

# Vademecum pour l'établissement des plans pluriannuels de financement

## dans le secteur communal

Version du	Auteur
21 novembre 2013	Ministère de l'Intérieur : Direction des Finances Communales

# SOMMAIRE

<b>CHAPITRE - I. INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
I.1 OBJECTIFS DU DOCUMENT .....	4
I.2 DESTINATAIRES DU DOCUMENT .....	4
I.3 LIENS AVEC LES AUTRES DOCUMENTS RELATIFS AUX BUDGETS ET AUX COMPTES.....	4
<b>CHAPITRE - II. OBJET ET FINALITÉ DES PLANS PLURIANNUELS DE FINANCEMENT .....</b>	<b>5</b>
II.1 CADRE LÉGAL.....	5
II.2 FINALITÉ DES PPF.....	5
II.2.1 <i>Outil de gestion interne</i> .....	5
II.2.2 <i>Obligations européennes de renseignement sur l'évolution des finances publiques du Luxembourg ....</i>	6
II.3 ETABLISSEMENT ET COMMUNICATION DES PPF .....	7
II.4 CALENDRIER .....	8
<b>CHAPITRE - III. APPROCHE POUR L'ETABLISSEMENT DU PLAN PLURIANNUEL DE FINANCEMENT .....</b>	<b>10</b>
III.1 DÉFINITION DE L'ORIENTATION BUDGÉTAIRE .....	10
III.1.1 <i>Analyse des besoins impactant les ressources financières</i> .....	10
III.1.2 <i>Définition de plans d'action à traduire en estimations budgétaires</i> .....	12
III.1.3 <i>Fixation des lignes de conduite financière</i> .....	13
III.2 ETAPES POUR L'ÉTABLISSEMENT DU PLAN PLURIANNUEL DE FINANCEMENT.....	14
III.2.1 <i>Vue d'ensemble de l'approche de travail proposée</i> .....	14
III.2.2 <i>Projets votés et projets non encore votés</i> .....	15
III.2.3 <i>Description sommaire des étapes d'estimation</i> .....	16
III.2.3.1 <i>Estimation du budget ordinaire</i> .....	17
III.2.3.2 <i>Estimation du budget extraordinaire</i> .....	19
III.2.3.3 <i>Estimation des dépenses et des recettes potentielles des projets non encore votés</i> .....	22
III.2.3.4 <i>Estimation des recettes et des dépenses induites par le besoin additionnel de financement</i> .....	22
III.3 MÉTHODES D'ESTIMATION .....	23
III.3.1 <i>Vue d'ensemble des méthodes d'estimation</i> .....	23
III.3.2 <i>Les estimations simples basées sur l'historique</i> .....	24
III.3.3 <i>Les estimations basées sur l'historique et sur des variables d'activité</i> .....	25
III.3.3.1 <i>Evolution des montants en fonction des volumes d'activités spécifiques aux codes fonctionnels</i> .....	27
III.3.3.2 <i>Evolution des montants en fonction des volumes d'activités spécifiques aux codes comptables</i> .....	28
III.3.4 <i>Les estimations directes</i> .....	28
III.3.5 <i>Les estimations des frais de personnel</i> .....	29
III.3.5.1 <i>Estimation de l'évolution des frais de personnel des effectifs existants</i> .....	30
III.3.5.2 <i>Estimation de l'évolution des frais de personnel résultant des variations d'effectif</i> .....	30
III.3.5.3 <i>Exemple de calcul</i> .....	31
III.4 TABLEAUX DE SYNTHÈSE.....	32
III.4.1 <i>Les tableaux de synthèse</i> .....	32
III.4.2 <i>Communication du tableau de synthèse général aux organes communaux et au ministre de l'Intérieur</i> .....	38

## Considérations préliminaires

L'élaboration de plans pluriannuels de financement (PPF) s'intègre dans la réforme de la compatibilité communale qui a pour objectif de doter le secteur communal des instruments nécessaires pour fournir les informations indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux et de pouvoir procéder à des consolidations partielles ou générales des comptes locaux.

Les éléments suivants de la réforme ont ainsi déjà été réalisés :

- mise en œuvre d'un nouveau plan budgétaire normalisé applicable à l'ensemble des entités du secteur communal ;
- précision des règles de comptabilisation applicables aux entités soumises uniquement aux exigences de la comptabilité budgétaire dite camérale (principalement les communes et certains syndicats de communes) ;
- précision des règles de comptabilisation applicables aux entités soumises également aux exigences de la comptabilité générale (la majorité des syndicats de communes, les offices sociaux et autres établissements publics sous la surveillance des communes).

Par le biais des PPF, les entités communales auront en sus à leur disposition un outil de gestion financière leur permettant de répondre aux besoins d'information tant internes qu'externes et d'établir notamment des prévisions financières pour le court ou le moyen terme, ceci dans une optique d'optimisation de l'exécution de leurs programmes d'investissement.

Parallèlement, les prévisions établies sont destinées à être communiquées par le biais de deux tableaux de synthèse du PPF aux instances étatiques afin de pouvoir produire notamment les documents exigés par l'Union européenne.

# **CHAPITRE - I. INTRODUCTION**

## **I.1 Objectifs du document**

Le présent vademecum vise à accompagner les entités du secteur communal dans l'établissement de plans pluriannuels de gestion financière. Pour ce faire, le document propose une approche de travail et des méthodes pour effectuer des estimations par article budgétaire. Il prend en compte les bonnes pratiques identifiées au sein du secteur communal luxembourgeois et étranger, et il intègre en plus les recommandations du Ministère de l'Intérieur (ci-après MI) et de l'Inspection Générale des Finances (ci-après IGF). Le PPF sera un outil de travail indispensable qui permettra aux entités du secteur communal de faciliter leur gestion financière et de procéder à une allocation optimisée de leurs ressources et une gestion efficiente de leurs services.

Par ailleurs, il doit aider le secteur communal à produire les documents exigés par le cadre légal et réglementaire luxembourgeois ou par les engagements européens du Grand-Duché de Luxembourg, dont notamment :

- Le budget pour l'année à venir ;
- Le plan pluriannuel de financement (PPF) servant de base à l'établissement des données sous le format SEC95, requis dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union économique et monétaire.

## **I.2 Destinataires du document**

Le présent document s'adresse à l'ensemble des entités du secteur communal, à savoir

- Les communes ;
- Les syndicats de communes ;
- Les offices sociaux et autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il est destiné plus particulièrement à toutes les personnes et tous les services impliqués dans la préparation du budget ou du plan pluriannuel de financement.

## **I.3 Liens avec les autres documents relatifs aux budgets et aux comptes**

Le vademecum pour l'établissement des plans pluriannuels de financement du secteur communal complète les autres documents mis à disposition des entités communales pour les aider dans leur gestion budgétaire, comptable et financière, à savoir :

- Le plan budgétaire normalisé pour les entités du secteur communal ;
- Le vademecum de la comptabilité camérale du secteur communal ;
- Le vademecum de la comptabilité générale du secteur communal ;
- Les circulaires du Ministère de l'Intérieur.

Tous ces documents peuvent être consultés sur le site Internet du MI [www. miat.public.lu](http://www.miat.public.lu) respectivement sur la plateforme de communication Circalux.

## **CHAPITRE - II. OBJET ET FINALITÉ DES PLANS PLURIANNUELS DE FINANCEMENT**

### **II.1 Cadre légal**

Si certaines communes et syndicats de communes établissent déjà aujourd'hui des prévisions pluriannuelles sur base facultative, ce n'est que la loi du 30 juillet 2013 portant notamment modification de certaines dispositions du Titre 4 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ainsi que le règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de ces dispositions qui fixent le cadre légal pour l'établissement de prévisions pluriannuelles pour l'ensemble du secteur communal.

Ainsi, l'article 129bis nouvellement introduit dans la loi communale, prévoit que le collège des bourgmestre et échevins établit chaque année un plan pluriannuel de financement qui porte au moins sur les 3 exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi. Ce plan consiste en un état prévisionnel par exercice financier des recettes et des dépenses de la commune tant au chapitre ordinaire qu'au chapitre extraordinaire du budget. Il doit par ailleurs être conforme aux exigences d'équilibre budgétaire telles que définies à l'article 117 (2) de la loi communale.

En vertu de l'article 170 de la loi communale, les dispositions relatives aux PPF s'appliquent aussi aux autres entités du secteur communal, à savoir

- syndicats de communes ;
- offices sociaux et
- autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Les dispositions d'exécution de l'article 129bis relatif aux PPF sont indiquées au chapitre 3 du règlement grand-ducal du 30 juillet 2013.

Elles fixent notamment les modalités d'établissement des PPF ainsi que les échéances et les modalités de communication des PPF aux organes communaux respectifs et au ministre de l'Intérieur.

### **II.2 Finalité des PPF**

#### **II.2.1 Outil de gestion interne**

Le besoin d'établir un plan pluriannuel de financement devient de plus en plus pressant au regard des changements majeurs influençant la gestion financière du secteur communal, notamment :

- un élargissement des domaines de compétences (par exemple le développement des maisons relais) et de la gamme de services à offrir aux habitants (par exemple la gestion d'un centre culturel et de loisirs) ;
- des contraintes réglementaires portant sur certaines activités sous gestion communale (par exemple la mise en application du principe du pollueur-payeur et la couverture des coûts des services de distribution et de traitement d'eau).

Face à cette situation, les prévisions budgétaires pluriannuelles sont un outil de gestion financière qui permet notamment :

- dans le cadre de l'exécution d'un programme politique (par exemple programme de coalition), de planifier des actions et d'effectuer des arbitrages dans l'affectation des ressources financières de l'entité communale:

*Par exemple, un programme politique prévoyant de mettre la protection de l'environnement au centre de l'action publique communale se traduira par des actions sur le long terme (programmes d'investissements écologiques, subventions aux ménages, remplacement progressif des matériels ou infrastructures par des substituts plus écologiques, etc.) dont seule la planification financière pluriannuelle permettra d'allouer des ressources de façon cohérente.*

- de connaître et d'anticiper l'évolution de la situation financière pour mieux adapter les ressources financières dans le but d'assurer l'équilibre budgétaire à long terme :

*Par exemple, le besoin de financement calculé à trois ans en fonction des recettes et des dépenses estimées permet d'identifier et d'adapter les emprunts supplémentaires à contracter et d'en calculer les charges financières.*

- de contrôler l'affectation de moyens financiers aux services communaux et de suivre dans le temps les résultats de l'action communale (logique coûts/bénéfices) :

*Par exemple, le suivi des dépenses destinées à la protection de l'environnement peut être effectué et mis en relation avec les objectifs de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub> de la commune.*

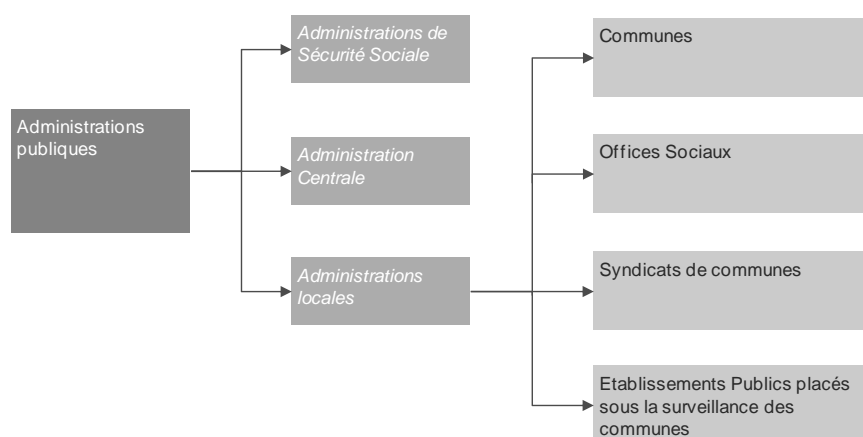
- de fixer les lignes de conduite financières aux services communaux et permettre le suivi de leur exécution :

*Par exemple, des prévisions budgétaires qui visent la stabilité des dépenses ordinaires impliqueront des efforts de maîtrise des dépenses par les services.*

Etant donné que les projets d'investissement s'inscrivent dans le long terme, les prévisions pluriannuelles qui les reflètent permettent d'assurer la cohérence et la continuité avec le budget.

## II.2.2 Obligations européennes de renseignement sur l'évolution des finances publiques du Luxembourg

Le secteur communal, en tant que « Administrations Locales », fait partie des « Administrations Publiques » selon la nomenclature du SEC95 qui est partiellement présentée ci-après :



ENCADRE 1 – APPARTENANCE DU SECTEUR COMMUNAL AU SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (SEC95)

A ce titre, et dans le cadre du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité et de croissance, le secteur communal est censé présenter des données prévisionnelles à 3 ans (N+1 à N+3) servant de base à l'établissement des tableaux sous format standardisé SEC95 sur l'évolution des finances publiques.

## II.3 Etablissement et communication des PPF

Comme indiqué ci-avant, les PPF sont à établir par l'ensemble des entités du secteur communal. Il s'agit des organes suivants pour chaque type d'entité :

Communes	Collège des bourgmestre et échevins
Syndicats de communes	Bureau
Offices sociaux	Président du conseil d'administration
Autres établissements publics placés sous la surveillance des communes	Président de l'organe directeur

Au-delà de son établissement, le PPF requiert une mise à jour périodique afin de tenir compte des changements intervenus au cours du temps : ces changements peuvent relever de modifications de la situation économique générale ou de modifications propres à l'entité communale (voir aussi sub II.4 ci-après).

Le PPF est à communiquer aux organes communaux respectifs, à savoir :

Communes	Conseil communal
Syndicats de communes	Comité
Offices sociaux	Conseil d'administration
Autres établissements publics placés sous la surveillance des communes	Organe directeur

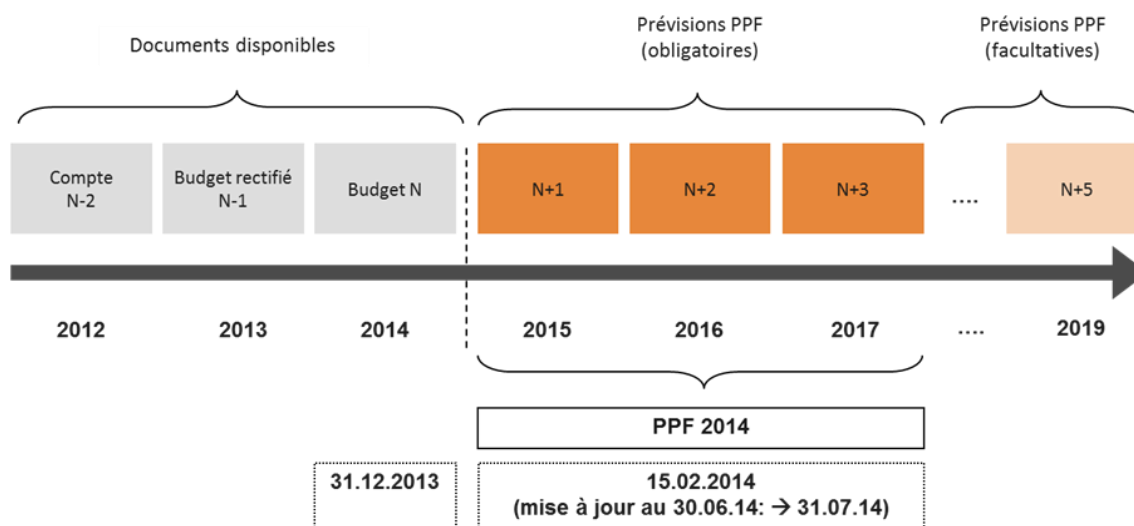
Un vote du PPF par le conseil communal, le comité respectivement par l'organe directeur des établissements publics n'est toutefois pas requis par la loi.

Par ailleurs, le PPF est à communiquer au ministre de l'Intérieur sous format électronique au moyen de l'application MICOE/ENTCOM déjà utilisée pour la transmission des données du budget (voir aussi sub III.4.2 ci-après).

## II.4 Calendrier

Le calendrier pour l'établissement et la mise à jour des PPF est défini comme suit :

### Calendrier



ENCADRE 2 – CALENDRIER DES PPF

#### Etablissement des PPF

Pour l'établissement des PPF, le MI se chargera de communiquer au secteur communal une série de paramètres macroéconomiques reçues de la part des instances compétentes de l'Etat: il s'agit de variables exogènes qui incluent notamment la prévision des principales recettes fiscales intéressant les communes (ICC et FCDF), mais aussi d'autres paramètres tels que les prévisions des taux d'inflation, des taux d'intérêt, de la valeur du point indiciaire, etc. Cette communication se fera en automne par voie de circulaire dans la mesure du possible dans le cadre de la circulaire budgétaire annuelle.

Dans la mesure où le PPF est censé servir de base à l'établissement du budget de l'entité, il est recommandé de dresser le PPF avant la fin de l'exercice de préférence avant ou en parallèle avec le processus d'établissement du budget.

La date échéance pour la communication du PPF aux organes communaux et au ministre de l'Intérieur est fixée au 15.02.. Ainsi, les premiers PPF à établir (appelés « PPF 2014 ») porteront sur les années 2015, 2016 et 2017 et sont à communiquer pour le 15.02.2014 au plus tard.

A ce moment, l'entité communale disposera des données du compte 2012, du budget rectifié 2013 et du budget voté 2014 pour l'établissement du PPF pour les années 2015, 2016 et 2017. Il est bien entendu loisible à l'entité communale de prolonger l'horizon d'établissement du PPF au-delà des 3 années requises par la loi.



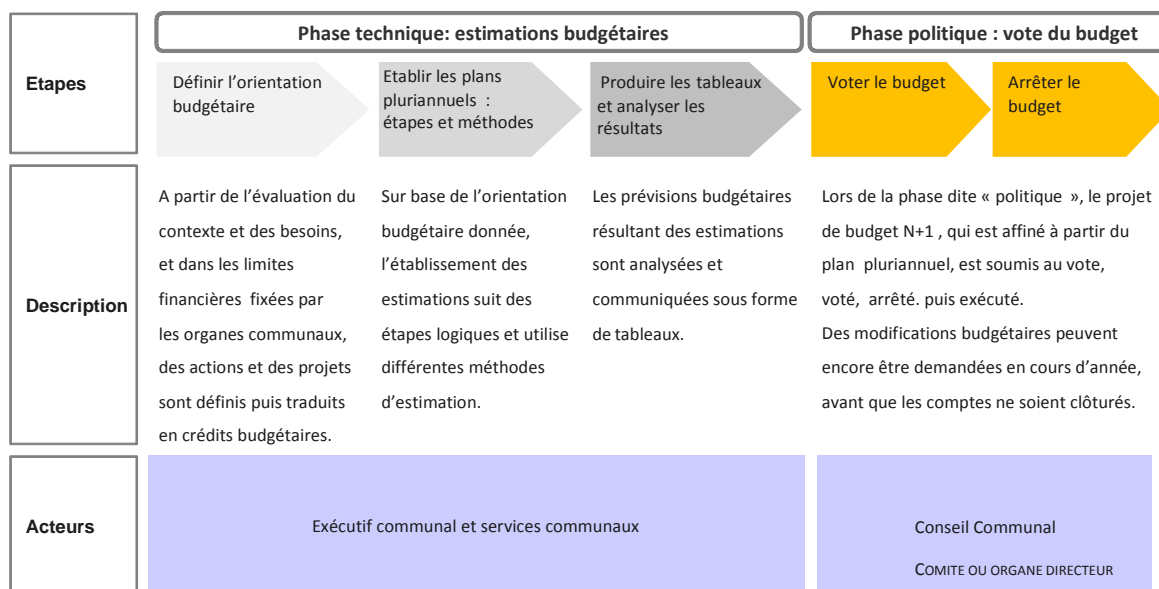
Il est recommandé que les syndicats de communes, les offices sociaux et les autres établissements publics placés sous la surveillance des communes produisent leurs plans et leurs budgets dans un délai permettant aux communes de les intégrer dans leurs propres budgets et projections.

### **Mise à jour des PPF**

Le PPF est censé être un instrument dynamique : il est indiqué de l'adapter périodiquement en cas de modifications des facteurs extérieurs et intérieurs qui ont servi à son établissement. Une mise à jour prenant en compte les données disponibles au 30.06. de l'année est ainsi à établir et à communiquer au ministre de l'Intérieur pour le 31.07. au plus tard. Pour ce faire, le MI se chargera de communiquer au secteur communal une mise à jour des paramètres macroéconomiques et notamment des prévisions fiscales intéressant les communes. Les entités communales y intégreront, dans la mesure du possible, les données du compte de l'année révolue (2013 pour le «PPF2014 ») c'est-à-dire les reports positifs ou négatifs en découlant pour le budget en cours (2014) ainsi que les modifications budgétaires intervenues depuis le début de l'année.

## CHAPITRE - III. APPROCHE POUR L'ETABLISSEMENT DU PLAN PLURIANNUEL DE FINANCEMENT

L'approche présentée dans ce chapitre cible l'établissement du plan pluriannuel de financement et doit permettre de préparer la phase politique du vote du budget. Les étapes successives de la phase technique, présentées dans le schéma ci-dessous, sont décrites en détail dans la section suivante.



ENCADRE 3 – PROCESSUS BUDGETAIRE GLOBAL : ETAPES, DESCRIPTIONS ET ACTEURS

### III.1 Définition de l'orientation budgétaire

#### III.1.1 Analyse des besoins impactant les ressources financières

Le plan pluriannuel de financement doit tenir compte des changements du contexte de l'entité communale qui ont un impact sur les ressources financières futures. Dans cette optique, il est important d'identifier les facteurs internes (i.e. propres à l'entité communale) ou externes (variables macroéconomiques) qui influencent la politique communale et donc le niveau des dépenses et des recettes.

Outre les obligations légales et réglementaires, il est recommandé de prendre connaissance des besoins et des attentes des administrés / membres : citoyens, usagers, communes membres ou syndicats partenaires, associations, administrations, etc. L'identification de ces besoins peut être effectuée par divers moyens, tels que :

- Les enquêtes d'opinion ;
- L'analyse des sujets abordés au conseil communal ;
- Les entretiens directs avec les citoyens ou les usagers (visites quartiers, entretiens, etc.) ;
- Les contacts avec les administrations publiques, les entreprises, les associations, etc.

Ensuite, cet inventaire des besoins est complété par une analyse de l'environnement externe, c'est-à-dire de tous les aspects extérieurs qui ont une influence sur les ressources financières à court ou moyen terme. Les éléments indiqués ci-après peuvent par exemple servir à mener cette analyse :

Éléments du contexte	Questions-clés
Les tendances démographiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quel sera l'impact de la politique de l'aménagement du territoire (plans sectoriels,...) ?</li> <li>- Quelle sera la politique de l'aménagement communal (PAG – PAP) pour le futur ?</li> <li>- Quelle sera l'évolution de la population (enfants, jeunes, adultes, personnes âgées) pour la période considérée ?</li> <li>- Quelle sera l'évolution du nombre d'élèves ?</li> <li>- Quel sera l'évolution du nombre d'enfants fréquentant la maison relais ?</li> </ul>
Les contraintes légales et réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelles sont les modifications législatives et notamment les aides étatiques à attendre pour la période considérée? Quelles seront leurs conséquences en termes de services à fournir et de ressources à allouer (p.ex. pacte climat, adoption des plans sectoriels)?</li> </ul>
L'organisation du secteur communal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelles seront les conséquences en cas de fusions de communes ou de regroupements de services au sein de syndicats de communes ?</li> <li>- La répartition des compétences entre les communes et l'Etat créera-t-elle ou supprimera-t-elle des besoins ?</li> <li>- Quels sont les changements dans le périmètre des services obligatoires ou facultatifs à fournir par la commune ?</li> </ul>
Le contexte économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment la situation économique affectera-t-elle les recettes de l'ICC et du FCDF ?</li> <li>- Quelle sera l'évolution économique des entreprises implantées ou à implanter sur le territoire de la commune ou dans une zone d'activité intercommunale et ses conséquences sur l'emploi, la demande de logements, de services (eau, déchets, ...)</li> <li>- Quelles seront les conséquences de l'évolution des taux d'intérêt sur la charge de la dette et la nécessité éventuelle de financer le solde budgétaire par l'emprunt ?</li> </ul>
Les facteurs techniques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels facteurs exogènes sont à considérer pour la période en question (p. ex., l'augmentation du trafic routier, renforcement du transport en commun, etc.) ?</li> <li>- Les infrastructures actuelles suffiront-elles à couvrir les besoins pour la période considérée (distribution d'eau potable, évacuation et traitement des eaux usées, collecte et traitement des déchets) ?</li> </ul>
Les attentes de la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels services l'entité devrait-t-elle offrir pour satisfaire les attentes de la population (p. ex. la construction ou l'aménagement d'infrastructures sportives, culturelles,...) ?</li> </ul>
Les évolutions technologiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelles sont les répercussions du développement des nouvelles technologies sur la politique d'investissement de l'entité?</li> </ul>

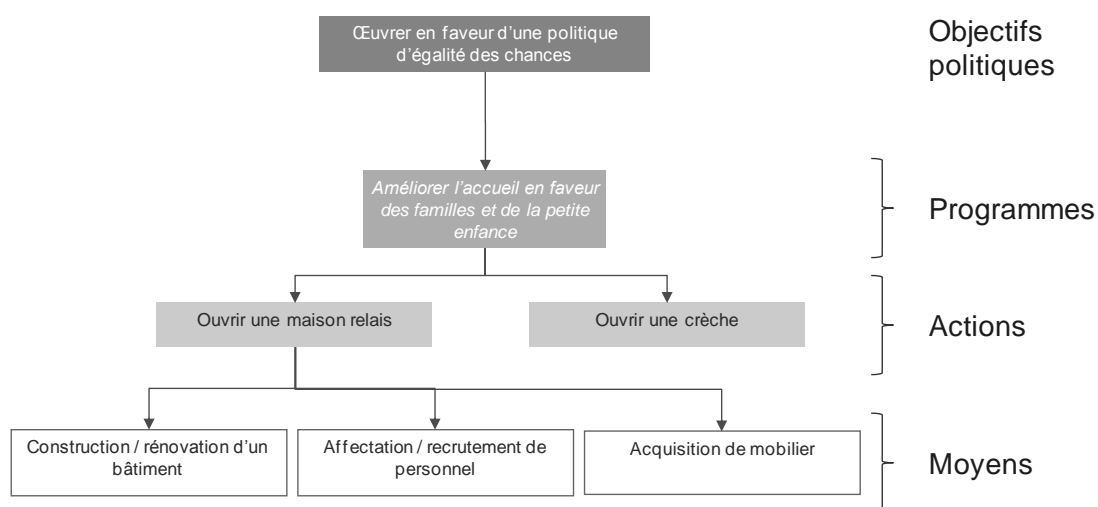
**ENCADRE 4 – QUESTIONS CLES DANS LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT POUR LES ESTIMATIONS BUDGETAIRES**

### III.1.2 Définition de plans d'action à traduire en estimations budgétaires

Les actions sont des initiatives à long terme ou des projets définis par l'entité communale pour atteindre un objectif donné (celui-ci étant déterminé par exemple par le programme de coalition ou par l'exécutif communal, sur base de l'analyse des besoins).

*Par exemple, une commune se fixe l'objectif d'œuvrer en faveur d'une politique d'égalité des chances et va mettre en œuvre une série d'actions concrètes telles que l'ouverture d'une maison relais ou d'une crèche.*

Le schéma suivant illustre la déclinaison des objectifs politiques en actions et moyens ; ces derniers doivent être pris en compte dans l'établissement du plan pluriannuel de financement :



ENCADRE 5 – EXEMPLE DE DECLINAISON D'OBJECTIFS EN PLANS D'ACTIONS BUDGETAIRES

Il est clair que les actions indiquées ci-avant, ont un impact financier d'abord au niveau du budget d'investissement (budget extraordinaire) en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les subventions et ensuite au niveau du budget de fonctionnement (budget ordinaire) pour ce qui est des charges récurrentes et des recettes éventuelles.

*L'objectif défini au niveau de la politique communale est « d'œuvrer en faveur d'une politique d'égalité des chances ». Cet objectif se décline notamment en un programme « Améliorer l'accueil en faveur des familles et de la petite enfance ».*

A l'issue de cet exercice, il s'agit de traduire ces plans d'actions en prévisions budgétaires, tout en respectant des lignes de conduite financière.

### III.1.3 Fixation des lignes de conduite financière

Les lignes de conduite financière sont un ensemble de consignes visant à encadrer la préparation du plan pluriannuel de financement. Elles dépendent d'une part des circulaires budgétaires émises par le MI, et d'autre part des orientations budgétaires données par l'exécutif communal pour les exercices à venir. Elles impliquent, en amont du plan pluriannuel de financement, une analyse de l'ensemble des éléments financiers pouvant avoir un impact sur les estimations budgétaires. Ainsi, elles peuvent par exemple découler des réflexions suivantes :

Éléments de l'environnement financier	Questions-clés
Politique générale de budgets et de coûts	<ul style="list-style-type: none"><li>- Comment contrôler les dépenses: identification d'un potentiel d'économie, report de projets, etc. ?</li><li>- Quelles sont les tendances financières ayant un impact majeur sur le solde budgétaire et le niveau d'endettement (baisse/hausse anticipée d'une recette communale, indexation des salaires, réalisation d'une dépense exceptionnelle, etc.) ?</li></ul>
Endettement et financement	<ul style="list-style-type: none"><li>- Quel est le niveau d'autofinancement<sup>1</sup> minimum voulu ?</li><li>- Quel est le niveau d'endettement maximum accepté?</li><li>- Quel est le montant maximum du service de la dette (remboursement de capital et charges d'intérêts) que l'entité peut ou veut supporter ?</li></ul>
Gestion des excédents et fonds de réserve	<ul style="list-style-type: none"><li>- Existe-t-il des excédents permettant l'alimentation du fonds de réserve budgétaire ?</li><li>- Y a-t-il des règles pour la gestion de la trésorerie excédentaire (placement à court ou moyen terme, etc.) ?</li><li>- Quel est le niveau minimal de la trésorerie nécessaire au fonctionnement quotidien ?</li></ul>
Politique de tarification des services communaux fournis (eau, déchets, énergie, etc.)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Quelle est la politique générale en termes de contribution des usagers au financement des services communaux (couverture des coûts complets, couverture des coûts variables ; prise en charge marginale par les usagers, etc.) ?</li><li>- Quelle sera l'évolution des coûts de revient des services communaux pour les prochaines années ?</li><li>- Quelle est la politique de tarification des services communaux ?</li></ul>

#### ENCADRE 6 – QUESTIONS-CLES DANS LA FIXATION DE L'ORIENTATION BUDGETAIRE

---

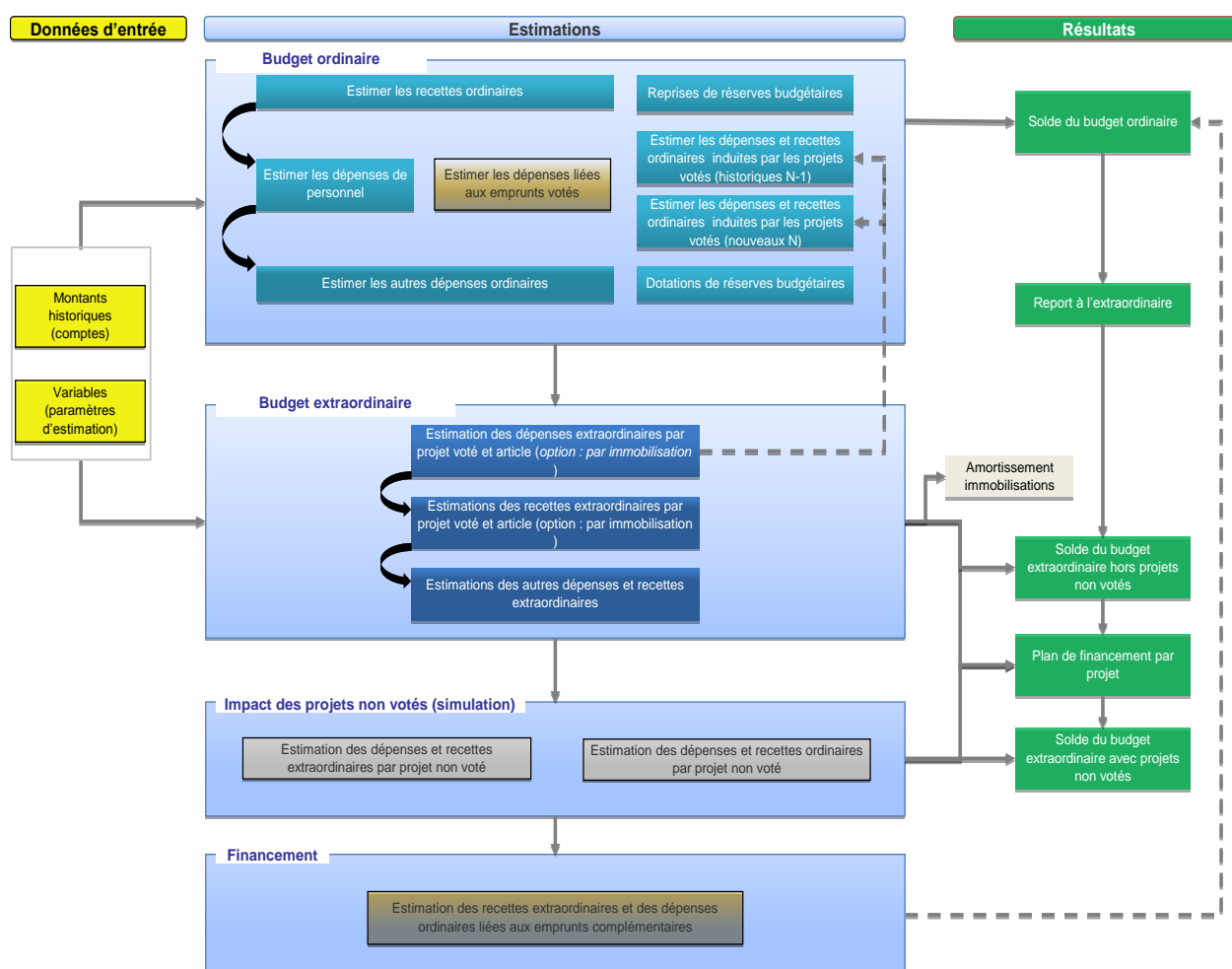
<sup>1</sup> Possibilité pour l'entité de financer son budget d'investissement à partir d'un solde positif de son budget ordinaire

## III.2 Etapes pour l'établissement du plan pluriannuel de financement

### III.2.1 Vue d'ensemble de l'approche de travail proposée

Le schéma suivant donne une vue d'ensemble de l'approche de travail proposée pour l'établissement du plan pluriannuel de financement. Celle-ci est décrite en détail dans la section suivante.

Si cette approche devrait servir de base aussi bien pour l'établissement du budget que des prévisions pluriannuelles, il se peut toutefois que l'entité communale soit amenée à procéder dans un ordre différent pour l'établissement de ses prévisions, notamment du fait de la disponibilité des données à certains moments de l'année.



ENCADRE 7 – VUE SYNOPTIQUE DE L'APPROCHE DE TRAVAIL POUR L'ETABLISSEMENT DES PLANS PLURIANNUELS DE FINANCEMENT

Les données d'entrée à partir desquelles sont effectuées les estimations sont constituées par :

- Les montants historiques provenant soit des comptes, soit du budget rectifié, soit du budget de l'entité;
- Les variables ou paramètres qui reflètent le niveau d'activité des services communaux. Ils peuvent être subdivisés en deux groupes, à savoir
  - les variables macroéconomiques  
Il s'agit de variables exogènes qui incluent notamment la prévision des principales recettes fiscales intéressant les communes (ICC et FCDF), mais aussi d'autres paramètres tels que les prévisions des taux d'inflation, des taux d'intérêt, de la valeur du point indiciaire, etc. ;
  - les variables microéconomiques spécifiques à l'entité  
Il s'agit de variables propres à l'entité (p. ex. le nombre d'habitants, le nombre d'élèves , etc.).

Les estimations budgétaires sont effectuées par article budgétaire ou par catégories d'articles budgétaires, en choisissant une méthode d'estimation (voir section III.3).

Ces estimations permettent de dégager des soldes budgétaires qui sont repris dans des tableaux de synthèse tels que reproduits ci-après sous III.4.1.

### **III.2.2 Projets votés et projets non encore votés**

#### Projets votés

Sont considérés comme projets votés, les projets pour lesquels il existe des crédits budgétaires, indifféremment du fait que les projets en question soient déjà en cours ou non encore entamés.

Dans le tableau de synthèse général à communiquer (voir rubrique III.4), les recettes et les dépenses ordinaires et extraordinaires relatives à ces projets ne sont plus à renseigner dans les rubriques des projets non encore votés.

Les recettes et dépenses extraordinaires sont à renseigner dans les rubriques spécifiques suivantes:

- Recettes extraordinaires projets votés
- Dépenses extraordinaires projets votés

Les recettes et les dépenses ordinaires relatives à ces projets ne doivent pas être renseignées dans des rubriques spécifiques, mais peuvent être incluses dans les rubriques usuelles.

En cas de crédits budgétaires votés pour études, on considère le projet déjà comme voté.

### Projets non encore votés

Sont considérés comme projets non encore votés, les projets planifiés pour lesquels aucun crédit n'est prévu au budget de l'entité au moment de l'établissement du PPF.

Les recettes et les dépenses relatives à ces projets sont à renseigner dans les rubriques spécifiques suivantes du tableau synoptique général tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire:

- Recettes récurrentes projets non encore votés
- Dépenses récurrentes projets non encore votés
- Recettes extraordinaires projets non encore votés
- Dépenses extraordinaires projets non encore votés

### **III.2.3 Description sommaire des étapes d'estimation**

Les estimations suivent quatre étapes principales pour arriver à un plan pluriannuel de financement permettant l'établissement du tableau de synthèse général exigé :

- Estimation du budget ordinaire
- Estimation du budget extraordinaire (projets votés)
- Estimation de l'impact des projets non encore votés
- Estimation du besoin de financement éventuel

Ces étapes suivent un ordre logique, mais la séquence d'estimation budgétaire proposée nécessite parfois des itérations entre les différentes étapes impliquant des allers-retours entre celles-ci. Par exemple, les investissements sont estimés dans le cadre du budget extraordinaire, mais nécessitent aussi une estimation des dépenses ordinaires engendrées.



### III.2.3.1 Estimation du budget ordinaire

Etape	Explications	Exemples
Estimation des recettes ordinaires	Les recettes ordinaires représentent les ressources disponibles pour couvrir les dépenses. Ainsi, les montants à recevoir sous la forme d'impôts (ICC, IF), les recettes du FCDF et les autres recettes (taxes, redevances pour prestations de services, etc.) sont à estimer en premier lieu.	Une éventuelle baisse importante du montant perçu au titre de l'ICC ou du FCDF suite à un ralentissement économique doit être identifiée afin d'évaluer son impact sur le budget ordinaire et d'adapter les dépenses prévues pour que le budget ordinaire ne soit pas déficitaire.
Estimation des reprises de réserves budgétaires	Si les recettes ordinaires d'une année (issues des impôts, taxes et autres recettes) ne couvrent pas les dépenses ordinaires de la même période, la commune peut solliciter le cas échéant un recours à la réserve budgétaire.	Une diminution prévisible des recettes de l'ICC, voire du FCDF, peut en partie être compensée par une reprise du fonds de réserve budgétaire.
Estimation des dépenses ordinaires :  - Estimation des dépenses de personnel  - Estimation des dépenses liées aux emprunts en cours  - Estimation des dépenses ordinaires induites par les projets votés  - Estimation des autres dépenses ordinaires	<p>Les dépenses de personnel sont structurelles. Il est donc important de les estimer avant toute autre dépense, afin de connaître les marges de manœuvre restantes.</p> <p>Les emprunts génèrent des dépenses ordinaires régulières, à travers le remboursement du capital et le paiement des intérêts à l'établissement de crédit.</p> <p>Les projets d'investissement votés impliquent souvent des dépenses ordinaires liées aux frais de fonctionnement des bâtiments ou des installations (frais récurrents).</p> <p>Les autres dépenses ordinaires peuvent être de plusieurs natures :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses « obligatoires » engagées par l'entité ;</li> <li>- Dépenses dépendant du niveau d'activité de l'entité : leurs montants varient en fonction de l'évolution de l'activité.</li> </ul>	<p>L'estimation des dépenses de personnel doit considérer non seulement la masse salariale actuelle, mais aussi prévoir les variations des dépenses liées à l'évolution des effectifs et des accords salariaux.</p> <p>La construction d'une piscine induit, une fois terminée, des dépenses ordinaires pour la maintenance, le personnel, etc.</p> <p>Les loyers à payer, les frais d'assurance, les contributions aux syndicats de communes, etc.</p> <p>Pour le transport scolaire en régie propre, les achats de carburant varient en fonction du nombre de kilomètres parcourus.</p>

Etape	Explications	Exemples
	- Dépenses « facultatives », c.à.d. non obligatoires pour le bon fonctionnement de l'entité ;	Subventions aux associations
Estimation des dotations de réserves budgétaires	Si les recettes ordinaires d'une année (issues des impôts, taxes et autres recettes) excèdent les dépenses ordinaires de la même période, p.ex. en raison de recettes ICC ou FCDF excédant les prévisions, la commune peut constituer des réserves pour les années à venir par la dotation du fonds de réserve budgétaire.	

#### Résultats des estimations du budget ordinaire :

Au terme des estimations du budget ordinaire, un solde ordinaire est dégagé ; celui-ci doit être nul ou excédentaire (article 117(2) de la loi communale : « Les dépenses de chaque chapitre sont équilibrées par des recettes de même nature. Toutefois, un excédent de recette dans le chapitre ordinaire peut contribuer à équilibrer le chapitre extraordinaire »).

Si le budget ordinaire risque d'être déficitaire, les dépenses ordinaires devront être réduites ou différées ou bien les recettes devront être augmentées. Si cette situation déficitaire résulte d'une diminution prévisible des recettes de l'ICC ou du FCDF, la commune pourra effectuer une reprise du fonds de réserve budgétaire.

Si le budget ordinaire est excédentaire même après la dotation au fonds de réserve budgétaire, le solde positif constitue une capacité d'autofinancement qui pourra être transférée au budget extraordinaire pour financer les dépenses extraordinaires ou être reportée à l'exercice ultérieur.

### III.2.3.2 Estimation du budget extraordinaire

Les estimations du budget extraordinaire concernent surtout les investissements (dépenses extraordinaires) et les subventions d'aide en capital (recettes extraordinaires). Il convient dans un premier temps de ne considérer que les investissements et subventions qui se rapportent à des projets votés. Au moment de l'établissement du budget extraordinaire, ces projets peuvent déjà être en cours de réalisation ou non encore entamés.

Si les recettes ordinaires constituent un préalable à l'estimation des dépenses ordinaires, la logique de raisonnement est différente pour le budget extraordinaire. En effet, la décision d'investir dans un bâtiment, une infrastructure ou une installation technique se prend au moment où sont constatés les besoins et où sont validées les ressources financières nécessaires à la réalisation du projet sur base d'une liste des priorités et des coûts nets d'investissement (= après subventions) et des charges récurrentes des différents projets compte tenu de la marge financière disponible.

*Par exemple, la décision d'une commune d'ouvrir une maison relais implique la construction ou la rénovation d'un bâtiment et l'acquisition de mobilier. Parallèlement, les subventions à obtenir de la part de l'Etat pour la construction et l'équipement de la maison relais sont à estimer.*

Les entités communales peuvent adopter deux approches pour l'élaboration de leur PPF :

- Approche par projet (sans tenir compte des immobilisations (amortissements) conformément à la comptabilité camérale).
- Approche par immobilisation : notamment pour les syndicats qui tiennent une comptabilité générale ou les communes pour lesquelles une activité particulière nécessite la prise en compte des amortissements (p.ex. détermination du prix de l'eau sur base des coûts réels). De plus, la vue par immobilisation permet de réaliser des prévisions de dépenses en fonction des durées d'amortissement des immobilisations, qui ne sont pas forcément les mêmes pour les différents éléments d'un même projet ;

Etape	Explication	Exemples
<p>Estimation des dépenses extraordinaires par projet voté</p>	<p>Les dépenses extraordinaires d'investissement sont estimées directement (saisie manuelle d'un montant issu d'un devis par exemple). Ces estimations sont à effectuer chaque année pour tous les nouveaux investissements, et à adapter pour les projets en cours de réalisation. Elles peuvent être documentées dans un plan d'investissement qui présente, par projet voté, les caractéristiques des investissements et la ventilation des crédits sur les années à venir.</p> <p>Remarque : le plan d'investissement peut être établi soit par projet, soit par immobilisation (par exemple cette approche est intéressante pour les syndicats qui tiennent une comptabilité générale et souhaitent produire un bilan et un compte de résultat prévisionnels).</p>	<p>Si une commune prévoit la construction d'une maison relais, elle pourra énumérer dans le plan d'investissement, sous le projet concerné tous les investissements - gros œuvre, chaudière, installation solaire thermique, etc. - à effectuer (1 investissement = 1 article budgétaire).</p>
<p>Estimation des recettes extraordinaires par projet voté</p>	<p>Les recettes extraordinaires constituées par des subventions en capital font également l'objet d'estimations directes. Elles peuvent être présentées dans un plan des subventions qui est le pendant du plan d'investissement, et qui présente les estimations par projet.</p> <p>Lorsque le plan d'investissement change (suppression d'un projet) il faut également supprimer les aides financières relatives à ce projet.</p> <p>Remarque : le plan des subventions peut également être établi par immobilisation (dans le cas où l'investissement associé à la subvention est lui-même assigné à une immobilisation).</p>	<p>Dans l'exemple ci-dessus, si la commune reçoit une subvention en capital pour l'aménagement d'une place de jeux pour la maison relais, elle pourra inscrire cette subvention dans le plan des subventions.</p>
<p>Estimation des autres dépenses et recettes extraordinaires</p>	<p>Les autres dépenses et recettes extraordinaires concernent par exemple les ventes d'actifs (recette extraordinaire exceptionnelle) ou les prises de participation dans des sociétés de droit privé. Généralement, ces éléments du budget extraordinaire, bien que pouvant être significatifs, ne sont pas très fréquents.</p>	<p>Vente de terrains, d'immeubles, etc.</p>

## Résultats des estimations du budget extraordinaire :

Si au terme des estimations du budget extraordinaire, le solde du budget est négatif – après transfert de l'ordinaire à l'extraordinaire –, la commune doit:

- soit revoir son programme d'investissement pour réduire les coûts ou différer l'exécution de certains projets d'investissement ;
- soit augmenter les recettes extraordinaires en procédant à la vente d'actifs immobiliers (terrains, immeubles, etc.) ou mobiliers (titres, participations, etc.) ou en procédant à une adaptation des taxes à l'équipement (taxes de raccordement aux réseaux, taxes d'équipement collectifs, etc.);
- soit augmenter la marge d'autofinancement net du budget ordinaire par la réduction des dépenses ordinaires ou l'augmentation des recettes ordinaires
- soit financer le solde négatif restant en recourant à un emprunt (calcul du besoin de financement, voir sub III.2.3.4 ci-dessous).

Si le budget extraordinaire est excédentaire, le solde positif constitue une capacité d'autofinancement qui pourra être reportée au budget extraordinaire de l'année suivante pour financer des dépenses extraordinaires.

### **III.2.3.3 Estimation des dépenses et des recettes potentielles des projets non encore votés**

Après avoir effectuées les estimations pour le budget ordinaire et les projets votés du budget extraordinaire, les entités du secteur communal peuvent estimer, d'une manière plus sommaire, les dépenses et les recettes induites par les projets non encore votés.

Il s'agit d'abord d'estimer les dépenses et les recettes extraordinaires, en procédant de la même façon que pour les projets votés, mais avec un niveau de détail moins important. En effet, les investissements et les subventions peuvent être regroupés en une seule ligne par projet, étant donné que des estimations détaillées ne sont pas encore possibles.

Ensuite, il convient d'estimer l'impact des projets non encore votés sur les dépenses et les recettes ordinaires. En effet, dans la plupart des cas, les investissements dans des bâtiments, des infrastructures ou des installations techniques vont s'accompagner d'une activité régulière qui occasionnera des dépenses ordinaires (frais récurrents). D'autre part, des recettes ordinaires peuvent aussi découler de ces investissements si ceux-ci contribuent à rendre un service payant aux usagers.

*Par exemple, un projet non encore voté de construction d'une piscine nécessitera des investissements (bâtiment, installations, etc.), générera des dépenses courantes (frais de personnel, achats de produits d'entretien, matériel de petite maintenance, etc.) mais amènera aussi des recettes ordinaires du fait de l'ouverture payante de la piscine au public.*

### **III.2.3.4 Estimation des recettes et des dépenses induites par le besoin additionnel de financement**

Au cas où le budget extraordinaire présente un solde négatif même après le transfert de l'excédent du budget ordinaire, l'entité peut être amenée à financer le découvert par le recours à un emprunt, à moins de réduire ou de différer les dépenses d'investissement prévues ou de pouvoir recourir à une autre source de financement.

Cet emprunt constitue une recette extraordinaire pour couvrir le besoin de financement.

D'autre part, il génère également des dépenses ordinaires par le remboursement du capital et le paiement des intérêts, ce qui peut avoir un impact significatif sur le budget ordinaire. Il ne faut donc pas oublier de prendre en considération ces dépenses ordinaires supplémentaires.

### III.3 Méthodes d'estimation

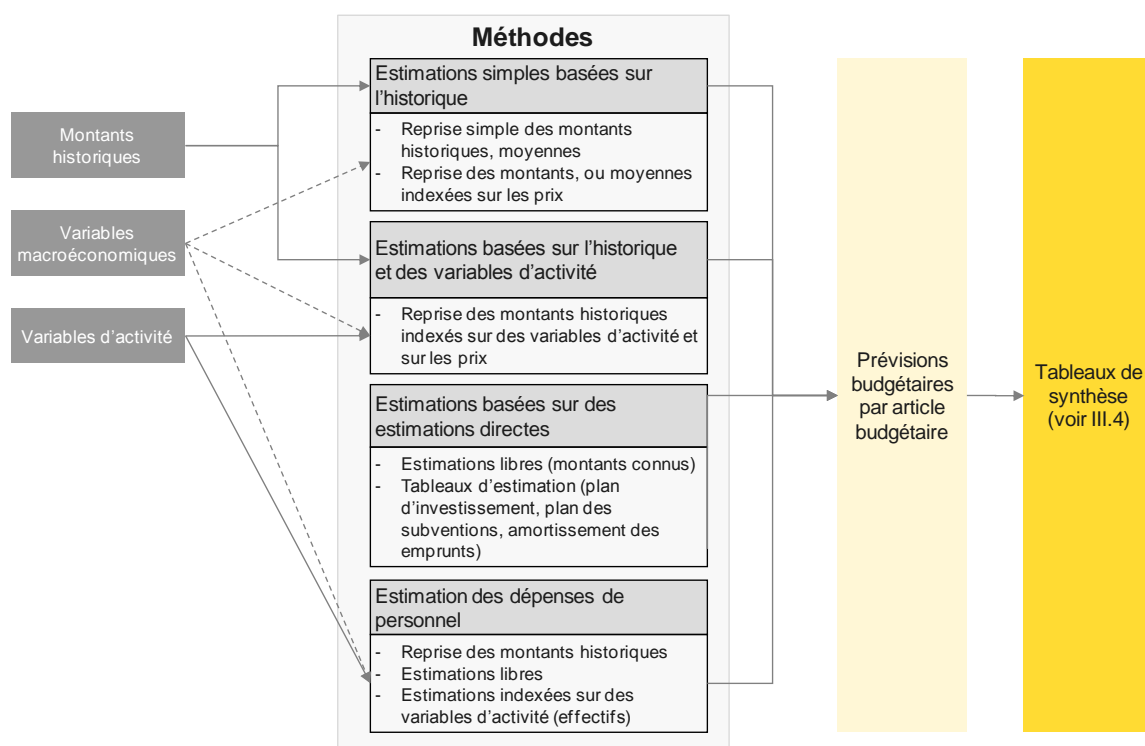
Différentes méthodes peuvent être utilisées pour estimer l'évolution des dépenses et des recettes au niveau des articles budgétaires. Celles-ci sont présentées ci-après.

#### III.3.1 Vue d'ensemble des méthodes d'estimation

Trois types de méthodes peuvent être envisagés pour établir le plan pluriannuel de financement :

- Les estimations simples basées sur l'historique : reprise des montants historiques à partir des derniers comptes disponibles, du budget rectifié N-1 ou encore par calcul de la moyenne des derniers comptes (par exemple de N-3 à N-1). Ces montants historiques peuvent être indexés sur l'inflation pour tenir compte de l'évolution des prix ;
- Les estimations basées sur l'historique et sur des variables d'activité (population, niveau de consommation d'eau, nombre d'enfants scolarisés, effectif des services communaux, etc.) : il s'agit de la même estimation que la précédente, en y ajoutant une évolution sur base d'une variable d'activité ;
- Les estimations directes : estimations par « saisie manuelle » assignées librement aux articles budgétaires.

Le schéma ci-dessous donne une vue d'ensemble des méthodes d'estimation:



ENCADRE 8 – VUE D'ENSEMBLE DES METHODES D'ESTIMATION

Pour estimer l'évolution des dépenses et des recettes, une méthode est à choisir pour chaque article budgétaire. Alors que le choix des méthodes d'estimation est évident pour certains articles budgétaires (par exemple estimations directes pour les investissements et les subventions), une réflexion peut s'avérer nécessaire pour d'autres articles budgétaires afin de choisir la méthode la mieux adaptée aux spécificités de la dépense.

Il est à remarquer que les estimations des dépenses de personnel constituent une particularité pouvant nécessiter l'utilisation d'une combinaison des trois types de méthodes (voir la section III.3.5).

Les sections suivantes proposent des critères permettant de choisir la méthode à appliquer, en fonction des caractéristiques des recettes et des dépenses considérées.

### **III.3.2 Les estimations simples basées sur l'historique**

Les données historiques (c'est-à-dire l'ensemble formé par les montants des comptes des exercices précédents et les montants du budget rectifié N-1) sont les informations de base pouvant être utilisées pour estimer les crédits budgétaires des années à venir. En particulier, lorsqu'il existe une certaine récurrence des dépenses et des recettes, les montants des articles budgétaires constatés dans les derniers comptes peuvent être reconduits pour les exercices à venir :

- 1<sup>er</sup> cas : les recettes et les dépenses sont stables dans le temps et n'évoluent pas en fonction de l'activité de l'entité communale ; on peut alors reprendre les montants des derniers comptes disponibles ou du budget rectifié N-1

*Par exemple, les subsides versés aux associations locales, les droits de superficie ou d'emphytéose sont réguliers et évoluent peu, il est donc possible de reprendre les derniers montants historiques disponibles pour les estimations.*

- 2<sup>ème</sup> cas : les recettes et les dépenses n'évoluent pas en fonction de l'activité de l'entité communale, mais varient fortement d'une année à l'autre ; on peut alors utiliser une moyenne des montants historiques disponibles

*Par exemple, les achats de sel pour le déneigement varient fortement d'une année à l'autre en fonction de la situation météorologique : il est alors possible d'utiliser p.ex. la moyenne des 3 dernières années disponibles.*

Les montants retenus peuvent le cas échéant être indexés sur l'inflation afin de tenir compte de l'évolution générale des prix.



### III.3.3 Les estimations basées sur l'historique et sur des variables d'activité

Certaines dépenses et recettes varient dans le temps en fonction du niveau d'activité de l'entité communale.

*Par exemple, dans le cas de l'exploitation d'une station d'épuration, plus le volume d'eau à traiter sera important, plus les dépenses pour produits de traitement seront importantes.*

Pour les dépenses et les recettes qui ont ce type de comportement, il est possible de reprendre les montants historiques des derniers comptes disponibles, du budget rectifié N-1 ou du budget N et de les indexer sur l'évolution de variables d'activité (dans notre exemple, les m<sup>3</sup> d'eau usée estimés sur les prochaines années). Ces dépenses se retrouvent généralement dans les familles de comptes 60 « Consommation de marchandises et de matières premières et consommables », ainsi que dans quelques comptes des familles 61 « Autres charges externes » et 62 « Frais de personnel » (pour l'utilisation de travail temporaire lié à la production d'un service par exemple).

Deux méthodes peuvent être utilisées dans ces cas :

- Reprendre les montants des comptes N-1 et les indexer sur une variable d'activité spécifique pour l'ensemble des comptes relevant d'un code fonctionnel ;
- Reprendre les montants des comptes N-1 et les indexer sur une variable d'activité spécifique à un code comptable.

Les estimations basées sur l'historique et des variables d'activité peuvent le cas échéant encore être indexées sur l'inflation afin de tenir compte de l'évolution générale des prix.

Les variables d'activité sont de deux natures :

- Les variables macroéconomiques exogènes et indépendantes de l'entité communale ;
- Les variables microéconomiques propres à l'entité communale.

Le tableau ci-dessous donne une présentation comparée de ces types de variables :

	Variables macroéconomiques	Variables microéconomiques
Exemples de variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux d'inflation</li> <li>- Taux d'intérêt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Population</li> <li>- Nombre d'enfants scolarisés</li> <li>- Nombre d'usagers de la maison relais</li> <li>- Kilomètres annuels parcourus par les transports en commun</li> <li>- Kilomètres annuels parcourus par les véhicules de service</li> <li>- Consommation annuelle de kWh</li> <li>- Capacité d'accueil des maisons relais et des CIPA</li> <li>- Nombre de logements donnés en location</li> <li>- Consommation annuelle de m<sup>3</sup> d'eau potable</li> <li>- Production annuelle de m<sup>3</sup> d'eaux usées</li> <li>- Nombre de PC</li> <li>- Superficie aedificandi</li> <li>- Superficie totale</li> <li>- Surface des terrains et constructions</li> <li>- Tonnes annuelles de déchets produites</li> <li>- Nombre d'usagers annuels de transports en commun</li> </ul>
Utilisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimations basées sur l'historique</li> <li>- Estimations basées sur l'historique et sur des variables de quantités</li> <li>- Calcul des amortissements des emprunts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimations basées sur l'historique et sur des variables de quantités (par code fonctionnel ou par nature comptable)</li> </ul>
Fournisseur des données	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Statec</li> <li>- Administrations fiscales</li> <li>- IGF</li> <li>- Administration du personnel de l'Etat</li> <li>- MI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Services internes</li> </ul>

#### ENCADRÉ 9 – VARIABLES D'ENTRÉE UTILISÉES POUR LES ESTIMATIONS

### III.3.3.1 Evolution des montants en fonction des volumes d'activités spécifiques aux codes fonctionnels

En raison du large éventail d'activités prises en charge par les entités communales, il n'existe pas une seule variable d'activité qui puisse convenir pour indexer toutes les dépenses en question. En conséquence, il s'agit d'identifier des variables par catégorie d'activité, par exemple en se basant sur les codes fonctionnels qui regroupent des activités homogènes.

*Exemple : une commune offre des services de transport scolaire en régie propre. Dans le cadre de cette activité, elle est en charge de la maintenance des véhicules et achète des lubrifiants, du carburant, des pneumatiques, etc. Lors des travaux budgétaires, les articles budgétaires achats de lubrifiants 3/932/603700 et achats de carburants 3/932/603600 peuvent p.ex. être estimés au moyen des estimations de kilomètres à parcourir durant les 3 années à venir.*

*Entre N-2 et N-1, puis entre N-1 et N, on constate une corrélation (+10% puis stabilité) entre l'évolution des kilomètres parcourus annuellement par les transports scolaires et les montants des articles budgétaires d'achats de lubrifiants et de carburants.*

*Il s'agit alors d'estimer pour les années N+1 à N+3 les kilomètres à parcourir dans le cadre des transports scolaires (par exemple 165.000 kilomètres jusqu'en N+2, puis hausse à 215.000 kilomètres en N+3).*

*Enfin, on peut générer les crédits budgétaires par article pour les années N+1 à N+3 à partir de la relation de proportionnalité constatée auparavant.*

	Variable d'activité	Achats de carburants – transports scolaires	Achats de lubrifiants – transports scolaires
Années	Kilomètres annuels transports scolaires	Article budgétaire 3/932/603600 Montants en euros	Article budgétaire 3/932/603700 Montants en euros
N-2	150.000	45.000	30.000
N-1	+10% 165.000	+10% 49.500	+10% 33.000
N	165.000	49.500	33.000
N+1	165.000	49.500	33.000
N+2	165.000	49.500	33.000
N+3	+30,3% 215.000	+30,3% 64.500	+30,3% 43.000

*Les montants des crédits des articles budgétaires évoluent proportionnellement à l'activité de transport ; plus le nombre de kilomètres parcourus est élevé, plus la consommation de carburants et de lubrifiants est importante.*

### III.3.3.2 Evolution des montants en fonction des volumes d'activités spécifiques aux codes comptables

Par ailleurs, certaines dépenses ou recettes dépendent de variables qui ne sont pas spécifiques aux codes fonctionnels mais plutôt à des natures comptables. Le tableau ci-dessous fournit quelques codes comptables qui peuvent être indexés sur des variables spécifiques à la nature comptable :

Comptes	Variables
603121 Mazout 603200 Produits d'entretien 612311 (Contrats de maintenance) Services de nettoyage	Surface totale des bâtiments
612200 Entretien et réparations	Surface des terrains et constructions
61232211 Contrats d'assistance informatique	Nombre de PC
614100 Assurances sur biens de l'actif (biens propres)	Valeur d'acquisition des biens

**ENCADRÉ 10 – UTILISATION DES VARIABLES D'ACTIVITÉ PAR NATURE COMPTABLE POUR RÉALISER DES PRÉVISIONS SUR BASE DES VOLUMES**

*Exemple : si un service technique d'une commune est en charge de prévoir les dépenses relatives au chauffage et à la maintenance des locaux communaux, il peut s'appuyer sur les données des bâtiments appartenant à la commune et aux prévisions d'achat ou de construction pour évaluer la surface totale des bâtiments pour les 3 années à venir. Sur base de ces informations, il pourra prévoir les dépenses des articles budgétaires de nature comptable 603121 Mazout, 603200 Produits d'entretien, 612311 (Contrats de maintenance) Services de nettoyage.*

### III.3.4 Les estimations directes

Les estimations directes sont une méthode d'estimation qui ne se base pas sur les montants historiques. Cette méthode consiste à prévoir les crédits budgétaires article par article à partir de la connaissance individuelle des dépenses et des recettes des exercices à venir. On peut distinguer les cas suivants :

- Estimations directes de certains frais de fonctionnement : lorsque les crédits budgétaires sont connus à l'avance, ils peuvent être saisis directement sans application d'une méthode de calcul. Il s'agit par exemple :
  - o des subventions accordées aux associations locales, aux élèves méritants de la commune,... ;
  - o des primes d'assurance ;
  - o des loyers payés ;
  - o d'abonnements annuels fixes.

- Estimations directes pour les projets d'investissement et les subventions en capital y relatives. Ces projets n'ayant généralement pas de lien direct avec les données historiques, il convient d'en estimer les dépenses et les recettes directement, ceci sur base des devis récoûtés et des subventions à attendre.
- Amortissements des investissements et des subventions : les investissements et les subventions associées peuvent faire l'objet d'un calcul d'amortissement<sup>2</sup>, à partir des données du plan d'investissement et du plan des subventions. Ce calcul vise à satisfaire deux besoins :
  - Calculer les montants des amortissements annuels, des amortissements cumulés et des valeurs nettes comptables et permettre l'établissement d'un compte de profits et pertes et d'un bilan prévisionnels ;
  - Prendre en compte le coût/revenu des investissements/subventions dans la détermination des coûts de revient des prestations de service<sup>3</sup>.
- Dépenses et recettes liées aux emprunts : les emprunts contractés par une entité communale doivent faire l'objet d'estimations budgétaires précises qui ne reprennent pas les valeurs historiques. Ce tableau est applicable pour les articles suivants :
  - Recettes extraordinaires du montant de l'emprunt contracté ;
  - Dépenses ordinaires de remboursement du capital ;
  - Dépenses ordinaires de paiement des intérêts.

Lorsqu'il s'agit d'un syndicat de communes, cette dépense est contrebalancée par une recette équivalente provenant des communes membres qui n'ont pas libéré l'intégralité de l'apport en capital leur demandé.

### III.3.5 Les estimations des frais de personnel

Du fait de leur grande importance pour la majorité des entités communales, il est important d'estimer l'évolution des frais de personnel avec la meilleure précision possible. Pour ce faire, il est proposé ci-après une méthode qui se base d'une part sur les données historiques des effectifs et des rémunérations et qui prend en compte d'autre part l'évolution des effectifs et des principaux facteurs d'évolution des rémunérations.

Si une entité communale désire adopter une autre méthode, que ce soit parce qu'elle désire inclure d'autres paramètres ou ne pas prendre en compte certains paramètres proposés (parce que non pertinents ou non disponibles), elle est bien entendu libre pour ce faire.

---

<sup>2</sup> Si l'entité souhaite calculer les amortissements des investissements ou des subventions, elle peut créer un tableau d'amortissement, qui, à partir des informations concernant le montant, la date d'achat et la durée de vie, calculera pour les années à venir les valeurs de l'amortissement annuel, l'amortissement cumulé et la valeur nette comptable.

<sup>3</sup> A noter que dans le domaine de l'eau, la directive européenne ne permet pas une réduction des coûts de fonctionnement par une reprise sur les aides financières accordées aux communes ou aux syndicats de communes.

Pour la méthode proposée, les frais de personnel sont estimés en deux temps :

1. Estimation de l'évolution des frais de personnel des effectifs existants ;
2. Estimation des frais de personnel résultant des variations d'effectifs.

En plus, il y a lieu de faire une distinction entre les statuts de fonctionnaires communaux, d'employés communaux et de salariés, car le différentiel d'estimation peut s'avérer significatif selon la répartition du personnel entre les différents statuts (p.ex. différence des taux de cotisation à la sécurité sociale).

### **III.3.5.1 Estimation de l'évolution des frais de personnel des effectifs existants**

Pour estimer l'évolution des frais de personnel des effectifs existants, il est proposé de reprendre les montants historiques (budget N) et de les indexer sur :

- L'évolution des adaptations automatique (index);
- L'évolution de la valeur annuelle du point indiciaire suivant accord salarial (selon les différents statuts);
- L'évolution de la part patronale des taux de sécurité sociale ;
- Les autres variations de salaires appelées aussi « glissement des salaires » (p.ex. variations résultant de promotions ou d'avancements en carrière, impact du remplacement des départs par du personnel moins expérimenté, paiement de primes, etc.).

### **III.3.5.2 Estimation de l'évolution des frais de personnel résultant des variations d'effectif**

Outre les frais de personnel des effectifs existants, il faudra bien entendu prendre en compte également les variations d'effectif résultant des départs et des embauches prévisibles.

Pour ce faire, deux options sont possibles :

- Estimation des variations d'effectif de manière globale pour l'ensemble de l'entité (méthode simplifiée) ;
- Estimation des variations d'effectif pour chaque code fonctionnel à une position (méthode détaillée).

Pour les deux options, les variations d'effectif sont valorisées par la rémunération globale moyenne, soit de l'ensemble de l'entité, soit de la fonction concernée.

### III.3.5.3 Exemple de calcul

L'exemple de calcul ci-après illustre la méthode exposée aux sections précédentes.

Afin de ne pas surcharger l'exemple, il a été présumé que l'entité n'emploie que des fonctionnaires et estime ses variations d'effectif de manière globale par an.

		<u>Variation</u>
Effectif moyen N	25,00 ETP*	
Effectif moyen N+1	28,00 ETP*	3,00 ETP*
Frais de personnel N	1.750.000 EUR	

		<u>Variation</u>
Indice moyen de l'échelle mobile des salaires N	742,44	
Indice moyen de l'échelle mobile des salaires N+1	761,00	2,50%
Valeur moyenne du point indiciaire N	27,9642	
Valeur moyenne du point indiciaire N+1	28,2438	1,00%
Taux de sécurité sociale part patronale N	25,95%	
Taux de sécurité sociale part patronale N+1	25,94%	-0,04%
Autres variations de salaires		0,60%

Il en découle les frais de personnel N+1 pour l'effectif moyen N:

$$1.750.000 \text{ EUR} * (1+2,50\%)*(1+1,00%)*(1-0,04%)*(1+0,60\%) = 1.821.829 \text{ EUR}$$

Coût moyen des frais de personnel N+1 pour l'effectif moyen N :

$$1.821.829 \text{ EUR} / 25 \text{ ETP} = 72.873 \text{ EUR/ETP}$$

Frais de personnel N+1 résultant de la variation de l'effectif moyen:

$$3 \text{ ETP} * 72.873 \text{ EUR/ETP} = 218.619 \text{ EUR}$$

Les frais de personnel totaux en N+1 sont de :

$$1.821.829 \text{ EUR} + 218.619 \text{ EUR} = 2.040.448 \text{ EUR}$$

\*ETP = Equivalent Temps Plein

### III.4 Tableaux de synthèse

A l'issue des estimations, on obtient pour chaque article budgétaire respectivement pour chaque projet d'investissement des prévisions pour la période considérée.

Au fur et à mesure de l'avancement des travaux d'estimation budgétaire, il est utile de visualiser les soldes du budget ordinaire et extraordinaire. Cette consultation des soldes prévisionnels permet d'évaluer la situation financière de l'entité et d'effectuer le cas échéant des arbitrages tels que :

- Faut-il prévoir des reprises de réserves budgétaires en cas de non couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires résultant d'une diminution prévisible des recettes de l'ICC ou du FCDF ?
- Quel est le montant de l'autofinancement issu du budget ordinaire (report de l'ordinaire à l'extraordinaire) ?
- Dispose-t-on de suffisamment de marge de manœuvre financière pour réaliser et exploiter certains projets d'investissement non encore votés ? Dans l'affirmative, quel est leur impact sur les budgets des années à venir (frais récurrents et service de la dette) ?
- Faut-il recourir à des emprunts pour équilibrer le budget ?

A partir de ces estimations détaillées peuvent être établis les tableaux de synthèse à communiquer aux organes communaux respectivement au ministre de l'Intérieur.

Ces tableaux ont pour but de donner un aperçu de l'évolution globale de la situation financière de l'entité, compte tenu notamment des projets d'investissement prévus.

#### III.4.1 Les tableaux de synthèse

Il est prévu à ce que chaque entité du secteur communal établisse à l'issue de ses estimations les tableaux de synthèse suivants :

##### **Le tableau de synthèse général**

Ce tableau présente les principales rubriques pertinentes du budget ordinaire et extraordinaire de même que les principaux soldes budgétaires. Il renseigne dans des rubriques séparées l'impact au budget extraordinaire des projets d'investissement votés et non encore votés de même que les recettes et les dépenses récurrentes découlant des projets non encore votés. Peuvent par ailleurs être inclus, les emprunts éventuellement nécessaires pour équilibrer le budget.

Etant donné que les rubriques pertinentes ne sont pas identiques pour les communes et les autres entités du secteur communal (syndicats, offices sociaux et autres établissements publics placés sous la surveillance des communes), l'aspect du tableau diverge en fonction du type d'entité (voir ci-après).



Nota bene :

Les lignes renseignant sur les recettes/dépenses récurrentes de projets non encore votés [Codes rubriques 010.60 et 020.50] ainsi que les recettes/dépenses extraordinaires de projets non encore votés [Codes rubriques 080.50 et 090.20] sont sans objet pour le compte 2012 et le budget rectifié 2013.

Au budget ordinaire, la ligne renseignant sur le solde à reporter à l'exercice suivant [Code rubrique 070] d'une année est identique à la ligne renseignant sur le report ordinaire de l'exercice précédent [Code rubrique 040] de l'année suivante. Au budget extraordinaire, la ligne renseignant sur le solde à reporter à l'exercice suivant [Code rubrique 130] d'une année est identique à la ligne renseignant sur le report extraordinaire de l'exercice précédent [Code rubrique 110] de l'année suivante.

L'inscription d'un emprunt pour les communes [Code rubrique 080.70] est incompatible avec :

- 1) Un solde positif du budget ordinaire à reporter à l'exercice suivant [Code rubrique 070] et
- 2) Un solde positif du budget extraordinaire à reporter à l'exercice suivant [Code rubrique 130].

Quant à l'emprunt pour certains syndicats de communes, il ne s'agit que du préfinancement d'un apport en capital. Il est pris pour le compte et au nom de la commune n'ayant pas libéré de suite les fonds lui demandés à titre d'apport en capital. Il ne peut donc apparaître qu'au niveau des comptes.

Les lignes renseignant sur le transfert du budget ordinaire [Code rubrique 060] au budget extraordinaire [Code rubrique 120] ne peuvent être négatives et elles ne peuvent dépasser la capacité d'autofinancement [Code rubrique 050]. Un transfert du budget ordinaire au budget extraordinaire ne se fait que dans la limite des besoins de financement du budget extraordinaire avant le recours à l'emprunt.

La ligne renseignant sur la somme des soldes à reporter [Code rubrique 140] illustre l'excédent annuel en additionnant les lignes renseignant sur les soldes à reporter du budget ordinaire [Code rubrique 070] et du budget extraordinaire [Code rubrique 130].

## **Le tableau de synthèse par fonction**

En sus du tableau de synthèse général, chaque entité établit un tableau de synthèse par fonction. Ce tableau est similaire au tableau de synthèse général en ce qui concerne les soldes budgétaires à inclure, mais présente une ventilation par fonction, la consolidation des données pouvant se faire sur la 1<sup>re</sup> position du code fonctionnel. Il s'agit en l'occurrence des rubriques suivantes :

- 1 Services généraux des administrations publiques
- 2 Protection sociale
- 3 Ordre et sécurité publics
- 4 Affaires économiques
- 5 Protection de l'environnement
- 6 Logements et équipements collectifs
- 7 Santé
- 8 Loisirs, culture et culte
- 9 Enseignement
- 0 Codes techniques

L'aspect des tableaux de synthèse pour le PPF 2014 est donné ci-après :

PPF - Tableau de synthèse général pour les communes							
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
		Compte	Budget Rectifié	Budget	Estimation	Estimation	Estimation
<b>BUDGET ORDINAIRE</b>	Code rubrique						
<b>Recettes ordinaires</b>	<b>010</b>						
FCDF	010.10						
ICC	010.20						
IF	010.30						
Autres recettes ordinaires	010.50						
Recettes récurrentes projets non encore votés	010.60	-	-				
Recettes financières	010.70						
Reprise du fonds de réserve budgétaire	010.80						
<b>Dépenses ordinaires</b>	<b>020</b>						
Frais de personnel	020.10						
Autres dépenses ordinaires	020.20						
Dépenses récurrentes projets non encore votés	020.50	-	-				
Dépenses financières	020.60						
Dotation au fonds de réserve budgétaire	020.70						
<b>Résultat ordinaire</b>	<b>030</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Report ordinaire de l'exercice précédent	040						
Capacité d'autofinancement	050	0	0	0	0	0	0
Transfert au budget extraordinaire	060						
Solde à reporter à l'exercice suivant	070	0	0	0	0	0	0
<b>BUDGET EXTRAORDINAIRE</b>							
<b>Recettes extraordinaires</b>	<b>080</b>						
Recettes extraordinaires projets votés	080.40						
Recettes extraordinaires projets non encore votés	080.50	-	-				
Autres recettes extraordinaires	080.60						
Emprunts	080.70						
<b>Dépenses extraordinaires</b>	<b>090</b>						
Dépenses extraordinaires projets votés	090.10						
Dépenses extraordinaires projets non encore votés	090.20	-	-				
Autres dépenses extraordinaires	090.30						
<b>Résultat extraordinaire</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Report extraordinaire de l'exercice précédent	110		0	0	0	0	0
Transfert du budget ordinaire	120	0	0	0	0	0	0
Solde à reporter à l'exercice suivant	130	0	0	0	0	0	0
<b>Somme des soldes à reporter</b>	<b>140</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Commentaire	150						

ENCADRÉ 11 – TABLEAU DE SYNTHÈSE GÉNÉRAL POUR LES COMMUNES

**PPF - Tableau de synthèse général pour les syndicats, les offices sociaux et les autres établissements publics**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
		Compte	Budget Rectifié	Budget	Estimation	Estimation	Estimation
<b>BUDGET ORDINAIRE</b>	Code rubrique						
<b>Recettes ordinaires</b>	<b>010</b>						
Participations aux frais d'exploitation et au déficit	010.40						
Autres recettes ordinaires	010.50						
Recettes récurrentes projets non encore votés	010.60	-	-				
Recettes financières	010.70						
<b>Dépenses ordinaires</b>	<b>020</b>						
Frais de personnel	020.10						
Autres dépenses ordinaires	020.20						
Dotations aux corrections de valeur des éléments d'actif non financiers	020.30						
Dotations aux réserves	020.40						
Dépenses récurrentes projets non encore votés	020.50	-	-				
Dépenses financières	020.60						
<b>Résultat ordinaire</b>	<b>030</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Report ordinaire de l'exercice précédent	040		0	0	0	0	0
Capacité d'autofinancement	050	0	0	0	0	0	0
Transfert au budget extraordinaire	060						
Solde à reporter à l'exercice suivant	070	0	0	0	0	0	0
<b>BUDGET EXTRAORDINAIRE</b>							
<b>Recettes extraordinaires</b>	<b>080</b>						
Apports en capital	080.10						
Eléments d'actif non financiers – Corrections de valeur	080.20						
Autres réserves	080.30						
Recettes extraordinaires projets votés	080.40						
Recettes extraordinaires projets non encore votés	080.50	-	-				
Autres recettes extraordinaires	080.60						
Emprunts	080.70						
<b>Dépenses extraordinaires</b>	<b>090</b>						
Dépenses extraordinaires projets votés	090.10						
Dépenses extraordinaires projets non encore votés	090.20	-	-				
Autres dépenses extraordinaires	090.30						
<b>Résultat extraordinaire</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Report extraordinaire de l'exercice précédent	110		0	0	0	0	0
Transfert du budget ordinaire	120	0	0	0	0	0	0
Solde à reporter à l'exercice suivant	130	0	0	0	0	0	0
<b>Somme des soldes à reporter</b>	<b>140</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Commentaire	150						

**ENCADRÉ 12 – TABLEAU DE SYNTHÈSE GÉNÉRAL POUR LES AUTRES ENTITÉS COMMUNALES (SYNDICATS, OFFICES SOCIAUX ET AUTRES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PLACÉS SOUS LA SURVEILLANCE DES COMMUNES)**

PPF - Tableau de synthèse par fonction							
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
		Compte	Budget Rectifié	Budget	Estimation	Estimation	Estimation
BUDGET ORDINAIRE		Code rubrique					
Recettes ordinaires		010					
Services généraux des administrations publiques		010.010					
Protection sociale		010.020					
Ordre et sécurité publics		010.030					
Affaires économiques		010.040					
Protection de l'environnement		010.050					
Logements et équipements collectifs		010.060					
Santé		010.070					
Loisirs, culture et culte		010.080					
Enseignement		010.090					
Codes techniques		010.100					
Dépenses ordinaires		020					
Services généraux des administrations publiques		020.010					
Protection sociale		020.020					
Ordre et sécurité publics		020.030					
Affaires économiques		020.040					
Protection de l'environnement		020.050					
Logements et équipements collectifs		020.060					
Santé		020.070					
Loisirs, culture et culte		020.080					
Enseignement		020.090					
Codes techniques		020.100					
Résultat ordinaire		030	0	0	0	0	0
Report ordinaire de l'exercice précédent		040		0	0	0	0
Capacité d'autofinancement		050	0	0	0	0	0
Transfert au budget extraordinaire		060					
Solde à reporter à l'exercice suivant		070	0	0	0	0	0
BUDGET EXTRAORDINAIRE							
Recettes extraordinaires		080					
Services généraux des administrations publiques		080.010					
Protection sociale		080.020					
Ordre et sécurité publics		080.030					
Affaires économiques		080.040					
Protection de l'environnement		080.050					
Logements et équipements collectifs		080.060					
Santé		080.070					
Loisirs, culture et culte		080.080					
Enseignement		080.090					
Codes techniques		080.100					
Dépenses extraordinaires		090					
Services généraux des administrations publiques		090.010					
Protection sociale		090.020					
Ordre et sécurité publics		090.030					
Affaires économiques		090.040					
Protection de l'environnement		090.050					
Logements et équipements collectifs		090.060					
Santé		090.070					
Loisirs, culture et culte		090.080					
Enseignement		090.090					
Codes techniques		090.100					
Résultat extraordinaire		100	0	0	0	0	0
Report extraord. de l'exercice précédent		110		0	0	0	0
Transfert du budget ordinaire		120	0	0	0	0	0
Solde à reporter à l'exercice suivant		130	0	0	0	0	0
Somme des soldes à reporter		140	0	0	0	0	0
Commentaire		160					

ENCADRÉ 13 – TABLEAU DE SYNTHÈSE PAR FONCTION

### **III.4.2 Communication des tableaux de synthèse aux organes communaux et au ministre de l'Intérieur**

Le ministre de l'Intérieur communiquera par voie de circulaire aux entités communales la structure exacte des deux tableaux de synthèse du PPF à fournir par les entités communales.

Ces deux tableaux de synthèse du PPF repris dans la section précédente sont à communiquer au ministre de l'Intérieur par voie électronique au moyen de l'application MICO/ENTCOM déjà utilisée pour la transmission des données du budget. Le ministre de l'Intérieur communiquera par voie de circulaire aux entités communales la structure exacte des fichiers et les modalités de transmission.

Ces tableaux de synthèse constituent aussi la communication minimale au conseil communal respectivement au comité ou à l'organe directeur de l'entité. Au-delà de ces tableaux, il est bien entendu loisible à l'entité d'établir et de communiquer aux organes communaux des informations plus détaillées ou d'autres informations utiles en raison de la situation spécifique de l'entité.

Il est rappelé qu'un vote des tableaux de synthèse du PPF par le conseil communal, le comité respectivement par l'organe directeur des autres entités communales n'est pas prévu par la loi.

-----