



SOCIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT

CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

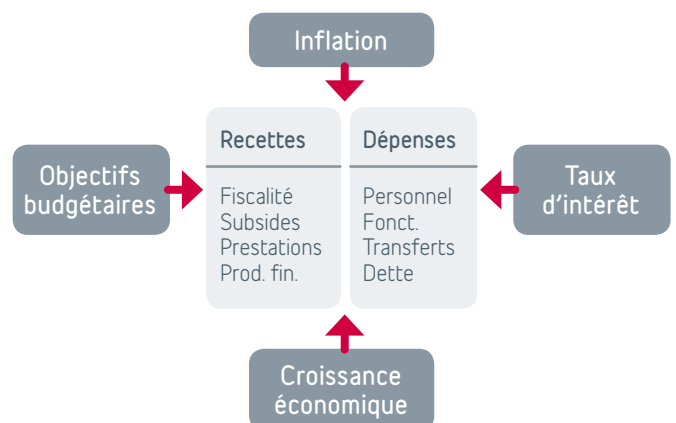
UNE FORTE SENSIBILITÉ DES BUDGETS COMMUNAUX À L'ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

La confection d'un budget est fortement tributaire du contexte économique et financier. C'est le cas pour toutes les administrations publiques (l'État, les entités fédérées) et ce l'est encore davantage pour les pouvoirs locaux.

Depuis le lancement de la zone euro, les pays participants, dont la Belgique, n'ont plus d'emprise sur leur **politique monétaire**, laquelle est assurée par la Banque centrale européenne. Il en va de même en ce qui concerne la politique des cours de change, pour laquelle l'euro est livré aux forces du marché. Si les gouvernements disposent encore de la politique fiscale pour conduire les affaires nationales, la marge de manœuvre en matière de **politique budgétaire** s'est fortement réduite surtout depuis l'adoption des mesures prises en 2011 par les instances européennes en vue de renforcer la gouvernance économique dans la zone euro (cf. supra).

Dans ce contexte, il est évident que les pouvoirs locaux sont directement et indirectement influencés par les politiques budgétaires fédérale et régionale, lesquelles dépendent à leur tour du cadre économique global, de l'évolution des taux d'intérêt et de l'inflation. Les incidences se font sentir tant du côté des recettes fiscales (impôt des personnes physiques et recettes immobilières), de la politique de subsidiation (principalement des Communautés et des Régions) que des dépenses (salaires, charges d'intérêts, aides sociales, investissements).

Les principaux facteurs de l'environnement macroéconomique



Très concrètement, la gestion des administrations locales est impactée par les différents paramètres du contexte macroéconomique de la manière suivante:

LE NIVEAU DE L'INFLATION

Alors que, très logiquement, les médias concentrent régulièrement leur attention sur les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages, ceux-ci influencent également les dépenses, mais aussi les recettes des communes.

Au niveau des **dépenses**, les traitements des fonctionnaires locaux sont indexés de 2% durant le second mois qui suit le franchissement de l'indice pivot (calculé à partir de l'indice santé) alors que de nombreux frais de fonctionnement (tels que les dépenses d'énergie) subissent encore plus directement l'évolution des prix pratiqués sur les marchés.



Au niveau des **recettes**, les **dotations**, principalement le **Fonds des communes**, et certains subsides sont adaptés selon un mécanisme qui tient notamment compte de l'inflation (mais avec un décalage d'une année). Concernant les produits de la **fiscalité**, l'adaptation à l'inflation varie selon les catégories d'impôts. La progression des recettes liées à l'**impôt des personnes physiques** (IPP), est influencée d'une part par l'indexation des salaires, mais il se répercute avec un décalage de 2 exercices en moyenne compte tenu du système d'enrôlement et de son rythme de perception. Quant à l'impôt foncier (le précompte immobilier), l'effet de l'inflation se répercutera au niveau des recettes des additionnels au précompte immobilier avec une année de retard.

On relèvera donc que globalement les poussées inflationnistes influencent plus rapidement les dépenses (impact sur l'année N) que les recettes (impact sur l'année N+1, voire N+2); décalage créant de la sorte une phase de tension budgétaire temporaire.

L'évolution du taux d'inflation est très sensible au renchérissement du coût des matières premières ou de l'énergie. C'est particulièrement le cas en Belgique, où les mécanismes d'indexation automatiques induisent plus rapidement des répercussions sur d'autres secteurs d'activité non directement concernés initialement par la variation des prix. Toutefois, pour les pouvoirs publics, l'indice le plus pertinent est «**l'indice santé**» qui sert officiellement de référence pour le calcul de l'indexation des salaires, des allocations sociales et des loyers. Or cet indice n'est pas influencé par l'évolution du prix du tabac, des boissons alcoolisées, de l'essence et du diesel.

Le **Bureau Fédéral du Plan** (BFP) établit et publie de manière régulière les prévisions d'inflation sur la base des observations du SPF Économie. Chaque mois², le BFP procède à une actualisation de son estimation du taux d'inflation et de l'indice santé pour l'exercice considéré, ainsi qu'une estimation du mois auquel interviendra le prochain franchissement de l'indice pivot par l'indice santé lissé.

Évolution récente et perspectives pour la prochaine mandature

Après une période de forte accalmie entre 2013-2016 (notamment sous les effets de la politique de modération salariale menée au cours de cette période), l'inflation qui s'était déjà accélérée en 2016, a atteint 2,1% en 2017 suite à la hausse des prix de l'énergie. Cette tendance semble se poursuivre en 2018, ce qui se reflète dans une quasi-stabilisation de l'inflation (2%).

Sur la base des prévisions établies par le Bureau Fédéral du Plan (2018-2023)¹, l'inflation retomberait en 2019 à 1,7% suite à la stabilisation du prix du pétrole. À partir de 2020, l'inflation sous-jacente serait pratiquement stabilisée tout comme l'évolution des coûts salariaux unitaires, alors que le prix du pétrole augmenterait graduellement. Dans ces conditions, l'inflation sur la période 2020-2023 s'élèverait en moyenne à 1,7% par an.

La **croissance de l'indice santé**, qui n'est pas influencée par l'évolution du prix de l'essence et du diesel notamment, serait inférieure (1,7%) à l'inflation en 2018; toutes deux évolueraient pratiquement au même rythme (1,8%) en 2019. Selon les prévisions mensuelles relatives à l'indice santé, l'indice pivot actuel pour les traitements de la fonction publique et les allocations sociales (107,20) serait dépassé en décembre 2019.

Évolution du taux d'inflation et indice santé

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Indice prix à la consommation	2,1	2	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7
Indice santé	1,8	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7

¹ Perspectives économiques 2018-2023, Bureau Fédéral du Plan.

² Les prévisions d'inflation (et de l'indice santé) sont actualisées le premier mardi de chaque mois (sauf en août) sur la base des informations les plus récentes (disponibles jusqu'au mois qui précède la publication).



LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Les budgets des pouvoirs locaux sont également sensibles à la conjoncture et au dynamisme économique, tant au niveau international que national, avec parfois des répercussions très fortes au niveau local.

Contrairement au taux d'inflation, l'impact de la croissance économique présente une plus grande inertie et une relation moins directe sur la majorité des postes budgétaires des pouvoirs locaux. En effet, peu de recettes des pouvoirs locaux présentent un adossement direct à l'évolution du PIB (contrairement à la Loi de financement en vigueur pour les entités fédérées ou à certains dispositifs fiscaux en vigueur pour les collectivités locales en Allemagne ou en France).

L'impact de la croissance économique s'opère toutefois globalement plus rapidement et plus intensément au niveau des recettes (fiscalité en particulier) que des dépenses.

Au niveau des **recettes**, ce sont principalement les produits des **impôts communaux** qui sont influencés par la conjoncture économique.

Il est clair que la base imposable de la **taxe additionnelle à l'IPP** est directement impactée par le niveau de la croissance économique. En période de crise économique, l'augmentation des personnes sans emploi et les mouvements de modération salariale freinent la progression de l'impôt sur les revenus. En période de bonne conjoncture par contre, la progression des revenus des ménages entraîne généralement une progression plus que proportionnelle du produit de l'impôt (élasticité supérieure à l'unité, notamment en raison de la progressivité de l'impôt).

Compte tenu du système d'enrôlement de la taxe additionnelle à l'IPP et de son versement aux communes, l'effet d'une variation du contexte socioéconomique sur les recettes communales peut s'opérer avec un décalage de près de deux années.

Quant à l'évolution de l'**impôt foncier** (taxe additionnelle au pré-compte immobilier), il présente globalement un lien moins marqué avec la croissance économique mais peut présenter des disparités locales très importantes. En effet, la progression de l'espace bâti (tant par les nouvelles habitations des ménages que les constructions de bâtiments d'entreprises) est plus soutenue en période de haute conjoncture, ce qui alimente la progression de la base imposable (revenus cadastraux). Compte tenu de la période de gestation des projets immobiliers, l'évolution de l'impôt foncier avec la conjoncture économique présente toutefois une importante inertie tant à la baisse qu'à la hausse.

Enfin, la détérioration du contexte économique peut engendrer localement des pertes de rentrées fiscales très importantes pour les communes qui seraient directement concernées par des départs ou des fermetures d'entreprises (p. ex.: construction automobile, sidérurgie).

Au niveau des **taxes locales**, la sensibilité à la conjoncture est très variable selon les catégories de taxes. Elle est certainement plus prononcée pour les taxes pesant sur les entreprises que pour celles pesant sur les ménages qui sont relativement stables (principalement liées à l'hygiène publique et à l'occupation du domaine public).

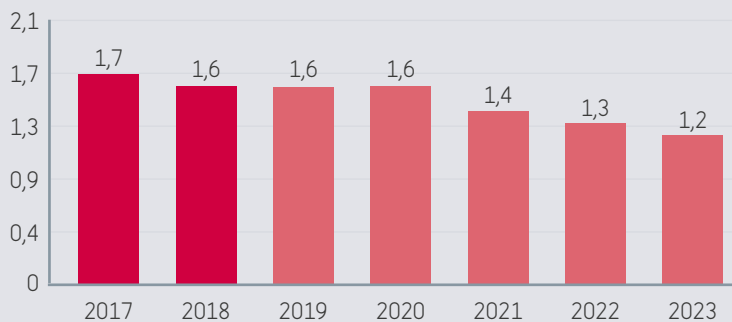
Pour l'ensemble des taxes évoquées, on peut également supposer que le taux de recouvrement effectif soit également plus faible que normal en période de récession économique en raison d'enrôlements restant impayés plus importants (insolvabilité, faillite, etc.).

Au niveau des **dépenses**, les effets de la crise économique se marquent principalement au niveau des charges de **l'aide sociale**, tant au travers des aides consenties à une population précarisée qu'au niveau des charges administratives et de personnel nécessaires pour traiter une demande en hausse.

Évolution récente et perspectives pour la prochaine mandature

En 2018, la croissance en volume du PIB belge devrait être proche de celle de 2017 (1,6% contre 1,7%). Selon les projections du Bureau Fédéral du Plan, la croissance du PIB serait stabilisée à 1,6% en 2019 et 2020. La contribution des exportations nettes à la croissance deviendrait toutefois légèrement négative mais serait compensée par une demande intérieure un peu plus dynamique. À partir de 2021, la croissance économique belge ralentirait progressivement, passant de 1,4% en 2021 à 1,2% en 2023. Sur l'ensemble de la période 2018-2023 (soit la nouvelle mandature), la croissance moyenne serait toutefois en nette progression par rapport à la période 2012-2017 (1,5% contre 1,1%, correspondant à la mandature écoulée).

Taux de croissance du PIB - Perspectives BFP



LES TAUX D'INTÉRÊT

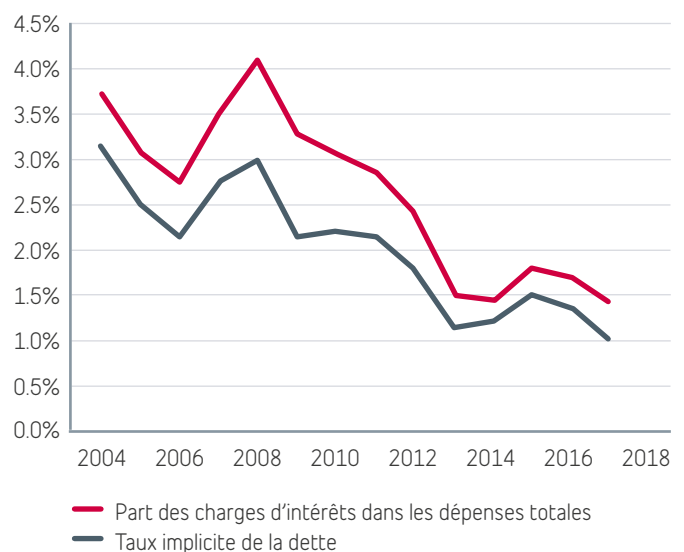
La gestion financière des pouvoirs locaux est également tributaire des marchés financiers, et en particulier du niveau des taux d'intérêt tant à court qu'à long terme. Compte tenu de l'importance des dépenses d'investissement et du recours à l'emprunt pour leur financement, l'évolution des **taux d'intérêt à long terme** revêt une importance déterminante pour les finances des pouvoirs locaux. Dans une moindre mesure, ces dernières sont également sensibles à l'évolution des **taux d'intérêt à court terme**. Ces derniers influencent la gestion de trésorerie que ce soit au travers des formules de crédits à court terme ou de la rémunération des placements.

L'impact d'une évolution des taux d'intérêt (à la hausse ou à la baisse) ne s'effectue que progressivement et avec un certain décalage. En effet, leur impact ne se traduit qu'à l'occasion des révisions convenues de taux des emprunts (annuellement, 3 ou 5 ans) ou lors de la contraction de nouveaux emprunts aux nouvelles conditions du marché.

Au cours de ces 15 dernières années, l'évolution des taux d'intérêt a été très favorable puisque les taux à long terme ont subi un recul structurel pour atteindre des niveaux historiquement bas. Selon les statistiques émanant des comptes nationaux, les charges d'intérêts des pouvoirs locaux (selon le périmètre SEC) s'éta-

blissent en 2017 à 336 millions EUR. En valeur absolue, elles se sont réduites de près de 50% par rapport à 2003 (plus de 630 millions EUR à l'époque). Rapportées à l'ensemble des dépenses des pouvoirs locaux, les charges d'intérêts ne représentent plus que 1,1% contre 3,2% en 2003. Au cours de la même période, le taux d'intérêt implicite moyen (c.-à-d. la charge d'intérêts rapportée à l'encours de la dette) s'élève actuellement à 1,4% contre 3,7% il y a 15 ans.

Évolution des charges d'intérêts des pouvoirs locaux (2003-2017)



Source: ICN-BNB.



Durant la mandature écoulee, cette réduction structurelle des charges d'intérêts a donc favorisé la création d'un espace budgétaire pour les pouvoirs locaux, ce qui leur a permis de faire face plus aisément à la progression d'autres catégories de dépenses (charges de personnel, dotations au CPAS et à la zone de police...).

Compte tenu des perspectives d'évolution des taux (cf. infra) qui ont atteint leur niveau «plancher» ces dernières années, les pouvoirs locaux risquent par contre d'être confrontés à une progression de leurs charges d'intérêts.

Perspectives d'évolution pour la prochaine mandature

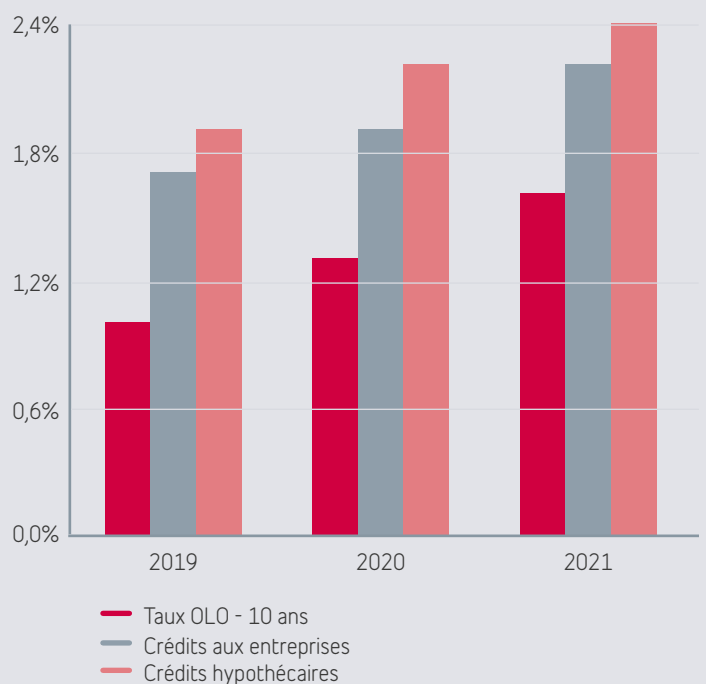
Actuellement, le taux de refinancement de la BCE se situe à un niveau plancher (0%). Un relèvement de ce taux semble peu probable à court terme, et ce même si le montant mensuel net d'achat d'obligations d'État et d'autres actifs a déjà été sensiblement réduit.

Selon les projections de la BNB¹ les plus récentes, les taux d'intérêt du marché augmenteront progressivement dans la zone euro, mais leur hausse restera très limitée les premières années. Malgré l'arrêt de la politique monétaire très flexible, de la faiblesse de l'inflation, du climat économique tempéré et du fort excédent d'épargne, les taux d'intérêt à long terme ne pourront retrouver des niveaux considérés comme normaux auparavant.

En raison notamment de la politique monétaire extrêmement accommodante de la BCE et de l'abondante liquidité qui en découle, le taux hypothécaire moyen reste actuellement toujours très bas, mais il remonterait à 2,4% en moyenne en 2021. Le niveau du taux d'intérêt à long terme sur les obligations

publiques belges progresserait, lui aussi, passant de 0,8% en moyenne en 2018 à 1,6% en 2021.

Taux d'intérêt longs en zone euro et aux États-Unis - Taux sur les obligations d'État à 10 ans (en %)



Source: BNB - Eurosysteme

1. BNB, Projections économiques pour la Belgique - Décembre 2018.

LA SITUATION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES & LES CONTRAINTES MACROBUDGÉTAIRES

Les pouvoirs locaux ne sont pas sur une île budgétaire. Rappelons que les normes budgétaires européennes s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire à l'État fédéral, aux administrations de la sécurité sociale, aux entités fédérées et bien entendu **aux administrations locales**. Les autorités européennes ne s'intéressent cependant qu'aux résultats consolidés des finances publiques. Il appartient aux États membres, en ver-

tu du principe de subsidiarité, de procéder eux-mêmes à la répartition des efforts budgétaires à réaliser entre les diverses composantes du secteur public, dans le cadre de **actes de stabilité internes**. La coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques est concrètement organisée en droit belge par **l'accord de coopération** du 13 décembre 2013³.

En application du pacte de stabilité et de croissance, le «**solde structurel**» de l'État constitue désormais le concept de référence pour déterminer l'objectif budgétaire fixé par UE. Concrètement, chaque État membre doit se doter d'un **objectif budgétaire à**

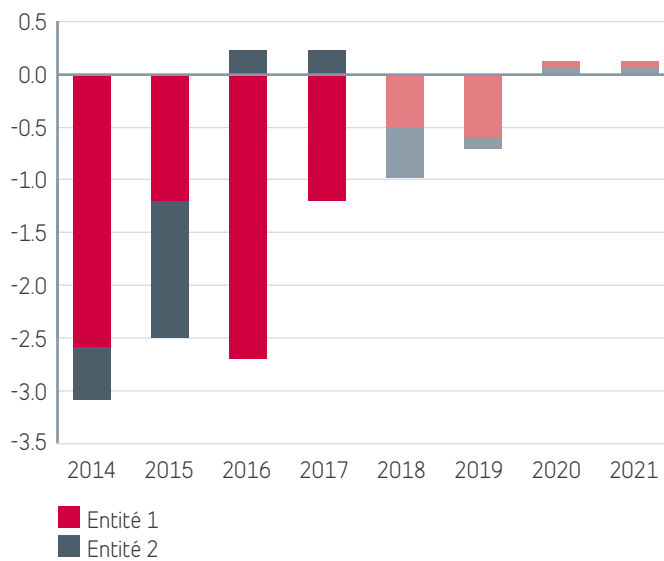
3 Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.



moyen terme (medium-term objective, MTO) exprimé **en termes structurels** (à savoir le solde de financement nominal corrigé des variations conjoncturelles (output gap) et des mesures «one shot»).

Le MTO de la Belgique est actuellement fixé à 0,0% du PIB et le gouvernement s'est engagé à l'égard des autorités européennes (programme de stabilité 2018-2021) à respecter une trajectoire de convergence pour atteindre cet objectif à partir de 2020.

Répartition du besoin de financement (2014-2017) et de la trajectoire budgétaire (2018-2021) entre les entités 1 et 2 - (solde nominal en % du PIB)

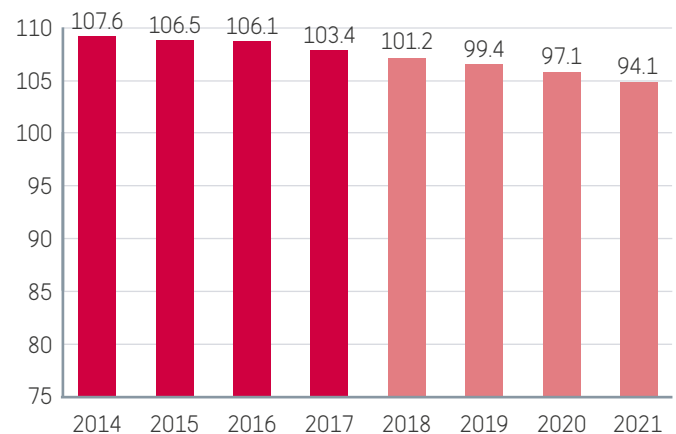


Source: ICN (2014-2017) - Programme de stabilité de la Belgique (2018-2021) - avril 2018.

En termes structurels, la trajectoire adoptée implique une amélioration du solde de 0,2% du PIB en 2019 et de 0,6% du PIB en 2020 pour atteindre l'équilibre. Cette trajectoire est le fruit à la fois de la dynamique de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) et de l'entité II (entités fédérées et pouvoirs locaux).

Enfin, la **dette publique** est, quant à elle, passée de 107,6% du PIB en 2014 à 103,4% du PIB en 2017. En 2018, elle devrait atteindre 101,2% du PIB et retomber en deçà de 95%, selon la trajectoire préconisée par le CSF.

Évolution et trajectoire de la dette publique (en % PIB)



Source: Avis du CSF sur trajectoire budgétaire en préparation 2018-2021 - mars 2018.

Conséquences pour les pouvoirs locaux

C'est assez récemment, et sous l'impulsion des autorités européennes, que les pouvoirs locaux belges ont été intégrés formellement dans la stratégie d'assainissement des finances publiques. Jusqu'à la crise de l'euro, une approche pragmatique se limitait à considérer le solde budgétaire dégagé par les pouvoirs locaux comme une variable d'ajustement parmi les résultats enregistrés par l'ensemble des pouvoirs publics du pays⁴. L'accord de coopération du 13 décembre 2013 a toutefois intégré formellement les pouvoirs locaux dans le processus de coordination et de programmation budgétaire.

Le pacte de stabilité 2018-2021 prévoit, pour les pouvoirs locaux, le maintien de l'équilibre structurel (MTO) sur l'ensemble de la période de cette trajectoire.

Dans la pratique, il s'agit d'un objectif macrobudgétaire exprimé selon les normes SEC, mais individuellement, chaque entité locale reste soumise aux prescrits budgétaires prévus par les autorités de tutelle respectives (et définis dans le cadre comptable traditionnel des pouvoirs locaux).



En réalité, ce sont les Régions, en tant qu'autorités de tutelle, qui sont responsabilisées par rapport au respect de l'objectif budgétaire des pouvoirs locaux de leur ressort. L'accord de coopération prévoit en effet que «chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires.»

Dès lors, la nécessité de respecter des objectifs macrobudgétaires exprimés selon les normes SEC a contraint les autorités de tutelle régionales à **renforcer les règles d'équilibre imposées aux pouvoirs locaux**. C'est ainsi qu'en Wallonie, en Région bruxelloise et en Communauté germanophone, toutes les communes sont désormais tenues de présenter un équilibre à l'exercice propre. En Flandre, depuis la réforme en profondeur de la comptabilité des pouvoirs locaux (BBC), les administrations locales sont tenues de respecter de nouvelles règles d'équilibre tant annuel que pluriannuel (AFM). Ces dernières, à l'instar des normes SEC, n'opèrent plus de distinction entre le solde de financement lié à l'exploitation et celui associé aux investissements.

Parallèlement au renforcement des règles d'équilibre, les autorités de tutelle ont également adopté de nouvelles dispositions pour **maîtriser l'évolution des investissements** (qui exercent une influence déterminante sur le solde SEC des pouvoirs locaux) et **contrôler l'endettement**. Concrètement, ces nouvelles limitations s'expriment notamment sous la forme d'un montant maximum de nouveaux emprunts exprimé en EUR par habitant (Wallonie) ou d'un montant des charges des nouveaux emprunts correspondant au volume du remboursement en capital de l'exercice (Bruxelles).

Enfin, pour répondre aux nouvelles «**exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres**» imposées par la directive du 8 novembre 2011⁵, les pouvoirs locaux transmettent périodiquement de nouveaux reporting financiers (tels que des tableaux de bord trimestriels, des informations sur les «engagements conditionnels» comme les garanties accordées, une liste des partenariats public-privé (PPP) ainsi que projections pluriannuelles (généralement à 5 ans).

4 Husson JF, «Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux», Reflets et perspectives de la vie économique, 2008, N°4, pp.33-48.

5 Directive 2011/85/UE du Conseil de l'Union européenne.

SYNTHÈSE

Au total, pour cette nouvelle mandature, l'environnement macroéconomique ne devrait pas connaître de bouleversements majeurs par rapport au contexte qui a prévalu ces dernières années. Selon les projections du Bureau du Plan, l'inflation devrait rester modérée (<2% par an) tandis que la croissance moyenne serait en légère progression (1,5% contre +/- 1%). Les contraintes budgétaires liées au respect du Pacte de stabilité devraient maintenir les finances publiques sous pression. La principale évolution réellement significative devrait provenir d'une hausse progressive des taux d'intérêt après une période de taux historiquement bas.

Bien entendu, ce scénario de base est entouré de plusieurs **risques** tels que:

- les conflits et entraves de nature commerciale qui pourraient freiner la croissance de l'économie mondiale et saper la confiance des consommateurs et des entreprises
- les tensions géopolitiques qui pourraient entraîner un risque de forte hausse du prix du pétrole
- les incertitudes liées aux négociations du Brexit ainsi que les incertitudes politiques dans certains pays de la zone euro pourraient entraîner une nette hausse des taux d'intérêt de long terme avec des conséquences très négatives pour les pays lourdement endettés, ce qui pourrait raviver une crise de l'euro.

	Mandature 2013-2018 (évolution constatée)	Mandature 2019-2024 (évolution attendue)
Taux d'inflation	Faible	Stable
Taux de croissance	Faible	En légère hausse
Taux d'intérêt	Très faible	En légère hausse
Contraintes finances publiques	En forte hausse	Stable

Belfius Banque SA, Place Charles Rogier 11, 1210 Bruxelles -
IBAN BE23 0529 0064 6991 - BIC GKCCBEBB -
RPM Bruxelles TVA BE 0403.201.185 - N° FSMA 19649 A

