

Le CRAC, une institution qui assiste les Communes ou qui les met sous tutelle ?

Présentation d'une institution trop peu connue mais avec un impact considérable sur les finances des Pouvoirs locaux

Novembre 2014

Table des matières

1. Introduction
2. Qu'est ce que le CRAC ?
3. Evolution des missions du CRAC
4. Le CRAC et les Communes endettées
5. Le CRAC élargit ses missions
6. Le CRAC, notre questionnement, nos réflexions
7. En guise de conclusion

1. Introduction

Dans le cadre de notre travail d'audit citoyen de la dette, il paraît utile d'analyser le CRAC : le Centre Régional d'Aide aux Communes. Cette institution joue en effet un rôle clé dans le financement des Pouvoirs locaux (Villes et Communes¹, les Provinces et les Intercommunales) et peut influencer de manière importante les orientations politiques et budgétaires de ces derniers. Nous sommes bien sûr conscients que les nouvelles directives de l'Union européenne influencent également fortement l'élaboration des budgets des Villes et Communes. Mais le CRAC est une institution très peu connue du grand public. Vu son impact, nous pensons que chaque citoyen devrait savoir de quel bois il se chauffe.

2. Qu'est ce que le CRAC ?

Le CRAC, c'est :

En premier lieu, en 1992 : un compte : Le Compte Régional pour l'Assainissement des Communes. Il a été ouvert par la Région Wallonne afin de faciliter l'obtention de prêts d'aide extraordinaires par certaines Communes en difficultés financières.

¹ La Région Wallonnes compte environ 260 Villes et Communes

Ensuite, en 1995 : un centre : Le Centre Régional d'Aide aux Communes. Ce Centre est un organisme d'intérêt public (OIP). Il compte 40 employé(e)s et est soumis à l'autorité du Ministre de tutelle, c'est-à-dire du Ministre des Pouvoirs locaux (on dit que c'est une institution para Régional de type A). Logiquement, le centre gère le compte depuis 1995. Sa mission officielle principale est simple : fournir des prêts conditionnés aux Pouvoirs locaux en difficulté afin de les aider à assainir leur situation financière. Ces prêts sont octroyés à condition que la Commune adopte un plan de gestion.

3. Evolution des missions du CRAC

A sa création, le CRAC avait pour mission d'apporter une solution structurelle à la problématique des déficits de trésorerie des Communes. Aussi il ne s'adressait pratiquement qu'aux Communes ou Villes fortement endettées. Son champ d'action était donc relativement limité. Ces dernières années, le CRAC a fortement développé ses activités. D'une part ses missions se sont élargies et, d'autre part, de plus en plus de Communes sont en difficulté de trésorerie (ou vont le devenir).

Pour comprendre l'impact d'un partenariat avec le CRAC, concernant l'autonomie ou la dépendance d'un pouvoir local lors de l'élaboration et le suivi de son budget, nous devons bien distinguer 2 catégories de Communes. Celles qui, endettées, ont fait appel au CRAC pour un prêt exceptionnel via la Région Wallonne et sont aujourd'hui sous plan de gestion, et celles qui ont affaire au CRAC pour une subsidiation, pour un audit ou des conseils....

4. Le CRAC et les Communes endettées

Depuis 2001, pour recevoir un prêt du CRAC, les Communes doivent respecter une série de conditions. Quel est le processus ?

- Une commune connaît des difficultés financières importantes ;
- Elle fait une demande d'aide à la Région Wallonne pour couvrir son déficit ;
- Une fois que la Région Wallonne a donné son accord, cette dernière mandate le CRAC pour analyser la situation financière de la commune, définir un diagnostic et faire des recommandations ;
- La commune et le CRAC négocient un plan de gestion (catalogue de mesures et calendrier de mise en œuvre) ;
- Le CRAC peut alors octroyer le prêt, qui est conditionné par un suivi strict du plan de gestion. Dès qu'un accord est signé, le CRAC doit toujours être associé au budget de la commune, aux comptes et à toutes modifications en cours d'exercice. Une commune peut ainsi « être mariée » au CRAC pour 20 ans !
- Le prêt est remboursé en partie par la Commune « bénéficiaire » tandis que l'autre partie (en général 60%) est prise en charge par la Région Wallonne.

Le CRAC doit tenir compte de la circulaire budgétaire ministérielle lorsqu'il négocie un plan de gestion ou fait des recommandations. Effectivement, le CRAC ne peut pas aller à l'encontre des balises de la Région Wallonne, mais pas davantage des balises de l'Union Européenne. Le CRAC est garant de cet impératif face au Ministre.

Chaque année, à l'initiative du Ministre des Pouvoirs locaux, la circulaire budgétaire de la Région Wallonne est revue et il y a un chapitre spécifique concernant les Communes sous

plan de gestion. Si la commune ne respecte pas la circulaire ou si le plan de gestion n'est pas respecté, le CRAC remet un avis négatif au Ministre qui peut exiger des changements à la commune.

« La commune sous plan de gestion est libre d'emprunter ailleurs mais, il y a les balises à respecter ! Des balises d'investissement, des balises en termes d'évolution du coût net de personnel, du coût net de fonctionnement. Elle n'investit pas ce qu'elle veut, il faut stabiliser la charge de la dette ». Isabelle Nemery, Directrice générale du Crac, intervention du mercredi 27 novembre 2013 à Verviers.

Commune, entité consolidée, même combat !

Tout ce qui est valable pour une commune, l'est pour une entité consolidée.

Qu'est ce qu'une entité consolidée ?

Une entité consolidée est une structure pouvant recouvrir différentes formes juridiques telles un CPAS, une fabrique d'église, une zone de police, un service incendie, une asbl ... et dont les budgets sont soutenus par le pouvoir local. . Les comptes et budgets des entités consolidées doivent être transmis au CRAC dans le cadre du plan de gestion de la Commune. Ces entités se retrouvent donc potentiellement aussi sous plan de gestion. De plus, notre recherche nous montre que tout organisme recevant 25.000 euros ou plus de la commune est considéré par le CRAC comme entité consolidée.

Pour le CRAC, il est impensable « d'aider » financièrement un pouvoir local si par ailleurs une entité consolidée de cette même commune fait des bénéfices ; c'est un principe de mutualisation.

Autrement dit, à partir du moment où une commune est soumise à un plan de gestion, l'ensemble des entités consolidées doivent nécessairement participer aux efforts budgétaires de manière solidaire et à hauteur de leurs bonis. ...pas question donc d'accumuler des bonis ou de faire des dépenses inconsidérées, si par ailleurs la commune connaît des difficultés financières. (Les éventuels bonis peuvent être en déduction de la dotation.)

5. Le CRAC élargit ses missions

Comme nous l'avons signalé précédemment, le CRAC s'adresse aux Villes et Communes pour de nombreuses autres missions que l'assainissement des finances et le contrôle des plans de gestion.

Le CRAC : un cabinet d'audit et de conseils

De plus en plus de Communes sont confrontées à des difficultés pour gérer et équilibrer leurs comptes. Dans ce cadre, il est possible de demander de l'aide au CRAC. Cette aide peut concerner la gestion d'une commune ou d'une entité consolidée et se concrétise via un audit, des perspectives financières, de plans d'optimisation, des conseils de gestion...

NB : L'audit est confidentiel, y compris pour la commune concernée ! Seul le Ministre reçoit l'analyse et les recommandations, la commune recevant uniquement les recommandations.

Depuis 1990, dans l'ensemble des recommandations du CRAC, les synergies sont fortement favorisées (par exemple installer des services communaux et des services du CPAS dans les mêmes locaux).

Le CRAC : un intermédiaire pour les subsides à l'investissement de la Région Wallonne

Le CRAC gère des subsides attribués aux Pouvoirs locaux par la Région Wallonne. Pour satisfaire des besoins en infrastructures de qualité au bénéfice des citoyens dans différents domaines, la Région Wallonne fait des appels à projets, et, sur base des projets rentrés, elle fixe un montant de subsides dont les Communes seront bénéficiaires. Mais la Région Wallonne n'a en général pas de crédit suffisant pour la partie qu'elle décide de subsidier.

Aussi, afin d'accélérer les processus d'octroi de ces subsides, le décret créant le CRAC a été modifié afin de lui confier le financement des subventions des dites infrastructures sur autorisation du Gouvernement wallon. Le CRAC a ainsi pour mission de permettre le financement d'investissements octroyés par le Gouvernement Wallon à des conditions avantageuses. Le CRAC bénéficie en effet de conditions financières intéressantes par un accès privilégié aux marchés financiers.

Il faut savoir que lors d'un projet subsidié par la Région Wallonne, le CRAC invite la ville ou la commune bénéficiaire à contracter un emprunt en son nom et, à chaque fois que la banque lui prélève des mensualités, trimestrialités, ou annuités, le CRAC lui rembourse ce même montant ou la part qu'elle s'est engagée à prendre en charge à la même date.

Les intercommunales doivent passer par la commune pour s'adresser au CRAC (ex : hôpitaux).

Le CRAC et la bonne gouvernance européenne

Face aux impératifs de l'Union Européenne, la Région Wallonne veut inciter les Pouvoirs locaux à des changements lourds de conséquences, en termes de rationalisation des dépenses et de « bonne gouvernance ». Pour ce faire, une fois de plus, la Région s'adresse au CRAC. Quelques exemples :

Base de données comptables standardisées

Le CRAC a collaboré au développement d'un logiciel d'analyse prospective en vue d'aider les Pouvoirs locaux dans leur gestion financière. Cet outil permet aux Communes d'appliquer le plan E-comptes et ainsi de répondre aux impératifs de la réforme comptable entrée en vigueur au 1er janvier 2008.

De quoi s'agit-il ? C'est un nouveau règlement général de la comptabilité communale. Il s'agit que chaque ville, commune et CPAS utilise des données comptables standardisées afin d'optimiser la gestion informatique des données constitutives des budgets, des modifications budgétaires, des comptes, et de leurs annexes légales.

Cette nouvelle disposition, permet de communiquer « immédiatement » après l'approbation par le conseil communal du budget, d'une modification budgétaire, ou des comptes annuels, le fichier de synthèse des informations comptables à la Direction Générale Opérationnelle des Pouvoirs locaux et à la Direction Générale Opérationnelle de l'Action sociale de la Santé (DGO5).

Développement de synergies

Projet pilote : Au cœur d'un projet pilote qui s'est étalé entre 2007 et 2012, la Région Wallonne, l'Union des Villes et Communes Wallonnes, le CRAC et la Direction Générale de l'Action sociale de la Santé (DGO5) ont conçu un guide qui s'est appelé : « Vade-mecum Synergies commune / CPAS ». Cet outil se veut didactique et évolutif. Il s'inscrit dans la droite ligne des nouvelles directives européennes en matière de gouvernance. Il s'agit principalement d'envisager la facilitation et l'approfondissement des synergies entre les Communes et les CPAS. Ce guide comprend à la fois des fiches éclaircissant des points de droit qui posent question et des fiches de « bonnes pratiques » qui décrivent des projets de synergies. Sur le terrain, la mise en place de synergies, visant la collaboration entre différentes entités, prend des formes diverses, et d'envergure variable: marchés publics communs, adhésion à une centrale d'achats, mise à disposition de personnel ou encore de prêt d'équipements... Ajoutons que ce développement de synergies entre les Communes et les CPAS est repris dans la Déclaration de Politique régionale 2009-2014 comme un des objectifs que le Gouvernement entend clairement poursuivre et accentuer. « En période de crise économique, les synergies entre pouvoirs publics apparaissent comme une démarche de bon sens répondant au double objectif de rationalisation des dépenses et de bonne gouvernance ».

Programme Stratégique Transversal. Ce programme, via des projets pilotes (il y a Aujourd'hui +-25 Communes pilotes dont les Villes de Liège et Verviers), poursuit et encourage l'approfondissement des synergies entre les partenaires. La Région a lancé des projets pilotes pour aider les Communes à se lancer dans l'adoption de plans stratégiques. En fournissant aux Pouvoirs locaux différents outils (ex : tableau de bord), l'objectif est de planifier et prioriser les politiques communales, d'anticiper les enjeux, de répondre aux besoins locaux et d'améliorer les relations avec les citoyens. Le tout intègre un processus d'évaluation et devient ainsi un véritable outil de gouvernance.

6. Le CRAC, notre questionnement, nos réflexions

Aux points précédents, nous avons tenté d'expliquer le fonctionnement du CRAC, tout en restant le plus neutre possible, en reprenant des extraits du contenu du site officiel du CRAC ou en citant quelques propos de sa Directrice. Il est temps à présent d'adopter un regard critique et de se poser quelques questions importantes.

Où est l'autonomie ?

Le discours du CRAC est focalisé sur les mots « autonomie » « choix des décisions » « bien être des citoyens » « maintien des services publics »... mais... au delà des mots, quelle place reste-t-il à l'autonomie ? Quelle place pour une rencontre réelle des besoins des Communes ? L'autonomie de celles-ci est pour le moins fortement restreinte ! Le CRAC répète constamment ces propos « Nous n'émettons qu'un avis », mais celui-ci est quasiment toujours suivi par le Ministre. Le CRAC a donc un réel pouvoir !

En ce qui concerne les synergies, le constat est identique : au départ l'« incitation » aux synergies concernait la Commune et le CPAS. Aujourd'hui ces synergies concernent absolument toutes les entités et tous les services. Elles entraînent des risques de conflits d'intérêts, de confusion des rôles et surtout de perte de confidentialité des données à caractère personnel. De plus, on passe rapidement de l'incitation à des objectifs à atteindre et à mettre en pratique. Tout nous fait penser qu'à terme, toutes les Communes devront finalement

adopter ces plans stratégiques et ces outils de gouvernance. Ces synergies peuvent être pertinentes lorsqu'il s'agit d'éviter des gaspillages mais à examiner les réalités de terrain nous constatons qu'elles sont d'abord là pour rétablir l'équilibre financier.

Où sont les considérations sociales ?

Quand le CRAC effectue l'examen du budget et des comptes, il fait abstraction de toute concertation sociale, d'améliorations salariales ou statutaires, de nouvelles préoccupations sociales... Seul le retour à l'équilibre compte. Seul le respect du plan de gestion compte ! La logique de fonctionnement est quasiment exclusivement technique et financière. Les synergies ne se soucient pas des pertes d'emploi ou des questions de déontologie (ex : fusion de bureau CPAS et administration). C'est l'aspect purement financier qui est pris en compte et non le service qui va être rendu aux citoyens. Les efforts demandés, en termes de rationalisation, de fusion, de « bonne gestion », d'équilibre...ne sont-ils pas une étape de plus vers une réduction du service public ?

Lors de la subsidiation d'un projet par la Région Wallonne, on peut s'interroger sur le fait que l'emprunt soit toujours au nom de la commune et donc en définitive sous sa seule responsabilité.

Où est la souplesse ?

Pourquoi est-il impensable qu'une ville soit en déficit, indépendamment des services rendus ou de la conjoncture ? (exemple : augmentation des demandes au CPAS)

Où est la transparence ?

Avec l'élargissement de ses compétences, le CRAC s'impose en partenaire quasi obligé, en un observateur / contrôleur de tous les Pouvoirs locaux, en un rapporteur pour le Ministre des Pouvoirs locaux et du gouvernement. En comparaison à cette omniprésence il semble bien étrange que presque aucun citoyen n'a conscience de son existence ... Par ailleurs, le CRAC n'a de compte à rendre qu'au Ministre. Les citoyens ne peuvent en aucun cas prendre connaissance d'un quelconque document, d'une convention, d'une note, encore moins du type d'emprunt que le CRAC a choisi parmi les offres qu'il a reçues des institutions financières. La commune qui demande un audit reçoit les recommandations mais pas l'étude.

Il est également bien difficile de comprendre la manière dont le CRAC est financé. Combien y a-t-il de communes en Région Wallonne qui sont sous plan de gestion ou liées d'une autre manière avec le CRAC ? Cette question toute simple reste pourtant sans réponse jusqu'à présent ...

Où est la différence avec le FMI ?

Même si des différences existent certainement, force est de constater des pratiques similaires entre le CRAC et le FMI (Fond Monétaire International). En effet pour faire face aux difficultés financières, la recette est la même : austérité, rationalisation, compression de personnel, etc. Au FMI cela se nomme « les plans d'ajustement structurel », au CRAC il s'agit de « plans de gestion »... Bref, une même logique d'austérité qui n'a jamais marché nulle part.

Au FMI comme au CRAC, une même schizophrénie semble régner : d'un côté, un discours

humain, social, respectueux des besoins des citoyens et des services publics et, de l'autre - dans les faits- une seule logique : l'équilibre financier fut-il au détriment de l'émancipation et du développement.

Autre similitude : les propos du Crac sont : « La commune reste autonome, tout se fait sur base volontaire mais la commune doit atteindre un équilibre à son exercice propre. Les mesures sont négociées, c'est la commune qui choisit »². Or, nous avons montré précédemment en quoi le CRAC avait un réel pouvoir de pression sur les Communes. Cela ne peut que nous faire penser au changement de discours du FMI dans les années 1990. Après avoir été fortement critiqué pour ses plans d'ajustement structurel imposés directement de Washington, il a changé de terminologie : on ne parle plus de PAS (politiques d'ajustement structurel), mais bien de DSRP (document stratégique de réduction de la pauvreté), document validé par les gouvernements et la société civile. Dans la réalité, rien ne change...

Le FMI a été créé en 1944 à Bretton Woods (avec la Banque mondiale, son institution jumelle). Son but était de stabiliser le système financier international en réglementant la circulation des capitaux. Les prêts du FMI sont assortis de conditionnalités dictant aux pays les mesures d'austérité à prendre. Ce n'est que si ces conditions sont appliquées que l'argent est versé, mais uniquement par tranches, certaines tranches pouvant être suspendues si le pays ne satisfait plus aux exigences. Le FMI est surtout intervenu dans les pays du Sud. Mais depuis 2008-2009, il est également « l'aidant » des pays du Nord, victimes de la crise financière.

Où est la responsabilité ?

Bien que nous pensons que les plans de gestion du CRAC sont néfastes socialement et doivent donc être critiqués, nous pensons également que le CRAC n'est pas le seul à devoir être mis en cause et ne doit pas servir de paravent. Il s'agit d'éviter que des mandataires communaux se réfugient derrière les plans de gestion et affirment : « Ce n'est pas nous, c'est le Crac... ».

Où est la démocratie ?

Le CRAC est une institution non élue, qui se situe entre deux institutions élues. C'est une institution qui théoriquement ne fait pas de choix politique, mais qui est placée entre les Communes et la Région, dont c'est par contre la mission. Les Communes et la Région ont en effet à remettre des comptes aux citoyens. Mais le CRAC ne rend des comptes qu'au Ministre ! Le CRAC paraît « chevronné » « expert en analyses et stratégies financières »...indispensable aux Communes en ces temps difficiles ...on peut se demander si ce qu'il construit n'est pas la vraie politique, une politique « non dite ». Cette politique étant basée exclusivement sur l'équilibre financier, la priorité aux remboursements des dettes, sans préoccupations des acteurs locaux et des citoyens. Qu'en est-il alors du processus démocratique ? A ce stade de notre recherche, il nous apparaît comme le grand perdant.

7. En guise de conclusion

Un Centre régional d'Aide aux Communes, ...pourquoi pas. Mais celui qui fonctionne

² Isabelle Nemery, Directrice générale du Crac, intervention du mercredi 27 novembre 2013 à Verviers.

aujourd'hui nous paraît tout sauf positif pour le bien-être des citoyens : vision purement technico-financière, opacité, logique d'austérité. Le CRAC c'est la non transparence, la non souplesse, la non adaptation aux réalités humaines et sociales. C'est une gestion financière technicienne. Un Autre CRAC est donc nécessaire, mais avant de pouvoir le changer, il serait bon que les citoyens connaissent son existence et s'intéressent de plus près à son impact sur nos conditions de vie.

Par AciDe Liège

Bibliographie :

- Rencontre du mercredi 27 novembre 2013 à Verviers, entre Isabelle Nemery, Directrice générale du CRAC et l'audit citoyen de la dette
- <http://crac.wallonie.be/missions/domaines>
- <http://crac.wallonie.be/>
- <http://pouvoirslocaux.wallonie.be>
- ecomptes.wallonie.be/documents
- Site du CADTM - Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde. cadtm.org/