



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

RAPPORT SUR L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DES ADMINISTRATIONS LOCALES

MARS 2014

Les Membres de la Section :

Monsieur J. SMETS, Président

Monsieur N. DE BATSELIER

Monsieur J. HILGERS

Monsieur P. WUNSCH

Représentants de la Banque nationale de Belgique

Monsieur M. DEWATRIPONT

Représentant du Ministre des Finances

Monsieur Johan HANSSENS

Représentant du Ministre du Budget

Madame W. DEMEESTER-DE MEYER

Monsieur G. CLÉMER

Monsieur A-M. PONCELET

Monsieur S. DURIEUX

Monsieur E. DEGREEF

Monsieur O. HUBERT

Représentants du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté Française, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Observateur :

Monsieur N. HEUKEMES

Représentant de la Communauté germanophone

Secrétariat :

Monsieur L. BUFFEL

Madame B. COPPENS

Madame F. DENIL

Madame D. DIDDEREN

Monsieur R. SAVAGE

Madame C. SPINNOY

Madame E. VANALME

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	5
LISTE DES ABREVIATIONS.....	7
AVANT-PROPOS.....	9
SYNTHÈSE	11
Les recettes des Pouvoirs locaux	12
Les dépenses primaires des administrations locales.....	15
Les dépenses de rémunérations.....	17
Les dépenses de prestations sociales.....	19
Soldes budgétaires et réflexions relatives à la soutenabilité budgétaire	20
Normes budgétaires et observations.....	20
Perspectives.....	22
1 ANALYSE DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES POUVOIRS LOCAUX.....	27
1.1 Les Pouvoirs locaux dans les finances publiques : vue d'ensemble sur la période 2010-2012.....	27
1.1.1 Recettes	27
1.1.2 Dépenses primaires.....	30
1.2 Soldes budgétaires	34
1.2.1 Les soldes des Pouvoirs locaux en comptabilité SEC	34
1.2.2 La comptabilité des administrations locales et les différences avec le SEC95.....	35
1.2.3 Les normes budgétaires des Pouvoirs locaux.....	43
1.2.4 Evolution récente du solde budgétaire.....	45
1.2.5 Soldes budgétaires régionalisés.....	48
1.3 Dynamique des dépenses des Pouvoirs locaux	50
1.3.1 Les dépenses de rémunérations.....	54
1.3.2 Les dépenses de prestations sociales	57
1.4 La dynamique des recettes.....	59
1.5 Le rôle des transferts versés aux et reçus des autres administrations publiques	60
2 ANALYSE DES FLUX FINANCIERS SUSCEPTIBLES D'INFLUENCER L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES POUVOIRS LOCAUX.....	63
2.1 Recettes fiscales	64
2.1.1 Additionnels IPP	64
2.1.2 Précompte immobilier et taxe de circulation	68
2.2 Transferts des Communautés et Régions.....	70
2.2.1 Communauté flamande (Communauté et Région).....	72
2.2.2 Région wallonne	79

2.2.3	Région de Bruxelles-Capitale.....	86
2.2.4	Communauté germanophone.....	88
2.2.5	Communauté française.....	91
2.2.6	Transferts provenant d'autres entités fédérées.....	92
2.3	Transferts des pouvoirs locaux à la sécurité sociale : les pensions.....	92
2.3.1	Financement des pensions des agents statutaires.....	92
2.3.2	Pensions du personnel enseignant.....	104
2.3.3	Système de pension des agents contractuels.....	105
2.4	Financement des zones de police.....	106
2.4.1	Recettes ordinaires.....	107
2.4.2	Dépenses.....	118
2.5	Financement des CPAS.....	118
2.5.1	Recettes ordinaires des CPAS.....	120
2.5.2	Dépenses.....	129
2.6	Réforme des services d'incendie : financement.....	135
2.6.1	L'organisation des services d'incendie avant la réforme.....	136
2.6.2	Le nouveau système.....	137
3	ANNEXES.....	141
3.1	Investissements des Pouvoirs locaux.....	141
3.2	Ecart entre les transferts non fiscaux des Communautés et Régions aux pouvoirs locaux selon l'ICN et la BDG.....	142
3.3	Aperçu du nombre d'administrations affiliées en 2011 à l'un des 5 pools sous l'ancien système.....	143
3.4	Précisions sur la solidarité concernant la dotation fédérale de base pour les zones de police locale ...	144
3.5	Part des dépenses des CPAS dans les prestations sociales.....	146

LISTE DES ABREVIATIONS

AC	Accord de coopération
Adipp	Additionnels en IPP
AM	Arrêté Ministériel
APU	Administrations publiques
AR	Arrêté Royal
Asbl	Association sans but lucratif
BDG	Base documentaire générale
BFSH	Bijzonder Fonds voor Sociale Hulp
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin net de Financement
C&R	Communautés et Régions
CCC	Commission communautaire commune
CIRC	Circulaire
COCOF	Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale
COFOG	Classification of the Functions of Government
CPAS	Centre public d'Action sociale
CPG	Cycle de Politique et de Gestion
CRAC	Centre Régional d'Aide aux Communes
CSF	Conseil Supérieur des Finances
DISPO	Jeunes Dispo – (projet des jeunes ONEm)
ETP	Equivalents temps plein
EUR	Euro
FSAS	Fonds Spécial de l'Aide Sociale
GSM	Global System voor Mobile Communications
ICN	Institut des comptes nationaux
IPP	Impôt des personnes physiques
ISBL	Institution sans but lucratif
KUL	Katholieke Universiteit Leuven (Instituut van de Overheid)
MB	Moniteur belge
Moy. mobile	Moyenne mobile
NCC	Nouvelle comptabilité communale
Norme KUL	Norme relative aux zones de police (norme pour les dotations fédérales)
ONEM	Office national de l'Emploi
ONSS	Office nationale de sécurité sociale
ONSSAPL	Office nationale de sécurité sociale administrations publiques locaux
PF	Pouvoir fédéral

PIB	Produit Intérieur Brut
PL	Pouvoirs locaux
PrI	Précompte immobilier
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RW	Région wallonne
SdPSP	Service des Pensions du Secteur Public
SEC	Système européen des Comptes
SEC95	Système européen des Comptes 1995 (actuel)
SIAMU	Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente
SPF	Service Public Fédéral
SPP	Service Public de Programmation
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UE	Union européenne
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

AVANT-PROPOS

Ce rapport de la Section Besoins de Financement des Pouvoirs publics relatif aux finances publiques locales est réalisé dans le cadre d'une demande spécifique formulée par le Comité de concertation et adressée à la Section par le Ministre des Finances.

Ainsi, lors de sa séance du 6 novembre dernier, le Comité de concertation a marqué son accord sur le point suivant : *Le Ministre des Finances demandera au Conseil supérieur des finances d'établir un rapport comportant une analyse des différentes composantes des autorités locales ainsi que les responsabilités de chacun des niveaux de Pouvoir concernant ceux-ci (Entité I et Entité II) (notification du Comité de concertation du 06/11/2013, point 16).*"

Dans sa lettre du 25 novembre 2013, le Ministre des Finances a invité la Section à répondre à cette demande sous la forme d'un ajout à son Avis de mars.

La Section envisage ce rapport comme la première étape d'un processus d'évaluation approfondi des Pouvoirs locaux. Au-delà de la demande spécifique du Comité de concertation, l'Accord de coopération du 13 décembre 2013¹ prévoit en effet que la Section accorde une attention particulière aux finances publiques locales dans ses travaux. En particulier, l'article 4 de l'Accord de coopération précise que « *A cette occasion, elle (la Section Besoins de Financement des Pouvoirs publics) identifie, en cas d'écart constaté dans le résultat des pouvoirs locaux, la part de cet écart découlant de l'impact nouveau des mesures prises par l'Etat fédéral et dont la responsabilité n'incombe dès lors pas aux Régions et aux Communautés.* ».

¹ Accord de Coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat Fédéral, les Communautés et les Régions, et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, §1^{er} du Traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Le présent rapport comprend deux parties. La première partie trace tout d'abord une vue d'ensemble des finances publiques locales sur base des comptes nationaux. Elle analyse sur cette même base les résultats budgétaires récents des Pouvoirs locaux et les principales tendances au niveau des recettes et dépenses, le but étant de mettre en évidence les mécanismes budgétaires entre niveaux de Pouvoir susceptibles d'affecter l'équilibre des finances locales. Dans une deuxième partie, ces mécanismes sont approfondis selon une approche davantage micro budgétaire, basée sur les documents budgétaires des Régions et Communautés et du Pouvoir fédéral, la Base documentaire générale et sur des informations de la Cour des Comptes. Concrètement, les flux suivants font l'objet d'un examen détaillé : les recettes d'additionnels IPP et de PrI transférées aux Pouvoirs locaux, les transferts du Pouvoir fédéral pour le financement de certaines prestations des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), les transferts du Pouvoir fédéral pour le financement des zones de Police, les flux de prestations-cotisations entre les Pouvoirs locaux et la Sécurité Sociale organisant le système de pensions publiques, les moyens transférés par les Communautés et Régions (principalement via le Fonds des Communes). La réforme des services d'incendie est également évoquée.

SYNTHÈSE

L'évolution récente des finances publiques locales a fait l'objet d'une étude approfondie par la Section en vue de rencontrer une demande spécifique du Comité de Concertation mais aussi de manière à préparer le mandat confié à la Section par l'Accord de coopération du 13 décembre 2013. En substance, cet Accord consacre en effet que « ... elle (la Section Besoins de Financement des Pouvoirs publics) identifie, en cas d'écart constaté dans le résultat des pouvoirs locaux, la part de cet écart découlant de l'impact nouveau des mesures prises par l'Etat fédéral et dont la responsabilité n'incombe dès lors pas aux Régions et aux Communautés. »(Article 4).

Les principaux éléments du présent rapport réalisé par la Section sont synthétisés dans les paragraphes qui suivent.

Il convient de souligner au préalable que l'analyse est basée sur des indicateurs budgétaires agrégés de l'ensemble du sous-secteur des administrations locales, lequel regroupe essentiellement les Communes, les Provinces, les CPAS, les Zones de police, mais aussi sur diverses informations concernant plus particulièrement les CPAS et les Zones de police². Par ailleurs, la ventilation régionale du Compte des Pouvoirs locaux n'étant pas encore publiée par l'Institut des Comptes nationaux, les recettes et dépenses sont considérées pour l'ensemble des administrations locales. Seules la ventilation régionale des soldes de financement et la répartition des transferts par sous-entité ont pu être examinées.

² Les indicateurs agrégés sont généralement issus des Comptes nationaux SEC95, tandis que les informations détaillées proviennent de sources diverses telles que les documents budgétaires, la base documentaire générale, Belfius ou la Cour des comptes.

Les recettes des Pouvoirs locaux

Le financement des administrations locales repose largement sur les transferts reçus des autres niveaux de Pouvoir, et en particulier de l'autorité de tutelle que sont les Régions. Les transferts représentent environ la moitié des recettes des Pouvoirs locaux et constituent ainsi leur principale source de financement. Viennent ensuite les recettes fiscales perçues par les Pouvoirs locaux et les autres recettes propres. Les recettes fiscales sont essentiellement constituées de taxes additionnelles au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques. Au cours du dernier cycle électoral (2006-2012), seules les recettes de transferts de la part des Communautés et Régions (en particulier en provenance de la Communauté flamande) ont légèrement augmenté en pourcentage du PIB.

*Tableau 1
Composition des recettes des Pouvoirs locaux (% de PIB)*

	2006	2008	2010	2012	2012-2006
Recettes totales des Pouvoirs locaux	6,1%	6,2%	6,3%	6,2%	0,1%
Recettes fiscales propres	2,2%	2,0%	2,3%	2,2%	0,0%
Transferts des autres niveaux de Pouvoir	3,0%	3,3%	3,1%	3,1%	0,1%
Reçus du Pouvoir fédéral	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
Reçus des Communautés et Régions	2,4%	2,6%	2,5%	2,5%	0,1%
Autres recettes propres	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%

Source : ICN, Compte des administrations publiques.

Les transferts en provenance des Communautés et Régions, qui constituent la plus grande partie des ressources transférées aux Pouvoirs locaux, regroupent le financement du personnel de l'enseignement communal et provincial par les Communautés (environ 0,9% de PIB en 2012) et les transferts des Régions, libres d'affectation, qui sont octroyés pour l'essentiel via le Fonds des Communes. Les mécanismes d'attribution des ressources du Fonds des Communes sont propres à chaque Région mais de manière générale, on note une indexation de ces ressources au-delà de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, de sorte que ces transferts en provenance de l'autorité de tutelle sont en général restés stables en pourcentage du PIB dans les différentes Régions.

Tableau 2
Détail des transferts aux Pouvoirs locaux en provenance des autres administrations publiques
(% de PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2006
Transferts reçus par les Pouvoirs locaux	3,0%	2,9%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	0,1%
Reçus des Communautés et Régions	2,4%	2,3%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%	0,1%
<u>Transferts courants</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>0,1%</u>
Communauté flamande	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	0,1%
Région wallonne	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
Communauté française	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
Région de Bruxelles-capital	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Communauté germanophone	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Commissions communautaires	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Transferts en capital</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,0%</u>
Reçus du Gouvernement fédéral	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,0%
<u>Transferts courants</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,0%</u>
Dotations aux zones de police	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,01%
Dotations aux CPAS	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,04%
Autres, dont financement alternatif	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,02%
<u>Transferts en capital</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>

Source : ICN, Compte des administrations publiques, Base documentaire générale.

Les moyens transférés aux administrations locales par le Gouvernement fédéral visent à financer l'exercice de missions spécifiques, telles que le paiement du revenu d'intégration ou l'accueil des réfugiés par les CPAS et le fonctionnement des zones de polices locales. Ces moyens ont évolué proportionnellement au PIB au cours du dernier cycle électoral. Leur part dans le PIB a toutefois augmenté en 2013 suite à un mouvement de rattrapage des transferts non versés en 2012, notamment au titre du produit des amendes aux zones de polices, des subsides aux grandes villes et de la dotation au Fonds Mazout.

Comme mentionné ci-dessus, les recettes fiscales des autorités locales, qui constituent la deuxième source de financement en importance, sont principalement constituées des taxes additionnelles au précompte immobilier (prélevées par les Communes et les provinces) et à l'impôt des personnes physiques.

Tableau 3
Recettes fiscales des Pouvoirs locaux (% du PIB)

	2006	2008	2010	2012	2006-2012
Recettes fiscales propres	2,2%	2,0%	2,3%	2,2%	-0,05%
Additionnels au Précompte immobilier	1,14%	1,13%	1,18%	1,18%	0,04%
Additionnels à l'impôt des personnes physiques	0,78%	0,62%	0,81%	0,72%	-0,05%
Autres recettes fiscales	0,30%	0,28%	0,27%	0,26%	-0,04%

Source : ICN, Compte des administrations publiques.

Les recettes fiscales ont assez peu évolué en proportion du PIB sur l'ensemble du cycle électoral. L'analyse réalisée plus particulièrement en matière d'additionnels IPP et au précompte immobilier met par ailleurs en évidence une stabilité relative du taux implicite (recettes additionnelles/impôt de base) de ces taxes additionnelles au cours des dernières années.

Les recettes d'additionnels à l'impôt des personnes physiques présentent en outre des fluctuations importantes au cours de certaines années du dernier cycle électoral. A ce stade de l'analyse, il apparaît que ces fluctuations résident avant tout dans les modifications sensibles du rythme des enrôlements de l'impôt des personnes physiques.

En résumé, les recettes des Pouvoirs locaux dépendent en grande partie des décisions prises par les Régions et le Gouvernement fédéral, qu'il s'agisse des paramètres déterminant le niveau et l'évolution des transferts, ou des mesures relatives au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques, en ce compris le rythme des enrôlements influençant le rendement des additionnels (externalités fiscales verticales).

Il a toutefois été constaté que des efforts ont été faits pour compenser un éventuel impact budgétaire négatif de certaines décisions budgétaires prises à un autre niveau de Pouvoir. Ainsi, à titre illustratif, les CPAS reçoivent une dotation supplémentaire du Pouvoir fédéral pour compenser l'impact de la réforme des allocations de chômage. De même, les Régions ont mis en place des mécanismes permettant de neutraliser les éventuelles conséquences budgétaires négatives de leur politique (citons notamment les différentes dotations versées dans les trois Régions en compensation de certains choix politiques).

Les Pouvoirs locaux disposent aussi d'une autonomie fiscale qui leur donne une marge de manœuvre sur leurs recettes et la possibilité de mettre en œuvre des politiques spécifiques.

Les dépenses primaires des administrations locales

Les dépenses primaires des administrations locales sont principalement constituées de rémunérations. Viennent ensuite les dépenses de consommation intermédiaire (achats de biens et services) et d'investissement.

Tableau 4
Dépenses finales primaires () des Pouvoirs locaux (niveaux et évolution 2006-2012 en volume)*

	Niveaux, % du PIB moy. 2010-2012	Evolution annuelle moyenne (*)		
		2007-2009	2010-2012	2007-2012
Dépenses primaires finales	6,2%	1,4%	1,8%	1,6%
Rémunérations	3,5%	1,8%	2,5%	2,1%
Prestations sociales	0,5%	2,4%	3,6%	3,0%
Subventions aux entreprises	0,1%	-14,4%	5,4%	-5,0%
Achats de biens et services	1,0%	1,3%	0,5%	0,9%
Investissements	0,8%	0,4%	-0,2%	0,1%
Autres	0,4%	4,1%	0,6%	2,3%

Source :ICN, Compte des administrations publiques.

(*) Dépenses en termes réels corrigées notamment pour le cycle d'investissement des Pouvoirs locaux.

Les investissements des administrations locales représentent à eux seuls près de la moitié des investissements publics totaux.

Ces investissements, dont l'effet multiplicateur sur l'économie locale est largement reconnu, connaissent une évolution cyclique sur l'ensemble de la législature communale, qui réside dans le fait que les projets d'investissement d'une certaine ampleur nécessitent un délai de mise en œuvre à partir du moment où sont constitués les exécutifs locaux.

Compte tenu de la proportion relativement importante des dépenses d'investissement des autorités locales, la comptabilité SEC95 a pour effet de détériorer la position financière des Pouvoirs locaux. D'une part, les produits d'emprunts, qui financent une partie significative des investissements, vu le cycle de vie de ceux-ci, ne sont pas comptabilisés parmi les recettes des autorités locales. D'autre part, les dépenses d'investissement sont comptabilisées au moment où elles sont réalisées, de sorte que la charge de financement de celles-ci repose exclusivement sur les ressources (prises en compte) de l'année en cours et ne peut être étalée dans le temps de manière à être partiellement 'absorbée' par l'augmentation des recettes.

Pour éviter que l'application des normes de comptabilité nationale n'affecte le volume des investissements, une certaine flexibilité est introduite par la Section dans la formulation des objectifs budgétaires des Pouvoirs locaux (déficit budgétaire limité autorisé en fin de législature communale et compensé à ce moment par les autres niveaux de Pouvoir. En outre, l'équilibre budgétaire est requis pour l'ensemble des administrations locales, ce qui donne à l'autorité de tutelle une certaine possibilité de répartir les contraintes budgétaires entre les Pouvoirs locaux selon le rythme et les projets d'investissement.

Corrigées pour le cycle électoral des investissements, les dépenses primaires des Pouvoirs locaux ont augmenté en termes réels de l'ordre de 1,6% en moyenne par an (au cours du dernier cycle), soit un rythme plus faible que lors des précédents cycles (plus de 2% de croissance en moyenne par an) Malgré ce ralentissement, on observe une augmentation du ratio des dépenses dans le PIB au cours du dernier cycle électoral car la croissance économique réelle (comme potentielle) s'est fortement ralentie. Par ailleurs, en comparaison des évolutions observées dans les autres niveaux de Pouvoirs, caractérisées ces dernières années par la mise en œuvre de mesures d'assainissement budgétaire, les rythmes de progression observés au niveau des Pouvoirs locaux apparaissent comme relativement soutenus. Ainsi, entre 2009 et 2012, le taux de croissance annuel moyen des dépenses primaires corrigées³ des administrations locales, de l'ordre de 1,8%, est supérieur à celui du Pouvoir fédéral (1,4%) et des Communautés et Régions (0,9%). Il reste inférieur à celui de la Sécurité Sociale (2,6%), mais ce dernier est en net ralentissement par rapport aux années précédentes (3,5% en moyenne sur la période 2006-2009).

La composition de la croissance des dépenses primaires des Pouvoirs locaux a par ailleurs évolué. Ce sont surtout les rémunérations et les prestations sociales qui ont soutenu la croissance des dépenses lors du dernier cycle électoral, tandis que les achats de biens et services (consommation intermédiaire), les subventions et les investissements ont nettement moins progressé que dans le passé.

³ Il s'agit des dépenses définies en termes structurels, c'est-à-dire corrigées pour les opérations one-shots, les dépenses cycliques de chômage, les dépenses cycliques d'investissement.

Les dépenses de rémunérations

L'augmentation des dépenses de rémunérations s'explique principalement par la réforme des pensions des agents statutaires du secteur local, qui a conduit à une progression des cotisations patronales versées à l'Office national de Sécurité sociale des administrations des Pouvoirs locaux (ONSSAPL), ainsi que par une augmentation de l'emploi public, bien qu'en ralentissement par rapport au passé (cf. Tableau 5 ci-dessous).

Le système de financement des pensions des agents statutaires des administrations locales était initialement réparti en cinq pools différents de communes et zones de police, selon le mécanisme de financement/versement des pensions. Si une grande partie des communes avaient opté pour un financement des pensions par l'ONSSAPL (pool 1 et 2) via le versement de cotisations patronales à cet organisme, d'autres administrations locales avaient fait le choix d'un financement direct des pensions (pool 4) ou d'un financement via des contributions à une institution privée, par exemple une compagnie d'assurances (pool 3). Enfin, les pensions des agents des zones de polices locales était assurées via le Fonds de pension de la police intégrée, géré par le Pouvoir fédéral. Dans la mesure où le fonctionnement des pool 1 et 2 s'est révélé budgétairement insoutenable, en raison de cotisations communales inférieures aux pensions versées par l'ONSSAPL (en partie suite à la diminution de la proportion du personnel statutaire dans les administrations locales), le Pouvoir fédéral a fondamentalement réformé et centralisé le système de financement des pensions locales par l'adoption de la loi du 24 octobre 2011 visant le financement pérenne des pensions des administrations locales.

D'une part, les différents pools de pensions ont fusionné au niveau de l'ONSSAPL, et d'autre part, le taux de contribution des administrations locales sur les rémunérations de leur agents est progressivement augmenté (jusqu'à 41,5% en 2016), d'où une progression des cotisations sociales versées à l'ONSSAPL en 2012, et par conséquent aussi des dépenses de rémunérations des Pouvoirs locaux. A partir de 2013, non seulement les cotisations sociales seront augmentées, mais plusieurs administrations locales devront également payer une cotisation de responsabilisation (dans le cas où leur charge de pensions est supérieure à leur contribution au système). Dans la mesure où ce nouveau système est supposé entrer en régime de croisière en 2016, il faut s'attendre à de nouvelles augmentations de cette composante des rémunérations au cours des prochaines années.

Tableau 5
Evolution des rémunérations, ventilation économique et ventilation fonctionnelle
(évolutions annuelles moyennes)

Rémunérations selon classification 'économique'	2007-2009	2010-2012	2007-2012
Rémunération des salariés (*)	1,8%	2,5%	2,1%
Salaires et traitements bruts	1,6%	1,6%	1,6%
<i>Salaires et traitements bruts par tête (**)</i>	0,1%	0,7%	0,4%
<i>Emploi salarié (**)</i>	1,5%	0,9%	1,2%
Cotisations sociales à la charge des employeurs	2,9%	5,7%	4,3%
A destination des administrations publiques	3,0%	8,4%	5,6%
A destination des autres secteurs	2,3%	-16,1%	-7,3%
Rémunérations selon classification fonctionnelle	2007-2009	2010-2012	2007-2012
Rémunération des salariés	1,8%	2,5%	2,1%
Enseignement	1,5%	2,6%	2,1%
Protection sociale (dont CPAS)	3,0%	2,6%	2,8%
Ordre et Sécurité publics (dont Zones de police)	1,6%	2,9%	2,3%
Autres	1,7%	2,1%	1,9%

Source : ICN, compte des administrations publiques.

L'emploi public a également augmenté au cours du dernier cycle, bien que cette hausse ait été moins forte que par le passé. A ce propos, l'exercice de répartition des dépenses de rémunérations selon la fonction (classification COFOG⁴) qui a été réalisé dans ce rapport, a mis en évidence une vive progression des rémunérations dans pour les fonctions de la protection sociale ainsi que dans le secteur 'ordre et sécurité publics'. La progression des effectifs se situe de ce fait surtout dans les CPAS et les zones de police.

⁴ Le regroupement fonctionnel des dépenses répartit les dépenses selon leur finalité sociale. Dans la comptabilité SEC95, ce regroupement est réalisé sur base de la nomenclature COFOG, à savoir « Classification of the Functions of Government » (classification des Nations Unies).

Les dépenses de prestations sociales

Les prestations sociales des administrations locales sont essentiellement assurées par les CPAS, qui exercent dans chaque commune les missions liées à la politique sociale locale. Ces prestations sociales ont crû de manière soutenue, qu'il s'agisse des missions spécifiques mandatées par le Pouvoir fédéral (revenu d'intégration, accueil des réfugiés), ou les missions qui relèvent de choix spécifiques des communes (prestations sociales en nature).

Tableau 6
Prestations sociales dans le secteur des administrations locales(% de PIB)

Prestations sociales à charge des Pouvoirs locaux	2006	2008	2010	2012	2012-2006	2012-2011
Prestations sociales totales à charge des Pouvoirs locaux	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,1%	0,04%
Prestations en nature (CPAS)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Prestations en espèces	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	0,0%
(1) Pensions (hors part subventionnée)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
(2) Allocations familiales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
(3) Revenu d'intégration	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%
(4) Autres prestations (surtout accueil réfugiés)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Pm prestations sociales assimilées aux CPAS	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,1%	0,0%
Pensions du personnel statutaire des administrations locales (*)	2006	2008	2010	2012	2012-2006	2012-2011
Pensions au bénéfice du personnel statutaire des PL	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	0,3%	0,05%
Pensions versées par l'ONSSAPL	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,2%	0,10%
Pensions versées par le Fonds de pension de la police intégrée	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,05%
Pensions du personnel enseignant (financées par le PF)	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%	0,01%
Pensions publiques à charge des Pouvoir locaux	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,01%

Source : ICN, Comptes des administrations publiques.

(*) Notons que le Fonds de pension de la police intégrée est 'absorbé' dans l'ONSSAPL à partir de 2012 pour ce qui concerne le personnel de la Police locale. Par ailleurs, les montants repris dans le tableau sont hors pensions versées par les institutions privées, en l'absence de données chiffrées à ce sujet.

Au cours des dernières années, les prestations des CPAS ont été influencées par la conjoncture économique, les évolutions démographiques mais aussi les décisions prises par les autres niveaux de Pouvoir en matière de politique de l'emploi (limitation des allocations de chômage dans le temps, allongement du stage d'insertion professionnelle des jeunes,...) et en matière de politique d'asile (accueil des réfugiés).

Les pensions publiques directement à charge des autorités locales représentent environ 20% des prestations totales, et ne reflètent qu'une faible partie des pensions versées aux agents des administrations locales. Comme le montre la deuxième partie du tableau ci-dessus, les pensions versées aux fonctionnaires statutaires s'élèvent environ à 0,9% de PIB en 2012, dont l'essentiel est d'une part versé par l'ONSSAPL (sur base des contributions des Pouvoirs locaux) et est d'autre part financé par le Gouvernement fédéral pour ce qui est des pensions du personnel enseignant. La charge de ces pensions a augmenté significativement au cours des dernières années.

Soldes budgétaires et réflexions relatives à la soutenabilité budgétaire

Normes budgétaires et observations

Dans le cadre de ses précédents avis, la Section a recommandé aux Pouvoirs locaux de réaliser un équilibre budgétaire en termes de comptabilité SEC95 en moyenne de cycle électoral, ce qui autorise de légers déficits au moment où il y a une accélération des investissements publics à condition que ceux-ci soient compensés par de légers surplus au cours de la même législature.

La comptabilité SEC95 présente des différences importantes avec la comptabilité communale, de sorte que l'équilibre budgétaire d'une administration locale à l'exercice global peut potentiellement s'éloigner de la notion d'équilibre SEC95, en particulier si cette administration recourt à l'utilisation de réserves pour s'acquitter de certaines dépenses et/ou finance ses investissements par des emprunts, ces ressources n'étant pas prises en compte dans la comptabilité SEC. La perception que l'on aura de la situation financière du secteur local peut donc être sensiblement différente selon que l'on se base sur la comptabilité communale, ou sur la comptabilité SEC95. Dans le cadre de cet Avis, la Section s'est toutefois basée sur cette dernière dans la mesure où elle constitue la référence en termes d'évaluation budgétaire des Etats-Membres de la zone euro.

Compte tenu de l'adoption des réglementations du Six Pack, qui prévoient notamment l'obligation de transmission de données budgétaires par le secteur des administrations locales, certaines initiatives ont été prises au niveau des autorités de tutelle en vue d'une mise en conformité progressive par les Pouvoirs locaux de leur comptabilité avec les principes comptables du SEC95 ainsi qu'en vue d'une maîtrise des dépenses au niveau local (citons notamment le 'beleids_ en beheerscyclus' en Communauté flamande, et la circulaire budgétaire de juillet 2013 en Région wallonne et la circulaire relative au budget 2014 en Région de Bruxelles-capitale).

Le dernier cycle électoral des administrations locales s'est caractérisé par une augmentation des dépenses primaires en contexte de relative stabilité des recettes, de sorte qu'une détérioration progressive et continue est observée au niveau du solde primaire. Celle-ci s'est traduite par une détérioration un peu moins importante du solde de financement, les charges d'intérêts étant en légère diminution sur cette période.

Tableau 7
Composantes du solde de financement (% du PIB)

	2006	2008	2010	2012	2013	2006-2012	2012-2013
Solde primaire	0,1%	0,4%	0,1%	-0,3%	0,0%	-0,4%	0,3%
Solde primaire corrigé pour cycle d'invest.	0,2%	0,3%	0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,4%	0,1%
Charges d'intérêts	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Solde de financement	-0,1%	0,2%	0,0%	-0,4%	-0,1%	-0,4%	0,3%
Solde de financement corrigé pour cycle d'invest.	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	0,1%

Source : ICN, compte des administrations publiques, prévisions BFP.

Sur base des perspectives économiques 2014-2019 du Bureau fédéral du Plan⁵, le déficit se réduirait en 2013, et ce grâce à une augmentation des transferts en provenance du pouvoir fédéral (+0,1% de PIB), à une légère hausse des recettes fiscales, de même que suite au repli des dépenses d'investissements en phase post-électorale. Cette amélioration permettrait aux Pouvoirs locaux d'atteindre l'objectif budgétaire révisé de -0,1% de PIB tel qu'il apparaît dans le dernier projet de budget (Exposé général, budget initial 2014).

⁵ Datant du 13 mars 2014.

Tableau 8
Composantes régionales des soldes budgétaires des Pouvoirs locaux (% du PIB)

	2010	2011	2012
Solde de financement des Pouvoirs Locaux	-0,03%	-0,14%	-0,44%
Région flamande	0,04%	-0,04%	-0,21%
Région wallonne	0,01%	-0,05%	-0,16%
Région de Bruxelles-Capitale	0,01%	-0,02%	-0,02%
Communauté germanophone	0,00%	0,00%	-0,01%
Zones de police	-0,06%	-0,05%	-0,05%
Ventilation par institution			
Communes	0,00%	-0,05%	-
CPAS	0,04%	-0,04%	-
Provinces	0,02%	-0,01%	-
Zones de police	-0,06%	-0,05%	-

Source : ICN, Compte des Administrations publiques.

La répartition des soldes des Pouvoirs locaux montre qu'un déficit existe dans toutes les entités régionales (et la Communauté germanophone) et que celui-ci se localisait en 2011 tant dans les Communes que dans les CPAS et les zones de police.

Perspectives

La situation budgétaire des PL est influencée par une multitude d'éléments, qu'il s'agisse des choix politiques des autorités locales, du contexte économique, des évolutions démographiques ou des décisions prises par les autres niveaux de Pouvoir, de sorte qu'il n'est pas possible d'isoler l'impact budgétaire des mesures existantes décidées par ces derniers. Par ailleurs, bien que différentes sources statistiques aient été utilisées ici⁶, des éléments manquent encore pour dresser une vue d'ensemble du secteur des administrations locales.

⁶ Ces données sont rarement issues de la comptabilité nationale et livrent seulement une vue partielle du secteur local.

L'Accord de Coopération du 13 décembre 2013 prévoit néanmoins que les normes d'équilibre budgétaire qui s'appliquent aux Pouvoirs locaux s'accompagnent d'une responsabilité budgétaire de l'autorité de tutelle, que sont les Régions et la Communauté germanophone, ainsi que d'une responsabilité du Pouvoir fédéral en cas d'identification d'un impact budgétaire nouveau de mesures prise par ce niveau de Pouvoir. Citons à cet effet les dispositions suivantes de l'Accord de coopération :

« Chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaire (Article 3, AC 13/12/2013) »

« A cette occasion, elle (la Section) identifie, en cas d'écart constaté dans le résultat des pouvoirs locaux, la part de cet écart découlant de l'impact nouveau des mesures prises par l'Etat fédéral et dont la responsabilité n'incombe dès lors pas aux régions et communautés (Article 4, AC 13/12/2013) ».

Ainsi, le respect de la trajectoire budgétaire globale des administrations publiques dépend de la réalisation des objectifs de chaque niveau de Pouvoir, en ce compris par les Pouvoirs locaux. Dans le cas où ces derniers ne réaliseraient pas les efforts nécessaires pour atteindre leur objectif budgétaire, l'exécution de la trajectoire globale supposerait qu'un autre niveau de Pouvoir prenne des mesures pour compenser les écarts.

Lors de l'établissement de la trajectoire budgétaire des Pouvoirs locaux, il importera donc de connaître et de pouvoir identifier l'évolution attendue des principaux flux financiers entre les Pouvoirs locaux et les autres administrations, ainsi que l'impact nouveau, tel qu'il est attendu et pour autant qu'il soit direct et significatif, de mesures prises par le Pouvoir fédéral. A ce titre, il est particulièrement important que la Section puisse disposer d'une base d'information uniformisée et exhaustive sur les flux financiers entre les différentes composantes du Secteur local (Communes-provinces-CPAS-Zones de polices, etc.).

De l'analyse réalisée dans le présent rapport, on retiendra par ailleurs certains éléments susceptibles d'affecter les perspectives budgétaires des Pouvoirs locaux à moyen terme.

La progression des dépenses de protection sociale qu'il s'agisse des dépenses de prestations sociales (prestations en nature, revenu d'intégration, pensions...) ou des rémunérations du personnel actif en matière de protection sociale a été soutenue au cours du dernier cycle électoral. La question de la maîtrise de ces dépenses sociales, des CPAS en particulier, se pose dans le contexte de vieillissement démographique, compte tenu de l'offre de services de ces derniers en matière d'aide et de soins à domicile, d'intervention dans les frais de transports, etc . Les dépenses des CPAS seront influencées dans une mesure qui dépendra de plusieurs facteurs, dont l'évolution socio-démographique communale, et les choix spécifiques des Communes quant à la politique d'accompagnement des personnes âgées.

En outre, dans la mesure où la réforme des pensions des agents statutaires entrera progressivement en vigueur et s'accompagnera par conséquent d'une augmentation des cotisations sociales patronales, la question se pose également de la maîtrise des dépenses de rémunérations dans le secteur local. On constate cependant, sur base des perspectives économiques 2014-2019 du Bureau fédéral du Plan, que les rémunérations devraient progresser à un rythme relativement faible au cours des prochaines années, suite à la baisse anticipée des effectifs dans les administrations locales.

Enfin, la progression des rémunérations et des prestations sociales donne des premières indications sur une progression relativement soutenue des dépenses des CPAS et des Zones de polices. Néanmoins, l'absence de données en SEC95 sur les dépenses des zones de polices et sur les dépenses des CPAS, de même qu'un aperçu seulement partiel de leurs source de financement, rend impossible l'analyse de soutenabilité de ces composantes particulières du secteur local ainsi que l'étude plus approfondie d'un éventuel sous-financement.

Enfin, la Section souhaite signaler qu'étant donné la grande dépendance des pouvoirs locaux vis-à-vis des moyens transférés par un niveau de pouvoir supérieur, il est nécessaire que ces moyens soient dès lors versés à temps. Ainsi, pour l'instant, il n'y a pas de schéma fixe au niveau du pouvoir fédéral dans le transfert des additionnels à l'impôt des personnes physiques notamment. Le schéma aléatoire des transferts dépend du rythme des enrôlements appliqué par le pouvoir fédéral, bien qu'il convienne de préciser que ceci peut jouer tant en faveur qu'en défaveur des pouvoirs locaux. A cet égard, la Section « Fiscalité et Parafiscalité » a déjà émis divers avis CSF (notamment les avis relatifs au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral) plaidant pour un meilleur règlement des transferts des additionnels via un système permanent d'avances.

Dans ce contexte, il convient de noter que les niveaux de pouvoir supérieurs doivent également transférer de manière effective l'ensemble des moyens qui reviennent aux pouvoirs locaux. On peut ainsi citer l'exemple de la seconde tranche du Fonds de la sécurité routière qui n'a toujours pas été versée aux zones de police locale depuis la réforme de ce fonds en 2008.

1 ANALYSE DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES POUVOIRS LOCAUX

1.1 Les Pouvoirs locaux dans les finances publiques : vue d'ensemble sur la période 2010-2012

Cette première partie décrit les principales recettes et dépenses des Pouvoirs locaux telles que définies dans le cadre de la comptabilité nationale (SEC95) et situent celles-ci dans l'ensemble des administrations publiques.

Au préalable, il convient de souligner que les commentaires donnés ci-dessous sont basés sur des indicateurs budgétaires agrégés de l'ensemble du sous-secteur des administrations locales, lequel regroupe les Communes, les Provinces, les CPAS, les Zones de police et d'autres institutions locales telles que les intercommunales non marchandes ou l'agglomération bruxelloise. La dynamique des flux financiers entre ces différentes institutions n'est pas considérée dans la première partie. Elle est toutefois abordée dans la deuxième partie de l'Avis, en particulier lorsqu'il est établi qu'elle influence la situation budgétaire de l'ensemble des Pouvoirs locaux. De la même manière, la ventilation régionale du Compte des Pouvoirs locaux n'étant pas encore publiée par l'Institut des Comptes nationaux (ICN), les recettes et dépenses sont considérées globalement et sans répartition régionale. Seule la ventilation régionale des soldes de financement est actuellement disponible⁷.

1.1.1 Recettes

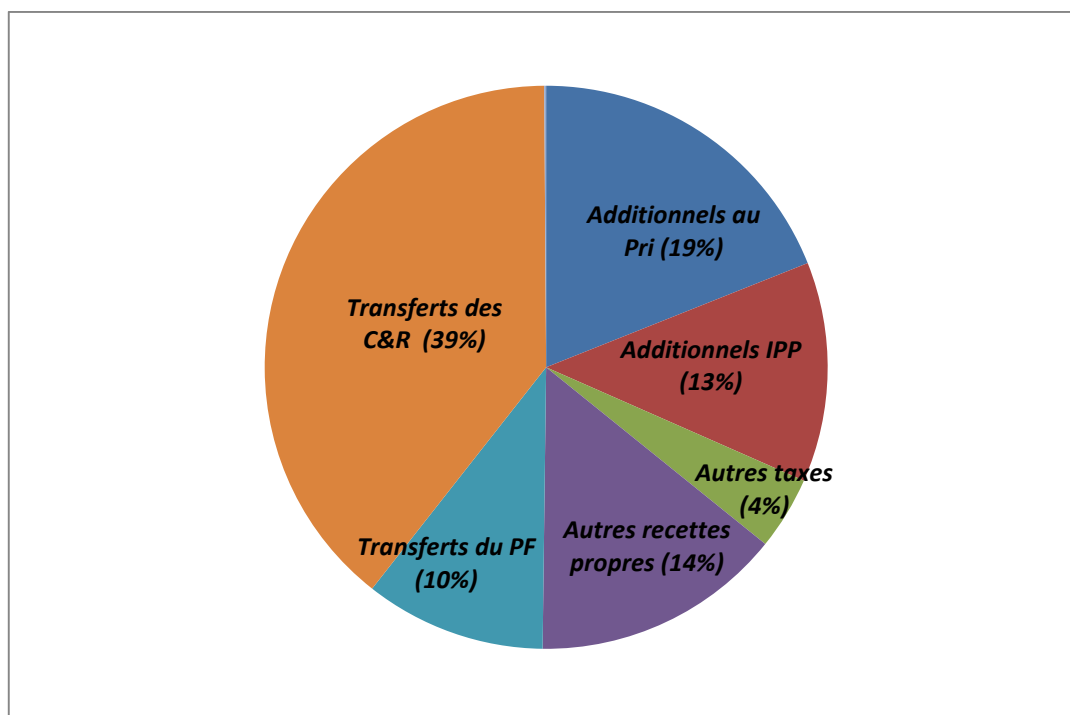
Comme l'indique le graphique ci-dessous, près de la moitié des recettes des Pouvoirs locaux reposent sur les moyens transférés⁸ par les autres niveaux de Pouvoir, dont en particulier les Communautés et Régions (39% du total). Les transferts des Régions se composent essentiellement des dotations du Fonds des Communes, lesquelles sont libres d'affectation, et dans une moindre mesure de dotations spécifiques. Les règles de fonctionnement de ce Fonds, qui dépendent de chaque Région, sont décrites dans la deuxième partie de cet Avis. Les administrations locales reçoivent en outre des moyens des Communautés en vue de financer le personnel de l'enseignement communal.

⁷ Celle-ci est précisément commentée dans la section 2.2.3.

⁸ On entend ici par moyens transférés, les transferts budgétaires des Communautés et Régions et les transferts budgétaires du Pouvoir fédéral, qui sont comptabilisés en dépenses de ces mêmes niveaux de Pouvoir. Les recettes d'additionnels sont considérées comme des recettes propres.

Les moyens transférés par le Pouvoir fédéral aux Pouvoirs locaux sont surtout destinés à des missions spécifiques, telles que l'allocation du revenu d'intégration et l'accueil des réfugiés par les CPAS ainsi que le fonctionnement des zones de police. Une partie marginale de ces transferts est constituée de recettes attribuées au titre de financement alternatif⁹.

Graphique 1
Répartition des recettes () des Pouvoirs locaux (moyenne 2010-2012, % du total)*



Source : ICN, Comptes des administrations publiques.

(*) Recettes selon la définition CSF, c'est-à-dire y compris les cessions d'actifs, mais à l'exclusion des cotisations imputées et des pensions publiques financées par le Pouvoir fédéral.

Les recettes fiscales constituent la deuxième source principale de financement des Pouvoirs locaux (environ un tiers des recettes). La majeure partie de celles-ci se compose de taxes additionnelles, au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques, tandis que les taxes spécifiquement locales sont nettement plus marginales. Ces dernières concernent surtout les prestations d'hygiène publique (telles que les taxes sur l'enlèvement et le traitement des déchets).

⁹ Il s'agit précisément de prélèvement sur les amendes de condamnation et destinées au fonds d'attribution dans le cadre de la sécurité routière.

Enfin, les autres recettes propres (non fiscales) regroupent des ressources diverses telles que les revenus de la propriété (dividendes des intercommunales et perception de loyers notamment) et les ventes de biens et services (raccordements, services à la population...).

En moyenne sur la période 2010-2012, les recettes des Pouvoirs locaux s'élèvent à 6,3% de PIB, dont plus de 3 points de pourcentage proviennent de transferts des Communautés et Régions et du Pouvoir fédéral. Les recettes propres des Pouvoirs locaux (fiscales et non fiscales) représentent ainsi presque 7% des recettes totales perçues par les Administrations publiques.

Les recettes des Pouvoirs locaux dépendent en grande partie des décisions prises par les Régions et le Gouvernement fédéral, qu'il s'agisse des paramètres déterminant le niveau et l'évolution des transferts, ou des mesures relatives au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques (en ce compris le rythme des enrôlements) influençant le rendement des additionnels (externalités fiscales verticales). Les Pouvoirs locaux disposent toutefois d'une autonomie fiscale qui leur donne une marge de manœuvre sur leurs recettes et la possibilité de mettre en œuvre des politiques spécifiques.

Tableau 9
Recettes des Pouvoirs locaux (en % du PIB et en proportion du total)

	2010-2012 (% PIB)	2010-2012 (% total)
Recettes en définition CSF (*)	6,3%	100%
Recettes fiscales et parafiscales propres	2,2%	36%
Additionnels au précompte immobilier	1,2%	19%
Additionnels à l'IPP	0,8%	13%
Autres taxes et cotisations	0,3%	4%
Autres recettes propres	0,9%	14%
Transferts des autres administrations publiques	3,1%	50%
En provenance du Gouvernement fédéral	0,7%	10%
En provenance des Régions et Communautés	2,5%	39%
En provenance de la Sécurité sociale	0,0%	0%
Recettes propres en % du total des APU (1)+(2)	6,6%	

Source : ICN, Compte des administrations publiques.

(*) Recettes hors cotisations imputées, hors financement des pensions publiques par le Pouvoir fédéral, et y compris les cessions d'actifs.

1.1.2 Dépenses primaires

Les rémunérations représentent plus de la moitié des dépenses primaires finales des Pouvoirs locaux. Elles incluent les rémunérations du personnel administratif et enseignant des Communes et des Provinces mais aussi celles du personnel de des CPAS et des zones de police. Viennent ensuite les dépenses de consommation intermédiaire (achats de biens et services) et les investissements qui couvrent respectivement 16% et 13% des dépenses en moyenne sur la période 2010-2012.

Tableau 10
Dépenses primaires finales() des Pouvoirs locaux*
(en % du PIB et en proportion du total)

	2010-2012	2010-2012
	<i>(% du PIB)</i>	<i>(% du total)</i>
Dépenses primaires finales (*)	6,2%	100%
Rémunérations (excl.cot.imputées)	3,5%	56%
Prestations sociales (excl.pensions enseign.)	0,5%	8%
Consommation intermédiaire	1,0%	16%
Investissements	0,8%	13%
Autres (transferts et subventions)	0,4%	7%
Dépenses primaires finales (en % total APU)	13,1%	
Investissements (en % du total APU)	46,9%	

Source : ICN, Compte des administrations publiques.

(*) Dépenses hors charges d'intérêts et hors transferts vers les autres administrations publiques, corrigées pour les pensions publiques financées par le Pouvoir Fédéral, les cotisations imputées et les cessions d'actifs (définition CSF).

S'ils ne constituent qu'une part limitée des dépenses communales, les investissements des administrations locales n'en représentent pas moins à eux seuls près de la moitié des investissements publics totaux. Ces investissements induisent un effet multiplicateur sur l'économie, en partie locale, en stimulant la demande vis-à-vis des entreprises (commande de matériaux, de services, et recours à des sous-traitants) et en augmentant l'attractivité du territoire pour d'autres projets du secteur privé. Ils consistent en la création de nouvelles infrastructures mais aussi et surtout en la rénovation et le maintien du patrimoine communal (Belfius, 2012).

Les investissements des Pouvoirs locaux connaissent une évolution cyclique au cours de la législature communale, qui se traduit par un ralentissement-voire une baisse- de ces dépenses au début de la législature et par une reprise et une accélération de celles-ci à l'approche de l'échéance électorale. Ce cycle réside dans le fait que les projets d'investissement d'une certaine ampleur nécessitent un délai de mise en œuvre à partir du moment où sont constitués les exécutifs locaux.

Les dépenses d'investissements sont financées pour une part significative par l'emprunt, ce qui revient à étaler dans le temps et entre les contribuables successifs la charge du financement des différents projets d'infrastructure. Cet étalement dans le temps se justifie par la durée de vie des investissements, ces derniers permettant aux habitants d'une commune de bénéficier du patrimoine local et des effets induits sur l'économie et l'emploi pour un temps qui dépasse largement la législature communale. Le recours à l'emprunt (ainsi qu'à certaines sources d'autofinancement¹⁰) pour financer les investissements publics n'est toutefois pas neutre en termes de comptabilité nationale. Selon le SEC95, les produits d'emprunt (et d'autres produits financiers) ne sont en effet pas comptabilisés parmi les recettes, de sorte que l'accroissement des dépenses d'investissement des Pouvoirs locaux à la fin du cycle électoral conduit à détériorer leurs soldes budgétaires. De plus, la comptabilité SEC95 comptabilise la dépense d'investissement au moment où elle est réalisée, de sorte que l'impact sur le solde de financement (est pris en compte) de l'année en cours. Par contre, la comptabilité communale répartit les dépenses d'investissements sur plusieurs années sous forme d'amortissements d'emprunts lesquels sont partiellement 'absorbés' par l'augmentation des recettes.

Par définition, le solde de financement selon le SEC95 ne tient donc pas compte du cycle de vie des investissements ce qui, compte tenu de la proportion relativement importante de ces dépenses au niveau local, a pour effet de détériorer la position financière des administrations locales.

¹⁰ Les investissements sont également financés par des subsides en capital et par diverses sources d'autofinancement. Parmi celles-ci, les prélèvements sur les fonds de réserve, ou les produits de vente de patrimoine financiers ne sont pas comptabilisés non plus en revenus dans le SEC95.

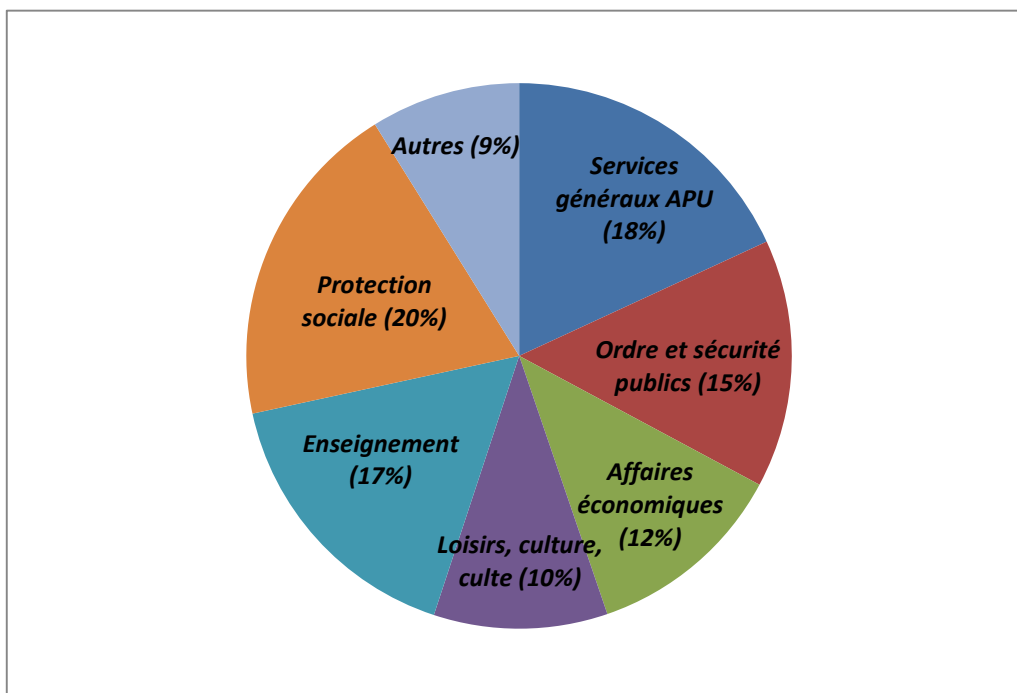
Pour éviter que l'application des normes de comptabilité nationale n'affecte le volume des investissements, une certaine flexibilité est introduite par la Section dans la formulation des objectifs budgétaires. Au cours des années d'accélération des dépenses d'investissement, au terme de la législature locale, un déficit budgétaire limité est en effet autorisé et compensé à ce moment par les autres niveaux de Pouvoir (cf. 1.2.3). En outre, l'équilibre budgétaire est requis pour l'ensemble des administrations locales, ce qui donne à l'autorité de tutelle une certaine possibilité de répartir les contraintes budgétaires entre les Pouvoirs locaux selon le rythme et les projets d'investissement.

Si les dépenses primaires des administrations publiques sont habituellement présentées dans les comptes nationaux selon un regroupement économique, elles font également l'objet d'une classification fonctionnelle (classification COFOG¹¹), chaque 'fonction' regroupant des dépenses de rémunération, d'investissement, de prestations sociales etc. La répartition fonctionnelle des dépenses primaires des Pouvoirs locaux, exposée dans le graphique ci-dessous, met en évidence la variété de domaines dans lesquels ceux-ci exercent leurs missions. Avec un cinquième des ressources, la protection sociale constitue la fonction la plus importante des administrations locales. Elle est essentiellement assurée par les CPAS qui exercent des missions liées à la politique sociale. Les dépenses de cette fonction 'protection sociale' se composent de prestations sociales (en nature comme en espèces) mais aussi de rémunérations, la majeure partie des ressources des CPAS étant consacrée aux frais de personnel.

Une proportion significative des moyens locaux est aussi consacrée aux services généraux des administrations publiques (appareil administratif), à l'enseignement et aux fonctions d'ordre et sécurité publique. La fonction enseignement est essentiellement constituée de rémunérations (plus de 80%) et pour le reste, de dépenses de consommation intermédiaire et d'investissement.

¹¹ Le regroupement fonctionnel des dépenses répartit les dépenses selon leur finalité sociale. Dans la comptabilité SEC95, ce regroupement est réalisé sur base de la nomenclature COFOG, à savoir « Classification of the Functions of Government » (classification des Nations Unies).

Graphique 2
Répartition des dépenses des Pouvoirs locaux selon la classification fonctionnelle (COFOG)()*



Source : ICN, Compte des administrations publiques.

(*) Dépenses primaires hors cotisations imputées, hors pensions publiques financées par le Pouvoir fédéral (fonction protection sociale) et y compris cessions d'actifs.

La fonction ordre et sécurité inclut les dépenses liées au fonctionnement des zones de police créées en 2002 à l'occasion de la réforme des polices et dont la compétence a été octroyée aux Pouvoirs locaux. Elle se compose également, pour la majeure partie, de rémunérations (près de 90%) et plus marginalement, d'investissement et de consommation intermédiaire.

Les dépenses d'investissement des Pouvoirs locaux se situent surtout dans les 'Affaires économiques' (transports, communication, bâtiments publics...) et, dans une moindre mesure, dans la fonction 'loisirs et cultes' (dont les services récréatifs et sportifs) et dans la fonction 'protection sociale' (qui inclut le logement social).

1.2 Soldes budgétaires

1.2.1 Les soldes des Pouvoirs locaux en comptabilité SEC

Ces dernières années, et en particulier depuis l'Accord de coopération du 15 décembre 2009¹², les administrations locales sont davantage intégrées dans le processus de convergence budgétaire et se voient attribuer, dans le cadre du partage de la trajectoire budgétaire globale fixée dans les programmes de stabilité, des objectifs budgétaires spécifiques au même titre que les autres niveaux de Pouvoirs (Pouvoir fédéral, Sécurité Sociale, Communautés et Régions). Cette intégration des Pouvoirs locaux en tant que secteur institutionnel à part entière suppose l'application de la réglementation du SEC95 à leur niveau, dans la mesure où les objectifs budgétaires définis dans les programmes de stabilité s'inscrivent dans ce système comptable.

La comptabilité SEC95 présente des différences importantes avec la comptabilité communale, de sorte que l'équilibre budgétaire d'une administration locale à l'exercice global peut potentiellement s'éloigner de la notion d'équilibre SEC95, en particulier si cette administration recourt à l'utilisation de réserves pour s'acquitter de certaines dépenses et/ou finance ses investissements par des emprunts, ces ressources n'étant pas prises en compte dans la comptabilité SEC. La perception que l'on aura de la situation financière du secteur local peut donc être sensiblement différente selon que l'on se base sur la comptabilité communale, ou sur la comptabilité SEC95. Dans le cadre de cet Avis, la Section se basera toutefois sur la cette dernière dans la mesure où elle constitue la référence en termes d'évaluation budgétaire des Etats-Membres de la zone euro.

Compte tenu de l'adoption des réglementations du Six Pack, qui prévoient notamment l'obligation de transmission de données budgétaires par le secteur des administrations locales, certaines initiatives ont été prises au niveau des autorités de tutelle en vue d'une mise en conformité progressive par les Pouvoirs locaux de leur comptabilité avec les principes comptables du SEC95 (cf. section 2.2.2 ci-dessous). Ces initiatives devraient permettre une convergence progressive entre les comptes SEC et les comptes des autorités locales (à l'exercice propre).

¹² Dans son article 8, l'accord du 15 décembre 2009 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux objectifs budgétaires sur la période 2009-2010, précisait que les autorités de tutelle des Pouvoirs locaux veilleraient à un respect des dispositions du SEC95 par les Pouvoirs locaux, une période de transition étant prévue en 2012-2013.

1.2.2 La comptabilité des administrations locales et les différences avec le SEC95

En SEC95, les provinces, les communes, les CPAS, les zones de police, les « polders et wateringues », l'agglomération bruxelloise ainsi que les intercommunales¹³ et les entreprises publiques autonomes qui ne sont pas des producteurs marchands, sont comptabilisés dans les pouvoirs locaux. D'autres types d'institutions, telles que les ALE, les hôpitaux et les maisons de repos du CPAS ainsi que les fabriques d'église appartiennent certes juridiquement au secteur des pouvoirs locaux mais ne font pas partie des pouvoirs publics en SEC95.

Les administrations locales utilisent un système comptable qui diffère sensiblement du SEC95¹⁴. Malgré le fait qu'ils présentent des différences, les systèmes comptables pour les pouvoirs locaux montrent encore globalement des similitudes avec la nouvelle comptabilité communale (NCC). La NCC s'applique aux communes depuis 1995, aux CPAS – à l'exception des CPAS flamands – depuis 1998, aux zones de police depuis 2001 et aux provinces wallonnes depuis 2003. Jusqu'à l'instauration d'un nouveau système comptable à partir de 2011 (cf. *infra*), elle s'appliquait également aux communes de la Région flamande.

Les chiffres, tels qu'ils apparaissent dans les comptes et les budgets des pouvoirs locaux, ne peuvent pas être comparés avec ceux des autres pouvoirs publics. Étant donné que la comptabilité communale traditionnelle ne permet pas de reporting SEC direct, il est donc dans tous les cas nécessaire de transposer en SEC95 les chiffres relatifs aux pouvoirs locaux afin d'effectuer une comparaison entre les pouvoirs publics et de calculer les flux financiers de l'ensemble des administrations publiques. La comptabilité communale se compose d'une comptabilité budgétaire en base caisse et, depuis 1995, d'une comptabilité générale avec un bilan et un compte de résultats.

Ce texte présente successivement les grandes lignes du système comptable communal, les principales différences avec le SEC95, les réformes introduites par les pouvoirs locaux dans les trois régions et enfin, la méthode utilisée par l'ICN pour convertir les soldes selon une comptabilité communale en soldes de financement selon le SEC95.

¹³ La majeure partie des intercommunales sont toutefois des producteurs marchands et ne font donc pas partie des pouvoirs publics mais des sociétés non financières.

¹⁴ Pour des informations détaillées, voir: ICN, Comptes des Administrations publiques 2011, mars 2012, Nouveautés méthodologiques, Révision de l'établissement des statistiques pour le secteur des pouvoirs locaux (en particulier : 3. Conversion des données communales en SEC95), p. 93-102 ainsi que K. Van Cauter, « Europese rapportering in zake overheidstekorten en schulden en de rol van de lokale overheden », Bulletin de Documentation, SPF Finances, 4/2013, p.11-38.

L'application aux pouvoirs locaux de la norme budgétaire SEC n'implique pas que les pouvoirs locaux doivent appliquer le SEC dans leur système comptable spécifique. Toutefois, il est exigé que les pouvoirs locaux disposent d'un système comptable suffisamment détaillé afin que l'ICN puisse transposer en SEC les chiffres comptables propres des pouvoirs locaux à l'aide de tableaux de transferts et de corrections supplémentaires.

1.2.2.1 Description générale de la comptabilité communale traditionnelle¹⁵

La comptabilité des pouvoirs locaux distingue le **service ordinaire** et le **service extraordinaire**. Des opérations entre ces deux types de service ne peuvent pas être mélangées. Le service ordinaire se compose des recettes et dépenses récurrentes, dont des remboursements d'emprunts. Le service extraordinaire est constitué des opérations patrimoniales, dont les produits d'emprunts. Cette distinction implique notamment qu'en principe, des dettes à long terme ne peuvent être contractées que pour le financement des investissements, et non pour la couverture des dépenses quotidiennes. En outre, l'exigence selon laquelle les amortissements de dette doivent avoir lieu via les recettes récurrentes freine l'endettement excessif.

Par ailleurs, il existe également une distinction entre les opérations de l'**exercice propre** et celles des **exercices antérieurs**, ces deux catégories disposant d'un solde budgétaire propre. Le solde de l'**exercice global** porte sur le solde de l'exercice (propre) en question, le solde des exercices antérieurs et le solde des prélèvements (transferts à partir ou vers des fonds de réserve). Depuis 1988, les communes doivent présenter un exercice global en équilibre budgétaire, tant pour le service ordinaire que pour le service extraordinaire.

Enfin, il existe encore une autre grande différence. Les **opérations financières**, telles que contracter (ou rembourser) des emprunts ou vendre des actifs financiers, sont enregistrées par les pouvoirs locaux en tant que recettes ou dépenses dans leur comptabilité.

1.2.2.2 Les principales différences entre la comptabilité communale et le SEC⁹⁵

Les principales différences entre le SEC et la comptabilité traditionnelle des pouvoirs locaux peuvent être présentées comme suit.

¹⁵ Inspiré essentiellement de BELFIUS, Fiche 2 : Le pacte de stabilité budgétaire et les normes SEC 95, dans : Enjeux financiers de la législature communale 2013-2018, p. 14.

1.2.2.2.1 L'imputation des emprunts

En SEC95, les opérations d'emprunts (conclusion de nouveaux emprunts et amortissements) sont considérées comme de simples opérations financières n'ayant aucun impact sur le solde de financement. Toutefois, dans la comptabilité communale traditionnelle, les recettes d'emprunts sont comptabilisées dans les recettes du budget extraordinaire et les remboursements sont repris dans le budget ordinaire.

1.2.2.2.2 Investissements (diminués des désinvestissements ou des ventes d'actifs non financiers)

En SEC95, les investissements nets ont un impact immédiat sur le solde de financement, indépendamment du mode de financement. En comptabilité communale, les investissements financés par des emprunts ne figurent graduellement dans le budget qu'à concurrence des montants annuels des amortissements. En SEC95, il n'existe aucune distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire ainsi qu'entre les dépenses d'investissement et les autres dépenses. Contrairement à la comptabilité des pouvoirs locaux, le solde de financement comprend tant les opérations d'exploitation (= courantes) que les opérations de capital (= investissements).

1.2.2.2.3 La notion d'équilibre budgétaire

Les droits constatés ne sont pas définis de la même manière dans les deux systèmes. Alors qu'on travaille avec des intérêts échus en comptabilité traditionnelle, on utilise des intérêts courus en SEC95. On peut signaler à cet égard qu'en SEC95, les cotisations de responsabilisation en matière de pensions des anciens agents statutaires des pouvoirs locaux sont imputées durant l'année de la facturation, soit un an après l'année à laquelle elles se rapportent. En SEC95, l'utilisation des réserves du passé n'est pas considérée comme des recettes ni leur constitution comme des dépenses. En SEC95, il est uniquement tenu compte des opérations de l'exercice concerné (et d'une éventuelle imputation de recettes et de dépenses issues d'exercices précédents). Par conséquent, un équilibre « total général » d'une administration locale grâce à la couverture d'un déficit temporaire via les réserves ou le résultat transféré, peut donner lieu à un déficit en SEC95.

1.2.2.2.4 L'enregistrement de l'acquisition et de la cession d'actifs financiers

En SEC95, les opérations impliquant des actifs financiers (restructuration d'actifs financiers) ne sont pas reprises dans le compte de capital mais sont enregistrées séparément dans les comptes financiers ; ces transactions sont donc considérées comme des opérations financières n'ayant aucun impact sur le solde de financement. En comptabilité communale, les ventes d'actifs financiers constituent une recette patrimoniale ordinaire si elles prennent la forme de dividendes.

1.2.2.3 Nouveautés au niveau des administrations locales en Région flamande, en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale

En **Région flamande**, les administrations locales (communes, provinces et CPAS, ainsi qu'une série d'entités autonomes) doivent appliquer, à partir de 2014, les règles du « cycle de politique et de gestion » (BBC)¹⁶. Depuis 2011, de plus en plus d'administrations locales ont commencé à appliquer le BBC. Le BBC est un système de planification, de budgétisation et de rapportage. Le plan pluriannuel (ajustable en fonction des nécessités) qui est établi durant la première année de chaque législature et qui s'étend sur six ans, en constitue le fondement et débouche sur les budgets annuels. La norme budgétaire en matière d'équilibre financier¹⁷ du BBC implique la réalisation annuelle d'un équilibre en base caisse (situation d'équilibre) et une marge d'autofinancement nulle ou positive à la fin de la période couverte par le plan pluriannuel sur six ans (équilibre 'structurel')¹⁸.

¹⁶ Voir BELFIUS, Une approche thématique des finances locales, Fiche 11 : Le nouveau « cycle de politique et de gestion » (BBC) des administrations locales flamandes.

¹⁷ Art. 14 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 25 juin 2010 relatif au cycle de politique et de gestion des communes, des provinces et des centres publics d'action sociale.

¹⁸ Il ne s'agit pas ici d'un solde structurel au sens de l'UE ou de la Section. En outre, la définition de l'équilibre structurel a été modifiée de manière limitée en vertu d'un Arrêté du Gouvernement flamand du 22 novembre 2003. Cet assouplissement implique qu'il est question d'équilibre structurel si l'administration démontre que la marge d'autofinancement serait supérieure ou égale à zéro si les dépenses temporaires, pour lesquelles l'administration a constitué des réserves spécifiques avant le 1^{er} janvier, n'étaient pas prise en compte. Cet assouplissement s'applique également à la condition supplémentaire pour les CPAS. Il convient de souligner à cet égard que ceci n'est pas autorisé pour les dépenses structurelles. Il ne s'agit donc pas de réserves générales ou de réserves pour une augmentation des cotisations de pension, des cotisations de responsabilisation ou des pensions de mandataires.

Le résultat en base caisse comprend le solde du budget d'exploitation, du budget d'investissement et du budget des liquidités (opérations d'emprunts et de financement), diminué des fonds affectés (moyens repris dans le plan pluriannuel et réservés à une affectation spécifique au cours des exercices suivants) et majoré du résultat cumulé des années antérieures. L'équilibre en base caisse s'inscrit dans le cadre de l'équilibre traditionnel « total général », à l'exception des moyens affectés qui n'y sont pas repris. Il convient de faire remarquer que des emprunts ne doivent plus être directement contractés pour des projets d'investissement spécifiques mais pour couvrir le déficit global (besoins de trésorerie). La marge d'autofinancement comprend le solde des dépenses et recettes d'exploitation en plus des dépenses périodiques d'emprunts et indique si une administration locale est financièrement en état de supporter de nouvelles dépenses (d'investissement) sans emprunts supplémentaires et dans quelle mesure l'excédent issu du fonctionnement courant peut supporter l'endettement total. Cet équilibre structurel s'apparente à l'obligation existant actuellement pour les communes et provinces d'atteindre un équilibre au niveau du service ordinaire. En outre, pour les CPAS, la somme des marges d'autofinancement de chaque année de la période de planning doit être positive, car on évite ainsi une liquidation forcée du patrimoine du CPAS.

Le BBC facilite le reporting selon le SEC95. En effet, il utilise un système général de compte qui peut être traduit en comptes SEC, qui comprend une subdivision fonctionnelle en domaines pouvant être traduits dans la classification selon les normes COFOG, ainsi que des codes sectoriels économiques qui correspondent également aux codes SEC. Etant donné que le BBC est basé sur des transactions, que le budget ordinaire n'est pas séparé du budget extraordinaire et que les soldes transférés ne sont pas pris en compte dans le calcul de la marge d'autofinancement pour l'évaluation de l'équilibre structurel, le BBC se rapproche un peu plus de l'imputation SEC95.

Lors de l'élaboration de leur budget 2014, les communes de la **Région wallonne** doivent satisfaire aux directives de la circulaire budgétaire de juillet 2013¹⁹ visant au respect des exigences budgétaires européennes et à une politique budgétaire plus sévère. En vertu de cette nouvelle circulaire, il est demandé aux communes wallonnes d'introduire un budget en équilibre pour l'exercice propre (selon la comptabilité traditionnelle et non en SEC95). Lorsque leur budget ne sera pas en équilibre, elles devront établir un plan de convergence qui conduise à un retour à l'équilibre et qui précise comment et dans quel délai cet équilibre doit être atteint.

Dans le cadre de cet objectif d'équilibre, quelques balises ont été posées concernant certaines dépenses :

- pour les communes (et leurs entités consolidées) en équilibre pour l'exercice propre, le **montant emprunté pour investissements** est limité à 180 euros par habitant et par an ou à la charge moyenne d'amortissement des cinq dernières années. Pour les communes (et leurs entités consolidées) présentant un déficit pour l'exercice propre, ce montant est limité à 165 euros par habitant et par an. Pour les communes (et leurs entités consolidées) soumises à un plan de gestion, le montant emprunté maximal est limité à 150 euros par habitant et par an ;
- les communes présentant un déficit pour l'exercice propre sont incitées à respecter trois balises supplémentaires (normes de dépenses) ; ces normes s'appliquent également aux entités consolidées. Le pourcentage de croissance du coût net des dépenses de personnel ne peut excéder 0,75% en plus de l'indexation limitée à 1%. Les crédits pour les dépenses de fonctionnement ne peuvent augmenter globalement que de 2% par rapport aux dépenses constatées du compte de 2012. Enfin, il est recommandé que la hausse de la dotation communale aux zones de police par rapport aux budgets ajustés des zones de police pour 2013 n'excède pas 1%. Une augmentation plus importante doit être justifiée.

¹⁹ Circulaire relative aux mesures prises par l'union européenne dans le cadre du contrôle et de la publicité des données budgétaires et comptables. Traduction des données comptables et budgétaires des pouvoirs locaux en SEC95.

Par ailleurs, des délais plus stricts s'appliquent également à l'introduction des budgets et des comptes. Par exemple, le collège des échevins doit préparer un projet de budget pour le 1^{er} octobre, qui doit être transmis à la Région wallonne²⁰. En même temps, le template d'une grille d'analyse pluriannuelle (sur trois ans) doit être transmis à la Région wallonne. Ceci doit permettre d'introduire le projet de plan budgétaire de l'ensemble des administrations publiques pour le 15 octobre.

En raison de la circulaire relative au budget 2014²¹, en plus de leur budget 2014 à proprement parler, présenté sous la forme traditionnelle, les communes de la **Région de Bruxelles-Capitale** devaient également en présenter un résumé transposé en SEC95 et l'introduire au conseil communal. De plus, des limitations budgétaires s'appliquent également au niveau des frais de fonctionnement, des frais de personnel, du niveau de la dette et des investissements. Par exemple, la dette ne peut en principe pas dépasser le niveau de fin 2012. Ces limitations ne sont comparables que dans une faible mesure aux balises budgétaires pour les communes wallonnes, car elles ont été fixées de manière moins stricte et ont été élaborées de façon moins détaillée, comme c'est le cas pour les investissements.

1.2.2.4 Passage du solde selon la comptabilité communale en solde de financement selon le SEC95

Le passage du solde du service ordinaire en solde de financement (SEC95) peut être présenté schématiquement comme suit :

Solde du service ordinaire (droits constatés nets/imputation)

+ recettes extraordinaires de transferts et d'investissements

- dépenses extraordinaires de transferts et d'investissements

- recettes ordinaires de remboursements d'emprunts

+ dépenses ordinaires de remboursements d'emprunts

²⁰ Une telle obligation ne s'applique pas aux administrations locales flamandes. Ces dernières ne doivent pas soumettre à l'autorité flamande leur plan pluriannuel ou leur budget avant l'approbation par le Conseil (au plus tard le 31 décembre N-1). Sur base du plan pluriannuel qui lui est fourni (actuellement jusqu'en 2019), l'autorité flamande dispose toutefois déjà d'un aperçu fiable de la future évolution budgétaire des pouvoirs locaux.

²¹ Ministère de la Région Bruxelles-Capitale, Administration des Pouvoirs locaux, Direction générale, Elaboration des budgets communaux pour l'exercice 2014, CIRC 2013/13 du 09/08/2013.

+ corrections liées aux différents moments d'imputation (par ex. additionnels à l'IPP)
+ corrections pour les opérations non financières transposées en opérations financières et inversement (par ex. superdividendes résultant de la vente d'actifs financiers ou plus-values de réévaluation, prises de participation et participations au capital requalifiées en transferts de capital)

= solde de financement (SEC95)

Un tableau de passage a également été développé pour la comptabilité BBC afin de calculer le solde de financement SEC. D'un point de vue schématique, ce solde peut être déduit du système BBC :

- en déduisant du résultat du budget d'exploitation les résultats de change et les plus-values réalisés ;
- en déduisant du résultat du budget d'investissement les recettes et dépenses liées à des participations financières ;
- en ne reprenant que les donations issues du budget des liquidités ;
- enfin, en additionnant ces trois résultats corrigés.

Outre les corrections dans les tableaux de passage, des corrections structurelles et ponctuelles doivent encore être apportées tant dans le système NCC que dans le système BBC pour le calcul du solde de financement SEC.

Les corrections structurelles sont liées aux flux entre différents niveaux de pouvoir – parmi lesquels certains n'appartiennent pas au périmètre des pouvoirs publics dans les comptes nationaux – et concernent notamment les additionnels à l'impôt des personnes physiques et les additionnels au précompte immobilier, pour lesquels les données enregistrées sur une base transactionnée, qui sont fournies par les niveaux de pouvoir supérieurs, sont utilisées.

Par ailleurs, des corrections ponctuelles qui concernent notamment la correction des superdividendes, sont apportées. Les superdividendes sont des dividendes distribués après la vente d'importantes participations (privatisation du Crédit communal de Belgique en 1997 et vente d'actions Telenet à Callahan en 2002) dans les différentes régions. Ils sont considérés, selon la méthodologie SEC95, comme le retrait de capital hors de l'entreprise concernée et n'ont pas d'impact sur le solde de financement.

Les différences d'imputation précitées entre les deux systèmes comptables entraînent en principe une détérioration du solde lors du passage du solde de la comptabilité communale en SEC95, car les investissements financés en particulier à l'aide d'emprunts ne sont enregistrés en comptabilité communale que graduellement à concurrence du montant des amortissements d'emprunts annuels et les opérations financières ne sont pas prises en considérations en SEC95 pour le solde de financement. Toutefois, si (la majeure partie de) l'investissement est réalisé à partir des recettes (taxes, subventions en capital octroyées par des niveaux de pouvoir supérieurs) de l'année concernée et si la dette diminue en raison de son amortissement annuel ou parce que de nouvelles dettes sont inférieures à l'amortissement en capital de l'année en question, l'impact sur le solde SEC est alors positif.

1.2.3 Les normes budgétaires des Pouvoirs locaux

Dans le cadre de ses précédents Avis, la Section a recommandé aux Pouvoirs locaux de réaliser un équilibre budgétaire en termes de comptabilité SEC95 en moyenne de cycle électoral, ce qui autorise de légers déficits au moment où il y a une accélération des investissements publics à condition que ceux-ci soient compensés par de légers surplus au cours de la même législature.

Une telle norme budgétaire trouve sa justification dans les deux principes suivants :

- L'équilibre budgétaire tel que défini dans les termes de la comptabilité SEC95, correspond à une situation où les dépenses sont entièrement financées par les ressources de l'année en cours et s'accorde ainsi avec le principe de soutenabilité budgétaire des Pouvoirs locaux ;
- Les surplus et déficits transitoires introduisent une flexibilité dans les normes budgétaires SEC pour tenir compte du cycle électoral des dépenses d'investissements des autorités locales, qui connaissent une accélération à la fin de la législature communale et un ralentissement au début de cette législature²². Ainsi, on évite que des objectifs trop rigides n'entraînent une baisse des investissements publics.

²² Contrairement à la comptabilité communale (budget ordinaire) qui répartit les dépenses d'investissements sur plusieurs années sous forme d'amortissements d'emprunts, la comptabilité SEC comptabilise la dépense d'investissement au moment où elle est réalisée, d'où des mouvements d'accélération et de ralentissement.

L'Accord de coopération du 13 décembre 2013 confirme le principe d'une flexibilité des normes relatives aux Pouvoirs locaux, en précisant que la Section examinera le comportement des Pouvoirs locaux en matière d'investissements lorsqu'il s'agira de proposer des objectifs budgétaires par niveau de Pouvoir.

Bien qu'il soit explicitement prévu que les budgets des différents niveaux de Pouvoir s'inscrivent dans le respect de l'équilibre des finances publiques, les normes qui s'appliquent aux Pouvoir locaux s'accompagnent d'une responsabilité budgétaire de l'autorité de tutelle, que sont les Régions, ainsi que d'une responsabilité du Pouvoir fédéral en cas d'identification d'un impact budgétaire nouveau de mesures prises par ce niveau de Pouvoir. Citons à cet effet les dispositions suivantes de l'Accord de coopération :

« Chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires (Article 3, AC 13/12/2013) »

« A cette occasion, elle (la Section) identifie, en cas d'écart constaté dans le résultat des pouvoirs locaux, la part de cet écart découlant de l'impact nouveau des mesures prises par l'Etat fédéral et dont la responsabilité n'incombe dès lors pas aux régions et communautés (Article 4, AC 13/12/2013) ».

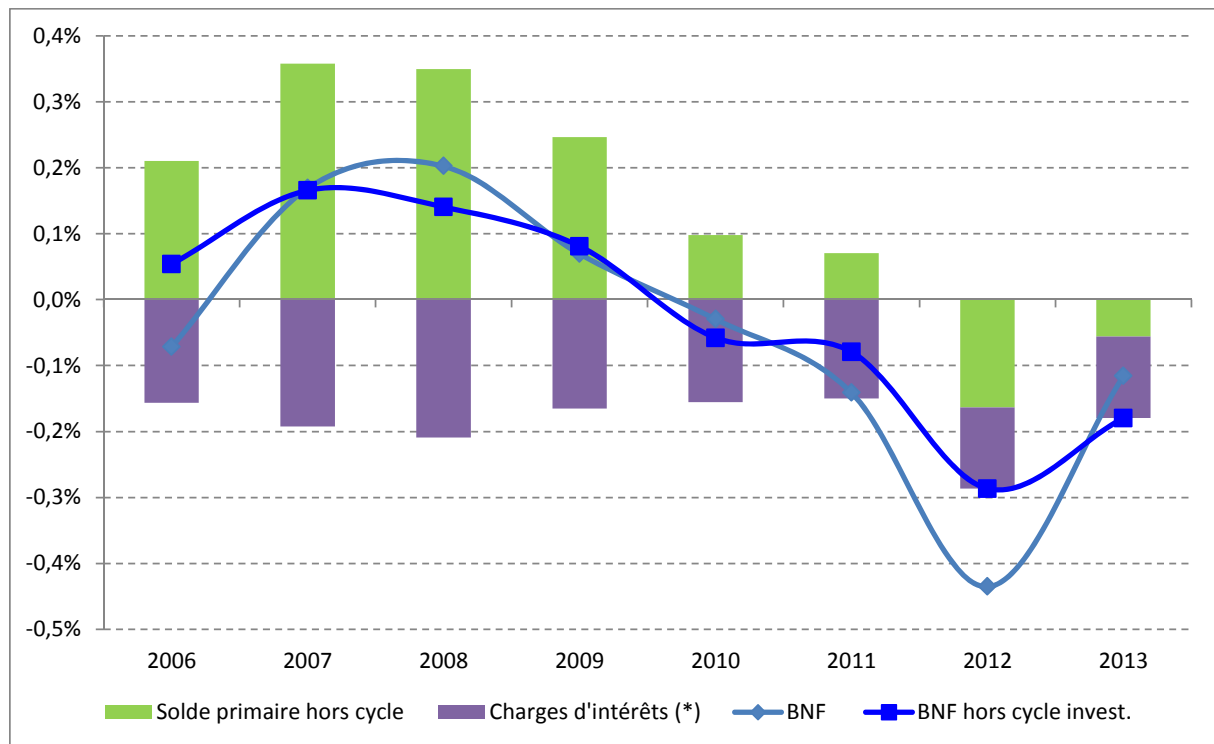
Ainsi, le respect de la trajectoire budgétaire globale des administrations publiques dépend de la réalisation des objectifs de chaque niveau de Pouvoir, en ce compris par les Pouvoirs locaux. Dans le cas où ces derniers ne réaliseraient pas les efforts nécessaires pour atteindre l'équilibre budgétaire, l'exécution de la trajectoire globale supposerait qu'un autre niveau de Pouvoir prenne des mesures pour compenser les écarts.

Lors de l'établissement de la trajectoire budgétaire des Pouvoirs locaux, il importe donc de connaître et de pouvoir identifier l'évolution attendue des principaux flux financiers entre les Pouvoirs locaux et les autres administrations, ainsi que l'impact nouveau tel qu'il est attendu pour autant qu'il soit direct et significatif, de mesures prises par le Gouvernement fédéral.

1.2.4 Evolution récente du solde budgétaire

Comme il ressort du graphique ci-dessous, le solde budgétaire (SEC) des Pouvoirs locaux s'est détérioré tout au long du dernier cycle électoral (2006-2012). Les surplus réalisés au début de la législature communale évoluent vers un déficit limité en 2010 et 2011. En 2012, le déficit se creuse nettement et la détérioration dépasse largement l'impact du cycle d'investissement, comme le montre l'évolution du BNF corrigé pour ce cycle²³. Les finances locales devraient quelque peu s'améliorer en 2013, mais un déficit subsisterait.

Graphique 3
Composantes des soldes de financement sur la période 2006-2013 (% de PIB)



Source : ICN, compte des administrations publiques, calculs propres.

(*) Influence sur le solde.

²³ Solde budgétaire dont on a retiré la composante cyclique des dépenses d'investissements. Ce solde est donc un peu plus favorable que le solde effectif en phase d'élections locales, tandis qu'il est un peu moins favorable au milieu de la législature communale.

La détérioration du solde budgétaire entre 2006 et 2012 réside dans la réduction progressive et continue du solde primaire (hors cycle investissement) quasiment depuis le début du cycle électoral, les charges d'intérêts étant en légère diminution sur cette période. Le résultat budgétaire en 2008 a été positivement influencé par un transfert en capital de l'ordre de 600 millions d'euros versé par la Communauté flamande aux Communes flamandes en tant que reprise de dette. Il s'agit toutefois d'une opération one-shot dont l'impact sur le solde a été ponctuel.

Une partie de l'évolution défavorable récente des finances locales peut sans doute être attribuée à l'impact de la faible croissance économique depuis 2009, laquelle a induit une augmentation des dépenses d'assistance sociale et un ralentissement dans la progression des bases imposables. Il faut toutefois relever que la détérioration du solde s'est amorcée avant la crise économique et s'est prolongée jusqu'à 2012 alors que les finances publiques belges s'inscrivaient déjà dans un programme d'ajustement budgétaire.

*Tableau 11
Comparaison des soldes budgétaires des Pouvoirs locaux et des objectifs budgétaires
(% de PIB)*

	<i>Réalisations</i>				<i>Estimations</i>
	2009	2010	2011	2012	2013
(1) BNF	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,4%	-0,1%
(2) Objectifs (*)	-0,2%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
<i>(1)-(2) Ecart</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,1%</i>	<i>-0,2%</i>	<i>0,0%</i>

Source: ICN, Programmes de stabilité de janvier 2010, avril 2011 et avril 2013, Budget initial 2014 (Exposé Général).

Il est intéressant de constater que, malgré leur dégradation continue, les soldes de financement des Pouvoirs locaux ont respecté les objectifs budgétaires attribués dans les différents programmes pour les années 2009, 2010 et 2011. C'est seulement en 2012, alors que le déficit s'est nettement creusé, qu'un dépassement de l'objectif a été constaté. L'explication réside dans le fait que les objectifs budgétaires ont été fixés avant la révision des comptes des Pouvoirs locaux par l'ICN en 2012. Cette révision, intervenue suite à l'amélioration de la méthodologie basée désormais sur les comptes des administrations locales, a conduit à une amélioration du solde des Pouvoirs locaux d'environ 0,2% du PIB, de sorte que les objectifs budgétaires 2009, 2010 et 2011 se sont révélés peu contraignants, mais seulement a posteriori.

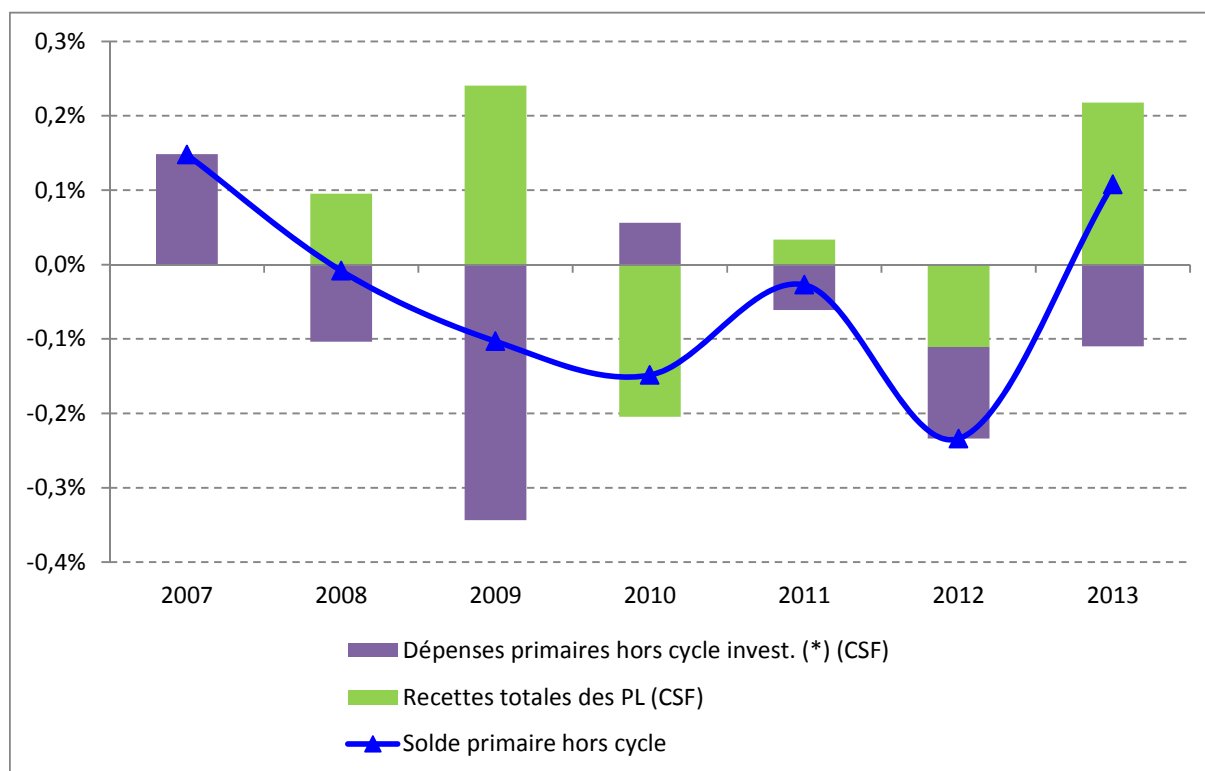
Sur base des perspectives économiques 2014-2019 du Bureau fédéral du Plan²⁴, le déficit des Pouvoirs locaux se réduirait en 2013, et ce grâce à une augmentation des transferts en provenance du Pouvoir fédéral (+0,1% du PIB), d'une légère hausse des recettes fiscales, de même que suite au repli des dépenses d'investissement en phase post-électorale. Cette amélioration permettrait aux Pouvoirs locaux d'atteindre l'objectif révisé de -0,1% de PIB, tel qu'il apparaît dans le dernier projet de budget (Budget initial 2014, Exposé Général).

Comme en témoigne le graphique ci-dessous, tant l'évolution des recettes que des dépenses des Pouvoirs locaux se caractérise par d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, d'où la difficulté d'identifier d'éventuelles tendances. Sur l'ensemble du cycle, il apparaît toutefois que les dépenses se sont accrues de l'ordre de 0,4% du PIB tandis que les recettes sont restées quasiment stables (+0,05% du PIB). L'accroissement des dépenses réside essentiellement dans une progression des rémunérations (+0,3% de PIB) qui est expliquée pour moitié par une augmentation des salaires et traitements bruts et pour moitié par une augmentation des cotisations sociales à charge des employeurs, cette dernière étant liée à la réforme des pensions des agents statutaires locaux.

La progression plus rapide que le PIB des différentes dépenses n'a donc pas été couverte par une augmentation des recettes. En 2012 en particulier, on enregistre à la fois une baisse des recettes et une augmentation des dépenses.

²⁴ Datant du 13 mars 2014.

Graphique 4
Variation annuelle du solde primaire (corrigé pour le cycle d'investissement)
et de ses composantes (en points de pourcentage du PIB)



Source : ICN, compte des administrations publiques, calculs CSF.

L'amélioration du solde primaire corrigé en 2013 serait permise par une augmentation du ratio des recettes, tandis que le ratio des dépenses continuerait à augmenter de manière sous-jacente, c'est-à-dire indépendamment de l'influence des variations de dépenses d'investissements.

1.2.5 Soldes budgétaires régionalisés

Le Tableau 4 illustre la répartition du solde de financement SEC des pouvoirs locaux par région. Le Tableau 5 va plus loin et indique la répartition par région en fonction des composantes des pouvoirs locaux. Etant donné que le taux de couverture des données est trop faible, il n'est pas encore possible d'effectuer cette répartition pour l'année 2012 dans les Comptes nationaux 2012.

Tableau 12
Répartition du solde des pouvoirs locaux par région (en millions d'euros)

	2010	2011	2012
Région flamande	136	-148	-777
<i>en % du PIB</i>	<i>0,04%</i>	<i>-0,04%</i>	<i>-0,21%</i>
<i>en % des recettes SEC (a)</i>	<i>0,6%</i>	<i>-0,6%</i>	<i>-2,9%</i>
Région wallonne	53	-173	-597
<i>en % du PIB</i>	<i>0,01%</i>	<i>-0,05%</i>	<i>-0,16%</i>
<i>en % des recettes SEC</i>	<i>0,8%</i>	<i>-2,5%</i>	<i>-8,3%</i>
Région de Bruxelles-Capitale	35	-59	-84
<i>en % du PIB</i>	<i>0,01%</i>	<i>-0,02%</i>	<i>-0,02%</i>
<i>en % des recettes SEC</i>	<i>1,26%</i>	<i>-2,00%</i>	<i>-2,62%</i>
Duitstalige Gemeenschap	-4	-5	-21
<i>en % du PIB</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,01%</i>
<i>en % des recettes SEC</i>	<i>-2,3%</i>	<i>-2,3%</i>	<i>-9,8%</i>
Total	220	-384	-1.478
Zones de police	-219	-199	-180
<i>en % du PIB</i>	<i>-0,06%</i>	<i>-0,05%</i>	<i>-0,05%</i>
Corrections statistiques	-107	62	21
<i>en % du PIB</i>	<i>-0,03%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,01%</i>
TOTAL	-106	-521	-1.637
<i>en % du PIB</i>	<i>-0,03%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>-0,4%</i>

Source : ICN, Comptes nationaux 2012.

(a) Il s'agit ici des recettes SEC de la Communauté flamande (Communauté + Région).

Tableau 13
Composantes du solde des pouvoirs locaux par région (en millions d'euros, sauf mention contraire)

	2010	en % du PIB	2011	en % du PIB	2012	en % du PIB
<i>Région flamande</i>	136	0,04%	-148	-0,04%	-777	-0,21%
Communes	-9	0,00%	-61	-0,02%		
CPAS	68	0,02%	-75	-0,02%		
Provinces	77	0,02%	-12	0,00%		
<i>Région wallonne</i>	53	0,01%	-173	-0,05%	-597	-0,16%
Communes	-2	0,00%	-85	-0,02%		
CPAS	71	0,02%	-80	-0,02%		
Provinces	-17	0,00%	-9	0,00%		
<i>Région de Bruxelles-Capitale et Commission communautaire commune</i>	35	0,01%	-59	-0,02%	-84	-0,02%
Communes	26	0,01%	-53	-0,01%		
CPAS	9	0,00%	-6	0,00%		
<i>Communauté germanophone</i>	-4	0,00%	-5	0,00%	-21	-0,01%
Communes	-4	0,00%	-3	0,00%		
CPAS			-1	0,00%		

Source : Comptes nationaux 2012.

Il ressort de ces tableaux qu'à partir de 2011, le déficit se manifeste au niveau de l'ensemble des composantes des pouvoirs locaux. Des déficits sont enregistrés tant au niveau des communes, des provinces et des CPAS des trois régions et de la Communauté germanophone, que des zones de police locale. Ces données ont déjà été discutées de manière approfondie dans l'Avis CSF de novembre 2013 (voir point 3.6, p. 125).

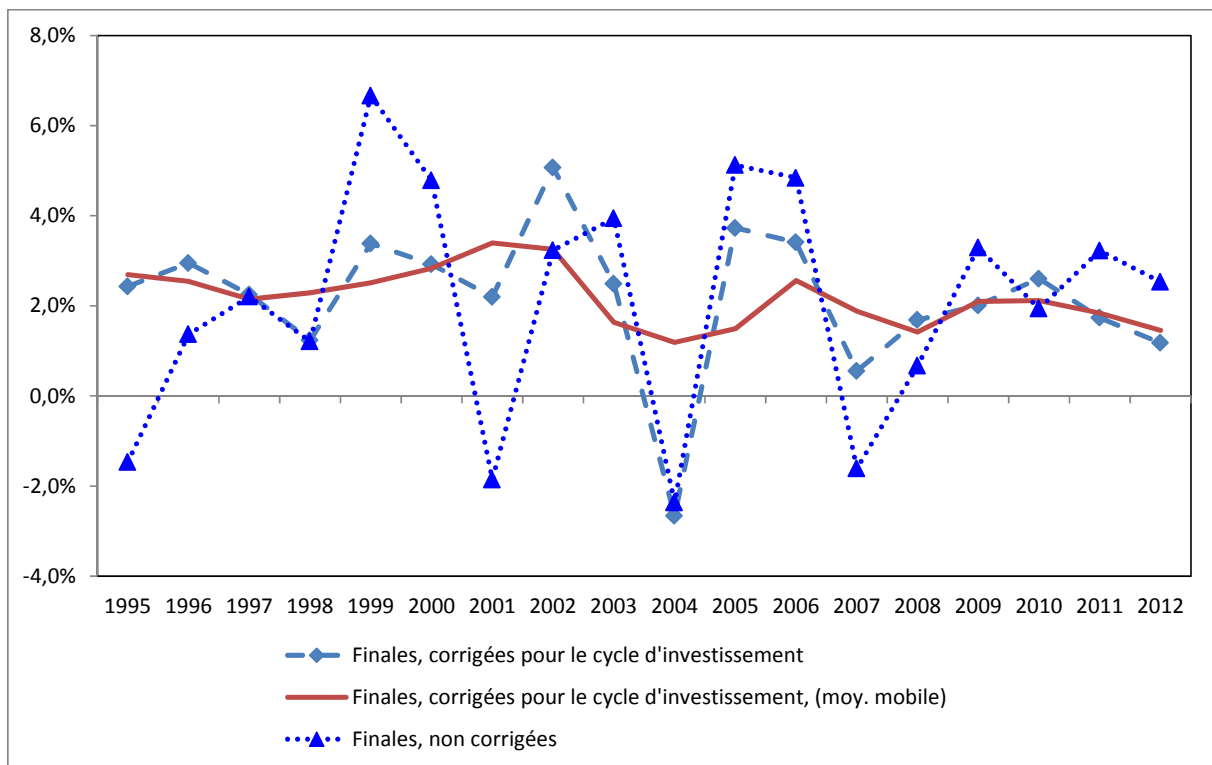
1.3 Dynamique des dépenses des Pouvoirs locaux

L'analyse de la dynamique des dépenses primaires des Pouvoirs locaux est basée sur une mise en perspective des évolutions récentes par rapport aux cycles électoraux précédents. Les dépenses sont définies ici en termes finaux, c'est-à-dire hors transferts aux autres Pouvoirs publics et correspondent au concept que l'on utilise habituellement au CSF²⁵. En outre, pour permettre une meilleure comparabilité des données dans le temps, une correction a été apportée aux dépenses avant 2002 pour tenir compte de l'impact de la réforme des polices de même que les opérations one-shot en dépenses ont été exclues.

²⁵ Ce concept est un peu plus proche de la réalité budgétaire que le SEC95. Ainsi, les dépenses de prestations sociales des Pouvoirs locaux n'incluent pas les pensions financées par le Pouvoir fédéral, les dépenses de capital incluent les cessions d'actifs et les rémunérations excluent les cotisations fictives (imputées).

L'analyse en longue période met tout d'abord en évidence le cycle électoral du rythme de progression des dépenses, avec une accélération au moment des échéances électorales (l'année d'élection et la précédente). Bien qu'il se caractérise par des taux de croissance relativement moins importants en fin de législature, le dernier cycle des dépenses d'investissement est tout aussi prononcé que les précédents mais, à la différence de ceux-ci, il se situe dans un contexte de ralentissement de la croissance économique et de légère réduction tendancielle des dépenses d'investissement (voir graphique en annexe).

Graphique 5
Evolution en volume des dépenses primaires () des Pouvoirs locaux*
(variation annuelle et moyenne mobile centrée)



Source: Calculs propres sur base de l'ICN.

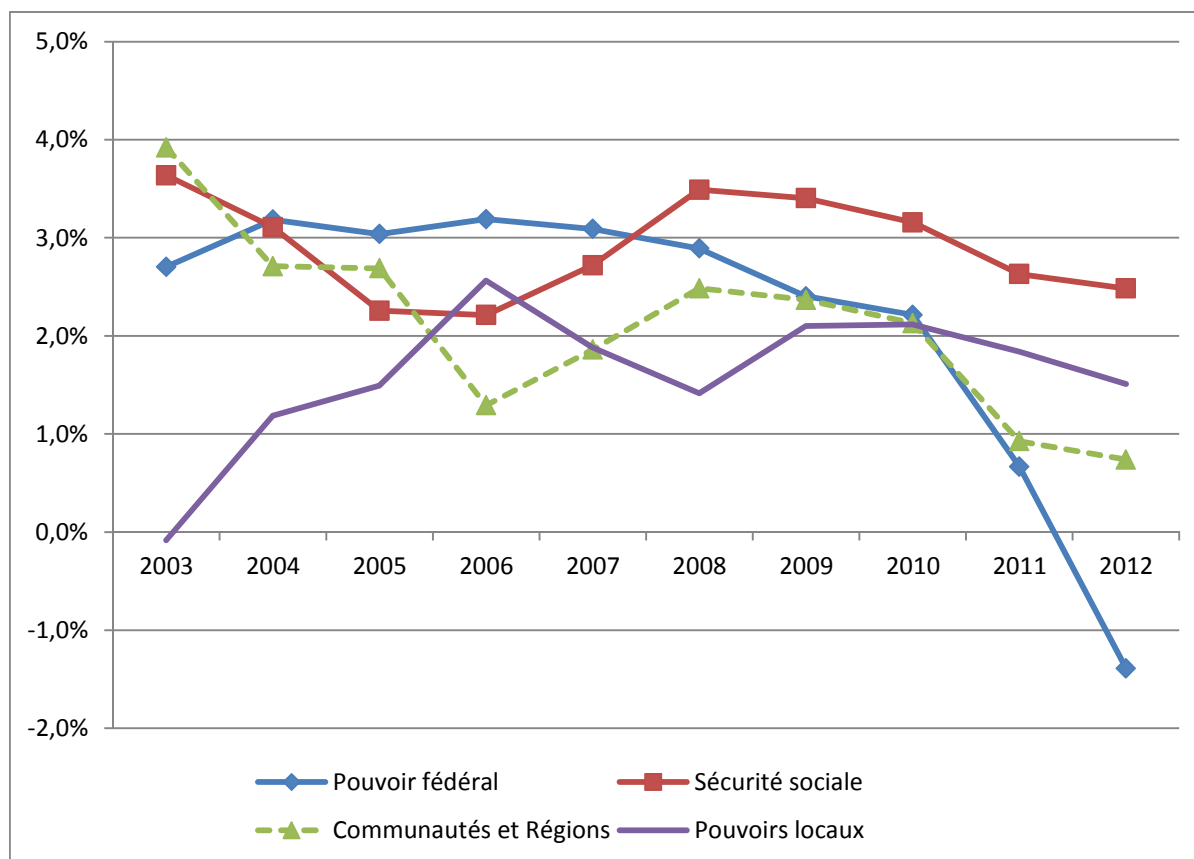
(*) Dépenses hors cotisations imputées, pensions publiques financées par le Gouvernement fédéral et cessions d'actifs, corrigées avant 2002 pour la réforme des polices, et déflatées, selon le cas, sur base de l'indice des prix à la consommation, l'indice d'indexation des rémunérations publiques et l'indice d'indexation des prestations sociales.

Se référant à l'évolution lissée des dépenses primaires en longue période (moyenne mobile), on observe globalement un ralentissement du rythme des dépenses au cours du dernier cycle électoral comparativement aux deux précédents. Celles-ci ont progressé de l'ordre de 1,6% en moyenne par an, alors qu'elles augmentaient historiquement à un rythme supérieur à 2%. Malgré cette moindre progression, on observe une augmentation du ratio des dépenses au cours du dernier cycle électoral car la croissance économique réelle (comme potentielle) s'est fortement ralentie. Ainsi, au cours de la période 2007-2012, la croissance des dépenses primaires a dépassé tant la progression du PIB réel, estimée à 0,8% en moyenne annuelle que celle du PIB potentiel estimée à environ 1,2%. A titre d'illustration, la progression du PIB réel au cours des deux législatures précédentes est estimée respectivement à 1,8% et 2,8% en moyenne par an.

Par ailleurs, en comparaison des évolutions observées dans les autres niveaux de Pouvoirs, caractérisées ces dernières années par la mise en œuvre de mesures d'assainissement budgétaire, les rythmes de progression observés au niveau des Pouvoirs locaux apparaissent comme relativement soutenus. Ainsi, entre 2009 et 2012, le taux de croissance annuel moyen des dépenses primaires corrigées²⁶ des administrations locales, de l'ordre de 1,8%, est supérieur à celui du Pouvoir fédéral (1,4%) et des Communautés et Régions (0,9%). Il reste inférieur à celui de la Sécurité Sociale (2,6%), mais ce dernier est en net ralentissement par rapport aux années précédentes (3,5% en moyenne sur la période 2006-2009).

²⁶ Il s'agit des dépenses définies en termes structurels, c'est-à-dire corrigées pour les opérations one-shots, les dépenses cycliques de chômage, les dépenses cycliques d'investissement.

Graphique 6
Rythmes de croissance comparés des dépenses primaires finales dans les sous secteurs
(variation en termes réels et moyenne mobile centrée)



Source : Calculs propres sur base de l'ICN

(*) Les dépenses sont définies ici en termes structurels, au départ des mêmes corrections que celles appliquées dans l'Avis de la Section de novembre 2013. En particulier, celles-ci sont corrigées pour l'investissement des Pouvoirs locaux, les dépenses cycliques de chômage, les réductions de précompte professionnel accordées par le Pouvoir fédéral, etc.

La composition de la croissance des dépenses primaires des Pouvoirs locaux a par ailleurs évolué. Ce sont surtout les rémunérations et les prestations sociales qui ont soutenu la croissance des dépenses lors du dernier cycle électoral, tandis que les achats de biens et services (consommation intermédiaire), les subventions et les investissements ont nettement moins progressé que dans le passé. On note également une forte progression des transferts versés par les administrations locales aux ménages et aux institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBL). Etant donné le poids relativement faible de cette catégorie dans les dépenses totales, celle-ci ne contribue encore que marginalement à leur augmentation.

Tableau 14
Variation annuelle moyenne et contribution par sous période des dépenses primaires, analyse par composante (*)

	Taux de croissance annuels moyens			Contributions à la croissance cumulée		
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Pouvoir locaux	2,5%	2,3%	1,6%	16,1%	14,9%	10,2%
* Rémunérations	2,2%	2,9%	2,1%	7,7%	10,2%	7,5%
* Prestations sociales	2,9%	-1,3%	3,0%	1,7%	-0,7%	1,4%
- prestations en nature	1,0%	0,8%	2,7%	0,5%	0,3%	1,1%
- prestations en espèces	9,7%	-8,5%	4,3%	1,3%	-1,0%	0,4%
* Subventions aux entreprises	9,6%	9,2%	-5,0%	0,7%	1,0%	-0,6%
* Achats de biens et services	3,7%	3,1%	0,9%	3,6%	3,2%	0,9%
* Investissements	2,4%	1,4%	0,1%	2,1%	1,2%	0,1%
* Autres	0,8%	0,0%	2,3%	0,3%	0,0%	0,8%

Source : ICN, Compte des administrations publiques, calculs propres.

(*) Dépenses hors cotisations imputées, pensions publiques financées par le Pouvoir fédéral et cessions d'actifs, corrigées pour le cycle d'investissement des PL, et pour la réforme des polices (avant 2002), et déflatées selon les indices d'indexation des dépenses publiques.

Compte tenu de leur rythme de croissance soutenu et de leur influence sur la progression récente des dépenses, les rémunérations et les prestations sociales font l'objet d'un examen détaillé dans les paragraphes qui suivent.

1.3.1 Les dépenses de rémunérations

Sur base des comptes nationaux détaillés, on distingue, dans les dépenses de rémunérations deux composantes que sont les salaires et traitements bruts, et les cotisations sociales à charge des employeurs (cf. tableau ci-dessous). Ces dernières sont constituées en majeure partie des cotisations versées par les Pouvoirs locaux à destination des autres administrations publiques, soit pour l'essentiel à l'ONSS et ONSSAPL pour le financement des pensions des fonctionnaires locaux et des pensions des travailleurs contractuels dans le secteur local. Une part relativement marginale est également destinée au Pouvoir fédéral pour le financement du Fonds de la police intégrée qui verse notamment les pensions des agents de la police locale. Les cotisations sociales patronales à destination des autres secteurs comptabilisent les versements effectués par certains Pouvoirs locaux auprès d'organismes privés chargés du paiement des pensions de leurs agents.

La progression des rémunérations lors du dernier cycle électoral s'explique en partie par une augmentation significative des cotisations sociales patronales, laquelle intervient en 2012 suite à l'implémentation d'une réforme visant à assurer le financement pérenne des pensions des fonctionnaires locaux (loi du 24 octobre 2011). Cette réforme, ainsi que les différents modes de financement des pensions locales seront décrits de manière plus systématique et détaillée dans la seconde partie de cet Avis. Retenons ici que la réforme a pour conséquence un élargissement du périmètre d'action de l'ONSSAPL et une augmentation des cotisations versées par les Pouvoirs locaux à cette institution, partiellement compensée par une réduction des contributions versées dans le cadre des autres modes de financement des pensions. Cette réforme n'étant pas encore entrée en rythme de croisière en 2012, il faut s'attendre également à une influence sur les rémunérations au cours des prochaines années.

Tableau 15
Evolution respective des salaires et traitements bruts et des cotisations sociales lors du dernier cycle électoral (variation annuelle moyenne en volume)

(% de variation, sauf mention contraire)	2007-2012	2007-2009	2010-2012
Rémunération des salariés (*)	2,1%	1,8%	2,5%
<u>Salaires et traitements bruts</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>
<i>Salaires et traitements bruts par tête (**)</i>	0,4%	0,1%	0,7%
<i>Emploi salarié (**)</i>	1,2%	1,5%	0,9%
<u>Cotisations sociales à la charge des employeurs</u>	<u>4,3%</u>	<u>2,9%</u>	<u>5,7%</u>
A destination des administrations publiques	5,6%	3,0%	8,4%
A destination des autres secteurs	-7,3%	2,3%	-16,1%

Source : ICN, compte des administrations publiques.

(*) Rémunérations hors cotisations imputées et déflatées selon l'indice d'indexation des rémunérations publiques.

(**) Contribution à la progression des salaires et traitements bruts.

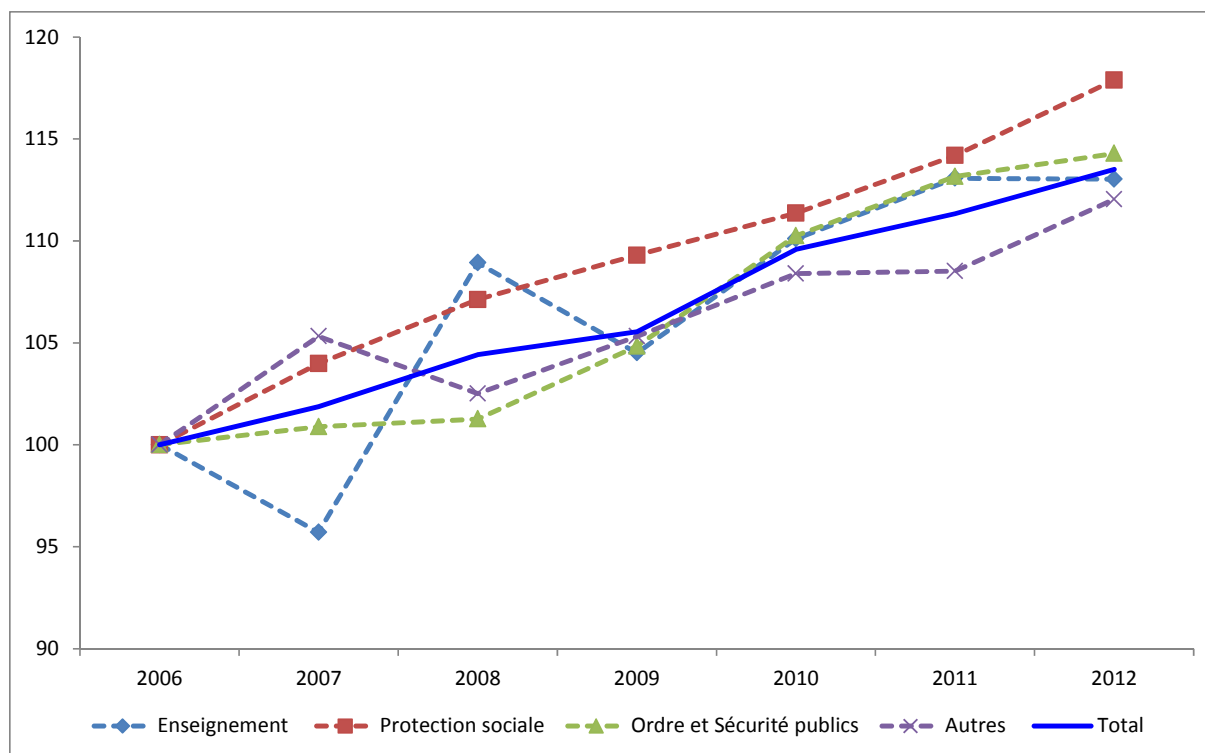
Les salaires et traitements bruts des administrations locales ont également progressé, de l'ordre de 1,6% par an en termes réels, en grande partie sous l'impulsion de l'augmentation de l'emploi salarié (contribution pour deux tiers environ sur l'ensemble du cycle électoral). Bien que l'on observe un ralentissement comparativement aux précédentes législatures communales, les Pouvoirs locaux enregistrent, de même que les Communautés et Régions, une progression soutenue de l'emploi public. Ainsi, les effectifs auraient augmenté de 1,2% en moyenne par an entre 2006 et 2012 dans les administrations locales, comme dans les administrations des entités fédérées, tandis que l'on constate une diminution annuelle moyenne de l'emploi public de l'ordre de 1,3% par an dans l'Entité I sur la même période²⁷. Un ralentissement semble néanmoins se marquer au cours de la sous-période triennale 2010-2012 par rapport à la sous-période 2007-2009, tant au niveau des Pouvoirs locaux que des Communautés et Régions (croissance annuelle moyenne des effectifs inférieure à 1%).

L'évolution des dépenses de rémunération par catégorie de fonction, selon la classification 'COFOG' des dépenses primaires met par ailleurs en évidence que les dépenses de rémunérations ont le plus augmenté dans le secteur de la protection sociale, suivi des fonctions ordre et sécurité public et enseignement, tandis que les rémunérations des autres fonctions (appareil administratif, affaires économiques, loisirs culture et culte...) augmentent moins vite que le total. Concernant les rémunérations dans l'enseignement, la forte augmentation en 2008 provient d'une progression des rémunérations dans l'enseignement primaire et secondaire, dans les trois Communautés et en particulier en Communauté flamande.

Les dépenses de rémunérations liées à la protection sociale correspondent en grande partie aux frais de personnel des CPAS, lesquels représentent une partie importante des dépenses totales des CPAS compte tenu de leurs missions d'aide sociale en nature (soins à domicile, repas chaud, crèches, maisons de repos...). A ce titre, ces dépenses de rémunération prennent en quelque sorte la forme de prestations sociales indirectes.

²⁷ Sur base des données ICN relatives à l'emploi salarié dans le secteur des administrations publiques.

Graphique 7
Ventilation fonctionnelle des dépenses de rémunérations et évolution
lors du dernier cycle électoral (2006=100)(*)



Source : ICN, compte des administrations publiques, calculs propres.

(*) Rémunérations hors cotisations imputées.

1.3.2 Les dépenses de prestations sociales

Les prestations sociales des Pouvoirs locaux concernent essentiellement (pour les trois quart environ) les prestations qui peuvent être assimilées aux CPAS, à savoir l'attribution du revenu d'intégration, l'accueil des réfugiés, et les prestations d'aide sociale en nature (intervention financière indirecte, à savoir dans les frais médicaux, d'hébergement, de transport,...). Ceci semble logique dans la mesure où les CPAS exercent dans chaque commune les missions liées à la politique sociale locale. Le paiement du revenu d'intégration et l'accueil des candidats réfugiés sont des missions spécifiques pour lesquelles les Pouvoirs locaux sont mandatés par le Gouvernement fédéral et reçoivent un transfert financier. Les prestations d'aide sociale en nature relèvent des missions générales des CPAS et dépendent des choix spécifiques des autorités locales.

Vu leur caractère assez diversifié, les prestations des CPAS sont potentiellement influencées par la conjoncture économique, les évolutions démographiques mais aussi les décisions prises par les autres niveaux de Pouvoir en matière de politique de l'emploi (limitation des allocations de chômage dans le temps, allongement du stage d'insertion professionnelle des jeunes,...) et en matière de politique d'asile (accueil des réfugiés).

Les pensions publiques directement à charge des autorités locales représentent environ 20% des prestations totales, et ne reflètent qu'une faible partie des pensions versées aux agents des administrations locales (fonctionnaires et contractuels).

Tableau 16
Prestations sociales des Pouvoirs locaux (hors pensions financées par le Pouvoir fédéral)
(pourcentage de variation annuelle, sauf mention contraire)

	Parts total 2012	Evolution annuelle moyenne		
		2007-2012	2007-2009	2010-2012
Prestations sociales des Pouvoirs locaux	100,0%	3,0%	2,4%	3,6%
Prestations en nature (CPAS)	18,8%	4,3%	4,1%	4,4%
Prestations en espèce	81,2%	2,7%	2,0%	3,4%
(1) Pensions (hors part subventionnée)	23,4%	-2,4%	-3,3%	-1,6%
(2) Allocations familiales	2,6%	2,2%	1,7%	2,7%
(3) Revenu d'intégration	39,9%	6,2%	8,2%	4,3%
(4) Autres prestations (surtout accueil réfugiés)	15,3%	4,2%	-1,6%	10,4%
<i>Prestations assimilées aux CPAS (*)</i>	<i>74,0%</i>	<i>5,5%</i>	<i>5,2%</i>	<i>5,8%</i>
<i>Prestations hors CPAS</i>	<i>26,0%</i>	<i>-1,8%</i>	<i>-2,4%</i>	<i>-1,2%</i>

Source : ICN, compte des administrations publiques, calculs propres.

(*) Il s'agit précisément des prestations en nature, du revenu d'intégration et des autres prestations, dont l'essentiel serait attribuable à l'accueil des réfugiés.

La progression des prestations sociales sur la période 2007-2012 s'explique uniquement par l'augmentation des prestations des CPAS, lesquelles connaissent toutes une augmentation soutenue en termes réels. Les dépenses de pensions publiques à charge des Pouvoirs locaux diminuent en termes réels, ce qui doit être mis en relation avec la réforme des pensions du personnel des administrations locales et la centralisation de ces prestations au niveau de l'ONSSAPL.

L'impact de la réforme des pensions sur les finances locales sera examiné dans la partie 3, de même que sera réalisée une comparaison des dépenses des CPAS avec les transferts reçus par le Gouvernement fédéral.

1.4 La dynamique des recettes

A l'image de la démarche suivie pour examiner les dépenses, l'évolution récente des recettes est mise en perspective par rapport aux deux précédents cycles électoraux. Les recettes correspondent à la définition utilisée habituellement pour les Avis de la Section²⁸.

Tableau 17
Evolution des recettes par sous périodes () (variations en % du PIB)(*)*

	1994-2000	2000-2006	2006-2012
Recettes en définition CSF	-0,4%	0,5%	0,1%
Recettes fiscales et parafiscales propres	-0,2%	0,3%	0,0%
Additionnels au précompte immobilier	0,0%	0,1%	0,0%
Additionnels à l'IPP	-0,2%	0,2%	-0,1%
Autres taxes et cotisations	0,0%	0,0%	0,0%
Autres recettes propres	0,0%	-0,1%	0,0%
Transferts des autres administrations publiques	-0,3%	0,2%	0,1%
En provenance du Gouvernement fédéral	0,1%	0,2%	0,0%
En provenance des Régions et Communautés	-0,4%	0,1%	0,1%
En provenance de la Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%

Source : ICN, Compte des administrations publiques.

(*) Recettes hors cotisations imputées, hors financement des pensions par le Gouvernement fédéral, y compris cessions d'actifs, et non corrigées pour l'impact de la réforme des polices en 2002, d'où l'augmentation des transferts du Pouvoir fédéral sur la sous-période 2000-2006.

²⁸ Les cotisations imputées sont exclues des recettes, de même que le transfert (fictif) du coût des pensions publiques financées par le Pouvoir fédéral, tandis que les cessions d'actifs sont rajoutées.

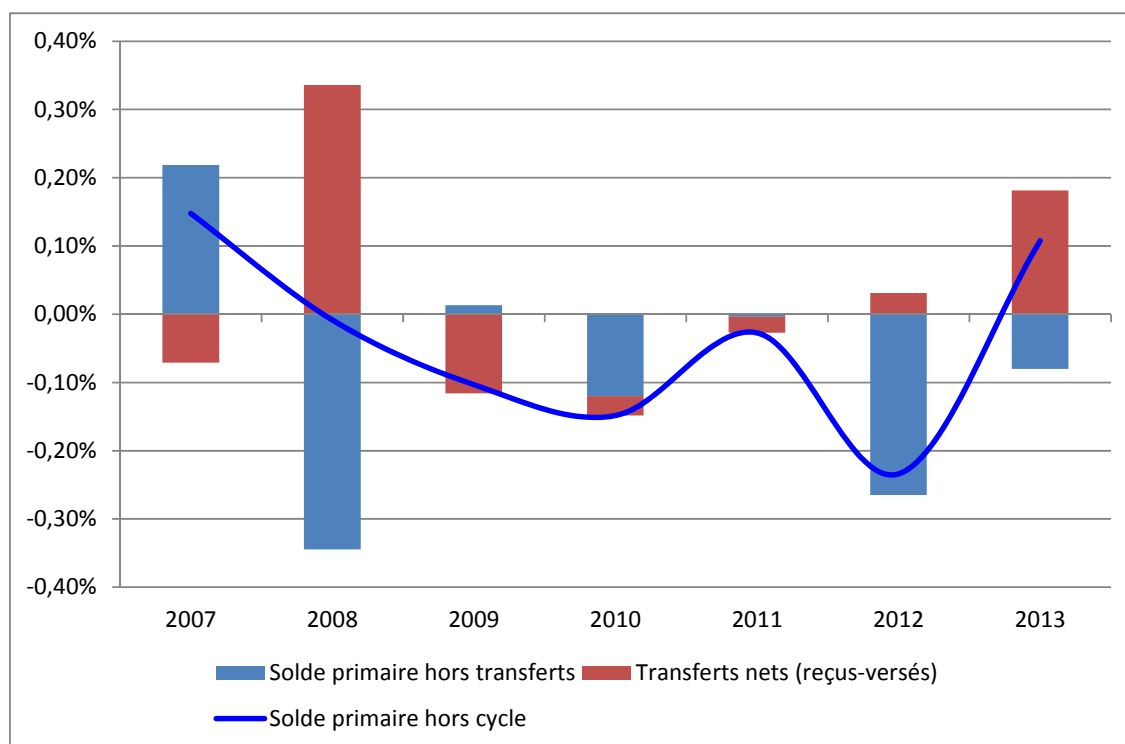
Bien qu'elles se caractérisent par des variations annuelles parfois très importantes, les recettes présentent une très grande stabilité en pourcentage du PIB sur l'ensemble du dernier cycle électoral. Elles ont progressé d'à peine 0,1 point de pourcentage de PIB, sous l'effet d'une légère progression des transferts en provenance des Communautés et Régions. Cette quasi-stabilisation des recettes se distingue quelque peu des deux cycles précédents, caractérisés successivement par une réduction et une augmentation des recettes.

Pour une évaluation correcte de la politique fiscale communale, il convient néanmoins d'envisager l'évolution des recettes fiscales, dont les principales sont les taxes additionnelles, comparativement à celle de leur base imposable respective. La stabilité relative des recettes d'additionnels à l'IPP et au Pri (en pourcentage du PIB) peut en effet masquer des évolutions opposées des taux d'additionnels appliqués au niveau communal d'une part et du produit de l'Impôt des Personnes Physiques et du Précompte Immobilier d'autre part, ce dernier étant influencé respectivement par les décisions fiscales du Pouvoir fédéral et des Régions. Cette question, qui est étroitement liée aux externalités fiscales verticales, est traitée au début de la partie suivante.

1.5 Le rôle des transferts versés aux et reçus des autres administrations publiques

L'analyse macroéconomique des recettes qui termine cette première partie peut être utilement complétée par le graphique suivant, lequel met en évidence la contribution, à la variation du solde primaire hors cycle, des transferts nets reçus par les Pouvoirs locaux (transfert reçus des autres APU – transferts versés aux autres APU).

Graphique 8
Variation annuelle du solde primaire hors cycle d'investissements, et de ses composantes
(en points de pourcentage du PIB)



Source : ICN, compte des administrations publiques, calculs propres

Il apparaît que les transferts nets ont contribué à l'amélioration du solde des Pouvoirs locaux en 2013, tandis que le solde primaire hors transferts s'est détérioré plus avant. On observe en effet en 2013 une augmentation significative des transferts versés par le Gouvernement fédéral aux Pouvoirs locaux (+0,1% du PIB). Celle-ci traduit surtout un mouvement de rattrapage des transferts non versés en 2012, notamment au titre du produit des amendes aux zones de polices, des subsides aux grandes villes ou de la dotation au Fonds Mazout.

2 ANALYSE DES FLUX FINANCIERS SUSCEPTIBLES D'INFLUENCER L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES POUVOIRS LOCAUX

La présente partie de le rapport analyse de manière plus approfondie certains flux en provenance de et vers les pouvoirs locaux. Toutefois, il n'est techniquement pas possible de cartographier tous les éléments qui ont un impact potentiel sur la situation budgétaire des pouvoirs locaux et qui peuvent expliquer le déficit de ces derniers, et ce pour diverses raisons.

Premièrement, la situation budgétaire des pouvoirs locaux est influencée par tant d'éléments qu'il est impossible de vérifier l'impact de chaque mesure fédérale ou régionale sur les pouvoirs locaux. La présente partie esquisse toutefois un aperçu – même s'il est incomplet – de quelques flux importants entre les pouvoirs locaux et d'autres pouvoirs publics ainsi que d'éventuelles mesures ayant eu un impact à cet égard.

Deuxièmement, de nombreuses données statistiques qui permettraient d'obtenir un aperçu complet de la situation financière des pouvoirs locaux, font défaut. L'ICN a récemment commencé à publier les soldes des pouvoirs locaux par région et par composante (voir 1.2.5 supra) ; ces données représentent une nette avancée mais ne suffisent pas encore pour compléter l'analyse. En particulier, des données font défaut en ce qui concerne les flux entre pouvoirs locaux (le présent rapport contient une estimation de certains flux) et il n'existe encore aucun aperçu du profil des dépenses des différentes composantes des pouvoirs locaux.

Par ailleurs, il est également très difficile de cartographier de manière complète et à court terme l'ensemble des flux en provenance de et vers les pouvoirs locaux.

Par conséquent, la présente partie constitue un chapitre essentiellement informatif dont l'objectif est de fournir un premier aperçu des flux les plus importants en provenance de et vers les pouvoirs locaux ainsi que de la situation budgétaire des pouvoirs locaux.

Le texte qui suit examine plus en détail les flux suivants : les recettes fiscales des pouvoirs locaux (additionnels à l'IPP, centimes additionnels au précompte immobilier, etc.), les transferts de revenus des Communautés et Régions aux pouvoirs locaux, les contributions des pouvoirs locaux à la sécurité sociale en matière de pensions, le financement des zones de police locale et des CPAS. Enfin, la réforme imminente des services d'incendie est brièvement explicitée.

2.1 Recettes fiscales

2.1.1 Additionnels IPP

2.1.1.1 Concept par exercice fiscal et recette en comptabilité nationale

Dans le compte SEC95 des Pouvoirs locaux, les recettes comptabilisées au titre d'additionnels communaux regroupent les additionnels perçus au cours d'une année, lesquels se rapportent essentiellement à deux exercices fiscaux. Comme l'illustre le tableau ci-dessous pour l'année 2012, les recettes inscrites en 2012 dans la comptabilité SEC95 se composent d'une part des additionnels perçus sur les déclarations enrôlées²⁹ les 6 premiers mois de 2012, qui correspondent encore à l'exercice fiscal 2011, et, d'autre part, des additionnels perçus sur les déclarations enrôlées au cours des 6 derniers mois de 2012 et qui se rapportent alors essentiellement à l'exercice fiscal 2012. Plus marginalement, les recettes SEC95 enregistrent également l'impôt perçu avec retard, c'est-à-dire qui se rapporte à des déclarations antérieurement enrôlées.

Tableau 18
Principes méthodologiques des recettes d'additionnels en comptabilité nationale et des additionnels en définition fiscale

Additionnels communaux	Exercice fiscal correspondant	Période	Base
Additionnels Communaux IPP perçus en 2012 (ICN)	Enrôlements exercice 2012 (revenus 2011)	Pour la période du 30/06/2012 au 31/12/2012	Produit de l'impôt des déclarations enrôlées 6 premiers mois 2012
	Enrôlements exercice 2011 (revenus 2010)	Pour la période du 01/01/2012 au 30/06/2012	Produit de l'impôt des déclarations enrôlées 6 derniers mois 2012
	Perception exercices antérieurs (revenus années antérieures)		Produit de l'impôt relatif à des déclarations antérieurement enrôlées
Additionnels IPP correspondants à l'exercice 2012	Enrôlements exercice 2012 (revenus 2011)	Du 30 /06/2012 au 30/06/2013	Produit de l'impôt correspondant à l'exercice 2012 (droits constatés)

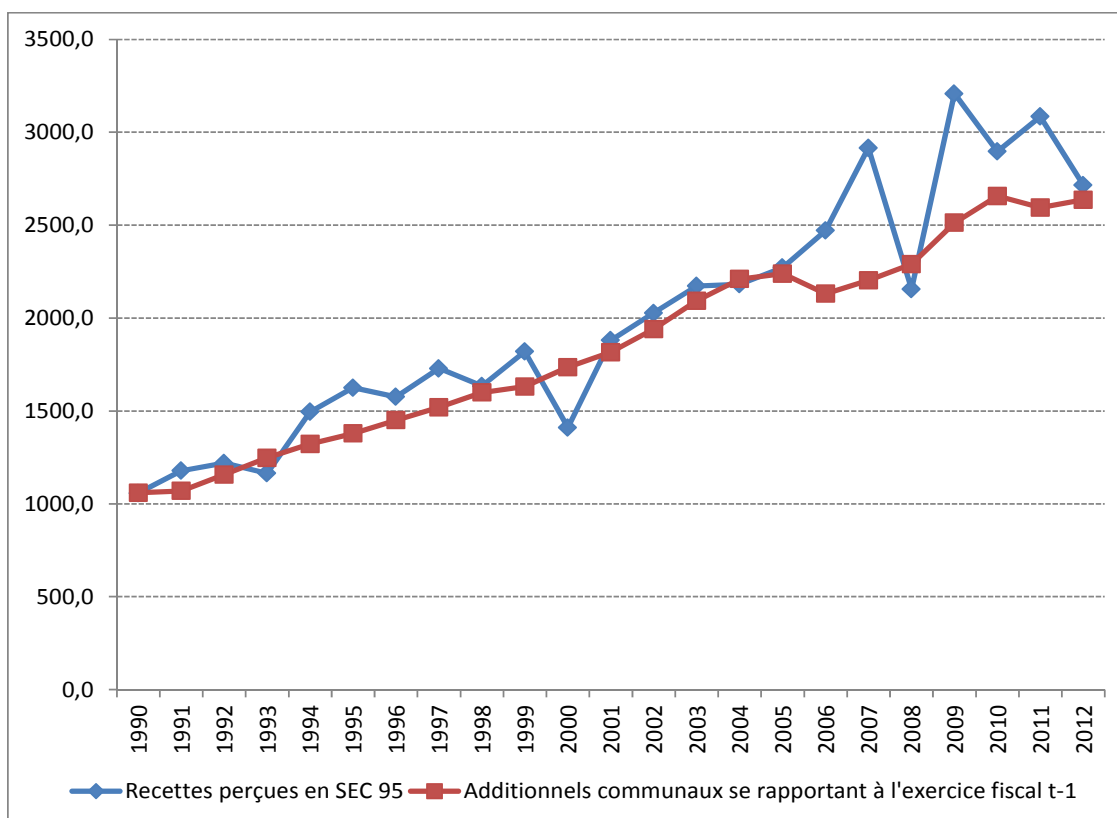
²⁹ Dans la mesure où l'impôt enrôlé est perçu (remboursé) avec un délai de deux mois, une année d'enrôlement correspond 'théoriquement' au concept SEC95 qui décale de deux mois l'enregistrement des recettes IPP par rapport à l'année civile (Janvier et Février de l'année t+1 sont enregistrés dans l'année t).

La base des additionnels enregistrés en comptabilité nationale est constituée d'une partie du produit de l'impôt de l'exercice 2011 et d'une partie du produit de l'impôt de l'exercice 2012 (proportionnellement aux déclarations enrôlées en 2012). Elle se répartit ainsi sur deux exercices fiscaux et ne correspond à aucun concept fiscal au sens strict, c'est-à-dire utilisable pour une évaluation de la politique fiscale. De la même manière, les additionnels en SEC95 ne peuvent être utilisés comme référence pour un calcul exact de la pression fiscale (taux implicites d'imposition) car il est impossible de leur attribuer une base fiscale.

Compte tenu de leur définition, les recettes d'additionnels IPP en comptabilité nationale sont influencées par l'accélération ou le ralentissement des enrôlements à l'IPP au cours d'un exercice fiscal, contrairement aux additionnels 'fiscaux' qui se rapportent à un seul exercice fiscal. Ainsi, les modifications qui sont intervenues ces dernières années dans le rythme d'enrôlement de l'IPP ont conduit à des variations importantes des recettes en SEC95 par les Pouvoirs locaux au titre d'additionnels, largement amplifiées par rapport à l'évolution des additionnels par exercice.

Graphique 9

Recettes d'additionnels communaux en SEC95 et additionnels communaux selon la définition fiscale (millions euros) ()*



Source : ICN, Comptes des administrations publiques et SPF Finances, Service d'Etudes.

(*) Les additionnels communaux en définition fiscale correspondent, pour chaque année (t) de perception SEC95, à l'exercice fiscal (t-1).

Avant 2005, on observait en effet un certain parallélisme dans les additionnels, qu'ils se rapportent à un seul exercice fiscal (définition fiscale) ou qu'ils soient étalés sur deux exercices (comptabilisation SEC95), ce qui traduisait une certaine stabilité dans le rythme des enrôlements. Au cours des dernières années, les recettes perçues en SEC présentent des variations importantes, au-delà de l'évolution tendancielle des additionnels fiscaux, dont un tassement est observé entre 2006 et 2007. La progression particulièrement importante des recettes SEC95 en 2009 est le résultat de l'accélération des enrôlements au cours de cette même année, laquelle était présentée comme un des aspects du plan fédéral au profit de la relance économique.

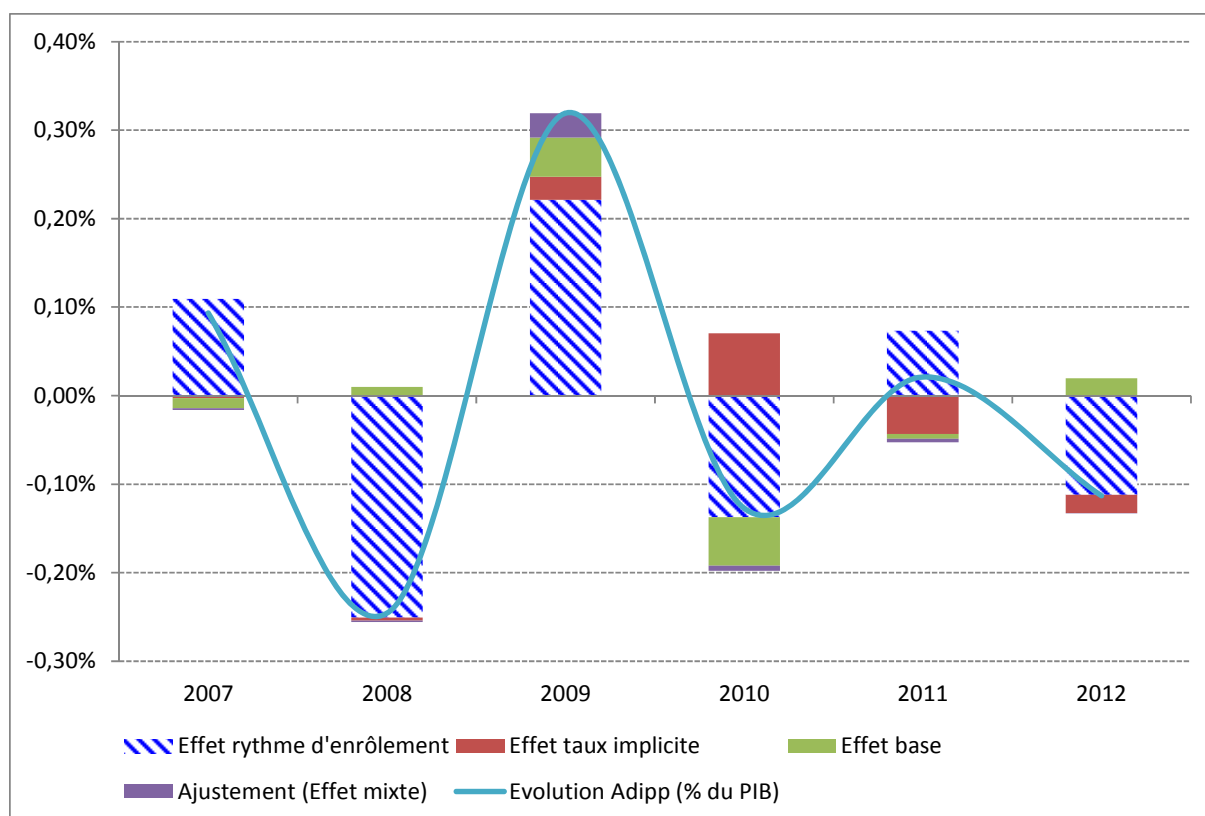
2.1.1.2 Analyse de la politique fiscale communale

Des principes méthodologiques exposés ci-dessus, il ressort que pour l'évaluation de la politique fiscale, et/ou des externalités fiscales entre le fédéral et les Pouvoirs locaux, il convient de se référer aussi aux additionnels communaux par exercice d'imposition. C'est en effet sur cette base que peut être mesurée l'évolution de la fiscalité communale (taux implicite), et l'impact éventuel des mesures fédérales relatives à l'IPP.

A cet effet, un exercice a été réalisé au cours du dernier cycle électoral, qui consiste à présenter l'évolution des recettes d'additionnels IPP communaux en SEC95 (en % du PIB) comme le résultat de trois effets (effet de taux implicite, effet de base ou de composition et effet 'rythme de versement') et d'un ajustement statistique.

L'effet taux implicite concerne l'évolution des additionnels attribuable aux variations du taux implicite de taxation, à savoir le rapport entre les additionnels par exercice d'imposition et le produit de l'impôt dû au niveau fédéral correspondant au même exercice fiscal. L'effet de base ou de composition fait référence aux modifications éventuelles de la part de l'IPP global³⁰ dans le PIB. Enfin, l'effet 'rythme de versement' indique l'impact sur les recettes SEC95 d'additionnels communaux (en % du PIB) des modifications dans le rapport entre les montants d'additionnels perçus en comptabilité nationale et les additionnels par exercice d'imposition. L'ajustement statistique, assez marginal, résulte des effets mixtes et du fait que l'on combine ici des notions fiscales et macroéconomiques.

Graphique 10
Décomposition de la variation annuelle des recettes d'additionnels communaux SEC95 (en % du PIB)



Source : Calculs propres sur base de ICN, SPF Finances.

³⁰ Il s'agit du produit global de l'impôt qui se rapporte à un exercice fiscal.

Au cours des dernières années, les variations des recettes d'additionnels communaux IPP sont déterminées essentiellement par les modifications du rythme des enrôlements à l'impôt des personnes physiques. On note des effets de base plus importants en 2009-2010, qui sont à mettre en relation avec les fortes variations conjoncturelles au cours de ces années. On note également une contribution positive du taux de taxation implicite en 2010, suivie d'une baisse de celui-ci en 2011 et 2012.

2.1.2 Précompte immobilier et taxe de circulation

Les recettes fiscales provenant de taxes additionnelles aux impôts régionaux peuvent être divisées en deux catégories : d'une part, les additionnels au précompte immobilier et d'autre part, le décime additionnel à la taxe de circulation.

Tableau 19
Evolution des transferts fiscaux des Communautés et Régions aux pouvoirs locaux
(en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Additionnels au précompte immobilier	1,14%	1,12%	1,13%	1,18%	1,18%	1,19%	1,18%
Décime à la taxe de circulation (10% en plus du montant de la taxe)	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
Total transferts fiscaux C&R	1,18%	1,16%	1,16%	1,22%	1,22%	1,24%	1,22%

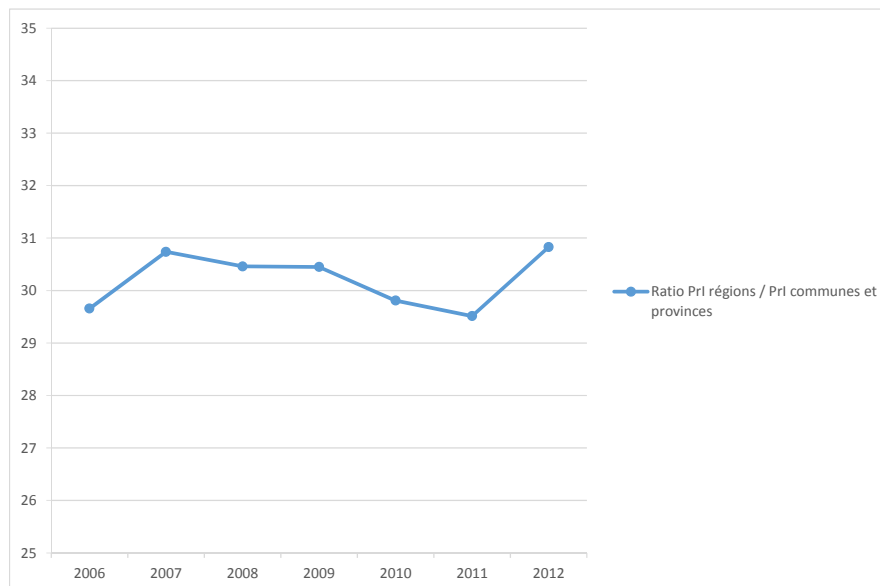
Source : ICN Comptes des Administrations publiques (2012).

La recette fiscale la plus importante des pouvoirs locaux est constituée par les additionnels au précompte immobilier (voir Graphique 1 et Tableau 9). Ces additionnels se composent tant des additionnels provinciaux que communaux. Les additionnels sont perçus sur le prélèvement de base de la région³¹ et peuvent varier par province et par commune.

³¹ 2,5% en Flandres, 1,25% en Wallonie et 1,25% à Bruxelles (source : Mémento fiscal, octobre 2013).

Il ressort clairement du Graphique 11 que le ratio entre la base (à savoir le précompte immobilier des régions) et les additionnels des communes et des provinces est resté relativement constant au cours des dernières années. Le ratio entre ces deux éléments a fluctué aux alentours de 30. Durant les années précédentes, la croissance de la base a été systématiquement plus forte que celle du produit des additionnels des communes et des provinces, d'où la tendance légèrement baissière. La hausse en 2012 résulte du fait que le précompte immobilier perçu par les régions a légèrement diminué, tandis que le produit du précompte immobilier au niveau des communes et des provinces a encore légèrement augmenté.

Graphique 11
Précompte immobilier : ratio entre le prélèvement de base des régions et les additionnels des communes et des provinces



Source : ICN, Comptes des Administrations publiques 2012 et calculs propres.

Depuis 1999, la Communauté flamande perçoit elle-même le précompte immobilier. Par conséquent, c'est également la Communauté flamande qui se charge de transférer les additionnels aux provinces et communes flamandes. Etant donné que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas encore choisi de percevoir elles-mêmes cet impôt, les additionnels au précompte immobilier sont transférés aux communes et aux provinces par le SPF Finances.

En outre, les régions versent également la taxe de circulation complémentaire aux communes. Dans chaque région, les communes prélèvent depuis bien longtemps déjà un décime additionnel à la taxe de circulation ; en d'autres termes, le montant de la taxe perçue par les régions est majoré de 10% en faveur des communes. Il ressort du Tableau 19 que ces transferts ne représentent qu'une fraction des recettes fiscales

des pouvoirs locaux et qu'ils sont restés constants en % du PIB durant l'intégralité de la période observée.

2.2 Transferts des Communautés et Régions

Les transferts de revenus des Communautés et Régions³² aux pouvoirs locaux constituent une source de revenus très importante pour les pouvoirs locaux ; en effet, 40% des ressources des pouvoirs locaux proviennent des Communautés et Régions (voir Graphique 1 et Tableau 9). Ces transferts de revenus sont traités ci-après en accordant une attention particulière au fonctionnement des fonds des communes et des provinces ainsi qu'à quelques autres dotations essentielles.

L'importance de ces transferts est illustrée au Tableau 20. Il ressort des comptes nationaux 2012, lesquels ne contiennent que les transferts totaux pour l'ensemble des entités fédérées, que ces transferts se sont élevés à 2,30% du PIB en 2012.

Il ressort également du Tableau 20 que cette importante source de revenus a légèrement diminué durant la période 2009-2011. Afin de pouvoir établir les causes de ce recul, il est toutefois nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie par région et (le cas échéant) par communauté.

Tableau 20
Evolution des transferts de revenus non fiscaux des communautés et régions aux pouvoirs locaux, en % du PIB (ICN)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autres transferts de revenus	2,09%	2,22%	2,15%	2,21%	2,18%	2,17%	2,28%	2,35%	2,31%	2,27%	2,30%

Sources : Comptes des Administrations publiques (2012), compte des pouvoirs locaux.

³² Bien que les régions disposent du pouvoir de tutelle sur les pouvoirs locaux, il s'agit ici effectivement de transferts en provenance tant des régions que des communautés. En effet, les communautés transfèrent différentes ressources aux pouvoirs locaux dans le cadre de la compétence en matière d'enseignement.

Afin de pouvoir effectuer une analyse détaillée par région et communauté, il convient d'utiliser les données de la Base documentaire générale (BDG)³³, étant donné que, jusqu'à présent, les comptes nationaux individuels par communauté et région ne sont pas encore disponibles à l'ICN. Bien que les données de la Base documentaire générale ne correspondent pas à 100% aux comptes nationaux³⁴, elles constituent une transition entre les informations figurant dans les budgets des entités concernées et les données SEC95 finales qui sont utilisées pour établir les comptes nationaux.

Le Tableau 21 donne un aperçu des transferts de revenus aux pouvoirs locaux par Communauté et Région. L'écart entre les transferts de revenus selon la BDG et selon l'ICN (voir Tableau 20) est traité en annexe (voir 3.2).

Tableau 21
Evolution des transferts de revenus non fiscaux aux pouvoirs locaux
par communauté et région en % du PIB (BDG)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Communauté flamande	1,18%	1,22%	1,21%	1,13%	1,17%	1,17%	1,23%
Région wallonne	0,48%	0,49%	0,50%	0,53%	0,51%	0,50%	0,50%
Région de Bruxelles-Capitale	0,11%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%	0,12%	0,13%
Communauté germanophone	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
Communauté française	0,49%	0,49%	0,51%	0,52%	0,52%	0,49%	0,50%
Commissions communautaires (COCOF, VGC & COCOM)	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Total transferts de revenus aux pouvoirs locaux	2,28%	2,34%	2,36%	2,33%	2,35%	2,31%	2,37%

Sources : Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009, Rapport annuel BDG 2008 et ICN.

(a) Pour il s'agit des données de clôture : pour les années précédentes, il s'agit à chaque fois des réalisations de l'année en question.

³³ La Base documentaire générale a été créée par l'Accord de Coopération du 1^{er} octobre 1991 et est responsable de la gestion des statistiques des finances publiques belges en matière de recettes, dépenses, opérations de caisse et opérations de trésorerie (voir <http://www.begroting.be/FR/figures/Pages/databank.aspx>).

³⁴ Les faibles écarts statistiques entre la Base documentaire générale et les comptes nationaux sont attribuables aux corrections effectuées par l'ICN afin d'obtenir les données en SEC95. L'Annexe 1 explicite l'écart entre les transferts non fiscaux des Communautés et Régions aux pouvoirs locaux selon l'ICN et selon la BDG.

Le texte qui suit aborde distinctement les régions et la Communauté germanophone ; pour ce faire, les données de la BDG sont utilisées et les transferts les plus importants aux pouvoirs locaux, dont les fonds des communes et des provinces, sont discutés. Les transferts de la Communauté française aux pouvoirs locaux dans le cadre de la compétence en matière d'enseignement sont également brièvement traités.

2.2.1 Communauté flamande (Communauté et Région)

Les transferts de revenus de la Communauté flamande à ses pouvoirs locaux pour la période 2006-2012 sont illustrés au Tableau 22. Le total des transferts de revenus s'élevait en 2012 à 1,23% du PIB (contre 1,18% du PIB en 2006). Il est important de faire remarquer que les transferts dans le cadre de la compétence communautaire en matière d'enseignement sont également repris dans les différents transferts illustrés au Tableau 22. Les catégories « communes », « provinces » et « non ventilé » comprennent les postes « contributions aux traitements du personnel enseignant » et « contributions aux autres frais de fonctionnement de l'enseignement ». Ainsi, la catégorie « non ventilé » se compose essentiellement des transferts dans le cadre de la compétence en matière d'enseignement. A titre informatif, une ligne illustrant la proportion des transferts liés à la compétence « enseignement » dans les transferts totaux de la Communauté flamande, a été ajoutée au tableau. Au total, ces transferts s'élevaient en 2012 à 0,38% du PIB, dont la majeure partie se composait de contributions aux traitements du personnel enseignant.

A l'exception de l'année 2009, les transferts de la Communauté flamande aux pouvoirs locaux ont connu une croissance constante. Le recul des transferts en 2009 peut s'expliquer par une chute considérable des transferts à d'autres pouvoirs locaux ainsi qu'à une légère diminution des transferts spécifiques aux communes.

Tableau 22
Evolution des transferts de revenus non fiscaux de la Communauté flamande aux pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Transferts de revenus aux pouvoirs locaux	1,18%	1,22%	1,21%	1,13%	1,17%	1,17%	1,23%
Non ventilé	0,38%	0,37%	0,41%	0,40%			
Aux provinces et communes - non ventilé (b)					0,38%	0,38%	0,38%
Aux provinces	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Aux communes	0,67%	0,66%	0,71%	0,69%	0,72%	0,70%	0,73%
Aux polders et wateringén (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aux ASBL des pouvoirs locaux	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
A d'autres pouvoirs locaux	0,09%	0,16%	0,06%	0,00%	0,03%	0,04%	0,07%
<i>P.m. transferts liés à la compétence communautaire en matière d'enseignement (d)</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,37%</i>	<i>0,37%</i>	<i>0,38%</i>

Sources : Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009, Rapport annuel BDG 2008 et ICN.

- (a) Pour 2012, il s'agit des données de clôture : pour les années précédentes, il s'agit à chaque fois des réalisations de l'année en question.
- (b) A partir de 2010, le poste « non ventilé » est remplacé par le poste « aux provinces et communes – non ventilé », qui comporte plus de détails.
- (c) Après 2010, ce poste n'a plus été repris dans le rapport annuel de la BDG.
- (d) Les transferts relatifs à la compétence communautaire en matière d'enseignement sont donnés séparément à titre informatif. Ces informations sont toutefois incomplètes pour la période 2006-2009. Durant cette période, la majeure partie des transferts dans le cadre de la compétence liée à l'enseignement a en effet été classée dans la catégorie « non ventilé » qui ne comporte pas de données supplémentaires.

2.2.1.1 Transferts aux communes

Les transferts aux communes (0,73% du PIB) se composent principalement de dotations générales (0,62% du PIB en 2012) ; il s'agit des moyens que les communes reçoivent notamment du Fonds des communes et du « Stedenfonds » (Fonds flamand des villes). Par ailleurs, aux transferts aux communes s'ajoutent différentes dotations spécifiques (0,04% du PIB en 2012).

Outre le financement général et spécifique, les communes reçoivent également des moyens limités pour le financement des frais de fonctionnement de l'enseignement communal et le financement des traitements de leur personnel enseignant. Les transferts dans le cadre de la compétence en matière d'enseignement s'élevaient à 0,06% du PIB en 2012 et ne représentaient donc qu'une fraction des transferts aux communes.

Il ressort du Tableau 22 que ces transferts ont connu une croissance constante au cours des dernières années – à l’exception de 2009 et 2011 – et s’élèvent à 0,73% du PIB en 2012. Dans les deux cas, la baisse des transferts aux communes est due à une légère diminution des dotations spécifiques de la Communauté flamande à ses communes (à savoir -0,04% du PIB en 2009 et 2011).

2.2.1.1.1 Fonds des communes

La dotation générale du Fonds flamand des communes est de loin le transfert le plus important de la Communauté flamande aux communes. Cette dotation a été profondément réformée par le décret du 5 juillet 2002³⁵ réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes. Ce décret est entré en vigueur en 2003 (la dotation de départ s’élevait à 1,543 milliard d’euros) et stipule que la dotation du Fonds des communes doit être au moins égale au montant versé l’année précédente, adapté à un pourcentage d’évolution. A partir de 2005, ce pourcentage d’évolution est de 3,5%, sauf mention contraire (pour 2004, ce pourcentage était de 3,26%).

Durant la période 2005-2012, ce pourcentage d’évolution n’a pas été modifié et la dotation n’a en soi pas non plus été réduite. Cela signifie que, durant cette période, la dotation du Fonds des communes a augmenté annuellement et n’a pas non plus fait l’objet de mesures d’économie. La dotation définitive du Fonds des communes versée en 2012 était de 2,098 milliards d’euros.

A partir de l’année budgétaire 2013, la dotation au Fonds des communes est toutefois ajustée. Jusqu’à l’année budgétaire 2016 incluse, la dotation du Fonds des communes est réduite³⁶ afin de financer l’audit externe des pouvoirs locaux qui est prévu au budget général des dépenses de la Région flamande. Le pourcentage d’évolution de 3,5% est maintenu pour l’instant (voir notamment budget initial 2014).

³⁵ MB du 31 août 2002.

³⁶ Les montants suivants sont portés en déduction : 261.000 euros en 2013, 522.000 euros en 2014, 783.000 euros en 2015 et 1.044.000 euros en 2016 (voir article 3/1 du décret réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes).

Après avoir calculé la dotation générale et la part de l'ensemble des communes dans le Fonds, on applique ensuite le système de garantie³⁷ ainsi qu'une correction pour les taux d'imposition trop faibles³⁸, de sorte que la dotation définitive par commune puisse être fixée. Cette dotation définitive doit toutefois encore être répartie entre la commune en question et son CPAS. Le décret prévoit que 8% de la dotation de la commune est automatiquement versé au CPAS concerné. Il est possible de modifier ce pourcentage, mais uniquement si la commune et son CPAS trouvent un accord à ce sujet.

2.2.1.1.2 Dotation additionnelle au Fonds flamand des communes en compensation de la suppression de la taxe Elia

Depuis 2008, la dotation du Fonds des communes est majorée d'une dotation qui doit compenser les communes pour la perte liée à la suppression anticipée de la taxe Elia³⁹ par la Communauté flamande. Le gouvernement flamand a voulu éviter que la suppression de cette taxe ait un impact négatif sur les communes et a donc prévu une dotation compensatoire.

³⁷ Ce système prévoit qu'une commune ne peut recevoir de dotation inférieure à la somme de la part dans le Fonds des communes en 2002 (hors éventuelle part supplémentaire exceptionnelle), du droit de tirage issu du fonds d'investissement 2002 (hors éventuel droit de tirage supplémentaire exceptionnel), de la part garantie issue du « Sociaal Impulsfonds » de 2002 et de la part supérieure à la garantie issue du « Sociaal Impulsfonds » de 2002. Si malgré tout des communes reçoivent moins que la recette garantie, la dotation de ces communes est augmentée à l'aide de moyens prélevés sur la dotation des communes qui reçoivent une dotation supérieure à la garantie (voir art. 10 du décret réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes).

³⁸ La part communale des communes dans lesquelles les taux d'imposition des additionnels à l'impôt des personnes physiques ou les additionnels au précompte immobilier sont inférieurs à respectivement 5% et 700 centimes additionnels est diminuée (voir art. 11 du décret réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes).

³⁹ Il s'agissait d'une taxe fédérale sur la distribution de l'électricité via Elia (le gestionnaire du réseau à haute tension), qui devait compenser la perte de dividendes pour les communes suite à la libéralisation du marché de l'électricité.

Depuis le budget 2011, cette dotation additionnelle s'élève à 83 millions d'euros (ce montant était égal à la réduction de charges résultant de la suppression de la taxe Elia) et n'a plus été indexée depuis lors⁴⁰. Ceci a compensé en premier lieu l'indexation du montant prévu pour l'année budgétaire 2009 qui a été versé anticipativement et indexé à l'occasion du second contrôle budgétaire 2008, bien qu'il s'est avéré au final que l'inflation de 2009 était légèrement négative. Par ailleurs, le gouvernement flamand avait décidé de ne pas indexer les crédits autres que les crédits de traitement dont ressort cette compensation, tant en 2009 et 2010 qu'en 2011. Par conséquent, la Communauté flamande a ramené cette dotation à 83 millions d'euros en 2011 pour les raisons péciées (voir budget initial 2011, exposé par programme – Affaires administratives).

2.2.1.1.3 Fonds des villes

Outre le Fonds des communes, les pouvoirs publics flamands ont également créé le Fonds flamand des villes via le décret du 13 décembre 2002⁴¹. Ce fonds a pour objectif de soutenir une politique urbaine durable visant à contrer l'exode urbain et à renforcer l'assise démocratique dans les villes. La particularité de ce Fonds des villes est que les moyens sont uniquement répartis entre les deux grandes villes que sont Anvers et Gand, les centres urbains (Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Sint-Niklaas et Turnhout) et la Commission communautaire flamande (pour Bruxelles-Capitale).

Les moyens du Fonds des villes doivent être utilisés par les communes concernées et la Commission communautaire flamande (VGC) afin de réaliser les objectifs suivants :

- améliorer la viabilité des villes, aussi bien au niveau de la ville que du quartier ;
- contrer la dualisation ;
- améliorer la qualité de l'administration..

⁴⁰ Selon l'art. 19bis du décret du 5 juillet 2002, la dotation additionnelle doit être au moins égale à la dotation de l'année précédente, bien que le pacte local stipulait que la contribution serait portée à 124,5 millions d'euros en 2010 (+25 millions d'euros en 2008, +41,5 millions d'euros en 2009 et +41,5 millions d'euros en 2010) et serait ensuite indexée.

⁴¹ MB du 29 janvier 2003.

Sur la base d'un contrat de gestion⁴² conclu entre la ville (ou la VGC) et le gouvernement flamand, ce dernier octroie une promesse de subvention à cette ville pour un montant égal aux droits de tirage cumulés pour la durée du contrat de gestion.

Tout comme le Fonds des communs, le Fonds des villes est entré en vigueur en 2003 (avec un montant de base de 102,5 millions d'euros) et les moyens évoluent annuellement à concurrence d'un certain pourcentage qui est également de 3,5% depuis 2005⁴³. La dotation du Fonds des villes s'élevait à 136,9 millions d'euros dans le budget 2012.

Durant la période 2005-2012, le pourcentage d'évolution est également resté inchangé à 3,5%. En d'autres termes, les moyens du Fonds des villes ont connu une croissance constante pendant la période que nous considérons (2006-2012). Seuls les moyens prélevés du Fonds pour la communication ont légèrement diminué au cours des dernières années (2011-2014).

Selon l'amendement au décret du 13 décembre 2002⁴⁴, un contrat de gestion explicite ne doit plus être conclu entre la ville (pour la VGC, le contrat de gestion est toujours d'application) et le gouvernement flamand à partir de 2014. Dans le cadre de la réduction des charges liée aux plans, il a en effet été décidé qu'il suffit pour la ville de déclarer, lors de l'établissement de son cycle de politique et de gestion, qu'elle exécutera les objectifs du Fonds des villes

2.2.1.1.4 Autres dotations

Outre les dotations issues du Fonds des communes et du Fonds des villes, la Communauté flamande transfère également d'autres moyens aux communes, tels que les subsides d'investissement et diverses indemnités spécifiques pour la réalisation de projets dans certains domaines de politique de la Communauté flamande.

⁴² L'art. 12 du décret réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds ». (Fonds flamand des Villes) contient une liste d'exigences qui doivent figurer dans un tel contrat de gestion.

⁴³ Cette évolution diffère légèrement de celle du Fonds des communes : notamment, le montant pour le Fonds des villes durant l'année t est égal à la somme du montant pour le Fonds des villes durant l'année t-1 et du prélèvement « communication » t-1, multipliée par le paramètre d'évolution et ensuite diminué à nouveau à concurrence du prélèvement « communication » prévu pour l'année t.

⁴⁴ Voir décret du 21 juin 2012 modifiant diverses dispositions du décret du 13 décembre 2002 (MB du 4 juillet 2012).

Par ailleurs, un pacte local a été conclu en 2008 entre la Communauté flamande, les communes et les provinces. L'élément essentiel de ce pacte est la reprise par la Communauté flamande de la dette des communes et CPAS concernés à concurrence d'un montant maximal de 100 euros par habitant. Ce transfert de capital s'élevait à 621 millions d'euros, en échange de quelques engagements fiscaux de la part des communes (dont la suppression de la taxe forfaitaire sur les immondices et des taxes sur les bureaux et sur le personnel occupé, l'engagement de ne pas lever de taxes communales forfaitaires supplémentaires, etc.). La dotation additionnelle en compensation de la suppression de la taxe Elia (voir 2.2.1.1.2) faisait également partie de ce pacte local.

2.2.1.2 Transferts aux provinces

Il ressort clairement du Tableau 22 que les provinces reçoivent beaucoup moins de moyens que les communes. En 2012, les transferts totaux ne l'élevaient qu'à 0,03% du PIB. Ces moyens se composent principalement de moyens reçus pour le Fonds des provinces (financement global), majorés de quelques faibles dotations. En raison d'une disposition décrétole (voir *infra*), les moyens que les provinces reçoivent du Fonds des provinces ont légèrement diminué en % du PIB en 2010. Les provinces reçoivent également des moyens – même s'ils sont très limités – dans le cadre de la compétence communautaire liée à l'enseignement.

2.2.1.2.1 Fonds des provinces

Le décret du 29 avril 1991⁴⁵ relatif au Fonds flamand des provinces a été modifié par le décret du 22 décembre 2006⁴⁶ réformant le décret relatif au Fonds flamand des provinces. Le décret modifié stipule que la dotation du Fonds doit augmenter systématiquement de 3,5% à partir de 2007⁴⁷. Deux exceptions ont été prévues dans le décret à cet égard :

- Année budgétaire 2010 : le décret fixe la dotation à 86,3 millions d'euros (soit 3 millions d'euros de moins que le montant qui serait transféré si le paramètre d'évolution était appliqué) ;

⁴⁵ MB du 8 juin 1991.

⁴⁶ MB du 29 juin 2006.

⁴⁷ Auparavant, le pourcentage d'évolution de l'année t du Fonds des provinces était égal au ratio de l'indice des prix à la consommation du mois de mars de l'année t-1 par rapport à celui du mois de mars de l'année t-2.

- Année budgétaire 2013 : en raison d'une adaptation du décret, la dotation n'est pas ajustée au pourcentage d'évolution⁴⁸.

Tout comme le Fonds des communes, la dotation du Fonds des provinces est réduite chaque année à partir de l'année budgétaire 2013 jusqu'à l'année budgétaire 2016 incluse⁴⁹. Ces diminutions doivent servir à financer l'audit externe des pouvoirs locaux.

A partir de l'année budgétaire 2014, les moyens du Fonds des provinces chutent de manière substantielle. Premièrement, la dotation n'est de nouveau plus ajustée au paramètre d'évolution de 3,5% ; deuxièmement, à titre de mesure d'économie (récurrente), la dotation est réduite de 20 millions d'euros et diminue finalement à nouveau, cette fois en raison d'une réforme interne de l'Etat⁵⁰, à concurrence de 35,1 millions d'euros.

Contrairement au Fonds des communes, le Fonds des provinces s'avère faire l'objet d'une mesure d'économie du niveau de pouvoir supérieur à partir de l'année budgétaire 2013. Durant la période que nous considérons (2006-2012), les moyens de ce fonds ont augmenté annuellement de 3,5%, à l'exception de l'année 2010 ; il n'est donc pas encore question de cette mesure d'économie.

2.2.2 Région wallonne

Les transferts de revenus non fiscaux de la Région wallonne aux pouvoirs locaux sont nettement inférieurs à ceux de la Communauté flamande. Ceci peut s'expliquer par le fait que la Région wallonne n'effectue aucun transfert de revenus dans le cadre de la compétence en matière d'enseignement. Ces transferts sont à charge de la Communauté française (voir 2.2.5).

⁴⁸ Ceci est possible étant donné que le décret stipule également que la dotation annuelle doit être au moins égale à la dotation de l'année précédente.

⁴⁹ Les montants suivants sont portés en déduction : 29.000 euros en 2013, 58.000 euros en 2014, 87.000 euros en 2015 et 116.000 euros en 2016.

⁵⁰ Cette réforme interne de l'Etat veille à ce que quelques compétences passent du niveau provincial au niveau régional, et ce dans le cadre d'une meilleure harmonisation des trois niveaux de pouvoir.

En 2012, les transferts de revenus s'élevaient à 0,50% du PIB (contre 0,48% du PIB en 2006) et affichent une évolution croissante, à l'exception de la période 2010-2011. Durant ces deux années, une légère diminution des transferts totaux aux communes peut être constatée. Tout comme pour la Communauté flamande, plus de deux tiers des transferts de revenus sont effectués par la Région wallonne en faveur des communes (voir *infra*).

Tableau 23
Evolution des transferts de revenus non fiscaux de la Région wallonne aux pouvoirs locaux
(en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Transferts de revenus aux pouvoirs locaux	0,48%	0,49%	0,50%	0,53%	0,51%	0,50%	0,50%
Non ventilé	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aux provinces et communes - non ventilé (b)					0,07%	0,07%	0,07%
Aux provinces	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Aux communes	0,40%	0,40%	0,41%	0,44%	0,36%	0,34%	0,34%
Aux polders et wateringen (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aux ASBL des pouvoirs locaux	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
A d'autres pouvoirs locaux	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%	0,04%

Sources : Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009 et Rapport annuel BDG 2008.

- (a) Pour 2012, il s'agit des données de clôture ; pour les années précédentes, il s'agit systématiquement des réalisations de l'année en question.
- (b) A partir de 2010, le poste « non ventilé » est remplacé par le poste « aux provinces et communes – non ventilé », qui comporte plus de détails.
- (c) Après 2010, ce poste n'a plus été repris dans le rapport annuel de la BDG.

2.2.2.1 Transferts aux communes

Les transferts aux communes représentent la catégorie la plus importante des transferts de la Région wallonne aux pouvoirs locaux. Dans cette catégorie de transferts, le financement général constitue de loin le transfert le plus important (0,28% du PIB en 2012). Ce financement général se compose notamment de la dotation du Fonds wallon des communes. Par ailleurs, les communes reçoivent d'autres dotations spécifiques (0,04% du PIB en 2012) – même si elles sont beaucoup plus limitées – ainsi qu'une contribution pour leurs charges d'intérêts (0,02% du PIB en 2012).

Il ressort du Tableau 23 que les transferts aux communes ont diminué en 2010. Ceci s'explique partiellement par notamment la non-indexation en 2010 du Fonds des communes et quelques dotations en lien avec ce fonds⁵¹. Cette non-indexation a compensé l'indexation en 2009 de ces dotations, alors que l'estimation de l'inflation définitive a été finalement négative. Toutefois, la baisse remarquée en 2010 est également partiellement attribuable à un glissement dans l'enregistrement des transferts. Ainsi, il se peut qu'à partir de 2010, certains montants enregistrés auparavant en tant que transferts aux communes, soient à présent enregistrés dans la nouvelle catégorie « non ventilé – provinces et communes ». La faible diminution en 2011 s'explique intégralement par une baisse des dotations spécifiques de la Région wallonne aux communes.

2.2.2.1.1 Fonds des communes

Le décret du 15 juillet 2008⁵² a profondément réformé le Fonds des communes de la Région wallonne. Il est important de noter que la dotation régionale au Fonds des communes ne doit plus être utilisée pour le financement des trois objectifs suivants :

- le financement du Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS), qui recevait 5% des moyens pour le Fonds des communes (voir *infra*) ;
- le financement général des communes ;
- le financement via le CRAC (Centre régional d'aide aux communes) des communes très endettées.

A partir de 2008, la dotation régionale (majorée du premier axe du plan Tonus⁵³) n'est plus utilisée que pour le financement général des communes via le Fonds des communes. Non seulement la dotation elle-même a été ajustée (nouveau montant de base en 2008 : 928,4 millions d'euros), mais l'évolution de la dotation dans le temps a également été modifiée.

⁵¹ Notamment la dotation au CRAC (Centre régional d'aide aux communes) dans le cadre de la réforme du Fonds des communes et la dotation du Fonds spécial de l'aide sociale (financement des CPAS) ; ces dotations sont indexées de la même manière que la dotation du Fonds des communes (voir 3.2.2.1.2).

⁵² MB du 23 juillet 2008.

⁵³ Le premier axe du plan Tonus est un soutien financier de la Région afin d'équilibrer les budgets des communes. Les communes qui avaient des difficultés à atteindre un équilibre budgétaire pouvaient recevoir un soutien complémentaire exceptionnel de la Région. Cet axe a été intégré dans le Fonds des communes réformé.

Auparavant, la dotation générale durant l'année t évoluait sur la base de l'inflation (notamment l'indice moyen des prix à la consommation) entre juillet de l'année t-2 et juillet de l'année t-1. A partir de l'année 2009, la dotation générale évolue toutefois sur la base de l'estimation de l'inflation pour l'année même (inflation du budget économique) plus 1%. A l'occasion des contrôles budgétaires et lors de l'élaboration du budget de l'année t+1, la dotation pour l'année t est ajustée à la hausse ou à la baisse sur la base des estimations de l'inflation les plus récentes pour l'année t. Selon la Région wallonne, cette méthode d'indexation doit garantir une croissance du Fonds des communes proportionnelle aux besoins financiers réels des communes.

Dans le budget initial 2010, la dotation au Fonds des communes n'a toutefois pas été indexée, et ce afin de compenser l'indexation de l'année 2009. L'inflation pour 2009 a été initialement estimée à 2,6%, mais l'inflation définitive s'est avérée au final être légèrement négative. A l'occasion du contrôle budgétaire 2010, la dotation a été ajustée à l'écart entre l'inflation 2010 estimée initialement et l'estimation la plus récente (0,6%). En 2012, un montant de 1,057 milliard d'euros a été inscrit au budget à titre de financement général du Fonds des communes.

2.2.2.1.2 Autres dotations

Outre le Fonds des communes, la Région wallonne octroie également diverses autres dotations aux communes (ainsi qu'à d'autres pouvoirs locaux). Ces dotations comprennent notamment diverses dotations visant à garantir le principe de neutralité budgétaire, le Fonds spécial de l'aide sociale et le Centre régional d'aide aux communes (CRAC). Par ailleurs, il existe encore bien d'autres dotations plus limitées aux communes.

2.2.2.1.2.1 Neutralité budgétaire

L'une des spécificités des transferts de la Région wallonne aux pouvoirs locaux est le principe de neutralité budgétaire. Pour chaque décision, la Région wallonne s'engage à évaluer l'impact financier de cette décision sur les pouvoirs locaux. Si l'un impact est négatif, une compensation est octroyée aux pouvoirs locaux concernés. Cette compensation pour les communes peut par exemple être ajoutée au Fonds des communes⁵⁴.

⁵⁴ Durant l'année budgétaire 2014, les communes reçoivent ainsi des moyens supplémentaires via le Fonds des communes en compensation des nouvelles taxes instaurées par la Région wallonne, notamment sur les éoliennes et sur les pylônes GSM (à savoir 12,3 millions d'euros).

Dans ce cadre, on peut également citer deux exemples de dotations de la Région aux communes (et, le cas échéant, aux provinces) visant à compenser l'impact négatif de quelques décisions en matière de réforme de la fiscalité régionale. Ainsi, les communes reçoivent depuis 2003 une compensation pour la réforme du précompte immobilier ayant entraîné une perte de revenus pour les communes. Cette dotation s'élevait à 41,5 millions d'euros durant l'année budgétaire 2012. Le plan Marshall, et son objectif de diminuer l'imposition des entreprises, a également eu un impact sur les recettes fiscales des communes⁵⁵. Afin de compenser d'éventuelles pertes de recettes, la Région a prévu un « complément régional »⁵⁶. Ce complément était de 20 millions d'euros pour le budget 2012. Outre ces deux exemples, il existe encore d'autres compensations, notamment pour la mainmorte.

2.2.2.1.2.2 Fonds spécial de l'aide sociale

Tout comme c'est le cas dans les deux autres régions, une dotation est également octroyée par la Région wallonne aux CPAS de la Région. Contrairement à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale où cette dotation fait partie des moyens du Fonds des communes, une dotation distincte a été prévue au budget de la Région wallonne après l'instauration du décret du 15 juillet 2008.

En 2008, la dotation de base s'élevait à 47,031 millions d'euros ; elle est indexée annuellement de la même manière que la dotation au Fonds des communes, à savoir via un ajustement à l'inflation plus 1%. En 2012, la dotation aux CPAS était de 58,4 millions d'euros.

⁵⁵ Notamment via des exonérations de précompte immobilier.

⁵⁶ Le complément est égal à la différence entre le gain résultant du plan Marshall pour la commune et la perte en recettes fiscales. Si le gain pour une commune est inférieur à la perte en recettes fiscales, la différence est prise en charge par la Région wallonne.

2.2.2.1.2.3 *Le CRAC*

La Région wallonne a également créé le Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC) afin d'aider les pouvoirs locaux. Ce centre a différentes missions liées à la situation financière des communes et des provinces. Il effectue ses missions à différents niveaux :

- Le CRAC intervient tout d'abord dans la gestion du compte CRAC. Ce compte, tout comme le compte régional pour l'assainissement des finances des communes et provinces, existe pour les communes qui rencontrent des difficultés financières structurelles et qui ne peuvent réaliser l'objectif d'un simple budget en équilibre. Ces communes peuvent contracter un prêt d'aide extraordinaire à long terme auprès du CRAC afin d'atteindre cet équilibre. En échange, un plan de gestion étroitement suivi par la CRAC doit toutefois être établi. Le CRAC a dès lors également pour mission d'évaluer la situation budgétaire des communes et provinces qui sollicitent son aide et fournit des conseils lors de l'élaboration d'un plan de gestion. Outre des conditions de prêt avantageuses, le remboursement du prêt est également partiellement pris en charge par la Région wallonne. Les communes et provinces peuvent également contracter un prêt à court terme auprès du CRAC afin de faire face à d'éventuels problèmes de caisse occasionnés par un ralentissement des versements des additionnels au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques.
- Le centre est également autorisé par la Région wallonne à octroyer des subsides (financement alternatif) aux différents pouvoirs locaux dans le cadre d'investissements dans des infrastructures sportives, des hôpitaux, des logements sociaux, des investissements économiseurs d'énergie, etc.
- Enfin, le CRAC réalise des études sur la situation budgétaire d'une commune ou province ou sur un thème déterminé. Le cas échéant, il transmet un avis sur le sujet au Ministre des Pouvoirs locaux.

Afin de pouvoir effectuer au mieux l'ensemble de ses missions, le CRAC reçoit de la Région wallonne toute une série de dotations et de subsides. En 2012, un montant total de 220 millions d'euros a été versé au CRAC (dont 116,5 millions d'euros prévus pour le financement alternatif).

2.2.2.2 Transferts aux provinces

Les transferts aux cinq provinces relevant de la compétence de la Région wallonne sont restés stables en % du PIB durant la période considérée. Le transfert aux provinces le plus important, à savoir la dotation au Fonds des provinces, est brièvement discuté ci-dessous.

2.2.2.2.1 Fonds des provinces

Le financement général (0,04% du PIB en 2012) des provinces de la Région wallonne est totalement égal à la dotation qu'elles reçoivent dans le cadre du Fonds des provinces.

Le décret du 21 mars 2002⁵⁷ détermine le fonctionnement de ce Fonds des provinces. Il est important de noter que les moyens du fonds sont divisés en deux parties. D'une part, 80% des moyens sont destinés au financement général des provinces et d'autre part, les 20% résiduels sont répartis sur la base d'un contrat de partenariat.

Le financement général équivalant à 80% a débuté en 2003 (dotation de base de 121,5 millions d'euros) et est indexé annuellement depuis lors. L'indexation se déroule comme suit : au cours de l'année t , la dotation est ajustée à l'inflation de la période allant de juillet de l'année $t-2$ à juillet de l'année $t-1$. L'indexation du Fonds des provinces a donc lieu avec un an de retard. Durant la période 2003-2012, ni ce mécanisme ni la dotation elle-même n'ont été modifiés.

Les 20% résiduels des moyens doivent financer les contrats de partenariat. Un contrat de partenariat est un contrat entre la Région wallonne et une province, par lequel cette dernière s'engage à mener des actions dans des domaines régionaux. Ces partenariats sont systématiquement conclus pour une période de trois ans durant laquelle la Région contrôle à des moments bien précis si la province respecte les termes du contrat.

⁵⁷ MB du 4 avril 2002.

2.2.3 Région de Bruxelles-Capitale

Les transferts de la Région de Bruxelles-Capitale à ses pouvoirs locaux ne se composent que des transferts aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale, étant donné que cette Région n'a pas de province à sa charge. En 2012, les transferts totaux l'élevaient à 0,13% du PIB (contre 0,11% du PIB en 2006). Ici également, on peut constater une légère hausse des transferts, tendance qui s'est temporairement interrompue en 2010. La faible diminution des moyens transférés aux communes en 2010 est notamment liée à une modification du paramètre d'évolution du Fonds des communes durant cette année-là (voir 2.2.3.1).

Tableau 24
Evolution des transferts de revenus non fiscaux de la Région de Bruxelles-Capitale aux pouvoirs locaux (in % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Transferts de revenus aux pouvoirs locaux	0,11%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%	0,12%	0,13%
Non ventilé	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aux provinces et communes - non ventilé (b)					0,00%	0,00%	0,00%
Aux provinces	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aux communes	0,11%	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%	0,12%	0,13%
Aux polders et wateringen (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aux ASBL des pouvoirs locaux	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
A d'autres pouvoirs locaux	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Sources : Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009 et Rapport annuel BDG 2008.

- (a) Pour 2012, il s'agit des données de clôture ; pour les années précédentes, il s'agit systématiquement des réalisations de l'année en question.
- (b) A partir de 2010, le poste « non ventilé » est remplacé par le poste « aux provinces et communes – non ventilé », qui comporte plus de détails.
- (c) Après 2010, ce poste n'a plus été repris dans le rapport annuel de la BDG.

2.2.3.1 Transferts aux communes

Comme mentionné ci-avant, quelques transferts sont effectués par la Région de Bruxelles-Capitale aux communes. Tout comme dans les deux autres régions, ces transferts peuvent être subdivisés en financement général et financement spécifique des communes. Ici encore, le financement général (0,11% du PIB) est nettement plus important que le financement spécifique (0,02% du PIB en 2012). En 2010, ces deux types de transferts ont légèrement diminué et explique la faible baisse observée au niveau des transferts totaux au Tableau 24.

2.2.3.1.1 Fonds des communes

Le financement du Fonds des communes de la Région de Bruxelles-Capitale a été réformé par l'ordonnance du 21 décembre 1998⁵⁸. Cette ordonnance prévoyait une simplification de l'indexation de la dotation au Fonds des communes ainsi que la répartition des moyens.

Les moyens octroyés au Fonds des communes doivent être indexés annuellement d'au moins 2% afin de faire face à la hausse annuelle des charges financières des communes (dont le coût des traitements). Durant la période 2006-2009, ces 2% ont été portés à 3% afin de pouvoir répondre encore mieux aux besoins de financement général des communes. Depuis 2010, le paramètre d'évolution a toutefois retrouvé son niveau de 2%, ce qui peut expliquer le léger recul des transferts aux communes. Selon le budget de la Région de Bruxelles-Capitale, la dotation au Fonds des communes l'élevait à 278 millions d'euros en 2012.

Avant que les moyens du Fonds des communes soient répartis entre les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, un prélèvement est tout d'abord effectué sur le Fonds des communes. Ce prélèvement constitue une dotation versée aux CPAS de ces communes via la Commission communautaire commune (CCC). Depuis 2004, il s'élève à 7% des moyens du Fonds des communes⁵⁹. A partir du budget 2014, il devient une allocation de base distincte dans le budget de la Région de Bruxelles-Capitale. Par conséquent, la dotation « financement général » va diminuer, mais plus aucun prélèvement ne sera effectué sur le Fonds des communes.

2.2.3.1.2 Autres dotations

Tout comme dans les deux autres régions, les communes de la Région de Bruxelles-Capitale reçoivent également des compensations pour certaines décisions de politique prises par la Région. Il existe ainsi une compensation pour les effets négatifs de la répartition de la dotation du Fonds des communes ainsi qu'une compensation pour l'impact négatif du nouveau plan « Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation ».

La Région de Bruxelles-Capitale vient également en aide aux communes en difficultés financières. 30 millions d'euros sont prévus annuellement afin d'améliorer la situation budgétaire des communes bruxelloises.

⁵⁸ MB du 3 mars 1999.

⁵⁹ L'ordonnance du 7 avril 1998 prévoyait un prélèvement de 5%. Ce pourcentage a été porté à 5,5% en 2001 et à 6,5% en 2003.

Les communes de la Région de Bruxelles-Capitale reçoivent également diverses autres indemnités de la Région. Il s'agit notamment de dotations spécifiques dans le cadre de la prévention et de la sécurité, ainsi que de différents subsides pour divers projets des communes.

Enfin, il convient de mentionner également que les communes de la Région de Bruxelles-Capitale reçoivent en outre une dotation du Pouvoir fédéral. L'art. 46bis de la Loi spéciale du 12 janvier 1989⁶⁰ prévoit cette dotation pour les communes comprenant au moins un échevin ou président de CPAS flamand. En 2012, cette dotation s'élevait à 35 millions d'euros. En tant que capitale, la ville de Bruxelles reçoit également une dotation spéciale du Pouvoir fédéral.

Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat et du financement correct de la Région de Bruxelles-Capitale, les communes peuvent également revendiquer, notamment, une partie de la dotation liée aux primes linguistiques qui est versée à la Région, ainsi qu'une partie du montant pour le Fonds de sécurité – sommets européens (via les zones de police, voir 2.4.1.1.4). Les communes recevront éventuellement des moyens supplémentaires de la Région en raison de l'augmentation de 72% à 100% de la compensation liée à la mainmorte⁶¹.

2.2.4 Communauté germanophone

Depuis le 1^{er} janvier 2005⁶², la Communauté germanophone est responsable du financement des 9 communes sur son territoire. Etant donné qu'il ne s'agit que d'un nombre très limité de communes et qu'aucun transfert n'est effectué en faveur d'autres pouvoirs locaux (les provinces, par exemple, sont du ressort de la Région wallonne), les transferts totaux ne s'élèvent qu'à 0,014% du PIB en 2012. En 2006, ce pourcentage était de 0,012% du PIB.

Tout comme pour la Communauté flamande, les transferts aux communes dans le cadre de la compétence communautaire en matière d'enseignement sont également repris dans les transferts totaux. Les transferts liés aux traitements du personnel enseignant et les frais de fonctionnement représentent environ la moitié des transferts totaux aux communes, à savoir 0,007% du PIB en 2012.

⁶⁰ Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises (MB du 14 janvier 1989).

⁶¹ Cette indemnité compense la perte de précompte immobilier sur les bâtiments publics exonérés. Pour les communes bruxelloises, cette dotation est payée à la Région, mais est reversée aux communes sous la forme de diverses dotations.

⁶² Voir décret du 27 mai 2004.

Tableau 25
Evolution des transferts de revenus non fiscaux de la Communauté germanophone aux pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Transferts de revenus aux pouvoirs locaux	0,012%	0,012%	0,012%	0,016%	0,014%	0,014%	0,014%
Non ventilé	0,001%	0,000%	0,000%	0,000%			
Aux provinces et communes - non ventilé (b)					0,001%	0,000%	0,000%
Aux provinces	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Aux communes	0,012%	0,012%	0,012%	0,015%	0,014%	0,014%	0,014%
Aux polders et wateringen (c)	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%			
Aux ASBL des pouvoirs locaux	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
A d'autres pouvoirs locaux	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
<i>P.m. transferts liés à la compétence communautaire en matière d'enseignement (d)</i>	<i>0,006%</i>	<i>0,006%</i>	<i>0,006%</i>	<i>0,009%</i>	<i>0,008%</i>	<i>0,007%</i>	<i>0,007%</i>

Sources : Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009, Rapport annuel BDG 2008 et ICN.

- (a) Pour 2012, il s'agit des données de clôture ; pour les années précédentes, il s'agit systématiquement des réalisations de l'année en question.
- (b) A partir de 2010, le poste « non ventilé » est remplacé par le poste « aux provinces et communes – non ventilé », qui comporte plus de détails.
- (c) Après 2010, ce poste n'a plus été repris dans le rapport annuel de la BDG.
- (d) Les transferts relatifs à la compétence communautaire en matière d'enseignement sont donnés séparément à titre informatif.

2.2.4.1 Transferts aux communes

Au niveau de la Communauté germanophone, les transferts aux communes peuvent également être subdivisés en financement général (dont le Fonds des communes), qui s'élevait à 0,007% du PIB en 2012, et financement spécifique qui ne représentait que 0,0003% du PIB.

Le léger recul des moyens du Fonds des communes entre 2009 et 2010 résulte de la manière particulière dont le Fonds a été ajusté en 2010 (voir *infra*).

2.2.4.1.1 Fonds des communes

Le financement du Fonds des communes est réglé par le décret du 15 décembre 2008⁶³ (ajusté en 2010 et en 2012) portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone. En 2009, la dotation générale pour les communes a été fixée à 16,985 millions d'euros et doit être ajustée annuellement – à l'exception de l'année 2010 – à l'inflation de l'année concernée. Tout comme pour la Région wallonne, le montant peut être ajusté en fonction des estimations d'inflation les plus récentes (sur la base du budget économique), et ce jusqu'à ce que l'indice moyen des prix à la consommation soit fixé définitivement. L'année 2010 constitue une exception à cette règle. La dotation pour 2010 est égale au montant de 15,688 millions d'euros ajusté à l'inflation de 2009 et majoré de 1,306 million d'euros. Ce montant est ensuite ajusté à l'inflation de 2010 et doit alors baisser de 2%. A partir de 2011, le montant obtenu en 2010 est à nouveau indexé. La dotation générale des communes s'élevait à 18,7 millions d'euros dans le budget 2012.

En cas de majoration du montant de base de la dotation de la Région wallonne⁶⁴ à la Communauté germanophone, la dotation aux communes est également ajustée.

2.2.4.1.2 Autres dotations

Le décret précité portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone reprend également les autres dotations de la Communauté aux communes.

Les communes reçoivent ainsi notamment une dotation spécifique pour la voirie communale afin de financer entre autres l'entretien du réseau routier et les investissements dans les infrastructures liées notamment au réseau routier, au réseau d'évacuation des eaux usées, etc. Les montants reçus par les communes sont fixés par ce décret jusqu'à l'année 2023 incluse et augmentent chaque année. La dotation totale s'élevait à 1,1 million d'euros en 2012.

En outre, les communes reçoivent une dotation afin de soutenir les associations culturelles, folkloriques, sportives et récréatives, ainsi que les bibliothèques publiques. Cette dotation était de 428.000 euros en 2009 et est ajustée depuis 2010 à l'inflation moyenne de l'année budgétaire concernée.

⁶³ MB du 27 janvier 2009.

⁶⁴ Cette dotation a été introduite par le décret du 27 mai 2004 qui finance les compétences transférées à la Communauté germanophone.

Enfin, une dotation d'aide sociale est répartie entre les CPAS des communes de la Communauté germanophone. En 2009, cette dotation était de 1,742 million d'euros et ajustée annuellement – à l'exception de l'année 2010 – à l'inflation de l'année budgétaire concernée selon le même mécanisme que celui employé pour la dotation générale aux communes.

2.2.5 Communauté française

En complément aux transferts non fiscaux de la Région wallonne, le Tableau 26 donne également un aperçu des transferts de la Communauté française aux pouvoirs locaux. Comme déjà indiqué, ces transferts se composent principalement des transferts liés à la compétence en matière d'enseignement. D'autres transferts plus limités portent sur quelques dotations spécifiques de la Communauté aux pouvoirs locaux.

Les transferts dans le cadre de l'enseignement se composent pour 90% de contributions pour le traitement du personnel enseignant ; les 10% résiduels des moyens transférés servent à financer les frais de fonctionnement de l'enseignement.

Tableau 26
Evolution des transferts de revenus non fiscaux de la Communauté française aux pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Transferts de revenus aux pouvoirs locaux	0,49%	0,49%	0,51%	0,52%	0,52%	0,49%	0,50%
Non ventilé	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aux provinces et communes - non ventilé (b)					0,00%	0,00%	0,00%
Aux provinces	0,11%	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,14%
Aux communes	0,38%	0,38%	0,39%	0,40%	0,40%	0,38%	0,36%
Aux polders et wateringen (c)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
Aux ASBL des pouvoirs locaux	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
A d'autres pouvoirs locaux	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>P.m. transferts liés à la compétence communautaire en matière d'enseignement (d)</i>	<i>0,47%</i>	<i>0,46%</i>	<i>0,48%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,50%</i>

Sources : Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009, Rapport annuel BDG 2008 et ICN.

- (a) Pour 2012, il s'agit des données de clôture ; pour les années précédentes, il s'agit systématiquement des réalisations de l'année en question.
- (b) A partir de 2010, le poste « non ventilé » est remplacé par le poste « aux provinces et communes – non ventilé », qui comporte plus de détails.
- (c) Après 2010, ce poste n'a plus été repris dans le rapport annuel de la BDG.
- (d) Les transferts relatifs à la compétence communautaire en matière d'enseignement sont donnés séparément à titre informatif.

2.2.6 Transferts provenant d'autres entités fédérées

Dans une mesure très limitée, il existe également des transferts des trois commissions communautaires aux pouvoirs locaux. Etant donné qu'il s'agit de montants limités et que certains éléments ont déjà été cités plus haut dans le texte, tels que le financement des CPAS en Région de Bruxelles-Capitale via la Commission communautaire commune (voir 2.2.3.1.1), l'analyse ne sera pas poussée plus avant.

Tableau 27
Evolution des transferts de revenus non fiscaux des trois commissions communautaires, considérées ensemble, aux pouvoirs locaux (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)
Transferts de revenus aux pouvoirs locaux	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

Sources : Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009, Rapport annuel BDG 2008 et ICN.

- (a) Pour 2012, il s'agit des données de clôture ; pour les années précédentes, il s'agit systématiquement des réalisations de l'année en question.

2.3 Transferts des pouvoirs locaux à la sécurité sociale : les pensions

La présente partie se concentre essentiellement sur le financement du système des pensions pour les agents statutaires. Ce système représente en effet une grande partie de la charge des pensions des pouvoirs locaux et a fortement évolué au cours des dernières années. La modification de ce système explique l'évolution observée au niveau des dépenses de traitement des pouvoirs locaux (voir 1.3.1) et est abordée ici en détail.

Les systèmes de pension pour les agents contractuels et le personnel enseignant ainsi que les contributions des pouvoirs locaux à ces systèmes sont également brièvement explicités.

2.3.1 Financement des pensions des agents statutaires

En ce qui concerne les pensions, les agents statutaires des pouvoirs locaux ne font pas partie du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés, mais ont leur propre système de pension (le système public) auquel les pouvoirs locaux contribuent.

Le texte qui suit aborde le financement de ce système de pension ainsi que son importante réforme.

2.3.1.1 Réforme du système de financement des pensions des pouvoirs locaux

La loi du 24 octobre 2011⁶⁵ assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales a apporté d'importantes modifications, à compter du 1^{er} janvier 2012, dans le mode de financement des pensions des agents statutaires des pouvoirs locaux. Afin de mieux comprendre l'impact sur notamment les dépenses des pouvoirs locaux en matière de pensions, il convient d'explicitier l'ancien système de financement avant d'aborder la réforme de ce système. Par ailleurs, l'impact de cette réforme sur les transferts des pouvoirs locaux à la sécurité sociale et sur les dépenses de pension sera discuté.

2.3.1.1.1 Système avant la loi du 24 octobre 2011

Avant la loi du 24 octobre 2011, il existait pas moins de cinq systèmes de pension différents pour les agents statutaires occupés dans une administration locale. Ces cinq systèmes, également appelés « pools », sont résumés au Tableau 28.

Tableau 28
Aperçu des cinq systèmes de pension avant la loi du 24 octobre 2011

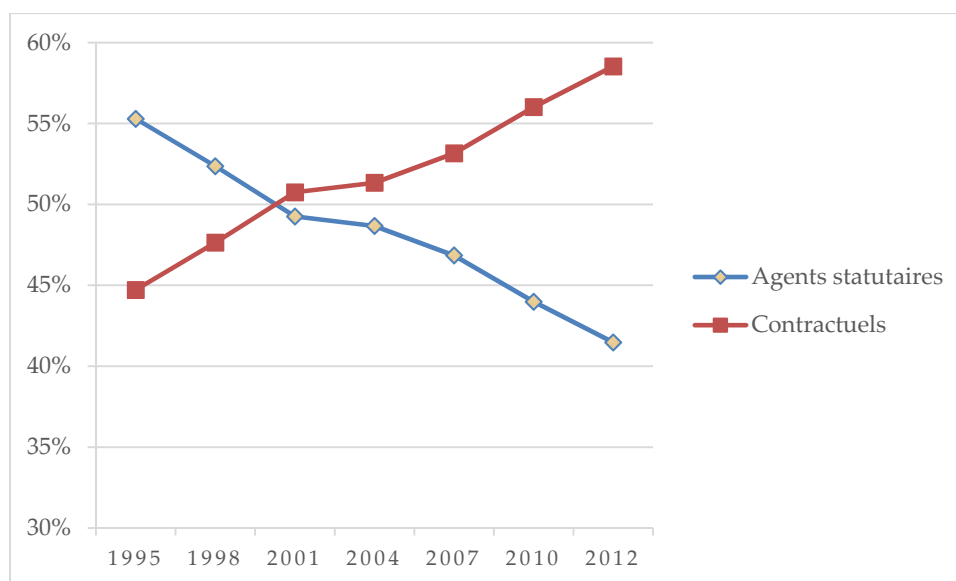
Pool 1	Pool 2	Pool 3	Pool 4	Pool 5
<i>Régime commun de pension des pouvoirs locaux</i>	<i>Régime des nouveaux affiliés à l'ONSSAPL</i>	<i>Administrations locales affiliées à une institution de prévoyance en ce qui concerne les pensions</i>	<i>Administrations locales disposant de leur propre fonds de pension</i>	<i>Fonds de pension de la police intégrée (depuis le 1er avril 2001)</i>
Se compose des administrations locales qui appartenaient en 1987 à la Caisse de Répartition des Pensions communales et qui ont été transférées vers l'ONSSAPL au cours de cette même année	Comprend toute nouvelle affiliation au régime de pension de l'ONSSAPL après 1987		Les pensions sont payées par l'administration locale concernée	Tant pour la police fédérale que pour la police locale
Gestion du fonds : ONSSAPL	Gestion du fonds : ONSSAPL	Gestion du fonds : institutions de prévoyance agréées (par ex. : une compagnie d'assurances)	Gestion du fonds : l'administration locale elle-même	Gestion du fonds : SdPSP (pouvoir fédéral)

⁶⁵ MB du 3 novembre 2011.

Seuls les pools 1 et 2 étaient gérés par la sécurité sociale ; le pool 5 relevait de la responsabilité du Pouvoir fédéral. Au sein de cet ancien système, les pools 1 et 2 étaient de loin les plus importants ; en 2011, 94% de l'ensemble des pouvoirs locaux étaient affiliés à l'un de ces deux pools (voir annexe 3.3).

Dans l'ancien système de financement, les deux plus grands pools (à savoir les pools 1 et 2) étaient financés via un système de répartition ; cela signifie que les contributions au fonds prélevés sur les traitements des agents statutaires actifs servaient à financer les pensions en cours des agents déjà pensionnés. Toutefois, étant donné que le nombre d'agents statutaires a diminué de façon continue au cours des dernières années, notamment en raison de l'engagement croissant de contractuels (voir Graphique 12), la base de financement des pensions a aussi diminué de manière continue, et ce alors que le nombre d'agents statutaires pensionnés augmentait de façon croissante en raison du vieillissement de la population (voir Graphique 13). Par conséquent, le système de financement était devenu insoutenable⁶⁶ et des mesures devaient être prises.

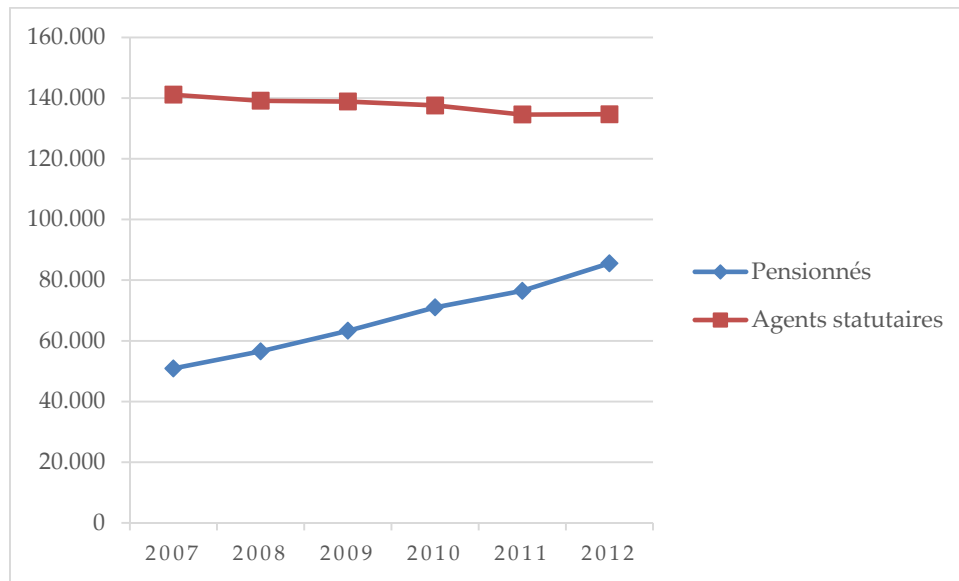
Graphique 12
Evolution du nombre de statutaires et de contractuels en ETP occupés dans les administrations locales (1995-2012)



Sources : ONSSAPL – Emplois contractuels et statutaires (évolution dans le secteur local 1995-2010) et Rapport annuel ONSSAPL 2012.

⁶⁶ Pour d'autres éléments ayant contribué à ces problèmes de financement, voir Fiche 9 : « Les charges de pension des fonctionnaires locaux » (Belfius).

Graphique 13
Evolution du nombre d'agents statutaires et du nombre d'agents statutaires pensionnés dans les administrations locales (2007-2012)



Source : ONSSAPL.

Note : Seules les données relatives aux pools 1, 2, 3 et 5 (concernant les zones de police locale) sont reprises dans ce graphique. Le nombre de pensionnés dans le pool 4 n'est pas disponible auprès de l'ONSSAPL.

Une première augmentation des pourcentages de cotisation s'est imposée (aperçu de l'évolution des pourcentages de cotisation, voir Tableau 29) et les réserves de l'ONSSAPL⁶⁷ ont été engagées. Ces mesures se sont toutefois avérées insuffisantes pour continuer à garantir l'équilibre du système, surtout partant du fait que les réserves ne sont pas illimitées. Par conséquent, il a été décidé de réformer en profondeur le système de financement des pensions afin de rétablir l'équilibre du système de financement.

Etant donné que cette problématique a joué un rôle moins important pour le pool 5 (zones de police), dans lequel pratiquement tous les membres du personnel sont des agents statutaires, il n'a pas été nécessaire d'augmenter les taux de cotisation de ce pool.

⁶⁷ Les réserves en question sont constituées d'une part, du fonds de réserve des administrations locales affiliées au pool 1 (437,7 millions d'euros au 31/12/2011) et d'autre part, d'autres réserves disponibles (non affectées) du ONSSAPL (305,4 millions d'euros au 31/12/2011). Ces réserves non affectées se composent des bonis en matière d'allocations familiales des pools 4 et 5, d'intérêts et de la retenue sur le pécule de vacances de 1993 (voir art. 23 de la loi du 24 octobre 2011).

Tableau 29
Evolution des taux de cotisation sous l'ancien système (compte tenu de l'engagement des réserves de l'ONSSAPL et cotisation personnelle de 7,5% incluse)

	Pool 1	Pool 2	Pool 3	Pool 4	Pool 5
2002	27,5%	27,5%			27,5%
2003	27,5%	27,5%			27,5%
2004	27,5%	27,5%			27,5%
2005	27,5%	29,5%			27,5%
2006	27,5%	32,5%			27,5%
2007	27,5%	34,5%			27,5%
2008	27,5%	34,5%			27,5%
2009	27,5%	34,5%			27,5%
2010	30,0%	37,0%			27,5%
2011	32,0%	40,0%			27,5%

Source : « De pensioenproblematiek in de lokale besturen », Marijke De Lange (VVSG).

2.3.1.1.2 Nouveau système de financement des pensions

La loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales a donné lieu à un nouveau système de financement en matière de pensions des agents statutaires des administrations locales. Cette loi a un impact à partir de l'année 2012 et doit mettre fin au « caractère déficitaire » des régimes de pension, et ce via deux grands principes : la solidarité et la responsabilisation.

2.3.1.1.2.1 Solidarité

Cette loi fusionne les cinq différents fonds de pension pour les administrations locales (voir Tableau 28) en un seul fonds, à savoir le fonds solidarisé de pension de l'ONSSAPL. Le pool 5 est intégré dans un fonds de pension unique pour ce qui est des zones de police locale et un nouveau fonds de pension est créé pour les pensions de la police fédérale (à savoir le Fonds des pensions de la police fédérale). Le fonds pour la police fédérale est totalement distinct du fonds solidarisé de pension est resté géré par le Service des Pensions du Secteur public (SdPSP). Les administrations locales qui font partie des pools 3 et 4 étaient en principe intégrées dans le fonds solidarisé de pension à partir du 1^{er} janvier 2012, bien que ces administrations aient la possibilité de refuser de s'affilier. Une minorité parmi ces administrations locales, à savoir 28 administrations pour l'ensemble des pools 3 et 4, ont effectivement décidé de ne pas adhérer au fonds solidarisé de pension. Ces administrations peuvent toujours s'affilier ultérieurement au fonds unique.

Une nouvelle administration locale créée à partir de 2012 (par exemple, une régie communale autonome) est automatiquement affiliée au fonds solidarisé de l'ONSSAPL.

La création d'un fonds de pension fusionné favorise la solidarité entre les différentes administrations locales. Cette solidarité est d'autant plus encouragée que chaque administration devra payer le même taux de cotisation pension de base au fonds, après une période transitoire (2012-2016). Durant cette période transitoire, les taux de la cotisation seront toutefois encore différents pour les administrations qui étaient affiliées à un pool différent.

Le taux de la cotisation pension de base se compose d'une cotisation personnelle (7,5%) et d'une cotisation patronale, et est calculé sur les traitements barémiques et d'autres éléments salariaux pris en compte dans le calcul de la pension⁶⁸. Les taux légaux de la cotisation de la période transitoire sont fixés à l'art. 18 de la loi du 24 octobre 2011. En raison de l'engagement des réserves de l'ONSSAPL (AR du 13 novembre 2011⁶⁹), les cotisations de base qui doivent effectivement être payées sont toutefois plus faibles (voir Tableau 30). Cependant, le fonds de réserve du pool 1 ne peut être utilisé que pour réduire les taux de la cotisation pour les administrations qui font partie de ce pool (voir art. 1 de l'AR du 13 novembre 2011), tandis que la moitié des réserves non affectées est utilisée afin de diminuer les taux de la cotisation de l'ensemble des administrations (voir art. 2 de l'AR du 13 novembre 2011). A partir de 2015, le taux effectif de la cotisation est de nouveau égal au taux légal de la cotisation. En ce qui concerne le fonds de réserve des administrations qui appartiennent au pool 1, rien n'a encore été décidé après 2014 et les réserves non affectées de l'ONSSAPL seront épuisées après 2014.

⁶⁸ Un aperçu des autres éléments salariaux est disponible sur : https://www.socialsecurity.be/portail/instructions/idmfa/2008_03_f.nsf/3c5a699d138e6fa1c12566c80051b41b/f5151b59cf32d845c12574e30026d1ef?OpenDocument.

⁶⁹ MB du 18 novembre 2011.

Tableau 30
Aperçu de la cotisation pension de base légale et effective pour la période transitoire 2012-2016 (cotisation personnelle de 7,5% incluse)

	Pool 1		Pool 2		Pool 3 & 4 (a)		Pool 5	
	Cotisation légale	Cotisation effective	Cotisation légale	Cotisation effective	Cotisation légale	Cotisation effective	Cotisation légale	Cotisation effective
2011 (p.m.)	32,0%		40,0%				27,5%	
2012	34,0%	32,5%	41,0%	40,5%	34% of 41%	33% of 40,5%	31,0%	29,0%
2013	36,0%	34,0%	41,0%	41,0%	36% of 41%	35% of 41%	34,0%	31,0%
2014	38,0%	36,0%	41,0%	41,0%	38% of 41%	37% of 41%	37,0%	34,0%
2015	40,0%		41,0%		40% of 41%		40,0%	
2016	41,5%		41,5%		41,5%		41,5%	

Source : art. 18 de la loi du 24 octobre 2011 et AR du 13 novembre 2011.

- (a) Le premier taux ne s'applique pas aux administrations locales dont le taux de la cotisation pension était inférieur à 41% pour 2012 ; le second taux s'applique aux administrations locales pour lesquelles ce taux de cotisation pour 2012 était égal ou supérieur à 41%.

A partir de 2016, toutes les administrations locales affiliées au fonds solidarisé de pension doivent payer le même taux de cotisation pension de base, à savoir 41,5%. Après 2016, le taux de la cotisation augmentera sur la base du coût du vieillissement de la population (fixé par le Comité d'Etude sur le Vieillessement).

2.3.1.1.2.2 Responsabilisation

L'un des éléments importants de la loi du 24 octobre 2011 est la cotisation de responsabilisation. Cette cotisation de responsabilisation doit couvrir la charge des pensions qui ne peut être financée par les montants de base au fonds solidarisé de pension. Ceci doit amener un financement pérenne des pensions des administrations locales, sans déficit.

Le système de la responsabilisation fonctionne comme suit : les administrations locales pour lesquelles la charge des pensions est plus élevée que les cotisations de base qu'elles ont versées à l'ONSSAPL, doivent payer une cotisation de responsabilisation en plus de leur cotisation de base. Cette cotisation de responsabilisation est calculée en appliquant un coefficient de responsabilisation (déterminé par l'ONSSAPL) sur l'écart entre les charges de pension individuelles et les cotisations de base versées (financement alternatif inclus⁷⁰). Pour 2012, ce coefficient a été fixé par l'ONSSAPL à 50%. Il peut augmenter au cours des prochaines années, comme prévu dans la loi du 24 octobre 2011. En d'autres termes, si les charges de pension individuelles sont supérieures à la cotisation de base versée, l'administration en question doit encore payer 50% de cet écart à l'ONSSAPL en ce qui concerne de l'année 2012.

Il est important de préciser que les administrations locales qui ne comptent plus d'agents statutaires en service, et qui ne contribuent donc plus au fonds solidarisé, doivent également payer une cotisation de responsabilisation pour leurs agents statutaires pensionnés qui sont à charge du fonds solidarisé. Cette cotisation sera égale au coût des pensions de retraite et de survie de ces agents pensionnés pour l'année concernée. Autrement dit, ces administrations locales sont totalement responsabilisées – le coefficient de responsabilisation n'est pas pris en compte ici – et doivent donc financer elles-mêmes 100% de leur charge de pension.

Tout comme pour la cotisation pension de base, le coefficient de responsabilisation effectif sera inférieur à 50% durant la période 2012-2014 et ce, grâce à l'utilisation de l'autre moitié des réserves non affectées de l'ONSSAPL (voir *supra*). Le Tableau 31 donne un aperçu du coefficient de responsabilisation jusqu'en 2015.

⁷⁰ Voir art. 10 de la loi du 24 octobre 2011 pour les autres recettes du fonds solidarisé de pension (hors cotisations personnelles et patronales) qui relèvent de ce financement alternatif.

Tableau 31
Aperçu de la cotisation de responsabilisation légale et effective pour la période 2012-2015

	Cotisation de responsabilisation	
	Fixée par l'ONSSAPL	Après application réserves
2012	50%	40,61%
2013 (a)	50%	41,49%
2014 (a)	50%	42,55%
2015 (a)	50%	

Source : ONSSAPL.

(a) Comme prévu par la loi, la cotisation de responsabilisation peut augmenter (voir *supra*).

Contrairement aux cotisations de base, les cotisations de responsabilisation ne sont déterminées et fixées définitivement que l'année suivante. En d'autres termes, les administrations locales qui sont redevables d'une cotisation de responsabilisation pour l'année 2012 ne doivent la payer qu'en 2013. Selon une simulation de l'ONSSAPL, 40% des administrations locales du pool 1 ainsi que l'ensemble des administrations du pool 2 (à l'exception d'une seule) devraient verser cette cotisation de responsabilisation. La cotisation de responsabilisation totale devant être payée en 2013 s'est élevée à 151,9 millions d'euros pour l'année 2012 (source : ONSSAPL).

Le coefficient de responsabilisation pour l'année 2013 ne sera fixé qu'au cours de l'année 2014, après la clôture des comptes de 2013.

2.3.1.1.2.3 Cotisation de régularisation et « amende pensions »

Afin d'éviter que le nouveau système de financement des pensions ne redevienne non soutenable financièrement, deux éléments importants ont été introduits dans la loi : la cotisation de régularisation et l'amende pensions.

La cotisation de régularisation doit être payée par une administration locale qui ne nomme ses contractuels à titre définitif qu'après cinq ans. La cotisation est égale à l'écart entre les cotisations pension dans le secteur privé et les cotisations pension de base au fonds solidarisé de pension. Etant donné que le système est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2012 et que les cinq premières années sont exonérées, cette cotisation ne sera versée qu'en 2017 au plus tôt. L'objectif de la cotisation de régularisation est d'éviter les nominations tardives.

L'affiliation d'une administration locale au fonds solidarisé de pension est définitive et irrévocable. Afin d'éviter que les administrations locales qui se désaffilient du fonds solidarisé pour des raisons de privatisation ou de restructuration, ne se retrouvent à charge des administrations encore affiliées, l'amende pensions (voir art. 24 et 25 de la loi du 24 octobre 2011) a été prévue pour les statutaires transférés vers une autre entité (qui n'est pas affiliée au fonds solidarisé de pension).

2.3.1.2 Impact de la réforme sur les transferts à la sécurité sociale et sur les dépenses de pension

D'une part, la réforme du système de financement des pensions des agents statutaires a eu des conséquences sur les transferts entre les pouvoirs locaux et la sécurité sociale. D'autre part, la réforme a également eu un impact sur les dépenses de pension payées par les différents acteurs. Ces deux éléments sont discutés ci-après.

2.3.1.2.1 Impact sur les cotisations versées par les pouvoirs locaux à la sécurité sociale

Les cotisations des pouvoirs locaux à la sécurité sociale sont plus importantes que les seuls transferts à l'ONSSAPL dans le cadre du fonds de pension. Les transferts se composent également, pour une part très limitée, de cotisations pour notamment les allocations familiales et les soins de santé. Le Tableau 32 indique le total de ces cotisations payées par les pouvoirs locaux à l'ONSSAPL pour leurs agents tant statutaires que contractuels.

Tableau 32
Evolution des cotisations sociales versées par les pouvoirs locaux à la sécurité sociale et aux institutions de soins de santé (en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Payées aux pouvoirs publics (a)	1.300,4	1.506,6	1.524,8	1.689,7	1.751,0	1.815,8	1.913,6	2.063,9	2.225,0	2.356,3	2.773,3
en % du PIB	0,48%	0,55%	0,52%	0,56%	0,55%	0,54%	0,55%	0,61%	0,63%	0,64%	0,74%
Payées à d'autres secteurs (ancien Pool 3)	304,9	326,4	302,1	329,7	277,0	280,8	306,0	320,8	380,0	396,7	200,0
en % du PIB	0,11%	0,12%	0,10%	0,11%	0,09%	0,08%	0,09%	0,09%	0,11%	0,11%	0,05%

Source : Comptes nationaux 2012.

- (a) Jusqu'à l'année 2011 incluse, il s'agit des transferts des administrations locales faisant partie des pools 1, 2 et 5. Depuis 2012, il s'agit des transferts des administrations locales faisant partie du fonds solidarisé de pension.

La forte augmentation enregistrée en 2012 (+17,7%) est due à deux éléments liés à la loi du 24 octobre 2011. D'une part, la création du fonds solidarisé de pension (voir 2.3.1.1.2) a entraîné une hausse des cotisations sociales versées à la sécurité sociale, étant donné que les administrations locales qui faisaient auparavant partie des anciens pools 3 et 4 paient également des cotisations à l'ONSSAPL à partir de 2012 (et ne le faisaient pas auparavant pour ce qui est des pensions). C'est la raison pour laquelle on observe au Tableau 32 une baisse des cotisations versées à d'autres secteurs. Il s'agit des transferts des administrations locales faisant partie auparavant du pool 3. Ce pool n'a pas encore complètement disparu étant donné que quelques administrations ont choisi de continuer à travailler sous l'ancien régime. Les administrations locales qui faisaient partie auparavant du pool 4 et qui relèvent à présent du fonds solidarisé de pension, paient en 2012 pour la première fois des cotisations à l'ONSSAPL pour les pensions de leurs agents statutaires.

En raison de ce glissement des administrations locales (anciens pools 3 et 4) vers le fonds solidarisé de pension, une rupture s'est produite en 2012 dans la série des transferts payés aux pouvoirs publics. Les transferts pour l'année 2012 ne sont donc plus comparables à ceux des années précédentes.

Par ailleurs, la hausse des cotisations s'explique également en partie par l'augmentation des taux de la cotisation de base (voir Tableau 33) qui déterminent les transferts dans le cadre des pensions. La hausse des taux de la cotisation de base est encore très limitée en 2012, mais ces taux continueront à progresser au cours des prochaines années pour atteindre 41,5% en 2016. Par conséquent, on peut s'attendre à observer durant les prochaines années une (forte) augmentation des transferts des administrations locales à la sécurité sociale.

L'impact de la nouvelle cotisation de responsabilisation, dont sont redevables certaines administrations locales, ne peut encore être précisé, étant donné que cette cotisation ne devait être payée pour la première fois qu'en 2013. La cotisation de responsabilisation, combinée à la hausse des taux de la cotisation, contribuera à augmenter les transferts des administrations locales à la sécurité sociale dans un avenir proche.

2.3.1.2.2 Impact sur les dépenses de pension

L'introduction de la loi du 24 octobre 2011 a entraîné en 2012 une forte hausse (+28,9%) des pensions versées par l'ONSSAPL. Pour la majeure partie, cette hausse n'a aucun rapport avec une soudaine et forte augmentation du nombre d'agents statutaires pensionnés, mais constitue en fait un glissement des dépenses de pension vers l'ONSSAPL suite à la création du fonds solidarisé de pension (voir 2.3.1.1.2). Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'ONSSAPL est en effet responsable du paiement des pensions des anciens pools 1,2 et 5 et, dans une large mesure, des anciens pools 3 et 4, alors que jusqu'à l'année 2011 incluse, il n'était responsable que des dépenses de pension des pools 1 et 2.

La forte progression des dépenses de pension de l'ONSSAPL s'accompagne dès lors d'une baisse des dépenses de pension au niveau des autres acteurs (voir Tableau 33). Les dépenses de pension pour la police (ancien pool 5) se sont ainsi réduites de manière substantielle en 2012. Le total des pensions payées par les administrations locales n'a pas diminué en raison d'une augmentation des pensions du personnel enseignant qui sont financées par le Pouvoir fédéral (et qui ne sont pas concernées par la réforme du 24 octobre 2011, voir 2.3.2). Toutefois, si l'on examine la répartition de ce montant, on constate que les pensions qui sont effectivement payées par les administrations locales elles-mêmes – qui comprennent notamment l'ancien pool 4 – diminuent légèrement.

En ce qui concerne les administrations locales, nous n'avons pas pu isoler les données relatives au pool 3.

En d'autres termes, la hausse soudaine des dépenses de pension de l'ONSSAPL constitue en fait aussi une rupture de la série statistique en raison de l'entrée en vigueur du nouveau système de financement des pensions. Il est dès lors également impossible de comparer les dépenses de pensions pour 2012 avec celles des années précédentes.

Tableau 33
Evolution des pensions versées (en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensions versées par l'ONSSAPL (a)	527,8	566,6	585,8	778,4	837,4	864,9	999,7	1.159,1	1.316,9	1.406,4	1.812,7
en % du PIB	0,20%	0,21%	0,20%	0,26%	0,26%	0,26%	0,29%	0,34%	0,37%	0,38%	0,48%
Pensions versées par le fonds de pension de la police intégrée (b)	25,8	55,0	83,5	113,0	147,4	182,6	226,2	266,0	301,2	349,4	150,6
en % du PIB	0,01%	0,02%	0,03%	0,04%	0,05%	0,05%	0,07%	0,08%	0,08%	0,09%	0,04%
Pensions versées par les pouvoirs locaux	895,3	925,4	979,6	930,5	1.124,5	1.228,5	1.268,1	1.305,5	1.334,8	1.422,5	1.470,5
en % du PIB	0,33%	0,34%	0,34%	0,31%	0,35%	0,37%	0,37%	0,38%	0,38%	0,39%	0,39%
dont pensions enseignement financées par le PF	590,3	622,1	667,4	715,1	766,8	818,3	881,6	941,6	980,5	1.043,8	1.105,2
dont mandataires et Pool 4 (c)	305,0	303,3	312,2	215,4	357,7	410,2	386,5	363,9	354,3	378,7	365,3

Source : Comptes nationaux 2012.

- (a) Jusqu'à l'année 2011 incluse, il s'agissait des dépenses de pension pour les pools 1 et 2 ; depuis 2012, il s'agit des dépenses de pension pour le fonds solidarisé de pension.
- (b) Jusqu'à l'année 2011 incluse, il s'agissait des dépenses de pension pour le pool 5 ; depuis 2012, la partie relative à la police locale a été transférée dans le fonds solidarisé de pension et ce poste ne comprend plus que les dépenses de pension de la police fédérale (Fonds des pensions de la police fédérale, voir *supra*).
- (c) Depuis 2012, une partie des dépenses de pension pour le pool 4 est reprise dans le fonds solidarisé de pension.

2.3.2 Pensions du personnel enseignant

Les pensions de l'enseignement communal et provincial subventionné sont à charge des caisses de l'Etat fédéral (SdPSP) et, autrement dit, n'augmentent donc pas la charge des pensions que les communes doivent supporter (voir également Tableau 33). La réforme du système de financement des pensions des agents statutaires des pouvoirs locaux n'a dès lors eu aucun impact sur les pensions du personnel enseignant.

Bien que ces pensions soient payées par le Pouvoir fédéral, l'ICN les comptabilise en dépenses dans les comptes des pouvoirs locaux. Il n'y a toutefois aucun impact sur le solde étant donné que l'ICN comptabilise le même montant en recettes en tant que transfert du Pouvoir fédéral aux pouvoirs locaux. Selon la définition CSF, les pensions du personnel enseignant sont effectivement considérées comme une dépense du Pouvoir fédéral.

2.3.3 Système de pension des agents contractuels

Les administrations locales contribuent également au financement des pensions pour les membres du personnel non nommés. Contrairement aux agents statutaires, les agents contractuels font partie du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés (secteur privé) en ce qui concerne leur pension. Cela implique qu'une cotisation personnelle de 7,5% et une cotisation patronale de 8,86% sont dues sur le traitement pour le financement des pensions.

C'est nettement moins que la contribution des administrations locales au système de pension de leurs agents statutaires (voir Tableau 29 et Tableau 30). Cette plus faible contribution au financement des pensions a notamment entraîné l'engagement d'un nombre croissant d'agents contractuels par les administrations locales au fil des années (voir Graphique 12 pour l'évolution).

Etant donné que la pension d'un agent contractuel peut être nettement inférieure à celle d'un agent statuaire⁷¹, de plus en plus d'administrations locales prévoient une pension complémentaire pour leurs agents contractuels afin de supprimer (partiellement) cette discrimination. Cette pension complémentaire fait partie du deuxième pilier de pension et prend la forme d'une assurance-groupe. Bien qu'il n'existe encore aucun cadre légal, l'ONSSAPL a pris l'initiative de contracter une assurance-groupe auprès d'Ethias à laquelle les administrations locales peuvent librement souscrire. La cotisation patronale supplémentaire au deuxième pilier (en plus de la contribution au régime général de sécurité sociale) doit être comprise entre minimum 1% et maximum 6%.

⁷¹ La pension d'un agent contractuel est ainsi calculée sur le traitement sur l'ensemble de la carrière, tandis que le calcul de la pension d'un agent statuaire ne prend en compte que le traitement des 5 ou 10 dernières années. Par ailleurs, la pension d'un agent contractuel dépend de sa situation familiale, tandis que ce n'est pas le cas pour un agent statuaire. Enfin, il faut également tenir compte du fait que la pension d'un agent statuaire augmente si le traitement des agents statutaires actifs augmente (via indexation ou négociations salariales). Cette péréquation ne s'applique pas aux pensions des agents contractuels (et par extension, au système de pension des travailleurs salariés).

2.4 *Financement des zones de police*

Le système actuel pour les zones de police locale est devenu opérationnel en 2002 après que la réforme des polices a donné lieu à la création de la police fédérale et de la police locale (loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux⁷²). Pour l'instant, il existe 195 zones de police locale qui sont opérationnelles soit dans une seule commune soit dans plusieurs communes.

Tout comme les communes, les zones de police disposent d'un budget ordinaire et d'un budget extraordinaire. Le budget ordinaire des zones de police, comprenant les recettes et dépenses courantes, doit être chaque année en équilibre ou excédentaire⁷³. Cet équilibre est réalisé grâce à la dotation que les zones de police reçoivent des communes (voir 2.4.1.2). Par ailleurs, le budget extraordinaire est utilisé pour les investissements des zones de police et le financement de ces dernières (via des emprunts, l'utilisation de réserves, etc.).

Bien que les zones de police doivent présenter un budget ordinaire en équilibre, un déficit SEC a toutefois été constaté au cours des dernières années (voir Tableau 12). Ce déficit s'explique par deux facteurs.

D'une part, ce déficit résulte en partie du budget extraordinaire des zones de police locale. En effet, les dépenses d'investissement peuvent être financées par la dette ou via l'utilisation de réserves, ce qui entraîne un déficit dans les comptes SEC (voir 1.2.2).

⁷² MB du 5 janvier 1999.

⁷³ En effet, l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998 et l'article 252 de la nouvelle loi communale stipulent que le budget ordinaire d'une zone de police ne peut pas afficher un déficit ou un excédent fictif.

D'autre part, il s'avère qu'une correction SEC a été effectuée en 2010 en matière de traitements. Depuis 2010, les zones de police ne paient le traitement de décembre qu'au mois de janvier de l'année suivante. Sur la base d'une circulaire du Pouvoir fédéral, les zones de police doivent toutefois comptabiliser le traitement de décembre de l'année t-1 dans les dépenses des exercices précédents et non dans les dépenses de l'année t. Par conséquent, le budget ordinaire de l'exercice t ne comporte que 11 mois de traitement, alors qu'il est tenu compte des 12 mois de traitement de l'exercice complet pour l'établissement des comptes des zones de police. Normalement, la correction relative aux traitements est déjà effectuée lors de la détermination des comptes des zones de police (qui, pour l'ICN, constituent la base de détermination du compte SEC des zones de police). Toutefois, une correction SEC a dû être apportée en 2010 parce qu'en raison de l'instauration du nouveau système, le compte 2010 ne comportait que 11 mois (le traitement de décembre 2009 a été effectivement versé en 2009).

Cette partie analyse tant les recettes que les dépenses ordinaires des zones de police afin de pouvoir fournir une image globale de leur situation financière.

2.4.1 Recettes ordinaires

La principale source de revenus des zones de polices sont les recettes reçues d'une part du Pouvoir fédéral et d'autre part des communes. Selon l'étude de Belfius⁷⁴, ces transferts représentent pas moins de 98,8% des recettes (ordinaires) totales des zones de police. Ces recettes sont complétées de recettes de prestations (par exemple : indemnité pour certains services rendus par la police) et de produits de placement.

Etant donné que les zones de police dépendent presque totalement d'autres niveaux de pouvoir en ce qui concerne leur financement, cette partie analyse plus en détail les transferts provenant du Pouvoir fédéral et des communes.

Le Tableau 34 donne un aperçu de l'évolution de ces transferts pour la période 2002-2012. Cet aperçu ne donne qu'une indication des transferts reçus par les zones de police locale en provenance d'autres niveaux de pouvoir. La dotation communale n'est qu'une estimation et toutes les dotations fédérales n'ont pas été prises en compte (voir *infra*). Il ressort clairement du tableau que la dotation communale est la principale source de financement des zones de police locale.

⁷⁴ « Finances locales – Les finances des zones de police » (décembre 2012).

Tableau 34
*Evolution des transferts fédéraux et de la dotation communale aux zones de police locale
(en millions d'euros et en % du PIB)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotations communales (a)	1.164,1	1.233,7	1.250,4	1.261,6	1.258,8	1.340,5	1.365,8	1.438,1	1.471,9	1.516,1	1.586,8
Dotations fédérales (b)	406,9	655,9	695,3	743,2	767,6	783,5	858,4	845,4	830,5	857,8	925,9
TOTAL	1.571,0	1.889,6	1.945,7	2.004,8	2.026,3	2.124,0	2.224,2	2.283,5	2.302,4	2.374,0	2.512,7
en % du PIB	0,58%	0,68%	0,67%	0,66%	0,64%	0,63%	0,64%	0,67%	0,65%	0,64%	0,67%

Source : Calculs propres sur base des Tableaux 35, Tableau 36, Tableau 37 et Tableau 38.

- (a) La dotation communale est une estimation (voir 2.4.1.2)
- (b) Les dotations fédérales sont incomplètes ; notamment l'allocation sociale II n'est pas prise en considération (voir 2.4.1.3)

2.4.1.1 Dotations fédérales

Les moyens fédéraux versés annuellement aux zones de police peuvent être divisés en deux parties : la subvention fédérale et l'allocation sociale. En outre, les zones de police locale reçoivent d'autres moyens du Fonds de la sécurité routière et quelques dotations spécifiques plus limitées. Ces dotations fédérales sont explicitées brièvement.

2.4.1.1.1 Subvention fédérale aux zones de police

La subvention fédérale doit être considérée comme un terme générique reprenant différentes dotations payées par le Pouvoir fédéral aux zones de police. L'Exposé général du budget fédéral indique annuellement le total de ces dotations⁷⁵. Le Tableau 35 donne un aperçu de ce total pour la période 2002-2012.

Tableau 35
Evolution de la subvention fédérale (en millions d'euros et en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotations fédérales	363,8	565,7	563,2	594	598,7	605,6	690,4	660,8	644,9	668,0	726,7
en % du PIB	0,14%	0,20%	0,19%	0,20%	0,19%	0,18%	0,20%	0,19%	0,18%	0,18%	0,19%

Sources : Exposé général du budget fédéral 2014 et budget fédéral 2009, ICN.

⁷⁵ Voir Troisième partie, Chapitre 4 : « Les effets budgétaires des relations entre le Pouvoir fédéral et d'autres pouvoirs » (Section 3).

Le financement fédéral des zones de police se compose principalement d'une dotation de base (640 millions d'euros en 2012). Cette dotation de base doit couvrir les frais de fonctionnement, de gestion et d'investissement de la police locale. Par ailleurs, elle doit également servir à couvrir les frais de rémunération du personnel de l'ancienne gendarmerie⁷⁶ ainsi que du personnel administratif et logistique qui ont été intégrés dans la police locale après la réforme des polices de 2002.

Cette dotation est répartie sur la base de la norme KUL⁷⁷ en versant à chaque zone de police le montant égal à la dotation forfaitaire (17.058,5 euros en 2002⁷⁸) par agent de la police locale, multiplié par la norme KUL de la zone de police. L'application de cette méthode a constitué une profonde révision de la répartition des moyens et a donné lieu à des zones de police engrangeant des bénéfices (par exemple : si elles disposent en réalité de moins d'effectifs que ce qui est exigé par la norme KUL), par rapport à la situation avant la réforme, et à des zones subissant des pertes. Ces zones de police peuvent être classées dans trois situations bénéficiaires et trois situations déficitaires (voir annexe 3.4).

Les zones où la situation est la moins favorable (situations 2 et 6), à savoir celles où la nouvelle subvention fédérale ne suffit pas à financer le coût réel, qu'il soit calculé selon la norme KUL ou sur la base des effectifs réels, reçoivent un soutien supplémentaire via un mécanisme de solidarité. Cette aide est toutefois liée à deux paramètres, à savoir la capacité financière de la zone de police (revenu imposable par habitant de la zone de police) et les efforts consentis par le passé par les zones en matière de police (déterminés via le budget de la police par habitant et selon le degré d'urbanisation)⁷⁹. Les zones de police « les plus pauvres » ont ainsi bénéficié immédiatement d'une aide totale, tandis que les autres zones ont d'abord dû fournir des efforts propres (évalués via le budget de la police par habitant) avant de pouvoir entrer en ligne de compte pour la solidarité.

⁷⁶ A savoir les 7.539 anciens gendarmes intégrés dans la police locale suite à la réforme des polices.

⁷⁷ La norme KUL est une clé de répartition issue d'une étude scientifique qui détermine, sur base de paramètres objectifs, quelle devrait être la capacité policière d'une commune. La norme KUL par zone de police est égale à la somme de la norme KUL par commune faisant partie de la zone.

⁷⁸ Voir AR du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive (MB du 13 août 2002). Ce montant forfaitaire est adapté annuellement à l'évolution réelle de l'indice santé (voir *infra*).

⁷⁹ Pour une analyse détaillée, voir « Les finances des zones de police », Belfius 2002.

Cette solidarité est partiellement financée par la dotation des zones de police en situation bénéficiaire (à savoir les situations 1 et 3) et par le Pouvoir fédéral. L'objectif était de faire disparaître progressivement cette solidarité sur une période de 12 ans, mais le processus a été temporairement gelé retardant ainsi la disparition de la solidarité.

Afin de prendre en compte les particularités de la Région de Bruxelles-Capitale et sa fonction de capitale, la dotation de base comprend encore également une subvention spéciale pour les zones de police de Bruxelles⁸⁰.

La dotation de base est indexée annuellement (adaptation à l'indice santé) dans le budget fédéral. A l'occasion du contrôle budgétaire, la dotation de base est adaptée à l'indice santé effectif. Cette indexation supplémentaire est octroyée par un AR et est égale à l'écart entre le montant des budgets initiaux et le montant obtenu si l'indice effectif est utilisé.

Cette dotation de base comprend encore deux dotations supplémentaires, à savoir le surcoût acceptable général et le surcoût acceptable pour les communes disposant d'un contrat de sécurité. Ces deux dotations ont été introduites lorsqu'il s'est avéré que la réforme des polices impliquait plus de frais réels que prévu initialement et que la subvention de base ne prenait pas ce surcoût en considération.

Par conséquent, il a été décidé qu'une étude approfondie devait être menée afin de vérifier l'impact réel du coût de la réforme des polices. Par la suite, les zones de police ont également reçu la possibilité d'introduire un dossier individuel⁸¹ auprès du SPF Intérieur, si ces zones estimaient qu'il n'avait pas été tenu suffisamment compte de certains éléments objectifs lors de la détermination de leur financement définitif. Sur la base de ces dossiers et de l'étude, il a été décidé par la suite d'octroyer une subvention supplémentaire générale « surcoût acceptable » aux zones de police. Cette subvention générale est octroyée aux zones de police qui satisfont à un ou plusieurs critères fixés. Ces critères sont les suivants : la zone de police est une zone frontalière, la zone de police se compose de cinq communes ou plus, la superficie de la zone de police est 1,5 fois supérieure à la moyenne nationale ou la zone de police a un caractère exclusivement rural.

⁸⁰ Cette subvention diffère de la part des moyens que les zones de police bruxelloises reçoivent du fonds de sécurité dans le cadre des sommets européens (voir 2.4.1.1.4).

⁸¹ L'art. 7 de l'AR du 2 août relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive prévoyait cette possibilité.

Lorsqu'il s'est alors avéré que certaines zones de police rencontraient toujours des difficultés financières après l'octroi de la subvention supplémentaire générale, le Pouvoir fédéral a décidé de verser une seconde subvention supplémentaire dans le cadre du surcoût, mais uniquement après conclusion d'un contrat de police spécifique entre la zone concernée et le Pouvoir fédéral. Ces contrats de police ont pour objectif de résoudre des situations problématiques particulières dans la zone de police.

Les deux dotations « surcoût acceptable » sont indexées annuellement et s'élevaient ensemble à 50,7 millions d'euros en 2012.

Depuis 2012, la subvention fédérale comprend également la dotation aux zones de police locale pour l'application de la loi Salduz⁸². Cette dotation était de 2 millions d'euros en 2012.

2.4.1.1.2 Allocation sociale

Outre la subvention fédérale, le Pouvoir fédéral prévoit également une allocation sociale. Cette allocation peut être subdivisée en deux éléments : l'allocation sociale I et l'allocation sociale II.

2.4.1.1.2.1 Allocation sociale I

Via sa dotation de base, l'Etat fédéral couvre déjà les frais supplémentaires en matière de rémunération engendrés par le transfert des gendarmes vers la police locale. Afin de ne pas occasionner une nouvelle hausse de ces frais pour les zones de police locale (et les communes), il a également été décidé que les cotisations patronales sur le traitement de ces anciens gendarmes seraient prises en charge par le Pouvoir fédéral.

L'allocation sociale I doit couvrir les cotisations patronales suivantes :

- pour les soins de santé ;
- pour le Fonds d'équipements et de services collectifs ;
- pour les allocations familiales ;
- pour les maladies professionnelles ;
- pour la modération salariale ;

⁸² Loi du 13 août 2011 modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin de conférer des droits, dont celui de consulter un avocat et d'être assistée par lui, à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté (MB du 5 septembre 2011).

- pour les pensions ;
- pour les accidents de travail ;
- et pour le service social de la police.

L'Etat fédéral paie ces cotisations, via un prélèvement sur les recettes TVA, directement à l'ONSSAPL. Ce dernier diminue alors les cotisations que les zones de police doivent lui verser en fonction de leur part dans l'allocation sociale I. La part d'une zone de police a été fixée comme suit en 2012 : 50% sur la base de la norme KUL et 50% suivant le coefficient salarial du mois d'août 2002⁸³. Cette clé de répartition doit évoluer progressivement vers une répartition basée intégralement sur la norme KUL et ce, en répartissant chaque année 5% supplémentaire de l'allocation selon la norme KUL (à titre informatif : clé de répartition 2003 = 10% norme KUL et 90% coefficient salarial).

Le mécanisme de solidarité (voir 2.4.1.1.1) s'applique également à l'allocation sociale I.

Le Tableau 36 illustre l'évolution de cette allocation sociale durant la période 2002-2012. Conformément aux directives budgétaires, l'allocation est indexée annuellement.

Tableau 36
Evolution de l'allocation sociale I (en millions d'euros et en % du PIB)

	2002 (a)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Allocation sociale I	43,1	90,2	90,2	91,5	93,3	94,7	97,4	99,4	99,4	101,0	107,3
en % du PIB	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%

Sources : Arrêtés royaux des 26/02/2003, 06/01/2003, 05/12/2004, 01/04/2006, 23/11/2006, 19/11/2007, 24/12/2008, 25/01/2010, 29/10/2010, 28/12/2011 et 27/12/2012.

(a) En 2002, les charges de la cotisation liée aux pensions n'ont pas été prises en considération.

A partir de l'année 2012, il est également tenu compte de la réforme des pensions en ce qui concerne les zones de police (voir point 2.3). Les cotisations plus élevées qui doivent être payées suite à cette réforme (voir Tableau 30) sont intégralement prises en charge par le Pouvoir fédéral pour ce qui est de la part des cotisations patronales⁸⁴ sur les traitements des anciens gendarmes. Par conséquent, cela signifie que l'allocation sociale I augmentera plus rapidement au cours des prochaines années, étant donné que la cotisation patronale pour les pensions passera de 21,5% en 2012 à 34% en 2016.

⁸³ Le coefficient salarial est égal au ratio entre la masse salariale du nombre d'agents de police fédéraux transférés vers une certaine zone de police locale et la masse salariale totale de l'ensemble des agents de police fédéraux transférés.

⁸⁴ La cotisation patronale est égale à la cotisation totale – la cotisation personnelle (7,5%).

2.4.1.1.2.2 Allocation sociale II

La réforme des polices a donné lieu à la création d'un nouveau statut policier unique incluant de nouvelles allocations, primes et indemnités sur lesquelles des cotisations patronales sont également dues⁸⁵. Il s'agit souvent de cotisations sociales sur des allocations qui, auparavant, n'étaient pas soumises à la sécurité sociale, mais qui le sont devenues en raison du nouveau statut⁸⁶. En d'autres termes, la réforme des polices a entraîné une augmentation des cotisations sociales patronales dues par les zones de police.

Afin de limiter les coûts, le Pouvoir fédéral a décidé de limiter les cotisations sociales patronales sur ces allocations, primes et indemnités pour les zones de police locale aux cotisations dues pour l'année 2000 (avant la réforme). Tous les coûts supérieurs au montant dû en 2000 (le plafond) sont supportés par l'Etat fédéral. Autrement dit, l'allocation sociale II doit couvrir les surcoûts sociaux de la réforme des polices. L'ONSSAPL fixe annuellement le montant plafond dû par les zones de police via une indexation du montant dû par les zones de police en 2000.

Tout comme pour l'allocation sociale I, l'objectif est que l'Etat fédéral verse directement les surcoûts à l'ONSS-gestion globale des travailleurs, via le financement alternatif (prélèvement sur les recettes TVA). Bien que le Pouvoir fédéral se soit engagé à couvrir les surcoûts sociaux réels de la réforme des polices, il s'avère qu'il ne paie en réalité qu'un montant forfaitaire depuis 2002 (à savoir 10,4 millions d'euros). Ces surcoûts réels sont toutefois estimés supérieurs à ces 10 millions d'euros. Etant donné que les zones de police ne paient que le montant plafond indexé fixé par l'ONSSAPL et que le Pouvoir fédéral sous-estime le surcoût réel, c'est par conséquent la sécurité sociale qui doit verser elle-même les surcoûts sociaux résiduels. Selon une étude de la Cour des comptes de 2007, il s'est avéré qu'au cours de la période 2002-2004, la sécurité sociale a dû verser elle-même 13 à 19 millions d'euros⁸⁷.

⁸⁵ Pour un aperçu des allocations, primes et indemnités, voir art. 2 de l'AR du 14 mai 2002.

⁸⁶ Pour une explication plus large concernant cette problématique, voir « Financement fédéral de la police locale – Historique, composition et évolution de 2001 à nos jours » de Chris Vanderlinden (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009).

⁸⁷ Voir « Impact de la réforme des polices sur la sécurité sociale », Cours des comptes 2007.

2.4.1.1.3 Fonds de la sécurité routière

Une autre source fédérale de revenus des zones de police est constituée par les moyens qu'elles reçoivent du Fonds de la sécurité routière, anciennement appelé Fonds des amendes routières. Ce fonds a été créé afin de diminuer le nombre de victimes de la route et est financé à l'aide des recettes supplémentaires issues des infractions de roulage. Le Fonds de la sécurité routière reçoit plus particulièrement la différence entre les recettes totales issues des infractions de roulage durant l'année t et les recettes indexées issues de ces infractions de roulage de l'année 2002 (cette part revient au Trésor fédéral).

Depuis 2004, les zones de police locale reçoivent une part des moyens de ce fonds (les autres parts reviennent à la police fédérale, au SPF Intérieur, etc.) ; l'objectif est que ces moyens soient principalement utilisés pour cofinancer leur politique en matière de sécurité routière⁸⁸. Les moyens reçus par les zones de police locale (voir Tableau 37) dépendent annuellement des moyens reçus par le fonds lui-même et peuvent donc être sujets à des fluctuations.

Tableau 37
Evolution des moyens issus du Fonds de la sécurité routière transférés aux zones de police locale (en millions d'euros et en % du PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)	2013
Fonds de la sécurité routière	41,8	57,7	75,5	83,2	70,6	85,2	86,1	88,8	91,9	93,9
en % du PIB	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%

Note : Depuis 2008, le montant correspond à la première tranche versée aux zones de police locale.

(a) Le montant pour 2012 a été versé en 2013 en même temps que le montant pour 2013.

Sources : AM des 28/01/2013, 28/11/2011, 08/11/2010, 21/04/2010, 08/09/2009, 30/01/2009, 08/05/2007, 08/06/2006, 20/12/2005 et 09/06/2004.

Ce Fonds de la sécurité routière a été profondément réformé en 2007, de sorte que les zones de police reçoivent depuis 2008 deux tranches issues du Fonds de la sécurité routière. La première tranche est égale au droit de tirage récurrent, à savoir le montant indexé qu'elles ont reçu en 2007. Par ailleurs, les zones de police locale devraient également recevoir de ce fonds une seconde tranche égale à la croissance des moyens du Fonds de la sécurité routière par rapport à l'année de référence 2007. Cette seconde tranche devrait être répartie entre les zones de police sur la base de différents critères (tels que le nombre de kilomètres de routes dans la zone de police, la diminution du nombre de tués sur les routes, etc.).

⁸⁸ L'exigence d'établir un plan d'action de sécurité routière a été abandonnée en 2008.

La première tranche a toujours été versée (voir montant au Tableau 37), mais les moyens issus de la seconde tranche que les zones de police locale devraient recevoir ne leur ont pas encore été versés depuis la réforme du fonds en raison de l'absence de l'AR nécessaire à la fixation des paramètres de répartition de cette seconde tranche.

La hausse notable des moyens du Fonds de la sécurité routière (Tableau 37) est notamment attribuable, ces dernières années, à l'augmentation du nombre de contrôles (dont le contrôle de la trajectoire) ainsi qu'à une meilleure perception des amendes elles-mêmes. Le montant pour 2013 est encore plus élevé (à savoir 93,9 millions d'euros) en raison d'une hausse du montant d'un certain nombre d'amendes.

Suite à la sixième réforme de l'Etat, la compétence relative à certaines amendes de roulage est transférée aux régions⁸⁹. Les recettes issues des perceptions immédiates, des transactions et des amendes pénales en lien avec ces infractions régionalisées sont octroyées aux régions à partir du 1^{er} janvier 2015, selon le lieu de l'infraction (voir art. 2*bis* de la Loi spéciale de financement).

Le financement du Fonds de la sécurité routière reste toutefois une compétence fédérale, ce qui signifie que le mécanisme de financement de ce fonds doit être revu. En effet, les recettes régionalisées issues de la circulation routière ne peuvent plus être utilisées pour le financement de ce fonds. Par conséquent, l'art. 10 de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'art. 78 de la Constitution⁹⁰, stipule que les recettes des amendes pénales fédérales en matière de circulation routière⁹¹ doivent être augmentées de 181,1 millions d'euros à titre de compensation, de sorte que le Pouvoir fédéral conserve des moyens suffisants afin de financer les zones de police locale et fédérale.

⁸⁹ Notamment les infractions en matière de limitations de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes, du placement et des exigences techniques, ainsi que du contrôle de la signalisation routière, de la sûreté du chargement et de la masse maximale autorisée et des masses par essieux des véhicules sur la voie publique, du transport dangereux et exceptionnel et du contrôle technique (voir art. 6, §1 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, introduit par l'art. 25 de la Loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat).

⁹⁰ MB du 31 janvier 2014.

⁹¹ Après déduction du montant indexé de ces revenus en 2002 (voir art. 5, §1, de la loi du 6 décembre 2005, tel que modifié par l'art. 10 de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'art. 78 de la Constitution).

2.4.1.1.4 Autres dotations (spécifiques)

Outre les dotations déjà mentionnées, les zones de police locale reçoivent également une série d'autres dotations spécifiques. Il s'agit notamment d'un Fonds pour les bâtiments de la police (supprimé à partir de 2014), du soutien au plan local de sécurité et de prévention, d'une dotation pour le remplacement ou l'entretien des équipements nécessaires au maintien de l'ordre public, etc. En outre, les zones de police bruxelloises revendiquent également une partie du Fonds de sécurité (financement de la sécurité lors des sommets européens) qui a reçu des moyens supplémentaires à l'occasion du juste financement de la Région de Bruxelles-Capitale (voir 2.2.3.1.2).

Le montant total de ces dotations est toutefois limité.

2.4.1.2 Dotation communale

La principale source de revenus des zones de police est cependant la dotation qu'elles reçoivent des communes.

Il est important de faire remarquer que cette dotation doit assurer aux zones de police d'atteindre un équilibre budgétaire pour l'année concernée. Par conséquent, les communes ont l'obligation de remédier à un éventuel déficit des zones de police via leur dotation. Le montant de la dotation des communes aux zones de police est dès lors égal à la différence entre les recettes et les dépenses des zones de police. En d'autres termes, plus le déficit des zones de police est élevé, plus le transfert des communes aux zones de police est important.

Dans le cas où une zone de police se compose de plusieurs communes, la part de chaque commune dans la dotation doit être déterminée. Ceci peut être réglé par une concertation entre les communes. Si ces dernières ne parviennent pas à un accord, la clé de répartition suivante est utilisée afin de fixer les parts des communes : 60% selon la norme KUL, 20% sur la base du revenu imposable et 20% selon le revenu cadastral.

Le Tableau 38 donne une estimation⁹² de la dotation transférée annuellement par les communes à leurs zones de police. Bien que les chiffres ci-dessous représentent des estimations, ils permettent d'avoir un aperçu de l'ampleur de cette dotation.

⁹² Belfius a pu disposer des données de 157 zones de police; les données manquantes ont été extrapolées (voir « Les finances des zones de police » – décembre 2012).

Tableau 38
Evolution de la dotation des communes aux zones de police (en millions d'euros et en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotation des communes	1.164,1	1.233,7	1.250,4	1.261,6	1.258,8	1.340,5	1.365,8	1.438,1	1.471,9	1.516,1	1.586,8
en % du PIB	0,43%	0,45%	0,43%	0,42%	0,39%	0,40%	0,39%	0,42%	0,41%	0,41%	0,42%

Sources : Pour 2002-2008 : Rapport d'évaluation du Conseil fédéral de police (10 ans de réforme de la police – annexe 2) et pour 2009-2012 : Belfius (« Les finances des zones de police »).

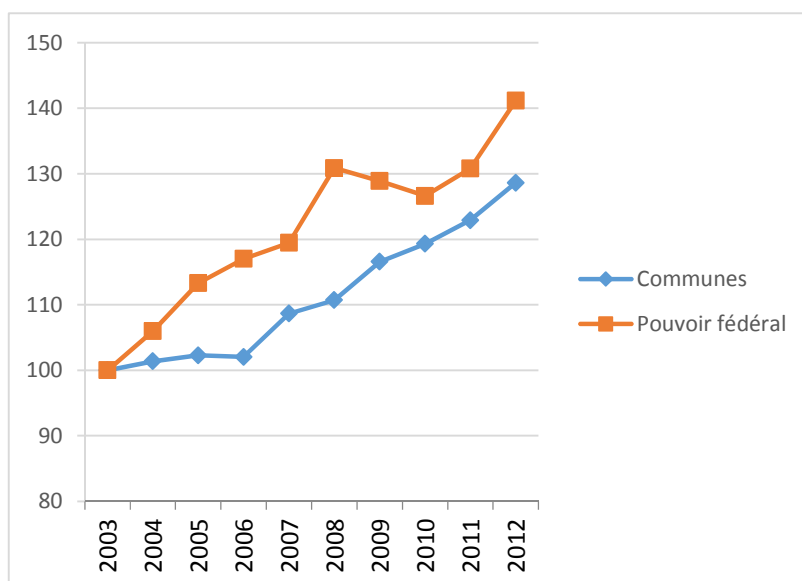
On s'attend à ce que la dotation communale continue à augmenter au cours des prochaines années, notamment en raison de la récente réforme du financement des pensions des agents statutaires des pouvoirs locaux (voir 2.3). Le taux de la cotisation des zones de police augmentera également progressivement pour atteindre 41,5% en 2016. Etant donné que les zones de police travaillent essentiellement avec du personnel statutaire, la hausse du taux de la cotisation implique dès lors une forte croissance des frais de personnel. Bien que l'allocation sociale I tienne compte de cette réforme des pensions (voir 2.4.1.1.2.1), ce n'est le cas que pour les anciens gendarmes qui ont été intégrés dans la police locale ; on s'attend donc à ce que la hausse des frais de personnel soit au moins partiellement prise en charge par les communes.

2.4.1.3 Synthèse des transferts aux zones de police locale

Le Graphique 14 illustre la croissance des transferts des communes et du Pouvoir fédéral pour le financement des zones de police locale. Il en ressort que tant les transferts du Pouvoir fédéral que ceux des communes aux zones de police ont augmenté au cours des dernières années. Par contre, il est étonnant de constater que les transferts du Pouvoir fédéral présentent de légères fluctuations, tandis que les transferts des communes ont progressé de manière continue.

Il convient toutefois de mentionner que le Graphique 14 ne prend pas en compte la totalité du financement des zones de police locale par le Pouvoir fédéral. En effet, outre les différentes dotations transférées par le Pouvoir fédéral aux zones de police locale, l'Etat fédéral finance également diverses dépenses qui devraient en réalité être à charge des zones de police elles-mêmes. Le Pouvoir fédéral prend ainsi en charge les frais de formation des aspirants agents de police, il finance les uniformes des agents de police, etc.

Graphique 14
Croissance des transferts des communes et du Pouvoir fédéral
(hors allocation sociale II et autres dotations) aux zones de police locale (2003 = 100)



Source : Calculs propres sur base des Tableau 35, Tableau 36, Tableau 37 et Tableau 38.

2.4.2 Dépenses

En ce qui concerne les dépenses, il est impossible pour l'instant d'isoler les zones de police dans le compte des administrations locales.

2.5 Financement des CPAS

Chaque ville ou commune dispose d'un centre public d'action sociale (CPAS) chargé d'assurer l'aide sociale. Cette aide sociale comporte un éventail de services qui peuvent varier selon la ville ou la commune en fonction des besoins de la ville ou commune concernée.

Tous les CPAS ont toutefois l'obligation légale de fournir une aide sociale à toute personne y ayant droit. Il s'agit plus particulièrement de la loi du 26 mai 2002⁹³ concernant le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale (instaurée par la loi du 2 avril 1965⁹⁴ relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale). Cette aide comprend le versement d'un revenu d'intégration (ou mise au travail) et de l'aide en nature (logement, aide médicale, etc.) ainsi que l'accueil de réfugiés.

⁹³ MB du 31 juillet 2002.

⁹⁴ MB du 6 mai 1965.

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale stipule que chaque personne a droit à l'intégration sociale à condition qu'elle respecte certaines conditions (voir art. 3 de la loi du 26 mai 2002). Cette intégration se compose d'un revenu d'intégration et/ou de la mise au travail⁹⁵ accordés par le CPAS. Outre un revenu d'intégration ou une mise au travail, le droit à l'intégration sociale comporte également un projet individualisé, à savoir un plan élaboré sur mesure pour la personne concernée qui doit permettre une intégration complète de l'ayant droit dans la société, tant d'un point de vue social que financier (par exemple, via un stage ou une formation).

Les CPAS ont également l'obligation de fournir une aide sociale (loi du 2 avril 1965). Cette aide est notamment destinée aux personnes qui ne peuvent faire appel au droit à l'intégration sociale (voir 2.5.1.1.1). Il s'agit souvent de personnes qui ne sont pas inscrites au registre de la population, telles que les étrangers disposant d'un permis de séjour, les demandeurs d'asile et les illégaux. L'aide accordée dépendra du statut de la personne concernée. Ainsi, les illégaux ont uniquement droit à l'aide médicale urgente, tandis que les étrangers disposant d'un permis de séjour peuvent compter sur une aide à la mise au travail, une aide financière (équivalente au revenu d'intégration), une aide matérielle et une aide médicale.

Outre ces services obligatoires, les CPAS offrent souvent également les services suivants :

- la médiation de dettes ;
- l'accueil d'enfants ;
- l'aide à domicile (ménage, repas, etc.) ;
- l'exploitation d'hôpitaux et/ou de maisons de repos⁹⁶ ;
- ...

⁹⁵ Selon l'art. 60, §7, de la loi organique relative aux CPAS, un CPAS doit faire tout ce qui est nécessaire afin de trouver un emploi à l'ayant droit. Dans ce cadre, le CPAS en question peut également intervenir en tant qu'employeur (juridique). Par la suite, la mise au travail effective peut avoir lieu au sein du CPAS lui-même ou les travailleurs peuvent être mis à la disposition de différents utilisateurs agréés (voir art. 60, §7, et art. 61 de la loi organique du 8 juillet 1976, MB du 5 août 1976).

⁹⁶ Ces services ne sont pas repris dans les comptes des CPAS en SEC95. En effet, les hôpitaux et les maisons de repos sont considérés par l'ICN comme faisant partie du secteur des sociétés non financières.

Les services offerts par un CPAS dépendent en partie de la politique sociale de l'administration locale. Cette grande diversité dans l'offre de services entraîne également de grandes différences quant à l'importance des budgets des CPAS⁹⁷.

Les CPAS ont également affiché un déficit SEC en 2011 (voir Tableau 13), et ce alors que les communes, tout comme pour les zones de police, doivent veiller via une dotation à ce que l'équilibre budgétaire soit au moins atteint. Le déficit en SEC peut notamment s'expliquer par l'utilisation de réserves et/ou le financement d'investissements avec de la dette, ce qui entraîne un déficit dans les comptes SEC (voir 1.2.2).

2.5.1 Recettes ordinaires des CPAS

Afin de financer toutes ces missions, les CPAS reçoivent des moyens de différents niveaux de pouvoir. Ils reçoivent des dotations du Pouvoir fédéral, des Communautés et Régions et des communes. Par ailleurs, les CPAS disposent également de revenus propres, provenant notamment de recettes relatives à la fourniture de certains services. Toutefois, ces recettes correspondent souvent à un tarif social qui ne couvre pas intégralement le coût réel relatif à la fourniture du service.

La présente partie n'analyse que les transferts des différents niveaux de pouvoir. Le Tableau 39 donne un aperçu des principaux transferts des divers niveaux de pouvoir. Il s'agit toutefois ici d'une estimation des transferts, étant donné que seules les principales dotations et subventions ont été prises en compte et que la dotation communale a été fixée par Belfius sur la base d'un échantillon (voir *infra*).

⁹⁷ Pour une analyse détaillée par région et par cluster, voir « Finances locales. CPAS – Zones de police 2013 » de Belfius.

Tableau 39
Evolution des transferts fédéraux, des transferts des Communautés et Régions et de la dotation communale (en millions d'euros et en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subventions fédérales (a)	785,7	818,4	806,0	801,1	927,4	999,8	1 080,5
Transferts des C&R (a)	158,1	162,2	166,7	172,7	181,2	187,7	197,6
Dotation communale (b)	868,6	922,2	957,0	1 016,9	1 062,5	1 112,1	1 144,9
TOTAL	1 812,4	1 902,8	1 929,7	1 990,7	2 171,1	2 299,6	2 423,0
<i>en % du PIB</i>	<i>0,57%</i>	<i>0,57%</i>	<i>0,56%</i>	<i>0,58%</i>	<i>0,61%</i>	<i>0,62%</i>	<i>0,64%</i>

Source : Calculs propres sur la base du Tableau 40, du Tableau 41, du Tableau 42 et du Tableau 43.

(a) Il ne s'agit que des principales subventions et dotations (voir 2.5.1.1 et 2.5.1.2).

(b) La dotation communale est une estimation (voir 2.5.1.3).

Il ressort de ce tableau que la part de ces transferts en % du PIB a connu une augmentation continue à partir de 2009 et que tant les subventions fédérales que la dotation communale constituent une source de revenus importante pour les CPAS. Ces transferts sont analysés en détail ci-après par niveau de pouvoir.

2.5.1.1 Dotations fédérales

Les principales dotations fédérales aux CPAS sont la subvention pour le financement du droit à l'intégration sociale et la subvention pour l'accueil de réfugiés (droit à l'aide sociale). Outre ces deux dotations, les CPAS reçoivent également d'autres subventions du Pouvoir fédéral.

2.5.1.1.1 Subvention relative au droit à l'intégration sociale

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale prévoit l'octroi aux CPAS d'une subvention de l'Etat pour l'aide accordée dans le cadre du droit à l'intégration sociale. Dans le cas du revenu d'intégration, la subvention de l'Etat ne couvre que partiellement le coût total (voir *infra*). Outre l'exonération totale de cotisations patronales, la subvention pour la mise au travail est égale au montant du revenu d'intégration et est versée pendant toute la période du contrat de travail. Si une mise au travail est réglée par le CPAS auprès d'une entreprise privée, une subvention est également prévue. Enfin, la subvention de l'Etat comprend également une indemnité pour les frais liés à l'insertion de l'ayant droit dans la vie active.

Afin de fixer la subvention de l'Etat, sont effectuées annuellement dans le budget fédéral d'une part, une estimation du nombre d'ayants droit (en tenant compte de l'augmentation moyenne du nombre d'ayants droit par le passé) et d'autre part, une estimation du coût mensuel moyen. La subvention est donc égale au coût annuel multiplié par le nombre d'ayants droit. A ce montant, il convient d'ajouter encore une indemnité pour les frais de personnel, soit 320 euros par ayant droit. Le Tableau 40 donne un aperçu de cette subvention pour la période 2002-2012.

Les fluctuations au Tableau 40 se résument à deux éléments: d'une part, la hausse ou la baisse du nombre d'ayants droit et d'autre part, l'augmentation du coût mensuel (notamment en raison du dépassement de l'indice pivot). En 2012, la subvention s'élevait à 659 millions d'euros.

Tableau 40
Evolution de la subvention relative au droit à l'intégration sociale
(en millions d'euros et en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subvention droit à l'intégration sociale	327,1	313,6	355,5	335,7	446,2	525,3	511,3	560,4	618,8	646,3	659,0
en % du PIB	0,12%	0,11%	0,12%	0,11%	0,14%	0,16%	0,15%	0,16%	0,17%	0,18%	0,18%

Sources : Exposé général budget fédéral 2014 et budget fédéral 2009, ICN.

Tous les CPAS reçoivent en principe 50% du montant total du revenu d'intégration qui doit être versé par le CPAS en question. En fonction du nombre d'ayants droit, ce pourcentage peut être augmenté pour un CPAS à 60% (au moins 500 ayants droit) et 65% (au moins 1.000 ayants droit)⁹⁸. Si le nombre d'ayants droit diminue dans un CPAS, la subvention de ce CPAS est également revue à la baisse.

Etant donné que la subvention fédérale ne couvre qu'une partie du coût total du revenu d'intégration, les CPAS doivent donc prendre à leur charge une part importante des frais liés au droit à l'intégration sociale.

Au cours de la période 2011-2012, de nombreuses modifications ont été apportées à la réglementation en matière de chômage (critères de recherche d'un emploi convenable, nouveau régime pour les jeunes sortant des études, dégressivité des allocations).

⁹⁸ Dans certains autres cas, ce pourcentage est encore plus élevé. Ainsi, le montant du revenu d'intégration est remboursé à 100% (pour maximum 2 ans) dans le cas où l'ayant droit perd son statut de sans-abri ou lorsque le revenu d'intégration est octroyé à un ayant droit inscrit au registre des étrangers (pour maximum 5 ans). Pour toutes les autres situations, voir Chapitre VI de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Différents éléments⁹⁹ de cette réforme peuvent avoir un impact sur les dépenses des CPAS et plus particulièrement sur la demande d'un revenu d'intégration :

1. la limitation des allocations d'insertion (anciennement allocations d'attente) à maximum 3 ans (à partir du 01/01/2012) ;
2. des conditions plus sévères pour l'octroi d'allocations d'insertion. Si un jeune ne collabore pas activement à un projet individuel d'insertion (évaluation du comportement de recherche des jeunes), il n'a pas droit aux allocations d'insertion (à partir du 01/01/2012) ;
3. le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage. Bien que les allocations soient toujours illimitées dans le temps, elles diminueront dans le temps (en fonction de la période travaillée et de la durée du chômage) pour devenir finalement un montant forfaitaire en cas de chômage de longue durée (pour les cohabitants : à partir du 01/11/2012, pour les chefs de famille et les isolés : à partir du 01/03/2013) ;
4. l'introduction de la procédure DISPO¹⁰⁰ « jeunes » (à partir du 01/08/2013) ;
5. l'élargissement de la procédure DISPO jusqu'à 55 ans (à partir du 01/01/2013) et 58 ans (à partir du 01/01/2016) ;
6. la prolongation de 3 mois du stage d'insertion professionnelle (à partir du 01/01/2012).

Etant donné que l'Accord de gouvernement de décembre 2011 précisait que les charges de cette réforme ne pouvaient être reportées sur les CPAS et les pouvoirs locaux, l'impact sur les CPAS de ces mesures a été déterminé.

Pour les années 2012-2014, le SPP Intégration sociale a déterminé, en collaboration avec l'Office national de l'Emploi (ONEM), que seules les mesures 4 et 6 sont susceptibles d'avoir un impact. Une subvention fédérale supplémentaire a dès lors été prévue à cet effet.

⁹⁹ Les dates mentionnées après chaque mesure sont les dates d'entrée en vigueur de la mesure.

¹⁰⁰ La procédure DISPO stipule que toute personne doit rester disponible sur le marché du travail et prouver quelle recherche activement du travail. Dans le cas contraire, la personne concernée peut perdre son allocation (allocation d'insertion pour les jeunes, allocation de chômage dans les autres cas).

Cette subvention spéciale est versée ponctuellement en 2014 et est égale à 49,12 euros par dossier (voir art. 43/1 de la loi du 26 mai 2002). La subvention totale a été estimée par l'ONEM et le SPP Intégration sociale à 8,1 millions d'euros (ce montant correspond à l'impact estimé des mesures 4 et 6 sur les CPAS).

Pour les prochaines années, le montant de cette subvention sera fixé par un arrêté royal.

2.5.1.1.2 Subvention relative au droit à l'aide sociale

Le coût financier de l'aide octroyée par les CPAS dans le cadre du droit à l'aide sociale est remboursé pour une grande partie par le Pouvoir fédéral (subvention pour l'accueil des réfugiés).

Un CPAS peut récupérer les frais liés au droit à l'aide sociale auprès de l'Etat fédéral. Selon les conditions¹⁰¹ qui sont respectées, un CPAS peut soit récupérer 100% des frais, soit 50%, soit les frais ne sont pas récupérables. Ici également, il est donc possible que les CPAS doivent eux-mêmes intervenir dans le financement d'une partie de l'aide qu'ils octroient dans le cadre du droit à l'aide sociale.

Tout comme pour la subvention relative au revenu d'intégration, la subvention relative au droit à l'aide sociale (également dénommée subvention pour l'accueil des réfugiés) est estimée annuellement en évaluant le nombre d'ayants droit (en fonction de la croissance moyenne par le passé) et le coût mensuel de l'octroi de l'aide.

*Tableau 41
Evolution de la subvention relative au droit à l'aide sociale
(en millions d'euros et en % du PIB)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subvention accueil réfugiés	435,2	345,2	353,8	359,1	339,5	293,1	294,7	240,7	308,6	353,5	421,5
en % du PIB	0,16%	0,13%	0,12%	0,12%	0,11%	0,09%	0,09%	0,07%	0,09%	0,10%	0,11%

Sources : Exposé général budget fédéral 2014 et budget fédéral 2009, ICN.

¹⁰¹ Pour un aperçu de ces conditions, voir « Manuel d'utilisateur pour le recouvrement des frais de l'aide sociale dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 - Version 04 XML » du SPP Intégration sociale.

La subvention octroyée aux CPAS a de nouveau augmenté durant la période 2009-2012. Pendant l'année 2012, la subvention a de nouveau rattrapé le niveau versé en 2002 (voir Tableau 41). Cette hausse récente résulte d'une part, de la progression du coût mensuel estimé et d'autre part, de la croissance du nombre d'étrangers régularisés (via un titre de séjour), qui ont le droit au plus de soutien (dont un revenu d'intégration équivalent), et du nombre de candidats-réfugiés (voir Tableau 45). Cette progression a été très marquée en 2010 en raison d'une augmentation du nombre de régularisations et d'une hausse du nombre de candidats-réfugiés à charge des CPAS. Cette dernière catégorie a augmenté en raison de la saturation au niveau des places d'accueil fédérales, de sorte que certains demandeurs d'asile ont été redirigés vers les CPAS.

2.5.1.1.3 Autres subventions

Outre ces deux subventions principales, les CPAS reçoivent également différents autres moyens du Pouvoir fédéral afin de financer leurs diverses missions. Les CPAS reçoivent ainsi notamment une prime d'installation pour les sans-abris¹⁰² (4,4 millions d'euros en 2012), une subvention visant à favoriser la participation sociale et culturelle de la clientèle des CPAS (9,6 millions d'euros en 2012) ainsi que différentes subventions limitées dans le cadre de l'économie sociale.

2.5.1.2 Moyens provenant des Communautés et Régions

Selon l'article 105 de la loi organique du 8 juillet 1976, chaque région doit octroyer une partie de son Fonds des communes au Fonds spécial pour le bien-être social. En réalité, chaque région a appliqué sa propre interprétation et ce Fonds spécial de l'aide sociale équivaut à un financement général des régions pour les CPAS. En Flandre, le Fonds spécial pour le bien-être social a disparu (voir *infra*).

¹⁰² Il s'agit d'une prime ponctuelle égale à 1/12 du revenu d'intégration dans la catégorie 3 qui doit permettre à un sans-abri ayant trouvé un logement de s'y installer.

Ces transferts, qui correspondent à des prélèvements sur le Fonds des communes (à l'exception de la Région wallonne), ont déjà été évoqués dans la partie consacrée aux transferts des Communautés et Régions (voir 2.2). Le Tableau 42 présente une estimation des montants reçus par les CPAS. Pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit en effet des chiffres issus des budgets ou de calculs propres.

Tableau 42
Evolution de la dotation générale des régions aux CPAS (en millions d'euros et en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Région flamande	95,0	97,5	101,0	104,2	107,6	111,7	117,8
Région wallonne							
(a)	45,7	46,4	47,0	48,3	53,3	55,1	58,4
Région de							
Bruxelles-							
Capitale (b)	16,7	17,5	17,8	18,3	18,7	19,1	19,5
Communauté							
germanophone	0,8	0,8	0,8	1,8	1,7	1,8	1,9
Total	158,1	162,2	166,7	172,7	181,2	187,7	197,6
<i>en % du PIB</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>

Sources : « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten » et site internet statistiques locales, budgets des dépenses RBC, budgets des dépenses RW, Communauté germanophone, calculs propres et ICN.

- (a) Pour les années 2006 et 2007, il s'agit d'un calcul propre (5% du montant total du Fonds des communes).
- (b) Pour toutes les années, il s'agit de calculs propres, à savoir 7% du montant total du Fonds des communes versé à la COCOM (qui le répartit à son tour entre les 19 CPAS de la région).

En Communauté flamande, 8% de la dotation de la commune issue du Fonds des communes sont automatiquement versés au CPAS concerné, à moins que la commune et le CPAS en question n'en aient décidé autrement. Environ 70% des CPAS reçoivent effectivement 8% de la dotation des communes, une faible minorité recevant un pourcentage plus élevé ou moins élevé (source : « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten »). En 2012, les CPAS flamands ont reçu 117,8 millions d'euros de la Communauté flamande.

En Région de Bruxelles-Capitale, 7% des moyens du Fonds des communes sont prélevés pour le financement des CPAS. Par l'intermédiaire de la Commission communautaire commune, ces moyens sont répartis entre les 19 CPAS de la Région. En 2012, ces CPAS ont reçu au total 19,5 millions d'euros (estimation propre).

En Région wallonne, il existe la dotation pour le Fonds spécial de l'aide sociale. En raison de la réforme du Fonds des communes en 2008, il ne s'agit plus d'un prélèvement sur le Fonds des communes (à savoir 5%) mais d'une dotation distincte dans le budget des dépenses (l'adaptation annuelle est toutefois identique à celle du Fonds des communes). En 2012, un montant de 58,4 millions d'euros a été prévu au budget wallon pour le Fonds spécial de l'aide sociale.

La Communauté germanophone verse également des moyens aux CPAS de ses communes. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2005, la Communauté germanophone est responsable du financement des neuf communes situées sur son territoire (voir décret du 27 mai 2004) et donc également du financement des CPAS. Tout comme pour la Région wallonne, la dotation pour les neuf CPAS est une dotation distincte dans le budget (dont l'adaptation annuel est identique à celle du Fonds des communes). En 2012, cette dotation s'élevait à 1,9 million d'euros.

Outre ces dotations générales, les CPAS reçoivent également des dotations ou subventions spécifiques des Communautés et Régions. Les CPAS (ou ASBL liées à ces CPAS) peuvent faire appel à différentes subventions des Communautés et Régions afin de les soutenir (financièrement) dans divers domaines. Il s'agit notamment de subventions régionales pour le logement social (tant pour la construction que pour la rénovation), de différentes subventions d'investissement ou de fonctionnement au niveau de divers domaines sociaux (notamment, l'accueil d'enfants, les centres de soin, les centres de service, etc.) ainsi que de subventions pour des initiatives culturelles et sportives (dans le cadre de l'intégration).

2.5.1.3 Dotation communale

Tout comme pour les zones de police, les communes ont l'obligation légale¹⁰³ de prendre en charge une partie des dépenses ordinaires que les CPAS ne peuvent financer eux-mêmes. En d'autres termes, les communes doivent ici encore compenser le déficit du budget des CPAS.

Le Tableau 43 donne une estimation de cette dotation communale¹⁰⁴. Cette dotation constitue une importante source de financement pour les CPAS. Depuis 2006, la dotation communale n'a fait que progresser tant en termes nominaux qu'en termes réels. C'est surtout durant la période de la crise économique et financière, à savoir 2009-2010, que cette dotation a fortement augmenté (de respectivement 6,3% et 4,5%).

Tableau 43
Evolution de la dotation des communes aux CPAS (en millions d'euros et en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotation des communes	757,3	820,7	824,8	849,1	868,6	922,2	957,0	1.016,9	1.062,5	1.112,1	1.144,9
en % du PIB	0,28%	0,30%	0,28%	0,28%	0,27%	0,27%	0,28%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%

Sources : Belfius et ICN.

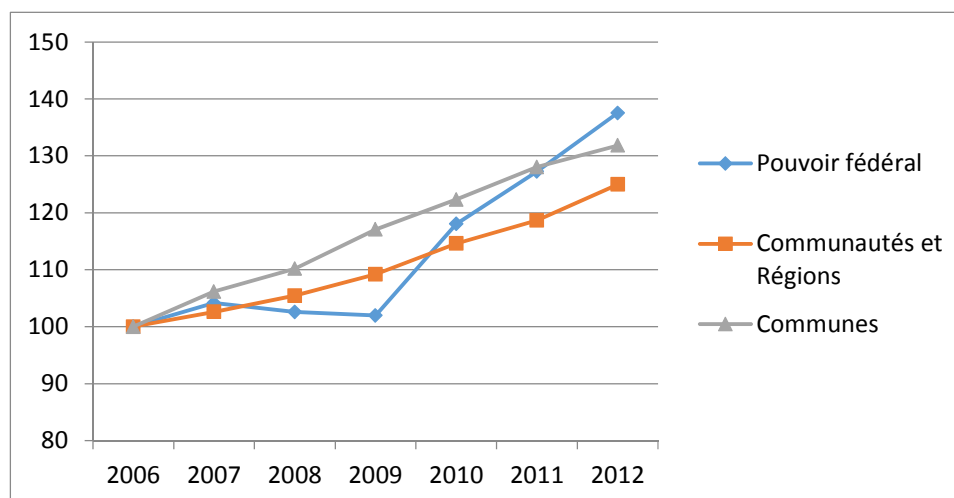
2.5.1.4 Synthèse des transferts aux CPAS

Les divers transferts que les CPAS ont reçu des différents niveaux de pouvoir ont fortement augmenté entre 2006 et 2012, et plus particulièrement depuis 2009. La progression la plus spectaculaire concerne les transferts du Pouvoir fédéral et des communes. Ceci résulte notamment de la crise économique et financière en raison de laquelle un nombre croissant de personnes ont fait appel aux CPAS.

¹⁰³ A savoir l'art. 106 de la loi organique du 8 juillet 1976.

¹⁰⁴ Belfius a pu disposer des comptes de 491 CPAS.

Graphique 15
Croissance des transferts du Pouvoir fédéral, des Communautés et Régions et des communes aux CPAS (2006 = 100)



Source : Calculs propres.

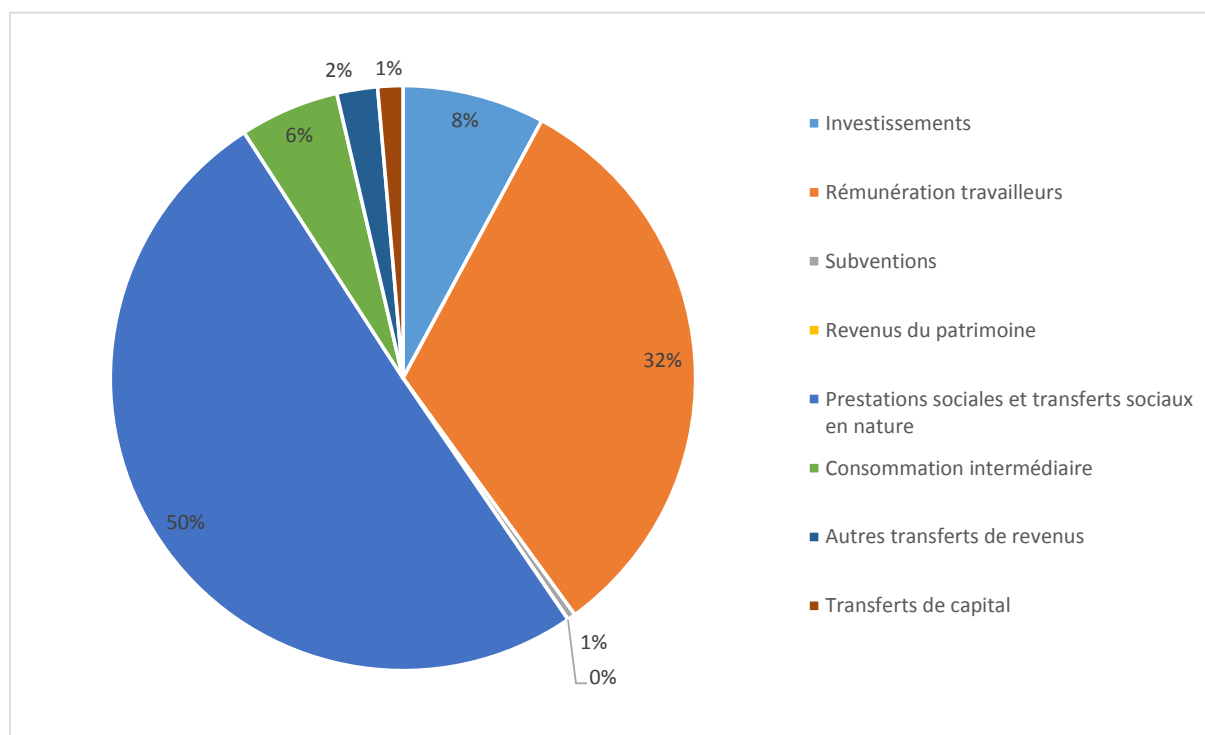
Etant donné les divers défis auxquels les CPAS devront faire face dans un futur proche, il est plus que probable que les transferts aux CPAS continueront d'augmenter. Ainsi, les frais de personnel pèsent lourd dans les dépenses totales des CPAS (voir 2.5.2) et l'on s'attend à ce que ces frais augmentent fortement sous l'impulsion de la réforme des pensions (voir 2.3). Par ailleurs, on s'attend également à ce qu'il soit plus souvent fait appel aux services des CPAS, notamment en raison de la demande croissante de droit à l'intégration sociale (revenu d'intégration entre autres) en conséquence de la réforme des allocations de chômage.

2.5.2 Dépenses

Bien que les dépenses des CPAS ne puissent pas être épurées dans le compte des pouvoirs locaux, on peut toutefois utiliser la répartition fonctionnelle des dépenses (normes COFOG). La part des CPAS dans la catégorie « protection sociale » est en effet passée à 74% en 2012 (voir également annexe 3.5). Les évolutions des dépenses qui font partie de la protection sociale peuvent donc être ramenées pour la majeure partie aux dépenses des CPAS.

La moitié des dépenses liées à la protection sociale concerne la rémunération des travailleurs (voir Graphique 16). Les prestations sociales et les transferts sociaux en nature comptent pour pratiquement un tiers des dépenses. Les deux types de dépenses sont analysés plus en détail ci-après.

Graphique 16
Répartition des dépenses liées à la protection sociale selon la classification fonctionnelle
(pour 2012)



Source : ICN, Comptes des Administrations publiques.

L'analyse de l'évolution des différents types de dépenses se limite ici à un cycle électoral, à savoir 2006-2012.

2.5.2.1 Dépenses de personnel

Les frais de personnel représentent le poste de dépenses le plus lourd dans la catégorie « protection sociale ». Les services qui sont fournis dans cette catégorie COFOG sont dès lors des services à forte intensité de main-d'œuvre (suivi dans le cadre de l'intégration sociale, accueil d'enfants, aide ménagère, etc.). En outre, il est également important de noter que :

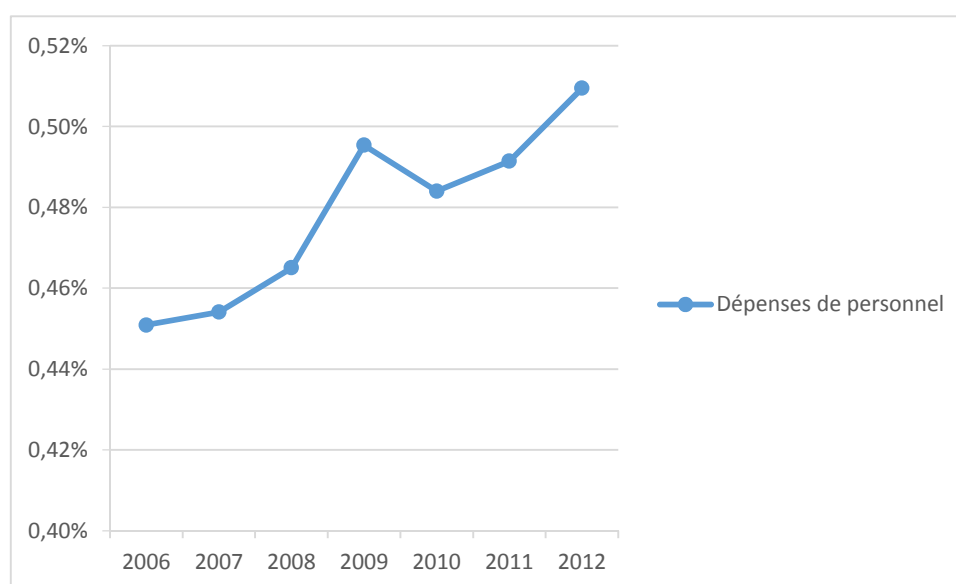
- l'ICN classe dans ces frais de personnel les coûts salariaux liés à la mise au travail au niveau des CPAS dans le cadre du droit à l'intégration sociale (articles 60 et 61 de la loi organique relative aux CPAS). En d'autres termes, ce poste comprend donc également une partie des dépenses supportées dans le cadre des missions obligatoires des CPAS ;

- les dépenses de personnel relatives aux maisons de repos et aux hôpitaux exploités notamment par les CPAS, ne sont toutefois pas incluses dans cette catégorie, étant donné que ces éléments sont déconsolidés des comptes des pouvoirs locaux par l'ICN¹⁰⁵.

Les fortes hausses des dépenses de personnel sur la période 2006-2012 sont liées à l'augmentation du nombre de membres du personnel dans la catégorie "protection sociale", et ce notamment parce qu'au cours des dernières années, un nombre plus important de personnes ont fait appel aux CPAS (voir également Graphique 18), obligeant ces derniers à engager plus de personnel.

D'autres facteurs qui expliquent la hausse des dépenses de personnel sont notamment l'indexation des salaires, l'évolution des cotisations sociales, etc. Ainsi, un premier impact, même s'il est limité, de la réforme des pensions sur les dépenses de personnel se fait déjà sentir en 2012. En effet, la (légère) progression des cotisations de pension en 2012 a entraîné une augmentation des dépenses de personnel.

Graphique 17
Evolution des dépenses de personnel dans la catégorie COFOG « protection sociale » (en % du PIB)



Source : ICN, Comptes des Administrations publiques.

¹⁰⁵ Pour rappel : les maisons de repos et les hôpitaux sont considérés comme des sociétés non financières dans les comptes nationaux.

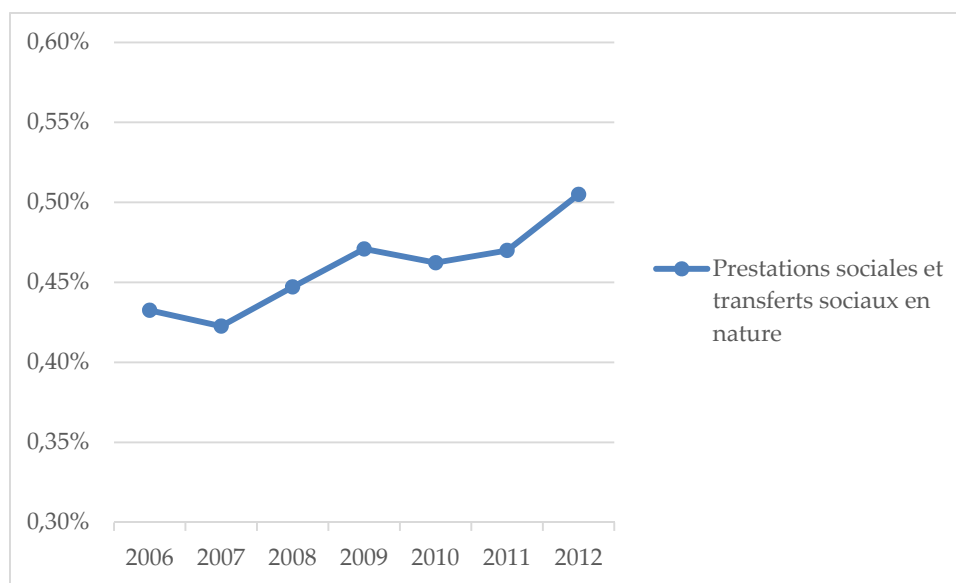
Les frais de personnel continueront également à augmenter à l'avenir, notamment en raison de la réforme du financement des pensions des pouvoirs locaux (voir 2.3). Les pouvoirs locaux dans la catégorie « protection sociale » (dont les CPAS) devront ainsi également contribuer, d'ici 2016, à concurrence de 41,5%, aux pensions de leur personnel statutaire ; en outre, il ressort d'une étude de Belfius¹⁰⁶ que'en raison de la forte diminution de leur personnel statutaire, les CPAS devront également payer une cotisation de responsabilisation considérable.

2.5.2.2 Prestations sociales et transferts sociaux en nature

L'octroi d'une aide (financière) dans le cadre de l'intégration sociale et de l'aide sociale, ainsi que de diverses autres formes d'aide sociale, représente, pour l'ensemble des pouvoirs locaux, 32% des dépenses pour la catégorie « protection sociale » (voir Graphique 16).

Le Graphique 18 illustre l'évolution de ces dépenses durant la période 2006-2012. L'impact de la crise économique et financière, qui a obligé de plus en plus de personnes à faire appel à l'aide, est clairement ressorti à partir de 2008.

Graphique 18
Evolution des prestations sociales et des transferts sociaux en nature hors pensions financées par le Pouvoir fédéral (en % du PIB)

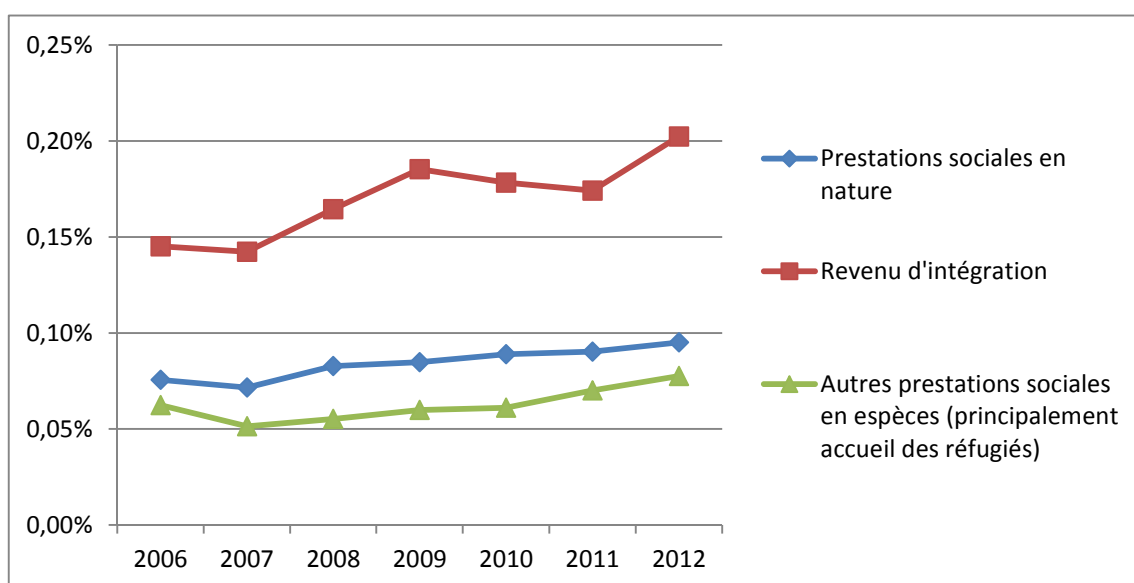


Source : ICN, Comptes des Administrations publiques (prestations sociales payées par les pouvoirs locaux).

¹⁰⁶ Voir Fiche 12 « Coût croissant de l'aide sociale accordée par les CPAS ».

Les évolutions illustrées au Graphique 18 s'expliquent encore mieux si l'on examine en détail certains éléments de ces prestations et transferts en nature. Ainsi, le Graphique 19 indique la croissance des principaux transferts sociaux liés aux CPAS, à savoir le revenu d'intégration, les prestations sociales en nature et les autres prestations sociales en espèces. Cette dernière catégorie inclut essentiellement de l'accueil des réfugiés (voir également Tableau 16).

Graphique 19
Evolution de certains transferts sociaux liés aux CPAS (en % du PIB)



Sources : ICN, Comptes des Administrations publiques (prestations sociales payées par les pouvoirs locaux) et calculs propres.

Sur la période 2006-2012, les trois catégories de dépenses ont fortement augmenté, mais le revenu d'intégration a progressé plus vite que les deux autres catégories.

La croissance du revenu d'intégration est déterminée par deux facteurs : d'une part, l'évolution du montant du revenu d'intégration et d'autre part, le nombre de personnes qui demandent un revenu d'intégration. La nette hausse durant la période 2007-2009 est ainsi stimulée par les deux facteurs. Le montant du revenu d'intégration a fortement progressé au cours de cette période (à concurrence de plus de 10%) en raison premièrement, du dépassement de l'indice pivot ¹⁰⁷ et deuxièmement, de l'augmentation des montants de base du revenu d'intégration. En effet, à partir du 1^{er} janvier 2008, ces montants ont été augmentés de 4%¹⁰⁸ (voir AR du 15 mars 2007). Durant les années qui ont suivi, les revenus d'intégration ont également été modifiés à plusieurs reprises après le dépassement de l'indice pivot.

Le nombre de personne ayant droit à un revenu d'intégration a également fortement progressé durant la période 2007-2009 (voir Tableau 44). Il est déjà question d'une augmentation du nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration déjà avant la crise économique.

Tableau 44
Evolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (période 2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration	129 232	132 962	138 869	152 401	158 081	155 775	156 836
<i>Croissance</i>	<i>2,92%</i>	<i>2,89%</i>	<i>4,44%</i>	<i>9,74%</i>	<i>3,73%</i>	<i>-1,46%</i>	<i>0,68%</i>

Source : SPP Intégration sociale.

En 2009, la croissance du nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration a atteint pas moins de 9,7%. La cause de cette hausse exceptionnelle est liée à la crise économique et financière ainsi qu'à la détérioration du marché du travail. Le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration a également progressé en 2010 (3,7%), soit un pourcentage de croissance nettement supérieur à la croissance d'avant-crise.

Sous l'impulsion d'une amélioration du climat économique, une diminution du nombre de personnes ayant fait appel au revenu d'intégration a été constatée en 2011. Ce recul n'a toutefois pas perduré et une hausse, bien que limitée, du nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration a de nouveau été enregistrée en 2012 (ce que reflète également le Graphique 19). Il convient de faire remarquer que le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration se maintient à un niveau nettement plus élevé¹⁰⁹ qu'avant la crise.

¹⁰⁷ Lors d'un dépassement de l'indice pivot, les prestations sociales (dont le revenu d'intégration) sont majorées de 2% durant le premier mois qui suit le dépassement.

¹⁰⁸ Ces 4% se composent d'une augmentation de 2% résultant du dépassement de l'indice pivot et de 2% afin de rattraper la liaison au bien-être perdue de ces dernières années.

¹⁰⁹ De plus en plus d'étudiants font ainsi appel à un revenu d'intégration et on constate une augmentation du nombre de personnes qui combinent l'aide d'un CPAS avec d'autres moyens de subsistance.

Outre la hausse des dépenses liées au revenu d'intégration, on constate également une augmentation des prestations sociales en nature. Cette augmentation peut être associée au nombre croissant de personnes qui, au cours des dernières années, ont fait appel au CPAS, notamment en raison de la crise économique et financière. Souvent, le seul revenu d'intégration ne suffit pas ; ces personnes ont également besoin de diverses aides matérielles, telles qu'un logement social, pour pouvoir survivre.

Les autres prestations sociales en espèces ont également considérablement augmenté après 2007. L'évolution de ces dépenses est notamment liée au droit à l'aide sociale (accueil de réfugiés) qui permet entre autres de demander une aide financière (équivalent du revenu d'intégration). Le nombre de bénéficiaires ayant droit à cette aide financière a fortement progressé durant la période 2009-2011 (voir Tableau 45). Cette croissance s'explique également par la hausse du montant des autres prestations sociales qui résulte notamment du dépassement de l'indice pivot.

Tableau 45
Evolution du nombre de bénéficiaires d'une aide financière (équivalent du revenu d'intégration) (période 2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total nombre de bénéficiaires d'une aide financière	49.905	44.204	34.167	35.628	44.452	48.701	43.909
<i>Croissance</i>	-9,84%	-11,42%	-22,71%	4,28%	24,77%	9,56%	-9,84%

Source : SPP Intégration sociale.

2.6 Réforme des services d'incendie : financement

La réforme des services d'incendie a été approuvée en 2007¹¹⁰ mais se situe encore dans sa phase d'implémentation et n'est donc pas encore complètement en vigueur. L'objectif de cette réforme est d'améliorer l'organisation des services de secours¹¹¹ mais également d'atteindre un meilleur équilibre dans le financement des services d'incendie entre les communes et le Pouvoir fédéral.

Ici également, il est utile d'explicitier brièvement les principes du système applicable avant la réforme avant d'analyser le nouveau système ou la transition vers ce dernier.

¹¹⁰ Loi-cadre du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (MB du 31 juillet 2007). Cette loi entre progressivement en vigueur à mesure que les arrêtés royaux d'exécution nécessaires sont publiés au Moniteur belge.

¹¹¹ Et ce suite à l'explosion de gaz à Ghislenghien.

2.6.1 L'organisation des services d'incendie avant la réforme

La compétence relative à l'organisation générale et le fonctionnement des services d'incendie est une compétence fédérale dans le cadre de laquelle les communes exécutent simplement les décisions fédérales, alors qu'elles interviennent en grande partie dans le financement des services d'incendie. Plus précisément, environ 90% du financement est supporté directement par les communes, tandis que le Pouvoir fédéral prend en charge 10% du financement.

En outre, ce financement fédéral n'est pas obligatoire. Le financement fédéral prend la forme de subventions pour notamment l'achat de matériel ou d'allocations pour le financement des services d'incendie qui sont transférées via certains fonds (par exemple : le fonds pour les risques d'accidents nucléaires). Ces subventions sont réparties par les provinces entre les différents corps de pompiers. En Région de Bruxelles-Capitale, c'est le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente (SIAMU) qui est responsable des services d'incendie de la région.

Une commune soit dispose de son propre corps de pompiers soit peut faire appel à un corps voisin. Ceci a amené les provinces à répartir les communes situées sur leur territoire en différentes zones régionales. Dans chaque zone, il existe un corps de pompiers qui est responsable de la commune-centre et d'une ou plusieurs communes avoisinante(s) (qui ne disposent pas de leur propre corps). Selon les données de Belfius¹¹², il existe 249 communes-centres¹¹³ et 321 communes font appel au corps des communes centrales. Les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent faire appel aux pompiers bruxellois qui sont regroupés au sein du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente.

Le financement communal diffère très fortement selon qu'une commune dispose ou non de son propre corps de pompiers. Les communes qui disposent de leur propre corps supportent bien plus de coûts (tels que les traitements, l'équipement, la caserne, etc.) que les communes qui font appel à un corps voisin. En principe, l'objectif est que ces dernières communes prennent en charge une partie des coûts admissibles liés aux services d'incendie.

¹¹² Voir fiche 10 : « La réforme des services d'incendie » (Belfius).

¹¹³ Les services d'incendie de Liège sont regroupés en une intercommunale.

Au sein de ce système, c'est le gouverneur de province qui fixe annuellement le montant du surcoût admissible lié aux services d'incendie de la commune-centre. Par la suite, le gouverneur détermine la contribution annuelle qui doit être versée par les communes qui ne disposent pas de corps de pompiers, et ce en fonction de ce surcoût admissible ainsi que d'autres paramètres (notamment, le revenu cadastral de la commune et de la population). Ces paramètres ont été modifiés début 2013¹¹⁴ suite à une plainte déposée en 2006 au Conseil d'Etat par des communes-centres ; l'ancienne procédure a de ce fait été suspendue. Le décompte final de la période 2007-2011¹¹⁵ en 2013 (ou début 2014 dans certains cas) a pesé lourd pour de nombreuses communes ne disposant pas de leur propre corps de pompiers.

2.6.2 Le nouveau système

Après la réforme, l'objectif est d'évoluer vers des « zones de secours » ou « zones de services d'incendie »¹¹⁶ par analogie avec les zones de police, qui possèdent une personnalité juridique propre, sont financièrement autonomes et élaborent leur propre budget. Par conséquent, les dépenses liées aux services d'incendie ne feront plus partie des budgets des communes, mais un transfert des communes vers les zones de services d'incendie sera comptabilisé au budget des dépenses des communes.

Ces zones de secours seraient financées tant par des dotations des communes que par des dotations du Pouvoir fédéral. Par ailleurs, il est également possible que les provinces financent quelques dotations¹¹⁷. L'objectif final de la réforme est d'atteindre un équilibre de financement de 50-50 entre les communes et le Pouvoir fédéral. En outre, le Pouvoir fédéral s'est engagé à prendre en charge les surcoûts de cette réforme.

¹¹⁴ Voir loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (MB du 7 février 2013).

¹¹⁵ En l'absence de nouvelles règles, les paiements durant cette période ont encore été effectués selon l'ancien système.

¹¹⁶ De telles zones se composent de plusieurs communes, comme c'est le cas pour les zones de police. Toutefois, la couverture territoriale est différente : il est actuellement question de 34 zones de secours (voir AR du 2 février 2009, MB du 17 février 2009), alors qu'il existe 195 zones de police.

¹¹⁷ La dotation communale peut être réduite proportionnellement aux dotations provinciales.

2.6.2.1 Evolution vers le nouveau système

La réforme des services d'incendie est actuellement pleinement en cours. Jusqu'à présent, on peut distinguer quatre phases différentes. Les paragraphes qui suivent se concentrent sur les nouvelles allocations pour le financement de la création des zones de secours. De plus, le Pouvoir fédéral continue à octroyer différentes subventions aux services d'incendie (notamment pour l'achat de matériel et dans le cadre de certains fonds¹¹⁸).

2.6.2.1.1 2009 : Task forces

La première étape a consisté à créer différentes task forces sous la direction du gouverneur de province. Pour chaque future zone de secours, une task force regroupant les bourgmestres des communes devant faire partie de la zone, a été créée. L'objectif de ces task forces était de préparer l'instauration des zones de secours. Une circulaire ministérielle a prévu un financement fédéral pour ces task forces. Ce financement visait à faire face aux frais de fonctionnement et de déplacement liés à la task force.

2.6.2.1.2 2010-2011 : Pré-zones opérationnelles

L'étape suivante de l'instauration des zones de services d'incendie a eu lieu en 2010 avec la création des pré-zones opérationnelles. Par l'intermédiaire de ces zones, les services d'incendie des communes belges sont réunis en un nombre limité de zones (32)¹¹⁹, ce qui doit entraîner d'importants avantages d'échelle et une collaboration plus étroite entre les différents corps de pompiers de la zone. Les communes d'une pré-zone pouvaient faire appel à une allocation fédérale après avoir conclu un accord avec l'Etat fédéral, dans le cadre duquel la pré-zone s'engageait à réaliser un certain nombre d'objectifs et d'actions en préparation à la réforme des services d'incendie. En 2011, un travail a continué à être effectué au sein des pré-zones opérationnelles.

¹¹⁸ Ces moyens diminueront toutefois au fil du temps et seront incorporés dans l'allocation ou les allocations fédérale(s) pour les zones de secours. C'est déjà le cas dans le budget 2014 pour certaines allocations (voir Justification du budget des dépenses – SPF Intérieur 2014).

¹¹⁹ Initialement, 32 zones de services d'incendie étaient prévues, dont une seule reprenant l'ensemble de la province de Namur. L'AR déterminant la délimitation territoriale des zones de secours a toutefois été adapté (AR du 28 décembre 2011), de sorte qu'à compter de 2012, la province de Namur se compose de trois zones de services d'incendie ; 34 zones de secours sont donc actuellement prévues en Belgique.

Tant en 2010 qu'en 2011, une allocation de 21,3 millions d'euros a été prévue pour les communes au budget du SPF Intérieur pour la création des futures zones de secours. Cette allocation fédérale a été versée sous la forme de diverses subventions aux communes pour couvrir les frais de personnel, d'investissement et de fonctionnement supportés dans le cadre de l'accord précité. Le montant maximum par pré-zone opérationnelle a systématiquement été fixé par un AR et dépend de la population (active et résidentielle) de la pré-zone, du revenu cadastral, du revenu imposable, de la superficie et du risque (par exemple : la présence d'un aéroport, d'un hôpital ou d'autres infrastructures)¹²⁰.

2.6.2.1.3 Depuis 2012 : pré-zones disposant de la personnalité juridique

En 2012, la phase suivante de la réforme a été amorcée avec le passage des pré-zones opérationnelles aux pré-zones. Ces dernières ont la même mission que les pré-zones opérationnelles, à savoir préparer la création des zones de services d'incendie, mais elles disposent de la personnalité juridique et reçoivent directement une dotation du Pouvoir fédéral (non plus via les communes, comme c'était le cas pour les pré-zones opérationnelles), moyennant le respect des conditions figurant à l'art. 221/1 de la loi du 15 mai 2007.

L'allocation fédérale aux pré-zones pour la création des zones de secours a été maintenue et la clé de répartition est restée identique à celle utilisée en 2010 et 2011 (voir AR du 20 septembre 2012). Cette allocation s'élevait à 21,7 millions d'euros au budget 2012. A l'occasion du budget 2013, l'allocation fédérale pour la création des zones de secours a été augmentée à 30,9 millions d'euros ;

Le budget initial 2014 a prévu une allocation de 32,3 millions d'euros. Par ailleurs, une allocation supplémentaire de 19,1 millions d'euros pour les zones de secours est également prévue à partir de 2014 pour financer l'achat de matériel et assurer l'engagement de personnel dans le cadre de la réforme. Les AR relatifs à la répartition de ces allocations entre les différentes pré-zones sont en cours de préparation¹²¹.

¹²⁰ Pour la clé de répartition effective, voir AR du 12 octobre 2010 (MB du 19 octobre 2010) et du 28 avril 2011 (MB du 13 mai 2011).

¹²¹ Pour les projets provisoires de ces arrêtés royaux, voir <http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/dispform.aspx?id=2031&Source=http%3a%2f%2fwww.vvsg.be%2fveiligheid%2fbrandweer%2fbrandweerhervorming%2fnieuws%2fPages%2fdefault.aspx>.

2.6.2.1.4 Zones de services d'incendie : 1^{er} janvier 2015 ?

La prochaine et dernière étape de la réforme est la création effective des zones de services d'incendie. L'objectif est que chaque zone de services d'incendie soit financée par des dotations communales, des dotations fédérales et d'éventuelles dotations provinciales, tel que prévu à l'art. 67 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

A long terme, l'allocation fédérale devrait augmenter, de sorte que les services d'incendie soient financés de manière équilibrée par le Pouvoir fédéral et les communes. Finalement, l'objectif est de répartir le financement entre le Pouvoir fédéral et les communes selon le ratio 50-50. Il a déjà été fixé que l'allocation fédérale se composerait d'une dotation de base et de dotations complémentaires.

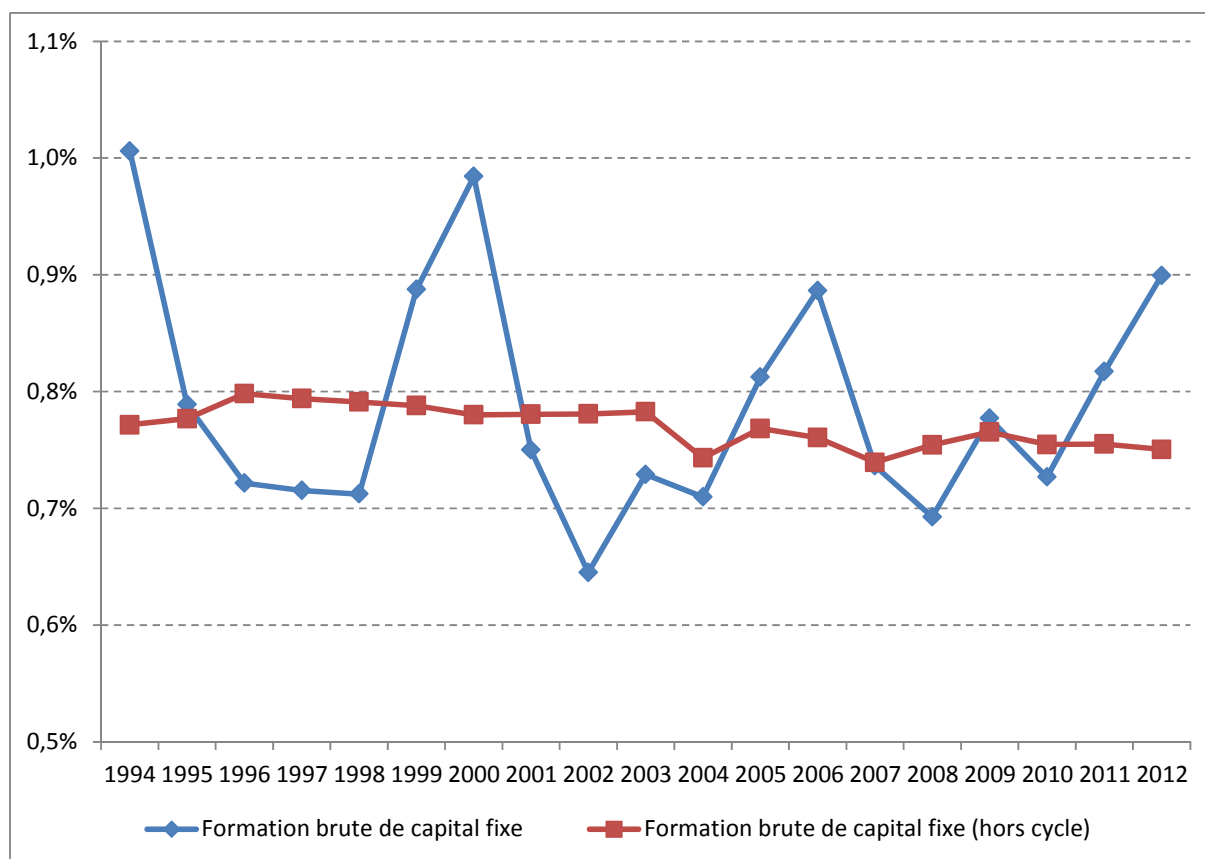
En ce qui concerne la dotation communale, il est prévu que si les communes d'une zone de services d'incendie ne parviennent pas à un accord concernant la répartition, une clé de répartition déterminée par le Pouvoir fédéral sera appliquée. L'AR qui doit fixer cette clé de répartition est en cours de préparation (voir également la note de bas de page 121). Tout comme pour les zones de police et les CPAS, les communes devront également prendre en charge le déficit des zones de services d'incendie si les moyens fédéraux et communaux prévus à l'art. 67 ne suffisent pas à financer les zones de secours (voir art. 72 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile).

Pour l'instant, le gouvernement vise le 1^{er} janvier 2015 comme date de création des zones de services d'incendie. Une fois que ces zones auront effectivement démarré et que toutes les modalités pratiques auront été fixées, il sera possible de poursuivre l'examen détaillé de la situation financière des zones de services d'incendie après la réforme et d'évaluer l'évolution vers un ratio 50-50 entre le Pouvoir fédéral et les communes dans le financement des services d'incendie.

3 ANNEXES

3.1 Investissements des Pouvoirs locaux

Graphique 20
Investissements des Pouvoirs locaux (pourcentage du PIB)



Source : ICN, Compte des administrations publiques, calculs propres.

3.2 *Ecart entre les transferts non fiscaux des Communautés et Régions aux pouvoirs locaux selon l'ICN et la BDG*

L'ICN détermine les autres transferts de revenus des Communautés et Régions aux pouvoirs locaux sur la base du code 43 du regroupement économique de la Base documentaire générale. Une correction importante est apportée par l'ICN sur le total de ce code, à savoir que le montant que la Communauté flamande rapporte au code 43.51 est porté en déduction. En effet, ce montant inclut les transferts aux sociétés de distribution d'eau potable qui, pour l'ICN, n'appartiennent pas au périmètre des pouvoirs locaux.

Par ailleurs, il y a également une correction statistique très limitée et non expliquée qui permet d'obtenir les transferts selon l'ICN.

Tableau 46
Ecart entre les transferts de revenus non fiscaux des Communautés et Régions aux pouvoirs locaux selon l'ICN et la BDG (en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transferts de revenus non fiscaux C&R aux pouvoirs locaux (BDG - code 43)	7.281,5	7.846,6	8.167,6	7.947,6	8.360,3	8.536,8	8.922,3
Correction par l'ICN : retrait du code 43.51 pour la Communauté flamande	285,0	528,9	202,6	0,0	114,9	153,1	260,1
Correction statistique	40,8	21,2	64,3	-41,3	16,0	15,9	14,8
Transferts de revenus non fiscaux C&R aux pouvoirs locaux (ICN)	6.955,7	7.296,5	7.900,7	7.988,9	8.229,4	8.367,8	8.647,4

Sources : Comptes des administrations publiques (2012 – comptes des pouvoirs locaux), Rapport annuel BDG 2012, Rapport annuel BDG 2011, Rapport annuel BDG 2010, Rapport annuel BDG 2009 et Rapport annuel BDG 2008, calculs propres.

3.3 Aperçu du nombre d'administrations affiliées en 2011 à l'un des 5 pools sous l'ancien système

Tableau 47
Situation 2011

	Pool 1	Pool 2	Pool 3	Pool 4	Pool 5
Nombre d'administrations	1.236	76	88	9	197
Nombre de statutaires	48.451	41.334	14.235	738	45.809
Nombre de pensionnés	38.297	37.435	?	?	11.922

Source: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

3.4 Précisions sur la solidarité concernant la dotation fédérale de base pour les zones de police locale

Lors du démarrage du nouveau système de financement, les zones de police ont pu être réparties selon six situations différentes (voir Tableau 48). Ces situations ont été déterminées d'une part, par le coût réel du nombre d'agents de police – ce coût réel dépendait fortement du nombre d'anciens gendarmes octroyé à la zone de police locale¹²² – et d'autre part, par la différence entre la capacité policière théorique (la norme KUL) et la capacité policière réelle d'une zone de police.

Les situations 1 et 3 sont les plus favorables car les zones de police dans ces cas de figure sont celles qui reçoivent suffisamment de moyens fédéraux, tant sur la base de la norme KUL qu'en fonction des effectifs réels. Par contre, dans les situations 2 et 6, les moyens fédéraux sont insuffisants pour supporter le coût réel, qu'ils soient déterminés sur la base de la norme KUL ou en fonction des effectifs réels (par exemple : un nombre trop important de gendarmes dans la zone). Les situations 4 et 5 sont des situations intermédiaires ; dans la situation 4, le financement est insuffisant sur la base des effectifs réels, tandis que dans la situation 5, le financement fédéral est insuffisant s'il est calculé sur la base de la norme KUL.

¹²² Le coût réel pour une zone de police d'un ancien gendarme est beaucoup plus élevé que la dotation forfaitaire octroyée par agent de police locale. Par conséquent, une zone de police perd l'avantage net qu'elle retire de la dotation forfaitaire par agent de police (étant donné que la zone de police ne recevait auparavant aucune dotation pour le financement de la police communale, la différence entre la dotation forfaitaire et le surcoût occasionné par le nouveau statut est un avantage net) après que la proportion d'anciens gendarmes dans le personnel de la zone de police a dépassé 30% (voir Belfius, « Les finances des zones de police », 2002).

Tableau 48
Aperçu de la situation financière des zones de police après la réforme des polices

	Bilan par rapport à la norme KUL	Bilan par rapport aux forces de police	Comparaison entre la norme KUL et les effectifs réels
Situation 1	+	+	Les effectifs sont en réalité inférieurs ou égaux à la norme KUL
Situation 2	-	-	Les effectifs sont en réalité supérieurs ou égaux à la norme KUL
Situation 3	+	+	Les effectifs sont supérieurs à la norme KUL
Situation 4	+	-	Les effectifs sont supérieurs à la norme KUL
Situation 5	-	+	Les effectifs sont inférieurs à la norme KUL
Situation 6	-	-	Les effectifs sont inférieurs à la norme KUL

Source : « Les finances des zones de police », 2002, Belfius.

3.5 Part des dépenses des CPAS dans les prestations sociales

A titre illustratif, est présentée ici la part des dépenses des CPAS dans les prestations sociales et les transferts sociaux en nature de la catégorie protection sociale.

Les prestations sociales payées par la catégorie « protection sociale » sont, à un très faible écart près, égales aux prestations sociales totales versées par les pouvoirs locaux. Ce faible écart est dû à un nombre limité de prestations sociales qui, selon les normes COFOG, sont classées dans les affaires économiques (voir Tableau 49).

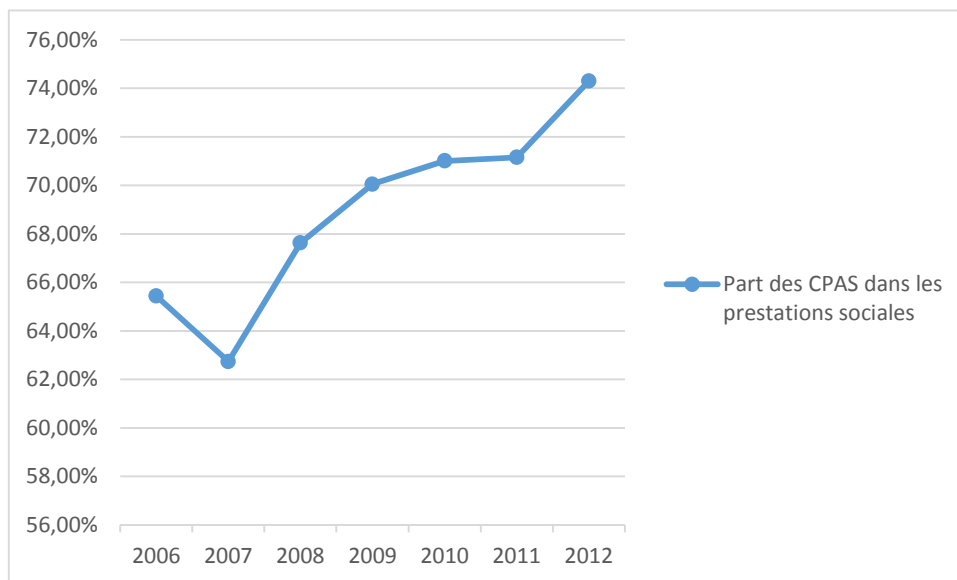
Tableau 49
Répartition des prestations sociales totales selon les normes COFOG (en millions d'euros)

	Prestations sociales et transferts sociaux catégorie "protection sociale"	Prestations sociales et transferts sociaux catégorie "affaires économiques"	Total prestations sociales versées par les pouvoirs locaux
2006	2.145,9	12,7	2.158,6
2007	2.237,7	3,2	2.240,9
2008	2.430,5	3,5	2.434,0
2009	2.545,9	2,3	2.548,2
2010	2.625,2	3,9	2.629,1
2011	2.779,2	6,3	2.785,5
2012	3.003,3	7,0	3.010,3

Source : ICN Comptes des Administrations publiques 2012 (répartition des prestations sociales payées par les pouvoirs locaux et dépenses publiques par fonction – pouvoirs locaux).

Avant de calculer la part des dépenses des CPAS, il convient d'encore corriger les prestations sociales de la catégorie « protection sociale » pour les pensions des pouvoirs locaux qui sont versées par le Pouvoir fédéral (voir également Tableau 33). Après ces corrections, il s'avère que la part des dépenses des CPAS (notamment le revenu d'intégration, les transferts sociaux en nature et d'autres prestations sociales en espèces) dans les prestations sociales de la catégorie « protection sociale » s'élève à 74,5% en 2012. Par ailleurs, il s'avère également que la part des CPAS dans ces prestations a fortement augmenté au cours des dernières années.

Graphique 21
Part des CPAS dans les prestations sociales (après correction) de la catégorie protection sociale



Source : ICN Comptes des Administrations publiques 2012 et calculs propres.

D/2014/11691/3