



PLAN OXYGENE

AVIS DU CA DU 7 DECEMBRE 2021

SYNTHESE

Le 18 novembre dernier, le Gouvernement wallon a adopté plusieurs mesures concrètes d'aide aux communes, consignées dans le « Plan Oxygène ».

Ce Plan Oxygène se décline en plusieurs axes. Le premier axe est une interpellation du Gouvernement fédéral afin qu'il envisage des réformes en matière de pensions, zones de police, zones de secours, CPAS, qui permettent de contenir les dépenses des communes en la matière. La Task Force Finances locales, à laquelle participe l'UVCW, préparera le dossier qui servira de base à la saisine du comité de concertation. Cette saisine aura lieu d'ici la fin mars 2022.

Le deuxième axe consiste en la possibilité offerte aux communes d'emprunter au cours de la période 2022-2026 pour faire face à leur facture pension et autres dépenses de transferts, avec prise en charge régionale temporaire des intérêts, voire d'une partie du capital pour certaines communes.

Le montant du prêt, qui est d'une durée de 30 ans, est déterminé sur la base de trois critères :

- 1) la quote-part des dépenses dites « indépendantes » de la gestion courante de la commune, à savoir les dotations aux CPAS (volet RIS), aux zones de police, aux zones de secours ainsi que les charges de pension (cotisations de base et de responsabilisation) dans les recettes ordinaires de la commune au budget initial 2021 ;*
- 2) le nombre d'habitants ;*
- 3) la disponibilité de réserves/boni global au service ordinaire du budget initial 2021.*

Un forfait par habitant variant entre 500 et 2000 euros est octroyé en fonction de la hauteur de la quote-part des dépenses dites « indépendantes ». Ce forfait sera de 500 € par habitant pour les communes ayant une quote-part inférieure à 15 %, de 1000 € par habitant pour celles ayant une quote-part comprise entre 15 et 20 %, de 1.500 € par habitant pour celles ayant une quote-part comprise entre 20 et 25 %, et de 2.000 € par habitant pour les communes ayant une quote-part égale ou supérieure à 25 %. De ce montant forfaitaire global ainsi obtenu, sont déduits le montant des réserves et le boni global disponibles à l'ordinaire au budget initial 2021. Le résultat correspond au montant qui pourra être octroyé à la commune sous forme de crédit à 30 ans sur la période 2022-2026.

Le montant total du crédit disponible sur la période 2022-2026 est appelable annuellement et selon le rythme suivant : 20 % du montant total en 2022, 25 % en 2023, 30 % en 2024, 15 % en 2025 et 10 % en 2026.

La Région wallonne s'engage à prendre en charge financièrement, jusqu'à 2041 inclus, les intérêts relatifs à l'emprunt pour toutes les communes pouvant bénéficier du Plan Oxygène. Ensuite, les communes devront assumer la charge d'intérêts restante.

La Région prendra également en charge 15 % du capital de l'emprunt de la commune, mais uniquement si les conditions suivantes sont réunies de manière cumulative pour la commune en question :

- 1) la quote-part des dépenses dites « indépendantes » est égale ou supérieure à la moyenne régionale qui est de 19 % ;
- 2) la commune applique une fiscalité s'inscrivant dans la moyenne régionale en termes à la fois d'additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PRI). Cette moyenne est de respectivement 7,95 % pour l'IPP et de 2.595 centimes additionnels pour le PRI.

En contrepartie, l'emprunt doit être affecté à des dépenses en matière de pension ou à la couverture d'un éventuel déficit induit par une augmentation des dépenses de transfert (dotation au CPAS, à la zone de police et à la zone de secours).

De plus, pour les communes déjà soumises à un plan de gestion, pour les communes bénéficiant d'une intervention en capital, et pour les communes confrontées à un déficit structurel, l'octroi de ces aides est conditionné à l'adoption / l'actualisation préalable du plan de gestion. Quant aux autres communes, l'octroi de cette aide est conditionné à l'adoption d'un plan d'accompagnement démontrant la manière dont cet équilibre structurel sera maintenu. Une circulaire précisant les modalités à prendre en compte pour la définition des plans d'accompagnement parviendra aux communes d'ici la fin de l'année.

Les communes souhaitant adhérer au plan d'aide devront en formuler la demande au CRAC par décision de Collège d'ici le 15 février 2022. Elles devront ensuite adopter leur plan de gestion actualisé / plan d'accompagnement au plus tard pour le 30 juin 2022.

Au-delà de ces plans, les communes devront en outre respecter toute une série de conditions supplémentaires. Nous renvoyons le lecteur au contenu de cette note pour le détail de ces conditions et nos commentaires en la matière.

Enfin, à côté de l'interpellation du Gouvernement fédéral et son offre de prêt, le Gouvernement wallon prévoit parallèlement quatre mesures structurelles supplémentaires ainsi que l'étude de la création d'un fonds de pension à l'initiative de la Région. Ces quatre mesures sont les suivantes :

- 1) adopter les arrêtés d'exécution « fusion volontaire des communes » ;
- 2) inciter les zones de police et les zones de secours à se rapprocher, voire fusionner ;
- 3) étudier un mécanisme de bassins de vie ;
- 4) rationaliser les dispositifs d'intervention et compensation en faveur des communes.

Nous renvoyons à nouveau le lecteur au contenu de cette note pour le détail de ces mesures et nos commentaires en la matière.

En synthèse, nous souhaitons toutefois mettre en avant les considérations émises par notre conseil d'administration en sa séance du 7 décembre 2021.

Toute d'abord, si notre conseil d'administration salue l'intention de la Région de soutenir financièrement les communes à court terme, il regrette toutefois que ce soutien se matérialise uniquement sous forme de prêt, en l'attente d'une hypothétique perspective de rééquilibrage des transferts de charges opérés par le Fédéral, et qu'il ait été décidé en l'absence de concertation officielle avec notre association, ou de réelle information préalable, tout en espérant vivement que le Gouvernement wallon pourra prendre en compte l'avis des municipalistes pour impulser des modifications et des modalités nouvelles. Rappelons à cet égard que les circulaires impactant les communes et CPAS doivent être soumises à nos avis préalables dans le cadre de la fonction consultative, nous espérons donc bien soumettre à notre conseil d'administration de janvier les projets de circulaires visant à l'exécution du plan.

Concernant le mode d'intervention financière, la durée de 30 ans prévue pour les prêts semble particulièrement longue, d'autant plus pour un emprunt destiné à financer des dépenses courantes. C'est pourquoi il nous semble qu'il serait utile de prévoir différentes durées de prêts possibles afin que les communes puissent décider en toute autonomie de la durée du prêt qui leur semble le plus adéquat.

Certes, la prise en charge des intérêts par la Région, même si elle n'est que temporaire, est appréciable, mais c'est avant tout l'engagement de la Région de prendre en charge une partie du capital lié à ces prêts qui constitue le volet le plus intéressant de ce plan puisque c'est le seul qui peut s'apparenter à un réel refinancement. Or, à peine 14 % des communes wallonnes peuvent avoir accès à cette prise en charge du capital.

Notre conseil d'administration déplore à cet égard que l'octroi de l'intervention régionale en capital ne soit accessible qu'aux communes ayant des taux IPP et PRI s'inscrivant dans la moyenne régionale, réduisant encore le nombre de communes susceptibles de prétendre à une intervention en capital. De manière générale, notre conseil d'administration regrette fortement que cette prise en charge du capital fonctionne sur un mode binaire. Il aurait été préférable de prévoir différents paliers d'intervention afin que davantage de communes puissent avoir accès à cette prise en charge.

Certes, on peut se réjouir du principe d'élargir, sur la base de la consommation réelle du plan, le nombre de communes bénéficiaires de cette prise en charge partielle du capital, mais cette information ne sera connue qu'après que les communes aient décidé d'adhérer ou non au plan.

Par ailleurs, pour avoir accès à ces emprunts, qu'il y ait prise en charge ou non du capital, les communes doivent s'engager à suivre un plan de gestion ou un plan d'accompagnement assorti de toute une série de conditions supplémentaires. Or, l'ensemble des conditions sont à ce point contraignantes qu'il est peu probable qu'un nombre élevé de communes décident d'adhérer à ce plan, d'autant plus pour les communes qui n'ont pas accès à la prise en charge en capital. Cette probabilité est d'autant plus faible dans un contexte où l'emprunt est bon marché (même si les communes devront alors emprunter pour investir) et où les communes se retrouvent sanctionnées par des intérêts négatifs si elles détiennent trop de liquidités.

Notre conseil d'administration déplore en outre que, de par les nombreuses conditions imposées, les communes se retrouvent sous une guidance trop étroite de la Région, mettant à mal leur autonomie communale, alors que leurs difficultés financières sont essentiellement liées aux dépenses de transfert, directement liées aux politiques fédérales (Police, Pompiers, Pensions et Précarité), et sur lesquelles leurs marges de manœuvre sont inexistantes.

Les communes n'ont pas été en reste pour faire des efforts financiers ces dernières années et, par ailleurs, toute marge budgétaire qui pourrait, s'il échet, encore être établie par des mesures structurelles faisables au niveau local resterait portion congrue au regard des effets des reports de charges précités. La Région reconnaît d'ailleurs cette spécificité, puisque son niveau d'intervention dépend avant tout de cette quote-part des dépenses dites « indépendantes ». Cette approche très contraignante peut dès lors paraître, du point de vue des pouvoirs locaux, paradoxale

Notre conseil d'administration plaide donc pour que ce soit appliqué aux communes le principe de soutien et de confiance, et que les communes ne soient pas davantage pénalisées, dans leur autonomie de gestion, pour prix de charges financières dont elles ne sont pas responsables. Il insiste dès lors avec force pour que soit assurée une nécessaire adéquation du plan d'aide avec la meilleure autonomie de gestion possible des villes et communes. En tout état de cause, il conviendra de veiller à ce que tout ce qui n'était pas contraint explicitement par le plan Oxygène ne le soit in fine, par la suite, dans le contrôle de son application. Si certains critères devaient être soumis à interprétation, ils doivent s'interpréter à l'avantage des bénéficiaires.

Au vu de ce qui précède, notre conseil d'administration craint que, par manque de refinancement structurel, la grande majorité des communes utilisent plutôt l'investissement comme variable d'ajustement pour faire face aux coûts croissants qu'elles subissent en matière de pensions ou de dépenses de transfert. On ne peut que le regretter à l'heure où le plan de relance wallon compte pourtant sur l'implication des pouvoirs locaux.

En outre, nous pensons que cette mesure de prêt ne fera que postposer le problème, même pour les communes qui pourront y prétendre à la prise en charge en capital, compte tenu de l'absence de réelle solution structurelle concrète à leurs difficultés réelles.

A l'annonce de ce plan, nous espérions avant tout un refinancement structurel et soulageant l'ensemble des communes. C'est ainsi que nos homologues du nord du pays voient leur situation considérablement améliorée, grâce à la prise en charge par la Région flamande de 50% de leur cotisation de responsabilisation, dans un contexte de solution structurelle du poids financier total de leur charge de pension statutaire. Notre conseil d'administration, au-delà de ce plan, en appelle donc à une nécessaire réflexion sur un réel refinancement structurel au bénéfice du plus grand nombre.

Enfin, il nous semble essentiel que l'ensemble des moyens financiers que la Région est aujourd'hui prête à dégager pour la mise en œuvre de ce plan restent bien, d'une manière ou d'une autre, consacrés au soutien financier des pouvoirs locaux, et ce, même si le nombre de communes qui souscrivent au plan est inférieur aux projections de la Région.

CONTEXTE

Dans le cadre de sa déclaration de politique régionale (DPR), la Région wallonne s'était engagée à traiter de la problématique du financement des pensions des agents communaux et des zones de police qui menacent les finances d'un grand nombre de villes et communes wallonnes. Toujours selon la DPR, une task force allait être mise sur pied afin d'éclairer le Gouvernement sur les perspectives financières communales. Cette dernière aura notamment pour mission de « *proposer, aux gouvernements concernés et aux pouvoirs locaux, les actions et mesures à mettre en œuvre pour garantir le financement durable et pérenne des diverses charges, en veillant à préserver la capacité d'investissement des pouvoirs locaux et à optimiser les financements régionaux envers les villes et communes* ». Par ailleurs, « *en toute hypothèse, le Gouvernement entend continuer à plaider pour un juste financement par le Gouvernement fédéral des zones de secours et des zones de police (...)* » ;

C'est dans ce cadre, alors que la crise sanitaire a encore aggravé la situation financière des communes wallonnes, que le Gouvernement wallon a chargé, le 10 décembre 2020, le Ministre des Pouvoirs locaux de lui présenter un plan d'aide pour l'ensemble des communes wallonnes dans l'attente d'un positionnement du Fédéral quant à la problématique notamment du financement des pensions.

Le 18 novembre dernier, sur la proposition du Ministre des Pouvoirs locaux, le Gouvernement wallon a annoncé avoir adopté plusieurs mesures concrètes d'aide aux communes, consignées dans le « Plan Oxygène ».

C'est seulement après son adoption par le Gouvernement que nous avons pu avoir connaissance du contenu du plan par l'intermédiaire de la note au Gouvernement qui le concerne.

Il est particulièrement regrettable, au vu de l'enjeu, que le plan d'aide ait été adopté sans qu'aucune concertation officielle ou réelle information préalable n'ait eu lieu avec l'UVCW, que ce soit dans le cadre de la Task force Finances locales dont notre association fait partie ou dans un autre contexte.

Tout projet de décret, d'arrêté ou de circulaire nécessaire à sa mise en œuvre étant par ailleurs soumis à notre avis préalable dans le cadre de la fonction consultative, nous espérons à tout le moins que le Gouvernement wallon pourra prendre en compte l'avis des municipalistes pour impulser des modifications et des modalités nouvelles.

CONTENU DU PLAN OXYGÈNE

Le plan d'aide se décline en plusieurs axes. Tout d'abord, une interpellation du Gouvernement fédéral afin qu'il envisage des réformes en matière de pensions, zones de police, zones de secours, revenu d'intégration, qui permettent de contenir les dépenses des communes en la matière. Ensuite, la possibilité offerte aux communes d'emprunter au cours de la période 2022-2026 pour faire face à leur facture pension et autres dépenses de transferts, avec prise en charge régionale temporaire des intérêts, voire d'une partie du capital pour certaines communes. Et enfin, plusieurs réformes structurelles qui seront menées à l'échelle régionale concernant la fusion des communes, des zones de secours ou des zones de police, mais aussi les bassins de vie ou les mécanismes de compensation fiscale.

I. INTERPELLATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Dans le communiqué de presse présentant le plan Oxygène, le Gouvernement constate que le déséquilibre des budgets communaux a comme source principale des normes fédérales (pensions, zone de police, zone de secours, revenu d'intégration...). C'est pourquoi il a pris la décision de saisir le comité de concertation afin de *« pouvoir mettre à plat les différents mécanismes générateurs de charges et d'envisager des solutions qui, à l'avenir, permettraient de modifier les trajectoires actuelles. Et plus particulièrement l'accroissement du coût des pensions qui grève les finances des pouvoirs locaux wallons. Sans une réforme fondamentale des modes de financement des pensions locales, la situation s'aggraverait inévitablement à l'avenir. »*

La Région souhaite ainsi que le Gouvernement fédéral crée un groupe de travail chargé de réaliser un état des lieux des dispositifs fédéraux qui font pression sur les principales dépenses de transferts et d'identifier les réformes susceptibles d'éviter l'emballement de ces dépenses.

La Task Force Finances locales préparera le dossier qui servira de base à la saisine du comité de concertation. Elle se réunira une première fois au plus tard le 15 décembre 2021. Le Gouvernement wallon prévoit que la task force se réunisse trimestriellement. La saisine du comité de concertation doit se faire au plus tard fin mars 2022.

Commentaires UVCW

De manière générale, l'Union partage le même constat que la Région quant au poids croissant que représentent les pensions et dotations aux CPAS et aux zones de police. Il en était de même pour les zones de secours avant que les provinces n'interviennent de manière plus conséquente dans leur financement.

Depuis de longues années, notre association dénonce les transferts de charge des autres niveaux de pouvoirs, et plus particulièrement de l'Etat fédéral, envers les communes. La récente mise à jour de notre veille annuelle fait état d'un manque à gagner de 314 millions d'euros rien que pour 2021. Elle démontre également que, même si la reprise progressive et partielle du financement des zones de secours par les provinces va permettre d'éviter une dégradation trop rapide des finances communales, elle ne permettra pas d'inverser la tendance à la hausse de ces transferts de charge qui sont estimés à 337 millions d'euros pour 2024.

Pensant que notre expertise peut être utile pour éclairer la task force dans ses travaux préparatoires à la saisine du comité de concertation, nous nous tenons à leur disposition.

Nous craignons cependant que, même si cette interpellation semble une bonne idée sur le fond, elle ne permette pas d'apporter assez rapidement une solution concrète aux communes qui doivent dès à présent faire face à une hausse croissante de leurs coûts

Rien qu'en matière de pension, la facture pour les communes wallonnes ne cesse d'augmenter. D'une part, à travers sa cotisation de base. Son taux, qui est actuellement de 41,5 % va passer à 43 % en 2022 puis à 45 % en 2023. Et, d'autre part, à travers sa cotisation de responsabilisation qui était de 85,5 millions d'euros en 2020 et qui atteindra 179,3 millions d'euros en 2024 et même 237,6 millions d'euros en 2026. Soit une hausse de 152 millions d'euros en l'espace de 6 ans ! On ne peut donc pas se permettre d'attendre encore quelques années avant de trouver une solution, car ces factures, de plus en plus colossales, doivent être payées dès à présent chaque année.

II. L'EMPRUNT SOUS FORME DE « DROIT DE TIRAGE » PROPOSÉ AUX COMMUNES

II.1. Principe et objectif

Consciente que la mise en application des réformes qui seront demandées au Fédéral prendra du temps, la Région a décidé d'agir à son niveau pour aider les communes à faire face à l'accroissement des dépenses dues à des facteurs exogènes que subissent dès à présent les communes. Son aide a clairement pour objectif de permettre à chaque commune, moyennant l'adoption de réformes structurelles, de faire face à ces dépenses dans l'attente de réformes qui doivent être mises en œuvre par un autre niveau de pouvoir. Elle se matérialisera sous forme d'un prêt à 30 ans au travers du compte CRAC long terme, avec intervention régionale temporaire sur les intérêts et, dans certains cas, sur le capital, et ce, moyennant l'adoption d'un plan de gestion ou d'accompagnement.

Commentaires UVCW

Dans le cadre de ce plan, nous sommes bien dans un mécanisme de prêt de trésorerie et non pas dans le cadre d'un refinancement réel. Nous restons donc dans la même logique des interventions du CRAC envers des communes en situation de déficit structurel pour lesquelles des prêts sont octroyés en contrepartie de plan de gestion les engageant à mettre en place des réformes structurelles. Or, nous devons malheureusement constater que de telles interventions, si elles soulagent les communes en question à court terme, ne suffisent pas à long terme. En effet, aujourd'hui encore, de nombreuses communes, et plus particulièrement les grandes villes, font face à une situation financière qui reste très compliquée alors qu'elles évoluent dans le cadre de tels plans de gestion depuis des années.

Si le principe consistant à venir en soutien financier aux pouvoirs locaux doit être salué, le recours à un prêt ne fait toutefois que postposer le problème, dans l'hypothétique perspective d'un rééquilibrage des transferts de charges opérés par le Fédéral après 2024. Nous en appelons donc, au-delà de cette démarche, à une réflexion sur un refinancement structurel.

En ce sens, les pouvoirs locaux flamands voient leurs cotisations de responsabilisation de pension financées pour moitié par la Région. Celle-ci leur offre ainsi directement une marge budgétaire importante, et ce soutien évolue au même rythme que les besoins puisqu'il est proportionnel au coût qu'il entend aider à supporter.

Les pouvoirs locaux flamands disposent ainsi directement de moyens supplémentaires pour financer un second pilier de pension. Le problème du paiement de la cotisation de responsabilisation pour une commune flamande responsabilisée diminuera donc de manière conséquente grâce à un double effet : d'une part, pour moitié via le subside régional mis en place dans le cadre du nouvel accord régional gouvernemental, et d'autre part, pour une somme variable complémentaire équivalant à la moitié du coût d'instauration du second pilier via l'incitant fédéral relatif à l'instauration de ce second pilier. Qui plus est, les conditions d'une réduction structurelle de la charge de pension étant mises en place au nord du pays, la facture totale pour les pouvoirs locaux, tout comme l'intervention régionale dans les cotisations de responsabilisation iront d'autant plus en s'amenuisant.

Plutôt qu'un emprunt amené à être remboursé et des conditions fortes, sur lesquelles nous allons revenir, qui font que beaucoup de communes n'opteront pas pour ce plan, n'aurait-il pas été plus judicieux d'opter directement pour une solution de refinancement structurel, même si les montants étaient amenés à être moindres, compte tenu de l'état des finances régionales wallonnes ?

Par ailleurs, rappelons que la règle d'or qui prévaut en comptabilité communale de ne permettre l'emprunt que pour des dépenses extraordinaires est un garde-fou sain qui garantit que la commune n'aille pas s'endetter au-delà de ses moyens. Dès lors, donner la possibilité aux communes de s'endetter pour des dépenses récurrentes relevant du service ordinaire n'est pas anodin. Nous sommes bien conscients que cela se pratique déjà pour les communes qui se trouvent sous plan de gestion, de par les difficultés financières importantes qu'elles connaissent. Mais il nous semble utile de rappeler ce principe aux communes qui ne seraient pas dans cette situation de déficit structurel.

Enfin, la durée de l'emprunt proposé nous interpelle. Cette durée de 30 ans nous semble particulièrement longue, d'autant plus pour un emprunt qui s'apparente à un emprunt de trésorerie, et qui est destiné à des dépenses qui ne correspondent à aucune contrepartie dans le patrimoine de la commune, mais qui ont, au contraire, un caractère récurrent (il faut payer sa cotisation de responsabilisation croissante chaque année). N'aurait-il pas été plus prudent de prévoir au maximum une durée similaire à celle correspondant à la durée aux crédits d'aide extraordinaire à 20 ans mis à disposition des communes depuis 2018 pour prendre en charge un déficit à l'exercice global qui serait exclusivement à imputer aux charges liées à la cotisation de responsabilisation. Par ailleurs, il nous semble que les crédits long terme qui sont généralement octroyés par l'intermédiaire du CRAC sont toujours de maximum 20 ans. Enfin, il aurait été utile de prévoir différentes durées de prêts possibles afin que les communes puissent décider en toute autonomie de la durée du prêt qui leur semble le plus adéquat.

II.2. Le mode de fonctionnement du « droit de tirage »

Le montant du prêt est déterminé sur la base de trois critères :

- 1) la quote-part des dépenses dites « indépendantes » de la gestion courante de la commune, à savoir les dotations aux CPAS (volet RIS), aux zones de police, aux zones de secours ainsi que les charges de pension (cotisations de base et de responsabilisation) dans les recettes ordinaires de la commune au budget initial 2021 ;
- 2) le nombre d'habitants ;
- 3) la disponibilité de réserves/boni global au service ordinaire du budget initial 2021.

Un forfait par habitant variant entre 500 et 2000 euros sera octroyé en fonction de la hauteur de la quote-part des dépenses dites « indépendantes ». Ce forfait sera de 500 € par habitant pour les communes ayant une quote-part inférieure à 15 %, de 1000 € par habitant pour celles ayant une quote-part comprise entre 15 et 20 %, de 1.500 € par habitant pour celles ayant une quote-part comprise entre 20 et 25 %, et de 2.000 € par habitant pour les communes ayant une quote-part égale ou supérieure à 25 %. De ce montant forfaitaire global ainsi obtenu, seront déduits le montant des réserves et le boni global disponibles à l'ordinaire au budget initial 2021. Le résultat correspondra au droit de tirage qui pourra être octroyé à la commune sous forme de crédit à 30 ans sur la période 2022-2026.

Ce droit de tirage pluriannuel sera octroyé pour les années 2022-2026 et le montant du crédit callable annuellement est de maximum 20 % du droit de tirage en 2022, 25 % en 2023, 30 % en 2024, 15 % en 2025 et 10 % en 2026. Les communes peuvent adhérer au plan chaque année, mais perdent les droits de tirage liés aux années antérieures pour lesquelles elles n'ont pas souhaité bénéficier de l'emprunt. Les emprunts sont d'une durée de 30 ans et seront levés annuellement sur la période 2022-2026 et mis à disposition le 1^{er} décembre de l'année concernée.

Commentaires UVCW

Nous nous réjouissons de constater que les 253 communes wallonnes francophones ont toutes accès d'emblée à ce droit de tirage. Mais nous constatons néanmoins que, dans les faits, 7 d'entre elles n'auront pas accès au droit de tirage, car leur fonds de réserve couplé à leur boni global est supérieur au montant forfaitaire global obtenu. Par conséquent, ce sont 246 communes qui ont accès au Plan Oxygène.

Par ailleurs, la note indique, d'une part, que les communes peuvent adhérer au plan chaque année, et d'autre part, que les communes souhaitant adhérer au plan doivent adopter un plan de gestion actualisé ou un plan d'accompagnement d'ici le 30 juin 2022. Qu'en est-il réellement ? Les communes qui, en 2024, se rendent compte qu'elles auront besoin d'avoir recours aux tranches du droit de tirage pour 2025 et 2026, peuvent-elles encore adhérer au plan à ce moment-là, moyennant adoption d'un plan de gestion actualisé ou d'accompagnement, ou bien sera-t-il définitivement trop tard pour y accéder ?

En outre, concernant la quote-part des dépenses dites « indépendantes », dans le volet CPAS, il nous semble que le concept doit être précisé et ne pas tenir compte uniquement la part non prise en charge du RIS, mais aussi de l'ensemble des aides sociales indirectement impactées par certaines politiques fédérales.

Enfin, alors que le droit de tirage s'étend sur une période de 5 ans, on peut être interpellé par le fait de voir qu'une seule année de référence est prise en compte pour déterminer les critères. Ne devrait-on pas prendre, au moins pour la quote-part des dépenses dites « indépendantes », une moyenne sur plusieurs années pour éviter tout effet ponctuel ?

II.3. Intervention financière de la Région

La Région wallonne s'engage à prendre en charge financièrement les intérêts relatifs à l'emprunt pour toutes les communes pouvant bénéficier du plan Oxygène. Il semblerait toutefois que cette prise en charge des intérêts soit limitée dans le temps. Il est en effet question que le CRAC prenne en charge les intérêts sur les prêts octroyés à l'ensemble des communes jusqu'à 2041 inclus, mais qu'ensuite, les communes devront assumer la charge d'intérêts restante.

D'autre part, la Région prendra également en charge 15 % du capital de l'emprunt de la commune, mais uniquement si les conditions suivantes sont réunies de manière cumulative pour la commune en question :

- 1) la quote-part des dépenses dites « indépendantes » est égale ou supérieure à la moyenne régionale qui est de 19 % ;
- 2) la commune applique une fiscalité s'inscrivant dans la moyenne régionale en termes à la fois d'additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PRI). Cette moyenne est de respectivement 7,95 % pour l'IPP et de 2.595 centimes additionnels pour le PRI.

Il semblerait toutefois que si l'activation budgétaire est inférieure à l'hypothèse de consommation de 80 % du plan, des communes supplémentaires pourraient bénéficier de cette prise en charge en capital, et ce, pour les communes dont le ratio recettes / dépenses se rapproche le plus de la moyenne retenue. Ce niveau d'activation sera établi pour le 15 septembre 2022 au plus tard.

Commentaires UVCW

Nous nous réjouissons d'apprendre que, pour l'ensemble des communes souhaitant adhérer au plan, la Région wallonne prendra en charge le paiement des charges d'intérêt. Malheureusement,

cette prise en charge semble être limitée dans le temps. Si cette prise en charge s'arrête en 2042, cela signifie qu'en réalité, les communes devront assumer elles-mêmes les charges de ce prêt pour le tiers, voire la moitié de la durée de ces prêts. Étant d'une durée de 30 ans, ils s'éteindront seulement au cours de la période 2052-2056, soit bien après 2041 ! Si l'on ne peut que regretter cette prise en charge seulement partielle des intérêts d'emprunt, il est en tout cas essentiel que les communes qui souhaitent souscrire à ces emprunts aient une information claire sur ce point et aient bien conscience de l'impact financier qu'elles auront à subir à long terme à la suite à cet emprunt.

Quant à la prise en charge partielle du capital, on peut bien sûr s'en réjouir, car c'est le seul volet du plan qui équivaut à un refinancement réel des communes. Cependant, compte tenu des critères qui sont pris en compte pour sélectionner les communes qui auront accès à cette aide, nous constatons que seules 41 communes sur les 246 passent la rampe du premier critère, à savoir celui concernant un ratio des dépenses dites « indépendantes » égal ou supérieur à la moyenne régionale.

Quand on y ajoute le second critère relatif aux taux additionnels IPP et PRI, celui-ci empêche l'accès de six communes à cette prise en charge partielle du capital. On se retrouve donc avec 35 communes sur les 253, soit à peine 14 % d'entre elles, qui peuvent avoir accès à ce refinancement partiel régional.

Parmi les 35 communes retenues, on retrouve les villes wallonnes comprenant plus de 50.000 habitants chacune, 10 communes comptant entre 20.000 et 50.000 habitants chacune, et 16 communes comptant entre 8.000 et 20.000 habitants.

Nous regrettons dès lors fortement que si peu de communes puissent avoir accès à une prise en charge partielle en capital, ce qui leur enlève le bénéfice principal que procure l'accès à ce plan à nos yeux.

Nous déplorons en outre que l'octroi de l'intervention régionale en capital ne soit accessible qu'aux communes ayant des taux IPP et PRI s'inscrivant dans la moyenne régionale. Seul un nombre restreint de communes ont accès à cette prise en charge et, par cette condition supplémentaire, 6 communes n'y ont pas accès. De plus, en bloquant cet accès sur la base de taux fiscaux passés, la Région ne donne aucune possibilité aux communes concernées d'adapter leur fiscalité dans les années à venir pour pouvoir bénéficier de cette prise en charge d'une partie du capital pour une partie des tranches du programme. A tout le moins, une telle possibilité devrait être laissée.

Nous regrettons par ailleurs que cette prise en charge du capital fonctionne sur un mode binaire. Soit la commune est en dessous du ratio régional et aucune prise en charge du capital n'est prévue pour elle, soit elle est au-dessus du ratio régional et la prise en charge équivaut à 15% du capital. Il aurait été préférable de prévoir différents paliers d'intervention afin que davantage de communes puissent avoir accès à cette prise en charge. Ce mode de fonctionnement binaire est d'autant plus strict qu'une seule année de référence est prise en compte pour déterminer la quote-part des dépenses dites « indépendantes », alors que celle-ci peut varier d'une année à l'autre. Pour cette raison tout particulièrement, il nous aurait semblé plus judicieux de prendre une moyenne sur les dernières années pour lisser les éventuelles variations ponctuelles.

Enfin, on peut se réjouir du principe, qui semble acquis, d'élargir, sur la base de la consommation réelle du plan, le nombre de communes bénéficiaires de cette prise en charge partielle du capital. On peut regretter toutefois que cette information ne sera communiquée qu'après que les communes aient décidé d'adhérer ou non au plan. On peut en effet supposer que dans leur prise de décision, la prise en charge du capital soit un des critères déterminants. Afin que les moyens dégagés par la Région puissent pleinement profiter au soutien des communes, il nous semblerait cohérent de permettre aux communes qui n'ont pas adhéré au plan jusque-là, mais qui seraient dorénavant éligibles à la prise en charge en capital de revoir leur position et de souscrire au plan si elles le jugent utile, compte tenu de ces nouvelles conditions de financement.

II.3. Les conditions liées à l'octroi de l'emprunt

II.3.1. Vue d'ensemble

Précisons tout d'abord que l'emprunt doit être affecté à certaines dépenses bien précises, à savoir le « *paiement des charges de pensions dont obligatoirement les cotisations de responsabilisation de la Commune, du Cpas et de la Zone de police via un complément de dotation dédiée à ce paiement et la couverture du déficit éventuel du solde du fonds de pension fermé tel que projeté au 31 décembre 2025 et à la couverture d'un éventuel déficit qui serait induit par une augmentation d'autres dépenses de transfert, telles les dotations au CPAS, à la zone de police et à la zone de secours* »;

Compte tenu du rythme défini pour l'utilisation du droit de tirage, la commune doit comptabiliser tout surplus annuel en provisions. Un décompte sera établi au moment de l'octroi de la dernière tranche et il appréciera la pertinence du versement du solde, eu égard aux dépenses effectivement supportées en matière de pensions et de transferts. Enfin, toute nouvelle recette de transfert non affectée, venant d'un autre niveau de pouvoir, relative à la période couverte par le plan sera déduite du droit de tirage.

L'obligation qui sera attendue en contrepartie de l'obtention du prêt varie selon la situation des communes.

Pour les communes déjà soumises à un plan de gestion, pour les communes bénéficiant d'une intervention en capital, et pour les communes confrontées à un déficit structurel, l'octroi de ces aides est conditionné à l'adoption / l'actualisation préalable du plan de gestion et de l'accompagnement du CRAC, à soumettre au Gouvernement au plus tard le 15 septembre 2022.

Par contre, pour les autres communes qui ne présentent pas un déficit structurel, l'octroi de cette aide est conditionné à l'adoption d'un plan d'accompagnement démontrant la manière dont cet équilibre structurel sera maintenu. Le CRAC rédigera une circulaire, qui sera soumise au Gouvernement, précisant les modalités (allégées par rapport au plan de gestion) de l'accompagnement dont feront l'objet ces communes.

Au moment de l'approbation des plans de gestion par le Gouvernement wallon, un mécanisme de sanction à l'égard des bénéficiaires sera adopté en cas de non-exécution des plans.

Au-delà du respect de l'ensemble des dispositions reprises dans les circulaires budgétaires, les autres conditions qui s'appliquent en plus à l'ensemble des communes sont les suivantes :

- la prise de mesures permettant de couvrir l'augmentation de la charge de la dette liée à l'octroi des aides et d'assurer l'équilibre budgétaire moyennant celles-ci, en ce compris un juste financement des charges de pensions et la couverture des impacts nets de la crise Covid-19 ;
- la justification du maintien des provisions inscrites au budget 2021 en collaboration avec le CRAC. Le montant des provisions non justifiées sera déduit du montant du droit de tirage autorisé ;
- l'examen de la dotation au CPAS sera réalisé par le CRAC, notamment au regard des réserves et boni éventuels de ce dernier ;
- la limitation des mises à disposition gratuites de personnel (à l'exception des mesures rendues nécessaires par la mise en œuvre de synergies) ;
- le maintien de la fiscalité au moins à son niveau en référence à l'année 2021 (hors exonérations liées à la crise Covid-19) ;
- l'évaluation de la mise en œuvre des réformes structurelles lors de chaque clôture de compte ;
- la nécessité pour les communes de poser les meilleurs choix et de définir une stratégie en termes de gestion de la masse salariale et des ressources humaines afin de contenir l'évolution de la

croissance de la cotisation de responsabilisation, sans préjudice des profils de fonction indispensables ;

- la nécessité de définir une stratégie en termes de réalisation d'actifs ;
- l'intégration et la mise en œuvre des réformes structurelles suivantes :
 - o mutualisation des coûts, des services et des ressources au sein de l'institution ;
 - o mutualisation des services supports (notamment service ressources humaines, de maintenance, d'achats ou encore service informatique) et harmonisation des processus entre la commune et le CPAS (dans le respect de l'existence et des missions légales de chacun) et entre les communes entre elles ;
 - o identification, parmi les services à la population, ceux qui seront rendus par l'acteur le plus pertinent à l'échelon local afin d'en réduire la charge dans le chef de la commune et d'en améliorer l'efficacité (les services d'accueil de la petite enfance gérés par des opérateurs communaux et intercommunaux, les maisons de repos, service social communal doublon du service social du CPAS...), tout en s'assurant de garantir une transparence identique en termes de gestion ;
 - o établissement, pour les communes sous plan de gestion, d'un screening mené conjointement par une équipe multidisciplinaire composée du CRAC et du SPW IAS afin d'identifier et d'améliorer l'efficacité du service public local ;
 - o investissement dans la transformation digitale. Plus précisément, il s'agit de se doter d'une infrastructure informatique à jour, fiable et interopérable, de matériel informatique et de logiciels à jour, robustes, fiables et qui communiquent facilement les uns avec les autres, d'une politique de gouvernance des données, d'une politique de dématérialisation des processus et aussi de mieux identifier les besoins et de tendre vers l'utilisation des logiciels libres.

Commentaires UVCW

Nous nous réjouissons de voir que le recours aux aides n'impliquera pas d'office la mise en place d'un plan de gestion. Si les communes ne présentent pas de déficit structurel, elles pourront se limiter à un plan d'accompagnement plus léger qu'un plan de gestion. Nous nous interrogeons toutefois sur la nécessité pour ces dernières d'avoir à adopter un tel plan d'accompagnement qui vient alourdir la charge administrative de ces communes et généralise un modèle de contrôle régional en la matière.

Cependant, les conditions additionnelles qui imposées pour avoir accès à l'aide sont pour certaines déjà présentes dans le cadre des plans de gestion – nous pensons ici, par exemple, à l'examen de la dotation au CPAS réalisé par le CRAC – et vont même plus loin. Nous y voyons d'ailleurs un durcissement implicite de la tutelle. Adhérer au plan est donc en réalité très contraignant à divers égards. Nous reviendrons ci-dessous sur certaines conditions en particulier, mais de manière générale, nous craignons réellement qu'un tel carcan décourage fortement la majorité des communes à recourir à ces aides, d'autant plus si elles n'ont pas droit à une prise en charge partielle du capital par la Région. Ces conditions s'avèrent en tous les cas tellement lourdes que l'appellation « droit de tirage » apparaît quelque peu galvaudée.

Nous insistons avec force pour une nécessaire adéquation du plan d'aide avec la meilleure autonomie de gestion possible des villes et communes. En tout état de cause, il conviendra de veiller à ce que tout ce qui n'était pas contraint explicitement par le plan ne le soit *in fine*, par la suite, dans le contrôle de sa bonne application. Si certains critères devaient être soumis à interprétation, ils doivent s'interpréter à l'avantage des bénéficiaires. Notons que nous nous posons, dès à présent, la question de savoir pendant combien de temps ces conditions d'octroi doivent être respectées et seront soumises à un contrôle. Nous imaginons mal une commune pouvoir s'engager fermement aujourd'hui à maintenir sa fiscalité jusqu'en 2056 au moins à son niveau actuel en référence à l'année 2021.

Par ailleurs, nous nous inquiétons de voir que l'on parle de mécanisme de sanction en cas de non-exécution du plan de gestion. Ce mécanisme de sanction ne serait connu qu'au moment de l'approbation des plans de gestion par le Gouvernement. Il ne nous semble pas correct que les communes n'aient connaissance des sanctions éventuelles qu'après le moment où elles font leur demande d'aide. Nous demandons à ce que les modalités de sanction soient connues rapidement. Par ailleurs, seront-elles différentes de celles prévues dans le cadre des plans de gestion ? Des sanctions sont-elles aussi prévues dans le cadre des plans d'accompagnement ? Ces mécanismes de sanction ne sont-ils par ailleurs pas en opposition à une philosophie d'accompagnement et de soutien ?

Enfin, on peut regretter que tout refinancement fédéral éventuel équivaldra à une réduction équivalente du soutien régional alors que ces moyens supplémentaires auraient pu aider les communes en difficulté à investir davantage.

II.3.2. Concernant l'examen de la dotation au CPAS qui sera réalisée par le CRAC, notamment au regard des réserves et des boni éventuels de ce dernier.

On notera que cette disposition, déjà présente dans les conditions liées aux plans de gestion, crée un régime discriminant pour les CPAS par rapport aux autres entités dites consolidées et vient créer une exception dans l'autonomie communale.

Concernant les réserves et les boni disponibles à l'ordinaire des CPAS au budget initial 2021, il n'est pas prévu, à juste titre, que ceux-ci viennent en déduction des montants octroyés aux communes, en termes de droit de tirage. Mais concernant l'examen des réserves et des bonis éventuels des CPAS par le CRAC, nous tenons néanmoins à préciser qu'il convient de prendre en compte les deux éléments suivants. D'une part, l'effet temporaire des subsides Covid, qui ont artificiellement gonflé pendant une année les comptes et vont s'éteindre (et être récupérés par le Fédéral) à la fin décembre 2021. D'autre part, l'importance de maintenir des boni / marges d'intervention eu égard à la perspective d'augmentation notamment des aides sociales complémentaires, pour faire face aux conséquences sociales de la crise Covid en 2022 et après.

II.3.3. Concernant la stratégie pour contenir l'évolution de la croissance de la cotisation de responsabilisation

Concernant la condition relative aux charges de pension, nous insistons sur le fait que le problème n'est pas tant la cotisation de responsabilisation que la charge globale de pension.

Les taux de cotisation sont des indicateurs, des méthodes de calcul d'une facture finale qui est, elle, le réel problème pour lequel il convient de trouver une solution afin de soulager durablement les finances locales.

Aussi inquiétante soit-elle, la hausse des taux de cotisation de responsabilisation ne doit donc pas être le point d'attention principal. Ce ne sont en effet pas des taux de cotisation qui doivent finalement être supportés par les employeurs locaux, mais bien la charge de pension. 80 % de cotisation sur une masse salariale statutaire de 10 millions d'euros seront en effet toujours moins lourds à supporter que 60 % de cotisations sur une masse salariale augmentée à 15 millions d'euros !

Solutionner dans l'immédiat la difficulté de financement des pensions statutaires de villes et communes en difficulté est une nécessité bien réelle. Ce problème ne peut toutefois se résoudre par des mesures de compression à court terme d'une des cotisations au prix d'une amplification à long terme de la problématique de financement des pensions statutaires.

Or, en se focalisant sur un taux de cotisation (et singulièrement le taux de cotisation de responsabilisation), on manque précisément l'objectif primordial qui devrait être la diminution, durable, de la charge de pension : diminuer la cotisation de responsabilisation ne peut en effet avoir

du sens que dans un système où il existe des réserves et/ou un financement extérieur suffisamment conséquents, mais dans un système exsangue, on constate que la réduction de la cotisation de responsabilisation est plus que compensée – au désavantage de l'employeur local – par une hausse de la facture de cotisation de base. En d'autres termes, plus l'on va nommer, plus la facture globale va augmenter, par le double effet de l'accroissement de la masse salariale fondant la cotisation de base et, à terme, de la charge de pensions statutaires.

D'autres solutions doivent dès lors être offertes au problème immédiat de financement des pensions qui n'induisent pas une amplification de la problématique sur le long terme.

Pour lire plus en détail le développement de nos réflexions sur le sujet, nous vous renvoyons vers l'article de Luigi Mendola, Conseiller expert, intitulé « *Financement des pensions statutaires locales – L'impossible situation des autorités locales tiraillées entre l'urgence du court terme et la nécessité de prendre des mesures pérennes qui leur assurent un avenir plus serein* » disponible sur notre site internet <https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-5285> et paru dans le *Mouvement communal* du mois de juin-juillet 2021.

Terminons sur ce point en précisant encore que ce qui est facturé à une autorité locale en cotisation de responsabilisation ne reflète pas nécessairement les éventuels efforts que cette autorité fait, par exemple, pour diminuer sa cotisation de responsabilisation. Le taux légal actuel de la cotisation de responsabilisation est de 50 %. Donc, même si une autorité locale, pour « payer son dû » au fonds solidarisé, ne devrait supporter que, par exemple, 40 %, elle paiera le minimum légal de 50 %. Si dans quelques années, le taux légal de cotisation de responsabilisation passe à 60 %, il ne serait pas correct de « sanctionner » cette autorité locale pour cette hausse de taux de 50 à 60 %, qui ne sont que des taux théoriques et qui ne reflètent pas sa réalité individuelle.

II.3.4. Concernant la mutualisation des services supports et l'harmonisation des processus

Saluons tout d'abord le fait qu'il n'est fait nullement mention de fusion, et que la note inscrit ces synergies dans le respect des missions légales respectives. A cet égard, nous proposons d'indiquer que ces mutualisations doivent s'inscrire dans le périmètre de ce qui est prévu dans le cadre du décret « Synergies ».

Par ailleurs, de manière générale, il nous semblerait plus pertinent de conditionner l'aide à une analyse en termes d'opportunité de mutualisation et d'harmonisation plutôt qu'à une mise en œuvre effective, et ce, pour différentes raisons.

Tout d'abord, il se peut tout simplement que certaines synergies ne soient pas opportunes.

A ce titre, nous attirons l'attention sur le fait qu'aucune étude ne démontre les économies d'échelle possiblement réalisables par de tels mouvements, au-delà de ce qui a déjà été enclenché sur le terrain. Au contraire : aller plus loin dans les synergies, là où il échet, requiert des budgets de support et d'accompagnement.

De même, la volonté de faire des synergies ne suffit pas toujours pour qu'elles fonctionnent. Cela implique des conditions d'emploi et de travail modifiées pour le personnel concerné qui doit s'inscrire positivement dans la démarche. Ce n'est donc pas qu'un simple acte administratif.

Ensuite, l'aide suppose un accord entre deux partenaires au moins. Que faire lorsqu'un des partenaires ne souhaite pas jouer le jeu ? Il ne serait pas correct qu'une commune soit privée d'aide dans ce cas.

Quant à la mise en œuvre, celle-ci peut s'étendre sur plusieurs mois/années alors que c'est dès 2022 que les communes doivent pouvoir avoir accès à l'aide. A contrario, là où des mesures structurelles de mutualisation et d'harmonisation ont déjà été étudiées et mises en place, notamment

dans le cadre de synergies de services support, il convient d'en tenir compte. Si tout ce qui pouvait être fait de manière efficiente l'a été, il ne faudrait pas que la commune se voie refuser l'accès à l'aide au titre que la condition en serait la mise en place « future » de mesures structurelles.

Enfin, la note ne précise pas le degré de mutualisation attendu.

II.3.4. Concernant l'investissement dans la transformation digitale

Les critères repris dans le plan nous semblent très flous et extrêmement évolutifs dans le contexte des technologies : qu'est-ce une structure informatique à jour ou fiable ? Qu'est-ce qu'un logiciel robuste ? L'imprécision de ces critères rend leur appréciation extrêmement aléatoire.

De même, l'aspect interopérable et de communication des technologies ne peut pas se résoudre au niveau local uniquement ; nous estimons qu'une véritable politique d'egov doit s'envisager au niveau wallon de manière globale (sans préjudice des initiatives locales), en couvrant l'ensemble des thématiques permettant de fonder un véritable tournant digital pour les administrations publiques.

Imposer aux communes de s'investir seules et isolément sur une thématique qui dépasse leur cadre nous semble en effet être un non-sens, d'autant que c'est une véritable stratégie E-GOV et NTIC publiques qui fait défaut à l'ensemble des pouvoirs publics wallons.

La digitalisation des services publics locaux ne peut en effet s'opérer sans vision transversale, décloisonnée tant au sein de la région qu'avec le fédéral, qui définisse en concertation avec les pouvoirs locaux une stratégie et un cadre général en termes de sécurité, de flux de données, d'interopérabilité et de ressources, avec pour objectif de garantir l'efficacité, l'efficience et la continuité des services publics.

En l'absence d'un tel cadre stratégique, nous nous interrogeons d'autant plus sur la proportionnalité des obligations envisagées pour les pouvoirs locaux dans le cadre du plan Oxygène: elles nous semblent très lourdes et coûteuses alors qu'elles s'adressent à des communes qui sont déjà tout particulièrement fragilisées sur le plan financier. Par ailleurs, les thèmes d'EGOV ciblés dans la note au gouvernement sont extrêmement larges : cybersécurité, infrastructure IT, opendata, valorisation des données, échanges des données, interopérabilité, dématérialisation des processus, télétravail et encore logiciels libres.

III. MESURES STRUCTURELLES ADDITIONNELLES QUI SERONT PRISES PAR LA RÉGION

A côté de l'interpellation du Gouvernement fédéral et son offre de prêt, le Gouvernement wallon prévoit parallèlement quatre mesures structurelles supplémentaires ainsi que l'étude de la création d'un fonds de pension à l'initiative de la Région.

III.1 Adoption des arrêtés d'exécution « fusion volontaire des communes »

Le Gouvernement prévoit d'adopter avant le 31 décembre de cette année les arrêtés d'exécution autorisant la mise en œuvre des décrets permettant la fusion volontaire des communes en 2024 et en 2030.

Commentaires UVCW

L'UVCW appuie la volonté du Gouvernement wallon de faire aboutir rapidement l'adoption des arrêtés d'exécution en matière de fusion des communes. En effet, en vertu de l'article L1153-3

CDLD, « *Les conseils communaux adoptent une proposition commune de fusion et soumettent cette proposition au Gouvernement au plus tard le 31 octobre de la deuxième année précédant la date de la fusion* », soit au plus tard le 31 octobre 2022, et bien d'autres actes (études SWOT, inventaires...) devront être posés avant cette échéance. Il est donc nécessaire, pour les communes intéressées par ce mécanisme, de pouvoir progresser de manière juridiquement sûre.

Nous notons par ailleurs que le Gouvernement évoque désormais une fusion volontaire des communes non seulement pour 2024, mais aussi pour 2030.

III.2. Inciter les zones de police et les zones de secours à se rapprocher, voire fusionner

Dans la note au Gouvernement, il est proposé que le Gouvernement « *incite les zones de police d'une part et les zones de secours d'autre part à entamer un processus de rapprochement, voire de fusions, si ceci permet d'améliorer l'efficacité du service rendu aux citoyens* » ;

Commentaires UVCW

Nous nous interrogeons sur la question de la compétence de la Région à ce sujet. Une telle initiative ne relève-t-elle pas de l'Etat fédéral ? Par ailleurs, qu'entend-on par « *inciter à entamer un processus de rapprochement* » ? Selon quelle procédure ? Il nous semble qu'au vu de la répartition actuelle des compétences, la Région ne pourra que se limiter à analyser la situation et essayer de convaincre les communes concernées de fusionner leur zone avec la zone voisine. Sauf à considérer que la Région réserverait certaines formes d'aides à des zones d'une certaine taille, pour essayer de provoquer des fusions. Il nous semble en tout cas indispensable que l'UVCW puisse prendre part aux travaux qui seront menés sur cette question.

On notera pour le surplus qu'au Fédéral, un groupe de travail dont l'UVCW fait partie a commencé ses travaux à la rentrée en vue d'analyser, avec un suivi universitaire, les vertus des 10 fusions de zones de police déjà opérées en Flandre. En Wallonie, nous n'avons connaissance que d'un seul projet de fusion en voie de finalisation, à savoir entre la zone de police Lermes et la zone de police Binche-Anderlues.

Rappelons par ailleurs que, de manière plus générale, pour toute réforme ou évolution légale ou réglementaire impactant le financement, la gouvernance ou les missions des zones de police ou des zones de secours, nous revendiquons une association plus effective des représentants des pouvoirs locaux dans les négociations. Une telle concertation se doit d'être sérieuse, contraignante, en amont et appuyée par de sérieuses évaluations financières des coûts et moyens disponibles.

III.3. Etudier un mécanisme de bassins de vie

La note au Gouvernement propose que ce dernier « *étudie un mécanisme de bassins de vie afin de mutualiser, à l'échelle supralocale, certains coûts supportés par les communes pour améliorer l'efficacité du service public local et d'étudier le transfert éventuel, à cette échelle, de l'exercice d'un certain nombre de politiques pertinentes et des charges y afférentes selon une méthodologie à proposer par le Ministre des Pouvoirs locaux* ». Cette étude sera réalisée en concertation avec les Pouvoirs locaux.

Commentaires UVCW

Quel est l'objectif de la Région ? Comment va s'opérer le transfert ? Qu'en entend-on par « *un mécanisme de bassin de vie* » ? Il peut en effet y avoir de multiples définitions des bassins de vie. Le plan est, sur ce point, trop flou.

Si l'Union soutient la mise en œuvre de structures supralocales dans un objectif de mutualisation et d'efficience, elle a toujours abondé dans le sens d'une logique de *bottum up* dans le respect de l'autonomie communale. Sur ce point, il nous semble utile de rappeler que, dans notre avis de 2020 sur la supracommunalité, l'Union n'était pas favorable à la mise en place d'une structure supracommunale institutionnalisée.

Par ailleurs, il conviendrait de ne pas démultiplier les actions qui mènent à des effets similaires. Nous pensons ici notamment aux bassins de vie, aux synergies et coopération communes / communes ou encore aux fusions.

Nous nous réjouissons néanmoins que la Région annonce d'emblée une concertation avec les pouvoirs locaux sur ce dossier. Nous appelons à ce que cette concertation se fasse le plus en amont possible.

III.4. Rationalisation des dispositifs d'intervention et compensation en faveur des communes

Sur proposition du Ministre des Pouvoirs locaux, le Gouvernement s'engage à rationaliser les dispositifs d'intervention et compensation en faveur des communes.

Commentaires UVCW

A ce stade, nous n'avons aucun détail sur ce qui est plus précisément visé. Mais il est vital qu'un tel processus se fasse dans le respect d'une nécessaire neutralité budgétaire, tant au niveau macroéconomique que pour chaque commune en particulier.

Nous rappelons à ce propos l'absolue nécessité de continuer à garantir l'évolution du Fonds des communes sur la base de l'indexation +1 %. Quant aux CPAS, ces derniers sont demandeurs d'une augmentation structurelle du Fonds spécial de l'Aide sociale (FSAS).

Nous sommes par ailleurs demandeurs d'une rationalisation et d'une consolidation des différentes subventions régionales qui sont accordées aux pouvoirs locaux, notamment à des fins de simplification administrative.

En ce sens, l'UVCW demande à la Wallonie de généraliser la technique du Fonds d'investissement avec droit de tirage à l'ensemble des départements ministériels de la Région (Fonds régional d'investissement, fonds pour l'emploi, fonds d'investissement pour la transition énergétique, fonds pour le logement...), cette généralisation ne devant pas mener à une diminution de la part de financement régional dans les budgets des communes.

La mise en œuvre du Programme stratégique transversal appelle un financement stable et prévisible de la part de la Wallonie qui doit se traduire par la mise en œuvre de fonds avec droit de tirage, et ce au minimum pour quelque 70 % du budget wallon alloué au financement des pouvoirs locaux.

Par ailleurs, nous sommes prêts à discuter avec la Région afin d'optimiser le fonctionnement actuel des compensations fiscales.

A ce propos, rappelons que les compensations fiscales constituent un mode de financement non négligeable pour les communes wallonnes. Ainsi, en 2021, les compensations représentent pas moins de 190 millions d'euros, soit 3,3 % de leurs recettes ordinaires totales. C'est tout particulièrement en matière de précompte immobilier que ces compensations sont importantes puisque ces dernières représentant près de 10 % des recettes communales liées au précompte immobilier. La Région wallonne joue un rôle majeur dans le cadre de ces compensations dans leur ensemble puisqu'elle est à la manœuvre pour la plupart des compensations, et ce, pour un montant de l'ordre de 149 millions d'euros en 2021.

Si nous saluons la mise en place par la Région tant du complément régional que de la compensation relative à la forfaitarisation des réductions de précompte immobilier et de la compensation Natura 2000, nous nous permettons d'insister sur l'absence, depuis 17 ans, d'une compensation essentielle en matière de précompte immobilier, celle liée au gel de l'indexation du précompte immobilier matériel et outillage. Cette absence représente un manque à gagner annuel de l'ordre de 31 millions d'euros pour les communes wallonnes, ce coût annuel pesant de plus en plus lourd au fil des ans. On relèvera également l'absence régulière, sur la même période, de la compensation relative au relèvement du seuil d'allivrement.

Ensuite, contrairement au complément régional, nous regrettons que les compensations régionales relatives, d'une part, à la forfaitarisation des réductions de précompte immobilier et, d'autre part, à Natura 2000 ne soient inscrites dans un décret, ce qui permettrait d'en garantir la pérennité. Au-delà d'offrir une meilleure prévisibilité aux communes, cette démarche témoignerait par ailleurs d'un engagement fort de la Région de soutenir ses communes dans leur difficile exercice d'équilibre budgétaire.

Dans le même objectif, il est également indispensable que les moyens financiers dévolus à ces compensations évoluent de manière dynamique afin de compenser les pertes réelles subies par les communes et de garantir ainsi, sans condition, la neutralité budgétaire pour chacune d'entre elles.

De même, il nous semble essentiel que le mode de calcul de la compensation soit clairement établi et communiqué aux communes. Une plus grande visibilité dans le calcul des montants, tant globaux qu'individuels, aiderait sans conteste à ce que chacun puisse s'assurer que cet objectif de neutralité budgétaire est bel et bien atteint.

Il pourrait par ailleurs être utile de voir à quel moment il est le plus judicieux que les communes reçoivent l'argent lié aux compensations, compte tenu notamment des autres versements régionaux et fédéraux (fonds des communes, additionnels au précompte immobilier, additionnels à l'impôt des personnes physiques, subvention APE...). Les communes étant désormais amenées à payer des intérêts si elles détiennent trop de liquidités sur leur compte à vue, travailler sur une planification optimale de leur trésorerie est une question qui revêt encore davantage d'importance aujourd'hui que par le passé.

Enfin, retenons qu'en matière de fiscalité additionnelle, toute exonération ou réduction d'impôt a indirectement un impact sur les communes alors que celles-ci n'ont pas eu voix au chapitre pour décider de cet allègement fiscal. Et en matière de précompte immobilier, cette problématique est encore plus criante puisqu'en Wallonie, 60 % des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels reviennent aux communes contre 38 % aux provinces et seulement 2 % à la Région. Même si des compensations sont mises en place pour immuniser les communes du manque à gagner, de tels systèmes restent bien souvent imparfaits. On ne peut donc qu'encourager la Région à trouver envers les contribuables visés d'autres modes de soutien que des allègements fiscaux en matière de précompte immobilier. A tout le moins, de tels allègements ne devraient concerner que la part régionale de cet impôt, sans toucher aux revenus communaux issus des additionnels.

III.5. Création d'un fonds de pension

Le plan indique que le Gouvernement wallon charge le Ministre du Budget et le Ministre des Pouvoirs locaux d'étudier la création d'un fonds de pension à l'initiative de la Wallonie. Si ce fonds de pension avait pour conséquence de diminuer la charge des pensions des communes ayant décidé d'activer le Plan Oxygène, le niveau d'emprunt autorisé serait diminué à due concurrence.

Commentaires UVCW

Nous ne comprenons pas bien ce qui est visé ici et nous sommes demandeurs d'avoir des précisions sur ce qui est envisagé.

Vise-t-on ici la mise en place d'une centrale de marché pour permettre aux pouvoirs locaux wallons d'adhérer à un second pilier auprès d'un nouvel organisme de pension ? Si c'est le cas, le terme fonds de pension est réducteur dans la mesure où il ne vise qu'un type de véhicule de financement. Dans ce cas, il faut parler d'organisme de pension (plus neutre).

Est-ce que cela vise la création à terme, par la Région wallonne, d'un fonds de pension spécifique ? Il s'agirait dans ce cas toujours d'un 2e pilier de pension, érigé par la Région wallonne, pour ses fonctionnaires contractuels et les agents contractuels des pouvoirs locaux, donc d'un fonds de pension fermé, spécifiquement dédié à ce public restreint ?

Est-ce qu'il s'agit d'un fonds au sens « réserve d'argent spécifique pour aider au financement des pensions » (du style zilverfonds fédéral - abandonné en 2016, ou un budget spécifique visant à prendre en charge directement une partie de la facture des pouvoirs locaux à l'image de la Région flamande) ?

CONCLUSION

En guise de conclusion, nous souhaitons avant tout mettre en avant les considérations émises par notre conseil d'administration en sa séance du 7 décembre 2021.

Toute d'abord, si notre conseil d'administration salue l'intention de la Région de soutenir financièrement les communes à court terme, il regrette toutefois que ce soutien se matérialise uniquement sous forme de prêt, en l'attente d'une hypothétique perspective de rééquilibrage des transferts de charges opérés par le Fédéral, et qu'il ait été décidé en l'absence de concertation officielle avec notre association, ou de réelle information préalable, tout en espérant vivement que le Gouvernement wallon pourra prendre en compte l'avis des municipalistes pour impulser des modifications et des modalités nouvelles. Rappelons à cet égard que les circulaires impactant les communes et CPAS doivent être soumises à nos avis préalables dans le cadre de la fonction consultative, nous espérons donc bien soumettre à notre conseil d'administration de janvier les projets de circulaires visant à l'exécution du plan.

Concernant le mode d'intervention financière, la durée de 30 ans prévue pour les prêts semble particulièrement longue, d'autant plus pour un emprunt destiné à financer des dépenses courantes. C'est pourquoi il nous semble qu'il serait utile de prévoir différentes durées de prêts possibles afin que les communes puissent décider en toute autonomie de la durée du prêt qui leur semble le plus adéquat.

Certes, la prise en charge des intérêts par la Région, même si elle n'est que temporaire, est appréciable, mais c'est avant tout l'engagement de la Région de prendre en charge une partie du capital lié à ces prêts qui constitue le volet le plus intéressant de ce plan puisque c'est le seul qui peut s'apparenter à un réel refinancement. Or, à peine 14 % des communes wallonnes peuvent avoir accès à cette prise en charge du capital.

Notre conseil d'administration déplore à cet égard que l'octroi de l'intervention régionale en capital ne soit accessible qu'aux communes ayant des taux IPP et PRI s'inscrivant dans la moyenne régionale, réduisant encore le nombre de communes susceptibles de prétendre à une intervention en capital. De manière générale, notre conseil d'administration regrette fortement que cette prise en charge du capital fonctionne sur un mode binaire. Il aurait été préférable de prévoir différents paliers d'intervention afin que davantage de communes puissent avoir accès à cette prise en charge.

Certes, on peut se réjouir du principe d'élargir, sur la base de la consommation réelle du plan, le nombre de communes bénéficiaires de cette prise en charge partielle du capital, mais cette information ne sera connue qu'après que les communes aient décidé d'adhérer ou non au plan.

Par ailleurs, pour avoir accès à ces emprunts, qu'il y ait prise en charge ou non du capital, les communes doivent s'engager à suivre un plan de gestion ou un plan d'accompagnement assorti de toute une série de conditions supplémentaires. Or, l'ensemble des conditions sont à ce point contraignantes qu'il est peu probable qu'un nombre élevé de communes décident d'adhérer à ce plan, d'autant plus pour les communes qui n'ont pas accès à la prise en charge en capital. Cette probabilité est d'autant plus faible dans un contexte où l'emprunt est bon marché (même si les communes devront alors emprunter pour investir) et où les communes se retrouvent sanctionnées par des intérêts négatifs si elles détiennent trop de liquidités.

Notre conseil d'administration déplore en outre que, de par les nombreuses conditions imposées, les communes se retrouvent sous une guidance trop étroite de la Région, mettant à mal leur autonomie communale, alors que leurs difficultés financières sont essentiellement liées aux dépenses de transfert, directement liées aux politiques fédérales (Police, Pompiers, Pensions et Précarité), et sur lesquelles leurs marges de manœuvre sont inexistantes.

Les communes n'ont pas été en reste pour faire des efforts financiers ces dernières années et, par ailleurs, toute marge budgétaire qui pourrait, s'il échet, encore être établie par des mesures structurelles faisables au niveau local resterait portion congrue au regard des effets des reports de

charges précitées. La Région reconnaît d'ailleurs cette spécificité, puisque son niveau d'intervention dépend avant tout de cette quote-part des dépenses dites « indépendantes ». Cette approche très contraignante peut dès lors paraître, du point de vue des pouvoirs locaux, paradoxale

Notre Conseil d'administration plaide donc pour que ce soit appliqué aux communes le principe de soutien et de confiance, et que les communes ne soient pas davantage pénalisées, dans leur autonomie de gestion, pour prix de charges financières dont elles ne sont pas responsables. Il insiste dès lors avec force pour que soit assurée une nécessaire adéquation du plan d'aide avec la meilleure autonomie de gestion possible des villes et communes. En tout état de cause, il conviendra de veiller à ce que tout ce qui n'était pas contraint explicitement par le plan Oxygène ne le soit in fine, par la suite, dans le contrôle de son application. Si certains critères devaient être soumis à interprétation, ils doivent s'interpréter à l'avantage des bénéficiaires.

Au vu de ce qui précède, notre Conseil d'administration craint que, par manque de refinancement structurel, la grande majorité des communes utilisent plutôt l'investissement comme variable d'ajustement pour faire face aux coûts croissants qu'elles subissent en matière de pensions ou de dépenses de transfert. On ne peut que le regretter à l'heure où le plan de relance wallon compte pourtant sur l'implication des pouvoirs locaux.

En outre, nous pensons que cette mesure de prêt ne fera que postposer le problème, même pour les communes qui pourront prétendre à la prise en charge en capital, compte tenu de l'absence de réelle solution structurelle concrète à leurs difficultés réelles.

A l'annonce de ce plan, nous espérions avant tout un refinancement structurel et soulageant l'ensemble des communes. C'est ainsi que nos homologues du nord du pays voient leur situation considérablement améliorée, grâce à la prise en charge par la Région flamande de 50% de leur cotisation de responsabilisation, dans un contexte de solution structurelle du poids financier total de leur charge de pension statutaire. Notre conseil d'administration, au-delà de ce plan, en appelle donc à une nécessaire réflexion sur un réel refinancement structurel au bénéfice du plus grand nombre.

Enfin, il nous semble essentiel que l'ensemble des moyens financiers que la Région est aujourd'hui prête à dégager pour la mise en œuvre de ce plan restent bien, d'une manière ou d'une autre, consacrés au soutien financier des pouvoirs locaux, et ce, même si le nombre de communes qui souscrivent au plan est inférieur aux projections de la Région.

Katlyn Van Overmeire – 9 décembre 2021