

Régime Réforme comptable et nouveaux outils d'analyse financière pour les communes et CPAS wallons



Introduction à la comptabilité des pouvoirs locaux

La réforme du Règlement Général de la Comptabilité Communale

Outils d'analyse financière dérivés du projet « E-comptes »

Dexia : partenaire financier des pouvoirs locaux et du projet « E-comptes »

1

2

3

4

Préface

Le monde change et les pouvoirs publics, dans la fonction d'exemple qui leur est dévolue, évoluent avec leur temps. Au fil des ans, la volonté de s'orienter vers une plus grande implication de tous les acteurs de la société – institutions publiques, acteurs économiques et citoyens – s'est largement développée. Bien au-delà d'un simple slogan publicitaire, la mise en œuvre d'une meilleure « gouvernance » s'est imposée comme une nécessité.

Le champ des finances publiques n'échappe pas à cette tendance et il s'avère dès lors nécessaire pour les pouvoirs locaux de rechercher les moyens qui leur permettront de communiquer de façon plus efficace et transparente leurs décisions stratégiques. La réforme du Règlement Général de la Comptabilité Communale et les outils qui en découlent s'inscrivent pleinement dans ce cadre.

Expert renommé en finances locales et partenaire incontournable du secteur public, Dexia a souhaité perpétuer son action en coéditant un ouvrage qui a pour principale ambition de rendre cette réforme encore plus intelligible aux yeux de tous ceux qui y sont confrontés dans leur tâche quotidienne de gestionnaire public.

Très attachée à sa démarche partenariale, c'est tout naturellement que Dexia Banque s'est associée à des acteurs de terrain pour éditer ce document qui décrit de manière très complète les principaux axes de la réforme ainsi que ses implications concrètes.

À la fois clair et détaillé, cet ouvrage viendra, je l'espère, enrichir les outils mis à votre disposition pour répondre avec brio aux défis qui sont les vôtres en matière de gestion des administrations locales.

Je vous en souhaite dès lors bonne lecture.



J.-M. Bréban

Directeur Distribution Public Finance Wallonie

Que Monsieur Philippe Brognon soit particulièrement remercié pour sa précieuse contribution à la réalisation de cet ouvrage.

Merci également aux Fédérations de grades légaux qui nous ont apporté leur soutien ainsi qu'à toutes celles et ceux qui ont permis cette publication.

Introduction à la comptabilité des pouvoirs locaux

Par Arnaud Dessoy, responsable des études Public Finance & Social Profit, au sein de la division Research de Dexia Banque¹

1.1. Cadre réglementaire – Évolution

L'organisation financière et comptable des institutions locales a progressivement quitté la sphère de la pure autonomie organisationnelle des communes pour être encadrée par des dispositions réglementaires de plus en plus strictes². Combinée à l'informatisation des administrations locales, la comptabilité a également connu une précision et sophistication croissantes.

L'apparition de normes comptables pour les pouvoirs locaux a été assez tardive³. En effet, la nécessité de moderniser l'enregistrement comptable des recettes et des dépenses des communes et de procéder à une harmonisation des règles d'établissement des comptes et des budgets n'est réellement apparue que peu avant 1930. Jusqu'à cette époque, la loi communale ne prévoyait pas un cadre uniforme pour les budgets communaux et les instructions rudimentaires relatives à l'établissement du budget émanaient seulement de deux circulaires datant de 1820 et de 1878. Pour le surplus, les instructions complémentaires étaient arrêtées par les députations permanentes, qui tentaient tant bien que mal de combler les lacunes du système comptable.

La diversité des méthodes comptables rendait non seulement difficile l'établissement de statistiques fiables, mais empêchait également le gouvernement de l'époque d'établir un diagnostic précis quant à la santé financière réelle des communes qui sollicitaient (déjà) un refinancement. Un travail préparatoire à une réforme de la comptabilité communale a donc été entrepris en 1933 par une commission constituée au sein de l'Union des Villes et a permis au gouvernement de donner des instructions pour l'établissement des budgets communaux, par sa circulaire du 7 septembre 1934. Cette circulaire, complétée par d'autres dans les années qui ont suivi, précise toute une série de principes qui constituent encore la base de la

comptabilité communale aujourd'hui (subdivision en chapitres selon la ventilation fonctionnelle, distinction entre le service ordinaire et extraordinaire, distinction entre exercice propre et exercices antérieurs).

Ces dispositions, adoptées par voie administrative, ont ensuite été complétées par de nouvelles règles en matière de tutelle, par une modification de la loi communale en 1939. Elles ont également été à la base des arrêtés du Régent du 11 février 1945 portant règlement général sur la comptabilité communale.

Ce cadre réglementaire de la comptabilité communale est resté en vigueur jusqu'à l'adoption, le 1^{er} janvier 1995, de la « nouvelle comptabilité communale », qui se distingue essentiellement par l'ajout d'une comptabilité patrimoniale au volet existant de la comptabilité budgétaire. Ce nouveau schéma comptable a ensuite été étendu aux CPAS en 1998 et aux provinces en 2003.

Depuis les accords du Lambermont et la régionalisation de la loi communale, l'organisation budgétaire, comptable et financière des communes est devenue une prérogative des Régions. C'est donc doté de cette nouvelle compétence que le gouvernement wallon a entrepris une réforme du cadre comptable⁴ applicable aux communes et CPAS wallons.

1. Sur la base de la plaquette « Les grades légaux au service des citoyens et de leurs élus », réalisée par les diverses fédérations wallonnes de receveurs et secrétaires des communes et CPAS.
2. Coenen Alain, Introduction aux finances communales, La Charte, 2000, p. 90.
3. Van Audenhove Marcel, Histoire des finances communales, Tome 1, pp. 179-189, Crédit Communal, 1990.
4. Cf. la déclaration de politique régionale 2004-2009 : « La comptabilité communale sera recentrée autour de deux axes : la comptabilité (et le compte d'exécution du budget) comme instrument du contrôle démocratique, d'une part, et la comptabilité générale comme référentiel pour l'analyse de la situation financière des communes, d'autre part. »

1.2.

Les deux piliers de la nouvelle comptabilité des administrations publiques locales

La comptabilité des collectivités locales comprend, depuis 1995 pour les communes (depuis 1998 pour les CPAS et 2003 pour les provinces), deux volets distincts et complémentaires (*graphique 1*), à savoir la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale.

La **comptabilité budgétaire** est une comptabilité en partie simple des flux annuels de recettes (droits constatés et non-valeurs) et de dépenses (engagements et imputations). D'interprétation plus intuitive, cette comptabilité plus accessible recueille davantage l'attention des conseils communaux et de CPAS.

La **comptabilité générale ou patrimoniale** est un système comptable en partie double découlant de celui utilisé dans le secteur privé, et intégrant la dette et le patrimoine de la commune ou du CPAS ; elle inclut le bilan et le compte de résultats.

Elle enregistre les mouvements des valeurs patrimoniales, les charges et les produits, mais aussi les encaissements et les décaissements, pour aboutir à la situation patrimoniale à l'aide du bilan et pour déterminer le résultat financier à l'aide du compte de résultats ; elle s'appuie sur des comptes généraux et particuliers.

Des règles comptables permettent – au travers de l'article budgétaire – une liaison entre ces deux comptabilités.

Sur le plan technique, le lien de chaînage informatique entre ces deux comptabilités s'opère via le code économique (cf. *infra*).

1.3.

Les documents comptables – Aperçu général

Dans le cycle comptable annuel, les communes et les CPAS adoptent chronologiquement deux séries de documents comptables :

- **le budget** (et les modifications budgétaires éventuelles en cours d'exercice) ;
- **les comptes annuels** (comprenant le compte budgétaire, le bilan et le compte de résultats).

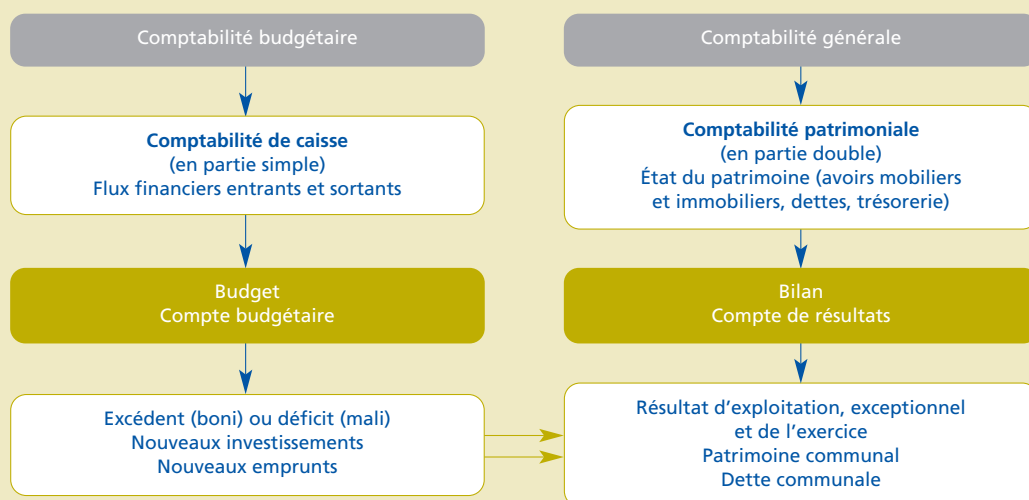
Ces deux documents diffèrent tant par leur vocation première (prévisionnel/réalisé), leur forme de présentation, leurs modalités d'approbation, les règles de tutelle auxquelles ils sont soumis (procédure et délais d'approbation...) que par le contenu de l'information financière. Sur le plan de l'analyse financière, ces deux documents offrent donc des potentialités assez différentes (cf. partie 3 – Analyse financière).

Alors que le budget relève uniquement de la comptabilité budgétaire, les comptes annuels relèvent à la fois de la comptabilité budgétaire et générale.

Le budget

Le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effec-

Graphique 1 : Les deux piliers de la comptabilité des administrations locales



tuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie, ainsi que les recettes et les dépenses des établissements et services à caractère industriel ou commercial organisés en régie (uniquement bénéfice ou perte).

Dans le cycle comptable, le budget constitue le *document financier initial* et revêt donc, à cet égard, une importance particulière. On attribue généralement trois vocations principales à la réalisation du budget :

- un acte **d'autorisation** (base légale) : par l'approbation du budget, le conseil communal mandate le collège pour engager les dépenses prévues et réaliser les recettes prévues (notamment prélever l'impôt) ;
- un acte **prévisionnel** (gestion financière) : le budget regroupe l'ensemble des recettes et dépenses prévues par le conseil, ainsi qu'un état prévisionnel de la situation financière de la commune à la fin de l'exercice financier à venir ;
- un acte **politique** (programme) : au travers de l'allocation de crédits de dépenses aux différentes matières d'intérêt communal, le budget est également une traduction financière du programme politique de la majorité communale en place.

Le budget, dans sa conception actuelle, est nettement plus étoffé qu'une simple énumération de recettes et de dépenses à effectuer, car il comprend un nombre important de

pièces justificatives et de tableaux annexes qui permettent d'avoir une vision plus complète et plus détaillée de certains domaines de la gestion (personnel, dette, liens avec des associations tierces...).

Pour aider les communes dans la confection de leur budget, la Région wallonne diffuse chaque année une imposante « circulaire budgétaire » contenant notamment des rappels des principes budgétaires, des précisions concernant la comptabilisation de nouveaux articles et des recommandations de paramètres pour l'estimation de certaines recettes et dépenses.

Les comptes annuels

Le **compte budgétaire** récapitule, après la clôture de l'exercice, la mesure dans laquelle les prévisions budgétaires des recettes et des dépenses ont été réellement réalisées.

Alors que le budget ne contient qu'une prévision ou estimation des engagements et des droits constatés, le compte budgétaire, qui se présente quasiment sous la même forme que ce dernier, fournit des informations précieuses sur les différents stades de réalisation des recettes et des dépenses. Il constitue, à cet égard, un instrument de mesure de la qualité d'exécution du budget.

Les *tableaux 1* et *2* détaillent les différentes étapes de réalisation effective des recettes et des dépenses (ainsi que leur prise en compte dans les différents documents comptables).

Tableau 1 : Schéma d'une dépense

			Budget	Comptabilité budgétaire	Comptabilité générale
Prévision budgétaire	Crédit (limitatif) porté au budget initial (ou à la modification budgétaire)	Conseil	X	X	
Engagement	Réservation d'un crédit au profit d'un créancier déterminé à la suite d'une obligation contractée par la commune ou le CPAS. Il se réalise au moment du bon de commande, de l'attribution d'un marché, de la décision d'octroyer un subside...	Collège communal, conseil ou bureau permanent		X	
Imputation	Après réception et vérification de la facture, la dépense est imputée dans la comptabilité (avec adaptation éventuelle du montant de l'engagement)	Receveur		X	X
Ordonnancement	Reconnaissance de l'exactitude de la dette	Collège communal, conseil ou bureau permanent			
Mandatement	Établissement des mandats de paiement (ordre donné au receveur de procéder au paiement) en exécution de l'ordonnancement	Collège communal, secrétaire du CPAS			
Paielement		Receveur			X

Tableau 2 : Schéma d'une recette

			Budget	Comptabilité budgétaire	Comptabilité générale
Prévision budgétaire	Crédit (non limitatif) porté au budget initial (ou à la modification budgétaire)	Conseil	X	X	
Droit à recette	Toute somme due à la commune ou au CPAS de manière certaine, par un tiers précisément désigné au cours d'un exercice déterminé	Collège communal, conseil ou bureau permanent			
Droit constaté	Droit à recette qui a fait l'objet d'un enregistrement comptable. La réglementation détermine quand un droit doit être constaté : par exemple, la date de l'exécutoire pour un rôle de taxe, la promesse ferme de subside	Receveur		X	X
État de recouvrement	Document qui charge le receveur de procéder au recouvrement	Collège communal, secrétaire du CPAS			
Recouvrement	Récupération, en trésorerie, de la créance	Receveur			X
Mise en irrécouvrables OU en non-valeurs	Diminution d'un droit constaté (non perçu de l'exercice en cours) à la suite de l'insolvabilité du débiteur, d'une erreur matérielle (receveur), d'un dégrèvement ou d'une remise (collège communal, conseil de l'action sociale)	Conseil, receveur		X	X

Le **bilan** fournit une image de la situation patrimoniale de la commune au 31 décembre de chaque exercice. Quant au **compte de résultats**, il synthétise les comptes des charges et des produits et indique dans quelle mesure les enrichissements ou les appauvrissements enregistrés au cours de l'exercice vont influencer les fonds propres de la commune.

Ces trois documents (compte budgétaire, bilan, compte de résultats) forment ensemble les **comptes annuels**, que le conseil communal ou le CPAS doit en principe approuver au cours du premier trimestre de chaque année.

Lien entre comptabilités budgétaire et générale

C'est au moment de l'**imputation** de la dépense ordinaire ou du droit constaté que le lien entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale se réalise (via le code économique de l'article budgétaire) :

- l'**imputation** constitue, en matière de dépenses, la dernière opération de la comptabilité budgétaire, qui va générer une charge dans la comptabilité générale ; les opérations comptables suivantes, telles la mise en paiement du mandat et la comptabilisation de l'extrait de compte, ne concerneront que la comptabilité générale ;
- la création d'un **droit constaté** ordinaire génère la création d'un produit dans la comptabilité générale.

1.4.

Règles de base de la comptabilité budgétaire

Le plan comptable des budgets et des comptes budgétaires repose sur quelques principes fondamentaux qui conditionnent non seulement la présentation de ces documents, mais surtout leur interprétation financière.

Ces trois principes, qui constituent autant de spécificités de la comptabilité des pouvoirs locaux par rapport aux autres niveaux de pouvoir, sont les suivants :

- comptabilité d'exercice ;
- service ordinaire et extraordinaire ;
- classification fonctionnelle et économique.

1.4.1. | Comptabilité d'exercice

L'exercice financier des administrations publiques correspond à l'**année civile** (principe d'annalité).

Alors que l'État et les entités fédérées ont recours au système comptable dit de la gestion (rattachement d'une opération à la date de son accomplissement, quelle que soit la date de sa naissance), les pouvoirs locaux ont recours au système d'imputation dit de l'exercice. Sont rattachés à l'exercice, les droits dont la débiteur a été constatée et les dépenses qui ont été engagées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de cet exercice.

La comptabilité des pouvoirs locaux distingue dès lors systématiquement les opérations relatives à l'**exercice proprement** dit et celles ayant trait aux **exercices antérieurs**.

Cette distinction a des implications sur la présentation des documents budgétaires (section 02) et les résultats déduits de la comptabilité budgétaire.

C'est ainsi que la section du budget relative aux **exercices antérieurs** reprend les crédits de recettes et de dépenses non inscrits aux budgets des exercices clos (c'est-à-dire dont le compte a été arrêté par le conseil), mais qui se rattachent à ces exercices, tandis que la section consacrée à l'**exercice propre** constitue, quant à elle, le corps du budget.

Au niveau des résultats, on distingue principalement deux types de soldes dans la comptabilité budgétaire :

- le **solde de l'exercice propre** ne concerne que les recettes et les dépenses de l'exercice considéré, à savoir les droits constatés acquis par la commune et les engagements pris à l'égard de ses créanciers durant l'exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés ;
- le **solde global** tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs, en ce compris le boni ou le mali reporté, ainsi que des prélèvements.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L1314-1) a repris la disposition prévue par l'article 252 de la Nouvelle Loi Communale (NLC), qui impose l'équilibre budgétaire des communes à l'exercice global : « En aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit, ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictif. »

En fait, cette disposition est elle-même une intégration d'arrêtés spéciaux adoptés en 1982, prévoyant un redressement dans un délai de six ans (d'où la référence à l'exer-

cice 1988 dans la NLC, forcément non reprise dans le Code), compte tenu de la situation catastrophique des finances communales qui prévalait au début des années 80. En réalité, ces arrêtés élevaient au niveau légal des dispositions déjà prévues dans l'arrêté du Régent du 10 février 1945.

À noter que les autorités de tutelle wallonnes (et bruxelloises) opèrent depuis peu une nouvelle distinction entre les prélèvements « fonctionnels » et les prélèvements « généraux ».

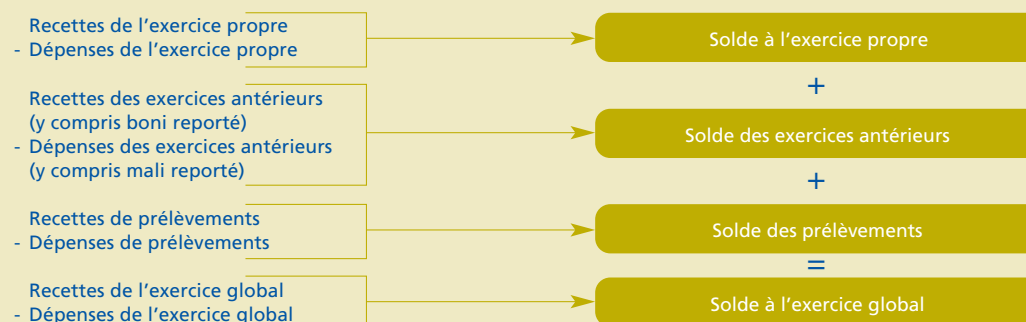
Les premiers correspondent à des provisions pour risques et charges relatives à des dépenses futures certaines et clairement identifiées (déficit hospitalier, litige juridique...) et sont imputés à l'exercice propre du budget. Les prélèvements « généraux » correspondent à des réserves non affectées (fonds), assimilables à une épargne générale, et ne sont pas imputés à l'exercice propre, de sorte qu'ils n'influencent que le solde à l'exercice global. Les **opérations de prélèvement** permettent d'opérer des transferts (versement ou reprise) soit entre le budget (ordinaire/extraordinaire) et les fonds de réserve, soit entre le budget ordinaire et extraordinaire (*graphique 2*).

1.4.2. Le service ordinaire et le service extraordinaire

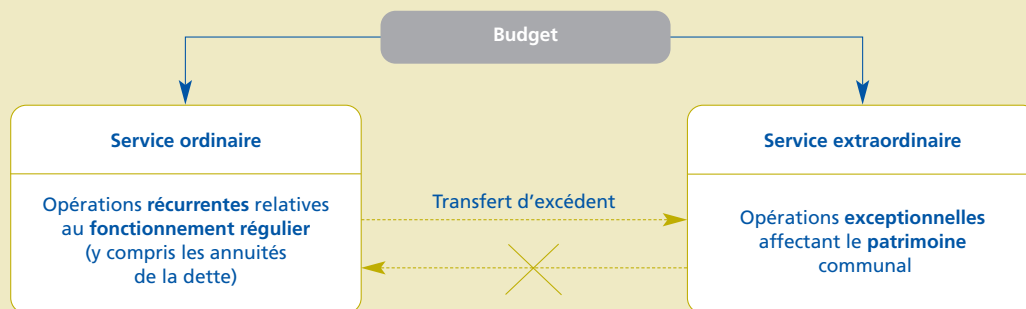
Bien que le budget forme un tout (principe d'unité), il est en réalité composé de deux services bien distincts :

- le **service ordinaire** : ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette. Font notamment partie du service ordinaire, les rémunérations, les cotisations sociales, les charges

Graphique 2 : Types de soldes issus de la comptabilité budgétaire



Graphique 3 : Distinction entre les services ordinaire et extraordinaire



Les deux budgets doivent être en équilibre à l'exercice global !

financières, la couverture des déficits d'exploitation du CPAS ou de la zone de police, la fiscalité, la dotation du fonds des communes, les dividendes...

- **le service extraordinaire** : ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant. Relèvent du service extraordinaire, l'achat ou la vente de bâtiments, les subsides pour investissements, les nouveaux emprunts...

La réglementation relative à la comptabilité communale stipule la règle essentielle de la séparation des services ordinaire et extraordinaire : les recettes et les dépenses des services ordinaire et extraordinaire ne peuvent être confondues, les dépenses de chaque service sont équilibrées par des recettes de même nature, et les recettes extraordinaires ne peuvent servir à la couverture des dépenses ordinaires. Cette contrainte découle d'un principe de saine gestion selon lequel il convient de ne pas s'endetter à long terme pour couvrir des dépenses quotidiennes.

Spécificité des soldes budgétaires des pouvoirs locaux

La distinction entre service ordinaire et extraordinaire, d'une part, et les règles d'imputation dites de l'exercice, d'autre part, ont d'importantes conséquences sur les soldes budgétaires déduits à partir de la comptabilité des administrations locales.

Les soldes des pouvoirs locaux ne peuvent être considérés comme des soldes nets à financer, ce qui peut être une source de confusion par rapport aux soldes budgétaires déduits par d'autres niveaux de pouvoir. C'est ainsi que l'État ou les entités fédérées ont adopté un budget dit « unique » (couplant opérations ordinaires et extraordinaires) et ont recours au système comptable dit de la gestion (rattachement d'une opération à la date de son accomplissement, quelle que soit la date de sa naissance).

Dans le contexte des normes budgétaires imposées aux différents États membres par l'Union européenne, ces différences comptables entre divers niveaux de pouvoir ne sont pas neutres.

Faisant partie du périmètre de consolidation des administrations publiques, l'ensemble des flux financiers doivent être harmonisés selon les règles de la comptabilité SEC-95, soit le standard comptable de référence des autorités européennes.

Cette harmonisation implique de nombreux « retraitements » comptables par rapport au schéma comptable actuel des administrations locales (notamment au niveau de la prise en compte des investissements, des charges financières, des ventes d'actifs...).

Au delà de la problématique technique, cette réconciliation comptable est porteuse d'enjeux importants pour les pouvoirs locaux, dans la mesure où les trajectoires budgétaires et les défis du vieillissement impliquent une répartition des efforts budgétaires par sous-secteurs des administrations publiques (État fédéral, sécurité sociale, entités fédérées et pouvoirs locaux).

À l'inverse de cette dernière règle, l'autorité locale est autorisée à financer des dépenses extraordinaires au moyen de ressources ordinaires, via un transfert (dépense de prélèvement). Ceci favorise bien sûr la santé financière de la commune, qui évite ainsi de recourir à l'emprunt pour financer des investissements de nature à accroître son patrimoine.

Cette distinction correspond grosso modo aux opérations courantes et en capital dans la comptabilité de l'État. La principale exception dans la comptabilité communale (et des pouvoirs locaux en général) réside dans le fait que les remboursements contractuels des emprunts (amortissement du capital), bien qu'ayant une nature patrimoniale, ne sont pas considérés comme des dépenses extraordinaires mais sont imputés au service ordinaire.

1.4.3. La classification fonctionnelle et économique

Les recettes et les dépenses font l'objet d'une double classification, qui permet de les identifier quant à leur origine ou affectation (classification fonctionnelle) et quant à leur nature (classification économique). La combinaison d'un code fonctionnel et d'un code économique détermine la structure de base de tout article budgétaire.

Ventilation fonctionnelle

La classification fonctionnelle répertorie les recettes et les dépenses (tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire) selon leur origine ou selon leur destination, c.-à-d. suivant les différentes fonctions et tâches que ces pouvoirs remplissent (administration générale, police, enseignement,

salubrité publique...). Elle est également applicable aux recettes, pour autant que celles-ci se rapportent spécifiquement à une fonction déterminée.

La codification fonctionnelle se compose de **10 fonctions principales** (*graphique 4*). La différenciation des fonctions principales en **fonctions** (2 positions) et **sous-fonctions** (3 positions) s'obtient en ajoutant des chiffres décimaux de gauche à droite.

Ex. : la **fonction principale 7** « Enseignement, culture, loisirs, cultes » se subdivise en fonctions et sous-fonctions suivantes :

Fonctions	Sous-fonctions
● 72 : Enseignement gardien et primaire	721 : Enseignement gardien 722 : Enseignement primaire ...
● 73 : Enseignement secondaire	731 : Enseignement secondaire général 732 : Enseignement agricole et horticole 733 : Formation d'enseignants 734 : Enseignement artistique ...
●
● 76 : Jeunesse, éducation populaire, sports et loisirs	761 : Formation de la jeunesse 762 : Culture et loisirs 763 : Fêtes et manifestations ...

Le modèle type du budget communal identifie **28 fonctions budgétaires communales** de référence (*tableau 3*), constituant autant de chapitres de ce document.

Au niveau des CPAS, ce sont bien entendu les fonctions principales « Administration générale » et « Interventions sociales et santé publique » qui font l'objet de subdivisions détaillées.

Tableau 3 : Les 28 fonctions de référence du budget communal

N°	Fonctions	N°	Fonctions
00	Dépenses et recettes générales	73	Enseignement secondaire, artistique et technique
01	Dettes générales	74	Enseignement supérieur
02	Fonds	75	Enseignement pour handicapés
04	Taxes et redevances	767	Bibliothèques publiques
05	Assurances	767-768	Éducation populaire et arts
10-121	Administration générale	78	Cultes
124	Patrimoine privé	82-83	Assistance et sécurité sociale
13	Services généraux	84	Assistance sociale et maisons de soins
3	Justice - Police	870-872	Santé et hygiène
35-36	Service incendie	873-874	Alimentation et eau
4	Voirie - Cours d'eau	875-876	Désinfection, nettoyage, résidus ménagers
5	Commerce - Industrie	877	Eaux usées
6	Agriculture - Sylviculture	878-879	Cimetières - Protection de l'environnement
70-72	Enseignement primaire	9	Logement - Urbanisme

Ventilation économique

Les différentes natures de recettes et de dépenses font l'objet d'une codification économique. Cette classification est basée sur les théories des secteurs et des flux économiques. Par rapport à la classification fonctionnelle, elle fournit des précisions sur la nature même de la recette ou de la dépense (ex. : revenu de patrimoine, recette de prestation, revenu d'intérêts, dividendes, dotation générale, subside spécifique, impôt...), ainsi que sur les principaux secteurs d'activités bénéficiaires ou contributeurs (ménages, secteur public, secteur financier...).

Les différents codes économiques font également l'objet d'un regroupement en classes ou rubriques économiques (*graphique 4*).

Le code économique va jouer un rôle essentiel dans le lien de chaînage informatique entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale.

La codification des articles budgétaires

L'article budgétaire résulte de la combinaison d'un code fonctionnel, d'un code économique et d'un numéro d'ordre ou d'un indice.

Graphique 4 : Classification fonctionnelle et économique – Article budgétaire

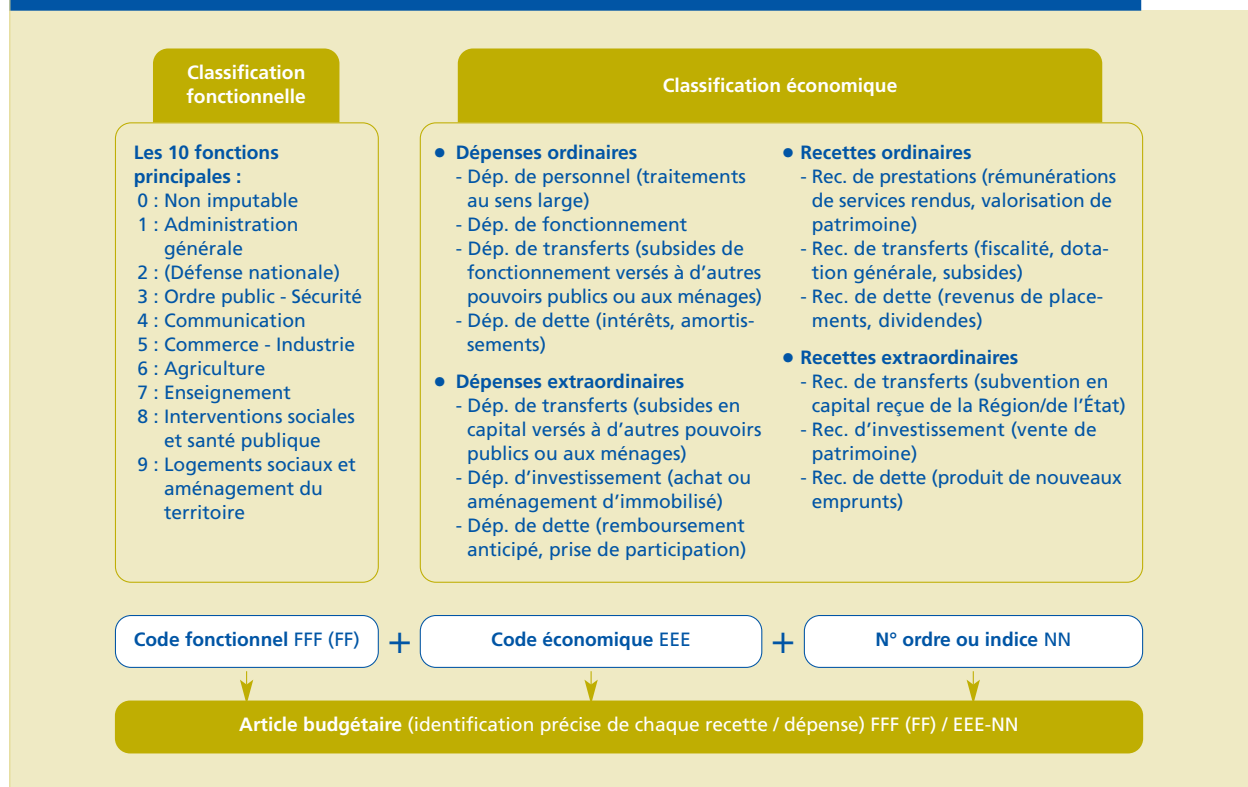


Tableau 4 : Exemples de codes fonctionnels et économiques

Codes fonctionnels (exemples)		Codes économiques
Communes	CPAS	
040 > Impôts et taxes	02 > Fonds	111-01 > Traitement personnel
104 > Secrétariat	104 > Secrétariat	111-02 > Traitement personnel APE
124 > Patrimoine privé	124 > Patrimoine privé	123-02 > Fournitures administratives (consommation directe)
351 > Service d'incendie	8013 > Médiation de dette	124-02 > Fournitures techniques (consommation directe)
421 > Voirie	831 > Aide sociale	161-01 > Produits de prestations
620 > Agriculture	8341 > Maisons de repos	163-01 > Produits des locations immobilières
721 > Enseignement gardien	8441 > Aides familiales	211-01 > Charges financières des emprunts
722 > Enseignement primaire	8443 > Repas à domicile	742-53 > Achat matériel informatique
790 > Cultes	84511 > Réinsertion socioprofessionnelle	961-51 > Emprunt à contracter

L'article budgétaire prend la forme : FFF(FF) / EEE-NN
où :

- FFF(FF) = code fonctionnel de 5 caractères (3 minimum)
- EEEEE = code économique
- NN = numéro d'ordre permettant de différencier deux articles budgétaires dotés de codes fonctionnels et économiques identiques ou indice associé au code économique.

Code fonctionnel / code économique / n° d'ordre

Ex. : Code fonctionnel 104 = secrétariat communal ou de CPAS

Code économique 123 = dépenses de fonctionnement administratif

→ 104/123 = dépenses résultant de l'achat de fournitures de bureau pour le secrétariat communal ou de CPAS.

1.5.

Concepts de base de la comptabilité générale

1.5.1. | Le bilan d'une commune ou d'un CPAS

Le **bilan** est la photographie du patrimoine de la commune ou du CPAS au 31 décembre de l'exercice. Le patrimoine inclut l'ensemble de ce que l'administration possède (avoirs et créances) et de ce qu'elle doit (dettes et obligations).

Le bilan est un tableau de **deux colonnes** :

- la colonne de droite est le **passif**, qui indique l'origine des ressources dont dispose la commune ou le CPAS, en distinguant les ressources mises à disposition par des tiers (dettes) et les ressources propres de la commune ou du CPAS (fonds propres) ;

- la colonne de gauche est l'**actif**, qui renseigne sur l'emploi des ressources financières : il reprend l'ensemble des avoirs et créances de la commune ou du CPAS.

Les postes de l'actif sont classés par liquidité croissante, les rubriques du passif par exigibilité croissante.

1.5.2. | Le compte de résultats

Le **compte de résultats** reprend l'ensemble des charges et produits correspondant à un exercice financier. Un **produit** traduit une opération qui a enrichi la commune ou le CPAS. Une **charge** traduit une opération qui a appauvri la commune ou le CPAS. Pratiquement, le compte de résultats se présente sous la forme d'un tableau à **deux colonnes** :

- à gauche, les charges ;
- à droite, les produits.

Il est composé de **trois strates** :

- charges et produits courants ;
- charges non décaissées et produits non encaissés ;
- charges et produits exceptionnels.

Le **résultat de l'exercice** s'obtient en additionnant le résultat courant, le résultat non décaissé et le résultat exceptionnel.

Le **résultat courant** est composé des principaux droits constatés et des principales dépenses imputées. Il est proche du résultat comptable du service ordinaire, vu que les produits et les charges courants évoluent parallèlement à ces droits constatés et à ces imputations de la comptabilité budgétaire. Toutefois, il ne fait pas de distinction entre les exercices antérieurs et l'exercice propre de la comptabilité budgétaire.

Tableau 5 : Schéma simplifié du bilan

ACTIF	PASSIF
<i>Utilisation des ressources</i>	<i>Origine des ressources</i>
<i>Avoirs et créances</i>	<i>Dettes et obligations</i>
Actifs immobilisés	Fonds propres
Immobilisations incorporelles	Capital
Patrimoine immobilier et mobilier	Résultats capitalisés
Subsides d'investissement accordés	Résultats reportés
Promesses de subsides et prêts accordés	Réserves
Participations et titres à revenus fixes	Subsides d'investissement / Provisions pour risques et charges
Actifs circulants	Dettes
Créances à un an au plus	Dettes à long terme
Comptes financiers	Dettes à court terme
Comptes de régularisation et d'attente	Opérations pour tiers / Comptes de régularisation et d'attente

Tableau 6 : Schéma simplifié du compte de résultats

Charges	Produits
Charges courantes	Produits courants
Achat de matières	Produits de la fiscalité (communes)
Services et biens d'exploitation	Produits d'exploitation
Frais de personnel	Subsides d'exploitation reçus
Subsides d'exploitation accordés	Récupérations remboursements d'emprunts
Remboursements des emprunts	Produits financiers
Charges financières	
Charges non décaissées	Produits non encaissés
Amortissements annuels	Plus-values annuelles
Redressement des récupérations des remboursements d'emprunts	Redressement des comptes des remboursements d'emprunts
Amortissements des subsides d'investissement accordés	Réduction des subsides d'investissement
Charges exceptionnelles	Produits exceptionnels
Non-valeurs du service ordinaire	Produits exceptionnels du service ordinaire
Charges exceptionnelles du service extraordinaire	Plus-values sur réalisation d'actifs
Charges exceptionnelles non budgétées	Produits exceptionnels non budgétés
Dotations aux réserves du service ordinaire	Prélèvements sur réserves du service ordinaire

Le **résultat non décaissé** est composé de deux éléments essentiels : tout d'abord, un certain nombre de postes découlant de la variation normale du patrimoine dans le courant de l'exercice écoulé (amortissements, réévaluations annuelles) et ensuite, des redressements permettant de neutraliser l'effet de certains produits et charges sur le résultat de l'exercice, tels que les redressements des remboursements d'emprunts, qui sont repris dans le résultat courant mais ne correspondent pas à un appauvrissement.

Le **résultat exceptionnel** comprend les cessions d'actifs, les non-valeurs du service ordinaire et extraordinaire, les prélèvements et dotations aux réserves, etc.

1.5.3. | Plan comptable général

Le plan comptable général est divisé en classes :

- les **comptes de bilan** comprennent cinq classes :
 1. fonds propres, provisions pour risques et charges, dettes à long terme

2. actifs immobilisés
3. stocks
4. comptes de tiers (créances et dettes à court terme)
5. comptes financiers (trésorerie)
- les **comptes de résultats** comprennent deux classes :
 6. charges
 7. produits

Les **comptes généraux** comportent cinq chiffres. Particularité de la comptabilité communale, on recense des comptes particuliers, qui sont des sous-comptes des comptes bilantaires et qui détaillent des opérations liées à un bien, à une personne, à un compte de trésorerie, à un emprunt, à un subside...

Enfin, en vertu de la liaison entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire, un code économique correspond à un seul compte général. Mais un compte général peut correspondre à un ou plusieurs codes économiques.

Tableau 7 : Lien entre codes économiques et comptes généraux (exemples)

Code économique	Compte général
111-01 Traitements personnel	62001 Charges traitements personnel
111-02 Traitements personnel APE	62001 Charges traitements personnel
163-01 Location de biens immobiliers	71320 Produits de locations immobilières
723-51 Aménagement bâtiments administratifs	22121 Bâtiments administratifs
762-51 Vente bâtiments administratifs	22121 Bâtiments administratifs

La réforme du Règlement Général de la Comptabilité Communale

Par Philippe Brognon, expert auprès du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, en charge de la réforme de la comptabilité et du développement d'outils d'analyse financière des pouvoirs locaux. Coordinateur général du Plan « E-comptes ».
Directeur au CRAC.

● Préambule

Le présent article n'a pas pour but de livrer un explicatif officiel de la réforme intervenue en juillet 2007, car je m'exprime ici à titre privé dans le but de fournir un éclairage, voire un témoignage sur ses objectifs.

Ayant été en charge du pilotage de l'ensemble du dossier depuis le début des travaux, et ayant participé à toutes les réunions et négociations depuis sa mise en chantier, j'espère que mes propos viendront éclairer les praticiens de la comptabilité.

Afin d'être complet et pour en faciliter la compréhension, le présent document balayera l'ensemble du règlement dans l'ordre des articles le composant, en mettant en exergue ses modifications et leurs développements.

● Historique

En 1990, le Gouvernement wallon a arrêté, à l'issue d'une longue période de préparation, une importante réforme de la comptabilité communale, dont l'objectif essentiel a été d'introduire la comptabilité patrimoniale en partie double, tout en maintenant une comptabilité budgétaire. Celle-ci est entrée officiellement en vigueur en 1995 dans les communes et en 1998 dans les CPAS.

Dans sa Déclaration de politique régionale wallonne pour la législature 2004-2009, le Gouvernement wallon a pris l'orientation suivante :

« La comptabilité communale sera recentrée autour de deux axes : la comptabilité (et le compte d'exécution du budget) comme instrument du contrôle démocratique, d'une part, et la comptabilité générale comme référentiel

pour l'analyse de la situation financière des communes, d'autre part. »

Après dix années de mise en pratique, il a été jugé utile de dépoussiérer ce règlement qui est la base de la gestion de nos communes et CPAS, afin d'en corriger les défauts, de simplifier ce qui peut l'être et, enfin, d'améliorer la lisibilité des documents générés (budget, comptes, annexes...).

Il ne s'agissait pas de procéder à une révolution, mais d'améliorer ce qui existe et fonctionne, et de corriger des éléments qui, à l'expérience, sont inadaptés ou trop lourds à gérer.

Afin de rencontrer ces objectifs, il a été décidé de procéder à une réécriture du RGCC en basant la réflexion sur trois axes :

1. amélioration de la comptabilité budgétaire et générale en termes de fonctionnement ;
2. recentrage de la comptabilité générale sur un objectif d'outil de gestion et d'analyse ;
3. amélioration de la lisibilité des documents.

Dans sa note d'orientation relative à la bonne gouvernance du 16 juin 2006, le Gouvernement wallon a complété ces objectifs, donnant ainsi un cahier des charges à la réforme.

Son titre, « Faciliter la bonne gouvernance par une meilleure transparence et une meilleure exploitation de la comptabilité » en résumé, à lui seul, la philosophie.

Sur la base de ce cahier des charges, en concertation avec les fédérations de grades légaux et l'UVCW, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a proposé un nouveau Règlement Général de la Comptabilité Communale (RGCC) qui a été adopté définitivement le 5 juillet 2007.

En ce qui concerne les CPAS, le règlement est applicable tel quel, en raison de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 qui, en son article 87, stipule que « le règlement général de la comptabilité communale est applicable aux centres publics d'action sociale, à l'exception des hôpitaux qui en dépendent et sous réserve des règles dérogatoires arrêtées par le Gouvernement - Décret du 2 avril 1998, art. 19, 1^o). »

Toutefois, dans un souci de clarté et en raison des spécificités et des organes propres aux CPAS découlant de la loi organique, il a été jugé opportun de proposer l'adoption d'un arrêté adaptant le texte du RGCC adopté dans sa version communale.

Examinons maintenant dans le détail, et dans l'ordre des articles le composant, le contenu et les implications de la réforme.

Le nouveau Règlement Général de la Comptabilité Communale, analyse des modifications intervenues

Les modifications intervenues par rapport à l'ancien RGCC de 1990 sont reprises en italique gras (ex. : Art.1.4^o). Le texte du RGCC figure par ailleurs dans un encadré de couleur verte.

Titre I ▶

Titre I

Dispositions générales

Art.1. ▶

Art. 1.

Pour l'application du présent règlement, il y a lieu d'entendre par :

1^o « service ordinaire du budget » : l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette.

2^o « service extraordinaire du budget » : l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant ; il comprend également les subsides et prêts consen-

tis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette.

3^o « modification budgétaire » : toute décision adoptée par le conseil communal après l'arrêt du budget et ayant pour effet de créer, supprimer ou modifier un ou plusieurs crédits budgétaires.

4^o *toutes les opérations comptables extraordinaires, tant en comptabilité budgétaire qu'en comptabilité générale, sont identifiées par une référence informatique appelée « numéro de projet extraordinaire ». Constitue un projet extraordinaire, l'ensemble des recettes et des dépenses affectées à un même objectif d'investissement, de la conception à la finalisation complète. Les modalités d'application de la présente disposition et les documents y afférents seront arrêtés par le Ministre.*

Jusqu'à présent, le suivi comptable des investissements extraordinaires était relativement complexe et nécessitait souvent la tenue manuelle de tableaux « extracomptables ». L'introduction du concept de « projet extraordinaire » va en permettre la simplification, grâce aux outils informatiques articulés sur ce nouveau concept. Pour le non-initié, rappelons tout d'abord dans les grandes lignes le mécanisme de la comptabilité extraordinaire.

Ainsi qu'en dispose le paragraphe 2 du présent article, le service extraordinaire se compose de « l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant ». C'est donc la comptabilité des dépenses d'investissement qui vont modifier durablement le patrimoine, et des recettes en permettant le financement.

La distinction entre le service extraordinaire et le service ordinaire est importante en termes de gestion budgétaire pour les raisons suivantes :

- seul le service extraordinaire peut être financé par emprunt (à l'exception des emprunts d'aide extraordinaire consentis au travers du compte CRAC) ;
- seules les opérations du service extraordinaire mouvent les comptes de patrimoine repris à l'actif du bilan. De ce fait, un bien acquis à l'ordinaire n'est pas répertorié à l'actif ;
- en matière de marchés publics, le conseil ne peut déléguer ses compétences que dans le domaine des marchés relevant du budget ordinaire ;

- selon un principe de gestion en « bon père de famille », les recettes du service extraordinaire ne peuvent jamais être rapatriées à l'ordinaire. En effet, procéder de la sorte, par exemple en affectant le produit de la vente d'un terrain au paiement des salaires, reviendrait à appauvrir la commune et serait rapidement nuisible aux capacités de continuité du service public à long terme (seule exception, le transit par le service extraordinaire des emprunts d'aide extraordinaire consentis au travers du compte CRAC pour la couverture de déficits ordinaires, et ce pour des raisons de mécanique comptable).

Si la distinction est relativement aisée pour les investissements importants au caractère durable incontestable, tels la construction d'un nouvel immeuble, la distinction devient beaucoup moins aisée pour des investissements de moindre importance.

Le caractère subjectif de la notion d'impact « durable » sur le patrimoine ne permet en effet pas de déterminer une frontière nette entre les dépenses relevant de l'ordinaire et de l'extraordinaire.

Nous pouvons toutefois épinglez quelques éléments pour essayer de tracer plus précisément cette ligne de démarcation :

- se référer aux libellés des codes économiques du plan comptable qui nomme toute une série d'opérations extraordinaires et, *a contrario*, celles relevant de l'ordinaire ;
- en matière de biens immobiliers, évaluer si les travaux apportent une plus-value ou relèvent de l'entretien courant ou encore de réparations liées à l'usure normale ;
- la durée de vie du bien acquis et sa fréquence de renouvellement, tout bien s'amortissant en plus d'un an pouvant être considéré comme relevant de l'extraordinaire.

Mais finalement, en cas de doute, c'est le bon sens et le souci de bonne gestion qui doivent primer.

À cet égard, on peut déplorer une tendance, en cas de difficultés pour boucler l'ordinaire en équilibre, à faire supporter par le service extraordinaire des dépenses relevant normalement de l'ordinaire, telles des travaux de réparation de l'asphalte des voiries. En agissant de la sorte, et surtout si ces travaux sont financés par emprunt, on reporte dans le futur des charges courantes.

Explicitons maintenant plus avant la notion de « projet extraordinaire » et ses implications comptables et informatiques.

La notion de « projet extraordinaire »

Désormais, dans la comptabilité, tout projet extraordinaire est identifié par un numéro unique, même si sa réalisation recouvre plusieurs exercices.

L'introduction de ce numéro sert de référent informatique pour relier la dépense d'investissement à toutes les sources de financement qui en constituent les voies et moyens.

Il était donc essentiel de bien cerner le concept de projet extraordinaire. C'est pourquoi les concepteurs de la réforme ont pris un soin particulier à le définir comme devant regrouper « l'ensemble des recettes et des dépenses affectées à un même objectif d'investissement, de la conception à la finalisation complète ».

Le but est d'apporter une vision claire et complète d'un investissement en termes de financement et de suivi des engagements et des droits constatés, tout en permettant d'informatiser le suivi dans un souci de simplification administrative.

Il convient donc d'être attentif à la notion d'**objectif d'investissement**, qui sous-entend le regroupement sous un même numéro de la globalité des opérations extraordinaires d'un projet, même au travers de plusieurs exercices.

Prenons un exemple concret :

En 2008, le conseil décide de porter au budget la réalisation d'une nouvelle maison communale. Au budget 2008, tous les articles de dépenses et de recettes y afférents seront identifiés par un même numéro de projet. Ce numéro unique continuera à servir de référent lors des exercices budgétaires suivants en cas de complément ou de modification des crédits.

Donc, toutes les recettes et les dépenses relatives à un même projet extraordinaire d'investissement doivent être reprises sous un même numéro de projet extraordinaire référencé informatiquement selon une codification à huit positions, les quatre premières indiquant l'exercice d'origine et les quatre suivantes le numéro d'ordre.

Ce numéro de projet est complété d'un libellé décrivant succinctement son objet ; dans notre exemple : « Construction d'une nouvelle maison communale ».

Pour améliorer la lisibilité du service extraordinaire, le numéro de projet extraordinaire ainsi que son libellé

doivent être repris sur les documents suivants, tant en recettes qu'en dépenses :

- le budget et le compte du service extraordinaire, en complément du numéro d'article budgétaire. Il est donc préconisé de le faire apparaître à côté de l'article ;
- la liste des reports de crédits de dépense du service extraordinaire ;
- le grand-livre budgétaire du service extraordinaire ;
- la liste des droits constatés restant dus relatifs au service extraordinaire.

Le numéro de projet extraordinaire est relié informatiquement à l'article budgétaire, de manière à apparaître lors de l'encodage d'un engagement, d'une imputation ou d'un droit constaté relatif à un investissement du service extraordinaire.

Les mandats de paiement relatifs aux investissements du service extraordinaire comportent la mention du numéro de projet extraordinaire, son libellé, ainsi que la liste des voies et moyens associés à ce numéro.

Ceci permettra de fournir une précieuse assistance à la mission de contrôle des voies et moyens du receveur.

Il est ainsi demandé aux sociétés informatiques de produire automatiquement deux documents clés en la matière : le tableau récapitulatif par projet extraordinaire et la fiche de suivi d'un projet.

Cette fiche, consultable à l'écran ou imprimable, permet de suivre à tout moment l'évolution des dépenses et des recettes afférentes à un projet extraordinaire.

En ce qui concerne les recettes de prélèvement sur le fonds de réserve extraordinaire, il est préconisé que celles-ci soient regroupées sous un même article budgétaire et ventilées par numéro de projet extraordinaire.

En effet, une inscription globale serait incompatible avec l'objectif de lisibilité poursuivi, qui est d'identifier, pour chaque investissement, la part de recette lui revenant.

Le même raisonnement s'applique dans le cas d'un marché global d'emprunts. Dans la comptabilité, cet emprunt doit être ventilé dans les budgets et les comptes par numéro de projet extraordinaire.

Le léger surcroît d'encodage nécessaire à cette ventilation est nettement compensé par le gain de temps qui s'ensuivra dans la génération des documents de suivi, et pleinement justifié en termes de clarté.

Jusqu'à présent, il était possible d'utiliser « virtuellement » le boni du service extraordinaire sans effectuer d'opération comptable, la part de financement sur boni apparaissant simplement dans le tableau annexe des voies et moyens.

Cette absence de trace comptable rendait impossible l'utilisation informatique au travers du numéro de projet, aussi a-t-il été décidé de demander que l'utilisation du boni du service extraordinaire fasse l'objet, à condition que celui-ci soit dûment justifié, d'un transfert préalable au fonds de réserve extraordinaire, afin d'en permettre la comptabilisation. Il en va de même pour les transferts en provenance de l'extraordinaire.

Les documents de suivi des projets extraordinaires sont téléchargeables sur le site officiel des pouvoirs locaux, sous la rubrique « finances communales », qui contient, par ailleurs, toutes les informations utiles relatives au nouveau RGCC : <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/>

5° « code fonctionnel et économique » : l'identification numérique, comprenant deux séries d'au moins trois chiffres, qui détermine la destination et la nature du crédit auquel elle se rapporte ; l'ensemble des codes fonctionnels et économiques constitue la classification fonctionnelle et économique.

6° « livre journal » : le registre comptable qui mentionne chronologiquement et sans compensation toutes les opérations comptables ; il comprend deux parties distinctes :

- le livre journal des opérations budgétaires ;
- le livre journal des opérations générales.

7° « grand-livre » : le registre comptable qui mentionne, par compte, les opérations portées au livre journal ; il comprend deux parties distinctes :

- le grand-livre des opérations budgétaires ;
- le grand-livre des opérations générales.

8° « mandat de paiement » : l'ordre écrit donné au receveur communal par le collège communal de payer la somme y indiquée à l'ayant droit mentionné.

9° « receveur communal » : le receveur local ou le receveur régional.

10° « prélèvement d'office » : tout prélèvement imposé par ou en vertu de la loi et effectué sans l'autorisation de la commune sur un compte ouvert par celle-ci auprès d'un organisme financier.

11° « encaisse de la commune » : l'ensemble des fonds et valeurs disponibles ou placés à un an maximum.

12° « droit à recette » : toute somme due à la commune de manière certaine, par un tiers précisément désigné, au cours d'un exercice déterminé.

13° « droit constaté » : le droit à recette qui a fait l'objet d'un enregistrement comptable.

14° « voirie » : l'ensemble des voies de communication publiques, en ce inclus les terrassements, le revêtement, les accessoires, les canalisations, la signalisation, les ouvrages d'art, les cours d'eau et les plans d'eau.

15° « transferts de service, fonds de réserve et provisions pour risques et charges » : les modes de préfinancement de charges futures ou de constitution de réserve ou de provisions.

On distingue :

- *transferts de service : mouvements via le code fonctionnel « Prélèvements » entre services et fonds de réserve (sous l'unique réserve des emprunts accordés par le CRAC, qui constituent la seule exception de mouvements entre l'extraordinaire et l'ordinaire et qui se réalisent à l'exercice proprement dit) ;*
- *fonds de réserve ordinaire ou extraordinaire : permettent d'inscrire certaines recettes et dépenses au résultat global du budget. Ils peuvent être précisément affectés à couvrir certaines dépenses bien définies ou demeurer généraux sans affectation spécifique ;*
- *provisions pour risques et charges : la constitution de provisions pour risques et charges vise à introduire une planification de certaines dépenses à venir dans la comptabilité communale. Il doit s'agir de dépenses afférentes à un exercice futur, certaines ou du moins très probables quant à leur principe, circonscrites quant à leur nature ou leur objet mais indéterminées quant à leur montant. Elle permet le rapatriement et l'inscription des recettes nécessaires à l'exercice propre d'un budget ultérieur, dans la fonction concernée.*

L'introduction de ce point 15 définit les notions existantes de réserves et de provisions.

Le dernier paragraphe précise très clairement quand et comment une provision pour risque et charge peut être constituée et utilisée.

En termes de bonne gestion, on ne saurait que recommander l'utilisation de ces provisions, car elles permettent, lors

d'un exercice plus favorable, de constituer un « bas de laine » de nature à faire face à un risque qui, s'il était pris en charge sur le seul exercice, en compromettrait peut-être l'équilibre.

Pour une commune, on peut donner l'exemple d'un litige pendant devant les tribunaux et dont l'issue risque de lui être défavorable.

Pour les CPAS, tout particulièrement exposés à des difficultés de recouvrement d'aides récupérables, la constitution de telles provisions permet de stabiliser dans le temps l'impact de la mise en irrécouvrable des créances sociales.

16° « le Ministre » : le Ministre régional chargé des Affaires intérieures.

Disparition de la distinction entre dépenses obligatoires et facultatives

La distinction entre dépenses facultatives et obligatoires a été supprimée de l'article 1^{er} du RGCC.

Cette suppression a été décidée en raison de la difficulté de trancher entre ce qui est facultatif ou non. Ainsi, des dépenses de subsides à des associations étaient référencées comme facultatives sur le plan comptable, alors qu'elles revêtaient parfois un caractère contractuel obligatoire en raison d'une convention.

Cette disparition doit être considérée comme une avancée pour l'autonomie communale et la démocratie locale.

À côté du minimum imposé par l'article L1321-1 du CDLD, les conseils communaux sont libres de décider des missions qu'ils souhaitent voir figurer au budget, sans être bridés par un label facultatif qui posait particulièrement problème en matière de douzièmes provisoires.

La réforme fait donc délibérément le pari de la responsabilité des conseils communaux, afin que cette liberté soit employée à bon escient.

Art. 2.

Les modalités d'application des dispositions prévues à l'article 1^{er}, 4^o ainsi que les documents y afférents, seront arrêtés par le Ministre.

◀ Art. 2.

Art. 3.

§1. *Un fonds de réserve ne peut jamais être rapatrié dans l'exercice proprement dit d'un budget, mais uniquement*

◀ Art. 3.

dans le résultat global par la fonction 060 et systématiquement dans le service auquel il appartient.

§2. *Il est interdit de constituer une provision et de l'utiliser au cours du même exercice. Il est également interdit de mélanger prélèvements et provisions. Ceci confond irrégulièrement les deux notions et change la nature des crédits concernés, en totale infraction avec les articles 7 et 8 du présent règlement.*

L'introduction de cette disposition donne force obligatoire et précision à des notions souvent rappelées dans les circulaires budgétaires.

La motivation de l'interdiction de rapatrier un fonds de réserve dans l'exercice propre tient au fait qu'il a été constitué lors d'un ou de plusieurs exercices antérieurs. Le rapatrier à l'exercice propre reviendrait à fausser celui-ci en y incluant une recette exceptionnelle émanant d'exercices antérieurs.

En matière de provisions, j'estime toutefois que si l'on se situe dans l'exercice de la constitution, il est possible de l'annuler dans le même exercice, ce qui serait le cas, par exemple, si le budget initial prévoyait de constituer une provision et que la modification budgétaire l'annulait en tout ou en partie parce qu'elle n'aurait plus de raison d'être.

Art. 5. ►►

Art. 4. ►

Art. 6. ►►

Tous les procès-verbaux du conseil et du collège sont immédiatement notifiés au receveur communal. Toute décision de l'autorité de tutelle est communiquée par le collège communal au conseil communal et au receveur communal.

Titre II ►►

Il s'agit ici de la traduction dans les textes de la volonté du Gouvernement wallon, exprimée dans sa note de bonne gouvernance du 16 juin 2006, de renforcer la capacité de contrôle interne et de conseil du receveur, en lui donnant une information complète de toutes les décisions internes et externes émanant des autorités de tutelle. En ce qui concerne les décisions à caractère individuel, il ne saurait y avoir de problème à leur communication au receveur, car, comme le secrétaire, celui-ci est un fonctionnaire assermenté tenu au même devoir de réserve et de discrétion.

Chap. I ►►

Art. 7. ►►

Cette solution de communication intégrale des procès-verbaux a aussi été choisie pour les raisons suivantes :

- difficulté de faire le tri entre les informations à caractère financier ou non ;

- sur le plan pratique, cela évite de devoir réaliser des « extractions » à l'attention du receveur. Désormais, une simple copie du PV sur papier ou en fichier suffit ;
- garantie que le receveur est bien en possession de toute l'information et que celle-ci ne fait l'objet d'aucune censure.

Dans le texte, il est important de souligner le terme « **immédiatement** », qui revêt toute son importance, car il a été explicitement introduit afin que le receveur dispose de l'information suffisamment tôt pour lui permettre de réagir en cas de problème de légalité dans la sphère le concernant, et si possible avant que cette décision ne sorte ses effets.

C'est, en quelque sorte, l'application du vieil adage « mieux vaut prévenir que guérir ».

Sur le terrain, l'utilité de ce type de disposition ne prendra sa pleine mesure qu'avec l'instauration d'un dialogue permanent entre le collège, le secrétaire et le receveur.

Art. 5.

Le collège communal détermine le mode de conservation des titres justificatifs des inscriptions ou dépôts, ainsi que de tous autres actes établissant les droits de la commune.

Art. 6.

Les comptes financiers sont ouverts au nom de la commune par le receveur communal après accord du collège. Ils sont gérés par le receveur communal et la correspondance lui est directement adressée.

Titre II Du budget

Chap. I Généralités

Art. 7.

Le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie.

Il comprend notamment l'impact complet au niveau du service ordinaire des investissements prévus.

Nécessité d'évaluer correctement les conséquences financières d'un investissement

Cette disposition, combinée à l'obligation introduite dans l'article 12 relatif à l'avis de la Commission budgétaire, vise à introduire une culture prévisionnelle et prospective en matière de décision d'investissement.

Une gestion moderne et soucieuse du meilleur emploi possible des fonds publics ne saurait s'accommoder en la matière d'une politique de l'autruche.

Certains investissements, surtout s'ils créent de nouveaux services, sont générateurs de coûts, non seulement en termes de charge de dette, mais aussi en termes de frais de fonctionnement ou de personnel. Ignorer cette dimension est évidemment préjudiciable pour le futur.

Même s'il est parfois difficile d'évaluer avec précision les coûts ou les économies induits par un investissement, il est extrêmement important d'essayer de les cerner au plus près et d'établir des projections avant d'adjuger le marché.

Le budget ne mentionne toutefois que le résultat des budgets particuliers des établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial organisés en régions conformément à l'article L1231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Il est établi au sein du budget une distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire et, au sein de chacun de ceux-ci, entre l'exercice financier proprement dit et les exercices antérieurs.

Toute inscription de recette fiscale nouvelle doit être justifiée par un règlement voté par le conseil communal.

Cet ajout signifie qu'avant d'inscrire la prévision des recettes escomptées au budget d'une taxe qui n'existait pas préalablement, il faut que le conseil en ait arrêté le règlement. Cette demande d'anticipation s'explique par le fait que pour pouvoir enrôler ces recettes, il faudra que ledit règlement soit exécutoire, et surtout que le conseil en ait adopté le principe, ce qui n'est pas nécessairement acquis par la simple inscription budgétaire...

Art. 8.

Les recettes et les dépenses, ainsi que leur résultat, sont irrévocablement imputés à un exercice et à un service.

Chap. II | Du budget

Art. 9.

Lorsque les disponibilités budgétaires sont suffisantes, le conseil communal peut inscrire à son budget des crédits en vue d'affecter ces disponibilités :

- 1° à des placements rémunérateurs à plus d'un an ;
- 2° à l'acquisition de fonds publics et de valeurs de portefeuille ;
- 3° au remboursement anticipé des emprunts les plus onéreux ;
- 4° à la constitution :
 - a) de provisions ou de fonds de réserve ordinaires et extraordinaires ;
 - b) de recettes extraordinaires, à prélever sur le service ordinaire, pour couvrir des dépenses extraordinaires de l'exercice.

Le préalable « lorsque la fiscalité est modérée » a été enlevé des conditions pour pouvoir inscrire au budget des opérations de placement à long terme ou de remboursement anticipé d'emprunts.

Il était en effet difficile d'apprécier objectivement la notion de fiscalité modérée.

Art. 10.

L'excédent ou le déficit estimé des exercices antérieurs qui est porté au budget résulte du budget de l'exercice antérieur et de ses éventuelles modifications.

Aussitôt que le compte budgétaire de cet exercice antérieur est arrêté par le conseil communal, l'excédent ou le déficit estimé qui a été porté au budget est remplacé par celui résultant du compte ainsi arrêté, par voie de modification budgétaire.

Lorsque cette modification est de nature à provoquer ou à accroître un déficit, le conseil communal prend les mesures propres à rétablir l'équilibre budgétaire.

Art. 11.

Les crédits de dépenses ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles que leur assigne le budget.

Ils sont limitatifs, à l'exception de ceux relatifs à des dépenses prélevées d'office.

La limitation visée à l'alinéa 2 s'applique, pour les dépenses du service ordinaire, au total des crédits portant les mêmes codes fonctionnels et économiques limités *aux trois premiers chiffres du code fonctionnel et aux deux premiers chiffres du code économique.*

◀ Chap. II

◀ Art. 9.

◀ Art. 10.

◀ Art. 11.

◀◀ Art. 8.

Art. 12. ►► Cette modification étend la notion d'enveloppe budgétaire et a pour objectif déclaré dans les travaux préparatoires de limiter la nécessité de recourir aux modifications budgétaires, grâce à l'extension du « disponible code » en résultant.

En pratique, cela signifie que tant que le total d'une enveloppe budgétaire n'est pas dépassé, les dépenses ordinaires y afférentes peuvent être engagées. Il faut savoir en effet qu'hormis les exceptions relatives à des cas d'urgence impérieuse visées à l'article L1311-5 CDLD*, aucune dépense ne peut être engagée en dépassement.

La notion de dépassement doit s'entendre au sein de l'enveloppe budgétaire formée par l'ensemble des articles ayant les mêmes codes fonctionnels et économiques limités aux trois premiers chiffres du code fonctionnel et aux deux premiers chiffres du code économique.

Par exemple, forment une enveloppe tous les articles commençant par 104/12, c'est-à-dire, ici, tous les achats de biens et services non durables de la fonction « 104 ». Précédemment, cette notion était plus restrictive puisque l'enveloppe ne concernait que les « 104/122 ».

Notons aussi que cette nouveauté aura comme conséquence d'autoriser une approche plus serrée des crédits budgétaires de dépense, puisque la marge de sécurité pourra s'apprécier sur un volume plus important d'articles.

*Art. L1311-5.

Le conseil communal peut toutefois pourvoir à des dépenses réclamées par des circonstances impérieuses et imprévues, en prenant à ce sujet une résolution motivée.

Dans le cas où le moindre retard occasionnerait un préjudice évident, le [collège communal (Décr. 8.12.2005, M.B. 2.1.2006)] peut, sous sa responsabilité, pourvoir à la dépense, à charge d'en donner, sans délai, connaissance au conseil communal qui délibère s'il admet ou non la dépense.

Les membres du [collège communal (Décr. 8.12.2005, M.B. 2.1.2006)] qui auraient mandaté des dépenses payées en exécution des alinéas 1^{er} et 2 mais rejetées des comptes définitifs, sont personnellement tenus d'en verser le montant à la caisse communale.

Les crédits de dépenses relatifs à l'enregistrement de non-valeurs ne provoquant aucun décaissement peuvent être considérés comme non limitatifs.

Art. 12.

Le collège communal établit le projet de budget après avoir recueilli l'avis d'une commission où siègent au moins un membre du collège désigné à cette fin, le secrétaire et le receveur communal. Cette commission *doit donner son avis sur la légalité et les implications financières prévisibles du projet de budget, en ce compris la projection sur plusieurs exercices de l'impact au service ordinaire des investissements significatifs. Le rapport écrit de cette commission doit faire apparaître clairement l'avis de chacun de ses membres, tel qu'émis au cours de la réunion, même si l'avis doit être présenté d'une manière unique. Ce rapport doit être joint au projet de budget présenté au conseil communal et au budget soumis à l'approbation de la tutelle. Cette procédure doit également être appliquée à toutes les modifications budgétaires ultérieures. L'avis de chacun des membres de cette commission doit être clairement repris dans le compte rendu de la commission si des opinions divergentes apparaissent. L'absence de l'avis de cette commission ne peut que conduire à la non-approbation du budget (ou de la modification budgétaire) concerné(e). Le rapport écrit de cette commission sera établi selon le modèle arrêté par le Ministre.*

Modélisation de l'avis rendu par la commission budgétaire (art. 12 du RGCC)

L'importance de l'avis que doit rendre la commission budgétaire, désormais également d'application aux CPAS, a été renforcée, et son caractère obligatoire est accentué par le risque de non-approbation en cas d'absence d'avis.

L'article 12 du nouveau RGCC insiste sur la nécessité, dans un souci de gestion « en bon père de famille », de tenir compte de toutes les charges, produits ou économies induits dans le futur par un investissement significatif. L'appréciation de la notion d'investissement significatif est laissée aux autorités communales. Toutefois, dans sa circulaire budgétaire, le Ministre recommande de considérer à tout le moins que tout investissement amortissable en 10 ans ou plus rentre dans cette catégorie. L'appréciation de la répercussion complète d'un investissement dans les futurs budgets ordinaires est cependant difficile à estimer avec un degré de précision suffisant au moment de l'intention d'investissement soumise à la commission budgétaire. Aussi, le modèle d'avis n'exigera pas nécessairement l'estimation chiffrée, mais proposera, en appui à cet avis, une fiche méthodologique d'estimation à utiliser lorsque l'étude du projet d'investissement sera suffisamment avancée.

En fait, l'objectif est avant tout d'inciter à la mise en place d'une réelle culture de gestion prospective, de façon à éviter de s'engager dans des investissements dont la charge induite en termes de dette, de fonctionnement, de frais de personnel et autres, handicaperait la gestion future, au détriment peut-être d'autres services.

Faire de la politique au sens noble du terme, c'est faire des choix afin de garantir le meilleur bien-être possible à l'ensemble des citoyens, et certainement pas de s'engager dans des dépenses de prestige au profit de quelques citoyens. Pour poser clairement ces choix, il est indispensable d'essayer de mettre sur la table, au moment de la décision, un maximum de données permettant d'évaluer pour le futur la charge nette de l'investissement projeté.

Cette estimation pourra d'ailleurs être affinée lors de l'élaboration des cahiers des charges des marchés publics.

Mon propos n'est certainement pas de faire l'apologie du rendement à tout prix, car les pouvoirs publics se doivent de rencontrer les besoins de la population et de contribuer à créer un cadre de vie agréable, par ailleurs propice au développement économique. Cet objectif implique parfois de devoir assumer un accroissement des charges, le tout étant de le faire en pleine connaissance des perspectives budgétaires futures, et de rechercher les meilleures solutions en termes d'efficacité dans l'emploi des ressources financières. Solutions qui, parfois, sont à trouver dans des synergies avec d'autres pouvoirs publics, dans des conventions de projet, ou dans des partenariats « public-privé ».

La circulaire précise également qu'afin d'améliorer la gestion financière des pouvoirs locaux, l'avis de la commission budgétaire devra intégrer progressivement une vision prospective des finances locales. Pour y parvenir, les autorités communales pourront s'appuyer sur un outil mis au point dans le cadre du Plan « E-comptes » : le « tableau d'analyse prospectif ». Ce tableau se construira sur le même concept et le même canevas que la synthèse analytique, dans un objectif d'économie d'échelle, de cohérence et de continuité d'analyse entre les budgets et les comptes. Ce tableau d'analyse prospectif est actuellement mis au point par voie de test dans quelques communes et CPAS pilotes, sous la direction de la commission E-comptes et en collaboration avec le CRAC, en raison de son expertise dans le domaine.

Ce tableau sera produit par le logiciel « E-comptes », qui est en voie d'implantation.

Notons aussi que de manière plus générale, l'avis de la commission doit également porter sur la légalité du budget. Cette notion de légalité vise le respect des règles budgétaires définies dans les dispositions légales et la circulaire budgétaire.

Art. 13.

◀ Art. 13.

Une fois qu'il est définitivement approuvé, le budget est exécutoire, *sans préjudice du contrôle par l'autorité de tutelle et le receveur communal de l'exécution des crédits qui y sont portés.*

Cette petite modification met une nouvelle fois l'accent sur le rôle de contrôle du receveur au niveau de l'exécution du budget.

Le contrôle ici visé est celui de l'utilisation des crédits, notamment le respect du principe de spécialité du budget, qui interdit d'utiliser un article à d'autres fins que celles énoncées dans son libellé.

Art. 14.

◀ Art. 14.

§ 1. Avant l'arrêt définitif du budget, il peut être pourvu par des crédits provisoires aux dépenses du service ordinaire pour lesquelles un crédit exécutoire était inscrit au budget de l'exercice précédent.

Toutefois, lorsque le budget n'est pas encore voté, les crédits provisoires sont arrêtés par le conseil communal et, lorsque la loi ou le décret l'exige, approuvés par l'autorité de tutelle.

§ 2. Les crédits provisoires ne peuvent excéder par mois écoulé ou commencé le douzième :

1° du crédit budgétaire de l'exercice précédent lorsque le budget de l'exercice n'est pas encore voté.

Cette restriction n'est pas applicable aux dépenses relatives à la rémunération du personnel, au paiement des primes d'assurances, des taxes et *de toute dépense strictement indispensable à la bonne marche du service public. Dans ce dernier cas, l'engagement de la dépense ne pourra s'effectuer que moyennant une délibération motivée du collège, ratifiée à la plus proche séance du conseil communal.*

2° du crédit budgétaire de l'exercice en cours, lorsque le budget de l'exercice est déjà voté.

Pour éviter des situations préjudiciables à la bonne marche des services publics, les exceptions à la restriction des

douzièmes provisoires ont été étendues à « toute dépense strictement indispensable à la bonne marche du service public ».

Afin d'éviter autant que possible des dérives dans l'utilisation de cet assouplissement de la règle, il faudra, avant d'avoir la possibilité d'engager une dépense dans ce cadre, obtenir une délibération motivée du collège.

Celle-ci devra donc être formalisée par écrit et dûment motivée en regard du préjudice pour la bonne marche du service public.

De plus, cette décision devra être ratifiée à la plus proche séance du conseil.

Il y a donc un parallélisme évident avec la procédure d'urgence prévue par l'article L1311-5 CDLD, avec, *in fine*, l'activation de la responsabilité personnelle du collègue en cas de refus de ratification par le conseil.

Évidemment, toute la difficulté consistera à définir ce qui est « strictement » indispensable ou pas à la bonne marche du service public.

Art. 16. ►►

On peut considérer que pour en apprécier la pertinence, il y a lieu d'examiner si la non-exécution de l'engagement de la dépense aurait pour conséquence d'empêcher que l'obligation de service public soit rencontrée.

Tels serait le cas, par exemple, d'une dépense visant à procéder à la réparation du matériel informatique indispensable à la délivrance des cartes d'identité.

Un assouplissement supplémentaire du régime des douzièmes provisoires découle de la suppression des dépenses facultatives (voir ci-avant). De ce fait, la mention « les crédits provisoires ne concernent que les dépenses ordinaires obligatoires » a été supprimée dans le nouveau texte. Les exceptions visées au point 1 ne sont pas reprises dans la présentation du texte sous le point 2.

Il y a là un problème de texte qui devra faire l'objet d'une rectification officielle.

Art. 15. ►

Art. 15.

Les modifications budgétaires sont soumises aux mêmes procédures que celles applicables au budget. Elles sont dûment justifiées pour chaque crédit budgétaire. Chaque modification budgétaire ordinaire et/ou extraordinaire sera décidée par une seule et même délibération du conseil communal.

Il ne sera transmis à l'autorité de tutelle après le 15 novembre de l'exercice que les modifications budgétaires stric-

tement indispensables au bon fonctionnement de la commune et dont il n'a pas été possible de tenir compte dans le budget avant cette date.

Le nouveau texte incorpore ce qui était déjà réclamé par voie de circulaire, et ce afin de tenir compte des délais de tutelle nécessaires pour obtenir une modification exécutoire avant la fin de l'exercice.

Le conseil communal ne peut voter une modification budgétaire extraordinaire isolée, sauf si elle n'a aucun impact sur le service ordinaire.

Afin d'être logique avec la demande visant à tenir compte de tous les impacts prévisibles des décisions d'investissements extraordinaires, il est ici demandé de ne pas « oublier » d'effectuer les modifications de crédits budgétaires ordinaires, afin de tenir compte des répercussions financières éventuelles pour le service ordinaire.

Art. 16.

Doivent être inscrits à la plus proche séance du conseil communal, les crédits budgétaires nécessaires pour couvrir les dépenses effectuées en vertu de l'article L1311-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et celles effectuées par prélèvement d'office, ainsi que les crédits budgétaires afférents à des recettes imprévues.

Le texte précédent disposait, quant à lui, que : « Doivent être inscrits au plus tôt dans les modifications budgétaires, les crédits budgétaires nécessaires pour couvrir les dépenses effectuées en vertu de l'article 249 de la nouvelle loi communale et celles effectuées par prélèvement d'office, ainsi que les crédits budgétaires afférents à des recettes imprévues. »

À propos de cet article, dont la compréhension est problématique, le Ministre a tenu à préciser dans une de ses réponses officielles :

« Le nouvel article 16 dispose que : « Doivent être inscrits à la plus proche séance du conseil communal, les crédits budgétaires nécessaires pour couvrir les dépenses effectuées en vertu de l'article L1311-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et celles effectuées par prélèvement d'office, ainsi que les crédits budgétaires afférents à des recettes imprévues. »

Si je me réfère aux travaux préparatoires de la réforme, l'intention de cette modification était que le conseil soit

informé, dès sa plus proche séance, des décisions prises par le collège en application de l'article L1311-5 CDLD disposant que « Le conseil communal peut toutefois pourvoir à des dépenses réclamées par des circonstances impérieuses et imprévues, en prenant à ce sujet une résolution motivée. Dans le cas où le moindre retard occasionnerait un préjudice évident, le [collège communal (Décr. 8.12.2005, M.B. 2.1.2006)] peut, sous sa responsabilité, pourvoir à la dépense, à charge d'en donner, sans délai, connaissance au conseil communal qui délibère s'il admet ou non la dépense. »

Le décret n'impose pas au conseil de procéder à une modification budgétaire à sa plus proche séance, mais de « délibérer s'il admet ou non la dépense ». Le nouveau texte ne fait d'ailleurs plus mention de modification budgétaire et doit se comprendre comme une obligation d'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche séance l'information relative aux crédits budgétaires nécessaires à la couverture de la dépense urgente afin que le conseil délibère s'il admet ou non la dépense et, par conséquent, son inscription à la plus proche modification budgétaire.

Précisons également que la présente réforme a aussi pour but de réduire le nombre de modifications budgétaires dans un souci de simplification administrative, raison pour laquelle la notion d'enveloppe budgétaire a été élargie à l'article 11.

Enfin, l'article 16 vise les dépenses urgentes rendues nécessaires par des circonstances impérieuses et imprévues qui nécessitent une action immédiate pour éviter un « préjudice évident ». Le simple dépassement d'une enveloppe budgétaire en raison d'une estimation trop serrée n'entre pas dans la catégorie des dépenses ici visées.

Titre III Du patrimoine et de la gestion

Chap. I Du patrimoine et du bilan

Art. 17.

§ 1. La situation générale de la commune au 31 décembre de chaque exercice est déterminée par un bilan.

§ 2. L'actif du bilan, qui est constitué de l'ensemble des avoirs et droits rassemblés par l'utilisation des valeurs du passif, comprend :

- 1° les actifs immobilisés, qui sont les biens acquis par la commune de façon durable, soit :
 - a) les immobilisations incorporelles ;
 - b) les immobilisations corporelles comprenant le patrimoine immobilier et le patrimoine mobilier ;
 - c) les crédits et prêts octroyés ;
 - d) les immobilisations financières ;
- 2° les actifs circulants, qui sont les avoirs et droits de la commune, soit :
 - a) les stocks ;
 - b) les créances à un an au plus ;
 - c) les placements de trésorerie à un an au plus ;
 - d) les valeurs disponibles ;
 - e) les comptes de régularisation.

§ 3. Le passif du bilan, qui donne l'origine des ressources dont la commune dispose pour réaliser ses objectifs, comprend :

- 1° les fonds propres, qui sont les moyens investis par la commune et dont elle est propriétaire, soit :
 - a) le capital initial ;
 - b) les résultats capitalisés ;
 - c) les résultats des exercices antérieurs ;
 - d) les réserves ;
 - e) les subsides d'investissement reçus ;
 - f) les provisions pour risques et charges.
- 2° les fonds externes ou la dette, qui sont les moyens mis à la disposition de la commune par des tiers, soit :
 - a) les dettes à plus d'un an ;
 - b) les dettes à un an au plus ;
 - c) les opérations pour compte de tiers ;
 - d) les comptes de régularisation.

§ 4. Au bilan de départ, le capital initial est constitué de la différence entre l'actif et le total des dettes, des réserves, du résultat cumulé des exercices antérieurs, des subsides d'investissement reçus et des provisions pour risques et charges.

La différence entre l'actif et les dettes donne la situation nette de la commune. Elle est corrigée chaque année par l'apport du solde du compte de résultats de l'exercice clôturé.

§ 5. Toutes les valeurs de bilan sont mentionnées en euros.

Art. 18.

Le compte de résultats comprend l'enregistrement comparé et la différence entre les produits et les charges de la commune au cours de l'exercice.

◀◀ Titre III

◀◀ Chap. I

◀◀ Art. 17.

◀ Art. 18.

Les produits et les charges sont de trois ordres :

1° produits et charges courants : ceux-ci sont formés des droits constatés et des dépenses imputées aux articles budgétaires du service ordinaire ;

2° produits et charges résultant des variations normales des valeurs de bilan ou des redressements des charges et des produits. Ils résultent notamment :

- a) des dotations aux amortissements et aux provisions pour risques et charges ;
- b) des variations de stocks ;
- c) des opérations de redressement comptable concernant l'imputation du remboursement périodique des emprunts ;
- d) des apports des travaux effectués en régie aux biens de l'actif immobilisé ;
- e) *des réévaluations de la valeur des biens de l'actif immobilisé visées à l'article 21 § 1.*

Relèvent désormais des produits courants les réévaluations induites par :

- soit l'indice des prix à la construction (abex) ;
- soit le rendement, pour la commune, du centime additionnel au précompte immobilier.

Art. 19. ►►

Il a été considéré comme plus logique de faire figurer ces réévaluations obligatoires et annuelles dans le résultat courant, plutôt que de le reprendre dans le résultat exceptionnel.

3° produits et charges exceptionnels et réserves :

- a) les produits de cette nature résultent notamment :
 - de réévaluations de la valeur des biens de l'actif immobilisé visées à l'article 21 § 2 ;
 - de plus-values réalisées lors de la cession de biens de l'actif immobilisé ;
 - de dédommagements exceptionnels reçus pour les biens du patrimoine ;
 - de prélèvements sur les réserves ;
 - de tout autre apport exceptionnel du service ordinaire ou du service extraordinaire ;
- b) les charges de cette nature résultent notamment :
 - de réévaluations de la valeur des biens de l'actif immobilisé visées à l'article 21 § 2 ;
 - de plus-values exceptionnelles enregistrées par les emprunts publics émis par la commune ;
 - de la mise en non-valeurs ou en irrécouvrables d'impositions communales, créances, crédits et prêts octroyés, visée à l'article 51 ;
 - de moins-values réalisées lors de la cession ou à l'occasion de la perte de biens de l'actif immobilisé ;

- de dédommagements exceptionnels de tiers par la commune ;
- de dotations aux réductions de valeur ;
- de dotations au fonds de réserve ordinaire ou extraordinaire.

Le compte de résultats enregistre les résultats suivants :

- a) boni d'exploitation ou mali d'exploitation : le résultat dégagé par la comptabilité générale et déterminé par la comparaison des charges et des produits visés aux 1° et 2° ;
- b) boni ou mali exceptionnel : le résultat dégagé par la comptabilité générale et déterminé par la comparaison des charges et des produits visés au 3° ;
- c) boni ou mali de l'exercice : le résultat d'exploitation augmenté du résultat exceptionnel.

On notera la disparition de la notion de « simple » transfert d'un service budgétaire à l'autre, puisque cette opération n'est désormais plus autorisée que par voie de prélèvement.

Art. 19.

L'administration communale tient l'inventaire détaillé de ses biens mobiliers et immobiliers qui ont une durée d'amortissement de plus d'un an.

Pour le petit mobilier ou le petit outillage acquis à l'ordinaire, un système de suivi des biens, arrêté selon les directives du Ministre, sera mis en place.

Sur base d'un document arrêté en collège, le receveur communal est immédiatement tenu informé des pertes, vols ou déclassement des biens repris à l'actif, ainsi que de toute opération affectant le passif, et procède aussitôt aux corrections des valeurs reprises au bilan.

Pour vérification, le receveur communal communique annuellement aux services communaux une liste des comptes particuliers des biens repris à l'actif.

Cet article a subi une importante modification, qui trouve son fondement dans un constat de carence assez généralisée de la qualité des inventaires et dans un souhait politique de mieux contrôler les biens en circulation dans les différents services communaux.

Le premier paragraphe de l'ancienne disposition prévoyait :

« L'administration communale tient l'inventaire détaillé, complet et valorisé de tous ses biens, avoirs, droits et créances, ainsi que de ses subsides d'investissement et de

sa dette. L'inventaire mentionne, en outre, les obligations qui grèvent les valeurs susmentionnées ainsi que les avals et garanties accordés. »

Dans un souci de simplification administrative, l'obligation d'inventaire a été réduite aux « **biens mobiliers et immobiliers qui ont une durée d'amortissement de plus d'un an** », soit, dans la pratique, les biens acquis au service extraordinaire.

Cet inventaire est possible au travers de la comptabilité communale. En effet, lorsque le receveur impute une dépense relative à un bien relevant de l'extraordinaire, cette imputation génère un mouvement comptable sur un compte particulier d'actif tenu par bien ou par groupement de biens similaires dans certains cas.

Si l'on vend ce bien, ou qu'il est détruit, l'opération qui acte cela en comptabilité va aller solder la valeur de ce compte à l'actif. De facto, cela équivaut à un inventaire, à condition que les mécanismes d'information du receveur fonctionnent en cas de perte, vol ou déclassement (d'où l'importance du 2^e paragraphe de l'article).

L'obligation d'inventaire a été supprimée pour les avoirs, les droits et créances, ainsi que pour les subsides d'investissement et la dette, et ce en raison de leur « traçabilité » dans la comptabilité informatique actuelle.

Aujourd'hui, tous les logiciels comptables du marché intègrent un chargement détaillé emprunt par emprunt des fichiers de la dette, ce qui est beaucoup plus fiable qu'un inventaire manuel.

Nul subside d'investissement n'échappe non plus à une comptabilité détaillée par subside, grâce aux mécanismes des comptes particuliers 04.

Les avoirs en compte ou en caisse font tous l'objet d'un compte particulier 07 individualisé avec tous les mouvements quotidiens. Il en va de même pour les créances, également individualisées dans la comptabilité par débiteur. Le Ministre devra toutefois arrêter « **un système de suivi des biens** » pour le petit mobilier ou le petit outillage acquis à l'ordinaire.

Cette mesure, qui entre dans le domaine du contrôle interne, sera étudiée en collaboration avec les fédérations de secrétaires et de receveurs, afin d'aboutir à un système qui allie fiabilité et faisabilité.

En effet, le nombre de ces biens est parfois très important, surtout dans les services de travaux ou dans les maisons de repos des CPAS.

Il est, en outre, important de souligner que la nouvelle disposition n'utilise pas le terme « inventaire », mais parle de « système de suivi », ce qui n'est pas un hasard mais une volonté de ne pas imposer un inventaire annuel strict et lourd à gérer dans les faits.

Le système qui sera probablement proposé visera surtout à mettre en place un mécanisme de relevé à l'acquisition, assorti d'un contrôle ponctuel de vérification.

Art. 20.

La comptabilité distingue la valeur du terrain de celle des biens immeubles qui s'y trouvent.

◀ Art. 20.

Art. 21.

§ 1. Les biens du patrimoine immobilier sont réévalués annuellement, à l'exception des bois sur pied.

La réévaluation est opérée, selon la nature du bien, en fonction :

- soit de l'indice des prix à la construction ;
- soit du rendement, pour la commune, du centime additionnel au précompte immobilier.

Le Ministre détermine lequel de ces deux critères doit être appliqué dans chaque cas.

En ce qui concerne la voirie, seul le terrain fait l'objet d'une réévaluation annuelle.

◀ Art. 21.

§2. Au cas où se produiraient des fluctuations importantes et non occasionnelles du marché, le Ministre peut imposer une réévaluation exceptionnelle des biens du patrimoine immobilier, à condition qu'aucun des critères visés au § 1^{er} ne puisse suffire à rendre compte de ces fluctuations.

Art. 22.

L'amortissement est annuel et linéaire.

Les biens sont soumis à l'amortissement conformément à l'annexe au présent arrêté.

Les subsides d'investissement doivent être réduits au rythme de l'amortissement du bien auquel le subside a été affecté.

◀ Art. 22.

Les durées prévues par la nouvelle annexe, reproduite ci-après, sont inchangées.

Durée des amortissements des biens selon leur nature (article 22 du Règlement Général de la Comptabilité Communale)

Nature des actifs immobilisés	Durée des amortissements
I. Immobilisations incorporelles	
Plans d'aménagement, d'urbanisme et autres études	5 ans
Plans et études abandonnés	dans l'année
II. Patrimoine immobilier	
II. 1. Terres et terrains non bâtis	
Terres agricoles	- (*)
Terrains à bâtir non bâtis	- (*)
Terrains industriels	- (*)
Terrains des parcs, jardins, plaines de jeux et de sports, cimetières	- (*)
Terrains forestiers et réserves naturelles	- (*)
Bois sur pied	- (*)
Plantations sur les terrains	- (*)
Autres terrains	- (*)
(*) Equipement, maintenance extraordinaire et plantations amortissables	Maximum 15 ans
II. 2. Constructions et leurs terrains	
Terrains des constructions	- (*)
Bâtiments administratifs	Bâtiments : 50 ans (*)
Bâtiments scolaires	
Bâtiments industriels et d'exploitation	
Bâtiments culturels, culturels et sportifs	
Bâtiments sans destination spécifique non valorisés au bilan de départ et monuments	
Autres bâtiments	
(*) Equipement et maintenance extraordinaire	Maximum 15 ans
II. 3. Voirie	
Terrains de voirie	-
Terrassements et empièvements de la voirie	30 ans (*)
Revêtements de la voirie (couche d'usure)	5 ans
Accessoires de la voirie	30 ans (*)
Canalisations d'égouts	50 ans (*)
Canalisations d'eau	30 ans (*)
Autres canalisations	30 ans (*)
Éclairage public	30 ans (*)
Plantations de voirie	- (*)
(*) Maintenance extraordinaire et plantations de voirie	Maximum 15 ans
II. 4. Ouvrages d'art	
Terrains des ouvrages d'art	-
Ouvrages d'art	50 ans (*)
(*) Maintenance extraordinaire	Maximum 15 ans
II. 5. Cours et plans d'eau	
Terrains des cours d'eau et plans d'eau	-
Cours et plans d'eau	50 ans (*)
(*) Maintenance extraordinaire	Maximum 15 ans

III. Patrimoine mobilier	
III. 1. Mobilier et signalisation routière	
Mobilier de bureau	10 ans
Signalisation routière et petits équipements de voirie	5 ans
Autres mobiliers	10 ans
III. 2. Matériel de bureau	
Machines à écrire	5 ans
Matériel de reprographie	
Matériel informatique	
Autres matériel de bureau	
III. 3. Matériel de transport	
Motos, vélos et vélomoteurs	5 ans
Autos et camionnettes	5 ans (*)
Camions	10 ans (*)
Véhicules spéciaux et autres véhicules	10 ans (*)
(*) Maintenance extraordinaire	Maximum 5 ans
IV. Matériel d'équipement et d'exploitation	
Matériel d'équipement et d'exploitation	10 ans (*)
(*) Maintenance extraordinaire	Maximum 5 ans
V. Patrimoine immobilier divers	
Patrimoine artistique	-
Cheptel	1 an
Autres investissements mobiliers	1 an
VI. Acquisition d'immobiliers et travaux en cours d'exécution	
Achat, aménagement et équipement de terrains en cours d'exécution	-
Achat, construction et maintenance de bâtiments en cours d'exécution	-
Travaux d'infrastructure et de voirie en cours d'exécution	-
Études, plans d'urbanisme et d'aménagement en cours d'exécution	-
Investissements immobiliers en location – financement en cours d'exécution	-
VII. Subsidés d'investissement accordés en capital	
- aux entreprises privées	10 ans maximum Dans des cas spécifiques, le conseil communal peut, par décision motivée, augmenter la durée de l'investissement
- aux ménages	
- aux ASBL	
- aux autres organismes	
- à l'autorité supérieure	
- aux autres pouvoirs publics	
VIII. Emphytéose, superficie, location-financement	
Droits réels sur biens immobilisés en emphytéose ou superficie	Durée du contrat
Immeubles en location-financement	50 ans
Mobilier en location-financement	5 ou 10 ans selon la nature
Matériel de bureau en location-financement	5 ans
Matériel de transport en location-financement	5 ou 10 ans selon la nature
Matériel d'exploitation en location-financement	10 ans

Art. 23. ► **Art. 23.**

La commune peut prévoir une gestion du stock, selon les règles fixées par le Ministre.

Cette disposition existait déjà dans le RGCC de 1990, et aucun Ministre n'a jamais arrêté de règles en la matière. Il faut bien reconnaître que la complexité administrative d'une gestion du stock traduite dans la comptabilité n'a jamais soulevé beaucoup d'enthousiasme.

Cependant, je pense qu'une gestion ciblée, tenue de manière extracomptable, est à recommander, surtout à l'heure où il est de plus en plus question de « marchés stock », dans un objectif de réalisation d'économies.

Art. 24. ► **Art. 24.**

Par dérogation à l'article 52, le paiement des charges nettes salariales et la perception d'un produit relatif à l'exercice suivant sont autorisés et comptabilisés sur un compte de régularisation qui n'influence pas le résultat de l'exercice.

À l'ouverture de l'exercice suivant, ces comptes sont soldés par l'enregistrement d'un droit constaté ou d'une imputation.

Depuis des années, la question du moment de la liquidation des salaires anticipatifs afférents au mois de janvier suscitait un vif débat entre les receveurs.

Les uns jugeaient illégale la pratique visant à liquider ces traitements à la fin du mois de décembre, les autres estimaient que l'existence d'un compte général de charge à reporter dans la comptabilité leur permettait de rencontrer cette demande du personnel visant à créditer leur compte avant d'éventuels prélèvements de leur banque. Il va sans dire que cette demande était surtout accentuée dans une période de fin d'année où les dates de congés bancaires allongeaient le délai effectif de paiement.

Le Gouvernement wallon a tranché afin d'éviter de porter préjudice au personnel, estimant que d'un point de vue comptable, l'engagement et l'imputation s'opéraient sur l'exercice suivant. Le décaissement anticipé en classe 4 via un compte de charge à reporter n'a aucune influence sur la comptabilité budgétaire, et la dépense est imputée dans le bon exercice. L'opération s'assimile en quelque sorte au paiement d'une avance sur le net qui, de surcroît, fera l'objet d'un mandatement en classe 49 au vu des nouvelles dispositions.

Précisons encore que cette opération « d'avance », non budgétaire à ce stade, n'est pas en contradiction avec le prescrit de l'article 52 : « Sauf exception établie par la loi ou le **présent règlement**, nulle dépense **budgétaire** ne peut être acquittée qu'après engagement définitif et imputation aux articles budgétaires concernés ».

Si l'on se réfère au CDLD, il est toutefois troublant d'y lire :

« Art. L1311-3. Aucun paiement sur la caisse communale ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une allocation portée au budget, d'un crédit spécial, ou d'un crédit provisoire alloué dans les conditions et limites fixées par le Gouvernement. »

Prise au pied de la lettre, cette disposition semble interdire tout paiement (hormis les cas d'urgence visés au CDLD 1311-5) sans crédit, qu'il soit budgétaire, spécial ou provisoire.

On peut dès lors se poser la question plus générale de la base légale de tous les paiements en classe 4 hors crédit en cours depuis 1995. Cette disposition préexistait avant l'entrée en vigueur de la nouvelle comptabilité dans l'ancien article 247 de la loi communale. À cette époque, les budgets comportaient un volet « pour ordre ».

Bien que n'ayant trouvé aucun texte à ce sujet, ni dans les travaux préparatoires, ni chez les auteurs, j'estime qu'une interprétation raisonnable est de considérer que les paiements opérés à partir de la classe 4 ne contreviennent pas à l'article 1311-3 du CDLD car ils seraient assimilables à des paiements :

- soit dont l'origine est couverte par un crédit budgétaire, ce qui est le cas pour les dépenses salariales où seul le brut est engagé au plan budgétaire, les paiements des retenues (ONSS, précompte, saisies...) s'opérant en débitant les comptes de classe 4, crédités au préalable lors de l'imputation du brut ;
- soit qui consistent en une réexpédition de fonds « étrangers » au budget de la commune (erreurs, retours bancaires, TVA, récupérations à charge de tiers...) et dont la restitution au destinataire légitime découle d'autres règles de droit ;
- soit dont le mécanisme résulte d'une exception légale.

Sous cet angle, qu'en est-il du paiement anticipé d'une partie d'une charge (le net), dont le brut sera rattaché à l'ouverture de l'exercice à une allocation budgétaire, strictement balisée par le RGCC, et, de surcroît, compatible avec son article 52 ?

Trancher en affirmant qu'un tel paiement demeure illégal, et donc que cette disposition du RGCC contrevient au CDLD me semble, en l'état de la question, excessif, et ce d'autant plus que le Conseil d'État n'a formulé aucune objection quant à cette façon de procéder dans son avis relatif au nouveau RGCC.

Il m'apparaît donc qu'en la matière, le doute doit bénéficier aux agents communaux.

Il va de soi qu'il ne faut pas oublier de rattacher cette opération à la budgétaire en soldant le compte de charge à reporter à l'ouverture de l'exercice suivant.

L'opération a volontairement été limitée aux dépenses afférentes au salaire net ; il ne saurait être question d'utiliser ce processus pour liquider anticipativement le pré-compte professionnel afférent au mois de janvier, ce qui, de toute façon, n'aurait pas de justification puisque le délai de paiement de celui-ci se situe en février.

Chap. II | Des emprunts

Art. 25.

Sur décision du conseil communal, la commune peut contracter des emprunts pour couvrir le montant des dépenses extraordinaires.

Le délai de remboursement des emprunts ne peut excéder la durée d'amortissement des biens pour lesquels ces emprunts ont été contractés.

Le fichier de la dette mentionne par année et par emprunt les tranches de remboursement et les intérêts dus, sur la base du taux en vigueur.

Art. 26.

Préalablement à l'établissement du bilan, la dette à plus d'un an est réduite du montant des tranches de remboursement venant à échéance au cours de l'exercice suivant, lesquelles sont portées dans la dette à un an au plus.

Art. 27.

§ 1. Sauf convention contraire, les communes peuvent acquérir les titres de leurs propres emprunts, mais uniquement en vue d'un remboursement anticipé.

Le montant des crédits budgétaires inscrits à cette fin au budget communal est transféré à un fonds de remboursement des emprunts publics.

La partie des annuités ordinaires correspondant à la valeur normale de remboursement et aux intérêts des obligations et titres remboursés anticipativement est transférée aux échéances au même fonds.

Les titres rachetés ne peuvent être remis en circulation.

§ 2. Sont annulés immédiatement par l'apposition d'une marque indélébile :

1° les titres rachetés, lors de leur rachat ;

2° les titres remboursés, lors de leur remboursement ;

3° les coupons d'intérêts, classés par échéance, lors de leur paiement.

§ 3. Au moins une fois par an, l'annulation des obligations et titres rachetés ou remboursés, ainsi que des coupons d'intérêts y attachés, est constatée par un procès-verbal approuvé par le collège communal et déposé dans les archives communales. Une copie de ce procès-verbal est jointe aux comptes annuels en justification des remboursements et paiements effectués.

Chap. III | De la trésorerie et des fonds placés

Art. 28.

Le collège communal veille à ce que l'encaisse communale dispose des moyens de trésorerie suffisants pour faire face en tout temps aux engagements et dépenses de la commune.

Il veille également à ce que les décisions de lever des impôts, de contracter des emprunts ou des ouvertures de crédit, soient prises et exécutées sans délai.

Sur décision du conseil communal, la commune peut contracter des ouvertures de crédit en escomptant des subsides ou d'autres recettes prévues au budget.

Art. 29.

Les placements réalisés au moyen de fonds spéciaux provenant de dons et legs ayant une destination déterminée, ainsi que les revenus de ces placements, sont imputés aux articles budgétaires propres à chacun de ces fonds. Ces placements font l'objet d'une gestion distincte tant à l'inventaire qu'en comptabilité.

Art. 30.

Les placements ne peuvent être réalisés qu'auprès d'institutions financières qui satisfont, selon le cas, au prescrit des articles 7, 65 et 66 de la loi du 22 mars 1993 relative

◀◀ Chap. II

◀ Chap. III

◀◀ Art. 25.

◀ Art. 28.

◀◀ Art. 26.

◀ Art. 29.

◀◀ Art. 27.

◀ Art. 30.

au statut et au contrôle des établissements de crédits, et à la condition expresse de prévoir une garantie de remboursement du capital placé. Les placements à moins d'un an relèvent de la responsabilité du receveur communal. Les placements dont l'échéance excède un an sont effectués par le receveur communal conformément aux articles L1222-1 à -4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

L'article 30 relatif aux placements a été remanié pour étendre les possibilités de placement aux établissements de crédit relevant du droit d'un autre État membre de l'Union européenne, qui sont habilités, en vertu de leur droit national, à exercer, dans leur État d'origine, des activités bancaires reprises dans la liste prévue à l'article 3, § 2 de la loi du 22 mars 1993, et peuvent entamer ces activités en Belgique dès que la Commission bancaire a notifié à ces établissements la réception de la communication qui lui a été faite par l'autorité de contrôle de l'État d'origine de ces établissements.

La Commission bancaire publie au Moniteur belge la liste de ces établissements, ainsi que les modifications qui y sont apportées en cours d'année.

Dans le souci de gestion en « bon père de famille » qui a toujours été préconisé, le nouveau texte fait explicitement état de la condition expresse de prévoir une garantie de remboursement du capital placé.

Enfin, les placements à plus d'un an sont effectués par le receveur, conformément aux articles L1222-1 à -4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ce qui, en clair, signifie que c'est le conseil qui arrête les conditions de ces placements à plus d'un an.

Art. 23. ► **Art. 31.**

§ 1. Le receveur communal est responsable de l'encaisse, à l'exception de celle des comptes de tiers et des régies communales *qui ne sont pas gérés dans le cadre de sa mission.*

L'ajout de ce texte vise à clarifier la portée de la responsabilité du receveur, en excluant de celle-ci les comptes de tiers qui ne font pas partie de sa comptabilité, tels, par exemple, les comptes du « système I » des résidents des maisons de repos.

Cela ne signifie pas que les receveurs ne peuvent s'acquitter de cette mission, mais s'ils le font, c'est à titre privé en qualité de mandataire dûment désigné.

Les fonds de l'encaisse sont gérés de manière distincte dans les écritures comptables, qui en mentionnent chaque mouvement.

§ 2. *Dans le cas où une activité ponctuelle ou récurrente de la commune exige d'avoir recours à des paiements au comptant sans qu'il soit matériellement possible de suivre la procédure d'engagement, d'ordonnancement et de mandatement prévue à l'article 51, le conseil communal peut décider d'octroyer une provision de trésorerie, à hauteur d'un montant maximum strictement justifié par la nature des opérations, à un agent de la commune nommément désigné à cet effet.*

Dans ce cas, le conseil communal définit la nature des opérations de paiement pouvant être effectuées.

Cette provision sera reprise à hauteur de son montant dans la situation de caisse communale.

En possession de la délibération, le receveur remet le montant de la provision au responsable désigné par le conseil, ou le verse au compte ouvert à cet effet au nom du responsable, conformément à la décision du conseil.

Sur base de mandats réguliers, accompagnés des pièces justificatives, le receveur procède au renflouement de la provision à hauteur du montant mandaté.

Pour chaque provision, le responsable dresse un décompte chronologique détaillé des mouvements de caisse opérés. Ce décompte est joint aux pièces du compte d'exercice consultables par les conseillers.

Cette disposition, rédigée alors que le monde local était secoué par les « affaires », comble un vide juridique de manière très explicite, afin de baliser la procédure dite des « provisions valant caisse en espèce ».

Elle reste exceptionnelle et limitée aux cas où il est matériellement impossible de suivre la procédure normale du circuit d'une dépense, par exemple, lors d'un déplacement à l'étranger d'une mission communale ou pour l'accompagnement d'un voyage scolaire lorsque tous les frais ne peuvent être anticipés.

Afin d'instaurer un minimum de contrôle, il est stipulé que le responsable doit conserver toutes les pièces justificatives et tenir un relevé chronologique de ses dépenses. Ce relevé doit être conservé et est consultable par les conseillers lors de l'examen des pièces du compte.

Art. 32.

Sauf cas exceptionnels, le receveur communal *procède aux paiements par voie de virement bancaire, électronique, d'émission de chèques ou de documents bancaires assimilés. Il veille à ce que les fonds en espèces recueillis dans les différents services communaux soient régulièrement portés en comptes ouverts auprès d'institutions financières.*

Cette disposition officialise les moyens de paiement électroniques et rappelle qu'il est préférable de rapatrier régulièrement en compte bancaire les différentes encaisses des services communaux. Cette mesure vise à éviter la conservation de liquidités au-delà de ce qui est nécessaire, afin de garantir la sécurité des agents communaux.

Art. 33.

Le receveur communal est responsable des pertes d'intérêts qui pourraient résulter :

- 1° des retards qui lui sont imputables dans le recouvrement des impositions et revenus de la commune ;
- 2° du maintien de fonds communaux en caisse ou en comptes improductifs au-delà des normes fixées par le collège ;
- 3° du maintien d'un solde négatif aux comptes courants lorsque les fonds restés en caisse excèdent ceux nécessaires au règlement des proches échéances de paiement.

Titre III De la comptabilité

Chap. I Généralités

Art. 34.

Le collège communal et, sous son autorité, le receveur communal sont chargés de la tenue de la comptabilité de la commune.

Le collège communal met à la disposition du receveur les moyens matériels nécessaires à l'exercice de ses attributions, ainsi que le personnel nécessaire.

Art. 35.

§ 1. *À l'issue de la clôture de chaque compte d'exercice, les documents suivants doivent être imprimés et archivés sur papier :*

- 1° le grand-livre des articles budgétaires ;
- 2° le grand-livre des comptes généraux.

Exit donc l'impression obligatoire des journaux. Ceux-ci nécessitaient souvent une grande quantité de papier et de ressources d'impression, pour une consultation de toute manière malaisée et peu fréquente en raison de leur volume. ◀◀ Art. 32.

Par contre, l'obligation d'imprimer les grands-livres budgétaires et généraux a été maintenue. Lors de ses travaux, la commission « RGCC » a finalement opté pour ce maintien en raison de l'importance de ceux-ci pour la compréhension de la comptabilité et par sécurité supplémentaire en cas de défaillance des sauvegardes informatiques.

En corollaire, on notera l'apparition de l'obligation de sauvegarde informatique :

Le collège communal veillera à ce que les données comptables soient régulièrement sauvegardées sur un support informatique stocké à l'extérieur du bâtiment abritant le matériel informatique contenant les bases de données comptables. ◀◀ Art. 33.

On notera aussi la disparition de l'obligation de faire parapher les feuilles des livres journaux par le bourgmestre ou le commissaire d'arrondissement.

§ 2. Toute écriture est fondée sur des pièces justificatives. Sur les pièces justificatives figurent :

- 1° un numéro d'ordre correspondant à leur comptabilisation ;
- 2° l'exercice ;
- 3° le numéro de l'article budgétaire ;
- 4° une mention de contrôle du droit constaté ou de l'engagement. ◀◀ Titre III

Les pièces délivrées par des tiers et se rapportant à des services rendus ou à des fournitures faites à la commune sont, en outre, visées pour réception. ◀◀ Art. 34.

§ 3. Les écritures comptables sont effectuées jour par jour, du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Chaque inscription porte un numéro d'ordre. Il n'est laissé ni blanc ni interligne. Toute rectification est signalée par un signe distinctif placé en évidence en début de ligne. Tout montant négatif est précédé d'un signe distinctif. ◀◀ Art. 35.

§ 4. Les augmentations des postes d'actif et de charges sont portées à leur débit, et les diminutions à leur crédit. Les augmentations des postes de passif et de produits sont portées à leur crédit, et les diminutions à leur débit.

Les mouvements des comptes généraux débitent les uns au crédit des autres.

§ 5. Il peut être ouvert des livres auxiliaires lorsque le volume des opérations le requiert. Ces livres auxiliaires sont tenus suivant les mêmes règles que les livres principaux.

§ 6. La comptabilité est clôturée au moins une fois par mois. Lors de chaque clôture, le receveur communal dresse une situation de caisse établissant la concordance des écritures avec l'encaisse, *et la communique pour information au collège.*

Une nouvelle obligation d'information apparaît ici, notamment pour renseigner le collège mensuellement sur l'état de la trésorerie.

L'information sur l'état de la trésorerie est, en effet, un élément primordial de la gestion communale. C'est également pour cette raison qu'un volet de la synthèse analytique lui est spécialement consacré, et qu'une des fonctionnalités du logiciel « E-comptes » permet d'éditer un suivi de celle-ci.

§ 7. *Les livres et pièces justificatives sont conservés par le receveur communal jusqu'à l'arrêt définitif des comptes. Ils sont conservés pendant trente ans par la commune.*

Dans un souci d'économie de moyens, de papier et d'emplacement d'archivage, l'obligation de remettre une copie des grands-livres au collège a été supprimée. La conservation d'un seul exemplaire suffit, d'autant plus que la sécurité informatique doit être renforcée.

§ 8. *Selon les critères arrêtés par le Ministre, et dans le respect des dispositions relatives à la protection de la vie privée, les systèmes informatiques comptables devront comporter un module d'extraction des données en vue de constituer une base locale de données comptables standardisées dont une extraction des données constitutives des budgets, des modifications budgétaires, des comptes et de leurs annexes légales sera transférée aux services compétents de la Région wallonne.*

Cette modification est fondamentale et ouvre la porte à toute une série de développements informatiques dans le cadre du Plan « E-comptes » initié par le Ministre Philippe Courard.

Le Plan « E-comptes »



À l'initiative du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, les pouvoirs locaux wallons sont en train d'être équipés d'un outil public gratuit d'analyse informatisée de leurs finances, dans le cadre d'un plan stratégique baptisé **Plan « E-comptes »**.

Ce plan, issu de la récente réforme de la comptabilité des communes et des centres publics d'action sociale, s'articule autour de quatre axes :

- génération, dans toutes les administrations, d'une Base de Données Comptables Standardisées (BDCS) au format informatique identique partout. Cette norme standardisée permet de réaliser d'importantes économies d'échelle dans le développement d'applicatifs d'analyse financière en aval des comptabilités, ainsi que leur mutualisation. En effet, grâce à cette standardisation, une application d'analyse conçue dans une commune fonctionnera dans toutes les autres ;
- implantation d'un logiciel gratuit permettant aux autorités locales d'analyser le contenu extrêmement riche et complet de ces bases standardisées ;
- alimentation des statistiques régionales et des analyses des autorités de tutelle à partir de ce nouveau standard, dans un souci d'économie d'échelle. Dans ce cas, les autorités régionales ne recevront pas l'intégralité des données comptables, mais seulement une extraction des totalisations nécessaires à la génération des comptes et budgets, dont la circulation sera ainsi dématérialisée ;
- développement d'une culture d'analyse de gestion et de transparence des finances locales.

Le logiciel « E-comptes », un outil :

● dynamique et évolutif :

Le logiciel « E-comptes », entièrement gratuit pour les administrations locales, a été développé par des fonctionnaires de terrain : receveurs, informaticiens, analystes... sous la direction de Rudy Coppens, receveur régional.

Il est conçu pour utiliser les données des BDCS et pour évoluer et s'enrichir progressivement de nouvelles fonctionnalités, car il comporte un module de génération de requêtes d'analyses échangeables entre les administrations sous forme de fichiers à télécharger sur le site officiel des pouvoirs locaux.

Pour dynamiser cet enrichissement mutuel, un club d'utilisateurs et de développeurs locaux a été créé, et un appel est lancé à toutes les fonctionnaires locaux intéressés. L'objectif est de mettre en place une culture d'échange de modules informatiques, afin d'améliorer, au profit de tous, la gestion et la maîtrise des finances locales.

- **de simplification administrative :**

En quelques minutes, le logiciel balaye les centaines de milliers de données des BDCS locales et génère des rapports standardisés mis au point par des experts des finances locales, dont :

- la synthèse analytique des comptes, d'ores et déjà opérationnelle, qui constitue la nouvelle annexe aux comptes et qui a été conçue pour présenter les données clés des finances locales de façon claire et accessible ;
- un tableau d'analyse financière prospectif, actuellement en phase de développement, qui ajoute à l'analyse des comptes la dimension budgétaire, couplée à un outil de projection ;
- diverses requêtes de suivi des dépenses et des recettes.

§ 9. Les extraits bancaires sous forme numérique sont admis au titre de pièces justificatives moyennant leur certification électronique. L'annotation prévue au § 2 du présent article est sans objet dans ce cas.

Le nouveau RGCC ne pouvait ignorer l'évolution technologique introduite, par exemple, par le projet « Papyrus » de Dexia.

Une certification électronique des extraits bancaires, technologiquement possible, est toutefois exigée afin d'en garantir l'authenticité et de prévenir toute falsification, en raison de l'importance de ces documents, appelés, le cas échéant, à servir de preuve ou de source de renseignement sur la nature d'une opération comptable.

Art. 36.

La comptabilité budgétaire enregistre et justifie :

- 1° en recettes : les droits à recette, les non-valeurs et les irrécouvrables ;
- 2° en dépenses : les engagements et les imputations comptables.

Elle est tenue en partie simple, au moyen du livre journal et du grand-livre des opérations budgétaires. Elle produit le compte budgétaire à l'échéance de chaque exercice. Il est établi au sein du compte budgétaire une distinction entre le service ordinaire et le service extraordi-

naire et, au sein de chacun de ceux-ci, entre l'exercice financier proprement dit et les exercices antérieurs.

Art. 37.

La comptabilité générale enregistre les mouvements des valeurs de bilan, les charges et les produits.

Elle est tenue en partie double, au moyen du livre journal et du grand-livre des opérations générales. Elle produit le bilan et le compte de résultats à l'échéance de chaque exercice.

Art. 38.

§ 1. Aux comptes généraux de bilan sont adjoints les comptes particuliers nécessaires.

À chaque moment, la balance des comptes généraux doit être justifiée par la balance des comptes particuliers.

§ 2. Les comptes généraux de charges et de produits peuvent être ventilés ou regroupés afin d'en permettre l'analyse, selon les modalités arrêtées par le Ministre.

Ce texte a été introduit afin d'ouvrir la porte à une comptabilité analytique FACULTATIVE. Il est prévu de constituer un groupe de travail afin de définir la meilleure manière d'y arriver en termes de pertinence d'information. À cet égard, la réflexion se placera dans le cadre des nouvelles potentialités du Plan « E-comptes ».

Art. 39.

Tous les mouvements de la comptabilité budgétaire et générale sont enregistrés au cours de l'exercice où ils se produisent.

Les opérations budgétaires imputables à un autre exercice sont spécifiées par l'indication de cet exercice.

Art. 40.

La classification fonctionnelle et économique et celle des comptes généraux et particuliers sont arrêtées par le Ministre.

Il arrête également les plans comptables minima fondés sur cette classification et ces comptes, ainsi que les documents comptables à tenir.

La nomenclature des codes et des comptes est de stricte application.

◀ Art. 37.

◀ Art. 38.

◀ Art. 39.

◀◀ Art. 36.

◀ Art. 40.

Chap. II ► **Chap. II | Des recettes et des produits**

Sect. 1. ► **Section 1. Des droits à recette et des produits**

Art. 41. ► **Art. 41.**

§ 1. Seul le collège communal détermine les droits à recette.

Art. 43. ►► § 2. Lorsque le droit n'est pas établi par la loi ou par un document faisant foi, le collège communal dresse un état de recouvrement et le transmet au receveur communal avec toutes les pièces justificatives du droit et de sa constatation.

Art. 44. ►► L'état de recouvrement mentionne le nom et l'adresse du redevable, la nature et le montant de la créance, ainsi que l'exercice et l'article budgétaires.
Un état de recouvrement collectif peut être établi lorsque la justification et l'imputation sont communes à plusieurs créances.

§ 3. Les pièces justificatives sont complétées par la mention de l'exercice budgétaire et de l'article budgétaire auxquels les recettes sont imputées.

Art. 42. ► **Art. 42.**

§ 1. Tout droit à recette est immédiatement enregistré en comptabilité sans préjudice de l'article 48.

Art. 45. ►► § 2. Dans les cas suivants, le droit à recette est constaté :

- 1° dès la réception par le receveur communal des rôles exécutoires d'imposition ;
- 2° lors du versement au receveur communal par d'autres agents communaux des sommes perçues au comptant pour compte de la commune ;
- 3° lors de la mise à disposition de l'emprunt par l'organisme de crédit ;
- 4° dès le versement des acomptes sur les bénéfices nets des régies et, à l'égard du solde attribué à la commune, dès l'approbation par le conseil communal des comptes de la régie ;
- 5° lors de la notification, pour les dividendes, les parts bénéficiaires et la part attribuée dans le fonds des communes ;
- 6° à l'échéance, pour les intérêts ;
- 7° à la clôture des comptes annuels, pour les recettes perçues à l'intervention des receveurs des contributions directes, les montants relatifs à l'exercice de clôture qui sont attribués à la commune et qui restent à percevoir, à l'exclusion des droits dont la perception est en instance.

Le paragraphe « Lorsque la recette est perçue sans droit ni justificatif préalable, le receveur soumet au collège des bourgmestre et échevins un état de recouvrement en double exemplaire, dont le collège lui restitue un exemplaire signé pour accord » a été supprimé dans un souci de simplification administrative.

Art. 43.

Les comptes généraux sont tenus à jour en même temps que la constatation des droits en comptabilité budgétaire.

Art. 44.

Les fournitures, travaux ou services effectués par la commune au bénéfice de tiers donnent lieu à l'établissement de factures, de déclarations de créance ou d'invitations à payer en double exemplaire. Les factures, les déclarations de créance et les invitations à payer mentionnent les renseignements qui doivent figurer sur tout état de recouvrement.

Toutefois, aucun de ces documents n'est requis pour les droits payables sur place et en espèces, en ce compris les paiements par voie électronique contre délivrance d'une quittance ou de tout autre document de preuve.

Dans tous les cas, les invitations à payer font mention du numéro de compte de la commune sur lequel la somme doit être versée.

Art. 45.

Les droits peuvent être provisoirement constatés en comptabilité budgétaire, encore qu'ils ne constituent pas des droits à recette.

Ces droits sont remplacés par des droits à recette lors de leur constatation.

Les droits provisoirement constatés sont en tout cas annulés à la clôture de l'exercice.

Art. 46.

Le grand-livre des opérations budgétaires mentionne en regard de chaque article budgétaire de recettes :

- 1° le libellé et le montant du crédit budgétaire ;
- 2° la date et le numéro de la pièce principale justifiant le droit à recette, la non-valeur ou l'irrecouvrable et, le cas échéant, le numéro du compte particulier ;
- 3° le montant des droits à recette, des non-valeurs et des irrecouvrables numérotés au jour le jour en les distinguant des droits provisoirement constatés ;

4° la différence entre le crédit budgétaire et le total des droits à recette, sous déduction des irrécouvrables et des non-valeurs ;

5° le total perçu en regard de chacun des droits constatés.

Cette insertion a pour objectif de fournir dans les grand-livres l'information relative à l'état de la perception au moment de son édition de manière récapitulative pour chaque droit constaté.

Ainsi, en consultant un article budgétaire, on pourra immédiatement savoir quelles sont les sommes recouvrées relatives à cet article.

Certains ont déduit de cette disposition que les comptes devraient désormais comporter une colonne « perception ». En fait, rien n'a été décidé en la matière, puisque, pour ce faire, il faudrait un nouvel arrêté ministériel en application de l'art. 66 définissant une nouvelle présentation des comptes.

De plus, il faut être conscient que l'ajout d'une telle colonne n'apporterait qu'une information partielle et tronquée. En effet, depuis l'introduction de la comptabilité générale, les droits constatés des exercices antérieurs n'apparaissent plus dans les comptes. Par ailleurs, en matière de « taxes », il est fréquent que des rôles soient arrêtés fin décembre en raison de la période de leur assiette fiscale. Dès lors, ils ne peuvent être mis en perception au 31 décembre, et apparaîtront chaque année avec une recette perçue égale à zéro...

N'oublions pas non plus qu'un document de synthèse des droits restant à recouvrer fait partie des annexes obligatoires du compte et que la nouvelle synthèse analytique reprend un état des créances.

Art. 47.

Le receveur communal tient à l'égard de chaque redevable un compte particulier qui mentionne, outre l'identité du redevable :

- 1° la date, le montant et le numéro du droit constaté ;
- 2° la date, le montant et la référence des recouvrements ;
- 3° les non-valeurs et irrécouvrables.

Les droits établis par voie de rôles ou de relevés collectifs peuvent être enregistrés dans un compte global par taxe ou redevance et par exercice.

Section 2. Des recettes

◀ Sect. 2.

Art. 48.

◀ Art. 48.

Dès qu'il est en possession des documents établissant les droits de la commune, le receveur communal contrôle la régularité de ces documents et de leurs justificatifs, ainsi que leur inscription en comptabilité budgétaire et générale. *En cas de désaccord, il les renvoie au collègue avec remarques.*

On assiste ici à une formalisation écrite en cas de désaccord à propos de l'inscription d'une recette. Dans la pratique, c'est beaucoup plus rare. Il est cependant important de constater qu'ici encore le nouveau RGCC insiste sur la mission de contrôleur interne du receveur. Cette mission concerne aussi les recettes ! Et en application de cet article 48, le receveur doit, par exemple, contrôler la régularité d'un enrôlement de taxe et le retourner au collègue en cas de problème. Ce contrôle ne doit pas porter sur les opérations d'enrôlement sur le terrain – ce serait bien entendu impossible matériellement – mais comme le précise cet article, sur les documents et leurs justificatifs.

Cela signifie donc que, dans notre exemple, le contrôle doit porter sur la concordance entre le rôle et le règlement de la taxe, ainsi que sur les opérations arithmétiques des calculs de taxation. Évidemment, dans le cas de rôles importants avec formules, on ne peut exiger que le receveur refasse tous les calculs générés par l'informatique... Dans ce cas, un contrôle par coup de sonde me semble une pratique raisonnable.

Art. 49.

◀ Art. 49.

Le receveur communal porte régulièrement par écrit à la connaissance du collège communal les poursuites entamées en matière de taxes.

Si un débiteur ne s'exécute pas dans les délais impartis et s'il n'existe pas de titre portant exécution parée, le receveur communal en informe par écrit le collège communal, en vue de l'application éventuelle de l'article L1242-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

◀◀ Art. 47.

Les créances de la commune dont la perception est devenue incertaine seront transférées dans un compte « débiteurs douteux » de la comptabilité générale, sur base de la décision du collège communal prise sur rapport du receveur communal.

Art. 50. ► **Art. 50.**

§ 1. Le receveur communal *et les agents de recettes* comptabilisent les droits à recette recouverts et les droits constatés. Ils comptabilisent également les sommes indûment recouvrées.

§ 2. Lorsque les montants sont versés en espèces, ainsi que pour *les paiements électroniques, une quittance ou toute autre preuve de paiement est délivrée.*

Cet article permet une délégation aux agents de recettes en matière de comptabilisation des droits. Cet ajout résulte d'une volonté de concrétiser dans les textes la réalité de terrain. Les receveurs ne sont pas des extraterrestres doués de pouvoirs surhumains... Ils ne peuvent tout faire tout seuls, surtout que l'on attend d'eux un rôle renforcé en termes de contrôle interne et de conseil.

Chap. III ►►

Le paragraphe 2 vise les terminaux de paiement électronique et impose que dans ce cas aussi une preuve de paiement soit délivrée à la personne qui acquitte une recette.

Sect. 1. ►►

Art. 51. ► **Art. 51.**

Art. 52. ►► § 1. Le receveur communal porte en non-valeurs les dégrèvements et remises dûment autorisés par le collège communal ou par le conseil communal *en vertu de l'article L1222-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, qui lui notifie les autorisations.

Ce renvoi vise les locations ou les fermages :

« Art. L1222-2. Le conseil communal accorde, s'il y a lieu, aux locataires ou fermiers de la commune les remises qu'ils demandent, soit qu'ils aient le droit de les réclamer aux termes de la loi ou en vertu de leur contrat, soit qu'ils les sollicitent pour motif d'équité. »

§ 2. Le receveur communal porte en irrécouvrables :
1° les sommes dues par des redevables dont l'insolvabilité est établie par toutes pièces probantes ;
2° les droits constatés tombant en annulation du chef d'erreurs matérielles ;
3° *les créances prescrites.*

L'ajout de cet alinéa donne compétence au receveur pour porter en irrécouvrable les créances prescrites.

§ 3. Les impositions frappant des contribuables insolubles ne peuvent être portées en irrécouvrables qu'à la date

de la prescription du rôle. *Toutefois, pour des raisons pratiques de gestion des rappels et des contraintes, les systèmes informatiques devront comporter une possibilité de mise en attente desdites impositions.*

L'obligation pour le receveur d'attendre la prescription des rôles (soit cinq ans) avant de pouvoir porter les impositions frappant des contribuables insolubles a été maintenue. Toutefois, sans support informatique, cet exercice relève vite du casse-tête administratif, car avant chaque envoi de contrainte (le plus souvent traité par informatique), les contribuables doivent être retirés manuellement. Aussi, il a été jugé impératif de pouvoir isoler informatiquement les contribuables en situation d'insolvabilité afin d'éviter d'accroître inutilement leur dette par des frais qui, *in fine*, risquent fortement de devoir être supportés par l'administration.

Chap. III | Des dépenses et des charges**Section 1. Disposition préliminaire****Art. 52.**

Sauf exception établie par la loi ou le présent règlement, nulle dépense budgétaire ne peut être acquittée qu'après engagement définitif et imputation aux articles budgétaires concernés, enregistrement dans les comptes généraux des factures entrantes, imputation aux comptes généraux et particuliers, ordonnancement par le collège communal et établissement d'un mandat de paiement *conformément à l'article L1311-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.*

Pour rappel, ce renvoi fait référence aux signatures des mandats :

« Art. L1311-6. Les mandats sur la caisse communale, ordonnancés par le collège des bourgmestre et échevins, doivent être signés par le bourgmestre ou par celui qui le remplace et par un échevin. Ils sont contresignés par le secrétaire. »

Les opérations sur les comptes généraux d'attente donnant lieu à décaissement doivent faire l'objet d'un ordonnancement et d'un mandat sans indication budgétaire.

Dans l'ancienne comptabilité, antérieure à 1995, les opérations de paiement pour ordre devaient faire l'objet d'un mandat. Le système n'avait pas été repris pour leurs

héritiers dans la comptabilité générale. Le Gouvernement wallon, partant du constat que des sommes parfois très importantes se trouvant dans ces comptes d'attente pouvaient être sorties sans devoir donner lieu à une information du collège, a décidé de réintroduire un contrôle du collège en la matière.

Dès lors, les opérations qui nécessitent un **acte de décaissement**, donc à l'exclusion des prélèvements d'office ou des mouvements de ventilation ou de correction d'écriture, doivent faire l'objet d'un ordonnancement en séance du collège, et d'un mandatement en exécution de celui-ci.

Les comptes généraux visés sont ceux relatifs aux comptes d'attente au sens du plan comptable, c'est-à-dire les comptes de classe 49.

L'ordonnancement, le mandatement et les opérations de paiement sont identiques aux autres dépenses et peuvent faire l'objet de collectifs, la seule différence étant l'absence de référence budgétaire.

Cette réintroduction d'un contrôle interne peut être vécue comme une charge de prime abord, mais, correctement gérée par les logiciels, elle peut être considérée comme une facilité pour le receveur qui pourra gérer ces paiements informatiquement, ce qui n'était pas toujours le cas.

À la question de savoir si la remise en paiement (salaire, aide sociale, fournisseur...) faisant l'objet d'un retour bancaire devrait attendre un collège pour pouvoir être opérée, le Ministre a répondu que l'intention du Gouvernement de rétablir un contrôle interne ne visait évidemment pas ces cas de pure correction d'un problème d'exécution. Afin d'en permettre le traitement informatique, ces cas de remise en paiement à la suite d'une erreur ou d'un problème bancaire doivent transiter par le compte général d'origine de l'opération et son compte particulier associé et plus par le 49800.

Exemple :

45500 002045500 → retour au crédit → remise en paiement au débit

44000 255878321 → retour au crédit → remise en paiement au débit

De plus, cette façon de procéder offre un avantage en termes de lisibilité, car la consultation du compte particulier donnera l'information qu'un retour de paiement a eu lieu et que la remise en paiement s'est effectuée à la date x. En opérant par le 49800, cette information n'était

pas disponible par recherche directe sur le compte particulier du destinataire.

Section 2. De l'engagement et de l'imputation des dépenses et des charges

◀ Sect. 2.

Art. 53.

Le collège communal est seul habilité à procéder à des engagements, *sauf les exceptions visées à l'article 56.*

◀ Art. 53.

En matière de dépenses, contrairement à ce qui est parfois affirmé à tort, le Code de la démocratie locale n'attribue pas explicitement au collège la compétence d'engagement, mais bien celle de l'**ordonnancement**, c'est-à-dire la décision de mettre en paiement les dépenses.

En effet, si l'on se réfère à l'art. L1123-23 relatif aux compétences du collège, on peut y lire :

« Art. L1123-23. Le collège des bourgmestre et échevins est chargé :

- 1° de l'exécution des lois, des décrets, des règlements et arrêtés de l'État, des Région et Communauté, du conseil provincial et du collège provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée ;
- 2° de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal ;
- 3° de l'administration des établissements communaux ;
- 4° de la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité ; ... »

La compétence d'engagement des dépenses est en fait attribuée par le RGCC en son article 53 (anciennement 57). Afin de permettre un système de délégation pour résoudre les problèmes de gestion quotidienne, le Gouvernement a introduit une exception visée à l'article 56.

De quoi s'agit-il ?

Le texte relatif à cette exception est :

« Lorsque les dépenses peuvent être justifiées par une simple facture acceptée, le service intéressé par la dépense effectue toute commande au moyen d'un bon de commande acté dans la comptabilité budgétaire et visé par le collège communal. »

L'intention a donc été clairement de permettre une délégation vers différents responsables de service.

Cette possibilité doit, à mon avis, faire l'objet d'une délibération du collège désignant le ou les responsables de service et balisant le cadre de celle-ci.

L'exception introduite par l'article 56 comporte elle-même deux limitations :

1. elle ne peut se concevoir que pour des dépenses inférieures à 5 500 euros ;
2. elle doit faire l'objet d'un bon de commande acté dans la comptabilité et visé par le collègue.

La mention « préalablement à son envoi » a été volontairement retirée car son maintien aurait annulé *de facto* tout intérêt à la délégation. Il n'en reste pas moins que l'obligation de visa du collègue a été maintenue, même si, en cas de délégation, elle s'effectue *a posteriori* !

L'intention des concepteurs de la réforme était donc bien de considérer que la décision de l'engagement effectué par un service en délégation **restait de la responsabilité du collègue**. En raison même de cette responsabilité, je pense que ces délégations devront être **strictement balisées** et aller de pair avec une responsabilisation des services afin d'assurer une maîtrise des coûts optimale et une planification des commandes dans le respect de la loi sur les marchés publics, qui, même en dessous de 5 500 euros, demande la consultation d'au moins trois fournisseurs.

Sur le plan pratique, cette volonté de permettre une délégation dans la gestion des commandes a été motivée par les réalités de terrain. En effet, selon les anciennes dispositions, aucune commande ne pouvait avoir lieu sans être passée au préalable par une séance du collègue. Cela signifie que si, pour poursuivre un chantier, il fallait, afin de respecter la réglementation, que les ouvriers se croisent les bras et attendent que le bon de commande nécessaire fasse l'objet d'une décision au prochain collègue avant de pouvoir être envoyé au fournisseur... En pareille situation, les gestionnaires locaux étaient donc écartelés entre l'obligation de stricte application des règles légales et les nécessités du service public.

L'engagement procède d'une obligation résultant de la loi, d'une convention ou d'une décision unilatérale de l'autorité communale.

L'engagement réserve tout ou partie d'un crédit budgétaire à une fin exclusive de toute autre destination.

L'engagement mentionne :

- 1° le nom du créancier ou de l'ayant droit ;
- 2° le montant présumé ;
- 3° l'exercice et l'article budgétaire.

Aucun engagement ne peut plus être effectué après la clôture de l'exercice en cours.

Afin que plus aucun doute ne soit permis, le nouveau texte a mis les points sur les « i » ! Cette disposition signifie qu'il est interdit de procéder à un engagement au-delà du 31 décembre. Si le collège se réunit le jour de l'an neuf, et pour joindre l'utile à l'agréable décide d'engager une commande le 1^{er} janvier, celle-ci doit être rattachée au nouvel exercice.

La notion de clôture de l'exercice en cours peut prêter à confusion car d'aucuns pourraient considérer qu'il s'agit de la date de clôture comptable. Or, ce qui visé dans les intentions du Gouvernement est bien la clôture de l'exercice au 31 décembre, ce qui est conforme au principe de l'annalité des dépenses.

Art. 54.

Les prélèvements d'office sont imputés à l'exercice au cours duquel ils ont lieu, **sauf les charges d'emprunt qui sont imputées à l'exercice de leur échéance.**

Cette précision de texte vise les charges d'emprunt prélevées en début d'année et afférentes à l'exercice précédent. Elles doivent être comptabilisées sur l'exercice précédent en voie de clôture. Dans la pratique, c'était déjà le cas pour respecter les règles de comptabilisation de la dette au bilan.

Notons également que les charges d'emprunt sont, de par cet article, considérées comme des prélèvements d'office, (ce qui est confirmé par l'art. 62 qui renvoie au CDLD : 1124-46). Cette vision peut s'expliquer par le fait que contractuellement la commune a octroyé ce droit de prélèvement à la banque et qu'elle ne pourrait s'y opposer sauf à rompre unilatéralement le contrat. Logiquement, il découle donc de cette approche qu'une charge d'emprunt peut être imputée en dépassement de crédit sur l'enveloppe budgétaire. Toutefois, il est vivement conseillé, dans un souci de maîtrise des dépenses budgétaires, de prévoir les crédits suffisants afin d'éviter ces dépassements. L'utilisation des outils logiciels d'injection des données de la dette permet d'effectuer périodiquement une mise à jour des données et donc de réajuster les crédits en temps et en heure en fonction des évolutions intervenues.

Art. 55.

L'engagement d'une dépense peut être effectué à titre provisoire si le collège communal décide de réserver tout ou partie d'un crédit budgétaire à l'exécution d'une obligation prévisible de la commune.

Art. 54. ►►

Art. 55. ►►

Cet engagement est acté dans les articles budgétaires, il est remplacé en tout ou en partie par un engagement définitif et, en tout cas, annulé à la clôture de l'exercice.

Art. 56.

Lorsque les dépenses peuvent être justifiées par une simple facture acceptée, le service intéressé par la dépense effectue toute commande au moyen d'un bon de commande acté dans la comptabilité budgétaire et visé par le collègue communal.

Commentaire : voir art. 53

Le créancier de la commune doit produire une facture, en double exemplaire, accompagnée du bon de commande et adressée au collègue communal.

Art. 57.

Les engagements de dépenses sont portés au grand-livre des opérations budgétaires dès qu'il y est procédé, conformément à l'article 52.

Les prélèvements d'office, à l'exception des charges d'emprunt, sont inscrits à la date de réception des extraits de compte qui s'y rapportent.

Les dotations au centre public d'action sociale *et à la zone de police, si la commune est reprise dans une zone pluricommunale, sont inscrites à la date de la notification de l'approbation définitive du budget de la commune.*

Depuis la version précédente du RGCC, les zones de police ont été créées et le texte a donc été adapté.

Art. 58.

Le grand-livre des opérations budgétaires mentionne, en regard de chaque article budgétaire :

- 1° le libellé et le montant du crédit budgétaire ;
- 2° la date et le numéro de la pièce principale justifiant l'engagement ou l'imputation et le numéro de compte particulier ;
- 3° le montant des engagements numérotés, au jour le jour, en distinguant les engagements provisoires des engagements définitifs ;
- 4° le montant imputé sur chaque engagement ;
- 5° le solde du crédit budgétaire ;
- 6° *les paiements effectués en regard de chacun des engagements.*

Comme pour la perception des recettes, il s'agit de fournir l'information du paiement effectué dans les grands-livres au moment de leur édition.

Art. 59.

Le receveur procède immédiatement à l'enregistrement temporaire des factures ou documents en tenant lieu dans les comptes généraux y afférents. L'enregistrement se fait de telle sorte que la date d'échéance soit aisément consultable à tout moment.

Cette tâche, auparavant dévolue au collègue, est désormais du ressort du receveur. Le Gouvernement a ainsi considéré que cela était plus cohérent en termes d'organisation pratique, compte tenu du fait que c'est le receveur qui impute la facture (cf. art. 60). Dans les petites administrations, c'est en fait le plus souvent le service du receveur qui enregistre et impute les factures. De plus, cette opération s'effectue couramment en une seule « passe » informatique.

Toutefois, dans les grandes administrations où la division des tâches est plus poussée, il est vrai que la mise en application de cette disposition nécessitera sans doute une réorganisation interne.

Avant leur mise en paiement, les factures doivent être visées pour réception par l'agent désigné à cet effet, qui, par son visa, atteste de l'adéquation des fournitures ou des services prestés avec l'objet, la nature, les quantités et la destination prévue dans la commande.

Cette disposition a été réécrite et chaque mot a été pesé afin de répondre à la volonté claire du Gouvernement d'instaurer en la matière un véritable contrôle interne. C'est donc un point jugé essentiel, et il ne fait nul doute que les autorités de tutelle y seront particulièrement attentives.

Il est donc important d'en décortiquer tous les éléments :

1. le collègue doit **désigner** nommément les agents vérificateurs responsables, et on ne saurait que conseiller de prévoir des suppléants afin de ne pas ralentir le processus de gestion des factures en cas d'absence du titulaire ;
2. il faut vérifier l'**adéquation** des fournitures ou du service avec la commande. Ce qui parfois impliquera que le responsable ait un minimum de compétences techniques. En effet, s'il est aisé de contrôler une commande de rames de papier, il est moins évident de juger de la réparation d'un moteur... ;

◀◀ Art. 56.

◀ Art. 59.

◀◀ Art. 57.

◀◀ Art. 58.

3. par son visa, l'agent vérificateur a un rôle important car c'est lui qui « atteste ». C'est donc la base du contrôle, et sans doute la seule vérification de terrain, car ensuite les contrôles du service du receveur porteront sur les documents ;
4. la vérification doit porter sur les points suivants afin de vérifier s'ils correspondent à la commande :
 - l'objet et la nature,
 - les quantités, ce qui implique un travail de comptage ou de mesurage,
 - la destination, au sens géographique, celle-ci doit donc être précisée sur le bon de commande.

Afin de garantir le bon accomplissement de cette exigence de contrôle interne, il faudra sans doute assurer dans certains cas une formation des agents. En tout cas, lors de leur désignation, je pense qu'il est nécessaire de fournir aux agents vérificateurs des consignes claires et une méthodologie pratique afin de pouvoir effectuer des contrôles efficaces.

Il faudra aussi les sensibiliser au caractère essentiel de leur mission pour le contrôle du bon emploi des deniers publics.

L'importance que le Gouvernement a voulu accorder à ce contrôle est encore corroborée par l'obligation qui est faite au receveur de refuser de payer un mandat dont les pièces justificatives ne seraient pas revêtues de ce visa ! (cf. art. 64)

Art. 60. ► Art. 60.

Les factures et autres pièces de dépenses sont transmises au receveur communal *ou à l'agent désigné par lui*, avec tous les documents justificatifs de la régularité de la dépense qu'elles entraînent.

Le receveur communal *ou l'agent désigné par lui*, après avoir contrôlé ces documents, procède à l'imputation aux articles budgétaires ou aux comptes généraux.

Cet ajout légitime la délégation à un agent pour seconder le receveur dans cette tâche. Le texte est au singulier, mais il va de soi que dans les grandes administrations, il doit se concevoir au pluriel en raison des volumes de pièces à traiter.

Ceci implique également qu'un acte volontaire de délégation soit posé par le receveur.

En cas de désaccord sur une facture ou une pièce de dépense, le receveur communal les transmet au collègue, accompagnées d'un rapport motivant son refus de l'imputer.

Le collègue prend acte du rapport du receveur communal et, soit :

- fournit les éléments manquants pour justifier de la régularité de sa décision au receveur communal, qui les exécute dès lors conformément aux prescriptions de la loi, des décrets et des règlements ;
- *décide que la dépense doit être imputée et exécutée sous sa responsabilité, et restitue immédiatement le dossier, accompagné de sa décision motivée, au receveur communal pour exécution obligatoire sous sa responsabilité. Dans ce cas, la délibération motivée du collègue sera jointe au mandat de paiement.*

En introduisant cet article, le but a été de permettre des « sorties de crise » internes en cas de conflit d'interprétation entre le collègue et le receveur au sujet d'une dépense à payer.

Le collègue a ainsi la possibilité de fournir les éléments manquants ou, au pire, d'obliger le receveur à exécuter, et donc à payer une dépense, sous sa responsabilité.

Cette responsabilité dans le chef du collègue se traduit par l'obligation de prendre une délibération motivée à joindre au mandat.

On peut donc logiquement en déduire qu'en cas de rejet par l'autorité de tutelle, le receveur pourrait se retourner vers le collègue qui, par cet acte, en a collégialement endossé la responsabilité.

Toutefois, je pense que la portée de cet alinéa est fortement limitée par la norme supérieure du Code de la démocratie locale, qui comporte la disposition suivante :

« Art. L1124-40. Le receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales, d'acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence, soit du montant spécial de chaque article du budget, du crédit spécial ou du crédit provisoire, soit du montant des allocations transférées en application de l'article L1311-4. »

Une autre lecture, sans doute plus hasardeuse, pourrait prétendre que le receveur n'est plus soumis à cet article en cas de doute sur la régularité, puisqu'il est chargé d'exécuter sous sa responsabilité uniquement les mandats réguliers...

Rappelons aussi qu'en cas de blocage, un autre mécanisme est prévu, certes plus long à activer :

« Dans le cas où il y aurait, de la part du receveur communal, refus ou retard d'acquitter le montant de mandats réguliers, le paiement en sera poursuivi, comme en matière de contributions directes, par le receveur régional sur l'exécutoire du collège provincial, qui convoque le receveur et l'entend préalablement, s'il se présente. »

En fait, l'introduction de la disposition visait les cas où l'interprétation juridique n'est pas claire, et n'avait pas pour but d'autoriser le collège à donner l'ordre d'exécution d'une dépense manifestement illégale, l'idée étant que, dans ces cas de doute, le collège avait en quelque sorte compétence pour trancher en faveur de la régularité, le cas échéant.

En attendant une clarification de la procédure par voie décrétales, je suis d'avis de s'en remettre à la sagesse et de privilégier la voie du paragraphe premier qui implique, qu'après recherche et dialogue, la dépense puisse être exécutée car finalement jugée régulière.

Ne négligeons pas non plus en la matière le rôle de conseil des autorités de tutelle qu'il ne faut pas hésiter à consulter en cas de doute.

L'imputation aux articles budgétaires consiste à enregistrer la charge et les mouvements du bilan liés à la dépense et à contre-passer l'enregistrement visé à l'article 59.

L'imputation aux articles budgétaires consiste à y porter la somme réellement due suite à l'engagement et, s'il échet, à corriger l'engagement.

Section 3. De l'ordonnancement des dépenses et de l'établissement des mandats de paiement

Art. 61.

§ 1. Les dépenses sont ordonnancées en séance du collège sous la forme d'une liste, signée par le secrétaire et le bourgmestre ou son représentant et un membre du collège communal.

Cette liste reprend, pour chaque dépense :

1. l'article budgétaire, son disponible calculé conformément à l'article 11, et l'exercice d'origine ;
2. la nature de la dépense ;
3. les ayants droit ;
4. la somme à payer ;
5. *les voies et moyens lorsqu'il s'agit de dépenses extraordinaires.*

§ 2. Les mandats établis en exécution de cette liste d'ordonnancement mentionnent :

1. la date de la séance du collège ;
2. l'article budgétaire et son disponible calculé conformément à l'article 11 ;
3. l'exercice d'origine ;
4. la nature de la dépense ;
5. les ayants droit ;
6. la somme à payer ;
7. *les voies et moyens lorsqu'il s'agit de dépenses extraordinaires ;*
8. le numéro d'engagement ;
9. *le cas échéant, le numéro de projet extraordinaire ;*
10. *le cas échéant, le document de contrôle interne des marchés publics établis conformément aux modèles arrêtés par le Ministre ;*
11. *le cas échéant, tout autre document de contrôle interne arrêté par le Ministre.*

Afin d'améliorer l'information, à la fois des mandataires et du receveur, les documents d'ordonnancement et de mandatement devront désormais comporter la mention des voies et moyens. Informatiquement, cela sera rendu possible par l'introduction des numéros de projets extraordinaires qui permettront de faire le lien entre les recettes et les dépenses.

Au premier mandat afférent à une dépense extraordinaire devra en outre être joint un nouveau document clef de la gestion communale, à savoir la « check-list » des marchés publics.

Ces documents, élaborés avec le concours de spécialistes en matière de marchés publics, et testés sur le terrain, sont conçus pour servir de guide chronologique dans les étapes du processus d'un marché public, de la délibération de principe jusqu'au paiement.

L'objectif de ces documents est double puisqu'ils servent à la fois de document de contrôle interne et d'assistance au suivi. Sans être totalement exhaustif, la grande majorité des types de marché ont fait l'objet de telles fiches « marchés publics ».

L'emploi de ces documents n'est pas facultatif mais rendu obligatoire en raison du présent article.

Il a toutefois été convenu avec les fédérations des grades légaux que l'arrêté en fixant les modèles ne serait pris qu'après une année de confrontation aux expériences de terrain, et ce afin d'avoir des documents praticables et de qualité.

◀ Sect. 3.

◀ Art. 61.

LES CHECK-LISTS de suivi des marchés publics

Document d'assistance et de contrôle

Les check-lists sont composées de deux volets :

Le volet budgétaire et comptable qui fournit des indications sur les crédits, et les voies et moyens, dont une importante information sur la réception des promesses fermes de subsides :

Exemple :

Fiche de contrôle et de suivi				Modèle n° : F-1-B -E	
Type de marché : fournitures – adjudication publique – avec publicité au niveau belge – service extraordinaire					
Application intégrale du cahier général des charges					
PARTIE A					
Pouvoir adjudicateur :				Code INS :	
Volet budgétaire et comptable :				Exercice :	
N° de projet extraordinaire : <input type="text"/>					
Intitulé : <input type="text"/>					
Dépense					
				> Article(s) budgétaire(s)	
				> Prévision(s) budgétaire(s)	
				> Engagement(s)	
Financement (voies et moyens)					
Emprunt	Subside	Fonds de réserve extraordinaire	Boni extraordinaires		
				> Article(s) budgétaire(s)	Totaux
				> Prévision(s) budgétaire(s)	
				> Droit(s) constaté(s)	
Autorité(s) subsidiante(s)		Promesse ferme Reçue le : Montant :		Remarques	

Et le volet de suivi de la procédure établi comme aide-mémoire dans l'ordre chronologique des étapes :

Étapes dans le sens chronologique	Oui / Non	Date	Nom du responsable, date et visa
Délibération du conseil communal fixant les modes de passation et conditions			
Cahier spécial des charges et description technique			

Décision tutelle			
Avis de marché envoyé pour publication			
Promesse ferme de subvention			
Date limite de dépôt des offres			
PV d'ouverture des offres (date ultime de réception des offres) - date : - heure : - lieu : - incidents, réclamation : - offre tardive ou retirée :			
Examen des offres : 1) Causes d'exclusion : certificat ONSS 2) Sélection qualitative des offres : capacité - technique - économique et financière 3) - Régularité de l'offre avec l'ONSS - Conformité avec le cahier des charges - Contrôle des prix anormaux			
Rapport d'auteur du projet ou du service			
Tableau comparatif des offres			
Décision motivée du collège pour la sélection des soumissionnaires retenus			
Décision motivée du collège de ne pas attribuer le marché ou décision motivée du collège d'attribuer le marché au fournisseur adjudicataire (engagement)			
Autorisations spécifiques (ex. : Vinçotte...)			
Information spontanée			
Information sur demande			
Décision tutelle			
Vérification du délai de validité de l'offre			
Notification de la décision d'attribution			
Preuve du cautionnement si exigé			

Ces fiches de suivi comportent trois colonnes. Cela peut paraître peu, mais c'est intentionnel car il s'agit surtout de lister les étapes nécessaires, non pas d'en faire un compte rendu détaillé.

La première colonne, simplement à compléter par oui ou par non, indique si l'étape a eu lieu ou pas.

La deuxième permet d'indiquer la date de cette étape.

Enfin, dans la dernière case, le responsable date et signe, attestant ainsi que l'étape de la procédure a bien été effectuée ou vérifiée. Si le responsable a une remarque à formuler, il lui est toujours possible de noter un renvoi à un commentaire qu'il joindra en annexe.

Il est important de signaler que ces fiches ont été conçues comme un document **devant circuler dans l'administration au gré de l'évolution de la procédure**. Ce n'est pas un document à compléter *a posteriori* avant de remettre le mandat au receveur.

Procéder de la sorte serait contraire à l'objectif recherché qui est justement d'éviter d'oublier une étape de la pro-

cédure avant qu'il ne soit trop tard. Il est toutefois important de comprendre que ces documents ne constituent qu'un aide-mémoire, et aucunement une attestation de « régularité » du marché qui dispenserait le receveur de ses obligations de contrôle de légalité.

Les mandats à payer en espèces à des organismes non dotés de la personnalité juridique font mention du nom, du prénom et de la qualité de deux personnes chargées de l'encaissement des fonds.

Les mandats collectifs sont, en outre, appuyés d'un état mentionnant le détail des dépenses.

§ 3. Toutes les pièces justificatives sont jointes au mandat de paiement et y restent attachées.

Les pièces justificatives relatives à plusieurs mandats successifs sont jointes au premier d'entre eux.

§ 4. Les modifications apportées aux écritures figurant sur les mandats de paiement doivent être signées par les personnes visées au §1.

Art. 62. ► **Art. 62.**

Il n'y a pas lieu d'établir un mandat de paiement lorsque la dépense fait l'objet d'un prélèvement d'office ou d'un *prélèvement visé à l'article L1124-46 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.*

Ce texte ne modifie rien mais renvoie à une disposition existante dans le CDLD, à savoir l'article 1124-46 qui vise :

« Par dérogation aux dispositions de l'article L1124-40, alinéa 1^{er}, peuvent être versés directement aux comptes ouverts au nom des communes bénéficiaires auprès d'institutions financières qui satisfont, selon le cas, au prescrit des articles 7, 65 et 66, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit :

- 1° le montant de leur quote-part dans les fonds institués par la loi, le décret, ou l'ordonnance, au profit des communes, ainsi que dans le produit des impôts de l'État ;
- 2° le produit des impositions communales perçues par les services de l'État ;
- 3° les subventions, les interventions dans les dépenses communales et, en général, toutes les sommes attribuées à titre gratuit aux communes par l'État, les Communautés, les Régions et les Provinces.

Les institutions financières visées à l'alinéa 1^{er} sont autorisées à prélever d'office, sur l'avoir du ou des comptes qu'elles ont ouverts au nom de la commune le montant des dettes exigibles que cette commune a contractées envers elles. »

En conséquence du CDLD, toutes les sommes relatives à des dettes exigibles prélevées par les banques reconnues en regard de la loi du 22 mars 1993 sont donc assimilées à des prélèvements d'office.

Il n'y a donc pas lieu d'établir un mandat de paiement dans ces cas. C'est cohérent avec la logique du mandatement qui est une opération d'exécution destinée à mettre en paiement une décision d'ordonnancement.

Art. 63. ► **Art. 63.**

Le receveur communal porte dans la comptabilité les paiements en cours d'exécution.

Sect. 4. ► **Section 4. Du paiement des dépenses**Art. 64. ► **Art. 64.**

Le receveur communal renvoie au collège communal tout mandat non régulier, en faisant connaître les motifs pour lesquels il refuse le paiement :

- a) *lorsque ces documents sont incomplets ou que leurs éléments ne cadrent pas avec les pièces jointes ;*
- b) *lorsqu'ils portent des ratures ou surcharges non approuvées ;*
- c) *lorsqu'ils ne sont pas appuyés des pièces justificatives ou lorsque les pièces justificatives des fournitures, travaux ou prestations diverses ne relatent point soit les approbations nécessaires, soit les visas de réception ou de certification attestant la réalité de la créance ou le service fait et accepté ;*
- d) *lorsque la dépense est imputée sur des allocations qui lui sont étrangères ;*
- e) *lorsque le budget ou les délibérations ouvrant des crédits spéciaux prévoyant la dépense n'est point susceptible d'être payée dans la limite des crédits provisoires autorisés ou de crédits ouverts conformément à l'article L1311-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (crédits d'urgence impérieuse) ;*
- f) *lorsque la dépense excède le disponible des allocations y afférentes du budget ;*
- g) *lorsque la dépense en tout ou partie a déjà fait l'objet d'une liquidation antérieure ;*
- h) *lorsque la dépense est contraire aux lois, aux règlements ou aux décisions du conseil communal.*

Cet important ajout est destiné à mieux baliser la mission du receveur en matière de contrôle des mandats de dépense, tant au niveau de la régularité que de la légalité.

- a) Il s'agit de contrôler si toutes les pièces requises sont présentes. Pour un premier mandat relatif à un marché public ne se constatant pas sur simple facture acceptée, il faudra veiller à la présence de la check-list de contrôle du marché.
- b) Si le document comporte une modification manuscrite, par exemple du destinataire, cette correction doit être paraphée par les signataires du mandat. Cette façon de procéder est à déconseiller car elle induit une discordance entre le document « papier » et les données informatiques qui persisteront comme telles si elles ne sont pas corrigées.
- c) De nouveau, on insiste sur l'importance du visa (voir ci-avant).
- d) En principe, cela a dû être vérifié au moment de l'imputation, préalablement à l'ordonnancement. Il s'agit ici d'un contrôle redondant, au cas où...
- e) Notons qu'en application de ce point le receveur devrait refuser de payer des dépenses qui ne seraient pas susceptibles d'être effectuées en exécution de l'article L1311-5.

D'emblée, la question se pose donc de savoir si le receveur est habilité à effectuer un contrôle d'opportunité relatif à la nature de l'urgence invoquée par le conseil ou le collège, ou s'il doit se borner au contrôle du respect de la forme prescrite.

En analysant le texte du CDLD, nous remarquons ceci : Il faut que la décision soit motivée et réunisse deux conditions, à savoir des circonstances « impérieuses » ET « imprévues ».

« Art. L1311-5. Le conseil communal peut toutefois pourvoir à des dépenses réclamées par des circonstances impérieuses et imprévues, en prenant à ce sujet une résolution motivée.

Si c'est le collège qui prend la décision, une nouvelle condition s'ajoute ; celle du préjudice évident, donc non sujet à contestation, qui surviendrait si on ne procédait pas immédiatement à la dépense.

Dans ce cas, un transfert de responsabilité est explicitement opéré vers le collège dont les membres supporteront les conséquences financières à titre personnel en cas de problèmes conduisant à leur rejet des comptes.

Dans le cas où le moindre retard occasionnerait un préjudice évident, le collège des bourgmestre et échevins peut, sous sa responsabilité, pourvoir à la dépense, à charge d'en donner, sans délai, connaissance au conseil communal qui délibère s'il admet ou non la dépense.

Les membres du collège des bourgmestre et échevins qui auraient mandaté des dépenses payées en exécution des alinéas 1^{er} et 2^{ème} mais rejetées des comptes définitifs, sont personnellement tenus d'en verser le montant à la caisse communale. »

Le texte est donc relativement clair.

En conséquence, si un mandat de dépense afférent à ce régime de l'urgence ne remplit pas une des conditions requises, il contrevient aux dispositions du décret, et entre manifestement dans les conditions du refus de paiement qui doit s'opérer en vertu du contrôle de légalité visé au point h de l'article 64.

- f) La notion de disponible doit ici s'apprécier en termes d'enveloppe budgétaire telle que visée à l'article 11.
- g) Il s'agit ici de veiller à ne pas liquider deux fois la même dépense. À ce sujet, on ne saurait que suggérer aux services informatiques de mettre en place des sécurités, car la mémoire humaine a ses limites face aux mil-

liers de paiements annuels d'une commune ou d'un CPAS.

- h) Le receveur doit refuser de payer une « **dépense contraire aux lois, aux règlements ou aux décisions du conseil** ». Nous sommes donc bien en présence d'un contrôle de légalité, qui, pour qu'il puisse s'exercer pleinement, exigera un haut niveau de qualification juridique, nécessitant à n'en pas douter que les receveurs puissent bénéficier de formations régulières et efficaces.

Art. 65.

◀ Art. 65.

§ 1. Le numéro du compte financier des créanciers de la commune doit être indiqué sur les contrats, factures, déclarations de créance et autres pièces relatives à la liquidation des sommes dues pour livraisons, fournitures, travaux ou prestations quelconques.

§ 2. Tout créancier peut demander que le montant de sa créance soit versé à un compte financier dont il n'est pas le titulaire. Cette demande peut être faite soit par correspondance, soit par la mention sur la facture ou sur la déclaration de créance du numéro du compte à créditer, suivi du nom du titulaire de ce compte. Ces indications sont reproduites sur le mandat de paiement.

En cas de doute sur l'authenticité de la signature des pièces par lesquelles le créancier demande de verser le montant de sa créance à un compte dont il n'est pas le titulaire, la légalisation de cette signature peut être exigée.

Vu la disparition des titres au porteur, l'ancien article 70 a été supprimé.

Il en va de même pour l'ancien article 71 relatif aux frais inhérents à la gestion des comptes financiers qui font partie des prélèvements d'office au sens du CDLD.

L'obligation d'inscrire dans les comptes les données relatives aux traitements des enseignants communaux calculés et liquidés par la Communauté française a été supprimée (ancien article 72).

Cette suppression a été opérée pour trois raisons :

1. les données inscrites par les communes étaient peu fiables et parfois très peu mises à jour ;
2. ces données faussaient l'analyse des coûts réels du personnel communal ;
3. ces inscriptions contrevenaient à l'article 7 du RGCC selon lequel « Le budget comprend l'estimation précise

de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier... ».

Chap IV ► **Chap. IV** Des comptes annuels

Sect. 1. ► **Section 1. Contenu des comptes**

Art. 66. ► **Art. 66.**

Les comptes annuels sont composés des documents suivants, dont la forme est arrêtée par le Ministre :

- le compte budgétaire ;
- le bilan et le compte de résultats ;
- *la synthèse analytique, qui comprend notamment :*
 1. *une analyse des résultats et du bilan ;*
 2. *une synthèse des financements de l'extraordinaire ;*
 3. *des ratios pertinents en termes de gestion publique ;*
 4. *un tableau de bord de l'évolution des dépenses et des recettes.*

Sect. 2. ►►

Art. 67. ►►

Ce nouveau document sera arrêté officiellement fin 2008, à l'issue d'une phase pilote sur les comptes 2006 et 2007. La synthèse analytique remplace l'ancienne annexe.

Ce nouveau document a été conçu en collaboration avec les administrations, des représentants des fédérations et l'UVCW, réunis dans la commission « E-comptes ».

Grâce à la standardisation des données comptables, sa génération est automatisée, hormis quelques renseignements extracomptables.

Art. 68. ►► Son contenu a été pensé dans le but de fournir une présentation claire et moderne de tous les éléments de nature à fournir un état des finances locales.

Structure de la synthèse analytique

Tableau de bord général de la commune

- 1-a : Carte d'identité de la commune
- 1-b : Évolution des résultats budgétaires ordinaires

Évolution des principales données budgétaires

- 2-1 : Recettes et dépenses ordinaires et taux de réalisation du budget
- 2-2 : Les recettes ordinaires
- 2-3 : Les dépenses ordinaires
- 2-4 : Les dépenses de personnel
- 2-5 : Les dépenses extraordinaires d'investissement

Analyse des charges et des produits

- 3-1 : Évolution des charges et produits courants

État des créances restant à recouvrer au 31/12

État de l'endettement de la commune

- 5-1 : La dette financière (investissements + assainissement)
- 5-2 : La dette à court terme (fournisseurs, tiers...)

État et fluctuation de la trésorerie

- 6-1 : État et rendement de la trésorerie
- 6-2 : Évolution sur le dernier exercice

État des réserves et des provisions

Tableau synthétique des mutations de l'actif immobilisé

Droits et engagements hors bilan

Récapitulatif par secteur des tiers disposant d'une aide financière

Principaux fournisseurs

Indicateurs et ratios

Note du receveur, explication des principaux écarts

Pour plus de détails, je renvoie le lecteur au chapitre du présent ouvrage consacré à la synthèse analytique (partie 3).

Section 2. De la clôture des comptes

Art. 67.

En ce qui concerne les traitements du personnel enseignant de la commune, seules les sommes liquidées à l'intervention de la commune ou les subsides réellement à percevoir doivent figurer aux comptes.

Cet article, dans la lignée de la suppression de l'ancien article 72, précise que les dépenses et les recettes d'enseignement réellement effectuées doivent bien évidemment rester inscrites dans les comptes, et donc dans les budgets, puisque les dépenses et les recettes exigent des allocations budgétaires (art. L1321-1 et L1331-2).

Art. 68.

Entre le 1^{er} décembre de l'exercice budgétaire à clôturer et le 15 février de l'année suivante, il est procédé aux opérations suivantes :

- 1° le relevé des soldes disponibles sur les crédits budgétaires est remis aux agents ou services gestionnaires ;
- 2° ceux-ci remettent au receveur communal les pièces en cours d'imputation dont l'enregistrement aux articles budgétaires doit être effectué le plus rapidement possible ;
- 3° le receveur communal établit ensuite la liste des engagements en cours et la fait compléter par les gestionnaires, qui y mentionnent les engagements à clôturer ;
- 4° l'apurement des articles budgétaires est effectué en totalisant les engagements clôturés et en mettant en évidence chaque engagement non clôturé ;

- 5° un premier relevé provisoire de la situation des crédits budgétaires, engagements et imputations est établi et transmis aux gestionnaires, qui y portent les engagements et les imputations restant à effectuer ;
- 6° sur la base de ce relevé provisoire, le receveur communal comptabilise définitivement et de manière distincte :
- les engagements clôturés ;
 - les engagements en réduction ;
 - le total des engagements ;
 - les crédits engagés, non clôturés et à reporter à l'exercice suivant ;
 - les crédits sans emploi.
- 7° le collège communal arrête aussitôt la liste des crédits et engagements à reporter, par engagement et par article budgétaire ;
- 8° les reports visés au 7° sont inscrits aux articles budgétaires de l'exercice suivant.

Section 3. De l'établissement des comptes annuels

Art. 69.

Après la clôture des grands-livres et l'arrêt par le collège communal de la liste des crédits budgétaires et des engagements reportés à l'exercice suivant, le receveur communal dresse le compte budgétaire.

Art. 70.

§ 1. Le compte budgétaire récapitule chaque article budgétaire du grand-livre des opérations budgétaires et établit la somme des articles budgétaires selon la classification fonctionnelle et économique.

Il mentionne :

- le résultat budgétaire, soit la différence entre, d'une part, les droits constatés diminués des non-valeurs et irrécouvrables et, d'autre part, les engagements ;
 - les résultats comptables, soit la différence entre, d'une part, les droits constatés diminués des non-valeurs et irrécouvrables et, d'autre part, les imputations de dépenses ;
- Le résultat comptable constitue le solde à reporter à l'exercice suivant. Ce résultat inclut les résultats comptables cumulés des exercices antérieurs.

§ 2. Au compte budgétaire est jointe la liste par article des crédits budgétaires et des engagements à reporter à l'exercice suivant.

§ 3. *Aux pièces du compte, consultables sur place par les conseillers, sera jointe la liste par compte particulier et par exercice des droits constatés à recouvrer.*

Dans un souci d'économie d'édition « papier » surtout demandée par les grandes administrations, la liste des droits restant à recouvrer ne devra plus être jointe aux comptes, mais faire partie des pièces consultables sur place par les conseillers.

Il n'est pas inutile de rappeler, et c'est important pour le contrôle démocratique, que les conseillers disposent d'un large droit d'examen des pièces administratives, en vertu du CDLD :

« Art. L1122-10. §1^{er}. Aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil.

§2. Les conseillers communaux peuvent obtenir copie des actes et pièces relatifs à l'administration de la commune dans les conditions arrêtées par le règlement d'ordre intérieur établi par le conseil.

Ce règlement précise également les conditions de visite des établissements et services communaux. »

◀ Sect. 3.

◀ Art. 69.

Au-delà des pièces du compte ici visées, le conseiller peut donc consulter toutes les pièces comptables moyennant le respect de certaines règles destinées à ne pas perturber la bonne marche de l'administration.

◀ Art. 70.

Art. 71.

§ 1. Avant l'établissement du bilan, il est procédé à la réévaluation visée à l'article 21, § 1^{er}, aux amortissements visés à l'article 22 et à l'établissement de l'inventaire, arrêté au 31 décembre.

§ 2. *Sauf justification jointe aux pièces du compte, les sommes présentes en comptes généraux d'attente depuis plus de deux ans devront faire l'objet d'un rapatriement en comptabilité budgétaire.*

◀ Art. 71.

Cette nouvelle obligation a été introduite à la suite du constat des autorités de tutelle qui observent parfois l'existence d'importantes sommes « dormant » en compte d'attente, au point de fausser la réalité des résultats. Cette mesure vise les comptes d'attente au sens du plan comptable, soit les comptes « 49 ».

Pour être mises valablement en application, je plaide pour l'implantation d'un système de détection informatique

Art. 77. ►► de ces sommes. Cette détection pourrait être réalisée dans le cadre de requêtes d'analyse du logiciel public « E-comptes ».

Art. 72. ► **Art. 72.**

Les systèmes informatiques comptables doivent intégrer un contrôle de cohérence selon les modalités arrêtées par le Ministre.

Ces contrôles existent déjà dans certains logiciels ; il s'agira ici de les formaliser. Un groupe de travail est chargé d'en arrêter le contenu en se basant notamment sur les contrôles internes des fichiers Excel de l'ancienne annexe.

Art. 78. ►►

Art. 73. ► **Art. 73.**

Le compte de résultats et le bilan sont établis sur la base des soldes de la balance définitive des comptes généraux.

Art. 74. ► **Art. 74.**

Les comptes annuels, signés par le receveur communal, auxquels sont annexés les comptes des agents visés à l'article L1124-44 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, sont transmis au collège communal avant le 1^{er} mars de l'exercice suivant.

Art. 79. ►► Après vérification, le collège certifie que tous les actes relevant de sa compétence ont été correctement portés aux comptes.

Art. 75. ► **Art. 75.**

Les comptes définitivement arrêtés sont notifiés au receveur communal. Les écritures des livres sont, s'il y a lieu, rectifiées conformément aux comptes arrêtés.

Titre V ► **Titre V**

Du receveur communal et du compte de fin de gestion

Chap. I ► **Chap. I** **Du receveur communal et des agents**

Art. 80. ►► **spéciaux de perception**

Art. 76. ► **Art. 76.**

Le receveur communal transmet au collège communal, à la fin de chaque mois, le document établissant la concordance des écritures, visé à l'article 35, §6.

Art. 77.

La vérification de l'encaisse a lieu sans avertissement préalable.

L'autorité chargée de la vérification peut exiger l'accès aux bureaux du receveur communal, même s'ils sont établis à son domicile privé. Elle peut se faire accompagner, sans dégager aucunement sa responsabilité, d'un technicien et d'une personne chargée de tenir les écritures de la vérification.

Lors de cette vérification, le receveur communal est tenu de présenter tous livres, pièces, valeurs, et de fournir tous renseignements sur sa gestion et sur l'avoir de la commune.

Art. 78.

En vue d'assurer l'exactitude des comptes en cas de déficit, de vol ou de perte, une créance d'un même montant est ouverte en comptabilité générale.

Dès notification de la décision définitive prise à ce sujet, le receveur communal porte, le cas échéant, en dépense le montant pour lequel il a obtenu décharge.

Art. 79.

Le receveur communal est responsable des actes, titres et documents qui lui sont confiés.

Il est tenu :

- 1° d'avertir le collège communal de l'expiration des contrats, au moins six mois à l'avance ;
- 2° d'empêcher la prescription des droits de la commune, et de veiller à la conservation des domaines, privilèges et hypothèques ;
- 3° de requérir l'inscription au bureau des hypothèques de tous titres qui en sont susceptibles ;
- 4° d'avertir le collège communal du vol ou de la perte des actes, titres et documents qui lui sont confiés.

Le receveur communal ne peut se dessaisir des livres et documents qui lui sont confiés, ni en délivrer des copies ou extraits, excepté des rôles d'imposition, sans y être autorisé par le collège communal.

Art. 80.

Les agents spéciaux de perception institués conformément à l'article L1124-44 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation sont, mutatis mutandis, soumis aux dispositions des articles 76 à 79 et 81 à 84.

Chap. II | Du compte de fin de gestion**Section 1. Cessation définitive des fonctions****Art. 81.**

§ 1. Le receveur communal démissionnaire ne cesse ses fonctions que lors de l'installation de son successeur.

Il dresse à ce moment un inventaire en triple expédition des documents, livres, mobilier, matériel et objets remis au nouveau receveur communal. Cet inventaire est signé par les deux receveurs qui en gardent chacun une expédition. La troisième expédition est déposée aux archives de la commune ou du Gouvernement provincial, lorsqu'il s'agit d'un receveur régional.

§ 2. En cas de décès, révocation, suspension du receveur communal local, ou s'il se trouve dans l'impossibilité de dresser le compte de fin de gestion, toutes les mesures conservatoires requises sont prises et l'inventaire est dressé à l'intervention du collège communal. Dès que le remplaçant est désigné, cet inventaire lui est remis.

Art. 82.

§ 1. Après l'inventaire, le compte de fin de gestion est dressé, signé et certifié exact par le receveur communal sortant, et accepté sous réserve par le receveur communal entrant.

§ 2. En cas de retard ou de refus du receveur communal local sortant de remettre au successeur le compte de fin de gestion, le collège communal le met en demeure de satisfaire à ses obligations. Cette mise en demeure est faite par exploit d'huissier de justice qui fixe le délai d'exécution. Si, à l'expiration de ce délai, la sommation est restée sans suite, le collège communal dresse le compte de fin de gestion d'après les éléments en sa possession.

Les frais de sommation et d'expert sont imputés au compte de fin de gestion à charge du receveur sortant.

Un exemplaire du compte est transmis au receveur sortant, avec invitation à formuler ses observations dans les trente jours.

§ 3. En cas de décès ou de révocation du receveur communal local, ou si le receveur communal local sortant se trouve dans l'impossibilité de dresser le compte de fin de gestion, le collège communal le dresse.

Un exemplaire du compte est transmis au receveur sortant ou à ses ayants cause, avec invitation à formuler leurs observations dans les trente jours.

§ 4. Le compte de fin de gestion, accompagné, s'il échet, des observations du receveur communal local sortant ou de ses ayants cause, est soumis au conseil communal, qui l'arrête.

Art. 83.

Les articles 81, § 2 et 82, § 2 à 4 sont applicables au receveur régional, sous la réserve que les attributions confiées par ces dispositions au collège communal ou au conseil communal sont exercées par le gouverneur de la province.

Art. 84.

Le compte de fin de gestion comprend les documents suivants arrêtés à la date de la fin de fonction, pour l'exercice en cours et pour l'exercice en voie de clôture :

1. *la balance des articles budgétaires ;*
2. *la balance des comptes généraux ;*
3. *la balance des comptes particuliers ;*
4. *la situation de caisse justifiée par les soldes des extraits de banque ou les délibérations pour les provisions valant espèces en caisse.*

Le contenu du compte de fin de gestion est maintenant clairement défini, et il est demandé de prévoir une édition de ces documents tenant compte de l'exercice en cours et de l'exercice en voie de clôture.

Il s'agit, dans l'esprit des rédacteurs de ce texte, de pouvoir éditer un document totalisateur des balances en cas de chevauchement sur deux exercices. Cette précision a été communiquée aux sociétés informatiques.

Art. 85.

Le receveur entrant ne sera responsable que des opérations passées par lui à dater de son entrée en fonction effective, moyennant le blocage informatique des écritures comptables et la sécurisation des dates.

Lorsque les comptes annuels sont dressés par le receveur entrant, sa responsabilité se limite aux écritures passées à dater de sa prise de fonction.

Cette précision vise à baliser les responsabilités respectives entre le receveur entrant et le receveur sortant.

Une sécurisation et une délimitation informatique des écritures passées avant et après est exigée sur la base des dates effectives de passation des écritures.

◀◀ Chap. II

◀◀ Sect. 1.

◀◀ Art. 81.

◀ Art. 83.

◀ Art. 84.

◀◀ Art. 82.

◀ Art. 85.

Titre VII ►► Ceci impliquera parfois une modification des logiciels afin de pouvoir lister les écritures en fonction de la date système du jour d'encodage.

Art. 89. ►►

Sect. 3. ► Section 3. Dispositions communes

Art. 86. ► **Art. 86.**

Dès qu'il a été statué définitivement sur le compte de fin de gestion, les écritures comptables sont modifiées en conséquence, s'il y a lieu.

Art. 90. ►►

Art. 85. ► **Art. 87.**

En cas de déficit de caisse, une créance du montant du déficit est ouverte en comptabilité générale à charge du receveur communal sortant.

Art. 91. ►►

Une expédition du compte de fin de gestion est remise, après qu'il a été arrêté :

- 1° au receveur communal sortant ou à ses ayants cause ;
- 2° au receveur communal entrant ;
- 3° au collège communal.

Le déficit mis à charge des receveurs régionaux est remboursé à la commune par la Région wallonne selon les modalités qu'elle établira, et récupéré sur les receveurs régionaux en débet par l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines.

Le fonds de garantie fédéral prévu dans l'ancien article 90 supprimé est remplacé par cette disposition.

Titre VI ► **Titre VI Dispositions diverses**

Art. 88. ► **Art. 88.**

Les comptes annuels et les comptes de fin de gestion ne peuvent plus être modifiés lorsque ces comptes ont été arrêtés définitivement.

Toutefois, en cas d'erreur, omission, faux ou double emploi, le receveur communal ou le conseil communal peuvent, au cours des trente ans qui suivent l'arrêt définitif de ces comptes, demander leur révision à l'autorité habilitée à les arrêter définitivement.

La demande précise les faits qui justifient la révision.

Titre VII Dispositions finales

Art. 89.

Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008, sauf en ce qui concerne les dispositions relatives à l'élaboration des budgets initiaux 2008, qui entrent en vigueur à sa date de publication.

Art. 90.

L'arrêté royal du 2 août 1990 portant le Règlement Général de la Comptabilité Communale est abrogé.

Art. 91.

Notre Ministre des Affaires intérieures est chargé de l'exécution du présent arrêté.

● **Conclusion**

Par cette réforme du RGCC, le Gouvernement wallon a voulu atteindre plusieurs objectifs, parmi lesquels nous épinglerons particulièrement :

- un renforcement des dispositifs de contrôle interne où le receveur a une place centrale en vue de veiller au respect de la légalité ;
- une amélioration de l'information légale et financière ;
- enfin, grâce à ses applications dérivées, matérialisées dans le Plan « E-comptes », le nouveau RGCC vise, au-delà d'une « simple » réforme comptable, à implanter partout les moyens d'une culture de gestion la plus efficace possible en termes d'utilisation des ressources disponibles. Elle se place donc dans une perspective de maîtrise des finances locales au service du citoyen. La réussite de cet ambitieux objectif nécessite plus que jamais une mobilisation de tous les acteurs des pouvoirs locaux, dont les receveurs appelés à jouer un rôle essentiel de conseil au travers de nouveaux outils dont la mise au point doit continuer dans la ligne de la fructueuse collaboration mise en place dans le cadre de cette réforme.

Outils d'analyse financière dérivés du projet « E-comptes »

Par Philippe Brognon, expert auprès du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, en charge de la réforme de la comptabilité et du développement d'outils d'analyse financière des pouvoirs locaux. Coordinateur général du Plan « E-comptes ».
Directeur au CRAC.

3.1. Apports du nouveau Règlement comptable

Le nouveau Règlement comptable prévoit plusieurs dispositions en matière de standardisation et d'informatisation des données comptables des communes et des CPAS. Très concrètement, le § 8 de l'article 35 prévoit la constitution, dans chaque commune et CPAS, d'une **base de données comptables standardisées** (BDCS) à partir de laquelle il sera possible d'alimenter des applicatifs d'analyse financière en aval des comptabilités.

Dans le cadre du Plan « E-comptes », la Région wallonne fournira gratuitement aux communes et aux CPAS un logiciel conçu pour exploiter les données locales de la BDCS. Cet outil, conçu par des fonctionnaires de terrain, a, en outre, été pensé pour pouvoir s'enrichir de modules d'analyses complémentaires développés par les utilisateurs dans une culture « open source ».

Le but est ainsi d'en faire un outil dynamique capable de s'enrichir de nouvelles fonctionnalités et de s'adapter aux évolutions du monde informatique.

Un club d'utilisateurs a été créé dans le but de réunir les compétences locales désireuses de participer à cette nouvelle culture d'échange d'applicatifs.

Les modules ainsi développés seront mis en ligne sur le site des pouvoirs locaux, après validation au niveau du contenu et de la technique sur avis de la commission consultative « E-comptes ».

La BDCS doit être mise à jour automatiquement et régulièrement pour permettre son exploitation par le logiciel « E-comptes » sur la base de données actualisées. Elle comprend l'intégralité des mouvements et toutes les données contenues dans les journaux budgétaires et généraux, les données des comptes généraux et particuliers, les données des articles budgétaires, le numéro de projet

extraordinaire et son intitulé, ainsi que des informations extracomptables (nombre d'équivalents temps plein, taux de taxation, kilomètres de voirie, nombre de lits MRS pour les CPAS, etc.).

Cette base de données est en quelque sorte un double « enrichi » de la comptabilité, mis en forme dans un standard unique à l'échelle de la Wallonie. Elle est la propriété de la commune ou du CPAS.

Afin de respecter les dispositions relatives à la protection de la vie privée, les fichiers de cette base de données ne pourront être communiqués à des tiers non autorisés. Pour les CPAS, on se référera, de surcroît, aux obligations imposées par la Banque carrefour en matière de sécurisation des données à caractère social.

Toutefois, il est prévu que le logiciel « E-comptes » produise un fichier appelé « Fichier de Synthèse des Informations Comptables » (Fichier SIC). La composition de ce fichier sera étudiée afin de respecter ces conditions : il ne comportera pas de détails individuels et sera, comme son nom l'indique, une synthèse consistant en une totalisation des postes budgétaires par article et des soldes des comptes généraux, enrichie de données statistiques locales.

Conformément à l'article 35, ces données ne seront qu'une version numérique de données publiques contenues dans les comptes, les budgets et leurs annexes légales (dont la synthèse analytique). Ce fichier SIC servira à alimenter les « services compétents » de la Région wallonne à des fins d'analyse. L'objectif est aussi de permettre aux communes qui le souhaitent de confier ce fichier SIC à des tiers en vue de réaliser des analyses informatisées sur leurs données, tout en ayant la garantie de ne pas violer la législation relative à la protection de la vie privée, exactement comme elles sont libres de le faire aujourd'hui avec leurs comptes et budgets « papier ».

Une étude est actuellement en cours afin d'examiner si ces fichiers SIC ne pourraient pas servir de base à la dématérialisation de l'envoi des comptes et budgets en projet au sein de la DGPL.

Première application dérivée des BDCS

Dans sa note d'orientation relative à la bonne gouvernance du 16 juin 2006, le Gouvernement wallon s'est fixé notamment comme objectif de rendre plus lisibles les comptes des communes et CPAS, en remplaçant l'actuelle annexe par un nouveau document d'analyse et de présentation complet des comptes : **la synthèse analytique**. Celle-ci est prévue par l'article 66 du nouveau Règlement comptable et constitue une composante importante des comptes annuels, au même titre que le compte budgétaire, le bilan et le compte de résultats.

Elle constituera l'annexe légale aux comptes et sera donc un document public officiel, au même titre que l'actuelle annexe qu'elle remplace. Elle servira de support de présentation des comptes des communes et des CPAS au conseil et en commission (même qualité de présentation partout).

Cette « synthèse analytique » est produite automatiquement en quelques minutes par le logiciel « E-comptes », qui balaye les centaines de milliers de données de la BDCS avec un historique de 4 ans. Utilisée sur l'année en cours, elle permet de faire rapidement un point sur l'état des finances.

3.2.

Présentation des outils du logiciel « E-comptes »

Outil de recherche

Le logiciel qui sera implémenté gratuitement et progressivement par les services de la Région wallonne comporte déjà, dans sa version initiale, de nombreuses fonctions permettant des analyses multicritères :

Exemples :

- suivi graphique et chronologique des perceptions sur un droit constaté ;
- volume des dépenses engagées sur un article ou un code fonctionnel mois par mois ;
- historique de l'évolution d'un compte de charge ou de produit ;

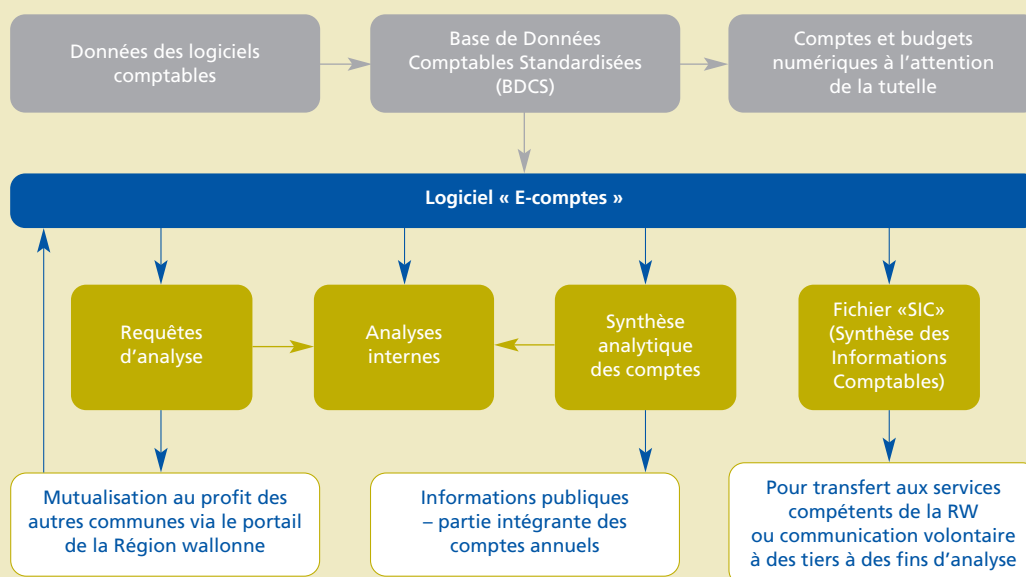
Outil interne de génération de requêtes

En outre, moyennant une petite formation, l'utilisateur non-informaticien pourra développer lui-même ses propres requêtes d'analyse et sera invité à les communiquer au service « E-comptes » de la Région wallonne qui, après test et validation, les mettra gratuitement à disposition des autres communes ou CPAS via son portail web.

L'analyse des comptes par la synthèse analytique

La synthèse analytique, qui constitue la nouvelle annexe officielle des comptes dès 2008, a été conçue dans un objectif de clarté, afin de donner une vue, certes synthé-

Graphique 1 : Schéma du Plan « E-comptes » – Commune de Beauvillage



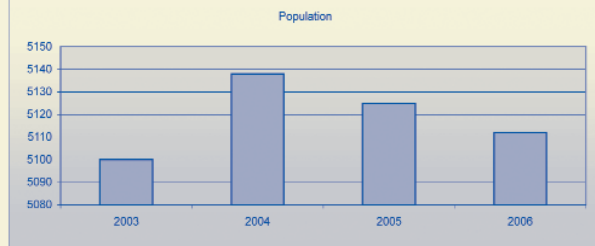
tique, mais néanmoins complète de l'état des finances locales. Elle se présente sous la forme de différentes fiches (correspondant à différents onglets dans le fichier Excel)

qui couvrent les diverses dimensions financières de la commune ou du CPAS (cf. structure de la synthèse analytique p. 46) et dont voici quelques illustrations :

Carte d'identité générale de la commune

En un écran, elle situe la commune en termes d'évolution de population, de densité, de taux de taxation, de rendement des additionnels, de volume d'emploi... Ces renseignements seront également utiles pour l'élaboration de divers ratios repris dans le corps du document.

SYNTHESE ANALYTIQUE		Administration communale de: Beauvillage		Code INS	99999			
				Exercice:	2006			
1. Tableau de bord général								
1.a: Carte d'identité de la commune								
Situation au 31 décembre 2006								
Objet:	Exercice	Chiffres:						
Superficie (km2)	2006	5745						
		Densité de population au Km2						
Population	2003	5100	0,89					
	2004	5138	0,89					
	2005	5125	0,89					
	2006	5112	0,89					
Population scolaire (nombre d'élèves au 31/12 inscrits dans le réseau communal)	2003	209						
	2004	220						
	2005	244						
	2006	238						
		m de voirie /hab.						
Voirie communale (kms)	2006	128,6	25,16					
Membre de la zone de police de :	Bellepolice		Composée des communes de:					
Membre du service incendie de :			Type de centre:					
Contrat de sécurité Oui/Non:								
Régies autonomes:								
Régies non-autonomes:								
		Additionnel à l'IPP						
		Additionnel au précompte immobilier						
Taux	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Rendement de l'additionnel (% / centime)	8	8	7,5	7,5	2600	2600	2600	2600
	93 798	101 671	110 065	112 996	262,55	280,32	260,66	291,48
Nombre de personnes occupées par la commune :	67		soit :		62,65 équivalents temps-plein.			

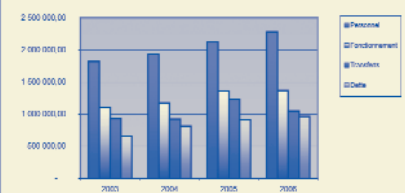


Évolution des dépenses et des recettes par catégorie de groupes économiques

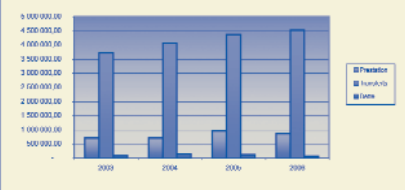
1.b.2.

Ventilation économique des résultats budgétaires

	Dépenses ordinaires (engagements actés aux comptes)			
	2003	2004	2005	2006
Personnel	1 818 386,08	1 934 003,37	2 123 344,43	2 282 648,82
Fonctionnement	1 102 979,35	1 174 034,80	1 361 434,67	1 365 248,98
Transferts	930 259,72	920 167,23	1 228 189,51	1 046 495,50
Dette	658 686,98	812 191,06	908 826,23	962 781,93
Prélèvements	79 326,00	114 969,76	-	-
Total (exercice propre)	4 589 638,73	4 955 366,22	5 621 794,84	5 657 175,23
Exercices antérieurs	479 788,26	422 419,16	318 075,93	559 536,18
Prélèvements	-	-	-	-
Total général	5 069 426,99	5 377 785,38	5 939 870,77	6 216 711,41



	Recettes ordinaires (Droits actés aux comptes)			
	2003	2004	2005	2006
Prestation	706 139,04	705 608,29	962 523,63	854 373,59
Transferts	3 713 286,37	4 058 965,86	4 365 347,25	4 516 483,34
Dette	62 622,93	140 435,62	119 960,90	71 772,67
Prélèvements	-	-	164 635,40	-
Total (exercice propre)	4 502 048,34	4 905 009,97	5 612 487,18	5 442 629,60
Exercices antérieurs	1 327 683,25	1 410 898,46	1 166 618,33	1 699 986,20
Prélèvements	-	-	-	-
Total général	5 829 731,59	6 315 908,43	6 779 105,51	7 142 615,80



Des tableaux plus précis illustrent l'évolution des principaux types de recettes ou de dépenses, et permettent de repérer facilement les secteurs en hausse ou en baisse.

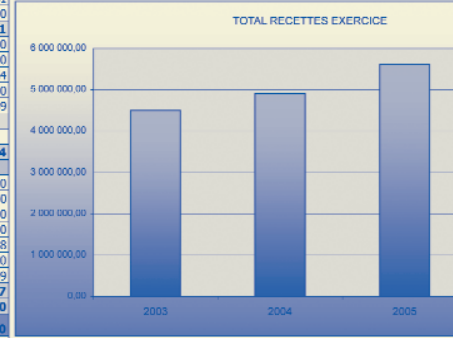
2 Evolution des principales données budgétaires

2-2: Les recettes ordinaires (Droits constatés nets, déduction faite des irrécouvrables)

Exercices:	2003	2004	2005	2006
RECETTES DE PRESTATIONS				
Vente de bois	201 984,08	263 641,98	559 623,12	466 420,61
Locations patrimoine	105 013,98	135 494,92	135 611,09	159 247,98
Vente d'eau	48 086,17	58 038,48	5 902,13	12 065,86
Autres	348 054,81	248 432,91	261 387,29	216 639,14
sous-total prestations	706 139,04	705 608,29	962 523,63	854 373,59
RECETTES DE TRANSFERTS				
Fonds des communes : dotation principale	1 023 455,64	847 771,84	850 309,24	869 306,54
Fonds des communes : dotation spécifique	19 570,15	78 019,51	88 812,36	91 577,86
Tonus axe 1	0,00	166 887,05	130 408,71	121 366,83
Sous-total Fonds des communes	1 043 025,79	1 092 678,40	1 069 530,31	1 082 251,23
Précompte immobilier	682 634,18	728 830,24	677 714,79	757 838,35
JPP	750 386,47	813 368,06	825 484,36	847 469,27
Taxes automobiles	48 026,34	49 028,66	52 573,47	52 132,44
Autres taxes additionnelles	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total "taxes additionnelles"	1 481 046,99	1 591 226,96	1 555 772,62	1 657 440,06
Taxe sur immondices	202 930,00	203 045,00	206 231,00	205 707,50
Vente sacs	0,00	0,00	0,00	0,00
Taxes industrielles, commerciales et agricoles	60 865,87	82 957,78	82 619,87	81 926,88
Autres taxes locales	130 685,82	241 910,97	239 880,86	223 067,97
Sous-total "taxes locales"	394 481,69	527 913,75	528 731,73	510 702,35
Total des recettes fiscales	1 875 528,68	2 119 140,71	2 084 504,35	2 168 142,41
Quote-part incendie				
Subventions réelles pour le personnel enseignant	272 683,00	272 683,00	272 683,00	272 683,00
Subventions fonctionnement enseignant	43 886,91	52 442,69	71 822,06	81 843,81
Subventions APE	162 658,11	207 343,45	244 506,66	286 270,81
Autres subventions pour le personnel	0,00	0,00	0,00	0,00
Total des subventions pour le personnel:	435 341,11	480 026,45	517 189,66	558 953,81
Contrat de sécurité	0,00	0,00	0,00	0,00
Subventions "politique Grandes Villes"	0,00	0,00	0,00	0,00
Remboursement emprunts part Etat	83 086,61	82 956,63	60 400,70	1 919,64
Remboursement CRAC	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres subventions	359 390,79	367 120,30	694 122,93	707 135,89
Sous-total Subsidés				
Tonus axe 2				
sous-total rec. de transferts	3 713 286,37	4 058 965,66	4 365 347,25	4 516 483,34
RECETTES DE DETTE				
Intérêts créditeurs	2 384,48	1 991,28	1 236,33	625,20
Dividendes Holding Communal (Dexia)	10 400,00	14 475,50	16 627,00	19 103,50
Dividendes Intracommunale Energétique	69 658,03	123 573,39	101 917,89	0,00
Dividendes eau	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres dividendes	84,78	115,17	0,00	51 803,88
Bénéfice des Régies communales	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres recettes financières	95,64	280,48	199,68	240,09
sous-total recettes de dette	82 622,93	140 435,82	119 980,90	71 772,67
sous-total recettes prélèvement exercice	0,00	0,00	164 635,40	0,00
TOTAL RECETTES EXERCICE	4 502 048,34	4 905 097,97	5 612 487,18	5 442 629,60
Ronl Exercices antérieurs	594 718,82	650 008,88	567 486,12	833 680,21
Exercices antérieurs	732 964,43	760 889,58	599 132,21	866 305,99
Prélèvements	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL RECETTES	5 829 731,59	6 315 908,43	6 779 105,51	7 142 615,80

Variations en pourcentage:		
2004	2005	2006
-0,1%	36,4%	-11,2%
9,3%	7,5%	3,5%
70,0%	-14,6%	-40,2%
9,0%	14,4%	-3,0%

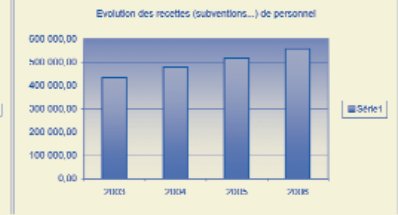
Traitement des déchets ménagers			
2003	2004	2005	2006
202 930,00	203 045,00	206 231,00	205 707,50
0,00	0,00	0,00	0,00
202 930,00	203 045,00	206 231,00	205 707,50



Évolution des dépenses de personnel en termes de coût net (déduction faite des subsides) mise en relation avec le nombre d'équivalents temps plein moyen.

2 Evolution des principales données budgétaires
2-4 Les dépenses de personnel

DEPENSES ORDINAIRES DE PERSONNEL			
	Dépenses	Recettes	Coût net (D-R)
2003	1 818 386,68	435 341,11	1 383 045,57
2004	1 934 003,47	480 026,45	1 453 976,92
2005	2 123 344,14	517 189,66	1 606 154,77
2006	2 282 618,82	558 953,81	1 723 695,01

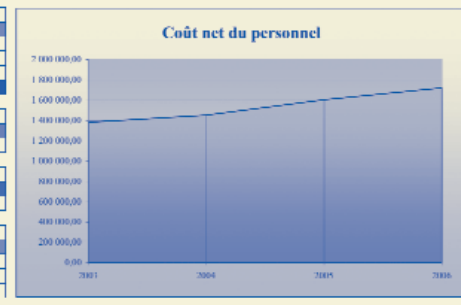


Nombre moyen d'équivalents temps plein (moyenne des 4 trimestres)				
Exercices:	2003	2004	2005	2006
Statutaires	16,00	17,00	18,00	17,00
Contractuels non subventionnés	17,00	18,00	23,00	26,00
Contractuels subventionnés	17,00	19,00	20,00	24,00
Totaux:	50,00	54,00	61,00	67,00

Coût net moyen par équivalent temps plein:			
2003	2004	2005	2006
27 880,91	26 925,50	26 330,41	25 728,79

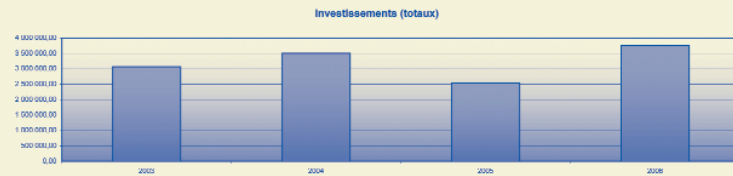
Rapport coût net - volume des dépenses ordinaires			
2003	2004	2005	2006
30%	29%	28%	30%

Evolution en pourcentage			
2003	2004	2005	2006
Dépenses brutes	5,4%	9,8%	7,5%
Recettes	10,3%	7,7%	8,1%
Coût net	5,1%	10,5%	7,3%



Investissements et sources de financement.

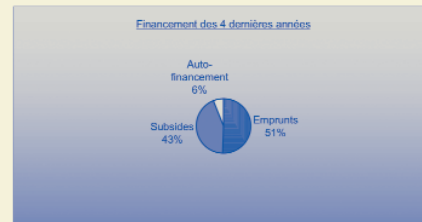
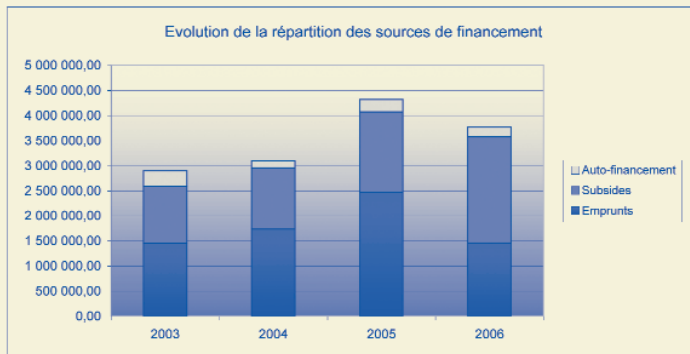
Synthèse sur 4 ans:	Taux de réalisation	53,48%
	Budget Initial	23 096 517,68
	Compte (engagements)	13 084 561,25
	Taux de réalisation	56,65%



2-6: Le financement des investissements:

	2003	2004	2005	2006	Totaux
Emprunts	1 455 070,00	1 737 531,10	2 472 628,00	1 462 890,12	7 128 119,22
Subsides	1 133 921,69	1 222 686,46	1 602 546,98	2 107 135,78	6 066 290,91
Auto-financement	304 273,30	131 623,94	242 236,74	195 096,95	873 230,93
totaux	2 893 264,99	3 091 841,50	4 317 411,72	3 765 122,85	14 067 641,06

Taux d'auto-financement:	11%	4%	6%	5%	6%
--------------------------	-----	----	----	----	----



Chapitre consacré à la **trésorerie**, son évolution, son rendement..., le but étant d'aider à déterminer les périodes de basse et de haute trésorerie, afin de pouvoir appliquer des mesures correctrices.

SYNTHESE ANALYTIQUE

Administration communale de:

Beauvillage

Code INS

99999

Exercice:

2006

6-2 Evolution de la trésorerie au cours du dernier exercice

Solde de trésorerie courante à l'issue de chaque mois (sur base des situations mensuelles de caisse)				
	Solde	Recettes	Dépenses	Transferts
1er janvier	690 855,26			
janvier	591 566,00	1 313 156,28	1 412 445,54	0,00
février	362 000,44	1 303 222,89	1 532 788,45	0,00
mars	342 496,67	1 422 524,15	1 442 027,92	0,00
avril	119 396,77	431 019,46	892 912,90	0,00
mai	346 133,32	503 294,61	730 031,16	0,00
juin	75 660,95	1 720 337,11	1 983 969,17	534 104,43
juillet	648 954,03	917 007,75	837 392,77	645 000,00
août	144 103,10	1 181 235,74	1 138 656,43	-547 430,24
septembre	256 716,64	530 569,66	417 956,12	0,00
octobre	441 563,14	1 754 771,29	1 468 615,03	-101 309,76
novembre	355 402,77	2 710 021,47	2 864 161,31	67 979,47
décembre	430 735,94	480 708,15	432 744,98	27 370,00
Volume annuel:		14 267 868,56	15 153 701,78	625 713,90



Trésorerie et Volume d'échanges

En plus de ces quelques exemples, signalons qu'à l'heure de mettre sous presse, **divers ratios** étaient en voie d'élaboration de manière à compléter les informations contenues dans la synthèse analytique.

Informations pratiques

Toutes les informations relatives au logiciel « E-comptes » et à ses développements sont disponibles en ligne sur : <http://www.pouvoirslocaux.wallonie.be> (rubrique E-comptes).

3.3.

Perspectives de développement

Un **tableau d'analyse financière prospectif** est en cours de développement et consiste en une prolongation de la synthèse analytique des comptes, à laquelle on ajoute informatiquement les données des budgets, et qui comporte des outils de prospection utilisables en temps réel pour réaliser des simulations. Le but de ce tableau est d'ai-

der les gestionnaires locaux dans leurs travaux de prise de décision dans le domaine budgétaire.

Bien d'autres développements verront le jour grâce à la coopération de terrain qui se met en place, le but étant de créer une dynamique d'échange, via le portail internet des pouvoirs locaux, des modules d'analyse créés par les utilisateurs dans les communes et les CPAS.

De nombreuses idées ont d'ores et déjà été émises : suivi des dépenses énergétiques, calcul des coûts vérités des déchets, module de contrôle et de recherche d'erreurs comptables...

Grâce à un accompagnement assuré par la cellule « E-comptes », basée à la DGPL, qui opérera de façon transversale avec la DGASS et le CRAC, ainsi qu'à la mise en place d'un plan de formation à l'utilisation de l'outil, nous espérons que celui-ci s'enrichira progressivement d'applicatifs issus du monde local, au plus grand profit de l'aide à la gestion de nos communes et CPAS.

Dexia : partenaire financier des pouvoirs locaux et du projet « E-comptes »

Par Arnaud Dessoy, responsable des études Public Finance & Social Profit,
au sein de la division Research de Dexia Banque

Dans un contexte très évolutif et incertain (forte extension des compétences et des défis, mutation de l'environnement socioéconomique et réglementaire, diversification des instruments financiers...), la gestion financière des communes et des CPAS s'est profondément transformée et complexifiée au cours de ces dernières années. Les gestionnaires locaux sont, dès lors, tenus de se doter d'outils de gestion performants afin de s'adapter en permanence à cet environnement en profonde mutation.

Parallèlement, l'intérêt pour la fonction financière au sein des pouvoirs locaux, limitée antérieurement à un cénacle de quelques initiés, s'est progressivement élargi pour atteindre un public toujours plus diversifié, allant des mandataires locaux aux conseillers, aux milieux académiques, voire à la population elle-même.

Enfin, l'émergence d'une nouvelle culture politique est à la base d'une demande croissante de plus grande transparence financière, d'optimisation des règles de gouvernance publique et de culture de l'évaluation.

Dexia, unanimement reconnu pour son expertise et son savoir-faire dans le domaine du financement des équipements collectifs et des services financiers au secteur public, s'est également inscrit dans ces évolutions. Outre une gamme étoffée de produits financiers, adaptée au mieux aux besoins des pouvoirs locaux, Dexia a également développé de manière soutenue, ces dernières années, divers **services d'expertise et d'analyse financière** afin de soutenir encore davantage les gestionnaires locaux.

Dans le cadre de la quatrième partie de cet ouvrage, et dans le prolongement de l'analyse du nouveau RGCC, il nous a semblé utile de faire le point sur l'état actuel et les perspectives en matière d'analyse financière au sein de Dexia.

Cet article comprend trois parties :

- un rappel des notions de base et des spécificités de l'analyse financière des pouvoirs locaux ;
- les outils d'analyse financière développés par Dexia ;
- les perspectives de nouveaux développements en tant que partenaire du projet « E-comptes ».

4.1.

Éléments d'analyse financière et de « benchmarking »

Objectifs de l'analyse financière dans une administration locale

L'analyse financière a pour objectif d'apprécier la santé financière d'une administration locale, de détecter (ou idéalement d'anticiper) les facteurs d'évolution défavorables et d'identifier les contraintes financières futures ou les marges de manœuvre disponibles. L'évaluation de la santé financière n'est pas réservée aux communes en difficulté, mais s'adresse à toutes les entités qui, même bénéficiant d'une situation financière saine, souhaitent mener une réflexion rétrospective et/ou prospective dont l'objectif est :

- de dresser une « photo » financière de l'activité de la commune de manière à procéder à un état des lieux de sa santé financière ;
- d'initier une réflexion critique sur l'allocation des grandes masses budgétaires, les priorités budgétaires et la structure de financement, afin d'en optimiser le résultat par rapport à une politique budgétaire donnée ;
- d'entamer un questionnement sur les éventuelles disparités de situation financière entre pouvoirs locaux (benchmarking) ;
- d'obtenir un cadre de réflexion objectif pour la détermination des choix politiques intégrant une vision stratégique à moyen terme (pluriannuelle) ;
- de jeter les bases d'une communication financière externe à l'égard de la population et des entreprises

qui revendiquent légitimement une justification des choix financiers et fiscaux.

Ratios et dimensions financières

La situation financière d'une commune ou d'un CPAS peut être décrite ou évaluée à partir du calcul d'un certain nombre de ratios, concepts qu'il convient de démystifier puisqu'il s'agit simplement de rapports entre deux valeurs exprimées au même moment. Les données financières peuvent provenir tant de la comptabilité budgétaire (budget, compte budgétaire) que de la comptabilité générale (bilans, comptes de résultats).

On distingue deux grandes catégories de ratios :

- **Les ratios de niveau** : il s'agit de données financières (dépenses de personnel, dotation au CPAS, recettes fiscales...) rapportées à une donnée non financière de la commune (la population, l'effectif du personnel communal, la superficie...).
Ex. : produit fiscal par habitant, coût du personnel par équivalent temps plein (ETP).
- **Les ratios de structure** : il s'agit de rapports (exprimés en %) entre deux masses financières.
Ex. : part des recettes fiscales dans les sources de financement du budget ordinaire, part des emprunts dans le financement des investissements.

Sur la base de cette définition élémentaire, les ratios peuvent pratiquement être multipliés à l'infini. Il est toutefois nécessaire de faire preuve d'une certaine sélectivité et de ne retenir que les ratios les plus pertinents par rapport à l'objectif de l'analyse.

Pour la clarté de l'analyse et du diagnostic, les ratios sélectionnés seront classés dans différentes « **dimensions financières** » (cf. *graphique*), tout en restant attentif à leur interdépendance.

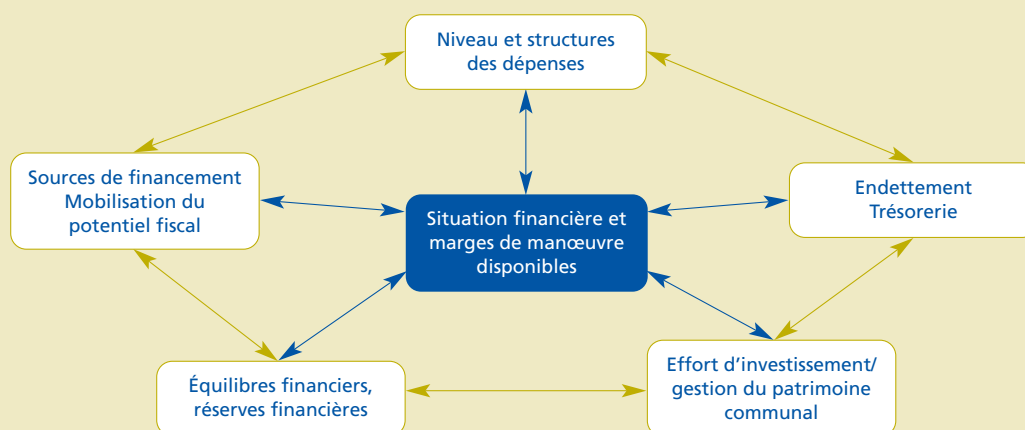
Par exemple, une baisse de l'endettement aura un impact positif sur l'état de la dette, mais également sur l'équilibre budgétaire (via la réduction des charges d'emprunt). Si ce désendettement est imputable à une réduction structurelle des investissements, la qualité des infrastructures et du service rendu à la population peut en être affectée. Inversement, de nouveaux investissements peuvent générer une économie en matière de personnel (réduction des frais d'entretien) ou de fonctionnement (économie d'énergie, par exemple).

Critères de comparaison

Pris isolément, un ratio ne revêt pas de signification particulière, d'où l'importance du cadre de référence. L'analyse financière peut être menée selon deux grands axes :

- par une **comparaison dans le temps** avec les valeurs prises par ces mêmes ratios et pour une même administration locale au cours d'une succession d'exercices. Le but est d'identifier les grandes orientations financières prises par la commune au fil du temps. C'est cette dimension temporelle qui est privilégiée dans le cadre de la « synthèse analytique » ;
- par une **comparaison dans l'espace** avec les valeurs prises par ces mêmes ratios, à la même époque, dans un groupe d'administrations locales comparables (« benchmarking »).

Graphique 1 : Interdépendance des différentes « dimensions financières »



Le but est d'identifier et de dégager les facteurs explicatifs des écarts les plus importants.

Ce type d'exercice est réalisé par Dexia depuis de nombreuses années dans le cadre du « Profil Financier Individuel » (cf. *infra*).

Aspects méthodologiques complémentaires

Il convient d'insister sur le fait que l'interprétation des ratios et des écarts de valeurs observés nécessite une mise en perspective et une analyse critique permanentes, au risque de déboucher sur des conclusions fragmentaires, voire erronées.

Parmi les paramètres auxquels une attention particulière doit être prêté, citons :

- 1) l'indicateur statistique de référence et les éléments relatifs à la distribution de l'échantillon : moyenne agrégée ou moyenne des ratios, médiane, quartiles, variance et écart-type ;
- 2) les critères de composition des catégories de communes : appartenance à une même entité administrative (province, Région...), classe de population, cluster « socioéconomique »¹ ;
- 3) la stabilité du périmètre d'intervention de la commune ou du CPAS au cours de la période d'analyse (ex. : impact de la constitution des zones de police, externalisation d'une compétence à une régie ou une intercommunale, nouvelles compétences exercées...);
- 4) l'évolution du contexte économique général (impact exogène de variables telles que la hausse du prix de l'énergie, l'évolution des taux d'intérêt) et les spécificités locales (ex. : fermeture d'une grande entreprise sur le territoire communal, fluctuations des recettes des coupes de bois) ;
- 5) la stabilité des règles comptables au cours de la période d'analyse (ex. : comptabilisation des coûts/subsides du personnel enseignant dans les communes, comptabilisation des traitements de personnel relevant de l'article 60 § 7 dans les CPAS).

Public cible

Enfin, il convient d'être attentif au public cible auquel sont destinés les ratios et indicateurs financiers. Il est évident que les receveurs et directeurs financiers seront davantage attentifs à des indicateurs plus techniques ou à des clignotants financiers qui ont une incidence concrète sur la gestion quotidienne de l'administration, alors que les mandataires et la population seront plus réceptifs à des indicateurs relatifs au service rendu ou à la charge fiscale.

4.2.

Outils d'analyse financière développés par Dexia

De longue date, Dexia collecte les données comptables de l'ensemble des administrations locales du pays et réalise, grâce à cette base de données très complète et unique en Belgique, de nombreuses études et des outils d'analyse dédiés aux pouvoirs locaux.

Étude sur les finances locales

Les notes trimestrielles « Finances locales » visent à établir un état des lieux financier sur la base des chiffres les plus récents des différentes catégories d'administrations locales, et ce pour les trois Régions du pays.

Fort de son assise européenne, Dexia réalise également, avec l'appui des diverses filiales du groupe, une analyse de la conjoncture des finances locales dans les 27 pays de l'Union européenne.

Outre ces études de type macroéconomique sur les finances des pouvoirs locaux, Dexia a également développé des services sur mesure et individualisés pour les communes :

- **Le Profil Financier Individuel** (PFI) consiste en une analyse financière reposant, entre autres, sur un ensemble de ratios financiers couvrant les différentes dimensions financières de la commune. Il permet, en outre, de positionner les finances de la commune par rapport à des moyennes pertinentes (cluster socioéconomique, province, moyenne régionale). Il permet également au gestionnaire communal d'évaluer la marge de manœuvre disponible, son niveau d'endettement, ou encore de situer l'effort d'investissement consenti.
- **PubliSim** est un logiciel de simulation permettant de réaliser des projections financières de la commune et de tester l'impact financier de nouvelles décisions (évolution de la fiscalité, projets d'investissement). Cet outil flexible et convivial, accessible en permanence sur PubliLink, permet aux mandataires communaux d'affiner leur stratégie budgétaire grâce à des projections chiffrées sur plusieurs années.

1. Dans le cadre de ses travaux d'analyse du tissu local belge, et afin d'appréhender statistiquement la diversité du secteur communal, Dexia Banque a développé une **typologie socioéconomique des communes** pour les trois Régions du pays. Il s'agit d'un regroupement de communes en catégories homogènes, sur la base de leurs caractéristiques socioéconomiques (revenus de la population, taux de chômage, activités économiques, affectation du sol...). Voir à ce sujet le dossier *Typologie socioéconomique des communes* disponible sur l'extranet des pouvoirs locaux PubliLink ou le site de Dexia Banque www.dexia.be (rubrique Professionnel – Public Finance – Publications).

4.3.

**Dexia, partenaire du projet
« E-comptes »**

Le nouveau Règlement comptable innove de manière radicale en matière de standardisation et d'informatisation des données comptables des communes et des CPAS, ce qui ouvre la voie au développement d'applicatifs informatiques d'analyse des données financières.

Depuis de nombreuses années déjà, Dexia propose des services d'Electronic Banking spécialisés, performants et hautement sécurisés, permettant aux pouvoirs locaux d'en tirer le meilleur parti dans leur gestion quotidienne.

Le réseau **PubliLink**, présent au quotidien depuis plus de 10 ans, est un bel exemple de l'implication de Dexia dans ce domaine. Sur un **extranet dédié et sécurisé**, il permet de relier les pouvoirs locaux entre eux et avec les autorités régionales, communautaires et fédérales. C'est uniquement par la mise en place d'une infrastructure souple et solide en matière de sécurité que le réseau PubliLink a pu accueillir des services comme le Registre national ou encore d'autres services qui requièrent un très haut niveau de sécurité et de fiabilité dans la transmission de données sensibles, nécessitant, entre autres, une protection sur le contenu qui touche à la vie privée.

Engagé dans le développement durable, Dexia a également développé **PaPyRuS**, une alternative innovante aux nombreux documents papier qui génèrent beaucoup de manipulations et un archivage volumineux, coûteux et peu pratique, notamment en cas de recherche. PaPyRuS allie la valeur légale du reporting bancaire aux avantages des outils électroniques.

Dans le prolongement de ces initiatives, Dexia proposera aux pouvoirs locaux déjà équipés de la **BDCS**, d'utiliser ce nouvel outil pour la transmission d'informations, en remplacement des enquêtes actuelles sur les finances des communes et des CPAS. Cela permettra de réduire non seulement la charge administrative de réponse aux questionnaires, mais aussi d'en accroître la fiabilité en limitant les risques d'erreurs liés à la reprise de ces informations.

En pratique, sur la base d'un point de menu disponible dans le logiciel E-comptes, il sera possible d'extraire un fichier de synthèse des informations comptables (fichier SIC) qui comportera les totaux des postes budgétaires et des comptes généraux, ainsi que les informations contenues dans la synthèse analytique, le bilan et le compte de résultats, à l'exclusion de toute donnée à caractère personnel.

Pour Dexia, l'envoi se fera en toute sécurité via le réseau PubliLink. Grâce à cette transmission d'informations, qui sera bien entendu toujours effectuée à l'initiative de la commune ou du CPAS, Dexia pourra proposer à sa clientèle privilégiée une série d'études et d'analyses des finances locales plus détaillées encore et dans des délais plus courts que ce qui prévaut aujourd'hui.

C'est dans cette logique de digitalisation, alliée à la volonté d'analyser les finances locales de manière plus pointue et efficace, que les ambitions du projet E-comptes et celles de Dexia se rejoignent. Il est dès lors logique que Dexia, dont le service financier aux pouvoirs locaux constitue le cœur de l'activité, y apporte son soutien.

