

Circ. 002
D

REGION WALLONNE — WALLONISCHE REGION — WAALS GEWEST

MINISTÈRE DE LA REGION WALLONNE

(C - 96/27676)

31 OCTOBRE 1996. — Circulaire relative aux prêts d'aide extraordinaire à long terme dans le cadre du compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées

A Messieurs les gouverneurs de province,
A Mesdames et Messieurs les députés permanents,
A Mesdames et Messieurs les bourgmestres et échevins,

I. - Introduction

Soucieuse de la santé des finances des communes ainsi que de leur équilibre budgétaire, la Région wallonne a mis en place une solution structurelle durable destinée à apporter une aide aux communes en difficultés financières et budgétaires.

Cette solution a consisté à la fois en l'ouverture en 1992 du compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées (en abrégé: "compte C.R.A.C.") auprès du Crédit Communal de Belgique, mais aussi en l'adoption d'une part du décret du 3 juin 1993 relatif aux principes généraux du plan de gestion des communes à finances obérées et d'autre part du décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes (en abrégé: "Centre") chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes à finances obérées et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes de la Région wallonne.

Concrètement, les communes confrontées à un déficit structurel lié aux charges du passé peuvent obtenir un prêt d'aide extraordinaire à long terme dans le cadre de ce compte "C.R.A.C.", moyennant l'adoption par le conseil communal d'un plan de gestion conforme au décret du 3 juin 1993.

L'intervention communale dans les charges de ce type de prêt est fixée définitivement au moment de l'octroi de ce dernier et limitée à la durée de l'emprunt, soit, le plus souvent, vingt ans.

Le taux y appliqué, assimilé au taux offert par le Crédit Communal de Belgique à la Région wallonne dans le cadre de son contrat de caissier, est particulièrement avantageux.

Ce taux d'intérêt initial permet en outre de déterminer le pourcentage du total de l'annuité pris en charge par la commune demanderesse, le solde étant assumé par la Région wallonne.

Ainsi depuis l'ouverture du compte "C.R.A.C." :

- pour un taux > à 9 %, l'intervention communale est fixée à 60 % du total de l'annuité;
- pour un taux compris entre 8 et 9 %, elle est de 65 % du total de l'annuité;
- pour un taux compris entre 7 et 8 %, elle est de 70 % du total de l'annuité;
- pour un taux < à 7 %, elle est de 75 % du total de l'annuité.

Il faut noter que la Région wallonne prend également à sa charge les risques liés à la révision triennale des taux.

La gestion de ces prêts est confiée au Centre qui assure également le suivi des plans de gestion et de leurs réactualisations éventuelles.

Je crois donc utile de définir d'une part les procédures et modalités d'accès à ces prêts d'aide extraordinaire à long terme et d'autre part le contenu du plan de gestion ainsi que les lignes directrices du suivi de ce plan par le Centre.

Il convient par ailleurs de préciser les dispositions applicables en termes de suivi, pour les communes sous plan d'assainissement ayant eu accès au compte "C.R.A.C." lors de son ouverture.

II. - Procédures et modalités d'accès

1. Le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal introduit auprès du Ministre des Affaires intérieures, une demande de prêt d'aide extraordinaire à long terme à assortir d'un plan de gestion pluriannuel.
2. Le Ministre des Affaires intérieures demande un rapport circonstancié sur l'historique et l'évolution budgétaire et financière de la commune à la Direction générale des Pouvoirs locaux.
3. Il charge simultanément le Centre d'assister la commune dans l'élaboration du plan de gestion et dans la détermination du montant du prêt à solliciter. Le montant autorisé du prêt d'aide extraordinaire à long terme correspond au passif des exercices antérieurs, éventuellement majoré, dans des circonstances exceptionnelles, du montant de charges du passé reconnues comme telles.
4. Le collège des bourgmestre et échevins élabore un projet de plan de gestion avec l'aide du Centre. Celui-ci informe la Direction générale des Pouvoirs locaux de l'état d'avancement du dossier.
5. Le plan de gestion et le montant du prêt sollicité sont arrêtés par le conseil communal.
6. Les délibérations du conseil communal relatives au prêt sollicité et au plan de gestion sont soumises au Ministre des Affaires intérieures.
7. Le Ministre des Affaires intérieures demande l'avis du Centre et de la Direction générale des Pouvoirs locaux sur le plan de gestion.
8. Le Ministre des Affaires intérieures soumet, en cas d'intervention financière de la Région, à l'approbation du Gouvernement wallon, le plan de gestion et la demande de prêt dans les délais prévus à l'article 9 du décret du 3 juin 1993. Ces délais sont identiques à ceux prévus par le décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes; les provinces et les intercommunales.
9. Le Ministre des Affaires intérieures informe de la décision du Gouvernement wallon, la commune demanderesse, la députation permanente concernée, la Direction générale des Pouvoirs locaux et le Centre.
10. Le prêt d'aide extraordinaire est libéré en une seule tranche, à la date du premier jour ouvrable du mois qui suit la décision du Gouvernement wallon, moyennant signature par les parties concernées de la convention relative à son octroi. C'est cette date qui sert de référence pour la fixation du taux et donc de l'intervention communale.
11. Le montant du prêt d'aide extraordinaire est inscrit à l'article 000/961/01 de l'exercice propre du service ordinaire du budget pour l'année considérée. Les services de la Direction générale des Pouvoirs locaux peuvent être sollicités afin de préciser les modalités pratiques de cette inscription budgétaire.

III. - Plan de gestion

Dans le respect de l'autonomie communale, le plan de gestion pluriannuel, établi en collaboration avec le Centre, doit être conforme aux principes généraux définis par le décret du 3 juin 1993.

Le plan de gestion doit garantir l'équilibre budgétaire tant à l'exercice propre qu'aux exercices cumulés, tout en tenant compte de l'intervention due par la commune dans les charges totales du prêt d'aide extraordinaire; cet équilibre doit rester acquis lors de l'arrêt des comptes annuels.

Le plan de gestion définit les enveloppes budgétaires par fonction, au sein desquelles tout dépassement de crédit doit être compensé. Il présente les grandes lignes de l'évolution des dépenses de chaque groupe fonctionnel économique.

Outre les mesures concrétisées dans le cadre du budget de l'exercice en cours, le plan de gestion contient également une chronologie de mesures à caractère plus structurel de nature à optimiser la gestion communale et à atteindre les objectifs dégagés par les projections pluriannuelles qui font partie intégrante du plan de gestion approuvé par le conseil communal.

Ces projections, sorte de "tableau de bord", doivent indiquer que la commune est capable de faire face à ses obligations de gestion courante. Elles constituent donc un outil de référence dynamique pour les autorités communales leur permettant de mesurer les implications financières à moyen et à long terme de leurs choix de gestion.

Ces projections sont réactualisées chaque fois que nécessaire pour tenir compte notamment de l'environnement socio-économique de la commune ou de circonstances imprévisibles au moment de l'élaboration du plan initial.

A. Contenu.

Conformément au décret du 3 juin 1993, le plan de gestion couvre une durée d'au moins cinq ans.

En cas de non-réalisation des objectifs budgétaires fixés par le plan de gestion initial, des mesures additionnelles le réactualisant sont définies, en collaboration avec le Centre, lors de l'élaboration des budgets successifs et de leurs modifications.

La procédure d'approbation de ce plan réactualisé est identique à celle prévue au point II de la présente circulaire. Les mesures du plan de gestion visent tant les dépenses (engagements de dépenses et paiements effectués) et les recettes (droits constatés et recouvrements effectués) que les services ordinaire et extraordinaire.

1. Dépenses.

1.1. Personnel.

Le plan de gestion prévoit par année budgétaire les effectifs du personnel statutaire, temporaire, contractuel et engagé dans le cadre des plans de résorption du chômage, en distinguant le personnel subventionné par fonction et le personnel mis à disposition d'organismes tiers. Il définit des orientations en matière de remplacement de personnel, compte tenu de leur impact budgétaire.

Le montant des différentes allocations et indemnités est identifié.

Conformément à la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et régionale, le plan de gestion tient compte de la situation financière et budgétaire de la commune pour l'application des nouvelles dispositions prévues par la révision générale des barèmes.

Outre les perspectives en termes d'effectifs, les projections pluriannuelles intègrent l'impact des évolutions de carrière, de l'octroi de fonctions supérieures et des promotions éventuelles, mais aussi de l'évolution des cotisations de pension et de l'index.

1.2. Fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement n'augmenteront pas de plus de 2 % par rapport au budget initial de l'année précédente, sauf justification probante (exemples : organisation d'élections, coût du service des immondices, etc.).

Les projections pluriannuelles isoleront l'enveloppe totale consacrée aux dépenses de collecte et d'élimination des déchets.

Le plan de gestion énumère des mesures d'utilisation optimale des crédits.

Citons à titre d'exemples : la gestion du portefeuille d'assurances et du parc automobile, les achats groupés pour l'ensemble des services communaux et annexes, une programmation annuelle des achats importants en fonction de la situation de trésorerie, une utilisation rationnelle de l'énergie, de la téléphonie et de l'informatique.

1.3. Transferts.

Le plan de gestion est accompagné de la justification des dépenses de transferts.

Ces justifications doivent faire apparaître que l'intervention communale permet aux organismes subordonnés d'exercer leurs missions légales et réglementaires, sans exclure l'adoption par ces organismes de mesures inspirées de celles mises en œuvre par la commune dans le cadre du plan de gestion.

Dans le souci d'éviter une dispersion des moyens, le développement de synergies et de collaborations sera également recherché. Ceci implique la mise en place par la commune d'une concertation avec ces organismes subordonnés tant pour la fixation des montants de référence et de leur évolution dans les projections pluriannuelles que pour leur adaptation éventuelle dans le cadre des réactualisations du plan de gestion. A cet égard, sont repris en annexe du plan de gestion, tous les actes attestant du respect des procédures de concertation légales.

Le plan de gestion identifie de manière exhaustive les montants des subventions accordées à des associations publiques ou privées ainsi qu'à des personnes physiques.

Les projections tiennent compte des engagements contractuels de la commune avec d'autres niveaux de pouvoir.

1.4. Dette et investissements.

Le plan de gestion fixe le montant annuel des emprunts à charge communale en tenant compte des investissements reportés des exercices antérieurs et des leasings. Ce montant est déterminé en fonction de l'impact futur de cette charge pour le budget communal mais aussi de l'échéance d'emprunts en cours afin de tendre à la stabilisation de la charge de la dette.

Les projections pluriannuelles tiendront compte des simulations fournies par l'organisme bancaire créancier, des dates de révision des taux mais aussi de l'évolution des marchés financiers.

Certains investissements impliquant des dépenses ultérieures en termes de personnel et de fonctionnement, les projections pluriannuelles devront impérativement inclure ces dépenses.

2. Recettes.

Le plan de gestion précise les efforts en matière de recettes globales.

Ceux-ci doivent permettre pour certains services particuliers d'atteindre un objectif de résultat financier déterminé préalablement (équilibre, excédent, déficit maximum admissible) en tenant compte des efforts portant sur les dépenses de ce service.

Dans le même esprit, en ce qui concerne le service des immondices, le montant des récupérations est établi de manière à tendre vers l'équilibre.

Le plan de gestion fixe des taux de fiscalité minima pour les taxes et redevances locales et prévoit des mesures permettant leur perception rapide.

Dans le cadre des politiques qu'elle souhaite mettre en œuvre, la commune s'engage à rechercher toutes les subventions possibles permettant de couvrir tous types de dépenses.

Les projections pluriannuelles sont établies sur base des prévisions d'évolution de l'index, de la situation socio-économique, de la situation démographique, mais aussi des objectifs financiers fixés pour certains services.

2.1. Prestations.

Le plan de gestion prévoit une valorisation optimale de l'ensemble du patrimoine communal. Les produits des droits de locations (exemples : immeubles, terrains, chasses, pêches, salles communales, chapiteaux, matériel, ...) et des interventions des bénéficiaires des services (exemples : crèches, plaines de jeux, garderies, stages, bibliothèques, médiathèques, ...) sont déterminés en tenant compte à la fois de l'objectif financier fixé pour le service concerné et de celui fixé pour l'économie globale du plan. Le cas échéant, la vente de certaines propriétés communales pourra être envisagée.

2.2. Transferts.

Les différentes taxes sont établies de manière à ce que le rendement prévu soit supérieur aux frais occasionnés pour la mise en recouvrement.

Le choix des taxes locales - outre les additionnels à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier - tient compte de l'environnement socio-économique et de ses perspectives d'avenir.

2.3. Dette et trésorerie.

Le plan de gestion reprend la totalité du montant des annuités des emprunts conclus pour compte de tiers (ex. : Régies).

L'octroi par la commune de sa garantie pour des emprunts contractés par des tiers est précédé d'une analyse approfondie du risque encouru au regard de la solvabilité du tiers contractant.

La gestion de la trésorerie courante est effectuée de manière dynamique : que le compte courant soit en situation de crédit ou de débit, l'utilisation des produits les plus performants en termes de coût ou de bénéfice pour la commune est recherchée.

Une situation prévisionnelle de trésorerie est tenue en permanence, elle tient compte de l'ensemble des recettes, des dates de leur perception mais aussi de l'échéancier des paiements à effectuer.

En ce qui concerne la dette d'investissement, le mode de remboursement de chaque prêt à contracter (remboursement constant, dégressif, différé; révision annuelle, triennale, quinquennale; périodicité de l'amortissement et du paiement des intérêts) est étudié en fonction de la situation financière globale de la commune et des conditions des marchés financiers.

Le plan de gestion recherche des synergies dans la gestion de la trésorerie de la commune et des différents organismes subordonnés.

3. Prélèvement et fonds de réserve.

Tout prélèvement de l'ordinaire vers l'extraordinaire ou toute utilisation du fonds de réserve doit être affecté prioritairement au remboursement anticipé de l'emprunt d'aide extraordinaire à long terme, sauf pour des investissements dont le montant est inférieur à 1 million à l'indice 138,01 ou dont l'amortissement est prévu en cinq ans.

B. Suivi du plan de gestion.

1. Le suivi du plan de gestion et de ses réactualisations est assuré par le Centre, conformément au décret du 23 mars 1995, pendant toute la durée du prêt d'aide extraordinaire à long terme et ce, indépendamment de l'exercice de la tutelle au sens du décret du 20 juillet 1989 précité pour lequel les procédures existantes restent inchangées.

2. Afin de lui permettre d'exercer sa mission, les autorités communales communiquent au Centre les documents susceptibles de lui être utiles.

3. Le Centre est associé par la commune aux travaux d'élaboration des budgets successifs, des modifications budgétaires, avant leur présentation au conseil communal.

4. Dès l'approbation par le conseil communal du budget, des modifications budgétaires et des comptes, le Centre établit un rapport, assorti de projections budgétaires, sur la conformité de ces documents avec les objectifs du plan de gestion. Ce rapport est transmis au Ministre des Affaires intérieures qui le communique à la députation permanente concernée et à la Direction générale des Pouvoirs locaux en vue de l'exercice de la tutelle prévu par le décret du 20 juillet 1989 précité.

5. Le Centre veille à la mise en œuvre des mesures de gestion décidées par le plan pour l'exercice en cours et participe à l'examen des mesures à caractère plus structurel envisagées pour les exercices futurs.

Dans ce cadre, le Centre peut être associé par la commune aux réunions de travail organisées avec les organismes subordonnés qui bénéficient d'une intervention financière de la commune.

6. Le Centre vérifie la conformité des projections pluriannuelles - adaptées le cas échéant à l'occasion de l'adoption du budget et de ses modifications - aux objectifs budgétaires et financiers fixés lors de l'octroi du prêt.

7. Le Centre examine sur place périodiquement la situation budgétaire et financière de la commune. La vérification porte notamment sur les dépenses engagées, les droits constatés, les recettes effectuées, tant au service ordinaire qu'au service extraordinaire.

8. Seules des circonstances exceptionnelles dûment justifiées permettent un dépassement de l'enveloppe prévue pour une fonction et ce, pour autant que celui-ci soit compensé intégralement par une augmentation de recettes ou une diminution de dépenses. De même, la commune prend toutes les dispositions utiles pour éviter, de devoir inscrire des crédits de dépenses aux exercices antérieurs.

9. Tout engagement, remplacement, promotion ou octroi d'allocations ou indemnités est subordonné à l'inscription budgétaire préalable du montant correspondant.

Le Centre vérifie la conformité des effectifs du personnel avec la masse budgétaire y relative prévue par le plan. Il informe la Direction générale des Pouvoirs locaux des mouvements programmés par la commune pour l'exercice budgétaire afin que la tutelle puisse apprécier chaque délibération relative au personnel conformément au plan de gestion.

10. Le Centre veille au respect strict des montants prévus pour les dépenses facultatives. Aucun dépassement de crédit n'est autorisé sauf motif exceptionnel et imprévisible.

11. Le Centre examine périodiquement le montant des recettes communales perçues. Il veille à la mise en recouvrement rapide de l'ensemble des taxes et des redevances locales, au suivi de la perception et à la recherche de toutes les voies de récupération avant de porter en "irrécouvrables". De même, il vérifie régulièrement la situation de la trésorerie et l'utilisation des techniques financières les plus performantes.

12. Les périodicités du suivi exercé par le Centre sont établies de commun accord avec les autorités communales. Celles-ci peuvent également solliciter le Ministre des Affaires intérieures afin de fixer des modalités permettant un suivi plus rapproché de leur gestion communale par le Centre.

13. Chargé de veiller au respect des engagements pris par la commune lors de l'élaboration de son plan de gestion - engagements qui ont justifié l'octroi du prêt et l'intervention de la Région dans les charges de celui-ci - le Centre, en cas de carence de l'autorité communale, en informe le Ministre des Affaires intérieures notamment à l'occasion de l'adoption du budget et de ses modifications par le conseil communal.

14. Pour autant que les équilibres budgétaire et financier soient atteints et maintenus, il pourra être procédé à un assouplissement des mesures de gestion à l'issue du premier terme du plan initial (minimum cinq ans).

IV. - Dispositions transitoires

En exécution de l'article 1^{er}, alinéa 2 du décret du 3 juin 1993 précité, les communes ayant eu accès au compte "C.R.A.C." dès son ouverture et soumises à un plan d'assainissement sont dispensées de l'obligation d'établir un plan de gestion lorsqu'elles présentent un budget en équilibre à l'exercice propre; le suivi de ce plan est effectué suivant toutes les dispositions reprises au point B de la présente circulaire.

V. - Dispositions abrogatoires

Sont abrogées, les circulaires ministérielles des 14 janvier 1983, 20 décembre 1984, 30 mars 1988 et 8 septembre 1989 en ce qu'elles concernent les missions de contrôle des plans d'assainissement des communes par des inspecteurs régionaux.

VI. - Dispositions finales

Toute information complémentaire peut être obtenue auprès du Centre régional d'Aide aux Communes, allée du Stade 1, à 5100 Jambes, tél : 081/32 71 11, fax : 081/32 71 91.

Je rappelle que le Centre est également à la disposition de toutes les communes qui le souhaitent pour apporter aide et conseil en matière financière et de gestion de trésorerie.

Je souhaite enfin souligner que la présente circulaire n'affecte en rien pour les communes concernées les procédures de tutelle générale et spéciale prévues par le décret du 20 juillet 1989.

La présente circulaire sera publiée au *Moniteur belge*.

Namur, le 31 octobre 1996.

Le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique,
B. Anselme.

[C - 96/27675]

31 OCTOBRE 1996. — Circulaire relative aux prêts dits "de soudure" octroyés dans le cadre du compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées

A Messieurs les gouverneurs de province,
A Mesdames et Messieurs les députés permanents,
A Mesdames et Messieurs les bourgmestres et échevins,

I. — Introduction

Sur ma proposition, le Gouvernement wallon,

— conscient des difficultés budgétaires que rencontrent certaines communes suite à l'application de la nouvelle comptabilité communale;

— considérant que d'autres situations exceptionnelles peuvent mettre les communes dans l'impossibilité temporaire de faire face à des obligations financières pressantes,

a mis en place dans le cadre du compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées (en abrégé : "compte C.R.A.C."), un mécanisme d'emprunt dit "de soudure" d'une durée maximale de cinq ans, sans intervention financière de la Région wallonne.

Ce prêt dit "de soudure" doit être assorti d'un contrat d'accompagnement.

Ce nouveau service permettra aux communes de faire face à leurs obligations d'équilibre budgétaire sans devoir recourir à un prêt à long terme conditionné par l'adoption d'un plan de gestion au sens du décret du 3 juin 1993.

Le taux appliqué à ce prêt qui est assimilé au taux offert par le Crédit Communal de Belgique à la Région wallonne dans le cadre de son contrat de caissier, est particulièrement avantageux.

Le montant autorisé au prêt dit "de soudure" correspond au passif des exercices antérieurs, majoré éventuellement, dans des circonstances exceptionnelles, du montant de charges du passé reconnues comme telles. Il peut être libéré en une ou plusieurs tranches.

La gestion de ce nouveau produit prêt dit "de soudure" est confiée au Centre régional d'aide aux communes (en abrégé : "Centre") créé par le décret du 23 mars 1995.

Je crois donc utile de définir la procédure d'accès à ces prêts dits "de soudure", le contenu du contrat d'accompagnement et les modalités de suivi de celui-ci par le Centre.

II. - Procédure

1. Le collège des bourgmestre et échevins informe le Ministre des Affaires intérieures de son intention de solliciter un emprunt dit "de soudure".

2. Le Ministre des Affaires intérieures demande un rapport circonstancié sur l'évolution passée de la situation budgétaire et financière de la commune à la Direction générale des Pouvoirs locaux et charge le Centre de l'Instruction de la demande du collège des bourgmestre et échevins.

3. Avec l'aide du Centre, la commune détermine le montant de l'emprunt à solliciter de même que sa durée et établit un contrat d'accompagnement.

4. Le projet de contrat d'accompagnement est soumis à l'approbation du conseil communal.

5. Les délibérations du conseil communal relatives au prêt sollicité et au projet de contrat d'accompagnement sont soumises à l'approbation du Ministre des Affaires intérieures qui dispose d'un délai de quarante jours pour se prononcer, à dater de la réception de l'acte lui soumis. Ce délai peut être prorogé d'une durée maximale de vingt jours.

6. Le Ministre des Affaires intérieures informe la commune, la députation permanente concernée et la Direction générale des Pouvoirs locaux de ses décisions. Il transmet le contrat d'accompagnement signé à la commune. Il charge le Centre de l'exécution et du suivi du contrat d'accompagnement.

7. Le prêt autorisé est mis à la disposition de la commune le premier jour ouvrable du mois qui suit la date exécutoire de l'approbation du contrat d'accompagnement par le Ministre des Affaires intérieures.

8. Le taux d'intérêt applicable est arrêté à la date de la première mise à disposition.

9. Les modalités de remboursement des annuités du prêt - à charge totale de la commune - font l'objet d'une convention entre celle-ci, le Crédit Communal de Belgique et le Centre.

10. Le montant du prêt dit "de soudure" est inscrit à l'article 000/961/01 de l'exercice propre du service ordinaire du budget pour l'année considérée. Les services de la Direction générale des Pouvoirs locaux peuvent être sollicités afin de préciser les modalités pratiques de cette inscription budgétaire.