

**International Review of Community Development**  
**Revue internationale d'action communautaire**



**La grande misère des communes belges**  
**Sous le 5<sup>e</sup> gouvernement de M. Wilfried Martens**  
**Belgian municipalities in crisis**  
**La gran miseria de las comunas belgas**

Charles-Étienne Lagasse

Number 13 (53), Spring 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034538ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034538ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lagasse, C.-É. (1985). La grande misère des communes belges : sous le 5<sup>e</sup> gouvernement de M. Wilfried Martens. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (13), 69-77.  
<https://doi.org/10.7202/1034538ar>

Article abstract

Belgian municipalities are in the throes of a severe financial crisis since 1981. This situation is, of course, partly related to the general economic crisis but it is also more directly related to the policies of the Belgian government which has continually tried to shift the burden of its own financial difficulties onto the shoulders of the municipalities. The author analyzes the various government measures which have contributed to the deterioration of the financial health of local government. The crisis has now reached the point where some municipalities are unable to pay the salaries of their own employees!

# La grande misère des communes belges

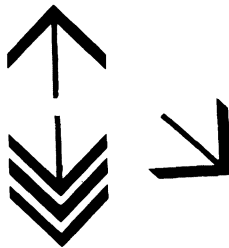
Sous le 5e gouvernement de M. Wilfried Martens

C.-E. Lagasse

Lorsque M. Wilfried Martens forme son cinquième gouvernement en décembre 1981, les finances communales connaissent depuis longtemps déjà de très sérieuses difficultés structurelles. Sur les 596 communes du pays<sup>1</sup>, 519 présentent pour 1982 un budget en déficit et leur malis cumulés atteignent 47 849 milliards de francs belges<sup>2</sup>. Les causes profondes en sont sans doute la crise économique, mais aussi la façon dont les gouvernements successifs ont reporté sur les communes leur propre incapacité à maintenir le déficit du budget de l'État dans des limites raisonnables.

Pour comprendre les mesures décidées depuis lors, il importe de préciser de quelle manière les communes ont, bien malgré elles, fait les frais de la crise des finances de

l'État central, laquelle n'est que l'expression mesurable de celle de l'État belge lui-même.



**Les finances communales avant Martens V**

*Recettes : des promesses non tenues*

Après avoir, au siècle dernier, retiré aux communes un certain nombre d'impôts à son profit, l'État créa en compensation un fonds de

solidarité, baptisé « Fonds des communes », destiné à remplacer les recettes perdues par des dotations annuelles. La loi du 16 mars 1964 prévoit leur répartition entre les communes du pays selon des critères objectifs assez complexes.

Assez rapidement, cependant, l'État refuse de se laisser entraîner par les normes d'accroissement automatique du fonds, lié, en effet, à l'évolution des impôts directs. En 1976, il en transforme le mécanisme d'alimentation dans un sens favorable à ses intérêts<sup>3</sup>.

Malgré ce raboutage, d'autres révisions à la baisse se succèdent encore<sup>4</sup>, au point que fin 1981, les communes sont privées de plus de 100 milliards de francs belges par rapport aux normes de 1964 et de 30 milliards par rapport à celles de 1976.

## 70 Dépenses : des charges accrues

S'il réduit progressivement leurs recettes, l'État ne cesse de mettre à la charge des communes des dépenses obligatoires parfois considérables : *déficit des hôpitaux publics* à partir de 1974<sup>5</sup> avec système de prélèvement d'office sur leur compte au Crédit communal : *paiement d'une moitié du Minimum de moyens de sécurité d'existence* dû aux plus défavorisés (« minime ») ; *couverture du déficit des Centres publics d'aide sociale* (CPAS), dont la nouvelle loi organique de 1976 élargit les missions. À cela s'ajoutent une multitude de services à prêter gratuitement pour le compte de l'État lui-même : contrôle du chômage, milice, service des étrangers, permis de conduire, bourses d'études, passeports, redevances radio-télévision, contrôle de la voirie d'État, inventaire de terrains non bâtis, contrôle fiscal, pensions, élections, police judiciaire, recensements, statistiques diverses, etc.<sup>6</sup>. En 1982, l'on a pu évaluer à 4 milliards de francs belges par an le coût de ces prestations en seules dépenses de personnel<sup>7</sup>.

On y ajoutera pour mémoire, le coût des très nombreuses fusions décidées par le gouvernement en 1975<sup>8</sup>.

### Trésorerie : des retards permanents

C'est l'État qui prélève la plu-

part des impôts pour le compte des communes ; il est en outre le débiteur de leur quote-part dans le Fonds des communes précité, ainsi que de subventions tant au budget ordinaire (pour l'enseignement, par exemple) qu'extraordinaire (investissements). Les montants visés sont donc élevés<sup>9</sup>.

Par le retard persistant (atteignant régulièrement plusieurs années) à verser aux pouvoirs locaux les sommes qui leur reviennent, l'État fait l'économie de milliards de francs en intérêts. Ainsi, en 1980, pour les seuls deux principaux impôts communaux (impôt sur les revenus et précompte immobilier), le retard supplémentaire pour l'année courante portait sur 8 milliards de francs belges, correspondant donc à plus de 800 millions

de francs belges d'intérêts, s'ajoutant aux arriérés des années antérieures.

On signalera qu'en revanche, tout délai dans l'acquittement d'une dette de la part des communes envers l'État est rigoureusement sanctionné d'intérêts moratoires.

### Conséquence : plus de rigueur à tous égards

Coincés dans la tenaille des impératifs contradictoires de l'État, les communes n'ont eu d'autre solution que de freiner leurs activités et leurs investissements au regard de ceux de l'État. Le tableau qui suit illustre clairement la différence entre les taux de croissance des dépenses de l'État et des communes pour les diverses périodes envisagées.

Tableau I  
Croissance des dépenses de l'État et des communes  
(1964-1970-1972-1974-1979)

	Niveau des dépenses globales en 1972 base 100 = 1964 <sup>a</sup>	Niveau des dépenses courantes en 1979 base 100 = 1970	Niveau des dépenses courantes en 1979 base 100 = 1974 <sup>b</sup>	Niveau des investissements en 1979 base 100 = 1974 <sup>b</sup>
ÉTAT	249	346	203	262
COMMUNES	217	306	177	185

<sup>a</sup> : Institut national de statistiques, *Bulletin de statistiques*, 9, 1979, p. 698.

<sup>b</sup> : *Mouvement communal*, 3, 1981, p. 104-105.

De même, un examen qualitatif plus affiné des budgets communaux fait apparaître que la gestion locale est, dans l'ensemble, plus rigoureuse et moins coûteuse à services comparables que celle de l'État.

Comme on peut s'y attendre, le resserrement des dépenses n'a pas permis aux communes d'éviter un alourdissement de la fiscalité. Glo-

balement, de 1976 à 1980, les impôts communaux se sont accrues de 63 % (contre 40 % pour ceux de l'État central), tandis que le Fonds des communes n'augmentait que de 42 % ; chiffres qui, reliés aux précédents, traduisent bien un transfert de l'effort budgétaire de l'État vers les communes. En 1979, se produit un renversement dans la structure des recettes communales : les

taxes locales l'emportent sur le Fonds des communes dans l'ordre des recettes.

Parmi ces taxes, deux « additionnels » se taillent la part du lion, on l'a déjà relevé : l'additionnel au précompte immobilier et l'additionnel à l'impôt sur les personnes physiques (sur les revenus). Ce dernier additionnel, plafonné par la loi au taux de 6 %, atteint son maximum dans un nombre considérable de communes. Le second, qui, de ce fait, reste la seule variable intéressante pour un gestionnaire local, subit une pression à la hausse inconsidérable : en 1978, 11 communes du pays ont franchi la barre des 2200 % ; cinq ans plus tard, elles sont 86 ! Au total, cet impôt à lui seul représente 47 % de la fiscalité communale au début des années quatre-vingt.

Limitation des dépenses et augmentations d'impôts ne suffisent pas pourtant à équilibrer les budgets communaux : les déficits s'aggravent et se multiplient.

Ces phénomènes reflètent une tendance permanente de l'après-guerre : la détérioration du rôle des communes dans les décisions politiques ; de 35 % au sortir de la guerre, la part des budgets communaux dans l'ensemble des budgets publics n'est plus que de 17 % en 1981.

### À Bruxelles : le cataclysme

Quant à Bruxelles, le drame des finances communales s'y est transformé en véritable catastrophe à partir de 1976. À cette époque, le gouvernement décide en effet de substituer aux critères objectifs de répartition du Fonds des communes contenus dans la loi de 1964 une distribution entre les trois régions (Flandre, Bruxelles, Wallonie) sur base de critères tous défavorables à la région centrale du pays<sup>10</sup>. La clé dite des « trois tiers », appliquée d'ailleurs à l'ensemble des crédits régionalisés, commande une affectation entre la Flandre, Bruxelles et la Wallonie pour un tiers sur base de leur superficie, pour un tiers sur base de leur population et pour le dernier tiers sur base du revenu de l'impôt des personnes physiques. Bruxelles, qui est limitée par un carcan administratif à dix-neuf communes et 160 km<sup>2</sup>, qui perd près de 10 000 habitants par an depuis le début des années soixante-dix et dont les contribuables s'enrichissent moins que ceux des autres régions, avait tout à perdre à ce système de paramètres, comme le prouve le tableau ci-dessous.

Sans doute la loi de 1976 attribue-t-elle à la ville de Bruxelles une dotation spéciale équivalant à 4 % du Fonds des communes en raison de ses charges spécifiques de capitale, mais il est clair que cette mission est partagée par l'ensemble des communes de la région centrale du pays, laquelle étant totalement urbanisée, affronte à 100 % les problèmes que connaissent toutes les grandes métropoles<sup>11</sup>.

Appartenant à une région cumulant les fonctions de capitale nationale et internationale, les 19 communes bruxelloises ont à supporter le coût supplémentaire des charges suivantes :

- urbanisme et communications ;

- police (manifestations officielles ou non, ambassades, institutions internationales...);

- enseignement ;

- aide sociale : en raison notamment de la densité exceptionnelle d'immigrés à bas revenus ; la population étrangère est de 25 % en moyenne à Bruxelles, atteignant presque 50 % dans certaines communes ;

- bilinguisme administratif obligatoire et parité linguistique imposée dans les cadres supérieurs des administrations locales depuis 1963, contrairement au volume réel des affaires traitées ;

- immunité fiscale des étrangers privilégiés (diplomates, fonctionnaires européens et de l'OTAN) ;

- « main-morte » due à l'exonération du précompte immobilier sur les immeubles publics (nationaux, étrangers ou internationaux)<sup>12</sup>.

Plusieurs se sont essayés à estimer les coûts de ces missions spécifiques, et les chiffres varient : de 3,6 à 8 milliards de francs belges selon les sources.

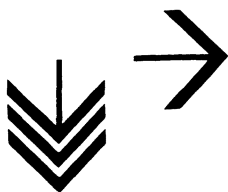
En conséquence, nul ne s'étonnera de l'ampleur des déficits communaux à Bruxelles : en 1979, le déficit moyen par habitant s'élevait à 2338 F pour l'ensemble du pays

**Tableau II**  
**Parts des trois régions dans le Fonds des communes**  
**(système des trois tiers) <sup>a</sup> en %**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>BRUXELLES :</b>	20,36	19,59	14,86	13,33	11,74	9,97	8,28	8,11	8,04	7,97	7,82
<b>FLANDRE :</b>	50,25	51,48	50,80	51,02	51,35	51,90	52,39	52,54	52,58	52,67	52,78
<b>WALLONIE :</b>	29,39	28,93	34,34	35,65	36,90	38,12	39,32	39,35	39,38	39,40	39,43

<sup>a</sup> : La mise en oeuvre de la nouvelle clé de la loi de 1976 s'est faite en cinq ans. À partir de 1981, celle-ci s'est appliquée à 100 %.

72 (2993F/hab. en Wallonie et 1172F/hab. en Flandres) mais à 15245 F/hab. pour les 19 communes bruxelloises.



## Le gouvernement Martens V

L'objectif essentiel du gouvernement Martens V a été, depuis sa constitution fin 1981, le redressement des finances publiques de l'État central. Aucun secteur de la vie sociale n'a échappé à ses mesures. Dans l'ensemble, il s'agissait de réduire la consommation privée comme la consommation publique afin de favoriser les profits des agents économiques et de rééquilibrer la balance commerciale. Les chiffres n'allaient pas tarder à refléter un tel glissement dans l'affectation du revenu national.

Pour procéder aussi radicalement, le gouvernement avait besoin de moyens juridiques que n'offrait pas le mécanisme législatif habituel : il recourut de ce fait à des lois dites « de redressement » accumu-

lant des dispositions législatives hétéroclites, et se fit déléguer pour deux ans environ des « pouvoirs spéciaux »<sup>13</sup>. Ni l'une ni l'autre de ces techniques ne sont bien nouvelles, mais elles frappent par l'ampleur qui leur a été donnée.

Les finances communales, roue de secours habituelle, on l'a vu, des dépannages des budgets de l'État, n'ont bien entendu pas échappé à la sollicitude gouvernementale. Mais cette fois, l'attaque en règle dont elles sont l'objet n'est pas loin de compromettre la viabilité même de l'institution communale.

## L'écrasement du Fonds des communes

Une fois de plus, le gouvernement modifie les règles du jeu : après avoir lié la croissance du Fonds des communes à l'augmentation des impôts (sans en respecter les conséquences automatiques, on l'a noté), il la fait désormais dépendre de l'évolution des dépenses courantes de l'État (exception faite de la charge de la dette publique) au moment précis où il décide le quasi-blocage de ces dernières et où les recettes fiscales en augmentation assez sensible auraient rendu intéressante l'application des normes antérieures<sup>14</sup>.

Le rabotage s'effectue en plusieurs étapes, que ponctuent trois arrêtés de pouvoirs spéciaux<sup>15</sup>. La décélération est sévère ; le taux de croissance annuel du fonds évolue comme suit :

- 1983 : 5,7 % ;
- 1984 : 4 % ;
- 1985 : 2,99 % *en prix courants* ! soit, en réalité, une diminution en prix constants.

On signalera néanmoins deux correctifs obtenus par les parlementaires : une dotation additionnelle de 1,7 milliard en 1983 ainsi que la promesse d'une indemnisation par l'État des retards mis à verser aux communes les impôts perçus pour leur compte par voie de précompte professionnel<sup>16</sup>.

## Les plans d'assainissement

Sous la férule du gouvernement central<sup>17</sup>, les divers pouvoirs de tutelle imposent aux communes en déficit des plans d'assainissement devant aboutir à un équilibre pour l'exercice propre de 1988.

Par là-même, le principe de l'équilibre budgétaire — principe comptable mais aussi principe juridique puisque repris dans l'arrêté de 1945 sur la comptabilité communale<sup>18</sup> — change de nature : l'obligation restée jusqu'ici fort théorique, s'accompagne désormais de celle de recourir à une série de mesures dont certaines sont exceptionnelles.

Ainsi, en vertu de l'A. R. n° 110, les communes en déficit *peuvent* aligner tout ou partie des traitements de leur personnel sur ceux de l'État<sup>19</sup>. Elles peuvent de même réduire les traitements et pensions des membres du personnel et des mandataires, notamment en dérogeant aux dispositions légales en la matière<sup>20</sup>. En revanche, les communes en déficit *doivent* appliquer à leurs enseignants les traitements et allocations du personnel de l'État, appliquer progressivement les normes en vigueur à l'État et supprimer les postes d'enseignants non subsidiés<sup>21</sup>.

Dans le domaine des rémunérations, l'État accorde par ailleurs un coup de pouce supplémentaire en freinant la liaison des rémunérations à l'indice des prix<sup>22</sup>.

Autre conséquence non négligeable : seules les communes ayant adopté un plan d'assainissement se voient ouvrir l'accès à un certain nombre d'emprunts spéciaux (cf. ci-après).

Pour le reste, les communes ont le choix des moyens sous le contrôle d'un « comité d'accompagnement », composé de représentants des pouvoirs de tutelle et des administrateurs municipaux : curieuse évolution vers un contrôle préventif dans un pays soucieux jusqu'alors de l'autonomie de ses pouvoirs

locaux. Ces moyens sont variés : réduction des dépenses, liquidation de certains services, non-remplacement d'agents retraités, revente d'immeubles, étalement dans le temps de la charge de la dette, tarification accrue des services et taxation supplémentaire.

Côté taxes, précisément, le gouvernement fait sauter un verrou de taille affectant la fiscalité sur les revenus.

### *Fiscalité : une curieuse « libération »*

Des deux piliers de la fiscalité communale (additionnels au pré-compte immobilier et à l'impôt sur les revenus), le second était plafonné — on l'a noté — à 6 % de l'impôt d'État.

En supprimant cette limite<sup>23</sup>, sans doute le ministre de l'Intérieur, M. Nothomb, « libère »-t-il, selon son expression, la fiscalité communale. Mais, au fond des choses, il façonne une soupape devant permettre aux administrateurs locaux d'aggraver sous le couvert de leur propre impopularité une pression fiscale voulue en dernier ressort par l'État central. C'est une application de plus du report des déficits, évoqué plus haut.

### *Hôpitaux : on assainit également*

Des plans d'assainissement sont de même imposés aux hôpitaux communaux, visant à résorber leurs déficits en cinq ans. Les déficits de 1982 étaient évalués à 10 milliards de francs belges ; l'objectif devient de les réduire de 30 % en 1983 et de 50 % en 1985<sup>24</sup>.

### *Bruxelles : l'acharnement thérapeutique*

Que les communes et l'agglomération bruxelloises soient en train de mourir, plus personne n'en doute, pas même le ministre de tutelle, M. Hatry, pourtant peu enclin à partager les soucis des municipalités<sup>25</sup>. La grande ques-

tion concerne la date de leur faillite ouverte. En première ligne : les employés communaux, inquiets chaque mois du versement de leurs traitements ; à combien de reprises n'a-t-on pas frôlé la cessation de paiement ? Il est vrai que sur ce point, Bruxelles n'a pas le monopole : les agents de Liège ou de Charleroi en savent quelque chose.

Comme les 589 communes des trois régions du pays, les institutions locales bruxelloises subissent les mesures énumérées ci-avant.

L'indemnisation des charges spécifiques, évaluées, on l'a vu, à plus de 3,6 milliards, a donné lieu à un timide crédit inscrit au budget de la région bruxelloise (0,5 milliard indexé). Aumône similaire pour la « main-morte » : le budget du ministère de l'Intérieur prévoit un crédit d'un peu plus de 300 millions de francs (312 en 1982 ; 335,4 en 1983), à répartir entre les trois régions du pays<sup>26</sup>. Pour le surplus, on encommissionne la question.

Ni l'une ni l'autre de ces gouttes d'eau distillées dans la mer des déficits et de l'endettement bruxellois n'apportent le moindre commencement de solution.

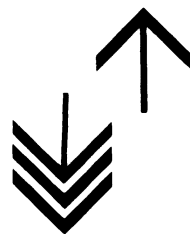
Quant aux plans d'assainissement, ils touchent 18 des 19 communes de la région ainsi que l'agglomération bruxelloise et sont surveillés avec une particulière sévérité. Pour la plupart de ces institutions, ils prévoient le rétablissement de l'équilibre à l'exercice propre (mais sans résoudre la question des malis cumulés) en 1988. Pour certaines d'entre elles, pourtant, cet objectif n'est même pas programmé.

Dans l'immédiat, c'est à des difficultés permanentes de trésorerie que les communes sont confrontées. Aussi voit-on les autorités de la région multiplier sous la pression des édiles communaux, les mesures de sauvetage en catastrophe ; lesquelles n'ont d'autre résultat que de reporter à plus tard la vraie solution et, souvent, que d'aggraver l'endettement. À titre d'illustration, est

reproduite en annexe une liste qui détaille les emprunts d'urgence qui se sont succédé durant la seule période 1981-1984. Il faut savoir qu'il ne s'agit là que des éléments d'une longue chaîne, trouvant son origine dans les années précédentes.

On serait incomplet si l'on ne signalait ici la création du Fonds d'aide au redressement financier des communes, dont la vocation dépasse la seule région bruxelloise. Originellement destiné à consolider et à étaler les dettes des grandes villes, ce fonds peut concerner d'autres villes et communes pour autant que le Conseil des ministres en décide. En tout état de cause, le recours au fonds doit être considéré comme une décision ultime : en signant la convention avec l'État qui leur en ouvre l'accès, les autorités locales acceptent du fait même un véritable carcan administratif et perdent pour au moins deux décennies ce qui leur restait d'autonomie.

Outre les cinq grandes villes (Bruxelles, Liège, Charleroi, Gand et Anvers), une cinquantaine de communes sont déjà candidates. C'est tout dire...



### **Les conséquences des mesures gouvernementales**

Il n'est pas difficile de deviner les conséquences des mesures énumérées ci-avant : blocage des recrutements, alourdissement accé-

- 74 léré de la fiscalité, renchérissement ou réduction des services prestés, étaient dans la logique des plans d'assainissement. Les quelques chiffres qui suivent donneront une idée de l'ampleur du phénomène.

#### *Fiscalité*

Globalement, les communes ont dû lever 13,5 milliards de francs belges d'impôts nouveaux en 1983, soit une augmentation de 20 %, soit encore 1400 francs belges par habitant. En Wallonie, l'augmentation est de 38 % de 1981 à 1983, soit 2400 francs belges par habitant. À Bruxelles, 12 des 19 communes atteignent le taux de 8 % à l'IPP en 1984 ; elles seront 16 en 1985.

#### *Emploi*

Licenciement en 1983 de 2000 chômeurs mis au travail (dont plus de 50 % en Wallonie) et de 500 temporaires. Non-remplacement de nombreux retraités.

#### *Réductions de dépenses*

Une diminution de 21,5 milliards de francs belges en 1983, touchant notamment aux charges d'éclairage public, avec les conséquences sociales que l'on peut imaginer. Les aides sociales dispensées par les CPAS sont bien entendu sévèrement contrôlées.

Les investissements communaux se contractent de 50 % de 1981 à 1983. Pour la seule année de 1983, la réduction représente

20 000 emplois annuels dans la construction.

Et pourtant, cette rigueur aux multiples facettes est doublement vide de sens. D'une part, parce que les communes paient là non le prix de leurs propres erreurs, mais celui de la mauvaise gestion de l'État central. Celui-ci, au nom du droit du plus fort, reporte sur les pouvoirs locaux une part non négligeable de l'impopularité de l'assainissement du budget de l'État.

Que cet État ait été mal géré, personne ne le remet en question : en 1981, le solde brut à financer atteignait la moitié des recettes fiscales et dépassait 17 % du PNB ! La pression fiscale s'était pourtant accrue de 24,3 % du PNB en 1974 à 30 % en 1982. La dette publique frôle les 100 % du PNB<sup>27</sup> !

Rigueur doublement absurde parce que vaine pour de trop nombreuses communes : les prétendus plans d'assainissement n'ont rien résolu pour les grandes villes ni pour les communes bruxelloises.

Au-delà des chiffres, il faut poser un constat plus général sur le sort de l'institution communale elle-même. C'est l'autonomie de celles-ci qui est en effet remise en question.

*Quantitativement* d'abord, l'ensemble des mesures gouvernementales réduit encore davantage le poids des communes dans la vie publique. Pourtant, les études statistiques ont démontré à suffisance l'effet positif des dépenses communales sur l'emploi et sur la qualité de la vie par comparaison avec celles de l'État central. En cette phase de transition vers une société post-industrielle, la voie vers un nouvel équilibre social et politique passe par un accroissement de la puissance d'action de ces pôles d'initiatives que sont les communes, au même titre que les écoles, les entreprises, les mouvements associatifs, etc.

Si l'on compare la Belgique aux autres pays européens sur le ter-

rain de la part des pouvoirs locaux dans les budgets publics, celle-ci se place en queue du peloton. À défaut de chiffres plus récents, ceux de 1972 sont assez éloquents et caractérisent des modèles différents de décentralisation. La part budgétaire des communes et provinces (ou collectivités locales similaires) était de 19,83 % en Belgique, de 20,77 % en France (où pourtant les communes n'ont pas les responsabilités de police qu'ont les communes belges), de 25,36 % en Grande-Bretagne, de 28,8 % aux Pays-Bas, de près de 40 % en Norvège et en Suède, et de 54,32 % au Danemark.

*Qualitativement* ensuite, ce qui précède montre à quel point l'autonomie juridique des communes, pourtant reconnue par la Constitution, est devenue une fiction.

Comités d'accompagnement, plans d'assainissement, mécanismes tatillons de subventionnement s'ajoutent aux tutelles spéciales et à la tutelle générale.

Qu'on songe à cette dernière, permettant à l'autorité supérieure de suspendre et d'annuler *toute décision* des différents organes communaux au nom soit de la légalité, soit de l'« intérêt général ». Le vague de cette notion ouvre la porte à tous les abus, y compris cette trop fréquente perversion du système qui transforme une tutelle à postériori en instrument de contrôle préventif. Être gestionnaire local aujourd'hui, c'est non seulement être privé des moyens financiers de ses responsabilités, c'est aussi attendre quotidiennement les manifestations du bon vouloir des autorités supérieures.

Loin d'avoir apporté une solution au drame des finances communales, le cinquième gouvernement de M. Wilfried Martens aura réussi à faire progresser la centralisation, l'arbitraire du contrôle politique et la paupérisation des grandes villes.

Charles-Étienne Lagasse  
Chargé de cours de droit public  
à l'Institut supérieur de  
formation sociale ainsi qu'à  
l'Institut catholique des hautes  
études commerciales (ICHEC)  
à Bruxelles et conseiller  
communal d'Ixelles (Bruxelles)

---

#### NOTES

- <sup>1</sup> Depuis les fusions survenues à Anvers à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1983, l'on ne compte plus que 589 communes en Belgique.
- <sup>2</sup> Au début novembre 1984, 100 francs belges = 2,13 \$ canadiens.
- <sup>3</sup> Loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, et en particulier les articles 75, 78, 80, 82, 84 et l'A. R. du 16 décembre 1976 instituant un Fonds des communes. L'on passe ainsi d'une base de 16,139 % des impôts directs à 7,65 % de l'ensemble des recettes fiscales.
- <sup>4</sup> Loi-programme de 1978 ; loi du 24 décembre 1980.
- <sup>5</sup> 10 % à charge de la commune qui le gère ; 90 % à charge des communes au prorata de leurs habitants admis aux soins. Antérieurement, l'État prenait lui-même en charge ces déficits.
- <sup>6</sup> On signalera en revanche que lorsque l'État travaille pour le compte des communes, il leur facture des services. C'est ainsi qu'il prélève d'office 3 % sur les additionnels à l'impôt sur les personnes physiques pour frais administratifs (ces additionnels étant d'ailleurs versés avec retard aux communes ; voir ci-après).
- <sup>7</sup> Cf. Rapport Guillaume au nom de la Commission de l'Intérieur de la Chambre, *Doc. Parl.*, Ch. 430 (1982-1983), n° 2. Le chiffre de 8 milliards est cité comme coût global de ces charges en 1984 ; cf. Rapport sur le budget des voies et moyens de 1984, *Doc. Parl.*, Ch. 4.1 (1983-1984), n° 3, p. 197.
- <sup>8</sup> L'aide automatique aux communes fusionnées prévue par la loi du 23 juillet 1971 et représentant plus de 3,5 milliards par an, leur fut retirée par la loi du 5 janvier 1976.
- <sup>9</sup> Le montant global du précompte immobilier (additionnels compris) s'élevait en 1982 à 37,7 milliards de francs belges. Sur cette somme l'État a reversé 28,2 milliards aux communes.
- <sup>10</sup> Art. 78 de la loi du 5 janvier 1976.
- <sup>11</sup> En 1982, la densité de population était de 6149 hab./km<sup>2</sup> dans la région bruxelloise, à comparer avec les 418 hab./km<sup>2</sup> en Flandres et les 191 hab./km<sup>2</sup> en Wallonie.
- <sup>12</sup> Une mesure parmi d'autres : en 1977, la région bruxelloise abritait 41,62 % des seuls bâtiments publics gérés par la Régie des bâtiments de l'État (202,28 ha). Mais il convient d'y ajouter les surfaces des ambassades, des communautés européennes, de l'OTAN...
- <sup>13</sup> Lois du 2 février 1982 et du 6 juillet 1983.
- <sup>14</sup> Cf. A. R. n° 263 du 31 décembre 1983 modifiant la loi du 5 janvier 1976.
- <sup>15</sup> A. R. n° 108 du 17 décembre 1982 fixant le montant du Fonds des communes pour 1983 ; A. R. n° 232 du 22 décembre 1983 fixant le montant pour 1984 ; A. R. n° 263 précité.
- <sup>16</sup> Soit 21 milliards étalés sur cinq ans ; promesse réalisée par l'A. R. n° 202 du 25 juillet 1983.
- <sup>17</sup> A. R. n° 110 du 13 décembre 1982, modifié par l'A. R. n° 145 du 30 décembre 1982.
- <sup>18</sup> Art. 2 de l'arrêté du Régent du 10 février 1945 portant règlement général sur la comptabilité communale.
- <sup>19</sup> Il faut savoir en effet que la différence est de l'ordre de 15 % en faveur du personnel des communes. Le gain potentiel est donc de 15 % sur 113 milliards, soit 17 milliards.



- 76
- <sup>20</sup> A. R. n° 260 du 31 décembre 1983. De plus l'A. R. n° 261 du 31 décembre 1983 permet aux communes d'instaurer dans le cadre d'un plan d'assainissement des congés pour prestations réduites. L'A. R. n° 262 permet aux communes de réduire les traitements liés à des cumuls d'emplois par certains agents.
- <sup>21</sup> Compte tenu d'une charge nette (non subventionnée par l'État) de 14,5 milliards en 1982, le ministre de l'Intérieur en attendait une économie de quelque 5 milliards en 1983.
- <sup>22</sup> Économie pour les communes en 1982 ; 2,7 milliards ; en 1983 : 5 milliards.
- <sup>23</sup> Loi du 11 avril 1983, portant des dispositions fiscales et budgétaires.
- <sup>24</sup> Par une série de textes, le gouvernement modifie l'art. 13 de la Loi sur les hôpitaux, réduit le nombre de communes devant en supporter le déficit et améliore le contrôle de ce déficit par les communes payeuses. Voir l'A. R. du 20 décembre 1982, l'A. R. n° 162 du 30 décembre 1982 équivalent de l'A. R. n° 110 relatif aux plans d'assainissement ; voir aussi les A. R. des 11 avril 1983 et 22 décembre 1983, ainsi que l'A. R. n° 243 du 21 janvier 1984.
- <sup>25</sup> Le ministre de la région bruxelloise exerce la tutelle sur les 18 communes autres que la ville de Bruxelles, et sur l'agglomération, celle-ci étant la communauté urbaine étendant sa compétence sur le territoire des 19 communes. Bruxelles-ville dépend du ministre de l'Intérieur.
- <sup>26</sup> Bruxelles reçoit 49,32 % ; la Wallonie : 25,85 %, et la Flandres 24,83 %.
- <sup>27</sup> Dans le budget de 1985, les seuls *intérêts* de la dette publique représentent 21,1 % du total des dépenses, contre 18,7 % en 1984 et 14,5 % en 1981...

## Les emprunts bruxellois de 1981 à 1984

### 1. *Emprunt de consolidation*

- date : loi du 8 janvier 1981 relative à l'emprunt de consolidation en faveur des pouvoirs subordonnés bruxellois ;
- objectif : consolider le déficit ordinaire des comptes de l'exercice 1979 de l'agglomération et des communes bruxelloises ;
- ministre de la région bruxelloise en fonction : M. A. Degroeve ;
- montant : 5,8 milliards de francs belges ;
- amortissement et intérêts : par un crédit inscrit au budget du ministère de l'Intérieur (art. 43.10) : crédit de 700 millions de francs belges par an, adapté à l'évolution de la dotation bruxelloise.

### 2. *Emprunt de trésorerie*

- date : A. R. n° 43 du 20 avril 1982 autorisant un emprunt permettant aux communes de la région bruxelloise de liquider les traitements de leur personnel et les subsides à leur CPAS ;
- objectif : entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 octobre 1982, les communes bruxelloises ont besoin de 8,6 milliards de francs belges pour payer leur personnel et celui de leur CPAS. Sur ce montant, 4,7 milliards ne sont couverts par aucune recette ;
- ministre : M. A. Demuyter ;
- montant : 4,7 milliards ;
- amortissement et intérêts :
  - a) à titre principal, par la part des communes dans le crédit inscrit au budget du ministère de l'Intérieur pour indemniser de la « main-morte » ;
  - b) pour le surplus, par un crédit inscrit au budget du ministère de la région bruxelloise (art. 63.05) (450 millions en 1982).

### 3. *Emprunt d'assainissement*

- date : loi du 5 juillet 1983 relative à un emprunt d'assainissement en faveur des pouvoirs subordonnés de la région bruxelloise ;
- objectif : permettre aux communes ayant voté un plan d'assainissement de le mener à bien ;
- ministre : M. P. Hatry ;
- montant : 9 milliards maximum ;
- durée : 7 ans ;
- modalités : chaque commune dispose d'un droit de tirage, conditionné par un plan d'assainissement conforme aux directives de la circulaire du 25 janvier 1983 et à l'A.R. n° 110 du 13 décembre 1982 ; présence d'un comité d'accompagnement ;
- amortissement et intérêts : contrairement aux autres emprunts, entièrement à charge des communes elles-mêmes.

### 4. *Emprunt de trésorerie*

- date : 1984 ; loi relative à un emprunt destiné à résoudre les problèmes de trésorerie des pouvoirs locaux et subordonnés de la région bruxelloise ;
- objectif : éviter la cessation de paiement en 1984 et 1985 ;
- ministre : M. P. Hatry ;
- montant : 8,2 milliards ;
- modalités : tirage possible conditionné par un plan d'assainissement ;
- amortissement et intérêts :
  - a) à titre principal : à charge de la dotation spéciale inscrite au budget du ministère de la région bruxelloise pour couvrir les charges spécifiques des communes bruxelloises (Titre I, Section 32, art. 43.02) (soit : 0,5 milliard indexé + 0,1 milliard non indexé de 1984 à 1988) ;
  - b) à titre subsidiaire : par les communes bénéficiaires elles-mêmes à partir de 1985, pour le surplus.