

27 JANVIER 2005. – CIRCULAIRE RELATIVE A L'ACTUALISATION DU PLAN DE GESTION ET DE SES ANNEXES DANS LE CADRE DE L'AXE 2 DU PLAN TONUS

(M.B. du 10/02/2005, p. 4726)

Aux communes ayant bénéficié d'une aide exceptionnelle dans le cadre de l'axe 2 du Plan Tonus,
Madame, Monsieur le bourgmestre,
Mesdames et Messieurs les échevins,

I. INTRODUCTION

Suite aux travaux de l'Observatoire des Finances réalisés au cours de la 1^{re} année de cette mandature communale, travaux qui avaient fait apparaître différents facteurs de détérioration des finances communales, le Gouvernement wallon a approuvé un plan d'aides exceptionnelles aux communes appelé Plan Tonus.

Ce plan comporte deux axes principaux:

- l'axe 1 qui apporte une aide financière à toutes les communes selon des critères fixés; les montants prévus en crédits directs pour l'axe 1 seraient transférés au fonds des communes lors de la révision du décret;
- l'axe 2 qui permettait aux communes d'obtenir une aide exceptionnelle sous la forme d'un prêt d'aide extraordinaire à long terme au travers du compte CRAC.

La présente circulaire concerne uniquement l'axe 2.

Comme vous le savez, deux appels à candidature furent lancés.

Le 24 janvier 2002, les premières aides exceptionnelles étaient octroyées aux communes ayant répondu au 1^{er} appel (communes de la 1^{re} vague). S'en est suivi une seconde décision octroyant une aide aux communes ayant répondu au 2^e appel (communes de la 2^e vague).

Pour rappel, cette aide était conditionnée à la réalisation d'un plan de gestion. Afin d'aider les communes dans l'élaboration de ce plan de gestion, une note de méthodologie expliquant les dispositions légales a été arrêtée par le Gouvernement wallon en date du 13 juin 2002.

Compte tenu de l'évolution socio-économique et des dispositions légales interférant sur les finances locales, le Gouvernement a décidé d'évaluer et d'actualiser cette note de méthodologie et le plan de gestion individuel, comme il est prévu par le décret 3 juin 2003 tel que modifié. L'actualisation des tableaux de bord conditionnera la libération de l'aide éventuelle 2005.

Il est important de rappeler que le plan de gestion est d'application pendant la durée des prêts, soit 20 ans à partir de la date d'octroi. Ainsi, une commune qui bénéficierait d'une aide exceptionnelle sous forme de prêt d'aide extraordinaire en 2005 devra appliquer son plan de gestion jusque l'exercice 2025.

De même, les projections budgétaires du plan de gestion doivent être adaptées à l'évolution de la vie communale et doivent couvrir cinq exercices budgétaires à partir de l'exercice en cours. Ainsi, en 2005, les projections budgétaires couvrent les années 2005 à 2009.

II. INTERVENTION COMMUNALE

L'intervention communale est fixée définitivement au moment de l'octroi et est au moins égale à 25 % de l'annuité totale due sur base d'un taux de référence fixé par rapport à l'Olo's 3 ans + 25 points de base.

Cependant, le Gouvernement a décidé que l'intervention communale pour les nouveaux prêts sera calculée afin que le taux de référence EURIBOR 1 mois, soit au moins atteint pour l'intervention de la commune, tant que ce taux ne dépasse pas 2,5 %.

III. ACTUALISATION DES PLANS DE GESTION

Les plans de gestion ayant été adoptés par les Conseils communaux et approuvés par le Gouvernement wallon dès 2002, il conviendrait de les revoir, au vu notamment des modifications d'indicateurs de la vie communale repris ci-dessus.

Dans le cadre du budget communal relatif à l'exercice 2005, sera présentée une actualisation du plan de gestion et des annexes.

Cette actualisation mettra en évidence le résultat de l'application des mesures prévues, la décision de prendre des mesures complémentaires s'il échet afin d'atteindre l'objectif fixé d'équilibre à l'exercice propre au plus tard le 31 décembre 2007 et fera apparaître la mise en oeuvre des décisions relatives au plan de gestion (mesures complémentaires éventuelles, problème des entités consolidées,...).

L'actualisation se fera sur base du compte de l'exercice 2003 et de la dernière balance budgétaire connue de l'exercice 2004.

L'actualisation concerne également les entités consolidées, notamment les Centres publics d'Action sociale. Une circulaire spécifique leur sera adressée.

J'insiste pour que des synergies soient rapidement mises en oeuvre entre les différentes entités et la commune (et particulièrement entre le C.P.A.S. et la commune) pour induire des économies d'échelle.

Je rappelle que tout plan de gestion ayant fait l'objet d'une décision conditionnelle doit être représenté au Gouvernement wallon après avis du Comité d'Accompagnement. Il en va de même pour les actualisations des plans de gestion.

Sans pouvoir disposer d'un dossier complet, je me verrai dans l'impossibilité de suivre cette procédure et par conséquent, d'attribuer éventuellement une aide exceptionnelle pour 2005.

L'actualisation des plans de gestion se fera avec le Centre régional d'Aide aux communes, en concertation avec la Direction générale des Pouvoirs locaux et la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, le cas échéant.

IV. SUIVI DES PLANS DE GESTION

Le suivi du plan de gestion sera assuré par le Centre régional d'Aide aux communes, sans préjudice des compétences propres de la Tutelle.

Le Centre pourra requérir l'avis du réviseur, en cas de difficultés majeures.

Le réviseur sera chargé de l'examen approfondi des comptes de la commune et des entités consolidées, cet examen devant permettre de vérifier l'adéquation entre les mesures décidées dans le plan de gestion et les résultats du compte.

V. OBJECTIFS A ATTEINDRE

Les objectifs à atteindre restent identiques.

Je souhaite cependant attirer l'attention des communes afin qu'elles évitent le recours à l'article 2 de l'exercice suivant sauf à le justifier sur base d'éléments objectifs.

Les réserves et/ou provisions constituées doivent permettre de contribuer à atteindre l'objectif fixé; j'attire particulièrement l'attention des autorités communales sur la nécessité d'identifier les réserves et/ou provisions constituées par le passé par les entités consolidées et de déterminer leur utilisation dans le cadre de l'objectif global à atteindre d'équilibre budgétaire et financier.

VI. RESORPTION DES DEFICITS ANNUELS

Le budget 2005 sera analysé par le Centre régional d'Aide aux communes et la Direction générale des Pouvoirs locaux sur base des chiffres du compte 2003 et de la dernière balance budgétaire connue de l'exercice 2004 ainsi que l'état des réserves et provisions éventuelles.

De plus, les recettes et dépenses relatives aux entités consolidées seront mises en évidence clairement.

Dans le cadre de l'actualisation du plan de gestion, les mesures déjà prises devront être identifiées et chiffrées.

Le tableau de bord actualisé sera réalisé par le Centre sur base de coefficients d'évolution actualisés qui tiendront compte de l'évolution socio-économique et des spécificités locales de la vie communale.

VII. NECESSITE D'UNE APPROCHE CONSOLIDEE

Au niveau des budgets communaux, les dépenses de transferts augmentent annuellement de manière importante.

Ainsi, conformément au décret du 3 juin 1993 qui prévoit leur justification, le plan de gestion actualisé sera réalisé selon une approche consolidée et inclura les mesures de gestion des organismes para-communales (Fabriques d'église, C.P.A.S., Zone de Police, para-communales,...).

La Commune s'assurera de l'adoption et de l'application de ces mesures. Celles-ci feront nécessairement apparaître les dispositions induisant des économies d'échelle par suppression des doubles emplois et/ou mise en commun de services ou d'actions.

VIII. MESURES A PRENDRE

Dans le respect de l'autonomie communale, des mesures additionnelles devront, le cas échéant, lors de l'actualisation du plan de gestion, être envisagées afin d'atteindre les objectifs particuliers fixés permettant d'atteindre l'objectif global.

Cependant, en fonction de l'évolution socio-économique et des modifications de certaines dispositions légales, j'attire une particulière attention sur les éléments suivants.

VIII.1. LES FRAIS DE PERSONNEL

L'approche de l'évolution des frais de personnel devant être parfaitement maîtrisée dans le cadre du plan de gestion, il est indispensable que l'évolution de l'effectif par catégorie soit annexée au plan (bilan social depuis 2001).

J'attire l'attention des autorités communales pour que les subventions additionnelles émanant des pouvoirs subsidiés soient affectées prioritairement à la réduction du coût net du personnel.

Par ailleurs, dans le cadre de la convention collective de la fonction publique locale approuvée par le Gouvernement wallon en date du 27 novembre 2003, il est prévu la possibilité pour chaque pouvoir local de conclure des conventions particulières accordant différents avantages salariaux au personnel.

Ces avantages concernent notamment la revalorisation du pécule de vacances au plus tard en 2009 et une augmentation salariale d'1 % selon le niveau de salaires soit au 1^{er} décembre 2004, soit au 1^{er} décembre 2005.

Je ne m'opposerai pas à ce que la balise en matière de personnel intègre les charges dues à l'application de la convention collective à condition que, à l'instar de l'application de la RGB pour les communes sous plan d'assainissement et de gestion, la revalorisation du pécule soit octroyée par tranches.

La formule d'étalement sera soumise à l'avis favorable du Centre.

A contrario, la commune qui accorderait la totalité de la revalorisation ou de manière accélérée devra fournir la preuve que cette décision ne remet pas en cause l'objectif d'équilibre budgétaire et s'engagera à ne pas solliciter l'aide exceptionnelle pour cette revalorisation en mettant en oeuvre, le cas échéant, différentes mesures additionnelles.

J'ajoute aussi que la constitution des fonds de pension des mandataires doit faire l'objet d'un avis du Centre et que les montants prévus doivent être compensés par d'autres mesures. Les montants affectés à ces fonds de pension ne peuvent être financés par l'aide exceptionnelle éventuellement obtenue.

VIII.2. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

L'actualisation du plan de gestion devra notamment mettre en évidence les économies d'échelle induites notamment par la mise en place d'achats groupés.

Les prévisions budgétaires seront évaluées sur base de ces éléments et devront correspondre au maximum à la réalité.

VIII.3. LES DEPENSES DE TRANSFERT

J'insiste à nouveau pour que les autorités communales sollicitent des justifications des dépenses de transfert et vérifient la mise en oeuvre du plan de gestion des différentes entités consolidées. J'insiste aussi pour que les mesures de gestion appliquées dans les communes, si elles sont applicables dans les entités consolidées, y soient mises en oeuvre de manière concomitante.

VIII.4. LES DEPENSES DE DETTE, LES INVESTISSEMENTS ET LE NOUVEL ENDETTEMENT A VENIR Y AFFERENT

La note de méthodologie a appréhendé le niveau d'endettement communal selon 2 ratios. Selon les calculs effectués, des montants annuels d'emprunts par habitant ont été fixés, ces montants permettent les investissements de l'exercice en cours et les investissements reportés des exercices antérieurs.

Au vu des évaluations effectuées, je propose de fixer le montant total des nouveaux emprunts par habitant jusque la fin de cette mandature communale à 250 eur/habitant et 150 eur/habitant, sans tenir compte des investissements des exercices reportés (cf. les balises fixées en matière de ratios d'endettement pp. 10 et 11 de la note de méthodologie du 13 juin 2002).

Par ailleurs, le niveau d'endettement sera apprécié en tenant compte du niveau d'endettement des entités consolidées et des nouveaux investissements de celles-ci.

Une attention particulière sera également apportée aux investissements financés sur fonds propres.

J'invite d'ailleurs les communes concernées à examiner s'il échet avec le Centre des possibilités de remboursement anticipé des aides exceptionnelles. Des précisions vous parviendront ultérieurement.

De plus, lorsque un investissement induira des frais de personnel et de fonctionnement, le projet d'investissement sera accompagné d'un plan de faisabilité financière indiquant que l'objectif d'équilibre budgétaire pour 2006 reste atteint.

VIII.5. POTENTIEL FISCAL

Conformément à l'article 11 du décret du 3 juin 1993 relatif aux principes généraux du plan de gestion des communes à finances obérées, le plan de gestion doit fixer des taux minima de fiscalité.

Dès lors, le Gouvernement a décidé que les taux de 8 % à l'IPP et de 2.500 au PrI sont un minimum afin de bénéficier des aides maximales dans le cadre de l'Axe 2 du Plan Tonus.

Si l'un de ces taux minima n'est pas atteint, l'aide exceptionnelle éventuelle tiendra compte de la perte des recettes dues à l'adoption de taux moins élevés que la moyenne.

De même, si une commune souhaite diminuer le taux des taxes additionnelles à l'IPP et au PrI, l'aide exceptionnelle éventuelle sera diminuée du montant des recettes perdues, voire supprimée.

J'attire aussi l'attention de autorités locales sur la nécessité d'équilibre du service d'enlèvement et de traitements des déchets.

De même, concernant les recettes de prestations, elles seront établies en fonction du coût des services rendus. Il serait intéressant qu'une analyse du coût de service soit effectuée, de manière à prendre les mesures adéquates de révision dudit coût.

VIII.6. GESTION DU PATRIMOINE

Il est indispensable que chaque plan de gestion dresse la liste des biens appartenant à la commune susceptible de dégager des recettes ordinaires et extraordinaires pour la commune. Ce relevé sera accompagné des droits constatés actuels, mais également de mesures (avec leur chronologie) permettant la valorisation de ce patrimoine.

Ces mesures relatives au patrimoine concernent également les entités consolidées citées supra (notamment les C.P.A.S. et les Fabriques d'église).

VIII.7. NON-VALEURS ET LITIGES

Une actualisation de la liste des non-valeurs et des litiges sera effectuée.

J'insiste également que - dans la mesure des possibilités budgétaires - les non-valeurs soient prises en compte lors de l'élaboration des comptes annuels.

IX. DEFICIT DES HOPITAUX

En sa séance du 3 juin 2004, le Gouvernement wallon a adopté une « méthodologie » concernant l'utilisation des aides exceptionnelles obtenues dans le cadre de l'Axe 2 du Plan Tonus. Trois hypothèses ont été envisagées par le Gouvernement:

Si les déficits hospitaliers, jusque l'exercice 2002, ont été pris en charge totalement par les associés, le montant de l'aide sera porté en provision et affecté prioritairement au paiement des déficits futurs. Dans le cas où cette prise en charge totale a été faite sous forme d'avances de trésorerie, l'aide est prioritairement affectée à la reconstruction de trésorerie.

En cas de prise en charge partielle des déficits jusque l'exercice 2002, l'aide est utilisée pour payer le solde des déficits jusqu'au 31 décembre 2002. Le solde est porté en provision afin de faire face au paiement des déficits futurs.

Si les déficits hospitaliers n'ont pas été pris en charge par les associés, l'aide sera exclusivement affectée à la couverture de ces derniers.

Toute autre affectation que celles reprises ci-dessus devra faire l'objet d'une autorisation du Comité d'Accompagnement permanent, sur base d'un rapport du Centre régional d'Aide aux communes.

Je rappelle que doit être inscrit à l'exercice propre du budget communal la quote-part de votre commune dans le déficit prévu pour 2004 au tableau de bord de l'institution hospitalière à laquelle votre commune est affiliée. Il peut être fait appel aux provisions pour dégager un équilibre.

Il en est de même pour le déficit des MR/MRS. J'insiste également pour que le déficit des exercices antérieurs de ces mêmes MR/MRS soient pris en charge par les associés, comme il est précisé dans les décisions du Gouvernement wallon relatives aux plans de gestion des institutions hospitalières.

X. CONCLUSION

Le principe de l'actualisation du plan de gestion doit vous permettre d'atteindre l'objectif d'équilibre au plus tard au 31 décembre 2007, objectif fixé dès la mise en oeuvre de l'axe 2 du Plan Tonus pour le Gouvernement wallon.

Il me semblait nécessaire en cette fin de mandature communale d'attirer votre attention d'autant qu'il s'agit de prendre en compte la nécessité à terme de réduction du montant des aides exceptionnelles.

Il est évident que la Direction générale des Pouvoirs locaux, le Centre régional d'Aide aux communes et la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé sont à votre disposition pour tout renseignement complémentaire et toute aide que vous souhaiterez obtenir dans le cadre de l'élaboration de votre plan de gestion actualisé ou de celui de vos entités consolidées mais aussi de manière générale pour l'élaboration de votre budget pour 2005 et les problèmes rencontrés dans votre gestion quotidienne.

Je vous remercie de l'attention que vous apporterez à la présente et vous prie de croire, Madame, Monsieur le Bourgmestre, Mesdames, Messieurs les Echevins, à l'assurance de mes meilleurs sentiments.

Namur, le 27 janvier 2005.

Le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique,

Ph. COURARD

