

Le pilotage macro-budgétaire des finances locales

## Le modèle belge de concertation budgétaire

Jean-François Husson  
Secrétaire général du CIFO-P; EUROPA; ULg

Bruxelles, 25 juin 2008



## Le contexte

## Le contexte belge

- Contraintes budgétaires nationales
  - Obligation d'équilibre du service ordinaire
- Processus de transferts de compétences aux Communautés et aux Régions + autonomie
  - Loi spéciale de financement du 16 janvier 1989
- Traité de Maastricht
  - Répartition des efforts pour le déficit (BdF) et la dette -> pouvoirs locaux à la marge / à la rescousse.

## Les outils et les acteurs

## Les outils

- Normes de l'autorité supérieure et tutelle
  - Pouvoirs subordonnés  
mais autonomie communale
- Coordination des politiques budgétaires
  - Fédéralisme budgétaire  
mais contraintes européennes

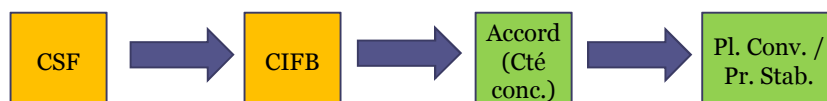
## Les normes de l'autorité supérieure et la tutelle

- Obligation d'équilibre du service ordinaire
- Règle du tiers boni
- Procédures de tutelle (budget, compte, taxes, cadre, emprunt,...)
- Décisions GW (travaux subsidiés,...)
- Plans de gestion

-> approche micro, pas macro

## La coordination des politiques budgétaires - en général

- Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances + encadrement du pouvoir d'emprunt
- Comité de concertation et Conférence Interministérielle des Finances et du Budget
- Accords (de coopération) et convention
- Plan de convergence -> programme de stabilité



## La coordination des politiques budgétaires - spécificités des PL

*« Contrairement aux autres pouvoirs tels que les Communautés et les Régions, les pouvoirs locaux ne sont liés, en ce qui concerne leurs soldes budgétaires, par aucun engagement découlant de la Loi spéciale de financement des communautés et des régions ou par le Programme de stabilité. Les Régions, autorité de tutelle, se sont toutefois engagées dans la Convention de décembre 2000, à les inciter à réaliser les objectifs budgétaires du Programme de stabilité 2001-2005. Dans ce contexte, l'article 4 de la Convention de décembre 2000 (128) a été (re)confirmé et renforcé récemment par l'introduction d'un système de monitoring de l'évolution budgétaire. Les ministres du budget des régions sont en effet tenus d'informer le ministre du budget fédéral du mode et du niveau d'exécution dudit article 4. » (Rapport CSF, 2002)*

## Le CSF (1)

- La Section « Besoins de Financement des Pouvoirs Publics » du Conseil Supérieur des Finances
- Section instituée par art. 49 (« Des emprunts ») de la LSF de 1989
- 12 membres « en raison de leur compétence particulière et de leur expérience dans le domaine financier et économique » :
  - 6 représentants les entités fédérées (RBC, RW, CF, C et R Fl.)
  - 6 autres (dont repr. Min. Fin. et 3 BNB)
  - parité linguistique.

## Le CSF (2)

- Avis (en fait rapport) annuel sur les besoins de financement des pouvoirs publics.
- Peut d'initiative ou à la demande du Min. Fin. remettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'une entité fédérée « *en fonction de la nécessité de ne pas porter atteinte à l'union économique et à l'unité monétaire, et d'éviter toute perturbation des équilibres monétaires internes et externes ainsi qu'une détérioration structurelle des besoins de financement.* »

## Le CSF (3)

- Dans les rapports annuels, place variable :
  - Chapitre spécifique, notamment depuis 2000
  - Impact du « cycle électoral »
- Intérêt « international »
  - UE, FMI (2000- )
- Projet d'une section sur les transferts fiscaux aux PL (non concrétisé) et rapport sur le sujet (2007)

## Le Comité de concertation

- Art. 31 de la LRI du 9 août 1980
  - § 1. Il est créé un Comité de concertation, composé dans le respect de la parité linguistique :
    - 1) du Gouvernement représenté par le Premier Ministre et cinq de ses membres désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres;
    - 2) de l'Exécutif flamand représenté par son Président et un de ses membres;
    - 3) de l'Exécutif de la Communauté française représenté par son Président;
    - 4) de l'Exécutif régional wallon représenté par son Président;
    - 5) de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale représenté par son Président et un de ses membres appartenant à l'autre groupe linguistique.
- P. ex. concertation annuelle sur la politique fiscale (art. 8 LSF)

## La CIFB

- Conférence Interministérielle des Finances et du Budget -> relève du Comité de concertation (pas de compétence propre)
- Ministres fédéraux, régionaux et communautaires des finances et du budget (2 Fed., RW, CF, RBC, Cté et R. Fl., CG).
- Instrument informel mais non négligeable de coordination : préparation des accords de coopération puis conventions, en amont du comité de concertation.

## Accord de coopération ?

- Art. 92bis de la LSRI du 8 août 1980 :
  - « § 1. L'Etat, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. »
  - Ratification par décret ou par la loi.

## Plutôt accord / convention

- En fait des accords ou conventions car pas de ratification parlementaire.
- Porte sur les soldes budgétaires et d'autres questions liées (dette, trésorerie + questions méthodologiques).
- Reposent pour l'essentiel sur Rapports CSF (objectifs, méthodo,...).

## Programme de stabilité

- Plan de convergence  
puis
- Programme de stabilité
  - Concertation de plus en plus développée pour rencontrer les objectifs européens puis intégrer les objectifs spécifiques (faire face au coût du vieillissement).
  - Précise objectifs pour entités I et II et leurs composantes (dont pouvoirs locaux).



## Les accords et conventions Les rapports du CSF

### Accord (de coopération) de 1994

- 1993-1996; découle du plan de convergence (1992) visant à rencontrer les critères de Maastricht
- Adopté en Comité de concertation après CIFB
- Accords et notes méthodologiques + engagements sur soldes budgétaires (découlant du rapport CSF)
- Considéré comme + strict que SEC :
  - limitation d'un besoin net de financement (excluant, p. ex., les octrois de crédits et prises de participation) dans le cadre du SEC
  - stabilisation de la dette par rapport aux recettes dans le cadre du CSF.
- Pas de mention pouvoirs locaux (mais impact >0)

## Accord de coopération de 1996 (1)

- Suite du rapport annuel CSF de 1996 qui préconisait un BNF ramené à 2,8% en 1997 et une réduction de la dette de 10 points de PIB sur 1993-1997 (réduction à un *rythme satisfaisant*).
- Intérêt pour pouvoirs locaux vu :
  - mise en bourse CCB et opération Dexia (34 Mld BEF = 0,85 Mld EUR)
  - capacité nette de financement de 20 Mlds BEF (0,5 Mld EUR) en 1995

## Accord de coopération de 1996 (2)

- Couvre 1996-1999
- Objectifs
  - pour C&R en Mlds BEF, selon approche CSF, et globalement en % PIB
  - pour PL en % PIB (0,0% sauf 0,1% en 1996) : nouv.
  - pour entité II en % PIB (intégré dans plan conv. 1996)
- Engagement des entités fédérées
- Risques : opération CCB / Dexia
  - si dépenses courantes ou d'investissement : ! BNF
  - si réduction dette : pas impact BNF et réduction D

## Accord de coopération de 1996 (3)

- Importance de la dette (publique, brute, consolidée), notamment PL :
  - «*Les Régions, autorités 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*».
  - Impact : 0,4% PIB
  - Circulaire (quasi) contraignante des 3 Régions

## Accord de coopération de 1999

- Porte sur les années 2000 à 2002 :
  - «*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* ».

## Convention du 15 décembre 2000

- Couvre la période 2001-2005 :
  - « Les régions inciteront le plus possible les pouvoirs locaux à réaliser les objectifs budgétaires du Programme de stabilité 2001-2005, qui tiennent compte du **cycle électoral**, reflétés dans les soldes des pouvoirs locaux. Les régions inciteront également les pouvoirs locaux à affecter prioritairement tout revenu extraordinaire provenant de la vente d'**actifs financiers**, (...) à la réduction de leur endettement ou à l'affecter de manière à ce que leur solde de financement, exprimé conformément à la définition SEC95, en soit grevé le moins possible ».
- Objectif : capacité de financement de 0,2% du PIB pour 2001-2003 et de 0,1% du PIB pour 2004-2005.

## Convention du 15 déc. 2000 (2)

- Soldes budgétaires -> solde de financement
- Adaptés en comité de concertation 22/09/2003 et 16/12/2003
- Convention d'octobre 2005

## Rapport CSF 2002

- *« le respect du résultat imparti aux pouvoirs locaux est l'un des points critiques du programme de stabilité. Divers indicateurs soulignent qu'à politique inchangée la situation financière des pouvoirs locaux connaîtra probablement une détérioration structurelle à moyen terme, qui se manifesterait à partir de 2004, par une dégradation du solde courant des pouvoirs locaux. Les pouvoirs locaux devront faire face, dans un avenir proche, à d'importants défis financiers, qui influenceront leurs recettes à la baisse et leurs dépenses à la hausse. C'est pourquoi l'autorité de tutelle doit veiller à ce que l'élargissement de l'ensemble de tâches aille de pair avec une augmentation correspondante des moyens. A l'instar de ce qu'a fait le pouvoir fédéral lors de la création du Fonds de vieillissement, les communes feraient bien de constituer aussitôt que possible des réserves (constituées notamment de recettes non récurrentes) destinées au financement des pensions futures en alimentant les fonds de pension locaux, ce qu'elles n'ont fait jusqu'à présent que dans une mesure insuffisante. »*

## Rapport CSF 2003

- *« Etant donné la grande interdépendance qui existe entre les administrations locales et les administrations régionales, il est souhaitable de pouvoir apprécier les évolutions budgétaires de ces entités sur une base régionale consolidée. La section a formulé une demande en ce sens à l'ICN (...) »*

## Rapport CSF 2004

- Objectifs : soldes de financement 2005-2010 pour entités fédérées (critère neutralité intertemporelle)
- Accord de coopération 2006-2010 indispensable
- « *La Section recommande de plus que les différentes régions restent vigilantes par rapport à l'évolution des dépenses des administrations locales sur lesquelles elles exercent un pouvoir de tutelle.* »

## Rapport CSF 2004 (2)

- « *Les données statistiques afférentes à la dette Maastricht des administrations locales ont été revues dans le cadre des travaux entrepris pour répondre aux demandes de données plus détaillées sur la dette publique en provenance d'Eurostat (...)* »

## Rapport CSF 2007 (1)

- « La progression des dépenses en capital s'élève à 0,3% du PIB et correspond au cycle électoral traditionnel où une augmentation particulière des dépenses se manifeste au cours de l'année des élections communales et au cours de l'année qui précède. Les effets du cycle électoral sont mis en lumière en calculant l'écart des dépenses effectives, exprimées en % du PIB, par rapport à leur tendance de longue période. En tenant compte de ces écarts les dépenses en capital sont tendanciellement stables à prix constants, en % du PIB tendanciel, à 0,8% de PIB. »

## Rapport CSF 2007 (2)

- « la transmission rapide de données exhaustives et cohérentes nécessaires à l'élaboration du compte des administrations locales reste problématique, ce qui peut occasionner des révisions des comptes de ce sous-secteur. La Section ne peut dès lors que réitérer sa demande d'une centralisation et d'une consolidation cohérente des données par les autorités de tutelle de manière à améliorer la qualité des comptes et à permettre une décomposition régionale de ceux-ci. »

## Rapport CSF 2008

- « Contrairement à 2006, on n'identifie pas en 2007 d'incidence du cycle « politique ou électoral » des dépenses d'investissements des Pouvoirs locaux par rapport à leur trend de long terme »

## Programme de stabilité (2008-2011)

- *« Le gouvernement veut atteindre cet objectif [de 1% de PIB d'excédent structurel en fin de législature - 2011] par un juste équilibre entre la maîtrise des dépenses et la croissance des recettes. En concertation avec les régions et les communautés, il fixera la contribution que chaque niveau de pouvoir, y compris les administrations locales, devra apporter à la réalisation de cet objectif commun. »*
- Objectifs pour les pouvoirs locaux :
  - 2007 : 0,0 % PIB
  - 2008 : 0,1%
  - 2009 : 0,2%
  - 2010 : 0,2%
  - 2011 : 0,1% (année pré-électorale au niveau local...)



## Remarques conclusives

## Remarques conclusives - général

- **Concertation indispensable**
  - tant par rapport aux contraintes européennes
  - que pour faire face au vieillissement « belge »
- **Mécanismes coopératifs instaurés par les lois de réformes institutionnelles (et LSF)**
  - coopérations indispensables
  - mais aussi blocages (vignette autoroutière p.ex.)
- **Aspects politiques**
  - impact de l'asymétrie
  - enjeux politiques autour des mécanismes de financement C&R + soldes budgétaires

## Remarques conclusives - outils

- « Les avis du Conseil Supérieur des Finances et l'accord conclu par les Communautés et Régions au sein du Comité de concertation sont certes importants pour la cohérence budgétaire, mais les premiers n'ont qu'une autorité morale et le second reste un engagement pris librement et rien de plus » (Geens, 1996)
- Mécanisme a cependant bien fonctionné pour la marche vers Maastricht
  - Importance de l'enjeu ?
  - Symétrie politique ?

## Remarques conclusives - résultats

- Mécanisme a plutôt bien fonctionné pour C&R
  - importance du refinancement
- Résultats des pouvoirs locaux
  - importance croissante
  - à l'origine : équilibre en termes SEC
  - depuis : capacité de financement
  - importance de la dette (et des investissements)

## Remarques conclusives - final

- Le système a montré son intérêt et une certaine efficacité.
  - Y avait-il une alternative ?
- Il doit être préservé (et amélioré).
- Quid de l'intégration des pouvoirs locaux autrement que par leurs autorités de tutelle ?

## Orientations bibliographiques

- Rapports de la Section « Besoins de Financement des Pouvoirs Publics » du Conseil Supérieur des Finances (CSF) pour la période considérée.
- Rapports annuels de Dexia : « Les finances locales » et rapports thématiques ultérieurs.
- DESCHAMPS R. (1994), « La coordination des politiques budgétaires des différents niveaux de pouvoir en Belgique fédérale » in *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Namur Presses Universitaires.
- GEENS G. (1996), Le financement des Communautés et des Régions. Besoin d'objectivation, *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, n° 6, pp. 3 à 32, Bruxelles
- HUSSON J.F. (2001), « La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maastricht », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, n° 1.
- HUSSON J.F. (2002), « Les finances communales dans les années '90 : une décennie de répit ? », in de CALLATAY E. (dir.), *La fin du déficit budgétaire, Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles, De Boeck.