LES COMMUNES WALLONNES EN CHIFFRES : LA VEILLE FÉDÉRALE, RÉGIONALE ET COMMUNAUTAIRE - ANNÉE 2020 ET PROSPECTIVE 2021-2024

Katlyn VAN OVERMEIRE,
Conseiller expert

Julien FLAGOTHIER,
Conseiller

La « Veille fédérale, régionale et communautaire » annuelle de l'UVCW a pour objectif de lister les principaux « manques à gagner » et « surcoûts » qui pèsent sur les communes en conséquence de certaines décisions politiques issues des niveaux de pouvoir supérieurs. Ce recensement n'a pas pour objectif d'être exhaustif, mais de mettre en lumière les principaux montants qui impactent à la baisse la situation financière des communes wallonnes. L'angle d'approche de cette fiche est donc celui du budget communal.

Outre ces surcoûts générés pour les communes et pour lesquels nous avons pu réaliser une estimation, d'autres décisions politiques et réformes en cours représenteront certainement des surcoûts ou manques à gagner ou à tout le moins un risque pour les finances communales et devront faire l'objet d'un suivi attentif de la part de l'UVCW.

Cette fiche présente de manière synthétique les principaux dossiers relevés dans le cadre de notre veille. Elle se concentre avant tout sur l'évolution qu'a connue en 2020 chacun des principaux dossiers et tente également d'anticiper leur évolution sur l'ensemble de la mandature communale actuelle, en tenant compte de la déclaration de politique régionale et des ambitions du nouveau Gouvernement fédéral.

Pour les dossiers dont l'impact est quantifiable, nous avons repris l'évolution passée et attendu de chacun d'entre eux sous la forme d'un graphique ; nous les passons en revue de manière synthétique. Quant aux dossiers difficilement quantifiables ou ceux qui présentent avant tout un risque à ce stade, ils seront abordés en seconde partie.

On notera que cette fiche ne prend pas en compte les éléments liés à la crise sanitaire actuelle, qu'il s'agisse des effets directs de la crise sur les budgets communaux ou des aides accordées aux communes par les autorités supérieures pour les aider à surmonter cette crise.

LES DOSSIERS DONT L'IMPACT FINANCIER EST QUANTIFIABLE

A. Les dossiers dont l'impact financier est stable

Additionnels au précompte immobilier (PrI) - Défaut de mise à jour de la matrice cadastrale

- ✔ La mise à jour de la matrice cadastrale, dont la responsabilité relève de l'État fédéral, n'est pas optimale. Les revenus cadastraux, qui sont la base taxable du précompte immobilier, sont dans un certain nombre de cas sous-estimés, ce qui entraîne un manque à gagner pour les communes en recettes additionnelles au précompte immobilier.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : selon l'UVCW, au minimum 5 % des additionnels communaux PrI, soit 51,2 millions en 2020[1].
- ✔ Pas d'évolution du dossier en 2020.

[1] Estimation UVCW sur base des données Belfius relatives aux budgets communaux initiaux 2020.

Additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) - Frais administratifs

- ✔ Prélèvement par l'État fédéral d'1 % des recettes additionnelles à l'impôt des personnes physiques revenant aux communes.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : 9,9 millions d'euros[2] en 2020.
- ✔ Pas d'évolution du dossier en 2020.

Énergie - Surcoût lié aux certificats verts

- ✔ Afin d'amplifier le mécanisme de soutien à l'électricité verte, le Gouvernement wallon a revu à la hausse l'évolution des quotas de certificats verts depuis 2012, ce qui a entraîné une augmentation de la facture d'électricité des communes wallonnes. Une compensation régionale de ce surcoût a été instaurée par décret[3] mais n'est toujours pas d'application.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : selon l'UVCW, 8,1 millions d'euros en 2020.
- ✔ Pas d'évolution du dossier en 2020.

Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC)

- ✔ Diminution de l'enveloppe budgétaire consacrée aux travaux subsidiés par suite de la mise en place du FRIC. Depuis 2013, l'enveloppe budgétaire annuelle est passée de 65 millions d'euros à 45 millions d'euros. Dans le cadre du Plan wallon d'Investissements, l'enveloppe a été revue à la hausse. Le FRIC sera augmenté de 20 millions d'euros annuels pour la mandature 2019-2024.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : 0 en 2020 (contre 20 millions d'euros en 2018).
- ✔ Évolution du dossier depuis 2019 : augmentation du FRIC de 20 millions d'euros annuels pour la mandature 2019-2024. Rien à signaler en 2020.

B. Les dossiers dont l'impact financier est en augmentation

Pensions du personnel statutaire - Cotisation de responsabilisation

- ✔ La charge des pensions représente une part de plus en plus importante du budget communal.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : la cotisation de responsabilisation augmente de façon constante : selon le Service fédéral des Pensions, de 76,2 millions d'euros en 2019, elle devrait atteindre 182,5 millions d'euros en 2024. À noter que la cotisation de responsabilisation relative à l'année 2019 a pris en compte l'impact de l'incitant fédéral au second pilier, ce qui s'est traduit par une hausse de 7,9 millions de cette cotisation.
- ✔ Pas d'évolution du dossier en 2020.

Additionnels IPP - Tax shift

- ✔ Dans le cadre du tax shift, l'État fédéral a pris une série de mesures qui sont mises en œuvre de manière

[2] Source : SPF Finances.

[3] Article 39bis du décret électricité du 12 avril 2001, inséré par le décret modificatif du 27 mars 2014.

progressive depuis l'exercice d'imposition 2016, et qui ont pour effet de réduire la base taxable en matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques.

- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : selon le Service fédéral Finances, 86,1 millions d'euros en 2020 et jusqu'à 106,9 millions d'euros chaque année à partir de 2021. Il s'agit ici de l'impact annuel en comparaison avec la situation sans tax shift, hors effets retours. À ce stade, ces effets retours via une création d'emploi facilitée par les mesures tax shift sont peu identifiés. Sur base des données du SPF Finances relatives aux communes wallonnes, on constate une stagnation des recettes IPP par exercice d'imposition : + 62 millions d'euros sur la période 2015-2020 contre + 151 millions d'euros sur la période 2010-2015.
- ✔ Pas d'évolution du dossier en 2020.

Additionnels PrI - Gel de l'indexation du « Matériel et outillage »

- ✔ Depuis 2004, dans le cadre du Plan Marshall, la Région wallonne a décidé de ne plus indexer la base taxable au précompte immobilier sur le matériel et outillage, ce qui se traduit par des recettes additionnelles moindres pour les communes.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : 30,3 millions d'euros en 2020. L'impact annuel de cette décision augmente d'environ 2 millions d'euros chaque année[4].
- ✔ Pas d'évolution du dossier en 2020.

C. Les dossiers dont l'impact financier est en diminution

Additionnels PrI - Compensations fiscales régionales

- ✔ Compensations fiscales envers les communes lorsque la Région met en place de nouvelles exonérations relatives au précompte immobilier. Au-delà de l'enjeu d'obtenir une compensation, il est essentiel pour les communes que celle-ci corresponde aux pertes réelles et évolue de façon dynamique.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes :
  - ***Complément régional :*** selon l'UVCW, manque à gagner estimé à 4,5 millions d'euros en 2018 et à 12,9 millions d'euros pour 2019. En 2020, il n'y a plus de manque à gagner.
  - ***Compensation forfaitarisation ménages*** : le manque à gagner annuel est estimé à environ 8 millions d'euros. En 2020, il n'y a plus de manque à gagner.
  - ***Compensation Natura 2000*** : difficilement chiffrable. L'UVCW estime que le mode de calcul utilisé par la Région wallonne pour déterminer le montant de cette compensation n'est pas correct. Ainsi, il en résulte que certaines communes (à savoir celles qui sont elles-mêmes propriétaires de terrain sis en zone Natura 2000) ne bénéficient que d'une compensation partielle, voire d'aucune compensation.
- ✔ Évolution du dossier en 2020 : en mars 2020, l'Union interpelle à nouveau le Ministre des Pouvoirs locaux à ce sujet. Lors de l'ajustement budgétaire régional, révision à la hausse de 12,9 millions d'euros pour l'enveloppe budgétaire liée au complément régional et de 8 millions d'euros pour celle relative à la compensation forfaitarisation ménages.

Dotation aux zones de secours

- ✔ La réforme des zones de secours entraîne des surcoûts pour les zones alors que l'État fédéral ne tient pas sa promesse de rééquilibrer le financement fédéral/local jusqu'au 50/50.
- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : selon l'UVCW, 81,1 millions d'euros de surcoût en 2020 par rapport au 50/50 (contre 79,6 millions d'euros en 2019)[5], ce ratio fédéral/local étant estimé à 20/80 pour 2020. La reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces a permis aux communes une non-dépense de l'ordre de 39,2 millions d'euros en 2020 et cette reprise devrait permettre d'atteindre, à hypothèse de dépenses constantes, une non-dépense de l'ordre de 117,6 millions d'euros en 2024. On notera que si la promesse des 100 % de reprise avait été maintenue, c'est 78,4 millions de plus qui auraient pu être économisés chaque année dès la fin de cette mandature communale !
- ✔ Évolution du dossier en 2020 : en 2019, la déclaration de politique régionale annonçait que les provinces reprendraient progressivement à leur charge, et totalement d'ici la fin de la législature au plus tard, les contributions communales au financement des zones de secours. En 2020, la Région a revu sa promesse à la baisse et a annoncé que c'est plutôt 60 % du financement et non 100 % qui seront repris par les provinces à l'horizon 2024. Le calendrier de reprise sera finalement le suivant : 20 % de la part communale nette dans le financement des zones de secours en 2020, 30 % en 2021, 40 % en 2022, 50 % en 2023 et 60 % en 2024. La Ministre fédérale de l'Intérieur, Annelies Verlinden, annonce quant à elle qu'elle

[4] Estimations UVCW sur base des données du SPF Finances. La perte est estimée à 28,3 millions d'euros pour l'année 2019 et à 26,2 millions d'euros pour l'année 2018.

[5] Estimation UVCW.

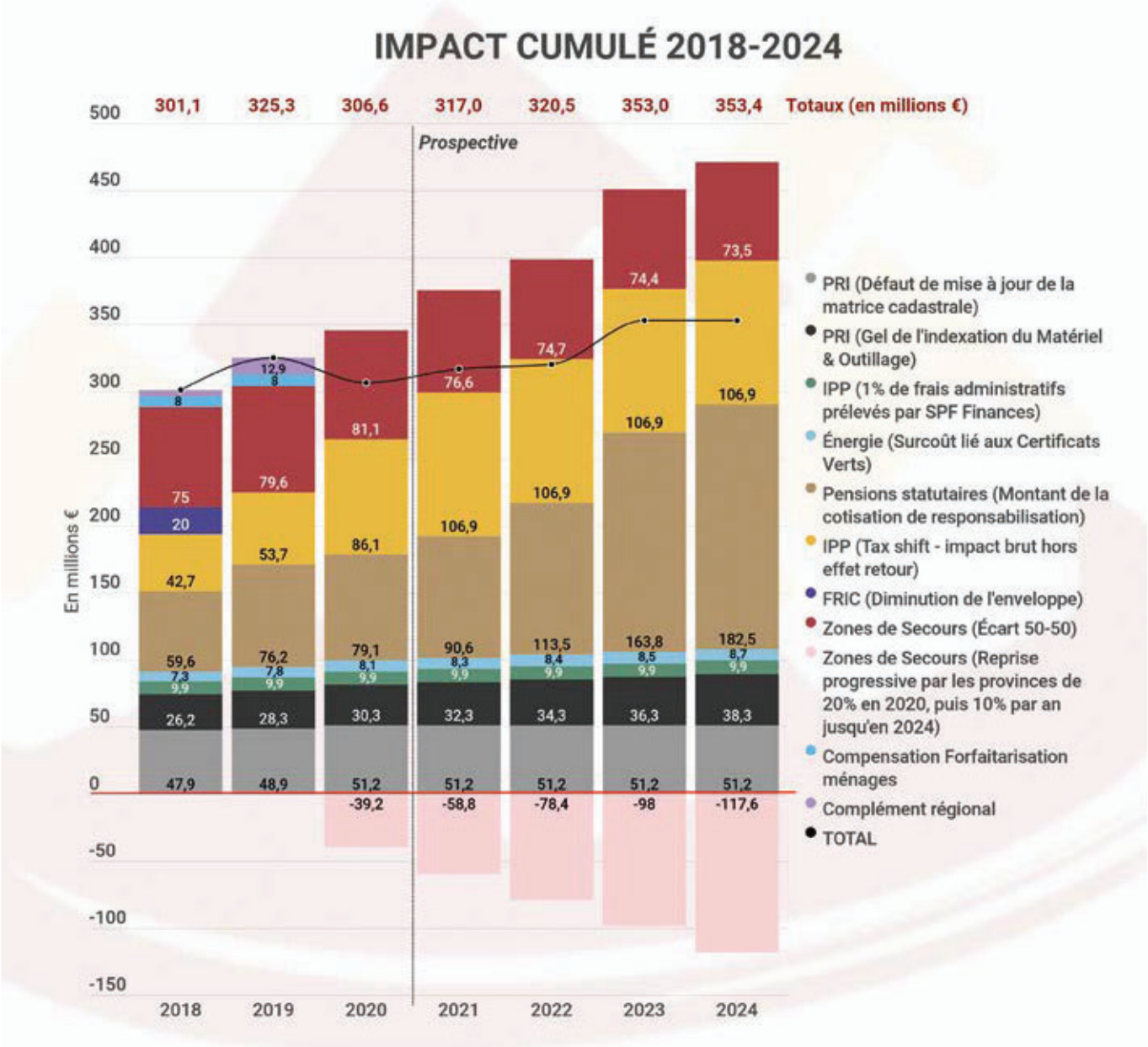
augmentera progressivement le montant total des dotations fédérales aux zones de secours et au SIAMU entre 2021 et 2024 afin d' « *évoluer vers un équilibre au niveau du financement des services d'incendie* »[6] : + 25 millions en 2021, + 10 millions supplémentaires en 2022, + 2 millions supplémentaires en 2023 et + 5 millions supplémentaires en 2024, soit une augmentation de 42 millions d'euros en 4 ans à l'échelle nationale[7].

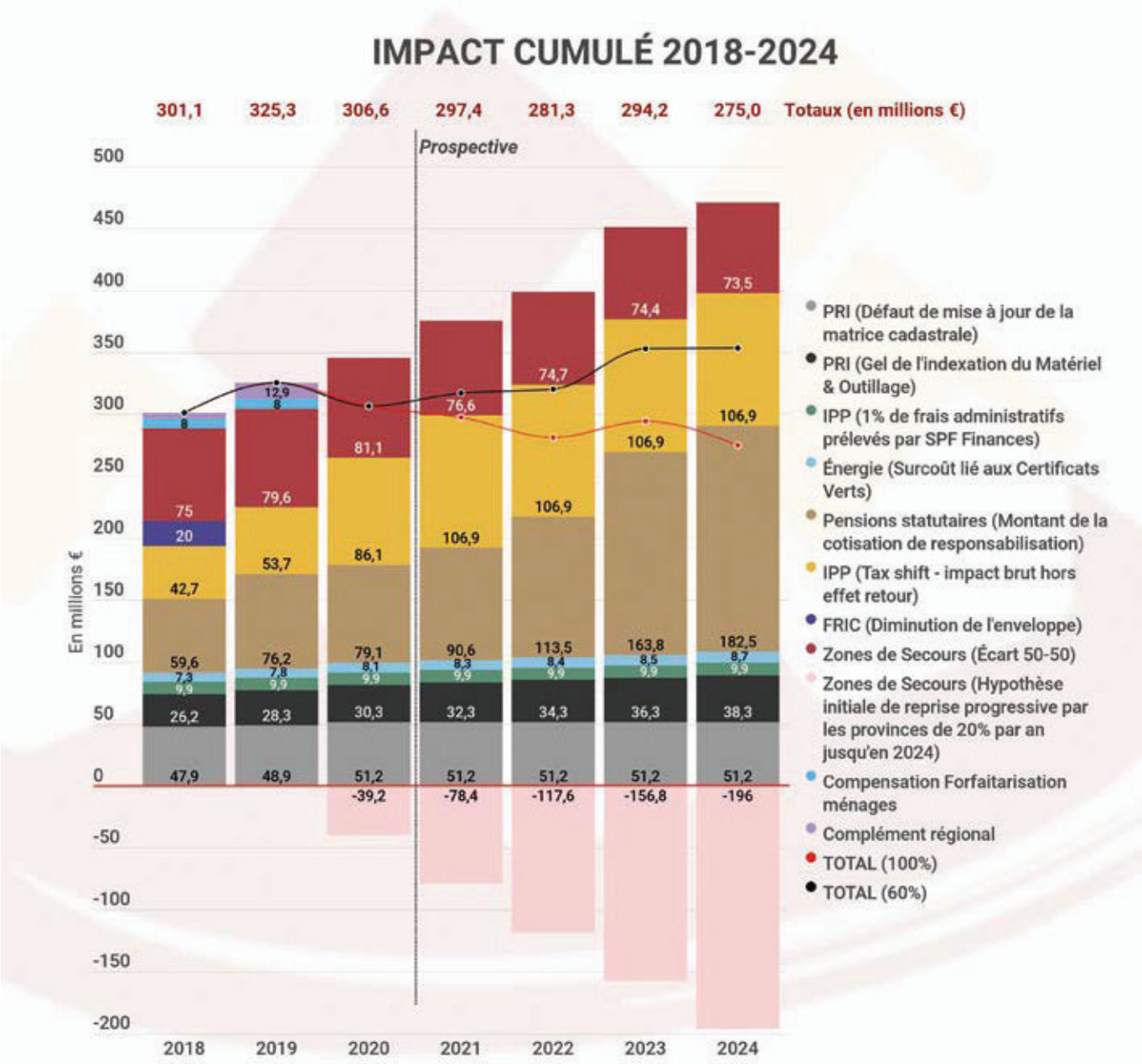
[6] Exposé d'orientation politique de l'Intérieur, Réformes institutionnelles et Renouveau démocratique du 6 novembre 2020 : doc 55 1610/020 (2020/2021) de la Chambre des représentants de Belgique, p. 15.

[7] Note de politique générale du 5 novembre 2020 – Intérieur : doc 55 1580/019 (2020/2021) de la Chambre des représentants de Belgique, pp. 18-19.

D. Total

Totalisons maintenant l'ensemble des manques à gagner ou surcoûts relevés ci-dessus. On constate qu'en 2018, l'ensemble des dossiers évoqués engendrait un surcoût de 301,1 millions d'euros. Celui-ci a encore augmenté en 2019 pour atteindre, selon nos estimations, 325,3 millions d'euros. Ensuite, principalement grâce à la reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces, cette tendance à la hausse s'inverse et on connaît, en 2020, une diminution du surcoût total avec un montant estimé à 306,6 millions d'euros. Malheureusement, comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, la tendance repart à la hausse dès 2021, malgré cette reprise progressive du financement par les provinces, le surcoût total pour 2024 étant estimé à 353,4 millions d'euros.





Cette reprise du financement des zones de secours plafonnée à 60 % à l'horizon 2024 ne permettra donc pas à elle seule de contrer la croissance exponentielle de la cotisation pension de responsabilisation. En revanche, si la promesse d'une reprise à 100 % à l'horizon 2024 avait été tenue, cette tendance à la baisse du surcoût total aurait pu se poursuivre jusqu'en 2024, pour atteindre un montant de l'ordre de 275 millions en 2024, comme l'atteste le graphique ci-dessus.

Au-delà de ces dossiers quantifiables, d'autres dossiers sont également source de préoccupations et impactent négativement les finances communales, sans toujours pouvoir en estimer l'impact précis, ou présentent à tout le moins un risque financier.

LES DOSSIERS DONT L'IMPACT FINANCIER N'EST PAS QUANTIFIABLE OU QUI REPRÉSENTENT UN RISQUE POUR L'AVENIR

Additionnels au Précompte Immobilier (PrI) - Reprise du service de l'impôt par la Région wallonne

- Le 1er janvier 2021, la Région wallonne a repris le service du précompte immobilier et de ses additionnels jusque-là assuré par l'État fédéral.
- Impact financier pour les communes wallonnes : proportionnel aux problèmes qui pourraient potentiellement survenir lors de l'enrôlement et de la perception/recouvrement. On notera que sur l'ensemble des revenus tirés du précompte immobilier et de ses additionnels, 60 % reviennent aux communes contre 38 % aux provinces et seulement 2 % à la Région wallonne.
- Évolution du dossier en 2020 : après avoir interpellé en novembre 2020 les ministres des Finances et des Pouvoirs locaux à propos des questions qui restaient en suspens, notre association a obtenu plusieurs éléments de réponse de la part du ministre des Pouvoirs Locaux. Cependant, trois points essentiels restent en suspens : la mise en place d'un système d'avances, la gratuité du service de l'impôt et la prise en charge par la Région du coût lié aux éventuels intérêts moratoires.

Additionnels PrI - Réduction fiscale forfaitaire pour les propriétaires occupants

- La déclaration de politique régionale annonce une réduction linéaire de 100 euros du précompte immobilier pour les propriétaires occupants dès 2023.
- Impact financier pour les communes wallonnes : inconnu à ce stade. Nous estimons que le manque à gagner pour les communes est de 64 millions d'euros par an à partir de 2023[8]. On ignore à ce stade s'il y aura une compensation. Jusqu'à présent, le Gouvernement wallon a annoncé que 70 millions d'euros seront consacrés à ce dossier qui impacte aussi les provinces, mais on ne sait pas comment ils seront répartis.
- Pas d'évolution du dossier en 2020.

Subsides - Réforme APE

- Réforme annoncée des aides à la promotion de l'emploi (entrée en vigueur au 1er janvier 2022).
- Impact financier pour les communes wallonnes : inconnu à ce stade.
- Évolution du dossier en 2020 : le projet de réforme du Gouvernement wallon, porté par la Ministre Morreale, est sur les rails. Cette réforme est annoncée comme garantissant une neutralité budgétaire tant au niveau macro-économique (enveloppe globale) qu'au niveau micro-économique (pour chaque employeur). Un double risque financier existe cependant : la sous-évaluation des montants qui seront dus en 2022 (en raison d'une variable d'ajustement des réductions de cotisations sociales trop faible), ainsi qu'une insuffisance de l'indexation des moyens alloués au dispositif sur le long terme (cf. Avis de l'UVCW et de la Fédération des CPAS du 16 octobre 2020).

Recettes de prestation - Ventes de bois - Peste porcine africaine (PPA) et scolytes

- L'épidémie de peste porcine africaine et les scolytes ont fait chuter les recettes financières issues de la vente de bois.
- Impact financier pour les communes wallonnes : très important pour les communes dont le budget dépend fortement de ces ventes de bois. L'évaluation est en cours. On constate une diminution des recettes de vente de bois de 40 à 80 % dans certaines communes.
- Évolution du dossier en 2020 : une aide financière pour les communes en zone PPA qui n'ont pas pu exploiter les épicéas scolytés a été mise en place en 2019. En 2020, peu de communes concernées ont cependant fait appel à cette aide financière. En décembre 2020 : octroi de 1,1 million d'euros pour compenser partiellement les pertes liées aux baux de chasse.

Dépenses de transfert - Dotation aux CPAS

- La hausse constante du nombre de personnes bénéfi-

[8] Estimation réalisée sur base du montant annuel perdu par la commune en moyenne par propriétaire, du nombre de ménages en Wallonie et de la proportion de ménages propriétaires en Wallonie : 61 € x 1.581.386 x 65,9 % = 63.570.136 € par an. Source : Région wallonne, Belfius, IWEPS (Nombre de ménages privés en Wallonie au 1er janvier 2019) et enquête SILC 2016 (proportion de ménages propriétaires/copropriétaires/usufruitiers en Wallonie).

ciant du revenu d'intégration, entre autres, engendre des besoins financiers croissants pour les CPAS.

- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : répercussion croissante via la dotation communale (+ 15 millions d'euros en 2018, + 19 millions d'euros en 2019, + 26 millions d'euros en 2020[9]).

- ✔ Pas d'évolution du dossier en 2020. La crise sanitaire liée à la Covid-19, apparue au printemps 2020, va au contraire mettre encore davantage les CPAS sous pression.

Dépenses de transfert - Dotation aux zones de police

- ✔ Diverses pressions restent d'actualité dont la plus récente est l'entrée en vigueur de l'accord sectoriel. Concernant ce dossier, selon le Ministre De Crem : « *Pour 2019, le surcoût réel s'élève à 8,5 millions d'euros pour la police locale et il augmente ensuite de 140 millions d'euros de 2020 à 2024*[10]. ». L'UVCW a introduit un recours contre cette entrée en vigueur.

- ✔ Impact financier pour les communes wallonnes : répercussion via la dotation communale.

- ✔ Évolution du dossier en 2020 : prolongation en 2020 du financement du mécanisme de soutien au régime de fin de carrière des membres de la police locale (97 millions d'euros prévus au budget fédéral en 2020 pour l'ensemble des zones de police du pays). À noter que cette année, la différence entre le coût réel de la mesure et le montant du prélèvement du fonds solidarisé (46,1 millions d'euros) sera prise en charge par le Fédéral et non plus par les zones de police. Pas d'évolution concernant l'accord sectoriel mais reconduction en 2020 de la dotation fédérale de 4,5 millions d'euros octroyée aux zones de police du pays en vue de limiter l'impact budgétaire de cet accord sectoriel. On notera que la Ministre fédérale de l'Intérieur, Annelies Verlinden, ambitionne, au cours de sa législature, de réformer le modèle de financement des zones de polices locales et d'augmenter le budget de la police, de manière structurelle et progressive, à concurrence de 50, 70, 90 et 100 millions d'euros au cours de la période 2021-2024[11] mais cela ne concernera pas directement les zones de police.

[9] Source : Belfius - sur base des budgets initiaux. Les données 2020 ne prennent donc pas encore en compte les effets liés à la crise sanitaire.

[10] Chambre des représentants de Belgique, Compte-rendu analytique, séance plénière du 26 septembre 2019 (CRABV PLEN 006), p. 9. Les estimations concernent la police locale de l'ensemble du pays et non uniquement les zones de police wallonnes.

[11] Exposé d'orientation politique de l'Intérieur, *Réformes institutionnelles et Renouveau démocratique* du 6 novembre 2020 : doc 55 1610/020 (2020/2021) de la Chambre des représentants de Belgique, p. 25.