

## NOTE AU GOUVERNEMENT WALLON

**Objet :**      **Plan Tonus Communal Axe II - Actualisation des plans de gestion**

### **I.      RÉTROACTES**

Le 12 juillet 2001, le Gouvernement wallon approuvait le Plan Tonus Communal en attendant une réforme et un refinancement du Fonds des communes. Ce plan s'articule sur 2 axes d'interventions.

Le **premier axe** concerne les aides financières aux communes selon des critères fixés ; les montants prévus en crédits directs pour cet axe seront transférés au fonds des communes lors de la révision du décret.

Le **second axe** vise, quant à lui, les aides complémentaires via le CRAC sous la forme de prêts d'aide extraordinaire dont 25 % des charges financières au minimum sont prises en charge par les communes.

L'attribution des aides régionales – Tonus axe 2 – était conditionnée par l'établissement et le respect d'un **plan de gestion et de convergence**. Afin d'aider les communes dans l'élaboration de ce plan de gestion, une note de méthodologie expliquant les mesures pratiques 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 décidait, en date du 27 janvier 2005 d'évaluer et d'actualiser les plans de gestion individuels. Cette **actualisation** devait mettre en évidence le résultat de l'application des mesures prévues, l'impact d'éléments nouveaux intervenus entretemps, la décision de prendre des mesures complémentaires nécessaires afin d'atteindre l'objectif fixé d'équilibre à l'exercice propre au plus tard au 31 décembre 2007.

La Déclaration de Politique Régionale prévoit qu'en l'absence de révision du fonds des communes, des aides dégressives seront accordées de 2007 à 2010 dans le cadre du plan Tonus aux communes éligibles (voir liste en annexe).

## **II. EVALUATION DE LA PÉRIODE 2001-2005**

Le Plan Tonus Axe II a été mis en œuvre pour les communes connaissant des difficultés de financement ou des déficits chroniques d'ordre structurel. Ce plan concerne les quatre grandes villes wallonnes (Charleroi, Liège, Mons et Namur) ainsi que les communes qui ont formulé la demande d'une aide exceptionnelle du deuxième axe.

Lors de la première vague de l'opération Tonus II, en 2001, 53 demandes d'aides ont été introduites. Lors de la deuxième vague, en 2002, 56 demandes d'aides ont été introduites. Au total, les interventions ont été octroyées à 61 communes.

Les aides octroyées sont des prêts d'une durée de 20 ans dont les charges (amortissements et intérêts) sont couvertes par la Région et la Commune. Les charges communales relatives à ces aides sont fixées au minimum à 25 % de l'annuité totale qui serait due pour un tel prêt sur base du taux de référence Olo's 3 ans + 25 points de base (pb) et sont à supporter durant l'ensemble de la période du prêt.

Depuis 2005, l'intervention communale pour les nouveaux prêts est 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 %. Ce mode de calcul porte les interventions communales à près de 40 % de l'annuité totale.

Afin de déterminer les aides régionales à attribuer, le Gouvernement a proposé différents principes de base.

### **A. Les critères**

#### **Principe 1: critère d'éligibilité**

Les communes dont le déficit à l'exercice propre est supérieur à 500 francs belges par habitant pouvaient bénéficier des aides régionales du Plan Tonus axe II.

#### **Principe 2: fixation d'un montant plafond**

Chaque année et proportionnellement à l'enveloppe allouée par le Gouvernement, un montant plafond d'aide maximale est déterminé.

#### **Principe 3: prise en considération des redressements**

Le Gouvernement a pris en considération les redressements constituant, soit des pertes potentielles de recettes, soit des dépenses latentes. En matière de recettes, le redressement pris en compte est le report du 173x à concurrence de 95 % (additionnels) et pour les dépenses, les non-valeurs sur droits constatés ont été prises en considération.

Les redressements relatifs aux charges de pensions et aux déficits hospitaliers ont fait l'objet d'une analyse complémentaire.

#### **Principe 4: base d'intervention**

Pour 2001, l'intervention est basée soit sur la couverture du déficit à l'exercice global après opérations d'ajustement au 31 décembre 2001, soit sur la couverture du déficit à l'exercice propre au 31 décembre 2001. Le montant de l'intervention plafonnée (en vertu du principe 2) est déterminé par le déficit le plus élevé des deux.

Pour 2002 et 2003, l'exercice propre constitue la base d'intervention assortie du double plafond (voir principe 2).

Pour les exercices 2004 à 2006, la procédure d'inscription budgétaire des aides régionales stipulait que les communes pouvaient inscrire un montant prévisionnel d'aide équivalent soit au montant du déficit dégagé par l'exercice proprement dit du budget, soit au montant du déficit prévu pour l'exercice au tableau de bord, actualisé le cas échéant, accompagnant le plan de gestion approuvé de la commune - en tout état de cause, il y avait lieu d'inscrire le montant le plus faible qui ne peut dépasser l'aide octroyée antérieurement.

#### **Principe 5: dépôt d'un plan de gestion**

Un plan de gestion, ainsi que son respect, est une condition nécessaire à l'attribution des aides régionales. Il délimite la politique communale en termes d'engagement de personnel et d'investissements et doit tenir compte d'une politique fiscale adéquate.

Cette dernière exigence d'une politique fiscale adéquate fut complétée en 2005 par la fixation de taux minima : 8% à l'impôt des personnes physiques et 2.500 au précompte immobilier. Si l'un des taux n'est pas atteint, l'aide exceptionnelle éventuelle tient alors compte des pertes de recettes dues à l'adoption de taux moins élevés.

#### **Principe 6: allocation des aides sous forme d'avances**

L'aide régionale accordée annuellement aux communes est allouée sous la forme d'une avance à concurrence de 80 % du montant annuel, les 20 % restants devant être versés et éventuellement révisés à la hausse ou à la baisse à la clôture du compte, avalisé par un reviseur. Dès 2003, l'avance a été fixée à 70 % du montant annuels.

### **B. Le plan de gestion**

- doit, par des mesures structurelles et conjoncturelles, permettre d'atteindre l'équilibre tant à l'exercice propre qu'à l'exercice global dans les meilleurs délais et, initialement, au plus tard en 2006. Conformément à la circulaire du 27 janvier 2005, l'objectif d'équilibre à l'exercice propre devra être atteint au plus tard le 31 décembre 2007.
- est élaboré par le collège en collaboration avec le Crac et le réviseur;
- est adopté par le conseil communal et soumis à l'approbation du Gouvernement wallon;
- devait être établi au plus tard pour le 15 juin 2002 et les mesures contenues seront mises en œuvre immédiatement;
- est applicable pendant toute la durée du prêt, soit 20 ans, et les obligations d'équilibre restent identiques;
- est adaptable en fonction des conditions socio-économiques à venir;
- s'applique aux communes, CPAS, asbl para-communales, régies et autres entités dépendant de la commune;
- fait l'objet d'une évaluation continue, notamment lors de l'adoption des budgets, des modifications budgétaires, l'adoption des comptes ou à l'occasion de tout événement ayant une incidence significative sur les finances de la commune.

Les principales mesures de la résorption proposée dans la note de méthodologie sont traduites en termes de balises dont les principales sont :

- stabilisation des frais de personnel nets au minimum à leur niveau de 2001 (compte) à franc constant, soit une croissance annuelle maximale de 2%.

- stabilisation des dépenses nettes de fonctionnement, au minimum à leur niveau de 2001 (compte), à franc courant, soit une croissance annuelle nulle;
- diminution ou suppression des dépenses de transfert non obligatoires et/ou indispensables;
- l'encours de la dette communale part propre rapportée aux recettes ordinaires nettes devant tendre à 125 % et les charges financières nettes rapportées aux recettes ordinaires devant tendre à 17,5 %;
- limitation des investissements à venir à 75 ou 125 € par habitant.

### C. Synthèse des aides octroyées entre 2001 et 2005

**61 communes**

Le tableau ci-dessous présente les aides octroyées entre 2001 et 2005 aux communes dans le cadre de l'axe II du plan Tonus ainsi que les aides octroyées dans le cadre des plans Tonus-Pensions et Tonus-Hôpitaux, sur une enveloppe totale de 710 millions.

		<b>Nombre de communes</b>	<b>Montant total</b>
Tonus 2001	Avance	26	37.667.002
	Solde	11	6.326.541
Tonus 2001 **		2	4.214.190
Tonus 2002	Avance	55	91.269.816
	Solde	15	9.497.895
Tonus 2003	Avance	45	66.894.521
	Solde	13	13.859.777
Tonus 2004	Avance	33	48.259.238
	Solde	11	10.150.695
Tonus 2005	Avance	29	35.470.675
<b>Total Tonus Axe II</b>		<b>61</b>	<b>323.574.045</b>
Pension		16	202.967.380
Hôpital*		63	159.061.553
<b>Total général</b>		<b>98 communes + 3 provinces</b>	<b>685.602.978</b>

\* Dont les provinces du Hainaut, Luxembourg et Namur.

\*\* Ces aides ont été octroyées à Charleroi et Liège dans l'attente des plans Pension et Hôpital.

On notera qu'entre 2002 et 2005, un nombre décroissant de communes ont sollicité et obtenu des aides, pour des montants également dégressifs.

Parmi les éléments qui ont influencé positivement ou négativement les finances communales, on citera:

- des variables endogènes telles que une meilleure gestion de la fiscalité locale, le renforcement des synergies avec le CPAS par des fusions de services, des achats groupés, une coordination de trésorerie, la diminution de certaines dépenses de fonctionnement, la suppression de dépenses facultatives, ...
- des variables exogènes favorables : un refinancement via le plan Tonus Axe 1, la dotation IPP Luxembourg, la reprise des ventes de bois, les compensations régionales suite aux réformes du PrI, l'augmentation et l'indexation des points APE, le maintien du plan communal pour l'emploi, les subsides pour des conseillers en Aménagement du territoire, les titres services, des taux d'intérêt bas, ...

Mais également, le plan Tonus Pension et le plan Tonus Hôpitaux.

- des variables exogènes défavorables : le coût de l'application progressive des conventions sectorielles (RGB, pécule de vacances et 1 % de revalorisation), le coût des produits pétroliers, le plein effet de la réforme fiscale, ...

En janvier 2005, deux nouvelles circulaires ont été publiées :

- la première, invitait les communes à rembourser au moins 25 % du solde du (des) prêt(s), lorsque leurs comptes révélaient une nette amélioration de la situation financière.
- la seconde, demandait aux communes de réaliser une évaluation et une actualisation de leur plan de gestion.

### III. REMBOURSEMENT ANTICIPÉ

**23 communes**

La circulaire du 27 janvier 2005 relative au remboursement anticipé d'une partie des prêts octroyés au travers du compte CRAC dans le cadre de l'axe 2 du Plan Tonus (M.B. du 10/02/2005, p. 4725) invitait les communes dont le boni du compte budgétaire était supérieur au solde au 31 décembre de l'exercice de l'ensemble des prêts d'aide extraordinaire obtenus, à rembourser au moins 25 % du solde du prêt.

Parmi les 61 communes ayant bénéficié d'aides Tonus Axe II, 23 se sont inscrites dans ce processus de remboursement partiel ou intégral des aides octroyées.

	<b>Remboursement (Situation 2007)</b>
Andenne	25 %
Beauraing	25 %
Bertrix*	25 %
Bouillon	100 %
Boussu	75 %
Châtelet	100 %
Clavier	50 %
Durbuy	25 %
Fosses-la-Ville	25 %
Gembloux	50 %
Grâce-Hollogne	100 %
Habay	100 %
Herstal	50 %
Houffalize*	25 %
Lobbès*	100 %
Marche-en-Famenne*	25 %
Meix-devant-Virton	100 %
Paliseul	100 %
Pont-à-Celles	25 %
Quaregnon*	25 %
Sombreffe	100 %
Thuin	30 %
Tintigny	100 %

\* Remboursement inscrit au budget 2007 mais non encore effectués au 30 juin 2007

Conformément à la circulaire du 27 janvier 2005, les communes ayant procédé au remboursement partiel des aides sont toujours sous plan de gestion, toutefois, celui-ci est sensiblement assoupli :

- augmentation de la capacité à effectuer des investissements sur fonds propres pour des biens amortissables en dix ans ou pour un montant maximum 75.000 € à l'indice 138,01 (soit pour 2007, 105.015 €);
- au-delà de cette limite, tout prélèvement de l'ordinaire vers l'extraordinaire ou toute utilisation du fonds de réserve devra être affecté prioritairement au remboursement anticipé des aides Tonus axe II ;
- réduction de l'intervention communale dans les charges de prêts à hauteur de 50 % de l'intervention communale;
- recours au droit d'évocation limité au maintien de l'équilibre budgétaire à l'exercice propre et aux exercices cumulés.

Le CRAC et la DGPL poursuivront leur collaboration avec les communes qui n'ont pas remboursé intégralement les aides :

- afin de veiller au respect du principe d'équilibre à l'exercice propre (pour rappel, le plan de gestion est d'application pour toute la durée des prêts octroyés, soit 20 ans) ;
- afin de contrôler régulièrement la capacité de ces communes à poursuivre le processus de remboursement anticipé des aides.

C'est pourquoi, sur proposition du Comité d'accompagnement réuni ce 18 juillet 2007, il est proposé au Gouvernement wallon de ne pas statuer sur les actualisations des plans de gestion des communes ayant procédé au remboursement total ou partiel de manière des aides Tonus Axe II.

#### **IV. ACTUALISATION DES PLANS DE GESTION**

**38 communes**

La circulaire du 27 janvier 2005 relative à 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) imposait aux communes ayant bénéficié d'une aide exceptionnelle dans le cadre de l'axe 2 du Plan Tonus de réaliser une actualisation du plan de gestion.

Cette actualisation doit mettre en évidence le résultat de l'application des mesures prévues, l'impact d'éléments nouveaux intervenus entretemps, la décision de prendre des mesures complémentaires nécessaires afin d'atteindre l'objectif fixé d'équilibre à l'exercice propre au plus tard le 31 décembre 2007 et doit faire apparaître la mise en œuvre des décisions relatives au plan de gestion (mesures complémentaires éventuelles, problème des entités consolidées,...).

En séance du 22 décembre 2005, le Gouvernement décidait d'octroyer les avances sur les aides exceptionnelles 2005 aux communes éligibles de la première et seconde vague du Plan Tonus 2 communal et qui répondaient aux critères d'attribution, la liquidation du solde était conditionnée à l'actualisation des plans de gestion des communes, sur base du rapport du réviseur.

**V. AVIS DU COMITÉ D'ACCOMAGNEMENT**

Voir PV du comité d'accompagnement du 18 juillet 2007 en annexe.

**VI. RÉFÉRENCES LÉGALES**

Décret du 25 mars 1995 modifié le 26 juin 1997 portant création du Centre Régional d'Aide aux Communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne.

Décret du 3 juin 1993 relatif aux principes généraux des plans de gestion (Article L3311-1 à L3313-3 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation).

Arrêté du Gouvernement wallon du 31 octobre 1996 définissant les règles d'établissement, de contrôle et de suivi d'un plan de gestion.

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

Circulaire du 10 mai 1999 relative au suivi des communes émergeant au CRAC – Dépenses de personnel.

Note de méthodologie du 13 juin 2002 relative au plan de gestion dans le cadre de l'axe 2 du plan Tonus.

Circulaire du 27 janvier 2005 relative à l'actualisation du plan de gestion et de ses annexes dans le cadre de l'axe 2 du Plan Tonus.

Circulaire du 27 janvier 2005 relative aux budgets pour l'exercice 2005 des Centres publics d'Action sociale.

Circulaire du 27 janvier 2005 relative au remboursement anticipé d'une partie des prêts octroyés au travers du compte CRAC dans le cadre de l'axe 2 du Plan Tonus.

Convention du 30 juillet 1992 entre la Région wallonne et Dexia Banque relative au Compte régional pour l'assainissement des communes et notamment son avenant n° 9.

**VII. IMPACT BUDGETAIRE**

Néant.

**VIII. AVIS DE L'INSPECTION DES FINANCES**

Non requis.

**IX. ACCORD DU MINISTRE DU BUDGET**

Non requis.

**X. INCIDENCE FONCTION PUBLIQUE**

Néant.

#### **XI. ACCORD DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Non requis.

#### **XII. INCIDENCE EMPLOI**

Néant.

#### **XIII. INCIDENCE SUR LES CHARGES ADMINISTRATIVES**

Néant.

#### **XIV. PROPOSITION DE DÉCISIONS**

Le Gouvernement wallon marque son accord sur les principes contenus dans la présente note :

- Les communes ayant remboursé intégralement et de manière anticipée les aides Tonus Axe II : Bouillon, Châtelet, Grâce-Hollogne, Habay, Meix-devant-Virton, Paliseul, Sombreffe et Tintigny ne relèvent plus de l'Axe II du Plan Tonus.
- Les communes ayant procédé au remboursement partiel des aides : Andenne, Beauraing, Bertrix, Boussu, Clavier, Durbuy, Fosses-la-Ville, Gembloux, Herstal, Houffalize, Lobbes, Marche-en-Famenne, Pont-à-Celles, Quaregnon et Thuin sont toujours sous plan de gestion, toutefois, celui-ci est assoupli. Ces communes sont dispensées de présenter une actualisation de leur plan de gestion.

Le CRAC et la DGPL poursuivront leur collaboration avec les communes qui n'ont pas remboursé intégralement les aides :

- o afin de veiller au respect du principe d'équilibre à l'exercice propre (pour rappel, le plan de gestion est d'application pour toute la durée des prêts octroyés, soit 20 ans) ;
- o afin de contrôler régulièrement la capacité de ces communes à poursuivre le processus de remboursement anticipé des aides.
- Le Gouvernement wallon attire l'attention des autorités communales sur la nécessité de poursuivre leur collaboration avec le CRAC et la DGPL jusqu'à la dernière échéance des prêts d'aide extraordinaire octroyés ou jusqu'à un remboursement anticipé total de ces aides. Ceci implique le maintien :
  - d'un plan de gestion pour toute la durée des emprunts
  - et l'exigence d'un équilibre budgétaire à l'exercice propre.
- Pour les communes n'ayant pas atteint l'équilibre budgétaire à l'exercice propre en 2006, le Gouvernement wallon les invite à actualiser le tableau de bord du plan de gestion de manière à présenter un budget 2007 à l'équilibre à l'exercice propre lors de la dernière modification budgétaire notamment en intégrant de nouvelles mesures de gestion.

Ce tableau de bord devra être présenté pour le 30 septembre au plus tard.

Il s'agit des communes suivantes : Ath, Chapelle-lez-Herlaimont, Charleroi, Colfontaine, Doische, Dour, Estinnes, Flémalle, Florenville, Frameries, Havelange,



Honnelles, La Louvière, Liège, Mons, Morlanwelz, Namur, Péruwelz, Quiévrain,  
Sambreville, Tellin, Tournai, Tubize.

Le Gouvernement charge le Ministre des Affaires intérieures de l'exécution de la présente  
décision.

Philippe COURARD