



Veille fédérale, régionale et communautaire – Année 2022 et prospective 2023-2024

Par Julien Flagothier et Katlyn Van Overmeire, en collaboration avec Marie Castaigne, Isabelle Dugailliez, Aurélie Lepère, Luigi Mendola, John Robert et Tanya Sidiras

INTRODUCTION

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.

Dans cet article, nous nous concentrerons avant tout sur l'évolution qu'a connue en 2022 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 (crise sanitaire, inondations, inflation, hausse du coût de l'énergie), 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)¹.
- ✓ Peu d'effets retour identifiés : stagnation des recettes IPP par exercice d'imposition : + 51 millions d'euros sur la période 2015-2021 cont
- ✓ re + 151 millions d'euros sur la période 2010-2015².
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2022.

¹ Estimations du SPF Finances.

² Source : SPF Finances.

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 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 10,2 millions par an pour les communes wallonnes³.

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

- ✓ Prélèvement par le Fédéral d'1 % retenu sur les montants dus aux communes.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : 10,2 millions d'euros en 2022.
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2022.

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 53,2 millions en 2022⁴.

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 2022⁵ et disponible sur notre site internet à cette adresse : <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-7913>.

³ Source : SPF Finances.

⁴ Estimation UVCW sur base des données Belfius relatives aux budgets communaux initiaux 2022.

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

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

- ✓ 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 53,2 millions d'euros en 2022.
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2022.

4. 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.

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 8,4 millions d'euros en 2022.

- ✓ 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 : 8,4 millions d'euros en 2022⁶.
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2022.

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

- ✓ 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 2022 (contre 20 millions d'euros en 2018).
- ✓ Pas d'évolution du dossier en 2022. Pour rappel, depuis 2019, augmentation du FRIC de 20 millions d'euros annuels pour la mandature 2019-2024.

FRIC : INDEXATION DE L'ENVELOPPE RELATIVE À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE EN COURS

Même si l'enveloppe budgétaire relative au FRIC est maintenant alimentée à un niveau comparable à celui des travaux subsidiés, l'UVCW a récemment interpellé le Ministre des Pouvoirs locaux afin que des moyens supplémentaires soient accordés pour la programmation 2022-2024 en vue d'aider les communes à maintenir leur capacité d'investissement.

Les communes wallonnes sont en effet touchées de plein fouet par une crise inflationniste sans précédent qui fait grimper en flèche les coûts de construction et donc, des investissements.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) prévoit actuellement, par l'intermédiaire de son article L3343-1, paragraphe 2, que l'enveloppe globale relative au FRIC est indexée au début de chaque programmation pluriannuelle, mais, dans le cas d'un épisode inflationniste exacerbé tel que nous le connaissons actuellement, cette inflation ne sera prise en compte qu'avec quelques années de retard, lors de la programmation suivante.

Ainsi, ce mécanisme permettra bien de tenir compte du taux d'inflation pour déterminer les montants de la programmation à venir (2025-2027), mais il n'aidera nullement les communes à faire face aux hausses de prix qui touchent les investissements relatifs à la programmation en cours (2022-2024). Ainsi, la forte inflation qui

⁶ Estimation UVCW.

a prévalu en 2022 (9,6 %) et qui s'annonce également très élevée en 2023 (5,3 %)⁷ ne sera pas prise en compte pour le financement des travaux qui seront réalisés dans le cadre de la programmation actuelle, à savoir les projets pour lesquels les marchés seront attribués avant le 31 décembre 2024.

Le Ministre des Pouvoirs locaux s'est toutefois récemment prononcé contre une augmentation de ces moyens⁸.

INVESTISSEMENTS : MÉCANISME DE FONDS AVEC DROIT DE TIRAGE

Depuis de nombreuses années, l'UVCW plaide pour une généralisation de la technique du fonds d'investissement avec droit de tirage à l'ensemble des départements ministériels de la Région (Fonds régional d'investissement, fonds pour l'emploi ; fonds d'investissement pour la transition énergétique, fonds pour le logement...). Cette généralisation ne devant pas mener à une diminution de la part de financement régional dans les budgets des communes.

La mise en œuvre du Programme stratégique transversal et les crises successives appellent un financement stable et prévisible de la part de la Wallonie qui doit se traduire par la mise en œuvre de fonds avec droit de tirage. Pour permettre aux communes d'y voir clair dans la cohérence de leur politique avec celle de la Région et dans le financement de leurs projets inscrits dans leurs PST, la Région doit opérer impérativement une rationalisation dans sa gouvernance et travailler également de manière transversale entre tous ses ministres et toutes ses directions administratives.

Pour l'UVCW, les fonds d'investissement avec droit de tirage ne peuvent pas faire l'objet d'une tutelle. Lorsqu'elle existe (cf. le FRIC), elle doit être supprimée.

Par ailleurs, actuellement, on doit bien constater que la technique du fonds avec droit de tirage est quasiment l'exception et que la Région fonctionne de plus en plus avec des appels à projets en tous sens, tant à l'attention des administrations communales que des CPAS

Déjà, en période dite « normale » les appels à projets sont sujet à critique : délais courts de réponse aux appels ; besoin d'un personnel formé ; besoin d'un bureau d'étude et donc dépenses en consultance même si le dossier n'est, in fine, pas retenu par la Région ; manque de soutien du SPW pour aider à rentrer son dossier (le SPW étant davantage un arbitre qu'un facilitateur), ... Bref, un nombre de plus en plus important de communes (petites, mais aussi moyennes et grandes) renoncent à répondre aux appels à projets.

En période de crise, le recours aux appels à projet est encore plus difficile à admettre pour les pouvoirs locaux.

L'UVCW revendique que les financements prévus, chez chaque ministre, pour tel ou tel appel à projets soient versés dans des fonds thématiques, à commencer, pour répondre à la gravissime crise énergétique, par un « Fonds/programme énergétique » avec droit de tirage. Un tel "Fonds Energie" est également demandé au niveau fédéral par la Fédération des CPAS.

Si certains mécanismes se rapproche d'un droit de tirage (FRIC, PIMACI, Financement logement/ancrage local, ...), l'effort doit impérativement être poursuivi.

B. DOSSIERS POUR LESQUELS L'IMPACT EST EN AUGMENTATION

⁷ Selon les prévisions du Bureau du Plan de janvier 2023.

⁸ Cf. Commission des Pouvoirs locaux du 6.12.2022, p. 33 (P.W. – C.R.A.C. N° 67 (2022-2023)).

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 2022, ces dernières auraient pu obtenir près de 34 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 s’alourdissent encore plus fortement en cas de forte inflation, ce qui, faut-il le rappeler, est clairement le cas aujourd’hui. 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 : 33,7 millions d’euros en 2022. L’impact annuel de cette décision a augmenté de 2,7 millions par rapport à 2021.
- ✓ Pas d’évolution du dossier en 2022.

2. 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.

Par ailleurs, le montant des compensations a diminué progressivement au fil des ans depuis 2012. Ceci témoignait de la volonté de la Région de diminuer les crédits budgétaires consacrés à cette compensation. La perte de recette fiscale engendrée par cette forfaitarisation des montants n’était désormais plus entièrement compensée et cela engendrait pour les communes wallonnes un manque à gagner qui, à titre d’exemple, était de l’ordre de 7,4 millions d’euros pour 2018 et de 7,5 millions d’euros pour 2019.

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 en 2022, la région a décidé de revoir à nouveau l’enveloppe à la baisse. Ainsi, le montant notifié aux communes pour l’année 2022 est de 17,0 millions d’euros contre 26,5 millions d’euros l’an dernier (et 27,6 millions en 2020). Nous ne connaissons pas le montant exact du manque à gagner qui en résulte, mais on peut toutefois l’estimer à 8,4 millions d’euros pour 2022 et à 7,3 millions pour 2023⁹. Le budget initial 2023 semble en effet confirmer pour 2023 cette décision de revoir la compensation à la baisse puisque seuls 17 millions d’euros sont prévus au budget initial 2023.

⁹ Etant donné que l’impact de la forfaitarisation des allègements fiscaux en question diminue progressivement au fil du temps, nous faisons l’hypothèse d’une diminution annuelle des pertes réelles similaire à celle entre 2021 et 2020, à savoir 1,1 million d’euros.

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 œuvre¹⁰.

- ✓ Non-respect, mis à part en 2020 et 2021, du principe de neutralité budgétaire.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : 8,4 millions d'euros pour 2022 (hors celui lié au relèvement du seuil d'allivrement).
- ✓ Evolution du dossier en 2022 : décision régionale de revoir à la baisse le budget consacré à cette compensation.

3. Dépenses de personnel – Pensions du personnel statutaire – Cotisations pension et incitant second pilier

- ✓ 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) : 100,6 millions d'euros en 2022 ; 190,3 millions d'euros en 2024 ; 292,4 millions d'euros en 2027¹¹ ;
 - cotisation de base : augmentation de 17,8 millions d'euros entre 2021 et 2022¹². Son taux, qui était de 43 % en 2022, va passer à 44 % en 2023, puis à 45 % en 2024.
- ✓ Evolution du dossier en 2022 :
 - mise en place d'une centrale de marché gérée par le Service fédéral Pensions pour le nouveau Plan de pension second pilier ;
 - pas de conséquence négative au niveau de l'incitant au second pilier suite à la mise en place tardive de ce « nouveau second pilier » ;
 - Plan Oxygène : 34 communes ont souhaité adhérer au Plan (dont 20 pour la tranche 2022).

PENSIONS – ALERTE À LA FAILLITE DU SYSTÈME

L'UVCW tire (à nouveau) la sonnette d'alarme sur la problématique des pensions.

La charge des pensions est en effet devenue intenable pour les employeurs locaux qui doivent assumer seuls le poids d'un régime de pension coûteux et marqué par le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie.

Les aménagements à la marge de la réglementation ont démontré leur incapacité à contenir l'augmentation de la facture à charge des seuls employeurs locaux, et prouvent leurs limites en créant de la concurrence entre entités locales dont les décisions de certaines, prises dans un objectif de saine gestion, se retournent contre les autres pouvoirs locaux.

Le mécanisme de financement des pensions statutaires locales étant un système fermé, autoporté par les employeurs locaux, chaque modification d'un paramètre de la réglementation ou de l'attitude des membres du Fonds de Pension Solidarisé (FPS) a des incidences directes pour les autres membres de FPS.

¹⁰ 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.

¹¹ Estimations du Service fédéral des pensions pour la période 2022-2027.

¹² Sur base des données réelles de 2021 et des données estimées pour 2022. Source : Service fédéral des Pensions

Par conséquent, une attitude individuelle peut mettre en péril l'intérêt collectif. Ainsi, l'intérêt économique à court terme d'une entité locale peut, dans certaines hypothèses limitées, rendre la nomination attractive (sur le strict plan du coût financier en termes de cotisations). Mais cet intérêt direct doit être mis en perspective : en procédant à davantage de nominations, on fait supporter une charge de pension plus importante par les membres du FPS, dont un certain nombre assument déjà une facture dépassant allégrement leur charge réelle.

Idéalement, il conviendrait que le système ne soit plus autoporté par les employeurs et bénéficie d'une part de financement direct en provenance du Trésor public. Avec ses associations-soeurs, l'UVCW réclame cette intervention depuis de nombreuses années. En vain jusqu'à présent.

Par ailleurs, force est désormais de constater que les autorités locales du nord du pays se désengagent progressivement du Fonds de pension solidarisé : diminution constante du nombre de statutaires, prise en charge régionale de la moitié de la cotisation de responsabilisation des pouvoirs locaux flamands, collaboration étroite envisagée avec le Fonds de pension de la Région flamande pour ses agents contractuels en vue de consolider un second pilier public flamand, recours au contrat de travail facilité dans la fonction publique locale flamande.

Dans un contexte fédéral où la Région flamande a pris le parti d'investir de moins en moins dans une solution commune à l'ensemble des pouvoirs locaux du pays, il y a fort à parier que ce mode de financement ne sera pas revu en profondeur et qu'il restera à charge, finalement, de ceux des pouvoirs locaux qui acceptent encore de le faire fonctionner.

En tant qu'Association représentative de l'ensemble des pouvoirs locaux wallons, il revient à l'UVCW de prôner des mesures allant dans le sens de l'intérêt de l'ensemble de nos membres. Les perspectives d'évolution de la charge de pension ne vont manifestement pas dans le sens d'un encouragement à la nomination.

En l'état du coût des pensions des agents statutaires locaux et de leur évolution, nous ne pouvons que constater que le pool solidarisé a atteint ses limites ; qu'à brève échéance, tous les employeurs locaux vont devoir assumer individuellement la totalité du coût des pensions de leurs agents nommés et que le maintien, et plus encore l'accroissement, du taux de nomination, ne ferait à terme que creuser le gouffre des charges financières grevant les budgets et les perspectives des employeurs publics locaux wallons.

Les finances publiques des autres niveaux de pouvoirs ne laissent pas entrevoir de possibilités d'apports massifs, pérennes, d'argent frais dans le système, en particulier si l'on attend d'eux qu'ils assument par ailleurs l'ensemble de leurs responsabilités vis-à-vis des pouvoirs locaux dans le cadre des politiques relevant de leurs compétences respectives.

Pour couronner le tout, à l'aube de nouvelles réformes de l'État, le contexte communautaire se prête d'autant moins à l'exercice que les entités des différentes régions du pays ne jouent plus dans la même cour, dans la mesure où la Flandre a pris de longue date des dispositions amorçant une réduction substantielle des coûts sur le long terme pour ses employeurs publics locaux.

Il est dès lors impératif que nous résolvions sans tarder l'équation du coût des pensions du personnel de la fonction publique locale, en déployant des solutions innovantes visant à réduire durablement la charge pour l'ensemble de la fonction publique locale wallonne, tout en développant les perspectives d'attractivité de la fonction publique locale.

Afin d'avoir une vue plus complète de ce dossier, nous vous renvoyons vers notre récent article sur le sujet : Luigi Mendola et Katlyn Van Overmeire, "Financement des pensions statutaires 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>

PENSIONS – IMPACT DU PROJET DUNIA SUR LA TRESORERIE DU FONDS DE PENSION SOLIDARISE

Le projet DUNIA 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.

Cette implémentation s'est faite sans du tout concerter les employeurs locaux et a créé (et va encore créer à l'avenir) de nombreuses difficultés.

A la suite de cette implémentation, le calendrier des paiements des cotisations opérés par les pouvoirs locaux a été modifié. Dans le régime en vigueur jusque fin 2021, les pouvoirs locaux payaient, pour le 5e jour de chaque mois civil, une provision de 33 % sur les cotisations dues pour le trimestre correspondant de l'année civile précédente. Depuis la modification opérée par l'AR du 26.1.2022, les administrations provinciales et locales doivent désormais payer – comme les autres employeurs - leurs avances un mois plus tard à l'ONSS, et le montant de ces avances ne s'élève plus qu'à 85 % maximum des cotisations dues pour le trimestre correspondant de l'année civile précédente (cf. art. 34 nouveau, intégrant les pouvoirs locaux et prévoyant des avances de 30, 30 et 25%).

Le fait de repousser d'un mois le paiement des avances (en ce compris les cotisations pension) va engendrer un souci de trésorerie pour le Fonds de pension solidarisé des pensions statutaires locales (FPS) qui, ne recevant la première avance du premier trimestre 2022 qu'en février 2022 par un transfert opéré par l'ONSS, doit pourtant bien assumer le paiement des pensions à sa charge en janvier, ce qui pose un problème de liquidités tournant autour de 180 millions d'euros.

Pour résoudre ce nouveau problème de trésorerie et garantir la continuité du paiement des pensions au-delà du 31.12.2021, l'ONSS et le SFP ont retenu la solution consistant pour l'ONSS à accorder une facilité de financement "temporaire" d'un montant de 180,42 millions d'euros au FPS à rembourser d'ici la fin de l'année 2028. Cette facilité temporaire étant rendue possible par l'existence d'un excédent unique dans le budget 2022 de l'ONSS. Cette solution est formalisée dans une convention passée en décembre 2021 entre l'ONSS et le SFP.

Le remboursement de cette facilité de paiement sera opéré à partir de 2024, par tranches, et nécessitera une augmentation du taux de cotisation de base à payer par les administrations locales au FPS à partir de 2025.

Il ressort également de la convention que, pour éviter de nouvelles difficultés futures de trésorerie, l'ONSS doit s'engager à désormais verser la part de cotisation de modération salariale revenant au FPS en début d'année civile, et plus par tranche mensuelle, ce qui nécessitera – tant que ce retour d'une part de la cotisation de modération salariale ne sera pas fixé dans la loi – que l'AR annuel soit pris suffisamment tôt (fin de l'année N-1) pour assurer ce paiement en janvier de l'année N.

En conclusion, force est de constater que ce projet qui vise une forme de simplification administrative en harmonisant les procédures à suivre par l'ONSS :

- a été décidé sans concerter le secteur concerné (les pouvoirs locaux et leurs associations représentatives) ;
- crée de nouvelles difficultés pour le Fonds de pension solidarisé qui venait à peine de sortir de certaines difficultés de trésorerie et risque d'en connaître de nouvelles, pour de nombreuses années ;
- oblige à user d'artifices temporaires (facilité de financement octroyée par l'ONSS) pour tenter de garantir la continuité du paiement des pensions ;

- et met finalement le coût de cette réforme à charge des pouvoirs locaux qui verront, à nouveau, augmenter leur taux de cotisation pour éponger ces problèmes de trésorerie, alors que l'on sait que les autorités locales sont déjà confrontées à d'énormes difficultés en matière de financement des pensions.

Preuve s'il en est que toute réforme doit être concertée avec le secteur local quand il touche directement ou indirectement au financement des pensions de ses agents.

Par ailleurs, de nouveaux éléments sont intervenus dernièrement. Ainsi, le problème de trésorerie dû à Dunia et l'inflation avec ses multiples indexations ont poussé le Service fédéral des Pensions à solliciter une ligne de crédit auprès de l'Agence fédérale de la Dette. Selon nos informations, il est fort probable que l'article 20 de la loi du 24.10.2011¹³ soit activé afin que les pouvoirs locaux soient amenés à payer les intérêts liés à ce crédit.

En bref, avec Dunia, et donc pour une réforme que les pouvoirs locaux n'ont pas voulue et pour laquelle ils n'ont pas été consultés, les autorités locales vont non seulement subir une augmentation de la cotisation de base pour permettre le remboursement progressif des 180 millions d'euros à l'ONSS, mais en plus, ils vont certainement devoir assumer la charge de l'emprunt découlant de la ligne de crédit de 100 millions d'euros ouverte auprès de l'Agence fédérale de la Dette.

PENSIONS DEUXIEME PILIER – INCITANT SANCTION (ACTION ENVERS L'ETAT FEDERAL)

Pour rappel, l'autorité fédérale a décidé de créer un incitant financier dans le but d'encourager la mise en place d'une pension complémentaire au profit des agents contractuels locaux qui consiste en la diminution de la cotisation de responsabilisation (CR) des autorités locales qui introduisent un second pilier répondant aux conditions déterminées par le législateur fédéral.

La réduction accordée à certains pouvoirs locaux, dans le système fermé de financement des pensions locales, est nécessairement compensée par les autres pouvoirs locaux responsabilisés qui n'ont pu mettre en place un second pilier de pension.

Pour les deux exercices cumulés (années de CR 2019 et 2020), l'application de l'incitant a résulté en une réduction cumulée de CR de 49 millions d'euros en Flandre, mais qui a été compensée par une augmentation cumulée de CR respectivement de 34 millions d'euros et de 15 millions d'euros en Wallonie et à Bruxelles.

Pour ceux des pouvoirs locaux qui voient augmenter leur CR, cela se traduit par une augmentation effective de 50 % à 59,14 % pour l'année 2020 (58,08 % en 2019).

Notre association s'est opposée à cet « incitant » fédéral dès sa création car :

- il constitue une nouvelle charge pour nombre de pouvoirs locaux qui voient leur cotisation de responsabilisation augmenter s'ils ne mettent pas en place un second pilier ;
- il n'est pas équitable pour les autorités locales qui décident de mettre en place un second pilier alors qu'elles ne présentent aucune facture de responsabilisation et ne coûtent donc rien au régime de pension sans pour autant pouvoir bénéficier d'un incitant financier ;
- cet incitant n'a d'incitant que le nom, dans la mesure où il n'implique aucun apport de financement extérieur et repose exclusivement sur une nouvelle répartition des charges entre les pouvoirs locaux.

Bien plus, l'incitant a, en 2022, atteint ses limites. Fin 2022, les éléments suivants sont d'ores et déjà acquis :

¹³ 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.

- la mise en place massive du second pilier en Flandre via l'OFPP Prolocus (pour succéder au Plan de pension de 2009 désormais résilié par Belfius et Ethias) suivie de l'adhésion de grandes entités wallonnes et bruxelloises dans le Fonds de pension Ethias (en cours de mise en œuvre) rendent éligibles à l'incitant fédéral un nombre tel de pouvoirs locaux que le report de charge imputée aux pouvoirs locaux n'ayant mis en place ce second pilier va entraîner pour ces derniers une augmentation inédite du taux de CR, amenant celui-ci, mathématiquement, à plus de 100 % ;
- en 2020 (CR 2019), le report de charge amenait le taux de CR des pouvoirs locaux ne disposant pas d'un second pilier de 50 à 58,08 %. Il est passé à 59,14 % en 2021 (CR 2020), puis à 67,81 % en 2022 (CR 2021). Pour la CR 2022 (à payer en 2023), le report engendrera vraisemblablement une évolution de 50 à (plus de) 100 % ;
- il n'existe, dans l'état actuel de la réglementation, aucune disposition permettant à l'administration fédérale de réclamer un taux de plus de 100 % aux pouvoirs locaux qui voient augmenter leur taux théorique de CR par le fait de ce report de charge. Dans l'autre sens, aucune disposition légale ne permet de priver du bonus légalement prévu les autorités locales qui entrent dans les conditions définies par le législateur fédéral.

Il résulte de ces éléments qu'on se trouve face à un vide juridique entraînant une absence de financement dudit incitant, et donc un « manque à gagner » pour le Fonds solidarisé.

L'UVCW revendique des adaptations urgentes à la réglementation pour mettre fin audit incitant, soit en le supprimant, soit en le finançant par des moyens extérieurs, provenant du Trésor public et plus des employeurs locaux eux-mêmes.

C. DOSSIERS POUR LESQUELS L'IMPACT EST EN DIMINUTION

1. Additionnels PRI – Complément régional (anciennes compensations Plan Marshall)

En janvier 2022, la Région wallonne a été condamnée par le Tribunal de Première Instance de Namur à propos du montant du complément régional qui a été versé à la Commune de Wanze pour la période 2015-2019, celui-ci ne respectant pas l'obligation décrétole de neutralité budgétaire.

Par ailleurs, malgré le budget plus conséquent consacré à cette compensation en 2020 et 2021, le principe de compensation sur la base des pertes réelles ne semble toujours pas avoir été respecté en 2020 et en 2021. C'est pourquoi la Commune de Wanze a également introduit un recours pour récupérer les montants dus relatifs aux années 2020 et 2021.

Depuis plusieurs années, notre association avait interpellé la Région sur ce sujet, car depuis 2015, cette neutralité budgétaire n'était plus respectée alors que la Région était juridiquement contrainte d'assurer le versement d'une compensation pleine et entière à l'ensemble des communes wallonnes concernées. Très peu de communes ne sont pas concernées par ce manque à gagner, même si celui-ci est très variable d'une commune à l'autre et d'une année à l'autre (le taux de compensation variant chaque année depuis 2015). On notera à titre d'exemple que ce manque à gagner pour les communes wallonnes était estimé à 12,9 millions d'euros rien que pour l'année 2019.

L'UVCW revendique une indemnisation sans délai des communes concernées par ce « complément régional ». C'est pourquoi elle a interpellé le Ministre des Pouvoirs locaux en avril dernier afin que la Région réagisse de façon proactive face à ce jugement et qu'elle indemnise sans délai l'ensemble des communes concernées pour l'ensemble de la période courant depuis 2015, avec intérêts, s'épargnant par la même occasion, ainsi qu'aux communes défendant leur bon droit, d'inutiles frais de justice. Nous avons par ailleurs rappelé cette revendication dans le cadre de notre avis sur la circulaire budgétaire 2023. A cette occasion, nous avons également demandé à la Région d'être consultés si le mécanisme actuel de compensation devait être amené

à évoluer. En 2021, les communes ont perçu près de 76 millions d'euros dans le cadre de cette compensation fiscale, ce qui témoigne de l'importance de l'enjeu.

Un premier pas en ce sens a été franchi lors de l'ajustement budgétaire régional 2022 puisque des moyens supplémentaires ont été obtenus afin de pouvoir octroyer des compensations complémentaires à l'ensemble des communes pour les années 2017 à 2022. Mais, et c'était regrettable, l'activation de ces moyens supplémentaires était conditionnée à un accord à trouver au sein du Gouvernement wallon. La Région considère en effet que le fonctionnement actuel de la compensation apparaît difficilement soutenable vu l'évolution de son impact budgétaire sur les finances régionales. Elle réfléchit actuellement aux modalités permettant de faire évoluer les dispositifs actuels et de trouver un équilibre entre les intérêts de chacune des parties. Un tel accord devait être trouvé d'ici la fin de l'année si l'on voulait être assuré que les communes pourraient obtenir réparation sur la base des financements qui venaient d'être accordés dans le cadre de cet ajustement budgétaire.

En marge du conclave budgétaire 2023, une nouvelle étape décisive a été franchie puisque le Ministre des Pouvoirs locaux a annoncé que les communes et les provinces allaient être indemnisées encore en 2022 pour les manques à gagner subis depuis 2017. Ainsi, fin 2022, 41,2 millions d'euros ont été accordés aux communes à titre d'arriérés pour la période 2017-2021. Quant à la compensation accordée aux communes pour l'année 2022, elle a été revue à la hausse et se monte à 94,2 millions d'euros.

Concernant l'avenir du complément régional, les discussions sont toujours en cours. Néanmoins, l'enveloppe relative au complément régional à destination des communes a d'ores et déjà été alimentée à hauteur de 58,9 millions d'euros dans le budget régional initial 2023.

- ✓ Non-respect, jusqu'en 2022, de la neutralité budgétaire imposée par décret.
- ✓ Impact financier pour les communes wallonnes : plus aucun sur la période 2017-2022.
- ✓ Evolution du dossier en 2022 : condamnation de la Région et remboursement des arriérés à l'ensemble des communes pour la période 2017-2021.

2. Dépenses de transfert – dotation aux zones de secours

- ✓ 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 : 81,7 millions d'euros en 2022 de surcoût pour le secteur local (communal + provincial) par rapport au 50/50¹⁴, ce ratio fédéral/local étant estimé à 24/76 pour 2022. La reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces a permis aux communes une non-dépense de l'ordre de 87,4 millions d'euros en 2022, mais si la forte inflation avait été prise en compte pour 2022, ce financement provincial aurait dû être plus élevé de 6,1 millions d'euros.
- ✓ Évolution du dossier en 2022 : respect, pour 2021 et 2022, de la trajectoire fédérale de refinancement annoncée en 2020¹⁵, mais toujours pas d'indexation automatique des dotations fédérales aux zones de secours, et non-prise en compte de la forte inflation dans la trajectoire de reprise du financement des zones de secours par les provinces.

¹⁴ Estimation UVCW.

¹⁵ 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 novembre 2020 – Intérieur : doc 55 1580/019 (2020/2021) de la Chambre des représentants de Belgique, pp. 18-19.

ZONES DE SECOURS - FINANCEMENT FÉDÉRAL DES ZONES DE SECOURS

Notre action en matière de financement de la sécurité au niveau zonal s'est poursuivie en 2022 par plusieurs interpellations et rencontres, principalement avec la Ministre de l'Intérieur, autour de cette revendication majeure en matière d'incendie, à savoir 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 2022 aux alentours de 76/24 à charge respectivement du secteur local (communes et provinces) et du Fédéral.

Ceci engendre, selon nos estimations, un surcoût de 81,7 millions d'euros pour le secteur local en 2022, qui serait encore de 76,8 millions en 2023 et de 80,1 millions en 2024¹⁶.

Les résultats du conclave budgétaire fédéral 2023-2024 semblent à cet égard très modestes: la remise sur le métier – promise par ce Gouvernement lors de son entrée en fonction il y a plus de deux ans – des règles de calcul et de répartition des dotations fédérales en incendie reste pour le moment déléguée à (reléguée dans ?) des commissions et groupes de travail qui ne semblent pas dégager jusqu'ici de consensus sur des réformes substantielles.

Nos actions ont fait l'objet, notamment dans le cadre de la *task force* Finances locales et du Plan Oxygène, de transmis et autres formes d'information auprès du Ministre wallon des Pouvoirs locaux, afin que la Région wallonne puisse porter les intérêts locaux et régionaux en Comité de concertation et des autres lieux de rencontre et de négociation Etat-Régions.

ZONES DE SECOURS – INFLATION ET DOTATIONS FÉDÉRALES AUX ZONES DE SECOURS

Par courrier en mars 2022, encore rappelé dans un autre courrier plus large du 15 septembre dernier, l'UVCW a interpellé la Ministre de l'Intérieur, ainsi que le Premier Ministre et tous les Vice-Premiers, sur l'explosion de l'inflation depuis fin 2021 et sur les conséquences de cette explosion sur les dépenses zonales, principalement les indexations multiples des traitements du personnel pompier, mais également les augmentations des frais de carburant des véhicules et des autres produits et consommables utilisés au quotidien pour la sécurité locale au sens large.

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.

La Ministre de l'Intérieur annonce certes un budget supplémentaire de 18 millions d'euros pour financer cette indexation, mais pour 2023 seulement (mesure "one-shot"). En effet, aucun projet législatif du Gouvernement n'a été lancé en vue de l'instauration d'un mécanisme d'indexation dans la loi, alors que l'inflation énorme que subissent les zones de secours depuis début 2022 appelle une mise en œuvre de ladite indexation au 1^{er} janvier 2022 !

Il apparaît même que la Ministre de l'Intérieur serait opposée, pour des raisons techniques et budgétaires, à un tel mécanisme légal pour les zones de secours, alors même que cela existe depuis toujours au profit des zones de police ! A ce stade donc, seul le budget fédéral initial 2023 sera modifié pour prendre en compte l'inflation énorme de 2022 : le montant prévu pour les dotations fédérales (de base et complémentaires) est supérieur de 15,8 millions d'euros par rapport aux montants réellement versés en 2022. A noter que la

¹⁶ Pour 2023 et 2024, nous avons fait les hypothèses suivantes :

- financement communal : diminution annuelle de 15.000 € ;
- financement provincial : trajectoire de reprise conforme à la circulaire régionale et pour les 10 % du Fonds des provinces, pour 2023, basé sur le budget régional initial 2023, et pour 2024, application de 3 % d'indexation annuelle ;
- financement fédéral : pour 2023, basé sur le budget fédéral initial 2023, et pour 2024, augmentation de 5 millions d'euros par rapport à 2024 (trajectoire de refinancement).

trajectoire de refinancement prévoyait en outre 2 millions supplémentaires pour 2023. Il n'est pas clair à ce stade si ces 2 millions sont déjà repris dans ce montant ou s'ils seront ajoutés en cours d'année, comme ce fut le cas les deux années précédentes.

ZONES DE SECOURS – TAUX D'INTERVENTION DES PROVINCES DANS LE FINANCEMENT DES ZONES DE SECOURS

Suite à une décision de la Région, les provinces sont amenées à reprendre progressivement et partiellement à leur charge les contributions communales au financement des zones de secours. Dès le départ, l'UVCW a insisté pour que la trajectoire de reprise se fasse sur base de montants qui évoluent de manière dynamique (et a regretté par ailleurs que cette reprise ne soit plus totale à l'horizon 2024 comme annoncée initialement).

Basée au départ sur des pourcentages de reprise (20 % en 2020, 30 % en 2021, 40 % en 2022, 50 % en 2023 et 60 % en 2024), le Gouvernement wallon a ensuite décidé, par le biais de sa circulaire du 3 septembre 2021, de fixer une trajectoire de reprise exprimée en montants absolus.

Lors de la fixation de ces montants, une croissance limitée des dépenses a été prise en compte. Ainsi, la Région a fixé une trajectoire à 60 % en 2024, soit le double des 30 % décidés pour 2021, mais en tenant compte d'une inflation des dépenses des zones de secours de 5 % à l'horizon 2024 et progressive depuis 2022.

En ne prenant en compte que 5 % d'augmentation sur 3 ans (2021-2024), on sait déjà que cette trajectoire ne permettra pas de tenir compte de l'inflation très élevée (9,6 %) qu'a connue l'année 2022, ni de celle encore très forte prévue en 2023 (5,3 %) et en 2024 (3,0%)¹⁷.

Nous avons calculé ce que devraient être les montants de reprise pour 2022, 2023 et 2024 si ces taux d'inflation étaient appliqués aux montants décidés pour 2021 et ce, compte tenu des pourcentages de progression prévus dans le cadre de la reprise (40 % en 2022, 50 % en 2023 et 60 % en 2024).

	2021	2022	2023	2024
Trajectoire prévue par la circulaire du 3 septembre 2021	64.030.066,57 €	87.445.952,54 €	111.550.097,51 €	134.793.961,70 €
Trajectoire adaptée aux taux d'inflation attendus pour la période 2022 à 2024	64.030.066,57 €	93.569.270,61 €	123.160.552,45 €	152.226.442,82 €
Manque à gagner annuel	- €	6.123.318,07 €	11.610.454,94 €	17.432.481,12 €

Il en ressort un manque à gagner annuel de l'ordre de 6,1 millions d'euros pour les communes wallonnes en 2022, de 11,6 millions d'euros en 2023, et qui atteint 17,4 millions d'euros de pertes annuelles en 2024.

A noter que ce manque à gagner n'est pas repris tel quel dans le graphique récapitulatif d'impact (cf. point D infra) puisqu'il s'exprime déjà par un montant de reprise moins élevé que ce qu'il ne devrait être.

Afin de neutraliser ce manque à gagner, l'UVCW revendique que le Ministre des Pouvoirs locaux actualise rapidement les montants de reprise afin qu'ils tiennent compte de la forte inflation qui sévit actuellement.

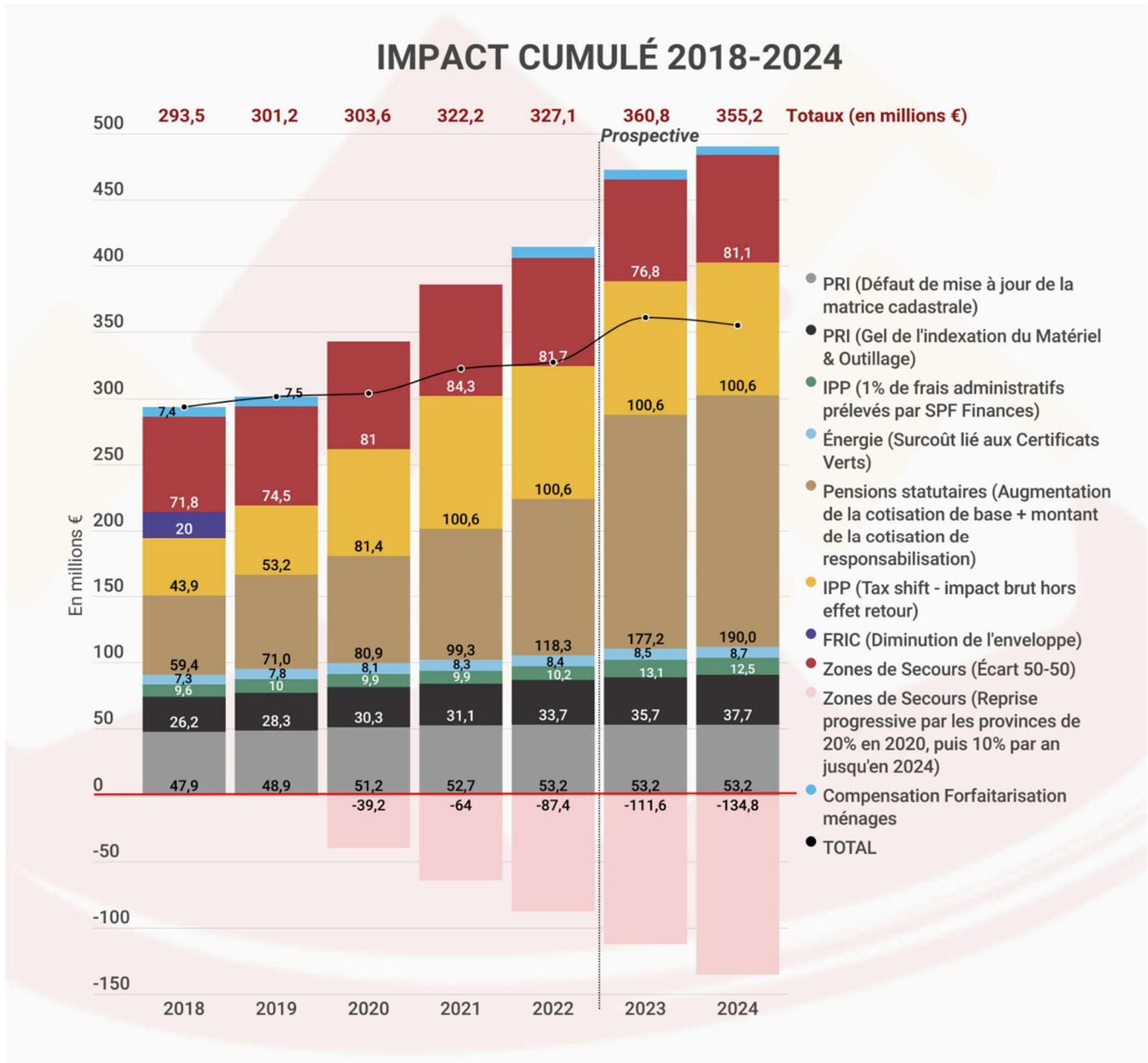
D. IMPACT TOTAL DES DOSSIERS QUANTIFIABLES

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 327 millions d'euros en 2022 et ce, malgré les premières étapes de la reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces.

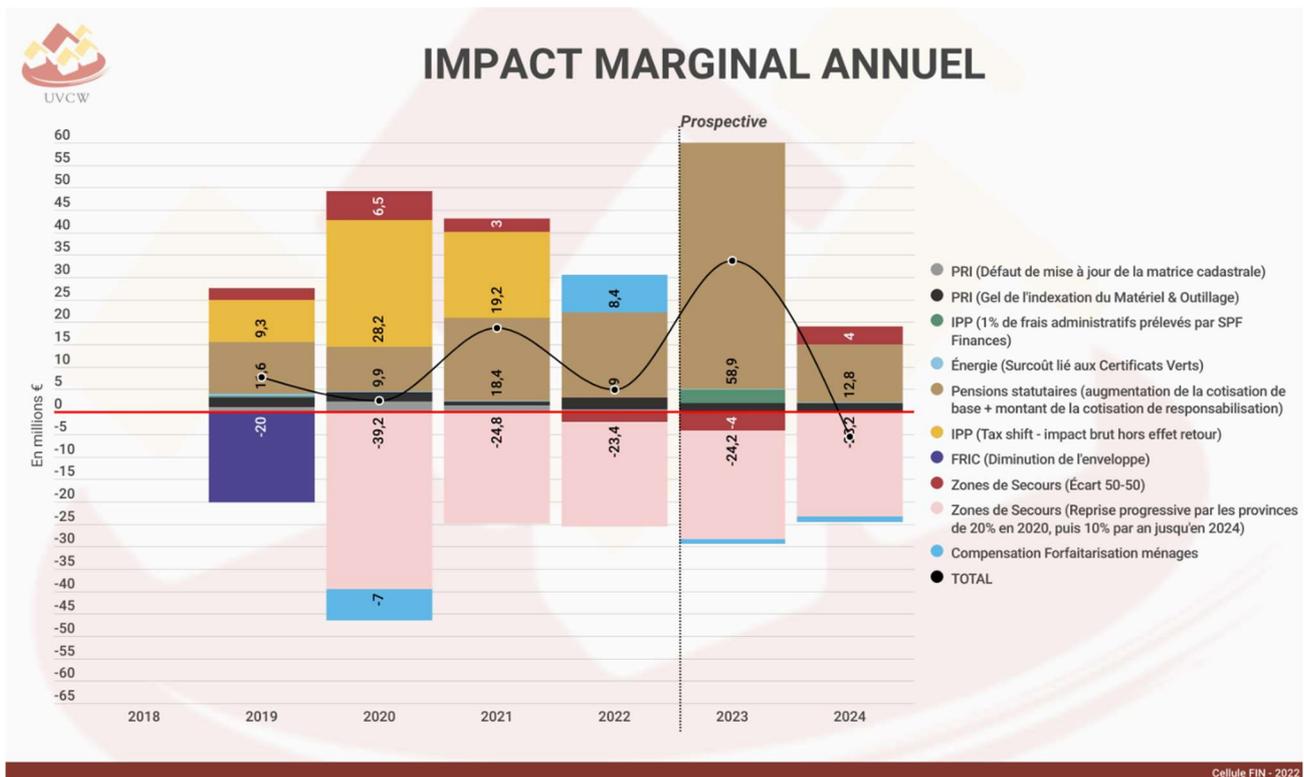
En 2023, comme on peut le voir sur le graphique ci-après, la tendance à la hausse devrait s'accroître fortement, à tel point que les manques à gagner ou surcoûts atteindraient, selon nos estimations, 361 millions d'euros en 2023 avant de diminuer légèrement en 2024.

¹⁷ Selon les prévisions de janvier 2023 du Bureau du Plan pour l'année 2023 et de décembre 2022 de Belfius pour l'année 2024.

Principale et indispensable bouffée d’oxygène de cette mandature, la reprise progressive du financement par les provinces telle qu’elle est conçue actuellement ne suffira malheureusement pas 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.



Le graphique ci-après reprend l’impact marginal annuel pour chacun des dossiers évoqués plus haut. 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 pensions des statutaires et la reprise partielle du financement des zones des secours par les provinces.



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

- ✓ 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 ce stade, le budget initial 2023 ne semble pas faire état de cette mesure.
- ✓ Pas d'évolution de ces deux dossiers en 2022.

ADDITIONNELS AU PRÉCOMPTE IMMOBILIER (PRI) - COMPENSATION NATURA 2000

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 terrain 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.

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 (+ 43 millions d'euros en 2022, + 22 millions d'euros en 2021¹⁸).
- ✓ Evolution du dossier en 2022 : la crise économique liée à la forte augmentation des prix de l'énergie et l'accueil en urgence d'Ukrainiens fuyant la guerre, auxquels s'ajoutent les inondations de juillet 2021 et la crise sanitaire liée à la Covid-19, mettent encore davantage les CPAS sous pression.

AIDES SOCIALES (ACTIONS ENVERS LA RÉGION WALLONNE ET L'ÉTAT FÉDÉRAL)

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 (ça accentue les difficultés à réaliser le budget 2023 des CPAS). De plus, le plancher de coefficient correcteur profite davantage aux communes les plus riches ;
- **RI/RIS** : actuellement les RI sont remboursés par l'Etat fédéral suivant un pourcentage prédéfini. Nous souhaitons un remboursement à 100 % 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.

¹⁸ Source : Belfius, sur base des budgets initiaux.

- **Subsides 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 : enveloppe de 20 millions d'euros pour le personnel en charge des conséquences sociales de la crise Covid, 5 millions d'euros pour le personnel dans les CPAS des zones inondées prioritaires, les tuteurs énergie - eau, 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 2021. 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 (+ 19 millions d'euros en 2022, + 18 millions d'euros en 2021).
- ✓ Evolution du dossier en 2022 : prise en charge par le Fédéral des surcoûts du nouvel accord sectoriel, prolongation en 2022 et vraisemblablement en 2023 du financement du mécanisme de soutien au régime de fin de carrière des membres de la police locale (40,8 millions d'euros prévus au budget fédéral en 2022 pour l'ensemble des zones de police du pays ; 31,5 millions en 2023).

ZONE DE POLICE - STATUT DE LA POLICE (ACCORDS SECTORIELS 2018 ET 2021, NAPAP, CHÈQUES-REPAS, TÉLÉTRAVAIL)

Par courrier en mars 2022, encore rappelé dans un autre courrier plus large du 15 septembre dernier, l'UVCW a interpellé la Ministre de l'Intérieur, ainsi que le Premier Ministre et tous les Vice-Premiers, sur les conséquences financières insoutenables pour les zones de police et les communes des négociations successives du Fédéral, en 2018 (avec le Ministre Jambon) et en 2021 (avec la Ministre Verlinden), 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).

S'agissant de l'accord sectoriel de 2018, élaboré au sein d'un groupe de travail auquel les Unions des Villes n'ont pas été conviées, il va engendrer des dépenses très lourdes pour les zones de police : jusqu'à 40 millions d'euros, en 2023, avec l'octroi des titres-repas (23 millions d'euros, en 2022, avec l'octroi des titres-repas seulement pour les mois de novembre et de décembre). En 2022, le Fédéral a dégagé une enveloppe annuelle de 4,5 millions d'euros, à titre de dotation fédérale relative aux coûts engendrés par la mise en œuvre de l'accord sectoriel, et un montant identique est prévu au budget initial 2023. Il est donc aisé de calculer que la majeure partie des coûts est financée par les zones de police et donc par les communes.

Quant à l'accord sectoriel de 2021, nous parlons toujours d'un projet. Le volet quantitatif de l'accord porte sur une revalorisation à hauteur de 121 millions d'euros pour la police intégrée (dont 91 millions d'euros pour la police locale), sur la NAPAP (maintien du régime, coût de 50 millions d'euros, dont 40 millions pour la police locale), sur le télétravail et l'instauration d'une indemnité ad hoc (30 millions d'euros, dont 22,5 millions pour la police locale) et sur une seconde phase de négociation dès janvier 2024 avec les pouvoirs locaux.

Le Gouvernement fédéral a dit plaider pour une prise en charge fédérale de la facture des zones de police, au moins pour les 91 millions d'euros de revalorisation. Mais rien n'a encore été obtenu, pas même les 30 millions d'euros de revalorisation pour la police fédérale.

Bref, à ce stade, il y a énormément de risques pour les zones de police et les communes. Il est en effet question de 153,5 millions d'euros par an, mais surtout, il a été promis aux organisations syndicales de rouvrir les négociations en 2024 avec une participation financière des pouvoirs locaux.

L'UVCW revendique que l'Etat fédéral finance intégralement les mesures proposées.

L'UVCW a dit et répété que les zones de police et les communes n'ont pas l'argent pour financer le projet d'accord sectoriel 2021 et que rien n'indique, qu'à politique inchangée, il y aurait une marge pour négocier en 2024.

Faute de financement fédéral complet de ces mesures, il apparaît que ce qui a été négocié ne saura pas être concrétisé. On rappellera, par ailleurs, qu'un protocole d'accord n'a aucune valeur juridique contraignante.

Les premières informations issues de l'accord budgétaire fédéral 2023-2024 vont toutefois dans le sens d'une mise en œuvre par paliers annuels : 45 % de l'augmentation en octobre 2023, puis un peu plus en octobre 2024 et finalement 100 % de l'augmentation promise en octobre 2025. Notre action de longue haleine a porté ses fruits car le budget fédéral prend totalement en charge ces surcoûts (donc pour les polices locales en plus de la police fédérale), selon ce même phasage¹⁹.

A noter que nos actions font l'objet, notamment dans le cadre de la *task force* Finances locales et du Plan Oxygène, de transmis et autres formes d'information auprès du Ministre wallon des Pouvoirs locaux, afin que la Région wallonne puisse porter les intérêts locaux et régionaux en Comité de concertation, et autres lieux de rencontre et de négociation Etat-Régions.

ZONES DE POLICE - FINANCEMENT FÉDÉRAL DES ZONES DE SECOURS ET DE POLICE

Notre action en matière de financement de la sécurité au niveau zonal s'est poursuivie en 2022 par plusieurs interpellations et rencontres, principalement avec la Ministre de l'Intérieur, autour d'une revendication majeure en matière de police locale, à savoir la réactualisation de la norme KUL et des autres paramètres de financement fédéral des zones de police, et 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.

Mais jusqu'à présent, la remise sur le métier – promise par ce Gouvernement lors de son entrée en fonction il y a plus de deux ans – des règles de calcul et de répartition des dotations fédérales en police reste pour le moment déléguée à (reléguée dans ?) des commissions et groupes de travail qui ne semblent pas dégager jusqu'ici de consensus sur des réformes substantielles.

ZONES DE POLICE/ZONES DE SECOURS - GOUVERNANCE DE LA CONCERTATION FÉDÉRAL-LOCAL

L'UVCW et ses associations-sœurs (Brulocalis et la VVSG) ont émis le constat, évident depuis de nombreuses années, que les organes d'avis mis en place par la loi, tant en matière de zones de police (le Conseil consultatif des Bourgmestres) que de zones de secours (la Commission d'accompagnement fédérale) n'ont eu véritablement aucun impact sur les décisions importantes prises par l'autorité fédérale en la matière, et donc la plupart du temps ne se réunissent plus, ou alors en l'absence de la grosse majorité de leurs membres locaux.

L'UVCW et ses associations-sœurs a déjà revendiqué à de multiples reprises, auprès du Fédéral, de réformer radicalement ces organes, pour les remplacer par une structure globale de concertation fédéral/local, aux décisions contraignantes, permettant à la fois de refinancer de manière égalitaire les dépenses sécuritaires zonales et locales, et d'instaurer une gouvernance conjointe sur les grandes orientations de la sécurité locale et fédérale.

Cette structure a encore été proposée en mars et en septembre 2022 à la Ministre de l'Intérieur et au(x) Vice-Premier(s) Ministre(s).

¹⁹ Une nouvelle allocation de base a été prévue à cette fin dans le budget initial 2023, mais n'a pas encore été alimentée. Nous serons attentifs à ce qu'elle soit correctement alimentée en cours d'année.

4. Subsidés APE

Comme elle l'a fait depuis la mise en route du nouveau dispositif APE, le 16 juin 2022, l'Union des Villes et Communes de Wallonie et la Fédération des CPAS interpellaient la Ministre Morreale sur l'évolution de l'enveloppe APE au regard de l'inflation et des multiples dépassements de l'indice-pivot, conduisant à une augmentation inédite des coûts salariaux pour les communes.

Dans ce courrier, l'UVCW soulignait 3 risques principaux pour la trajectoire de cette enveloppe APE :

- le décalage entre l'indexation des salaires et l'indexation des subventions : les communes et les CPAS doivent supporter les indexations de salaire deux mois après chaque dépassement de l'indice-pivot. L'indexation des subventions forfaitaires APE ne se fait, quant à elle, qu'au terme de l'année écoulée. Ce décalage est évidemment dommageable pour les employeurs locaux ;
- le risque d'une sous-indexation de l'enveloppe APE au 1^{er} janvier 2023 ;
- la non-prise en compte de l'effet « wage drift » : tel que déjà précisé dans nos deux avis ainsi que précédemment dans le présent avis, la non-prise en compte de l'effet « wage drift » (principalement les indexations barémiques), et cela même si l'enveloppe APE était entièrement indexée sur base de l'indice-santé 2022, conduirait à une sous-estimation des besoins de financement des emplois locaux anciennement soutenus par le dispositif APE, ce qui mettrait à mal la promesse faite aux pouvoirs locaux de garantir la neutralité budgétaire de la réforme.

Dans une question parlementaire adressée à la Ministre Morreale en date du 20 septembre 2022, cette dernière annonçait sa volonté de procéder à une indexation des montants APE 2022 sur base de l'indexation réelle des salaires qui a dû être supportée par les pouvoirs locaux.

En outre, en date du 8 juillet 2022 ainsi que du 1^{er} septembre 2022, deux questions ont été adressées au Ministre Collignon sur l'indexation prévue pour le dispositif en 2023. Selon le Ministre Collignon, l'enveloppe APE devrait être bel et bien indexée en 2023 sur base de l'inflation réelle.

Lors du conclave budgétaire wallon, le Gouvernement wallon a confirmé son souhait d'octroyer une indexation de la subvention APE 2022 qui soit proportionnelle à l'augmentation des coûts salariaux résultant des différentes indexations exceptionnelles des rémunérations 2022. L'enveloppe APE sera également indexée en janvier 2023. Nous espérons que cette mesure permettra de préserver l'emploi au sein des pouvoirs locaux, ce que l'UVCW et la Fédération des CPAS revendiquent depuis l'entame de la réforme. Nous ne manquerons évidemment pas de nous assurer que les montants traduisant cette intention seront suffisants pour faire face au coût réel des augmentations subies par les pouvoirs locaux afin de garantir la pérennité d'un dispositif très important pour les pouvoirs locaux.

Par ailleurs, le flou règne encore sur nombre de subventions spécifiques aux CPAS liées à ces nouveaux financements APE. Les CPAS sont de ce fait dans l'incapacité de prévoir ce qu'il adviendra d'une série de subsidés, en raison d'un manque d'information sur la prise en compte des financements APE, et ce dans un contexte budgétaire on ne peut plus tendu en raison des crises successives. La Fédération des CPAS demande donc des clarifications sur la manière dont la nouvelle subvention APE sera prise en compte pour l'octroi des subsidés précités. Elle demande également que, dans la mesure du possible, les nouvelles méthodes de calcul soient harmonisées entre elles, et n'entraînent pas d'augmentation de la charge administrative.

5. Enfance, accueil temps libre et petite enfance

Le Conseil d'administration de l'UVCW a revendiqué tant dans la réforme MILAC (milieux d'accueil) que dans la réforme ATL (Accueil temps libre) que le Gouvernement de la Communauté française affecte des budgets à la hauteur des réformes qu'il ambitionne afin que ces réformes n'engendrent pas de répercussions financières sur les pouvoirs locaux (neutralité budgétaire).

Nous constatons que les matières de la Communauté française sont régulièrement le siège de projets de réformes et de politiques menées sans une suffisante considération de financement des projets développés, à savoir que leur coût et surtout la source de leur financement ne sont pas suffisamment étudiés en amont, de sorte que nous sommes régulièrement amenés à intervenir pour rappeler le principe de neutralité budgétaire des projets de la FWB pour nos membres. Nous sommes actuellement à nouveau amenés à rechercher des solutions à des problèmes soulevés par le financement des centres culturels et de leurs activités ainsi que par de nouveaux projets relatifs à l'accessibilité des milieux d'accueil de la petite enfance.

Tant pour la réforme des milieux d'accueil (MILAC) que pour l'accueil temps libre (ATL), l'UVCW revendique des réformes neutres financièrement parlant pour les pouvoirs locaux. Si une volonté d'optimisation qualitative des dispositifs ou de discrimination positive (participation différenciée pour les publics précarisés) est à saluer, il convient qu'elle soit prise en charge totalement par le budget de la FWB, qu'elle ne soit pas contreproductive (difficulté de trouver le personnel adéquat, risque de fermeture de places qui ne seraient pas aux normes, ... cf. réformes MILAC et ATL) et qu'elle s'accompagne d'une vue globale quant au budget nécessaire à sa mise en œuvre.

Des avancées sont constatées, telles que le subventionnement du mi-temps de direction en cours. Quant à l'exigence du CESS pour les accueillantes/puéricultrices, si la réglementation de la FWB a revu les titres de formation en ce sens, elle a néanmoins permis aux pouvoirs locaux de continuer à recruter les puéricultrices ayant un certificat de puériculture en maintenant les échelles barémiques actuelles.

6. Contexte – Multiplication des situations de crise

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 que l'on connaît actuellement.

INFLATION – IMPACT SUR LES BUDGETS COMMUNAUX

Le 3 janvier dernier, comme tous les premiers mardis de chaque mois (sauf en août), le Bureau fédéral du Plan mettait à jour ses prévisions d'inflation.

Ainsi, concernant l'inflation annuelle, le Bureau du Plan a confirmé que l'indice des prix à la consommation s'est monté à 9,59% pour l'année 2022 affichant un taux record au vu des 2,44 % en 2021 et du 0,74 % en 2020. Pour 2023, il estime début janvier que l'indice restera à un niveau élevé, à savoir 5,3 %. Quant à l'indice santé, il a atteint 9,25 % en 2022 alors qu'il était de 2,01 % en 2021 et de 0,99 % en 2020. Début janvier, le Bureau du Plan l'évalue à 5,7% pour l'année 2023.

Cette inflation inédite a évidemment eu un impact sur les budgets communaux. En juin dernier, la banque Belfius estimait que les pouvoirs locaux étaient 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.

Pour l'année 2022, cette inflation se traduit tout d'abord par une augmentation exceptionnelle des dépenses de personnel à cinq reprises, conséquemment aux dépassements de l'indice-pivot et aux 10,4 % d'augmentation qu'elle aura engendrée sur seulement un an.

En second lieu, l'explosion des coûts énergétiques, principaux responsables de cette inflation, se traduit également par des dépenses de fonctionnement beaucoup plus importantes pour les pouvoirs locaux. Les communes et les autres entités locales sont en effet directement frappées par cette augmentation des coûts énergétiques : éclairage et chauffage des bâtiments publics, éclairage des voiries communales, chauffage des infrastructures sportives (comme les piscines), carburant pour les véhicules communaux, etc.

La banque Belfius, dans sa dernière étude sur les finances locales, anticipait une augmentation de près de 50 % des dépenses énergétiques des pouvoirs locaux en 2022. Cette estimation prudente et, somme toute relativement optimiste, est d'ailleurs nuancée par la banque qui estime que, pour certaines administrations spécifiques, la facture énergétique pourrait être multipliée par un facteur de deux ou de trois. Ces prévisions tablaient certainement sur une relative accalmie sur les marchés énergétiques après l'été, ce qui n'a pas été le cas.

Le tableau ci-après fait un rapide état des lieux des différents postes qui composent le budget communal, reprenant les montants, mais également l'impact potentiel (ou non) de l'inflation sur leur trajectoire budgétaire.

Recettes ordinaires	5.903.000.000 €	Indexation ?
Prestations	402.200.000 €	Sur la base volontaire de la commune
IPP	1.005.000.000 €	Oui, avec 2 ans de décalage
PRI	1.064.000.000 €	Oui, avec 1 an de décalage
Taxes locales	523.000.000 €	Oui, si volonté de la commune et avec 1 an de décalage
Fonds des frontaliers	44.954.041 €	Non, pas lié comme tel, mais trajectoire fixée à 10 ans
Mainmorte	7.403.401€	Oui, avec 1 an de décalage
Fonds des communes	1.456.900.000 €	Oui, l'année même
Subsides Subsides APE	950.000.000 €	Au cas par cas Oui, avec 1 an de décalage (sous réserve de crédit disponible !)
Dettes	90.500.000 €	Non, pas de lien automatique
Dépenses ordinaires	5.868.000.000 €	
Personnel	2.435.000.000 €	Oui, avec deux mois de décalage par rapport au dépassement de l'indice-pivot
Fonctionnement	945.000.000 €	Oui, mais en fonction directement de l'évolution des prix énergétiques – impact de la hausse variable selon les communes
Dotations aux zones de police	557.000.000 €	Pas d'indexation automatique Indexation des principales dotations fédérales
Dotations aux zones de secours	138.000.000 €	Pas d'indexation automatique Non-indexation des dotations fédérales (mais annoncé pour 2023) et indexation partielle de l'intervention provinciale
Dotations aux CPAS	607.000.000 €	Pas d'indexation automatique Fonds spécial de l'aide sociale indexé l'année même Prise en charge fédérale du RIS indexée de fait (pourcentage d'intervention)
Autres subventions	482.000.000 €	Au cas par cas
Dettes	686.700.000 €	Oui, mais en fonction directement de la hausse des taux d'intérêt (nouveaux emprunts + révision des taux)
Dépenses extraordinaires	2.705.900.000 €	
Dépenses d'investissement	2.587.400.000 €	Oui, mais en fonction directement de l'évolution du coût des matières premières et des coûts de construction

Source : Belfius – budgets initiaux 2022 sauf pour Fonds des frontaliers (montants 2022, SPF Finances) et Mainmorte (montant 2022, Etat fédéral).

ALE-IDU-JFL-JRO-KVO-LME-MCA-TSI/ 23.01.2023