

Bruxelles, le 26 juin 2018

Etude Belfius Finances locales 2018 Wallonie

Fidèle à la tradition, Belfius Banque présente son état des lieux des finances locales. Une étude qui, cette année, porte non seulement sur les budgets communaux 2018 mais s'attache également, à la veille des élections d'octobre, à dresser l'évolution des finances locales au cours de la mandature qui s'achève.

Le fil rouge de ces six dernières années a été la poursuite de l'équilibre budgétaire et plusieurs changements significatifs, tant sur le plan économique que dans le domaine institutionnel, qui ont eu des répercussions sur ce thème central.

Sur le plan économique, nous sommes sortis de la crise, sans que cela se traduise toutefois par une croissance impressionnante. En revanche, l'emploi a connu une évolution relativement forte et positive. Quant à l'inflation, d'une manière générale, elle est restée sensiblement élevée (notamment à la suite des hausses de TVA), l'impact favorable des taux faibles étant en partie annulé par l'augmentation du coût salarial. L'évolution de la conjoncture a donc relativement bénéficié aux pouvoirs locaux mais pas de façon particulièrement prononcée. Au niveau global des pouvoirs publics, ce scénario économique de croissance nominale raisonnable et de faiblesse des taux implique que le déficit budgétaire fédéral s'est réduit en grande partie de façon «automatique», sans qu'il soit nécessaire de réaliser beaucoup d'économies supplémentaires. Quant à savoir si, à terme, ceci sera positif pour les finances locales, c'est évidemment une autre question, certainement lorsque les pouvoirs locaux seront confrontés à l'impact de plus en plus marqué de la problématique du vieillissement de la population..

Lors de la précédente législature, le **gouvernement fédéral** a pris toute une série de mesures qui ont eu des répercussions sur les administrations locales. Ainsi, le saut d'index de 2015 a permis de limiter la hausse du coût salarial pour les communes. Par contre, le Tax Shift a fait baisser les recettes fiscales au niveau fédéral, et donc aussi les additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques. Durant cette même année 2015, les zones de secours sont devenues une réalité avec, à la clé, quelques glissements au niveau des budgets communaux. Enfin, nous citerons aussi la réforme des allocations de chômage, avec en corollaire le transfert des demandes d'aide vers les CPAS, ce qui a de nouveau touché de plein fouet les finances communales.

Les **autorités régionales** ont misé lourd sur l'équilibre budgétaire pour les administrations locales, pour pouvoir ainsi fournir l'effort commun en faveur des finances publiques dans leur ensemble. En Flandre, un autre système budgétaire et comptable a été mis en place, lequel vise la stabilité pluriannuelle. En Wallonie, les autorités de tutelle ont renforcé les contraintes d'équilibre existantes pour les pouvoirs locaux. En outre, avec la «balise d'emprunt», elles ont également introduit des mesures complémentaires pour limiter l'endettement. Quant à la Région bruxelloise, elle a veillé à un financement complémentaire par le biais de la réforme du Fonds des communes.

Quelles sont nos conclusions pour la législature écoulée? Les autorités locales ont-elles dû ou pu réaliser des économies? Les dépenses de personnel restent-elles sous contrôle? Le contexte socioéconomique a-t-il exigé davantage d'efforts de la part des communes et des CPAS? Les communes ont-elles consenti des efforts plus importants pour garantir la sécurité? La charge des pensions pèse-t-elle sur les budgets communaux? Les communes ont-elles augmenté les impôts? Et ont-elles pu profiter du niveau historiquement bas des taux pour réaliser davantage d'investissements? *Quid* de l'équilibre budgétaire et de la gestion de la dette? Et si l'on se tourne vers l'avenir, quels sont aujourd'hui les grands défis financiers pour la prochaine législature communale (2019-2024)?

Évolution de la situation financière des communes wallonnes (2012-2018)¹

En 2018, les budgets des communes wallonnes ont atteint 7,1 milliards EUR soit 1.965 EUR par habitant. À elles seules, les communes totalisent près de 60% des moyens financiers de l'ensemble du secteur local wallon comprenant notamment les centres publics d'aide sociale (CPAS), les zones de police, les zones de secours et les provinces. Près de 75% de ces budgets communaux ont trait aux dépenses d'exploitation (personnel, fonctionnement...), tandis que le solde se rapporte aux dépenses extraordinaires, c'est-à-dire aux investissements.

Sur la mandature, les **dépenses d'exploitation** des communes wallonnes ont évolué au rythme moyen annuel de 3,3% (en tenant compte des 2 derniers exercices budgétaires 2017 et 2018) mais de 1,4% par an seulement sur la période 2012-2016 si l'on examine les comptes, c'est-à-dire sur les dépenses réellement engagées.

L'impact comptable résultant de la constitution progressive des nouvelles zones de secours au cours des exercices 2015 et 2016 complique quelque peu l'analyse des évolutions des différentes catégories de dépenses au cours de l'ensemble de la mandature 2013-2018 (glissement des dépenses de personnel et de fonctionnement dédiées aux pompiers en faveur des dépenses de transfert reprenant désormais une dotation communale à la zone de secours).

Les charges de pension pèsent sur le coût du personnel

Les **dépenses de personnel** représentent en moyenne près de 39% des dépenses d'exploitation (un peu plus 2 milliards EUR) en 2018, soit une proportion moindre qu'en début de mandature (41,5%), en raison du transfert des effectifs de pompiers vers les zones de secours.

Hors dépenses relatives aux pompiers et compte tenu de la cotisation de pension dite de responsabilisation (imputée aux niveaux des exercices antérieurs), les dépenses de personnel ont enregistré une progression de 2,6% en moyenne par an selon les comptes 2012-2016. Au cours de cette période, les charges de pension ont progressé de 8,9% par an, tandis que les autres charges (traitements et cotisations patronales) ne progressaient qu'à un rythme modéré de 1,9% par an.

La seule cotisation de responsabilisation prévue par la réforme des pensions pour le personnel statutaire à partir de 2012 s'établit à 35 millions EUR dans les comptes 2016 et à près de 50 millions EUR dans les budgets 2018.

Une intervention croissante des communes en matière d'aide sociale et de sécurité

Depuis la constitution des zones de police et plus récemment des zones de secours, les dépenses de transfert occupent une place déterminante dans les budgets des communes wallonnes (plus de 30% des dépenses totales).

La dotation que les communes wallonnes budgétisent pour équilibrer le budget de **leur CPAS** représente en moyenne près de 10% des dépenses d'exploitation des communes en 2018, soit 136 EUR par habitant.

Les besoins croissants d'accès aux services des CPAS exercent une pression de plus en plus forte sur le personnel des services sociaux. Depuis la mi-mandature, la pression sur l'assistance sociale locale s'est intensifiée plus particulièrement en raison des effets de la réforme des allocations de

¹ Notre analyse repose sur les comptes 2012-2016 et les budgets 2017-2018.



chômage et de la reconnaissance progressive des réfugiés dans le dispositif du revenu d'intégration sociale.

Les dépenses communales en faveur du CPAS ont néanmoins évolué selon un rythme modéré de 2,8% en moyenne par an au cours de l'ensemble de la mandature 2013-2018.

Les communes consacrent des moyens importants à la politique de sécurité, que ce soit au travers de la **dotations à leur zone de police**, ou de la **zone de secours**. C'est ainsi que les communes wallonnes consacrent en moyenne 9,5% de leurs dépenses ordinaires (soit 135 EUR par habitant) à leur zone de police et 4% (soit 55 EUR par habitant) à leur zone de secours. Ces dernières présentent toutefois de fortes disparités selon les communes (entre moins de 25 EUR et plus de 115 EUR par habitant). Depuis la mise en place des zones de secours, on constate néanmoins une tendance à l'harmonisation progressive du montant des dotations communales. C'est ainsi que les communes de moins de 10.000 habitants qui présentaient les dotations les plus basses ont vu leur intervention progresser de 5,5% en moyenne par an au cours de la dernière mandature alors que les communes de plus de 50.000 habitants ont pu réduire leur intervention de 0,9% en moyenne par an durant cette même période.

Faible progression des taux d'imposition mais les communes subissent de fortes fluctuations de perception

Les **recettes fiscales** des communes wallonnes s'établissent à 2,5 milliards EUR selon les budgets 2018 (soit 703 EUR par habitant) et contribuent à près de la moitié du financement du budget ordinaire. Les taxes dites additionnelles (principalement à l'IPP et au précompte immobilier) procurent 79% des recettes fiscales, tandis que le solde provient de taxes spécifiquement locales (taxe sur les déchets, sur l'occupation du domaine public...).

Au cours de cette mandature, les communes ont relativement peu modifié leur taux d'imposition. Les hausses de taux se sont principalement concentrées au cours des premières années de la mandature (soit en 2013 et 2014) et sont restées très stables par la suite. Le taux moyen de la taxe additionnelle à l'IPP est passé de 7,69% en 2012 à 7,83% en 2018, tandis que le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier est passé de 2.512 à 2.561 au cours de la même période.

La mandature a surtout été marquée par d'importantes fluctuations du rythme d'enrôlement de la taxe additionnelle à l'IPP (-22% en 2015 et +44% en 2016) entraînant une variation globale du niveau des recettes et influençant dès lors les soldes budgétaires dégagés.

Concernant les taxes spécifiquement locales, ce sont les taxes sur les secondes résidences (+3,4% par an), sur les parking (+4,1% par an) et sur les immeubles inoccupés (+8% par an) qui ont enregistré les progressions les plus soutenues.

Une évolution atypique et un niveau d'investissement inférieur aux mandatures précédentes

Au cours de la présente mandature, les investissements communaux ont enregistré une évolution assez atypique en Wallonie. En effet, après avoir enregistré deux baisses successives de plus de 15% en 2013 et 2014, les projets d'investissement ont connu un premier rebond de 9,5% en 2015, suivi d'une forte hausse (+25%) en 2016. Selon les budgets 2017, les projets d'investissement des communes wallonnes ont enregistré un nouveau recul de 6,4%, pour renouer finalement avec une progression de +5% en 2018, dernière année de la mandature.

Au total, on peut relever que le niveau des projets d'investissement en 2018 est de 15% inférieur au niveau atteint en 2012, soit l'exercice qui précédait les dernières élections communales.

Ce sont les investissements relatifs à la voirie qui subissent la volatilité la plus importante au cours de la période considérée.



Le renforcement des règles budgétaires influence favorablement le solde de l'exercice propre

Les communes wallonnes présentent à l'**exercice propre** du budget 2018 un excédent de 85 millions EUR, soit 1,6% de leurs recettes ordinaires. Depuis le resserrement des conditions d'équilibre imposé à l'exercice propre par les autorités de tutelle en 2014, la quasi-totalité des communes présentent un budget 2018 en équilibre à l'exercice propre.

Le solde dégagé à l'exercice propre doit toutefois être nuancé par l'inscription en recettes d'un «crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non engagées de l'exercice» (près de 30 millions EUR) et par l'imputation au niveau des exercices antérieurs de la cotisation de responsabilisation relative aux charges de pension (près de 50 millions EUR).

À l'**exercice global**, le solde dégagé par les communes wallonnes dans les budgets 2018 s'établit à 320 millions EUR, soit 5,5% des recettes ordinaires. Bien qu'excédentaire, le boni global subit une érosion progressive en raison d'une détérioration du résultat relatif aux exercices antérieurs (boni ou mali reporté) et du poids croissant de la cotisation de responsabilisation (imputée jusqu'à présent aux exercices antérieurs).

Mais que nous réserve l'avenir ? Les pouvoirs locaux resteront confrontés à d'importants défis financiers

Au cours de la prochaine mandature (2019-2024), les pouvoirs locaux resteront confrontés à des défis politiques et sociétaux qui auront un impact important sur leur gestion financière et les marges de manœuvre disponibles.

Parmi les principaux **enjeux financiers** nous pouvons mentionner:

- En premier lieu, la poursuite de l'application de la **réforme des pensions du personnel statutaire** des administrations locales (et, en particulier, les effets de la hausse inéluctable de la cotisation de responsabilisation). Selon les dernières projections (2017), la cotisation de responsabilisation (qui s'ajoute aux cotisations de base, elles-mêmes déjà majorées) à charge de l'ensemble des communes du pays devait passer à EUR 168 millions en 2017 à près de EUR 443 millions en 2023. Si l'on tient compte également des CPAS, des zones de police et des zones de secours pour lesquels les communes sont tenues de couvrir le déficit d'exploitation, cette cotisation passerait de 274 millions EUR à 743 millions EUR
- Les défis de l'**évolution démographique**, que ce soit la problématique du vieillissement de la population (et notamment l'impact sur l'évolution de l'IPP communal ou les conséquences de la forte expansion démographique dans les grandes villes (et dans les communes bruxelloises en particulier).
- Les conséquences du **tax shift** adopté par le gouvernement fédéral qui va se traduire par une érosion progressive entre 2016 et 2021 de la base imposable de la taxe additionnelle communale (soit une réduction de 8 à 10% du produit de l'IPP communal, hors «effets de retour», selon les estimations réalisées par le SPF Finances).
- Problématique des **investissements publics locaux**: ces derniers étant à la base de près de 35% des investissements publics, se pose la question de la pérennité et de la qualité des infrastructures au niveau local, et plus globalement des effets à court et à moyen terme sur notre économie et du risque de perte d'attractivités des territoires.

Contact presse

Ulrike Pommée, ulrike.pommee@belfius.be / press@belfius.be / + 32 2 222 02 57

Research

Geert Gielens : geert.gielens@belfius.be / +32 2 222 70 84

Arnaud Dessoy: arnaud.dessoy@belfius.be / +32 2 222 31 16

Anne-Leen Erauw: anne-leen.erauw@belfius.be / +32 2 222 56 10

