

POLITIQUES COMMUNALES : LES MOYENS DE LEURS AMBITIONS ?

Cahier publié le 20 décembre 2013 sur base
de la Journée d'étude d'actualité politique du 5 octobre 2012

Table des matières

1 – Introduction	3
2 – Les mécanismes généraux de financement des communes Par Jean-François HUSSON , secrétaire général du CRAIG, professeur à la FOPES (UCL) et collaborateur du Tax Institute, HEC-Université de Liège.....	4
3 – La fiscalité communale: inégalités et dualisation ? Par Christian VALENDUC , Service d'Etudes SPF Finances, UCL et Université de Namur.....	12
4 – Réaction à l'analyse de Christian Valenduc Par Thierry JACQUES , président du MOC	18
5 – Les CPAS sous pression Par Florence MOUSSIAUX , animatrice au CIEP communautairei	20
6 – En guise de conclusion	28
7 – Comm'une démocratie, campagne du CIEP	29
8 – Bibliographie	30

1 Introduction

La commune, niveau politique le plus proche des citoyennes et des citoyens, est incontestablement un lieu privilégié pour construire une citoyenneté politique et active. En prévision des élections communales d'octobre 2012, le CIEP a proposé des outils d'animation à destination du grand public ainsi qu'une journée d'études.

Alors que fleurissaient les programmes des partis, cette journée soulignait l'enjeu des moyens financiers des communes. Les partis disposent-ils vraiment des moyens de leurs ambitions quand ils sont au pouvoir dans les communes ? C'est le thème de ce « Cahier du Ciep ».

Pour poser le décor, Jean-François Husson nous rappelle les mécanismes généraux de financement des communes. Après un bref rappel du contexte général, son article présente les modèles de répartition adoptés par la Wallonie. Il les compare ensuite avec les orientations prises par les autres Régions, avant de conclure sur les enjeux en présence.

Ensuite, Christian Valenduc pose la question des inégalités fiscales : Existe-t-il une dualisation entre les communes ? Pour répondre à cette question, il rappelle en quoi consiste la fiscalité communale et ce qui structure le financement des communes. Ensuite, à l'aide de la théorie du fédéralisme fiscal il examine les interactions qui existent soit verticalement (entre le local et le fédéral), soit horizontalement (entre les différentes communes). Thierry Jacques lui répond.

Puisque les finances des communes et des CPAS sont liées, le dernier article de ce numéro présente les pressions subies par les CPAS et leur impact sur les finances communales. Ce texte pointe les causes de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'insertion et leurs conséquences directes sur les finances des CPAS, sur leur capacité à mener des projets et, in fine, sur les finances des communes, tenues de les soutenir par des dotations.

Ce numéro se terminera par une présentation de la campagne « *Commune démocratie* » menée par le Ciep.

¹ Voir article « *Commune démocratie* »

2 Les mécanismes généraux de financement des communes

Par Jean-François HUSSON – secrétaire général du CRAIG*, professeur à la FOPES (UCL) et collaborateur du Tax Institute, HEC-Université de Liège

En 1860, l'Etat belge décida de supprimer les octrois perçus à l'entrée des villes, considérés comme des freins au développement économique. Pour compenser cette perte de recettes pour les villes et communes, il instaura un Fonds des Communes, lequel fut intégralement régionalisé en 1989. Depuis, chacune des trois Régions et la Communauté germanophone ont adopté leur propre mode de répartition et l'ont, le cas échéant, adapté. Après un bref rappel du contexte général, cet article présente les modèles de répartition adoptés par la Wallonie. Il les compare ensuite avec les orientations prises par les autres Régions, avant de conclure quant aux enjeux en présence.

1. APERÇU GLOBAL

Après une régionalisation partielle en 1976, la Loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et Régions a consacré le transfert intégral du Fonds des Communes aux Régions. Celles-ci sont dorénavant compétentes pour déterminer tant les moyens octroyés à leur Fonds que le mode de répartition. Dès 1989, la Région wallonne a ainsi adopté un premier décret, suivi en 1990 par la Région flamande et en 1994 par la Région de Bruxelles-Capitale. Chaque Région a, depuis, revu le mode de répartition instauré

par ces premiers décrets et ordonnance et, depuis 2005, la Communauté germanophone est devenue compétente en la matière et a adopté son propre décret².

Le Fonds des communes représente une part substantielle des recettes ordinaires des communes. Si sa part relative a considérablement baissé depuis les années 1980 et 1990, elle a toutefois légèrement augmenté depuis le début des années 2000 pour s'établir à 24,4% des recettes ordinaires. A titre illustratif, la dépense est de l'ordre d'un milliard d'euros pour la Wallonie, de deux milliards d'euros pour la Flandre et d'environ 400 millions d'euros pour la Région de Bruxelles-Capitale.

2. LA RÉPARTITION EN RÉGION WALLONNE

Le décret du 20 juillet 1989, dit « décret Cools », s'inspirait assez directement de la répartition instaurée par l'Exécutif régional wallon en 1983 mais avait le mérite de faire à nouveau jouer les critères fiscaux, alors gelés. Les objectifs déclarés du décret étaient :

- une fixation stable de l'évolution des moyens financiers des communes ;
- une solidarité accrue, surtout envers les communes frappées par la pauvreté ;

1 Les aspects théoriques ne seront pas abordés ; pour un aperçu, voir Husson (Husson, 1990, 2008).

2 Ce décret ne sera pas détaillé dans le présent article.

* Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance, <http://www.centre-craig.org>

- la prise en compte de certaines caractéristiques structurelles dont les situations financières obérées ;
- la prise en compte de l'accomplissement de certaines missions essentielles.

La répartition (après prélèvement pour le Fonds Spécial de l'aide sociale) repose sur une classification des communes en trois catégories. Après prélèvement de 32,5% à répartir entre les villes de Liège et Charleroi (qui constituent la 1ère ca-

tégorie) sur base de critères ad hoc, le solde est alloué entre les autres communes wallonnes¹, à raison de 85% répartis selon la « dotation principale » et 15% selon la dotation spécifique (qui n'avait de spécifique que les critères utilisés, le transfert restant un transfert général).

¹ A l'origine, 260 communes ; 251 communes depuis que la Communauté germanophone est responsable de son Fonds des Communes.

Tableau 1. Structure du Fonds des communes wallon (décret de 1990 – situation de 2008)

1 ^{ère} catégorie : 32,5%, répartis entre Liège et Charleroi en fonction de leur part de 1988 ; si la dotation à cette 1 ^{ère} catégorie augmente, l'augmentation est répartie en parts égales.				
2 ^e et 3 ^e catégories : 67,5%	Dotation principale : 85%	14,85% selon la population (avec pondération favorable de la population étrangère)		
		0,15% pour les communes à statut linguistique spécial		
		26% entre communes de la 2 ^e catégorie selon population x quotient fiscal ¹		
		44% entre communes 3 ^e catégorie selon population x coefficient fiscal ² x coefficient de densité ³ x facteur correcteur ⁴		
	Dotation spécifique : 15%	Tranche A : 4,5 %	Capitale wallonne – Namur : 0,24%	
			Voirie : 1,06%	
			Services incendie : 1,40%	
			Finances obérées : 1,80%	
		Tranche B : 3,5 %	Sécurité : 1%	
			Éducation et jeunesse : 2,5%	Implantations de l'enseignement communal fondamental : 1/4
				Classes de l'enseignement communal fondamental : 2/4
		Élèves de l'enseignement fondamental et secondaire tous réseaux : 1/4		
Tranche C : 7 %		Pauvreté : 5,72%	Chômeurs indemnisés : 3/8	
			Minimexés : 2/8	
			Revenu faible : 1/8	
	Logements sociaux : 2/8			
Pertes d'emploi : 1,28%				
<p>1 quotient fiscal : somme par hab. des redevances et impôts communaux, hors additionnels à l'IPP et redevances sur les centrales nucléaires / rendement par hab. d'1% d'additionnels à l'IPP.</p> <p>2 coefficient fiscal : 1 + [quotient fiscal – moyenne arithmétique des quotients des communes de la 3^e catégorie]/écart-type des quotients des communes de la 3^e catégorie/5].</p> <p>3 de 1,05 (si entre 100 et 249 hab. / km²) à 1,30 (si <60 ou >750 hab. par km²).</p> <p>4 basé sur le revenu cadastral (RC).</p>				
Source : Husson (2004 : 24)				

Les principales critiques adressées à ce mode de répartition furent principalement¹ :

- l'existence de catégories de communes dotées d'une enveloppe propre ; le caractère hétéroclite de la 2^e catégorie ; le traitement privilégié réservé à Liège et Charleroi indépendamment de tout critère ;
- une incitation à l'augmentation du taux du précompte immobilier et de la fiscalité communale additionnelle, compte tenu du numérateur du quotient fiscal ; l'absence de péréquation² en matière de précompte immobilier ;
- la très grande variabilité de la quote-part obtenue d'une année à l'autre, dans la dotation principale et plus encore dans la dotation spécifique, d'où un manque de prévisibilité ; le manque de transparence et la complexité du système ;
- les problèmes résultant de certains indicateurs de la dotation dite spécifique, comme la tranche perte d'emplois ; l'absence de prise en

compte du rôle central de certaines villes et communes et des « externalités » supportées par elles ;

- l'absence d'indexation de la dotation avant 1997.

A la différence des autres systèmes, l'égalisation des coûts ou des besoins et une compensation des « externalités »³ n'ont guère été prises en considération, à l'exception de quelques critères de la dotation dite « spécifique ». Enfin, la formule de répartition a pu orienter le profil de la fiscalité communale, au contraire des systèmes mis en place dans les autres Régions, mais une analyse approfondie relativise ce constat (Husson, 2013).

Après une tentative avortée de réforme du Fonds en 2004, un nouveau système a été adopté par le Parlement wallon en juillet 2008. Ce système fait disparaître les catégories de communes et accorde un poids important à la « centralité ».

1 Pour une analyse détaillée et un commentaire, voir Husson (1990, 2004).

2 Au sens de redistribution et non de péréquation cadastrale.

3 En matière de Fonds des communes, le terme « externalités » renvoie aux charges supportées par la commune au profit de non-résidents.

Tableau 2. Structure du Fonds des communes wallon (décret de 2008)

Dotations	Poids	Indicateurs
Péréquation fiscale	30%	Tranche péréquation taxe communale additionnelle à l'IPP : 22% - Poids de chaque commune au prorata du résultat : (Potentiel IPP Région - Potentiel IPP commune) x taux additionnels commune x population. Tranche péréquation taxe communale additionnelle au Pr.I : 8% - Poids de chaque commune au prorata du résultat : (Potentiel Pr.I. Région - Potentiel Pr.I. commune) x (taux additionnels commune/100) x population.
Externalités	53%	En proportion des parts obtenues en appliquant la formule suivante : Dépenses normées = [- 243 985,9 + (794,5123 x population) + (0,005604 x population x population)] x (taux IPP commune / taux IPP régional moyen) x (taux Pr.I. commune / taux Pr.I. régional moyen).
Logements publics ou subventionnés	7%	Tranche stock : 3,5% en 2008-2009 puis croissant jusqu'à 6% à partir de 2018 (réservé aux communes ayant au moins 10% de logements publics - répartition au prorata du nombre de logements publics pondérés par divers éléments) Tranche bonus : 3,5% en 2008-2009 puis décroissant jusqu'à 1% à partir de 2018 (réservé aux communes ayant moins de 10% de logements publics - répartition en fonction notamment du nombre de logements éligibles prévus)
Densité de population	5,5%	Tranche répartie entre les communes ayant une densité inférieure à la densité régionale. Répartition au prorata du résultat : ((densité Région - densité commune) / somme écarts)
Chefs-lieux d'arrondissement ou de province	4,5%	Pour les chefs-lieux d'arrondissement : pop. arrondissement / pop. Région Pour les chefs-lieux de province : pop. Province / pop. région. Cumul des deux pour les villes étant à la fois chefs-lieux d'arrondissement et de Province.
<p>¹ Le potentiel fiscal de la Région / de la commune est la valeur, par habitant, d'un pour cent du produit global de l'impôt des personnes physiques, à l'exclusion du produit de la taxe communale additionnelle, enrôlé au cours d'un exercice d'imposition sur le territoire de la Région / de la commune.</p>		

Les deux principales tranches de ce mode de répartition visent à prendre en compte la péréquation fiscale, tant en IPP qu'au Pr.L, et la centralité qui, quasiment absente du précédent mode de répartition, se voit attribuer une tranche de 53% plus les 4,5% pour les chefs-lieux. Lors des débats parlementaires, si la fin des catégories fut citée comme une avancée, de même que la prise en compte des externalités, le fait que 83% de la dotation soit sensible aux taux locaux en matière d'additionnels a suscité la crainte que les communes ne soient tentées d'augmenter leurs taux afin d'accroître leur part dans le FC, voire simplement de la conserver en cas d'augmentation des taux d'autres communes. Le fait que la tranche « externalités » soit répartie en fonction, in fine, de la population a également été vivement discuté. Enfin, le Conseil d'Etat a souligné que la tranche « logements » ne s'inscrivait pas dans la logique d'un transfert général, allant au-delà de la prise en compte d'un indicateur « logement » dans la répartition.

Signalons que la mise en œuvre de la nouvelle formule de répartition s'opère graduellement et que, sauf changement à intervenir, elle ne sera totalement d'application que 20 ans après l'adoption du décret.

3. COMPARAISON INTERREGIONALE

Le Tableau 2 présente un aperçu de l'ancien et du nouveau mode de répartition du Fonds des communes wallon avec les systèmes des autres Régions et de la Communauté germanophone. Les priorités de l'autorité supérieure sont présentes mais constituent une part modeste de la répartition : enseignement, police et pompiers (Wallonie 1989), logement social (Wallonie, 2008). On pourrait ranger dans la même rubrique la prise en compte des zones figurant dans le plan régional de développement (RBC 1998) ou des espaces verts (Flandre 2002).

La redistribution est présente dans les trois Régions et prend en compte tant le rendement des additionnels à l'impôt des

personnes physiques que le précompte immobilier¹ ; les modalités de calcul diffèrent toutefois. Au-delà de cette prise en compte des bases ou du rendement fiscal, la Région wallonne a traditionnellement pris en compte la politique fiscale communale tant dans le système de 1989 (incitation à privilégier les additionnels au précompte immobilier et la fiscalité autonome) que de 2008 (prise en compte des taux). D'après certains experts auditionnés en 2008 par la commission des affaires intérieures du Parlement wallon, le nouveau décret pourrait inciter les communes à relever leurs taux d'additionnels à l'IPP et/ou au Pr.L compte tenu de la prise en compte de ces taux dans deux tranches du Fonds. Ce point doit toutefois être nuancé (Husson, 2013). A contrario, les systèmes bruxellois et flamands sont neutres quant aux choix communaux en matière de bases et de taux.

Enfin, la prise en compte des besoins auxquels les communes doivent faire face compte tenu de leurs caractéristiques sociodémographiques et notamment de la centralité, est maintenant présente dans les trois Régions. La « centralité », c.-à-d. les externalités ou charges supportées par une ville ou commune au profit des communes environnantes et/ou de leurs habitants, a été prise en compte de manière substantielle par les Fonds flamands successifs ; si le décret wallon de 1989 n'y accordait guère d'importance, le décret de 2008 y consacre une tranche importante, répartie sur une formule prenant en compte la population et les taux d'additionnels. En Flandre, la « centralité » est approchée via la population, la population occupée sur le territoire de la commune et la population scolaire ; la RBC utilise d'ailleurs des indicateurs de même ordre dans sa dotation « Dépenses ». Quant à la prise en compte des besoins sociaux, elle a disparu du mode de répartition wallon instauré en 2008 mais reste présente dans les deux autres Régions.

Une deuxième analyse permet d'évoquer d'autres aspects de ces modes de répartition. A l'occasion des diverses réformes, les gouverne-

¹ En Flandre, la base est prise directement en compte, sans passer par le rendement des additionnels.

ments régionaux ont mis en avant le recours à des critères objectifs et non manipulables par les pouvoirs locaux ; ces affirmations doivent cependant être nuancées lorsqu'on examine plus en détail certains modes de répartition (cf. la prise en compte des taux en Région wallonne p. ex.).

- La Région flamande a introduit une modification radicale en intégrant l'Investeringfonds (c.-à-d. le financement des travaux) dans la répartition du Fonds des communes,

mesure allant plus loin que le système antérieur des « droits de tirage » (système également en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale) ; même si l'idée de droits de tirage, voire d'intégration dans le Fonds, a été émise en Wallonie, les investissements communaux ne sont pas intégrés dans le nouveau Fonds mais une expérience pilote en matière de droits de tirage a été évaluée positivement et généralisée.

Tableau 3. Récapitulatif des principaux modes de répartition

	Décret wallon (1989)	Décret wallon (2008)
Objectifs de la répartition	Solidarité envers les communes pauvres ; prise en compte de missions essentielles ; stabilité ; prévisibilité	Objectivation ; solidarité ; transparence ; stabilité.
Catégories de communes	1 ^{ère} catégorie : Liège et Charleroi ; 2 ^e et 3 ^e catégories. Catégories avec enveloppes fermées.	Non.
Principaux critères de répartition	Différent selon les catégories. 1 ^{ère} cat. (32,5%) : parts de 1988 et solde/2. Autres catégories (67,5%) : - 15% : population - 2 ^e cat. : 26% selon population x quotient fiscal - 3 ^e cat. : 44% selon population x coefficient fiscal x coeff. densité x coeff. correcteur basé sur RC - 15% dotation dite spécifique	30% dotation « péréquation fiscale » (IPP et Pr.I.) 53% dotation externalités (population et taux additionnels IPP et Pr.I.) 7% dotation « logements publics ou subventionnés » 5,5% dotation « densité de population » 4,5% dotation « chefs lieu d'arrondissement ou de province ».
Redistribution / lien avec la fiscalité	Une commune augmentant ses additionnels au PrI ou sa fiscalité communale autonome voit son quotient ou coefficient fiscal amélioré ; neutralité des variations de taux des additionnels à l'IPP. Pas de prise en compte des accords avec Allemagne, Luxembourg et Pays-Bas.	Prise en compte des taux additionnels IPP et Pr.I. dans les dotation péréquation fiscale et externalités. Pas de prise en compte des accords avec Allemagne, Luxembourg et Pays-Bas.
Prise en compte de la centralité	Marginale via des critères à faible pondération dans la dotation dite spécifique (Namur capitale, élèves tous réseaux).	Oui, dotation « externalités » prenant en compte la population et les taux d'additionnels et dotation « chefs lieux ».
Prise en compte d'autres indicateurs de besoins	- Forte ou faible densité - Tranche pauvreté de la dotation dite spécifique : chômeurs, minimexés, revenu faible, logements sociaux, pertes d'emplois	- Densité inférieure à la moyenne. - Pas d'indicateurs sociaux.
Prise en compte des priorités de l'autorité supérieure	Enseignement communal (implantations, nombre de classes), permanence de police, corps de pompiers	Tranche « logements publics ou subventionnés ».
Lien avec les investissements communaux (trav. subsidiés)	Pas de lien. Investissements communaux financés par le mécanisme de travaux subsidiés (plans triennaux).	Pas de lien. Investissements communaux financés par le mécanisme de travaux subsidiés (plans triennaux). Passage graduel aux droits de tirage.
Garantie	Maintien de la quote-part dans la dotation principale via mesures hors Fonds (« mesures correctives »...)	Mécanisme de garantie complexe et, en partie, hors Fonds.

Source : adapté au départ de Husson (Husson, 2004, 2009).

- La Région wallonne a enfin abandonné les catégories de communes avec enveloppes fermées ; cela l'a contraint à trouver des mesures ad hoc pour éviter une chute des recettes allant à Liège et Charleroi ; des groupes de communes avec enveloppe fermée restent toutefois en vigueur dans le mode de répartition flamand.

Ordonnance RBC (1998)	Décret flamand (2002)
Solidarité entre communes ; stabilité ; limitation du nombre de critères	Marge de manœuvre maximale pour les communes ; simplification (intégration des travaux subsidiés et Sociaal Impulsfonds) ; etc.
Non.	Groupes de communes inspirés des clusters de Dexia.
8% dotation de base (habitants, superficie) 42% dotation recettes (recettes additionnels IPP et Pr.I.) ; 10% dotation dépenses (élèves, capacité d'accueil des crèches communales, densité, chômeurs, « minimexés » et espace PRD).	40,8% : financement des villes centres et communes côtières (5 groupes de communes recevant un montant à répartir selon le nombre d'hab.) ; 8% : fonction de commune centre (population active, élèves et étudiants) ; 30,2% : pauvreté fiscale (rendement de l'IPP et du revenu cadastral imposable) ; 6% : espaces verts ; 15% : critères sociaux (VIPO, chômeurs infrascolarisés, naissances dans familles défavorisées, occupants de logements sociaux, minimexés »).
Intervention en faveur des communes dont le rendement des additionnels à l'IPP ou au Pr.I. est inférieur à 150% de la moyenne régionale. Pas de prise en compte des accords avec Allemagne, Luxembourg et Pays-Bas.	Tranche pauvreté fiscale (rendement IPP et RC imposable) Pas de prise en compte des accords avec Allemagne, Luxembourg et Pays-Bas.
Marginale et indirecte (via la population scolaire).	Oui, vu les tranches « villes centres et communes côtières » (habitants) et « fonction de centre » (population active ; élèves et étudiants).
- Densité supérieure à la moyenne. - Indicateurs sociaux : chômeurs, minimexés.	Critères sociaux : VIPO, chômeurs infrascolarisés, naissances dans familles défavorisées, appartements locatifs sociaux, minimexés.
Superficie de la commune comprise dans l'espace de développement renforcé du logement dans le Plan régional de développement.	Espaces libres (bois, jardins, parcs,...).
Pas de liens. Investissements financés dans le cadre d'un système de droits de tirage.	Intégration de l'Investeringsfonds dans le Fonds des communes.
Pas de quote-part inférieure à 2400 BEF/hab.	Min. quote-part de 2002 (sous condition de niveau minimal de fiscalité)

4. ENJEUX ET CONCLUSIONS

Le Fonds des communes constitue un transfert non affecté destiné au financement général des communes. Depuis la régionalisation de la répartition, les trois Régions (puis la Communauté germanophone) ont connu diverses réformes reflétant, d'une part, des priorités politiques régionales propres et, d'autre part, des approches différentes en ce qui concerne l'autonomie communale ou l'orientation des politiques communales.

Le principal enjeu est constitué par les inégalités de natures diverses qui existent entre communes, que ce soit en recettes (rendement de l'IPP ou du Pr.I.) ou en dépenses (services au profit de non-résidents, personnes âgées, petite enfance, etc.).

Le Fonds wallon mis en place en 1989 prenait ainsi en compte des missions communales peu ou pas présentes dans les modes de répartition des autres Régions ; sa formule de répartition privilégiait certains choix de fiscalité communale¹. La répartition opérée par le décret de 2008 améliore la situation sur ces deux éléments, concentre la redistribution fiscale sur le rendement de l'IPP et du Pr.I. et prend en compte les services rendus aux non-résidents, ou externalités, par un critère Externalités.

A l'heure actuelle, peu d'études ont été consacrées à la correction par le Fonds des communes et par les autres transferts des inégalités entre communes. Il s'agit là, manifestement, d'une piste à explorer compte tenu de l'impor-

tance du Fonds tant dans les recettes communales que dans les dépenses régionales.

Principales sources citées

- Husson, J.-F. (1990). *La répartition du Fonds des Communes. Evolution, comparaisons internationales et simulations de répartition alternative en Région wallonne*. Licence et Maîtrise en Sciences économiques et sociales. Namur : FUNDP.
- Husson, J.-F. (2002). Les finances communales dans les années '90 : une décennie de répit ? In E. de Callataÿ (Ed.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000) - Histoire des finances publiques en Belgique t. VI* (pp. 169-190). Bruxelles: De Boeck.
- Husson, J.-F. (2004). Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives. *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques* (1849-1850), 3-74.
- Husson, J.-F. (2008). Le financement général des communes : comparaison interrégionale des modes de répartition. *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLVII(4), 15-32.
- Husson, J.-F. (2009). La réforme du Fonds des communes en Région wallonne. *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information sociopolitiques* (2026-2027), 3-71.
- Husson, J.-F. (2013). Les formules de répartition du fonds des communes orientent-elles la fiscalité locale ? *Revue de fiscalité régionale et locale*, 1, 32-48.

¹ Une analyse des décisions fiscales prises par les communes amène toutefois à relativiser l'importance de cet élément (Husson, 2013)

¹ Pr.I. = le précompte immobilier

3 La fiscalité communale: inégalités et dualisation ?

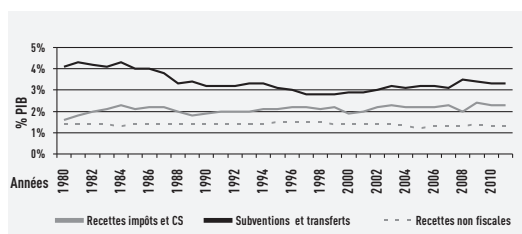
Existe-t-il vraiment un processus de dualisation qui rendrait les communes riches plus riches et les communes pauvres plus pauvres ?

Par Christian VALENDUC – Service d'Etudes SPF Finances, UCL et Université de Namur

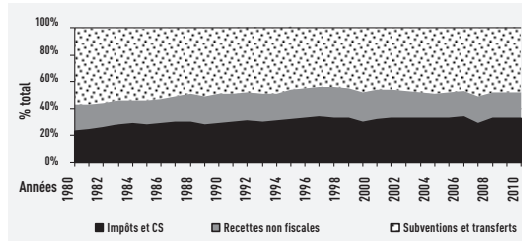
Pour tenter de répondre à cette question, nous rappellerons tout d'abord en quoi consiste la fiscalité communale, ce qui structure le financement des communes. Ensuite, à l'aide de la théorie du fédéralisme fiscal qui dit comment les compétences devraient être réparties entre différents niveaux de pouvoir dans un pays, nous examinerons les interactions qui existent soit verticalement (entre le local et le fédéral), soit horizontalement (entre les différentes communes).

Observons, tout d'abord, l'évolution de la structure des recettes des communes depuis 1980. Quand on examine le financement des pouvoirs locaux, au sens de la comptabilité nationale, (Communes, Provinces, CPAS, Fabriques d'églises...), on constate, depuis 30 ans, une forte baisse du poids relatif des subventions au cours des années '80 et les années '90 et une légère réorientation ultérieure à la hausse. Les recettes fiscales sont, elles, plutôt à la hausse, qu'on les exprime en pourcentage du PIB ou en pourcentage des recettes. Cela signifie qu'il y a eu un shift des dotations vers les recettes fiscales dans les moyens de financement des pouvoirs locaux considérés globalement. Les « recettes non fiscales », quant à elles, sont relativement stables.

Structure des recettes des pouvoirs locaux en % du PIB

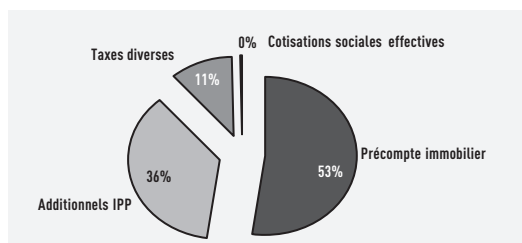


Structure des recettes des pouvoirs locaux en % du PIB



En quoi consiste la fiscalité communale?

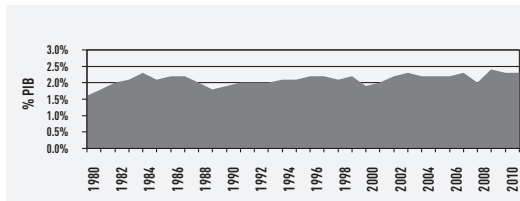
Structure des recettes fiscales des pouvoirs locaux en 2011



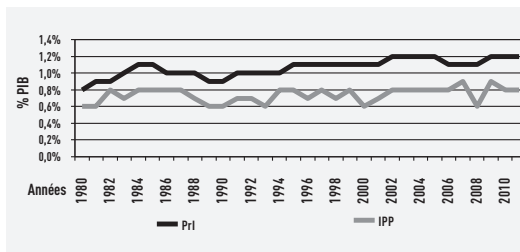
Toujours au sens de la comptabilité nationale et par ordre d'importance décroissante, on peut lister :

- **Les additionnels au précompte immobilier (53%).** Il s'agit de ce qu'on appelle communément « le foncier ». Ils ont comme base le revenu cadastral. Celui-ci n' a plus été mis à jour depuis la dernière péréquation cadastrale et il est donc toujours censé représenter le loyer normal net de l'immeuble à la date de référence de la péréquation, soit 1975. Il est toutefois indexé sur l'indice des prix à la consommation depuis 1991. En 2013, la base imposable correspond, de ce fait, à 1,6981 fois le revenu cadastral. Il faut également savoir que ces « additionnels » sont, en fait, des « multiples » du taux régional, qui est de 1,25%. Ceci signifie que, quand une commune prélève 100 centimes additionnels, elle ajoute 1,25% du RC indexé à l'impôt régional. Le précompte immobilier, en ce compris les additionnels, est toujours collecté par le fédéral, bien que la Région puisse le faire elle-même. La Flandre le fait depuis longtemps mais ni la Région wallonne ni la Région de Bruxelles-capitale n'ont fait usage de cette possibilité.
- **Les additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP)** qui représentent 36%. Ils ont comme base l'IPP dû à L'Etat, avant imputation des précomptes, versements anticipés et crédits d'impôt remboursables. Leur taux est fixé par la commune mais il est obligatoirement linéaire. La commune doit donc recopier la progressivité fédérale. L'impôt fédéral étant progressif, quand la commune annonce qu'elle prélève 6%, elle recopie, à concurrence de 6%, la progressivité de l'impôt fédéral. Il est collecté d'office par le fédéral.
- **Diverses taxes** telles que collecte des déchets, raccordement à l'égout, enseignes lumineuses, terrasses Horeca... collectées par les communes elles-mêmes, représentent 11% des recettes.

Impôts et cotisations sociales, Pouvoirs locaux- en % PIB



Additionnels PrI et IPP, en % PIB



D'un point de vue théorique, que devrait être une fiscalité communale ? Pour quels avantages ?

Il existe deux modèles d'analyse théorique :

1. On subventionne les communes en fonction de critères mais elles ne peuvent demander aucun impôt.
2. Les communes sont autonomes et elles envoient la facture de leurs dépenses aux électeurs. Cela s'appelle « financer par l'impôt ». C'est le modèle sur lequel nous nous pencherons.

La théorie du fédéralisme fiscal recommande que les bases imposables soient définies de manière centralisée. Elle prévoit la fixation décentralisée des taux en vue de responsabiliser le producteur de services publics (l'autorité locale) devant l'électeur. Elle permet donc une meilleure adéquation aux préférences locales et responsabilise le « producteur » des services publics locaux qui doit se représenter, tous les 6 ans, devant le « contribuable-électeur » qui peut faire l'analyse coûts-bénéfices de la majorité sortante. Le gros avantage est donc de responsabiliser l'électeur car ce serait trop simple de demander à la commune de produire des services dont on ne doit pas payer la facture.

L'inconvénient de cette formule est qu'il existe un risque de concurrence fiscale. La

1 L'indexation a été décidée pour éviter que les communes ne soient obligées de voter des hausses d'impôts simplement pour leur permettre de conserver le « pouvoir d'achat » de leurs ressources fiscales. Leurs dépenses, notamment de salaires, croissent au moins au rythme de l'inflation.

concurrence fiscale peut se faire soit par déplacement des bases imposables: c'est le contribuable-électeur qui « vote par les pieds » il opte pour un endroit qu'il considère plus propice à son bonheur, notamment en termes de fiscalité. Une autre concurrence possible est celle qui peut se faire « par comparaison »: c'est la pression du vote dans l'isoloir, par lequel le contribuable qui se rend compte que la commune voisine offre les mêmes services en prélevant un additionnel moindre, voterait pour susciter le changement dans sa majorité communale. Il s'agit là d'une seconde raison qui peut inciter les autorités locales à tenir compte, dans leurs décisions, des taux en vigueur dans les communes limitrophes.

Les conséquences de la décentralisation du pouvoir fiscal s'appellent des externalités et elles expriment que ce que l'une commune fait, a des conséquences pour les (citoyens des) autres communes. Ces externalités sont de deux types :

- verticales quand les décisions de politique fiscale du pouvoir fédéral ont un effet sur les recettes des communes (Par exemple, le fédéral réduit l'impôt, donc la base des additionnels communaux).
- horizontales quand les décisions d'une commune peuvent avoir un effet sur les ressources fiscales d'une autre commune s'il y a concurrence, par mobilité ou par comparaison.

Quelles sont les conséquences du fédéralisme fiscal ?

En termes du précompte immobilier, la « péréquation cadastrale », qui est la mise à jour des revenus cadastraux, n'a plus été faite depuis 1975. La base du « foncier » est donc le loyer net que le cadastre estime pour ce bien en 1975, quelle que soit la date de construction du bien. Ce gel du foncier nuit aux finances communales... et, en fait, plus à certaines communes que d'autres. C'est-à-dire que, par exemple, entre les communes de Lasnes et de Quaregnon, Lasnes souffre plus de cette absence de péréquation car, si on réévaluait ces bases, cela profiterait beaucoup plus à Lasnes qu'à Quaregnon.

Les économistes disent aussi que l'impôt foncier permet de facturer aux citoyens la va-

leur d'usage des services publics locaux. Si une commune rend de nombreux services à ses habitants, cela se reflète dans la valeur des biens sur le marché immobilier. Mais, comme le précompte immobilier est déconnecté de la valeur actuelle du marché immobilier, il ne peut plus jouer ce rôle. L'absence de péréquation ne permet pas au précompte immobilier de jouer son rôle de « benefit tax ».

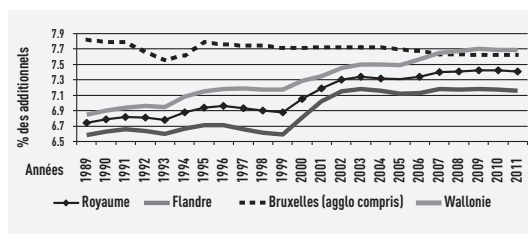
Quant aux additionnels à l'impôt des personnes physiques, ils évoluent au rythme de l'impôt fédéral. On peut considérer deux situations types.

- L'évolution à politique inchangée, c'est la façon dont l'impôt évolue en l'absence d'action du gouvernement en la matière. Dans ce cas, on constate une élasticité supra-unitaire de la base des additionnels (1,7 sur la croissance réelle, 1 sur l'inflation). Cela signifie que, quand les revenus augmentent d'un pour-cent hors inflation, l'impôt augmente automatiquement de 1,7 du fait de la progressivité de l'impôt. Pour les communes, les additionnels à l'IPP ont donc une base qui croît plus rapidement que les revenus.
- L'effet des mesures fédérales. Pendant la première décennie du siècle, l'orientation clairement à la baisse (Réforme « Reyniers », dépenses fiscales en hausse de 12 à 18% du rendement de l'IPP) et cela réduit la base de financement des communes... qui se plaignent parce qu'elles doivent augmenter les taux et assumer la responsabilité de cette décision devant l'électeur. Par contre, dans les années 90, les communes ne se sont pas plaintes de la hausse de leurs recettes (à taux constant) due à la désindexation partielle des barèmes fiscaux.

La collecte de l'impôt est pratiquement gratuite pour les communes... au prix d'un retard dans le transfert des recettes d'additionnels IPP.

L'évolution des taux d'imposition depuis 1989

Additionnels à l'IPP



Au niveau des additionnels à l'IPP, on remarque une évolution atypique de Bruxelles où ils ont subi une lente diminution. En Wallonie, on peut parler d'une « hystérèse électorale »¹ très claire pour la Wallonie. Ce qui signifie une montée des taux des additionnels au début de chaque mandature communale, suivie d'une stabilité ou d'une extrêmement légère décroissance. Il s'est passé la même chose, mais en moins net, en Flandre.

En matière de « foncier » exprimé en pourcentage du revenu cadastral, la situation de Bruxelles est moins atypique et l'hystérèse électorale, tout aussi claire, vaut également pour Bruxelles. L'imposition foncière augmente beaucoup moins nettement en fin de période mais augmente fortement en Flandre au début des années 2000.

Si l'on reconsidère l'évolution des taux d'imposition par Région, on constate que la Wallonie est la Région pour laquelle l'hystérèse électorale est la plus nette sur le moyen-long terme, ainsi qu'une hausse plus nette des additionnels à l'IPP par rapport au « foncier » en fin de période. On pourrait en conclure qu'il existe une volonté politique d'un shift du « foncier » vers l'IPP. Par contre, à Bruxelles, le basculement se ferait plutôt dans l'autre sens, de l'IPP vers le « foncier ». On y remarque une lente diminution des additionnels IPP qui s'accélère en fin de période, associée à une relative stabilité du « foncier »

en fin de période. Cela semble logique eu égard à la taille de Bruxelles et aux milliers de m2 de bureaux qui s'y trouvent.

Existe-t-il des comportements stratégiques dans le chef des gestionnaires communaux ? Les différents acteurs interagissent-ils ?

D'un point de vue théorique, on peut tester différentes hypothèses telles que l'existence (ou non) d'une concurrence fiscale motivée par la mobilité des bases taxables, telles que la concurrence par comparaison (à savoir la fixation des taux en fonction des taux des communes voisines, pour garder la majorité), ainsi que les effets partisans ou de « monopole électorale » quand les choix sont homogènes à l'intérieur d'une même famille politique.

Les études empiriques montrent qu'il existe peu de concurrence induite par la mobilité des bases taxables. Par contre, on peut se demander si les choix des gestionnaires communaux sont guidés par la famille politique à laquelle ils appartiennent.

En Flandre, VAN PARYS a montré, dans sa thèse de doctorat de 2011², que les taux réagissent positivement à ceux des communes avoisinantes. Une commune attend, par exemple, que la commune voisine ait augmenté ses impôts pour revoir les siens à la hausse. Il a souligné également l'existence d'une relation croisée négative entre le taux IPP et l'imposition foncière.

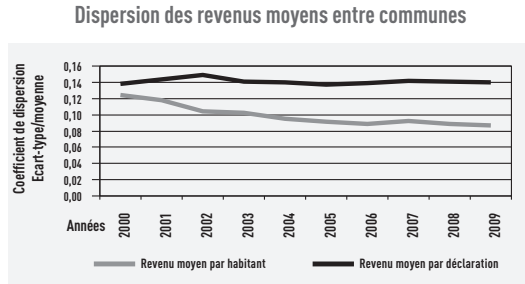
En Wallonie, Marcel GERARD et Laurent VAN MALDEREN³ ont mené une étude économétrique, en 2012, qui confirme la concurrence par comparaison. Ils démontrent l'hypothèse du « monopole électorale » pour les majorités absolues de gauche sur de longues périodes.

1 On utilise ici le terme « hystérèse » en référence au marché du travail. On y désigne là le fait que lors des cycles conjoncturels, le chômage conjoncturel apparaît mais ne se résorbe pas totalement avec la reprise et qu'on a donc, en fin de cycle, un taux de chômage plus élevé qu'au début. On constate la même chose ici sur le cycle électoral.

2 VAN PARYS S. (2011), *Local tax Interaction with Multiple Tax Instruments: Evidence from Flemish Municipalities*, RUGent, Miméo.
3 GERARD M., VAN MALDEREN L. (2012) *Tax Interaction among Walloon Municipalities: is there room for yardstick competition and partisan monopoly effect*, Miméo, Louvain School of management, UClouvain

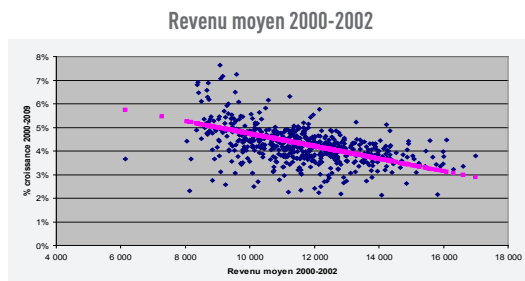
Inégalités ou dualisation ?

Sur les revenus avant impôt, dans une première hypothèse, une dualisation signifierait que les écarts de revenus moyens entre les communes augmenteraient. Or, il diminue.



En effet, si on observe la dispersion des revenus par habitants entre communes, les écarts se resserrent, le coefficient de dispersion du revenu moyen par habitant baisse et la dispersion du revenu moyen par déclaration reste stable. La dualisation ne se confirme pas car ils convergent lors de la dernière décennie. Du moins par déclaration. On peut alors énoncer en conclusion implicite que la fragmentation des ménages (fiscaux) et la hausse du taux d'enrôlement ont des effets différenciés entre communes.

Une seconde hypothèse préciserait que les communes qui étaient les plus pauvres en début de période, auraient connu un taux de croissance plus faible. Et inversement que les communes qui étaient les plus riches en début de période, auraient connu un taux de croissance plus élevé. Sur un graphique qui mettrait en corrélation le taux de croissance et le revenu moyen dans le temps, cela devrait donner une ligne qui monte.



Or, elle descend. Cela signifie que le taux de croissance du revenu par habitant était plus

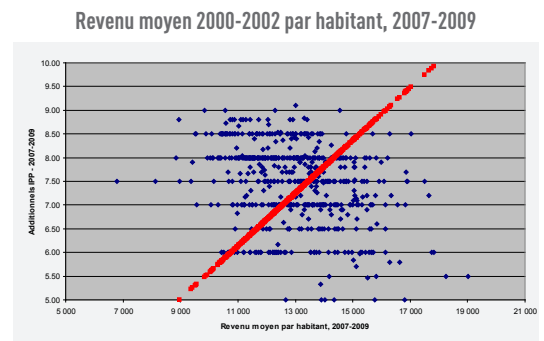
élevé ces années-là dans les communes pauvres que dans les communes riches.

Il n'existe donc pas de trace évidente, dans la relation entre le revenu par habitant et l'évolution des revenus, de la dualisation des communes : la relation est inverse entre le revenu en début de période et le taux de croissance du revenu sur la dernière décennie.

Poursuivons le raisonnement en nous demandant si la dualisation ne se ferait alors pas plutôt par le taux d'imposition, c'est-à-dire par la façon dont les choix d'imposition se font. Ce qui revient à tester deux « hypothèses », à savoir :

- Détaxons les riches, taxons les pauvres (baisse du taux d'imposition des communes riches et hausse du taux des communes pauvres) ;
- Taxons les riches, détaxons les pauvres (augmentation du taux d'imposition des communes riches et baisse du taux des communes pauvres).

A nouveau, vérifions graphiquement ce qu'il en est, en mettant sur l'axe horizontal le revenu moyen par habitant sur la période 2007-2009 et le taux moyen des additionnels à l'IPP, pour la même période, sur l'axe vertical.



La ligne monte. Cela signifie que plus le revenu moyen par habitant est élevé, plus le taux est élevé.

Globalement, il n'y a pas de dualisation démontrée ici car la relation est positive entre revenu et taux d'imposition. Ce qui signifie que les communes dont le revenu moyen par habitant est le plus faible, ne compensent pas par une hausse des taux.

Un dernier point à examiner concerne l'effet de l'absence de péréquation cadastrale et son remplacement, partiel, par l'indexation linéaire des revenus cadastraux. Toutes les communes ne sont pas sur le même pied ; une commune perd d'autant plus que les prix de l'immobilier y ont monté plus vite que l'indice des prix. De facto, certaines se retrouvent en situation de « moindre mal » car le marché immobilier y est peu porteur. Ce sera le cas de la plupart des communes pauvres. Les communes riches y perdent plus. Aucune commune n'a « gagné », juste certaines souffrent moins. Donc, pour revenir à nos communes-types. Lasnes perd un peu plus que Quaregnon.

En conclusion, dans un contexte d'inégalité évidente entre communes riches et pauvres, sommes-nous vraiment dans une situation où les inégalités s'accroîtraient au fil du temps ?

Nous avons montré que, sur le revenu avant impôt, il n'y avait pas de trace de dualisation. Par contre, au niveau du taux d'imposition, il y a des comportements stratégiques sur une tendance à la hausse (en se calquant sur les taxations prati-

quées par les communes voisines) ainsi qu'une redistribution implicite par l'absence de péréquation du « foncier ».

La conclusion est donc la suivante : les communes les moins bien loties ne voient pas leur situation économique empirer relativement aux autres et elles ne compensent pas non plus la faiblesse de leur base imposable par une hausse des taux des impôts locaux (en tout cas, ceux du foncier et de l'iPP). Les chiffres ne disent évidemment pas si elles n'ont pas voulu le faire, ou si elles auraient voulu mais n'auraient pas voulu le faire.

Dès lors qu'il y a obligation d'équilibre au budget ordinaire sur le moyen terme, ne pas augmenter les taux sur une base peu dynamique doit logiquement se traduire par une pression sur les dépenses. Si on prend pour hypothèse que le bien-être local est fonction positive des dépenses publiques locales, il y a une dualisation possible pour autant que l'absence de hausse des taux d'imposition relève de la contrainte.

4 Réaction à l'analyse de Christian Valenduc

Par Thierry JACQUES – président du MOC

Comme Christian Valenduc l'a dit lui-même, sa démonstration et les conclusions de celle-ci sont basées sur les recettes communales et non sur les dépenses. Or, la dualisation entre les communes tient aux deux volets de leurs comptes. Ainsi, une commune qui a une base imposable plus faible (en raison du revenu moyen de sa population), donc des revenus moindres, aura davantage de difficultés à faire face à des besoins qui sont pourtant plus importants en termes de dépenses sociales et de services collectifs. A l'inverse, des communes « riches » (c'est-à-dire dont la population dispose d'un revenu moyen supérieur) vont pouvoir offrir davantage de fonctions collectives tout en prélevant moins d'impôts, alors qu'elles sont moins confrontées à des dépenses sur le plan social que des communes plus pauvres.

D'autre part, en ce qui concerne les revenus immobiliers, il faut faire la différence entre la commune et sa population. Comme l'a dit Christian, le fait que le « foncier » ne soit pas péréquaté depuis 1975 désavantage moins la commune de Quaregnon que celle de Lasnes, c'est exact. Mais ce qu'il faut aussi souligner, c'est que cette non-péréquation profite largement plus aux habitants de Lasnes qu'à ceux

de Quaregnon. Car cette absence de péréquation cadastrale profite surtout à des propriétaires qui, en tant que bailleurs, possèdent un ou plusieurs immeubles pour lesquels ils sont imposés au niveau de leur revenu cadastral, alors que les loyers qu'ils demandent ont peut-être quintuplé depuis l'achat de ce ou ces immeubles. Il faut donc différencier la commune et ses habitants.

Il est encore important d'insister sur un autre point que Christian Valenduc a pointé dans sa démonstration. Si on consulte le site du SPF Finances et qu'on recherche les taux des additionnels communaux à l'IPP, on constate qu'ils sont très faibles ou nuls dans des communes connues pour le niveau de revenu élevé de leurs habitants. En ce qui concerne la Wallonie, quasiment tous les taux les plus bas se trouvent dans le Brabant Wallon. En revanche, on va trouver les taux supérieurs dans des communes comme La Louvière ou Charleroi... C'est donc là où la population est la plus pauvre, et où les besoins sociaux sont les plus importants, que les communes se voient contraintes de prélever des additionnels plus élevés. Il y a là une inégalité et une injustice sociales particulièrement révoltantes.

5 Les CPAS sous pression¹

Par Florence MOUSSIAUX, animatrice au Ciep communautaire

Se pencher sur la situation des CPAS est important car ils sont souvent perçus, par la société en général, comme des centres de coûts plutôt que comme des leviers d'action. Ils sont aussi trop fréquemment considérés comme un maillon de relégation.

Cet article propose de mettre en exergue une série de problématiques vécues dans les communes, qu'elles soient rurales, urbaines, petites ou grandes.

En guise d'introduction, citons quelques étapes historiques qui ont mené à la constitution des CPAS² :

- En 1836, première loi communale relative aux bureaux de bienfaisance publics, gérés par des représentants du Conseil communal.
- En 1925, Loi organique du 10 mars constituant les Commissions d'assistance publique (CAP), établissements publics dotés d'une personnalité juridique autonome et d'un patrimoine propre.
- Entre 1964 et 1966, préparation d'une grande réforme de l'aide sociale par une Commission de l'Union des villes et des communes.

- En 1974, reconnaissance d'un droit à l'aide sociale et établissement du montant minimum d'existence, le Minimex.
- En 1976, Loi organique du 8 juillet instaurant un CPAS, Centre public **d'aide** sociale, dans chaque commune avec obligation, pour la commune, de couvrir le déficit de son CPAS.
- En 2002, Loi du 26 mai relative au droit à l'intégration sociale (RMI) et nouvelle dénomination des CPAS qui deviennent Centres publics **d'action** sociale qui acquièrent alors un rôle d'activation et d'insertion socio-professionnelle majeur.

Depuis 1976, le principe qui fonde la mission fondamentale des CPAS, est que *« toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans des conditions déterminées par la loi, ont pour mission d'assurer cette aide »*³

L'aide matérielle accordée par les CPAS (et qui constitue un volet de son action) peut prendre diverses formes:

- une aide financière périodique ou occasionnelle;
- des avances sur des prestations sociales;
- divers services tels que les repas à domicile;
- des aides en nature.

¹ Le 5 octobre 2012, Olivier JUSNIAUX, directeur général de la Ville de Charleroi et ancien secrétaire général du CPAS, nous a invités à réfléchir aux pressions subies par les CPAS. Sa présentation, croisée avec diverses publications de Belfius et de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, a fortement inspiré cet article.

² Lire à ce sujet : ZAMORA Daniel, Histoire de l'aide sociale en Belgique, revue Politique n°76, <http://politique.eu.org/spip.php?article2519>

³ Article 1er de la loi organique des CPAS, 1976.

Selon la Loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale, le revenu d'intégration sociale (RIS), accordé par les CPAS, est « *destiné aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, ne peuvent y prétendre par ailleurs, et ne sont pas en mesure de se les procurer soit par leurs efforts personnels, soit par d'autres moyens* ».

Le revenu d'intégration sociale est un revenu indexé qui doit permettre au bénéficiaire de mener une vie conforme à la dignité humaine. Cependant, comme les montants du revenu d'intégration restent inférieurs au seuil de pauvreté et ne suivent pas l'augmentation du coût de la vie, une aide financière ou matérielle complémentaire aux personnes s'avère souvent nécessaire. Notons que le RIS est une aide dite « résiduaire », relevant d'une logique d'assistance, qui n'intervient qu'au terme d'une enquête devant révéler le bénéficiaire potentiel dispose de moyens de subsistance insuffisants. Les CPAS constituent ainsi le dernier « filet » de protection sociale sensé permettre à toutes les personnes séjournant légalement en Belgique de pouvoir vivre « dignement », sans sombrer dans le dénuement le plus complet.

Cette aide dépend de l'avis et des capacités du CPAS local¹.

De réforme en réforme (et notamment celles prises dans le cadre de l'activation des chômeurs) et la crise économique et sociale aidant, un transfert de charges assez massif s'est opéré sur les CPAS et sur les collectivités locales. Les CPAS doivent désormais faire face à l'augmentation significative des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et à la multiplication des missions qui leur sont confiées. Ces contraintes constituent ainsi l'un des enjeux majeurs qui mettent ces institutions sociales de première ligne véritablement sous pression, notamment d'un point de vue financier.

Le SPP Intégration sociale relève qu'en 2012, les bénéficiaires d'un revenu d'intégration so-

ciale étaient majoritairement des femmes. A savoir que la part des femmes, dans le revenu d'intégration sociale, était supérieure de 2,9% à leur part dans la population de la Belgique au 1^{er} janvier 2012.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

Pour la bonne compréhension des tableaux suivants, rappelons que les clusters sont le résultat d'une classification des communes.

Regroupement des CPAS sur base de la population de la commune²

Description	Population au 01.01.2011	Code de taille	Nombre de CPAS
Communes de petite taille	Inférieure ou égale à 15.000	CT1	367
Communes de petite taille	Entre 15.000 et 50.000	CT2	193
Communes de petite taille	Entre 50.000 et 150.000	CT3	24
Cinq grandes villes Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège	Supérieure à 150.000	CT4	5

¹ Etude Belfius, Principales évolutions influençant les dépenses, Fiche 12 Coût croissant de l'aide sociale accordée par les CPAS. https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/Fiche%2012%20-%20Co%C3%BBt%20croissant%20de%20l%27aide%20sociale%20accord%C3%Age%20par%20les%20CPAS_tcm_30-52428.pdf

² Source du tableau : Conférence de presse du 26 octobre 2012, Publication trimestrielle du SPP Intégration sociale, p.4. http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_ppt_rapport_trimestriel_2_-_2012t3.ppt

Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) (en Belgique et par cluster depuis 2003)¹

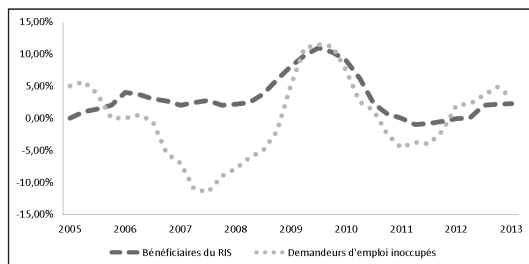
RIS	Belgique	Taux de croissance				
		BE	CT1	CT2	CT3	CT4
2003	74 098	-	-	-	-	-
2004	75 585	2.0%	-1.4%	2.4%	3.0%	2.0%
2005	76 330	1.0%	0.6%	1.2%	2.1%	-0.3%
2006	78 779	3.2%	0.7%	2.5%	4.3%	4.0%
2007	80 489	2.2%	-0.6%	1.6%	3.3%	2.7%
2008	83 046	3.2%	0.6%	2.0%	4.5%	4.1%
2009	91 170	9.8%	10.0%	8.4%	9.5%	11.6%
2010	95 576	4.8%	4.3%	4.3%	4.8%	5.6%
2011	94 765	-0.8%	1.4%	-0.1%	-0.1%	-3.4%
2012	95 246	0.5%	2.6%	1.8%	2.2%	-3.9%
2013*	98 427	2.2%	3.1%	2.2%	4.3%	-0.6%

* Trois premiers mois de l'année. Variations en pourcentage par rapport à la même période de l'année précédente.

La crise économique et financière, ainsi que la forte hausse des prix de l'énergie ont causé une augmentation conséquente des bénéficiaires du RIS ces dernières années avec un pic en 2009. Malgré une diminution de l'accroissement du nombre de bénéficiaires depuis 2011, le SPP Intégration sociale² évalue qu'ils étaient tout de même 14,1% de plus en 2011 qu'en 2008.

Évolution trimestrielle du nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale et du nombre de demandeurs d'emploi

(variations en pourcentage par rapport au même trimestre de l'année précédente)³



- 1 Bulletin statistique 2013.2, SPP Intégration sociale, 2e trimestre 2013, p.6. http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/bulletin_2013.2_fr.pdf
- 2 Bulletin statistique 2013.2, ibidem p.8.
- 3 D'après le Bulletin statistique 2013.2, ibidem p.9.

Ce graphique montre que l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi et celle du nombre de bénéficiaires du RIS sont similaires. On y voit que la demande de RIS n'a pas chuté en 2007 alors que le chômage diminuait fortement à cette période. On observe aussi que l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RIS en 2012 est consécutive à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi précédente.

L'augmentation des demandes adressées aux CPAS a un impact financier, budgétaire et organisationnel conséquent. Elle oblige les finances communales à être dans une logique de réactivité très importante qui nécessite une certaine autonomie et une certaine souplesse des CPAS.

On doit encore ajouter à la croissance des demandes le fait que le montant du RIS a lui-même augmenté également. Il faut s'en réjouir car c'est une très bonne chose pour le bénéficiaire mais soulignons déjà que ce coût n'est pas pris en charge par le Fédéral à 100%, nous développerons cet aspect au point 3 consacré aux moyens des CPAS.

Les éléments fondamentaux de cette croissance des demandes formulées aux CPAS

2.1. Les exclusions du chômage

La fédération des CPAS⁴ de Wallonie dénonce l'impact des exclusions du chômage (souvent de très longue durée) sur le fonctionnement et les finances des institutions qu'elle représente.

Concrètement, de 2009 à 2010, la prise en charge par les CPAS des personnes sanctionnées est passée de 4.499 à 4.615. Ce qui représente une augmentation de 2,6 %. En 2010, ces personnes correspondaient à 9,5 % du public des CPAS. Ce qui souligne le poids considérable que peut avoir une décision politique prise au niveau fédéral sur les finances locales.

Les CPAS dénoncent régulièrement cette «logique» politique du Gouvernement fédéral

- 4 CHERENTI Ricardo, Sanctions Onem - Charge des CPAS, Fédération des CPAS, mai 2011. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/Exclusion-chomage-Etude-12.pdf

qui prend des mesures dont les conséquences doivent in fine être assumées par les pouvoirs locaux.

2.2. L'augmentation des coûts de l'énergie

Depuis le début des années 2000, diverses aides à la population ont été mises en place pour répondre à la hausse des coûts de l'énergie.

- Le **Fonds Social Chauffage** octroie, via les CPAS, une aide financière sous forme d'allocation de chauffage aux familles les plus démunies. Globalement, le Fonds prévoyait de passer le cap de 130.000 familles bénéficiaires en 2012, ce qui représente autant de dossiers à traiter par les CPAS.¹
- Le **Fonds énergie ou Fonds gaz/électricité** confie aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies. Les deux missions des CPAS, dans ce cadre, sont d'accompagner les personnes qui ont notamment des difficultés à payer leurs factures de gaz ou d'électricité via la négociation de plans de paiement et la mise en place d'une guidance budgétaire et d'octroyer une aide sociale financière à ceux dont l'endettement ne leur permet plus de faire face au paiement de leurs factures énergétiques².

Les CPAS sont donc les intermédiaires entre les différents Fonds et l'octroi des aides. Vu l'augmentation des prix de l'énergie, qui impacte particulièrement les ménages vulnérables, mais également parce que certains fournisseurs obligent leurs clients en difficulté de paiement à passer par les CPAS pour accorder des plans de paiement, on constate un accroissement et une diversification des demandes qui sont adressées aux CPAS car ce ne sont, dès lors, plus seulement des personnes émargeant au CPAS qui

en demandent l'intervention. Cette pléthore de demandes nécessite donc l'engagement et la formation des travailleurs sociaux et entraîne des surcoûts supplémentaires importants.

2.3. L'aide aux réfugiés

Entre 2008 et 2010, les statistiques³ montrent une augmentation de 30 % du nombre d'aides financières équivalentes (l'équivalent au RSI attribué aux personnes qui n'y auraient, en principe, pas droit, par exemple les personnes d'origine étrangère présentes sur le territoire) en corollaire au doublement du nombre de demandes d'asile.

Bien que cette aide soit remboursée intégralement par le Fédéral, elle occasionne également une charge administrative et sociale importante pour les CPAS. Ces derniers précisent aussi que la crise de l'accueil a des répercussions sur tous les CPAS et, en particulier, dans les communes qui ont un centre d'accueil sur leur territoire. Cette situation nécessite des moyens en personnel pour traiter l'ensemble des demandes et assurer l'accompagnement requis alors que l'augmentation du personnel est impossible sans moyens financiers complémentaires⁴.

2.4. Le vieillissement de la population

L'évolution de la démographie liée au baby-boom d'après-guerre et à l'allongement continu de la durée de vie, fait de l'accompagnement des aînés un enjeu principal de notre société. D'autant que les aînés ont le souci de conserver le plus d'autonomie possible et, comme tout un chacun, de bénéficier de services de soins et d'aide de qualité. Il est également nécessaire de lutter contre l'isolement so-

1 SERRET Pascale, Fonds Social Chauffage : 130 000 familles, 04 octobre 2012, l'avenir. http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=DMF20121004_00213527

2 PISANO Véronique, le Fonds gaz/électricité: le point sur son fonctionnement et ses conditions de mise en œuvre - 31.1.20, Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, novembre 2011 - http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/40-88378985340202201204001717573214706.pdf

3 Etude Belfius, Principales évolutions influençant les dépenses, Fiche 12 Coût croissant de l'aide sociale accordée par les CPAS. https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/Fiche%2012%20-%20Co%C3%BBt%20croissant%20de%20l%27aide%20sociale%20accord%C3%Ag%C3%A9%20par%20les%20CPAS_tcm_30-52428.pdf

4 EMONTS Claude, Accueil des demandeurs d'asile - les CPAS disent «ça suffit!», Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, octobre 2011. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/28-6647826807331027201112284485844063842.pdf

cial qui est devenu plus fréquent. En Wallonie et à Bruxelles, le SPF Economie¹ annonce une augmentation de 131.000 personnes de plus de 60 ans et de 6280 personnes de 80 ans et plus, d'ici 2020, et, parmi eux, un nombre croissant de personnes touchées par une maladie de type Alzheimer. Les CPAS doivent aussi anticiper une accélération de la croissance des personnes très âgées à partir du milieu des années 2020 dès lors qu'il faut soulever 10 ans entre la décision de construire une maison de repos et son ouverture.

Le vieillissement de la population incite les communes à mettre en place différents types de services de proximité tels que les maisons de repos, les maisons de repos et de soins (MRS), les résidences et services... Ces initiatives nécessitent des moyens en termes d'infrastructures, de mise en conformité, de personnel, de maintenance. La volonté de vivre à domicile souhaitée par le plus grand nombre renforce aussi la nécessité de fournir des repas, des services de garde et des services infirmiers... Cette option est soulignée comme n'étant pas nécessairement la plus appropriée ou la moins coûteuse par les présidents de CPAS comme dans le cas de personnes fortement dépendantes surtout sans aidants proches. Le maintien à domicile est aussi dépendant du choix politique d'ouvrir ou non suffisamment de lits en maisons de repos.

Et, au-delà des services d'aides concrètes à apporter à cette population, il faudra aussi prendre en considération les besoins de leurs aidants proches. En créant des centres d'accueil de jour, par exemple. Dans cette carte blanche, les présidents de CPAS soulignent que le gestionnaire qui souhaite développer un centre de jour, doit assumer, sur fonds propres et pendant un temps non déterminé a priori, le coût de l'accompagnement des bénéficiaires de ce centre. Ce risque financier est, dès lors, un facteur bloquant.

1 ANTOINE Bernard et al., Le vieillissement, c'est maintenant, carte blanche publiée dans La Libre du 10 octobre 2012. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/67-33786092159510112012050137927782602416.pdf

2 ANTOINE Bernard et al., Le vieillissement, c'est maintenant, carte blanche publiée dans La Libre du 10 octobre 2012. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/67-33786092159510112012050137927782602416.pdf

2.5. Le « RIS étudiant »

Le SPP Intégration sociale démontre la surreprésentation des jeunes dans les bénéficiaires du RIS de deux manières³ :

- D'abord, parce que le nombre des jeunes bénéficiaires a augmenté en moyenne de 2,4% sur les onze premiers mois de 2012 alors que l'ensemble des bénéficiaires avait crû de 0,5% durant la même période.
- Ensuite, parce que les jeunes de 18 à 24 ans représentent 32,4% des bénéficiaires du RIS en 2012 alors qu'ils ne représentaient que 10,9% de la population globale.

Dans cette catégorie des 18-24 ans, on retrouve, depuis 2002⁴, des étudiants qui bénéficient du RIS. Cette réalité est en explosion dans les villes universitaires.

Philippe Defeyt⁵, président du CPAS de Namur, relève, pour les CPAS, certaines dimensions financières du RI «étudiant» qui, précisons-le, est toujours accordé dans le cadre d'études de plein exercice :

1. *« La décision d'accorder un RI "étudiant" implique d'importantes dépenses pour le CPAS, en tout cas pour les jeunes qui sont dans les conditions pour pouvoir bénéficier d'une allocation d'insertion. En effet, si le CPAS refuse de permettre à un jeune d'entamer, de reprendre ou de continuer des études, il aura à déboursier un RI uniquement pendant la période du stage d'insertion (pendant maximum 12 mois donc). S'il accepte le projet d'études du jeune, il est souvent embarqué pour de nombreuses années.*
2. *Ceci dit, le RI "étudiant", comme l'indique le passage de la loi de 2002 reproduit ci-après, bénéficie d'une subvention majorée (10% en plus) par rapport au RI "normal". »*

Plus loin, il ajoute qu'« il y a aussi un autre aspect qui impacte financièrement les CPAS en matière de RI "étudiant". La loi prévoit [...] que l'étudiant reste à charge du CPAS d'origine, quel que soit son parcours géogra-

3 Bulletin statistique 2013.2, ibidem p.10 et 12.

4 La Loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale prévoit le RI «étudiant».

5 Philippe DEFEYT, Le point sur les jeunes qui bénéficient d'un revenu d'intégration "étudiant", Ottignies, IDD, octobre 2012. <http://www.iddweb.eu/docs/etudiants.pdf>

phique par après, tant qu'il n'a pas interrompu ou achevé ses études.»

3. Les moyens des CPAS

Comme mentionné précédemment, les missions du CPAS sont financées, pour partie, par le Fédéral et, pour partie, par les pouvoirs locaux (communes). La loi organique des CPAS stipule qu'en cas d'insuffisance de ressources pour couvrir les dépenses relatives à leurs missions, la commune est tenue de combler la différence par le biais d'une dotation. La capacité financière inégale des pouvoirs locaux détermine donc, dans une certaine mesure, le développement du service social local.

Quelques chiffres cités par Belfius¹ :

- En 2012, la dotation au CPAS s'élevait en moyenne, en 2012, à 134 euros par habitant et avoisinait les 190 euros dans les communes de plus de 50.000 habitants.
- L'impact de la crise économique se répercute clairement sur l'évolution de la dotation communale au CPAS. Entre 2007 et 2012, la dotation au CPAS a enregistré une croissance nominale de 4,4 % par an (c'est-à-dire à un rythme plus soutenu que l'ensemble des dépenses communales), contre une progression limitée à +0,5 % par an lors de la législature communale 2001-2006.

La dotation communale au CPAS représente, en 2012, quelque 10,1 % d'un budget communal moyen. Au cours de la législature 2007-2012, cette dotation communale a fortement augmenté, à la suite de la crise, à un rythme de 4,4 % par an, ce qui est plus rapide que la croissance moyenne annuelle des dépenses communales de 3,3 %. Il en résulte que cette dotation va occuper une place croissante dans les budgets communaux.

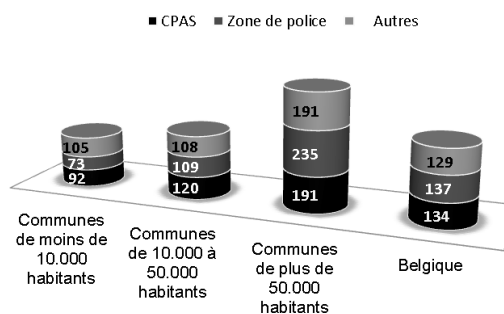
1 Etude Belfius, Les dépenses en faveur du CPAS, Fiche 25. <https://www.belfius.be/common/FR/multimedia/MMDownloadableFile/PublicSocial/Expertise/ThematischeBenadering/MMDF%20Fiche%2025%20De%20uitgaven%20ten%20gunste%20van%20de%20OCMW's.pdf>

En corollaire, ajoutons que la croissance de la dette d'un CPAS le met en incapacité d'assurer la maintenance de ses biens et rend hypothétique tout investissement. Il doit alors passer par l'institution bancaire pour augmenter une capacité en lits, par exemple, ou même simplement pour entretenir un patrimoine.

4. CPAS, police locale : mêmes moyens ?

Les dotations pour ces deux entités suivent la même tendance. Selon Belfius², chaque commune a budgétisé, en moyenne, 400 euros par habitant en 2012. Ce montant s'accroît avec la taille des communes. Pour l'ensemble de la Belgique, cette somme compte, en moyenne, 137 euros pour les zones de police, 134 pour les CPAS et 129 pour les autres dépenses. Notons que les dotations aux zones de police étaient prédominantes dans les communes de plus de 50.000 habitants.

Structure des dépenses de transfert par catégorie de communes (en euros par habitant – Budgets 2012)



2 Etude Belfius, Les dépenses de transfert, Fiche 23. <https://www.belfius.be/common/FR/multimedia/MMDownloadableFile/PublicSocial/Expertise/ThematischeBenadering/MMDF%20Fiche%2023%20De%20overdrachtuitgaven.pdf>

La comparaison des montants de ces dotations, révèle les priorités accordées, dans les communes de plus de 50.000 habitants, aux politiques de sécurité par rapport aux politiques sociales.

5. Quelles sont les conséquences de toutes ces pressions sur les CPAS ?

Les éléments mis en exergue précédemment ont des conséquences multiples sur les CPAS et, notamment, sur l'emploi et sur leurs finances.

Lorsque deux fois plus de personnes s'adressent aux CPAS, ces derniers sont tenus de développer un service capable de les accueillir et de satisfaire leur demande. L'augmentation des demandes d'aide sociale a pour conséquence directe une augmentation de la charge de travail à laquelle vient s'ajouter la complexité croissante de ces dossiers et des actes nécessaires pour les traiter. Cela génère de la souffrance au travail pour les salariés des CPAS et constitue un point d'attention important dans la responsabilité des gestionnaires du CPAS. Les CPAS doivent donc chercher un équilibre constant entre la charge de travail et la qualité du service offert aux citoyens. Soutenir la qualité des conditions de travail et la qualité du travail réalisé nécessite une attention des responsables de CPAS et des responsables communaux. Ajoutons que le CPAS est la seule administration qui a une obligation de résultat dans un délai de 30 jours, ce qui signifie qu'il a l'obligation de prendre position dans un délai qui est très long pour la personne en demande sociale mais relativement court pour une administration. De plus, si le CPAS prend une mauvaise décision, le Tribunal du Travail peut revoir cette décision en imposant la charge de l'erreur au CPAS. Il n'y a pas de prise en charge par le Fédéral du coût de l'allocation qui aurait été octroyée indûment à un bénéficiaire de l'aide sociale.

En réponse aux discours sur la responsabilisation, on peut se représenter la très grande conscience, dans les CPAS, de la responsabilisation administrative des actes posés et des

conséquences budgétaires immédiates d'une erreur de traitement de dossier.

Belfius¹ estime que les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des frais de fonctionnement des CPAS. En tant qu'employeurs, les CPAS doivent donc assumer une masse salariale qui représente un gros poste de dépenses pour lui. S'ils disposent de maisons de repos et d'autres services², ils doivent également pourvoir aux frais de personnel de ces services, même si les bénéficiaires en supportent également une partie des coûts (le prix à la journée dans les maisons de repos et les crèches, la contribution pour les services de soins à domicile, etc.). Bernard Antoine³ évalue entre 10 et 20 % la capacité de recettes propres des CPAS tout en soulignant que ces dites recettes n'assurent que rarement la couverture totale des charges en personnel, fonctionnement ou investissement des services qui les engendrent. Enfin, aux yeux des CPAS, diverses réformes quant à la prise en charge des pensions des fonctionnaires locaux et autres réformes liées aux maisons de repos, notamment, accroissent, encore la pression financière qui pèse sur eux.

A cela s'ajoute le fait que les communes dont les populations sont les plus précarisées - et qui font donc plus appel aux divers services des CPAS - sont également celles qui ont le moins de marges de manœuvres fiscales et qui rencontrent, par conséquent, le plus de difficultés à dégager des moyens supplémentaires.

1 Etude Belfius, Principales évolutions influençant les dépenses, Fiche 12 Coût croissant de l'aide sociale accordée par les CPAS. https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/Fiche%2012%20-%20Co%FBt%20croissant%20de%20l'aide%20sociale%20accord%20Ege%20par%20les%20CPAS_tcm_30-52428.pdf#search=%22fiche%2012%22

2 Centres de service, centres de soins de jour, résidences-services, centres de courts séjours, crèches, initiatives d'accueil extrascolaire des enfants, services d'accueil local pour les sans-abri et les demandeurs d'asile...

3 ANTOINE Bernard, Audition du 16 avril 2013 à la Commission des affaires intérieures du Parlement wallon. Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/86-31881781927104172013095652648663550154.pdf

6. Les conséquences sur les autres services du CPAS

Au terme de notre réflexion, nous avons constaté un impact de la crise et de l'augmentation des demandes de RIS sur la masse salariale qui vient alors grever le budget du CPAS, ce qui a des répercussions sur le budget communal. Tout cela a pour conséquence que les CPAS doivent parfois faire des choix stratégiques quant aux actions qu'ils mènent au-delà de leurs obligations légales. Or, les citoyens en difficulté ne le sont jamais que pour un seul pan de leur vie quotidienne. Ils cumulent des difficultés : emploi, logement, énergie, santé mentale... Ceci plaide pour la complémentarité d'actions plutôt que pour un type d'aide exclusif.

Pour conclure

Les pouvoirs locaux ne sont pas les seuls à offrir des services de première ligne à l'échelle locale. D'autres organisations - non marchandes, notamment -, axées sur le bien-être, sont actives dans le secteur des soins aux personnes âgées, de l'aide à domicile, de l'accueil des enfants, de l'accompagnement budgétaire... La loi permet aux CPAS de collaborer avec celles-ci et la diversité de l'offre de services permet de rencontrer le choix des différents profils de citoyens. Mais si les initiatives publiques locales manquent systématiquement de moyens, on peut craindre un risque accru d'allongement des listes d'attente, de baisse de qualité, de hausse de prix, de mal-être des travailleurs sociaux...qui impacterait les personnes les plus défavorisées. De plus, si le secteur privé vient prendre la place du secteur public, on est en droit de craindre le développement marchandisation qui aurait pour effet une hausse de prix, notamment. Comme le rappelle Belfius, « *en tant qu'organismes publics, les CPAS garantissent toujours l'égalité de l'accès pour tous. Leur offre est de qualité, bien ancrée dans les quartiers, pluraliste et elle accorde une attention explicite aux personnes les plus vulnérables* ».

Enfin, une autre solution à envisager est le regroupement de CPAS pour gérer un service en

commun ou mettre en place une politique de prise en charge des bénéficiaires. Ils peuvent alors se structurer leur partenariat en association appelée communément «association chapitre XII²». Des dynamiques de solidarité transcommunales pourraient peut-être résoudre partiellement les problèmes de concurrence entre les communes car on constate que les populations en grande difficulté (et donc, qui ont des demandes à formuler aux CPAS) sont très mobiles.

Depuis un certain nombre d'années, les CPAS crient à l'étranglement suite aux politiques d'activation. Le développement d'une logique d'assistance dénature notre sécurité sociale.

- 1 Etude Belfius, Principales évolutions influençant les dépenses, Fiche 12 Coût croissant de l'aide sociale accordée par les CPAS https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/Fiche%2012%20-%20Co%C3%BBE%20croissant%20de%20l%27aide%20sociale%20accord%C3%Age%20par%20les%20CPAS_tcm_30-52428.pdf
- 2 ERNOTTE Christophe, Fiche 1 - Le centre public d'action sociale: ses missions, Union des Villes et Communes de Wallonie, mise à jour 1er septembre 2013. <http://www.uvcw.be/articles/33,38,0,2206.htm>

6 En guise de conclusion

Un rapide coup d'œil sur les conclusions des auteurs :

Pour Jean-François Husson, au niveau des sources de financement, l'enjeu principal est constitué par les inégalités de natures diverses qui existent entre communes, que ce soit en recettes (rendement de l'impôt des personnes physiques ou du précompte immobilier) ou en dépenses (services au profit de non-résidents, personnes âgées, petite enfance, etc.). A l'heure actuelle, peu d'études ont été consacrées à la correction par le Fonds des communes et par les autres transferts des inégalités entre communes. Il s'agit là, manifestement, d'une piste à explorer compte tenu de l'importance du Fonds, tant dans les recettes communales que dans les dépenses régionales.

Pour Christian Valenduc, les communes les moins bien loties ne voient pas leur situation économique empirer relativement aux autres et elles ne compensent pas non plus la faiblesse de leur base imposable par une hausse des taux des impôts locaux (en tout cas, ceux du fon-

cier et de l'impôt des personnes physiques). Les chiffres ne disent évidemment pas si elles n'ont pas voulu le faire, ou si elles l'auraient voulu mais ne l'ont pas fait.

Pour Thierry Jacques, il y a une inégalité et une injustice sociales particulièrement révoltantes car ce sont les communes où la population est la plus pauvre, et où les besoins sociaux sont les plus importants, qui se voient contraintes de prélever des additionnels plus élevés.

Pour les CPAS, le transfert de charges du Fédéral est particulièrement intenable car ils ne disposent pas des moyens suffisants pour assurer une vie digne à tous les citoyens. A fortiori dans les communes dont la population est la plus pauvre car les rentrées fiscales ne permettent pas de combler l'écart entre les coûts et les dotations. Il s'avère alors indispensable de construire des stratégies de solidarité transcommunales dans la perspective où les moyens communaux n'augmenteront pas dans les prochaines années.



Comm' une démocratie

CAMPAGNE CIEP

ELECTIONS COMMUNALES 2012

Le 14 octobre 2012, les citoyens étaient appelés à voter pour définir l'orientation leurs politiques communales. C'est le niveau de pouvoir auquel les citoyens sont souvent les plus sensibles car de lui dépendent leur cadre de vie et des actions visibles au quotidien.

Le CIEP a réalisé deux outils d'animation destinés au grand public en vue de stimuler sa participation aux débats organisés dans le cadre des élections communales et provinciales d'octobre 2012. Il s'agit de:

13 fiches d'animation sur les principales compétences communales (voire provinciales)

Accessible sur <http://ciep.be/index.php?p=g&id=408>

Chaque fiche présente un rapide diagnostic du sujet abordé, indique les moyens et les actions possibles du pouvoir communal ou provincial dans ce cadre et formule des pistes pour des revendications à soumettre au débat collectif.

Fiche 1 : Aménagement du territoire

Fiche 3 : Culture

Fiche 4 : Citoyenneté

Fiche 5 : Economique

Fiche 6 : Enseignement

Fiche 7 : Logement

Fiche 8 : Mobilité

Fiche 9 : Politique Sociale

Fiche 10 : Sécurité

Fiche 11 : Solidarité Internationale

Fiche 12 : Interculturalité

Fiche 13 : Energie

12 tracts d'interpellation et de mise en débat

Accessible sur <http://ciep.be/index.php?p=g&id=409>

Pour permettre l'implication de la population sur les enjeux locaux dans le cadre des élections communales, le CIEP a élaboré un ensemble de documents de sensibilisation visant à interpeller les citoyens sur des sujets importants de la vie commune, à les aider à porter une réflexion sur les projets de société défendus par leurs représentants politiques, et à les encourager à s'impliquer dans la vie locale dans une perspective d'émancipation, de solidarité et de justice sociale. Chaque tract cible un enjeu estimé crucial par le CIEP. Il permet également aux citoyens de s'en faire les porte-paroles dans des lieux d'implication citoyenne et à les mettre en débat à l'aide de questions d'interpellation à destination des autorités locales.

- Aménagement du territoire : Un territoire où il fait bon vivre ensemble ?
- Culture : Culture par tous et pour tous ?
- Citoyenneté : Renforcer la démocratie participative ?
- Emploi : Moins de chômage ? Plus d'emplois de qualité ?
- Enseignement : Une école gratuite et égalitaire ?
- Logement : Un logement décent pour tous ?
- Mobilité : Accessibilité et mobilité durable pour tous ?
- Politique Sociale : Lutter au quotidien contre la pauvreté ?
- Sécurité : Vivre dans un environnement convivial et sûr ?
- Solidarité Internationale : Soutenir la solidarité internationale ?
- Energie : Pour que chacun puisse avoir accès à l'énergie !
- Questions à poser aux candidats

8 Bibliographie

Autour du CPAS :

POLITIQUE, revue de débats, n°76 sept-octobre 2012

Le thème : Les CPAS, emblèmes du contrat social
Communes et aide sociale (introduction) <http://politique.eu.org/spip.php?article2518>

Histoire de l'aide sociale en Belgique par Daniel ZAMORA <http://politique.eu.org/spip.php?article2519>

Missions diverses, moyens modestes par Luca CICCIA <http://politique.eu.org/spip.php?article2520>

Le retour de l'assistance sociale par Ricardo CHERENTI <http://politique.eu.org/spip.php?article2521>

«Le CPAS n'est pas un couvercle sur une casserole en ébullition» par Jean SPINETTE <http://politique.eu.org/spip.php?article2521>

Débat : pour ou contre le huis clos des conseils de CPAS ? par Claude EMONTS et Arnaud LISMOND

Au féminin précaire par Irène KAUFER <http://politique.eu.org/spip.php?article2524>

Étudiants pauvres, au travail ! par Renaud MAES <http://politique.eu.org/spip.php?article2525>

Gestion communale :

Union des Villes et Communes de Wallonie, Focus sur la commune - 130 fiches pour une bonne gestion communale <http://www.uvcw.be/publications/online/60.htm>

A. LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

1. Le conseil communal

- Fiche 1 - La composition du conseil communal
- Fiche 2 - Les incompatibilités à l'égard des conseillers communaux
- Fiche 3 - L'installation du conseil communal
- Fiche 4 - La durée du mandat de conseiller communal
- Fiche 5 - Les droits et les devoirs du conseiller communal
- Fiche 6 - Le fonctionnement du conseil communal
- Fiche 7 - Les attributions du conseil communal

2. Le collège communal

- Fiche 1 - La majorité communale - le pacte de majorité - et la composition du collège
- Fiche 2 - Le bouleversement et les modifications au sein du collège
- Fiche 3 - La durée du mandat d'échevin
- Fiche 4 - Les incompatibilités propres aux membres du collège communal
- Fiche 5 - Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour les membres du collège communal
- Fiche 6 - Le fonctionnement du collège communal
- Fiche 7 - Les attributions du collège communal - La répartition interne des attributions
- Fiche 8 - Les archives
- Fiche 9 - Les signes distinctifs des échevins et du président de CPAS

3. Le bourgmestre

- Fiche 1 - La désignation du bourgmestre
- Fiche 2 - Les incompatibilités applicables au bourgmestre
- Fiche 3 - La durée du mandat de bourgmestre
- Fiche 4 - La délégation de pouvoirs du bourgmestre - La délégation de signature du bourgmestre
- Fiche 5 - Les interdictions de siéger et de poser certains actes pour le bourgmestre
- Fiche 6 - Les attributions du bourgmestre
- Fiche 7 - Les signes distinctifs du bourgmestre

4. Le statut des mandataires communaux

- Fiche 1 - Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins
- Fiche 2 - Les jetons de présence des membres du conseil communal
- Fiche 3 - La limitation des rétributions, la déclaration de la liste des activités relevant de la sphère publique et la déclaration annuelle de l'ensemble des activités publiques et privées des mandataires locaux
- Fiche 4 - Le régime fiscal des frais professionnels des mandataires locaux
- Fiche 5 - La pension des bourgmestres et échevins
- Fiche 6 - Le congé politique des mandataires locaux
- Fiche 7 - Le cumul d'un mandat politique local avec un revenu de remplacement
- Fiche 8 - Le cumul d'un mandat politique local avec un autre mandat politique
- Fiche 9 - L'honorariat des mandataires locaux

5. La participation des citoyens

- Fiche 1 - L'information du citoyen
- Fiche 2 - La participation du citoyen

6. La tutelle

- Fiche 1 - Le cadre institutionnel et les principales notions en matière de tutelle administrative
- Fiche 2 - La tutelle administrative ordinaire en Région wallonne
- Fiche 3 - Le projet de tutelle

7. Les marchés publics

- Fiche 1 - Définitions et principes
- Fiche 2 - Les règles de compétence en matière de passation des marchés publics
- Fiche 3 - La tutelle sur les décisions en matière de marchés publics
- Fiche 4 - Les modes de passation des marchés publics
- Fiche 5 - La publicité dans les marchés publics
- Fiche 6 - L'accès au marché et la sélection qualitative
- Fiche 7 - L'attribution du marché
- Fiche 8 - La motivation, l'information, le délai d'attente et les voies de recours
- Fiche 9 - Les incompatibilités et les conflits d'intérêt
- Fiche 10 - L'exécution des marchés publics
- Fiche 11 - L'informatisation des avis de marchés (IAM)

8. La responsabilité civile et pénale des communes, de leurs

- Fiche 1 - La responsabilité civile
- Fiche 2 - La responsabilité pénale

B. LA COMMUNE ET SES RESSOURCES

1. Les finances communales

- Fiche 1 - Les finances communales: structures et évolutions récentes
- Fiche 2 - La fiscalité communale - Généralités
- Fiche 3 - La fiscalité communale: additionnels à l'IPP et au PRI
- Fiche 4 - Le PRI, le revenu cadastral et les indicateurs-experts
- Fiche 5 - La fiscalité communale - Les taxes
- Fiche 6 - Les finances communales - Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations)
- Fiche 7 - Les subsides - Le programme triennal des travaux subsidiés
- Fiche 8 - La nouvelle comptabilité communale
- Fiche 9 - Le Centre régional d'Aide aux Communes
- Fiche 10 - La commune, pouvoir «dispensateur» de subventions - māj 1-9-2012

- Fiche 11 - Le Plan eComptes: doter tous les pouvoirs locaux d'outils publics de gestion et de connaissance des finances locales
- Fiche 12 - L'expérience-pilote du droit de tirage pour l'entretien des voiries communales
- Fiche 13 - La Politique des grandes villes

2. Le personnel communal

- Fiche 1 - Les différentes catégories de personnel
- Fiche 2 - Le cadre et les statuts du personnel
- Fiche 3 - Le statut syndical
- Fiche 4 - Les grades légaux - Secrétaire communal et receveur local

3. Le patrimoine communal

- Fiche 1 - Les aliénations et les acquisitions immobilières
- Fiche 2 - La vente mobilière de bois
- Fiche 3 - Les baux
- Fiche 4 - Les expropriations pour cause d'utilité publique

4. L'informatique et les nouvelles technologies

- Fiche 1 - L'informatisation des administrations communales
- Fiche 2 - Le site internet communal
- Fiche 3 - La sécurité informatique
- Fiche 4 - L'informatique communale de demain

C. LES MODES DE GESTION A LA DISPOSITION DE LA COMMUNE

- Fiche 1 - Les différents modes de gestion - Régie ordinaire et autonome
- Fiche 2 - La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale
- Fiche 3 - La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes
- Fiche 4 - La gestion par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif

D. LES MISSIONS DE LA COMMUNE

1. La police et la sécurité

- Fiche 1 - La police administrative
- Fiche 2 - La police locale

- Fiche 3 - La sécurité et la prévention
- Fiche 4 - Les services d'incendie et de secours

2. L'état civil - La population - Les funérailles et sépultures

- Fiche 1 - L'état civil et la population
- Fiche 2 - Les funérailles et sépultures

3. L'aménagement du territoire

- Fiche 1 - Le développement territorial durable: les enjeux de la politique d'aménagement du territoire
- Fiche 2 - L'aménagement du territoire - Généralités
- Fiche 3 - L'aménagement du territoire - Cadre légal et réglementaire
- Fiche 4 - La planification et la réglementation communale en matière d'aménagement du territoire
- Fiche 5 - Les autorisations
- Fiche 6 - Le patrimoine protégé
- Fiche 7 - Les opérations d'aménagement actif
- Fiche 8 - Les implantations commerciales

4. Le logement

- Fiche 1 - Le développement territorial durable: les enjeux de la politique locale du logement
- Fiche 2 - L'ancrage local du logement
- Fiche 3 - La police du logement
- Fiche 4 - Les sociétés de logement de service public
- Fiche 6 - La Société wallonne de Logement

5. L'environnement

- Fiche 1 - Le développement territorial durable: les enjeux liés aux politiques environnementales
- Fiche 2 - Le développement durable
- Fiche 3 - Les établissements classés: la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes
- Fiche 4 - La gestion des déchets
- Fiche 5 - La gestion de l'eau
- Fiche 6 - La nature et la biodiversité
- Fiche 7 - L'air Fiche 8 - L'assainissement des sols
- Fiche 9 - La répression des atteintes à l'environnement

6. Le tourisme

- Fiche 1 - L'organisation du tourisme
- Fiche 2 - La reconnaissance en tant que centres touristiques
- Fiche 3 - Le camping et le caravanage
- Fiche 4 - Les hébergements touristiques et la sécurité-incendie

7. La mobilité

- Fiche 1 - Le développement territorial durable: les enjeux de la mobilité
- Fiche 2 - La voirie et la sécurité routière
- Fiche 3 - Les occupations privatives du domaine public
- Fiche 4 - Les travaux de voirie
- Fiche 5 - La mobilité
- Fiche 6 - Les transports en commun
- Fiche 7 - La politique de stationnement

8. L'énergie

- Fiche 1 - Le développement territorial durable: les enjeux en matière d'énergie
- Fiche 2 - Le marché de l'énergie
- Fiche 3 - La performance énergétique des bâtiments
- Fiche 4 - Les conseillers en énergie
- Fiche 5 - L'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments
- Fiche 6 - La certification énergétique dans les bâtiments
- Fiche 7 - La Convention des Maires

9. L'enseignement

- Fiche 1 - L'enseignement fondamental - Bref historique
- Fiche 2 - Le rôle des communes en matière d'enseignement
- Fiche 3 - Le projet éducatif du réseau officiel subventionné
- Fiche 4 - La spécificité du secteur de l'enseignement
- Fiche 5 - Le statut des membres du personnel subsidié
- Fiche 6 - Le subventionnement
- Fiche 7 - Focus sur quelques grands dossiers
- Fiche 8 - Le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces

10. Le sport, l'enfance, la culture

- Fiche 1 - Le sport
- Fiche 2 - L'enfance
- Fiche 3 - Les activités culturelles

11. Le développement local

- Fiche 1 - La commune, moteur essentiel de l'activité économique
- Fiche 2 - L'Agence de développement local: un outil pour les petites et moyennes communes

12. Le développement rural

- Fiche 1 - Le développement territorial durable: les défis des communes rurales
- Fiche 2 - Le développement rural

13. L'Europe et l'International

- Fiche 1 - Les communes sur la scène européenne
- Fiche 2 - Les communes sur la scène internationale
- Fiche 3 - Les organes de représentation des communes au niveau international
- Fiche 4 - Les canaux d'information internationaux

E. LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE

- Fiche 1 - Le centre public d'action sociale: ses missions
- Fiche 2 - Le centre public d'action sociale: son fonctionnement
- Fiche 3 - Les relations entre la commune et le CPAS

Etudes statistiques sur les finances locales : Belfius, Finances des communes 2013 : incertitudes et défis financiers au début de la nouvelle législature
<https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/FinancesLocales/CommunesProvinces/index.aspx>

Belfius, CPAS et zones de police
<https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/FinancesLocales/CPASZonesDePolice/index.aspx>

Avec le soutien



de Mouvement Social, scrl

Editeur responsable : Virginie DELVAUX, chaussée de Haecht, 579 - 1030 Bruxelles - 05/2012/mht-500 expl-