



CIRCULAIRES BUDGÉTAIRES 2025 : COMMUNES – PLAN DE GESTION – PLAN DE CONVERGENCE

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 14 MAI 2024

Présentation synthétique

La grande avancée de ces circulaires budgétaires 2025 est sans conteste la fin définitivement actée de la balise d'emprunt, y compris pour les communes sous plan de gestion. Après un premier pas en ce sens l'an dernier, nous nous réjouissons de voir que notre revendication de supprimer cette balise d'emprunt, à laquelle nous nous étions opposés dès sa mise sur pied en 2014, est cette fois enfin pleinement entendue. Les communes doivent toutefois veiller à ne pas dépasser simultanément deux ratios d'endettement (volume de la dette et charges financières) au risque de voir leur budget extraordinaire non approuvé.

On notera par ailleurs que plus aucune dérogation aux règles budgétaires n'est prévue pour 2025 alors que l'an dernier, il était encore possible de rapatrier des fonds de réserve à l'exercice propre du service ordinaire afin d'équilibrer le budget et de constituer des provisions, ce qui était fort apprécié par les communes. C'est pourquoi, en guise de mesure qui serait cette fois pérenne, nous plaçons pour faciliter le recours aux fonds de réserve et aux provisions, mais, dans le même temps, éviter tout abus en la matière en réinstaurant pour les communes la règle du tiers boni en lieu et place de l'exigence d'équilibre à l'exercice propre. Les plans de convergence seraient de ce fait supprimés.

En matière d'incendie et plus précisément en ce qui concerne le mécanisme de reprise du financement communal des zones de secours par les provinces, la circulaire stipule que les montants à prendre en compte sont ceux fixés pour l'année 2024 (à savoir 134,8 millions d'euros) indexés selon le taux d'inflation prévisionnel 2025. Ceci, comme on pouvait s'y attendre, sous réserve de toute autre décision ultérieure du prochain Gouvernement wallon.

Au vu des montants colossaux qui sont en jeu, ce nouveau Gouvernement doit pérenniser au plus vite au-delà de 2024 la décision de reprise du financement communal des zones de secours par les provinces. A nos yeux, cette reprise progressive doit toutefois se faire sur la base de montants évoluant de manière dynamique et doit continuer à monter en puissance pour atteindre à terme les 100 %. La seule indexation proposée ici nous semble dès lors insuffisante. Par ailleurs, nous estimons que le Gouvernement doit également veiller à l'effectivité de la mesure, laquelle ne saurait être rencontrée si elle fait l'objet de compensations par le biais de réductions des budgets provinciaux alloués aux subsides aux communes et partenariats avec ces dernières.

Pour le surplus, les circulaires budgétaires 2025 s'inscrivent dans la continuité des précédentes et maintiennent un certain nombre de contraintes pesantes pour les communes. Ainsi, certaines annexes obligatoires aux budgets et aux modifications budgétaires nous semblent superflues. Quant au budget et au compte provisoire, tant l'un que l'autre ne s'avère en réalité pas indispensable pour le reporting exigé par l'Institut des Comptes nationaux (ICN). En vue de diminuer la charge administrative, nous proposons de les supprimer.

Plus largement, notre association plaide pour une réforme de la comptabilité communale. L'an dernier, nous avons mené une réflexion sur le processus de digitalisation de la comptabilité communale qui nous semble être l'axe prioritaire. Une proposition de réforme avait été transmise au

Ministre en ce sens, accompagnée d'autres modifications qui permettraient d'améliorer la lisibilité de la réglementation. Depuis lors, toujours en étroite collaboration avec la fédération des directeurs financiers et la fédération des receveurs régionaux, nous avons poursuivi nos réflexions en veillant à adapter encore davantage la réglementation actuelle dans un souci de simplification administrative, mais aussi de cohérence avec la pratique. Ces propositions complémentaires seront soumises sous peu au Ministre des Pouvoirs locaux ainsi qu'à son successeur.

Rappelons enfin que le prochain gouvernement devra veiller à respecter sans faille la neutralité budgétaire envers les communes à travers différents dispositifs, notamment :

- *le maintien de l'indexation + 1 % du Fonds des communes*
- *le financement suffisant du complément régional (pour 2024, des moyens importants devront être trouvés lors de l'ajustement budgétaire pour que la région respecte son obligation décrétole de compenser les communes à 100 % des pertes réelles subies)*
- *le financement suffisant de la compensation fiscale forfaitarisation ménages*
- *un calcul correct et un financement revu à la hausse de la compensation Natura 2000*
- *la suppression du gel de l'indexation sur le précompte immobilier matériel et outillage*
- *le maintien, au-delà de 2024, des 20 millions d'euros annuels supplémentaires obtenus pour dans le cadre du FRIC pour la mandature 2019-2024*

1. CONTEXTE

La demande d'avis nous est parvenue le 23 avril 2024. Le Ministre des Pouvoirs locaux aimerait recevoir notre avis dans les meilleurs délais afin que ces circulaires puissent encore être adoptées par le Gouvernement actuel.

2. LA CIRCULAIRE CONCERNANT L'ENSEMBLE DES COMMUNES

2.1 Actualités et réformes en cours

Décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux

Outre la date de la publication du décret au *Moniteur belge* (inconnue à ce stade), il conviendra d'indiquer clairement la date d'entrée en vigueur.

Code de recouvrement et fiscalité locale

Le projet de circulaire budgétaire ne fait plus référence à un projet de modification du CDLD relativement au recouvrement des taxes.

Nous réitérons néanmoins notre constat de l'inopportunité et de l'incertitude juridique découlant de l'actuelle législation par référence, rendant applicables aux taxes locales, par analogie, des dispositions fédérales (le CIR92 et le CRAF) « *pour autant qu'elles ne concernent pas spécialement les impôts sur les revenus* ».

Et à défaut d'avoir été consultés en amont (jusqu'à présent en tout cas), anticipant la prochaine législature régionale, nous répétons donc notre volonté pour les communes de disposer de règles propres, tant pour l'établissement que le recouvrement des taxes.

Taxe sur les mats, pylônes et antennes GSM

Le projet de circulaire indique que les communes seront informées d'un éventuel accord TOP et de ses modalités par la voie d'une circulaire spécifique. Pourtant, le communiqué de presse de la séance du Gouvernement du 4 avril annonce bien la conclusion d'un troisième accord TOP, entre la Région et les opérateurs de téléphonie.

Balise d'emprunt et ratios d'endettement

La balise d'emprunt est abandonnée, y compris pour les communes sous plan de gestion. La circulaire demande dès lors aux communes de porter une attention toute particulière à l'endettement et à la stabilisation de la charge de la dette, et particulièrement au pourcentage des dépenses de dette en termes de proportion dans les recettes ordinaires. C'est pourquoi elles devront, tout comme depuis l'an dernier, accompagner leur budget et modifications budgétaires d'une annexe relative aux ratios d'endettement et de charge de dette. Plus précisément le ratio du volume de la dette, défini comme étant le ratio entre l'encours des emprunts en part propre au 31 décembre et les recettes ordinaires globales nettes, doit être de maximum 125 %. Quant au ratio des charges financières, défini comme étant le ratio entre les charges financières nettes (part communale) et les recettes ordinaires nettes hors prélèvements, il ne doit pas dépasser 17,5 %. Le non-respect des deux ratios entraînera la non-approbation du budget extraordinaire.

Cette suppression de la balise d'emprunt répond à une demande récurrente de notre association. Depuis sa mise en place en 2014, nous demandions la suppression de cette balise d'emprunt, car elle constituait à nos yeux un obstacle à l'investissement alors que d'autres règles existantes, telles que la règle d'or, permettaient déjà de limiter un endettement déraisonné des communes. Au fil des ans, cette balise d'emprunt a été progressivement assouplie par l'élargissement des investissements considérés comme étant hors balise. Cependant, même si ces assouplissements successifs étaient des avancées positives, ils démontraient également de plus en plus au fil des ans l'inopportunité de cette balise au vu du nombre important de dossiers d'investissement qui pouvaient petit à petit être inscrits hors balise. C'est pourquoi nous continuions à préférer une suppression pure et simple de cette balise, pour toutes les communes, car elle témoignerait d'un réel gage de simplification administrative. La circulaire budgétaire de l'an dernier avait franchi un pas significatif en ce sens avec la possibilité pour les communes de se maintenir dans le schéma de la balise d'emprunt ou bien d'opter uniquement pour le respect des ratios de dette et de charges financières. C'est donc avec une réelle satisfaction que nous voyons aujourd'hui que la voie de la balise d'emprunt est définitivement abandonnée.

Quant aux niveaux fixés pour les deux ratios qu'il faut désormais respecter, on notera qu'ils sont les mêmes que ceux qui étaient examinés chez les communes sous plan de gestion pour déterminer le montant de leur balise d'emprunt. Ainsi, en 2024, si la commune sous plan de gestion qui présentait des ratios d'endettement dépassait conjointement 125% (volume de dette) et 17,5% (charges financières), le montant de sa balise d'emprunts était limité à un volume de maximum 650 euros par habitant contre 1.040 euros dans le cas contraire. Atteindre simultanément ces deux limites semble dès lors témoigner d'une situation dans laquelle il est recommandé de limiter strictement ses investissements financés par emprunt.

Ici, il sera toutefois question d'empêcher tout nouvel investissement financé par emprunt si les deux ratios devaient être dépassés simultanément étant donné que cela entraînerait la non-approbation du budget extraordinaire. Nous attirons par ailleurs l'attention sur le fait que, pour le ratio du volume de dette, il semblerait que les recettes ordinaires globales nettes ne tiennent pas compte des emprunts rapatriés à l'ordinaire (et donc les aides régionales CRAC), ce qui accentue le risque de dépassement de ce ratio de volume de dette en ce qui concerne les communes bénéficiant de tels prêts. Compte tenu de ces éléments, il nous semble opportun d'évaluer en pratique l'impact qu'aura ce nouveau système sur la capacité d'investissement des communes et d'adapter son mode de calcul le cas échéant.

Intervention provinciale dans le financement des zones de secours

La circulaire stipule que les montants à prendre en compte sont ceux fixés pour l'année 2024 (à savoir 134,8 millions d'euros) indexés selon le taux d'inflation prévisionnel 2025. Ceci sous réserve de toute autre décision ultérieure du prochain Gouvernement wallon.

Pour rappel, suite à une décision de la Région, les provinces ont été 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 annoncé initialement).

Basant au départ la trajectoire 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), cette trajectoire n'a pas permis de tenir compte de l'inflation très élevée (9,59 %) qu'a connue l'année 2022, ni de celle encore très forte de 2023 (4,06%) et en 2024 (3,3%¹). Selon nos calculs, si ces taux avaient été pris en compte pour actualiser la trajectoire de reprise, l'intervention provinciale pour 2024 aurait d'ailleurs été plus élevée de 16 millions d'euros.

Au vu des montants colossaux qui sont en jeu, le nouveau Gouvernement doit pérenniser au plus vite au-delà de 2024 la décision de reprise du financement communal des zones de secours par les provinces. A nos yeux, cette reprise progressive doit toutefois se faire sur la base de montants évoluant de manière dynamique et doit continuer à monter en puissance pour atteindre à terme les 100 %. La seule indexation proposée ici nous semble dès lors insuffisante non seulement en ce qu'elle ne témoigne d'aucune montée en puissance de la reprise, mais encore qu'elle ne prend toujours pas en compte les taux réels d'inflation sur la période 2021-2024 ni le niveau de financement actuel des communes en matière d'incendie.

Par ailleurs, nous estimons que le Gouvernement doit également veiller à l'effectivité de la mesure, laquelle ne saurait être rencontrée si elle fait l'objet de compensations par le biais de réductions des budgets provinciaux alloués aux subsides aux communes et partenariats avec ces dernières.

Véhicules de leasing

Il est exact, comme l'indique le projet de circulaire, que la plupart des sociétés de leasing sont établies en dehors du territoire de la Région wallonne, de sorte que le produit de la fiscalité automobile ne lui profite pas, ni aux pouvoirs locaux wallons (fiscalité additionnelle).

Quel est cependant l'intérêt de ce rappel ? Les villes et communes ne sont pas responsables des règles fiscales qui conduisent à cette situation et ne devraient donc pas être stigmatisées en raison du choix de cette solution plutôt que d'un achat pur et simple de véhicules. Cet ajout n'apporte donc rien à la circulaire budgétaire.

Et la précision, dans cette circulaire 2025, que le Gouvernement envisage même, le cas échéant, que l'ensemble des entités publiques et parapubliques ne puissent plus recourir au leasing, est

¹ Selon les prévisions d'avril 2024 du Bureau du Plan.

contraire à l'autonomie communale : seules les communes sont juges de la manière de pourvoir au mieux à leurs besoins.

Dérogations aux règles budgétaires

Plus aucune dérogation aux règles budgétaires n'est prévue pour 2025 alors que l'an dernier, il était encore possible de rapatrier des fonds de réserve à l'exercice propre du service ordinaire afin d'équilibrer le budget et de constituer des provisions, ce qui était fort apprécié par les communes.

C'est pourquoi, en guise de mesure qui serait cette fois pérenne, nous plaidons pour faciliter le recours aux fonds de réserve et aux provisions, mais, dans le même temps, éviter tout abus en la matière en réinstaurant pour les communes la règle du tiers boni en lieu et place de l'exigence d'équilibre à l'exercice propre. Les plans de convergence seraient de ce fait supprimés.

Avant 2014 et l'instauration de la règle de l'équilibre à l'exercice propre via l'article L1314-1, par. 2, c'était uniquement l'article L1314-1, par. 1, qui faisait force de loi et qui stipulait, tout comme aujourd'hui, qu'« *En aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictifs* ». Cette interdiction de déficit doit s'entendre au niveau de l'exercice global. C'est à travers la circulaire budgétaire que cette règle du tiers boni était édictée aux communes.

Ainsi, dans la circulaire budgétaire relative à l'année 2013, le Ministre des Pouvoirs locaux indiquait « *La règle du tiers boni est un signal d'alerte devant une situation financière en voie de dégradation. Par principe, il est indispensable de veiller au strict respect de ce principe (...). Respecte la règle du tiers boni la commune dont le budget de l'exercice x présente à son exercice proprement dit un mali qui est strictement inférieur au tiers du montant constitué du boni présumé au 31 décembre x-1 majoré du fonds de réserve sans affectation spéciale existant au 31 décembre x-1 (art. L3311-2 du CDLD)* ».

Si le respect de cet équilibre à l'exercice propre semble de prime abord un objectif louable, il ne demeure pas moins difficile à atteindre et peut s'avérer, à moyen terme, moins pertinent qu'un objectif d'équilibre à atteindre sur l'ensemble de la mandature dans une perspective, partagée par tous, de travailler dans une logique de pluri-annualité.

Par ailleurs, au fil des années, différents mécanismes ont été mis en place, dont certains en période de crise, pour faciliter l'atteinte de cet objectif d'équilibre à l'exercice propre ou pour pouvoir y déroger temporairement. Nous pensons ici à la technique du crédit spécial de recettes, à l'inscription de la cotisation pension de responsabilisation aux exercices antérieurs, à la possibilité d'emprunter pour des dépenses ordinaires dans le cadre d'une politique de relance, à la possibilité d'atteindre un certain pourcentage de déficit à l'exercice propre, au rapatriement des fonds propres à l'exercice propre. Or, certaines de ces techniques vont elles-mêmes à l'encontre des règles qui garantissent que les communes maintiennent une situation financière saine, contrairement aux autres niveaux de pouvoir. Nous pensons ici tout particulièrement aux mécanismes qui permettent de déroger à la règle d'or, cette dernière empêchant les communes de s'endetter pour couvrir des dépenses courantes.

Il nous semble dès lors préférable d'en revenir aux fondamentaux en restaurant la règle du tiers boni plutôt que de recourir à des mécanismes que nous jugeons, pour certains, plus risqués. Nous proposons dans le même temps de pérenniser la mesure d'assouplissement relative à l'utilisation des réserves et la constitution de provisions en supprimant l'article 3 du RGCC. Ceci permettrait aux communes de pouvoir plus facilement utiliser l'argent disponible sous forme de fonds de réserve ou de provisions. La réinstauration de la règle du tiers boni garantira dans le même temps que l'utilisation des fonds de réserve se fasse toutefois avec une certaine modération. Notons par ailleurs que le retour de la règle du tiers boni n'empêche pas de garder l'équilibre à l'exercice propre comme

un indicateur de la bonne santé financière de la commune, mais cela ne doit plus être une obligation stricte à respecter en tant que telle.

2.2 Dispositions générales

Élaboration de la circulaire budgétaire

Dans la mesure du possible, nous demandons que plusieurs procédures soient suivies lors de l'élaboration et de la mise en forme de la circulation budgétaire :

- s'assurer de rendre visibles dans la nouvelle circulaire les changements d'une année à l'autre, au-delà de l'introduction générale qui reprend les changements les plus importants ;
- veiller à assurer une concordance entre la pagination et la table des matières.

Calendrier légal - Budget et compte provisoire

En vue de diminuer la charge administrative, nous proposons de supprimer l'établissement du budget provisoire et du compte provisoire.

Le budget provisoire ne s'avère pas indispensable pour le reporting exigé par l'Institut des Comptes nationaux. Tant pour les communes flamandes et bruxelloises que pour les communes wallonnes d'ailleurs, l'ICN se base sur les comptes annuels pour établir l'état des lieux des comptes de l'année écoulée. Par conséquent, ces budgets provisoires ne sont d'aucune utilité pour l'ICN et il nous revient qu'ils ne seraient d'ailleurs pas transmis à ce dernier. Or, c'était cet argument qui avait été avancé par la Région wallonne pour instaurer la mise en place de ces budgets provisoires en 2014.

De même, le compte provisoire n'est pas indispensable pour le reporting exigé par l'Institut des Comptes nationaux (ICN). Tant en Flandre qu'à Bruxelles, ce dernier se base sur le reporting trimestriel pour établir un premier état des lieux des comptes des communes de l'année écoulée. Une telle pratique pourrait également être facilement mise en place pour les communes wallonnes, ces dernières étant par ailleurs déjà tenues de rendre ces reportings trimestriels. Il conviendrait d'insister sur la nécessité de transmettre dans les délais ce reporting trimestriel en contrepartie de la suppression du compte budgétaire provisoire.

Annexes obligatoires aux budgets et aux modifications budgétaires

Afin de simplifier le suivi budgétaire et comptable des communes, de nombreux directeurs financiers nous font régulièrement part de leur souhait de voir diminuer le nombre d'annexes obligatoires à transmettre. Certaines de ces annexes qui doivent obligatoirement être jointes aux budgets et aux modifications budgétaires sont très techniques et n'aident pas nécessairement les mandataires à mieux s'approprier les budgets et modifications budgétaires. Il semblerait préférable de supprimer certaines de ces annexes afin de gagner en clarté d'information. Plusieurs annexes précédemment requises ont été supprimées dans le cadre de la circulaire budgétaire 2024, mais il nous semble que certaines pourraient encore faire l'objet d'une suppression, à savoir :

- *Annexe 2* : le fichier SIC généré par l'application e-compte
La Région ne pourrait-elle pas le générer elle-même ? Cette demande pose la question de la quantité et de la pertinence des données transmises à la Région au travers des fichiers SIC.
- *Annexe 10* : la liste des participations à libérer au cours de l'année par la SPGE/AIDE
La Région ne pourrait-elle pas obtenir cette liste de façon globale pour toutes les communes ?
- *Annexe 11* : les mouvements « réserves et provisions »

La Région ne pourrait-elle pas aller chercher directement cette info dans e-compte en modifiant les données à transmettre au travers du fichier SIC ?

- *Annexe 16* : la copie des documents des intercommunales

La Région ne pourrait-elle pas obtenir cette info de la part des intercommunales qui sont également soumises à tutelle ?

- L'ancienne annexe relative à l'accusé de réception de l'envoi via e-compte du fichier des prévisions pluriannuelles a été supprimée, mais la circulaire prévoit qu'en cas de non-utilisation du modèle de délibération du conseil communal, cet accusé de réception soit de nouveau envoyé (annexe 5). Cela nous semble manquer de cohérence, puisque, dans tous les cas, il sera possible aux services du SPW de solliciter la cellule e-compte.
- Il est également souhaité de procéder à une simplification de l'annexe relative au personnel.

D'autres problématiques sont davantage transversales et pourraient être grandement améliorées :

- la problématique du délai d'accusé de réception complet du dossier qui entraîne une augmentation du délai de tutelle. L'approbation arrive en effet généralement plus tard que le délai admis, et il arrive que le délai soit rallongé à cause d'un souci lié à une annexe. Il serait préférable de veiller à ce que le délai d'approbation du budget soit respecté ;
- la problématique du fait que le cabinet attend la fin du délai pour notifier sa décision alors que le dossier est prêt à être approuvé. Il serait préférable de ne pas attendre le dernier jour du délai d'approbation pour approuver le budget ;
- la problématique de la mise à jour de e-tutelle où les arrêtés d'approbation sont mis 2 à 3 jours après l'écoulement du délai de tutelle ;
- la problématique des annexes supplémentaires demandées par les services extérieurs dont certaines bloquent la complétude du dossier.

Réforme de la comptabilité communale, digitalisation et application uniforme de la réglementation

Notre association plaide pour une réforme de la comptabilité communale. L'an dernier, l'UVCW a mené une réflexion sur le processus de digitalisation de la comptabilité communale qui nous semble être l'axe prioritaire. Une proposition de réforme avait été transmise au Ministre en ce sens, accompagnée d'autres modifications qui permettraient d'améliorer la lisibilité de la réglementation. Depuis lors, toujours en étroite collaboration avec la fédération des directeurs financiers et la fédération des receveurs régionaux, nous avons poursuivi nos réflexions en veillant à adapter encore davantage la réglementation actuelle dans un souci de simplification administrative, mais aussi de cohérence avec la pratique. Ces propositions complémentaires seront soumises sous peu au Ministre des Pouvoirs locaux ainsi qu'à son successeur à qui nous présenterons l'ensemble de nos propositions.

Par ailleurs, au fil des années, il semblerait que certaines règles ont évolué dans leur application, mais pas nécessairement de manière uniforme au niveau des différentes tutelles décentralisées. Il serait également judicieux d'avoir une interprétation plus uniforme des règles au niveau de toute la Région wallonne et de gagner en stabilité. Il nous semble en effet crucial de veiller à ce que tous les services extérieurs comprennent le contenu de la circulaire de la même manière.

2.3 Service ordinaire

Financement général des communes

Le prochain gouvernement devra veiller à respecter sans faille la neutralité budgétaire envers les communes à travers différents dispositifs, notamment :

- le maintien de l'indexation + 1 % du Fonds des communes
- le financement suffisant du complément régional (pour 2024, des moyens importants devront être trouvés lors de l'ajustement budgétaire pour que la région respecte son obligation décrétole de compenser les communes à 100 % des pertes réelles subies)
- le financement suffisant de la compensation fiscale forfaitarisation ménages
- un calcul correct et un financement revu à la hausse de la compensation Natura 2000
- la suppression du gel de l'indexation sur le précompte immobilier matériel et outillage
- le maintien, au-delà de 2024, des 20 millions d'euros annuels supplémentaires obtenus pour dans le cadre du FRIC pour la mandature 2019-2024

Le **Fonds des communes** représente de loin la première source de recettes ordinaires des communes wallonnes. Dans un contexte toujours plus ardu pour les finances communales, l'UVCW reste attentive à ce que l'évolution de ce Fonds se base sur le calcul « indexation + 1 % », comme cela a été le cas jusqu'à présent. Notons toutefois que la Région wallonne a décidé, depuis 2023, de diminuer de 10 millions d'euros le budget annuel relatif au Fonds des communes. Même si l'essentiel est bien que le principe d'indexation + 1 % du Fonds des communes ait été maintenu, 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 est déjà extrêmement tendu pour les pouvoirs locaux.

Concernant le **complément régional**, rappelons que la Région est juridiquement² 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 qui se monte au total à 94,8 millions d'euros³, 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.

Suite à l'introduction en 2004 des réductions forfaitaires de 125 et de 250 euros de précompte immobilier au lieu des réductions proportionnelles de 10 % et 20 % pour personnes à charge et personnes handicapées, la région compense les pouvoirs locaux pour le manque à gagner subi à travers la **compensation forfaitarisation ménages**. Le budget régional consacré à cette compensation doit en principe permettre de compenser les pertes réelles encourues par les communes, mais cela n'est pas toujours le cas, notamment depuis 2022. Il conviendra que la Région

² Décr. 10.12.2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives, art. 49.

³ Source : SPW Intérieur et Action sociale.

respecte ses engagements en la matière. Dans le chef des communes, il reste difficile de vérifier qu'il y a bien compensation à 100 % de ce manque à gagner.

Quant à 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. Nous revendiquons dès lors 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.

Toujours en matière de précompte immobilier, rappelons aussi la problématique du **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 supprime au plus vite le gel de l'indexation sur le précompte immobilier matériel et outillage.

Notons enfin, bien qu'il s'agisse ici de recettes extraordinaires, que nous n'avons aucune garantie à ce stade que les 20 millions supplémentaires obtenus pour la mandature 2019-2024 dans le cadre du **Fonds Régional pour les Investissements communaux (FRIC)** seront maintenus à l'avenir. Depuis 2013, le 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 et a été augmentée de 20 millions d'euros annuels pour la mandature 2019-2024. Il est essentiel que ces moyens supplémentaires soient maintenus au-delà de 2024 afin de maintenir le même niveau de financement régional qui prévalait avant la mise en place du FRIC.

Subventions en général - Identification des versements régionaux

Le projet de circulaire indique désormais une adresse e-mail générique à laquelle les communes peuvent s'adresser en cas de non-identification de l'objet d'une subvention octroyée par le Service public de Wallonie (SPW). Les communes et CPAS rencontrent en effet certaines difficultés dans le cadre des versements effectués par les diverses directions générales du SPW, certaines communications relatives aux paiements régionaux telles qu'elles figurent sur les extraits bancaires étant laconiques ou bien souvent incompréhensibles. Lors de l'exercice 2022, la situation a d'ailleurs empiré. En effet, des versements relatifs à des subsides différents ont été globalisés, ce qui renforce les difficultés d'identification des sommes perçues et leur comptabilisation.

Dans le cadre de la mise en place d'un contrôle interne efficace, les directeurs financiers des pouvoirs locaux souhaiteraient également obtenir annuellement un récapitulatif de l'ensemble des

sommes versées sur les comptes de la commune ou du CPAS, et ce afin de leur permettre de vérifier que toutes les sommes octroyées par la Région ont bien été comptabilisées. Ce document récapitulatif pourrait être également un outil de contrôle des comptes pour les autorités de tutelle.

Notre association demande par conséquent :

- 1) des communications claires qui permettent d'identifier les recettes et de les affecter correctement dans la comptabilité communale ;
- 2) un listing récapitulatif annuel des paiements effectués sur tous les comptes de la commune avec la date de l'arrêté qui justifie le versement.

Dépenses de personnel

A la fin du point relatif aux dépenses de personnel, un paragraphe est ajouté concernant les agents APE. Dans la circulaire relative aux plans de gestion, également dans le point relatif aux dépenses de personnel, dans la rubrique « Evolution des ETP et de la masse salariale », il est désormais demandé de donner le nombre d'ETP en distinguant les contractuels APE.

Rappelons que la réforme du dispositif, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, a mis fin au système de points APE à répartir parmi le personnel communal. Il n'est donc plus pertinent de faire référence à des « agents APE » ou à des « contractuels APE ». Nous regrettons que, des retours que nous obtenons directement du terrain, la réforme du dispositif APE ne soit pas comprise ni appliquée de la même manière par toutes les institutions régionales et que les objectifs initialement annoncés de la réforme en matière de simplification administrative ne soient pas encore rencontrés.

Marchés publics

La tolérance est connue depuis longtemps dans la circulaire budgétaire : « *Le montant comptable de l'engagement d'un marché est celui découlant de l'attribution de ce marché. Il est toutefois toléré de prévoir un montant d'engagement supérieur à 100 % de l'attribution du marché afin de tenir compte anticipativement des coûts liés à la révision légale du marché, si celle-ci est bien prévue textuellement dans le cahier de charges.* »

Cette tolérance ne devrait cependant pas se limiter à la révision des prix, mais concerner l'ensemble des clauses de réexamen (la clause de révision de prix en est une, parmi d'autres), voire également les autres hypothèses de modifications, à tout le moins s'agissant des marchés de travaux.

On sait en effet que de nombreux aléas affectent l'exécution des marchés publics, singulièrement les marchés de travaux, qu'une telle tolérance permettrait d'anticiper. On éviterait ainsi certains blocages en cours d'exécution, de même que le paiement d'intérêts de retard, dont le taux actuel est de 12,5 % par an (!).

2.4 Fiscalité

Indexation

N'est-ce pas l'occasion de remettre les taux à plat (en arrondissant les montants) en 2025 (et donc sans évoquer l'indexation, même s'il en aura bien sûr été tenu compte pour mettre à jour ces montants - et sans préjudice de l'indexation continue des redevances) ?

Publicité de l'administration - délivrance d'une copie d'un acte

Il est précisé que la redevance peut ne pas se limiter au coût de la copie elle-même « *dans des cas exceptionnels, par exemple quand il faut immobiliser un membre du personnel pendant toute la journée à cause de la quantité de photocopies à faire* ». Nous nous interrogeons sur la provenance de cette assertion, et sur son caractère incontestable.

Taxe sur les secondes résidences

La circulaire évoque la possibilité de tenir compte du fait que certaines de ces secondes résidences sont aussi mises à la disposition de tiers pour des séjours. En cela, la circulaire rejoint notre suggestion d'avril dernier⁴. Il nous semblerait toutefois utile de développer davantage ce point dans la circulaire.

Redevance pour changement de prénom

Certes la loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms, telle que modifiée par la loi du 18 juin 2018 (*M.B.*, 2.7.2018), n'évoque que la redevance, pas la taxe, mais de manière incidente, semblant ainsi prendre pour postulat qu'alors que l'État établissait précédemment un droit d'enregistrement (donc un impôt), les communes n'auraient à leur disposition que la redevance comme outil financier. Ce serait cependant oublier que les articles 41 et 162 de la Constitution consacrent l'autonomie communale, y compris l'autonomie fiscale.

Une telle précision aurait tout lieu d'être, d'autant plus avec l'arrivée de la taxe sur le changement de nom. Un seul règlement-taxe pourrait ainsi viser les deux faits générateurs.

En outre, le montant maximum proposé est totalement disproportionné et risque de disqualifier la redevance. C'est plus que le montant perçu autrefois par le Fédéral, qui n'avait pas la qualité de redevance. Comparons avec la délivrance d'autres documents administratifs : en quoi le changement de prénom emporte-t-il un coût beaucoup plus important justifiant un tel montant ?

Le risque est grand, en effet, qu'en cas de contentieux, le redevable obtienne gain de cause sur cette base. Si on veut maintenir ce montant, il ne peut s'agir que d'une taxe.

L'ajout de la précision selon laquelle il s'agit d'un taux maximum et que le montant réclamé doit s'apprécier eu égard à la prestation est certes le bienvenu.

Taxes sur les surfaces de bureau et locaux affectés à l'exercice d'une profession libérale et sur les surfaces commerciales

Il est précisé que les communes ont la possibilité de récupérer via une redevance tout ou partie des investissements qu'elles consentiraient en concertation avec le secteur (ex. : caméras de surveillance). Une telle « contractualisation » de la fiscalité pose question.

En effet, il serait question de récupérer, via redevance, en concertation avec les commerçants et occupants de surfaces de bureau, certains investissements. Dit autrement, la contribution de ceux-ci aux finances communales dépendrait de leur bon vouloir.

C'est tout simplement inacceptable. Les commerçants et les occupants de surfaces de bureau bénéficient d'une série de services communaux (voirie, accessibilité, stationnement, cadre de vie, sécurité publique), mais ne contribueraient plus, chacun d'entre eux, de manière générale, aux finances communales (sinon par quelques « petites » taxes, par ex. les enseignes, ou certaines taxes relatives à certains types de commerces, par ex. la taxe sur les night shops).

Ne perdons pas de vue, en effet, que la part des commerçants et des occupants de surfaces de bureau exerçant comme indépendants-personnes physiques – et donc payant des additionnels à l'IPP – est anecdotique.

La toute grande majorité, exerçant en société, ne contribue pas aux finances communales, sinon, justement, par la taxe sur les surfaces commerciales ou la taxe sur les surfaces de bureau.

⁴ <https://www.uvcw.be/finances/modeles/art-8113>

Taxe sur les surfaces commerciales

La circulaire recommande d'exonérer les 400 premiers m². Une telle manière de procéder a pour conséquence que les plus petites surfaces commerciales (concrètement, les « cellules » commerciales en centre-ville) ne sont pas concernées.

Certaines communes pourraient trouver cela opportun et pertinent, mais c'est un choix qui doit appartenir à chacune d'elles. Par ailleurs, que ce choix soit fait par la commune ou « *recommandé* » par la circulaire budgétaire, il convient certainement de motiver cette différence de traitement, ce que la circulaire budgétaire omet de faire, alors justement qu'elle insiste sur la nécessité d'une telle motivation, malgré le fait qu'il soit désormais précisé que cette exonération est recommandée « *compte tenu de l'objectif de cette taxe* ».

3. LA CIRCULAIRE RELATIVE AUX PLANS DE GESTION

3.1 Contenu du plan de gestion – service ordinaire - dépenses de transferts - Relevé des subventions

Le projet de circulaire demande qu'en parallèle du relevé des subventions obligatoires et facultatives, « *un relevé des entités et organismes bénéficiant d'un subside communal sera également réalisé, en ce compris un screening de leurs missions et activités en vue de s'assurer qu'il n'y a pas de double emploi, que les missions subventionnées soient réalisées de manière non exhaustive et en vue d'en rationaliser la gestion (un même métier par une entité/organisme)* ».

Notre association rappelle que cette demande risque de se confronter au principe d'autonomie communale, notamment en cas de souhait de la part de la commune de soutenir plusieurs associations ayant le même objet social. Sans compter qu'elle alourdit la charge administrative sur les communes.

3.2 Contenu du plan de gestion – service ordinaire - recettes - Inventaire des taxes et redevances

Le projet de circulaire demande que les communes dressent un inventaire des taxes locales, redevances et de leurs principes de facturation des services rendus : « *Un inventaire des taxes locales, redevances et principes de facturation des services rendus sera dressé, en parallèle avec le prix de revient de chacun d'entre eux (personnel, fonctionnement et dette), de manière à s'assurer de l'efficience de la taxation.* »

Nous rappelons que la tenue de cet inventaire augmente inévitablement la charge administrative. Il n'est en outre pas aisé pour les communes de calculer le prix de revient de chacun des services rendus. Par ailleurs, la détermination d'un coût-vérité pour chaque taxe peut être assimilée à une limitation de l'autonomie fiscale des communes.

La question s'est par exemple posée pour la taxe sur les écrits publicitaires qui a fait l'objet de multiples recours. Idéalement, cette exigence ne devrait être requise que pour les nouvelles taxes. Et si l'exercice se justifie théoriquement pour les redevances (puisqu'elles constituent la contrepartie de services rendus, d'un montant proportionné au coût de ceux-ci), il n'a – pratiquement – que peu d'intérêt pour les redevances dont le taux est forfaitaire et pour lesquelles la circulaire recommande un montant maximum.

4. LA CIRCULAIRE RELATIVE AUX PLANS DE CONVERGENCE

La circulaire n'amène aucune remarque particulière.

KVO-MLA/anf/14.05.2024