

# VEILLE FÉDÉRALE ET RÉGIONALE – ANNÉE 2023 ET PROSPECTIVE 2024



**Julien FLAGOTHIER,**  
Conseiller



**Katlyn VAN OVERMEIRE,**  
Conseillère experte

Avec la collaboration de Tom De Schutter, Directeur, d'Isabelle Dugailliez, conseillère experte, d'Emmanuelle Jouniaux, conseillère, d'Aurélie Lepère, conseillère CPAS, de Luigi Mendola, conseiller expert et de John Robert, conseiller expert.

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 ce document 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.

Ce recensement est présenté de manière synthétique. Par ailleurs, nous nous concentrerons avant tout sur l'évolution qu'a connue en 2023 chacun des principaux dossiers suivis dans le cadre de notre veille. Nous tenterons également d'anticiper son évolution sur la fin de la mandature communale actuelle.

Pour les dossiers dont l'impact est quantifiable, nous avons repris l'évolution passée et attendue de chacun d'entre eux sous la forme d'un graphique globalisé. Quant aux dossiers difficilement quantifiables, ceux qui présentent avant tout un risque à ce stade ou qui sont des éléments de contexte

(tensions sur les coûts énergétiques, inflation toujours présente, taux d'intérêt élevés, ...), ils seront abordés en seconde partie de cet article.

## I. LES DOSSIERS DONT L'IMPACT FINANCIER EST QUANTIFIABLE

### A. DOSSIERS POUR LESQUELS L'IMPACT EST STABLE

#### 1. Additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) - Tax shift

- ✓ Réduction de la base taxable depuis 2016, suite au **tax shift** fédéral.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes: croissant entre 2016 et 2021 et, depuis 2021, 100,6 millions d'euros chaque année (impact annuel cumulé brut)<sup>1</sup>.
- ✓ Peu d'effets retour identifiés : stagnation des recettes IPP par exercice d'imposition : + 51 millions d'euros sur la période 2015-2021 contre + 151 millions d'euros sur la période 2010-2015<sup>2</sup>.
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2023.

Afin d'éviter de tels reports de charge à l'avenir, l'UVCW insiste sur le principe suivant, tant à l'égard de l'Etat fédéral que de la Région.

Quand il s'agit d'un impôt fédéral ou régional sur lequel les communes perçoivent des recettes additionnelles, le mode de calcul de ces dernières doit leur permettre de ne pas être

<sup>1</sup> Estimations du SPF Finances.

<sup>2</sup> Source : SPF Finances.



impactées à la baisse par toute exonération ou réduction d'impôt qui serait décidée par l'Etat fédéral ou la Région.

Ainsi, si une réduction ou une exonération d'impôt devait être accordée par l'Etat fédéral ou la Région, cette exonération ou cette réduction serait alors financée directement par l'Etat fédéral ou la Région au contribuable, celle-ci ne faisant en aucune manière baisser la recette que l'Etat fédéral ou la Région verserait à la commune concernée par cet avertissement-extrait de rôle.

## 2. Additionnels IPP - Frais administratifs prélevés par le SPF Finances

Fin des années '90, l'UVCW avait déjà revendiqué la fin pure et simple de tout prélèvement (lequel s'élevait à 3 % à l'époque). Nous avons obtenu alors que ce prélèvement de 3 % soit ramené à 1 %.

Actuellement, l'Etat fédéral prélève toujours ce 1 % des recettes additionnelles à l'impôt des personnes physiques revenant aux communes pour le service de cet impôt.

Cela représente un coût de 10,7 millions d'euros par an pour les communes wallonnes<sup>3</sup>.

L'UVCW revendique la fin pure et simple de ce prélèvement de 1 % (et ce, d'autant plus que les procédures ont été automatisées).

- ✓ Prélèvement par le Fédéral de 1% retenu sur les montants dus aux communes.

- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : 10,7 millions d'euros en 2023.

- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2023.

## 3. 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'Etat 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.

Selon l'UVCW, l'impact financier pour les communes wallonnes est au minimum de 5 % des additionnels communaux PRI, soit 59,6 millions d'euros en 2023<sup>4</sup>.

L'UVCW a été auditionnée par le Parlement wallon concernant la réforme de la fiscalité immobilière. Nous vous renvoyons vers notre article paru à ce sujet dans le *Mouvement communal* de décembre 2022<sup>5</sup> et disponible sur notre site internet à cette adresse : <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-7913>.

L'UVCW revendique par ailleurs une optimisation de la perception des additionnels au PRI.

<sup>3</sup> Source : SPF Finances.

<sup>4</sup> Estimation UVCW sur base des données Belfius relatives aux budgets communaux initiaux 2023.

<sup>5</sup> Julien Flagothier et Katlyn Van Overmeire, Réforme de la fiscalité immobilière et du précompte immobilier, *Mouvement communal*, décembre 2022, pp. 10 à 23.



- ✓ Défaut de mise à jour par le Fédéral qui entraîne un manque à gagner en recettes PRI.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes: au minimum 5% des additionnels communaux PRI, soit 59,6 millions d'euros en 2023.
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2023.

#### 4. Additionnels PRI - Complément régional (anciennes compensations Plan Marshall)

La Région est juridiquement<sup>6</sup> contrainte d'assurer le versement d'une compensation pleine et entière à l'ensemble des communes wallonnes concernées par le manque à gagner découlant des exonérations fiscales accordées aux entreprises dans le cadre de l'ancien Plan Marshall.

Depuis 2015, cette neutralité budgétaire n'était plus respectée. Suite à une condamnation en 2022 par le Tribunal de Première Instance de Namur, la Région wallonne a toutefois indemnisé l'ensemble des communes pour les manques à gagner subis depuis 2017.

En 2023, la Région n'avait pas prévu au départ suffisamment de moyens pour compenser pleinement les communes pour cette année en question. Un montant a toutefois été prévu au budget régional 2024 pour venir compléter la compensation 2023. C'est pourquoi les communes ont été autorisées fin décembre 2023 à comptabiliser dans leurs comptes 2023 un droit net reprenant 100% des pertes réelles 2023.

Ces pertes réelles équivalent à 94,8 millions d'euros<sup>7</sup>, ce qui témoigne de l'importance de l'enjeu.

Pour la compensation 2024, au vu des montants prévus et de cet effet de rattrapage annoncé, le financement est pour l'instant insuffisant. Sur les 97,8 millions d'euros actuellement prévus au budget régional 2024, 35,9 millions devraient être utilisés pour financer la compensation 2023. Il faudra donc un financement complémentaire de l'enveloppe budgétaire régionale lors de l'ajustement budgétaire 2024 pour éviter que les communes ne subissent un manque à gagner en 2024 dans le cadre de ce dossier.

- ✓ Respect, pour 2023, de la neutralité budgétaire imposée par décret mais il existe un risque que ce ne soit pas le cas pour 2024.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes: 0 million d'euros en 2023.
- ✓ Evolution du dossier en 2023 : financement insuffisant en 2023 mais compensé sur le budget 2024.

#### 5. Dépenses de fonctionnement - Energie - 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.

<sup>6</sup> Cf. art. 49 du décr. du 10.12.2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives.

<sup>7</sup> Source : SPW Intérieur et Action sociale.

Une compensation régionale de ce surcoût a été instaurée par décret (décr. électricité 12.4.2001, art. 39bis, modifié par décr. 27.3.2014) mais n'est toujours pas d'application.

Selon l'UVCW, l'impact financier pour les communes wallonnes était de 8,55 millions d'euros en 2023.

Augmentation de la facture d'électricité des communes à la suite de l'augmentation des quotas de certificats verts depuis 2012. La compensation instaurée par décret n'est toujours pas d'application.

- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : 8,55 millions d'euros en 2023<sup>8</sup>.
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2023.

#### 6. Investissements – Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC)

Depuis 2013, le Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC) a remplacé les plans triennaux mais, dans le même temps, l'enveloppe budgétaire annuelle consacrée à ces subsides d'investissements est passée de 65 millions d'euros à 45 millions d'euros. Dans le cadre du Plan wallon d'investissements, puis du Plan de relance, l'enveloppe a été revue à la hausse. Le FRIC sera augmenté de 20 millions d'euros annuels pour la mandature 2019-2024.

- ✓ Diminution de l'enveloppe budgétaire consacrée aux travaux subsidiés à la suite de la mise en place du FRIC.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : 0 en 2023 (contre 20 millions d'euros en 2018).
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2023. A ce stade, aucune garantie que les 20 millions supplémentaires obtenus pour la mandature 2019-2024 seront maintenus sous la mandature suivante.



<sup>8</sup> Estimation UVCW.

## B. DOSSIERS POUR LESQUELS L'IMPACT EST EN AUGMENTATION

### 1. Additionnels PRI – Gel de l'indexation du matériel et outillage

Depuis 2004, suite à une décision du Gouvernement wallon, la base taxable au précompte immobilier sur le matériel et outillage n'est plus indexée. Depuis lors, les communes subissent chaque année des pertes qui se révèlent de plus en plus importantes au fil du temps, et ce, sans que ces pertes ne soient compensées par la Région. Ainsi, selon nos estimations, rien qu'en 2023, ces dernières auraient pu obtenir près de 45 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires en matière de précompte immobilier sur le matériel et outillage si ce gel de l'indexation n'avait pas été appliqué.

Le principe de neutralité budgétaire a ici purement et simplement été bafoué et nous attendons de la Région qu'elle trouve sans tarder une solution pour y remédier. Cela est d'autant plus urgent que les pertes se sont alourdies encore plus fortement cette année en conséquence de la forte inflation connue en 2022. C'est pourquoi l'UVCW revendique que le gel de l'indexation sur le précompte immobilier matériel et outillage soit supprimé au plus vite.

- ✓ Décision de la Région wallonne de ne plus indexer, depuis 2004, la base taxable au précompte immobilier sur le matériel et outillage.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : 44,6 millions d'euros en 2023<sup>9</sup>. L'impact annuel de cette décision a augmenté de 11,1 millions d'euros par rapport à 2022.
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2023.

### 2. Fonds des communes – Diminution de l'enveloppe globale

La Région wallonne a décidé, pour 2023, de diminuer de 10 millions d'euros le budget relatif au Fonds des communes. Même si l'essentiel est bien que le principe d'indexation + 1% du Fonds des communes ait été maintenu pour 2023, conformément à ce qui est prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il n'empêche que cette décision, prise de manière unilatérale et sans information préalable aux communes, reste regrettable alors que le contexte budgétaire était déjà extrêmement tendu pour les pouvoirs locaux.

<sup>9</sup> Pour estimer l'impact en 2024, nous avons indexé le montant de 2023 de 4,1% (taux d'inflation annuel pour 2023, selon les estimations du Bureau du Plan de décembre 2023). Il y a en effet un an de décalage pour l'indexation des montants relatifs au précompte immobilier. Le manque à gagner pour 2024 est ainsi estimé à 46,4 millions d'euros.



Cette réduction, opérée sur le plan légal par le biais d'un cavalier budgétaire, a de nouveau été prévue pour 2024.

- ✓ Décision de la Région wallonne de diminuer de 10 millions d'euros l'enveloppe budgétaire consacrée au Fonds des communes.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes: 10 millions d'euros en 2023 et en 2024.
- ✓ Cette décision a été mise en œuvre à partir de l'année 2023 et prolongée pour 2024.

### **3. Dépenses de personnel - Pensions du personnel statutaire - Cotisation de responsabilisation et incitant second pilier**

La charge des pensions est devenue intenable pour les employeurs locaux qui doivent assumer seuls - le mécanisme de financement des pensions statutaires locales étant un système fermé - le poids d'un régime de pension coûteux et marqué par le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie.

Afin d'avoir une vue plus complète de ce dossier, nous vous renvoyons vers notre article sur le sujet: Luigi Mendola et Katlyn Van Overmeire, « *Financement des pensions statu-*

*taires locales: un changement de cap s'impose!* », *Mouvement communal*, décembre 2022, pages 47 à 58. L'article est également disponible en ligne à cette adresse: <https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-7805>

Précisons par ailleurs que le projet Dunia, qui a fait en sorte d'intégrer les employeurs locaux et provinciaux dans la base de données des autres employeurs en vue de coordonner la gestion des paiements et recouvrements par l'ONSS, a engendré un souci de trésorerie pour le Fonds de pension solidarisé des pensions statutaires locales (FPS). Pour le résoudre, ce dernier s'est vu accorder une facilité de financement « temporaire » de 180 millions d'euros dont le remboursement progressif nécessitera une augmentation du taux de cotisation de base à payer par les administrations locales au FPS à partir de 2025. Sans compter qu'il est fort probable que les pouvoirs locaux seront amenés à payer, via l'activation de l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011<sup>10</sup>, les intérêts d'une ligne de crédit de 100 millions d'euros ouverte auprès de l'Agence fédérale de la Dette par le Service fédéral des Pensions suite au problème de trésorerie dû à Dunia et l'inflation avec ses multiples indexations.

<sup>10</sup> En cas de déficit de trésorerie dans le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, les intérêts liés au financement contracté pour compenser le déficit de trésorerie sont répartis entre les employeurs responsabilisés.

Quant à la Région wallonne, elle a mis en place le plan Oxygène dont un des volets consiste, au cours de la période 2022-2026, à accorder aux communes qui en font la demande un emprunt long terme de 20 ans pour les aider à payer leur cotisation de responsabilisation. La Région prend en charge temporairement les intérêts liés à ces prêts accordés sous conditions et, pour certaines villes et communes (35 communes sur les 253 concernées), elle prend également en charge 15% du capital de l'emprunt. 34 communes ont souhaité souscrire à ce plan, dont 22 qui peuvent bénéficier d'une intervention régionale pour le capital de cet emprunt.

- ✓ La charge des pensions représente une part de plus en plus importante du budget communal.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes: en hausse constante :
  - cotisation de responsabilisation (sans prise en compte de l'impact de l'incitant second pilier): 151,8 millions d'euros en 2023 ; 179,3 millions d'euros en 2024 ; 304,5 millions d'euros en 2028<sup>11</sup> ;
  - cotisation de base : augmentation de 17,6 millions d'euros entre 2022 et 2023<sup>12</sup>. Son taux, qui était de 43% en 2022, est à 44% en 2023, puis passera à 45% en 2024.
- ✓ Evolution du dossier en 2023 :
  - depuis 2023, année du calcul de la cotisation de responsabilisation 2022, l'incitant fédéral à la mise en place d'un second pilier crée un déficit structurel au sein du Fonds de pension solidarisé. La part de bonus à octroyer aux autorités locales ayant mis en place un second pilier dépasse désormais la partie facturable (càd 100% de cotisation de responsabilisation) aux pouvoirs locaux n'ayant pas mis en place de second pilier, à savoir 100% de leur cotisation de responsabilisation ;
  - le Gouvernement fédéral s'est accordé sur une intervention de 54,25 millions d'euros en 2023 et de 81,4 millions d'euros pour 2024 pour combler ce déficit ;
  - Plan Oxygène: 28 communes ont souscrit à la tranche 2023 pour un montant emprunté de 389 millions d'euros (20 communes en 2022 pour un montant de 302 millions d'euros).

## C. DOSSIERS POUR LESQUELS L'IMPACT EST EN DIMINUTION

### 1. Additionnels au précompte immobilier (PRI) - Compensation forfaitarisation ménages

La mise en place en 2004 des réductions forfaitaires de 125 et de 250 euros au lieu des réductions proportionnelles de 10% et 20% pour personnes à charge et personnes handicapées a eu pour conséquence de favoriser davantage les ménages frappés d'un revenu cadastral réduit. Mais, dans le même temps, elle a réduit les recettes additionnelles au précompte immobilier tant pour les communes que pour les provinces.

Dès le départ, la Région wallonne a souhaité compenser ce manque à gagner dans leur chef en leur octroyant une compensation. Cette compensation ne repose toutefois sur aucune disposition légale et réglementaire autre que celle reprise dans le décret annuel relatif au budget général des dépenses de la Région wallonne.

Le budget régional consacré à cette compensation permettait au départ de compenser les pertes réelles encourues par les communes. Mais entre 2012 et 2019, ce budget a été revu à la baisse et ne permettait plus de compenser totalement les communes. Nous estimions ainsi que rien qu'en 2019, cela engendrait un manque à gagner de 7,5 millions d'euros pour les communes wallonnes. Cependant, en 2020 et en 2021, l'enveloppe budgétaire relative à cette compensation a été significativement revue à la hausse afin de compenser à nouveau les pertes réelles.

Mais depuis 2022, la Région a décidé de revoir à nouveau l'enveloppe à la baisse et de la fixer à 17 millions d'euros pour les communes alors qu'elle se montait à 26,5 millions d'euros en 2021 et 27,6 millions en 2020. Nous ne connaissons pas le montant exact du manque à gagner qui en résulte, mais nous l'avons estimé à 8,4 millions d'euros pour 2022<sup>13</sup>. Pour 2023, l'estimation du manque à gagner s'avère plus compliquée vu la forte augmentation du coefficient de revalorisation du revenu cadastral. Nous l'estimerons à environ 5 millions d'euros.

On notera par ailleurs qu'il reste difficile pour les communes de vérifier qu'il y a bien compensation à 100% de ce manque à gagner. Par ailleurs, le relèvement du seuil d'allivrement, décidé dans le cadre de la même réforme fiscale, n'a été que trop rarement compensé depuis sa mise en œuvre<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Estimations datant de novembre 2023 du Service fédéral des Pensions pour la période 2023-2028.

<sup>12</sup> Sur base des données réelles de 2022 et des données estimées pour 2023. Source : Service fédéral des Pensions.

<sup>13</sup> Etant donné que l'impact de la forfaitarisation des allègements fiscaux en question diminue progressivement au fil du temps, nous faisons l'hypothèse, pour 2022 et 2024, d'une diminution annuelle des pertes réelles similaire à celle entre 2021 et 2020, à savoir 1,1 million d'euros.

<sup>14</sup> Le coût de cette mesure était de 1 218 846 € pour 2004 et de 1 227 367 € pour 2005, cf. Philippe Knapen et Françoise Lannoy, « Coordination et contractualisation de la fiscalité communale en Région wallonne : quelle stratégie? », *Revue de fiscalité régionale et locale*, Larcier, 2017/2, p. 178.

- ✓ Non-respect, mis à part en 2020 et 2021, du principe de neutralité budgétaire.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes (hors celui lié au relèvement du seuil d'allivrement) : environ 5 millions d'euros pour 2023 (contre 8,4 millions d'euros pour 2022).
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2023.

## 2. Dépenses de transfert – Dotation aux zones de secours

En matière de financement de la sécurité au niveau zonal, notre revendication majeure consiste en une trajectoire claire et suffisamment resserrée de l'effort fédéral vers le 50/50 dans le financement des zones de secours. A ce jour, nous sommes encore loin de cet objectif puisqu'en Wallonie, on se situe en 2023 aux alentours de 73/27 à charge respectivement du secteur local (communes et provinces) et du Fédéral si on se base sur les budgets des zones de secours, sans autre distinction<sup>15</sup>. Ceci engendre un surcoût de 83,9 millions d'euros pour le secteur local en 2023. En gardant le même mode de calcul<sup>16</sup>, on constate que ce surcoût a fortement augmenté par rapport aux années précédentes. Il était de 70,5 millions d'euros en 2022, de 70,4 millions en 2021 et de 66,8 millions en 2020.

Par ailleurs, contrairement aux dotations fédérales aux zones de police les plus importantes, aucun système d'indexation automatique n'est prévu dans la législation relative aux dotations fédérales aux zones de secours, qu'il s'agisse de la dotation de base ou des dotations complémentaires. L'UVCW revendique dès lors que les dotations fédérales aux zones de secours bénéficient dorénavant d'un tel système d'indexation automatique. Un budget supplémentaire de 18 millions d'euros (au niveau national) a certes été prévu pour financer cette indexation mais ce, uniquement pour l'année 2023 (mesure « one-shot »).

- ✓ La réforme des zones de secours entraîne des surcoûts pour les zones alors que l'Etat fédéral ne tient pas sa promesse de rééquilibrer le financement fédéral/local jusqu'au 50/50.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : 83,9 millions d'euros en 2023 de surcoût pour le secteur local (communal + provincial) par rapport au 50/50, ce ratio fédéral/local étant estimé à 27/73 pour 2023. La reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces a permis aux communes une non-dépense de l'ordre de 111,6 millions d'euros en 2023, mais si la forte inflation avait été prise en compte pour 2022 et 2023,

ce financement provincial aurait dû être plus élevé de 10,5 millions d'euros en 2023<sup>17</sup>.

- ✓ Évolution du dossier en 2023 :
  - respect partiel pour 2023 (et pour 2022) de la trajectoire fédérale de refinancement annoncée en 2020<sup>18</sup> ;
  - indexation unique en 2023 des dotations fédérales. Les montants indexés de 2023 ne seront pas pris en compte pour déterminer les montants 2024 et ces derniers ne seront pas indexés ;
  - non-prise en compte de la forte inflation dans la trajectoire de reprise du financement des zones de secours par les provinces.

## D. IMPACT TOTAL DES DOSSIERS QUANTIFIABLES

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 294 millions d'euros. Celui-ci a continué d'augmenter jusqu'à présent pour atteindre 381 millions d'euros en 2023 et ce, malgré la reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces. Cette dernière a, au mieux, permis de stabiliser la facture totale durant les premières années de la reprise (2020, 2021 et 2022). A propos de cette reprise, notons qu'il nous revient que, suite à celle-ci, les provinces auraient revu à la baisse certaines subventions octroyées aux communes, amenuisant ainsi le gain réel que les communes tirent de cette opération.

En 2023, comme on peut le voir sur le graphique ci-après, la tendance à la hausse s'accroît fortement, à tel point que les manques à gagner ou surcoûts atteindraient, selon nos estimations, 381 millions d'euros en 2023 et 377 millions en 2024.

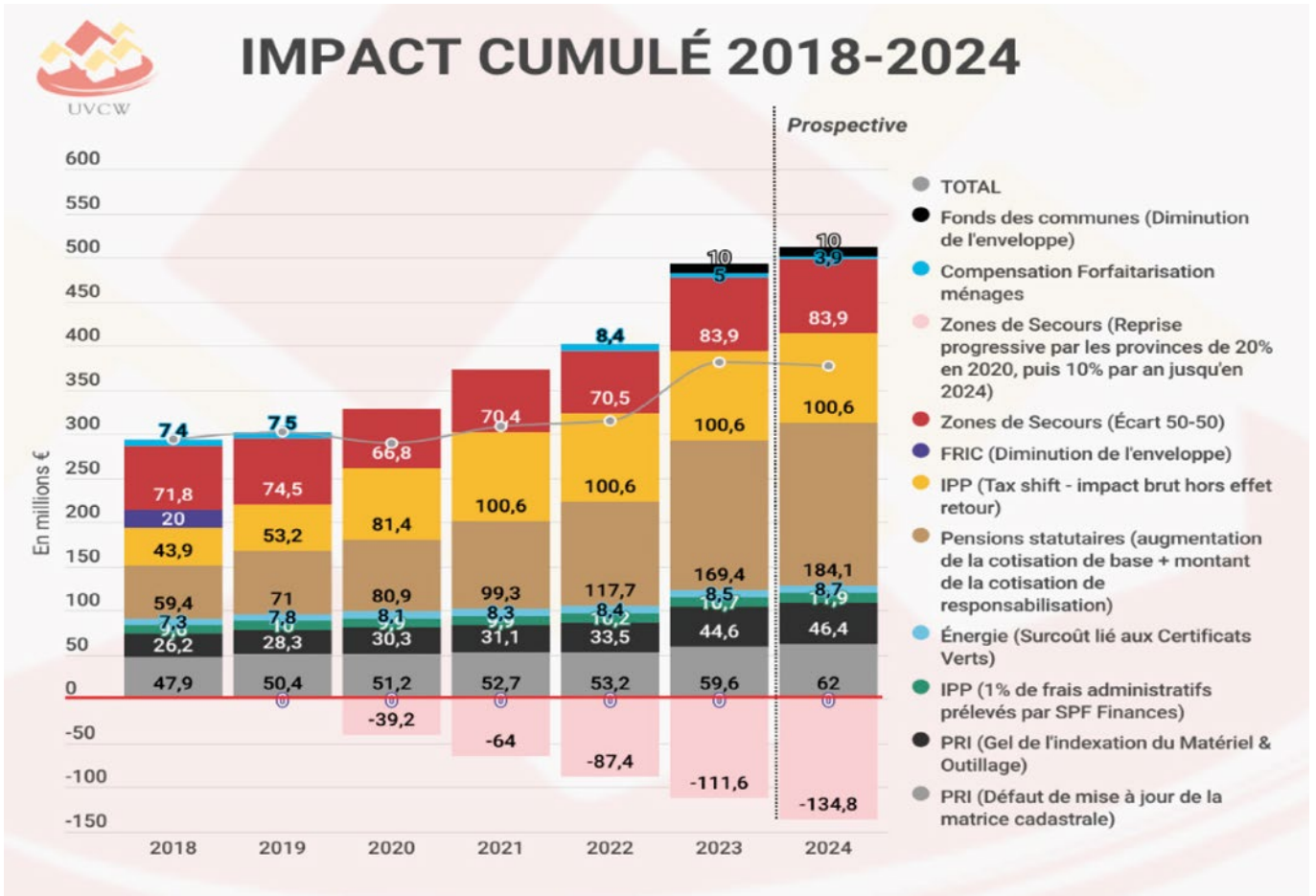
Principale et indispensable bouffée d'oxygène de cette mandature, la reprise progressive du financement par les provinces telle qu'elle est conçue actuellement n'aura malheureusement pas suffi à inverser la tendance au vu de la croissance très forte tout au long de cette même période des charges liées aux pensions des statutaires.

<sup>15</sup> V. à ce sujet l'article de Katlyn Van Overmeire, « Le financement des zones de secours : analyse des budgets 2020 à 2023 », *Mouvement communal*, décembre 2023, pp. 10-20.

<sup>16</sup> Nous ne disposons toutefois pas des données nécessaires pour faire le calcul sur cette même base pour les années 2018 et 2019.

<sup>17</sup> Ce manque à gagner n'est pas repris tel quel dans le graphique récapitulatif d'impact (V. infra) puisqu'il s'exprime déjà par un montant de reprise moins élevé que ce qu'il ne devrait être.

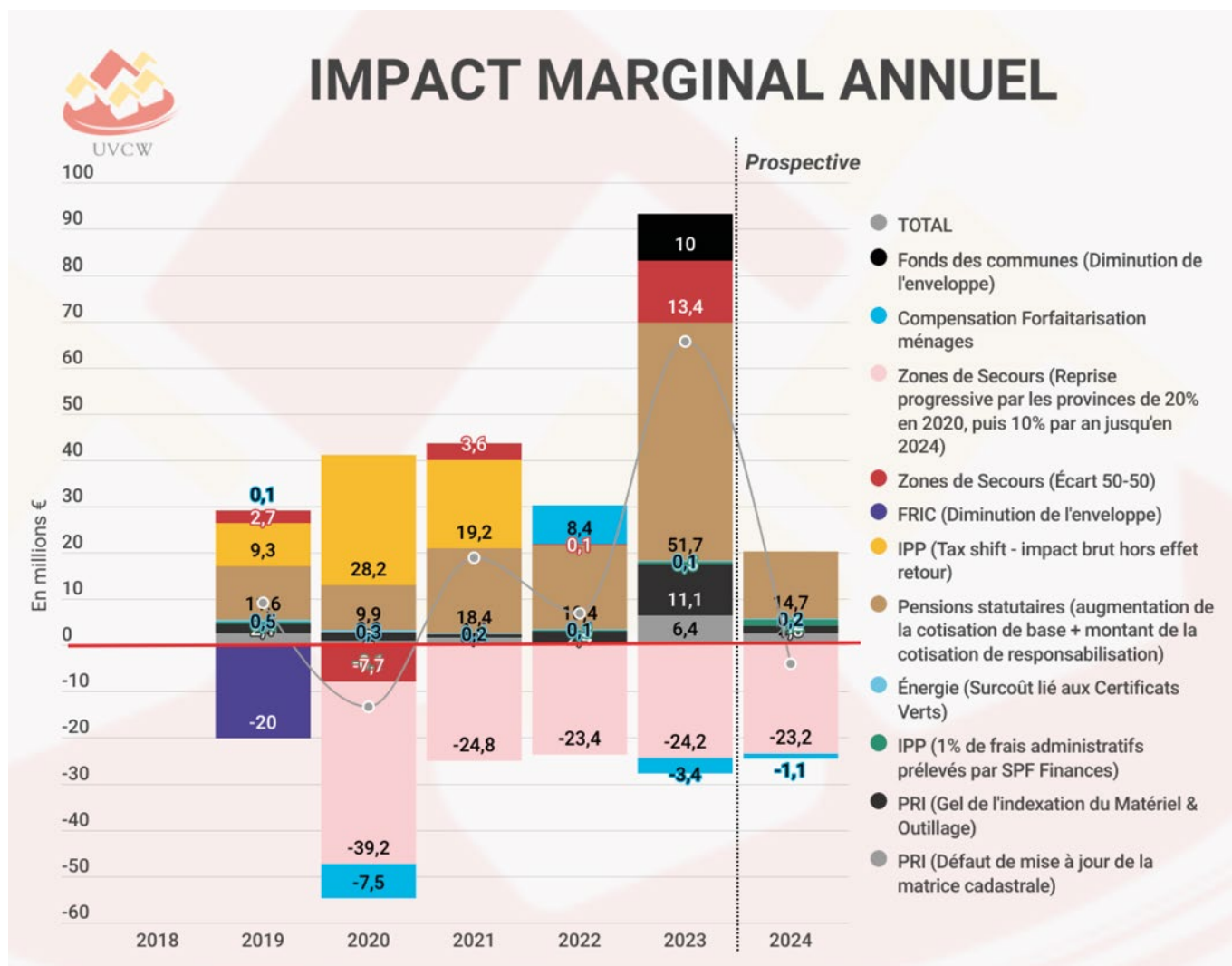
<sup>18</sup> La trajectoire annoncée en 2020 était la suivante : + 25 millions d'euros en 2021, + 10 millions supplémentaires en 2022, + 2 millions supplémentaires en 2023 et + 5 millions supplémentaires en 2024, soit une augmentation de 42 millions d'euros en 4 ans à l'échelle nationale, cf. Note de politique générale du 5.11.2020 – Intérieur : doc 55 1580/019 (2020/2021) de la Chambre des Représentants de Belgique, pp. 18-19. Les 25 millions d'euros annoncés pour 2021 ont bien été accordés. Par contre, pour 2022, le refinancement promis a été ramené à 8,312 millions d'euros au lieu de 10 millions d'euros, et pour 2023, il a été ramené à 0,3 million au lieu de 2 millions. Tous ces montants ont été intégrés structurellement aux dotations fédérales. Pour 2024, le refinancement se montera à 3,2 millions d'euros au lieu des 5 millions promis. Au total, cela donne une augmentation sur 4 ans de 36,812 millions d'euros au lieu des 42 millions promis.



2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
293,5 mios	302,7 mios	289,4 mios	308,3 mios	315,1 mios	380,7 mios	376,7 mios

Le graphique ci-après reprend l'impact marginal annuel pour chacun des dossiers évoqués plus haut. L'impact marginal annuel représente la facture totale supplémentaire qui est ajoutée aux surcoûts et manques à gagner déjà identifiés l'année précédente. Comme on peut le voir, ce sont avant tout trois dossiers qui déterminent l'évolution de ces surcoûts au cours de cette mandature communale, à savoir le *tax shift*, les charges liées au pensions du personnel statutaire et la reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces.





2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Base	+9,2 mios	-13,3 mios	+18,9 mios	+6,8 mios	+65,6 mios	- 4 mios

## II. LES DOSSIERS DONT L'IMPACT FINANCIER N'EST PAS QUANTIFIABLE, QUI PRESENTENT UN RISQUE POUR L'AVENIR OU QUI SONT DES ELEMENTS DE CONTEXTE

### 1. Additionnels PRI – Compensation Natura 2000 et réduction fiscale forfaitaire pour les propriétaires occupants

Concernant la compensation Natura 2000, 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 terrains sis en zone Natura 2000) ne bénéficient que d'une compensation partielle, voire d'aucune compensation.

En effet, lors du calcul de la compensation annuelle octroyée à chaque commune, la Région prend en compte non seulement les pertes subies par les pouvoirs locaux, mais aussi les économies qu'ils réaliseraient grâce à l'exonération du précompte immobilier des parcelles dont ils sont propriétaires dans les sites Natura 2000. Or, il n'est pas correct de parler d'économie engrangée à ce titre par les communes propriétaires de terrains sis en Natura 2000 puisque l'exonération vient justement compenser le manque de rentabilité économique que provoque ce régime sur les terrains en question. De ce fait, les communes propriétaires de terrains situés en zone Natura 2000 ne jouissent pas de l'exonération du précompte immobilier au même titre que les propriétaires privés alors qu'elles bénéficient, tout comme ces derniers, du même texte implémentant cette exonération.

L'UVCW revendique dès lors envers la Région que les communes lésées à ce titre puissent enfin obtenir une compensation pleine et entière dès le prochain exercice et qu'elles puissent également obtenir dans les meilleurs délais le complément de compensation pour les exercices précédents dont elles ont été spoliées. Ici, il semble également essentiel que cette compensation financière soit pérennisée à travers un décret.

- ✓ Compensations fiscales envers les communes lorsque la Région met en place de nouvelles exonérations. Enjeu d'obtenir une compensation et que celle-ci corresponde aux pertes réelles et évolue de façon dynamique.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes :
  - compensation Natura 2000 : difficilement chiffrable. Compte tenu du calcul appliqué actuellement, l'UVCW considère que les compensations des communes propriétaires de terrains sis en Natura 2000 sont sous-évaluées ;
  - 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. Le manque à gagner pour les communes est estimé à 64 millions d'euros par an à partir de 2023. On ignore à ce stade s'il y aura une compensation. Le Gouvernement wallon a annoncé en 2019 que 70 millions d'euros seront consacrés à ce dossier qui impacte aussi les provinces, mais on ne sait pas comment ils seront répartis. A l'heure actuelle, cette mesure n'est pas entrée en vigueur et ne semble plus être à l'ordre du jour, le Gouvernement ayant privilégié une autre mesure<sup>19</sup> (doublement de l'abattement fiscal pour les primo-acquéreurs en ce qui concerne les droits d'enregistrement<sup>20</sup>).
- ✓ Evolution des dossiers en 2023 :
  - pas de changement pour la compensation Natura 2000 ;
  - la réduction fiscale forfaitaire pour les propriétaires occupants n'est plus à l'ordre du jour.

## 2. Dépenses de transfert – Dotation aux CPAS

- ✓ La hausse constante du nombre de personnes bénéficiant 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 (+ 125 millions d'euros en 2023, + 43 millions d'euros en 2022<sup>21</sup>).
- ✓ Evolution du dossier en 2023 : la crise économique liée à la forte augmentation des prix de l'énergie et à l'inflation qui perdure continue à mettre les CPAS sous pression, notamment en raison de l'indexation des coûts salariaux (dépenses de personnel) et des allocations sociales (dépenses de transfert).

L'UVCW et la Fédération des CPAS saluent les mesures « sociales » prises par le Gouvernement wallon dans le cadre de son conclave 2022, ainsi que celles prises par le Fédéral, qui rejoignent des préoccupations précédemment exprimées. En complément, quatre points doivent être soulignés pour l'avenir, qui sont autant de demandes visant à soulager les finances des CPAS :

- **FSAS (Fonds spécial de l'aide sociale)** : la Fédération des CPAS demande depuis de nombreuses années une revalorisation complète ainsi qu'une réforme des critères de répartition. Le système actuel ne permet pas de prévoir correctement le montant des dotations (ce qui accentue les difficultés à réaliser le budget 2024 des CPAS). De plus, le plancher de coefficient correcteur profite davantage aux communes les plus riches. La Fédération souhaiterait que la dotation du FSAS soit augmentée à hauteur du pourcentage que représente le Fonds des communes par rapport à la totalité des dépenses communales ;
- **RI/RIS** : actuellement les RI sont remboursés par l'Etat fédéral suivant un pourcentage prédéfini. Nous souhaitons un remboursement à 95 % pour tous les RI afin d'améliorer les finances des CPAS. De plus, l'indexation des RI/RIS, mais également sa revalorisation (seuil de pauvreté et enveloppe « bien-être »), sont à charge du CPAS pour la partie non subsidiée ;
- **Maribel** : le subside Maribel n'a plus été indexé depuis un certain temps (et aucune indexation n'est prévue) contrairement au salaire des agents engagés dans ce cadre ;
- **subsidés à l'emploi** : en 2022, les CPAS ont reçu des moyens tant de la Région que du Fédéral pour renforcer les premières lignes sociales. Il est impératif que tous ces moyens soient pérennisés. L'enveloppe de 20 millions d'euros pour le personnel en charge des conséquences sociales de la crise Covid va être prolongée pour les 2 prochaines années, à laquelle s'ajoutent un complément de 1,9 million d'euros pour aider 10 CPAS supplémentaires, 5 millions d'euros pour le personnel dans les

<sup>19</sup> Cf. Commission du budget et des infrastructures, CRAC n° 67 du 11 décembre 2023, p.11.

<sup>20</sup> Décr. 12.7.2023 portant des dispositions fiscales diverses et transposant dir. 2021/514/UE du Conseil du 22.3.2021 mod. dir. 2011/16/UE rel. à la coopération administrative dans le domaine fiscal (M.B., 18.9.2023).

<sup>21</sup> Source : Belfius, sur base des budgets initiaux.

CPAS des zones inondées prioritaires, les tuteurs énergie – eau (prolongation officialisée), les suppléments versés par le Fédéral pour les frais de dossier ainsi que les subventionnements des différents Fonds.

### 3. Dépenses de transfert – Dotation aux zones de police

- ✓ Diverses pressions restent d'actualité, dont les plus récentes concernent l'accord sectoriel 2018 et l'accord sectoriel 2022. De manière générale, nous constatons un surfinancement des zones de police par les dotations communales, en comparaison avec un faible financement fédéral (en moyenne 62 % contre 38 %). Cette disproportion dans le financement des zones de police est en particulier critique dans les zones de catégorie 1 et 2 (fortement urbanisées).
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : répercussion croissante via la dotation communale (+73 millions d'euros en 2023, + 19 millions d'euros en 2022).
- ✓ Evolution du dossier en 2023: prise en charge par le Fédéral des surcoûts du nouvel accord sectoriel en 2023 et jusqu'en 2028, prolongation en 2023 et 2024 du financement du mécanisme de soutien au régime de fin de carrière des membres de la police locale (39,5 millions d'euros prévus au budget fédéral en 2023 pour l'ensemble des zones de police du pays ; 38,3 millions en 2024).

Le financement des zones de police locale reste problématique, et l'UVCW n'a pas manqué, ces dernières années, d'interpeller régulièrement la Ministre de l'Intérieur, ainsi que le Premier Ministre et tous les Vice-Premiers, sur les conséquences financières compliquées que certaines décisions prises au niveau fédéral pouvaient avoir sur les communes, en particulier en ce qui concerne les accords sectoriels successifs (2018 et 2022) octroyant au personnel de la police intégrée (dont les trois quarts sont des policiers locaux, payés en grande partie par les communes) des augmentations barémiques et d'autres avantages (chèques-repas, etc.), sans les financer par le budget fédéral (neutralité budgétaire). A la suite du lobbying des 3 Unions des Villes et Communes du pays, une enveloppe de 57 millions a été débloquée par le Fédéral afin de financer le second accord sectoriel en 2024. Ce montant s'élèvera même à 99,2 millions en 2025 et à 99,4 millions en 2026 et pour les années suivantes (2027 et 2028).

Notre association se positionne par ailleurs toujours en faveur de la réactualisation de la norme KUL et des autres paramètres de financement fédéral des zones de police, ainsi que d'un réel élargissement des budgets fédéraux qui leur sont alloués, afin que l'actualisation de la norme KUL ne se fasse pas à enveloppe fermée.

### 4. Dépenses de transfert – Dotation aux zones de secours – Temps de travail

Actuellement, les périodes de garde à domicile des pompiers volontaires ne constituent pas du temps de travail, à l'exception des prestations effectives qui sont comptabilisées et rémunérées comme tel.

L'UVCW plaide pour une application raisonnée de la jurisprudence Matzak permettant de ne pas qualifier en temps de travail une garde inactive à domicile pour autant qu'elle ne présente pas tant de contraintes qu'elle doit être requalifiée en temps de travail. Cependant, de nombreuses décisions sont actuellement rendues dans un sens contraire. Encore tout récemment, la Cour du Travail de Liège, dans son arrêt du 12 octobre 2023, considère que les gardes effectuées par les pompiers de la zone de secours Dinaphi doivent être considérées comme du temps de travail, en raison des circonstances propres à l'espèce et va même jusqu'à leur appliquer une vraie rémunération à 100%, comme pour toutes les autres prestations.

Sous réserve que la Cour de Cassation ne réduise pas à néant cette décision, l'impact financier de celle-ci, compte tenu des arriérés de 5 ans, s'élèvera à 11 millions d'euros pour la zone Dinaphi. Si une décision similaire venait à s'appliquer à l'ensemble des volontaires du Royaume, la facture pourrait atteindre 1,8 milliard d'euros, arriérés compris.

Notons que ce risque de requalification en temps de travail pourrait ne pas se limiter aux zones de secours et s'étendre aussi à d'autres fonctions dans le monde local pour lesquelles il existe aussi des systèmes de garde. Nous pensons ici notamment aux fonctions « contactables – rappelables » dans les zones de police ou encore aux services travaux dans les communes (déneigement, ...).

### 5. Dépenses d'investissement – Chantier - Gestion des terres excavées

L'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 relatif à la gestion et à la traçabilité des terres a engendré des surcoûts importants pour les communes mais aussi pour les intercommunales et les entreprises publiques autonomes, en tant que gestionnaires de câbles et de canalisations. Depuis son entrée en vigueur et jusqu'au 31 décembre 2022, ce surcoût peut être estimé dans une fourchette allant de 88,2 à 152,9 millions d'euros.

Cette fourchette de surcoût varie d'une année à l'autre, notamment en fonction du volume de terres évacuées. Ainsi, selon nos estimations, cette fourchette se situait entre 41,1 millions d'euros et 71,3 millions d'euros en 2021, et celle relative à l'année 2022 s'établissait entre 26,5 et 46 millions d'euros. Si nous ne sommes pas en mesure de donner une estimation de surcoût propre aux communes, ces montants

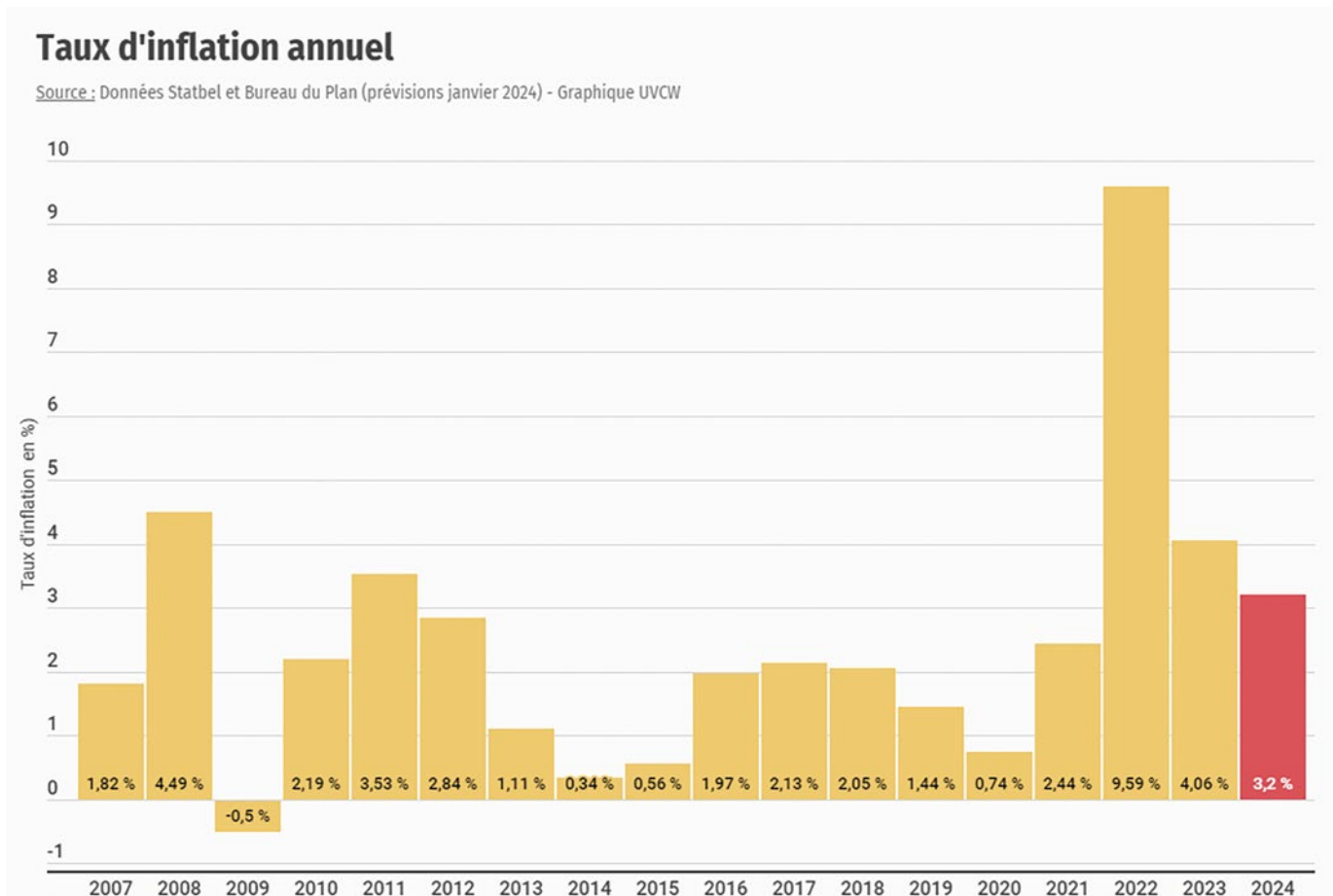
témoignent néanmoins par eux-mêmes de l'importance des surcoûts subis. C'est pourquoi notre association sollicite d'urgence une intervention régionale pour compenser les surcoûts supportés par les communes mais aussi les intercommunales et les entreprises publiques autonomes concernées. Une telle compensation est une condition sine qua non pour garantir la neutralité budgétaire de cette réforme régionale.

Par ailleurs, en matière de gestion de chantier et singulièrement pour ce qui concerne la gestion des impétrants, l'UVCW sollicite toujours de la part du Gouvernement wallon la prise en charge des cotisations des communes pour la gestion de la plateforme Powalco.

**6. Contexte – Des crises qui perdurent**

Cette mandature communale a connu plusieurs situations de crise exceptionnelles : une crise sanitaire et économique engendrée par la Covid-19, de terribles inondations en juillet 2021 qui ont dévasté plusieurs communes wallonnes, l'accueil en urgence depuis février 2022 de réfugiés ukrainiens fuyant la guerre, l'explosion des coûts énergétiques et l'inflation record en 2022.

L'année 2023 n'aura pas connu de nouvelle crise à proprement parler, mais les conséquences des crises passées continuent à se faire largement sentir. Ainsi, l'inflation, même si elle n'atteint plus le niveau de 2022, est restée très élevée sur l'année 2023, atteignant 4,06%, soit bien plus que le taux d'inflation que la BCE a pour objectif de stabiliser légèrement en-deçà des 2%.



En conséquence, la BCE a augmenté son taux directeur principal (taux refi) à un rythme très soutenu depuis le printemps 2022, celui-ci passant de son plancher historique de 0% à un taux actuel de 4,5%. Cette augmentation, si elle vise à juguler le cycle inflationniste, a pour conséquence l'augmentation rapide des taux d'intérêt, ce qui restreint fortement l'accès au crédit pour les ménages, les entreprises mais aussi pour les pouvoirs publics.

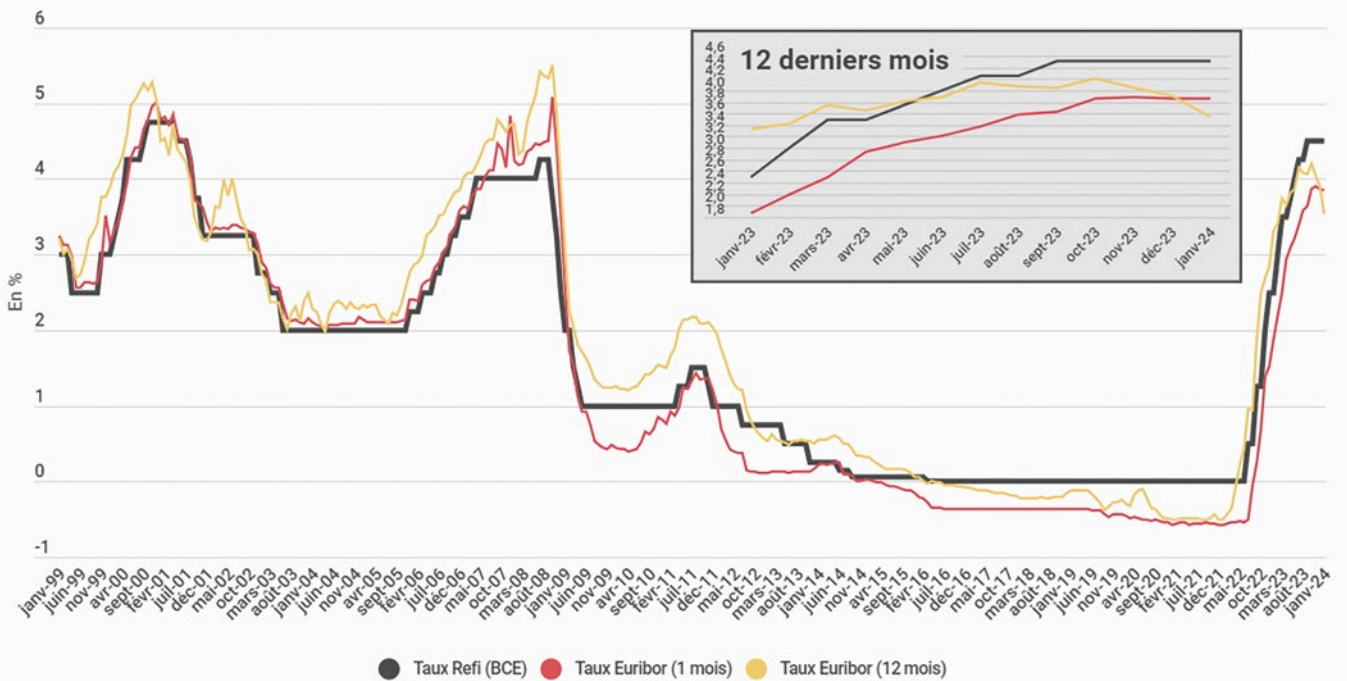
Ce resserrement des crédits pèse à plus d'un titre sur les pouvoirs locaux. Ceux-ci sont tout d'abord touchés par une plus grande difficulté à financer leurs investissements et autres dépenses extraordinaires, ou à tout le moins à des taux d'intérêt bien plus élevés que par le passé. En outre, l'augmentation des taux a un effet mécanique de ralentissement de la croissance, ce qui se traduit par un affaiblissement des entreprises et par un appauvrissement plus

marqué des catégories de population déjà fragilisées par les crises précédentes. Nul doute que cette nouvelle réalité conjoncturelle pèsera fortement sur les pouvoirs locaux qui

peuvent s'attendre à être encore davantage sollicités dans les années à venir.

## Taux d'intérêt bancaires (évolution)

Source : Données BCE (janvier 2024) - Graphique UVCW



A l'heure d'écrire ces lignes, une légère accalmie semble confirmée sur la politique monétaire de la BCE. Toutefois, les prévisions d'inflation restent (trop) importantes pour 2024 (3,2%), et il est donc à craindre que la BCE choisisse de poursuivre sa politique de relèvement des taux tant que l'inflation n'aura pas retrouvé un niveau acceptable (+/- 2%).

Notons également qu'en Belgique, l'inflation a un effet direct sur les dépenses de personnel via le mécanisme d'indexation automatique des salaires de la fonction publique et des allocations sociales. Bien que l'on soit loin des 5 dépassements d'indice-pivot que nous avons connus durant l'année 2022, le dernier dépassement ne date que d'octobre 2023 et les prévisions actuelles du Bureau du Plan anticipent déjà un nouveau dépassement en avril 2024. Si ces prévisions se confirment, les salaires de la fonction publique auront donc augmenté de 20% en l'espace de 35 mois (indépendamment des indexations barémiques).

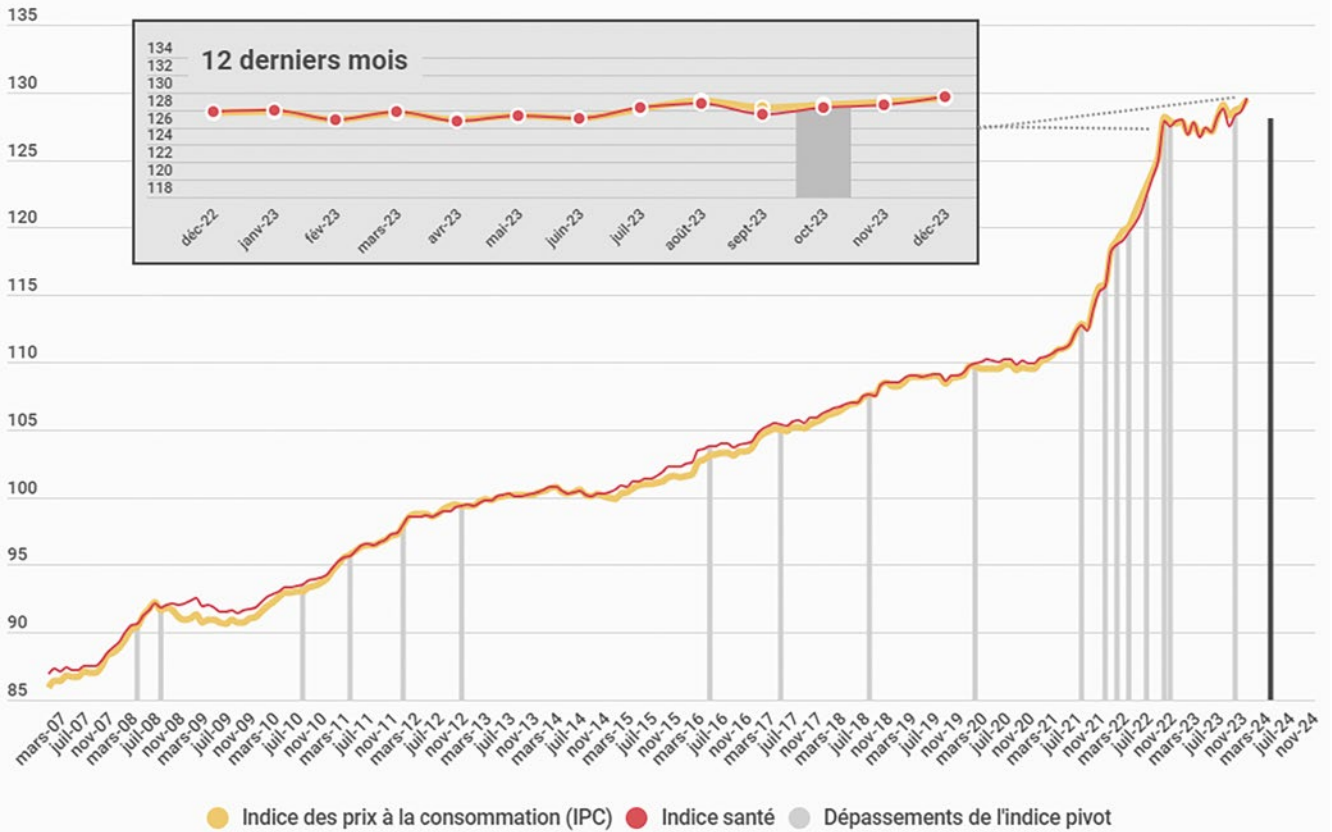
Dépassements de l'indice-pivot	Indexations de 2%
août-21	oct-21
déc-21	févr-22
févr-22	avr-22
avr-22	juin-22
juil-22	sept-22
oct-22	déc-22
nov-22	janv-23
oct-23	déc-23
avr-24	juin-24



## Indice des prix à la consommation (IPC), Indice santé et Indice pivot (évolution)

Indice : 2013 = 100

Source : Données Statbel, Prévisions du Plan (janvier 2024) - Graphique UVCW



Cette inflation inédite a donc inévitablement un impact sur les budgets communaux. En juin 2022, la banque Belfius estimait que les pouvoirs locaux étaient d'ailleurs bien plus sensibles à l'augmentation des prix qu'un citoyen classique. L'indice composite créé à cette occasion démontre que le « panier du bourgmestre » est nettement plus sensible à la hausse des prix que les ménages (indice « classique » des prix à la consommation) en raison notamment de la part des coûts salariaux, de l'augmentation des prix des matériaux de construction et de la hausse, progressive, mais certaine, des taux d'intérêt.

Entre une inflation difficile à juguler et une politique monétaire qui se resserre, les pouvoirs locaux risquent donc de connaître d'importantes difficultés en 2024, en raison de la poursuite de l'augmentation de leurs dépenses et d'une difficulté accrue à financer ces dernières.

