

Pressions sur les finances communales en 2018 et perspectives

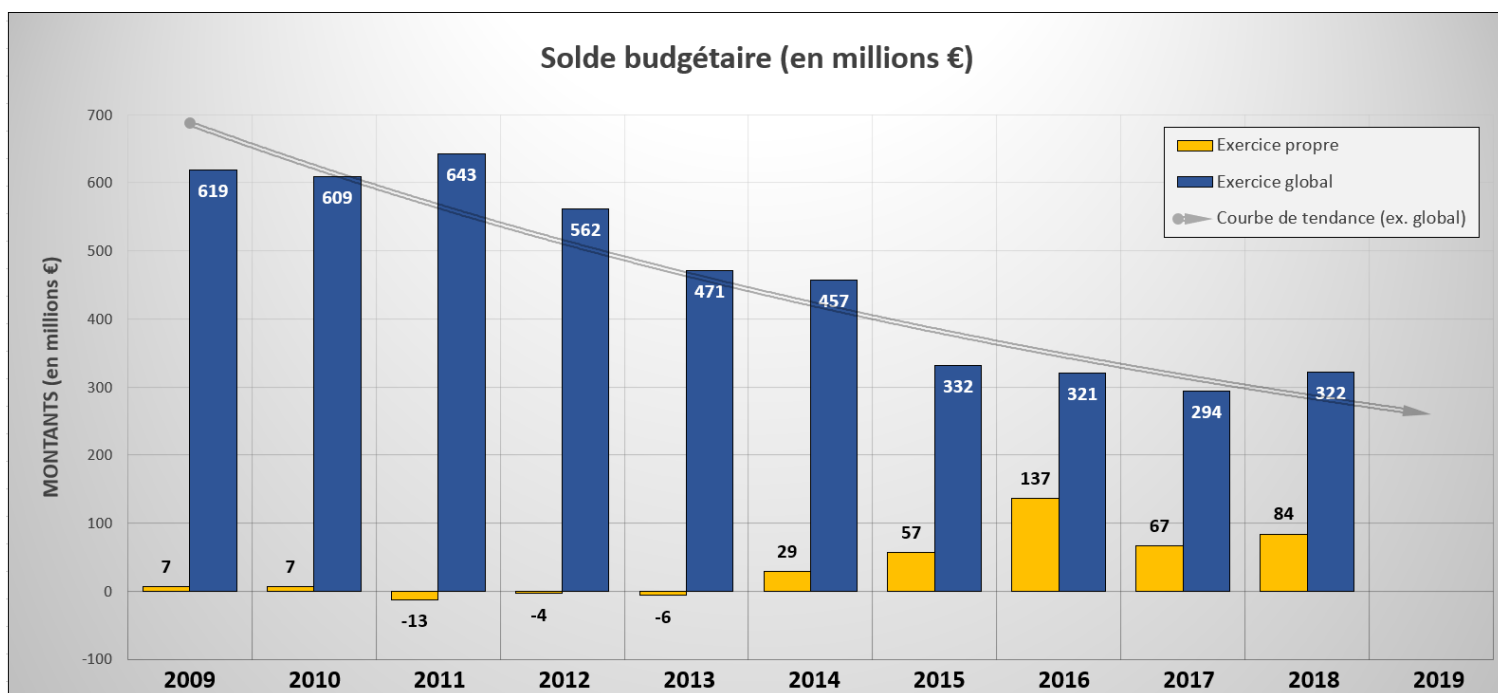
AVIS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

VUE D'ENSEMBLE SUR LES FINANCES COMMUNALES ET LES REPORTS DE CHARGE

Au niveau de l'analyse macro-économique des finances communales, nous observons que les 262 communes wallonnes dégagent dans leur ensemble un solde budgétaire positif à l'exercice propre depuis l'exercice 2014. Ce changement de tendance fait suite à la recommandation ministérielle (circulaire budgétaire 2013), puis à l'obligation (depuis 2015) de présenter un budget en équilibre à l'exercice propre.

Cependant, même si nous observons un solde budgétaire positif à l'exercice propre globalement stable depuis 2015, auquel contribue le recours autorisé depuis 2014 du crédit spécial de recettes, nous assistons également depuis une décennie à une érosion progressive du solde budgétaire à l'exercice global et par conséquent du « bas de laine » que conservent les communes wallonnes pour faire face à des difficultés financières ou pour financer leurs projets d'investissement¹. Ainsi, de 2011 à 2018, ce bas de laine a littéralement **fondu de moitié**.

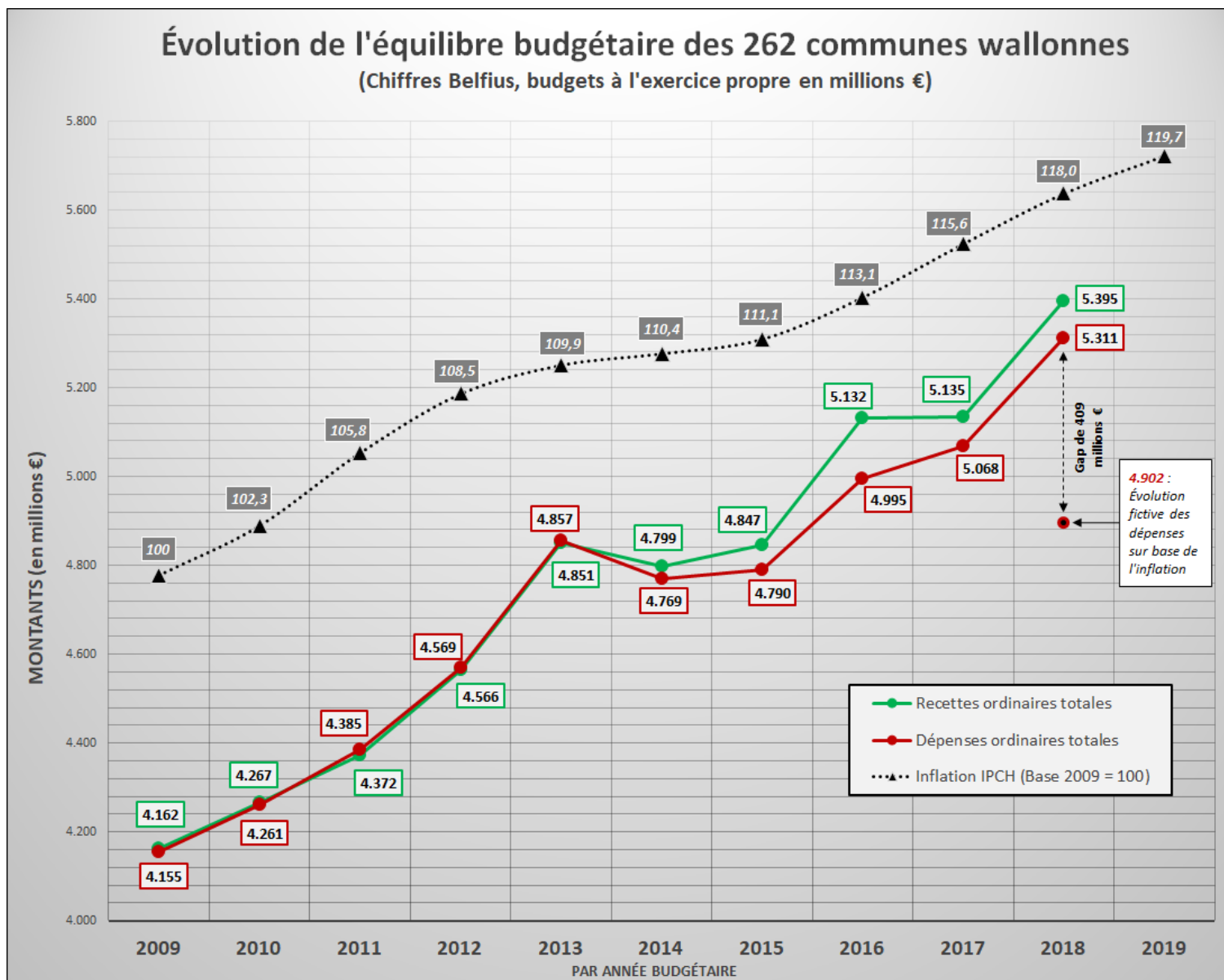
Cette érosion, combinée à un faible niveau d'investissement des communes wallonnes, par ailleurs décroissant, laisse donc penser que les communes utilisent principalement leurs réserves pour maintenir leurs finances à flot. L'inscription aux exercices antérieurs de la cotisation de responsabilisation, cotisation dont le poids augmente chaque année, est un autre facteur qui explique l'érosion progressive de ce solde à l'exercice global.



¹ Source : Belfius – Comptes annuels (années 2009 à 2015), Budgets (années 2016 à 2018)

Le solde budgétaire exceptionnel dégagé à l'exercice propre en 2016 s'explique par les retards d'enrôlement de l'Impôt des personnes physiques (IPP) rencontrés par le SPF Finances en 2015, et son effet de rattrapage l'année suivante.

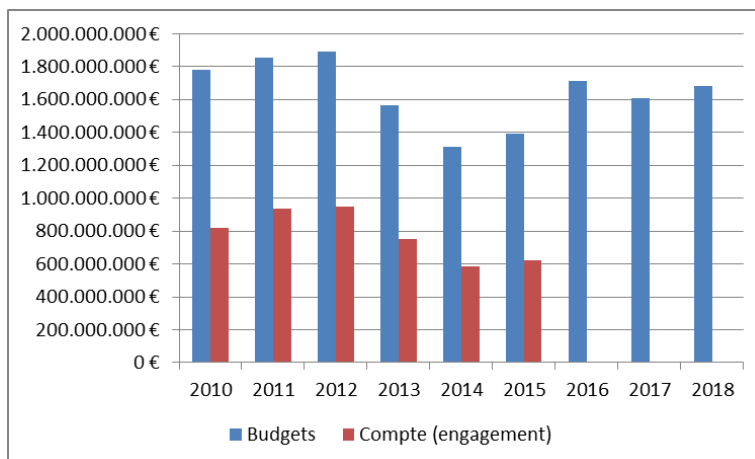
Par ailleurs, si nous comparons l'évolution des dépenses à l'ordinaire sur 10 ans avec l'évolution de l'inflation sur la même période, nous observons que celles-ci ont progressé bien plus rapidement. Alors que l'inflation (IPCH – Base 2009 = 100) s'élève à **18 %** sur cette période², les dépenses ordinaires ont, quant à elles, progressé de **28 %**. En chiffres absolus, cette évolution théorique aurait dû conduire à un montant de dépenses totales s'élevant à 4,9 milliards d'euros sous l'effet de l'inflation, toutes choses étant égales par ailleurs. Les dépenses budgétées en 2018 s'élèvent pourtant à plus de 5,3 milliards d'euros, faisant apparaître un « gap » de plus de **400 millions d'euros** de croissance des dépenses indépendamment de l'inflation.



Cette évolution traduit un **accroissement rapide des charges** qui pèsent sur les communes wallonnes, et les contraint par conséquent à faire évoluer leurs recettes au même rythme pour maintenir un équilibre budgétaire viable.

² Dans un souci de lisibilité, la courbe de l'inflation a été volontairement décalée de la base initiale. La courbe de l'inflation doit donc être prise en compte en comparaison avec la courbe des dépenses (hors échelle verticale).

Bien que de multiples facteurs soient à l'origine de cette situation (augmentation des dépenses, érosion des recettes, évolutions barémiques...), la pression financière qui pèse sur les épaules des communes les pousse à courir après de nouvelles sources de recettes (augmentation de la pression fiscale) ou à reporter leurs investissements. Ces chiffres ne font qu'illustrer le contexte budgétaire compliqué dans lequel évoluent les communes et l'ensemble des pouvoirs locaux.



Evolution des dépenses d'investissement des communes wallonnes (Chiffres Belfius)

La « Veille fédérale, régionale et communautaire » annuelle de l'UVCW, présentée ici, a pour objectif de lister les principaux « manques à gagner » et « surcoûts » qui pèsent sur les communes en conséquence de certaines décisions politiques issues des niveaux de pouvoir supérieurs. Ce recensement n'a pas pour objectif d'être exhaustif, mais de mettre en lumière les principaux montants qui impactent à la baisse la situation financière des communes wallonnes. L'angle d'approche de ce document est donc celui du budget communal.

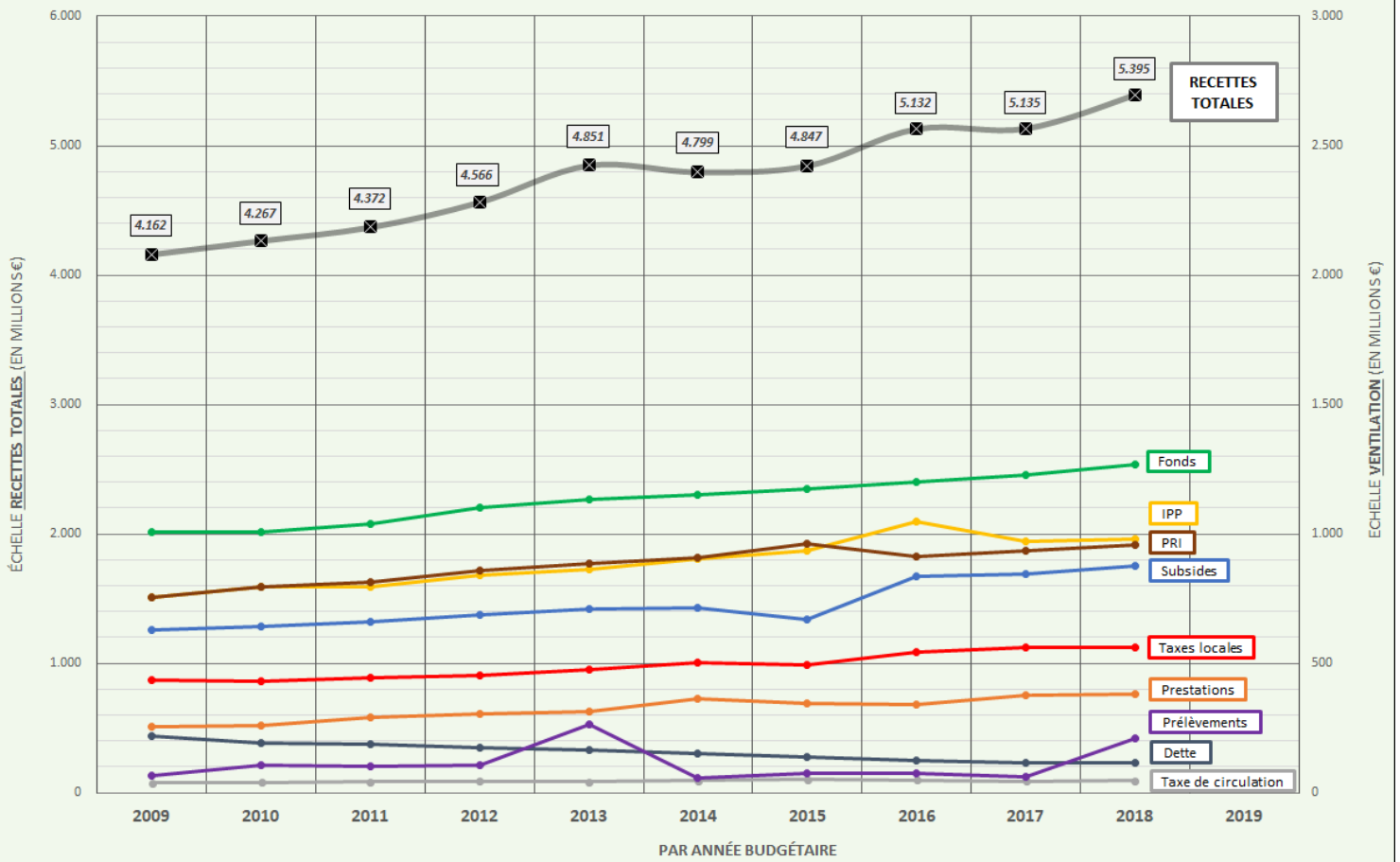
TOTAL des manques à gagner / surcoûts en 2018	257,0 millions €
➤ Incendie : Écart par rapport à la trajectoire 50-50 (FÉDÉRAL)	75,0 mios €
➤ PRI : Défaut de māj de la matrice cadastrale (FÉDÉRAL)	47,9 mios €
➤ IPP : Tax shift – Diminution de l'assiette IPP (impact brut) (FÉDÉRAL)	42,7 mios €
➤ PRI : Gel indexation PRI matériel et outillage (REGIONAL)	26,2 mios €
➤ FRIC : Fonds régional pour les Investissements communaux (REGIONAL)	20 mios €
➤ CPAS : Augmentation de la dotation communale (FÉDÉRAL)	15 mios €
➤ IPP : 1% de frais administratifs (FÉDÉRAL)	9,6 mios €
➤ Énergie – Surcoût engendré par les certificats verts (REGIONAL)	7,3 mios €
➤ Pensions du personnel statutaire (augmentation annuelle de la cotisation de responsabilisation)	5,3 mios €
➤ PRI : Complément régional (REGIONAL)	4,5 mios €
➤ Zones de police : Augmentation de la dotation communale (FÉDÉRAL)	3 mios €
➤ Incendie : Diminution du Fonds des provinces (REGIONAL)	0,5 mio €

Ce que l'on peut déjà attendre pour les années à venir

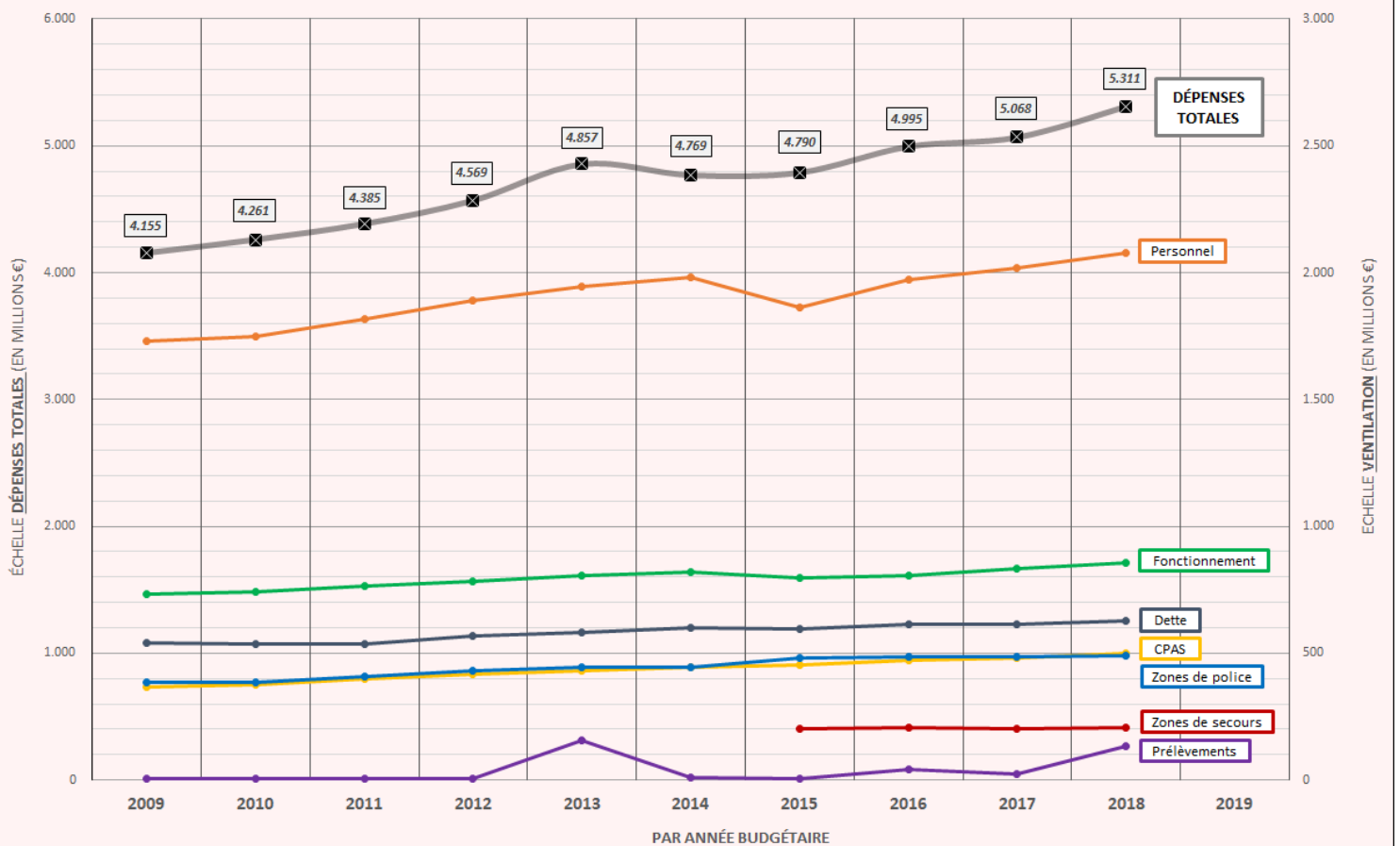
➤ FRIC (REGIONAL) : Refinancement de 20 mios € annuels pour la période 2019-2024
➤ Tax shift (FEDERAL) : Manque à gagner (impact brut) de 53,7 mios € en 2019 et qui atteindra 106,9 mios € en 2021
➤ Pensions du personnel statutaire : Augmentation annuelle croissante de la cotisation de responsabilisation et atteignant 28 mios € en 2023
➤ Réforme APE (REGIONAL) : En 2020, manque à gagner attendu de 20 mios € (30 mios € avec les CPAS)
➤ PRI – Exonération Quartiers Nouveaux (REGIONAL) : Absence de compensation → manque à gagner de 7 mios € annuels pendant 5 ans
➤ Incendie – Diminution Fonds des provinces (REGIONAL) : 2 mio € de manque à gagner en 2019 par rapport à 2017
➤ Accueillantes d'enfants (COMMUNAUTÉ) : Surcoût de 2.000 € par ETP
➤ Peste porcine (REGIONAL) : Impact financier multiple pour plusieurs années (vente de bois reportée, propagation du scolyte, perte de certaines plantations, baisse de l'activité touristique avec impact sur l'Horeca, les camps de jeunesse...)

Outre ces surcoûts générés pour les pouvoirs locaux et pour lesquels nous avons pu réaliser une estimation, d'autres décisions politiques et réformes en cours représenteront certainement des surcoûts ou manques à gagner ou à tout le moins un risque pour les finances communales et devront faire l'objet d'un suivi attentif de la part de l'UVCW.

Évolution des **recettes** ordinaires des 262 communes wallonnes entre 2009 et 2018 (Chiffres Belfius, budgets à l'exercice propre en millions €)



Évolution des **dépenses** ordinaires des 262 communes wallonnes entre 2009 et 2018 (Chiffres Belfius, budgets à l'exercice propre en millions €)



DEVELOPPEMENT

Recettes Fiscales

IPP - TAX SHIFT – DIMINUTION DE L'ASSIETTE IPP

Niveau de pouvoir : fédéral

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 jusque et y compris l'exercice d'imposition 2020.

Fin novembre 2017, le SPF Finances a transmis à chaque commune du pays un aperçu pluriannuel de l'impact découlant du Tax shift pour la période 2017 à 2021 sur leurs revenus issus des additionnels IPP. 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 la création d'emplois et, par-là, de l'augmentation des recettes IPP liée à l'augmentation de la masse salariale.

Pour les 262 communes wallonnes, l'impact annuel et l'impact cumulé³ du Tax shift pour l'année 2018 et les suivantes sont :

TAX SHIFT	2018	2019	2020	2021
Impact annuel brut (mios €) supplémentaire par rapport à l'année précédente	22,2	11,0	32,4	20,9
Impact annuel cumulé brut (mios €)	42,7	53,7	86,1	106,9

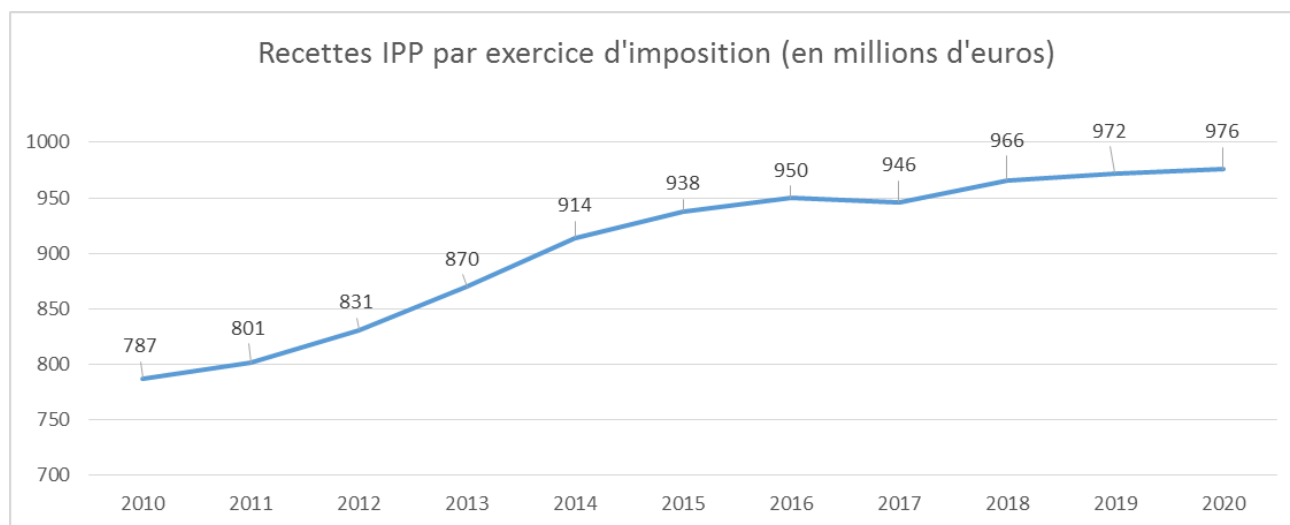
A terme, l'impact s'annonce donc colossal quand on sait que les recettes IPP devraient rapporter environ 989,5 millions d'euros aux 262 communes wallonnes en 2018, et environ 980,7 millions en 2019 (chiffres tirés des estimations du SPF Finances).

Certes, le Gouvernement fédéral prévoit des effets retours favorables à l'emploi et, en conséquence pour les communes, suite à l'augmentation de la masse salariale. Néanmoins, jusqu'à présent, aucune étude n'a permis d'en mesurer les potentiels effets bénéfiques pour les finances communales prises globalement, et encore moins au niveau de chaque commune individuellement.

Nous pouvons toutefois tenter de nous appuyer sur l'évolution des recettes IPP par exercice d'imposition (qui reflètent la capacité fiscale des communes) pour avoir une première approche de ces éventuels effets retour. Ces données nous amènent ainsi à penser que les effets négatifs du tax shift restent jusqu'à ce jour importants.

³ En plus de l'effet spécifique à une année, il faut rajouter les effets spécifiques de toutes les années précédentes afin d'obtenir l'effet total du Tax shift pour l'année en question.

Pour rappel, sans tenir compte de ces effets retour, le SPF Finances avait estimé l'impact brut annuel cumulé du tax shift à 3,1 millions d'euros pour 2016 et à 20,5 millions d'euros pour 2017. Depuis l'exercice d'imposition 2016, on constate ainsi que les recettes IPP stagnent pratiquement (+ 38 millions d'augmentation sur 5 ans entre 2015 et 2020) alors qu'elles étaient en évolution constante plus marquée jusqu'alors (+ 151 millions d'augmentation sur 5 ans entre 2010 et 2015).



Source : SPF Finances : données réelles entre 2010 et 2017 – estimations pour les années 2018 à 2020

IPP – 1 % DE FRAIS ADMINISTRATIFS

Niveau de pouvoir : fédéral

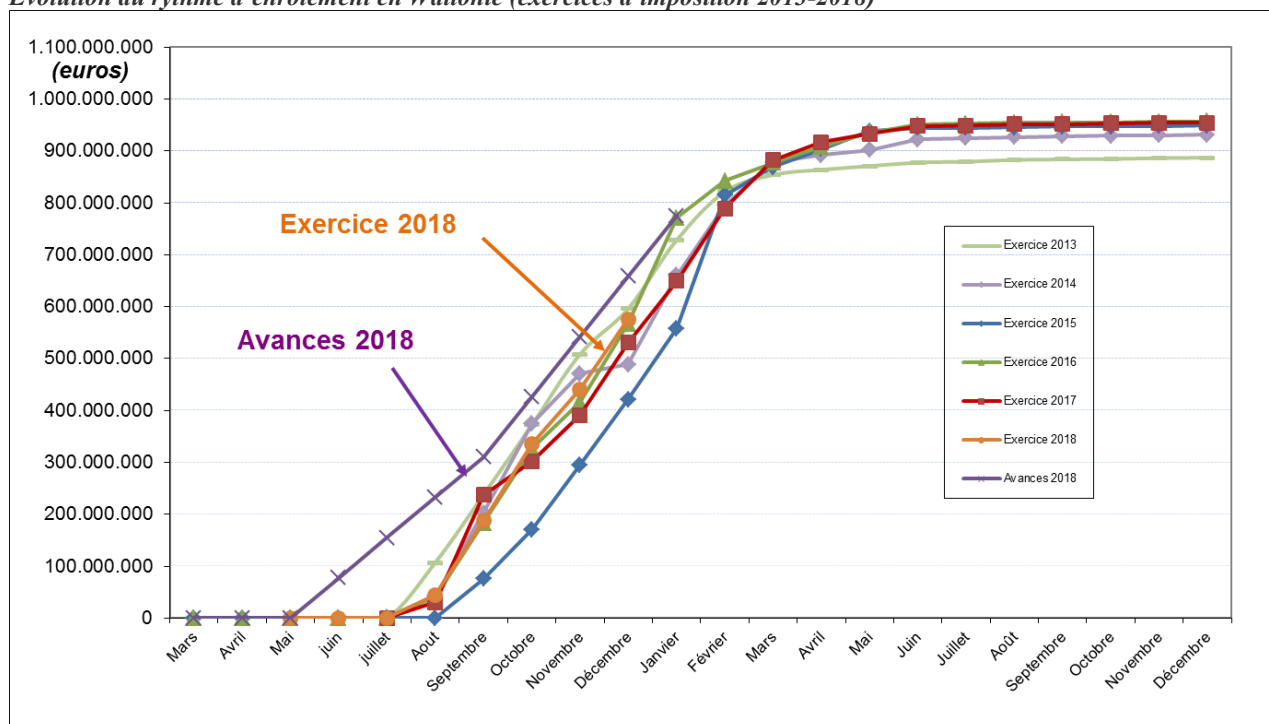
Un prélèvement d'un pour cent pour frais administratifs est retenu sur les montants dus aux communes au titre d'additionnels. Ce prélèvement est perçu par le pouvoir fédéral en raison du coût que représentent les opérations techniques nécessaires afin de percevoir l'impôt. Ce prélèvement devrait représenter en 2018 un coût de 9,56 millions d'euros pour les communes wallonnes et 9,77 millions en 2019⁴.

Cette rétribution paraît toutefois excessive compte tenu du rythme d'enrôlement très erratique de l'impôt des personnes physiques.

Notons toutefois que depuis le mois de septembre 2017, un système d'avances permanent a été mis en place par le SPF Finances afin de permettre aux communes de ne plus dépendre du rythme d'enrôlement pour leur gestion de trésorerie. Le mécanisme mis en place procède au versement d'avances représentant 8 % du montant total des recettes IPP estimées d'une commune pendant les mois de septembre à décembre inclus, et de 12 % de ce montant du mois de janvier au mois d'avril inclus. Il est ensuite procédé à une régularisation de la situation de chaque commune sur les 4 mois restants. Même si rien ne change au niveau de la comptabilisation budgétaire des recettes communales à l'IPP, ce mécanisme permet de stabiliser les versements aux communes, et se montre plus performant que les rythmes d'enrôlement des derniers exercices.

⁴ Depuis la mise en place du système d'avances, le calcul des frais administratifs par exercice budgétaire se fait sur la base de la période allant d'août de l'année N-1 à juillet de l'année N. Ainsi, pour l'année 2018, les frais représentent 1% des recettes des mois d'août 2017 à juillet 2018 et pour l'année 2019, les frais représentent 1% des recettes des mois d'août 2018 à juillet 2019.

Evolution du rythme d'enrôlement en Wallonie (exercices d'imposition 2013-2018)



Source : SPF Finances – calculs UVCW

PRI – MISE A JOUR DE LA MATRICE CADASTRALE

Niveau de pouvoir : fédéral

A l'heure actuelle, le précompte immobilier souffre de plusieurs difficultés majeures. Ainsi, la base taxable est fixée sur des critères obsolètes. Elle est établie et mise à jour au niveau fédéral, sachant que ce dernier n'y trouve pas d'intérêt financier et que, par ailleurs, c'est la Région qui maîtrise les matières et procédures administratives relatives aux actes, travaux et affectations (urbanisme, permis d'environnement, logement ...) susceptibles d'influencer la valeur des biens. Les mises à jour ne sont, de facto, pas assurées. En dehors des biens neufs non transformés, l'évaluation fiscale et la réalité patrimoniale sont souvent en décalage, entraînant manques à gagner et soucis d'équité fiscale.

Le dossier des difficultés de mise à jour de la matrice cadastrale a fait l'objet d'une évaluation financière. Cette perte financière est estimée au minimum à 5 % du produit de l'impôt. Sachant que les recettes issues des centimes additionnels au précompte immobilier sont estimées à 957 millions d'euros pour 2018 pour les 262 communes wallonnes⁵, cela représente un manque à gagner qui atteint au minimum les 47,85 millions d'euros. De plus, de nombreux acteurs de terrains ou experts de l'AGDP sont d'avis que ce manque à gagner de 5 % est très probablement sous-évalué, et que la perte réelle conséquente à la non mise à jour de la matrice cadastrale pourrait se chiffrer à 10 % du produit de l'impôt, voire davantage dans certaines communes. On notera également que cette évaluation ne concerne que les biens résidentiels, et qu'il est donc fort probable que la perte réelle totale pour les communes dépasse largement ces estimations.

Outre l'évident problème financier que cette situation engendre pour l'ensemble des communes, il est également question d'équité fiscale entre les contribuables. La mise à jour de la matrice cadastrale est exécutée de manière quelque peu aléatoire, ce qui engendre des disparités inexplicables entre certaines communes, avec un taux de rentabilité du précompte immobilier variant de 1 à 4. L'ensemble des pouvoirs locaux, mais également l'ensemble des contribuables

⁵ Source : Belfius – budgets initiaux 2018

ont tout intérêt à ce que la matrice cadastrale soit la plus juste possible, et que des mises à jour régulières y soient appliquées.

Face à ces constats, l'Union des Villes et Communes de Wallonie préconise une réforme en profondeur du système d'imposition du foncier en Région wallonne⁶.

En attendant cette dernière, une piste existe pour remédier partiellement à ces lacunes : celle des indicateurs-experts et de leur poids potentiel pour contribuer à une mise à jour plus performante de la matrice cadastrale. Depuis plusieurs années et de manière récurrente, l'Union des Villes et Communes de Wallonie sensibilise les communes à l'importance du rôle que peut jouer l'indicateur-expert dans la mise à jour des valeurs cadastrales, notamment à travers une collaboration soutenue avec l'Administration générale de la Documentation patrimoniale⁷.

On notera également que le Ministre des Pouvoirs locaux avait lancé en 2012 un projet-pilote de mise à disposition des indicateurs-experts par les provinces. Une deuxième phase à ce projet-pilote a été initiée et s'est terminée dans le courant du deuxième semestre 2018.

Enfin, en été 2017, l'Administration du cadastre a lancé une procédure pilote afin de vérifier l'exactitude du revenu cadastral des habitations dites « modestes » (c'est-à-dire dont le revenu cadastral est inférieur à 745 euros) lorsque ces dernières font l'objet d'une transaction immobilière. Ces habitations peuvent en effet bénéficier d'un taux réduit au niveau des droits d'enregistrement. Cette procédure de vérification a été généralisée dès la fin de l'année 2017⁸.

PRI – GEL DE L'INDEXATION RELATIVE AU PRECOMPTE IMMOBILIER MATERIEL ET OUTILLAGE

Depuis 2004, à la suite d'une décision du Gouvernement wallon, la base taxable au précompte immobilier sur le matériel et outillage n'est plus indexée⁹. L'impact engendré par cette décision est important. En 2003, le coefficient d'indexation du revenu cadastral était à 1,3391 et depuis lors, c'est ce coefficient qui continue à être utilisé pour calculer le précompte immobilier pour le matériel et outillage. À titre de comparaison, pour l'indexation du revenu cadastral lié aux bâtiments, c'est le coefficient de 1,7863 qui a été utilisé pour l'année des revenus 2018. Jusqu'à présent, cette perte de revenus subie par les pouvoirs locaux à la suite de cette décision régionale n'a jamais été compensée par la Région.

Pour avoir une idée de la perte engendrée chaque année par les communes wallonnes à la suite de cette non indexation, nous avons réalisé l'estimation suivante sur la base des chiffres 2017 liés au précompte immobilier relatif au matériel et outillage.

Cette année-là, les revenus cadastraux non indexés relatifs au matériel et outillage ont été estimés à 176.251.313 euros.

Voici les montants qui reviennent aux 262 communes wallonnes, sur la base des centimes additionnels au PRI appliqués en 2018, selon que ces revenus cadastraux sont indexés sur base du coefficient de 2003 (à la suite du gel de l'indexation décidé dans le cadre du Plan Marshall) ou sur base du coefficient de 2018.

⁶ V. à ce sujet l'étude réalisée par O. Dubois, à l'époque Conseiller à l'UVCW, *Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière*. Cette étude, mise en ligne en janvier 2010, est disponible dans son intégralité sur notre site internet à l'adresse suivante : http://www.uvcw.be/no_index/avis/avis-PRI.pdf

⁷ Alain Depret, Julien Flagothier, Mathieu Lambert et Katlyn Van Overmeire, « Un indicateur-expert pour ma commune : bilan du projet-pilote », *Mouvement Communal*, juin 2017, p. 19-27

⁸ L'Echo, *Une révision cadastrale visant les maisons "modestes" est en cours*, 23.11.2017

⁹ Décr. 22.10.2003 modif. les art. 253, 255 et 518 du Code des impôts sur les revenus 1992 (M.B. 19.11.2003).

	RC outillage non indexé	RC outillage indexé	PRI outillage – part communale
Selon index 2003 (1,3391)	176.251.313 €	236.018.133 €	78.525.782 €
Selon index 2018 (1,7863)	176.251.313 €	314.837.720 €	104.697.330 €
Manque à gagner			26.171.548 €

Source : SPF Finances, calculs UVCW

On constate ainsi que les communes wallonnes auraient pu obtenir en 2018 33 % de recettes fiscales en plus en matière de précompte immobilier sur le matériel et outillage, soit 26 millions d'euros supplémentaires, si ce gel de l'indexation n'avait pas été appliqué à l'encontre du précompte immobilier relatif au matériel et outillage.

PRI – ABSENCE DE LA COMPENSATION RELATIVE A L'EXONERATION QUARTIERS NOUVEAUX

En juillet dernier, le Parlement wallon a adopté un décret portant des dispositions fiscales diverses¹⁰. Celui-ci s'axe principalement sur la mise en œuvre du second volet de mesures fiscales relatives aux droits de succession et d'enregistrement mais il comporte également une disposition fiscale relative aux quartiers nouveaux.

En modifiant l'article 253 du Code des Impôts sur les Revenus, ce décret introduit ainsi une exonération en matière de précompte immobilier relative aux immeubles situés dans le périmètre d'un « quartier nouveau » arrêté par le Gouvernement wallon. Plus précisément, pourront dorénavant bénéficier de cette exonération pour une durée de 5 ans, les immeubles bâtis nouvellement construits, les immeubles bâtis, démolis, puis reconstruits ainsi que les immeubles bâtis rénovés, pour autant – dans ces deux derniers cas – que les travaux entraînent une hausse du revenu cadastral de minimum 10 %.

Bien que ce soit la Région qui est à l'initiative de cette décision d'exonération, il est indéniable que ce sont les communes qui seront les premières touchées par cette décision prise par un autre niveau de pouvoir. Rappelons que les communes sont les premières bénéficiaires des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels, puisque celles-ci leur reviennent à 61 %, loin devant les provinces (37 %) et la Région (2 %). Par ailleurs, ces recettes issues du précompte immobilier constituent en moyenne pas loin d'un cinquième des recettes ordinaires communales.

Selon la Région, grâce à ces quartiers nouveaux, les communes devraient générer en compensation d'autres types de recettes à travers la rénovation urbaine et les nouveaux habitants qui y prendront place. Les communes ne peuvent cependant se contenter de promesse d'effets retours aux contours incertains alors même que l'arrivée de nouveaux habitants engendre aussi de nouvelles sources de coût pour les communes.

Comme pour toute autre décision prise par un autre niveau de pouvoir ayant un impact négatif sur les finances communales, notre association exige donc en toute logique de la Région qu'elle compense entièrement et de manière dynamique cette perte afin d'assurer la neutralité budgétaire de cette mesure imposée de manière unilatérale aux communes.

A ce jour, si l'on s'en tient aux projets sélectionnés dans le cadre de l'appel à projet lancé fin 2015, 14 quartiers nouveaux ont été retenus. Au vu des projets envisagés à ce stade, cela concernerait près de 15.000 nouveaux logements. Le manque à gagner pour les communes pourrait donc être non négligeable. Ainsi, en faisant par exemple l'hypothèse que l'exonération engendre pour les communes une perte annuelle de 470 euros en moyenne par logement¹¹ en termes de recettes additionnelles communales au précompte immobilier, le manque à gagner global atteint 7 millions

¹⁰ Décr. 19.7.2018 portant des dispositions fiscales diverses (M.B. 24.8.2018).

¹¹ Cette estimation se base sur un revenu cadastral moyen non indexé de 810 euros et sur des centimes additionnels communaux de l'ordre de 2600.

d'euros par an à supporter par les 13 communes concernées par l'appel à projet. Soit 35 millions d'euros sur toute la période que dure l'exonération.

Rien ne garantit par ailleurs que l'exonération se limitera aux seuls quartiers nouveaux retenus dans le cadre de l'appel à projets lancé en 2015. Le décret prévoit en effet que l'exonération sera accordée à des immeubles intégralement situés dans le périmètre d'un quartier nouveau arrêté par le Gouvernement wallon. Il est donc tout à fait possible qu'au fil du temps, d'autres quartiers que ceux retenus actuellement soient à terme qualifiés par le Gouvernement de quartiers nouveaux, ouvrant ainsi la porte à de nouvelles exonérations.

Il est donc essentiel que, dès à présent et de manière durable, les communes puissent avoir la garantie d'être pleinement dédommagées pour les manques à gagner subis dans le cadre de cette exonération relative aux quartiers nouveaux, et ce, dès que cette dernière sera mise en œuvre.

PRI – L'ENJEU DE LA REPRISE DU SERVICE DE L'IMPOT PAR LA REGION

Niveau de pouvoir : régional

Au sens de la loi spéciale de financement, le précompte immobilier est un impôt régional auxquels viennent se greffer des centimes additionnels communaux et provinciaux. La Région en fixe le taux et les exonérations. Le revenu cadastral des biens immeubles constitue la base taxable actuelle de cet impôt et sa détermination, nous l'avons vu plus haut, est assurée par l'Etat fédéral. Chaque Région est toutefois à même de choisir une autre base taxable.

Du point de vue du rendement fiscal, cet impôt peut avant tout être considéré comme un impôt local. En effet, les recettes qu'il génère pour la collectivité proviennent essentiellement des additionnels communaux et provinciaux. Ainsi, en Wallonie, 61 % des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels reviennent aux communes contre 37 % aux provinces et 2 % à la Région. En termes absolus, cela représente en 2018 une recette de l'ordre de 957 millions pour les communes wallonnes.

En Wallonie, actuellement, c'est toujours l'Etat fédéral qui continue à assurer la perception et le recouvrement du précompte immobilier et de ses additionnels. La Flandre assure elle-même le service de cet impôt depuis 1999. Du côté de la Région de Bruxelles-Capitale, cette dernière a tout récemment repris le service de l'impôt, à savoir depuis le 1^{er} janvier 2018.

La Wallonie vient toutefois de décider de reprendre prochainement le service du précompte immobilier. Ainsi, le 29 mars 2018, le Ministre wallon des Finances a informé le Premier Ministre et le Ministre fédéral des Finances de la décision du Gouvernement wallon de reprendre le service de cet impôt au 1^{er} janvier 2020. Le décret du 22 novembre 2018 a récemment ratifié cette décision¹². On notera que la reprise peut être postposée d'un an si une demande de prolongation a lieu. Si l'objectif était bien au départ de reprendre le service dès le 1^{er} janvier 2020, la Région a toutefois été contrainte, en janvier 2019, de demander cette prolongation d'un an. Il lui était en effet nécessaire de disposer de quelques mois supplémentaires pour développer l'intégralité de la structure informatique indispensable à une reprise correcte et complète du précompte immobilier. La reprise aura désormais lieu le 1^{er} janvier 2021.

Afin que les communes sortent gagnantes de cette reprise du service par le niveau régional, notre association a souhaité définir dès à présent un certain nombre d'éléments à mettre en œuvre pour que la Région puisse les intégrer dans sa réflexion le plus tôt possible.

Pour y parvenir, il nous a semblé utile de tenir compte des expériences vécues en la matière par les communes des deux autres Régions du pays qui ont déjà repris le service de cet impôt. C'est pourquoi notre association a mené dès 2017 une étude comparative à ce propos en mettant l'accent sur différents éléments tels que le rythme de versement des additionnels, les informations

¹² Décr. 22.11.2018 ratifiant la décision du transfert à la Région wallonne du service du précompte immobilier (M.B. 10.12.2018).

communiquées aux communes tant en matière d'enrôlement que de dégrèvements ou encore les éventuels coûts liés aux frais administratifs.

Suite à cette étude, l'Union des Villes et Communes de Wallonie demande à la Région wallonne de s'accorder dès à présent notamment sur les principes suivants :

- **la mise en place d'un système d'avances** ou à tout le moins d'un mécanisme qui permettrait aux communes d'avoir une avance de trésorerie de la part de la Région en cas de retard d'enrôlement, risque tout spécialement élevé l'année de la reprise.
- **la transmission électronique d'informations mensuelles** relatives à l'enrôlement et aux recettes perçues en matière d'additionnels PRI. A ce titre, tant sur le plan du contenu que sur la forme, nous recommandons à la Région wallonne de s'inspirer de l'interface mise en place par la Région flamande ;
- **un partage d'information entre l'administration régionale et les communes en matière de dégrèvement** afin que ces dernières puissent connaître au plus tôt l'existence d'un contentieux et provisionner en conséquence. Il est également indispensable que les communes soient associées dès le départ lors des transactions telles que celles qui ont été menées dans le cadre de l'affaire Belgacom – Connectimmo ;
- **la gratuité du service en matière de perception et de recouvrement.** Contrairement au prélèvement d'1 % pour frais administratifs perçu par l'Etat en matière d'additionnels IPP, celui-ci ne réclame aucun frais aux communes pour la perception des additionnels PRI ;
- **la prise en charge financière par la Région du coût lié aux intérêts moratoires** en cas de dégrèvement pour la part qui revient aux communes, comme le fait actuellement l'Etat fédéral pour tous les cas de dégrèvements, et pas seulement pour l'affaire Belgacom/Connectimmo.

Un groupe de travail relatif à la reprise du précompte immobilier par la Région wallonne vient d'être constitué afin de traiter des différents aspects de cette reprise qui toucheront de près les pouvoirs locaux. L'Union de Villes et Communes de Wallonie est présente dans ce groupe de travail qui comprend par ailleurs la DGO Intérieur Action sociale (DGO5), la DGO Fiscalité (DGO7), la Fédération des Directeurs financiers, la Fédération des Receveurs régionaux et l'Association des Provinces wallonnes.

En complément : Katlyn Van Overmeire, *Reprise du service de l'impôt par la Région en matière de précompte immobilier : étude comparative et revendications, Mouvement communal*, novembre 2017, p.20-24. L'étude comparative en elle-même est disponible sur le site de l'UVCW en annexe de l'actualité accessible à l'adresse suivante : <http://www.uvcw.be/actualites/3,13,2,0,7046.htm>

PRI - AUTOMATICITE DES REDUCTIONS DE PRECOMPTE IMMOBILIER ET EXTENSION DE LA REDUCTION POUR ENFANTS EN CHARGE DES LE PREMIER ENFANT

L'article 257 du Code des impôts sur les revenus 1992 prévoit toute une série de situations pour lesquelles le contribuable peut bénéficier d'une réduction de précompte immobilier ou d'une remise ou d'une modération de ce dernier. Pour pouvoir être accordées, ces réductions, remises ou modérations doivent toutefois faire l'objet d'une demande de la part des contribuables.

Plus précisément, ces réductions de précompte peuvent être accordées aux propriétaires de maison modeste si celle-ci constitue leur habitation unique. Des réductions peuvent aussi être accordées si l'habitation est occupée par une personne handicapée, par un grand invalide de guerre, par un ménage comptant au moins deux enfants, par un ménage comptant au moins une personne à charge handicapée ou par un ménage comptant à sa charge au moins une personne de sa famille (hors conjoint, enfant ou personne handicapée). Les remises ou modérations de précompte immobilier sont quant à elles accordées de manière proportionnelle à la durée et à l'importance de l'inoccupation, de l'inactivité ou de l'improductivité d'un bien immeuble.

Une proposition de décret déposée par les parlementaires Dimitri Fourny et Benoît Drèze et examinée par le Parlement wallon en 2018 envisage que ces réductions, remises ou modérations

décrites dans l'article 257 du CIR92 soient accordées de manière automatique. Dans le cadre des débats parlementaires, l'un des auteurs de la proposition de décret suggère par ailleurs d'étendre cette mesure de réduction du précompte immobilier dès que le ménage compte un premier enfant.

L'UVCW est d'avis, notamment pour des raisons d'équité entre contribuables, de ne pas s'opposer à l'automatisme d'une règle déjà ancienne, pour autant que celle-ci puisse être mise en œuvre. Ainsi, il nous semble judicieux que cette automatisme ne se fasse que pour les réductions ou remises pour lesquelles l'Etat fédéral, ou demain la Région wallonne une fois que celle-ci aura repris le service du précompte immobilier, peut vérifier, grâce aux données auxquelles elle a accès, si le contribuable remplit les conditions pour obtenir cette réduction ou remise.

Cette automatisme, même si elle se limite aux réductions pour personnes à charge, aura toutefois un coût non négligeable pour les communes wallonnes. Limitée aux réductions pour enfants à charge, elle peut être estimée à un manque à gagner annuel de l'ordre de 5,3 millions d'euros. Si cette automatisme est mise en œuvre en respectant le principe de l'effet rétroactif tel qu'en vigueur actuellement, ce manque à gagner pourrait atteindre les 26,5 millions d'euros l'année de sa mise en œuvre, uniquement pour la réduction « enfants à charge ». Ce montant serait toutefois de 15,9 millions si la Région wallonne a déjà repris le service du précompte immobilier au moment de la mise en œuvre de l'automatisme.

Si la réduction pour enfants à charge devait être accordée dès le premier enfant à charge et non plus à partir de deux enfants, l'UVCW exige alors de la Région qu'elle compense entièrement et de manière dynamique cette perte afin d'assurer la neutralité budgétaire de cette mesure imposée de manière unilatérale aux communes, de loin les principales bénéficiaires des recettes du précompte immobilier et de ses additionnels. Le manque à gagner annuel à compenser peut être estimé à ce stade à 20,7 millions d'euros. Il pourra atteindre jusqu'à 103 millions d'euros l'année de son entrée en vigueur si la réduction est mise en œuvre avec effet rétroactif. Ce dernier montant sera toutefois limité à 62 millions si la Région wallonne a déjà repris le service du précompte immobilier à ce moment-là.

Dans les deux cas, la compensation régionale forfaitaire ménages accordée aux communes devra être revue à la hausse proportionnellement au nombre de réductions supplémentaires accordées. C'est d'autant plus nécessaire que le montant de cette compensation accordé aux communes est déjà aujourd'hui de 7 millions en moins qu'il y a 7 ans (19,6 millions en 2017 contre 26,6 millions en 2011). Par ailleurs, ces mesures ne devront en aucun cas mettre en péril la reprise prochaine du service du précompte immobilier par la Région. Les montants concernés par cette reprise sont colossaux puisqu'il s'agit de pas moins de 1,6 milliard d'euros, dont 957 millions d'euros à destination des communes, soit près de 20 % en moyenne de leurs recettes ordinaires.

En complément : Avis du Conseil d'Administration de l'UVCW du 3 juillet 2018 relatif à l'automatisme de la réduction du précompte immobilier pour les enfants à charge et à l'extension de la réduction dès le premier enfant. L'avis est disponible sur le site de l'UVCW en annexe de l'actualité accessible à l'adresse suivante : <http://www.uvcw.be/actualites/3,13,2,0,7627.htm>

PRI – DEGREVEMENTS

Niveau de pouvoir : fédéral

Il n'est pas rare que des communes apprennent, par l'intermédiaire d'un simple courrier, un important dégrèvement (généralement en matière de précompte immobilier) ayant pour conséquence une chute parfois vertigineuse de leurs recettes fiscales additionnelles. Outre le montant, aucune explication n'est jamais fournie par l'Administration de la perception et du recouvrement, laissant la commune dépourvue d'information et parfois empêtrée dans des situations de trésorerie très délicates.

Le SPF Finances se retranchait derrière le secret professionnel tel que défini dans l'article 337 du CIR 92 pour refuser de révéler aux communes toute information liée à l'identité des redevables ainsi que toute information relative à un contentieux, y compris l'existence même de ce dernier.

Des arrêts récents du Conseil d'Etat viennent de faire le point sur cette question.

Le 13 octobre dernier, le Conseil d'Etat a en effet rendu deux arrêts annulant des décisions de refus du SPF Finances d'informer la Ville d'Andenne et de lui communiquer copies des documents administratifs pertinents, d'une part quant aux tenants et aboutissants d'un important dégrèvement au précompte immobilier obtenu par une entreprise présente sur le territoire communal (arrêt n° 239.403), d'autre part quant à la transaction dans le fameux dossier Belgacom/Connectimmo, là aussi concernant un dégrèvement au précompte immobilier (arrêt n° 239.401).

En des termes on ne peut plus clairs, le Conseil d'Etat réfute un par un les arguments invoqués par le SPF Finances. Ce dernier est donc bien appelé, dans l'exercice de ses missions relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes additionnelles communales (tant s'agissant du précompte immobilier que de l'impôt des personnes physiques), à rendre compte aux communes de la manière dont il s'en acquitte, en toute transparence.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a dès lors demandé au SPF Finances de tirer au plus vite les conséquences de cette jurisprudence et de mettre en place un système permettant aux villes et communes d'obtenir facilement les informations souhaitées en matière d'établissement, de recouvrement et de contentieux des taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier. L'UVCW a réitéré, par ailleurs, sa demande, maintes fois répétée, que soit mis en place un mécanisme préventif d'avertissement des communes quant à l'existence de contentieux comportant un risque de survenance d'importants dégrèvements. Enfin, il va sans dire que l'UVCW souhaitait être associée à ces démarches.

Au second semestre 2018, le SPF Finances a entamé le développement d'une plateforme via « MyMinFin Pro » qui permettra aux communes de prendre connaissance de l'ensemble des dossiers en contentieux au niveau de l'IPP ainsi que du PRI. Par ailleurs, cette plateforme reprendra également les montants des avances IPP. La phase-test a été initiée début 2019 et une communication généralisée auprès des communes devrait être initiée par le SPF Finances dans les prochains mois.

PRI – LES COMPENSATIONS FISCALES REGIONALES

Niveau de pouvoir : régional

Plusieurs exonérations relatives au précompte immobilier font l'objet de compensations de la part de la Région, cette dernière veillant par cet outil à garantir la neutralité budgétaire pour les pouvoirs locaux confrontés à un manque à gagner suite à ces exonérations. Si notre association salue la mise en place de ces compensations, elle constate toutefois qu'il est très difficile d'avoir la garantie que celles-ci offrent bien une compensation pleine et entière des manques à gagner. En effet, les mécanismes de calcul de ces dernières restent peu clairs et sont soumis à des

enveloppes budgétaires déterminées qui, dans certains cas, ne semblent pas faire l'objet d'évolution dynamique.

Le complément régional (anciennes compensations Plan Marshall)

L'article 49 du décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale¹³ a pérennisé le mécanisme de compensations Plan Marshall en faveur des communes tout en précisant son fonctionnement. Depuis 2010, c'est la compensation régionale unique, appelée complément régional, qui remplace désormais les trois compensations versées jusque-là aux communes, à savoir la compensation relative à l'exonération du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage, celle relative à la suppression de la taxe industrielle compensatoire et celle relative à la suppression de la taxe communale sur la force motrice. Cette compensation unique est équivalente au montant des compensations qui auraient dû être accordées à la commune, annuellement calculé sur la base des pertes réelles. De ce montant est déduit les montants dont la commune a bénéficié en application du durcissement des conditions d'octroi de l'exonération du précompte immobilier pour immeuble inoccupé ou improductif. L'article 49 indique également que le Gouvernement précise les modalités de mise en œuvre de cet article en veillant à assurer globalement par commune la neutralité budgétaire vis-à-vis des communes.

Ce tableau reprend les montants qui ont été octroyés aux communes (et aux provinces) en tant que complément régional entre 2010 et 2018.

Compensations Plan Marshall						
	Communes	Provinces	Total	Pourcentage des pertes compensées	Montant pour les communes si compensation complète	Manque à gagner pour les communes
2010	16.811.509,53 €	6.834.449,72 €	23.645.959,25 €	100,00%	16.811.509,53 €	- €
2011	22.160.645,91 €	8.480.490,69 €	30.641.136,60 €	100,00%	22.160.645,91 €	- €
2012	34.868.634,50 €	13.047.281,42 €	47.915.915,92 €	100,00%	34.868.634,50 €	- €
2013	29.736.992,51 €	11.899.961,22 €	41.636.953,73 €	100,00%	29.736.992,51 €	- €
2014	43.170.638,10 €	17.333.387,26 €	60.504.025,36 €	100,00%	43.170.638,10 €	- €
2015	49.947.709,65 €	18.719.290,35 €	68.667.000,00 €	96,22%	51.909.904,02 €	1.962.194,37 €
2016	50.608.180,86 €	20.207.819,14 €	70.816.000,00 €	90,99%	55.619.497,59 €	5.011.316,73 €
2017	55.559.238,75 €	21.105.761,25 €	76.665.000,00 €	99,60%	55.782.368,22 €	223.129,47 €
2018	56.126.759,76 €	20.538.240,24 €	76.665.000,00 €	92,58%	60.625.145,56 €	4.498.385,80 €

Source : SPW - DGO5 - calculs UVCW

Si on peut constater que des moyens budgétaires conséquents et en progression sont affectés au paiement de ces compensations, nous savons cependant que pour 2015 et 2016, les montants versés aux communes et provinces n'étaient pas suffisants pour compenser les mesures fiscales prises dans le cadre du Plan Marshall. Ainsi, en 2015 et 2016, les montants établis sur la base des pertes réelles ont été réduits à respectivement 96,22 % et 90,99 % dans le cadre de la trajectoire budgétaire fixée par le Gouvernement¹⁴. Ainsi, on a pu estimer que le manque à gagner pour les communes s'est élevé à 1,9 million en 2015 et à 5 millions en 2016. S'il nous est revenu qu'en 2017, ces pertes ont pu être compensées à 99,6 %, le manque à gagner s'est à nouveau révélé plus important en 2018. Ainsi, selon nos informations, les pertes ont été compensées à 92,58 %. Ce qui correspond à un manque à gagner de 4,5 millions d'euros pour les communes en 2018.

Rappelons qu'en toute logique, on peut s'attendre à ce que l'enveloppe budgétaire dévolue au complément régional évolue de manière constante à la hausse puisque les mesures fiscales

¹³ Décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives (M.B. du 23/12/2009).

¹⁴ Philippe Knapen et Françoise Lannoy, « Coordination et contractualisation de la fiscalité communale en Région wallonne : quelle stratégie ? », *Revue de Fiscalité régionale et locale*, 2017/n°2, p. 172-181.

concernent tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf à partir du 1^{er} janvier 2006 et que le matériel et outillage ne cesse d'être renouvelé au fil du temps.

Compensations forfaitarisation ménages

La mise en place en 2004 des réductions forfaitaires de 125 et de 250 euros au lieu des réductions proportionnelles de 10 % et 20 % pour personnes à charge et personnes handicapées a eu pour conséquence de favoriser davantage les ménages frappés d'un revenu cadastral réduit. Mais dans le même temps, elle a réduit les recettes additionnelles au précompte immobilier tant pour les communes que pour les provinces. Dès le départ, la Région wallonne a souhaité compenser ce manque à gagner dans leur chef en leur octroyant une compensation.

Cette compensation ne repose toutefois sur aucune disposition légale et réglementaire autre que celle reprise dans le décret annuel relatif au budget général des dépenses de la Région wallonne.

Ce tableau reprend les montants qui ont été octroyés aux communes (et aux provinces) dans le cadre de cette compensation entre 2010 et 2018.

Année	Compensations communes	Compensations provinces	Total des compensations
2005	24.301.584,04 €	15.367.448,46 €	39.669.032,50 €
2006	24.301.584,04 €	15.367.448,46 €	39.669.032,50 €
2007	24.301.584,04 €	15.367.448,46 €	39.669.032,50 €
2008	23.782.644,52 €	15.031.279,35 €	38.813.923,87 €
2009	25.230.375,22 €	16.244.021,43 €	41.474.396,65 €
2010	24.815.617,21 €	15.955.982,21 €	40.771.599,42 €
2011	26.638.698,15 €	17.031.771,68 €	43.670.469,83 €
2012	25.484.115,45 €	16.167.333,04 €	41.651.448,49 €
2013	24.790.727,21 €	15.649.403,95 €	40.440.131,16 €
2014	22.910.039,55 €	16.064.960,45 €	38.975.000,00 €
2015	18.984.372,70 €	14.147.939,28 €	33.132.311,98 €
2016	18.507.634,33 €	13.370.679,67 €	31.878.314,00 €
2017	19.561.439,38 €	13.567.560,62 €	33.129.000,00 €
2018	19.585.273,17 €	13.543.726,83 €	33.129.000,00 €

Contrairement au complément régional, on constate ici que le montant des compensations a diminué progressivement au fil des ans. Ainsi, le montant octroyé aux communes a diminué de 7 millions d'euros entre 2011 et 2018. A nouveau, le manque de transparence quant aux données utilisées pour effectuer ce calcul ne permet pas de savoir dans quelle mesure le manque à gagner est pleinement compensé dans le chef de chaque commune.

Certes, nous savons que la Région wallonne dispose, pour l'ensemble des communes et provinces wallonnes, d'une part, de la perte de recette calculée en 2003 (dernier exercice d'imposition avec l'ancien régime) qu'elle indexe tous les ans afin de tenir compte de l'évolution des revenus cadastraux liés aux habitations, et, d'autre part, de la perte de recette liée au dernier exercice fiscal écoulé. Cette donnée est communiquée chaque année à la région par le SPF Finances. C'est la différence entre ces deux montants qui sert de base au calcul de la compensation. Les communes n'ont toutefois aucune vision sur les données qui sont utilisées les concernant ni dans quelle mesure l'enveloppe budgétaire annuelle attribuée à cette compensation est suffisante ou non. Il est toutefois interpellant de constater que cette enveloppe reste figée, ce qui va à l'encontre même d'un principe de compensation dynamique et basé sur les pertes réelles.

Pour le surplus, il nous semble par ailleurs important que la compensation financière de ces pertes de revenus liés aux additionnels au PRI pour les pouvoirs locaux soit inscrite de manière durable dans la législation en prévoyant son insertion dans un décret.

Compensations Natura 2000

L'exonération du précompte immobilier pour les propriétaires de terrain sis en Natura 2000 (exonération inscrite dans le Code des impôts sur les revenus en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000) est une des mesures fiscales prises par le Gouvernement wallon en vue d'aider les propriétaires à adopter le projet Natura 2000 tout en palliant ainsi les manques à gagner induits par ce régime de prévention.

Cette décision régionale relative à l'exonération du PrI engendre un impact négatif sur les communes wallonnes, qui voient leur budget annuel amputé des centimes additionnels perçus sur les terrains concernés. Dès 2001, lors de l'adoption du décret relatif à la conservation des sites Natura 2000, le Gouvernement wallon en fonction s'est engagé à compenser intégralement la perte de revenus au niveau des additionnels locaux au précompte immobilier par le budget régional. Si cette compensation a bien été mise en œuvre dès l'exercice 2010 avec la désignation progressive des sites Natura 2000, notre association a toutefois constaté que les communes propriétaires de terrains situés en zone Natura 2000 ne bénéficient quant à elles pas de l'exonération du précompte immobilier, au même titre que les propriétaires privés, alors qu'elles subissent, tout comme ces derniers, des manques à gagner liés au régime de prévention Natura 2000.

Ainsi, lors du calcul de la compensation annuelle octroyée à chaque commune, la Région prendrait 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 !

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a ainsi interpellé le Gouvernement wallon actuel afin que les communes lésées à ce titre puissent obtenir une compensation pleine et entière le plus rapidement possible et qu'elles puissent également obtenir dans les meilleurs délais le complément de compensation pour les exercices précédents. Ce n'est que lorsque ces deux conditions seront respectées que nous pourrions considérer que le principe de neutralité budgétaire auquel la Région s'est engagée est intégralement respecté.

Un premier pas dans la bonne direction semblait être franchi lorsqu'en octobre dernier, le Ministre de l'Agriculture René Collin informait par courrier notre association que la proposition de modification de méthodologie de calcul de l'administration répondait désormais à notre demande et qu'il chargeait cette dernière de préparer le dossier modifié pour un prochain passage devant le Gouvernement.

C'est donc avec une certaine incompréhension que nous constaté, à la lecture de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 relatif à la compensation 2018, que cette modification n'avait finalement pas été effectuée puisque les montants individuels accordés aux communes pour l'année 2018 sont exactement les mêmes à l'euro près que ceux accordés l'année précédente.

Ici aussi, on constatera par ailleurs que les communes n'ont aucune vision sur les données qui sont utilisées les concernant ni ne savent dans quelle mesure l'enveloppe budgétaire annuelle attribuée à cette compensation est suffisante ou non. Il est toutefois interpellant de constater que cette enveloppe, qui a connu des diminutions successives reste également figée sur plusieurs années, ce qui va à l'encontre même d'un principe de compensation dynamique et basé sur les pertes réelles.

Montant des compensations Natura 2000			
Année	Communes	Provinces	Total
Exercice d'imposition 2010	34.899,78 €	28.364,79 €	63.264,57 €
Exercice d'imposition 2011	1.204.056,32 €	1.279.959,45 €	2.484.015,77 €
Exercice d'imposition 2012	1.116.272,56 €	1.355.699,10 €	2.471.971,66 €
Exercice d'imposition 2013	825.539,57 €	1.358.764,16 €	2.184.303,73 €
Exercice d'imposition 2014	570.314,10 €	938.685,90 €	1.509.000,00 €
Exercice d'imposition 2015	570.314,10 €	938.685,90 €	1.509.000,00 €
Exercice d'imposition 2016	570.314,10 €	938.685,90 €	1.509.000,00 €
Exercice d'imposition 2017	494.725,75 €	814.274,25 €	1.309.000,00 €
Exercice d'imposition 2018	494.725,75 €	814.274,25 €	1.309.000,00 €
Source : DGO3 - Arrêtés du Gouvernement Wallon			

Enfin, à l'instar de la compensation forfaitarisation ménages, il nous semble également essentiel que la compensation Natura 2000 soit inscrite de manière durable dans la législation en prévoyant son insertion dans un décret.

PRI – IMMOBILISATION PAR DESTINATION ET PRECOMPTE IMMOBILIER SUR LE MATERIEL ET OUTILLAGE

Niveau de pouvoir : régional

Conformément à l'article 524 du Code civil, « *les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds, sont immeubles par destination* ». Autrement dit, par une fiction légale, des biens meubles ont la qualité d'immeubles, et ce, sur la base d'un critère économique lié à l'usage.

Un principe fonde cette règle : il doit s'agir du même propriétaire, tant des immeubles par nature (immeubles non bâtis, bâtiments...), que pour le matériel et outillage affecté à l'exploitation. Dit autrement : les immeubles par nature et le matériel et outillage relèvent d'un seul et même patrimoine. L'objectif est ainsi, en premier lieu, de donner une protection à l'outil de travail, en le considérant comme formant un tout avec l'immeuble qui le contient.

Cela dit, puisque ce matériel et outillage est considéré comme bien immeuble, cela a toute une série de conséquences liées à cette qualité, notamment au niveau fiscal. C'est ainsi qu'un revenu cadastral est établi pour tous les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, ainsi que pour le matériel et l'outillage présentant le caractère d'immeuble par nature ou d'immeuble par destination (CIR92, art. 471). Il s'ensuit que ce matériel et outillage est pris en compte pour le calcul du précompte immobilier dû par chaque propriétaire de parcelle cadastrale (CIR92, art. 251 et 255), précompte sur lequel sont calculés des centimes additionnels revenant aux communes (CIR92, art. 464).

Révéle par la conclusion d'une transaction destinée à mettre fin à un contentieux déjà ancien, le montage « Belgacom/Connectimmo » mis en place par l'opérateur de télécommunications est d'une incroyable simplicité. Belgacom a ainsi créé une filiale, Connectimmo, à laquelle a été apporté l'ensemble de son patrimoine immobilier par nature, lequel devenant de la sorte la propriété de Connectimmo. Ces bâtiments abritent bien sûr énormément de matériel de télécommunications, resté quant à lui la propriété de Belgacom. On l'a donc compris : l'immobilisation par destination économique a cessé, le matériel et outillage n'a plus pu être cadastré et n'a donc plus pu être soumis au précompte immobilier et aux additionnels communaux.

Sans préjudice de ce manque à gagner très important pour les communes wallonnes (25,6 millions d'euros dans le cadre de l'affaire Belgacom), le risque existe que d'autres entreprises soient

tentées par la même manœuvre d'évitement. Des adaptations législatives sont dès lors nécessaires quant à la question de la séparation des propriétés sur l'immeuble et le matériel et l'outillage, de façon à couper court à toute généralisation future d'une ingénierie fiscale mise au jour par Belgacom.

Les litiges en matière de précompte immobilier étant couverts par le secret professionnel, il est impossible de dire dans quelle proportion les dégrèvements accordés actuellement relèvent de cette ingénierie fiscale. Il n'empêche que les dégrèvements en matière de précompte immobilier semblent de plus en plus nombreux. On ne peut donc exclure un effet d'aubaine lié à l'affaire Belgacom. Il nous est par ailleurs revenu qu'une société d'ingénierie fiscale allait jusqu'à démarcher certaines entreprises afin que ces dernières contestent leur précompte immobilier.

Fin 2016, l'UVCW a adressé aux différents groupes politiques du Parlement wallon une proposition de décret pour résoudre ce problème à l'avenir. Cette proposition prévoit la création d'une nouvelle taxe, avec l'objectif de pallier le montage juridique précédemment expliqué et les conséquences qui s'ensuivent pour la Région et les pouvoirs locaux, en visant le matériel et l'outillage qui auraient en principe dû être immobilisés mais qui n'ont finalement pas été cadastrés et qui échappent donc au précompte immobilier. A noter qu'il ne s'agit pas d'une « taxe supplémentaire », mais surtout d'un mécanisme de correction qui doit permettre de pallier le manque à gagner pour la non-résolution de la problématique de la séparation des propriétés sur l'immeuble et le matériel et outillage. Outre la poursuite d'un objectif financier pour les pouvoirs locaux, une telle taxe rétablirait également une certaine équité fiscale, en particulier au bénéfice des PME, certainement moins enclines que les plus grosses entreprises à procéder à la manœuvre d'évitement de l'impôt qu'une telle taxe serait appelée à combattre.

TAXE LOCALE - TAXE PYLONES

Niveau de pouvoir : régional

Le 22 décembre 2016, le Gouvernement wallon a conclu un protocole d'accord avec les opérateurs de téléphonie mobile Proximus, Orange Belgium et Telenet Group en ce qui concerne la taxe régionale sur les pylônes GSM. Cet accord est détaillé dans la circulaire complémentaire du 20 avril 2017 relative à la taxation sur les mâts, pylônes et antennes qui a été adressée aux communes.

Il prévoit notamment que la Région renonce à poursuivre toute taxation régionale sur les infrastructures télécom, taxation dont le rendement annuel était estimé à plus de 20 millions d'euros. Rappelons que les communes étaient autorisées à lever des centimes additionnels sur cette taxe régionale. Le rendement de ces derniers peut être estimé à 6 millions d'euros si on se base sur le montant budgété pour les communes en 2015. En revanche, il nous revient que les communes auront été moins nombreuses à lever de tels additionnels en 2014, première année où la taxe régionale avait été introduite. L'accord engage également la Région à veiller à ce que les pouvoirs locaux renoncent à toute taxation sur les pylônes GSM à partir de 2017.

En contrepartie, les opérateurs s'engagent à réaliser, sur la période 2016-2019, des investissements supplémentaires en Wallonie, en plus de ceux qui étaient déjà prévus dans leurs plans d'investissements. Ces investissements supplémentaires permettront entre autres de renforcer la couverture en très haut débit des zones d'habitat sur lesquelles un déficit particulier est constaté mais aussi des zones pour lesquelles on constate des besoins spécifiques ou un intérêt particulier (zones d'activité économiques, industrielles et commerciales). Les opérateurs se réservent toutefois le droit de ne pas réaliser d'investissements complémentaires sur le territoire des communes qui continueront à lever une taxe pylônes durant les exercices 2017 à 2019.

Les opérateurs paieront également chaque année, sur la période 2016-2020, une somme forfaitaire transactionnelle permettant de régler le litige relatif à la taxe régionale 2014. Une partie de ce montant devrait revenir aux communes à titre de compensation pour non-perception de centimes additionnels sur cette taxe. Toujours selon cette circulaire du 20 avril 2017, une

compensation devrait ainsi être octroyée, en 2020, aux communes ayant voté des centimes additionnels à la taxe régionale pour l'exercice 2014 et n'ayant pas enrôlé de taxe communale sur les pylônes sur la période 2017-2019.

La circulaire du 20 avril 2017 précise également qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, « *tout nouveau règlement-taxe [...] communal sur les mâts, pylônes ou antennes fera l'objet d'une non-approbation par l'autorité de tutelle* ».

Fondamentalement, c'est la question même du respect de l'autonomie fiscale des communes, garantie par la Constitution, qui est posée, d'autant plus au regard du moyen juridique retenu pour tenter de la brider : la voie de la circulaire. Une circulaire n'est pas une source de droit contraignante : la tutelle ne peut en aucun cas se fonder sur le non-respect d'une circulaire pour ne pas approuver ou annuler un acte d'une autorité locale ; elle doit impérativement motiver pareille décision au regard du droit et de l'intérêt général, compte tenu des circonstances d'espèce (cf. la jurisprudence du Conseil d'Etat, not. C.E. n° 106.994, 24 mai 2002). Par ailleurs, et la Cour constitutionnelle l'a rappelé précisément en cette matière, le législateur régional lui-même n'est pas compétent pour imposer, par décret, une limitation de l'autonomie fiscale locale ; ce privilège revient au législateur fédéral.

Si des motifs pertinents d'intérêt général, dans le cadre du futur développement économique de la Région, existent pour justifier l'abandon de taxes locales en la matière et si les manques à gagner sont correctement compensés dans le respect du principe de neutralité budgétaire, nul doute que les communes pourront le comprendre et, à défaut, que l'autorité de tutelle motivera dans chaque cas d'espèce, non sur la base d'une simple contravention à une circulaire sans force juridique, une éventuelle décision de non-approbation.

Concernant la compensation évoquée dans la circulaire et qui devait au départ être octroyée seulement en 2020, son calendrier de versement a heureusement été revu depuis lors. C'est ainsi que certaines communes ont pu recevoir une compensation dès la fin de l'année 2017 et en 2018 pour d'autres. Dans les deux cas, le montant global accordé était respectivement de 1.250.000 euros.

Plus précisément, en 2017, les 1.250.000 euros ont été répartis au prorata des droits constatés nets comptabilisés dans les comptes 2014 des communes à l'article 040/377-01 « Taxes additionnelles aux taxes pour l'environnement » relatifs aux recettes fiscales liées aux additionnels communaux à la taxe régionale. 38 communes ont ainsi reçu une compensation dans ce cadre.

En 2018, le mécanisme de calcul de la compensation a été revu car il s'est avéré que plusieurs communes n'avaient pas pu bénéficier de la compensation en 2017 alors qu'elles avaient levé en 2014 des additionnels à la taxe régionale sur les pylônes GSM. Ces dernières n'avaient cependant pas constaté les droits aux comptes 2014 ou avaient utilisé un code économique erroné. Les 1.250.000 euros ont ici été répartis sur la base des estimations de recettes notifiées aux communes par la DGO Fiscalité du SPW pour l'exercice fiscal 2014. On notera que les communes ayant perçu une compensation en 2017 n'ont pu bénéficier de la compensation fiscale en 2018. 92 communes ont bénéficié de la compensation en 2018.

Une compensation pourrait encore être octroyée en 2019 mais l'octroi de cette dernière sera, semble-t-il, lié à une évaluation du respect de l'accord avec les opérateurs, accord qui prévoit que ni la Région ni les communes ne taxeront les pylônes GSM à partir du 1^{er} janvier 2017. On notera que 1.250.000 euros sont d'ores et déjà prévus pour cette compensation au budget initial régional 2019.

Rappelons enfin que, depuis 2014, le Fonds des communes est augmenté chaque année d'une somme de 11,189 millions d'euros provenant d'une partie de l'affectation de la taxe régionale sur les pylônes GSM, et ce, même si la Région ne perçoit pas réellement le produit de cette taxe.

Subsides

SUBSIDES – REFORME APE

Le dispositif APE constitue actuellement un soutien important aux communes. Près de 60% de l'enveloppe « pouvoirs locaux » leur est en effet dédiée, auxquels il faut ajouter 8% pour les intercommunales et autres associations de communes.

Dans le contexte budgétaire compliqué que connaissent actuellement l'ensemble des pouvoirs publics, le dispositif APE permet aux communes de garantir des services publics de qualité pour la population. Ainsi, rien que pour les communes, ce ne sont pas moins de 14.000 ETP (plus de 20.000 travailleurs) qui sont actuellement financés par le dispositif APE et qui travaillent quotidiennement au bénéfice de la collectivité.

Le projet de réforme du dispositif, bien que nécessaire, comporte une série de risques pour les pouvoirs locaux. Le principal risque soulevé par les communes et les CPAS wallons concerne la garantie d'une neutralité budgétaire de l'évolution du dispositif.

	TOTAL 2015	TOTAL 2016	TOTAL 2017	TOTAL 2018	2019 (points inchangés)	2020 (points inchangés)	Subside moyen 2015-16	Indexation nécessaire pour arriver aux montants reçus en 2018	Indexation nécessaire pour 2020
Nombre total de Points APE	85.719,00	86.069,00	85.985,48	85.536,03	85.536,03	85.536,03			
Valeur point APE	2.989	3.025	3.067	3.094	3.115	3.147			
Subside APE total	256.194.376	260.327.740	263.715.746	264.622.827	266.444.745	269.215.575	258.261.058	2,46%	4,24%
Réductions cotisations totales	155.922.857	160.636.969	167.970.346	176.947.263	184.714.684	192.823.070	158.279.913	11,79%	21,82%
TOTAL subsidy	412.117.233	420.964.709	431.686.092	441.570.090	451.159.428	462.038.645	416.540.971	6,01%	10,92%
TOTAL subsidy par point	4.808	4.891	5.020	5.162					
TOTAL cotisations patronales par point	1.819	1.866	1.953	2.069					
Évolution cotisations patronales		2,60%	4,67%	5,90%					
Évolution valeur du point		1,20%	1,40%	0,87%	0,69%				

Pour info :	
Évolution moyenne annuelle des cotisations patronales	4,39%
Évolution moyenne annuelle de la valeur du point	1,04%

Dans le cadre du régime transitoire (2020), la clé d'indexation de l'enveloppe globale est en effet déterminée à 4,32 %, alors que les analyses réalisées par l'UVCW et la Fédération des CPAS portent l'indexation nécessaire à 10,92 %, intégrant non seulement l'indexation des subsides APE, mais également l'indexation des réductions de cotisations sociales, l'indexation de la valeur du point et l'effet des évolutions barémiques (wage drift). Une indexation de 4,32 % fait apparaître un manque à gagner de près de 30 millions d'euros pour les communes et les CPAS à l'horizon 2020.

En outre, le risque est également de voir les communes être contraintes de supporter les difficultés supplémentaires en lien avec les pertes de recettes que subiront les ASBL communales.

En complément : Audition de Julien Flagothier, Conseiller à l'UVCW, en commission de l'Économie et de l'Emploi du Parlement wallon (31/01/2019).

SUBSIDES – PCS

Une réforme a récemment été mise en place en ce qui concerne les plans de cohésion sociale. Leur fonctionnement a ainsi été revu par deux récents décrets¹⁵.

D'une manière générale, l'UVCW salue la volonté du Gouvernement wallon de souhaiter étendre la cohésion sociale et sociétale sur l'ensemble de la Wallonie afin de viser un maillage complet du vivre ensemble en Région wallonne. Cette vision a cependant pour corollaire une nécessaire et importante augmentation des budgets consacrés à cette politique essentielle en ces temps particulièrement difficiles nécessitant de redoubler d'effort pour sauvegarder la cohésion sociale, interculturelle et intergénérationnelle.

Compte tenu de la volonté régionale d'impliquer un maximum de communes dans le dispositif, l'UVCW revendique en effet avec force, une nécessaire augmentation substantielle des budgets dévolus au dispositif PCS de manière à ne pas pénaliser les communes qui, grâce aux moyens issus des PCS, sont en capacité de lutter contre la précarité, la paupérisation et des poches importantes « d'incohésion » sociale.

L'UVCW insiste également pour que l'indexation ait bien lieu chaque année (dans le nouveau dispositif, elle reste conditionnée par une décision du Gouvernement).

Recettes de prestation

PESTE PORCINE AFRICAINE – VENTE DE BOIS

A la suite de la crise de la peste porcine africaine, la Région wallonne a délimité certaines zones d'exclusion forestière dans la province du Luxembourg. Dans la zone noyau ainsi que dans la zone tampon, l'interdiction formelle d'entrer dans les bois empêche les communes de procéder à la vente et à la découpe des arbres qui s'y trouvent. Cette situation risque d'entraîner de graves problèmes de trésorerie pour les communes dont le produit de ces ventes représente une part substantielle de leurs recettes annuelles, et reporte par conséquent ces ventes à plusieurs années, lorsque la crise sera résolue. Dans l'intervalle, la Ministre des Pouvoirs locaux a donné la possibilité aux communes touchées de recourir à un prêt de trésorerie au CRAC en attendant que la situation, qui risque de perdurer plusieurs années, soit définitivement résolue.

Cependant, outre ce problème de trésorerie, cette crise risque d'entraîner des pertes financières réelles dans le chef des communes. Tout d'abord, en parallèle à la peste porcine africaine, une épidémie de scolyte se répand au sein de plusieurs zones forestières, faisant diminuer la valeur des arbres en question. L'interdiction d'entrer dans les bois empêche l'évacuation des arbres scolytés et risque donc d'aggraver la diffusion de cette maladie. De plus, certaines plantations de jeunes arbres ne peuvent plus être entretenues et sont par conséquent perdues.

Enfin, les pertes liées à la baisse à prévoir de l'activité touristique (Horeca, camping, camps de vacances, mouvements de jeunesse, etc.) ne sont pas négligeables.

Le Ministre René Collin a promis de dégager une enveloppe de compensation pour l'ensemble de ces pertes, une fois que la situation aura été maîtrisée et que les communes concernées auront pu chiffrer au plus précisément possible l'impact de cette crise sur leurs finances. Cette évaluation de l'impact est cependant très compliquée et il conviendra d'être attentif à ce que l'ensemble des paramètres impactés par la peste porcine soient pris en compte.

¹⁵ Décr. 22.11.2018 rel. au plan de cohésion sociale (M.B. 18.12.2018) et décr. 22.11.2018 rel. au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré à la Communauté française (M.B. 18.12.2018).

FINANCEMENT DE LA PENSION STATUTAIRE LOCALE ET SECOND PILIER

Le système de financement de la pension relative au personnel statutaire local est le seul système de pension entièrement autofinancé par le secteur concerné et dans lequel ni l'État fédéral ni la région n'interviennent, hormis l'intervention depuis 2018 en mode mineur de l'état fédéral à travers la modération salariale. Rappelons à ce propos que ce n'est qu'un juste retour des choses quand on sait que les pouvoirs locaux contribuent financièrement à cette modération salariale depuis 1987.

La pension statutaire est autofinancée par les autorités locales, au départ d'une part de *cotisations de base* (43% pour tous à l'horizon 2024) et d'autre part, de *cotisations de responsabilisation*. Ce qui n'est pas financé par la cotisation de base fait en effet l'objet d'une cotisation individuelle, fixée à un minimum légal de 50% de la différence entre la charge réelle de pension et ce qui est financé par la cotisation de base.

Jusqu'il y a peu, un agent contractuel qui était nommé en cours de carrière se voyait octroyer une pension statutaire pour l'ensemble de sa carrière, les années contractuelles étant pourtant financées de façon moindre par des cotisations de 16,36 % (8,86 % en part patronale et 7,5 % en part personnelle) alors que seules les années où il était statutaire l'étaient par des cotisations atteignant aujourd'hui 38,5 % à 41,5 %.

La loi du 30 mars 2018¹⁶ introduisant, notamment, le principe de la pension mixte au sein du secteur public a mis fin à ce principe, souhaitant par-là pérenniser le financement des pensions des agents statutaires tout en essayant d'assurer une meilleure pension aux agents contractuels locaux. Désormais, la pension publique ne prend plus en compte que les services effectués en qualité d'agent définitivement nommé, les services contractuels ouvrant quant à eux le droit à une pension du secteur privé. Cette règle ne vaut que pour les nominations intervenant à partir du 1er décembre 2017.

C'est avec une véritable satisfaction que l'Union des Villes et Communes de Wallonie voit ainsi traduite dans la loi une de ses revendications historiques. Les pouvoirs locaux finançant eux-mêmes les pensions de leur personnel, l'introduction de la pension mixte leur était en effet cruciale afin de contribuer à modérer la forte augmentation des dépenses des pensions à laquelle ils sont confrontés en mettant fin à un problème de sous-financement structurel.

Deux autres mesures importantes ont également été prises dans le cadre de cette loi du 30 mars 2018.

Tout d'abord, des aménagements ont été apportés au mode de perception des cotisations de responsabilisation pour résoudre un problème de trésorerie récemment mis en évidence. Jusqu'alors, les montants dus pour les cotisations de responsabilisation de l'année N n'étaient versés qu'en une seule fois en décembre de l'année N+1. Si ce mécanisme ne posait pas de problème lorsque les compétences en matière de pensions locales étaient gérées par l'ORPSS (ex-ONSSAPL), ce ne fut plus le cas lorsque ces dernières ont été transférées au Service Fédéral des Pensions (SFP). Ce dernier dispose en effet d'un budget spécifique pour les pensions locales, ce qui l'empêche d'aller puiser dans d'autres régimes pour bénéficier de liquidités.

Pour remédier durablement à cette problématique, la loi du 30 mars 2018 a fait en sorte que, depuis le 1^{er} juin 2018, le paiement de la cotisation de responsabilisation se fait désormais de

¹⁶ L. 30.3.2018 rel. à la non-prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, *M.B.* 17.4.2018.

façon mensuelle et ce, afin d'assurer une rentrée plus régulière de liquidités au sein du Fonds solidarisé. Ensuite, à partir de 2019, le paiement glissera progressivement de l'année N+1 vers l'année N, selon un pourcentage et à une date qui seront fixés par arrêté royal afin d'assurer l'équilibre annuel entre les recettes et les dépenses. L'arrêté royal du 3 décembre 2018¹⁷ prévoit ainsi qu'en 2019, les administrations locales responsabilisées devront payer 100% de la cotisation de responsabilisation 2018 et 20 % de la cotisation de responsabilisation 2019. Enfin, la loi a instauré le principe d'une affectation annuelle d'une partie du produit de la modération salariale, selon une proportion à fixer par arrêté royal. Un arrêté royal¹⁸ pris le 23 avril 2018 fixe ce montant à 121 millions d'euros sur base annuelle pour les années 2018, 2019 et 2020.

La loi du 30 mars 2018 souhaite par ailleurs généraliser la création d'un second pilier de pension pour les agents contractuels. A cette fin, elle introduit le principe d'une diminution de la cotisation de responsabilisation à titre d'incitant à la mise en place d'un second pilier. Plus concrètement, à partir du 1^{er} janvier 2020, la cotisation de responsabilisation des autorités locales qui introduisent un second pilier sera diminuée de l'équivalent de la moitié du coût d'instauration du second pilier. Le financement du Fonds de pension solidarisé étant basé sur une enveloppe fermée, les déductions de cotisation de responsabilisation dont bénéficieront certains employeurs sont reportées à la charge des employeurs n'ayant pas mis en place de second pilier.

La mise en place d'un régime de pension mixte devait, aux yeux de notre Association, être couplée à la création légale d'un second pilier pour les contractuels : nous soutenons donc pleinement cette généralisation du second pilier qui doit permettre d'atténuer la différence entre le niveau de pension locale selon que l'on termine sa carrière en qualité de contractuel ou de statutaire. Cependant, l'incitant mis en place par l'autorité fédérale par le biais de cette loi n'est pas des plus opportuns. Il est ainsi doublement heurtant dans la mesure où d'une part, il ne constitue qu'une redistribution des charges entre pouvoirs locaux et d'autre part, il ne pourra bénéficier aux autorités locales ne présentant aucune facture de responsabilisation.

Notre Association estime que pour stimuler financièrement l'introduction d'un deuxième pilier, il fallait passer par l'injection de moyens financiers supplémentaires, et non pas en redistribuant le financement au sein du système. Ce mécanisme a selon nous pour conséquence non seulement de créer des tensions entre les pouvoirs locaux mais aussi de rompre avec le principe de solidarité responsable en permettant aux pouvoirs locaux déjà déficitaires de solidarité de reporter une partie de leur charge pension sur d'autres pouvoirs locaux. Enfin, il perpétue le refus de l'autorité fédérale d'intervenir directement dans le financement du seul régime de pension qui reste totalement autofinancé par les employeurs concernés.

S'il est vrai que le mécanisme de réduction de la cotisation de responsabilisation ne vaudra qu'à partir de 2020, force est de constater qu'il existe un important déséquilibre dans la répartition des régimes de pensions complémentaires au sein des pouvoirs locaux en Flandre et en Wallonie. Les pouvoirs locaux wallons, qui n'ont pu bénéficier d'un accord sectoriel régional en la matière, sont bien moins nombreux à avoir mis en place un second pilier. Une, voire deux années civiles (2018-2019) est une période bien trop courte pour permettre à un grand nombre de pouvoirs locaux wallons d'emboîter le pas et éviter un important transfert de charge à leur détriment.

Malgré cette récente réforme en matière de pensions qui permettra certes d'atténuer la croissance des charges de pension des autorités locales, ces dernières resteront malgré tout confrontées à des coûts de pension importants et en augmentation constante.

Ainsi, même si l'affectation de 121 millions annuels du produit de la cotisation de modération salariale a permis de ralentir quelque peu la croissance des taux de cotisation, l'évolution suivante des cotisations de base et de responsabilisation reste attendue :

¹⁷ Arrêté royal du 3 décembre 2018 pris pour l'année 2019 en exécution de l'article 21, § 3, alinéa 1 et § 4 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives, *M.B.* 05.12.2018.

¹⁸ Arrêté royal du 23 avril 2018 pris en exécution de l'article 24, § 2ter de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *M.B.* 27.04.2018.

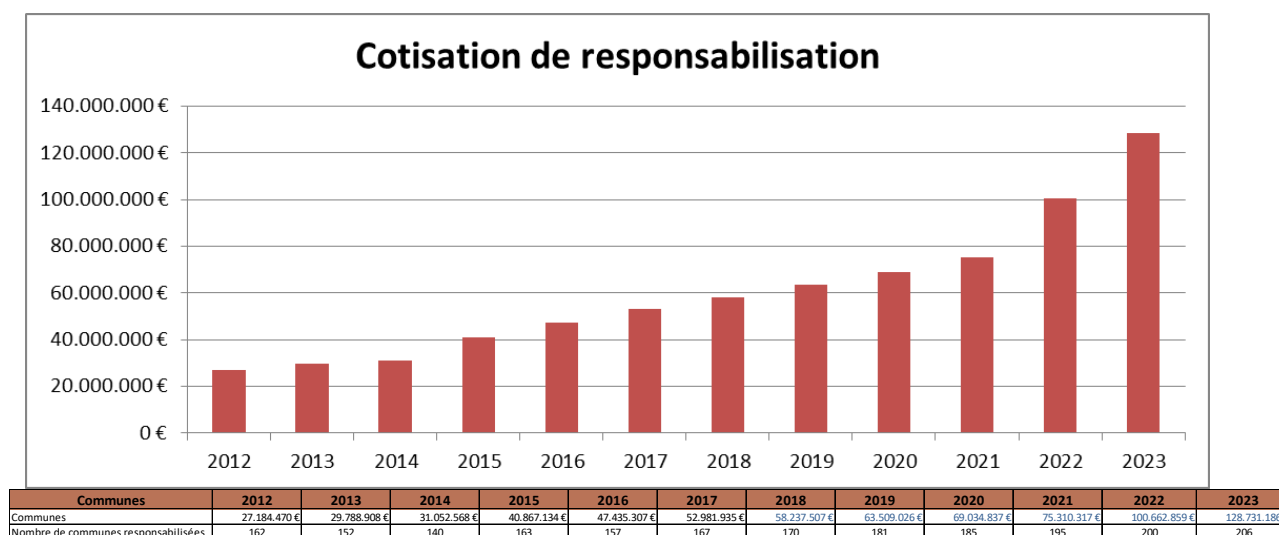
Cotisation de base

Année	Ex-pool 1	Ex-pool 2 + affiliés après le 31.12.2011 au taux supérieur	Ex-pool 5	Affiliés après le 31.12.2011 au taux inférieur
2019	41,5% (38,5%)	41,5%	41,5%	41,5%
2020 (AR.18.1.2018)	41,5% (38,5 %)	41,5%	41,5%	41,5%
2021 (provisoire)	41,5% (38,5 %)	41,5%	41,5%	41,5%
2022 (provisoire)	43% (38,5 %)	43%	43%	43%
2023 (provisoire)	43% (38,5 %)	43%	43%	43%
2024 (provisoire)	43%	43%	43%	43%

Cotisation de responsabilisation

Année	Ex-pool 1	Ex-pool 2 + affiliés après le 31.12.2011 au taux supérieur	Ex-pool 5	Affiliés après le 31.12.2011 au taux inférieur
2019			50%	
2020			50%	
2021			55%	
2022			70%	
2023			75%	
2024			80%	

Par ailleurs, selon les dernières projections du SFP en notre possession, en prenant en compte la rétrocession de modération salariale, la cotisation de responsabilisation des communes wallonnes devrait suivre l'évolution suivante :



Source : ONSS – Service Fédéral Pensions, calculs UVCW - Données réelles de 2012 à 2017 – estimations pour les années 2018 à 2023.

Ainsi, 170 communes paieraient pour l'année 2018 un montant global de 58,2 millions d'euros à titre de cotisation de responsabilisation. Ce montant ferait plus que doubler à l'horizon 2023 pour atteindre un montant annuel de l'ordre de 128,7 millions d'euros, la cotisation de responsabilisation concernerait alors 206 communes sur les 262 que compte la Wallonie.

Face à ce constat alarmant, la région wallonne a pris plusieurs décisions dans le courant de cette année 2018.

Ainsi, tout d'abord, dans sa circulaire du 8 mars 2018, la région wallonne explique les différentes mesures qu'elle a mis en place afin d'aider les autorités locales à supporter les conséquences des modifications relatives au mode de perception de la cotisation de responsabilisation.

Les communes pourront tout d'abord continuer à inscrire leur cotisation de responsabilisation aux exercices antérieurs du service ordinaire, évitant ainsi que cette dépense grandissante n'impacte l'exercice propre pour lequel elles ont une obligation d'équilibre stricte.

Les communes pourront par ailleurs avoir accès à une aide régionale sous la forme de l'octroi de crédits d'aide extraordinaire au travers du compte CRAC. Elles pourront également solliciter une aide pour leur CPAS et/ou leur zone de police pour autant que ces derniers soient responsabilisés.

Deux types de crédits sont prévus. Le premier type concerne des crédits d'aide à 10 ans qui sont octroyés aux communes qui les solliciteraient pour faire face à des problèmes de trésorerie suite au phasage progressif du paiement de la cotisation de responsabilisation de l'exercice N+1 en exercice N. Ces prêts, dont les intérêts et amortissements seront intégralement pris en charge par les pouvoirs locaux, seront consentis pour des montants correspondant uniquement au pourcentage de cotisation de responsabilisation supplémentaire qui découle du programme de rattrapage. Leur octroi sera conditionné à l'adoption d'un pacte de stabilité impliquant l'engagement du maintien à l'équilibre tant à l'exercice propre qu'aux exercices cumulés en ce compris la charge liée au remboursement dudit prêt. Ces prêts pourront être accordés et libérés annuellement jusque 2023.

Le second type concerne un crédit d'une durée maximale de 20 ans qui est accessible aux communes qui éprouvent de grandes difficultés à assumer l'augmentation exponentielle de leur cotisation de responsabilisation. Ce crédit sera octroyé uniquement pour prendre en charge un déficit à l'exercice global qui serait exclusivement à imputer aux charges liées à la cotisation de responsabilisation. Le montant du crédit octroyé, dont les intérêts et amortissements seront intégralement pris en charge par les pouvoirs locaux, sera donc au maximum égal au montant de la facture de responsabilisation. L'octroi du crédit sera conditionné à l'adoption d'un programme d'assainissement budgétaire qui implique le respect, pour la commune et ses entités consolidées, des prescrits relatifs aux plans de gestion.

Ensuite, afin de soutenir les pouvoirs locaux dans la constitution et la mise en place d'un second pilier de pension pour les agents contractuels, la région wallonne a mis en œuvre un mécanisme de prime régionale. Cette prime, qui est accessible à l'ensemble des pouvoirs locaux wallons de langue française hormis les zones de police et les zones de secours, sera calculée chaque année sur la base de la masse salariale contractuelle et du nombre d'équivalents temps plein (ETP) du pouvoir local concerné et en tenant compte de l'investissement minimum requis et de l'éventuel incitant fédéral (pour les pouvoirs locaux responsabilisés). Cette prime régionale sera cependant plafonnée à 198,71 € par ETP contractuel par an et pourra être accordée pour le triennat 2019-2021.

Pour pouvoir y prétendre, le pouvoir local devra développer un régime de pension complémentaire pour l'ensemble de son personnel contractuel de minimum 1% de la masse salariale contractuelle (cotisations patronales comprises) en 2019, de minimum 2 % en 2020 et de minimum 3 % en 2021.

Ce régime de pension devra être conclu au plus tard pour le 31 octobre 2019. On notera cependant que l'incitant est également accessible aux pouvoirs locaux qui ont déjà conclu, au premier janvier 2019, un contrat de régime de pension complémentaire pour l'ensemble de leur personnel contractuel.

Enfin, pour obtenir cette prime et lors de sa demande, le pouvoir local devra obligatoirement disposer d'une étude démontrant la nécessité et le bien fondé, d'un point de vue financier, de mettre à disposition de ses agents contractuels un régime de pension complémentaire. Cette étude devra être complète, personnalisée, actualisée et réalisée par un expert externe. Le dossier de demande de prime devra être introduit auprès de la région pour le 31 octobre 2019 au plus tard.

En complément : Luigi Mendola, *Réforme des pensions des agents statutaires et contractuels des pouvoirs locaux*, Mouvement Communal, juin - juillet 2018, p. 6-14.

PERSONNEL – STATUT ACCUEILLANTES D'ENFANTS CONVENTIONNEES

Plusieurs rencontres ont eu lieu entre notre association et la Ministre, afin de faire valoir nos revendications qui portaient, d'une part, sur la réelle prise en considération du secteur public et, par conséquent, qu'elle ne se base pas sur les barèmes fixés par la CP 332 pour financer le projet-pilote au sein du secteur public, et, d'autre part, sur le lancement du projet qui doit débiter en même temps, pour les accueillant(e)s relevant du secteur privé et ceux du secteur public.

Cependant, la Ministre a sans cesse renvoyé les discussions relatives à la mise en œuvre du statut des accueillant(e)s relevant du secteur public, au Comité C et continuait d'avancer avec le secteur privé, qui, par ailleurs, avait déjà conclu fin décembre 2017 une CCT.

Aussi, le Gouvernement de la Communauté française a approuvé l'avenant au contrat de gestion de l'ONE le 20 décembre 2017, et l'ONE a pu lancer l'appel à candidatures dès fin janvier, alors même que, pour le secteur public, le Comité C n'avait pas encore entamé les négociations pour le statut des accueillant(e)s relevant du secteur public.

Afin de ne pas préjudicier les pouvoirs organisateurs publics, l'ONE a décidé de prolonger le délai d'appel à candidatures pour les accueillantes relevant du secteur public.

Un groupe de travail du Comité C a été créé afin de déterminer l'échelle barémique à appliquer et d'examiner la question de la neutralité budgétaire pour les pouvoirs locaux. Le cabinet de la Ministre des Pouvoirs locaux a fait état d'un tableau reprenant des chiffres qui correspondent aux subsides versés par la Communauté française.

Suite à cela, notre CA s'est à nouveau prononcé en janvier 2018, afin de prendre position quant à la tournure que prenait ce dossier. En effet, le risque que la neutralité budgétaire ne soit pas garantie pour les pouvoirs locaux se faisait sentir suite aux revendications syndicales.

Partant de l'hypothèse de l'échelle barémique de la fonction locale définie par la circulaire RGB, l'UVCW a évalué que l'application aux accueillantes du barème des puéricultrices (barème D2 évoluant automatiquement en D3 par ancienneté) aboutirait à un coût annuel qui excéderait le subside versé par la Communauté française.

Partant de ce constat, notre CA s'est prononcé en faveur de la création d'une échelle barémique spécifique qui serait inférieure à celle prévue dans l'échelle D2 afin que le subside de la Communauté française couvre la mise en œuvre de ce statut au sein des pouvoirs locaux et que la neutralité budgétaire soit assurée.

Cette position a été relayée auprès de la Ministre des Pouvoirs locaux, qui préside le Comité C et qui est partie à la négociation à l'instar des organisations syndicales. Pour rappel, l'UVCW siège au Comité C en tant que technicien de l'autorité et non en tant qu'autorité négociatrice.

Toutefois, après avoir pris connaissance de la proposition qui a été soumise au Comité C du 29 mars 2018, nous avons constaté que l'autorité régionale n'a pas proposé un barème qui garantirait la neutralité budgétaire pour les pouvoirs locaux. De plus, l'autorité régionale ne

s'estimerait pas tenue par les charges financières engendrées pour les pouvoirs locaux qui désirent entrer dans ce projet-pilote, car elle n'est pas l'initiatrice de ce projet communautaire.

Nous avons donc réitéré notre revendication, tant auprès de la Ministre des Pouvoirs locaux, qu'auprès de sa collègue, la Vice-Présidente du Gouvernement wallon, qui est par ailleurs, Ministre de l'Enfance, initiatrice du projet.

Les négociations ont eu lieu et un protocole d'accord a été signé lors du Comité C du 29 mars 2018, les parties se sont accordées sur les éléments suivants : octroi d'une échelle barémique E3 pour les accueillantes ne disposant pas du diplôme requis, octroi d'une échelle barémique D2 pour celles disposant du diplôme, aucune reprise d'ancienneté (donc ancienneté 0), mise en place d'une validation des compétences pour les E3 afin d'accéder à la D2.

La neutralité budgétaire pour les pouvoirs locaux n'est donc pas garantie, car le subside de la Communauté française ne suffira pas à couvrir tous les coûts engendrés par la mise en œuvre de ce statut. Selon nos estimations, il restera un delta à charge du pouvoir local estimé à 2000 €/ETP accueillantes.

La circulaire ministérielle qui traduit cet accord a été établie le 15 mai 2018

En complément : Tanya Sidiras, *La mise en œuvre du projet-pilote relatif au statut des accueillant(e)s au sein des pouvoirs locaux*, Mouvement Communal, août-septembre 2018, p. 50-54.

Dépenses de fonctionnement

ENERGIE - PRISE EN CHARGE DU SURCÔÛT DES CERTIFICATS VERTS

Niveau de pouvoir : régional

En 2011, le Gouvernement wallon a revu l'évolution des quotas de certificats verts à partir de 2012 en amplifiant le mécanisme de soutien à l'électricité verte, et donc en augmentant les quotas de certificats verts que les fournisseurs doivent remettre annuellement à la Cwape, en vue d'atteindre un objectif d'énergie renouvelable en 2020. Les fournisseurs répercutent le coût des certificats verts sur la facture des consommateurs. L'augmentation des quotas a donc un impact non négligeable sur la facture des communes, vu la consommation d'électricité globale des pouvoirs locaux.

Le quota initialement fixé était de 12 % pour 2012, mais il a été revu à 15,75%. Le surcoût pour les communes a été évalué par la DGO4 à 1.315.392 € pour l'année 2012, sur la base de la consommation effective et du prix moyen des certificats verts à l'époque (74,1 €)¹⁹. Le tableau ci-dessous reprend l'évolution des quotas pour les années 2012 à 2020, avec le surcoût que cela engendre chaque année pour les communes, et sur base du prix moyen annuel des certificats verts. Pour 2017, nos calculs se basent sur le prix moyen du 1^{er} semestre (dernières données disponibles). Pour les années 2018, 2019 et 2020, nous sommes partis de l'hypothèse de reprise des certificats verts au prix minimum garanti de 65€.

	Montant	Prix moyen (EUR/CV)	Quota initialement fixé	Nouveau quota	Différence
Surcoût évalué pour 2012 par la DGO4	1.315.392 €	74,1	12%	15,75%	3,75%
Surcoût évalué pour 2013 par l'UVCW	2.502.878 €	71,45	12%	19,40%	7,40%
Surcoût évalué pour 2014 par l'UVCW	3.668.143 €	69,81	12%	23,10%	11,10%
Surcoût évalué pour 2015 par l'UVCW	5.045.581 €	67,89	12%	27,70%	15,70%
Surcoût évalué pour 2016 par l'UVCW	6.458.507 €	66,88	12%	32,40%	20,40%
Surcoût évalué pour 2017 par l'UVCW	6.916.155 €	66,32	12%	34,03%	22,03%

¹⁹ Même si le prix du certificat peut varier, son coût minimum est fixé à 65€ pour le rachat par Elia.

Surcoût évalué pour 2018 par l'UVCW	7.276.964 €	65	12%	35,65%	23,65%
Surcoût évalué pour 2019 par l'UVCW	7.778.505 €	65	12%	37,28%	25,28%
Surcoût évalué pour 2020 par l'UVCW	7.969.275 €	65	12%	37,90%	25,90%

L'article 39bis du décret électricité du 12 avril 2001, inséré par le décret modificatif du 27 mars 2014, inscrit le principe de la compensation dans le décret²⁰. Mais cette dernière n'est toujours pas d'application.

Dépenses de transfert

DOTATIONS AUX CPAS

Niveau de pouvoir : fédéral

En 2018, les communes wallonnes ont budgétisé 497 millions d'euros pour la dotation annuelle à leurs CPAS respectifs, ce qui représente en moyenne 9,4 % de leurs dépenses ordinaires ainsi qu'une hausse de 3,1 % par rapport aux dotations aux CPAS budgétées l'année précédente²¹. Les communes ont ainsi prévu en 2018 de revoir leur dotation à la hausse d'environ 15 millions d'euros.

Les CPAS sont en effet soumis ces dernières années à de multiples pressions : réforme des allocations de chômage, projet individualisé d'intégration sociale, harmonisation des revenus d'intégration, intégration des réfugiés reconnus et protégés subsidiaires, augmentation du nombre d'étudiants bénéficiaires...

DOTATIONS AUX ZONES DE POLICE

Niveau de pouvoir : fédéral

En 2018, les communes wallonnes ont budgétisé environ 489 millions d'euros pour la dotation annuelle à leur zone de police respective, ce qui représente en moyenne 9,2 % de leurs dépenses ordinaires (près d'1/3 de leurs dépenses de transfert). Comparées à 2017, les dotations communales aux zones de polices sont en progression (+0,3%, 3 millions en plus)²².

Le financement fédéral des zones de police wallonnes s'élève quant à lui, en 2018, à 374 millions d'euros (40% des recettes ordinaires des zones). En 2017, ce financement fédéral s'élevait à environ 365,88 millions d'euros (40% des recettes ordinaires des zones)²³.

De manière plus globale, voici les montants des principales dotations qui étaient prévues au budget fédéral 2018, cette fois pour l'ensemble des zones de police du pays²⁴ :

17. Police fédérale et fonctionnement intégré – Division 90 – Programme 11

Budget ajusté 2018	Crédit d'engagement
Dotation fédérale aux zones de police (AB 43.51.01)	760.153.000 €

²⁰ Art. 39bis. Le Gouvernement accorde une compensation aux communes, en ce compris les régies ordinaires, les gestionnaires de bâtiments communaux, y compris les infrastructures sportives et les logements d'insertion ainsi que l'éclairage public, aux centres publics d'action sociale pour leurs bâtiments, en ce compris les maisons de repos, les crèches et logements d'initiatives locales d'accueil et d'insertion dont ils supportent les coûts énergétiques et aux provinces, en ce compris les régies ordinaires, pour leurs propres bâtiments, relative à l'impact de l'augmentation des quotas de certificats verts par rapport à un quota de référence de 12 pour cent appliqué aux consommations de l'année 2012, à partir de l'année 2015, sur la base des montants tels qu'établis à la clôture des comptes de l'année concernée. Pour ce faire, il en détermine la hauteur ainsi que les modalités de calcul et d'octroi.

²¹ Source : Belfius.

²² Source : Belfius.

²³ Source : Belfius.

²⁴ En raison de l'entrée du Gouvernement fédéral en affaires courantes, le budget 2019 n'a pas été adopté. Ce sont désormais les douzièmes provisoires (basés sur le budget 2018) qui sont d'application en 2019.

Dotation Salduz (AB 43.51.08)	2.075.000 €
Dotation « initiatives locales » (AB 43.51.09)	8.248.000 €
Dotation Fonds de la sécurité routière (AB 43.51.10)	101.055.000 €
Dotation solde Fonds de la sécurité routière (AB 43.51.11)	43.184.000 €

Le montant de la dotation fédérale aux zones de police tient compte de l'inflation et est en hausse de 13,36 millions d'euros par rapport à 2017. A noter que la dotation « initiatives locales » remplace l'ancienne enveloppe budgétaire de même montant qui était une provision pour recruter du personnel en cas de forte pénurie. Quant au solde du Fonds de la sécurité routière, il s'agit en fait, selon les documents budgétaires, du versement au bénéfice des zones de la deuxième tranche du Fonds relative à l'année 2014.

Le budget fédéral 2018 prévoyait par ailleurs une enveloppe de 38,02 millions d'euros en tant que subside pour le financement du régime de fin de carrière de la police locale (cf. ci-dessous), en augmentation de 2,42 millions par rapport à 2017.

L'augmentation des dotations communales consacrées aux zones de police s'explique notamment par diverses pressions qui restent d'actualité sur les finances des zones :

Police – augmentation des primes de fin d'année

Les décisions étant prises par le Gouvernement fédéral, en ce compris pour les zones de police, ces dernières ne peuvent maîtriser les charges de personnel. A titre d'exemple, nous avons estimé que les décisions de 2008 et de 2009 d'augmentation des primes de fin d'année allaient coûter 8,4 millions chaque année aux zones de police wallonnes. Le régime de prime de fin d'année des policiers étant calqué sur celui des agents fédéraux et ce dernier régime venant d'être modifié, les zones de police seront obligées d'appliquer le nouveau régime de prime de fin d'année du Fédéral. Or ce nouveau régime ne contient plus de règle anti-cumul. Il n'est donc pas impossible qu'il en résulte des coûts supplémentaires.

Police – Salduz

Suite à l'arrêt Salduz, tout Etat membre est désormais tenu de permettre à tout prévenu de consulter un avocat avant audition, ce qui engendre des surcoûts supplémentaires pour les zones, tant en termes de personnel qu'en aménagement des locaux. Si le Fédéral octroie chaque année une dotation à cette fin aux zones de police, elle reste cependant clairement insuffisante pour couvrir ces surcoûts.

Police – gestion du terrorisme

Bien que le problème soit plus criant à Bruxelles, la lutte contre le terrorisme pèse lourdement sur les finances des zones de police locales de l'ensemble du pays. En raison de la nécessité de prévenir le risque d'attentat sur notre territoire, le Gouvernement fédéral met la pression sur les zones de polices locales afin qu'elles déploient de nouveaux moyens, notamment dans le cadre du mécanisme de capacité hypothéquée (HYCAP), si bien que les limites physiques et matérielles de la police sont mises à rude épreuve et qu'il devient de plus en plus difficile pour les policiers d'assurer correctement leurs missions de base. D'une part, l'augmentation des patrouilles dans l'ensemble des communes du pays amène les policiers à devoir prêter un certain nombre d'heures supplémentaires. D'autre part, en raison de l'effet de solidarité entre les zones, certains policiers sont amenés à aller travailler en renfort sur d'autres zones de police (à Bruxelles, en l'occurrence). A noter toutefois que des subventions spécifiques sont octroyées aux zones de police pour les aider à supporter les coûts générés par la lutte contre le terrorisme.

Police – Régime transitoire de fin de carrière des policiers

Le 10 juillet 2014, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt relatif au régime de pension des policiers, qui remet en question les régimes préférentiels dont bénéficiaient certains membres de la police intégrée en fonction de leur corps d'origine. Suite à ce dernier, le Gouvernement fédéral a mis sur pied un régime transitoire non obligé prévu pour les policiers qui bénéficiaient d'un âge préférentiel de départ à la pension anticipée (54 - 56 - 58 ans) au 10 juillet 2014, par l'introduction, dans le statut de la police, d'un régime de fin de carrière (demande d'une fonction adaptée) et, à défaut, d'une absence en non activité rémunérée, temporaire et en extinction, à l'âge de 58 ans et au plus tôt au moment où ils sont à moins de 4 ans de la possibilité de prendre leur pension anticipée. Ce régime transitoire est entré en vigueur le 25 novembre 2015. Le Gouvernement a décidé de prendre à sa charge les éventuels surcoûts de ces mesures pour les zones de police. A cette fin, 38,02 millions d'euros ont été prévus au budget fédéral 2018. Notre association tient cependant à s'assurer que la façon dont les montants sont octroyés permettent bien une neutralité budgétaire sur le long terme, tant sur le plan macro-économique que zone par zone. Il est par ailleurs nécessaire que ce financement soit également prévu pour les années à venir.

Police – système informatique

L'Etat fédéral essaie de promouvoir l'utilisation par la police, tant fédérale que locale, d'un système informatique basé sur des logiciels Microsoft et dont une licence doit être payée pour chaque utilisateur. Or, notre pays ne compte pas moins de 30.000 policiers locaux contre 10.000 policiers fédéraux. Il semblerait que l'uniformité informatique causerait un supplément financier annuel d'environ 100.000 € pour une zone de police de moyenne taille²⁵. On peut donc suspecter un surcoût conséquent par rapport au coût du système informatique actuel, surcoût qui sera à la charge des zones de police. Dans le cadre d'une question orale à laquelle il a répondu le 16 novembre 2015²⁶, le Ministre de l'Intérieur s'est toutefois montré rassurant. Il invite ainsi chaque zone de police à faire sa propre évaluation dans les trois années à venir afin qu'elles puissent, dans le respect de leur autonomie, choisir quand et jusqu'où elles désirent participer à la modernisation informatique. Il se dit par ailleurs prêt à examiner les possibilités d'appui financier, appui nécessaire si on souhaite réaliser une modernisation informatique totale.

En complément : Julien Flagothier, *Le financement des zones de police locales depuis la réforme, Mouvement communal*, décembre 2016, p.13-23.

Police – accord sectoriel

Notre association redoute également les conséquences financières qui résulteraient de l'exécution de l'accord sectoriel police dont nous avons chiffré le coût pour les zones de police du pays à 1.140.260.210 euros pour les 45 prochaines années, soit en moyenne 25.339.115 euros par an.

DOTATIONS AUX ZONES DE SECOURS

Niveau de pouvoir : fédéral

L'Union des Villes et Communes a mené en 2017 une étude sur l'évolution des dépenses communales et fédérales en matière d'incendie entre 2011 et 2017 et ce, zone de secours par zone de secours. L'objectif poursuivi par cette étude était de voir dans quelle mesure la neutralité budgétaire annoncée par l'article 67, al. 2, de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile était respectée ou non. Notre association vient de mettre à jour les données de cette étude au niveau macroéconomique.

²⁵ Question orale déposée le 20 octobre 2015 par la députée Kattrin Jadin, à Monsieur Jan Jambon, Ministre de l'intérieur, concernant le coût des logiciels de la police locale.

²⁶ Question orale déposée le 20 octobre 2015 par la députée Kattrin Jadin, à Monsieur Jan Jambon, Ministre de l'intérieur, concernant le coût des logiciels de la police locale.

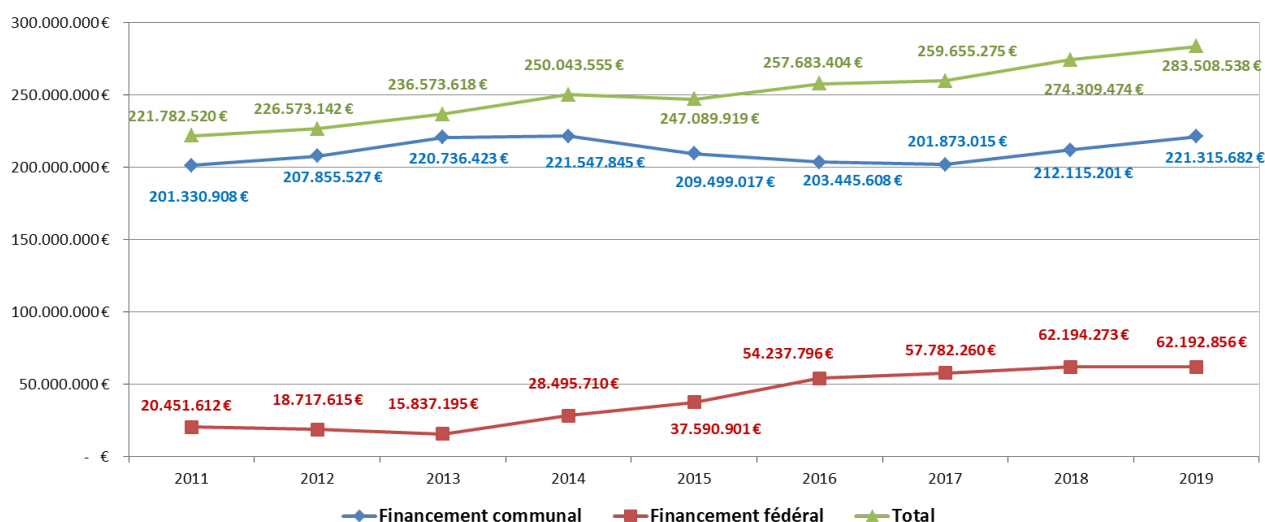
Une des grandes avancées du lobbying de notre association dans la réforme incendie, par rapport à la réforme des polices, fut de faire admettre dans cette loi le principe de la neutralité budgétaire pour les communes, dans leur ensemble, dans chaque zone, tant que le Fédéral n'aura pas rééquilibré le financement fédéral / local jusqu'au 50/50.

Sur base de notre étude mise à jour, nous pouvons constater que les dépenses des communes en matière d'incendie ont augmenté assez fortement entre 2011 et 2013 pour se stabiliser en 2014 puis décroître progressivement en 2015, en 2016 et en 2017. Cette tendance s'inverse toutefois à partir de 2018 puisque les dépenses communales repartent à la hausse, en ce compris pour 2019.

Rappelons cependant qu'au niveau de chaque zone de secours, cette évolution des dépenses communales n'est pas homogène.

Du côté fédéral, une trajectoire budgétaire a été prévue pour permettre la mise en œuvre des zones de secours. Des montants importants ont été ainsi dégagés progressivement, à partir de 2013 principalement, pour financer la réforme. Cette trajectoire se compose, d'une part, de la dotation de base et de la dotation complémentaire, et, d'autre part, d'aides indirectes recouvrant des subsides en formation et en matériel.

Si on regarde de manière conjointe l'évolution des dépenses communales et fédérales en matière d'incendie, on constate tout d'abord que les dépenses consacrées au financement des zones de secours wallonnes ont fortement augmenté au fil du temps. Ainsi, entre 2011 et 2019, elles ont augmenté de 62 millions d'euros, soit de 28 % sur 8 ans. On constate ensuite que cette augmentation du financement global des zones depuis 2011 a d'abord été pris principalement en charge par les communes jusqu'en 2013 puis par l'état fédéral jusqu'en 2017. A partir de 2018, ce sont à nouveau les communes qui prennent le relais comme principaux financeurs de cette augmentation des dépenses.



Cette évolution s'exprime également à travers les ratios respectifs de financement. On constate clairement que si ce ratio de financement communal a encore légèrement évolué à la hausse de 2011 à 2013, passant en moyenne de 91 % à 93 %, un changement de cap assez net s'amorce à la baisse dès 2014 (89 %), et ce de manière assez marquée jusqu'en 2016 (79 %). L'évolution 2016-2019 amorce à nouveau une certaine stabilité (79,0 % en 2016, 77,7 % en 2017, 77,3 % en 2018 et 78,1 % en 2019) mais laisse percevoir la crainte que ce ratio ne reparte à la hausse à l'avenir. Quant au ratio de financement fédéral, il est passé de 9 % en 2011 à 22 % en 2019.

Sur base des chiffres issus de l'étude, on constate par ailleurs que l'état fédéral devrait encore augmenter son financement pour atteindre une répartition égale entre le niveau communal et le niveau fédéral.

Pour atteindre une répartition égale du financement des zones de secours wallonnes en 2018, l'Etat fédéral devrait ainsi augmenter son financement de 74.960.464 €. Ce montant pouvant dès lors être considéré comme le manque à gagner pour 2018 pour les communes wallonnes.

Financement des zones de secours wallonnes en 2018	
Financement communal	212.115.201 €
Financement fédéral	62.194.273 €
Financement total	274.309.474 €
Financement fédéral si 50% - 50 %	137.154.737 €
Manque à gagner pour les communes	74.960.464 €

Aujourd'hui, la réforme se trouve au milieu du gué. Certes, la situation s'est améliorée et nos efforts constants pour obtenir un financement conséquent de la réforme ne se sont pas avérés vains.

Mais il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer l'impact réel de la réforme à ce stade.

Ainsi, de nombreux signaux semblent annoncer une croissance exponentielle des dépenses des zones de secours à très court terme, ce que confirment les derniers chiffres 2018-2019. La mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide (AA+R) en fait partie. Sans financement fédéral complémentaire, on peut donc craindre un retour en arrière et une augmentation du ratio en défaveur de la santé financière des communes, tendance attendue en 2019 et qu'il conviendra de confirmer.

Ces signaux inquiétants pour l'avenir proche sont de trois ordres :

1. opérationnel

On évoque ici l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2018, des normes de l'aide adéquate la plus rapide (AA+R), axées sur des départs à 6 pompiers (au lieu de 4, bien souvent, jusque alors).

D'une part, la création effective des zones, et la compétence officielle de leurs organes politiques, ne remontent qu'à moins de 3 ans - voire 2 – avant cette date pour la plupart des zones. Ce qui rend moins pertinent l'argument du délai suffisant laissé aux zones (5 ans) pour leur permettre de préparer la mise en œuvre des normes édictées.

D'autre part, et surtout, les conditions juridiques, administratives, et organisationnelles dans lesquelles les zones sont appelées à mettre en place ces nouvelles normes restent mouvantes et incomplètes. Par ex., les exigences de formations, de base et continuée, ont pour effet de décourager les (candidats) pompiers volontaires et rendent impraticables l'engagement de personnel en suffisance au 1^{er} janvier 2018.

2. lié au personnel

En cette matière, les risques pour les zones sont nombreux. Nous pensons notamment à l'augmentation des cotisations de pension pour le personnel statutaire ou au risque d'une professionnalisation des pompiers volontaires qui s'avérerait presque impayable pour les zones de secours. Sans oublier les coûts qu'engendrerait une éventuelle décision de justice qui donnerait raison, à tort selon nous, aux volontaires réclamant les mêmes avantages que les pompiers professionnels, ou encore les évolutions qui seraient négociées, sans concertation avec les responsables des zones ou du SPF Intérieur, et s'appliqueraient aux pompiers en raison du renvoi qui est prévu dans leur statut au régime des agents fédéraux.

Par ailleurs, les décideurs zonaux sont confrontés à des incertitudes quant à l'organisation des gardes à domicile. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie de questions

préjudiciables relatives aux gardes à domicile des pompiers volontaires et l'arrêt qu'elle a rendu le 21 février 2018 a fait naître une jurisprudence nationale contradictoire. Le risque existe donc encore que l'organisation des gardes soit remise en question.

Outre ces risques et ces incertitudes, les zones sont déjà confrontées à des augmentations de dépenses. Nous pensons au montant du pécule de vacances des pompiers professionnels, qui correspond maintenant obligatoirement à 92% d'un douzième de la rémunération annuelle, en raison d'une modification intervenue au cours de l'été 2017. De plus, les gardes des pompiers volontaires sont de plus en plus effectuées sous toit plutôt qu'à domicile.

Enfin, plus récemment, les pompiers volontaires réclament, sur la base d'une interprétation de l'ex-ONSSAPL, un pécule de vacances. L'ONSS allant même jusqu'à reconnaître un droit aux vacances annuelles aux pompiers volontaires. Nous nous étonnons d'une telle prise de position en raison de la nature de l'activité de pompier volontaire et doutons de sa praticabilité. Nous avons saisi les services du SPF Intérieur afin de vérifier le bien-fondé d'une telle interprétation et le cas échéant, envisager des mesures correctrices.

3. organisationnel

La réforme de l'aide médicale urgente (AMU) annoncée depuis plusieurs années prend depuis 2016 un nouveau tournant, avec des crédits annuels en hausse, notamment pour le subventionnement de certains services d'ambulances. Or, l'on sait que, en Wallonie certainement, plus de 70% des départs pompiers sont des ambulances. La réforme de l'AMU est en phase d'accélération à partir de 2018, avec de nouveaux crédits budgétaires.

Ce qui précède sera sans doute une bonne nouvelle pour les ZS, mais la redistribution prévue des agréments AMU par le SPF Santé publique constitue aussi un risque éventuel pour les services AMU fournis par certains postes au sein de ZS plus rurales, où les interventions ambulances sont plus chères et plus lentes que dans les zones plus urbaines.

Dans le même ordre d'idée, l'impact réel de la réforme des services fédéraux de la Protection civile (PC), réforme entamée en 2017, et qui sera complète en 2020, doit encore être évalué avec précision, au regard du fonctionnement actuel et futur des ZS.

Un souci autrement plus présent dans la tête des responsables zonaux est la question du (sur)coût induit par l'administratif et le back-office au sein de nouvelles entités zonales.

En effet, si les analyses financières réalisés par l'autorité fédérale depuis les débuts de la réforme ont accordé – à raison – énormément d'importance aux surcoûts prévisibles du personnel opérationnel la question du surcoût induit par la création des ZS en matière de personnel administratif, technique et d'encadrement – l'équivalent des CALog dans les zones de police – a été étrangement mise de côté depuis 2010.

Ainsi, l'argument fédéral quant à la question de l'ampleur de ces surcoûts administratifs zonaux a toujours consisté à considérer que le personnel administratif qui travaillait avant la réforme dans les communes pouvait purement et simplement être transféré aux zones.

Or, rien n'est plus faux. Ces employés communaux sont restés, dans leur grande majorité, au sein de la commune qui les employait, et « l'économie » réalisée par ladite commune grâce à la réforme incendie ne constitue pas une diminution de dépenses de personnel, donc un gain, qui pourrait être transféré comme tel à la ZS, mais bien une récupération toute relative de capacité de travail, celui exercé par le personnel communal en question.

Il résulte de ce qui précède qu'une analyse financière complète doit encore être réalisée quant au (sur)coût administratif de la nouvelle entité zonale. Une base de travail pourrait consister à considérer que toute organisation induit un coût administratif de l'ordre de 10%.

Niveau de pouvoir : régional

Depuis 2015, la Région wallonne a demandé aux provinces de verser aux communes de leur territoire un montant d'un minimum de 10 % de leur dotation au Fonds des provinces afin d'aider les communes à prendre en charge les nouvelles dépenses découlant de la réforme²⁷. Ces 10 % représentaient en 2017 un montant de 14.855.400 €.

Le nouveau Gouvernement wallon a cependant décidé de diminuer de 5 % le Fonds des provinces en 2018, de 3 % supplémentaires en 2019, puis de 2 % supplémentaires en 2020. En outre, un prélèvement annuel supplémentaire de 13.460.000 € aura lieu en 2019, 2020 et 2021 afin de financer l'incitant régional alloué pour le second pilier de pension des agents contractuels.

Ainsi, compte tenu de l'inflation, le montant total du Fonds des provinces est passé de 148.554.000 € en 2017 à 143.640.000 € en 2018. Le montant prévu dans le budget régional pour 2019 se monte à 128.891.000 €.

Les 10 % réservés aux communes diminuent donc proportionnellement pour atteindre 14.364.000 € en 2018 et 12.889.100 € en 2019, soit un manque à gagner de 521.400 € en 2018 et de 1.996.300 € en 2019 par rapport aux montants de 2017.

Nous estimons cependant que les communes ne devraient pas être pénalisées par ces diminutions qui ne visent que les institutions provinciales dans leur fonctionnement, et qui dès lors ne devraient pas avoir de conséquence sur les dépenses de transfert qu'elles sont obligées de faire en faveur des communes pour les zones de secours. Nous plaidons dès lors pour que les réductions évoquées ne s'appliquent pas auxdits 10% du Fonds versés aux communes. Cette ressource financière est en effet un moyen de financement très important pour les communes, leur permettant par-là de prendre en charge pas moins de 7 % de leurs dépenses ordinaires en matière d'incendie.

En complément : Katlyn Van Overmeire, Isabelle Dugailliez et John Robert, *Réforme incendie : Vers une neutralité budgétaire zonale totalement respectée en 2020 ? Une analyse du financement des zones de secours wallonnes, dans une optique décennale (2010 - 2020)*, *Mouvement communal*, janvier 2018, p.45-49.

Recettes extraordinaires

INVESTISSEMENTS – LE FONDS RÉGIONAL POUR LES INVESTISSEMENTS COMMUNAUX (FRIC)

Niveau de pouvoir : régional

Depuis des années, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour que le système de subventionnement régional des investissements communaux soit revu pour se baser sur un système de « droit de tirage », en lieu et place des mécanismes de subventionnement qui prévalaient jusqu'alors. C'est donc avec une grande satisfaction que nous avons accueilli la mise en place, dès 2013, d'un Fonds régional pour les Investissements communaux. Avec ce dernier, chaque commune se voit désormais attribuer une certaine somme dans laquelle elle peut puiser pour réaliser certains types d'investissements en matière de bâtiment et voirie. La répartition de l'enveloppe est effectuée sur la base de critères repris dans un décret et le montant ainsi obtenu est versé par tranche annuelle aux communes, selon un calendrier préétabli, indépendamment de l'état d'avancement de leurs travaux.

Conformément au décret, la Région a dressé un bilan de la mise en œuvre de la programmation 2013-2016 du FRIC et estimé qu'il était nécessaire de revoir le dispositif afin de répondre

²⁷ Article L2233-5, 1° du CDLD.

d'avantage aux attentes des différents acteurs concernés, à savoir notamment les communes, le secteur de la construction, l'administration régionale et la SPGE. A l'occasion de ce bilan, notre association a pu faire part de ses réflexions quant à l'évolution de ce dispositif.

Tout en nous réjouissant de l'utilisation de l'enveloppe 2013-2016 à plus de 90%, nous n'avions ainsi pas manqué de rappeler que les montants budgétaires annuels consacrés à la politique des travaux subsidiés avaient été significativement diminués lors de la mise sur pied du FRIC, passant d'un subventionnement annuel de l'ordre de 65 millions d'euros à 45 millions, soit 30 % en moins. C'était d'autant plus dommageable que les besoins des communes restaient importants en matière d'investissement. Nous avons également attiré l'attention de la région sur la nécessité d'une évolution du régime vers plus de simplification des procédures administratives, un allègement de la tutelle ainsi qu'un respect des délais prescrits, afin de permettre aux communes une gestion plus rapide de leurs projets subsidiés.

Dans la foulée de cette évaluation, une réforme du Fonds a été annoncée par la Ministre des Pouvoirs Locaux et s'est concrétisée par le décret du 4 octobre 2018 modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public (M.B. 30.11.2018).

Les tenants et aboutissants de cette réforme sont donc aujourd'hui connus et entrent dès à présent en vigueur pour la nouvelle programmation qui débute ce 1er janvier 2019.

Globalement, notre association attendait et réclamait deux grandes lignes directrices à cette réforme annoncée du FRIC : d'une part le refinancement à la hausse du fonds et d'autre part, une simplification administrative liée à son fonctionnement.

En ce qui concerne le refinancement, nous nous réjouissons de constater que nos revendications sur ce plan ont été entendues à travers la hausse du taux de subvention (qui passe de 50% à 60%) et l'octroi dans le cadre du Plan Wallon d'Investissement d'un montant complémentaire annuel de 20 millions d'euros. Les communes renouent ainsi avec des moyens financiers et un taux de subventionnement équivalents à ceux qui prévalaient à l'époque des plans triennaux. Il est toutefois dommage que la hauteur du montant complémentaire accordé, à savoir les 20 millions d'euros, n'ait pas été inscrite explicitement dans le décret, ce qui aurait permis de pérenniser ce montant complémentaire au-delà de 2024.

Notre association regrette par ailleurs que la Région n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte de travailler à une réelle simplification administrative tant attendue par les communes en ce qui concerne les dossiers subsidiés. Même si le recours obligatoire au guichet unique facilitera les démarches, les dossiers restent très chronophages à constituer, sans en oublier le coût qui en découle en dépenses de personnel. La simplification administrative appelée de nos vœux dans le cadre de cette réforme du FRIC, et qui aurait pu témoigner d'une confiance accrue envers les capacités des communes, reste, à nos yeux, encore trop absente de cette réforme.

En complément : Katlyn Van Overmeire, Réforme du Fonds régional pour les investissements communaux : les nouveautés à épinglez, *Mouvement communal*, janvier 2019, p.10-13.

INVESTISSEMENTS - LOGEMENTS

La réforme du Code wallon du logement et de l'Habitat durable, ainsi que le décret-programme qui s'en est suivi, ont conduit à la suppression de nombreux articles relatifs à la procédure d'octroi des subsides en matière de logements d'utilité publique. Le dernier programme d'ancrage couvrait quant à lui la période 2014-2016, les moyens budgétaires y consacrés ayant ensuite été étalés. Le Gouvernement wallon actuel entend cependant consacrer d'importants moyens pour la rénovation et la création de logements publics au travers du Plan Wallon d'Investissement.

A ce jour, l'avenir reste cependant incertain, en particulier quant au montant réel de financement ainsi qu'aux modalités, conditions et procédures applicables pour en bénéficier. Nous demandons que ces règles, établies en concertation avec les représentants du secteur, pérennisent le mécanisme de financement et assurent une participation régionale suffisante dans la création et la rénovation de logement d'utilité publique. La prévisibilité du financement, permettant une programmation à moyen et long terme des investissements, doit aussi être mise en place au travers d'un mécanisme de droit de tirage, accompagné d'un réel allègement des règles de tutelle.

Katlyn Van Overmeire – Julien Flagothier/25 février 2019