

AVANT-PROJET DE DECRET MODIFIANT LE CODE DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET DE LA DECENTRALISATION EN MATIERE DE DEFICIT BUDGETAIRE, D'AIDE REGIONALE ET D'UTILISATION DES FONDS DE RESERVES ORDINAIRES

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

PRESENTATION SYNTHETIQUE

Le Gouvernement wallon a décidé de prolonger en 2022, par voie décrétole, certaines mesures d'assouplissements budgétaires déjà mises en œuvre pour 2020 et 2021. Si on peut s'en réjouir, rappelons d'emblée que ces mesures d'assouplissements budgétaires n'offrent cependant pas de vraies solutions aux problèmes financiers des communes, qu'ils soient structurels ou conjoncturels.

Les mesures d'assouplissements budgétaires envisagées sont les suivantes :

- 1. Les communes seront autorisées à présenter en 2022 un budget en déficit à l'exercice propre de maximum 5 % des dépenses ordinaires.*
- 2. Les communes qui ne parviendraient pas à maintenir l'équilibre global au service ordinaire au cours de l'exercice 2022 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 de l'exercice 2022, les fonds de réserve ordinaires pourront être rapatriés dans l'exercice proprement dit du service ordinaire pour équilibrer cet exercice propre du service ordinaire, comme s'il s'agissait de provisions. Et nouveauté par rapport à 2020 et 2021, il sera également permis de constituer des provisions à partir des montants ainsi rapatriés.*

Par contre, la possibilité de financer des dépenses spécifiques de relance au service ordinaire par le biais d'emprunts ou via le rapatriement de fonds de réserve extraordinaires ne sera plus autorisée en 2022. Quant aux balises d'emprunt, de nouveaux assouplissements devraient être prévus dans le cadre du plan de relance.

Au vu notamment des recettes IPP qui devraient connaître un impact négatif marqué en 2022, la prolongation en 2022 des mesures d'assouplissements budgétaires telles que proposées par la région nous semble nécessaire et proportionnée compte tenu du contexte actuel qui laisse entrevoir une sortie de crise au cours des prochains mois. Il conviendra cependant de refaire le point au printemps 2022 afin de voir si des mesures d'assouplissement seront encore nécessaires en 2023, voire en 2024.

Par ailleurs, nous nous réjouissons tout particulièrement de la possibilité qui est offerte de constituer des provisions sur base des montants rapatriés depuis les fonds de réserve ordinaires. Ce qui répond positivement à une demande qui nous était remontée du terrain. Quant à l'élargissement des possibilités de mise hors balise d'emprunt, nous plaidons plutôt pour une suppression pure et simple de cette balise, ce qui témoignerait d'une réelle simplification administrative.

Soulignons enfin à nouveau que les mesures proposées jusqu'ici n'offrent pas 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. A cet égard, le Gouvernement wallon a chargé le Ministre des Pouvoirs locaux de lui soumettre un plan d'aide global aux communes et de déposer ce dossier sur la table du Gouvernement avant la pause estivale. C'est avec impatience que nous attendons d'en connaître le contenu et nous ne manquerons pas de l'analyser avec toute l'attention requise.

I. CONTEXTE

En mai 2020, la Région wallonne a décidé d'assouplir les règles budgétaires en vigueur afin de permettre aux communes wallonnes de faire face à la crise sanitaire liée à la Covid-19.

Les mesures envisagées étaient 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 peuvent solliciter un prêt de maximum 10 ans auprès du CRAC. La Région prend en charge l'intérêt de ces prêts tandis que la commune qui en fait usage est 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 peuvent 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 peuvent financer par emprunt les dépenses spécifiques de relance en lien direct avec la crise sanitaire, inscrites au service ordinaire. Elles peuvent aussi financer ces dépenses via le rapatriement de fonds de réserves extraordinaires dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions. Le montant maximum autorisé du total cumulé de l'emprunt et du rapatriement de fonds de réserves extraordinaires est 100 euros par habitant pour l'ensemble des années 2020 et 2021.
5. En ce qui concerne la balise d'emprunt, les demandes de mise hors balise sont 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.

Une évaluation intermédiaire de l'impact de la crise Covid sur les finances communales a été réalisée par l'administration régionale en mars 2021 et a été soumise au Gouvernement qui en a pris acte le 3 juin dernier. Ce dernier a chargé le Ministre des Pouvoirs locaux d'actualiser le rapport pour le 15 octobre 2021 en se basant sur les comptes 2020 et les modifications budgétaires 2021 les plus récentes des communes.

Sur base de ce rapport intermédiaire et constatant que les impacts réels à long terme de la crise sont encore loin d'être connus, tant au niveau des recettes que des dépenses, le Gouvernement wallon a décidé de prolonger par voie décrétole certaines mesures d'assouplissements budgétaires pour l'exercice 2022. C'est à nouveau l'article L-1314 du CDLD qui fera l'objet de modifications. Le décret en question entrera en vigueur pour les budgets communaux 2022. Ces mesures sont d'ores et déjà intégrées dans la circulaire budgétaire 2022 en préparation.

II. LES MESURES ENVISAGEES POUR 2022

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

L'article 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet de décret en question prolonge pour 2022 le déficit autorisé pour 2021 en modifiant le paragraphe 3 de l'article L1314-1 du CDLD. Ainsi, l'exercice propre du service ordinaire des budgets communaux peut présenter un déficit découlant expressément de l'impact de

la crise Covid-19 tant pour les exercices 2020 et 2021 que pour l'exercice 2022. Tout comme pour 2021, le déficit en 2022 sera au maximum de 5% du total des dépenses ordinaires de l'exercice propre et sera calculé lors du budget initial 2022 et lors de chaque modification budgétaire 2022.

Commentaires UVCW :

Dans l'avis que nous avons rendu l'an dernier concernant les mesures d'assouplissement budgétaires prises pour 2020 et 2021, nous estimions déjà qu'un assouplissement des règles budgétaires serait 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. Nous saluons donc la décision du gouvernement de prolonger cette possibilité de déficit pour 2022 et de la fixer au même niveau que pour 2021.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'annexe spécifique covid-19 que les communes doivent remplir afin d'établir le lien de causalité entre la crise et le déficit à l'exercice propre, il semblerait utile de renforcer l'harmonisation des justifications à fournir car il nous revient que les justificatifs demandés peuvent varier selon les tutelles décentralisées.

Rappelons cependant 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

De manière similaire à l'article L-1314-1, § 4 qui concerne les exercices 2020 et 2021, le nouvel article L-1314-1, § 8 du CDLD stipule qu'au cours de l'exercice 2022, à défaut d'équilibre global au service ordinaire découlant 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 du Gouvernement. Celle-ci est subordonnée à la présentation d'un plan de gestion spécifique Covid-19 qui prévoit d'abord le retour à l'équilibre global du service ordinaire durant l'année où l'aide financière est obtenue et ensuite prévoit le retour à l'équilibre de l'exercice propre du service ordinaire au plus tard au budget initial de l'exercice 2023. Cette aide consiste en l'octroi d'un prêt via le Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC) pour lequel la Région prend en charge la totalité des charges d'intérêts. Précisons que dans ce cas, les communes ne doivent pas présenter de plan de convergence.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret précise que ce prêt pourra être octroyé à concurrence des coûts en lien direct ou indirect avec la crise (recettes/dépenses) répertoriés dans l'annexe ad hoc et vérifiés par le CRAC. La demande de prêt accompagnée de l'annexe justificative devra parvenir au CRAC et au SPW IAS pour le 30 septembre de l'année concernée au plus tard. Les prêts seront octroyés en fonction de la situation réelle rencontrée par la commune et après vérification des différents postes impactés, récapitulés dans une annexe spécifique. Les prêts seront mis à disposition en fin d'année et la durée de remboursement est de maximum 10 ans. Une vérification particulière sera apportée au montant des provisions et fonds de réserves ordinaires constitués. Les communes devront justifier les montants, la hauteur de ceux-ci ainsi que leur maintien. Compte tenu de la situation, l'excédent constaté devra être réintégré dans les résultats si l'équilibre le réclame.

Commentaires UVCW :

A propos de cette possibilité de prêt qui était déjà présente en 2020 et 2021, si nous soulignons l'an dernier son intérêt, 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. Il semblerait, sur base de l'exposé des motifs, que cette possibilité soit envisageable ou à tout le moins discutée.

Par ailleurs, tout comme l'an dernier, il nous semble 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.

Enfin, soulignons que l'aide financière apportée reste un emprunt même si la région prend en charge les intérêts, et n'est pas un apport d'argent frais. S'ils peuvent soulager les communes à court terme, cela n'en résout pas 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 RESERVES ORDINAIRES A L'EXERCICE PROPRE

De manière similaire à l'article L-1314-1, § 5 qui concerne les exercices 2020 et 2021, le nouvel article L-1314-1, §7 du CDLD prévoit que pour l'exercice 2022, les fonds de réserve ordinaires, affectés ou sans affectation particulière, pourront être rapatriés dans l'exercice propre du service ordinaire, comme s'il s'agissait de provisions. Les fonds seront rapatriés soit dans la fonction ad hoc s'ils ont un usage défini soit dans la fonction « 000 Recettes générales ». Mais différence notable par rapport à l'article L-1314-1, § 5, ce nouveau paragraphe relatif à 2022 précise explicitement que ce rapatriement a pour objectif d'équilibrer cet exercice propre du service ordinaire, mais peut aussi être permettre de constituer des provisions à partir des montants ainsi rapatriés.

Commentaires UVCW :

Tout comme l'an dernier, nous restons favorables à cette mesure qui constitue 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.

Lors du sondage que l'UVCW a soumis en mars dernier à l'ensemble des directeurs financiers et receveurs régionaux de la région afin de connaître leur avis sur les mesures d'assouplissement prises jusqu'à présent, plusieurs d'entre eux regrettaient justement qu'il ne fût pas permis de faire des provisions à partir de ces montants rapatriés. Et nous avons pu relayer cette demande dans le cadre de la réunion de la Task force qui s'est tenue fin mars à propos de l'évaluation de ces mesures. Même si nous aurions préféré que cette possibilité soit déjà acquise dès les prochaines modifications budgétaires 2021, c'est néanmoins avec une grande satisfaction que nous constatons que cette demande a bien été rencontrée et sera d'application pour l'exercice 2022.

Cette avancée est d'autant plus importante que, toujours sur base de notre sondage, la mesure relative au rapatriement de fonds de réserve ordinaire est celle qui semblait susciter le plus d'intérêt de la part des répondants. Notons par ailleurs que ces derniers demandaient qu'au-delà de la crise, une réflexion globale sur l'utilisation des bonis cumulés et fonds de réserve ordinaires soit menée.

Enfin, de manière plus large, nous l'avons vu, 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 dès lors 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

L'avant-projet de décret ne disant rien à ce sujet, on notera cependant que la circulaire budgétaire 2022 en cours d'élaboration stipule explicitement qu'à partir de l'année 2022, il ne sera plus permis aux communes de financer un plan de relance à l'ordinaire via un emprunt transféré au service ordinaire ni via un prélèvement sur les réserves extraordinaires.

Pour rappel, au cours des exercices 2020 et 2021, les communes ont pu financer par emprunt les dépenses spécifiques de relance en lien direct avec la crise sanitaire, inscrites au service ordinaire. La durée de l'emprunt était de maximum 20 ans. Suite à notre demande, les communes ont également pu financer ces dépenses via le rapatriement de fonds de réserve extraordinaires dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions. Le montant maximum autorisé du total cumulé de l'emprunt et du rapatriement de fonds de réserves extraordinaires était de 100 euros par habitant pour l'ensemble des années 2020 et 2021.

Commentaires UVCW :

L'an dernier, notre association s'était montrée réservée quant à la possibilité qui était offerte aux communes de s'endetter pour des dépenses spécifiques de relance économique et qui relèvent du service ordinaire. Nous attirions en effet l'attention sur le risque qu'il pouvait y avoir d'ouvrir la porte à l'emprunt pour des dépenses ordinaires alors que la situation financière des communes était déjà délicate compte tenu de l'impact encore inconnu de la crise sanitaire et des coûts croissants en matière de pension. La règle d'or qui prévalait jusqu'ici de ne permettre l'emprunt que pour des dépenses extraordinaires était selon nous un garde-fou sain qui garantissait que la commune n'aille pas s'endetter au-delà de ses moyens. Dans ce cadre, nous avons alors suggéré d'ouvrir une possibilité alternative qui serait de pouvoir rapatrier une partie des réserves à l'extraordinaire pour financer la relance à l'ordinaire.

Compte tenu de ces éléments et au vu de la sortie de crise qui s'annonce, nous estimons raisonnable la décision prise par la région de ne pas prolonger en 2022 les deux assouplissements proposés aux communes en 2020 et 2021 pour financer les mesures spécifiques de relance au service ordinaire.

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

L'an dernier, dans le cadre de la relance économique et en vue des budgets initiaux 2021, la Région wallonne a élargi les possibilités d'investissement hors balise 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.

Dans son communiqué de presse du 3 juin 2021 relatif aux mesures d'assouplissements budgétaires pour 2022, le Ministre des Pouvoirs locaux indique que des assouplissements seront prévus dans le cadre des possibilités d'investissements des communes, en adéquation avec les priorités décidées par le Gouvernement dans le cadre de son plan de relance notamment. La circulaire budgétaire 2022 en cours d'élaboration annonce que cet élargissement du périmètre des mises hors balises sera apporté par le biais d'une circulaire spécifique.

Commentaires UVCW :

Tout comme nous le disions déjà l'an dernier, 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.

Dès lors, si ce nouvel élargissement annoncé du champ des investissements hors balise est un signal positif, nous aurions toutefois préféré une suppression pure et simple de cette balise, pour toutes les communes, ce qui aurait été un réel gage de simplification administrative.

III. EN GUISE DE CONCLUSION

Au vu notamment des recettes IPP qui devraient connaître un impact négatif marqué en 2022, la prolongation en 2022 des mesures d'assouplissements budgétaires telles que proposées par la région nous semble nécessaire et proportionnée compte tenu du contexte actuel qui laisse entrevoir une sortie de crise au cours des prochains mois. Il conviendra de refaire le point au printemps 2022 afin de voir si des mesures d'assouplissement seront encore nécessaires en 2023, voire en 2024.

Rappelons cependant que les mesures proposées jusqu'ici n'offrent pas 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. Nous attendons dès lors de la Région qu'elle soutienne les communes de manière bien plus appuyée. A cet égard, le Gouvernement wallon a chargé le Ministre des Pouvoirs locaux de lui soumettre un plan d'aide global aux communes et de déposer ce dossier sur la table du Gouvernement avant la pause estivale. C'est avec impatience que nous attendons d'en connaître le contenu et nous ne manquerons de l'analyser avec toute l'attention requise. Car 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/6 juillet 2021