73.864/2/V

1369 (2022-2023) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2022-2023

13 JUIN 2023

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif au financement général des communes par les provinces

déposée par

MM. Bastin, Dispa et Desquesnes

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

La présente proposition de décret crée un mécanisme complémentaire de financement général des communes par les provinces afin d'améliorer la situation financière des villes et communes.

DÉVELOPPEMENT

Début 2023, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) publiait les résultats de sa traditionnelle veille financière dans un document intitulé « Veille fédérale, régionale et communautaire – Année 2022 et prospective 2023-2024 ».

Depuis de nombreuses années, le focus est mis sur le risque que fait peser le modèle de financement des pensions des agents statutaires partis à la retraite sur les finances locales en général. Il est d'ailleurs question dans cette contribution d'une « faillite » du système.

Le constat est rude : « La charge des pensions est en effet devenue intenable pour les employeurs locaux qui doivent assumer seuls le poids d'un régime de pension coûteux et marqué par le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie.

[...]

En l'état du coût des pensions des agents statutaires locaux et de leur évolution, nous ne pouvons que constater que le pool solidarisé a atteint ses limites ; qu'à brève échéance, tous les employeurs locaux vont devoir assumer individuellement la totalité du coût des pensions de leurs agents nommés et que le maintien, et plus encore l'accroissement, du taux de nomination, ne ferait à terme que creuser le gouffre des charges financières grevant les budgets et les perspectives des employeurs publics locaux wallons.

Les finances publiques des autres niveaux de pouvoirs ne laissent pas entrevoir de possibilités d'apports massifs, pérennes, d'argent frais dans le système, en particulier si l'on attend d'eux qu'ils assument par ailleurs l'ensemble de leurs responsabilités vis-à-vis des pouvoirs locaux dans le cadre des politiques relevant de leurs compétences respectives.

[...]

Il est dès lors impératif que nous résolvions sans tarder l'équation du coût des pensions du personnel de la fonction publique locale, en déployant des solutions innovantes visant à réduire durablement la charge pour l'ensemble de la fonction publique locale wallonne, tout en développant les perspectives d'attractivité de la fonction publique locale » [1].

En 2023, selon l'UVCW, les communes paieront, en cumulant les cotisations de base et les cotisations de responsabilisation, 350 085 012 euros. En 2027, ce montant devrait augmenter jusqu'à 477 098 991 euros [2]. En 2035, ce même montant dépasserait les 900 millions d'euros [3].

Cet emballement des dépenses liées aux charges de pensions concernera aussi les organismes paracommunaux. Or ces derniers sont généralement également financés en partie par les communes. La charge totale des pensions, toutes cotisations confondues et tous pouvoirs locaux confondus, atteindra en conséquence, selon l'UVCW, la somme de 1 489 946 483 euros en 2027 [4].

Même si on stoppait toute nomination à partir de 2023, il convient de constater que les cotisations de pensions augmenteraient globalement pour atteindre un peu moins de 450 millions d'euros en 2027, soit environ 100 millions de plus qu'en 2023 [5], avant de diminuer progressivement. Les charges de pensions du personnel statutaire diminueraient certes ensuite mais encore faut-il constater que ces montants n'incluent pas les dépenses en matière de second pilier et, quoiqu'il en soit, l'arrêt total des nominations n'est pas encore à l'ordre du jour.

Les dépenses relatives aux zones de secours et aux zones de police ne cessent également d'augmenter depuis plusieurs années. Les dotations locales aux zones de secours sont passées de 203 millions d'euros en 2016 à 239 millions en 2022. Quant aux zones de police, la dotation communale est passée de 486 millions en 2016 à 557 millions en 2022.

A cet état des lieux s'ajoute encore la hausse des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS). Selon la Fédération des centres publics d'action sociale (CPAS), le nombre de personnes bénéficiant du revenu d'intégration a ainsi augmenté de 94% de 2007 à 2022 et de 56% sur les dix dernières années. En outre, la part des travailleurs bénéficiant d'un complément de revenu d'intégration est également passée de 9,5% à 18,3% de 2005 à 2021 [6].

Plus globalement, les dépenses totales des CPAS, estimées à 2,406 milliards en 2019 par l'UVCW, sont désormais estimées à 2,683 milliards [7].

L'UVCW ne cesse d'appeler à une solution pérenne permettant aux communes de disposer d'un financement général adéquat.

A ce problème structurel de financement général des communes s'ajoutent de multiples crises : crise sanitaire, inondations de juillet 2021, accueil des réfugiés ukrainiens et hausse momentanée des prix de l'énergie, qui ont encore un impact négatif sur les finances communales.

Le Gouvernement wallon a pris quelques mesures mais il estime lui-même qu'il sera nécessaire d'apporter une solution davantage structurelle. Interrogé sur le Plan Oxygène, Monsieur Collignon, Ministre du

1. Union des Villes et Communes de Wallonie, *Veille fédérale, régionale et communautaire – Année 2022 et prospective 2023-2024*, 2023, pp. 6 et 7.
2. Union des Villes et Communes de Wallonie, https://www.uvcw.be/observatoire-local/ [en ligne].
3. Luigi Mendola et Katlyn Van Overmeire, « Financement des pensions statutaires locales : un changement de cap s'impose ! », in *Mouvement communal*, Union des Villes et Communes de Wallonie, décembre 2022, p. 54.
4. Union des Villes et Communes de Wallonie, https://www.uvcw.be/observatoire-local/ [en ligne].
5. Luigi Mendola et Katlyn Van Overmeire, *op. cit.*, p. 56.
6. Belga, *Les CPAS wallons dénoncent un excès de bureaucratie et des difficultés de recrutement*, 24 mars 2023.
7. Union des Villes et Communes de Wallonie, https://www.uvcw.be/observatoire-local/ [en ligne].

Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville a déclaré : « Je le dis tout net : il y aura nécessité, à l'avenir, de faire des réformes. [...] je pense que le plan Oxygène est une solution, je n'ai jamais dit que c'était la panacée, qui permet à certaines entités les plus en difficulté de pouvoir équilibrer leur budget » [8].

Quant aux discussions en Comité de concertation sur les finances locales et plus spécifiquement sur les surcharges financières induites par la politique fédérale, il n'y a pas de certitude qu'elles puissent aboutir puisque comme l'indique lui-même le Ministre : « force est de constater que les évidences sur lesquelles nous nous appuyons ne permettent pas encore de forcer le barrage des contraintes ou des limites budgétaires fédérales » [9].

La reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces est aussi une piste utile mais elle n'a pas pu être menée à son terme, de sorte que même le Ministre considère qu'il faudra prolonger la mesure : « À titre personnel, je suis favorable pour que, pour la prochaine mandature, on avance vers 100% de reprise des dotations communales, comme c'était prévu à l'entame de la législature » [10].

On le constate, les mesures du Gouvernement wallon ne permettent pas, de l'aveu même de celui-ci, d'apporter une solution pérenne au problème de financement général des communes. C'est la raison pour laquelle les auteurs de la présente proposition de décret proposent de créer un mécanisme de financement complémentaire des communes par les provinces.

Le recours à un pouvoir subordonné qui dispose de marges en matière d'économies d'échelles n'est pas sans importance dans un contexte où la Région wallonne est plus que largement endettée. Comme l'indique la Cour des comptes : « La dette directe [de la Région wallonne] pourrait s'établir à 26 milliards d'euros fin 2023. La Cour observe que la dette directe aura donc doublé sur quatre exercices budgétaires (du 31 décembre 2019 au 31 décembre 2023) ». Quant à la dette brute consolidée, qui comprend la dette directe ainsi que la dette indirecte de la Région wallonne, la Cour indique dans ce même rapport que « Fin 2021, elle s'élevait à 31,5 milliards d'euros » [11].

Une solution au bénéfice des communes ne doit pas mettre en péril les finances régionales, au risque de paradoxalement mettre plus à mal encore le financement général des communes à moyen terme.

8. CRIC (2022-2023) – N° 7.
9. CRIC (2022-2023) – N° 152.
10. CRIC (2022-2023) – N° 113.
11. Cour des comptes, Cahier d'observation sur le budget initial 2023 de la Région wallonne, pp. 321 et 32.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1er et 2

L'article 1er modifie l'article L2232-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cet article date de la loi provinciale du 30 avril 1836. Il s'agissait de l'article 69 qui a été discuté le 12 mai 1834 puis le 16 juin 1834 sans que le principe d'une aide financière provinciale au bénéfice des communes ne fasse l'objet d'un questionnement sur son principe.

La disposition proposée vise à mettre en oeuvre la compétence régionale visée à l'article 6, §1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui porte sur le financement général des communes.

La notion de « financement général » a été précisée durant les travaux parlementaires de loi spéciale du 8 août 1980 comme renvoyant aux « modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées, suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique » (*Doc. parl*., Chambre, 1988, n° 516/1, p. 18) ».

En l'occurrence, la disposition instaure un mécanisme de financement général des communes par l'autorité provinciale. A cet égard, il convient de rappeler que, comme le rappelle la Cour constitutionnelle dans un considérant traditionnellement utilisé de longue date, le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. En l'espèce, ni le Constituant ni le législateur spécial n'ont limité la compétence régionale en matière de financement général des communes à un financement sous forme exclusive de fonds, tel que le Fonds des communes.

Comme indiqué dans le développement, les finances communales sont dans une situation extrêmement problématique. Assurer la pérennité des finances communales constitue à cet égard une mise en oeuvre de la compétence régionale de financement général des communes puisque, comme l'indique la Cour constitutionnelle : « soutenir financièrement les communes parce que les cotisations de responsabilisation qu'elles doivent payer dans le cadre du régime de pension fédéral grèvent à ce point les finances communales que les communes ne sont plus en mesure de remplir leurs tâches en tant qu'administrations locales [...] [vise] de manière générale à améliorer la situation budgétaire des communes et à préserver le fonctionnement normal des pouvoirs subordonnés et l'autonomie locale, ce qui relève de la compétence des régions, ainsi que le prévoit l'article 6, §1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 » (Cour constitutionnelle, arrêt n° 155/2021 du 28 octobre 2021, B.12.1).

Faire référence à une dépense obligatoire relevant d'un autre niveau de pouvoir pour déterminer une mesure de financement général est autorisé pour autant que le financement soit réellement de nature générale. Ainsi, comme l'indique la Cour constitutionnelle : « La circonstance que, pour la fixation du montant qui revient à chaque commune, il est tenu compte du montant de la cotisation de responsabilisation due par la commune en vertu de la loi du 24 octobre 2011 ne signifie pas qu'il s'agit d'un financement d'une tâche ou mission spécifique qui porte sur une matière qui relève de la compétence de l'Autorité fédérale, au sens de l'article 6, §1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou, de manière plus générale, qu'il est porté atteinte à la compétence de l'Autorité fédérale, mentionnée en B.9, de régler la matière des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales.

Les dispositions attaquées ne libèrent pas les communes des obligations qui leur sont imposées par la loi du 24 octobre 2011 en ce qui concerne le financement des pensions du personnel nommé à titre définitif. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte à la politique que le législateur fédéral poursuit par la cotisation de responsabilisation, à savoir faire supporter par les employeurs les conséquences financières de leur choix en matière de nomination de leur personnel. Les communes demeurent par ailleurs libres de choisir l'affectation des moyens financiers qui leur sont alloués » (Cour constitutionnelle, arrêt n° 155/2021 du 28 octobre 2021, B.12.2).

En l'espèce, les mêmes constats sont d'application à l'égard de la disposition proposée qui utilise comme méthode de calcul une référence à la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. En effet, la présente proposition de décret ne libère pas les communes des obligations imposées par cette loi en ce qui concerne le financement des zones de secours et la disposition ne porte pas non plus atteinte à l'objectif du législateur fédéral qui consiste à financer adéquatement les zones de secours. En outre, les communes demeurent libres de choisir l'affectation des moyens financiers qui leur sont alloués en vertu de l'article proposé.

Il n'en reste pas moins que la mesure doit rester proportionnée à l'égard des provinces elles-mêmes. Il convient de rappeler en premier lieu que « le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau » (Cour constitutionnelle, arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.25).

En l'occurrence, la participation au financement général des communes s'inscrit dans le principe de subsidiarité fixé par l'article L2212-32 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui précise qu'en tant que pouvoir intermédiaire, la province doit agir subsidiairement par rapport à la Région et aux communes.

En second lieu, il convient de rappeler que « l'atteinte à la compétence des provinces, et par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'État fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées au moyen qui garantissent la compétence des provinces pour tout ce qui concerne l'intérêt provincial, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les provinces de tout, ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir » (Cour constitutionnelle, arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.26).

En l'occurrence, l'organisation d'un financement général des communes par le biais des provinces ne constitue pas une atteinte disproportionnée à l'autonomie provinciale. Il convient pour le prouver d'apporter une réponse adéquate aux deux balises posées par la Cour constitutionnelle.

En premier lieu, l'organisation d'un tel financement général des communes par le biais des provinces ne prive pas ces dernières de tout ou l'essentiel de leurs compétences.

Selon l'Union des Villes et Communes de Wallonie, le montant des dotations communales et provinciales aux zones de secours en vertu de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, qui sert de base à la disposition proposée, est évalué à 240 millions d'euros en 2021 et à 239 millions d'euros en 2022.

Sur base des budgets initiaux pour l'année 2022, les recettes annuelles pour l'ensemble des provinces peuvent être estimées à 1 564 675 973 milliard d'euros (question écrite n° 439 (2021-2022) de Monsieur Bastin au Ministre Collignon). On peut par ailleurs raisonnablement estimer, au regard de données antérieures, que les recettes provinciales sont stables.

La prise en charge de 240 millions d'euros implique d'orienter globalement 16% des recettes provinciales vers le financement général des communes. A cet égard, il faut cependant noter que le Gouvernement wallon a déjà convenu avec les provinces qu'elles financeront les communes à hauteur de 134 793 961,43 millions d'euros en 2024. Ceci est formalisé dans le cadre de la circulaire du 3 septembres 2021 à destination des Provinces et des Zones de secours dans le cadre de la reprise du financement communal des zones de secours.

En 2025, sur base de recettes estimées à un peu plus de 1,5 milliard d'euros, les provinces devraient donc en réalité orienter un peu plus de 105 millions d'euros vers cette mission dans la mesure où les montants que les provinces octroient déjà aux communes volontairement, sur base de la circulaire du 3 septembre 2021, seraient naturellement intégrés dans le présent cadre décrétal. La mission de financement général complémentaire des communes représenterait donc un effort d'un peu moins de 7% des recettes globales des provinces par rapport aux dépenses provinciales prévues dans la circulaire précitée à laquelle les provinces ont souscrit volontairement.

Les provinces sont en mesure d'absorber une réorientation des dépenses de l'ordre de 7%. L'analyse des comptes 2018 montre que les provinces dépensaient globalement un peu plus de 227 millions d'euros en matière de fonctionnement. Quant à la masse salariale, personnel enseignant exclu, elle était estimée à un peu plus de 412 millions d'euros en 2018. Avant même de procéder à des réajustements portant sur des politiques publiques, un non-renouvellement du cadre du personnel et une optimisation du fonctionnement de l'institution permettent d'absorber une partie du choc.

Par ailleurs, la mise en oeuvre d'un tel financement général par le biais des provinces pourrait impliquer à terme une réorientation possible de certaines politiques publiques. C'est la raison pour laquelle la disposition proposée prévoit une mise en oeuvre phasée sur plusieurs années ainsi que la transmission obligatoire au Gouvernement d'un plan de mise en oeuvre. Ce plan de mise oeuvre est joint aux documents soumis au Gouvernement dans le cadre de la tutelle d'approbation du budget provincial. Ce plan est mis à jour annuellement jusqu'en 2028. Une modification budgétaire n'implique pas de mettre à jour le plan puisque n'est visée que l'approbation du budget initial.

L'entrée en vigueur complète de la mesure n'est envisagée qu'en 2029 et le délai de mise en oeuvre est donc raisonnable.

La disposition est proportionnée en ce sens qu'elle repose sur une optimisation des dépenses de fonctionnement des provinces et une éventuelle réorientation phasée et contrôlée de politiques publiques. Le tout dans l'objectif supérieur de financer correctement les communes dont les finances sont largement grevées par les pensions des agents statutaires pensionnés, le coûts des zones de secours et de police, la hausse des dotations aux centres publics d'action sociale ainsi que les crises à répétition (crise de la Covid-19, inondations, accueil des réfugiés ukrainiens et hausse momentanée des prix de l'énergie). Ceci dans le cadre, déjà admis par la Cour constitutionnelle, du principe de subsidiarité consacré à l'article L2212-32 qui donne comme mission première aux provinces de soutenir l'action communale.

En second lieu, cette augmentation du financement général des communes ne peut pas être gérée directement par la Région wallonne.

La Région wallonne connait déjà une dette et des déficits importants. Comme l'indique la Cour des comptes à la page 31 de son cahier d'observation sur le budget initial 2023 de la Région wallonne : « La dette directe pourrait s'établir à 26 milliards d'euros fin 2023. La Cour observe que la dette directe aura donc doublé sur quatre exercices budgétaires (du 31 décembre 2019 au 31 décembre 2023) ». Quant à la dette brute consolidée, qui comprend la dette directe ainsi que la dette indirecte de la Région wallonne, la Cour précise dans ce même rapport, en page 32, que : « Fin 2021, elle s'élevait à 31,5 milliards d'euros ».

La Région wallonne ne peut donc raisonnablement pas structurellement, en l'état, améliorer à elle seule le financement général des communes, d'autant que la

trésorerie du compte « CRAC LT », qui aurait pu être une source possible de financement général adéquat, est utilisée dans le cadre du Plan oxygène.

C’est la raison pour laquelle l'article 2 mobilise les provinces puisqu’elles peuvent, au bénéfice d’économies d’échelles ou de réorientations de politiques publiques, participer au financement général des communes.

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif au financement général des communes par les provinces

Article 1er

L'article L2232-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est complété par un 10° rédigé comme suit :

« 10° les secours à accorder aux communes pour leur financement général au sens de l'article 6, §1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à concurrence d'un montant égal à la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. ».

Art. 2

L'article L6211-2 du même Code est rétabli dans la rédaction suivante :

« §1er. Par dérogation à l'article L2232-1, 10°, la dépense portée au budget du conseil provincial est :

1° pour l'année 2025, d'un montant égal à soixante pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;

2° pour l'année 2026, d'un montant égal à septante pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;

3° pour l'année 2027, d'un montant égal à quatre-vingt pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;

4° pour l'année 2028, d'un montant égal à nonante pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

§2. Pour l'application du paragraphe 1er, le conseil provincial joint un plan pluriannuel de mise en oeuvre dans le cadre de la procédure d'approbation du budget provincial visée à l'article L3131-1, §2, 1°.

La durée du plan pluriannuel est de cinq ans. Il est mis à jour chaque année jusqu'à extinction du délai prévu au présent alinéa.

Le plan pluriannuel identifie les mesures d'économies structurelles et de réorientations budgétaires prises et à prendre pour respecter l'obligation visée au paragraphe 1er et à l'article L2232-1, 10°. ».

C. BASTIN

B. DISPA

F. DESQUESNES