



23 Octobre 2008 – 15H

COMMUNIQUE DE PRESSE

La crise actuelle et ses effets sur les finances locales (exercices 2008 et 2009) Attention ... vertige !

Notre économie connaît, depuis la mi-2007, une série de crises importantes. Largement interconnectées, elles touchent l'ensemble des secteurs de la société, les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics. Les communes n'échappent pas à la règle.

Notre Association a souhaité chiffrer l'impact macro-économique de l'ensemble de ces mouvements sur les finances des communes wallonnes, lesquelles risquent fort d'en être bientôt obérées.

Clairement, **l'inflation** représente l'élément le plus pesant. Elle grèvera non seulement les dépenses de personnel, mais aussi celles de fonctionnement et de transfert, notamment vers les zones de police et les CPAS. Outre ses impacts directs sur les résultats 2008, elle présente encore des coûts résiduels en 2009, du fait d'une progression 'avec retard' de certaines sources de revenus.

➔ **Impact: - 51,3 millions d'euros en 2008; - 25 millions d'euros en 2009.**

Deuxièmement, la **crise bancaire** a également un impact sur les communes qui vont voir la valeur de leurs actions diminuer, les dividendes attendus, baisser (principalement ceux issus de la participation des communes dans Dexia) et le coût du loyer de l'argent, augmenter.

➔ **Impact: - 2,2 millions d'euros en 2008; entre - 6,5 millions d'euros et - 28 millions d'euros selon l'évolution des dividendes Dexia en 2009. Ainsi arrive-t-on par exemple à - 15,4 millions d'euros en 2009** sur base d'une hypothèse d'une diminution de 50 % des dividendes versés par la banque.

Troisième élément qui interpelle: la **crise annoncée de l'économie réelle**.

Le secteur public local reste sensible à son environnement socio-économique. On pointera notamment l'augmentation attendue de la pauvreté et celle, corrélative, des dépenses des CPAS wallons. Signalons aussi que l'on peut s'attendre à des recettes fiscales moins dynamiques.

➔ **Impact: - 4,3 millions d'euros en 2008; - 14 millions d'euros en 2009.**

AU TOTAL, la triple crise actuelle pourrait coûter aux communes wallonnes environ **60 millions d'euros** en 2008 et **entre 40 et 60 millions d'euros** en 2009 (selon l'évolution des dividendes Dexia).

AJOUTEZ à cela l'augmentation du prix de **l'énergie** et la diminution des dividendes énergétiques (- 40,2 millions d'euros pour 2008 et - 27,5 millions d'euros pour 2009) et vous obtenez le chiffre vertigineux de:

MOINS 90 MILLIONS D'EUROS EN 2008 ET MOINS 80 MILLIONS EN 2009

Et ceci sans compter: le sous-financement chronique des zones de police, la réforme à venir des services d'incendie et son impact financier, le déficit inquiétant de la caisse des pensions des agents statutaires, les charges sans cesse transférées aux communes sans les moyens y afférant, etc., etc.

Faire face avant que la crise n'ait sur les politiques de proximité des conséquences dramatiques: les communes le doivent à leurs citoyens.

Il est donc nécessaire d'avoir recours à des mesures urgentes visant à préserver l'essentiel des recettes et à limiter l'accroissement des dépenses communales. Ces mesures devront ensuite être complétées par des actions permettant de stabiliser les finances locales à court, moyen et long termes.

L'urgentissime pour l'Union est:

- **d'obtenir l'indexation du Fonds des communes dès 2009,**
- **de voir (enfin) mis en œuvre un mécanisme d'avances systématiques sur la perception des additionnels à l'impôt des personnes physiques,**
- **et de voir refinancé le Fonds spécial de l'action sociale afin que les CPAS puissent jouer leur rôle, à hauteur des besoins exprimés par les citoyens.**

Renseignements:

Paul Furlan, Président – 0475/87.91.13.

Alain Depret, Attaché de presse - 081/24.06.40 – 0472/32.59.39

A consulter:

L'espace presse du site internet de l'Union des Villes et communes de Wallonie:
www.uvcw.be/presse

Cet espace est dédié aux journalistes qui considèrent l'Union comme une institution digne de confiance et particulièrement au fait de l'actualité en matière communale.



La crise actuelle et ses effets sur les finances locales (exercices 2008 et 2009)

Synthèse de la note pour le CA extraordinaire de l'UVCW du 23 octobre 08

Notre économie connaît depuis la mi-2007 une série de crises importantes. Largement interconnectées, elles sont au nombre de trois: la crise du secteur bancaire, l'inflation et la crise annoncée de "l'économie réelle".

Ces crises touchent l'ensemble des secteurs de la société, les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics.

Les communes n'échappent pas à la règle.

Notre Association a souhaité faire le point sur l'impact de l'ensemble de ces mouvements sur les finances des communes wallonnes. Outre une analyse des différents mécanismes en jeu, nous proposons également une quantification du phénomène.

Clairement, *l'inflation* représente l'élément pesant le plus sur les finances communales. Ainsi, comparé aux habituels 2 %, un surplus d'inflation de l'ordre de 3 %, coûte 50 millions d'euros aux communes du sud du pays et présente encore durant les exercices suivants un coût résiduel de l'ordre de 40 millions d'euros. **Si l'inflation actuelle se poursuit jusque décembre, c'est un bilan net négatif de 90 millions d'euros qui viendra grever, à terme, les finances communales des entités du sud du pays.**

Comparé aux niveaux fédéraux et régionaux – qui peuvent compter sur des mécanismes d'indexation plus rapides des recettes en cas de poussées inflationnistes – la position des communes face à un tel épisode est clairement défavorable.

Ainsi, alors que le précompte professionnel suit logiquement l'indexation des salaires, il faut attendre 2 années avant que les communes puissent voir leurs recettes liées à l'IPP intégrer les effets de l'épisode inflationniste alors que les budgets doivent, dès à présent, prévoir les moyens d'indexation des salaires du personnel communal.

La *crise bancaire* qui frappe durement les institutions financières de notre pays est un second motif important d'inquiétude pour le monde communal.

Trois éléments doivent être distingués dans ce cadre.

Au niveau de la valeur de leur patrimoine en action, les communes sont, à l'instar de tout détenteur d'actions, perdantes dans le mouvement actuel. La perte reste toutefois potentielle et n'affecte en rien l'équilibre de leurs finances. On rappellera par ailleurs, l'interdiction légale qu'il y a d'investir dans du capital à risque. Les communes détiennent par conséquent peu d'actions, DEXIA et le secteur énergétique (ELIA, FLUXYS, DITRIGAZ) constituant des exceptions.

Il y aura par contre un impact réel au niveau des dividendes, principalement ceux issus du Holding communal. Il est toutefois impossible à l'heure actuelle d'en chiffrer l'importance: les résultats et la politique de distribution de DEXIA pour 2008 étant inconnus à l'heure actuelle. A titre d'exemple, on soulignera que sans mesures "tampon", une perte de 50 % des dividendes DEXIA coûterait **11 millions d'euros** aux communes wallonnes.

Le dernier élément concerne les crédits. Au stade actuel, il ne semble pas que l'existence même de lignes de crédits doit être remise en cause compte tenu du profil spécifique des communes et de celui de la banque DEXIA (qui reprend cette mission dans ses statuts).

Le coût du loyer de l'argent devrait par contre s'inscrire à la hausse. Quelques hypothèses aidant, on peut en estimer le coût à **10 millions d'euros** en 2008 et **20 millions d'euros** en 2009.

Troisième élément qui interpelle: la crise annoncée de l'*économie réelle*.

Bien que moins exposé que les autres niveaux de pouvoirs, le secteur public local n'en reste pas moins sensible à son environnement socio-économique. On pointera ainsi des dépenses en hausse au niveau des CPAS et des recettes fiscales moins dynamiques. Sur base des dernières projections de l'IRES et d'un modèle élaboré en 2005, on peut estimer la charge à **4,3 millions d'euros** en 2008 et **14 millions d'euros en 2009**, auxquels s'ajoutent encore les effets sur les additionnels à l'IPP postposés en 2010-2011 et l'impact incertain sur le précompte immobilier par le biais d'une crise éventuelle du secteur de la construction.

Au total, la triple crise actuelle qui frappe nos économies pourrait coûter aux communes wallonnes environ **60 millions d'euros** en 2008 et **entre 40 et 60 millions d'euros** en 2009 (selon l'évolution des dividendes DEXIA), ce qui aurait pour conséquence d'atténuer fortement les effets positifs de la récente réforme du Fonds des communes.

Il convient en effet de rappeler que, préalablement aux évènements macro-économiques décrits ci-dessus, la situation financière des communes était déjà précaire. Le refinancement obtenu dans le cadre de la réforme du Fonds des communes empêchait une dégradation progressive annoncée du solde financier (- 216 millions à l'horizon 2010!), mais un léger déficit récurrent était toujours pressenti alors que des dossiers à l'impact certain mais difficile à quantifier restaient annoncés (réforme du financement des zones de police, devenir des pensions, réforme de la sécurité civile, etc.).

La crise actuelle et ses effets sur les finances locales (exercices 2008 et 2009): synthèse chiffrée

Le tableau suivant propose la synthèse de l'ensemble des éléments identifiés dans l'analyse qui précède avec la quantification de ses effets sur les budgets communaux.

A titre de rappel, les effets de la libéralisation du secteur énergétique sont également repris.

Millions d'euros	2008	2009
1. CRISE DU SECTEUR BANCAIRE		
Perte de valeur de patrimoine (pertes virtuelles basées sur le cours des actions)	- 1.200	
Dépenses		
Charge de la dette (augmentation des taux d'1 % en 2008 et 2 % en 2009, emprunts d'une durée de 15 ans, révision quinquennale)	+ 10,2	+ 20,4
Recettes		
Dividendes du Holding communal		N.E. ¹
Autres revenus de placements (rendements passe de 3 % à 4 % en 2008 et à 5 % en 2009)	+ 8,0	+ 16,0
Coût de la crise du secteur bancaire (sans dividendes NRJ)	- 2,2	- 4,4 + dividendes
2. INFLATION (inflation constatée jusque juin 2008, 5 % sur base annuelle jusque décembre 2008, 2 % ensuite)		
Dépenses		
Personnel	+ 21.9	+ 58.9
Fonctionnement	+ 15.0	+ 28.6
Transferts	+ 19.9	+ 40.7
<i>Total des dépenses</i>	<i>+ 56.7</i>	<i>+ 128.2</i>
Recettes		
Prestations	+5.4	+ 9.8
Fonds	0	+ 37.6
Recettes fiscales	0	+ 41.5
Subsides	0	+ 14.2
<i>Total des recettes</i>	<i>+ 5.4</i>	<i>+ 103.1</i>
Coût de la phase inflationniste	- 51.3	- 25.1
3. CRISE DE L'ECONOMIE REELLE (Calculs basés sur les dernières prévisions de l'IRES)		
Dépenses		
Dépense des CPAS	+ 1,1	+ 7,0
Recettes		
Additionnels à l'IPP	0	0
Additionnels au PRI	maximum estimé: - 3,4	
Taxes communales	- 3,2	- 7,0
Coût de la crise de l'économie réelle (sans PRI)	- 4,3	- 14,0
Coût global de la crise	- 57,8	- 43,5 + dividendes

¹ A titre d'exemple, une diminution de 50 % des dividendes versés par DEXIA au Holding communal, impactés en conséquence aux communes coûterait 11 millions d'euros de recettes en moins aux entités wallonnes.

4. LIBERALISATION DU SECTEUR DE L'ENERGIE		
Dépenses		
Fin du tarif préférentiel (éclairage public + énergie des bâtiments)	+ 16,8	+ 17,1
Facturation au comptant de l'entretien de l'éclairage public	+ 12,2	+ 12,3
Obligation légale, pour les communes, de monter dans les GRD à 75 %	N.E.	N.E.
Recettes		
Dividendes du secteur énergétique après libéralisation	- 46,2	- 45,4
Obligation légale, pour les communes, de monter dans les GRD à 75 %	N.E.	N.E.
Redevance voirie électricité	+ 35,0	+ 35,0
OSP éclairage public + exemption de la redevance	0	+ 12,3
Coût net de la libéralisation de l'énergie	40,2	27,5

Résumé des hypothèses sous jacentes aux calculs précédents

1. CRISE DU SECTEUR BANCAIRE	
Perte de valeur de patrimoine (pertes virtuelles basées sur le cours des actions)	Différence de valeurs détenues par le Holding communal pondérée par la part des communes wallonnes dans ce dernier. Perte de 25 €/ action à 5 €/action.
Dépenses	
Charge de la dette (augmentation des taux de 2 % à partir de mi-2008)	L'ensemble de l'encours est révisable à 5 ans. Les prêts sont à échéance de 15 ans. Croissance des taux de 1 % en 2008, 2 % en 2009.
Recettes	
Dividendes du Holding communal	Ne peut être estimé sur base des données actuelles.
<i>(Dividendes du secteur énergétique)</i>	Montants estimés par le Gouvernement wallon.
Autres revenus de placements (rendement passe de 3 % à 5 %)	Un tiers des recettes de dette hors énergie et Holding sont des placements (le solde: autre dividendes, remboursements d'emprunts, etc.). Le rendement gagne 1 % en 2008, 2 % en 2009.
2. INFLATION	
Le point de comparaison est une inflation uniforme de 2 % sur base annuelle depuis décembre 2007. La crise est matérialisée par le taux observé jusque juin 2008, 5 % ensuite jusque fin 2008. Dès 2009, l'inflation revient au taux de 2 % sur base annuelle.	
Dépenses	
Personnel	A partir d'un franchissement de l'indice pivot en novembre 2007, l'identification des sauts suivants s'est faite en faisant l'hypothèse d'un indice santé équivalent à celui des prix à la consommation. Chaque franchissement de l'indice pivot donne lieu à une croissance de 2 % de l'ensemble des charges salariales. Le salaire du personnel enseignant subventionné par la CF a été retiré des calculs.
Fonctionnement	Les frais de fonctionnement croissent chaque mois suivant le rythme de l'indice des prix à la consommation
Transferts aux zones de police	Méthode identique à celle utilisée pour les frais de personnel.
Transferts aux CPAS	Les montants ont été divisés en 2. Une première moitié suit la méthode utilisée pour le personnel, l'autre celle des frais de fonctionnement.
Autres transferts	Les montants ont été divisés en 2. Une première moitié suit la méthode utilisée pour le personnel, l'autre celle des frais de fonctionnement.
Dépenses de dette	Invariables durant la période étudiée.

Recettes	
Prestations	Evoluent suivant la progression de l'indice des prix à la consommation
Fonds	Le mécanisme prévu dans le cadre de la réforme 2008 du Fonds des communes à été utilisé. Il a été tenu compte du 1 % supplémentaire prévu à partir de 2010. Afin d'éviter des sauts trop brusques et de nous concentrer sur le phénomène inflationniste, nous avons fait l'hypothèse d'un versement en 12 mensualités identiques.
Additionnels à l'IPP	Nous avons simulé un versement linéaire du produit des additionnels durant les 6 premiers mois de l'année N+2. Au départ d'une évaluation mensuelle des recettes qui s'appuie sur les différents franchissements de l'indice pivot, nous avons déterminé la somme annuellement perçue.
Additionnels au Précompte immobilier	Nous avons simulé un versement linéaire du produit des additionnels durant les 6 derniers mois de l'année. L'indexation est celle prévue à l'article 518 du CIR92
Taxes Locales	Sur base de la part prise par les taxes sur les entreprises industrielles, agricoles et commerciales constatée en 2004 (33 %), nous avons identifié une part des recettes invariable et une autre qui évolue suivant le rapport de l'indice de janvier N-1 et celui de janvier N-2.
Subsides	Les crédits Tonus II sont invariables Sur base d'une analyse comparée des budgets de la région wallonne 2006 et 2007, nous avons identifié que 55 % des articles budgétaires avaient évolué d'un facteur égal ou supérieur à l'inflation. Sur base de cette proportion, nous avons défini une part des subsides invariable et une part dont l'évolution annuelle correspond à la méthode qui s'applique aux points APE.
Recettes de dette	Invariables.
3. CRISE DE L'ECONOMIE REELLE	
L'idée est de comparer la perte de recettes entre la poursuite d'une croissance "normale" (+2 % PIB par an, +1,2 % d'emplois) avec les dernières prévisions de l'IRES (3 octobre 2008).	
Dépenses	
Dépense des CPAS	Dépend de l'évolution du nombre de minimexés et du revenu moyen – simulations sur base des projections IRES.
Recettes	
Additionnels à l'IPP	Dépend de l'évolution du revenu moyen et du volume de l'emploi – simulations sur base des projections IRES.
Additionnels au PRI	Ecart maximal établi sur base de la croissance récente du RC et du rendement du RC 2007.
Taxes communales	Dépend de l'évolution du revenu moyen, du nombre d'indépendants et du PIB national – simulations sur base des projections IRES.

Impact sur le solde financier des communes wallonnes

Nous avons, à l'occasion de l'assemblée générale de l'UVCW de mai 2007 et de l'analyse macro-économique que nous avons menée de la réforme du Fonds des communes, procédé à une simulation du solde financier des communes wallonnes à l'horizon 2010.

En comparant les résultats antérieurs aux estimations chiffrées de notre présente analyse, nous pouvons resituer nos conclusions dans leur contexte général.

Le tableau ci-dessous reprend 4 résultats financiers pour l'ensemble des entités wallonnes *in globo*:

- le solde financier estimé **avant** la réforme du fonds des communes de juillet 2008;
- le solde financier estimé **après** ladite réforme en tenant compte d'un mécanisme d'indexation complet actif dès 2009 et sans tenir compte des effets des différentes crises qui s'annoncent;
- le solde financier précédent en y incluant les différents effets de la crise identifiés dans notre note;
- le même solde financier en appliquant la formule complète d'indexation du Fonds des communes à partir de 2010 uniquement.

Evolution du solde budgétaire à l'exercice propre des communes wallonnes selon diverses projections

	Avant réforme du FDC	Après réforme du FDC Sans crise Indexation complète FDC à partir de 2009	Après réforme du FDC Avec crise Indexation complète FDC à partir de 2009	Après réforme du FDC Avec crise Indexation complète FDC à partir de 2010
2008	- 169,1	- 34,9	- 92,7	- 92,7
2009	- 198,6	- 32,2	- 75,7 <i>(+ perte dividendes DEXIA)</i>	-102,3 <i>(+ perte dividendes DEXIA)</i>

Source: UVCW



La crise actuelle et ses effets sur les finances locales (exercices 2008 et 2009)

Note pour le CA extraordinaire de l'UVCW
du 23 octobre 08

SYNTHESE

Notre économie connaît depuis la mi-2007 une série de crises importantes. Largement interconnectées, elles sont au nombre de trois: la crise du secteur bancaire, l'inflation et la crise annoncée de "l'économie réelle".

Ces crises touchent l'ensemble des secteurs de la société, les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics.

Les communes n'échappent pas à la règle.

Notre Association a souhaité faire le point sur l'impact de l'ensemble de ces mouvements sur les finances des communes wallonnes. Outre une analyse des différents mécanismes en jeu, nous proposons également une quantification du phénomène.

Clairement, *l'inflation* représente l'élément pesant le plus sur les finances communales. Ainsi, comparé aux habituels 2 %, un surplus d'inflation de l'ordre de 3 %, coûte 50 millions d'euros aux communes du sud du pays et présente encore durant les exercices suivants un coût résiduel de l'ordre de 40 millions d'euros. **Si l'inflation actuelle se poursuit jusque décembre, c'est un bilan net négatif de 90 millions d'euros qui viendra grever, à terme, les finances communales des entités du sud du pays.**

Comparé aux niveaux fédéraux et régionaux – qui peuvent compter sur des mécanismes d'indexation plus rapides des recettes en cas de poussées inflationnistes – la position des communes face à un tel épisode est clairement défavorable.

Ainsi, alors que le précompte professionnel suit logiquement l'indexation des salaires, il faut attendre 2 années avant que les communes puissent voir leurs recettes liées à l'IPP intégrer les effets de l'épisode inflationniste alors que les budgets doivent, dès à présent, prévoir les moyens d'indexation des salaires du personnel communal.

La *crise bancaire* qui frappe durement les institutions financières de notre pays est un second motif important d'inquiétude pour le monde communal.

Trois éléments doivent être distingués dans ce cadre.

Au niveau de la valeur de leur patrimoine en action, les communes sont, à l'instar de tout détenteur d'actions, perdantes dans le mouvement actuel. La perte reste toutefois potentielle et n'affecte en rien l'équilibre de leurs finances. On rappellera par ailleurs, l'interdiction légale qu'il y a d'investir dans du capital à risque. Les communes détiennent par conséquent peu d'actions, DEXIA et le secteur énergétique (ELIA, FLUXYS, DITRIGAZ) constituant des exceptions.

Il y aura par contre un impact réel au niveau des dividendes, principalement ceux issus du Holding communal. Il est toutefois impossible à l'heure actuelle d'en chiffrer l'importance: les résultats et la politique de distribution de DEXIA pour 2008 étant inconnus à l'heure actuelle. A titre d'exemple, on soulignera que sans mesures "tampon", une perte de 50 % des dividendes DEXIA coûterait **11 millions d'euros** aux communes wallonnes.

Le dernier élément concerne les crédits. Au stade actuel, il ne semble pas que l'existence même de lignes de crédits doit être remise en cause compte tenu du profil spécifique des communes et de celui de la banque DEXIA (qui reprend cette mission dans ses statuts).

Le coût du loyer de l'argent devrait par contre s'inscrire à la hausse. Quelques hypothèses aidant, on peut en estimer le coût à **10 millions d'euros** en 2008 et **20 millions d'euros** en 2009.

Troisième élément qui interpelle: la crise annoncée de l'*économie réelle*.

Bien que moins exposé que les autres niveaux de pouvoirs, le secteur public local n'en reste pas moins sensible à son environnement socio-économique. On pointera ainsi des dépenses en hausse au niveau des CPAS et des recettes fiscales moins dynamiques. Sur base des dernières projections de l'IRES et d'un modèle élaboré en 2005, on peut estimer la charge à **4,3 millions d'euros** en 2008 et **14 millions d'euros en 2009**, auxquels s'ajoutent encore les effets sur les additionnels à l'IPP postposés en 2010-2011 et l'impact incertain sur le précompte immobilier par le biais d'une crise éventuelle du secteur de la construction.

Au total, la triple crise actuelle qui frappe nos économies pourrait coûter aux communes wallonnes environ **60 millions d'euros** en 2008 et **entre 40 et 60 millions d'euros** en 2009 (selon l'évolution des dividendes DEXIA), ce qui aurait pour conséquence d'atténuer fortement les effets positifs de la récente réforme du Fonds des communes.

Il convient en effet de rappeler que, préalablement aux évènements macro-économiques décrits ci-dessus, la situation financière des communes était déjà précaire. Le refinancement obtenu dans le cadre de la réforme du Fonds des communes empêchait une dégradation progressive annoncée du solde financier (- 216 millions à l'horizon 2010!), mais un léger déficit récurrent était toujours pressenti alors que des dossiers à l'impact certain mais difficile à quantifier restaient annoncés (réforme du financement des zones de police, devenir des pensions, réforme de la sécurité civile, etc.).

La crise actuelle et ses effets sur les finances locales (exercices 2008 et 2009): synthèse chiffrée

Le tableau suivant propose la synthèse de l'ensemble des éléments identifiés dans l'analyse qui précède avec la quantification de ses effets sur les budgets communaux.

A titre de rappel, les effets de la libéralisation du secteur énergétique sont également repris.

Millions d'euros	2008	2009
1. CRISE DU SECTEUR BANCAIRE		
Perte de valeur de patrimoine (pertes virtuelles basées sur le cours des actions)	- 1.200	
Dépenses		
Charge de la dette (augmentation des taux d'1 % en 2008 et 2 % en 2009, emprunts d'une durée de 15 ans, révision quinquennale)	+ 10,2	+ 20,4
Recettes		
Dividendes du Holding communal		N.E. ¹
Autres revenus de placements (rendements passe de 3 % à 4 % en 2008 et à 5 % en 2009)	+ 8,0	+ 16,0
Coût de la crise du secteur bancaire (sans dividendes NRJ)	- 2,2	- 4,4 + dividendes
2. INFLATION (inflation constatée jusque juin 2008, 5 % sur base annuelle jusque décembre 2008, 2 % ensuite)		
Dépenses		
Personnel	+ 21.9	+ 58.9
Fonctionnement	+ 15.0	+ 28.6
Transferts	+ 19.9	+ 40.7
<i>Total des dépenses</i>	<i>+ 56.7</i>	<i>+ 128.2</i>
Recettes		
Prestations	+5.4	+ 9.8
Fonds	0	+ 37.6
Recettes fiscales	0	+ 41.5
Subsides	0	+ 14.2
<i>Total des recettes</i>	<i>+ 5.4</i>	<i>+ 103.1</i>
Coût de la phase inflationniste	- 51.3	- 25.1
3. CRISE DE L'ECONOMIE REELLE (Calculs basés sur les dernières prévisions de l'IRES)		
Dépenses		
Dépense des CPAS	+ 1,1	+ 7,0
Recettes		
Additionnels à l'IPP	0	0
Additionnels au PRI	maximum estimé: - 3,4	
Taxes communales	- 3,2	- 7,0
Coût de la crise de l'économie réelle (sans PRI)	- 4,3	- 14,0
Coût global de la crise	- 57,8	- 43,5 + dividendes

¹ A titre d'exemple, une diminution de 50 % des dividendes versés par DEXIA au Holding communal, impactés en conséquence aux communes coûterait 11 millions d'euros de recettes en moins aux entités wallonnes.

4. LIBERALISATION DU SECTEUR DE L'ENERGIE		
Dépenses		
Fin du tarif préférentiel (éclairage public + énergie des bâtiments)	+ 16,8	+ 17,1
Facturation au comptant de l'entretien de l'éclairage public	+ 12,2	+ 12,3
Obligation légale, pour les communes, de monter dans les GRD à 75 %	N.E.	N.E.
Recettes		
Dividendes du secteur énergétique après libéralisation	- 46,2	- 45,4
Obligation légale, pour les communes, de monter dans les GRD à 75 %	N.E.	N.E.
Redevance voirie électricité	+ 35,0	+ 35,0
OSP éclairage public + exemption de la redevance	0	+ 12,3
Coût net de la libéralisation de l'énergie	40,2	27,5

Résumé des hypothèses sous jacentes aux calculs précédents

1. CRISE DU SECTEUR BANCAIRE	
Perte de valeur de patrimoine (pertes virtuelles basées sur le cours des actions)	Différence de valeurs détenues par le Holding communal pondérée par la part des communes wallonnes dans ce dernier. Perte de 25 €/ action à 5 €/action.
Dépenses	
Charge de la dette (augmentation des taux de 2 % à partir de mi-2008)	L'ensemble de l'encours est révisable à 5 ans. Les prêts sont à échéance de 15 ans. Croissance des taux de 1 % en 2008, 2 % en 2009.
Recettes	
Dividendes du Holding communal	Ne peut être estimé sur base des données actuelles.
<i>(Dividendes du secteur énergétique)</i>	Montants estimés par le Gouvernement wallon.
Autres revenus de placements (rendement passe de 3 % à 5 %)	Un tiers des recettes de dette hors énergie et Holding sont des placements (le solde: autre dividendes, remboursements d'emprunts, etc.). Le rendement gagne 1 % en 2008, 2 % en 2009.
2. INFLATION	
Le point de comparaison est une inflation uniforme de 2 % sur base annuelle depuis décembre 2007. La crise est matérialisée par le taux observé jusque juin 2008, 5 % ensuite jusque fin 2008. Dès 2009, l'inflation revient au taux de 2 % sur base annuelle.	
Dépenses	
Personnel	A partir d'un franchissement de l'indice pivot en novembre 2007, l'identification des sauts suivants s'est faite en faisant l'hypothèse d'un indice santé équivalent à celui des prix à la consommation. Chaque franchissement de l'indice pivot donne lieu à une croissance de 2 % de l'ensemble des charges salariales. Le salaire du personnel enseignant subventionné par la CF a été retiré des calculs.
Fonctionnement	Les frais de fonctionnement croissent chaque mois suivant le rythme de l'indice des prix à la consommation
Transferts aux zones de police	Méthode identique à celle utilisée pour les frais de personnel.
Transferts aux CPAS	Les montants ont été divisés en 2. Une première moitié suit la méthode utilisée pour le personnel, l'autre celle des frais de fonctionnement.
Autres transferts	Les montants ont été divisés en 2. Une première moitié suit la méthode utilisée pour le personnel, l'autre celle des frais de fonctionnement.
Dépenses de dette	Invariables durant la période étudiée.

Recettes	
Prestations	Evoluent suivant la progression de l'indice des prix à la consommation
Fonds	Le mécanisme prévu dans le cadre de la réforme 2008 du Fonds des communes à été utilisé. Il a été tenu compte du 1 % supplémentaire prévu à partir de 2010. Afin d'éviter des sauts trop brusques et de nous concentrer sur le phénomène inflationniste, nous avons fait l'hypothèse d'un versement en 12 mensualités identiques.
Additionnels à l'IPP	Nous avons simulé un versement linéaire du produit des additionnels durant les 6 premiers mois de l'année N+2. Au départ d'une évaluation mensuelle des recettes qui s'appuie sur les différents franchissements de l'indice pivot, nous avons déterminé la somme annuellement perçue.
Additionnels au Précompte immobilier	Nous avons simulé un versement linéaire du produit des additionnels durant les 6 derniers mois de l'année. L'indexation est celle prévue à l'article 518 du CIR92
Taxes Locales	Sur base de la part prise par les taxes sur les entreprises industrielles, agricoles et commerciales constatée en 2004 (33 %), nous avons identifié une part des recettes invariable et une autre qui évolue suivant le rapport de l'indice de janvier N-1 et celui de janvier N-2.
Subsides	Les crédits Tonus II sont invariables Sur base d'une analyse comparée des budgets de la région wallonne 2006 et 2007, nous avons identifié que 55 % des articles budgétaires avaient évolué d'un facteur égal ou supérieur à l'inflation. Sur base de cette proportion, nous avons défini une part des subsides invariable et une part dont l'évolution annuelle correspond à la méthode qui s'applique aux points APE.
Recettes de dette	Invariables.
3. CRISE DE L'ECONOMIE REELLE	
L'idée est de comparer la perte de recettes entre la poursuite d'une croissance "normale" (+2 % PIB par an, +1,2 % d'emplois) avec les dernières prévisions de l'IRES (3 octobre 2008).	
Dépenses	
Dépense des CPAS	Dépend de l'évolution du nombre de minimexés et du revenu moyen – simulations sur base des projections IRES.
Recettes	
Additionnels à l'IPP	Dépend de l'évolution du revenu moyen et du volume de l'emploi – simulations sur base des projections IRES.
Additionnels au PRI	Ecart maximal établi sur base de la croissance récente du RC et du rendement du RC 2007.
Taxes communales	Dépend de l'évolution du revenu moyen, du nombre d'indépendants et du PIB national – simulations sur base des projections IRES.

Impact sur le solde financier des communes wallonnes

Nous avons, à l'occasion de l'assemblée générale de l'UVCW de mai 2007 et de l'analyse macro-économique que nous avons menée de la réforme du Fonds des communes, procédé à une simulation du solde financier des communes wallonnes à l'horizon 2010.

En comparant les résultats antérieurs aux estimations chiffrées de notre présente analyse, nous pouvons resituer nos conclusions dans leur contexte général.

Le tableau ci-dessous reprend 4 résultats financiers pour l'ensemble des entités wallonnes *in globo*:

- le solde financier estimé **avant** la réforme du fonds des communes de juillet 2008;
- le solde financier estimé **après** ladite réforme en tenant compte d'un mécanisme d'indexation complet actif dès 2009 et sans tenir compte des effets des différentes crises qui s'annoncent;
- le solde financier précédent en y incluant les différents effets de la crise identifiés dans notre note;
- le même solde financier en appliquant la formule complète d'indexation du Fonds des communes à partir de 2010 uniquement.

Evolution du solde budgétaire à l'exercice propre des communes wallonnes selon diverses projections

	Avant réforme du FDC	Après réforme du FDC Sans crise Indexation complète FDC à partir de 2009	Après réforme du FDC Avec crise Indexation complète FDC à partir de 2009	Après réforme du FDC Avec crise Indexation complète FDC à partir de 2010
2008	- 169,1	- 34,9	- 92,7	- 92,7
2009	- 198,6	- 32,2	- 75,7 <i>(+ perte dividendes DEXIA)</i>	-102,3 <i>(+ perte dividendes DEXIA)</i>

Source: UVCW

Table des matières

1. Un contexte macro-économique mondial en crise	p. 8
1.1. Le Krach des valeurs financières	p. 8
1.2. Le Cas de DEXIA	p. 10
1.3. La poussée inflationniste	p. 11
1.4. Les effets sur l'économie "réelle" ?	p. 12
2. Evolution du secteur financier et finances des communes wallonnes	p. 15
2.1 Les participations (DEXIA, NRJ, branche 21, branche 23)	p. 15
2.1.1 Les participations cotées	p. 15
2.1.2 Les participations non cotées	p. 16
2.1.3 Les produits d'assurance-pension	p. 17
2.2 Les dividendes (DEXIA, placements en trésorerie, capital et intérêts)	p. 17
2.3 Les crédits (disponibilité du crédit, conditions, taux)	p. 21
2.4 Conclusions	p. 24
3. Evolution de l'économie réelle et finances locales	p. 25
3.1 Aspects qualitatifs	p. 25
3.2 Aspects quantitatifs	p. 26
3.3 Conclusions	p. 30
4. Inflation et finances locales	p. 31
4.1. Inflation et dépenses des communes	p. 31
4.2. Inflation et recettes des communes	p. 32
4.3 Quantification du phénomène	p. 33
4.4 Conclusions	p. 36
5. Les autres dossiers financiers	p. 37
5.1. La libéralisation du secteur de l'énergie	p. 37
5.2. Les réformes fiscales et les compensations accordées	p. 38
5.3 Le devenir financier des zones de police	p. 40
5.4. La réforme des services incendie	p. 40
5.5 Le dossier des pensions des agents communaux	p. 41
5.6 Les contraintes budgétaires européennes	p. 42

1. Un contexte macro-économique mondial en crise

La situation macro-économique mondiale s'est fortement détériorée depuis la mi-2007. Cette dégradation touche la plupart des acteurs de la société à des degrés divers, notamment les pouvoirs publics. Au sein de ces derniers, les pouvoirs locaux occupent une place particulière: traditionnellement, ils semblent moins exposés aux aléas de l'économie. Ils n'en sont toutefois pas totalement indifférents, à moyen et même à court termes, de sorte que la question mérite d'être posée.

Par ailleurs, en Belgique, la question prend une dimension supplémentaire liée à la position particulière de la banque DEXIA. La position de l'héritière du Crédit communal de Belgique et du Crédit local de France, s'est en effet fortement dégradée récemment, au point que la question de sa survie même s'est posée. Or, les communes belges sont fortement liées à DEXIA, à la fois en tant que partenaires privilégiés pour le financement des investissements et pour les dépôts, mais également en tant qu'actionnaires de la banque - dont elles détiennent, conjointement avec les provinces, 14 % - au travers du Holding communal.

On peut identifier principalement trois axes de définition à la crise actuelle, partiellement interconnectés. Dans l'ordre chronologique, on peut ainsi distinguer : le krach des valeurs financières (et en particulier le cas de DEXIA), la poussée inflationniste et les effets sur l'économie "réelle".

1.1. Le Krach des valeurs financières

Le krach des valeurs boursières est essentiellement lié à l'évolution négative des valeurs financières. Le mouvement a débuté durant l'été 2007 et fait suite à une période de redressement important des indices boursiers ayant suivi la dépression de 2001-2003 (éclatement de la "bulle internet" et attentats du 11 septembre).

A l'heure actuelle, l'importance de la chute (- 45 % pour les 500 plus importantes entreprises US) est d'ampleur similaire à celle ayant frappé les économies entre 2000 et 2002 (- 50 %).

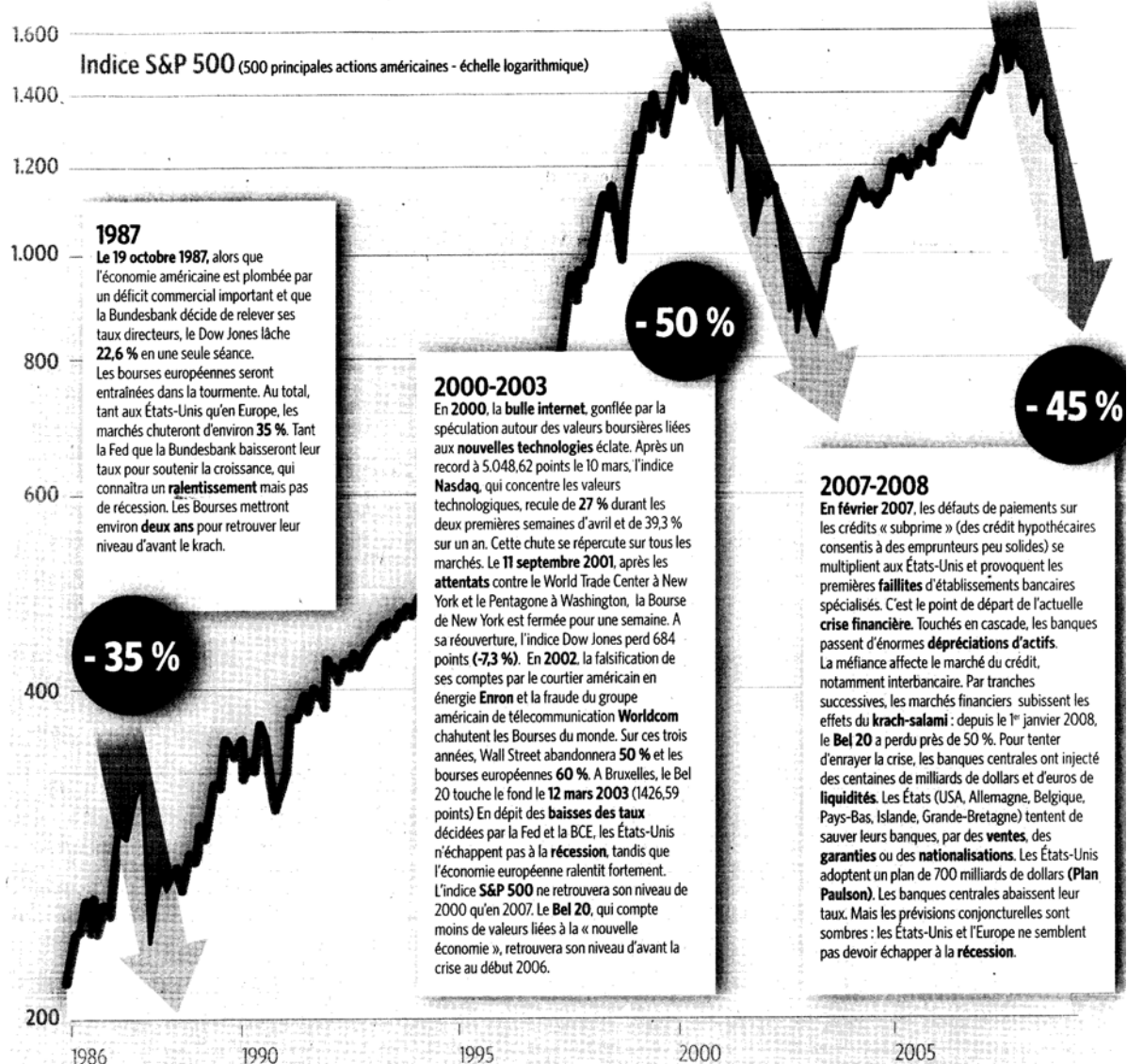
La baisse spectaculaire actuelle des valeurs financières (on compare la situation actuelle à la crise de 1929) s'est faite par paliers successifs. Des effets concrets en termes de recomposition du paysage des banques et assurances sont apparus à la sortie de l'été 2008, aux Etats-Unis d'abord, partout dans le monde ensuite.

L'origine du phénomène est due principalement au retournement des conditions de solvabilité des ménages américains ayant contracté, à partir de 2001-2002, des prêts hypothécaires à la limite de leurs moyens financiers (les *subprimes*, qui représentent 30 % du marché des crédits US en 2006, contre moins de 10 % en 2003).

Nous pouvons synthétiser les mécanismes ayant conduit à la situation actuelle de la manière suivante.

Entre 2003 et 2006, de nombreux prêts ont été octroyés aux Etats-Unis à des ménages à la limite de la solvabilité, sur base de taux variables, et durant une période où les taux étaient historiquement très bas.

LES RESSORTS DE LA CRISE FINANCIÈRE



Source: Le Soir du samedi 11 octobre 2008

S'ajoutent à cela des formules particulières de remboursement des créances et de "recharge" de nouveaux crédits sur base de la croissance de la valeur de l'immobilier.

La remontée des taux liée notamment à la lutte contre l'inflation (voir point 2) provoque la hausse des charges de ces ménages et la chute de la valeur de leur bien immobilier. Les banques se trouvent dès lors dans l'impossibilité de récupérer leurs créances, d'autant que la saisie massive de biens immobiliers contribue à la chute des valeurs.

La crise s'est peu à peu étendue, depuis les établissements de crédits, à l'ensemble du système bancaire, car, par le biais de produits financiers très complexes (notamment la *titrification*), la santé de l'ensemble des banques était dès lors partiellement liée au devenir des crédits *subprimes*.

Concrètement, la propagation s'est essentiellement faite par deux biais: directement, via les défauts de paiements des ménages ayant contracté ces *subprimes* et, indirectement, via le crédit inter-banques. En effet, de nombreuses institutions ont recours aux prêts inter-banques afin d'honorer leurs dettes à court terme. Face à la complexité de la situation, de nombreux émetteurs de crédits se sont montrés méfiants à l'égard de toute demande de crédit, s'interrogeant sur la capacité, pour l'emprunteuse, d'honorer ses engagements. S'est ainsi installé un climat de méfiance généralisé où, dans un marché très nerveux, la moindre rumeur concernant la situation d'une institution conduisait au gel des prêts entre banques. Privées ainsi de liquidités, de nombreuses institutions se sont trouvées en défaut de paiement. L'injection massive de liquidités dans le système financier international vise à lutter contre ce phénomène.

La chute des cours de bourse des institutions bancaires doit être liée aux interrogations sur la survie même des différentes institutions et, dans une moindre mesure, aux bénéfices escomptés. En effet, la méfiance sur le marché interbancaire provoque une hausse des taux d'intérêts, de sorte que les taux à court terme (des montants empruntés) dépassent les taux à long terme (des prêts consentis), provoquant ainsi la fonte des bénéfices, voire des pertes financières.

On notera enfin l'extension, à partir de la fin de la première semaine d'octobre, de la chute de la valeur des actions à l'ensemble des secteurs de l'économie.

1.2. Le Cas de DEXIA

En tendance lourde, l'action de la banque DEXIA n'échappe pas à celle de l'ensemble du secteur bancaire: un sommet atteint durant l'été 2007 et une forte dégradation depuis une année environ.

Fin septembre 2008 toutefois, concomitamment à Fortis, la banque voit le cours de son action chuter fortement et sa position se dégrader de manière inquiétante, obligeant les Etats français, belge et luxembourgeois à intervenir pour recapitaliser l'institution financière.

Il semble que deux éléments majeurs soient à l'origine de la situation particulièrement délicate de DEXIA:

- DEXIA possède, au départ de sa filiale française, une société de rehaussement de crédits aux Etats-Unis (FSA). Cette société est notamment active dans l'assurance de prêts hypothécaires et est donc directement frappée par la crise actuelle. Elle provoque depuis quelques mois de nombreuses pertes financières au sein du groupe DEXIA.
- Contrairement à la situation belge, où la banque de détail fournit une partie des liquidités pour alimenter les lignes de crédit accordées, le volet français de DEXIA repose moins sur ce type de financement (on ne trouve pas de réseau d'agences DEXIA en France).

Conséquence, DEXIA est un acteur financier ayant un recours important aux prêts interbancaires pour alimenter son crédit. Le frein très net observé sur ce type de financement à court terme frappe donc plus durement DEXIA que la moyenne des banques, ce qui explique l'acuité de ses difficultés au niveau des liquidités.

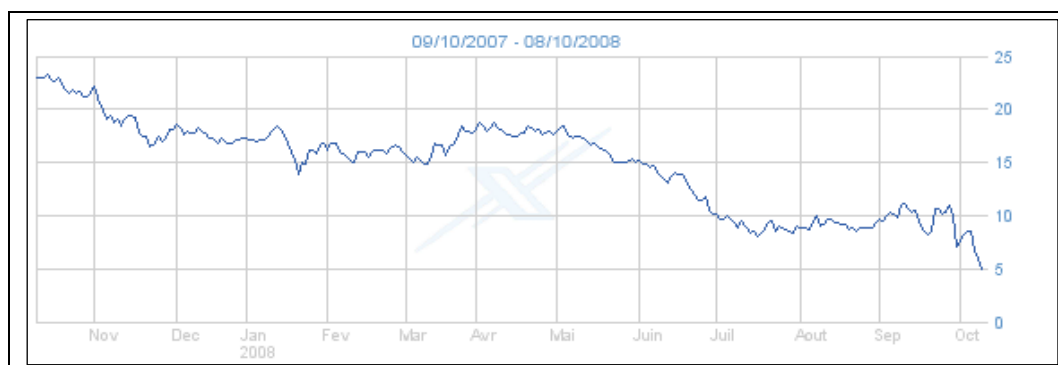
Sur base de ces éléments, fin septembre 2008, une perte de confiance en l'opérateur s'est installée sur les marchés, entraînant la chute des cours de l'action et l'intervention des pouvoirs publics (voir plus loin).

Evolution du cours de l'action DEXIA depuis 5 ans



Source: DEXIA

Evolution du cours de l'action DEXIA depuis 1 an



Source: DEXIA

1.3. La poussée inflationniste

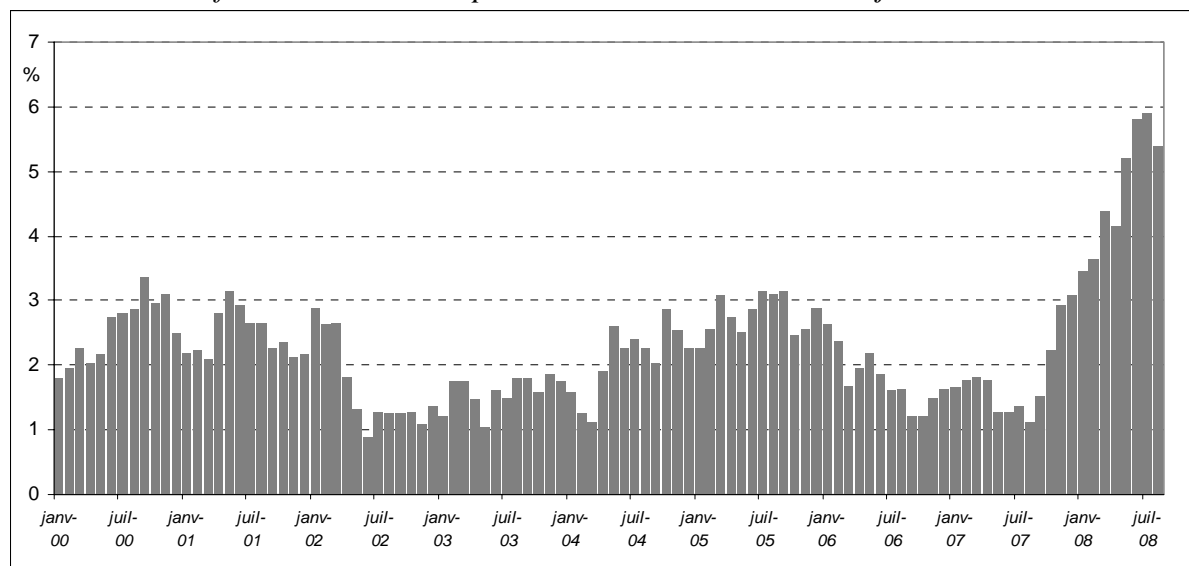
Ces derniers mois, la presse s'est très largement fait écho de la poussée inflationniste qui frappe notre économie depuis plus d'un semestre.

On constate effectivement que l'évolution de l'indice des prix à la consommation connaît depuis janvier 2008 une accélération que l'on n'avait plus observée depuis le milieu des années 80. Ceci s'observe dans l'ensemble des pays européens, même si la Belgique apparaît comme plus touchée par le phénomène.

Le graphique suivant donne une idée de l'ampleur du phénomène et permet d'apprécier son caractère exceptionnel à l'échelle de la décennie en cours. Deux raisons fondamentales semblent expliquer l'entière de cette poussée inflationniste: l'évolution des valeurs énergétiques et celle des produits alimentaires².

²Anonyme, "Inflation et indexation en Belgique: causes et éventuelles conséquences de l'actuelle accélération de l'inflation", *Revue Economique de la BNB*, Juin 2008, pp. 31-40.

Evolution de l'inflation mensuelle exprimée sur base annuelle entre janvier 2000 et août 2008



Source: INS

Cette poussée inflationniste est à la fois séparée et liée au point précédent.

On peut en effet trouver son origine dans la situation qui prévalait après l'éclatement de la bulle internet et les attentats du 11 septembre 2001. Afin de relancer l'activité économique fortement déprimée à l'époque, les banques centrales ont eu tendance à diminuer leurs taux directeurs afin de relancer le crédit. La relance qui a suivi a pesé sur la demande en matière énergétique notamment, entraînant une inflation élevée. C'est en réaction à cette poussée de l'inflation que les banques centrales ont augmenté leurs taux, précipitant l'effondrement du marché immobilier aux Etats-Unis et, par le biais de la technique des *subprimes*, entraînant la crise du secteur financier.

Malgré certaines prévisions qui estimaient que la poussée inflationniste allait s'estomper à partir de septembre 2008, on a constaté le maintien d'une croissance soutenue (+ 5,46 %) à la sortie de l'été. Plusieurs analystes estiment qu'il s'agit là du signe d'une contamination du phénomène inflationniste à l'ensemble des biens de consommation.

Logiquement, la situation devrait toutefois se stabiliser quelque peu dans les mois à venir: la crise économique provoque la chute du prix des produits énergétiques et l'arrêt de mouvements spéculatifs sur les denrées alimentaires, ce qui devrait limiter les hausses de prix. On notera que le bureau du plan estime, fin septembre 2008, l'inflation pour 2009 à 2,7 %.

1.4. Les effets sur l'économie "réelle" ?

Le crédit est un moteur important de la croissance économique: il permet aux entreprises, petites, moyennes et grandes, de développer leurs activités et fournit aux particuliers et aux pouvoirs publics les liquidités nécessaires à soutenir leurs investissements. Par ailleurs, un certain nombre d'acteurs – notamment les ménages – tirent de l'évolution des cours boursiers, des revenus qui viennent gonfler leur capacité à dépenser. Il apparaît donc que, mécaniquement, l'économie "réelle" doit être affectée par la crise actuelle, notamment car elle touche d'abord les mouvements d'octrois de crédits.

Il semble que, jusque récemment, la crise du secteur financier a relativement épargné le reste de la sphère économique. Toutefois on observe que progressivement les difficultés qui pèsent sur le secteur financier s'ajoutent au contexte général peu favorable, ce qui handicape le

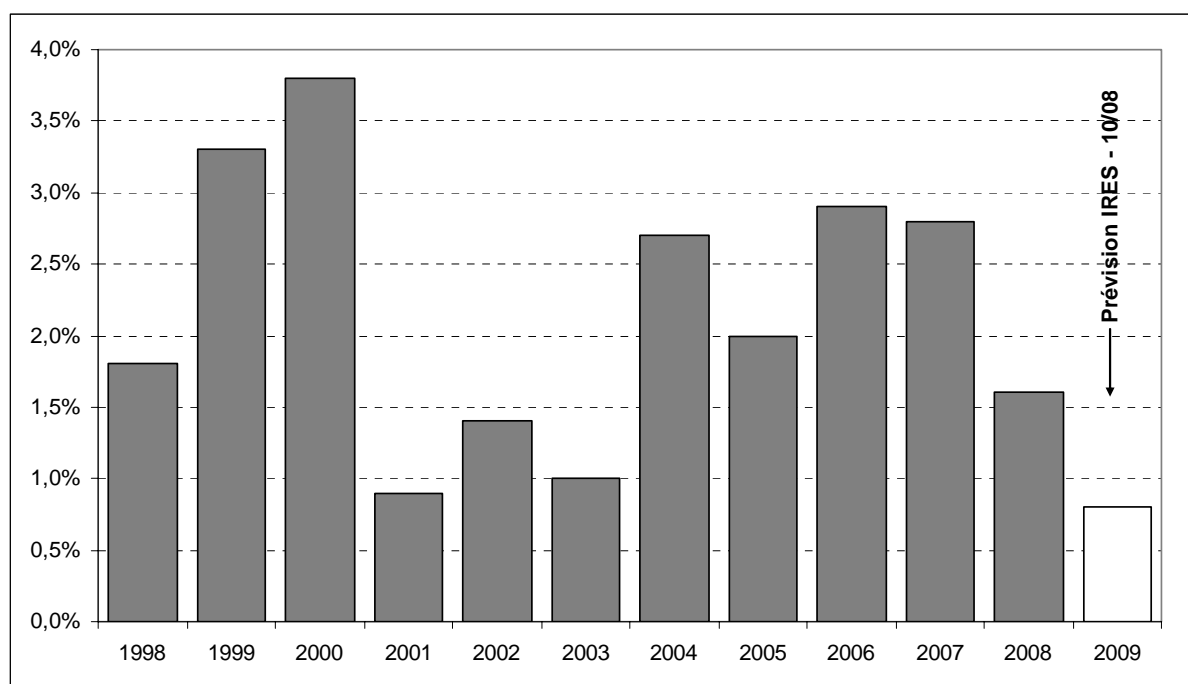
secteur productif. Ainsi, d'un ralentissement de la croissance économique, l'on passe progressivement, dans un nombre croissant de pays, en phase de récession.

On notera ainsi que les 6 et 7 octobre derniers, la chute des valeurs boursières s'est propagée à l'ensemble des secteurs productifs (les secteurs de l'automobile et de la construction, notamment, ont été fortement touchés).

A l'heure actuelle, il semble que **la situation dans notre pays**, quoiqu'en phase de dégradation, soit encore loin d'être critique.

L'évolution, tant de la croissance économique que du taux de chômage montre que l'on reste dans les proportions normales des cycles courts de l'économie (cf. graphique ci-dessous). De récents articles de presse soulignaient d'ailleurs le bon comportement des entreprises wallonnes durant ces derniers mois³.

La croissance économique en Belgique (% du PIB)



Source: INS, IRES

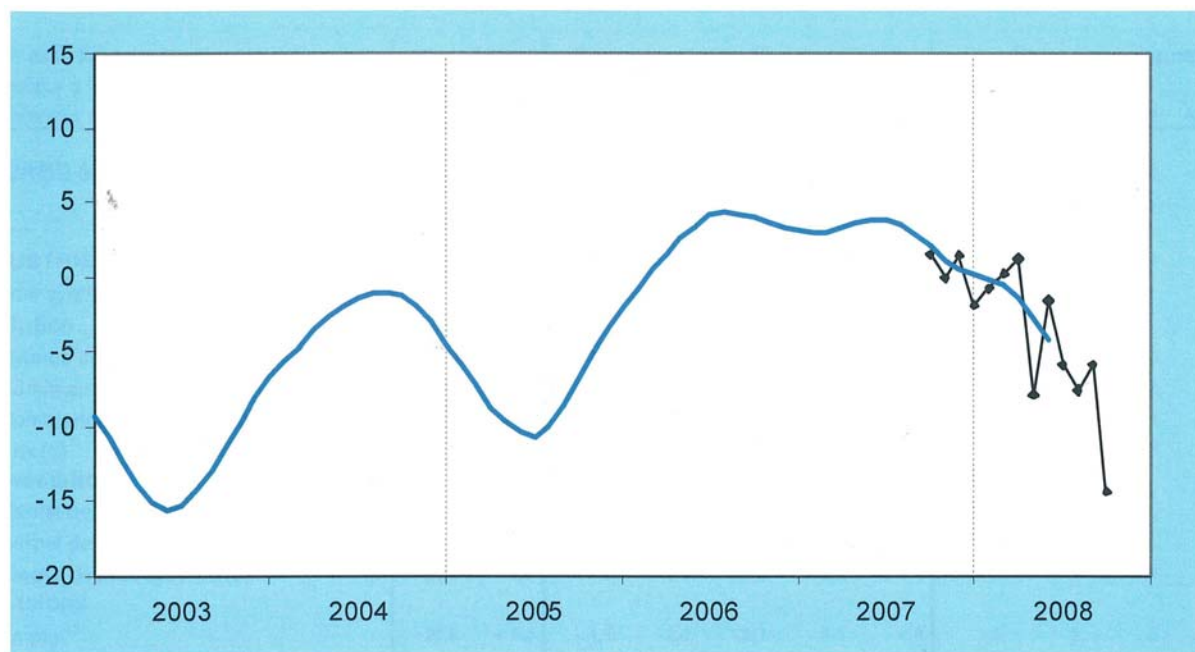
En ce qui concerne l'avenir proche (fin 2008 et 2009), jusque récemment la plupart des analystes prévoient un ralentissement de la croissance, tout en excluant la récession.

Cependant, la plupart de ces prévisions datent de juin ou juillet 2008. Pour les plus récentes, soit avant les événements importants de ces dernières semaines, il apparaît ainsi que les dernières prévisions présentent des scénarios moins optimistes avec une croissance, en 2009, qui devrait se situer entre 0 % et 0,2 % pour la zone euro selon le FMI⁴. Ces perspectives pessimistes se reflètent dans les indices de confiance des chefs d'entreprises.

³Voir les éditions du 26 septembre 2008 du journal *L'Echo* ou *Vers l'Avenir*.

⁴Il s'agit d'une moyenne, des pays comme l'Espagne, l'Irlande ou le Royaume-Uni devant s'attendre à une croissance négative en raison notamment du poids des secteurs immobilier et financier.

La confiance des chefs d'entreprises en Belgique



Source: Enquête mensuelle de conjoncture auprès des entreprises, BNB

Plus récemment, l'IRES (l'Institut de recherches économique et sociales de l'UCL) a revu à la baisse ses perspectives de croissance pour 2009: à la progression de 1,4 % prévue en juillet 2008, il a substitué un taux de 0,8 % en octobre.

On notera toutefois que la structure des vecteurs de financement de la consommation des ménages en Europe et aux Etats-Unis pourrait limiter quelque peu les effets de la crise dans nos pays: en effet, les ménages américains ayant plus massivement recours au crédit et disposant, plus que leurs homologues européens, d'un patrimoine converti en actions boursières, l'impact de la crise sur la consommation des ménages devrait être plus massif de l'autre côté de l'atlantique⁵.

Face à ces perspectives de croissance très faible, voire de récession, les pouvoirs publics ont jusqu'à présent utilisé deux outils de soutien. Tout d'abord, les banques centrales ont, conjointement, abaissé leurs taux directeurs le 8 octobre dernier, tentant ainsi de peser à la baisse sur le loyer de l'argent afin de relancer le crédit et le développement de l'économie. On notera que cette démarche pourrait avoir pour impact de relancer l'inflation. Ensuite, à l'image de la SOFALWIN ou de la SRIW⁶ en Région wallonne, les pouvoirs publics peuvent accentuer la livraison de crédits à destination des entreprises.

⁵Ce fut notamment le cas lors de la crise de 2000-2003.

⁶Voir l'édition du 2 octobre de *Trends Tendances*.

2. Evolution du secteur financier et finances des communes wallonnes

Quels peuvent être les différents impacts de la crise du secteur financier sur les communes wallonnes?

Afin de répondre à cette question, nous allons passer en revue les trois grandes relations qui lient les communes au secteur financier, soit successivement la valeur des participations, les dividendes de placements et le crédit. Au sein de chaque secteur, une distinction des relations spécifiques avec la banque DEXIA sera effectuée.

2.1 Les participations (DEXIA, ENERGIE, branche 21, branche 23).

En principe, les communes ne peuvent effectuer des placements et disposer de participations directes dans l'actionnariat d'entreprises privées cotées en bourse que si le capital est garanti.

Cette restriction découle directement du règlement général de comptabilité communale qui précise, article 30, que "*les placements ne peuvent être réalisés qu'auprès d'institutions financières ... à la condition expresse de prévoir une garantie de remboursement de capital placé*".

Cette précaution a été annuellement rappelée par le Ministre des Affaires Intérieures dans la circulaire budgétaire, notamment à propos des placements de fonds en SICAV. En règle générale, le patrimoine financier des communes est donc garanti.

2.1.1 Les participations cotées

Les communes disposent toutefois indirectement de parts dans certaines entreprises cotées telles DEXIA, ELIA ou encore FLUXYS. Cela se fait par le biais de structures intermédiaires, généralement des holdings, parfois via les intercommunales de financement ou certaines sociétés comme PUBLI-T.

Ainsi, on peut relever que les communes belges disposent de parts dans DEXIA (via le Holding communal), dans ELIA, dans SUEZ/GDF, dans DISTRIGAZ ou encore dans FLUXYS⁷.

L'ensemble de ces participations subit la crise actuelle des valeurs boursières comme le prouve le tableau suivant offrant une synthèse des principales évolutions des actions des sociétés au sein desquelles les communes belges disposent de parts.

⁷On soulignera l'importance du secteur énergétique.

Entreprise	Evolution de la bourse depuis le 1^{er} janvier 2008	Importance de la participation et des dividendes des communes wallonnes
DEXIA	- 61 %	+/- 4,5 %, dividendes estimés: 23,4 millions d'euros de recettes en 2007
ELIA	- 20 %	Estimée à 5,50 %, dividendes estimés: 2,6 millions d'euros en 2007
SUEZ/GDF	- 40 %	
DISTRIGAZ	+ 20 % mais chute récente	Estimée à 4,33 %, dividendes estimés: 5,7 millions d'euros en 2007
FLUXYS	- 22 % avec forte chute récente	Estimée à 6,25 %, dividendes estimés: 2,6 millions d'euros en 2007

SUEZ/GDF et DISTRIGAZ sont considérés comme des secteurs risqués et les communes s'en retirent progressivement. Elles tentent par contre de monter dans l'actionnariat d'ELIA et de FLUXYS, secteurs réglementés dont les résultats sont considérés comme plus sûrs.

L'incidence financière première est une détérioration de la valeur du patrimoine détenu par les communes. Ainsi, on peut estimer à environ 3,8 milliards d'euros de pertes potentielle la chute de l'action DEXIA entre juillet 2007 et actuellement pour les pouvoirs locaux belges⁸ (au niveau wallon, cela représente environ 1,2 milliard d'euros).

Il n'y a toutefois pas d'incidence directe sur le résultat courant tant que les communes ne vendent pas les parts qu'elles détiennent dans ces structures. Si tel était le cas, les recettes qui viendraient gonfler le résultat des communes seraient bien moindres que ce qu'elles pouvaient en espérer il y a encore quelques mois.

C'est par conséquent prioritairement au niveau des dividendes versés qu'il convient d'analyser le résultat courant de cette crise des valeurs boursières (voir point 2.2).

2.1.2 Les participations non cotées

Les communes belges possèdent également de nombreuses participations dans des entreprises non cotées. C'est notamment le cas des intercommunales actives dans divers secteurs⁹. On signalera à leur propos que, le cas du secteur énergétique mis à part, ces participations sont sources de revenus peu importantes pour les communes.

Le résultat financier de la majorité des activités logées dans ces entreprises publiques locales est lié soit directement (via le résultat d'exploitation), soit indirectement (par le biais d'intercommunales de financement par exemple) à la fourniture d'un service. Il semble que les placements financiers apportent peu de revenus pour ces institutions. En toute logique, la crise du secteur financier ne devrait pas affecter fondamentalement leurs résultats financiers et accentuer la demande de subsides en capital des communes membres.

⁸ Estimation sur base du nombre d'actions DEXIA détenues par le Holding Communal en comparant une action cotée à 25 euros et 5 euros.

⁹ Pour un aperçu, voir notamment, *Les entreprises publiques locales*, mai 2008, DEXIA, p.38.

2.1.3 Les produits d'assurance-pension

L'essentiel des pensions du secteur public local est logé à l'ONSSAPL qui est une caisse de pension qui s'appuie sur le principe de la répartition: les cotisations versées par les affiliés servent à financer les pensions versées aux retraités actuels. Dans ce schéma, les placements interviennent peu. De plus, l'ONSSAPL a légalement seulement la possibilité de placer de l'argent ou des réserves (par exemple dans le cadre des régimes solidaires de pension) sous forme d'OLO (= obligations linéaires) ou de certificats de trésorerie. Si impact il devait y avoir, cela ne pourrait donc qu'être au bénéfice de l'institution, le rendement des placements étant en hausse.

Une série d'institutions publiques ont toutefois décidé, soit de passer par un autre canal de financement (caisse de prévoyance, dite pool 3 ou fonds propres, dits pool 4), soit, éventuellement, de compléter la pension légale par un second pilier de pension¹⁰.

Le schéma peut alors devenir, totalement ou partiellement, celui de la capitalisation: l'affilié reçoit à son entrée à la pension un capital équivalent à la somme cotisée en son nom propre, augmenté des dividendes liés au placement de ladite somme.

En matière de placements de pensions, il existe deux grandes options: la branche 21 ou la branche 23.

La branche 21 offre un rendement moindre que la branche 23, mais le capital investi et, éventuellement, le rendement sont garantis. Seul un bonus supplémentaire éventuel présente un profil variable. C'est à priori l'option qui, dans la phase actuelle, court le moins de risques.

La branche 23 reprend des assurances vies et pensions liées à des fonds d'investissements (en actions, obligations, ou un mix des deux). Le capital et le rendement ne sont pas garantis. En période de haute conjoncture, ce type de placement offre le plus haut rendement mais les pertes peuvent subvenir en cas de déprise des valeurs boursières.

Sans disposer en la matière d'une étude précise, il semble que la toute grande majorité des investissements des communes et organes associés sont effectués dans des produits du type branche 21 à capital et dividende garantis¹¹. Sauf exceptions, les dépôts en assurance de ces organismes semblent donc garantis quels que soient l'évolution des indices boursiers.

On notera enfin qu'en ce qui concerne la branche 23, des systèmes de cliquet, garantissant le maintien de la plus-value si elle atteint un certain niveau, existent également (voir, à ce propos, le cas de Charleroi et de l'ISPPC).

2.2 Les dividendes (DEXIA, placements en trésorerie, capital et intérêts)

Les différentes participations, certificats et placements des communes rapportent des dividendes. Ceux-ci sont repris, en comptabilité communale, au sein des recettes de dette.

En ce qui concerne les communes de la Région wallonne, ces recettes représentent environ 260 millions d'euros, soit quelque 6 % des recettes ordinaires totales (chiffres 2007).

De manière synthétique, on peut estimer que ces 260 millions d'euros se répartissent de la manière suivante:

- Dividendes des participations dans les intercommunales énergétiques: 143 millions d'euros (55 %, soit 3,3 % des recettes ordinaires totales). Ces recettes subissent

¹⁰ Des exemples existent en Flandre. En Wallonie, les cas sont beaucoup plus rares. L'existence d'un second pilier pose le problème ultérieur de la nomination.

¹¹ Rappelons que ces produits bénéficient de la garantie de 100.000 euros qui s'appliquent à tout dépôt sur demande de l'institution concernée. Dernièrement, ce fut le cas, par exemple, d'Ethias concernant ses produits FIRST.

toutefois à partir de 2008 les effets de la libéralisation du secteur énergétique (cf. par. suivant).

- Dividendes des participations dans DEXIA via le Holding Communal et directement adossées à DEXIA via le système des certificats¹²: 35 millions d'euros (13 %, soit 0,8 % des recettes ordinaires totales).
- Autres dividendes (participations dans d'autres secteurs comme la télédistribution, rendements des placements à terme, certificats de trésorerie, intérêts des comptes courants et autres intérêts, remboursement des emprunts consentis par la commune, etc.): 82 millions d'euros (32 %, soit 1,9 % des recettes ordinaires totales).

La plupart de ces postes de recettes de dette subissent des pressions à la baisse.

Ainsi, rappelons que la **libéralisation du secteur énergétique** n'est pas sans incidence sur les dividendes perçus par les communes.

La séparation des métiers, plus précisément la distinction opérée entre distribution et fourniture, implique que ces activités ne peuvent plus être exercées conjointement par un même acteur. Une diminution de la représentation des communes dans les secteurs non régulés, spécialement la fourniture, se traduit logiquement par une diminution de leurs revenus. Cette diminution peut être approximativement évaluée, pour l'exercice 2008, à un montant compris entre 45 millions d'euros et 50 millions d'euros.

En ce qui concerne les **dividendes perçus par les communes via le Holding communal**, leur devenir fait l'objet de nombreux commentaires et de nombreuses inquiétudes.

Globalement, il convient de distinguer deux mécanismes: l'évolution de l'actionnariat et celui des résultats de la banque DEXIA.

Face à la situation critique de DEXIA, les Gouvernements belge, français et luxembourgeois décident, conjointement avec les actionnaires institutionnels de la banque, le 30 septembre dernier, une opération de recapitalisation de l'institution. Via l'injection de 6,4 milliards d'euros, l'Etat et les Régions entrent dans le capital de DEXIA. Il est également convenu que le Holding communal participe à cette opération à hauteur de 500 millions d'euros.

Cette opération indispensable (mais qui nécessitera, en complément, une garantie de l'Etat octroyée une semaine plus tard), n'est pas sans incidence sur la perception des dividendes.

Tout d'abord, le mouvement réduit quelque peu la part du Holding communal dans DEXIA, celle-ci passe de 16,5 % à 14 % environ. Ceci signifie concrètement qu'à volume de dividendes constant, la part octroyée au Holding se réduit de quelque 15 %.

Ensuite, le financement de l'opération de recapitalisation par le Holding se fera partiellement sur fonds propres, partiellement sur emprunt, ceci sans que les communes ne soient directement sollicitées. Les charges futures de l'emprunt nécessaire viendront toutefois s'ajouter aux charges actuelles dans la formation des résultats du Holding communal, réduisant quelque peu leur latitude dans l'octroi des dividendes.

Ce premier mouvement est en quelque sorte une conséquence **structurelle** de la crise. Elle vient s'ajouter aux éléments plus **conjoncturels**, liés à l'évolution des performances économiques de la banque DEXIA dans les prochains mois et les prochaines années.

Pour rappel, en 2008, le Holding communal a versé, sur base de ses résultats 2007, un montant global de 105 millions d'euros, ce qui représente 82 % du bénéfice à affecter. Le

¹² Afin de permettre aux communes qui le souhaitent de vendre leurs participations dans le Holding communal, une partie de leurs participations (environ 20 %) ont été converties en certificats, négociables entre communes (mais donnant lieu à peu de transactions) et dont les dividendes sont directement liés aux bénéfices reversés par DEXIA (et non à ceux distribués par le Holding Communal).

solde est repris à titre de bénéfice à reporter. Environ 37 % de ce montant revient aux pouvoirs locaux wallons, communes et provinces.

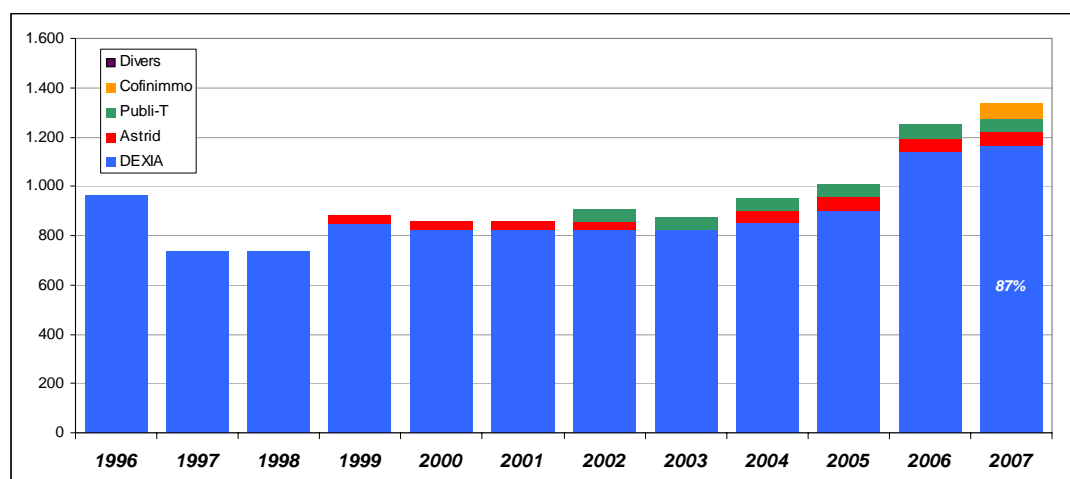
Les dividendes versés par le Holding communal dépendent principalement de deux éléments: les résultats dégagés par ce dernier et la politique de distribution des bénéfices.

Les bénéfices ont principalement deux origines: les dividendes perçus dans leurs participations diverses et les revenus des placements divers.

Le Holding mène depuis quelques années une politique de diversification de ses participations, celle-ci s'inscrit progressivement. C'est ainsi que conjointement à sa participation dans DEXIA, le Holding participe également au capital de sociétés dans le domaine des "utilities" et des énergies renouvelables (PUBLI-T, ASTRID¹³), ainsi que dans le secteur immobilier (COFINIMMO).

Il en reste néanmoins que, très logiquement, la dépendance vis-à-vis de DEXIA reste grande. Ainsi, sur base de la valeur comptable, 87 % des actions détenues par le Holding le sont dans DEXIA. Par ailleurs, 72 % du résultat dépend des dividendes versés par DEXIA selon les données 2007.

Evolution des participations du Holding communal sur base des montants libérés et de la valeur comptable de DEXIA

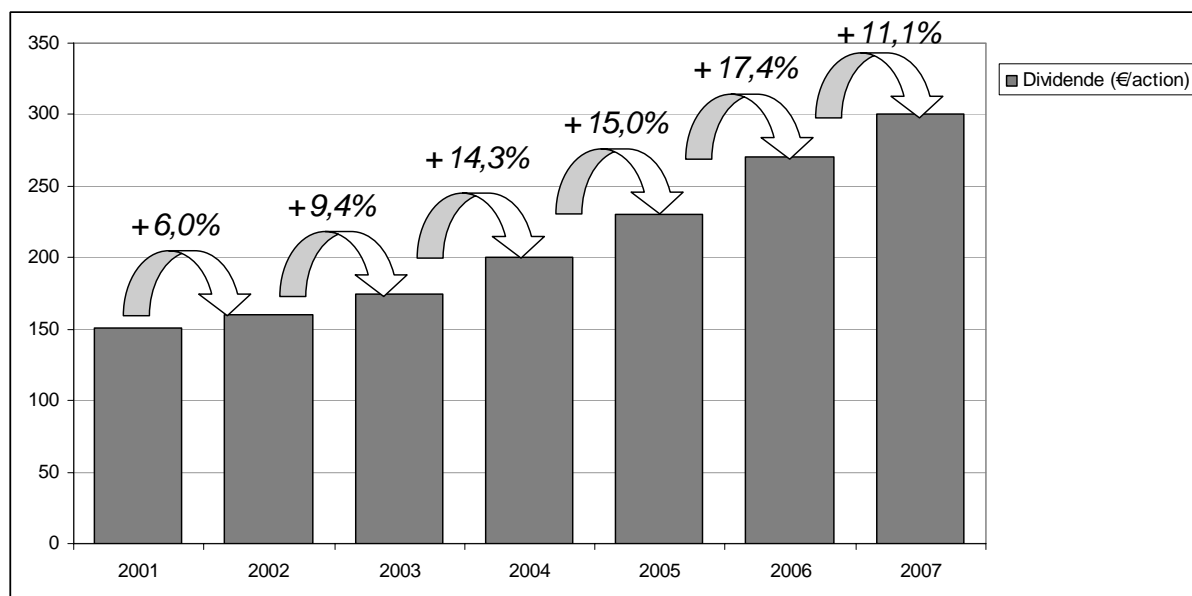


Les excellents résultats financiers de DEXIA durant ces dernières années ont permis à la banque de soutenir une forte croissance des dividendes octroyés (+ 14 % en 2006 et + 12 % en 2007).

Cette situation favorable s'est répercutée sur la hauteur des dividendes versés par le Holding communal aux communes (voir graphique suivant).

¹³On relèvera que les activités d'ASTRID sont actuellement déficitaires. "A.S.T.R.I.D. a pour objet la constitution, l'exploitation, l'entretien et les adaptations et élargissements évolutifs d'un réseau de radiocommunications pour la transmission de voix et de données au bénéfice des services belges de secours et de sécurité, de la Sûreté de l'Etat et d'institutions, sociétés ou associations, de droit public ou privé, qui fournissent des services dans le domaine des secours et de la sécurité" (Art. 3 de la loi A.S.T.R.I.D.).

Evolution du dividende versé par le Holding communal a ses actionnaires (€/action)



Source: Rapport d'activité du Holding communal, 2007

Compte tenu du contexte actuel, la question de l'avenir immédiat de cette source de recettes pour les communes pose clairement question et de nombreuses communes s'en sont légitimement inquiété.

Si la situation de la banque et, plus largement, de l'économie s'est fortement dégradée, il semble difficile de proposer, à l'heure actuelle, des projections en termes de résultat financier en fin d'exercice 2008. En effet, d'une part, contrairement à l'évolution des actions (la mesure d'un stock), les bénéfices dégagés (la mesure d'un flux entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre) sont difficilement mesurables avant la fin de l'exercice. D'autre part, les sommes versées sont également tributaires de la politique de l'entreprise, notamment son taux de distribution (qui est actuellement d'environ 40 % chez DEXIA).

Il apparaît toutefois qu'à ce stade de l'analyse, les bénéfices devraient être en baisse: les dividendes des placements et les marges dégagées sur le crédit sont les deux sources principales de recettes des banques. Or, les premiers sont en nette diminution suite à la crise actuelle et le rendement des seconds, partiellement lié au loyer de l'argent placé en dépôt ou emprunté, est en diminution, notamment à cause du coût des prêts interbancaires.

Se pose, à plus long terme, la question de la progression des résultats financiers des institutions financières: la crise actuelle l'a montré, la progression récente des bénéfices, en décalage par rapport à celle de l'économie "réelle" ne semble pas tenable à terme. A l'avenir, deux scénarios semblent plausibles: on recommence un cycle de progression importante ponctué par une crise, ou on s'oriente vers un schéma plus durable de progression plus faible. Dans ce dernier cas, la progression annuelle des dividendes financiers devrait s'inscrire à la baisse d'une année à l'autre par rapport à la croissance à deux chiffres que l'on a connue ces dernières années.

Au-delà de la position de DEXIA, celle du Holding communal a également son importance dans la formation du dividende versé. Ainsi, on peut lire dans le dernier rapport d'activités de ce dernier que "*cette réserve (celle constituée des bénéfices à reporter successifs: actuellement environ 80 millions d'euros) est importante dans la mesure où elle crée la possibilité de maintenir un dividende raisonnable à l'avenir dans l'éventualité d'une année plus difficile*".

Par conséquent, en matière de dividendes du Holding, nous avons dégagé deux scénarios: l'optimiste suppose un maintien des dividendes au niveau de ceux versés en 2008 (sur base des résultats de 2007), soit 105 millions d'euros, le second supposant une réduction de 75 % de ces derniers issus des dividendes DEXIA.

Par rapport à l'objectif de croissance de 8 % qui prévalait avant la crise et qui s'inscrivait légèrement en retrait des tendances antérieures¹⁴, la perte devrait donc être comprise, pour les communes wallonnes, entre 2 et 20 millions d'euros.

Compte tenu de la place de ce type de recettes dans les budgets, on pourrait en conclure que, pour la plupart des communes, leur diminution ne serait pas de nature à déséquilibrer structurellement les budgets locaux mais postposerait ou entrainerait la disparition d'un certain nombre de projets d'utilité publique prévus dans les différentes villes et communes.

Les **autres sources de financement**, constituent un ensemble hétérogène dont il est difficile d'avoir une vue précise en termes de composition et d'importance relative des différents modes de rémunération.

On peut néanmoins dégager les éléments suivants:

- Le remboursement des prêts consentis à d'autres acteurs (CPAS, régies, ...) devrait constituer un poste de recettes inchangé;
- Le rendement des placements de trésorerie et autre modes de placement à terme dépend de l'évolution des taux d'intérêts distribués. Face au déficit de liquidités disponibles, les banques sont à la recherche de dépôts. Aussi, le rendement des placements (de trésorerie par exemple) devraient s'inscrire à la hausse;
- L'évolution des autres dividendes liés aux diverses participations (sociétés de télédistribution, eau, etc.) ne devraient pas fluctuer de manière significative en fonction de la crise.

2.3 Les crédits (disponibilité du crédit, conditions, taux)

Le devenir actuel du secteur financier aura (et a déjà) également un impact marqué sur la politique des institutions financières en matière de crédit.

Trois éléments permettent à notre sens de la définir: la disponibilité du crédit, les conditions d'octroi et les taux d'intérêts pratiqués.

La **disponibilité du crédit** fait directement appel à la capacité qu'à l'institution financière à libérer des crédits, indépendamment de sa politique individuelle de sélection des dossiers qui lui sont soumis.

On a déjà signalé que la crise actuelle du secteur financier est principalement une crise des liquidités. Celle-ci pourrait amener (et amène déjà) certaines institutions à stopper temporairement l'octroi de crédits.

Le crédit aux pouvoirs locaux étant une activité prioritaire de DEXIA (elle est inscrite dans les statuts), les moyens disponibles leur seront vraisemblablement attribués prioritairement. Ainsi, il apparaît que les lignes de crédits sont réservées à chaque début d'exercice et sont par conséquent garanties en ce qui concerne la banque franco-belge. Il ne semble donc pas que les inquiétudes doivent être trop grandes à cet égard.

¹⁴ Il s'agit du taux de croissance préconisé par le Ministre des Affaires Intérieures dans la Circulaire Budgétaire.

Par ailleurs, au niveau des autres institutions financières, seule ING semble disposer de parts de marché importantes au niveau des communes. On suivra donc l'actualité de la banque néerlandaise avec beaucoup d'attention.

Les **conditions d'octroi** font référence à la sévérité avec laquelle la banque analyse chaque demande de crédit et y répond (ou n'y répond pas) favorablement.

Les largesses dans l'octroi des crédits dans le passé récent et la crise des liquidités ont logiquement conduit à se montrer plus sévère sur la libération des crédits. Dès lors, un nombre croissant d'entreprises se plaignent d'un accès restreint aux financements, freinant leur expansion ou remettant en cause leur existence même.

Les communes risquent-elles d'être confrontées à ce problème ?

De par leur position privilégiée, il semble que les pouvoirs publics – dont on imagine difficilement qu'ils soient déclarés insolvables – présentent de très fortes garanties quant à leur capacité à assumer les charges des emprunts¹⁵. S'ajoute à cela les contrôles de la tutelle en matière de budgets et d'investissements qui constituent autant d'assurances supplémentaires pour l'institution financière prêteuse.

Aussi, à l'instar des Etats qui trouvent facilement et à conditions avantageuses des liquidités, les communes ne devraient pas souffrir de la crise actuelle en ce qui concerne l'accès au crédit.

Enfin, **les taux d'intérêts pratiqués** constituent le dernier élément de définition de la question du crédit.

En la matière, on observe deux arguments en faveur d'une hausse des taux et deux autres qui pourraient tirer ces derniers vers le bas.

La hausse des taux des prêts interbancaires, ainsi que la réduction des gains que se procuraient les banques par le biais de placements – obligés à chercher ailleurs les sources de bénéfices (les banques pourraient augmenter leurs marges bénéficiaires) – poussent les taux vers le haut.

A l'inverse, la récente baisse des taux directeurs par les banques centrales, ainsi que la volonté que pourraient afficher certaines institutions prêteuses de relancer l'activité sont autant d'arguments en faveur d'une baisse des taux.

Il apparaît que les premiers mouvements l'emportent sur les seconds, conduisant à une hausse des taux comme le montre le graphique suivant.

Toutefois, vu leur statut de débiteur sûr, les pouvoirs locaux pourraient bénéficier d'un effet attractif qui se traduirait par des conditions quelque peu plus avantageuses que le marché "privé". Cet argument devrait encore se renforcer en ces temps de crise.

En **conclusion**, il ne semble pas, qu'en ce qui concerne le crédit, la disponibilité des liquidités et même les conditions d'octroi seront particulièrement resserrées en ce qui concerne les communes, leur statut privilégié d'organisme public jouant en leur faveur.

Par contre, il faut s'attendre à un renchérissement du crédit, d'ailleurs déjà entamé depuis fin 2005 (croissance d'1 % à 2 % selon le type de crédit, cf. graphique suivant) et ce même si, ici aussi, le statut public pourrait amener quelques avantages.

Compte tenu de l'encours actuel des communes wallonnes (environ 4 milliards d'euros), tout accroissement uniforme du loyer de l'argent d'1 % coûte aux communes wallonnes au maximum 40 millions d'euros.

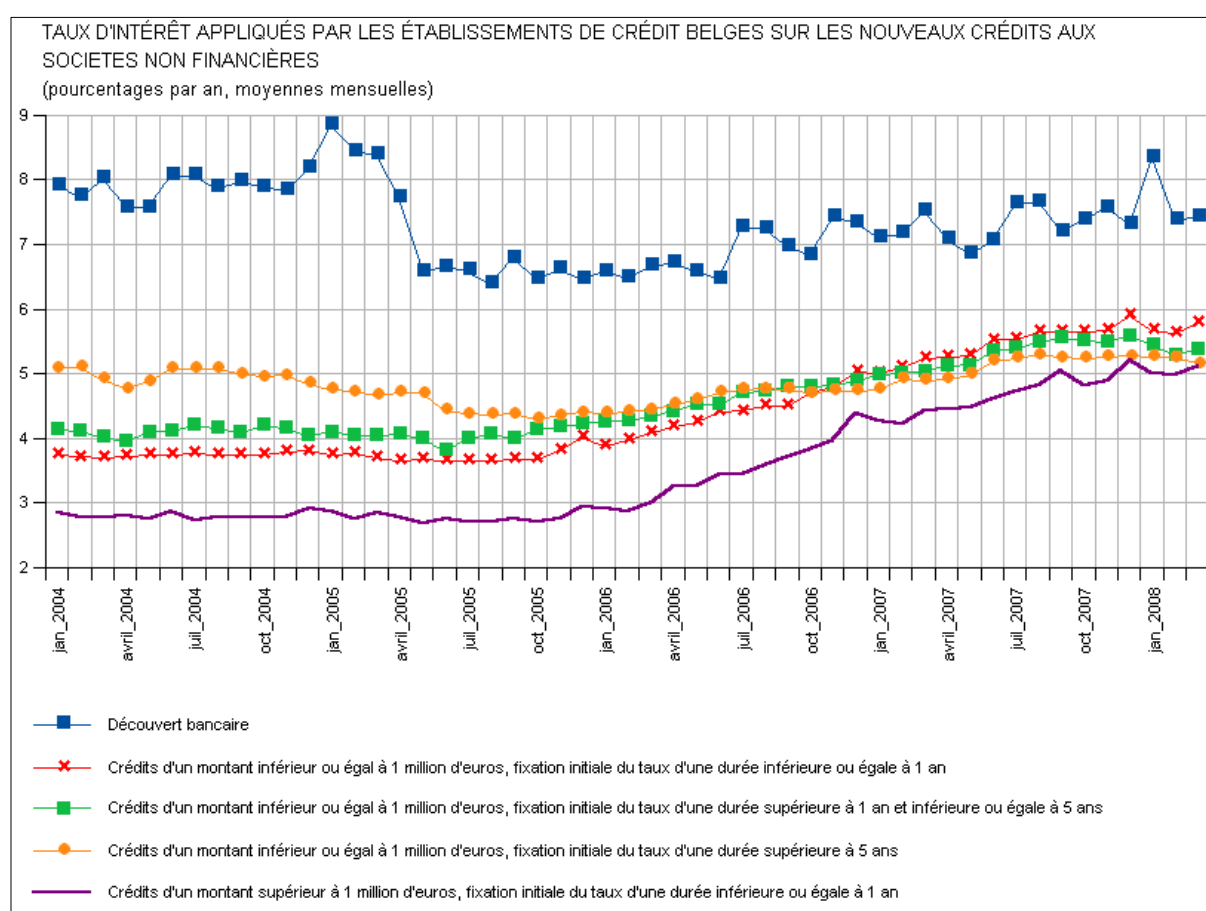
¹⁵Dans les systèmes de contrôles qui analysent notamment la disponibilité de fonds propres pour financer les crédits, les prêts aux pouvoirs publics bénéficient d'une pondération avantageuse: par rapport aux crédits octroyés aux ménages ou aux particuliers, celui octroyé aux collectivités locales doit être couvert 5 fois moins sur fonds propres.

Dans la réalité, il faut tenir compte que la hausse des taux n'influence pas directement la totalité de l'encours, mais uniquement les nouveaux emprunts contractés, ainsi que la partie des emprunts qui sont soumis à une révision des taux au cours de l'année. Ce pourcentage de la dette varie fortement d'une commune à l'autre en fonction du type d'emprunt contracté (taux fixe, révision quinquennale, triennale, annuelle) et des éventuelles couvertures contractées par rapport à une hausse des taux.

Nous ne disposons pas, à l'heure actuelle, de données précises sur le type de crédits sollicités par les communes. Les faibles taux de ces dernières années ont certainement poussé les communes à solliciter des prêts à taux fixes ou de révision à long terme.

Nous ferons, à défaut de mieux, l'hypothèse d'une révision quinquennale et d'un renouvellement annuellement de 6,6 % des prêts (ce qui correspond à un terme de 15 ans).

Sur cette base, en faisant l'hypothèse d'une croissance des taux d'1 % en 2008 et de 2 % en 2009, le coût pour les communes wallonnes peut être estimé à **10,2 millions en 2008** et **20,4 millions en 2009**.



Source : BNB

2.4 Conclusions

La grave crise du secteur bancaire qui sévit depuis plus d'un an et qui s'est accentuée depuis la mi-septembre présente un certain nombre d'incidences au niveau des pouvoirs locaux.

En Belgique, la question a pris un contour très particulier depuis que la banque DEXIA, l'opérateur financier historique des communes belges dont elles sont également actionnaires au travers du Holding communal s'est retrouvé au cœur de l'actualité.

Notre analyse conduit toutefois à se montrer globalement rassurant sur l'impact de cette crise sur les finances communales.

Certes, la chute de la valeur du titre DEXIA conduit à une perte financière importante (3,8 milliards d'euros pour la Belgique, environ 1,2 milliard d'euros pour le pôle wallon), mais il s'agit ici d'une diminution de la valeur du patrimoine immobilisé et constitue dès lors une perte virtuelle n'affectant pas la santé financière générale des communes.

Du point de vue strictement quantitatif, la réglementation qui s'applique aux communes limite fortement les risques de pertes de valeurs. Elles ne peuvent en effet investir qu'à la condition expresse d'un capital garanti.

Aussi, deux postes principaux présentent un coût pour les communes: l'évolution, à la hausse, des intérêts dus sur les prêts consentis et l'évolution des dividendes versés par le Holding communal. Concernant ces derniers, il apparaît toutefois très difficile de se prononcer à l'heure actuelle puisque tant DEXIA que le Holding communal doivent encore clôturer l'exercice 2008 et ensuite définir leur politique en matière de dividendes (le taux de distribution de DEXIA actuel est proche de 40 % et le Holding possède des réserves en cas d'année plus difficile).

On notera par ailleurs que les différents placements, notamment à court terme au niveau de la trésorerie, devraient voir leur rendement augmenter vu la hausse des taux pratiqués en vue d'attirer des liquidités.

Au niveau qualitatif, on soulignera que tant le statut particulier de DEXIA – où le soutien financier est une activité prioritaire inscrite dans les statuts – que celui des pouvoirs publics – qui bénéficient d'un traitement particulier de la part des banques vu leur caractère public, semblent protéger la disponibilité de crédits pour réaliser les investissements que la politique de proximité réclame.

Seul élément d'inquiétude à nos yeux: le glissement du centre de commandement de la banque vers le pôle français qui, à l'avenir, pourrait limiter quelque peu les possibilités qui existent, pour les pouvoirs locaux belges, de faire valoir ses arguments auprès de l'opérateur financier.

Les conclusions qui précèdent sont évidemment tributaires du maintien du périmètre et de l'actionnariat actuel de DEXIA.

En effet, si, dans les prochaines semaines ou les prochains mois, la situation de la banque ou la politique des Gouvernements belge, français et luxembourgeois devaient se modifier, nos conclusions pourraient évoluer.

Il nous apparaît qu'en maintenant la structure et le périmètre actuels de DEXIA, le Gouvernement fédéral a protégé l'existence d'une structure financière aux liens privilégiés avec les communes wallonnes. Il est pour nous indispensable que tout soit fait pour que ce lien perdure à moyen et long termes.

Il est certain que nous resterons attentifs à toute évolution dans ce dossier en examinant toute proposition à la lumière de la préservation du patrimoine détenu par les communes et du devenir des liens financiers étroits qui lient actuellement ces dernières à DEXIA.

3. Evolution de l'économie réelle et finances locales

Outre les aspects purement financiers développés dans le point précédent, il convient également de s'interroger sur les liens existants entre la position budgétaire des communes et l'évolution de l'environnement socio-économique.

Certes, de tout temps, les gouvernements de la plupart des pays occidentaux ont mis en place des systèmes par lesquels les collectivités locales étaient moins soumises aux aléas de l'environnement économique général. C'est notamment une lecture possible de la délocalisation de l'impôt foncier – moins dépendant des performances économiques générales – dans de nombreux pays. Il n'en reste pas moins qu'une certaine sensibilité existe.

Ainsi, au niveau belge, il est certain que, indirectement, l'état de la croissance économique influence les recettes fiscales liées à l'impôt des personnes physiques ou certaines taxes locales.

3.1 Aspects qualitatifs

Principalement, nous avons identifié les influences suivantes entre les recettes et dépenses des communes et la situation socio-économique du pays.

Au niveau des **recettes**, certaines recettes de prestation peuvent être liées à la capacité contributive des ménages. Le mouvement reste toutefois très certainement marginal.

Le lien qui unit la croissance économique et les **recettes fiscales** est plus évident.

Au niveau des **recettes additionnelles à l'IPP**, le rendement de l'impôt est directement lié au volume des revenus déclarés par les ménages. En période de moindre conjoncture, l'augmentation des personnes sans-emplois, voire, dans une moindre mesure, les mouvements de modération salariale, sont de nature à freiner la progression du produit de l'impôt.

On remarquera cependant que par le truchement du système de précompte et d'enrôlement, il s'écoule environ deux ans entre l'effet d'un contexte socio-économique changeant et son impact sur les recettes communales.

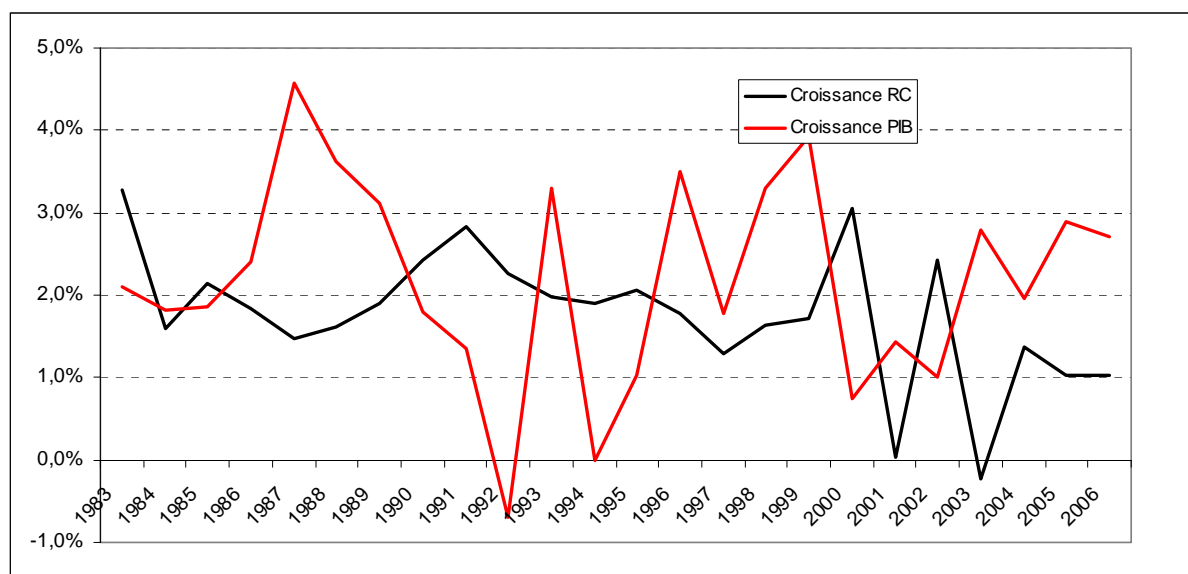
Le lien qui lie la croissance économique et les **recettes additionnelles au précompte immobilier** est un peu moins marqué mais ne doit néanmoins pas être négligé. Le contexte économique est en effet un facteur d'urbanisation, donc de revenu cadastral croissant. C'est le cas, au niveau des ménages, qui bénéficient des revenus nécessaires au financement des projets ainsi que la confiance en l'avenir, facteur important en faveur de la réalisation de projets. C'est également le cas au niveau des acteurs économiques puisque des projets d'extension d'activités, plus fréquents en période de haute conjoncture, se traduisent par des constructions.

On remarquera toutefois que les liens qui unissent les deux variables semblent complexes, de sorte qu'une confrontation entre la croissance économique et celle du revenu cadastral bâti ne permet pas de dégager une corrélation forte, même si certaines phases se retrouvent avec un décalage variable (de 2 à 4 ans) (cf. graphique suivant).

Un lien équivalent unit la conjoncture et le produit des **taxes communales**. Il semble toutefois moins évident en ce qui concerne les ménages, les taxes les plus fréquentes (hygiène, etc.) étant insensibles à l'environnement économique. Il est certainement plus évident en ce qui concerne les taxes de portée économique (force motrice, activités commerciales, etc.).

Les **subsides** et **recettes de fonds** ne paraissent pas directement liés à la conjoncture économique. Enfin, les **recettes de dette** ont été abordées dans le chapitre précédent de la présente.

Evolution comparée de la croissance du PIB national et celui du revenu cadastral bâti



Source: INS

En ce qui concerne les **dépenses**, le principal lien qui mérite d'être souligné est celui qui influence les dépenses des CPAS. En période plus difficile, les centres d'aides sociales seront certainement confrontés à des dépenses en hausse, tant au niveau des aides consenties qu'au niveau de la charge de travail du personnel qui peut nécessiter des recrutements.

Ceci s'inscrit dans un contexte de dualisation croissante de la société où un nombre croissant de personnes disposant d'un emploi s'ajoutent aux personnes précarisées s'adressant au CPAS pour bénéficier d'une aide. Par ailleurs, à l'image de la gestion de dossiers du fonds mazout, des missions de plus en plus étendues sont confiées aux CPAS de notre pays.

Il en ressort une charge sans cesse croissante qui se traduit, par exemple, au niveau du personnel (40 % des dépenses totales en 2007) dont le nombre d'ETP a cru de 70 % entre 1995 et 2004 pour seulement 22 % pour l'ensemble du personnel des pouvoirs locaux (communes, CPAS, provinces, zones de police, etc.).

3.2 Aspects quantitatifs

Pour pouvoir évaluer l'impact de la crise de l'économie réelle sur la situation des finances communales, nous nous appuyons principalement sur le modèle économétrique développé par le Professeur Michel Beine en 2005 dans le cadre de l'observatoire des finances locales.

Dans son étude économétrique menée dans le cadre d'une convention de recherche avec l'IWEPS, ce Professeur a tenté d'identifier à l'aide d'estimations économétriques les déterminants des recettes et des dépenses communales en Région wallonne.

Initialement mis au point afin de prévoir l'évolution des recettes et dépenses de chaque entité wallonne, son étude permet toutefois de dégager certaines corrélations macro-économiques en liant l'évolution de certaines variables de recettes ou de dépenses à l'évolution générale des revenus, à celle de l'emploi, du nombre de minimisés ou de l'évolution du PIB.

Rappelons toutefois que son étude s'attache aux corrélations entre variable sans en dégager nécessairement de conclusions sur les liens de cause à effet.

Principalement, les conclusions de l'étude s'expriment en termes d'élasticité d'une variable dépendante (un type de recettes ou de dépenses) par rapport à certaines variables explicatives dont quelques unes sont reliées au contexte socio-économique national. L'élasticité donne la variation (en %) de la variable à expliquer en fonction de la variation d'1 % de la variable explicative.

Ces résultats peuvent être résumés de la manière suivante:

Poste budgétaire	Variable significative liée au contexte général	Elasticité
Additionnels IPP	Revenu moyen	Entre 0,16 et 0,76
	Emploi national	Entre 1,78 et 1,90
Additionnels au PRI	RC bâti	0,12
Taxes communales	Revenu moyen	0,4
	Nombre d'indépendants	0,6
	PIB national	0,6
Dépenses des CPAS	Nombre de minimexés par habitant	0,06
	Revenu moyen	- 0,08

Si nous disposons sur cette base d'un modèle, encore convient-il de l'alimenter en prévisions concernant la situation macro-économique belge en 2009. Pour ce faire nous nous sommes appuyés sur les prévisions publiées en octobre 2008 par l'institut IRES de l'UCL.

Il s'agit en effet d'une référence dans ce genre d'exercice et son caractère récent offre l'avantage de tenir compte de prévisions très récentes.

Suite aux derniers événements, l'IRES a revu ses prévisions¹⁶. Dans son analyse datant du 3 octobre 2008, il tire notamment les conclusions suivantes:

- la croissance annuelle moyenne du PIB prévue pour 2009 est fortement diminuée: elle se situe à 0,8 % contre une prévision de 1,4 % en juillet dernier;
- le ralentissement économique qui est prévu entraînera une détérioration de la situation du marché du travail qui se marquera essentiellement en 2009. L'IRES prévoit seulement 12.000 emplois nets créés en 2009 contre 46.000 prévus en 2008. Le chômage devrait recommencer à augmenter: de 7,2 % fin 2008, le taux de chômage harmonisé augmenterait à 7,4 % fin 2009;
- l'inflation a légèrement reculé au cours du trimestre écoulé, pour se situer à 5,4 % en septembre. Pour autant que les taux de change €/\$ et le prix du pétrole se maintiennent en deçà de leur sommet historique atteint avant l'été, le mouvement de baisse de l'inflation devrait se prolonger à l'avenir. Les évolutions prévues impliquent un taux annuel moyen d'inflation de 4,6 % en 2008 et 2,4 % en 2009;

¹⁶Plus précisément, par rapport aux prévisions IRES de juillet 2008, les indicateurs qui nous intéressent pour utiliser le modèle de M. Beine ont évolué comme suit pour les prévisions 2009:

- PIB: juillet 2008: 1,4 % de croissance contre 0,8 % prévu en octobre = perte de 0,6 %;
- Emploi intérieur: juillet 08: 0,7 % contre octobre. 08: 0,3 % = perte de 0,4 %;
- Revenu disponible réel des ménages: juillet 08: 1,4 % contre octobre 1,1 % = perte de 0,3 %.

- l'affaiblissement de l'activité économique aura pour effet de restreindre sévèrement la croissance des recettes fiscales sur l'horizon de prévision. A politique budgétaire inchangée, l'IRES prévoit un déficit des finances publiques belges de 0,4 % du PIB en 2008 et 1,1 % du PIB en 2009.

Prévisions de l'économie belge pour 2008 et 2009

(Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente, sauf indications contraires)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	1,0	2,7	2,0	2,9	2,9	1,5	0,8
Revenu disponible réel des ménages	-1,2	-0,1	-0,2	2,8	3,4	0,7	1,1
Emploi intérieur	0,0	0,7	1,2	1,2	1,7	1,6	0,3
Taux de chômage¹⁷	8,2	8,4	8,5	8,2	7,5	7,1	7,3

En grisé: prévision de l'IRES publiées début octobre 2008

Sources: ICN; Belgostat, INS Calculs et prévisions: IRES (octobre 2008)

Compte tenu du fait que certaines variables du modèle de Michel Beine ne se retrouvent pas telles quelles dans les prévisions de l'IRES, nous avons été contraints de formuler certaines hypothèses.

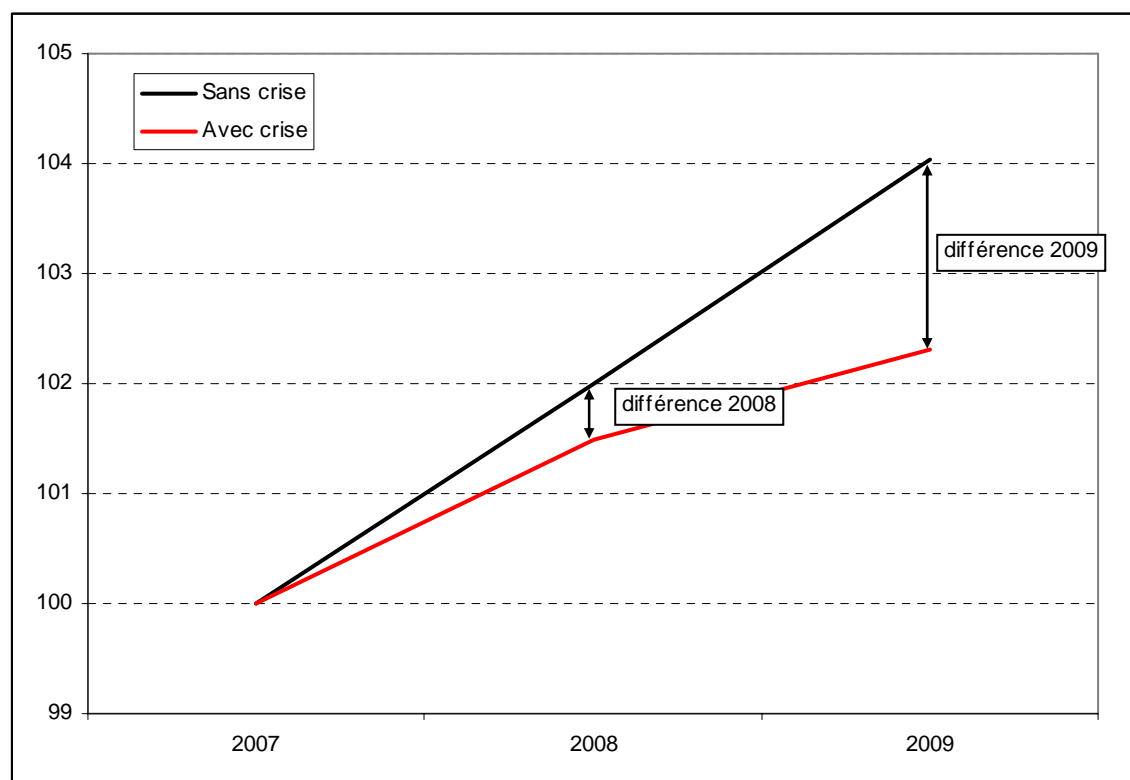
Il est ainsi supposé que le revenu déclaré des ménages suit celui du revenu disponible réel ou encore que le nombre d'indépendants suit celui de l'emploi intérieur total.

Sur base de ces éléments, nous pouvons émettre les estimations suivantes quant à l'impact financier des prévisions de l'IRES lorsqu'on les compare à un scénario "moyen" qui s'établit sur base d'une croissance économique de 2 % (la croissance moyenne des 4 dernières années s'établit autour de 2,6 %).

Comme le suggère le graphique suivant, l'idée est alors de comparer, pour les exercices 2008 et 2009, la situation sans crise économique (croissance du PIB fixée à 2 %) à celle avec crise économique sur base des dernières prévisions pour 2008 et 2009 de l'IRES (respectivement + 1,5 % et + 0,8 %). **Il ne s'agit donc pas de chiffrer des pertes brutes, mais de quantifier la perte subie entre une évolution "normale" (basée sur une croissance de 2 %) et un ralentissement de la croissance tel que prévu par l'IRES.**

¹⁷ Nombre total de chômeurs, en pourcentage de la population active ; concept Eurostat

Evaluation de l'impact de la crise de l'économie réelle sur les finances locales: description de la démarche au départ du cas du PIB



Source: UVCW

Sur base des élasticités relevées ci avant éclairées à la lumière des différents modèles établis par Michel Beine, nous pouvons établir les estimations suivantes:

Poste budgétaire	Evolution des recettes/dépenses par rapport au scénario "moyen"
Additionnels IPP	Aucun impact avant 2010 vu la temporalité des recettes. Entre 2,7 et 6,6 millions d'euros de pertes pour 2010. Entre 11,2 et 16,4 millions d'euros de pertes pour 2011.
Additionnels au PRI	Pas de prévision d'évaluation du RC disponible, ni de relation établie avec la croissance du PIB. La différence entre le pic (+ 4 %) et le creux (+ 0 %) représente une perte de recettes d'environ 3,4 millions d'euros avec un décalage d'une année.
Taxes communales	Pertes estimées 3,2 millions d'euros pour 2008. Pertes estimées entre 9,6 millions d'euros pour 2009.
Dépenses des CPAS	Estimation de 1,1 millions d'euros en 2008. Estimation de 7,0 millions d'euros en 2009.

3.3 Conclusions

En matière de stabilité des recettes, les pouvoirs locaux sont certainement moins exposés que les autres niveaux de pouvoirs, singulièrement l'Etat fédéral, aux aléas de la conjoncture économique. Une dégradation de la croissance économique n'en est toutefois pas sans effets.

Nous avons, à l'aide des conclusions d'un modèle économétrique daté de 2005, tenté de quantifier les effets de la crise actuelle et des prévisions qui s'annoncent pour 2009. **Il s'agit d'une première quantification qui mériterait certainement d'être affinée** à l'avenir pour plus de sûreté et de précision dans les résultats.

Compte tenu des différents systèmes de calcul et de recouvrement de l'impôt les effets observés seront également étalés dans le temps.

Les taxes locales, qui s'appuient généralement sur une situation ou des faits observables dans l'année seront les premières affectées.

Le précompte immobilier sera relativement protégé en accord avec sa réputation d'impôt stable. De plus le temps qui s'écoule entre une situation économique et la réalisation complète d'une construction contribuera encore à étaler les effets dans le temps.

C'est certainement le devenir des additionnels à l'IPP qui sont les plus sensibles à l'évolution de l'environnement économique. Compte tenu du système de recouvrement de l'impôt, l'impact ne devrait toutefois se marquer qu'en 2010 et 2011 avec une perte maximale de 15 millions d'euros par rapport à un scénario moyen de croissance de 2 %. Ceci représente environ 2,3 % des recettes de cet impôt et un peu plus de 0,3 % des moyens totaux.

Au niveau des dépenses, c'est principalement les CPAS qui devraient être concernés. Sur base des projections de l'IRES en termes de progression de l'emploi et de revenu disponible des ménages, nous avons estimé le surcoût de la crise actuelle à 1,1 millions d'euros en 2008 et 7 millions d'euros en 2009, année où l'impact sur l'emploi sera très important selon l'IRES (+ 0,3 % contre + 1,7 % actuellement).

4. Inflation et finances locales¹⁸

Comme cela est constaté au niveau des ménages – notamment au travers du système d'indexation automatique des salaires – l'inflation influence les dépenses, mais aussi les recettes des communes.

4.1. Inflation et dépenses des communes

Le lien le plus évident est celui qui lie l'inflation aux *dépenses* des communes.

Au niveau des **dépenses de personnel**, c'est le système des salariés de la fonction publique qui est la référence dans le monde communal. En conséquence, chaque fois que l'indice santé¹⁹ franchit l'indice pivot, c'est-à-dire qu'il a cru de 2 % par rapport à la référence précédente, les traitements des fonctionnaires communaux sont indexés de 2 % durant le second mois qui suit le franchissement²⁰.

L'influence sur les **frais de fonctionnement** est plus directe. A l'instar de ce que l'on constate pour les achats des ménages, le marché fixe les prix et définit, jour après jour, le niveau d'inflation. On soulignera néanmoins que la nature des dépenses de fonctionnement des communes est sensiblement différente de celle des achats courants des ménages. En conséquence, l'évolution réelle des frais des communes ne suit pas strictement celui de l'indice des prix à la consommation. Il sera à cet égard intéressant de définir, au départ d'un "panier du bourgmestre" qui viendrait en substitution de celui de la ménagère, un indice d'évolution des prix qui soit propre aux communes. Un tel panier pourrait se substituer à l'indice des prix à la consommation afin de déterminer la croissance des vecteurs de financement.

L'évolution qui lie les **dépenses de transfert** et l'inflation dépend de deux mécanismes: d'une part la sensibilité des dépenses des structures bénéficiaires à l'évolution des prix et, en second lieu, la capacité qu'ont ces structures à supporter les effets d'une poussée inflationniste, ce qui fait référence à la nature et l'évolution de leurs recettes propres et aux réserves éventuelles qui y sont disponibles.

Concernant le premier phénomène, on distinguera, par exemple, les zones de police, dont les dépenses sont composées à 90 % de frais de personnel et les CPAS, qui ont des dépenses plus diversifiées et dont l'analyse de la sensibilité à l'évolution des prix nécessite un travail plus poussé.

Il n'y a pas de lien mécanique direct entre l'inflation et les **dépenses de dette**. Indirectement toutefois, les deux phénomènes semblent liés: on constate une tendance à l'augmentation de l'inflation en période de taux d'intérêt faible et, en conséquence, en période de forte inflation, la rémunération du crédit est utilisée comme un instrument de politique économique visant à lutte contre l'augmentation des prix. En Europe, c'est l'outil que privilégie la Banque Centrale Européenne. Il semble toutefois que les origines de la poussée inflationniste actuelle limitent l'impact de cet instrument de sorte que l'on constate le maintien d'une forte inflation alors que les taux d'intérêts ont été revus à la hausse.

¹⁸Le lecteur intéressé par la thématique se référera à l'article suivant: O. Dubois, "*Quels effets des poussées inflationnistes sur les budgets communaux ?*", *Le Mouvement Communal*, à paraître prochainement.

¹⁹L'indice santé diffère de l'indice des prix à la consommation car il n'inclut pas les coûts énergétiques et ceux de quelques autres produits comme l'alcool par exemple. L'évolution des deux indices reste toutefois très proche.

²⁰C'est un A.R. du 25 juin 1990 fixant les dispositions générales relatives aux échelles de traitements du personnel provincial et communal (M.B. du 6 juillet 1990) qui fixe les règles en la matière. L'article 3 renvoie à la loi du 1^{er} mars 1977 organisant le régime de liaison de l'indice des prix à la consommation du royaume de certaines dépenses du secteur public. Le traitement y est rattaché à l'indice-pivot 138,01.

4.2. Inflation et recettes des communes

L'inflation exerce également, directement ou indirectement, une influence sur les **recettes** des communes. Quels en sont les mécanismes?

Les **recettes de prestation** constituent un ensemble hétérogène. Il apparaît toutefois que de nombreuses recettes perçues dans ce cadre peuvent inclure les effets de l'inflation et même y contribuer. Le produit de la vente du bois, les rémunérations pour certaines missions, voire les loyers perçus par les communes pour l'occupation de leur patrimoine sont autant de postes de recettes qui évoluent suivant le marché.

Les **dotations**, principalement le **Fonds des communes**, évoluent à la hausse suivant un mécanisme propre. En la matière, en Région wallonne, il convient de distinguer l'évolution sous le régime du décret Cools (sur décision du Gouvernement et basé sur l'évolution passée de l'inflation), d'application jusque 2008, de celle qui prévaut désormais sous l'empire du nouveau décret adopté par le Parlement wallon le 15 juillet 2008 (prévu dans le décret et basé sur la prévision d'inflation telle que publiée par le Bureau du Plan avec un crédit rectificatif une fois les données réelles connues).

Concernant les produits de **la fiscalité**, il convient de distinguer les différents instruments utilisés:

La progression des recettes liées à **l'impôt des personnes physiques** est influencée d'une part par l'indexation des salaires et d'autre part par l'évolution du mode de calcul de l'impôt (notamment le devenir des barèmes fiscaux). Concernant la part additionnelle versée aux communes, il convient de tenir également compte du système d'enrôlement et de son rythme. Aussi, un accroissement des salaires ne fera sentir ses effets au niveau des recettes communales qu'avec environ deux années de retard.

Pour le **précompte immobilier**, l'exercice d'imposition se confond avec l'exercice imposable. Autrement dit, il revient au contribuable de payer, par exemple en septembre 2008, le précompte immobilier relatif à ses avoirs pour l'exercice 2008. En vertu de l'article 518 du CIR92, le revenu cadastral, assiette de calcul de l'impôt, est adapté annuellement sur base de l'inflation constatée l'année précédente. L'augmentation des prix est donc ici répercutée avec une année de retard.

Analyser les liens entre indexation et **taxes locales** nécessite de distinguer 3 phases: avant 1998, 1998-2007 et depuis 2008.

Avant 1998, la liberté de fixer le taux d'imposition des taxes locales était totale. Les autorités communales avaient donc le loisir d'inclure l'inflation dans le calcul de l'impôt.

A partir de l'exercice 1998, dans le cadre de la paix fiscale, le Ministre de tutelle recommande aux communes des taux maxima pour les différents impôts communaux. Dans ce contexte, aucune indexation automatique des taux n'est prévue. Ceux-ci évoluent donc de manière sporadique, avec, notamment, une révision importante lors de l'introduction de l'euro, en 2002.

Répondant à une demande de notre Association, le Ministre Courard a introduit, pour l'exercice 2008, la possibilité d'indexer automatiquement le taux des impôts locaux dans la circulaire budgétaire. Cette possibilité est toutefois désormais limitée aux taxes (excluant les redevances) à l'exception des impôts touchant les activités industrielles et commerciales (codes 364-xx de la codification comptable communale).

Concernant les **subsidés**, la très grande diversité des mécanismes empêche de proposer une vision exhaustive des procédures.

Enfin, à priori, le dernier poste de revenus, à savoir les **recettes de dette** ne sont qu'indirectement (via les recettes versées par les GRD par exemple) liées à l'inflation.

4.3 Quantification du phénomène

Afin de proposer une quantification du phénomène inflationniste sur les recettes et dépenses des communes wallonnes, nous avons simulé l'impact, durant l'ensemble de l'année 2008 d'une poussée inflationniste en la comparant à un scénario qui simule l'absence d'une telle poussée en maintenant l'inflation à un taux habituel de 2 % sur base annuelle.

La poussée inflationniste s'établit comme suit: les valeurs réellement mesurées ont été utilisées de janvier à juin. Ensuite, un taux uniforme de 5 % sur base annuelle a été appliqué de juillet à décembre. Rappelons qu'en ce qui concerne juillet, août et septembre, l'inflation s'est établie aux taux respectifs de 5,91 %, 5,39 % et 5,46 %, soit au dessus de notre estimation.

Différentes hypothèses de travail ont été posées afin de réaliser la comparaison souhaitée²¹.

Les calculs fournissent les résultats suivants:

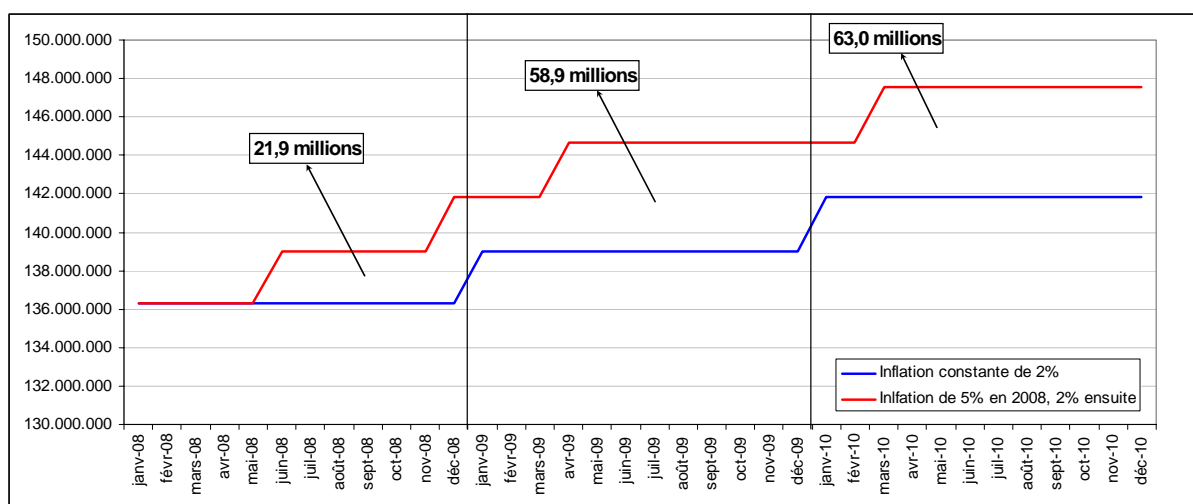
Millions d'euros – différence par rapport à une inflation constante de 2 % sur base annuelle	2008	2009	2010
Dépenses			
Personnel	+ 21,9	+ 58,9	+ 63,0
Fonctionnement	+ 15,0	+ 28,6	+ 30,5
Transferts aux zones de police	+ 6,2	+ 13,2	+ 14,2
Transferts aux CPAS	+ 6,7	+ 13,4	+ 15,3
Autres transferts	+ 7,0	+ 14,1	+ 15,0
Dépenses de dette	0	0	0
Total des dépenses	+ 56,7	+ 128,2	+ 137,9
Recettes			
Prestations	+5,4	+ 9,8	+ 10,0
Fonds	0	+ 37,6	+ 39,3
Additionnels à l'IPP	0	0	+ 13,5
Additionnels au Précompte immobilier	0	+ 30,6	+ 31,3
Taxes Locales	0	+ 10,9	+ 11,2
Subsides	0	+ 14,2	+ 38,9
Recettes de dette	0	0	0
Total des recettes	+ 5,4	+ 103,1	+ 124,4
Solde global de la poussée inflationniste sur les budgets communaux	- 51,3	- 25,1	- 13,5
Solde général cumulé 2008-2010		- 89,9	

²¹Voir synthèse en introduction de cette note.

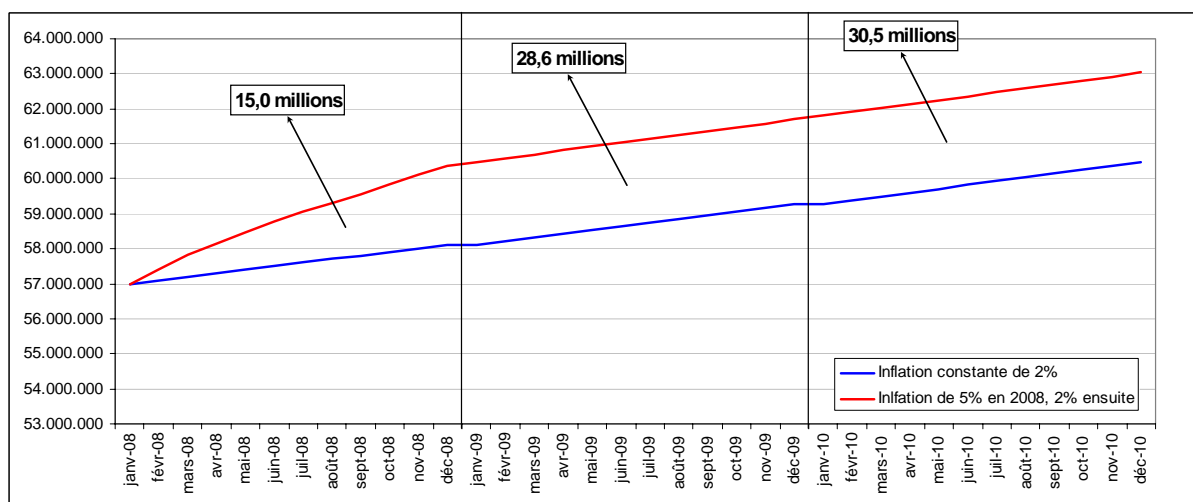
Il peut paraître à priori étrange qu'une inflation constatée en 2008 et limitée à cet exercice entraîne une différence de charge plus importante en 2009 et 2010. Les graphiques qui suivent permettent de mieux comprendre pourquoi. Durant la première année, les courbes partent du même point et s'écartent progressivement, alors que durant la seconde année le différentiel est entériné et se marque sur l'ensemble de l'année. Le troisième graphique prouve que les recettes ne suivent pas le même mouvement durant la première année: l'inflation n'influence que très peu les recettes. L'impact à la hausse débute en 2009.

Détail de la progression des frais mensuels de personnel en fonction de l'inflation mesurée en 2008

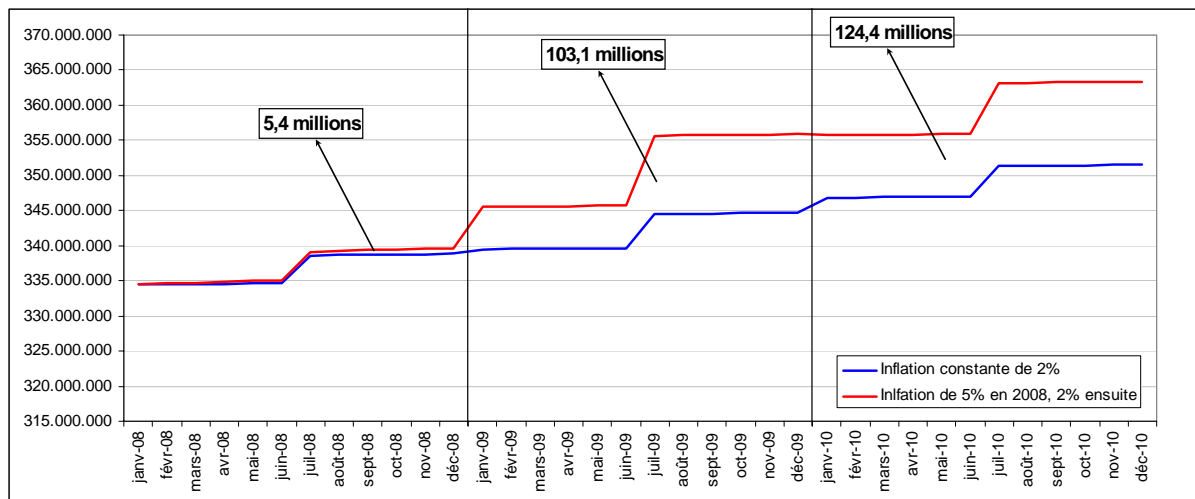
1. Les dépenses de personnel



2. Les dépenses de fonctionnement



3. Les recettes totales



4.4 Conclusions

Notre pays connaît depuis le premier semestre 2008 une poussée inflationniste importante, faisant ressurgir un contexte disparu depuis plusieurs décennies.

Cette croissance des prix touche en premier lieu les ménages, mais également l'ensemble des consommateurs de biens et services, notamment les communes.

Par ailleurs, à l'instar de mécanismes de protection qui bénéficient au citoyen, certains processus garantissent parallèlement à la croissance des dépenses, une certaine hausse des recettes communales.

Le tout entraîne un paysage très complexe des liens qui unissent inflation et devenir des équilibres financiers des pouvoirs locaux dans notre pays.

Les résultats de notre analyse, plus amplement développée dans un prochain numéro du *Mouvement communal*, permettent sans conteste de conclure qu'une poussée inflationniste présente un coût important pour les finances locales, principalement durant l'année de naissance de ladite poussée. Ceci s'explique par le fait que la prise en compte de cette inflation importante dans les recettes communales n'apparaît qu'avec retard. Le montant avancé – environ 50 millions d'euros pour un exercice complet présentant une inflation supérieure de 3 % aux tendances habituelles – prouve que le fait ne doit pas être négligé.

A moyen terme, le coût d'une poussée inflationniste présente des effets résiduels du fait que certaines recettes gonflent en conséquence alors que la progression des prix est retombée à un niveau plus habituel. Au total, on peut estimer qu'une inflation de 3 % au-dessus des valeurs habituelles (environ 2 %) coûte, aux communes wallonnes, **90 millions d'euros**, soit un montant très important.

Ces résultats sont de nature à susciter le débat sur la manière de gérer au mieux les épisodes particuliers de forte inflation. Ceci s'adresse aux gestionnaires communaux – notamment lors de la confection des budgets et des modifications budgétaires – mais aussi aux autorités supérieures, notamment dans la possibilité d'accorder des avances aux communes afin de mieux absorber les conséquences de soubresauts conjoncturels de l'évolution des prix.

5. Les autres dossiers financiers

Les différents impacts des éléments composant la crise actuelle s'inscrivent dans un contexte plus large de charges croissantes qui pèsent sur le monde communal. S'ajoute à cela une série de dossiers aux contours précis encore incertains mais dont il sera difficile de garantir la neutralité financière.

Les quelques paragraphes qui suivent décrivent les principaux dossiers qui préoccupent actuellement les municipalistes wallons.

5.1. La libéralisation du secteur de l'énergie

Nous rappelons l'impact très important – et non encore compensé entièrement - de la libéralisation du secteur de l'énergie sur les finances communales.

Ainsi, nous signalions plus haut dans le texte le cas des dividendes perçus par les communes.

Par ailleurs, à la suite de l'entrée en vigueur du décret du 19 décembre 2002, le secteur public (communes et le cas échéant provinces) doit détenir au minimum 51 % des parts représentatives du capital du GRD qui représentent l'activité de distribution. Il semblerait que ce pourcentage soit atteint pour l'ensemble des intercommunales, et donc que le secteur public dispose de 51 % des parts sociales des GRD et le droit de vote y afférent. Par contre, on peut constater une certaine variabilité sur le plan des parts rémunératoires, qui confèrent le droit aux dividendes. Notons qu'un calendrier d'acquisition des parts rémunératoires par les communes afin que celles-ci atteignent le seuil de 51 % est le plus souvent prévu. De plus le décret du 17 juillet 2008 a augmenté le seuil minimal de participation des communes à 70 % ou 65 % dans un premier temps et, dans un second, à 75 %. L'impact de cette augmentation de capital en termes de charges financières pour les communes n'est pas connu, la valeur des parts devant encore être déterminée.

De plus, notons que le coût de l'entretien de l'éclairage public a également augmenté, puisque dorénavant facturé à prix coûtant aux propriétaires du réseau d'éclairage public. Cette augmentation, de l'ordre de 150 % peut être évaluée à une perte annuelle financière globale qui en résulte à approximativement 12 millions d'euros, pour l'exercice 2008.

Le législateur est intervenu afin de limiter les conséquences financières défavorables de la libéralisation dans le chef des communes. Les mesures prises en ce sens consistent en:

- la mise à charge des gestionnaires de réseaux d'électricité d'une redevance annuelle au profit des communes pour l'occupation de leur domaine public. Le produit annuel de cette redevance peut être évalué à approximativement à 35 millions d'euros ;
- la mise à charge des gestionnaires de réseaux de gaz d'une redevance similaire. Notons cependant qu'au contraire de la redevance du secteur de l'électricité dont il vient d'être question, celle du secteur gaz n'est pas effective à l'heure actuelle faute d'arrêté du Gouvernement wallon en ce sens (montant: 25 millions d'euros);
- la mise à charge des gestionnaires des réseaux de distribution et/ou de transport local d'électricité d'une obligation de service public en matière d'éclairage public, laquelle consiste en l'entretien et l'amélioration de l'efficacité énergétique des installations d'éclairage public. L'obligation de service public inclut également la mise en œuvre d'un plan d'investissement afin de remplacer les 50.000 à 60.000 luminaires équipés de lampe à vapeur de mercure basse pression, dont les coûts d'entretien sont les plus élevés du parc d'éclairage public en Région wallonne. L'arrêté du Gouvernement wallon mettant en œuvre cette obligation de service public a été adopté en deuxième

lecture au Gouvernement wallon en septembre 2008. L'économie réalisée peut être estimée à 12 millions d'euros annuellement.

S'ajoute également à cela des surcoûts liés à la **consommation d'énergie par les communes**

En tant que client final, les communes ont vu leur facture énergétique augmenter, la libéralisation privant les communes des tarifs préférentiels dont elles pouvaient antérieurement bénéficier pour la fourniture de l'électricité requise. Deux postes sont concernés:

- le coût de l'électricité fournie dans le cadre de l'éclairage public. Une augmentation de l'ordre de 70 % du coût de l'acquisition nécessaire pour assurer l'éclairage public a pu être observée, soit approximativement 10 millions d'euros;
- le coût de l'énergie fournie dans le cadre de la consommation des bâtiments publics. Une augmentation de l'ordre de 15 % a pu être observée, soit approximativement 6,5 milliards d'euros.

Outre la redevance "électricité" (estimée à 35 millions d'euros et ce qui est très appréciable), le législateur est également intervenu avec une série de mesures afin de tenter de limiter les conséquences financières défavorables de la libéralisation dans le chef des communes. Les mesures prises en ce sens consistent en:

- l'exonération accordée aux communes de la composante de leur facture énergétique correspondant à la redevance mise à charge des gestionnaires de réseaux d'électricité pour l'occupation de leur domaine public, composante en tout état de cause destinée à leur être retournée, ce qui permet d'éviter que la TVA ne soit prélevée sur celle-ci. Le résultat annuel de la mesure peut être évalué à 300.000 euros (action de l'Union couronnée de succès) ;
- le renforcement des financements émergeant au programme UREBA (+ 1 million d'euros en 2008), et la mise en place d'appels à projets dans le cadre d'UREBA exceptionnels (25 millions d'euros en 2007 et 2008), permettant le financement d'investissements économiseurs d'énergie dans les bâtiments publics;
- le maintien du programme EPURE, permettant le remplacement d'installations d'éclairage public vétuste, en vue notamment de réaliser des économies d'énergie. Près de 1,3 million d'euros de subsides sont octroyés annuellement;
- l'engagement de 66 conseillers en énergie dans 95 communes, dites énerg'éthiques de la Région wallonne, et ce afin d'améliorer la connaissance de la consommation d'énergie dans les bâtiments de la commune, de sensibiliser régulièrement ses citoyens à l'utilisation rationnelle de l'énergie et de faire respecter les normes d'urbanisme en matière énergétique.

5.2. Les réformes fiscales et les compensations accordées

Différentes réformes fiscales, affectant directement le rendement de certains instruments bénéficiant aux communes, ont été menées au niveau fédéral et régional depuis 2000.

Pour une série d'entre elles, le Gouvernement wallon s'est accordé pour offrir aux communes des compensations sous forme d'enveloppes financières non affectées transférées aux communes.

Actuellement, deux réformes majeures sont concernées:

La réforme de 2003 (décret du 22.10.2003; MB du 19.11.2003) concerne trois mesures d'allègements fiscaux:

- le relèvement de 159 à 795 euros du seuil d'exonération au précompte immobilier du revenu cadastral établi pour du matériel et de l'outillage;
- gel à l'index relatif à l'année 2002 de l'indexation du RC à prendre en considération pour le calcul du Pr.I. relatif au matériel et à l'outillage;
- la forfaitarisation des réductions de Pr.I. des ménages pour enfants à charge (125 euros par enfant en lieu et place de 10 % par enfant auparavant).

Les premières et troisièmes mesures sont compensées depuis l'exercice 2004 à raison de 25 millions d'euros pour les provinces et communes. Ce montant n'est pas indexé car en réalité la somme revenant aux pouvoirs locaux devrait diminuer: l'écart entre la réduction proportionnelle qui préexistait et la ristourne forfaitaire diminue d'année en année en raison de l'indexation du RC.

La réforme de 2006 (Plan Marshall, décret-programme du 23.02.2006 – MB du 07.03.2006) concerne également trois mesures d'allègement:

- l'exonération de tout paiement de précompte immobilier, le matériel et outillage constitué à l'état neuf;
- l'impact indirect de la mesure précédente sur la taxe industrielle compensatoire (qui dépend du RC industriel dont fait partie le matériel et l'outillage);
- l'exonération complète du paiement de la taxe sur la forme motrice tout matériel constitué à l'état neuf.

Sur base d'une durée de vie supposée du matériel et outillage de 25 ans et du matériel soumis à la taxe sur la force motrice de 10 ans, le Gouvernement wallon a octroyé aux communes une compensation progressive prévue jusqu'en 2009:

<i>Exercice</i>	<i>Montant (en millions d'euros)</i>
2006	à déterminer (force motrice uniquement)
2007	9,0
2008	18,791
2009	28,582
Total 2006-2009	56,374

Actuellement, ces montants sont octroyés aux communes sur base d'une décision du Gouvernement. Aucun texte légal n'offre la garantie de leur pérennité au-delà des prochaines élections régionales. De plus, concernant le Plan Marshall, le mode de compensation ne tient compte que de la perte par rapport à un exercice de référence. La dynamique ancienne du rendement de ces taxes n'est pas compensée.

Au-delà de 2009, les montants concernés sont progressivement plus élevés compte tenu de leur caractère progressif au gré de la substitution des installations anciennes par du matériel neuf. A terme ils représenteront plus de 50 % des efforts consentis dans le cadre de la réforme du Fonds des communes (voir tableau suivant).

Les compensations pour mesures fiscales après 2010

Exercice	Compensations (millions d'€)
2010	63,3
2011	73,0
2012	82,7
2013	92,4
2014	102,1
2015	111,8
2016	121,5
2017	126,1
2018	130,7
2019	135,3
2020	139,9

Sources: UVCW

5.3 Le devenir financier des zones de police

La situation financière actuelle des zones de police du sud du pays se définit principalement autour de trois éléments:

- 1) une très faible progression des dotations communales (+ 0,6 % en 2007, - 1,2 % en 2008), reflet simultané des faibles latitudes financières des communes wallonnes, de l'incertitude qui pèse sur le devenir du mode de financement et des difficultés techniques qui retardent l'adoption des comptes²²;
- 2) une progression de la dotation fédérale soutenue par des instruments non structurels de financement (les dotations sociales et l'ex-fonds des amendes), la dotation de base étant indexée sur base de l'indice santé. On notera à ce propos que, pour 2008, le transfert annoncé diminue de 15 % par rapport à 2007, annonçant la fin de la progression importante du Fonds des amendes de ces dernières années ;
- 3) une dégradation du solde budgétaire à l'exercice propre qui touche désormais l'ensemble des types de zones mais qui frappe plus particulièrement les espaces ruraux.

La situation actuelle ne présente pas un profil durable. Elle nécessitera, tôt ou tard, des réajustements. En l'absence d'une révision à la hausse des moyens octroyés par le fédéral, ce sont, de par la loi, les communes qui devront en supporter les conséquences.

Ainsi, une croissance de la dotation aux zones de police d'1 % représente un montant de **3,6 millions d'euros** environ pour l'ensemble des communes wallonnes.

5.4. La réforme des services incendie

La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile constitue un cadre pour une réforme future des services incendie du pays.

La loi prévoit que cette réforme sera globalement neutre pour les communes du pays et que l'équilibre entre les dépenses supportées par le niveau local et le niveau fédéral passera

²² Ce ci retarde la détermination de la couverture financière à charge des autorités locales (cet élément pouvant mener, à l'avenir, à des réajustements ponctuels importants dans certaines zones).

progressivement de 90 % à charge des pouvoirs locaux et 10 % à charge du fédéral à un équilibre 50/50.

On peut estimer qu'actuellement, les communes wallonnes dépensent environ 170 millions d'euros (chiffres de 2006) pour leurs services incendie, dont 160 millions en frais ordinaires.

La croissance annuelle moyenne de ces dépenses oscille, ces dernières années, entre 3 et 5 %.

Notre Association reste extrêmement vigilante sur l'impact réel de la réforme sur les services incendie. Outre les aspects micro-économique (la réforme est *globalement* neutre pour les communes, ce qui signifie que des rééquilibrages entre elles sont possibles), les données macro-économiques attirent également notre attention. En effet, l'on sait que la réforme des polices – qui devait être neutre – a entraîné une accélération des dépenses en police des communes (la croissance annuelle est passée de 2 % à 4-5 % environ).

On notera ainsi que toute accélération d'1 % des dépenses des communes dans leur service incendie signifie un accroissement de charge de **1,7 millions d'euros**.

5.5 Le dossier des pensions des agents communaux

Le financement des pensions est un sujet de préoccupation qui touche l'ensemble des acteurs publics. Les pouvoirs locaux n'échappent pas à la règle mais présentent en la matière des spécificités liées aux outils mis en place.

Ainsi, le personnel contractuel (60 % des agents, en progression), à l'instar de l'ensemble des travailleurs bénéficiant d'un contrat, relèvent de l'ONSS. Dans la plupart des administrations, ils ne cotisent pas pour bénéficier d'un second pilier de pension. L'enjeu actuel pour ce type de travailleur est de trouver le moyen de lui garantir une pension plus élevée, le premier pilier n'offrant plus les garanties de bénéficier d'une situation décente.

Les agents statutaires (40 % des agents, en diminution) cotisent à l'ONSSAPL. Aux difficultés liées aux déséquilibres de la pyramide des âges des retraités et des travailleurs, s'ajoute celle du non remplacement des agents statutaires sur le départ, souvent remplacés par des contractuels. Il en résulte un déséquilibre croissant entre cotisants et bénéficiaires des retraites nécessitant régulièrement des hausses du taux de cotisation (voir tableau suivant).

Taux de cotisation pension à l'ONSSAPL

	Pool 1	Pool 2
1990	21,5 %	
1995	28,5 %	28,5 %
2000	27,5 %	27,5 %
2005	27,5 %	29,5 %
2007	27,5 %	34,5 %
2050 (projections)	82,7 %	84,5 %

Source: UVCW, 2006; Commission spéciale pour les Administrations locales, octobre 2007

5.6 Les contraintes budgétaires européennes

Les équilibres budgétaires nationaux, établis en concertation avec les autorités européennes, englobent les pouvoirs locaux.

Traditionnellement, ces derniers dégageaient une capacité de financement et étaient considérés comme une variable d'ajustement lors de la confection des budgets des entités fédérées.

Depuis 2000, toutefois, les discours trahissent progressivement l'intention de fixer des objectifs aux pouvoirs locaux. Ainsi, on peut extraire du discours du Premier Ministre à la suite de la confection du budget 2009, les éléments suivants: *"En ces temps difficiles, également sur le plan budgétaire, nous n'allons pas augmenter la pression fiscale et parafiscale. Nous en appelons toutefois à l'ensemble des autorités de ce pays, en ce compris les Communautés, Régions et les pouvoirs locaux, pour qu'elles contribuent par des efforts supplémentaires à l'assainissement des finances publiques communes"*.

La référence en la matière est la méthode comptable SEC95, standard européen adapté aux objectifs internationaux de stabilité.

Les municipalistes rappellent qu'en la matière, une réglementation comptable propre et adaptée aux réalités locales existe déjà et a fait l'objet d'une réforme importante en 1995. Par ailleurs, sous l'effet de la loi communale de 1986 qui a réaffirmé fermement l'obligation, pour les budgets communaux d'être en équilibre, les finances communales ont été assainies. On signalera à ce propos que les communes concentrent 50 % des investissements publics alors qu'elles couvrent moins de 6 % de l'endettement.

Les inquiétudes des responsables communaux vont surtout à l'encontre de ces investissements. En cas d'objectifs précis à rencontrer, la variable d'ajustement la plus aisée est en effet de réduire les investissements dont il n'est pas tenu compte de la contrepartie en patrimoine en méthode SEC95.



UVCW
CA extraordinaire du 23 octobre 2008

La crise actuelle et ses effets sur les finances locales

(exercices 2008 et 2009)

Olivier Dubois

Conseiller à l'Union des Villes et Communes de Wallonie



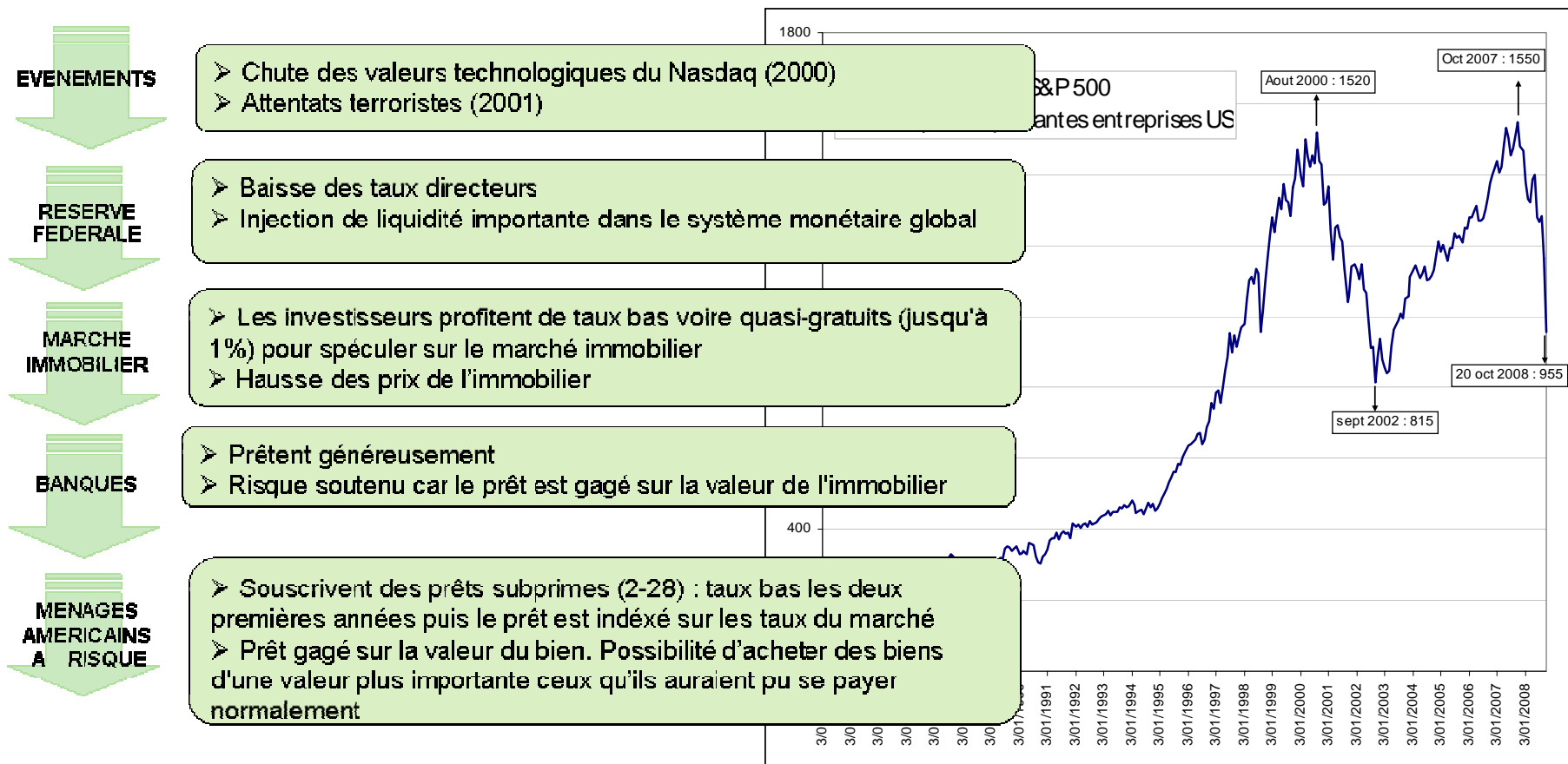
Table des matières

1. Brève description des composantes de la crise actuelle
2. Effets de la crise bancaire
3. Effets de la poussée inflationniste
4. Effets de la crise de l'économie réelle
5. Synthèse et conclusions



Composantes de la crise

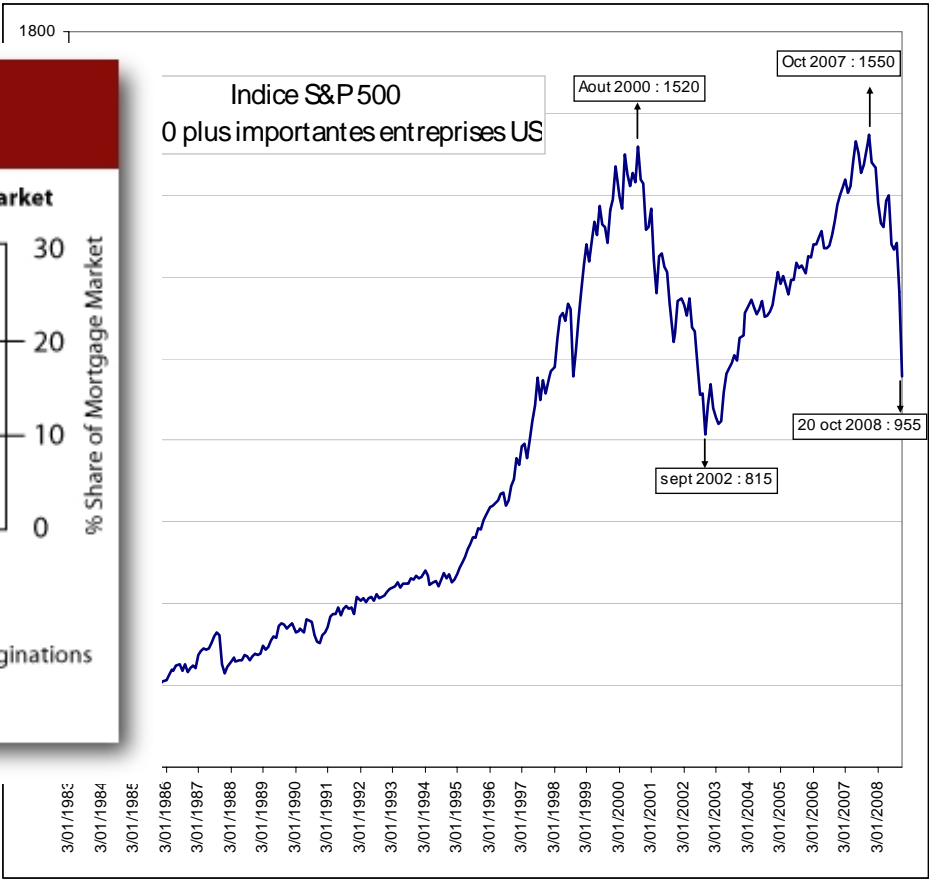
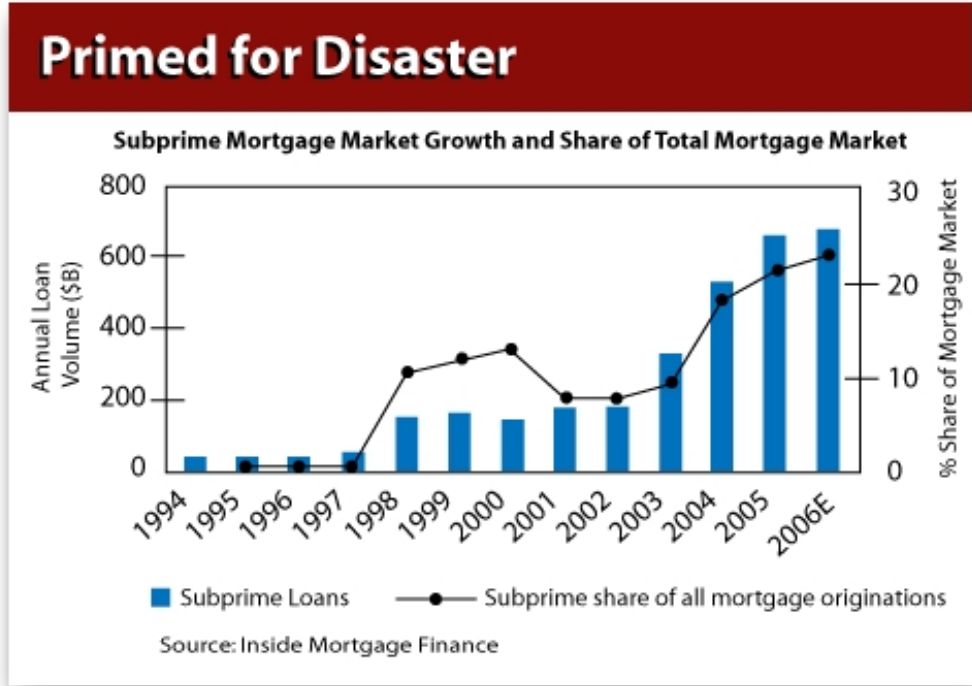
1. La crise bancaire mondiale





Composantes de la crise

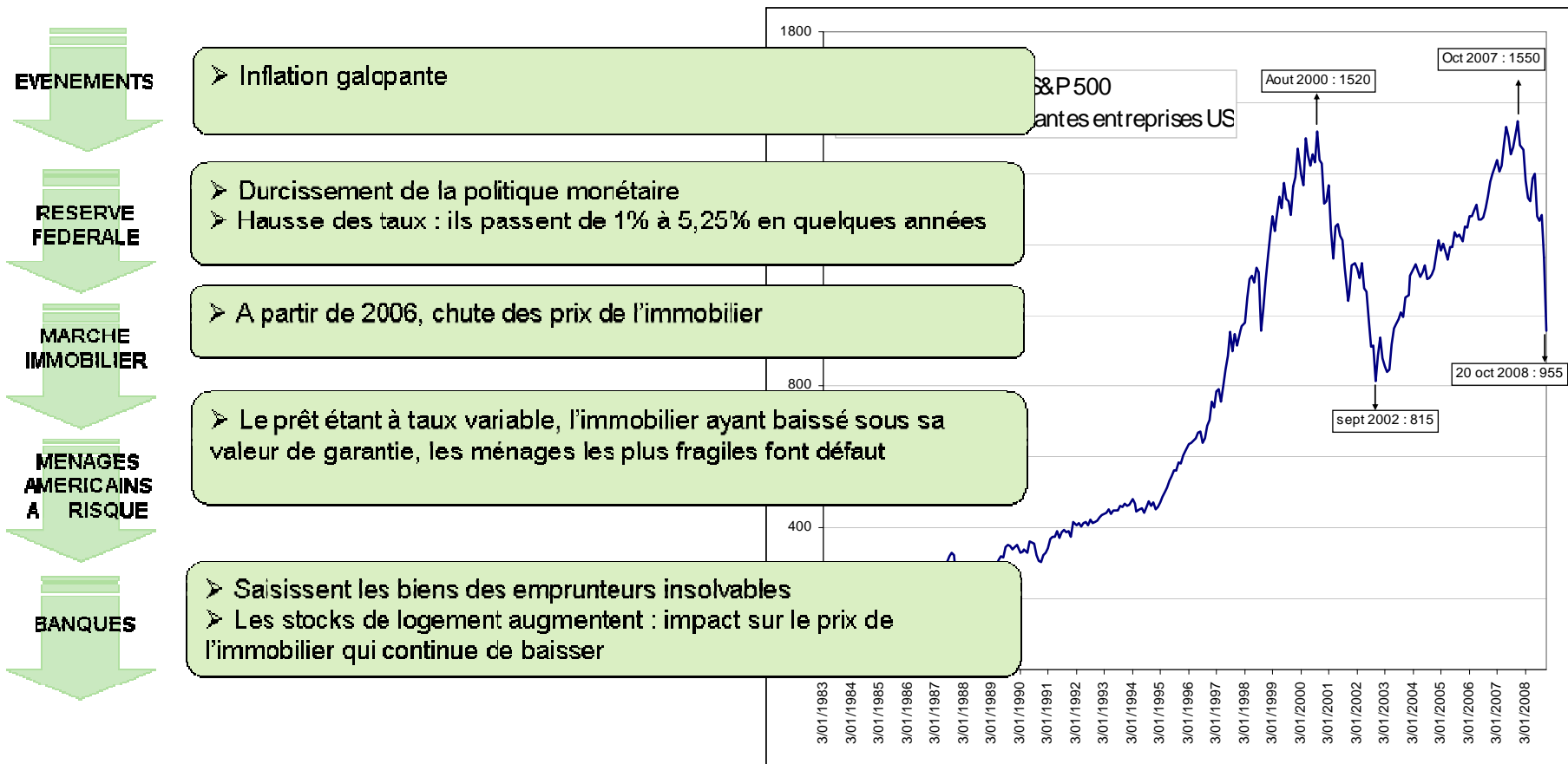
La crise bancaire mondiale





Composantes de la crise

La crise bancaire mondiale





Composantes de la crise

La crise bancaire: le cas de DEXIA



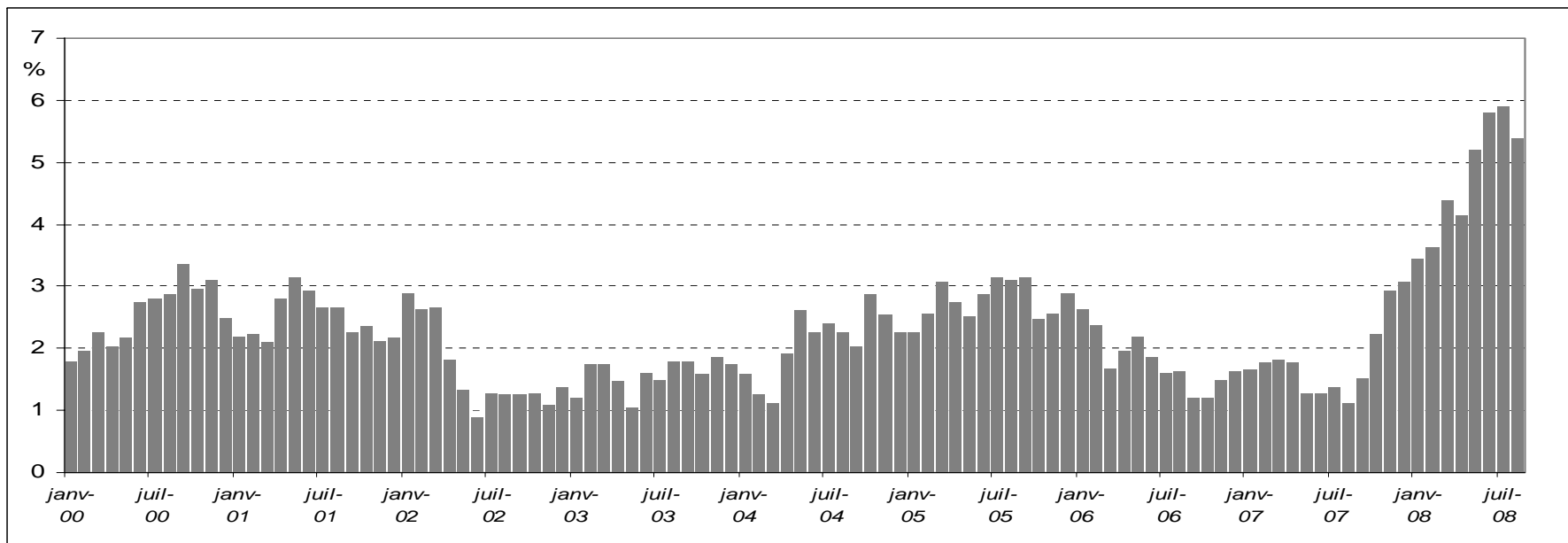
Une filiale (FSA) active sur le marché immobilier US

Une forte dépendance par rapport au crédit inter-banques



Composantes de la crise

2. La poussée inflationniste



Origine: prix pétroliers et produits alimentaires

Plus de 5 % encore en septembre
Prévisions 2009: 2,7%



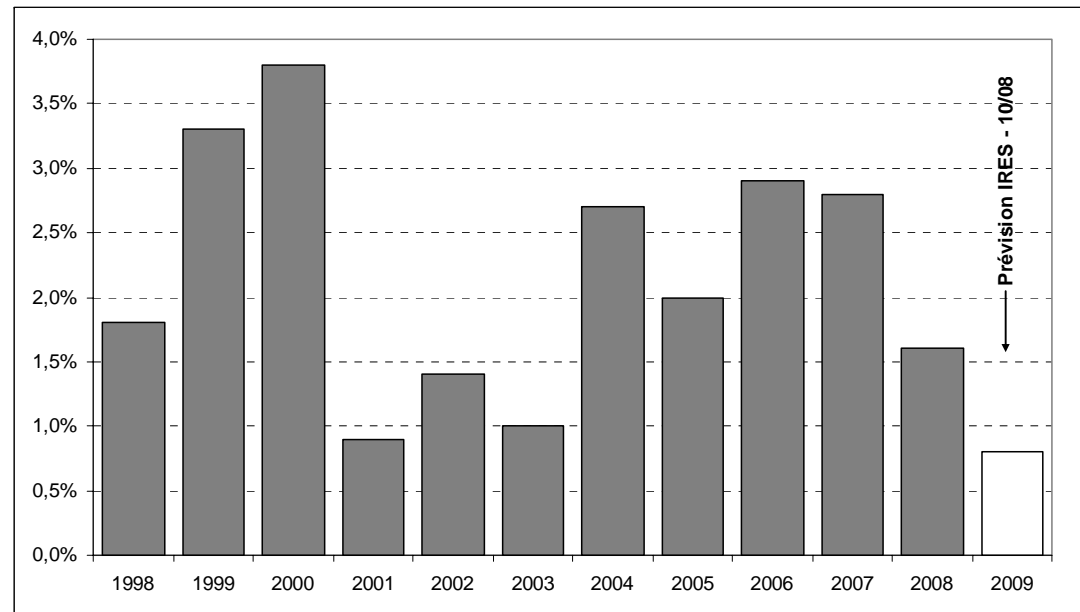
Composantes de la crise

3. Les effets sur « l'économie réelle »

Extension par le biais
du crédit et la baisse
du pouvoir d'achat

Récession annoncée
de l'économie US

Et chez nous?





Les effets sur les finances locales:

1. La crise bancaire



La crise bancaire

Les participations cotées

Principe général: pas de placement dans du capital à risque

Exceptions: DEXIA, sociétés énergétiques

Entreprise	Evolution de la bourse depuis le 1 ^{er} janvier 2008	Importance de la participation et des dividendes des communes wallonnes
DEXIA	- 61 %	+/- 4,5 %, dividendes estimés: <u>23,4 millions d'euros</u> de recettes en 2007
ELIA	- 20 %	Estimée à 5,50 %, dividendes estimés: <u>2,6 millions d'euros</u> en 2007
DISTRIGAZ	+ 20 % mais chute récente	Estimée à 4,33 %, dividendes estimés: <u>5,7 millions d'euros</u> en 2007
FLUXYS	- 22 % avec forte chute récente	Estimée à 6,25 %, dividendes estimés: <u>2,6 millions d'euros</u> en 2007

SUEZ/GDF et DISTRIGAZ sont considérés comme des secteurs risqués et les communes s'en retirent progressivement. Elles tentent par contre de monter dans l'actionnariat d'ELIA et de FLUXYS, secteurs réglementés dont les résultats sont considérés comme plus sûrs.



La crise bancaire

Les participations non cotées

- ☞ Participations aux intercommunales par exemple

Les assurances-pension

- ☞ Branche 21: capital et intérêts garantis, Bonus variable
- ☞ Branche 23: placements en actions et/ou obligations



La crise bancaire

Les dividendes

➔ Dividendes énergétiques: 143 millions d'euros en 2007

➔ **Dividendes Holding communal: 35 millions d'euros en 2008**

➔ Autres recettes de dette: + / - 80 millions d'euros en 2007



La crise bancaire

Les dividendes

Dividendes Holding communal: 35 millions d'euros en 2008

- ☞ Deux sources de diminution des dividendes
 1. Structurel: recapitalisation et entrée de l'état et des régions
 2. ^{Effet: - 15%} Conjoncturel: baisse des résultats de DEXIA pour 2008
Effet: inconnu, dépend du résultat et de la politique de distribution de DEXIA et celle du Holding communal
- ☞ Pas d'estimation précise des pertes possible
- ☞ Pertes entre 2 et 20 millions d'euros



La crise bancaire

Le crédit

- Disponibilité: Priorité de DEXIA, attentif aux autres banques
- Accès: Statut privilégié des pouvoirs publics (solvabilité garantie)
- Coût: Renchérissement attendu

Estimation: + 1 % en 2008 = + 10 millions d'euros de dépenses;
+ 2 % en 2009 = + 20 millions d'euros de dépenses



Les effets sur les finances locales: 2. La crise de l'économie réelle



La crise de l'économie réelle

Aspects qualitatifs

- Recettes fiscales de moindre dynamisme (IPP/PRI/taxes locales)
- Dépenses en hausses: CPAS

Aspects quantitatifs

- Au départ d'un modèle et sur base des prévisions de l'IRES

	2008	2009	2010	2011
Additionnels IPP	-	-	2,7 à 6,6	11,2 à 16,4
Additionnels PRI		Ampleur maximum : - 3,4		
Taxes locales	3,2	9,6		
Dépenses CPAS	1,1	7,0		



Les effets sur les finances locales: 3. La poussée inflationniste

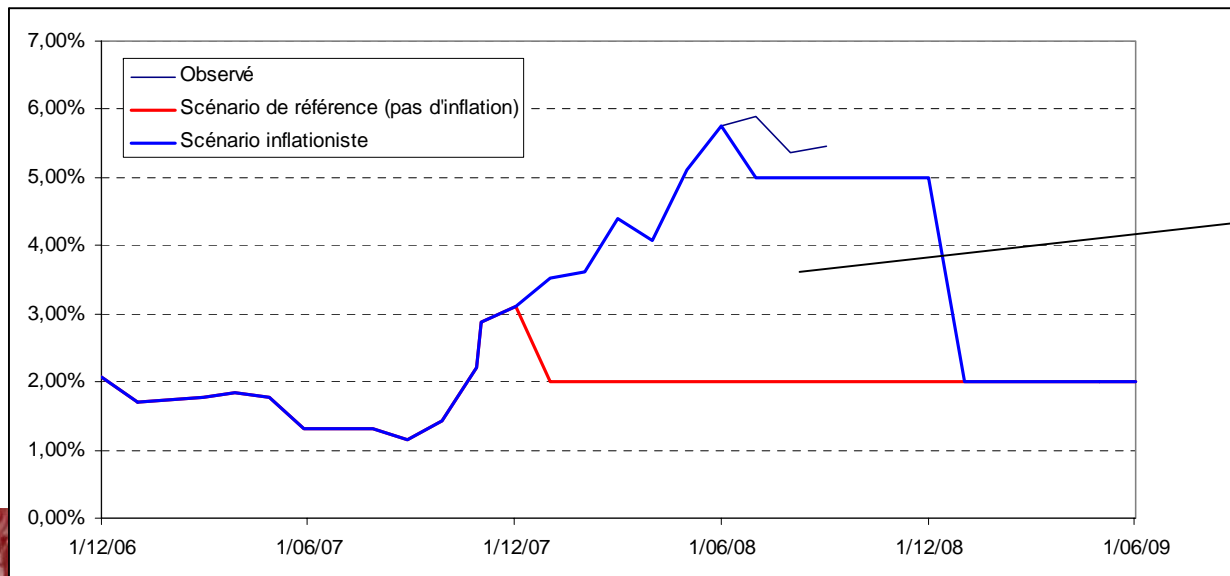


L'inflation

Aspects qualitatifs

- De nombreux liens au niveau des dépenses (Pers./fonct./transf.)
- Des effets « retard » sur les recettes (FDC/PRI/IPP)

Aspects quantitatifs

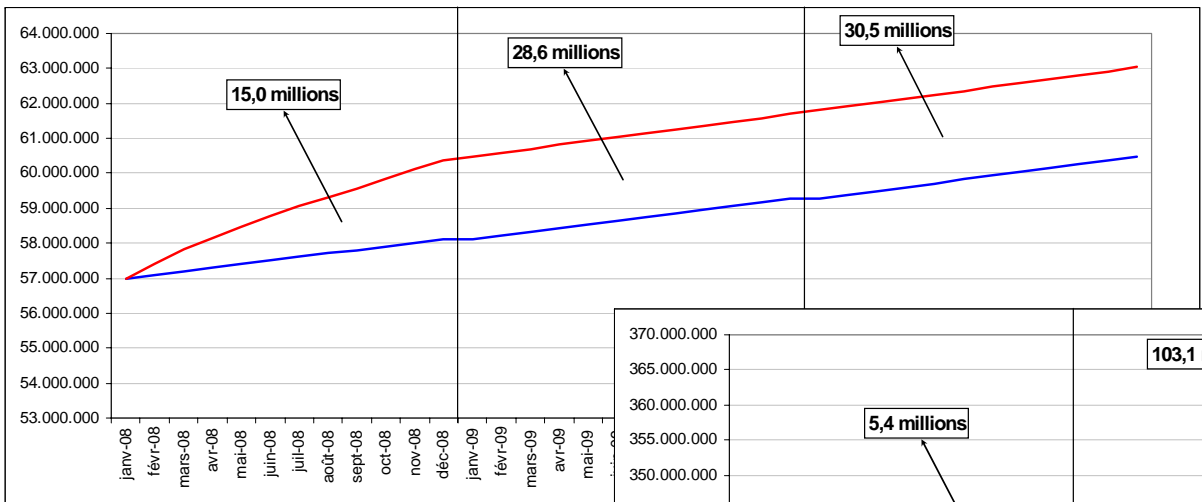


On fait évoluer les recettes et dépenses des communes wallonnes en ne faisant varier que l'inflation et on observe la différence entre les soldes à l'exercice propre selon les scénarios



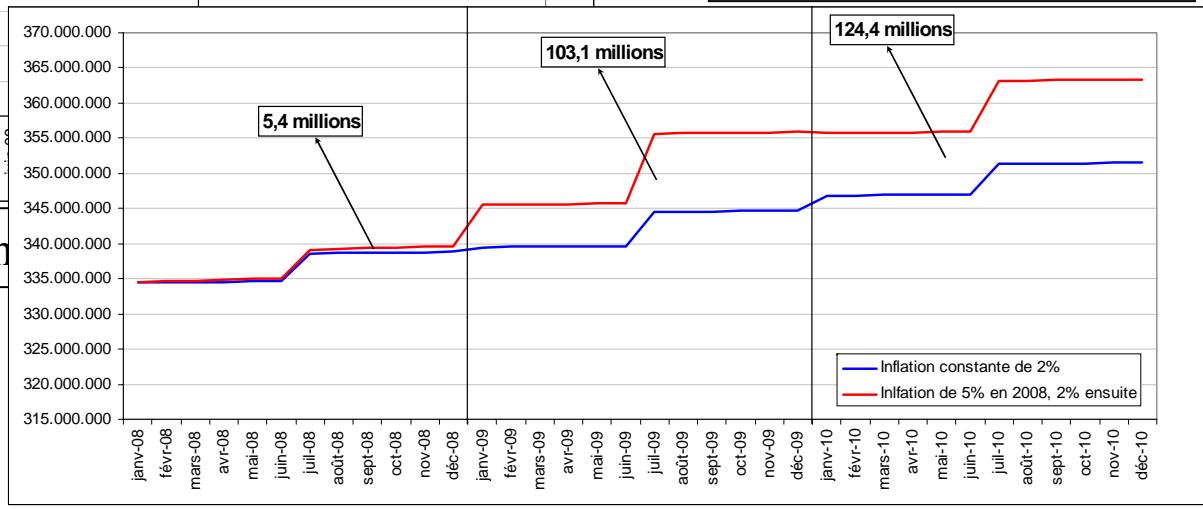
L'inflation

☞ Des coûts en 2008 mais des effets résiduels en 2009 et 2010



Ex: les frais de fonctionnement

Ex: le total des recettes





L'inflation

INFLATION: effets sur les finances communales

(inflation constatée jusque juin 2008, 5 % sur base annuelle jusque décembre 2008, 2 % ensuite)

Dépenses

Personnel	+ 21.9	+ 58.9
Fonctionnement	+ 15.0	+ 28.6
Transferts	+ 19.9	+ 40.7
<i>Total des dépenses</i>	<i>+ 56.7</i>	<i>+ 128.2</i>

Recettes

Prestations	+5.4	+ 9.8
Fonds	0	+ 37.6
Recettes fiscales	0	+ 41.5
Subsides	0	+ 14.2
<i>Total des recettes</i>	<i>+ 5.4</i>	<i>+ 103.1</i>
Coût de la phase inflationniste	- 51.3	- 25.1



Les effets sur les finances locales: Synthèses et conclusions



Synthèse et conclusions

- Rappel des autres dossiers financiers plus structurels
- Selon nos estimations, la crise en tant que telle, coûterait, aux communes wallonnes, 58 millions d'euros en 2008 et 55 millions d'euros en 2009
- Cela représente environ 1,5 % des recettes totales
(si on exclut le traitement du personnel enseignant subsidié par la Communauté Française)
- L'inflation est le facteur explicatif principal pour 2008 (90 %)
- Pour 2009, il s'agit d'une combinaison entre la crise du secteur bancaire (30 %), celle de l'économie réelle (25 %) et le coût résiduel de la poussée inflationniste (45 %).



Synthèse et conclusions

👉 Injecter l'impact des 3 composantes de la crise dans nos projections financières

