



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe
- Belgique -
Nadine POULET - Christian de VISSCHER

BELGIQUE

Sommaire

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement (et formation) et rémunération

- 1) *Fédéral*
- 2) *Entités fédérées*
- 3) *Collectivités locales*

II-2.3. Organisation du système de carrière

- 1) *Fédéral*
- 2) *Entités fédérées*
- 3) *Collectivités locales*

II-2.4. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Bulgarie.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – Système politique et administratif

Les informations relatives au système politique et administratif des Etats entrant dans le champ de l'étude sont tirées des pages du site de la **Direction des Relations Economiques Extérieures** du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie :

www.dree.org

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- Données géographiques

Superficie : 30 158 km²

Population : 10,3 millions habitants, dont 57 % de néerlandophones et 42 % de francophones

Densité : 338 habitants au km²

Population urbaine : 97 %

Capitale : Bruxelles

- Données économiques

PIB : 270,5 milliards d'euros (données de 2003) , soit 25 830 euros par habitant

Taux de croissance : 2,8 % (1996 – 2001), 0,7 % en 2002, 1% en 2003. Un redressement est prévu en 2004.

Chômage : 7,9 % en 2003

Inflation : 1,7 %

Dette publique / PIB : 106,1 % (donnée de 2001)

Dépenses publiques totales / PIB : 51,4% (données de 2003)

- Données politiques

Le royaume de Belgique est une monarchie constitutionnelle parlementaire. Il est un Etat fédéral depuis 1993 : créé en 1831 sur le modèle des Etats unitaires, la Belgique a entamé en 1970 un processus de fédéralisation, dont les principales étapes ont eu lieu en 1970, 1980, 1988, 1993 et 2001. L'article 1^{er} de la constitution précise en ce sens : « La Belgique est un Etat fédéral, qui se compose de communautés et de régions ». Les communautés répondent à des critères culturels et linguistiques et les régions à des critères socio-économiques.

- Données institutionnelles

Les institutions étatiques sont les suivantes :

- le chef d'Etat qui est un monarque héréditaire
- le gouvernement, avec, à sa tête, le Premier Ministre : ce dernier forme son gouvernement et présente ses ministres au Roi en vue de leur nomination. La constitution impose une parfaite égalité du nombre de ministres francophones et néerlandophones, Premier Ministre éventuellement excepté.
- le Parlement : il est bicaméral. Il se compose de la Chambre des représentants comprenant 150 membres élus au suffrage universel direct pour 4 ans, au scrutin proportionnel, et d'un Sénat, assemblée de 74 membres ; 40 sont élus au suffrage universel direct sur une base régionale, 21 sont élus au second degré (désignés, en leur sein, par les parlements des trois Communautés), 10 sont cooptés par les sénateurs élus ou désignés. Certains membres de la famille royale sont sénateurs de droit (actuellement les trois enfants du Roi).

Les autorités déconcentrées

Le « pouvoir central » est représenté, dans les provinces, par un gouverneur désigné par le Gouvernement régional, sur avis conforme du Conseil des ministres fédéral.

Ce rôle s'exerce, aujourd'hui, à l'égard des Régions pour l'essentiel, de l'Etat fédéral et des Communautés pour les matières qui sont de leurs compétences.

Le gouverneur est également le représentant de la province. Il dirige les services déconcentrés de l'Etat dans la province.

Au niveau communal, le bourgmestre, président du conseil, est nommé par le gouvernement régional en principe au sein du conseil. Bien qu'étant perçus avant tout comme le représentant de la commune elle-même, les bourgmestres revêtent une double qualité : celle d'organe de la commune mais également de représentant de l'Etat et plus précisément du pouvoir central dans la commune (notamment en ce qui concerne l'exécution des lois et du maintien de l'ordre)¹.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Aucune réforme d'envergure n'est actuellement envisagée s'agissant de l'organisation des pouvoirs publics.

¹ DEOM D., « *Fédéralisme et collectivités locales* », Diffusion universitaires CIACO, p.5

I-1.2. Compétences étatiques

- Types d'activités

La répartition des compétences, entre les institutions étatiques, obéit au schéma classique du régime parlementaire. Le monarque ne détient aucun pouvoir propre, tous ses actes nécessitent le contre-seing d'un ministre. Tel est le cas pour la nomination des ministres et des secrétaires fédéraux, de la sanction et de la promulgation de la loi, ou de la dissolution du Parlement. Cependant, il exerce une certaine influence politique, en raison des divisions politiques et linguistiques. Le Premier Ministre détient la réalité du pouvoir exécutif et le Parlement exerce celle du pouvoir législatif. La Chambre des représentants assure le contrôle politique de l'action gouvernementale. Certaines compétences sont exercées exclusivement par la Chambre des représentants (contrôle du gouvernement fédéral, vote du budget et des comptes, motion de défiance constructive), ou par le Sénat : règlement des conflits d'intérêts entre le parlement fédéral et les conseils communautaires et régionaux. Par ailleurs, il est clair que le Sénat est placé en position d'attente ou de dépendance vis-à-vis de l'assemblée qui incarne le mieux la représentation nationale, à savoir la Chambre des représentants (les 150 députés sont élus directs).

Les compétences de l'Etat fédéral sont assez classiques : défense nationale, justice, sécurité sociale, une partie importante de la santé publique et des affaires intérieures,...

- Secteur monopolistique ; Secteur concurrentiel, initiatives privées

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Le processus de « fédéralisation » dans lequel est engagée la Belgique n'étant pas terminé, de nouvelles réformes ne manqueront certainement pas de voir le jour dans les mois ou les années à venir (régionalisation de nouvelles compétences).

I - 2 Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales

- Données géographiques

La Belgique, Etat fédéral depuis 1993, est composée de 6 entités fédérées :

- 3 régions : la région flamande, la région wallonne, la région bruxelloise
- 3 communautés : la communauté flamande, la communauté française et la communauté germanophone.

Ces entités se superposent sur des territoires qui se recoupent largement mais ne coïncident pas tout à fait.

De manière plus précise, 8 collectivités fédérées peuvent être envisagées. Il faut en effet avoir égard à deux des trois commissions communautaires (Commissions communautaires française et flamande) qui, pour une part au moins, s'apparentent à des collectivités fédérées).

Les entités fédérées comprennent 2 sortes de collectivités locales : 10 provinces (l'équivalent du département français), et 589 communes depuis un processus de fusion drastique, en 1977, qui a ramené leur nombre de 2359 à 589, divisant ainsi par 4 le nombre de communes. Avant 1977, les 2359 communes comptaient, en moyenne, 4 164 habitants et avaient une superficie moyenne de 13 km². Ces moyennes furent portées par la fusion à 16 678 habitants et 52 km².

- **Données économiques et politiques**

De manière paradoxale, malgré une politique de fusion efficace, le phénomène d'intercommunalité est très développé en Belgique : il existe environ 250 intercommunales.

- **Données institutionnelles**

▪ **les entités fédérés**

Communautés et régions n'ont pas de constitution qui leur soit propre, leur statut restant pour l'essentiel déterminé par le pouvoir fédéral dans des normes dites « spéciales » parce qu'adoptées à la majorité qualifiée. Si l'organisation des collectivités fédérées est bel et bien fédérale, la constitution reconnaît toutefois à certaines communautés et régions une marge de liberté d'organisation (''autonomie constitutive'').

Les régions et les communautés comprennent un organe délibérant doté de compétences législatives (le parlement), et un organe exécutif : le gouvernement, présidé par un ministre-président. S'agissant de la communauté flamande et de la région flamande, dont les institutions ont fusionné, il n'y a qu'un seul parlement et un seul gouvernement

▪ **les provinces**

Elles sont des collectivités locales décentralisées placées sous la tutelle des régions.

Le conseil provincial constitue l'organe délibérant de la province. Il comprend de 47 à 84 conseillers élus tous les 6 ans à la représentation proportionnelle.

La députation permanente, organe exécutif de la province, est composée de 6 députés permanents, désignés selon les règles de la majorité absolue, par les membres du conseil en leur sein. Elle est responsable de l'exécution des décisions du conseil provincial et exerce une partie de la tutelle administrative sur les communes. Elle est présidée par le gouverneur, nommé (sans limitation de temps) et révoqué par le gouvernement de la région concernée, sur l'avis conforme du Conseil des ministres. Il ne préside pas l'assemblée délibérante, qui élit son propre président.

Frappées par une perte de légitimité politique, les provinces ont vu leurs compétences s'amoinrir fortement durant les 15 dernières années.

▪ les communes

Le conseil communal, organe délibérant de la commune, comprend entre 7 et 55 membres, élus tous les 6 ans à la représentation proportionnelle, ce qui explique que la plupart des communes belges sont dirigées par des coalitions selon des combinaisons extrêmement variables.

L'exécutif communal est formé du collège des bourgmestre et échevins. Les échevins, entre 2 et 10 selon l'importance de la population, sont élus (à la majorité absolue) par le conseil communal en son sein. Le bourgmestre, nommé, pour une période de six ans, par le Gouvernement régional—généralement au sein du conseil communal sur proposition de ce dernier, préside à la fois le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins. Il est également l'autorité responsable du maintien de l'ordre dans la commune.

Les entités fédérées se distinguent sur différents points des provinces et des communes².

Tout d'abord, il ne s'agit pas d'entités subordonnées, mais d'institutions ayant un pouvoir équivalent à celui du fédéral dans les matières qui leur sont attribuées. Il n'y a *pas de hiérarchie entre les normes* édictées par l'Autorité fédérale et celles émanant des régions et communautés : un décret régional ou communautaire pris dans les matières transférées à ces entités est équivalent à une loi fédérale. Le Pouvoir central ne peut donc exercer aucune sorte de tutelle sur les régions et communautés, à l'exception notable de la limitation des capacités d'emprunt de ces dernières. En revanche, les lois de fédéralisation imposent, en particulier dans les domaines de compétences partagées, des procédures obligatoires de concertation entre les différentes entités. De plus, la Cour d'arbitrage créée en 1980 se charge de trancher les conflits de compétences qui peuvent naître entre les normes édictées par l'Autorité fédérale, les régions et les communautés.

Ensuite, les moyens financiers qui leur sont transférés annuellement ont été calculés au départ en fonction des masses budgétaires correspondant aux matières qui leur sont dévolues. Ces moyens évoluent en fonction de paramètres repris dans la loi spéciale de financement, adoptée à la majorité

² DE VISSCHER C., FRIPPIAT V., « Administration territoriale de l'Etat et collectivités décentralisées : cohérence ou affaiblissement de l'action publique ? ».

qualifiée, ce qui garantit la stabilité des recettes et leur prévisibilité dans le temps. Sauf à remettre en cause la loi spéciale de financement, ce qui suppose l'accord d'une majorité de parlementaires de chaque groupe linguistique (flamand et francophone), l'Autorité fédérale ne peut modifier le système de péréquation des recettes entre le niveau fédéral et les entités fédérées. Aujourd'hui, leurs ressources représentent environ 50% du budget global de l'ensemble des pouvoirs publics belges. Ces entités peuvent compléter ces moyens par des ressources fiscales propres, mais leur marge de manœuvre est dans ce cas limitée, dans la mesure où elles ne peuvent taxer des matières qui font déjà l'objet d'une imposition par l'Autorité fédérale. Elles peuvent également émettre des emprunts dont le service sera à leur charge, mais, sur ce point aussi, leur autonomie n'est pas entière car elles doivent s'accorder avec l'Autorité fédérale sur le niveau de leur solde budgétaire. Pour l'affectation des dépenses, elles disposent en revanche d'une liberté totale.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

La loi spéciale du 13 juillet 2001 a opéré la régionalisation d'une série de matières parmi lesquelles l'organisation des provinces et des communes. Le transfert de cette compétence aux régions est toutefois assorti de diverses limites qui tendent principalement à empêcher le législateur régional de porter atteinte aux situations acquises en matière de protection des minorités linguistiques reconnues. Sur cette base, des réformes politiques majeures ont été entreprises très rapidement par la Région flamande (le Parlement flamand est sur le point de les voter) (parmi lesquelles l'élection du bourgmestre au suffrage universel direct).

I-2.2. Compétences territoriales

- Nature des compétences.

L'ordre juridique des Etats fédérés revêt un caractère incomplet : même si elles disposent d'un véritable pouvoir législatif et de leur propre gouvernement, communautés et régions sont privées d'organes juridictionnels et empruntent à l'Etat fédéral ses cours et tribunaux. Qui plus est, les compétences résiduelles appartiennent toujours à l'Etat fédéral, les entités fédérées ne disposant que des compétences qui leur sont expressément attribuées selon des techniques variées et complexes. Cependant, contrairement à la règle classique voulant que l'Etat fédéral soit l'unique acteur sur la scène internationale, la Belgique a prolongé au niveau international les compétences internes des communautés et régions en allant jusqu'à leur reconnaître la capacité de conclure des traités dans les matières relevant de leurs compétences exclusives.

L'amorce de la régionalisation et de la communautarisation en 1970 avait été accompagnée par l'annonce de la décentralisation d'attributions vers les institutions communales et provinciales.

relatives aux communes et provinces. Les régions jouent depuis 1980 (lois spéciales des 8/8/1980 et 8/8/1988) un rôle très important dans le fonctionnement effectif des provinces et communes.

Qui plus est, les régions et les communautés ont pris en charge un grand nombre de compétences constituant des champs d'action traditionnels pour les collectivités décentralisées. Communes et provinces ont dû trouver leur place dans un Etat beaucoup plus complexe au sein duquel elles ont été tiraillées entre le pouvoir fédéral et des entités fédérées constituant pour elles les nouvelles formes d'un pouvoir central en voie de démultiplication.

Le processus de rationalisation de la répartition des compétences, quant à l'organisation des pouvoirs locaux, a abouti à la réforme institutionnelle de 2001. La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés confère en effet aux régions la composition, l'organisation, la compétence, le fonctionnement et la détermination des limites des institutions communales et provinciales. Celles-ci détiendront donc dans le domaine des pouvoirs locaux, l'ensemble des compétences. Le pouvoir fédéral n'étant plus compétent que pour les exceptions limitativement énumérées.

- Domaine des compétences

▪ les entités fédérées

La répartition des compétences entre régions et communautés s'est faite selon deux axes principaux : le premier s'attache à la langue, et, plus généralement à la culture. Il a justifié la création des communautés. Celles-ci sont compétentes pour les matières culturelles (audiovisuel, sport, formation professionnelle,...), personnalisables (aides aux personnes), enseignement, emploi des langues dans les administrations et les entreprises,... Le second axe trouve ses fondements dans l'aspiration de certains à plus d'autonomie économique : les régions seront ainsi compétentes en matière d'économie (en partie), d'aménagement du territoire, de transport, de travaux publics, de politique de l'environnement, d'agriculture,...

▪ les provinces

Les provinces et communes sont investies d'une compétence générale qui leur permet d'intervenir en toutes matières qu'elles estiment d'intérêt local, sous réserve de la hiérarchie des normes.

Elles exercent donc les prérogatives essentielles de décision relatives à la gestion provinciale. Celles-ci manquent donc de détermination précise.

A côté de ses intérêts propres, la province assume également des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les autorités supérieures (réclamations relatives aux élections communales,...)

▪ les communes

La constitution ne détaille pas les compétences locales, mais garantit aux communes une compétence de principe pour toutes les matières relevant de « l'intérêt communal ». Ces matières sont étendues : Elles recouvrent la police locale, l'état civil, le maintien des services publics, l'urbanisme, l'eau, l'assainissement, les déchets ménagers, les transports urbains, la voirie, les espaces verts, la santé, les services sociaux, le sport, les loisirs, l'éducation : les communes doivent organiser l'enseignement, construire et entretenir les écoles de l'enseignement préscolaire et primaire, et, pour les grandes communes, du secondaire, de l'enseignement professionnel et supérieur.

Néanmoins, la tutelle administrative sur les communes et les provinces est fort lourde, même si les décisions de l'autorité de tutelle doivent être motivées, et même si elles doivent respecter des délais (le silence se mue en approbation implicite au terme du délai). Elle a été progressivement régionalisée (1980, 1988). Si la tutelle administrative en général relève des régions, l'autorité compétente pour une matière déterminée peut organiser une tutelle « spécifique ».

Elle se manifeste au travers des procédés de suspension, d'annulation et de substitution des actes contraires à la loi ou l'intérêt général. La tutelle financière a tendance à s'alourdir pour les collectivités ne parvenant pas à l'équilibre budgétaire avec le droit exorbitant pour l'autorité de tutelle de prendre toute mesure de nature à diminuer les dépenses et à augmenter les recettes si la commune reste en défaut de présenter un budget en équilibre.

- Gestion des compétences

- Finances locales (données de 2002)

| BELGIQUE | |
|---|----------|
| Dépenses | |
| Dépenses publiques locales (Millions d'€) | 17921,16 |
| Dépenses publiques locales/PIB (%) | 6,70 |
| Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%) | 13,04 |
| Investissement | |

| | |
|---|----------|
| Investissement public local (Md€) | 2139,84 |
| Investissement public local/PIB (%) | 0,8 |
| Investissement public local/investissement public total (%) | 50 |
| Investissement public local/dépenses publiques locales (%) | 11,94 |
| Fiscalité | |
| Recettes fiscales locales (Md€) | 6419,52 |
| Recettes fiscales locales/PIB (%) | 2,4 |
| Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%) | 7,84 |
| Dettes | |
| Dettes publiques locales (Md€) | 14711,40 |
| Dettes publiques locales/PIB (%) | 5,5 |
| Dettes publiques locales/dettes publiques totales | 5,47 |

Les dépenses des communes et des provinces ont été de 16,6 milliards d'euros en 2001, dont 89 % pour les communes et 11 % pour les provinces. Pour les communes, il convient de noter le poids prépondérant des dépenses d'enseignement (17 %) et des dépenses de sécurité et de santé (13 % chacune). Pour les provinces, les dépenses relatives à l'enseignement représentent 34 % des dépenses totales.

Les recettes proviennent de trois sources essentielles (pour plus de détails, voir annexe 1) : En Belgique, la part de la fiscalité dans les recettes communales est approximativement de 44%, celle des dotations de 20%. Le solde provient des subventions (environ 22%), ainsi que des redevances et recettes propres ou prestations. La part de la fiscalité augmente de manière constante et significative depuis la fin des années 70, celle des dotations suit l'évolution inverse.

les recettes fiscales : elles constituent la première source de financement des communes et des provinces, soit 45 %. Elles se composent de deux taxes qu'elles lèvent sous la forme d'additionnels à des impôts nationaux et régionaux (80%) ou d'impôts établies au plan local. Les communes et les provinces déterminent librement le taux de la plupart de leurs impôts. Toutefois, les régions peuvent décider d'encadrer les taux. En outre, les conseils ont le choix de la matière imposable (dans les limites de principes généraux).

les transferts financiers : ils représentent 42 % de leurs recettes totales. Ils se composent de dotations (20%) et de subventions (22%) -

La dotation est une contribution financière que chaque commune reçoit annuellement du pouvoir central, sans obligation quelconque quant à son affectation. Ce mécanisme est aujourd'hui entièrement régionalisé. Chaque Région détermine librement quelle part de ses ressources elle entend consacrer à la dotation des pouvoirs locaux, et selon quels critères cette part sera distribuée entre les différentes provinces et communes. Les montants attribués à ces fonds ont connu une spectaculaire érosion³.

Les subventions sont des transferts financiers à fonds perdus, versés en vue de la réalisation d'un investissement ou du fonctionnement d'un service. Elles sont accordées par les diverses collectivités compétentes pour les matières auxquelles elles se rapportent. Le système de subventions permet au pouvoir central d'infléchir le comportement des pouvoirs locaux et constitue donc un mode de financement peu propice à l'autonomie⁴.

Les Prestations (4%) : Il s'agit de recettes perçues en contrepartie de prestations ou de services rendus.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

La décentralisation se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, car le transfert de compétences ouvre la voie à un net approfondissement de la diversification des communes et des provinces selon la région dont elles relèvent— La Région flamande a entrepris très rapidement des réformes politiques majeures (le parlement flamand est sur le point de les voter). Les deux autres Régions n'ont pas témoigné, à ce jour, du même empressement pour revoir le mode de fonctionnement des institutions politiques locales.

³ DEOM D., « *Fédéralisme et collectivités locales* », Diffusion universitaires CIACO, p.90.

⁴ Ibidem, p.91.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du système

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux)

Ce pays semble avoir poussé jusqu'à l'extrême le système de la carrière bien que, dans ce cadre, il ait trouvé parfois les moyens d'y échapper.

Si le législateur a favorisé l'option du statut (art. 1^{er} §2 A.R. 22/12/2000), il ne faudrait toutefois en conclure que le recours au contrat est marginal. En effet, la proportion des contractuels dans la fonction publique ne cesse de croître en Belgique, en particulier dans la partie francophone.

(fédéral :21%, Région flamande : 17.7%, Communauté française : 39.2%, Région wallonne :38% pour les deux ministères et 59% en incluant les 27 pararégionaux composant le paysage institutionnel wallon)⁵.

L'agent public est dans une situation de droit public. Les fonctionnaires (agents permanents ou définitifs) sont titulaires d'un grade, ils sont pourvus d'un emploi et exercent leurs fonctions dans le cadre d'un statut.

Des personnes peuvent être engagées sous contrat à la condition qu'aucun statut ne régitte l'emploi (par exemple agents des travaux de nettoyage du service des restaurants) : les agents sont sous contrat lorsqu'ils ne sont pas sous statut.

Le texte de base fixant le statut des agents de l'Etat est l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Celui-ci fut modifié à de multiples reprises depuis sa mise en vigueur et en particulier par l'A.R. du 22/12/2000.

Les modifications apportées aux textes légaux et réglementaires constituant le statut des agents de l'Etat fédéral portent notamment sur :

- un élargissement des hypothèses de recours au contrat de travail ;
- l'instauration d'un système de mandat pour les fonctions dites de « management » ;
- la mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'évaluation des agents ;
- l'abandon du concept de rang et le nouvel agencement des niveaux...

Le système est basé sur une hiérarchie de grades répertoriés dans des niveaux de fonction , sur un système de promotion par avancement de grade à l'intérieur d'un niveau et par avancement de niveau après concours, sur une hiérarchie des traitements et sur des procédures de restriction du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative.

⁵ DESTEXHE A., ERALY A., GILLET E., « *Démocratie ou partitcratie ? , 120 propositions pour refonder le système belge* », Bruxelles : Editions Labor, 2003.

Les principaux problèmes résident dans une hiérarchie rigide de grades qui freine la mobilité, une hiérarchie des traitements qui ne permet pas d'organiser une véritable carrière pour les agents occupant des fonctions spécialisées, un système de notation qui ne marche pas (en l'espace de deux ou trois ans, le système produit mécaniquement 95% d'agents recevant une appréciation positive⁶), ainsi qu'une forte politisation.

On doit donc poser la question de savoir si les mécanismes du statut de 1937 visant à limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités politiques et à promouvoir l'avancement au mérite ne sont pas des échecs.

Ce questionnement a abouti à la réforme Copernic⁷ dont la gestion des carrières est l'un des principaux piliers. Celle-ci a en effet notamment comme ambition de définir un système de classification des fonctions, d'instaurer une politique de gestion des compétences et d'élargir les possibilités de carrière.

II- 1-2 Effectifs des agents publics

Au 31 décembre 2003 , la Belgique compte plus de quatre millions d'actifs (4 188 800 pour 10 millions d'habitants) parmi lesquels un cinquième travaille dans le secteur public.

L'administration régionale est devenue prépondérante avec 357 752 agents : elle stagnait jusqu'en 1999 , elle est en constante augmentation depuis . L'administration locale et provinciale, dont le nombre s'est accru de 1991 à 1999 (+14% , 270 000 en 1999) compte aujourd'hui 285 843 agents publics . Parallèlement ,le nombre d'emplois occupés par l'Etat fédéral se réduit fortement (- 37 % de 1991 à 1999) ; il est de 193 705 aujourd'hui .

| | Effectifs | % |
|-----------------|-----------|----------|
| Niveau central | 193 705 | 23,13 % |
| Niveau régional | 357 752 | 42 ,73 % |
| Niveau local | 285 843 | 34,14 % |
| Total | 837 300 | |

Sources : Parlement européen (DGIRP) , 2000 .

En 2000, les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses ordinaires des autorités provinciales et locales (51%). Bruxelles-capitale affecte plus des deux-tiers de ses dépenses ordinaires à la rémunération de son personnel : 67%. (Sources : Le personnel des collectivités locales dans les quinze pays de l'Union européenne. DEXIA).

⁶ Idem.

II.1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale

La Constitution belge a consacré l'autonomie des pouvoirs décentralisés (provinces et communes). Mise à part le statut disciplinaire, celles-ci sont donc compétentes pour régler la situation administrative de leur personnel. Cette situation a engendré une multitude de statuts aux particularités les plus diverses même si ils cachent derrière leur disparité une même inspiration provenant du statut des agents du pouvoir central.

Depuis quelque temps, les régions, détentrices de la tutelle sur les collectivités locales, souhaitent mettre fin progressivement à ces disparités au niveau des statuts du personnel par le biais des circulaires ministérielles (des entités fédérées) prises, pour la plupart, sur base de conventions sectorielles négociées avec les représentants du personnel : la fixation du statut est soumise à l'approbation des autorités de tutelle, qui fixeront donc par voie de circulaires certains principes qu'elles entendent voir respecter.

Ainsi, les pouvoirs de tutelle des régions les ont conduites à recommander, par circulaires, ~~adopter~~ une nouvelle classification des grades et des limites minimales et maximales pour la détermination des échelles de traitement du personnel concerné. Les différences culturelles entre les régions flamande et wallonne ont engendré des différences statutaires. Par exemple, dans la région flamande, l'accord sectoriel du 18 juin 1993 a réglé les matières suivantes : le nombre de niveaux et de grades par niveau, les barèmes, les conditions d'accès aux différents grades, le droit à la formation, le nombre minimal d'heures de formation et le principe de l'évaluation. Quant à la région wallonne, l'accord sectoriel du 27 mai 1994 règle les mêmes matières sauf le nombre minimal d'heures de formations. Par ailleurs, alors que dans la région flamande le contenu de la formation ainsi que la procédure et le système d'évaluation sont du ressort des collectivités locales (dans les limites de la tutelle), dans la région wallonne, ces matières sont fixées par le pouvoir régional.

Le statut disciplinaire est fixé par le nouvelle loi communale. Celle-ci ayant été régionalisée, le statut disciplinaire relève donc, désormais, des régions.

Dans certains domaines, des normes régionales complètent la législation fédérale. Ainsi, dans la région flamande, un décret du Conseil flamand régit la procédure d'appel contre les décisions en matière disciplinaire.

II-2. Le régime juridique des agents publics

II-2.1 Différentes catégories d'agents publics locaux rencontrés

Le personnel local comprend les agents des provinces, des communes, des intercommunales et des centres publics d'aide sociale. Il existe deux grandes catégories d'agents dans les collectivités locales :

- les agents statutaires qui exercent leur activité, de manière permanente, pour une personne morale de droit public. Ce sont les agents des services publics, régis par le droit administratif. Ils sont soumis à un statut qui présente de nombreuses similitudes avec celui des agents de l'Etat.
- les salariés de droit privé qui sont liés à l'employeur public local par un contrat de travail. Les collectivités locales y ont recours pour pourvoir à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, ou, plus fréquemment, pour remplacer des agents statutaires absents. Une nouvelle catégorie de contractuels est apparue ces dernières années : les agents contractuels subventionnés. Leur création résulte, dans le but de réduire le chômage, de versement de subsides accordés aux collectivités locales par le pouvoir régional. Dans certains cas, ils représentent près de la moitié de l'effectif global de la collectivité.

Au-delà de ces principes juridiques, il faut être conscient que le procédé de recrutement par contrat couvre actuellement 52% du personnel communal.

II-2.2. Recrutement (et formation) et rémunération

1) Fédéral

Le recrutement n'est pas un recrutement élitaire car il n'existe pas de grandes écoles, de filières d'accès ou des formations spécifiques.

La sélection du personnel des administrations fédérales est effectuée par SELOR (Bureau de Sélection de l'Administration fédérale). Le processus de recrutement est quant à lui, désormais, de la compétence des Services publics fédéraux (anciens ministères).

La réforme Copernic rompt donc avec les principes du concours. En effet, la distinction entre la sélection et le recrutement a pour conséquence que le classement à l'épreuve de sélection n'est plus déterminant de l'ordre dans lequel les nominations peuvent intervenir ; même, il ne garantit plus, fut-ce au lauréat classé en tête de l'épreuve, la certitude d'être nommé à l'emploi convoité⁸.

Le lauréat doit suivre un stage d'une durée qui varie suivant le niveau.

Statut Pécuniaire ⁹

Le statut pécuniaire du personnel stagiaire et statutaire des services publics fédéraux (et des ministères) est articulé autour de trois axes :

⁸ HANNAY E., « les nouvelles règles en matière de sélection et de recrutement des agents de l'Etat fédéral », in « *La nouvelle gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'heure du premier bilan au niveau fédéral* », n°2 : octobre 2003 Editions du Céfal 2003, p.31.

⁹ « *Statut pécuniaire* », [en ligne], [3 octobre 2004], <[http://www. Belgium.be](http://www.Belgium.be)>.

1. Les règles propres au statut pécuniaire en matière de calcul de traitement, fixation de l'ancienneté pécuniaire, d'influence de certaines positions administratives sur le droit au traitement, de groupes; l'arrêté royal du 29 juin 1973 fixant le statut pécuniaire des agents de l'Etat reprend l'ensemble de ces règles ainsi que les tableaux détaillant par niveau et ancienneté les barèmes communs applicables.

2. Les échelles de traitement liées aux différents grades communs ; l'arrêté royal du 10 avril 1995 fixant les échelles de traitement des grades communs à plusieurs ministères attribue à chacun des grades communs une ou plusieurs échelles de traitement pour constituer la carrière pécuniaire. Pour simplifier, cet arrêté royal reprend également les dispositions relatives à la prime de direction et à l'allocation de compétences créées dans le cadre de la réforme des carrières des niveaux B, C et D.

3. Un certain nombre d'allocations, d'indemnités et de primes, communes à l'ensemble du personnel ; citons par exemple l'arrêté royal du 30 janvier 1979 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume, l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor public ou encore l'arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat.

L'arrêté royal du 11 février 1991 fixant les droits individuels pécuniaires des personnes engagées par contrat de travail dans les ministères fixe les principes en matière de statut pécuniaire applicables aux membres du personnel contractuel ; certaines dispositions qui leur sont rendues applicables sont celles du personnel statutaire, d'autres leur sont propres, notamment, la rémunération des experts, la problématique de la suspension de l'exécution du contrat, la valorisation des prestations à temps partiel de certaines catégories de personnel,...

Pour ce qui concerne les échelles de traitement et les allocations, indemnités ou primes particulières à certains grades spécifiques, il y a lieu de se reporter aux réglementations particulières au service public fédéral ou au ministère concerné.

Quant aux fonctions de management créées dans les services publics fédéraux, leur rémunération repose sur un système de pondération des fonctions qui permet de déterminer leur position relative au sein des services publics fédéraux. Ce système de pondération s'opère indépendamment des personnes : ce sont les fonctions qui sont « évaluées » par une grille de 13 critères subdivisés auxquels est attaché un poids ; le résultat final permet de situer la fonction pondérée dans une des 7 bandes salariales prévues. C'est l'arrêté royal du 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement qui organise ce système de pondération, qui détaille les critères utilisés et qui fixe le traitement attaché aux fonctions de management pondérées

Il y a enfin lieu de noter que les organismes d'intérêt public et les institutions publiques de sécurité sociale se voient appliquer les mêmes textes réglementaires que ceux applicables aux services publics fédéraux par l'intermédiaire de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 portant statut pécuniaire du personnel de certains organismes d'intérêt public.

2) Entités fédérées

L'article 87 §§ 3 et 4 de la loi spéciale du 8/08/1980 de réformes institutionnelles prévoit que les Communautés et Régions déterminent le statut administratif et pécuniaire de leurs agents. Néanmoins, cette autonomie ne s'exerce qu'après qu'un arrêté royal n'ait désigné ceux des principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Etat qui seront applicables de plein droit, au personnel des Communautés et Régions.

Il s'agit de l'arrêté royal du 22/12/2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent. Celui-ci laisse une certaine autonomie aux entités fédérées de telle sorte que les statuts des entités fédérées ont chacun leurs propres particularités.

Cet A.R. leur confère ainsi un pouvoir de régler ou un pouvoir d'exécution (la réglementation à adopter est balisée par des règles à respecter ou des seuils en dessous desquels il est interdit de descendre) . Seul un pouvoir d'exécution est conféré aux communautés et régions en ce qui concerne les principes de recrutement ainsi que la rémunération de leurs agents : les entités concernées sont, dans ces matières, confrontées à l'obligation de mettre en œuvre le principe du recrutement objectif ou de fixer les montants des droits pécuniaires de leur personnel. Les sélections et éventuellement le recrutement statutaire, pour les gouvernements des Régions et des Communauté, est effectué par le SELOR. Toutefois, le recrutement par concours ne s'impose pas en toutes circonstances (voir questionnaire (question concernant les procédés de recrutement)).

3) Collectivités locales

Trois types d'agents doivent être distingués au sein des collectivités locales :

- Les « grades légaux », à savoir pour les communes, le secrétaire communal et le secrétaire communal adjoint le receveur communal, le commissaire de police et le commissaire adjoint, l'agent de police et le garde-champêtre ; pour les CPAS et l'agglomération, le secrétaire et le receveur.

- Les emplois de secrétaire et de receveur communaux sont directement visés par la loi (Nouvelle loi communale) qui fixe les conditions de recrutement, les barèmes (les communes sont classées en 22 catégories et le conseil fixe les échelles de traitement à l'intérieur de maxima et de minima fixés par la loi mais des dérogations sont possibles),...

- Les membres du personnel enseignant subsidié qui ont été soustraits à l'autonomie communale en la matière et voient leur statut réglé à l'échelon communautaire (décret du 6/06/94).

- Pour les autres emplois, mis à part le statut disciplinaire, c'est aux conseils communaux et provinciaux qu'il appartient de déterminer le statut de leur personnel, dans le respect des dispositions légales organisant le « statut syndical » et des principes généraux du droit statutaire, essentiellement axé sur le principe d'égalité.

Les communes et les provinces disposent ainsi, chacune pour ce qui les concerne, du pouvoir de nommer leurs agents. En principe, le recrutement des agents locaux se fait par concours ou par examen. Le conseil établit les conditions de recrutement, un avis de vacance du poste est publié dans la presse. Des épreuves sont organisées après la réception des candidatures. A l'issue du concours, ou des examens, les listes d'aptitude sont constituées et le conseil procède à la nomination. Le clientélisme local et la politisation, qui s'est renforcée à la suite des fusions de communes, existent.

On retiendra que, depuis une dizaine d'années, la crise financière des collectivités locales tend à restreindre leur autonomie. En matière d'organisation des carrières, les autorités locales décident librement du cadre de leurs services après approbation de la tutelle et fixent les conditions de recrutement et d'avancement dans le cadre de la législation. Les communes peuvent engager des contractuels à durée déterminée et, dans le cadre de la lutte contre le chômage, des chômeurs à durée déterminée. L'autorité de tutelle n'exerce qu'un contrôle limité au respect des principes généraux

La rémunération est à la charge des collectivités locales.

Exception faite des grades légaux, chaque collectivité locale est libre de fixer elle-même le statut administratif et pécuniaire du personnel.

Sur le plan barémique, il n'existe pas de principe juridique d'équivalence entre les rémunérations accordées par les diverses collectivités locales et celles de la fonction publique fédérale ou régionale. En pratique, il existe des différences barémiques significatives entre les communes, ainsi qu'entre celles-ci et la fonction publique fédérale ou régionale¹⁰.

La rémunération comprend le traitement, les allocations sociales, les indemnités ou primes et les avantages en nature.

A cet égard, la Région wallonne a impulsé, via sa circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes (R.G.B.), les principes généraux de la fonction publique locale.

Toute échelle comprend un traitement minimum, des traitements dénommés « échelon » résultant de l'ancienneté et un traitement maximum. Ainsi, un secrétaire d'administration bénéficiant de l'échelle 10/1 voit son traitement augmenter tous les ans pendant 3 ans de X euros, puis tous les 2 ans

¹⁰ DEOM D., « *Fédéralisme et collectivités locales* », Diffusion universitaires CIACO, p.77.

pendant 10 ans de Y euros au terme duquel il ne pourra jamais dépasser le traitement maximum. Les salaires sont indexés au coût de la vie et ajustés automatiquement dès que l'indice de référence augmente de 2%. En plus des prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu est déduit du traitement brut. Les accessoires au traitement sont surtout sociaux ; les primes de productivité ou de responsabilité sont rares. Les avantages en nature relèvent de l'utilisation de certains services sociaux (cantine, centre d'achat, etc.). L'écart entre la rémunération annuelle brute la plus basse et la plus haute a été, comme en France, considérablement réduit.

II-2.3.Organisation du système de carrière

1) *Fédéral*¹¹

Selon sa formation, l'agent est réparti dans l'un des 4 niveaux de fonction, dans lequel il connaîtra une certaine évolution de carrière.

Il est nommé à un grade commun (grades qui figurent dans tous les services publics fédéraux) ou particulier (grades qui peuvent figurer dans un ou plusieurs services publics fédéraux).

Niveau D: comprend les agents qui exercent des tâches simples; à l'engagement, aucune exigence de diplôme n'est requise.

Niveau C: comprend les agents qui exercent des tâches logistiques ou des activités de contrôle simples; à l'engagement, un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur est requis.

Niveau B: comprend les agents qui exercent des tâches de spécialisation; à l'engagement, un diplôme de graduat est requis.

Niveau 1 (jusqu'au lancement officiel du niveau A¹² (1^{er} décembre 2004¹³): comprend les agents qui exercent surtout des travaux d'étude, de coordination, de conception et qui préparent des textes réglementaires; à l'engagement, un diplôme universitaire est requis.

Comme souligné ci-dessus, le concept de rang a été abandonné et les grades des rangs 16 et 17 ont été supprimés au profit de l'instauration d'un système de mandat pour les fonctions dites de « management ».

¹¹ <<http://www.belgium.be>>

¹² Le niveau A est réparti en filières de métiers (une vingtaine) qui constituent des groupes de fonctions relevant d'un domaine d'expertise similaire. En son sein, différents niveaux, appelés classe de métiers, peuvent être distingués (anciens rangs). Trois grades subsistent dans le niveau A (attaché, conseiller et conseiller général). L'agent peut évoluer de façon horizontale : il passe d'une échelle de traitement à une autre au sein d'une même classe. Cette progression est basée sur le développement des compétences et la réussite de formations certifiées. Ces formations ouvrent, selon le cas, le droit à une allocation de compétences ou à une promotion barémique. L'évolution peut également se réaliser de manière verticale : on passe d'une classe de métiers à une autre. Ces changements de classe sont octroyés par le Comité de direction, à partir de la description de la fonction déclarée vacante et après examen des titres et mérites des candidats.

¹³ Moniteur Belge du 06/08/2004.

2) *Entités fédérées*¹⁴ (uniquement valable pour la Région wallonne)

Les emplois à la Région wallonne sont répartis en 5 niveaux, chaque niveau comportant différents rangs. Le rang détermine l'importance relative d'un grade dans son niveau. Le grade est le titre qui situe l'agent dans la hiérarchie.

Les grades du niveau 1

Rang A1: Secrétaire général

Rang A2: Directeur général

Rang A3: Inspecteur général

Rang A4: Directeur

Rang A5: Premier Attaché

* Rang A6: Attaché

Les grades du niveau 2 +

Rang B1: Premier Gradué

Rang B2: Gradué principal

* Rang B3: Gradué

Les grades du niveau 2

Rang C1: Premier Assistant

Rang C2: Assistant principal

* Rang C3: Assistant

Les grades du niveau 3

Rang D1: Premier Adjoint

Rang D2: Adjoint principal

* Rang D3: Adjoint

Les grades du niveau 4

Rang E1: Premier Opérateur

Rang E2: Opérateur principal

* Rang E3: Opérateur

* Le recrutement ne peut se faire qu'au rang inférieur de chaque niveau, soit au grade d'attaché, gradué, assistant, adjoint ou opérateur. (Ces rangs sont signalés par un astérisque).

Diplômes exigés au recrutement:

Niveau 1: Diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long.

Niveau 2+: Diplôme de l'enseignement supérieur de type court.

Niveau 2: Certificat de l'enseignement secondaire supérieur.

Aucun diplôme ou certificat n'est exigé pour les niveaux 3 et 4.

Des procédures de promotion organisées à l'intérieur de chaque Ministère permettent de passer d'un rang à l'autre au sein d'un même niveau ou d'accéder à un niveau supérieur.

¹⁴ <<http://www.wallonie.be>>

3) Collectivités locales ¹⁵

Les autorités locales décident librement de l'organisation des carrières.

Toutefois, dans le respect de l'autonomie communale, un statut de référence est recommandé par la circulaire relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale (circulaire RGB de la Région wallonne du 27 mai 1994) :

Tous les emplois, grades et fonctions qui ont été recensés dans les administrations locales et provinciales se répartissent sur cinq niveaux.

Le niveau E regroupe les emplois, grades et fonctions qui généralement ne requièrent pas, lors du recrutement de leur titulaire, des conditions particulières (titre - qualification etc.) pour pouvoir les exercer.

Le niveau D regroupe les emplois, grades et fonctions qui requièrent, lors du recrutement de leur titulaire, certaines conditions ou une spécificité propre pour pouvoir les exercer.

Le niveau C regroupe tous les emplois, grades et fonctions qui comportent des responsabilités dans le chef de leurs titulaires respectifs.

Le niveau B regroupe tous les emplois, grades et fonctions que l'on qualifie de " spécifiques ", étant donné qu'ils doivent avoir un profil en rapport avec le type de besoins qu'il s'indique de satisfaire.

Le niveau A regroupe tous les emplois, grades et fonctions devant répondre aux conditions suivantes :
1° par voie de recrutement, aux personnes possédant un diplôme de l'enseignement universitaire ou assimilé et après avoir satisfait aux épreuves fixées par les pouvoirs compétents en ce qui concerne l'organisation des concours et examens pour le recrutement dans les administrations provinciales et locales;

2° par voie de promotion aux personnes relevant des niveaux D, C et B et après avoir satisfait aux épreuves fixées par les pouvoirs compétents en ce qui concerne l'organisation des concours et examens pour procéder aux promotions dans les administrations provinciales et locales.

II-2.4. Droits et obligations

Les fonctionnaires peuvent adhérer à un parti politique et participer à leurs instances dirigeantes. Toutefois, ils ne peuvent adhérer à un parti nuisible au bon fonctionnement de l'Etat ou cherchant à le détruire. Ils sont éligibles sous réserve d'un certain nombre d'incompatibilités. Une loi du 18 septembre 1986 a réglementé le congé politique dont peuvent bénéficier les élus des communes, agglomérations, provinces ainsi que ceux de la Communauté germanophone.

L'A.R. du 19/11/1998 (articles 95-98) établit le congé politique pour les fonctionnaires fédéraux.

¹⁵ « *Circulaire relative aux principes généraux de la fonction publique* », [en ligne], [5 octobre 2004], <<http://crf.wallonie.be>>

La constitution leur reconnaît, comme à tous les ressortissants belges, le droit d'association syndicale.

Les fonctionnaires ont le droit de constituer des syndicats et bénéficient du droit de grève. Les autorités locales doivent quelquefois négocier avec les syndicats les dispositions en matière de rémunération, de pension, de procédure disciplinaire, même si elles n'ont pas l'obligation d'obtenir un accord.

La représentation des fonctionnaires s'opère à plusieurs niveaux. Il y a des fonctionnaires dans certaines commissions (commission de concertation relative aux examens et concours, commissions de stage, commissions de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences). Ils sont représentés dans les chambres de recours en matière disciplinaire. La représentation se fait par désignation hiérarchique ou par les organisations syndicales représentatives.

Le régime disciplinaire du personnel communal est fixé par les articles 281 et svt. de la nouvelle loi communale. Le choix de la sanction doit s'opérer dans le respect du principe de proportionnalité.

Les sanctions disciplinaires sont l'avertissement, la réprimande, la retenue de traitement, la suspension, la rétrogradation, la démission d'office et la révocation. Avant la prononciation de toute sanction, l'agent doit être entendu. La décision doit être approuvée par le pouvoir de tutelle et l'agent dispose d'un droit de recours contre la décision prise par l'autorité de tutelle auprès du Conseil d'Etat.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

La formation des administrations régionales et communautaires par transfert de personnels de l'Etat central avait, dans un premier temps, conduit à assujettir leur personnel au statut des agents de l'Etat pour faciliter la mobilité (le personnel muté vers les Communautés et les régions est de l'ordre de 15 000 agents si l'on exclut le personnel enseignant). Depuis, l'idée d'une diversité des régimes juridiques semble l'avoir emporté sur le souci de conserver un statut général des fonctionnaires. Depuis la loi de 1988, les Communautés et les Régions peuvent fixer les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel fonctionnaire, temporaire et auxiliaire (sauf en ce qui concerne les pensions, le statut syndical, et le recrutement confié au SELOR).

Il n'existe pas de statut unique des personnels locaux mais l'autonomie est limitée par la législation nationale et l'exercice des pouvoirs de tutelle des régions. Le législateur est intervenu pour imposer des conditions particulières pour les fonctions les plus importantes, les grades légaux. La mobilité est faible due à l'existence de statuts multiples et, surtout dans les petites communes, des possibilités de promotion réduites.

En ce qui concerne les entités fédérées, la montée en puissance des régions et communautés tend à diversifier le statut des personnels. Les Wallons restent attachés à un système statutaire alors que les Flamands tendent à adopter les mécanismes anglo-saxons du « nouveau management public ».

Les points négatifs du statut des agents belges a conduit à une réflexion sur une amélioration du système. Copernic désigne le projet de réforme de l'Administration fédérale belge (2000 → 2003). Il est destiné à améliorer les services que celle-ci fournit aux citoyens, ainsi que les conditions de travail et les perspectives de carrière des fonctionnaires. Le principe de cette réforme est que le citoyen occupe une place centrale au sein de l'État. L'Administration doit lui offrir les services de qualité auxquels il a droit. Elle doit donc évoluer avec son époque et s'adapter aux réalités de la société contemporaine.

Pour atteindre le double objectif du meilleur service au citoyen et du meilleur cadre de travail des fonctionnaires, la réforme de l'Administration fédérale s'articule autour de quatre axes :

- > une nouvelle structure organisationnelle
- > une nouvelle culture de management
- > une nouvelle vision des ressources humaines
- > une nouvelle méthode de travail

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Belgique

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Le système de protection sociale belge actuel est le résultat d'une lente évolution. Il est difficile de le classer dans la catégorie des régimes de nature bismarckienne ou béveridgienne car le système belge réunit les caractéristiques des deux modèles. Par exemple, les pensions sont déterminées en fonction des cotisations qui ont été versées au régime de pensions (Bismarck) et l'accès aux soins de santé est universel (Béveridge). Quant aux régimes de l'aide sociale, ils peuvent être entièrement placés dans le courant béveridgien.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

Pour prétendre à l'accès aux soins et au versement des prestations, les individus doivent s'inscrire ou s'affilier auprès d'un organisme assureur.

Le système de sécurité sociale belge distingue 3 régimes:

- celui des travailleurs salariés ;
- celui des travailleurs indépendants ;
- celui des fonctionnaires. Ils se répartissent en 2 groupes : les agents publics locaux et provinciaux et les autres pour lesquels l'employeur est lui-même responsable de la perception et du paiement des cotisations ; à l'exception des cotisations des soins de santé qui suivent le régime commun des travailleurs.

La sécurité sociale, proprement dite, relève de la compétence du Ministre des affaires sociales et du Ministre des pensions mais chaque régime est géré par une institution spéciale et chaque branche de la sécurité sociale est administrée par une institution appelée « institution publique de sécurité sociale ». Les partenaires sociaux sont représentés dans les organes de gestion de ces organismes : un organisme centralisateur pour les recettes et un organisme par branche de la sécurité sociale pour les prestations.

Ainsi, l'Office national de Sécurité sociale (ONSS), dont dépend la majorité des travailleurs a pour mission la perception des cotisations, sauf en cas d'accidents du travail, et la répartition des moyens financiers entre les institutions centrales chargées de la gestion des divers secteurs de la sécurité sociale.

Le secteur maladie, maternité et invalidité est géré par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) qui répartit les moyens financiers entre les différents organismes assureurs chargés

du service des prestations (mutualités affiliées à une des 5 Unions nationales reconnues, Office régionaux de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité ou Caisse des soins de santé de la Société nationale des chemins de fer belges). Le choix de l'organisme assureur est en principe libre sauf pour le personnel des chemins de fer belges.

Le secteur des pensions de vieillesse et de survie est géré par l'Office national des pensions (ONP) compétent pour l'attribution et le paiement des pensions.

Le secteur des accidents du travail et des maladies professionnelles est géré par deux organismes distincts : le fonds des accidents du travail (FAT) et le fonds des maladies professionnelles (FMP).

Le secteur des allocations familiales est confié à l'Office national d'allocations familiales pour les travailleurs salariés (ONAFTS) ainsi qu'aux caisses spéciales de compensation.

Enfin, l'accès et le financement de l'aide sociale relève de la compétence du Ministre des affaires sociales. Elle est accordée par les C.P.A.S (Centre public d'aide sociale) dont les règles organiques sont fixées par les communautés.

Le financement du système de la sécurité sociale varie en fonction de la catégorie du travailleur et de la branche de sécurité sociale concernée.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun

La situation du personnel statutaire des pouvoirs locaux à l'égard de la sécurité sociale est dans l'ensemble semblable à celle des agents de l'Etat, notamment quant aux cotisations.

Cependant, la loi du 1.8.1985 portant des dispositions sociales a institué un Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, sur le modèle de l'O.N.S.S. (y compris la gestion paritaire). Les pouvoirs locaux y sont obligatoirement affiliés dans la mesure suivante.

Cet Office reçoit -les cotisations des employeurs et des agents à l'assurance maladie-invalidité

-les cotisations patronales aux allocations familiales et aux maladies professionnelles

En outre, l'O.N.S.S. A.P.L. est chargé d'assurer la récupération auprès des communes du coût des pensions du personnel communal, qui en vertu de l'art.161 de la N.L.C. est avancé par l'Etat (uniquement pour les communes qui ne paient pas elles-mêmes les pensions)¹⁶.

¹⁶ JACQMAIN J., "*Droit social de la fonction publique*", Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, p.242.

L'O.N.S.S. A.P.L. remplit donc les missions suivantes:

- celle d'une Caisse spéciale d'allocations familiales chargées d'octroyer des allocations familiales et de naissance au personnel statutaire et contractuel des administrations locales.
- celle d'un Office national de sécurité sociale (perception et répartition des cotisations de sécurité sociale).
- celle héritée de l'ancienne Caisse de répartition des pensions communales concernant le financement du régime commun de pension des pouvoirs locaux et le régime des nouveaux affiliés à l'Office.
- celle d'un organisme payeur et liquidateur de certaines primes.

Les agents publics locaux participent au financement de :

- l'assurance maladie-invalidité, secteurs de soins de santé et des indemnités ;
- l'assurance chômage ;
- leur régime de pensions. Les administrations locales ont le choix entre quatre régimes pour la pension de leur personnel définitif¹⁷:

- ou bien elles sont affiliées au régime commun de l'ONSSAPL;
- ou bien elles s'inscrivent dans le régime des nouveaux affiliés de l'ONSSAPL

(loi du 6 août 1993) : il se caractérise par un assouplissement des conditions d'affiliation à l'ONSSAPL afin d'inciter les administrations locales à s'affilier. C'est ainsi qu'une partie de l'actuelle charge de pensions des nouveaux membres est immédiatement reprise par l'ONSSAPL. L'affiliation est toutefois irrévocable afin d'assurer la solidarité.

- ou bien elles ont une convention avec une institution de prévoyance, et autorisent ou non cette dernière à confier à l'ONSSAPL la perception des cotisations relatives aux pensions;
- ou bien elles gèrent leur propre caisse de pensions.

En outre, les administrations provinciales et locales sont tenues de payer des cotisations spécifiques pour :

- la branche des allocations familiales ;
- la branche des maladies professionnelles.

Les agents des communes bénéficient, dans les mêmes conditions que le personnel des ministères, des allocations suivantes : allocations de foyer et de résidence, allocations familiales, pécule de vacances et pécule de vacances familiales.

¹⁷ « *Le financement des pensions du personnel définitif des administrations locales* », [document en ligne] [5 octobre 2004], <<http://www.uvcw.be>>

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)

Les réformes menées visent à moderniser l'ensemble des branches de la sécurité sociale.

- Janvier 1999 : tous les assurés sociaux sont munis d'une carte d'identité sociale afin d'accélérer le déroulement des procédures administratives (les dépenses de santé, par exemple).
- Janvier 2002 : exemption de cotisation à la sécurité sociale et allocation pour emploi destinées à renforcer l'emploi des travailleurs âgés de 45 ans et plus par le biais du « Plan Activa ». Le régime est ouvert aux employeurs du secteur privé ainsi qu'à certains employeurs du secteur public qui recrutent des travailleurs sous contrat. L'exemption des cotisations patronales de sécurité sociale à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) concerne les domaines suivants : la retraite et les pensions de survivants, l'assurance maladie et l'invalidité, le chômage, les allocations familiales, et les accidents du travail et les maladies professionnelles. Le montant de la durée de l'exemption varie selon l'âge de l'employé et la période d'inscription au chômage.
- Juin 2002, création du congé de paternité pour les pères d'enfants nés après le 30 juin 2002. Il prend la forme d'un congé payé de paternité d'une durée de 10 jours durant le mois qui suit la naissance de l'enfant. L'employeur est tenu de verser 100% du salaire les 3 premiers jours du congé. L'organisme assureur des prestations de santé verse 82% du salaire, plafonné à 2 576,96 euros par mois, les 7 jours restants.
- Projet d'administration électronique visant à mettre en place un formulaire à l'intention des employeurs afin de faciliter leurs démarches dans le cadre des déclarations des risques sociaux. Le système devrait être opérationnel d'ici à 2005.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie

La N.L.C. est muette quant aux maladie et incapacité de travail. Cependant, l'A.R. du 26.12.1938 prévoit que le régime de disponibilité (notamment pour maladie ou infirmité) doit être au minimum aussi avantageux que celui des agents de l'Etat. Quant à l'incapacité constitutive d'inaptitude physique entraînant la mise à la pension, l'art. 159 N.L.C. prévoit que les agents communaux sont soumis aux mêmes conditions que les agents de l'Etat¹⁸.

L'individu doit être affilié à la sécurité sociale belge et avoir accompli une période de stage de 6 mois.

¹⁸ JACQMAIN, p.243.

Cependant, celui-ci est devenu exceptionnel et c'est ainsi que dans la quasi-totalité des cas, le droit aux soins de santé s'ouvre sans stage.

Il doit également avoir cumulé 120 jours ou 400 heures de travail. Le droit aux soins ne s'ouvre que si des cotisations ont été payées et atteignent une valeur minimale. Si cette condition n'est pas respectée, le versement d'une cotisation complémentaire est nécessaire. La participation du travailleur s'élève à 3,55% et celle de l'employeur à 3,8%.

Prestations en nature :

Les soins de santé comprennent un ensemble de services : les consultations médicales, l'hospitalisation, les médicaments, les analyses médicales, la réadaptation et les prothèses. La participation aux frais de l'assuré varie en fonction de son statut et de ses revenus. Pour les soins dispensés par un généraliste, le patient paie un ticket proportionnel. La participation est fixée à 30%. Le médecin généraliste, comme le médecin spécialiste, est payé à l'acte.

Prestations en espèces :

Les modalités de versement des prestations en espèces, en cas de maladie, sont fixées dans les statuts des agents. Les dispositions concernant l'incapacité sont cependant très largement semblables d'un statut à l'autre.

En règle générale, le fonctionnaire et les agents assimilés peuvent percevoir leur salaire pendant leur maladie. La durée de versement est de 21 jours par année d'ancienneté et les journées d'indemnisation sont cumulables d'une année sur l'autre.

L'agent dont l'absence pour maladie se prolonge au delà du congé auquel il peut prétendre est mis d'office en disponibilité.

Si le fonctionnaire exerce ses fonctions à temps partiel pendant sa maladie, la durée du congé est de 30 jours maximum, renouvelable une fois. Dans tous les cas, la durée totale ne peut excéder 90 jours par décennie d'ancienneté. Les contractuels du secteur public sont, quant à eux, soumis au régime général.

III-2.2 Maternité et charges de famille

Prestations en nature :

Les prestations en nature, dans le cadre de la maternité, sont identiques à celles de la maladie (consultations médicales, hospitalisation, médicaments, analyses médicales,...).

Prestations en espèces :

L'agent statutaire perçoit 100 % de son traitement pendant la durée du congé qui ne peut dépasser les 15 semaines. Ce congé peut être demandé 7 jours avant la date présumée de l'accouchement.

Versées par l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSPAL), les allocations familiales suivent un régime particulier.

Les allocations familiales regroupent:

- les allocations familiales de base
- les allocations familiales majorées d'orphelins
- les allocations familiales supplémentaires
- l'allocation de naissance
- la prime d'adoption

Elles sont allouées dès la naissance du 1^{er} enfant jusqu'à ses 18 ans (25 ans en cas de poursuite d'études). Leur montant s'élève à 74,06 euros pour le 1^{er} enfant si la personne qui en a la charge est salariée, à 137,03 euros pour le 2^{ème} et à 204,6 euros à compter du 3^{ème} enfant. Des majorations peuvent être accordées dans des cas particuliers (par exemple, si l'enfant est handicapé) .

Les prestations familiales sont entièrement financées par l'employeur à hauteur de 5,25%.

III-2.3 Risques professionnels

Il faut tout d'abord savoir que le risque professionnel est subdivisé dans la mesure où les accidents du travail et les maladies professionnelles sont gérés par deux institutions publiques distinctes.

Le régime de protection des accidents de travail est un régime quasi uniforme pour l'ensemble de la fonction publique : la loi du 3 juillet 1967 inclut dans son champ l'énumération de pratiquement tous les services publics.

Bien qu'ayant opté pour un régime spécifique au secteur public - par la loi du 3 juillet 1967 et ses arrêtés d'exécution - le législateur n'en a pas moins renvoyé très souvent à la réglementation applicable dans le secteur privé : la loi du 10 avril 1971.

Au cours de la période d'invalidité, l'agent continue de percevoir son salaire et ne perd pas ses droits acquis au titre du congé maladie ordinaire.

Si l'invalidité devient permanente, l'agent reçoit une rente égale au montant de son dernier salaire multiplié par son taux d'incapacité .

Si l'agent conserve son emploi, la rente ne peut être supérieur à 25% de la rémunération de base (rémunération de la victime au moment de l'accident) plafonnée.

Si l'agent est réaffecté , il peut cumuler sa rente et son salaire. Cette possibilité de cumul confère donc à l'agent une situation avantageuse.

Si l'agent est mis à la retraite, la pension et la rente ne peuvent dépasser 100% de la rémunération.

Une fois la durée maximale de congé maladie dépassée (90 jours), le fonctionnaire est mis en disponibilité. Il perçoit un traitement d'attente, sans limite de durée mais variable, selon que

l'incapacité est inférieure ou non à 66%. Le taux de la pension est fixé à 50% du traitement moyen des 5 dernières années de la carrière pour un retraité isolé et de 62,5% pour un retraité marié. Les règles sont similaires à celles appliquées aux travailleurs du secteur privé.

II-2.4 Vieillesse

Les administrations locales ont le choix entre quatre régimes pour la pension de leur personnel définitif¹⁹:

- ou bien elles sont affiliées au régime commun de l'ONSSAPL;
- ou bien elles s'inscrivent dans le régime des nouveaux affiliés de l'ONSSAPL (loi du 6 août 1993) : il se caractérise par un assouplissement des conditions d'affiliation à l'ONSSAPL afin d'inciter les administrations locales à s'affilier. C'est ainsi qu'une partie de l'actuelle charge de pensions des nouveaux membres est immédiatement reprise par l'ONSSAPL. L'affiliation est toutefois irrévocable afin d'assurer la solidarité.
- ou bien elles ont une convention avec une institution de prévoyance, et autorisent ou non cette dernière à confier à l'ONSSAPL la perception des cotisations relatives aux pensions;
- ou bien elles gèrent leur propre caisse de pensions.

550 des 589 communes belges sont affiliées pour la pension de leurs agents définitifs à l'Office nationale de sécurité sociale des Administrations provinciales et locales (ONSSAPL)²⁰.

Les agents des administrations locales qui, en matière de pension, sont affiliés à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (communes, C.P.A.S., intercommunales, ...) bénéficient d'une pension de retraite qui n'est pas à charge du Trésor public mais qui est calculée comme la pension des agents de l'Etat.

En plus des administrations locales qui, en matière de pension, ne sont pas affiliées à l'ONSSAPL, les provinces disposent également d'un régime propre de pension de retraite qui, en tout ou en partie, peut être différent du régime applicable aux agents de l'Etat.

Toutefois, ces administrations sont tenues d'accorder un régime au moins équivalent à celui des fonctionnaires de l'Etat.

¹⁹ « *Le financement des pensions du personnel définitif des administrations locales* », [document en ligne] [5 octobre 2004], <<http://www.uvcw.be>>

²⁰ Il faut toutefois relever que, sur ces 550 communes affiliées, 110 ont encore à supporter une charge de pension pour du personnel retraité non affilié.

- Régime de retraite de base

Le financement du risque vieillesse est assuré par le budget des collectivités locales pour les agents publics locaux alors qu'il est à la charge du Trésor public pour les agents de l'Etat. L'âge légal de la retraite pour les fonctionnaires est de 65 ans tant pour les hommes que pour les femmes.

L'ancienneté minimale requise pour l'ouverture du droit à la pension est, en principe, de 5 ans.

Une condition de 20 ans d'ancienneté de service au moins est exigée pour l'obtention de la pension minimale en raison de l'âge.

Un départ anticipé est possible dès 60 ans, à condition que le bénéficiaire totalise 5 années d'ancienneté comme agent définitif. La pension est calculée sur la base de la moyenne des 5 dernières années. Le taux de remplacement ne peut être supérieur à 75% de la rémunération qui a servi de base au calcul de la pension.

Les pensions sont à la fois indexées sur l'indice des prix à la consommation et sur l'évolution des salaires des agents actifs. Des compléments de pension peuvent être accordés à d'autres titres (certains suppléments de traitement peuvent être pris en compte).

- Régime de retraite complémentaire

Mis en place pour les travailleurs du secteur privé et renforcés par la loi LPC (loi sur les pensions complémentaires) de 2002, les régimes de retraite complémentaire sont quasi inexistantes pour les travailleurs du secteur public.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

Le régime de pensions des fonctionnaires n'a pas subi de modifications fondamentales au cours de ces dernières années. Les réformes entreprises par le gouvernement tendent à rapprocher, à terme, le régime de pensions des fonctionnaires de celui des travailleurs du secteur privé.

ANNEXE 1 : Analyse des ressources financières des pouvoirs locaux belges²¹*1.1. Analyse des ressources financières***1.1.1. L'autonomie financière des pouvoirs locaux**

Pour rappel, l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, relatif aux ressources financières des collectivités locales, consacre deux principes fondamentaux destinés à garantir l'autonomie financière des pouvoirs locaux, à savoir :

- le principe de responsabilité effective, selon lequel les collectivités locales ont droit à des ressources propres dont elles disposent librement (art. 9, §§ 1er et 3) ;
- le principe de suffisance selon lequel les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences exercées par ces collectivités. Ce principe emporte deux conséquences : un transfert de compétences du niveau supérieur vers les collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert financier correspondant et, en cas d'insuffisance de ressources propres des collectivités locales, ces ressources doivent être complétées par des ressources de transfert, sans que cela soit l'occasion de limiter la liberté locale.

S'agissant de transferts, la Charte recommande de recourir à des dotations globales, c'est-à-dire non affectées à des actions particulières, et octroyées sur la base de critères d'allocation clairs et stables dans le temps, de préférence établis après concertation avec les autorités locales ou leurs représentants.

1.1.2. Limites à l'autonomie financière des pouvoirs locaux

Voyons maintenant comment les principes d'autonomie financière évoqués ci-dessus se retrouvent dans la gestion des budgets communaux. Notre analyse porte essentiellement sur le choix et l'évolution des différents types de recettes et ses implications sur le financement des dépenses de pur intérêt communal.

A. Recettes

Le tableau 3 reprend, en vue de déterminer la part des ressources propres dont les communes disposent librement, les différentes recettes qui leur sont attribuées :

Tableau 1 :

| Ventilation économique des recettes des communes en Belgique - Budgets 2001 * | | | |
|--|------------------|-------------------|---------------|
| (en milliers d'EUR) | | | |
| Prestations | | 492.388 | 4,3% |
| Transferts | | 9.847.086 | 86,4% |
| | <i>Fiscalité</i> | <i>5.054.419</i> | <i>44,3%</i> |
| | <i>Fonds</i> | <i>2.264.777</i> | <i>19,9%</i> |
| | <i>Subsides</i> | <i>2.527.890</i> | <i>22,2%</i> |
| Dettes | | 1.059.327 | 9,3% |
| Total des recettes | | 11.398.801 | 100,0% |

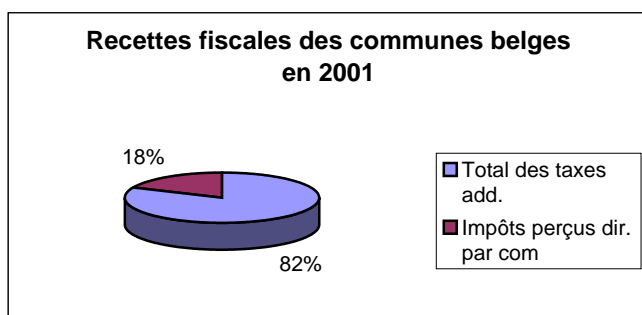
(*) : Statistiques établies par Dexia Banque

²¹ DE VISSCHER C., FRIPPIAT V., « Administration territoriale de l'Etat et collectivités décentralisées : cohérence ou affaiblissement de l'action publique ? ».

Les recettes perçues en contrepartie de prestations ou de services rendus sont proportionnellement peu élevées (environ 5% des recettes totales).

Les recettes fiscales sont composées d'impôts perçus directement par la commune (18,5 % des recettes fiscales totales) et de recettes additionnelles au précompte immobilier, à l'impôt des personnes physiques et à d'autres impôts, lesquelles représentent respectivement 43,3 %, 36,2 % et 2,0 % du total des recettes fiscales. Les communes subissent des retards récurrents dans le versement des recettes provenant des additionnels perçus pour leur compte par les services du Ministère fédéral des Finances²².

Graphe 1 :



Les recettes de fonds proviennent de dotations versées par l'Etat ou la Région en fonction de critères de répartition fixés par ces derniers. Par ordre d'importance, il faut citer le Fonds des communes, auquel s'ajoute la compensation versée aux communes par l'Etat pour la « mainmorte »²³ et les dotations spécifiques pour les communes en difficulté financière.

Les subsides se composent des transferts de l'Etat, des communautés et des régions pour des activités spécifiques : enseignement, culture, etc... et du remboursement d'emprunts et d'intérêts par l'autorité subventionnante.

Les recettes de dette comprennent les recettes provenant de la participation au bénéfice d'entreprises publiques et du remboursement de charges d'emprunts par des tiers.

Comme le montre le tableau 4, le total des recettes a subi une augmentation de 10,9% entre 1998 et 2001.

Tableau 2 :

²² L'Autorité fédérale a conscience de ces problèmes. Elle tente même d'y remédier en versant des avances sur les additionnels à l'IPP, mais celles-ci sont négligeables et posent en outre parfois des problèmes d'ordre comptable pour les communes.

²³ La « mainmorte » correspond au montant des exonérations d'impôts sur les propriétés appartenant à l'Etat ou à d'autres personnes publiques.

| Ventilation économique des recettes des communes en Belgique* | | | | | | | |
|---|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|--------------|
| (en milliers d'EUR) | | | | | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Variation 1998-2001 | |
| Prestations | | 442.663 | 453.893 | 451.736 | 492.388 | 49.725 | 11,2% |
| Transferts | | 8.874.687 | 9.176.696 | 9.412.368 | 9.847.086 | 972.399 | 11,0% |
| | <i>Fiscalité</i> | 4.475.842 | 4.646.987 | 4.816.546 | 5.054.419 | 578.577 | 12,9% |
| | <i>Fonds</i> | 2.123.109 | 2.180.422 | 2.196.138 | 2.264.777 | 141.668 | 6,7% |
| | <i>Subsides</i> | 2.275.737 | 2.349.287 | 2.399.684 | 2.527.890 | 252.153 | 11,1% |
| Dette | | 956.795 | 1.001.986 | 1.142.888 | 1.059.327 | 102.532 | 10,7% |
| Total des recettes | | 10.274.145 | 10.632.575 | 11.006.993 | 11.398.801 | 1.124.656 | 10,9% |

(*) : Statistiques établies par Dexia Banque

La variation la plus importante entre les recettes de 1998 et 2001 s'observe au niveau de la fiscalité qui représente environ 45% des recettes totales. Les communes déterminent les taux des additionnels aux impôts fédéraux, mais en respectant les plafonds « recommandés » dans des circulaires budgétaires²⁴ par chaque région en vue de préserver l'intérêt général. Ces circulaires portent également fréquemment sur la matière imposable et les taux des taxes perçues directement par la commune.

L'autonomie fiscale est donc fortement encadrée par les nombreuses circulaires émanant de l'autorité de tutelle. Même si ces circulaires n'ont pas de valeur contraignante, peu d'entités locales prennent le risque de s'écarter des prescriptions régionales. En tant qu'autorité de tutelle, la région doit approuver le budget communal et toute contestation ou menace de recours devant les tribunaux est dissuasive : une commune ne peut rarement se permettre de suspendre le recouvrement d'une taxe pendant la durée de la procédure en recours (souvent 3 à 5 ans).

Notons également que le Fonds des communes, qui représente une dotation globale des régions aux communes, ne s'accroît que de 6,7 % entre 1998 et 2001, alors que, durant cette même période, les recettes fiscales augmentent de près de 13 %.

B. Dépenses

Il faut à présent établir si ces recettes couvrent les dépenses d'intérêt communal et d'intérêt mixte (compétences dites « déléguées » de la région).

Tableau 5 :

| Evolution des dépenses ordinaires des communes en Belgique* | | | | | | | |
|---|--|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------------|--------------|
| (en milliers d'EUR) | | | | | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Variation 1998-2001 | |
| Ventilation économique | | | | | | | |
| Personnel | | 5.412.259 | 5.617.019 | 4.752.158 | 5.941.465 | 529.206 | 9,8% |
| Fonctionnement | | 1.627.619 | 1.729.404 | 1.472.277 | 1.848.888 | 221.269 | 13,6% |
| Transferts | | 1.567.555 | 1.652.607 | 1.434.721 | 2.093.340 | 525.785 | 33,5% |
| Dette | | 1.676.975 | 1.699.657 | 1.398.584 | 1.827.223 | 150.248 | 9,0% |
| Total des dépenses | | 10.284.408 | 10.698.936 | 9.057.761 | 11.710.916 | 1.426.508 | 13,9% |

(*) : Statistiques établies par Dexia Banque

²⁴ Le Ministre des Pouvoirs locaux de la Région wallonne invite ainsi les conseillers communaux à poursuivre leur collaboration à la « paix fiscale », en leur recommandant de ne pas dépasser le taux de 8 % pour les additionnels à l'impôt des personnes physiques et de 2.600 centimes additionnels au précompte immobilier.

De 1998 à 2001, les dépenses des communes belges ont augmenté de 13,9 %, alors que, durant cette même période, les recettes n'ont augmenté que de 10,9 %. L'augmentation la plus forte concerne les dépenses de transferts, c'est-à-dire les subventions vers :

- les hôpitaux,
- les centres publics d'aide sociale,
- les zones de police,
- et les intercommunales.

Cette augmentation résulte essentiellement des transferts de compétences fédérales et régionales aux communes :

- l'augmentation des dépenses liées au financement des centres publics d'aide sociale peut s'expliquer par les transferts de compétences en matière d'aide sociale et de logement (accueil des candidats réfugiés par les centres publics d'aide sociale et obligation communale de procéder à la couverture du déficit) ;
- l'augmentation des dépenses de police (réforme du 07/12/98)²⁵ ;
- les transferts de compétences en matière d'environnement et de gestion des déchets et le poids croissant des intercommunales dans les dépenses des communes (égouttage prioritaire²⁶, gestion des déchets, etc).

Les rapports annuels de l'Observatoire des finances communales (Union des villes et communes de Wallonie) et de Dexia Banque expliquent les problèmes financiers des communes par une situation structurelle défavorable. Le nombre de communes wallonnes devant faire face à des difficultés financières est passé de 0 à 12 entre 1998 et 2001²⁷, soit une augmentation de près de 5 % du nombre de communes en déficit.

Dès 2001, le Gouvernement wallon a adopté un « Plan Tonus » octroyant des aides complémentaires aux communes exposées à des difficultés structurelles. Ces aides prennent la forme d'un montant forfaitaire exceptionnel ou de prêts accordés par la Région à des tarifs préférentiels. La contrepartie de ces aides consiste en l'obligation pour la commune de déposer un plan quinquennal de redressement structurel élaboré suivant les critères de gestion de la Région wallonne et contrôlé ensuite par un réviseur d'entreprise. A l'heure actuelle, près de soixante communes wallonnes sont astreintes à ce régime de tutelle renforcée.

Les communes belges sont donc, au vu de l'analyse de leur mode de financement, loin d'être autonomes. Tout d'abord, la dotation globale est loin d'évoluer proportionnellement à l'extension des tâches dévolues aux communes. Ce sont plutôt les subsides, alloués alors selon des tâches spécifiques, qui sont préférés.

Ensuite, près de 80 % des recettes (impositions, fonds, subsides) des communes proviennent d'autres niveaux de pouvoir. Non seulement les communes ne maîtrisent pas les flux d'entrée de ces recettes, mais en outre, pour certaines d'entre elles (fonds, subsides), ces institutions dépendent entièrement des critères d'attribution fixés à d'autres niveaux. Ceci ne facilite guère la gestion de la trésorerie de ces entités. Les impôts perçus directement par les communes ne représentent pas la part la plus significative de leurs revenus (de Visscher, 2000). Le droit pour les collectivités locales à des ressources propres n'est pas vraiment respecté. Et le contrôle de la fiscalité communale par les pouvoirs régionaux, au nom de l'intérêt général, pourrait même être considéré comme une atteinte au principe d'autonomie consacré dans l'article 170 de la Constitution.

Notre analyse confirme celle de Larssen et Marique (2000) selon laquelle les deux principes d'autonomie de la Charte européenne (essentiellement le principe de responsabilité effective et le principe de suffisance) « *paraissent affaiblis par le jeu combiné de la diminution des ressources propres des collectivités locales et de l'accroissement de compétences de ces mêmes collectivités,*

²⁵ Cfr. Supra : tableau 2.

²⁶ La réglementation européenne impose à ses Etats-membres de réaliser l'assainissement des eaux usées. Au plus tard pour le 31 décembre 2015, toutes les agglomérations de plus de 2.000 équivalents habitants devront être équipées d'égouts et de collecteurs. L'égouttage nécessaire pour atteindre cette norme est appelé égouttage prioritaire.

²⁷ Sur les 262 communes wallonnes.

accroissement qui ne se voit guère accompagné d'un transfert de ressources approprié : lorsqu'un transfert a lieu, il ne s'agit pas d'une augmentation de ressources propres, mais de subventions affectées, phénomène qui diminue davantage l'autonomie communale ».