

Coronavirus – avant-projet d’arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux visant à déroger au CDLD et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise COVID-19 et d’autoriser les déficits budgétaires

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

PRESENTATION SYNTHETIQUE

Encore quelques semaines à peine avant le début de la crise liée au Covid-19, notre association rappelait avec force les difficultés financières auxquelles sont confrontées les communes wallonnes. Nous mettions aussi en avant toutes les difficultés qui attendront les communes au cours de la mandature communale actuelle, tout particulièrement en matière de pensions, et nous démontrions combien la reprise complète du financement des zones de secours par les provinces s'avérait indispensable pour que les communes gardent la tête hors de l'eau.

Aujourd'hui, la crise liée au Covid-19 vient ajouter des difficultés aux difficultés puisqu'au-delà des difficultés structurelles auxquelles sont confrontées les communes, cette crise va avoir des impacts négatifs conjoncturels importants sur les finances locales.

L'essentiel des difficultés liées à la crise porte sur des postes bien précis : manques à gagner en ce qui concerne les recettes IPP, les taxes locales, les recettes de prestation, le Fonds des communes (suite à la baisse de l'inflation) et peut-être aussi les dividendes issus des intercommunales tandis que les dépenses sanitaires ainsi que les dépenses sociales (à travers la dotation des CPAS) sont à la hausse.

A ce stade, la Région wallonne estime que l'impact de la crise pour les 253 communes wallonnes francophones se montera à 182 millions d'euros à 2020 et atteindra 309 millions en 2021. Elle a décidé d'assouplir les règles budgétaires actuelles afin de permettre aux communes wallonnes de faire face à la crise.

Les mesures envisagées sont les suivantes :

- 1. Les communes sont autorisées à présenter un budget en déficit à l'exercice propre de maximum 3 % des dépenses ordinaires en 2020 et de maximum 5 % en 2021.*
- 2. Les communes qui ne parviendraient pas à maintenir l'équilibre global au service ordinaire au cours des exercices 2020 et 2021 à cause de l'impact de la crise pourront solliciter un prêt de maximum 10 ans auprès du CRAC. La Région prendra en charge l'intérêt de ces prêts tandis que la commune qui en fera usage sera soumise à la présentation d'un plan de gestion spécifique Covid-19.*
- 3. Au cours des exercices 2020 et 2021, les fonds de réserve ordinaires pourront être rapatriés dans l'exercice proprement dit du service ordinaire à concurrence du déficit autorisé.*
- 4. Au cours des exercices 2020 et 2021, les communes pourront financer par emprunt les dépenses spécifiques de relance en lien direct avec la crise sanitaire, inscrites au service ordinaire. Le montant maximum d'emprunt autorisé est 100 euros par habitant*

pour l'ensemble des années 2020 et 2021 et la durée de l'emprunt sera de maximum 20 ans.

- 5. En ce qui concerne la balise d'emprunt, les demandes de mise hors balise seront élargies aux investissements liés à la mobilité douce, à la verdurisation, à la construction et/ou rénovation conditionnée des bâtiments scolaires et aux investissements liés à l'hygiène et à la sécurité sanitaire.*

Les solutions proposées par la Région nous semblent utiles et nécessaires sur le plan technique pour pouvoir présenter des budgets ajustés 2020 et des budgets 2021 qui permettent de faire face à la crise. Nous estimons néanmoins qu'un déficit autorisé à l'exercice propre sera encore nécessaire au minimum pour la confection des budgets 2022.

S'il est positif que des communes puissent avoir recours à un emprunt CRAC en cas de déficit à l'exercice global, nous regrettons cependant que cette aide ne soit pas accessible aux communes qui disposent de certaines réserves et qui peuvent justifier de l'intérêt de les maintenir. Vu le contexte conjoncturel qui pousse les communes à devoir recourir à cette aide, Il est essentiel que le suivi réalisé par le CRAC dans ce cadre se limite bien à un suivi léger basé sur la seule vérification de l'équilibre budgétaire.

Quant à la possibilité qui est offerte de rapatrier des fonds de réserve ordinaires à l'exercice propre, il conviendra de s'assurer que les logiciels comptables utilisés par les communes permettent bien un tel rapatriement. Au-delà de la crise, un aménagement de la comptabilité communale permettrait plus que probablement de mieux faire face aux défis qui attendent les finances communales.

Nous sommes toutefois plus réservés quant à la possibilité qui est offerte aux communes de s'endetter pour des dépenses spécifiques de relance économique et qui relèvent du service ordinaire. La règle d'or qui prévalait jusqu'ici de n'emprunter que pour des dépenses relevant du service extraordinaire garantissait que les communes n'aillent pas s'endetter au-delà de leurs moyens. Les surcoûts et manques à gagner auxquels devront s'attendre les communes suite à la crise sont déjà colossaux, sans compter les surcoûts attendus en matière de pension et de dotation aux zones de secours (la reprise de leur financement par les provinces étant finalement moins importante qu'annoncée). Nous craignons donc que cette possibilité d'endettement pour soutenir la relance ne vienne aggraver encore davantage la situation financière des communes alors que celle-ci est déjà précaire.

En matière de simplification des investissements, si l'élargissement des investissements hors balise est une avancée positive, nous aurions toutefois préféré une suppression pure et simple de cette balise, qui aurait été un réel gage de simplification administrative. Par ailleurs, nous plaçons pour une révision à brève échéance du Fonds régional pour les Investissements communaux (FRIC) afin que ce dernier soit un réel équivalent du Fonds des communes à l'extraordinaire, ce qui permettra d'améliorer grandement la vitesse de réalisation des investissements réalisés dans ce cadre.

Enfin, si ces différentes mesures d'assouplissement budgétaires ainsi que les aides régionales déjà octroyées par la Région (allègement fiscal, achat de masques pour la population et soutien au CPAS) sont appréciables et vont permettre de donner un peu d'air aux communes à court terme lors de la confection de leurs prochains budgets, cela ne compense en rien, ou à tout le moins très peu, les recettes qui n'auront pas été perçues ainsi que les dépenses supplémentaires qui ont vu le jour suite à la crise. Sans compter que les communes devront aussi pouvoir épauler comme il se doit leurs CPAS respectifs qui devront faire face à un surcoût de dépenses en matière d'aide sociale et de RIS.

A moyen terme, le problème reste donc entier pour les communes qui se verront sans doute contraintes de revoir à la baisse le rythme de leurs investissements ou leur offre de services à la population si ces communes souhaitent éviter d'augmenter la pression fiscale ou de licencier du personnel.

C'est pourquoi nous exhortons la Région à aller au-delà de la possibilité qu'elle offre aux communes de recourir à des emprunts et nous attendons qu'elle les soutienne de manière bien plus appuyée en leur donnant de vraies solutions aux problèmes financiers des communes, que ces derniers soient la conséquence d'éléments structurels ou de problèmes supplémentaires qui se poseront demain suite à la crise. C'est dès à présent que les communes ont besoin d'un refinancement important de la part de leur pouvoir de tutelle, mais aussi des autres niveaux de pouvoirs, fédéral et communautaire, chacun dans les compétences qui leur sont propres et qui sont en lien avec les réalités financières des pouvoirs locaux.

I. CONTEXTE

Encore quelques semaines à peine avant le début de la crise liée au Covid-19, notre association rappelait avec force les difficultés financières auxquelles sont confrontées les communes wallonnes. Nous mettions aussi en avant toutes les difficultés qui attendront les communes au cours de la mandature communale actuelle, tout particulièrement en matière de pensions, et nous démontrions combien la reprise complète du financement des zones de secours par les provinces s'avérait indispensable pour que les communes gardent la tête hors de l'eau. Nous renvoyons le lecteur vers le document complet relatif à cette veille disponible en annexe pour une vision complète.

Aujourd'hui, la crise liée au Covid-19 vient ajouter des difficultés aux difficultés puisqu'au-delà des difficultés structurelles auxquelles sont confrontées les communes, cette crise va avoir des impacts négatifs conjoncturels importants sur les finances locales.

Très rapidement après le début de la crise, l'Union des villes et Communes a mis à disposition des communes une matrice des risques financiers¹ qui leur permettait de relever les manques à gagner. La matrice reprend l'ensemble des risques que la crise fait peser sur les recettes et les dépenses des budgets communaux ainsi que les économies à court terme que celles-ci ont pu réaliser durant la période de confinement.

Aujourd'hui, on sait déjà qu'une grande partie de ces risques seront bel et bien une réalité. A ce jour, il reste toujours très difficile de préciser à combien s'élèveront les pertes pour les finances communales, mais ce qui est sûr c'est qu'elles seront colossales, en particulier en 2021 et en 2022. Nous savons par ailleurs que l'essentiel des difficultés financières des communes reposera sur quelques postes bien précis :

- **Recettes IPP** (+/- 18% des recettes totales d'un budget communal wallon moyen) : Le principal poste sur lequel les communes devront faire face à des pertes financières est la diminution attendue des recettes IPP en 2021 et en 2022. Le chômage temporaire pendant le confinement, le chômage structurel lié à la crise économique, les faillites et le ralentissement global de l'activité en sont bien entendu la cause. Ce chiffre est à prendre avec des pincettes, mais certaines estimations prévoient une diminution de 10% des recettes IPP en 2021, ce qui est énorme et comparable à la perte subie par les communes dans le cadre du tax shift, mais cette fois en l'espace d'une seule année !

- **Taxes locales** (+/- 10% des recettes totales) : Les pertes liées aux nombreuses taxes locales suspendues, reportées ou simplement supprimées seront également très importantes pour l'année 2020. Afin de soutenir les indépendants et les entreprises, certaines communes ont d'ailleurs décidé d'annuler purement et simplement certaines taxes pour l'exercice 2020.

- **Recettes de prestation** (+/- 7% des recettes totales) : Les recettes de prestation des communes pendant les 2 mois de confinement auront également été fortement impactées, la plupart des services communaux ayant été fermés pendant cette période.

- **Fonds des communes** (+/- 25% des recettes totales) : Il faut également s'attendre à une révision (à la baisse) du Fonds des communes en 2020. Pour rappel, celui-ci est indexé annuellement sur base du principe "Inflation + 1%". Selon les estimations du Bureau du Plan, l'inflation en 2020 sera très faible, voire quasi nulle. Cette situation engendrera par conséquent une diminution des dotations octroyées dans le cadre du Fonds des Communes, alors que celui-ci constitue la 1^{re} source de recettes pour les communes wallonnes.

- **Dividendes** (+/- 2% des recettes totales) : Afin de faire face aux conséquences de la crise, le risque existe que les intercommunales décident de ne verser aucun dividende en 2020, ce qui se traduirait par une perte sèche pour les communes. Ce risque n'est toutefois pas encore confirmé à ce jour.

¹ <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,8780.htm>

- **Dépenses sociales** : les CPAS pourraient devoir faire face à une augmentation des dépenses d'aide sociale et des demandes de RIS de près de 10%. Cette situation se répercuterait a fortiori dans le calcul des dotations communales octroyées aux CPAS.

- **Dépenses sanitaires** : Les communes ont mis en place toute une série de dispositifs pour protéger la population (achat et distribution de masques) et le personnel communal (masques, gel désinfectant, produit de nettoyage, gants...) qui ont engendré des dépenses supplémentaires.

La Région wallonne a décidé d'assouplir les règles budgétaires actuelles afin de permettre aux communes wallonnes de faire face à la crise. C'est pourquoi elle envisage de prendre un arrêté des pouvoirs spéciaux visant à déroger au Code de la démocratie locale et de la décentralisation et à le compléter. C'est l'article L-1314 du CDLD qui est précisément visé. L'arrêté entrera en vigueur le lendemain du jour de sa promulgation par le Gouvernement wallon. Les nouvelles mesures prises seront intégrées dans la circulaire budgétaire 2021 en préparation.

II. LES MESURES ENVISAGEES

1. AUTORISATION DE PRESENTER UN BUDGET EN DEFICIT A L'EXERCICE PROPRE EN 2020 ET 2021

Le nouvel article L-1314-1, § 3, prévoit que les communes soient autorisées à un budget déficitaire à l'exercice propre de l'ordre de maximum 3 % du total des dépenses ordinaires de l'exercice proprement dit pour 2020. Ce déficit sera calculé à chaque modification budgétaire 2020. Et pour 2021, le déficit autorisé sera de 5 % du total des dépenses ordinaires de l'exercice proprement dit. Il sera calculé lors du budget initial et de chaque modification budgétaire 2021.

Selon la note au Gouvernement wallon relative à cet avant-projet d'arrêté, ce déficit devra relever des moindres recettes ou surplus de dépenses liées à la crise sanitaire. La commune devra fournir une annexe qui reprendra ces postes. Cette annexe fera l'objet de vérifications par le Centre régional d'Aide aux Communes (CRAC) et le SPW Intérieur et Action sociale. Les pourcentages de déficit ont été déterminés sur base de l'impact de la crise sur divers postes de recettes et en tenant compte de compensations internes que les communes seront amenées à prendre.

Dans le cadre de l'assouplissement budgétaire, une vérification particulière sera apportée aux montants des provisions constituées, les communes devant justifier les montants, la hauteur de celles-ci ainsi que leur maintien. L'éventuel excédent constaté devra être réintégré dans les résultats si l'équilibre le réclame ou intégré dans le fonds des réserves ordinaires ou dans une provision spécifiquement constituée dans le cadre de la crise.

Pour 2020, la Région prévoit une diminution des recettes et un surplus de dépenses de 182 millions d'euros. Et elle estime que ce montant sera de 309 millions d'euros en 2021. C'est sur cette base que le déficit autorisé a été calculé. 3% correspondent à une recette moindre et/ou dépense supplémentaire de maximum 161 millions d'euros et sur cette base, sans utilisation des montants inscrits en provision, maximum 35 communes seraient en déficit au global à politique inchangée. Pour 2021, 5 % de déficit correspond à une moindre recette/dépense supplémentaire de 268 millions d'euros et sur cette base, sans utilisation des montants inscrits en provision, maximum 102 communes seraient en déficit au global.

Commentaires UVCW :

Nous saluons la volonté de la Région d'assouplir temporairement les normes budgétaires imposées aux communes. Vu les impacts importants de cette crise soudaine et imprévisible sur le budget communal et des mesures que les communes ont déjà prises en conséquence depuis l'établissement du budget initial, il aurait été pratiquement impossible pour de nombreuses communes d'établir leur modification budgétaire 2020 tout en respectant la règle d'équilibre à

l'exercice propre. A ce propos, il pourrait être utile qu'une circulaire spécifique aux modifications budgétaires 2020 soit adressée aux communes, ce qui semble avoir été prévu par la Région².

Cet assouplissement sera tout aussi nécessaire pour le budget initial 2021. Et ce, dans une mesure d'autant plus grande que les manques à gagner en matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques se marqueront seulement à partir de 2021.

Le solde de déficit autorisé et basé sur les estimations d'impact de la Région semble a priori raisonnable bien qu'à ce stade, il reste très difficile de dire s'il s'approchera ou non de la situation réelle vécue par les communes. Il n'empêche que le nombre de communes (40 % des communes) qui resteraient déficitaires au global en 2021 malgré le déficit de 5 % est très important, sans compter que les nouvelles prévisions relatives aux cotisations de responsabilisation pensions ne sont pas encore prises en compte dans ces estimations.

A ce propos, que se passera-t-il si le déficit constaté est majoritairement lié aux pensions ou à une autre cause propre à la commune ? Celle-ci pourra-t-elle tout de même rentrer un budget respectant les déficits autorisés ?

Selon nous, l'évaluation du dispositif d'ores et déjà envisagé par la Région pour le 31 mars 2021 au plus tard aura tout son sens. Elle pourrait selon nous déboucher sur la nécessité de revoir le solde autorisé pour 2021, notamment en fonction des estimations IPP. On peut comprendre que la Région n'ait pas souhaité à ce stade fixer d'ores et déjà un pourcentage de déficit autorisé pour 2022 vu le peu de recul que nous avons actuellement sur la crise et son impact. Nous estimons cependant qu'un assouplissement des règles budgétaires sera encore nécessaire au minimum pour le budget 2022 étant donné que les manques à gagner en matière d'IPP relatifs à l'exercice d'imposition 2021 (revenus de l'année 2020) se marqueront en partie sur 2021 et en partie sur 2022. Lors de la Commission des Pouvoirs locaux du 2 juin dernier, le Ministre des Pouvoirs locaux a d'ores et déjà indiqué que l'évaluation qui sera réalisée pour la fin mars 2021 sera opportune pour déterminer d'éventuelles mesures ultérieures pour 2022, 2023, voire 2024³.

Enfin, gardons bien à l'esprit que si cette souplesse budgétaire va permettre de donner un peu d'air aux communes à court terme lors de la confection de leur budget, cela ne compense en rien les recettes qui n'auront pas été perçues ainsi que les dépenses supplémentaires qui ont vu le jour suite à la crise.

2. ACCES A UNE AIDE FINANCIERE CRAC POUR LES COMMUNES EN DESEQUILIBRE A L'EXERCICE GLOBAL

Le nouvel article L-1314-1, § 4, stipule qu'au cours des exercices 2020 et 2021, à défaut d'équilibre global au service ordinaire, qui découle expressément de l'impact de la crise covid-19, toutes les communes, y compris celles qui sont déjà sous plan de gestion, peuvent solliciter une aide financière. Celle-ci est subordonnée à la présentation d'un plan de gestion spécifique Covid-19 qui devra d'abord prévoir le retour à l'équilibre global du service ordinaire durant l'année où l'aide financière est obtenue. Dans ce cas, les communes ne doivent pas présenter de plan de convergence.

La note au Gouvernement wallon prévoit que les communes disposant de fonds de réserves et/ou de provisions pourront rapatrier tout ou partie de ces fonds de réserve et/ou provisions à l'exercice propre, ceci permettant soit de maintenir l'équilibre global, soit de réduire le déficit. Pour les communes dont l'équilibre au global n'est plus atteint en raison des conséquences liées à la crise sanitaire, un prêt d'aide spécifique Covid-19 pourra leur être octroyé à concurrence des coûts

² Lors de la Commission des Pouvoirs locaux du 2 juin dernier, le Ministre des Pouvoirs locaux a spécifié que la circulaire budgétaire traditionnelle pour 2021 sera complétée par une circulaire budgétaire spécifique pour l'année 2020. (cf. P.W. – C.R.A.C. N° 123 (2019-2020), p. 29).

³ Cf. P.W. – C.R.A.C. N° 123 (2019-2020), p. 29.

(recettes/dépenses) répertoriés dans l'annexe et vérifiés, limités aux pourcentages maximums déterminés.

Les communes qui sollicitent un prêt doivent en faire la demande avant le 30 septembre de l'année concernée et seront alors versées sous plan de gestion Covid-19. Le prêt sera octroyé annuellement, en fin d'année, en fonction de la situation réelle rencontrée par la commune et après vérification des différents postes impactés, transmis dans une annexe spécifique. La durée de remboursement est de maximum 10 ans. La Région prendra totalement en charge les intérêts liés à ce prêt. Les communes bénéficiant de ces prêts seront suivies par le CRAC et devront présenter une trajectoire budgétaire équilibrée aux exercices propres et globaux jusqu'à l'échéance des prêts Covid-19.

Commentaires UVCW :

Nous soulignons en point positif la possibilité qui est offerte aux communes en déficit à l'exercice global d'avoir accès à cette aide régionale. Bien que cette dernière ne soit pas une aide sans contrepartie, mais bien un emprunt à rembourser, la prise en charge par la Région des intérêts liés à ce prêt constitue un revirement positif pour les communes par rapport à son positionnement récent, notamment en matière de pension, où les intérêts du prêt devaient être assumés par le pouvoir local. On notera qu'actuellement, les taux d'intérêt sont très bas, ce qui relativise toutefois le soutien régional offert aux communes.

Nous regrettons cependant que le prêt soit uniquement accessible aux communes dont les réserves ne sont plus suffisantes pour maintenir l'équilibre à l'exercice global. Au fil des ans, les communes avaient constitué des bas de laine pour faire face aux coups durs et il est légitime que celles-ci soient en demande de garder un certain niveau de réserve lorsqu'elles souhaitent se tourner vers un emprunt. A l'heure où les taux de financement sont relativement bas, contracter un emprunt pour faire face à des dépenses imprévues au lieu de vider complètement ses réserves financières nous semble être une gestion en bon père de famille.

Certaines réserves qui ont été constituées par le passé l'ont été en vue d'affectations bien précises. A l'époque de la règle du tiers boni, la distinction entre réserves et provisions avait moins de sens qu'aujourd'hui. Par ailleurs, que se passera-t-il pour les communes qui doivent faire face à des dégrèvements fiscaux ou qui doivent pouvoir répondre à d'autres dépenses imprévues ? Dans pareil cas, disposer d'une poire pour la soif est bien utile et évite de devoir faire un appel à l'aide en catastrophe à la Région.

Ne serait-il dès lors pas envisageable que les communes qui souhaitent faire appel à l'aide financière du CRAC puissent conserver des réserves ou provisions pour autant qu'elles puissent justifier leur raison d'être ?

Nous nous interrogeons par ailleurs sur le plan de gestion Covid-19 évoqué. Doit-il être compris comme étant un plan de gestion « version allégée », comparable à celui demandé pour les communes faisant appel aux crédits d'aide extraordinaires à 10 ans pour faire face à un besoin de trésorerie dans le cadre du paiement des cotisations de responsabilisation pension ? Dans le cas présent, le recours au prêt relève avant tout d'un élément conjoncturel et n'est pas uniquement le résultat de difficultés structurelles. Il ne nous semble dès lors pas opportun de soumettre les communes qui feraient appel à ce prêt à des mesures aussi contraignantes que celles qui sont de mise pour les communes sous plan de gestion. Cela ne devrait pas être le cas puisqu'en Commission des Pouvoirs locaux, le Ministre a précisé que le suivi réalisé par le CRAC dans le cadre de ce prêt sera un « *suivi léger basé sur la seule vérification de l'équilibre budgétaire* »⁴.

Par ailleurs, soulignons que l'aide financière apportée reste un emprunt et n'est pas un apport d'argent frais. Si ces emprunts peuvent soulager les communes à court terme, cela n'en résout pas

⁴ Cf. P.W. – C.R.A.C. N° 123 (2019-2020), p. 28.

pour autant leurs problèmes financiers à plus long terme. Avant la crise, notre association, ainsi que la Région d'ailleurs, était déjà très préoccupée par la situation des finances communales, notamment à cause de la facture pensions qui pèse de plus en plus lourd chaque année dans les budgets. Aujourd'hui, les pertes de recettes et les surcoûts liés à la crise viennent s'ajouter à ce tableau déjà bien sombre.

3. AUTORISATION DE RAPATRIER DES FONDS DE RESERVE ORDINAIRES A L'EXERCICE PROPRE AU COURS DES EXERCICES 2020 ET 2021

Le nouvel article L-1314-1, § 5, prévoit qu'au cours des exercices 2020 et 2021, les fonds de réserve ordinaires, affectés ou sans affectation particulière, pourront être rapatriés dans l'exercice proprement dit du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions. Les fonds seront rapatriés dans la fonction ad hoc s'ils ont un usage déjà défini ou simplement dans la fonction « 000 Recettes générales » s'ils servent à équilibrer l'exercice proprement dit ordinaire.

La note au Gouvernement wallon précise que les communes qui comptabilisent des fonds de réserve ordinaires et/ou des provisions excédentaires pourront les rapatrier à l'exercice propre à concurrence du déficit autorisé.

Remarques UVCW :

C'est une avancée positive qui permettra aux communes de rester dans les limites du déficit budgétaire autorisé. Par ailleurs, depuis que la règle d'équilibre à l'exercice propre avait remplacé celle du tiers boni, nombre de communes regrettaient de se retrouver avec des fonds de réserve parfois importants qui ne pouvaient pas être utilisés pour aider la commune en question à respecter cette règle d'équilibre à l'exercice propre.

Il convient toutefois de vérifier si les logiciels comptables utilisés par les communes permettent de rapatrier ces fonds de réserve à l'exercice propre. Si ce n'est pas le cas, des adaptations techniques devront pouvoir rapidement être mises en place par leur fournisseur informatique et cela, sans qu'un surcoût ne soit facturé aux communes pour cette adaptation.

De manière plus large, nous le voyons, cette crise a été le révélateur de solutions qui peuvent être proposées en matière de comptabilité communale et des règles budgétaires. Au-delà de la crise, nous souhaitons qu'une réflexion puisse être menée afin d'envisager des aménagements plus pérennes qui permettraient de travailler dans un cadre plus souple en matière de comptabilité communale et qui permettraient ainsi de mieux faire face aux défis qui attendent les finances communales.

4. LES DEPENSES SPECIFIQUES DE RELANCE AU SERVICE ORDINAIRE POURRONT ETRE FINANCEES PAR EMPRUNT AU COURS DES EXERCICES 2020 ET 2021

Le nouvel article L-1314-1, § 6, stipule qu'au cours des exercices 2020 et 2021, il sera admis que les dépenses spécifiques de relance en lien direct avec la crise sanitaire, inscrites au service ordinaire soient financées via un emprunt. La durée d'amortissement de cet emprunt est de maximum 20 ans et le montant maximum autorisé pour l'ensemble des années 2020 et 2021 est de 100 euros par habitant. L'emprunt est d'abord inscrit comme il se doit au service extraordinaire et transféré dans la fonction ad hoc du service ordinaire comme s'il s'agissait d'une provision.

La note au Gouvernement wallon indique que la relance économique passera indéniablement par les investissements, que les communes peuvent financer, voire accentuer via leurs réserves extraordinaires. Mais selon cette note, il faut aussi que les communes puissent prévoir des moyens pour agir dans l'immédiateté. C'est pourquoi il est proposé de permettre aux communes de déroger

à la règle qui réserve l'emprunt uniquement aux dépenses d'investissement en permettant à celles-ci d'emprunter pour des dépenses ordinaires spécifiquement dédiées à la relance économique.

Remarques UVCW :

Au vu des estimations d'impact de la crise, pour de nombreuses communes, il n'y aura pas de marge de manœuvre pour financer la relance sur base du déficit autorisé. Si le déficit est moindre qu'autorisé, la commune pourra alors rapatrier des fonds ordinaires pour financer la relance, mais cette possibilité restera limitée au déficit autorisé. Dans les autres cas, la commune aura désormais la possibilité d'emprunter si elle souhaite investir à l'ordinaire pour la relance. La dépense devient alors possible immédiatement, mais cela alourdit autant la dette de la commune qui pèsera sur les générations futures.

Nous attirons l'attention sur le risque qu'il peut y avoir d'ouvrir la porte à l'emprunt pour des dépenses ordinaires. La règle d'or qui prévalait jusqu'ici de ne permettre l'emprunt que pour des dépenses extraordinaires était un garde-fou sain qui garantissait que la commune n'aille pas s'endetter au-delà de ses moyens.

Toute décision d'endettement qui serait prise pour soutenir la relance doit selon nous se prendre en étant bien conscient qu'il y aura pour de nombreuses communes des surcoûts en matière de cotisation de responsabilisation pension (par rapport aux estimations actuelles) et des nouvelles moins bonnes que prévu concernant la reprise de financement des zones de secours. Ainsi, on sait désormais qu'à l'horizon 2024, les provinces reprendront à leur charge 60 % et non plus 100 % du montant que les communes consacrent à leur zone de secours. Sans compter que la crise actuelle pourra finalement se révéler encore plus coûteuse que prévu. Nous craignons donc que cette possibilité d'endettement pour soutenir la relance ne vienne aggraver plus encore la situation financière des communes alors que se maintenir à flot constitue déjà à ce jour un beau challenge.

Notons par ailleurs que des soucis techniques risquent de se poser en cas d'emprunt à l'ordinaire. Que se passera-t-il au bilan étant donné qu'une recette d'emprunt doit en principe financer un bien du patrimoine ? A quel numéro de projet va-t-on relier cet emprunt ?

En outre, qu'en est-il des communes qui souhaitent soutenir la relance par des allègements fiscaux ? Il ne s'agit pas à proprement parler de dépenses, mais de manques à gagner. Un tel choix politique rentre-t-il ou pas dans les conditions pour pouvoir emprunter dans le cadre de la relance ?

S'il est dès lors d'autant plus utile de donner une limite d'emprunt pour éviter que les communes ne s'endettent excessivement pour la relance, il serait également opportun que les communes s'assurent d'investir dans des solutions de relance les plus pertinentes possibles et qui épargnent le plus possible les finances communales (par exemple, des chèques commerces qui ne sont payés par la commune que lorsque le bon est réellement utilisé et pas lorsqu'ils sont distribués aux citoyens). A cette fin, une concertation/coordination (au niveau supracommunal par exemple) sur les décisions et initiatives adoptées par les communes pour soutenir la relance pourrait être intéressante.

Plutôt que d'emprunter, une autre possibilité qui pourrait être donnée serait de pouvoir rapatrier une partie des réserves à l'extraordinaire pour financer la relance à l'ordinaire. Certes, recourir à l'emprunt permet d'étaler le cours de la relance sur un plus grand nombre d'années et d'investir davantage d'un seul coup. Mais ne serait-il malgré tout pas opportun de laisser le choix à la commune entre recourir à l'emprunt ou rapatrier une partie limitée de ses fonds de réserve extraordinaires si cette dernière préfère ne pas opter pour un endettement supplémentaire ? Une impossibilité technique risque toutefois de se poser quant au rapatriement des fonds de réserve extraordinaire à l'ordinaire.

Une autre piste qui pourrait être envisagée serait le recours à l'épargne citoyenne (un grand emprunt populaire via une plateforme de crowdfunding) qui permettrait de limiter la contribution financière

des communes. A ce niveau, il serait probablement plus efficace que cette méthode soit pilotée par la Région, et d'inclure ensuite les communes dans la réflexion sur l'allocation de ces nouvelles ressources dans un plan de relance concerté. A plus faible échelle, c'est la logique qui a été privilégiée par la commune de Blegny (<https://www.blegny.be/epargne-citoyenne-et-solidaire-sauvons-nos-commerces-de-proximite/>).

5. ELARGISSEMENT DES DEMANDES DE MISE HORS BALISE EN TERMES D'INVESTISSEMENT

Dans le cadre de la relance économique, la note au Gouvernement wallon prévoit que, conformément à la Déclaration de Politique régionale, les possibilités d'investissement hors balise seront élargies aux investissements liés à la mobilité douce, à la verdurisation, à la construction et/ou rénovation conditionnée des bâtiments scolaires et aux investissements liés à l'hygiène et à la sécurité sanitaire.

Concernant les investissements, la note au Gouvernement souligne que la relance passera indéniablement par l'investissement et rappelle que les pouvoirs locaux sont les premiers investisseurs du pays. La Région estime que les réserves extraordinaires permettront de continuer voire d'accentuer leur rôle moteur dans l'économie, mais est bien consciente que ces réserves extraordinaires ont été constituées en période de non-crise et au départ de l'exercice ordinaire.

Remarques UVCW :

Si l'on souhaite que les communes puissent déployer au maximum leurs capacités d'investissement, il convient de leur ôter au plus vite toutes les barrières administratives qui pourraient freiner ou ralentir ces investissements.

Si cet élargissement du champ des investissements hors balise est une bonne chose et va dans ce sens tout en s'appliquant à des domaines cohérents par rapport aux objectifs du plan Get up Wallonia, nous estimons que la suppression pure et simple de la balise aurait augmenté davantage encore la simplification administrative en matière d'investissements.

En matière de subside d'investissements, notre association invite le Gouvernement à poursuivre la généralisation de la technique du droit de tirage, cette généralisation ne devant pas mener à une diminution de la part de financement régional. Plus globalement, le Gouvernement doit poursuivre un objectif de simplification administrative afin d'alléger la charge administrative et d'augmenter la capacité opérationnelle des pouvoirs locaux, tout en assurant la transparence et la prévisibilité des financements possibles.

A cet égard, le Fonds Régional pour les Investissements communaux doit être revu à brève échéance afin d'améliorer encore sa réactivité. Tout en gardant ses critères de répartition qui lui sont propres, il doit devenir un équivalent du Fonds des communes, où l'argent est versé aux communes avec pour seule contrepartie que ces dernières les utilisent pour financer des dépenses liées aux dépenses ordinaires. La logique resterait la même, un versement des moyens par tranche annuelle sans affectation particulière, mais en ayant la garantie que ces moyens seront bel et bien utilisés pour des investissements puisqu'ils sont réservés au service extraordinaire.

Par ailleurs, à l'heure où les communes seront fortement impactées par la crise, s'il n'y a pas de financement complémentaire important qui vient s'ajouter aux mécanismes de financement actuels, nous craignons fort que, plutôt que d'investir massivement, les communes ne soient contraintes d'étaler leurs projets d'investissements sur une plus longue période si elles veulent éviter de licencier du personnel, de diminuer certains services à la population ou d'augmenter la pression fiscale à l'heure où de nombreux citoyens sont déjà touchés de plein fouet par la crise.

III. EN GUISE DE CONCLUSION

Les solutions proposées par le Gouvernement nous semblent utiles et nécessaires sur le plan technique pour pouvoir présenter des budgets qui permettent de faire face à la crise. La Région a par ailleurs octroyé des aides appréciables, que ce soit en compensation d'un allègement de la fiscalité locale (4 millions d'euros), en vue d'aider les communes à fournir des masques à la population (7,3 millions d'euros) ou encore pour soutenir les CPAS (5 millions d'euros), mais elles restent à ce jour limitées. Tandis que les pertes financières et les surcoûts liés à la crise sont colossaux. Les premières estimations de la Région tablent sur un impact de 182 millions d'euros en 2020 et de 309 millions d'euros en 2021. La situation reste donc très compliquée pour les communes qui seront bien contraintes de faire face à ces surcoûts et manques à gagner d'une manière ou d'une autre. Et elles devront aussi pouvoir épauler comme il se doit leurs CPAS respectifs qui devront faire face à un surcoût de dépenses en matière d'aide sociale et de RIS.

C'est pourquoi nous exhortons la Région à aller au-delà de la possibilité qu'elle offre aux communes de recourir à des emprunts et nous attendons qu'elle les soutienne de manière bien plus appuyée en leur donnant de vraies solutions aux problèmes financiers des communes, que ces derniers soient la conséquence d'éléments structurels ou de problèmes supplémentaires qui se poseront demain suite à la crise. C'est dès à présent que les communes ont besoin d'un refinancement important de la part de leur pouvoir de tutelle, mais aussi des autres niveaux de pouvoirs, fédéral et communautaire, chacun dans les compétences qui leur sont propres et qui sont en lien avec les réalités financières des pouvoirs locaux.

Katlyn Van Overmeire
9 juin 2020

ANNEXE: K. Van Overmeire, J. Flagothier, « Les communes wallonnes en chiffres : la veille fédérale, régionale et communautaire », in *Mouv. Comm.* 03/2020