

Rapport sur l'évolution budgétaire des administrations locales - synthèse

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES

Section «Besoin de financement des pouvoirs publics»

Ceci est un extrait du document complet qui est consultable sur le site du Service d'Etudes (SE) du SPF Finances (<http://docufin.fgov.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SE. Vous trouverez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.



Table des matières

Liste des abréviations	29
Avant-propos	31
1 Synthèse	33
2 Les recettes des Pouvoirs locaux	34
3 Les dépenses primaires des administrations locales	37
3.1 Les dépenses de rémunérations	38
3.2 Les dépenses de prestations sociales	40
4 Soldes budgétaires et réflexions relatives à la soutenabilité budgétaire	42
4.1 Normes budgétaires et observations	42
4.2 Perspectives	44

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 J. HANSENS

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



Liste des abréviations

AC	Accord de coopération
COFOG	Classification of the Functions of Government
CPAS	Centre public d'Action sociale
ICN	Institut des comptes nationaux
IPP	Impôt des personnes physiques
ONSSAPL	Office nationale de sécurité sociale administrations publiques locaux
PIB	Produit Intérieur Brut
SEC95	Système européen des Comptes 1995 (actuel)

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 2013⁽¹⁾ 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.*»

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

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, §1er du Traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

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.

1 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 police ⁽²⁾. 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.

2 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 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 %
Recettes totales des Pouvoirs locaux	6,1 %	6,2 %	6,3 %	6,2 %	0,1 %

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
Reçus des Communautés et Régions	2,4 %	2,3 %	2,6 %	2,5 %	2,5 %	2,4 %	2,5 %	0,1 %
<i>Transferts courants</i>	2,2 %	2,2 %	2,3 %	2,3 %	2,3 %	2,3 %	2,3 %	0,1 %
Communauté flamande	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,1 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	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-capitale	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 %
<i>Transferts en capital</i>	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %
Reçus du Gouvernement fédéral	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %	0,6 %	0,7 %	0,6 %	0,0 %
<i>Transferts courants</i>	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,0 %
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 %
<i>Transferts en capital</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Transferts reçus par les Pouvoirs locaux	3,0 %	2,9 %	3,3 %	3,2 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	0,1 %

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
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 %
Recettes fiscales propres	2,2 %	2,0 %	2,3 %	2,2 %	-0,05 %

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.

3 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	Evolution annuelle moyenne (*)		
	Moyenne 2010-2012	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 corrigées ⁽³⁾ 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.

3.1 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

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.

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 étaient 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.

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.

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.

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 COFOG⁽⁴⁾) 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.

3.2 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 %

Bron: 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.

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).

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.

4 Soldes budgétaires et réflexions relatives à la soutenabilité budgétaire

4.1 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 Plan ⁽⁵⁾, 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).

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.

5 Datant du 13 mars 2014.

4.2 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 ici ⁽⁶⁾, des éléments manquent encore pour dresser une vue d'ensemble du secteur des administrations locales.

L'Accord de Coopération du 13 décembre 2013 prévoit néanmoins que les normes d'équilibre budgétaire qui s'appliquent aux Pouvoir 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.).

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

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.