



FINANCES



QUEL ÉQUILIBRE FINANCIER ?

QUELLES CONTRAINTES D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE?

L'adoption annuelle du budget communal est un acte essentiel et indispensable au bon fonctionnement de la vie de l'institution communale. Plus qu'un document financier (prévisionnel), le budget est un document politique. Au travers des choix et arbitrages opérés tant en matière de dépenses que de recettes, le budget constitue la traduction financière du programme de la majorité politique en place.

Compte tenu des nombreux enjeux sociétaux (cf. fiches précédentes), du contexte macroéconomique et budgétaire et des mesures prises par d'autres niveaux de pouvoir (p. ex. réforme des pensions, aide sociale, politique de subsides...), **les marges de manœuvre disponibles s'avèrent extrêmement réduites.**

La confection du budget communal est en effet un exercice sous contrainte puisqu'il doit être en équilibre.

«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 fictif.»

Ce principe est prévu par la loi mais répond à une préoccupation simple de saine gestion communément qualifiée de «bon père de famille». **Encore faut-il préciser de quel équilibre budgétaire on parle.** À l'exercice propre? Au global? Au terme d'une période de plusieurs exercices? En incluant les dépenses d'investissement et/ou le remboursement de la dette?

Historiquement, les pouvoirs locaux opèrent une nette distinction comptable entre les dépenses dites ordinaires (c.-à-d. les opérations d'exploitation) et les dépenses extraordinaires (c.-à-d. les opérations affectant le patrimoine de la collectivité). Étant donné que les dépenses doivent être couvertes par des recettes de

même nature, cela implique donc que le financement du fonctionnement régulier de la commune ne peut reposer que sur des recettes d'exploitation récurrentes. Il ne peut donc faire appel à des recettes telles que les emprunts ou le produit de la vente d'actifs; ces derniers étant réservés au financement des investissements.

Si l'on ajoute que le service ordinaire doit également contenir les crédits en matière de remboursement périodique des emprunts, on comprend que les recettes d'exploitation nécessaires pour équilibrer le budget doivent couvrir la totalité des charges de la dette (intérêt et amortissement).

Cette disposition prévoyant le respect de l'équilibre du budget déjà reprise dans la nouvelle loi communale (par l'article 252) est toujours en vigueur en **Wallonie** (art. L1314-1. du code de la démocratie locale et de la décentralisation) et en **Région bruxelloise**. En **Flandre**, par contre, de nouvelles dispositions ont été reprises par le gouvernement flamand dans le cadre du nouveau Règlement comptable (BBC). La contrainte d'équilibre s'opère désormais selon une approche pluriannuelle et sans distinction entre l'ordinaire et l'extraordinaire (cf. fiche didactique).

Depuis quelques années, **les contraintes d'équilibre pesant sur les budgets des pouvoirs locaux se sont clairement renforcées** notamment sous l'influence de la discipline imposée par le durcissement de la gouvernance budgétaire au lendemain de la crise de l'euro (cf. fiche «Contexte macroéconomique»).

C'est ainsi que les **communes wallonnes** sont désormais tenues de présenter un budget à l'équilibre à l'exercice propre. En cas de défaut, la commune se voit contrainte d'établir un plan de convergence imposant le retour à l'équilibre à une date butoir (p. ex. 2020 dans le cas d'un budget 2018 en mali). L'approbation du budget de la commune sera alors conditionnée à celle du plan de convergence introduit par la commune (sous peine de sanctions financières).



Rappelons enfin que la notion d'équilibre budgétaire prévue par la comptabilité communale se distingue de la notion d'équilibre au sens de la **comptabilité nationale «SEC-2010»**. Cette dernière n'opère pas de distinction entre les dépenses d'exploitation et d'investissement et ne tient pas compte des opérations financières (nouveaux emprunts et remboursement de la dette); le solde dégagé correspondant, selon la terminologie de la comptabilité nationale à «une capacité ou un besoin de financement» (cf. Paper).

PROBLÉMATIQUE DES COMMUNES SOUS PLAN DE GESTION

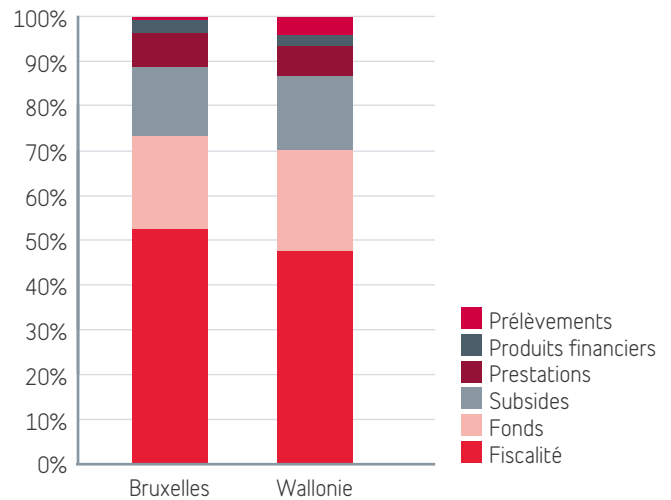
Dans le cas où la commune est dans l'impossibilité de prendre les mesures permettant un redressement financier et de retrouver l'équilibre, elle peut également solliciter une aide financière sous la forme d'un **prêt d'assainissement ou de trésorerie** auprès de la Région (auprès du centre régional d'aide aux communes (CRAC) en Wallonie ou du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales (FRBRTC) en Région bruxelloise).

En contrepartie, la commune sera soumise au respect d'un **plan de gestion pluriannuel** et à une double tutelle financière. Ce plan de gestion impose des balises complémentaires en termes de dépenses de personnel, de fonctionnement, d'évolution de la dette et d'investissement, ce qui réduit encore considérablement la marge de manœuvre des communes concernées.

De nombreuses communes sont soumises à ce régime (parfois depuis de longues années). On en dénombre actuellement 54 en Wallonie et 9 en Région bruxelloise. Étant donné que la majorité des grandes villes sont concernées, la part de la population «sous plan de gestion» est très significative (45% en Wallonie et 58% à Bruxelles).

QUELLES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES RECETTES?

Structure des recettes ordinaires des communes wallonnes et bruxelloises - Budgets 2018



FISCALITÉ

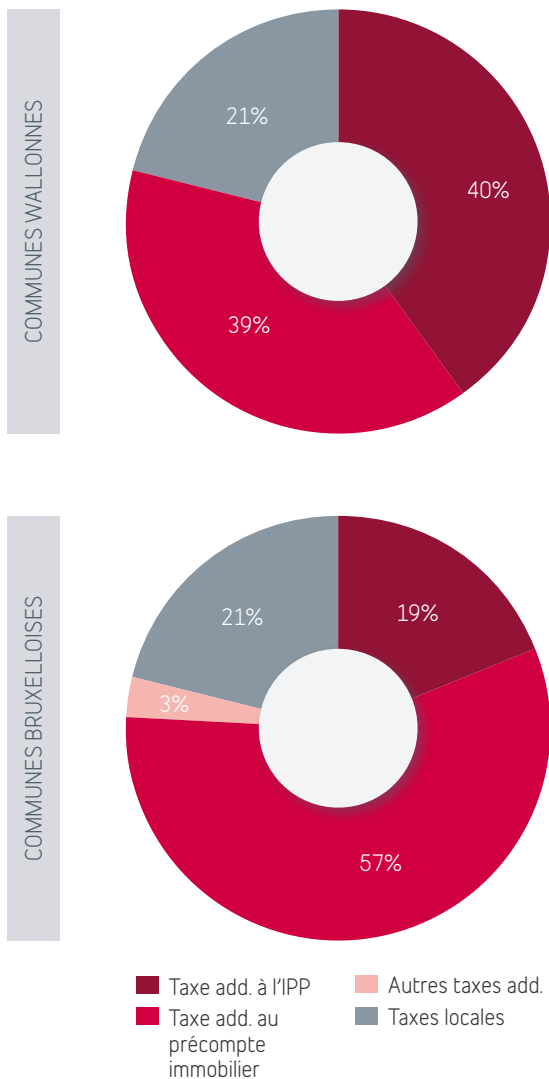
La fiscalité, c'est-à-dire les ressources mobilisées directement auprès des agents économiques situés sur le territoire communal, représente la première source de financement des communes. Le produit de la fiscalité représente en effet 50% du budget ordinaire des communes, ce qui traduit également le niveau de **responsabilisation financière** que doivent assumer leurs gestionnaires.

La capacité plus ou moins importante des pouvoirs locaux à lever des impôts sur les ressources des contribuables (ménages, entreprises, associations...) symbolise par excellence **l'autonomie fiscale** dont disposent les administrations locales pour leur permettre de mener une politique spécifique dans le cadre des missions qui relèvent de leur compétence.

Le produit de la fiscalité émane de deux composantes: **l'assiette de l'impôt**, c'est-à-dire la base imposable, et le **taux d'imposition** appliqué par la commune. Si les gestionnaires communaux peuvent théoriquement modifier annuellement les taux d'imposition, leur marge de manœuvre sur la base imposable est assez limitée.

La perception effective de la recette fiscale est également tributaire du **rythme d'enrôlement** et de versement aux communes (assuré par les administrations fédérales et régionales pour ce qui concerne les taxes additionnelles (IPP et précompte immobilier)). La mandature précédente a 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.

Structure des recettes fiscales - Budgets 2018



QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION?

UNE BASE IMPOSABLE EN FAIBLE PROGRESSION

> Faible croissance économique attendue

Selon les projections du Bureau du Plan (cf. fiche «Contexte macroéconomique»), la croissance économique devrait rester relativement faible (+/-1,6%) et même connaître un ralentissement entre 2021 et 2023 (entre 1,4% et 1,2%). Cette conjoncture économique n'est pas de nature à assurer une progression dynamique des bases imposables.

> Tax shift

Dans le cadre du Tax shift, le gouvernement fédéral a pris une série de mesures qui ont pour effet de réduire la base taxable en matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques. Ces mesures sont mises en place progressivement depuis l'exercice d'imposition 2016 et ont donc déjà exercé leurs effets. Des mesures complémentaires doivent encore entrer en vigueur au cours de ces prochaines années et impacter le produit de l'IPP retourné aux communes (de 2019 à 2021). Selon les estimations réalisées par le SPF Finances, l'impact pluriannuel découlant du Tax shift pour la période 2017 à 2021 sur leurs revenus issus des additionnels IPP sont les suivants:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Communes bruxelloises	0,8	4,5	8,6	11,0	18,1	22,9
Communes wallonnes	3,3	18,5	35,5	45,4	74,8	94,3
Communes flamandes	6,9	38,0	72,7	93,0	153,4	193,2
Total	11,0	61,0	116,8	149,3	246,4	310,3

En termes relatifs, cette réduction du produit perçu représentera en régime de croisière près de 10% des recettes IPP des communes.

Ces estimations évaluent l'impact «brut» du Tax shift, c'est-à-dire qu'elles ne tiennent pas compte des «effets de retour» qui seraient obtenus en matière de création d'emplois et par là, d'augmentation des recettes IPP liée à l'augmentation de la masse salariale. Néanmoins, les données du Bureau du plan ne permettent pas, à l'heure actuelle, de les établir ni d'en mesurer les effets potentiels pour les finances communales, et encore moins au niveau de chaque commune individuellement.



> Le vieillissement de la population (cf. Paper)

Le vieillissement de la population et les départs croissants à la retraite entraînent une réduction sensible du revenu brut des ménages et dès lors une érosion progressive de la base fiscale des communes (de la taxe additionnelle à l'IPP en particulier). Cet impact sur les recettes communales, déjà perceptible dans certaines communes, sera toutefois progressif et très variable selon la structure sociodémographique locale (cf. fiche «Évolution démographique»).

Concrètement, sur la base d'une analyse économétrique¹, il en ressort qu'à l'horizon 2030 (en moyenne pour la Belgique), l'évolution démographique impliquerait une perte de 14,2% du rendement IPP par habitant (par rapport à sa valeur de 2015), et ce, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Pour une grosse majorité des communes, le rendement IPP serait donc impacté négativement par le taux du vieillissement des plus de 60 ans (à trend inchangé). Mais l'effet ne serait pas homogène entre les communes.

ADAPTER LES TAUX D'IMPOSITION?

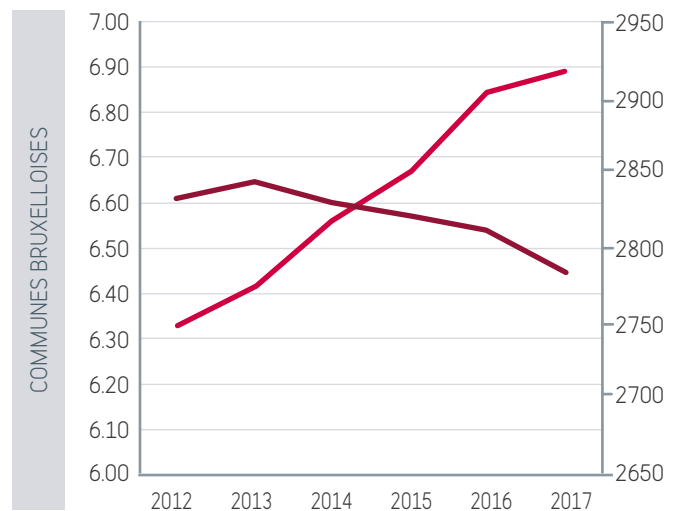
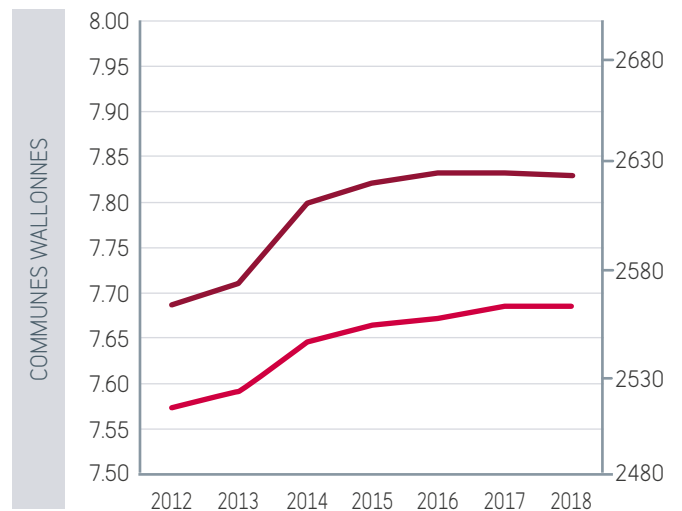
Au cours de ces dernières années, les trois Régions du pays se sont toutefois engagées avec les communes de leur ressort et selon des modalités pratiques différentes (sur une base négociée ou contractualisée) à une forme d'engagement respectif de maîtrise de la fiscalité communale par le biais de pactes de «paix fiscale».

En **Région wallonne**, la circulaire annuelle dite «budgétaire», contenant les grands principes à respecter lors de l'élaboration des budgets communaux, encadre le pouvoir fiscal des communes en y listant les «instruments fiscaux soutenus par le Ministre et les taux maxima qu'il recommande»².

Concernant le précompte immobilier, 180 communes wallonnes (hors Communauté germanophone), soit plus de 70%, appliquent un taux égal ou supérieur au taux maximum recommandé par la «paix fiscale» (soit 2.600 centimes). Au niveau de l'IPP, un tiers des communes wallonnes appliquent un taux égal ou supérieur à 8,5%. La marge de manœuvre disponible pour le taux IPP semble plus élevée mais dans la pratique les communes sont plus réticentes politiquement à actionner ce levier.

En **Région bruxelloise**, la tutelle ne recommande pas de taux maximum. Mais si l'on se réfère à ceux en vigueur en Wallonie, le contraste est encore plus prononcé entre les 2 taxes. En effet, 17 communes sur 19 appliquent un taux supérieur à 2.600 centimes alors qu'aucune commune n'applique un taux dépassant 8% pour l'IPP.

Évolution des taux d'imposition communaux - 2012-2018



— Taux IPP
— Nbr centimes au précompte immobilier

¹ Voir paper «L'impact du vieillissement sur le rendement des additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques (IPP)» Juin 2017.

² Fiche 2 - La fiscalité communale - Généralités, Union des Villes et communes de Wallonie.



SUBSIDES - FONDS DES COMMUNES

Les communes dépendent fortement des transferts financiers provenant des autorités supérieures. Ces derniers (hors subsides pour le personnel enseignant) constituent la seconde source de financement en importance et représentent en moyenne près de 40% des recettes ordinaires des communes (hors subsides relatifs au personnel enseignant). Le financement des communes, et des pouvoirs locaux en général, incombe principalement aux Régions qui y consacrent des moyens substantiels croissants.

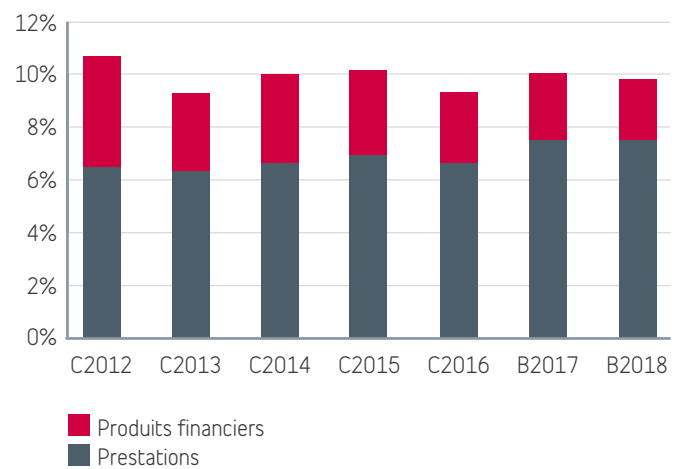
Les facteurs d'évolution des moyens financiers transférés aux communes sont variables et dépendent principalement:

- **De la politique des pouvoirs subsidants et notamment de leur capacité financière:** la progression des transferts financiers est tributaire de la situation financière des pouvoirs subsidants. Or, les entités fédérées seront soumises à de contraintes financières croissantes dans le cadre du respect du pacte de stabilité budgétaire transmis à la Commission européenne (cf. fiche Contexte macrobudgétaire). Par ailleurs, certaines politiques des autorités supérieures peuvent altérer les marges de manœuvre des pouvoirs locaux si le montant des transferts financiers n'intègre pas suffisamment le coût financier des mesures législatives nouvelles ainsi que le transfert de nouvelles compétences ou missions.
- **Des mécanismes d'évolution prévus (ou non) par la réglementation:** certains dispositifs prévoient explicitement un facteur d'évolution annuelle du subside ou de la dotation (p. ex. en fonction du taux d'inflation, du taux de croissance réel de l'économie, ou d'un taux de croissance forfaitaire...). Ces coefficients permettent d'assurer des ressources prévisibles dont l'évolution est mieux adaptée à celle des charges.
- **Des critères propres à la commune:** de nombreuses dotations sont allouées en fonction de critères spécifiques à la commune (population, critères fiscaux...) qui sont susceptibles d'évoluer au cours du temps et donc d'entraîner un ajustement à la hausse ou la baisse, voire entraîner sa suppression (dans le cas de critères conditionnels). Les dotations du Fonds des communes varient annuellement en fonction de la population recensée ou bien de différentiels de taux d'imposition par rapport à la moyenne régionale.

RECETTES PROPRES (PRESTATIONS + PRODUITS FINANCIERS)

Les recettes propres sont générées au travers de la facturation de services publics rendus par la commune ou sous forme de recettes qui sont issues du patrimoine communal (immobilier ou financier). Sur le plan comptable, elles se subdivisent en deux groupes: les recettes de prestation et de dette. Elles procurent en moyenne près de 10% des sources du financement du budget ordinaire (avec de fortes disparités selon les communes). Au cours de ces dernières années, les recettes de **prestation** ont progressé de manière soutenue à l'inverse des **produits financiers** (cf. graphique).

Évolution des recettes de prestation et des produits financiers



> Les recettes de prestation

Les **recettes de prestation** regroupent les recettes récurrentes provenant des biens communaux (loyers, location de matériel, coupes de bois...) et des services rendus par la commune (frais administratifs de recherche dans les registres de la population, frais de garderie scolaire...).

Les communes disposent d'une relative marge de manœuvre pour adapter leurs recettes de prestation, du moins une partie d'entre elles (adaptation de prix d'entrée, de frais de garde, de loyers...). La faiblesse des marges de manœuvre en matière fiscale incite certaines communes à renforcer la facturation de certains services offerts, ce qui permet de répercuter le coût des prestations de services publics sur l'utilisateur et non sur le contribuable. Elles permettent également aux communes confrontées à de fortes externalités négatives (comme dans les villes) de faire supporter une partie du coût sur les utilisateurs provenant d'autres entités.



Le produit de la vente de bois sur pied est principalement l'apanage des communes forestières du sud de la Wallonie. Pour les communes concernées, les revenus des ventes de bois peuvent constituer jusqu'à 40% de leurs recettes ordinaires totales et conditionnent à eux seuls l'équilibre du budget communal. Les communes sont toutefois tributaires du cours du prix du bois sur les marchés internationaux ou de facteurs environnementaux.

> Les produits financiers

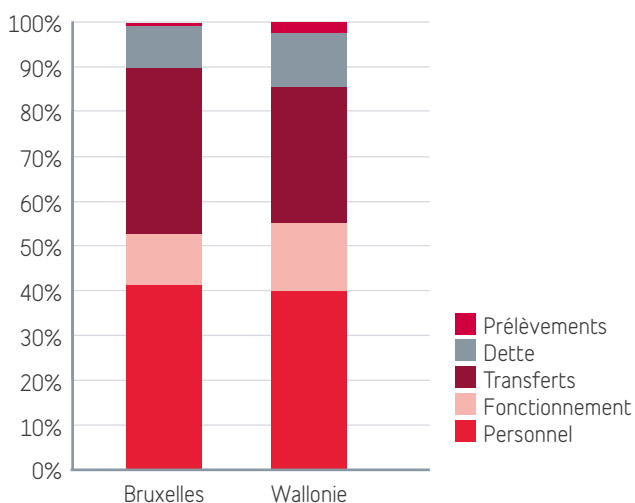
De leur côté, les produits financiers (recettes de dette) englobent les revenus des actifs financiers récurrents comme les participations financières des communes (dividendes), les intérêts perçus sur les placements ainsi que le bénéfice des régies et les remboursements de prêts contractés par la commune au bénéfice de tiers.

La marge de manœuvre sur les produits financiers est évidemment très faible. Ces derniers sont tributaires soit du contexte financier international soit de dispositions réglementaires régulant les produits financiers. Dans le secteur de l'énergie qui générait autrefois d'importants dividendes, le rôle des communes se concentre désormais sur l'activité de gestionnaire de réseau de distribution (GRD); activité dont la rémunération est strictement régulée par la CREG (en fonction de directives tarifaires).

Selon les estimations du Bureau Fédéral du Plan et de la BNB, le redressement progressif des taux d'intérêt à partir de 2020 devrait générer un rendement un peu plus favorable que lors de la dernière mandature écoulée.

QUELLES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES?

Structure des dépenses ordinaires des communes wallonnes et bruxelloises - Budgets 2018



LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel représentent une part non négligeable du budget communal puisqu'elles absorbent à elles seules près de 40% de l'ensemble des dépenses ordinaires. Si l'on tient compte des dotations versées en faveur des organismes paraloaux (CPAS, zones de police et de secours, etc.) qui sont elles-mêmes constituées majoritairement de dépenses de personnel, leur poids total dépasse largement les 50%. Dans un contexte de faible progression des recettes (cf. infra), **la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel est indispensable pour préserver l'équilibre budgétaire.**

Les dépenses de personnel sont influencées par un **effet «volume»** (l'effectif) et un **effet «coût»** (les traitements et les diverses cotisations).

> La pression sur les effectifs

Depuis de nombreuses années, pratiquement depuis la fusion des communes de 1976, les administrations locales ont fait appel à une fonction publique locale croissante afin de répondre à l'élargissement des missions confiées aux pouvoirs locaux ainsi qu'à leur caractère de plus en plus complexe. En effet, la technicité accrue des missions, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'environnement (traitement des déchets, gestion du cycle de l'eau...) et d'e-communes, a nécessité un accroissement des besoins en effectifs et principalement en personnel qualifié et spécialisé (juristes, architectes, éco-conseillers, conseillers en mobilité, informaticiens...). Les missions toujours plus importantes en matière d'aide sociale et de sécurité ont entraîné de leur côté une forte progression des effectifs de personnel au niveau des CPAS et des zones de police et de secours.

Évolution de l'emploi (en équivalent temps plein) dans les communes- 2012-2017

	Évolution 2012-2017	B	F	W	Total
Contractuels		651	863	460	1 974
Statutaires		-28	-2.814	149	-2 692
Total		623	-1.951	609	-719
Taux de croissance sur la période		3,9%	-3,6%	1,6%	-0,7%
Taux de croissance annuel moyen		0,8%	-0,7%	0,3%	-0,1%

L'évolution de l'effectif des travailleurs au cours de la mandature écoulée marque toutefois un tournant étant donné que l'on assiste pour la première fois à une réduction du nombre d'ETP (équivalent temps plein) entre 2012 et 2017. Cette réduction s'observe principalement en Flandre (-3,6%) alors que l'évolution reste très légèrement positive en Wallonie (+1,6% ou 0,3% par an) et plus soutenue en Région bruxelloise (+3,9%) où les communes ont été confrontées à une forte expansion démographique.



PEUT-ON ENCORE RÉDUIRE LES EFFECTIFS?

Au cours des prochaines années, de nombreux départs naturels interviendront. Le choix de remplacer ou non ces effectifs se posera donc. Une digitalisation plus poussée encore pourra en partie compenser cette diminution de personnel.

Dans le même temps, les connaissances et les compétences nécessaires du personnel communal de demain changent. Les communes doivent investir dans la formation, la réorientation, tout en devant engager de nouveaux collaborateurs pour certains profils. Citons, par exemple, les informaticiens, les spécialistes du GDPR ou le personnel pour les réseaux de soins.

LES FACTEURS DE COÛTS

> Les engagements liés aux accords sociaux

Si les autorités locales disposent d'une autonomie en matière de gestion du personnel, celle-ci est limitée par une série de dispositions (accords intersectoriels, conventions sectorielles, Pacte pour une Fonction publique solide et solidaire, Chartes sociales...) dont certaines présentent un caractère contraignant et d'autres établissent une ligne de conduite. Ces différents engagements induisent une progression récurrente des charges de personnel par le biais de hausses barémiques, de l'octroi de primes et interventions diverses.

> Mécanisme d'indexation

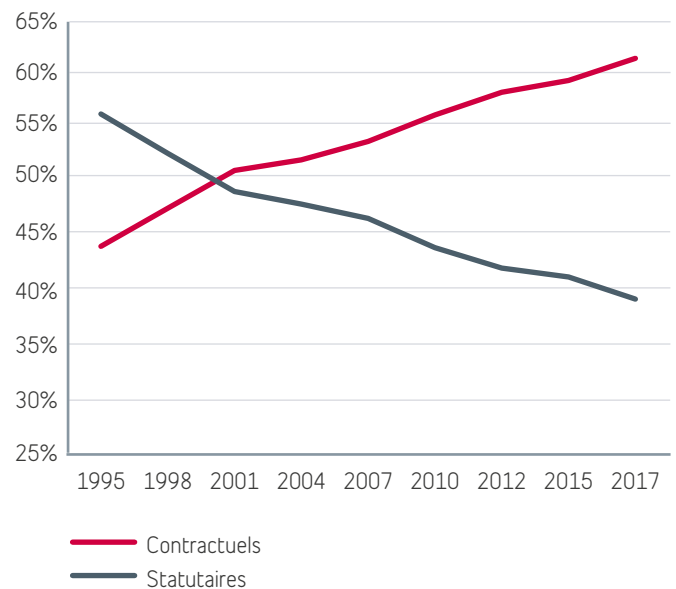
Les traitements et les cotisations des fonctionnaires locaux sont indexés de 2% durant le second mois qui suit le franchissement de l'indice pivot (calculé à partir de l'indice santé) (cf. fiche «Contexte macroéconomique»). Selon les prévisions mensuelles relatives à l'indice santé, l'indice pivot actuel pour les traitements de la fonction publique et les allocations sociales (107,20) serait dépassé en décembre 2019. Sur la base des prévisions établies par le Bureau Fédéral du Plan (2018-2023), l'indice santé devrait se stabiliser autour de 1,6% par an de sorte que l'indice pivot ne devrait être franchi qu'au terme de 15 mois en moyenne au cours de la prochaine mandature.

> Problématique des pensions

Le financement des charges de pensions constituera assurément **la problématique financière centrale** pour les gestionnaires communaux au cours de ces prochaines années.

Rappelons que contrairement aux employeurs du secteur privé ou des autres niveaux de pouvoirs publics, les administrations provinciales et locales supportent intégralement la charge des pensions de leurs agents nommés et de leurs ayants droit sans intervention de l'État fédéral. Le mode de financement du régime des pensions des pouvoirs locaux est un **système basé sur la répartition** mais qui est circonscrit au personnel statutaire des administrations locales, c'est-à-dire une base de cotisants relativement limitée et qui s'est réduite structurellement ces dernières années.

Evolution de la répartition des agents statutaires et contractuels dans les administrations locales (1995-2017)



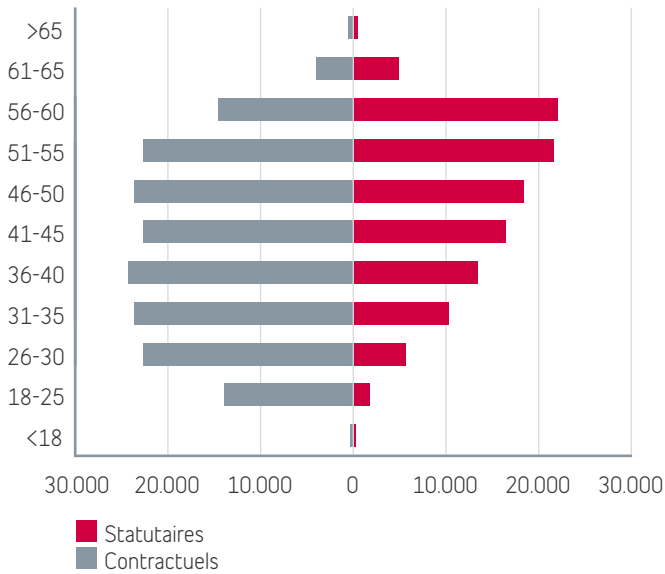
En effet, **le recul structurel des statutaires** par rapport aux agents contractuels (cf. graphique) a conduit à fragiliser le financement des pensions du personnel statutaire.

Fin 2017, les travailleurs statutaires ne représentaient plus que 34% du personnel total dans les communes et 22% seulement dans les CPAS.

En raison de cette évolution, la base de financement des pensions se rétrécit continuellement. En l'absence de nouvelles nominations, le processus devrait s'accélérer compte tenu de la pyramide des âges du personnel statutaire (cf. graphique). De nombreux statutaires partiront à la retraite dans les années à venir ce qui fera augmenter la charge des pensions et, simultanément, rétrécira d'autant plus la base de leur financement.



Pyramide des âges du personnel des pouvoirs locaux selon le statut



Source: chiffres ONSS 4e trimestre 2016 - Royaume FTE.

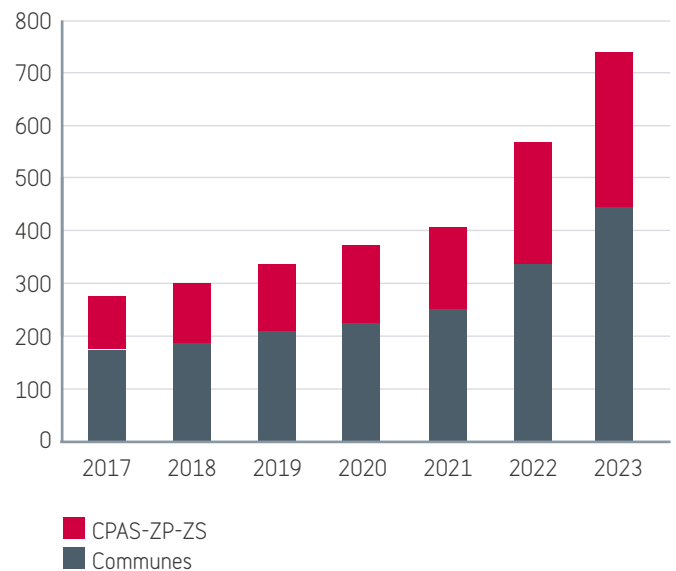
Afin de faire face à ce déséquilibre structurel et croissant entre les charges de pensions et les cotisations, le gouvernement a adopté la loi du 24 octobre 2011 instaurant un nouveau modèle de pension pour les administrations locales prenant ses effets au 1^{er} janvier 2012 (cf. encadré).

La réforme repose sur la création d'un seul «fonds solidarisé de pension» et sur un **mécanisme de doubles cotisations (base et responsabilisation)** qui doit permettre de couvrir chaque année intégralement les dépenses de pensions sans avoir de déficit annuel.

Si le mécanisme imaginé présente l'avantage de préserver l'équilibre financier du fonds solidarisé, il implique toutefois une évolution presque exponentielle des cotisations à charge des pouvoirs locaux.

Selon les dernières projections (2017) du SPF Pensions³, 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 168 millions EUR en 2017 à près de 443 millions EUR 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.

Projection de la cotisation de responsabilisation pour les pouvoirs locaux (2017-2023) - en millions EUR



La réforme du système des pensions du personnel statutaire (loi du 24-10-2011)

Le nouveau système de financement des pensions du personnel statutaires est basé sur un équilibre entre deux grands principes : la solidarité et la responsabilité. Par ailleurs, la solidarité la plus large possible (résultant d'une affiliation généralisée et obligatoire dans un «fonds solidarisé») est apparu comme la formule qui permettait la fixation d'un taux de cotisation de base le moins élevé.

Le coefficient de solidarité

Une partie des dépenses reste couverte dans le cadre de la solidarité entre toutes les administrations affiliées au nouveau régime solidarisé. Les dépenses financées dans le cadre de la solidarité sont couvertes par un taux de cotisation pension de base qui, après une période transitoire, est devenu identique pour tous les employeurs affiliés (soit 41,5% depuis 2016).

³ Source ; XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX



Ce taux de cotisation de base est encore amené à augmenter. Afin de permettre aux administrations l'établissement de leur budget de manière mieux planifiée dans le temps, la loi prévoit que le taux de cotisation de base pour la troisième année qui suit sera transmis aux administrations locales pour le 1^{er} octobre au plus tard. Selon les projections du SPF Pensions, ce taux devrait s'élever à 43% à partir de 2019 et 44,5% en 2024.

Le coefficient de responsabilisation

Les dépenses non couvertes par la solidarité sont couvertes par les cotisations supplémentaires qui devront être payées par certains employeurs au titre de responsabilisation individuelle. Tous les employeurs ne doivent pas payer ces cotisations supplémentaires mais uniquement ceux pour lesquels la solidarité est actuellement déficitaire en raison du fait qu'elle supporte des dépenses plus importantes que les cotisations qu'elle encaisse.

Ce coefficient de «responsabilisation» est identique pour toutes les administrations responsabilisées et doit permettre de boucler le financement du fonds en couvrant le déficit net qui n'a pas été couvert par les cotisations pension de base versées et les interventions des réserves. Ce coefficient fixé initialement à 50% est amené à augmenter au cours des années à venir et devrait s'élever à 70% en 2022 et à 81% en 2024.

Il est appliqué sur les éléments propres à la situation individuelle de chacune des administrations concernées, à savoir sur la différence entre la charge de pensions supportée par la solidarité pour l'administration locale considérée et les cotisations pension payées au taux de base dans le cadre de la solidarité par cette administration. Il donne lieu à une facture individuelle séparée de cotisations pension supplémentaires.

Évolution des cotisations de base et de responsabilisation (2019-2029)

	Réduction Cot. de base	Cotisation de base	Cotisation de respons.
2019	3,0%	41,5%	50,0%
2020	3,0%	41,5%	50,0%
2021	3,0%	41,5%	53,0%
2022	3,0%	43,0%	70,0%
2023	3,0%	43,0%	74,0%
2024		44,5%	81,0%
2025		46%	85,0%
2026		47,5%	85,0%
2027		50,0%	85,0%
2028		51,4%	85,0%
2029		52,3%	85,0%

Des **mesures complémentaires** à la réforme des pensions ont été prévues par la loi du 30 mars 2018. Il s'agit de:

- la mise en place d'un **régime de pension mixte** (à l'avenir, la pension publique ne prendra plus en compte que les services effectués en qualité d'agent définitivement nommé)
- la création d'un **second pilier pour les contractuels** (qui devra permettre d'atténuer la différence entre le niveau de pension locale selon que le travailleur termine sa carrière en qualité de contractuel ou de statutaire)
- le **paiement de la cotisation de responsabilisation à l'année N (au lieu de N+1)**. Ce glissement qui sera toutefois progressif engendrera à la fois un problème de trésorerie (en raison d'un double paiement annuel pendant plusieurs années) et d'un problème comptable (puisque la cotisation sera désormais imputée à l'exercice propre pour lequel la Région impose une obligation d'équilibre budgétaire)

4 Uniquement pour les communes wallonnes qui étaient autorisées à imputer la cotisation aux exercices antérieurs.



> Le personnel subsidié

Les communes et les CPAS ont recours de manière assez significative aux diverses formules de personnel subsidié (45% des ETP pour les communes wallonnes et 11% pour les communes bruxelloises). Ces dispositifs régionaux d'aides à l'emploi constituent un soutien financier précieux pour de nombreuses administrations locales.

Dans le cadre d'un suivi financier, il importe de procéder à une analyse du **coût net de personnel**; à savoir la différence entre le total des dépenses de personnel et l'ensemble des recettes pouvant être déduites car liées à ces dépenses. Il arrive en effet fréquemment que les subsides perçus n'évoluent pas au même rythme que les dépenses brutes (indexation, primes...).

En Wallonie, le dispositif des **aides à la promotion de l'emploi (APE)** est actuellement en cours de réforme et devrait entrer en vigueur à partir de 2021 (après un régime transitoire en 2020).

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement qui représentent 16% des dépenses d'exploitation devront continuer à être maîtrisées à l'instar de l'évolution observée durant la dernière mandature (+0,4% par an sur la base des comptes 2012 à 2017). Leur maîtrise dépend en partie de paramètres liés à l'environnement macroéconomique (inflation, prix du baril de pétrole...) mais aussi d'actions volontaristes à entreprendre par les gestionnaires communaux. Dans cette perspective, le recours à des centrales d'achats, une réflexion approfondie sur l'apport de la digitalisation (cf. fiche «(R)évolution digitale») et la réalisation d'investissements en

matière d'efficacité énergétique (cf. fiche «Développement durable») constituent certainement des leviers pour rationaliser l'organisation de certains services et générer des économies récurrentes de frais de fonctionnement.

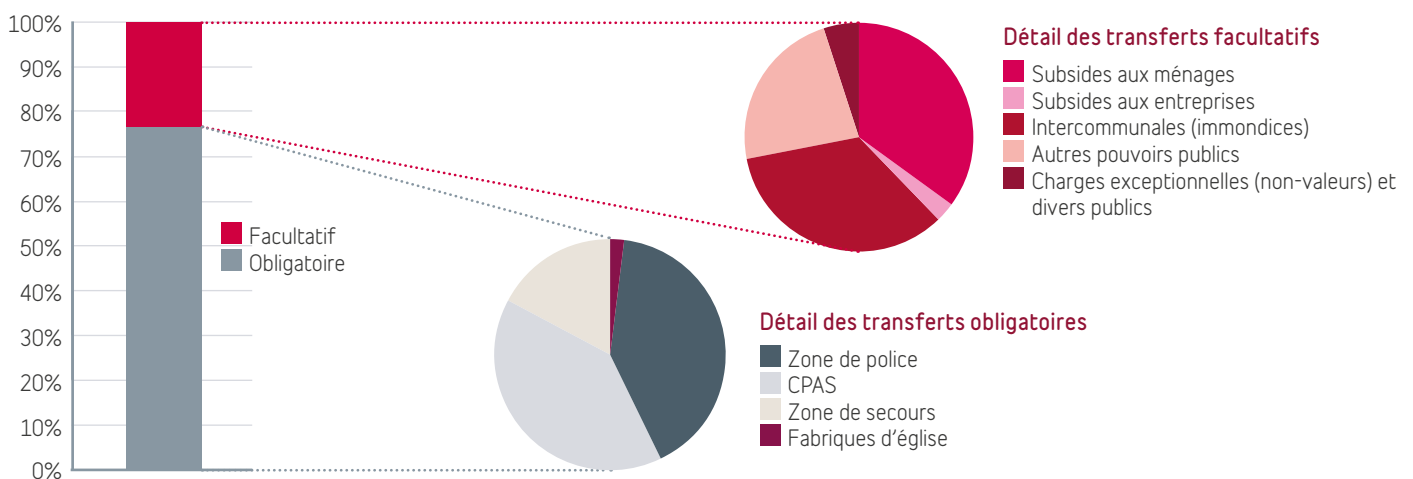
DÉPENSES DE TRANSFERT

Les communes consacrent près d'un tiers de leurs dépenses d'exploitation sous la forme de subsides à des entités tierces en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget.

Parmi ces dépenses dites de transfert, il convient de distinguer d'une part, les **dotations accordées en vertu d'obligations légales** à d'autres acteurs publics locaux (zones de police, CPAS, zones de secours, fabriques d'église, hôpitaux publics, etc.) en vue de couvrir leur déficit d'exploitation. Ces derniers, pour lesquels la marge de manœuvre est par définition très limitée, représentent 85% de l'ensemble des dépenses de transfert. Les autres dépenses de transfert (soit 15%) sont principalement constituées par **des subsides ou des primes** octroyés de manière plus facultative aux **ménages** (naissance, logement, énergie...), et aux **associations** (actives dans le domaine culturel, sportif, des loisirs, du tourisme...) et plus marginalement aux entreprises, et pour lesquels les communes disposent théoriquement d'une plus grande latitude d'adaptation.

Composantes des dépenses de transfert (budgets 2018)

Dépenses de transfert





Les principales **dotations «obligatoires»** concernent celles attribuées aux CPAS, aux zones de police et aux zones de secours (près de 75% du total des dépenses de transfert), soit des interventions dans le cadre des politiques d'aide sociale et de sécurité qui figurent au cœur des priorités des besoins exprimés par la population. En matière d'aide sociale, **les CPAS** sont confrontés à la fois aux effets de la paupérisation de la population (aide urgente, l'accueil des migrants, médiation de dette, réinsertion socioprofessionnelle...) et aux besoins croissants des personnes âgées, vu le vieillissement de la population (services d'aide à domicile, structure d'hébergement...) (cf. fiche «Évolution démographique»).

Les marges de manœuvre des communes pour adapter ces dotations sont extrêmement limitées. On rappellera notamment qu'elles sont fortement influencées par **l'évolution des charges de personnel** (y compris la problématique du financement des pensions évoquée plus haut) qui constituent une part prépondérante du budget de ces entités paralocales. C'est particulièrement le cas au niveau des **zones de police et de secours** dont les charges de personnel représentent 85% des dépenses et qui évoluent pour l'essentiel dans des structures pluricommunales où les dotations de chaque commune s'opèrent selon une clé de répartition relativement figée (de manière négociée ou supplétive).

Pour maîtriser au maximum l'évolution des coûts, on plaidera pour l'importance de la mise en œuvre d'une coordination budgétaire entre l'ensemble des entités locales, l'établissement d'une vision prospective consolidée ainsi que la recherche maximale de synergies pour mutualiser les coûts de fonctionnement (cf. fiche «Organisation et bonne gestion»).

Pour la nouvelle mandature qui débute, on portera également une attention particulière à l'évolution de la **situation financière des hôpitaux publics**. Pour les communes et CPAS concernés par leur gestion (dans le cadre d'une intercommunale ou d'une association chapitre XII), l'importante détérioration de la situation financière constatée au cours de ces dernières années (cf. étude MAHA), conjuguée à la problématique des pensions du personnel statutaire (cf. encadré plus haut) présente le risque d'une intervention accrue des communes actionnaires.

CHARGES FINANCIÈRES

Au cours de ces dernières années, les pouvoirs locaux ont pu bénéficier d'une réduction structurelle des taux d'intérêt qui ont atteint un niveau historiquement bas.

Au cours de la mandature précédente (2013-2018), les charges d'intérêts ont subi une réduction régulière en valeur absolue ce qui a permis la création d'un espace budgétaire favorisant le financement 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 réalisées par la BNB (cf. fiche «Contexte macroéconomique»), les pouvoirs locaux risquent par contre d'être confrontés à une progression de leurs charges d'intérêts. Cet impact devrait toutefois être relativement modéré compte tenu de la faiblesse de la hausse attendue et de l'impact très progressif sur l'encours de la dette (au rythme des périodes de révision).

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

