

LA CONTRIBUTION DES POUVOIRS LOCAUX A LA REALISATION DES OBJECTIFS DE MAASTRICHT ¹

Jean-François HUSSON,
Conseiller des Finances,
Maître Assistant au Département social de l'HENaC

En mai 1998, la Belgique a été admise parmi les pays participant à l'euro. Cela constituait l'aboutissement d'une période d'assainissement budgétaire particulièrement soutenue qui a marqué l'ensemble des pouvoirs publics durant la majeure partie des années '90.

Le présent article vise à cerner quelle a été la contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des critères de convergence en matière de finances publiques établis par le Traité de Maastricht.

1. LE TRAITE DE MAASTRICHT ET LES CRITERES DE CONVERGENCE

Si chacun sait que le Traité de Maastricht a notamment ouvert la voie vers la monnaie unique, rappelons tout d'abord le cadre qu'il a établi pour y parvenir.

1.1. Le Traité de Maastricht

Le Traité de Maastricht (1992) a donné les grandes lignes du calendrier pour le passage à la dernière phase de l'union économique et monétaire, à savoir l'instauration de la monnaie unique (l'euro). Il prévoyait à l'origine un possible passage à la phase ultime de l'Union Economique et Monétaire au 1^{er} janvier 1997, date qui fut par la suite reportée au 1^{er} janvier 1999.

Afin de rendre cette union monétaire viable, le Traité stipule que seuls les pays dont les performances économiques sont suffisamment proches peuvent y participer, d'où la fixation de critères destinés à évaluer cette « convergence » entre économies nationales.

1.2. Les critères de convergence

Les critères retenus dans le Traité insistent surtout sur l'aspect monétaire et financier mais deux d'entre eux concernent les finances publiques. Ils sont chiffrés et précisés par le Protocole n° 5 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité. Ces critères sont sensiblement plus complexes que les autres : il s'agit en effet de s'assurer que les Etats membres ont des finances publiques « soutenables », ce qui signifie ne pas accuser de déficit excessif au sens de l'art. 104C §6 du Traité.

Les critères à atteindre en matière de finances publiques étaient, pour rappel :

- un rapport entre le déficit public (c.-à-d. le besoin net de financement ou BNF) et le Produit Intérieur Brut (PIB) ne dépassant pas 3% « à moins que ce rapport n'ait diminué de manière

¹ La signification des abréviations et sigles utilisés figurent en annexe 1.

substantielle et n'ait atteint un niveau proche » des 3% ou que le dépassement ne soit « qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport reste proche » de 3% ;

- un rapport entre la dette publique et le PIB ne dépassant pas 60%, à moins que ce rapport « ne diminue suffisamment et ne s'approche de 60% à un rythme satisfaisant ».

1.3. Le Système Européen de Comptes Economiques intégrés (SEC)

Le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité de Maastricht précise les notions de déficit et de dette évoqués dans le Traité. Il y est explicitement fait référence au système européen de comptes économiques intégrés (appelé aujourd'hui SEC79) ; ainsi, on entend par « déficit » : « *le besoin net de financement, tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés* ». Le terme « public » (déficit public, dette publique) renvoie également au SEC. Il importait donc que la présentation des finances publiques belges soit conforme au système européen de comptes économiques intégrés ².

Au SEC79 a succédé le Système européen de comptes, dit SEC95 ³, qui le remplace dans la procédure concernant les déficits excessifs ⁴.

Dans cet article, nous utiliserons à la fois le SEC79 et le SEC95. Si cela peut contribuer à la complexité de l'exposé, nous avons cependant pris cette option pour les raisons suivantes :

- le SEC79 a été en usage durant l'ensemble de la période considérée ; c'est sur cette base qu'ont été fixés les objectifs (Traité de Maastricht, programme de convergence, accords en matière de soldes budgétaires) et c'est donc à cette aune que les réalisations doivent être appréciées ;
- le SEC95 est d'application actuellement ; y recourir permet donc d'établir la liaison avec le présent et le futur (accords de coopération de 1999 et celui attendu en 2001, *Perspectives Pluriannuelles* du Bureau fédéral du Plan, ...).

Comme on le verra avec les tableaux où sont présentées des données tirées du SEC79 et du SEC95, il n'y a pas de véritable parallélisme entre les deux séries en valeurs absolues ; les tendances sont cependant le plus souvent convergentes. De plus, le passage au SEC95 a aussi été l'occasion de solutionner certains problèmes restés précédemment en suspens, ce qui contrarie d'autant plus la comparabilité entre les deux séries.

Les concepts de Besoin net de financement et de taux d'endettement seront présentés ultérieurement.

1.4. Le secteur des administrations publiques

Les critères de convergence en matière de finances publiques s'appliquent à l'ensemble du secteur des « Administrations publiques » au sens du SEC.

Le SEC79 ⁵ définit le secteur « Administrations publiques » comme celui comprenant « *toutes les unités institutionnelles qui, à titre de fonction principale, produisent des services non*

² Pour plus de détails à ce sujet voir : Cabinet du Ministre du Budget, *Les besoins de financement (optique Maastricht)*, note au Conseil des ministres, B2/ND/36, 14 juillet 1992.

³ Pour le passage du SEC79 au SEC95, voir notamment : ICN, *Comptes nationaux 1998, Partie 2, Comptes des administrations publiques*, Bruxelles : Banque nationale de Belgique, Service Statistiques financières et économiques, pp. 13-18. Pour une brève présentation du SEC 1995 et la présentation des principales différences entre le SEC79 et le SEC95, voir ICN, *Comptes nationaux 1998, Partie 3, Comptes détaillés et tableaux*, Bruxelles : Banque nationale de Belgique, Service Statistiques financières et économiques, pp. 22-52

⁴ Règlement européen (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs.

marchands destinés à la collectivité et/ou effectuent des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Les ressources principales de ces unités proviennent des versements obligatoires effectués par les unités appartenant à d'autres secteurs et reçus directement ou indirectement ». Appartiennent ainsi au secteur « Administrations publiques » :

- les organismes d'administration publiques (autres que les entreprises publiques) qui gèrent et financent un ensemble d'activités de nature principalement non marchande destinées à la collectivité ;
- les organismes sans but lucratif dotés de la personnalité juridique dont la fonction principale consiste à produire des services non marchands et dont les ressources principales, autres que celles résultant des ventes, proviennent de versements effectués par les organismes d'administration publique déjà évoqués;
- les caisses de pension autonomes, si la prime est appliquée aux assurés indépendamment de leur exposition individuelle au risque.

Le SEC79 subdivise le secteur « Administrations publiques » en trois sous-secteurs :

- les administrations centrales (S61), y compris les Länder allemands et les Communautés et Régions belges ;
- les administrations locales (S62) ;
- les administrations de sécurité sociale (S63).

La définition retenue par le SEC95 n'est guère différente ⁶ mais le nombre de sous-secteurs est porté à quatre :

- l'administration centrale (S.1311) ;
- les administrations d'Etats fédérés (S.1312) ;
- les administrations locales (S.1313) ;
- les administrations de sécurité sociale (S.1314).

En Belgique, cette définition va donc englober l'Etat fédéral, sécurité sociale, Communautés et Régions mais aussi les pouvoirs locaux et de nombreux parastataux. Certains organismes privés, mais remplissant une mission considérée comme relevant du secteur « Administrations publiques » par le SEC, en font également partie (en Belgique, cela concerne les Fonds de Sécurité d'Existence, les caisses de chômage, etc.). *A contrario*, certains organismes publics en sont exclus (p. ex. les entreprises publiques).

C'est ainsi que certaines entités du secteur locales seront considérées comme faisant partie du secteur « Administrations publiques », tandis que d'autres seront classées dans d'autres secteurs. Le Tableau 1.1. présente ainsi la classification des entités du secteur local.

⁵ Eurostat (1979), *Système européen de comptes économiques intégrés*, 2^{ème} édition, pp. 31-33.

⁶ « *Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution de la richesse nationale* » (Eurostat, *Système européen des comptes SEC 1995*, p. 31).

Tableau 1.1.
Classification sectorielle des entités du secteur local

Sous-secteur S62/S1313 – pouvoirs locaux (c-à-d appartenant au secteur « Administrations publiques »)	Entités locales ne faisant pas partie du secteur « Administrations publiques » au sens du SEC (en SEC79/SEC95) (a)
<p><u>Niveau provincial :</u> Provinces Ecoles Provinciales Caisses provinciales des pensions</p> <p><u>Niveau communal :</u> Communes Ecoles communales CPAS Intercommunales non-marchandes Association intercommunale de démergement des communes de la région de Liège Interkom. Vereinigung muzikakademie Intercommunale d'incendie de Liège et env. Intercommunales Parcs naturels Interkommunale Kustreddinjsdienst W. Vl. Caisses communales des pensions</p> <p><u>Autres :</u> Agglomération bruxelloise Polders Wateringues</p>	<p>Régies provinciales (S10/S11001) VZW Pensioenfondos Provincie Oost- Vlaanderen (S50/S12501) Services provinciaux agissant en qualité d'entreprises publiques (S10/S11001)</p> <p>Régies communales (S10/S11001) Régies communales autonomes (S10/S11001) Sociétés agréées de logements sociaux (S10/S11001) Associations chapitre XII (S10/S11001) Fabriques d'Eglise (S70/S15) Intercommunales d'exploitation (S10/S11001) Caisses d'épargne établies sous le patronage d'administrations communales (S42/S12201) Caisse publique de prêts de la Ville de Bruxelles (S43/S12301) CCB Holding – Dexia Belgium (S43/S12301) Crédit Communal de Belgique (S42/S12201) Services communaux agissant en qualité d'entreprises publiques (S10/S11001) Services des CPAS agissant en qualité d'entreprises publiques : hôpitaux et maisons de repos (S10/S11001) Agences locales pour l'emploi (S10/S11001)</p>

Source : ce tableau est constitué sur base de : BNB, Service statistique financière et économie, Division Comptes nationaux, groupe d'experts de la Base documentaire générale, *Les unités du secteur public*, mise à jour au 14.09.1998, pp. 15 et 16.

(a) Dans le SEC 1979, S10 = sociétés et quasi-sociétés non-financières ; S40 (institutions de crédit) se divise en S41 (autorités bancaires centrales), S42 (autres institutions monétaires) et S43 (autres institutions de crédit) ; S50 = entreprises d'assurance ; S70 = administrations privées. Dans le SEC95, S11001 = sociétés non financières publiques ; S12201 = sociétés financières monétaires publiques ; S12301 = Autres intermédiaires financiers publics ; S12501 = sociétés d'assurances et fonds de pension publics ; S15 = institutions sans but lucratif au service des ménages.

1.5. Conclusion

La participation de la Belgique à la monnaie unique requéraient d'importants efforts pour atteindre les critères relatifs aux finances publiques (déficit, dette). Ces efforts devaient, d'une part, s'accomplir dans un cadre strictement défini au niveau européen et, d'autre part, mobiliser

l'ensemble du secteur des « Administrations publiques » au sens du SEC (soit le SEC79 à l'époque), c'est-à-dire non seulement le pouvoir fédéral mais aussi la sécurité sociale, les Communautés, les Régions ainsi que de la majeure partie du secteur local, à savoir les communes, les provinces et les centres publics d'aide sociale.

2. ASPECTS DU SECTEUR LOCAL EN BELGIQUE

A divers égards, le secteur local présente des caractéristiques spécifiques par rapport aux autres domaines des pouvoirs publics ; cela concerne en particulier les sources statistiques disponibles et les soldes budgétaires.

2.1. L'importance du secteur local dans les finances publiques

Trois comparaisons permettent d'avoir un ordre de grandeur des finances des pouvoirs locaux en Belgique. Ainsi, en SEC95 pour la période 1990-1999 :

- tant les dépenses que les recettes du sous-secteur « Pouvoirs locaux » ont représenté entre 6,2 et 6,9% du PIB ;
- les dépenses du sous-secteur « Pouvoirs locaux » équivalent, selon les années, de 11,6% à 13,1% des dépenses du secteur « Administrations publiques » ;
- les recettes des « Pouvoirs locaux » représentent, selon les années, de 13,2 à 14,3% des recettes des « Administrations publiques ».

2.2. Les sources statistiques

Le secteur local peut être approché à partir de deux principales sources de données : les comptes nationaux et les données de Dexia /Crédit communal de Belgique.

Les comptes nationaux reposent essentiellement sur des données provenant de Dexia / Crédit Communal de Belgique, des administrations centrales (p. ex. les impôts perçus par le Ministère des Finances pour les administrations locales) et de sondages opérés auprès d'un certain nombre de communes et des provinces ⁷. Le passage au SEC95 a été l'occasion d'élargir cet échantillonnage.

De son côté, Dexia / Crédit Communal de Belgique dispose de nombreuses données relatives aux budgets communaux, provinciaux et des CPAS et publie chaque année un rapport intitulé « *Les finances des pouvoirs locaux en...* ». A cela s'ajoutent diverses études sous-régionales ou spécifiques ⁸. Certaines données tendent à être moins exhaustives qu'antérieurement, notamment suite au fait que certaines communes traitent également avec d'autres institutions financières. Enfin, ces données sont présentées selon les spécificités propres au secteur local, lesquelles sont rappelées ci-après.

Selon les points abordés, les données seront fournies en comptabilité nationale et/ou en données budgétaires. Cela permettra de mettre en regard ces deux visions d'une même réalité.

Afin de replacer les efforts déployés dans un contexte plus global et de permettre une liaison avec les données actuelles, des données relatives à la période 1990-1999 seront présentées. Notre attention portera cependant principalement sur la période 1993-1997 :

⁷ Pour plus de détails, voir : ICN, *Comptes nationaux 1998, Partie 2, Comptes des administrations publiques*, Bruxelles : Banque nationale de Belgique, Service Statistiques financières et économiques, pp. 19-20.

⁸ Par exemple la brochure *Les élections communales 2000 – une approche thématique et statistique des finances locales* diffusée à l'approche des élections communales d'octobre 2000.

- 1993 est la première année pour laquelle des budgets ont été élaborés après la signature du Traité de Maastricht ;
- 1997 est l'année dont les réalisations étaient déterminantes pour l'admission au sein des « pays euro » ; les projections relatives à 1998 étaient également importantes mais cela importait relativement peu pour les Pouvoirs locaux, une hypothèse de BNF égal à 0,0% de PIB ayant été retenue, conformément à l'Accord de coopération de 1996 qui sera abordé ultérieurement.

Dans certains cas, nous évoquerons également les années 1998 voire 1999 à titre d'illustration de l'évolution des finances communales à l'approche des échéances électorales.

2.3. Les particularités budgétaires du secteur local ⁹

Rappelons tout d'abord que le **principe d'autonomie communale** est reconnu par la Constitution belge; il accorde aux communes une importante marge de manœuvre en matière fiscale, sous conditions du respect de l'intérêt général et de l'équilibre budgétaire.

Les données budgétaires des pouvoirs locaux telles que celles fournies de manière agrégées par Dexia ne peuvent être comparées avec les présentations budgétaires du Gouvernement fédéral, des Communautés ou des Régions.

Une première différence porte sur la **structure du budget**. Les pouvoirs locaux n'ont pas un « budget unique » mais bien un **budget ordinaire** (c-à-d celui qui permet le fonctionnement normal, quotidien, de l'administration) et un **budget extraordinaire** (c-à-d celui qui a un impact sur la patrimoine communal car il organise le financement des investissements).

A la suite, si les budgets communaux et provinciaux doivent légalement être présentés en équilibre, ce dernier concept est cependant un peu particulier. La loi communale (qui reste actuellement une compétence fédérale – un accord politique de 2000 prévoit cependant sa régionalisation) prévoit qu' « *en aucun cas, le budget des dépenses et des recettes d'une commune ne peut présenter (...) un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictifs* » ¹⁰ ; cependant :

- l'équilibre du budget ordinaire peut être atteint par un prélèvement sur le fonds de réserve, constitué des bonis des exercices antérieurs ; le solde du budget ordinaire est donc une donnée intéressante ;
- l'équilibre du budget extraordinaire peut être obtenu en recourant à l'emprunt, outre les subsides en capital, prélèvements du budget ordinaire et/ou du fonds de réserve et les recettes de ventes.

Concrètement, un emprunt figurera dans le budget extraordinaire comme une recette permettant de financer un investissement. Son amortissement et la charge des intérêt figureront par contre en dépenses du budget ordinaire. De ce fait, le solde du budget ordinaire ne peut donc pas être considéré comme un solde net à financer, c.-à-d. comme une mesure de l'augmentation de la dette.

Une seconde différence porte sur **l'imputation des opérations**. Au niveaux fédéral, régional et communautaire, suivant la règle dite « de gestion », une opération est rattachée au budget en

⁹ Pour plus d'explications à cet égard : Dexia, *Les Finances des pouvoirs locaux en 1999*, Bruxelles, pp. 35 et 39 ainsi que Dexia (2000), *Les élections communales 2000 – une approche thématique et statistique des finances locales*, en particulier pp. 11-14.

¹⁰ Art. 252, Nouvelle Loi communale modifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988 (M.B. 3 septembre 1988), ratifié par la loi du 26 mai 1989 (M.B. 30 mai 1989).

fonction de la date de son accomplissement, quelle que soit la date de sa naissance. Au contraire, les pouvoirs locaux pratiquent la règle « de l'exercice », c'est-à-dire que « la date du fait ou de l'acte qui est à son origine qui déterminera le budget qui prendra en charge la dépense quelle que soit la date de l'ordonnancement »¹¹. Figurent ainsi dans le budget des pouvoirs locaux :

- **le solde de l'exercice propre**, qui concerne uniquement les recettes et les dépenses de l'exercice considéré ;
- **le solde de l'exercice global**, qui tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs et des prélèvements (p. ex. sur fonds de réserve).

3. LES ENGAGEMENTS EUROPEENS DE LA BELGIQUE

Les pays candidats à la monnaie unique devaient préciser le chemin qu'ils entendaient suivre pour satisfaire aux critères de convergence, d'où les plans de convergence élaborés à la suite de la conclusion du Traité de Maastricht.

Les objectifs des plans de convergence et programmes de stabilité évoqués ci-après sont présentés et confrontés aux réalisations dans le Tableau 5.1.

3.1. Les origines : le plan de convergence de 1992

Au début des années '90, la Belgique remplissait d'emblée les conditions du Traité de Maastricht relatifs au taux de change, aux taux d'intérêt et à l'inflation. Les critères en matière de finances publiques étaient par contre loin d'être respectés. En adoptant le premier plan de convergence de la Belgique en 1992¹², le gouvernement entendait « réaliser également la convergence dans ce domaine ». Il s'agissait d'être parmi les pays participant à la monnaie unique, tels qu'ils seraient retenus courant 1996 pour un démarrage de la phase ultime de l'UEM au 1^{er} janvier 1997.

Ce plan de convergence comportait deux aspects :

- un programme d'urgence pour le budget 1992, comportant des mesures visant à limiter à 5% le solde net à financer du pouvoir central national et à obtenir l'équilibre financier de la sécurité sociale ;
- un programme de convergence pour la période 1993-1996 ; le Traité de Maastricht prévoyant la convergence pour fin '96 avant d'enclencher l'étape suivante de la marche vers la monnaie unique. Ce dernier évoque la « répartition de l'effort d'assainissement entre niveaux de pouvoir »¹³ et souligne qu'il « convient que tous les pouvoirs participent à l'effort d'assainissement » ; l'accent est surtout mis sur une politique d'assainissement budgétaire de la part des Communautés et régions, visant à stabiliser leur taux d'endettement.

Le programme de convergence 1993-1996 précisait enfin que « compte tenu de la contribution attendue des Communautés et des Régions à l'assainissement, et sous contrainte de la stabilisation du solde financier des pouvoirs locaux, l'ensemble formé par le Pouvoir central national et la Sécurité sociale devra s'astreindre à augmenter son surplus primaire de 1,3 p.c. du PIB (1,9 p.c. – 0,6 p.c.) au cours de la période 1993-1996 pour que l'objectif en matière de surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics soit atteint »¹⁴.

¹¹ Daerden M. et Dumazy W. (1992 : 145-146).

¹² Voir notamment « Plan de Convergence de la Belgique », doc. Chambre 482/2-91/92 (S.E.)/Sénat 419-1 (SE 1991-1992).

¹³ Idem, pp. 25-26.

¹⁴ Idem, p. 26.

Ce passage est important : il indique que pour respect des critères de « Maastricht », la contribution des entités fédérées sera constituée par leur respect de la Loi Spéciale de Financement et que les pouvoirs locaux tendront vers l'équilibre. La différence par rapport au niveau à atteindre pour le respect des normes de Maastricht sera assurée par le pouvoir fédéral et la sécurité social ; cette différence sera donc déterminée par solde.

On notera également que :

- la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances se voyait chargée de remettre chaque année au Gouvernement un rapport relatif à l'exécution du programme de convergence ainsi qu'un avis en cas de « dérapage » éventuel ;
- ce plan de convergence a été établi avant le passage au Système européen de comptes économiques intégrés SEC79 déjà évoqué, qui allait amener à revoir la présentation tant de la comptabilité nationale que des soldes budgétaires ¹⁵.

3.2. La dernière ligne droite vers l'euro : le Nouveau Programme de Convergence de la Belgique

Adopté fin 1996 par le Gouvernement fédéral, ce « nouveau programme de convergence » ¹⁶ couvre la période 1997-2000. Il faisait suite à la décision européenne de reporter la mise en œuvre de la 3^{ème} phase de la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999 (avec évaluation en 1998 des résultats de 1997, des estimations de 1998 et 1999) au lieu du 1^{er} janvier 1997.

Comme nous le verrons plus loin, le Gouvernement fédéral avait cependant maintenu pour 1996 l'objectif des 3%, qui ne fut manqué que de peu.

3.3. Une fois dans l'euro : les programmes de stabilité ¹⁷

Suite à la décision de l'ECOFIN du 1^{er} mai 1998, les pays participant à l'Union Economique et Monétaire (UEM) se sont engagés à soumettre aux autorités européennes un nouveau programme de stabilité. Ce programme a été remis en décembre 1998 (1999-2002) et a été actualisé l'année suivante avec le programme de stabilité de la Belgique (2000-2003), adopté en décembre 1999.

Même si cela se situe en dehors de la période qui retient plus particulièrement notre attention, nous évoquons ces programmes de stabilité car ils constituent un *continuum* par rapport aux programmes de convergence ; ils permettent également de faire le lien entre les efforts d'hier et les contraintes actuelles.

4. LES ENGAGEMENTS INTRA-BELGES : LES ACCORDS DE COOPERATION

Les engagements pris envers l'Union Européenne devaient encore se trouver transposer au niveau interne. Comme cela a déjà été évoqué, le Gouvernement fédéral était responsable devant l'UE des réalisations de l'ensemble du secteur des Administrations publiques bien qu'il n'exerce pas de tutelle sur les Communautés, les Régions ou les pouvoirs locaux.

¹⁵ Voir notamment la note « Le Plan de Convergence de la Belgique – Actualisation à la suite du Contrôle Budgétaire 1993 », Ministère des Finances, Cabinet du Ministre, 23/4/1993

¹⁶ Le Vice-Premier Ministre, Ministre des Finances et du Commerce extérieur, *Le nouveau programme de convergence de la Belgique*, 19 décembre 1996.

¹⁷ Le Ministre des Finances, *Le programme de stabilité de la Belgique (1999-2002)*, 18 décembre 1998 ; Ministère des Finances, *Le programme de stabilité de la Belgique (2000-2003)*, décembre 1999.

Pour le partage et le suivi des efforts, le secteur des « administrations » publiques a été classé en deux entités : l'Entité I, qui regroupe l'Etat fédéral et la Sécurité sociale, et l'Entité II, qui regroupe les Communautés, Régions, Commissions communautaires d'une part et les pouvoirs locaux d'autre part.

Des accords ont été conclus au sein du Comité de concertation ¹⁸ en 1994, 1996 et 1999 afin de partager les efforts entre les Entités I et II et au sein de celles-ci. Préparés au sein de la Conférence interministérielle des finances et du budget (CIFB) ¹⁹, ils ont pris la forme d'accords de coopération ²⁰ à partir de 1996..

Ces accords se situent dans la droite ligne des engagements pris au niveau européen. Selon les accords, les résultats attendus du pouvoir fédéral et des pouvoirs locaux seront plus ou moins implicites ; par contre, les objectifs assignés aux Communautés et Régions sont explicites dans chacun de ces accords.

4.1. L'accord de 1994

En 1994 ²¹, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont conclu un premier accord sur les soldes budgétaires à respecter afin que la norme d'un Besoin Net de Financement (BNF) n'excédant pas 3% du PIB soit rencontrée. Ces soldes découlaient du dernier rapport en date de la section « Besoins du financement » du Conseil Supérieur des Finances (CSF). Dans le cadre de cet accord, il a été considéré que les soldes recommandés ²² par le CSF pour le respect de la Loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des Communautés et des Régions, permettaient également le respect des obligations européennes. Le pouvoir fédéral (en ce y compris la sécurité sociale) devait donc intervenir *par solde* pour arriver à l'objectif global recommandé par le CSF. Le pouvoir fédéral était ainsi en première ligne pour subir l'impact des variations conjoncturelles (moindres rentrées fiscales ou dépenses sociales accrues par exemple) alors que les transferts aux Communautés, Régions et, dans une large mesure, à la sécurité sociale sont, pour l'essentiel garanties, de même que l'indexation de ceux-ci. Cela va constituer en quelque sorte la « trame » des trois accords.

Le point 3 précise que les gouvernements fédéral, des Communautés et des Régions s'engagent chacun à mettre « *tout en œuvre en vue de rencontrer les objectifs de déficit admissible qui leur sont assignés à l'horizon 1996 du plan de convergence* ». Les pouvoirs locaux ne sont guère mentionnés, que ce soit dans le texte (même implicitement) ou dans le tableau détaillant les soldes admissibles des Communautés et Régions.

La réduction de la dette n'est pas davantage mentionnée dans ce premier accord.

¹⁸ Cf. art. 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réforme institutionnelle (M.B. 15 août 1980) modifié par l'art. 26 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (M.B. 17 juin 1989). Le Comité de concertation réunit au plus haut niveau les divers Gouvernements fédéral, communautaires et régionaux.

¹⁹ Cf. art. 31bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réforme institutionnelle (M.B. 15 août 1980) inséré par l'art. 27 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (M.B. 17 juin 1989). La Conférence interministérielle des Finances et du Budget réunit les Ministres des Finances et du Budget des Gouvernements fédéral, communautaires et régionaux. Comme pour les autres conférences interministérielles, il s'agit d'un groupe de travail spécialisé relevant du Comité de concertation, qui reste l'instance décisionnelle finale.

²⁰ Cf. art. 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B. 15 août 1980) inséré par l'art. 15 de la loi du 8 août 1988 (M.B. 13 août 1988).

²¹ Accord conclu le 19 juillet 1994 au Comité de concertation Gouvernement fédéral – Gouvernements des Communautés et Régions ; le texte est notamment présent en annexe du *Rapport annuel 1996* de la Section « Bsoin de financement du secteur public » du Conseil Supérieur des Finances (pp. 108-110).

²² Le CSF a en effet un pouvoir d'avis ; il ne peut devenir contraignant que dans certain cas et avec l'aval ministériel.

4.2. L'Accord de coopération de 1996

Le deuxième accord, auquel on a donné la forme d'un Accord de coopération, a été conclu en juillet 1996²³. Les soldes budgétaires des Communautés et Régions repris dans cet accord avaient été fixés de la même manière mais, tant dans la préparation de cet accord que dans sa formulation, une place plus importante a été accordée aux pouvoirs locaux suite aux opérations Dexia alors projetées, et ce au travers de deux articles.

L'art. 3 précise que « *Les Communautés et les Régions mettront tout en œuvre en vue de rencontrer les objectifs recommandés à l'horizon 1999 pour l'entité II (entités fédérées et pouvoirs locaux), qui se traduisent par un besoin net de financement (BNF) de 0,0%, calculé en termes SEC, conformément à la méthodologie retenue par le traité de Maastricht* ».

En matière de dette, l'art. 8 précise que « *L'objectif à fin 1997 de l'ensemble des pouvoirs publics est d'aboutir globalement à un taux d'endettement inférieur de 10% de PIB à celui de fin '93. A cette fin, outre le respect des soldes admissibles visés (...) ci-dessus :*

- *les Régions, autorité de tutelle des pouvoirs locaux, inciteront les communes à affecter, en 1997, de manière prioritaire à la réduction de leur endettement, tout produit exceptionnel provenant de la vente d'actifs financiers, telles que des actions ou participations dans des entreprises ;*
- *les parties au présent accord s'engagent à optimiser la gestion de leurs trésoreries. »*

En bref, en matière de BNF, l'accord de 1996 incite les pouvoirs locaux non seulement à atteindre un équilibre budgétaire global (BNF de 0,0% du PIB, une capacité de financement de 0,1% étant cependant attendue en 1996) mais également à utiliser « prioritairement » les recettes exceptionnelles provenant de la mise en bourse d'une première tranche du Crédit Communal à la réduction de la dette et non à des dépenses et a fortiori à des dépenses récurrentes.

En effet, le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux redoutaient que les communes n'affectent ces recettes (a) « one-shot » (b) financières à des dépenses (a) récurrentes (b) budgétaires, ce qui aurait causé un triple problème :

- d'abord, pourvoir à des dépenses récurrents avec une recette unique amène à un déficit lorsque la recette unique est totalement utilisée ;
- ensuite, comme cela sera précisé ultérieurement, en termes de comptabilité nationale SEC, les recettes de privatisation ne constituent pas des recettes budgétaires : utiliser des recettes « qui ne comptent pas » pour effectuer des dépenses qui auraient été, elles, prises en comptes dans la détermination du BNF ne pouvait qu'entraîner une augmentation du BNF ;
- enfin, cela aurait laissé le stock de dettes de pouvoirs locaux inchangé, alors que la volonté était de le réduire fortement, que ce soit par amortissement ou par consolidation²⁴.

En effet, dans son Rapport 1996, la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances (CSF), avait estimé « *nécessaire que le taux d'endettement se situe à fin 1997 à un niveau inférieur de 10% de PIB environ à celui de fin 1993* »²⁵, une telle

²³ M.B. 19 mars 1997 (pp. 6357 et s.) ; ce texte peut être consulté en annexe de Husson (1997).

²⁴ Cette distinction est précisée dans la section relative à la réduction du taux d'endettement.

²⁵ Conseil Supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », *Rapport annuel 1996*, p. 11.

réduction contribuant au respect du critère du Traité de Maastricht (cf. réduction de la dette à un « rythme satisfaisant »). Cette idée a été l'inspiratrice directe de l'art. 8 de l'Accord de 1996.

4.3. L'accord de coopération de 1999

L'accord du 24 novembre 1999, portant sur les années 2000 à 2002, maintient cette attention sur les pouvoirs locaux. L'art. 4 stipule en effet que :

« Pour la fixation des objectifs budgétaires pour la période 2000-2001 au sein de l'Entité I, on se base sur une capacité de financement annuelle des Pouvoirs locaux de 0,15% du PIB. Eu égard aux élections communales de l'an 2000, les Régions inciteront les communes à appliquer strictement les principes de la bonne gestion budgétaire et d'éviter les décisions de dépenses in extremis, même en cas de revenus extraordinaires non récurrents.

Les Régions inciteront également les communes à affecter prioritairement tous les revenus extraordinaires provenant de la vente d'actifs financiers, tels que des actions ou des participations dans des entreprises, à la réduction de leur endettement ou de manière à ce que leur solde de financement, exprimé conformément à la définition SEC95, soit influencé le moins possible ».

Cet accord attend des pouvoirs locaux une capacité nette de financement de 0,15% de PIB, un objectif supérieur aux attentes antérieures (0,0% en général, 0,1% en 1996).

5. LES OBJECTIFS EN MATIERE DE DEFICIT

5.1. Le concept de besoin net de financement

Le critère du Traité de Maastricht en matière de déficit public rapport le besoin net de financement du secteur « Administrations publiques » au PIB ; nous nous limiterons ici à l'impact des pouvoirs locaux sur le seul numérateur.

Par rapport aux soldes budgétaires belges habituels, le besoin net de financement est obtenu de la façon suivante ²⁶:

Solde net à financer (SNF)

- octrois de crédits et prises de participation (OCPP)
 - solde des opérations de trésorerie
- = **Besoin net de financement (BNF).**

L'addition des besoins de financement de ses sous-secteurs permet d'obtenir celui du secteur « Administration publiques ».

On parlera de capacité nette de financement si le solde est positif ²⁷.

En bref, les prises de participation et les recettes de privatisation ne sont pas prises en compte respectivement dans les dépenses et les recettes déterminant le BNF. Aussi, le besoin net de financement peut être réduit (ou la capacité nette de financement peut être accrue) par :

- une augmentation des recettes budgétaires (c.-à-d. sans les recettes des activités d'entreprise de l'Etat ou de privatisation) ;
- une diminution des dépenses primaires (hors octrois de crédits et prises de participation) ;

²⁶ Pour plus de détails à ce sujet voir : Cabinet du Ministre du Budget, *Les besoins de financement (optique Maastricht)*, note au Conseil des ministres, B2/ND/36, 14 juillet 1992.

²⁷ Depuis 1999/2000, l'emploi du terme « solde de financement » s'est généralisé.

- une réduction des charges d'intérêts.

5.2. Les objectifs et leur réalisation – vue d'ensemble

Cette section vise à comparer les réalisations du sous-secteur « Pouvoirs locaux » avec les objectifs qui lui ont été implicitement ou explicitement assignés. Divers éléments explicatifs seront ensuite abordés.

Tableau 5.1.
Objectifs et réalisations en matière de solde budgétaire (a)
(en % du PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Engagements du secteur « Administrations publiques » à l'égard de l'UE (SEC79)										
Progr. Converg. 1993	-	-	-	-5,8	-4,7	-3,9	-3,0	-	-	-
Nouveau programme de convergence 1996	-	-	-	-	-	-4,1	-3,4	-2,9	-2,0 (b)	-1,3 (b)
Programme de stabilité 1999-2002	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,3
Engagements intra-Belges de l'Entité II (SEC79)										
Accord de 1994	-	-	-	-	-	-0,6	-0,4	-0,3	-	-
Accord de 1996	-	-	-	-	-	-	-0,5	-0,4	-0,2	0,0
Accord de 1999	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Résultat attendu des pouvoirs locaux (SEC79)										
Accord de 1994 (c)	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Accord de 1996	-	-	-	-	-	-	0,1	0,0	0,0	0,0
Accord de 1999	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Réalisations en SEC79 (d)										
« Admin. Publiques »	-5,4	-6,2	-7,0	-7,2	-4,8	-3,9	-3,1	-1,9	-1,3	-
Entité II	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8	-0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	-
Pouvoirs locaux	0,2	0,3	0,2	-0,2	-0,0	0,4	0,3	0,1	-0,0	-
Réalisations en SEC95 (e)										
« Admin. Publiques »	-6,7	-7,4	-8,0	-7,3	-5,0	-4,3	-3,8	-1,9	-0,9	-0,7
Entité II	-0,2	-0,6	-0,9	-1,1	-0,9	-0,5	-0,2	0,1	0,3	0,4
Pouvoirs locaux	0,2	0,3	0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1

(a) - signifie un besoin net de financement (BNF) ; + signifie une capacité nette de financement (CNF).

(b) Données issues du « scénario macro-économique probable » ; un scénario « prudent » mettait le BNF à 2,3% en 1998 et 1,5% en 1999 tandis qu'un scénario « cyclique » tablait sur respectivement 2,0% et 1,6%.

(c) L'objectif implicite de 0,0% pour 1996 a été reproduit pour les années 1995 et 1997.

(d) Source : Comptes nationaux.

(e) Source : BNB.

Comme le montre le Tableau 5.1., les réalisations des pouvoirs locaux ont toujours été meilleures que ce qui était, implicitement ou explicitement, attendu d'eux au cours de la période 1995-1998. La *tendance* est cependant moins favorable que le *niveau* : à partir de 1995, la capacité nette de financement s'est réduite d'année en année, au point de devenir très légèrement négative en 1998 en SEC79 (la détérioration est également continue sur la période 1995-1999 en SEC95). La période antérieure (1993-1994) a, quant à elle, été marquée par des besoins de financement.

Cela permet de constater que les soldes budgétaires des pouvoirs locaux se détériorent à l'approche des élections communales et s'améliorent lors des premières années de la

législature ; ce phénomène sera examiné ultérieurement. Cette situation peut être interprétée de deux façons opposées : si l'échéance de 1996 concernant la monnaie unique n'avait pas été reportée :

- la Belgique n'aurait été qu'à 0,1% de la « qualification » et cela grâce au solde de financement positif des pouvoirs locaux correspondant à 0,3% de PIB ;
- *a contrario*, si les pouvoirs locaux avaient maintenu leur capacité nette de financement de 1995, la norme des 3% aurait été satisfaite par la Belgique dès 1996...

Une deuxième approche est de considérer les pouvoirs locaux *au sein de l'Entité II* ²⁸. Une capacité de financement des pouvoirs locaux a permis de compenser le besoin de financement des Communautés et Régions en 1995 ; le résultat global pour l'entité II s'est également trouvé amélioré par l'apport des pouvoirs locaux en 1996 et 1997 mais, à ce moment, les Communautés et Régions étaient déjà, globalement, à l'équilibre. Si l'on disposait de données désagrégées, on pourrait sans doute constater que les Régions ayant un besoin net de financement voient cette situation partiellement compensée par la capacité nette de financement de leurs pouvoirs locaux. Des données régionales détaillées permettraient de valider cette hypothèse qui, poussée à son terme, pourrait présenter certains risques ²⁹.

Enfin, une troisième approche permet d'aborder *l'ampleur de l'effort* par rapport aux objectifs de Maastricht, en retenant quelques sous-périodes.

Tableau 5.2.
Evolution du solde de financement en % du PIB (a)

En SEC79	1993-1997	1996-1998	1993-1998
Secteur « Administrations Publ. »	5,3	1,8	5,9
Entité II	0,8	0,0	0,8
Ss-secteur « Pouvoirs locaux »	0,3	-0,3	0,2
En SEC95	1993-1997	1996-1998	1993-1998
Secteur « Administrations Publ. »	5,4	2,9	6,4
Entité II	1,2	0,5	1,4
Ss-secteur « Pouvoirs locaux »	0,4	-0,1	0,3

Source : calculs propres d'après données ICN.

(a) – signifie une détérioration.

La période 1993-1997, qui constitua le véritable parcours pour Maastricht, a vu une amélioration de 0,3% du PIB du solde de financement des pouvoirs locaux. Sur la même période, l'amélioration pour l'ensemble des « Administrations publiques » a été de 5,3% de PIB. La période 1996-1998 (qui correspond *grosso modo* au report de la date de passage à la monnaie unique) a connu une amélioration de la situation des Administrations publiques, résultant essentiellement de l'Entité I (gouvernement fédéral et sécurité sociale) tandis que les bonnes performances des Communautés et Régions compensaient la détérioration du solde des pouvoirs locaux. La colonne relative à la période 1993-1998 montre que plus la période considérée se rapproche de l'an 2000 (année des élections communales), au plus le résultat des « Administrations publiques » s'améliore, tiré par l'Entité I et, au sein de l'Entité II, par les Communautés et les Régions tandis que l'apport des pouvoirs locaux, important en 1995 et 1996 (en SEC79) ou de 1995 à 1997 (en SEC95), s'estompe.

²⁸ Pour rappel, l'Entité II regroupe les Communautés, les Régions et les Pouvoirs locaux tandis que l'Entité I prend en compte le Gouvernement fédéral et la Sécurité sociale

²⁹ Si une Région sait que « ses » pouvoirs vont avoir une capacité de financement, elle pourrait être moins hésitante à se placer dans une situation déficitaire, voire en dépassement par rapport aux normes CSF.

Ces constats sont évidemment absolus et ne tiennent pas compte d'une série d'éléments tels que :

- *le niveau de départ* : améliorer son solde de financement de 0,1% de PIB demande un effort a priori plus important quand il doit porter sur 6 à 7% du PIB (soit le poids traditionnel des recettes et des dépenses des pouvoirs locaux durant la période considérée) ou sur 28 à 29% du PIB (poids traditionnel des recettes et dépenses du gouvernement fédéral). Disons que, *grosso modo*, le budget fédéral est quatre fois plus important que le budget agrégé des pouvoirs locaux. Or, sur la période 1993-1996, la réduction de BNF a été proportionnellement deux fois plus importante de la part de l'Etat fédéral que de celui des pouvoirs locaux. Sur la période 1993-1998, l'effort fédéral est plus de 30 fois supérieur à celui des pouvoirs locaux.
- *la sensibilité à la conjoncture économique*, ce qui est davantage vrai pour le fédéral, avec décalage pour les Régions (à partir de 1993/1994) et a joué au cours des dernières années sous revue : la croissance économique réelle passant de 1% en 1996 à 3,5% en 1997 (2,7% en 1998, 2,3% en 1999).

Il convient donc d'examiner les éléments ayant influencé le solde budgétaire pour mieux évaluer l'effort fourni par les pouvoirs locaux dans la réduction du BNF des « Administrations publiques ».

5.3. Eléments explicatifs ³⁰

5.3.1. Contributions globales des recettes et des dépenses

L'amélioration du solde de financement entre 1993 et 1997 n'est pas négligeable ; elle est résumée dans le Tableau 5.3.

Tableau 5.3.
Contributions des recettes et des dépenses à l'amélioration du solde
des pouvoirs locaux sur la période 1993-1997
(en % du PIB)

	Amélioration du solde	Par augmentation des recettes	Par diminution des dépenses
SEC79	0,3	0,2	0,1
SEC95	0,4	0,1	0,3

Source : calculs propres d'après les comptes nationaux.

Un examen plus attentif de l'évolution des divers postes de recettes et de dépenses permet d'opérer les constats suivants, en % du PIB ³¹:

- les recettes croissent de 1993 à 1995 puis reculent par la suite ; cette observation s'applique aussi aux recettes fiscales ;
- *a contrario*, les transferts venant des autres niveaux de pouvoir se réduisent (SEC79) ou stagnent (SEC95) ;
- les dépenses totales connaissent un niveau de départ élevé, en 1993 et 1994 (année électorale) puis se réduisent à partir de 1995 ; elles restent stables jusqu'en 1998 et repartent à la hausse en 1999 (année précédant les élections communales et provinciales de 2000) ;

³⁰ Les données détaillées sont reprises dans l'annexe 2.

³¹ Ces tendances sont observables tant en SEC79 qu'en SEC95. Les constats incluant 1999 sont en SEC95 uniquement.

- au sein des dépenses, les dépenses en capital connaissent la même évolution que les dépenses totales : « pointe » en 1993-1994, stabilité à un niveau plus bas de 1995 à 1998 et redémarrage en 1999 ;
- les dépenses courantes ne sont pas marquées par le « cycle électoral » qui vient d'être évoqué : elles croissent légèrement tout au long de la période sous revue.

En bref, quelle que soit l'approche retenue, l'augmentation des recettes provient essentiellement des recettes fiscales qui compensent la baisse des transferts reçus par les pouvoirs locaux tandis que la diminution des dépenses provient d'une réduction des dépenses en capital et des charges d'intérêt supérieure à l'augmentation des dépenses courantes.

5.3.2. Rythme d'accroissement des dépenses

Le Tableau 5.4. montre que, pour la période 1993-1997, la croissance des dépenses des pouvoirs locaux n'a pas été supérieure à celles du Pouvoir fédéral ou des Communautés et Régions.

Tableau 5.4.
Evolution des dépenses totales et des dépenses primaires 1993-1997
(indice : 1993 = 100)

	Dépenses totales	Dépenses primaires
Pouvoir fédéral	109,6	121,5
Communautés et Régions	118,1	117,8
Pouvoirs Locaux	111,5	113,6
Sécurité sociale	112,2	112,0

Source : calculs propres d'après comptes nationaux SEC95.

La prise en compte d'une période plus large (1990-1999) amènerait à un constat différent, la croissance des dépenses, primaires ou totales, des Communautés et des Régions d'une part, des pouvoirs locaux d'autre part, étant dans ce cas supérieure à celle du Pouvoir fédéral et de la sécurité sociale.

5.3.2. Les dépenses de personnel et leur financement

Le personnel constitue le principal poste de dépenses des pouvoirs locaux (52,5% des dépenses communales ordinaires – budgets 1999) ; il a connu une forte augmentation au cours de la période sous revue, suite à une croissance des effectifs d'une part, à la revalorisation barémique d'autre part.

Cette évolution peut être approchée par les données de comptabilité nationale (Tableau 5.5.) et par les données budgétaires (Tableau 5.7).

Tableau 5.5.
Evolution du poste « rémunérations des salariés »
dans les dépenses des pouvoirs locaux (approche comptabilité nationale)

SEC79	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
En milliards	201,6	214,1	223,7	239,4	253,3	267,5	276,6	287,3	297,4	-
Taux de croissance	5,1%	6,2%	4,5%	7,0%	5,8%	5,6%	3,4%	3,9%	3,5%	-
En % du PIB	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	-
SEC95	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999

En milliards	218,4	234,1	245,1	260,7	275,3	284,6	292,7	302,5	312,0	323,7
Taux de croissance	6,0%	7,2%	4,7%	6,4%	5,6%	3,4%	2,8%	3,3%	3,2%	3,8%
En % du PIB	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4

Source : Comptes nationaux et calculs propres.

Cette évolution relativement importante des dépenses de personnel rencontrée dans le sous-secteur « Pouvoirs locaux » doit être affinée ; nous recourons donc à quelques comparaisons.

Une première comparaison, dans le Tableau 5.6., présente ainsi la croissance des dépenses de personnel dans le sous-secteur « Pouvoirs locaux » et dans le secteur « Administrations publiques ».

Tableau 5.6.
Comparaison des taux de croissance des dépenses de personnel

SEC95	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Secteur Administrations Publiques	5,9%	7,5%	5,5%	6,1%	5,5%	4,1%	2,0%	3,6%	3,0%	3,5%
Sous secteur « Pouvoirs locaux »	6,0%	7,2%	4,7%	6,4%	5,6%	3,4%	2,8%	3,3%	3,2%	3,8%

En SEC95, la croissance annuelle moyenne des dépenses de personnel du secteur « Administrations publiques » est 4,7% sur la période 1990-1999 et de 4,3% sur la période 1993-1997. Du côté du sous-secteur « Pouvoirs locaux », la moyenne annuelle est de 4,6% pour la période 1990-1999 et de 4,3% pour la période 1993-1997. Les taux de croissance étant comparables, il est difficile de conclure que les pouvoirs locaux ont mené en matière de personnel une politique plus coûteuse que les autres niveaux de pouvoir.

Une deuxième comparaison consiste à mettre en parallèle l'évolution des dépenses de personnel avec l'ensemble des dépenses ordinaires des pouvoirs locaux, ainsi qu'avec certaines recettes destinées à en assurer le financement courant.

Tableau 5.7.
Evolution des dépenses de personnel dans les budgets communaux
(en milliards BEF)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total des dépenses de personnel	146,9	157,9	166,7	175,2	186,1	197,3	202,8	210,4	218,3	226,6
Taux de croissance (a)	4,6%	7,5%	5,6%	5,1%	6,2%	6,0%	2,8%	3,7%	3,8%	3,8%
En % des dépenses ordinaires	47,0	49,6	50,8	50,4	52,1	51,7	51,7	51,9	52,6	52,5

(a) La différence entre ce tableau et le tableau précédent peut s'expliquer notamment par la différence de méthodologie et de périmètre (ce tableau se limite aux communes et ne prend pas en compte les provinces, CPAS, etc.).

Le Tableau 5.7. souligne que la croissance des dépenses de personnel dans les communes a été très forte dans la première moitié des années '90 mais qu'elle s'est ralentie à partir de 1996. Si la croissance a été de 4,9% pour la période 1990-1999, elle a été à peine inférieure (4,8%) pour la sous-période 1993-1997. Cette évolution explique la part croissante -de 47,0% en 1990 à 52,5% en 1999- prise par les dépenses de personnel dans le total des dépenses ordinaires.

Ces tableaux permettent de conclure que les dépenses de personnel se sont maintenues, voire se sont développées, au cours des périodes considérées.

Dès lors, la question de savoir dans quelle mesure les dépenses de personnel ont, de par leur croissance, détérioré le solde de financement des pouvoirs locaux peut évidemment se poser. Pour tenter d'y répondre, les dépenses de personnel peuvent être mises en rapport avec les recettes de transferts courants reçus par les pouvoirs locaux. Ici aussi, l'approche est proposée tant en comptabilité nationale qu'en mode budgétaire.

Tableau 5.8.
Taux de couverture des dépenses de personnel par les transferts courants
(en milliards BEF)

SEC79	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rémunérations	201,6	214,1	223,7	239,4	253,3	267,5	276,6	287,3	297,4	-
Transferts courants	223,1	236,7	242,0	261,8	277,5	284,9	284,4	286,9	295,5	-
Transferts en % des dép. de personnel	110,7	110,6	108,2	109,4	109,6	106,5	102,8	99,9	99,4	-
SEC95	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rémunérations	218,4	234,1	245,1	260,7	275,3	284,6	292,7	302,5	312,0	323,7
Transferts courants	195,0	207,2	212,9	224,0	235,6	243,9	241,1	240,0	245,7	256,2
Transferts en % des dép. de personnel	89,3	88,5	86,9	85,9	85,6	85,7	82,4	79,3	78,8	79,1

Ce tableau montre que, malgré leur croissance, les transferts courants aux pouvoirs locaux (Fonds des Communes, Fonds des provinces, ...) n'ont plus couvert qu'une part nettement décroissante des dépenses de personnel. En SEC79 comme en SEC95, la part des « rémunérations effectives » couvertes par les transferts reçus des autres pouvoirs publics s'est réduite d'un peu plus de 10 points de % entre 1990 et 1998 ou 1999. Cette tendance est continue sur l'ensemble de la période et est particulièrement forte entre 1993 et 1997 en SEC79.

5.3.2. Les dépenses d'aide sociale et leur financement

Les dépenses d'aide sociale, et en particulier celles relatives au minimum de moyens d'existence (« minimex »), ont connu une forte croissance durant les années '90.

Si les CPAS supportent les dépenses de « minimex », celles-ci sont couvertes partiellement par une intervention du pouvoir fédéral ; cette intervention a d'ailleurs été renforcée en 1993, liant l'ampleur de l'intervention au nombre de bénéficiaires par commune et ce afin de rencontrer le problème des grandes villes.

Cette intervention étant insuffisante, d'autres recettes vont servir à couvrir les dépenses du CPAS et en particulier celles du « minimex » :

- les interventions du Fonds Spécial de l'Aide sociale³² ou du « sociaal Impulsfonds »³³ ; le nombre d'ayants droit au « minimex » est d'ailleurs un critère qui va intervenir dans la répartition de ces Fonds entre les CPAS concernés ;

³² En Région wallonne, il s'agit de l'art. 5, 2°, de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 22 mars 1995 fixant les critères de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale aux Centres publics d'aide sociale de la Région wallonne à l'exclusion des Centres publics d'aide sociale de la Communauté germanophone.

³³ En Flandre, il s'agit de l'art. 6 §1., 2° du Décret du 14 mai 1996 réglementant le fonctionnement et la répartition du « Sociaal Impulsfonds ».

- l'intervention communale, sur base de l'art. 106 §1^{er}. de la loi du 8 juillet organique des centres publics d'aide sociale ³⁴ qui précise que « *lorsque le centre public d'aide sociale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de sa mission, la différence est couverte par la commune* » ³⁵ ; le nombre de « minimexés » dans la commune intervient d'ailleurs dans la part obtenue par les communes wallonnes et bruxelloises au sein de leur Fonds des Communes respectifs ³⁶ ; en termes macro-budgétaires, que la charge soit supportée par le CPAS ou par la commune, elle reste à charge du sous-secteur « Pouvoirs locaux ».

Tableau 5.9.
Couverture des dépenses de minimex
(en millions BEF)

	1993 (a)	1994 (a)	1995 (a)	1996 (b)	1997 (b)	1998 (b)
Part des dépenses de minimex non couvertes par l'intervention fédérale	2.501,0	4.371,0	6.220,0	5.394,9	5.663,5	5.929,1
Part des dépenses de minimex non couvertes par l'intervention fédérale et le FSAS/SIF (c)	-806,0	614,0	2.378,0	1.634,5	1.489,8	491,9
Intervention fédérale en % des dépenses minimex	37,0%	31,5%	27,5%	25,8%	25,6%	32,1%
Interv. féd. + FSAS/SIF en % des dép. minimex	109,0%	94,9%	83,0%	88,8%	90,9%	97,1%
Intervention communale dans le déficit des CPAS	24.664,0	25.975,0	31.038,0	30.746,8	34.085,5	35.578,2
Idem en % des dépenses ordinaires – ex. propre	7,4%	7,5%	8,9%	7,8%	8,3%	8,5%

Source : calculs propres d'après Crédit Communal/Dexia, *Les Finances des Pouvoirs locaux*, années 1993 à 1998.

(a) Données issues des comptes – exercice propre.

(b) Données issues des budgets – exercice propre.

(c) Fonds Spécial de l'Aide Sociale / Sociaal Impulsfonds (interventions régionales destinées au financement général du CPAS).

Durant la période 1993-1997, l'intervention fédérale a couvert une part de plus en plus réduite du coût du « minimex », celle-ci passant de 37,0% en 1993 (comptes) à 25,6% en 1997 (budgets). Si, en 1993, les montants reçus du FSAS et du SIF, ajoutés à l'intervention fédérale, excédaient les dépenses de « minimex », cela laissait par contre une différence à couvrir de 1,5 milliard en 1997. Ce sont donc les communes qui sont intervenues : entre 1993 et 1998, leur intervention en faveur des CPAS a augmenté d'une dizaine de milliards, pour passer de 7,4% à 8,5% de leurs dépenses ordinaires.

Le « minimex » a donc été une importante charge supplémentaire pour le sous-secteur « Pouvoirs locaux ».

5.3.3. Les dépenses d'investissement et leur financement

Les dépenses des pouvoirs locaux tendent à augmenter à l'approche des élections communales (les dernières ayant eu lieu en 1988, 1994 et 2000) et à se réduire dans les premières années de la législature communale. Ces dépenses portent surtout sur les investissements, comme l'a montré Dexia ³⁷.

³⁴ M.B. 26 juillet 1976.

³⁵ Les dotations prévues par l'art. 106 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale figure parmi les dépenses obligatoires de la commune (art. 255 de la Nouvelle Loi Communale).

³⁶ Voir Husson (2000), notamment pp. 248 et 253).

³⁷ Cf. Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 1998*, p. 74, et *Les Finances des Pouvoirs locaux en 1999*, p. 70 ; une explication de ce phénomène réside davantage dans les théories économiques de la décision politique au sujet desquelles un aperçu peut être trouvé dans MEUNIER (1992 : 43-67) et dans BAYENET, FERON, GILBERT et THYS-CLEMENT (2000 : 91-94).

Tableau 5.11.
Evolution des recettes et dépenses de capital

SEC79 – en milliards (a)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Formation brute de capital	40,8	44,4	48,2	70,1	78,2	63,6	59,3	68,3	73,8	-
Total dépenses de capital	44,6	47,1	52,9	73,3	81,7	67,0	63,9	73,1	78,7	-
SEC95 – en milliards	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Formation brute de capital	44,9	49,1	54,7	73,1	81,4	66,2	61,6	63,9	66,0	84,9
Total dépenses de capital	47,4	49,0	56,7	79,9	86,8	67,1	64,8	67,5	71,9	90,1
Transferts en capital reçus	15,5	17,3	16,4	19,6	22,8	25,2	23,9	26,7	25,9	25,7
Couverture des dépenses par les transferts en capital – en %	32,7	35,3	28,9	24,5	26,3	37,6	36,9	39,6	36,0	28,5
SEC95 -en % du PIB	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Formation brute de capital	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,9
Total dépenses de capital	0,7	0,7	0,8	1,1	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0
Transferts en capital reçus	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Source : Comptes nationaux ; calculs personnels.

(a) Les données SEC79 ne sont pas exprimées en % du PIB car la différence par rapport à la série SEC95 est minime.

Le Tableau 5.11. permet d'observer que les dépenses en capital (et particulièrement la formation brute de capital) connaissent une évolution cyclique dont les pointes correspondent au cycle électoral, ce qui confirme les observations de Dexia évoquées précédemment.

Les transferts en capital reçus par les pouvoirs locaux ne suivent pas la même évolution et restent constants en % du PIB : les dépenses de capital seront plus largement couvertes par ces transferts lorsque leur niveau est bas que lorsqu'il est élevé. Le fait que les augmentations des dépenses en capital liées au « cycle électoral » ne soient pas suivies par une progression parallèle des transferts en capital reçus contribue à la détérioration des soldes budgétaires des pouvoirs locaux.

6. LA CONTRIBUTION DES POUVOIRS LOCAUX A LA REDUCTION DU TAUX D'ENDETTEMENT

6.1. Le concept de « taux d'endettement »

Le taux d'endettement rapporte la dette publique au PIB. La dette publique doit être comprise comme la valeur nominale de tous les engagements bruts en cours à la fin de l'année du secteur « Administrations publiques », à l'exception des engagements dont les actifs financiers correspondants sont détenus par le secteur « Administrations publiques »³⁸.

Le concept retenu est donc celui de dette publique brute consolidée : si les actifs financiers détenus par les administrations publiques ne peuvent être déduits (ce qui correspondrait au concept de dette nette), les dettes entre entités du secteur « Administrations publiques » (par exemple de la sécurité sociale sur l'Etat) ne sont pas prises en compte (concept de consolidation).

³⁸ Règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, J.O.C.E. n° L332/7 du 31 décembre 1993.

Outre la réduction du besoin net de financement alimentant la dette ³⁹, deux pistes pouvaient être poursuivies pour réduire la dette publique « Maastricht » :

- réduire le stock de dette par des recettes extra-budgétaires (par exemple des recettes provenant de la cession d'actifs) ;
- augmenter la consolidation des actifs financiers au sein du secteur « Administrations publiques ».

Ces deux pistes ont été intensivement utilisées par la Belgique en 1995-1997 et les pouvoirs locaux y ont singulièrement contribué.

6.2. Objectifs et réalisations

Le Tableau 6.1. donne l'évolution de la dette publique brute consolidée pour le secteur « Administrations publiques ».

Tableau 6.1.
Evolution de la dette publique brute consolidée et de ses principaux composants
(en milliards BEF)

	Dette brute (a)	Actifs financiers (a)		Dette publique brute consolidée (a)	Idem En % PIB (a)	Dette publique brute consolidée des pouvoirs locaux (b)	Idem en % de la dette publique brute consolidée des Adm. Publ. (b)
		Total	Détenus par des Administra- tions publiques				
1990	8 633,5	934,1	97,1	8 510,4	129,1	567,8	6,7%
1991	9 192,3	1 039,4	116,7	9 033,6	130,7	504,7	5,6%
1992	9 794,8	1 060,1	136,8	9 605,6	132,1	536,0	5,6%
1993	10 548,1	1 134,2	180,2	10 317,5	138,8	586,5	5,7%
1994	10 863,6	1 034,2	115,9	10 695,1	137,2	608,4	5,7%
1995	11 123,1	927,6	149,4	10 930,7	134,5	594,8	5,4%
1996	11 192,7	1 016,4	253,5	10 869,6	130,9	587,2	5,4%
1997	11 318,8	1 021,7	339,9	10 929,0	125,4	556,4	5,1%
1998	11 255,9	1 036,0	335,5	10 872,7	119,6	560,9	5,2%
1999	11 295,7	1 059,0	323,4	10 913,1	116,1	556,8	5,1%

(a) Source : Banque nationale de Belgique, Bulletin statistique (2000-III).

(b) Source : Banque nationale de Belgique.

Ce Tableau montre que si la dette brute des « Administrations publiques » a connu une croissance nominale jusqu'en 1997 pour diminuer en 1998 et remonter légèrement en 1999, la dette brute consolidée a connu une première baisse nominale en 1996 pour rester, au cours des années suivantes, dans une fourchette de 10 870 à 10 930 milliards BEF.

Cette stabilisation, voire réduction selon les années, de la dette publique brute consolidée maintenait quasiment stable le numérateur du taux d'endettement, la croissance du dénominateur (le PIB) tirant le taux d'endettement vers le bas : la réduction de la dette consolidée exprimée en % du PIB est continue à partir de 1994 et ce à un rythme croissant pour la période 1994-1998.

³⁹ Sur le passage du BNF à l'endettement, voir Cabinet du Ministre du Budget, *Les besoins de financement (optique Maastricht)*, note au Conseil des ministres, B2/ND/36, 14 juillet 1992.

L'importance des actifs consolidés est également croissante, en particulier de 1995 à 1997, avant de se réduire quelque peu. Comparés au total des actifs financiers, leur importance est passée de 16% en 1993 à 25% en 1996 puis à +/- 33% à partir de 1997.

Quant à la dette des pouvoirs locaux, après un sommet en 1994, elle entame une diminution graduelle qui s'accélère soudainement en 1997, année des premières opérations Dexia. D'après la BNB, la dette des pouvoirs locaux a alors connu une grande stabilité nominale. Exprimée en % de la dette publique brute consolidée des « Administrations publiques », la dette des pouvoirs locaux s'est réduite au cours des dernières années.

L'analyse des données fournies par Dexia / crédit communal de Belgique quant à la composition de la dette des pouvoirs locaux (cf. Annexe 3 - ces données comprennent hélas les intercommunales, ce qui rend les comparaisons difficiles) confirme la très nette baisse de la dette nominale totale en 1997, accompagnée d'une forte croissance des actifs (dont l'essentiel a été consolidé).

6.3. Facteurs explicatifs

6.3.1. Les investissements

Comme cela a été vu précédemment ⁴⁰, les dépenses en capital ont eu un impact important sur l'évolution du total des dépenses et du solde de financement au cours de la période sous revue. Le passage d'une capacité de financement à un besoin de financement entre 1992 et 1993, par exemple, peut être attribué au « bond » effectué en 1993 par les dépenses de capital.

Si une partie des investissements sont financés par des subsides en capital venant des autorités supérieures, le Tableau 5.11. a montré que la partie ainsi prise en charge restait stable en % du PIB et ne suivaient pas le « cycle électoral » des investissements.

Tableau 6.2.
Part des investissements des pouvoirs locaux financée par le recours à l'emprunt
(en % du total des investissements)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
%	n.d.	n.d.	61,3	60,4	59,5	58,8	59,5	56,1	58,2	58,2

Source : Dexia / Crédit communal de Belgique, *Les finances des pouvoirs locaux en...*, années 1990 à 1999.

Le pourcentage plus faible en 1997 semble indiquer que des recettes de « Dexia II » (voir point 6.3.2. ci-dessous) aient été mobilisées. Quant au pourcentage, il reste stable mais s'applique à un volume d'investissement plus important.

6.3.2. La mise en bourse du Crédit Communal de Belgique - les opérations Dexia

En 1996, dans le cadre de l'alliance entre le Crédit communal de Belgique et le Crédit local de France, le « Holding communal » (regroupant les communes et les provinces actionnaires du CCB) a mis en bourse une première tranche de 34,5% des actions du Crédit communal / Dexia Belgium. En avril 1997, le Holding Communal a décidé la vente d'une tranche supplémentaire, à savoir 15,5% des actions de Dexia Belgium ⁴¹.

⁴⁰ Voir aussi le tableau figurant en annexe 2.

⁴¹ Voir notamment Dexia, *Les finances des pouvoirs locaux en 1997*, p. 82 ; *Publi Contact* n° 19 de juillet 1996 ; *Crédit Communal News* (23 août 1996, 13 septembre 1996, 25 octobre 1996) ainsi que la presse des jours précédant et suivant l'Assemblée général du CCB du 14 octobre 1996.

Comme cela a été évoqué précédemment, la crainte des Gouvernements fédéral et régionaux était que le produit de ces mises en bourse (et en particulier de la première) n'ait des répercussions négatives sur le BNF. De plus, affecter ce produit à la réduction de la dette permettait, d'une part, de concourir à l'objectif de réduction du taux d'endettement et, d'autre part, de réduire les charges d'intérêt des communes ⁴², ce qui, ensuite, contribuait à réduire le BNF des communes.

Les autorités fédérales et régionales se sont donc activement mobilisées pour mener cette opération à bien, recourant à des circulaires mais également à des interventions politiques directes ⁴³. De plus, le produit de « Dexia I » affecté au remboursement d'emprunts en cours n'a pas donné lieu à la demande d'indemnités de remploi de la part du Crédit communal.

Le Tableau 6.3. présente les principaux résultats obtenus ; ainsi, plus de 96% du produit de l'opération « Dexia I » a été affecté à la réduction de la dette. Le moins bon résultat obtenu avec « Dexia II » peut s'expliquer par plusieurs facteurs : conditions moins intéressantes pour le remboursement anticipé d'emprunts ; réduction déjà substantielle de la dette de certaines communes ; davantage de latitude accordée par les autorités de tutelle ; souhait d'affecter les moyens à d'autres objectifs (caisse de pensions communales, ...) ; etc.

Tableau 6.3.
Affectation du produit de la vente d'actions CCB/Dexia en 1997
(en milliards BEF)

Année	Montant obtenu par les pouvoirs locaux	Affectation à la réduction de l'endettement au 31/12/1997
Début 1997 (« Dexia I »)	32,7	31,4
Août 1997 (« Dexia II »)	21,0	3,1
Total	53,7	34,5

Source :Crédit communal de Belgique, *Les finances des pouvoirs locaux en 1997*, p. 82 ; les 10 milliards obtenus en 2000 (« Dexia III ») ne sont pas évoqués ici.

6.3.4. La consolidation des actifs financiers ⁴⁴

Les produits des ventes de titres Dexia ont permis, d'une part, de réduire l'endettement et, d'autre part, d'augmenter les actifs financiers et donc les possibilités de placement.

Les pouvoirs locaux ⁴⁵ étant précédemment soumis au précompte mobilier (Pr.M.) sur leurs placements, ils ont eu recours à grande échelle à des placements en SICAV, évitant ainsi le Pr. M. en toute légalité. Par contre, la légalité de ces placements a été contestée par la Cour des

⁴² Cet aspect ne sera pas davantage détaillé dans la présente étude ; signalons simplement que Dexia / Crédit communal de Belgique estimait à 1% la marge budgétaire dégagée par les diminutions attendues de charges d'intérêt découlant de la réduction de l'endettement lié aux opérations «Dexia I» et »Dexia II ». Nous n'évoquerons pas non plus l'impact des dividendes ordinaires de Dexia perçus par les pouvoirs locaux comme actionnaires et qui s'élèvent en 2000 à 2,5% des recettes ordinaires contre 0,0% en 1990 (Dexia, 2000 : 63).

⁴³ Les trois Régions ont adopté des circulaires généralement très contraignantes en la matière (p. ex. circulaire de la Région wallonne du 10 octobre 1996, circulaire de la Région flamande du 18 octobre 1996) ; les Ministres fédéraux des Finances et du Budget se sont également adressés aux mandataires locaux de leurs partis respectifs ; voir aussi le communiqué de presse du Ministre des Finances du 25-09-1996.

⁴⁴ Les aspects relatifs au pouvoir fédéral, aux Communautés et aux Régions sont davantage détaillés dans Husson et Steylaers (1999)

⁴⁵ Cela vaut également pour les Communautés et les Régions.

Comptes, en particulier dans le cas des provinces ⁴⁶. Or, de tels placements ne permettaient aucune consolidation de la dette publique, pas plus que les dépôts auprès du Crédit communal ou d'aucune autre banque.

Fin 1995, les Communautés, Régions, Commissions communautaires et organismes publics ou d'intérêt public qui en dépendent ont été exonérées du précompte mobilier « uniquement en ce qui concerne les titres de la dette publique de l'Etat et les titres de la dette des Communautés et Régions » ⁴⁷. Cette exonération n'est cependant offerte qu'aux institutions qui appartiennent au secteur « Administrations publiques » au sens du SEC, afin de permettre la consolidation.

En 1996, l'exonération a été étendue aux provinces, Communes et CPAS, ainsi qu'aux organismes publics ou d'intérêt public qui en dépendent ⁴⁸.

En résumé, ces dispositions permettaient aux pouvoirs locaux appartenant au secteur « Administrations publiques » ⁴⁹ de voir exonéré de précompte mobilier les revenus provenant des titres de la dette de l'Etat, des Communautés et des Régions ou de prêts au Trésor non représentés par des titres au porteur ⁵⁰.

Tableau 6.4.
Placements des communes en titres publics permettant une consolidation
(en milliards BEF)

	31 déc. 1995	31 déc. 1996	31 déc. 1997	31 déc. 1998	31 déc. 1999
Placements des communes en titres de la dette publique	0	11	57	40	17

Source : Crédit Communal, *les finances des pouvoirs locaux en...*, années 1996 à 1999

L'augmentation des placements en titres de la dette publique entre 1996 et 1997 dépasse largement la partie du produit des opérations « Dexia I » et « Dexia II » qui n'a pas été affectée au remboursement anticipé de la dette. Cela signifie que d'autres actifs financiers des pouvoirs locaux ont été convertis en titres de la dette publique afin de permettre la consolidation.

Si une contribution de 57 milliards au plan de réduction de la dette de 10% de PIB entre 1993 et 1997 est appréciable, l'ampleur de cet effort peut être comparé à celui fourni par les autres secteurs.

⁴⁶ Cour des Comptes, 152^{ème} Cahier d'observations, 7^{ème} Cahier d'observations adressé au Parlement wallon, doc. PW 92 (1995-1996) – N° 1. La Cour des comptes exerce un contrôle sur les Provinces mais pas sur les communes.

⁴⁷ Article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 décembre 1995 modifiant l'arrêté royal du 26 mai 1994 relatif à la perception et à la bonification du précompte mobilier conformément au chapitre 1^{er} de la loi du 6 août 1993 relative aux opérations sur certaines valeurs mobilières, M.B., 23 déc. 1995.

⁴⁸ Arrêté royal du 11 décembre 1996 modifiant, en matière de précompte immobilier, l'AR/CIR 92 et l'arrêté royal du 26 mai 1994 relatif à la perception et à la bonification du précompte mobilier conformément au chapitre 1^{er} de la loi du 6 août 1993 relative aux opérations sur certaines valeurs mobilières, M.B., 14 déc. 1996.

⁴⁹ Les intercommunales économiques étaient par exemple exclues de cette exonération – cf. liste du Tableau 1.1.

⁵⁰ Cette disposition visait à permettre que des institutions participent à la consolidation par le canal d'un dépôt dans ses livres par l'intermédiaire d'un versement sur son compte auprès du caissier de l'Etat (Banque nationale de Belgique).

Tableau 6.5.
Actifs consolidables et degré de consolidation
au sein du secteur « Administrations publiques »
(en milliards BEF)

	1993	1994	1995	1996	1997
Actifs consolidables (en milliards)(a)					
Pouvoir fédéral	307	187	40	106	71
Communautés et Régions	21	19	22	17	24
Pouvoirs locaux	97	105	129	131	167
Sécurité sociale	291	310	337	344	362
Degré de consolidation (actifs consolidés en % des actifs consolidables)					
Pouvoir fédéral	30%	18%	40%	92%	88%
Communautés et Régions	0%	0%	64%	71%	100%
Pouvoirs locaux	6%	7%	4%	13%	48%
Sécurité sociale	64%	66%	71%	78%	89%

Source : Husson et Steylaers (1999), sur base des données de la BNB.

(a) Tous les actifs ne sont pas nécessairement consolidables tels les arriérés de cotisations sociales, prêts hypothécaires accordés par l'Office national des pensions, etc.

Le degré de consolidation obtenu par les pouvoirs locaux est de loin inférieur à celui obtenu par les autres entités. Le réel effort des pouvoirs locaux doit être apprécié en tenant compte des éléments suivants :

- le degré de consolidation supérieur obtenu par d'autres secteurs peut parfois s'expliquer par un cadre réglementaire a priori plus favorable à la consolidation⁵¹ ;
- la forte participation des Communautés et Régions s'explique par la priorité accordée à ces opérations de consolidation par les Ministres des Finances et du Budget des Gouvernements fédéral, communautaires et régionaux réunis au sein de la Conférence Interministérielle des Finances et du Budget ;
- par contre, le mécanisme étant incitatif et non pas contraignant, il s'agissait de sensibiliser et de coordonner les placements de 589 communes, ce qui requiert beaucoup d'énergie, et cela d'autant plus que les communes et CPAS les plus petits peuvent avoir des montants très faibles à placer, alors que le Trésor n'était guère intéressé par des montants inférieurs à 10 millions.

7. PERSPECTIVES

Le présent article porte essentiellement sur les années qui ont précédé l'entrée de la Belgique dans les « pays euro ». Une série d'éléments ont ainsi été mis en évidence (cycle électoral, tendance croissante des dépenses, etc.). Comment vont-ils se comporter dans les années à venir ?

Les engagements européens pris au travers des récents programmes de stabilité ont été rapidement évoqués.

⁵¹ La loi du 16 mars 1954 (M.B. 24 mars 1954) relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public prévoyait certaines dispositions quant aux placements de certains organismes. Celles-ci étaient cependant relativement peu respectées et, au niveau fédéral, des mesures spécifiques ont du être prises, au premier rangs desquelles l'Arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques (M.B. 18 décembre 1997). A ce sujet, voir Husson et Steylaers (1999).

A court terme, le résultat attendu de la part des pouvoirs locaux -à savoir une capacité de financement de 0,15% de PIB pour 2000 et 2001- risque de ne pas être atteint spontanément, comme l'a signalé la Section « Besoins de financement » du Conseil Supérieur des Finances, qui s'inquiète de « la détérioration du solde courant des Pouvoirs locaux et la reprise de leur endettement » et considère « qu'il y a là une dégradation structurelle potentielle de la situation financière des Pouvoirs locaux »⁵².

A moyen terme, d'après les *Perspectives économiques* du Bureau fédéral du Plan, la situation se détériorerait singulièrement à partir de 2004, année où s'additionnerait l'augmentation des dépenses d'investissement liées au « cycle électoral » et la tendance lourde d'augmentation des dépenses courantes évoquée précédemment. De plus, dans ses *Perspectives*, le Bureau fédéral du Plan travaille à *politique inchangée*⁵³.

8. SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

La volonté de voir la Belgique participer à la première vague de pays passant à la monnaie unique nécessitait de satisfaire aux conditions édictées par le Traité de Maastricht (1992), parmi lesquelles des normes en matière de déficit (besoin net de financement) et de taux d'endettement auxquelles notre pays était loin de satisfaire à l'époque.

La Belgique s'est donc engagée dans un programme de convergence devant lui permettre de satisfaire à ces critères ; la contribution des Communautés, des Régions et des pouvoirs locaux a fait l'objet d'accords (le plus souvent d'accords de coopération) en matière de soldes budgétaires, au sein desquels une importance croissante a été accordée aux pouvoirs locaux.

En matière de Besoin net de financement, pour la période 1993-1997, le sous-secteur « pouvoirs locaux » a contribué à une amélioration du BNF située entre 0,3% du PIB (SEC79) et 0,4% du PIB (SEC95). Ce solde budgétaire a été obtenu à la fois par une augmentation des recettes (la croissance des recettes compensant les moindres transferts reçus des autorités supérieures) et par une diminution des dépenses (la réduction des dépenses en capital et celle des charges d'intérêt étant supérieures à la croissance des dépenses courantes). La part des dépenses de « minimex » non couvertes par l'intervention de l'Etat a également représenté une lourde charge tant pour les CPAS que pour les communes, qui en couvrent les déficits.

Les investissements des pouvoirs locaux ont contribué à l'augmentation de la dette à long terme à l'approche des échéances électorales tandis que le produit de la mise en bourse du Crédit communal de Belgique a permis de réduire substantiellement la dette en 1997. Cette réduction du taux d'endettement a également été favorisée par le placement d'une partie des actifs financiers des pouvoirs locaux en titres publics, ce qui a permis une consolidation. Au total, la réduction de la dette publique « Maastricht » attribuable aux pouvoirs locaux est de 30 milliards entre 1993 et 1997 alors que pour la même période, la dette l'ensemble du secteur « Administrations publiques » augmentait de 612 milliards⁵⁴.

En conclusion, l'apport des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maastricht a été substantielle pour la période 1993-1997, pour le critère du besoin net de financement comme pour le critère de taux d'endettement.

⁵² *Rapport 2000*, p. 133.

⁵³ Cela n'inclut par exemple pas le coût de la réforme des polices, sauf à considérer celui-ci comme nul pour les Pouvoirs locaux. De même, les conséquences pour les pouvoirs locaux de la future réforme fiscale, de la libéralisation du secteur de l'électricité, etc. ne sont pas prises en compte.

⁵⁴ Cf. Tableau 6.1.

L'importance du cycle électoral sur les finances des pouvoirs locaux doit cependant être souligné. Ainsi, pour les années précédant les prochaines élections locales, le risque existe que l'augmentation des dépenses d'investissement liées à ce cycle électoral ne se conjuguent avec la croissance continue des dépenses ordinaires, ce qui pourrait conduire à une situation déficitaire risquant de devenir préoccupante.

Annexe 1. Abréviations et sigles utilisés

Art.	article
BNB	Banque Nationale de Belgique
BNF	Besoin net de financement
CCB	Crédit communal de Belgique
CNF	capacité nette de financement
CPAS	Centre(s) public(s) d'aide sociale
CRAC	Centre régional d'aide aux communes
CSF	Conseil supérieur des Finances
FSAS	Fonds spécial de l'aide sociale
ICN	Institut des Comptes nationaux
M.B.	Moniteur Belge
OCP	Octrois de crédits et prises de participation
PIB	Produit intérieur brut
Pr. M.	Précompte mobilier
SEC79	Système européen de comptes économiques intégrés 1979
SEC95	Système européen des comptes 1995
SIF	Sociaal Impulsfonds
SNF	Solde net à financer
UE	Union Européenne
UEM	Union Economique et Monétaire

Annexe 2. Eléments déterminant le solde de financement des pouvoirs locaux

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Solde de financement en milliards (SEC79)										
Recettes (para)fiscales	122,9	140,1	151,7	144,1	167,6	193,6	194,5	204,5	200,8	-
Transferts	223,1	236,7	242,0	261,8	277,5	284,9	284,4	286,9	295,5	-
Autres recettes	34,1	35,0	36,9	39,4	40,8	47,1	50,7	49,7	50,6	-
Total des recettes	380,1	411,8	430,6	445,3	485,9	525,6	529,6	541,1	546,9	-
Dépenses courantes	285,2	305,0	323,5	345,2	365,4	383,9	400,2	417,0	434,7	-
Dépenses en capital	44,6	47,1	52,9	73,3	81,7	67,0	63,9	73,1	78,7	-
Dépenses primaires	329,8	352,1	376,4	418,5	447,1	450,9	464,1	490,1	513,4	-
Charges d'intérêt	39,6	39,1	40,1	42,1	40,7	38,6	43,1	38,5	37,5	-
Total des dépenses	369,4	391,2	416,5	460,6	487,8	489,5	507,2	528,6	550,9	-
Solde de financement	10,7	20,6	14,1	-15,3	-1,9	36,1	22,4	12,5	-4,0	-
Solde de financement en % du PIB (SEC79)										
Recettes (para)fiscales	1,9	2,0	2,1	1,9	2,2	2,4	2,3	2,3	2,2	-
Transferts	3,4	3,4	3,3	3,5	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	-
Autres recettes	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	-
Total des recettes	5,8	6,0	6,0	6,0	6,3	6,5	6,4	6,2	6,0	-
Dépenses courantes	4,4	4,4	4,5	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	4,8	-
Dépenses en capital	0,7	0,7	0,7	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9	-
Dépenses primaires	5,0	5,1	5,2	5,7	5,8	5,6	5,6	5,6	5,6	-
Charges d'intérêt	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	-
Total des dépenses	5,6	5,7	5,8	6,2	6,3	6,1	6,1	6,1	6,1	-
Solde de financement	0,2	0,3	0,2	-0,2	-0,0	0,4	0,3	0,1	-0,0	-
Solde de financement en milliards (SEC95)										
Recettes (para)fiscales	126,3	139,5	144,8	147,3	167,8	178,1	186,4	197,0	197,6	214,0
Transferts	242,4	255,6	261,2	276,8	294,3	309,3	309,4	311,7	320,9	335,4
Autres recettes	56,2	60,1	64,3	70,4	73,6	76,8	80,4	81,0	82,3	84,3
Total des recettes	424,8	455,2	470,3	494,6	535,6	564,1	576,2	589,7	600,9	633,7
Dépenses courantes	322,6	344,4	365,4	387,8	409,4	432,1	449,9	463,5	479,6	499,8
Dépenses en capital	47,4	49,0	56,7	79,9	86,8	67,1	64,8	67,5	71,9	90,1
Dépenses primaires	370,0	393,4	422,1	467,7	496,2	499,2	514,7	531,1	551,5	589,9
Charges d'intérêt	41,7	41,7	42,9	44,9	43,6	40,3	44,7	40,5	37,5	37,8
Total des dépenses	411,7	435,1	465,0	512,6	539,8	539,5	559,4	571,6	589,0	627,7
Solde de financement	13,1	20,1	5,3	-18,1	-4,2	24,6	16,8	18,1	11,9	6,0
Solde de financement en % du PIB (SEC95)										
Recettes (para)fiscales	1,9	2,0	2,0	2,0	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3
Transferts	3,7	3,7	3,6	3,7	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5	3,6
Autres recettes	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9
Total des recettes	6,4	6,6	6,5	6,7	6,9	6,9	6,9	6,8	6,6	6,7
Dépenses courantes	4,9	5,0	5,0	5,2	5,3	5,3	5,4	5,3	5,3	5,3
Dépenses en capital	0,7	0,7	0,8	1,1	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0
Dépenses primaires	5,6	5,7	5,8	6,3	6,4	6,1	6,2	6,1	6,1	6,3
Charges d'intérêt	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Total des dépenses	6,2	6,3	6,4	6,9	6,9	6,6	6,7	6,6	6,5	6,7
Solde de financement	0,2	0,3	0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1

Sources : BNB ; comptes nationaux.

Annexe 3.
Endettement entièrement ou partiellement à charge du secteur local (a) (b)
(en milliards BEF)

	Dette pour investisse- ment (1)	Dette pour assainisse- ment (2)	Total de la dette à long terme (3)=(1)+(2)	Total de la dette à court terme (4)	Dette Totale (5)=(3)+(4)	Actifs financiers (6) (c)	Endette- ment net (7)=(5)-(6)
1991	363,9	142,3	506,2	71,6	577,8	114,1	463,7
1992	379,7	142,3	522,0	75,1	597,1	117,4	479,7
1993	397,7	128,2	525,9	74,3	600,2	108,5	491,7
1994	420,8	125,8	546,6	82,9	629,5	113,9	515,6
1995	443,3	116,1	559,4	79,2	638,6	145,3	493,3
1996	449,3	109,5	558,8	76,3	635,1	133,3	496,4
1997	436,5	99,8	536,3	60,3	596,6	168,9	427,7
1998	448,3	102,4	550,7	58,0	608,7	161,9	446,8
1999	459,3	99,3	558,6	69,0	627,6	148,8	478,8

Source : Dexia / Crédit Communal de Belgique, *Les finances des pouvoirs locaux en...*, années 1992 à 1999

- (a) L'endettement partiellement à charge du secteur local (32,6 milliards en 1998, 31,3 milliards en 1999) sur les 608,7 milliards de dette totale sont partiellement à charge du secteur local ; il s'agit essentiellement de prêts d'assainissement et le solde consiste en des prêts accordés dans le cadre des lois d'expansion économique.
- (b) Le secteur local pris en considération ici inclut les intercommunales.
- (c) Non détaillés dans le rapport du CCB – la part d'actifs consolidés n'est donc pas fournie.

BIBLIOGRAPHIE

- BAYENET B., FERON M., GILBERT V. et THYS-CLEMENT F. (2000), *Le fédéralisme budgétaire : mode d'emploi* : Bruxelles : Editions de l'Université Libre de Bruxelles
- Bureau fédéral du plan (2000), *Perspectives économiques 2000-2005*, Bruxelles
- DEXIA / CREDIT COMMUNAL, *Les finances des pouvoirs locaux*, années 1990 à 1999, Bruxelles : Crédit Communal – groupe Dexia
- DEXIA (2000), *Les élections communales 2000, Une approche thématique et statistique des finances locales*, Bruxelles
- Conseil Supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », *Rapport annuel*, années 1992 à 2000.
- Conseil Supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », *Avis*, années 1992 à 1999.
- DARDEN M. et DUMAZY W. (1992), *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles : Labor
- Eurostat (1979), *Système européen de comptes économiques intégrés SEC*, 2^{ème} édition, Luxembourg.
- Eurostat (1996), *Système européen des comptes SEC 1995*, Luxembourg : Office des publications des Communautés européennes
- HUSSON J.F. (2000), « Le Fonds des Communes en Région wallonne : mécanisme de péréquation ou instrument d'orientation des politiques locales ? », *Congrès des Economistes belges de langue française*, Commission 2, Charleroi : CIFOP
- HUSSON J.F. et STEYLAERS J.L. (1999), « Les critères de convergence du traité de Maastricht et la consolidation de la dette publique », *Bulletin de Documentation*, n° 4, juillet-août 1999, Bruxelles : Ministère des Finances
- HUSSON J.F. et STEYLAERS J.L. (1998), «A la recherche d'opportunités nouvelles en matière de gestion de trésorerie régionale et communautaire », *Congrès des Economistes Belges de Langue Française*, Commission 1, Charleroi : CIFOP
- HUSSON J.F. (1997), « Les Accords de Coopération en matière d'objectifs budgétaires », *Bulletin de Documentation*, n° 2 (mars-avril), Bruxelles : Ministère des Finances
- HUSSON J.F. (1990), *La répartition du Fonds des communes : évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne*, mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de licencié et maître en sciences économiques et sociale, Faculté de Sciences Economiques et Sociales, Namur : FUNDP
- MEUNIER B. (1992), *Le management du non-marchand*, Paris : Economica