Les finances communales en danger : 12 raisons de s'inquiéter

par Olivier Bonfond – Décembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

- Considérations préalables
- Pourquoi s'intéresser aux finances communales ?
- Quelques rappels sur les spécificités des finances communales.
- Douze raisons de s'inquiéter.
- Quelques pistes de solutions

Douze raisons de s'inquiéter

1. La crise économique et financière
2. Les nouvelles normes budgétaires : le Traité budgétaire (TSCG)
3. Les nouvelles normes comptables : SEC95
4. Les réformes fiscales des autorités supérieures.
5. Les transferts financiers : les fonds des communes et les subsides.
6. Les recettes propres des communes.
7. Les finances communales et les transferts de compétences
8. Les CPAS.
9. Les zones de police et services incendie.
10. Le vieillissement de la population.
11. Les pensions.
12. Les limites à l'investissement.

CONSIDERATIONS PREALABLES

L'objectif de cette étude est de mettre en avant les principaux facteurs récents qui vont provoquer à court terme une dégradation significative des finances publiques locales ainsi que de ses conséquences socio-économiques. Cette tendance à la dégradation n'est pas nouvelle mais plusieurs phénomènes viennent l'aggraver.

Il ne s'agit nullement de défendre aveuglément les responsables politiques locaux qui aujourd'hui, se plaignent et dénoncent les conséquences de l'austérité. Primo, en se gardant de mettre toutes les communes dans le même panier, il faut être conscient que certaines communes ont été mal gérées. Certains responsables politiques ont commis des erreurs, voire des fautes : investissements injustifiés ou déraisonnables, clientélisme, politique de l'emploi désastreuse,… De telles pratiques doivent être dénoncées et combattues. Secundo, malgré les nombreux avertissements lancés par les syndicats du service public et d'autres mouvements sociaux sur les menaces graves que fait peser l'austérité sur les budgets locaux, les responsables politiques ont validé l'orientation néolibérale du gouvernement. D'une part, ils ont validé ou soutenu la VI^{ème} réforme de l'Etat (en ce compris la nouvelle Loi spéciale de financement) qui régionalise une partie de la sécurité sociale, dont les allocations familiales, ainsi que la loi sur la réforme des services d'incendie. D'autre part, ils ont fait le choix de voter le traité budgétaire (TSCG) et les autres orientations ultralibérales de l'Europe. Il est donc inacceptable et incohérent de voir des responsables politiques locaux s'insurger aujourd'hui contre des décisions qu'ils ont eux mêmes validé ou soutenu hier.

POURQUOI S'INTERESSER AUX FINANCES COMMUNALES WALLONNES ?

Malgré quelques faibles signes de retournement de tendance ces derniers mois, la crise financière économique et sociale s'enracine dans l'Union européenne. La logique des gouvernements ne change pas : appliquer une austérité qui fait payer la crise aux travailleurs alors qu'ils n'en sont pas responsables.

Depuis trois ans, la crise des dettes souveraines et des finances publiques des Etats européens est au cœur de la crise internationale. Tel un virus, la crise se diffuse petit à petit dans toutes les sphères de la vie économique et sociale. Les villes et les communes d'Europe sont aujourd'hui menacées. En juillet 2013, la ville de Detroit, devenait la plus grande ville des USA à se déclarer en faillite, succédant aux villes de San Bernardino et Stockton en Californie, ainsi que de Jefferson County dans l'Alabama[1]. En France, plus de 60 villes et communes sont en procédure judiciaire avec des banques (en particulier Dexia) qui leur ont vendu des prêts structurés qui se sont transformés en véritables produits toxiques. Certaines communes, se voyant dans l'obligation de payer des intérêts de 25% ou plus, sont étranglées financièrement. Les finances publiques locales sont donc en train de souffrir partout en Europe.

Bien que les commentateurs se plaisent à montrer que la Belgique est un des bons élèves de la classe européenne, la Belgique n'échappe en rien à cette situation. Avec un déficit annuel de 500 millions d'euros en 2011 et 1,6 milliard en 2012, les finances locales belges sont de plus en plus en difficulté, et, le moins qu'on puisse dire, c'est que les perspectives ne sont pas positives. La conclusion du rapport Belfius sur les finances communales belges 2013 ne laisse pas de place au doute : « *Au cours de cette nouvelle mandature, les communes seront sans nulle doute confrontées à des tensions budgétaires contradictoires; à savoir un ralentissement des recettes parallèlement à une accélération des dépenses. Les difficultés déjà rencontrées pour boucler leur budget 2013 augurent de l'ampleur des difficultés que devront surmonter les communes pour maintenir un service public de qualité au niveau local tout en préservant les équilibres budgétaires*. »

Les finances publiques locales belges sont en train de se dégrader fortement. Cette dégradation des finances publiques locales a des conséquences socio-économiques très importantes :

- ✓ Réduction des effectifs et précarisation de l'emploi (emplois contractuel au détriment de l'emploi statutaire avec des conséquences graves en matière de financement de la pension légale du personnel statutaire) non reconduction de contrat, licenciements, surcharge de travail, etc. Comme l'actualité le confirme, en période de restrictions budgétaires, l'emploi constitue presque toujours la première variable d'ajustement. Les communes d'Andenne, de Colfontaine, de Neupré, sont les premières touchées, mais certainement pas les dernières.
- ✓ Réduction des investissements publics locaux. Or, les pouvoirs locaux sont les principaux investisseurs publics. Dans les 27 pays membres de l'Union européenne, les pouvoirs locaux sont

[1] Sans équivalent en Belgique, aux USA, les collectivités publiques (villes, hôpitaux, écoles,…) peuvent se déclarer en faillite. Elles se placent alors sous le "Chapitre 9" de la loi fédérale sur les faillites, et se mettent à l'abri de créanciers pendant le temps de la procédure visant à trouver un accord pour restructurer la dette. Il faut rester très prudent quant à de telles décisions. En effet, cette mise en faillite peut pousser la collectivité publique en faillite à réaliser des coupes dans son budget, à licencier des fonctionnaires, à baisser les salaires ou les pensions. Les fonctionnaires de Detroit ont d'ailleurs saisi un juge fédéral pour contester cette décision.

en effet à la base de deux tiers des investissements publics. Si les politiques d'austérité se renforcent sur les collectivités locales, cela pourrait grever toute possibilité de relance de l'activité économique dans le secteur des travaux publics.

- ✓ Réductions des budgets en matière de services publics de proximité et d'aides à la personne.
- ✓ Réduction des subventions et des aides indirectes accordées aux associations (culturelles, sportives, sociales, écoles de devoirs, d'insertion des personnes étrangères ou d'origine étrangère, d'apprentissage du français, etc.)
- ✓ Augmentation des privatisations ou externalisations des missions aujourd'hui accomplies par les services publics.

En bout de course, ce sont les citoyens qui voient leurs services publics de proximité et leurs conditions de vie se dégrader.

Les communes ne sont pas menacées par des problèmes qu'il s'agirait d'éviter. Même si ceux-ci risquent de s'aggraver fortement dans les mois et années à venir, les communes sont déjà directement confrontées à toute série de dangers. Il est donc fondamental de bien comprendre la situation pour pouvoir stopper le plus rapidement et efficacement possible cette orientation désastreuse.

QUELQUES RAPPELS SUR LE FONCTIONNEMENT D'UNE COMMUNE

Une commune ne fonctionne pas comme un Etat. Deux différences principales sont à souligner :

1. La séparation en services ordinaire et extraordinaire.
2. Une « règle d'or budgétaire » d'application depuis des décennies.

La séparation du budget en services ordinaire et extraordinaire

Contrairement aux finances de l'Etat fédéral, les finances communales se décomposent en deux parties : le service ordinaire et le service extraordinaire. Le service ordinaire est constitué des « recettes et des dépenses qui se produisent au moins une fois 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.» Au niveau des dépenses, on retrouve le paiement du personnel, les dotations aux CPAS et aux zones de police, les dépenses de fonctionnement, la charge annuelle du remboursement de la dette (intérêt + capital) et les subventions versées (A.S.B.L., associations locales sportives et culturelles,…). En recettes apparaissent les taxes communales et additionnels perçus, les redevances, les dividendes versés par les intercommunales et associations dont la commune fait partie ainsi que les subventions et dotations accordées par les autorités supérieures. Le service extraordinaire reprend : « 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 consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette. » Le service extraordinaire regroupe donc tous les éléments qui ont une influence sur le patrimoine de la commune. On retrouvera au service extraordinaire la construction d'un hall sportif, la vente d'un bâtiment communal, la prise de participation dans le capital d'une intercommunale ou la contraction d'un emprunt.

NB : La règlementation autorise les transferts du service ordinaire vers le service extraordinaire, pour couvrir des dépenses inscrites à l'extraordinaire (article 9, 4°b du RGCC). C'est l'investissement sur fonds propres. Le mouvement en sens inverse est par contre interdit : les recettes inscrites à l'extraordinaire ne peuvent servir au paiement des dépenses ordinaires. En d'autres mots, il est interdit de s'endetter pour financer ses dépenses quotidiennes. A tout emprunt doit correspondre une augmentation patrimoniale, tandis que le déficit budgétaire doit être financé par une diminution des dépenses ordinaires ou une augmentation des recettes ordinaires[2].

La « règle d'or budgétaire » est d'application depuis des décennies

Le droit budgétaire communal, comme le droit budgétaire public de façon générale, est régi par le Code de la Démocratie Locale et de Décentralisation (CDLD) et le règlement général de la

[2] En Flandre, ils ont appliqué une réforme comptable (BBC – Beleids en beheerscyclus ou cycle de politique et de gestion) où la scission comptable entre service ordinaire et service extraordinaire disparaît : les emprunts ne sont pas souscrits directement pour des projets d'investissement spécifiques mais pour couvrir les besoins de trésorerie.

comptabilité communale (RGCC). Concrètement, on dénombre six grands principes : annualité de l'exercice, universalité, unité, spécialité, publicité, sincérité et prudence[3].

A ces six principes de droit budgétaire classique s'ajoute un septième principe, auquel seuls les pouvoirs locaux, parmi les entités publiques du pays, sont soumis : l'équilibre budgétaire. En effet, les pouvoirs locaux sont les seules autorités publiques en Belgique pour lesquelles existe la « règle d'or budgétaire », dont on parle désormais au niveau des budgets de l'Etat. Aucune Commune (ni Province) ne peut présenter un solde déficitaire au budget. ***« 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 apparaitre un équilibre ou un boni fictif [4]. »***

L'obligation d'équilibre porte sur l'exercice global. Une commune peut donc adopter un budget à l'exercice propre en déficit si ses comptes cumulés sont à l'équilibre ou présentent un excédent. Le déficit à l'exercice propre ne peut cependant pas dépasser le tiers du boni cumulé des exercices antérieurs (« règle du tiers boni »). Dans le cadre des restrictions budgétaires actuelles et du tour de vis venant de l'UE, la nouvelle circulaire du 23 juillet 2013 « invite fortement les Provinces et les Communes à tendre vers l'équilibre à l'exercice propre dès 2014. A défaut d'équilibre, le Gouvernement wallon arrêtera un dispositif contraignant permettant ce retour à l'équilibre et ce, dès 2015. »

NB : l'obligation d'équilibre des finances locales n'est pas récente. Elle a pour la première fois été consacrée par un arrêté du 10 février 1945 qui instituait par la même occasion une tutelle de réformation en cas de non respect de ce principe d'équilibre. Néanmoins, pour diverses raisons, ce principe d'équilibre n'a que peu été respecté, plongeant, suite à la crise de la dette début des années 1980, de nombreuses villes et communes dans des déficits importants. A la fin des années 80, les communes étaient en très grande difficulté, certaines se trouvant même au bord d'une cessation de paiement. Ainsi, le déficit cumulé de l'ensemble des communes belges s'élevait en 1983 à 59 milliards de francs belges, soit environ 1,46 milliard d'euros.

En échange d'une reprise partielle de leurs dettes ou de prêts d'aide, des mesures drastiques ont été imposées aux communes en difficulté : plans d'austérité (notamment des mesures sur le personnel) accompagnés de l'obligation de présenter un budget à l'équilibre (règle d'or), accompagnés d'arrêtés rendant effective la tutelle de l'Etat qui pouvait dès lors « prendre toutes mesures de nature à diminuer les dépenses ou augmenter les recettes. » Ces arrêtés se sont accompagnés d'une reprise partielle, en 1988, de la dette des communes par l'Etat. Pendant 25 ans, on a alors assisté à un redressement des finances communales du pays : d'un déficit cumulé de 1,46 milliard d'euros en 1983, on est passé à un excédent global (cumul des bonis des exercices) de 390 millions d'euros en 1993 et de 1,69 milliard d'euros en 2011, dont 341 millions pour les communes wallonnes. Quatre remarques cependant :

1) La situation commune par commune est fortement contrastée. Certaines se portent plus ou moins bien. D'autres sont perpétuellement en difficulté.

[3] Ces 6 principes sont également applicables aux budgets de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés. Pour plus d'explication, voir notamment : Le budget communal en Wallonie, Etat de la Question, IEV, novembre 2011.

[4] Article L1314-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD).

2) Cet assainissement a un coût social important, notamment via une précarisation de l'emploi (emplois contractuels au détriment de l'emploi statutaire avec des conséquences graves en matière de financement de la pension légal du personnel statutaire).
3) L'assainissement a également eu un coût démocratique. En effet, les communes wallonnes en graves difficultés financières peuvent faire appel au Centre régional d'aide aux communes (CRAC) pour les aider à respecter l'obligation d'équilibre. Cependant, en échange de cette « aide » financière, cet organisme para-régional, créé par le décret du 23 mars 1995, peut imposer des plans d'assainissement financiers drastiques qui touchent tous les aspects du budget communal, comme la gestion du personnel, la fiscalité ou les dépenses de transferts (CPAS, service d'aide à domicile, police).
4) La crise capitaliste globale risque de remettre de nombreuses communes dans de grandes difficultés.

DOUZE RAISONS DE S'INQUIETER.

1. La crise économique et financière

Les budgets communaux sont sensibles à la conjoncture et au dynamisme économique, tant au niveau international que national, avec parfois des répercussions très fortes au niveau local (résultant par exemple de restructurations ou de délocalisations d'entreprises).

Diminution des recettes

Au niveau de la taxe additionnelle à l'IPP, le rendement de l'impôt est directement lié au volume des revenus déclarés par les ménages. En période de crise économique, l'augmentation du nombre de personnes sans emploi et les mouvements de modération salariale freinent la progression de l'impôt sur les revenus.

Au niveau des taxes locales, la sensibilité à la conjoncture est très variable selon les catégories de taxes. Elle est certainement plus prononcée pour les taxes pesant sur les entreprises que pour celles pesant sur les ménages.

On peut également supposer que le taux de recouvrement effectif des taxes soit plus faible en période de récession économique en raison de l'augmentation du nombre d'enrôlements restant impayés (insolvabilité, faillite...).

Enfin, les pouvoirs locaux bénéficient pour une partie substantielle de leurs ressources (tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire) de subsides importants émanant principalement des entités fédérées. La situation financière de ces dernières (ainsi que la trajectoire budgétaire à laquelle elles sont soumises dans le cadre du nouveau pacte de stabilité budgétaire européen) peuvent entraîner une révision de la politique de subsides et de dotations dont bénéficient les pouvoirs locaux.

Augmentation des dépenses

Au niveau des dépenses, les effets de la crise économique se marquent également au niveau des charges de l'aide sociale, tant au travers des aides consenties à une population précarisée qu'au niveau des charges administratives et de personnel nécessaires pour traiter une demande en hausse.

2. Les nouvelles normes budgétaires : le Traité budgétaire (TSCG)

Malgré la vague de protestations qui se répand partout en Europe, les gouvernements européens ratifient les uns après les autres le fameux TSCG (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), également appelé traité budgétaire. Ce Traité représente une grande menace, tant sur le plan socio-économique que démocratique. Un des éléments les plus importants de ce Traité est qu'il durcit les critères de Maastricht, en particulier en abaissant le seuil maximum de déficit budgétaire de 3% à 0,5% du PIB. A côté de cette fameuse « règle d'or » (article 3 du Traité), il existe une autre obligation très contraignante. En effet, l'article 4 du Traité stipule que lorsque la dette publique d'un pays est supérieure à 60% du PIB, ce dernier doit la réduire à un rythme moyen d'un vingtième par an. Cela signifie concrètement que la Belgique doit faire passer sa dette publique de

100% du PIB à 60% du PIB sur une période de 20 ans. Dans une hypothèse de croissance nulle ou faible, cela signifie que l'Etat belge va devoir dégager des surplus budgétaires de minimum 7 milliards d'euros chaque année pendant 20 ans…

À la suite de l'importante détérioration des finances publiques résultant de la crise économique et financière, la Commission européenne a ouvert, en octobre 2009, une procédure de déficit excessif à l'encontre de neuf pays, dont la Belgique. Notre pays s'est alors engagé à l'égard des instances européennes à retrouver l'équilibre pour 2015 au plus tard. Face à l'énorme difficulté à atteindre les objectifs fixés par la Commission européenne, il paraît plus que probable que l'on va « demander » aux communes de faire des efforts très importants en matière d'austérité. En effet, pour calculer le déficit d'un Etat, l'Union européenne s'intéresse aux résultats consolidés des finances de toutes les administrations publiques (fédéral, communautaire, régional, provincial et local).

Dans son avis de mars 2013 sur la trajectoire budgétaire du programme de stabilité 2013-2016, le Conseil supérieur des Finances déclare que : « sur base de la trajectoire globale de retour à l'équilibre structurel en 2015 et de la réalisation du MTO (objectif à moyen terme = surplus structurel de 0,75% du PIB) en 2016, les efforts à consentir au niveau du solde primaire sont estimés à 3,1% de PIB à l'horizon 2016 pour l'ensemble des administrations publiques. Selon la clé de partage 65/35, la part de l'assainissement budgétaire qui serait reportée sur l'Entité II atteindrait 1,1% de PIB à l'horizon 2016. » L'entité II va donc devoir faire un effort budgétaire d'environ 4 milliards d'euros d'ici 2016…

Dans le cadre de cette nouvelle norme budgétaire (socialement destructrice et économiquement inefficace) et du « partage » des efforts à réaliser pour la respecter, le budget 2014 s'annonce plus que difficile à atteindre pour les pouvoirs locaux. Celui-ci prévoit en effet que les pouvoirs locaux dégagent un surplus de 393 millions d'euros. Tenant compte des résultats des comptes 2010 (106 millions de déficit) et 2011 (1,6 milliards de déficit), la Banque nationale de Belgique (BNB) estime que cet objectif est irréaliste. Selon la BNB, les surplus pour les pouvoirs locaux ne pourront pas atteindre un surplus supérieur à 100 millions d'euros.

Ce Traité ne va faire qu'aggraver les problèmes qu'il est sensé résoudre : les déficits et la dette vont s'accroitre et la récession va s'approfondir. Pendant 30 ans, la grande majorité des pays du Tiers-Monde a appliqué les mêmes mesures que celles appliquées aujourd'hui en Europe. Résultat : multiplication de la dette par quatre et explosion de la pauvreté, du chômage et des inégalités. Partout où elle est appliquée en Europe depuis la crise, l'austérité a produit les mêmes résultats, à savoir une augmentation des déficits et de la dette. En 2 ans, malgré des « annulations » la Grèce a vu passer sa dette de 127% à 165% du PIB. En Espagne, l'austérité a fait grimper la dette de 36,7% en 2008 à 96% du PIB en 2013. La dette portugaise est passée de 77,4 % du PIB en 2009 à 93 % en 2010. Idem pour la Belgique : la dette est passé de 84% 2077 à plus de 100% aujourd'hui, et cela, malgré les 18,6 milliards d'austérité appliqués jusqu'à présent.

Le cercle vicieux de la dette et de l'austérité risque de s'approfondir car :

- ✓ L'austérité est loin d'être finie. Rien que pour 2014, on prévoit 2,8 milliards d'effort budgétaire uniquement pour l'entité I (et plus de 500 millions d'euros pour la région wallonne dès 2016)

- ✓ Il y a toujours un décalage entre une mesure d'austérité et ses effets sur l'économie réelle.
- ✓ Le nombre de faillites d'entreprises va atteindre un nouveau record en 2014: plus de 12.000.
- ✓ Tous les pays de l'UE se dirigent en même temps dans cette direction, ce qui augmente mécaniquement la probabilité d'un ralentissement économique pour la Belgique, petit pays tourné vers l'extérieur.
- ✓ Aucune des causes profondes de la crise n'a été résolue. Le secteur bancaire belge reste très fragile et n'a pas changé sa politique de spéculation. Il ne faut pas écarter l'apparition d'une nouvelle crise financière ou l'éclatement d'une bulle au sein de l'UE ou en dehors. Cet éclatement aura inévitablement des répercussions sur l'économie réelle au sein de l'UE en général et de la Belgique en particulier.

Conclusion : L'austérité n'a jamais marché et ne marchera pas. Pourquoi un tel aveuglement ? Sans doute parce qu'en réalité, comme l'affirment de nombreux économistes, l'agenda réel des défenseurs de ces politiques n'est pas d'assainir les finances publiques mais bien d'accélérer le démantèlement des acquis sociaux. Les finances communales risquent de payer le prix fort pour la soumission à cette logique mortifère.

3. Les nouvelles normes comptables (SEC95)

L'obligation de respecter les normes comptables SEC95 pour les pouvoirs locaux va peser doublement : plus d'austérité et moins d'investissements.

La comptabilité des pouvoirs locaux distingue le solde à l'exercice propre (recettes et dépenses de l'exercice considéré) et le solde global (tient compte des opérations relatives aux exercices antérieurs). La contrainte d'équilibre budgétaire imposée aux pouvoirs locaux par la loi communale porte sur l'exercice global. Dans le cadre conceptuel du SEC95, on raisonne par contre exclusivement sur les opérations de l'exercice considéré, ce qui ne permet pas aux pouvoirs locaux de compenser un déficit temporaire en faisant appel aux réserves ou aux résultats reportés. C'est dans ce sens que le Ministre Furlan a demandé aux communes de tendre vers l'équilibre à l'exercice propre dès 2014. Cette nouvelle contrainte va concrètement obliger de nombreuses communes à diminuer leurs dépenses (personnel, fonctionnement).