

La situation financière des 9 Grandes Villes wallonnes

*Objectivation, analyse
et pistes alternatives*

Juin 2026

Katlyn Van Overmeire

Julien Flagothier

Alexandre Warnon

Mathieu Lambert

**Étude menée par l'Union des Villes
et Communes de Wallonie (UVCW)**



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

*« Cities have the capability of providing something
for everybody, only because, and only when,
they are created by everybody. »*

~ ~ ~

Jane Jacobs

Table des matières

PARTIE I : ÉTAT DES LIEUX

1. INTRODUCTION	7
A. LE RÔLE STRUCTURANT DES GRANDES VILLES, PÔLES DE CRÉATION DE RICHESSE ET DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	8
B. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE.....	9
C. REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES	10
D. L'ATTRACTIVITÉ DES VILLES ET LEURS CHARGES DE CENTRALITÉ	11
2. INDICATEURS BUDGÉTAIRES	14
A. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES GRANDES VILLES – ÉTUDE DU SPW IAS	14
B. STRUCTURE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DES GRANDES VILLES	16
I. <i>Les principales recettes</i>	17
II. <i>Les principales dépenses</i>	17
III. <i>Les investissements</i>	18
C. FOCUS SUR LES PENSIONS	19
I. <i>La situation actuelle</i>	19
II. <i>Les prévisions à l'horizon 2031</i>	20
III. <i>L'impact des restructurations au niveau hospitalier</i>	23
3. QUELQUES CARACTÉRISTIQUES PROPRES AUX GRANDES VILLES	28
A. LA POPULATION ÉTUDIANTE.....	28
I. <i>Un impact sur le potentiel fiscal de la Ville</i>	28
II. <i>Une utilisation élevée des services publics pour une contribution limitée</i>	29
III. <i>Une population réelle sous-estimée : un enjeu pour le calcul des dotations</i>	30
B. LA CONCENTRATION DES LOGEMENTS SOCIAUX.....	30
I. <i>La distribution des logements publics entre villes-centres, communes limitrophes et arrondissements</i>	31
II. <i>L'impact sur les charges sociales et le potentiel fiscal</i>	32
C. LA FORTE PRÉSENCE DE FRICHES	33
I. <i>Contexte et causes structurelles</i>	33
II. <i>Conséquences économiques et fiscales</i>	36
4. CONCLUSION DE L'ÉTAT DES LIEUX.....	37

PARTIE II : LEVIERS FISCAUX AU NIVEAU LOCAL

1. LE PRÉCOMPTE IMMOBILIER (PRI)	41
A. LE POTENTIEL FISCAL DES GRANDES VILLES	41
B. L'IMPACT DES IMMEUBLES INOCCUPÉS	42
C. LA MISE À JOUR DE LA MATRICE CADASTRALE (PRI)	43
D. UN TAX SHIFT LOCAL (RÉÉQUILIBRAGE IPP/PRI).....	45
2. L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES (IPP)	47
A. LE POTENTIEL FISCAL DES GRANDES VILLES	47
B. LES TRAVAILLEURS NAVETTEURS.....	48
3. UN RECENTRAGE DE LA FISCALITÉ LOCALE SUR LES NON-RÉSIDENTS.....	49
A. LA TAXE SUR DES INVESTISSEMENTS LOCATIFS	49
B. LA TAXE SUR LES SECONDES RÉSIDENCES	51
C. LA TAXE DE SÉJOUR / TAXE HÔTELIÈRE	52

4. LA TAXE SUR LES IMMEUBLES INOCCUPÉS	54
5. LA TAXE SUR LES SITES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DÉSAFFECTÉS (SAED) ET DES FRICHES POLLUEES	55
A. LE POTENTIEL ENCORE INEXPLOITÉ DU SAED	55
B. LA TAXATION DE FRICHES POLLUÉES	56
C. LE SOUTIEN AUX COMMUNES DANS LE CADRE DE LA RÉHABILITATION DE PETITES ET MOYENNES FRICHES	57
6. CONCLUSION SUR LES LEVIERS FISCAUX	58

PARTIE III : LEVIERS À L'ÉCHELON RÉGIONAL

1. VEILLE RÉGIONALE 2025 – FOCUS SUR LES 9 GRANDES VILLES	63
A. LE FONDS DES COMMUNES	64
B. LE DISPOSITIF APE	65
C. LA DOTATION GRANDES VILLES ET LE FER1	66
D. LE COMPLÉMENT RÉGIONAL	67
E. LA REPRISE DU FINANCEMENT DES ZONES DE SECOURS PAR LES PROVINCES	68
F. BILAN	69
2. LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES GRANDES VILLES DANS LE FINANCEMENT RÉGIONAL	70
A. LE FONDS DES COMMUNES	71
I. <i>Le Fonds des communes avant sa régionalisation (1860-1976)</i>	71
II. <i>Le Fonds des communes est régionalisé – focus sur la Wallonie (1977-2007)</i>	72
III. <i>Le fonctionnement actuel du Fonds des communes en Région wallonne</i>	75
IV. <i>Le Fonds des communes en Flandre</i>	79
A. LES DOTATIONS SPÉCIFIQUES RÉSERVÉES AUX GRANDES VILLES	84
I. <i>La Dotation Grandes Villes en Région wallonne</i>	84
II. <i>La dotation complémentaire pour les villes-centres en Flandre</i>	86
B. LE SOUTIEN RÉGIONAL VIA L'EMPRUNT – FOCUS SUR LE PLAN OXYGÈNE	87
I. <i>Contexte</i>	87
II. <i>L'avis de l'UVCW relatif au Plan Oxygène</i>	89
III. <i>Mise en œuvre du plan</i>	90
C. LES SUBSIDES SPÉCIFIQUES	92
I. <i>La Politique intégrée de la Ville</i>	92
II. <i>L'accès aux financements européens</i>	93
D. <i>DEMAIN, QUEL FINANCEMENT RÉGIONAL POUR LES GRANDES VILLES ?</i>	94
3. LA RÉVISION DE LA FISCALITÉ AUTOMOBILE AU PROFIT DES COMMUNES	97
A. LA TAXE DE CIRCULATION : CONTEXTUALISATION	97
B. UNE FISCALITÉ AUTOMOBILE DÉCORRÉLÉE DE L'USAGE RÉEL DES VOIRIES COMMUNALES	100
C. LA QUESTION DU CRITÈRE GÉOGRAPHIQUE DES VÉHICULES DE LEASING	101
D. UNE TAXE « POIDS LOURDS » QUI NE PREND PAS COMPTE DES VOIRIES COMMUNALES	101
E. LA CIRCULATION DE VÉHICULES IMMATRICULÉS À L'ÉTRANGER ET LA MISE EN PLACE D'UNE « VIGNETTE AUTOMOBILE » ...	103
F. L'USAGE DES VOIRIES COMMUNALES PAR LES IMPÉTRANTS	104
G. BILAN	104

PARTIE IV : LEVIERS FISCAUX À L'ÉCHELON FÉDÉRAL

1. VEILLE FÉDÉRALE 2025 – FOCUS SUR LES 9 GRANDES VILLES	107
A. LA RÉFORME FISCALE IPP	107
B. LA RÉFORME DES PENSIONS	110
C. LA RÉFORME DES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE	114
D. LA RÉFORME DE LA NORME KUL (ZONES DE POLICE)	115

2. PENSIONS – REVOIR LA MÉTHODOLOGIE DE CALCUL DES AVANCES EN MATIÈRE DE COTISATION DE RESPONSABILISATION	116
3. UN MEILLEUR FINANCEMENT DES ZONES DE POLICE	118
A. L'ÉQUILIBRE DE FINANCEMENT « COMMUNAL VS. FÉDÉRAL ».....	118
B. LA RÉVISION DE LA NORME KUL ET LE REFINANCEMENT DES ZONES DE POLICE	121
C. LA FACTURATION DES PRESTATIONS LIÉES À LA SÉCURISATION DE CERTAINS ÉVÉNEMENTS PRIVÉS (LPI, ART. 90)	123
CONCLUSION	126
BIBLIOGRAPHIE	128
CONTACTS	130

PARTIE I
ÉTAT DES LIEUX

1. INTRODUCTION

Les grandes villes wallonnes jouent un rôle central dans le développement économique, social et territorial de notre région. Véritables moteurs de création de richesse, elles concentrent emplois, services, infrastructures économiques et de mobilité services administratifs et judiciaires, enseignement et activités culturelles au bénéfice de l'ensemble de leurs bassins de vie.

Au cœur d'un maillage territorial fondé sur la complémentarité entre grandes villes, villes moyennes et communes, elles constituent les principaux pôles structurants autour desquels s'organisent l'attractivité, les services et les dynamiques de développement dont bénéficie l'ensemble de la Wallonie. Cette réalité est d'ailleurs consacrée par le Schéma de Développement territorial (SDT), qui reconnaît le rôle stratégique des centralités urbaines dans l'organisation du territoire régional.

Cette fonction de centralité engendre toutefois une pression budgétaire accrue sur les villes, pression qui traduit un déséquilibre structurel entre les charges qu'elles supportent, non seulement pour leurs propres politiques, mais surtout au profit des bassins de vies au sein desquelles elles s'inscrivent comme de la Région dans son ensemble, et les recettes dont elles peuvent disposer.

Consciente de l'importante structurante des villes pour le développement de l'ensemble de la Wallonie, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a mené une étude financière spécifique aux défis financiers auxquels sont confrontées les grandes villes wallonnes et explore les pistes permettant d'assurer un financement plus durable, plus équitable et davantage cohérent avec leur contribution réelle au développement économique, social et territorial de la Wallonie, pour les grandes villes, mais aussi au profit de l'ensemble des villes et communes.



Elle vise également à alimenter la réflexion sur la nécessaire articulation entre stratégie territoriale et mécanismes de financement, afin de garantir un développement partagé au bénéfice de l'ensemble des pouvoirs locaux wallons, et invite les villes à continuer à échanger sur les sujets abordés afin de nourrir les réflexions des retours d'expérience des évolutions des politiques urbaines de terrain.

A. Le rôle structurant des grandes villes, pôles de création de richesse et de développement territorial

Les villes et communes wallonnes forment un même territoire au sein duquel chacune exerce une fonction complémentaire. Les grandes villes y occupent une place particulière : elles constituent les principaux pôles structurants autour desquels s'organisent l'emploi, les services sociaux, la mobilité, l'enseignement, la culture et l'attractivité économique dont bénéficie l'ensemble de leur bassin de vie.

Cette réalité est d'ailleurs consacrée par le Schéma de Développement territorial (SDT), qui organise la Wallonie selon une logique de maillage multipolaire fondé sur la complémentarité, la synergie et l'interdépendance entre grandes villes, villes moyennes et communes. Dans cette perspective, soutenir les grandes villes ne revient nullement à opposer les territoires ou à privilégier certaines communes au détriment d'autres. Il s'agit au contraire de garantir un développement partagé, équilibré et durable à l'échelle de l'ensemble de la Wallonie.

Les grandes villes wallonnes jouent ainsi un rôle structurant essentiel dans le développement économique, social, culturel et territorial de la Région. Cette fonction doit également être envisagée à l'échelle européenne. Située au cœur d'un espace fortement urbanisé reliant Bruxelles, Anvers, Lille, Paris, Luxembourg, Amsterdam, Cologne ou Francfort, la Wallonie ne peut envisager son développement indépendamment des grands réseaux métropolitains qui structurent aujourd'hui l'économie européenne.

Dans cet environnement, les grandes villes wallonnes constituent des portes d'entrée, des lieux d'ancrage et des relais d'attractivité indispensables pour leur territoire. Elles assurent la connexion de leurs bassins de vie aux grands flux économiques, académiques, culturels et logistiques européens. Elles participent ainsi directement au rayonnement et à la compétitivité de l'ensemble de la Région.

En tant que pôles d'emploi, de mobilité, d'enseignement, de services et de culture, elles assurent quotidiennement des fonctions qui dépassent largement leur seule population résidente. Elles accueillent des dizaines de milliers de travailleurs, d'étudiants, de visiteurs et d'utilisateurs provenant de l'ensemble de leur bassin de vie.

Cette fonction de centralité génère cependant des charges importantes. Les grandes villes financent des infrastructures fortement sollicitées, assument des besoins accrus en matière de sécurité, de mobilité, de cohésion sociale, de logement ou encore d'entretien du domaine public. Elles concentrent également de nombreux équipements et services à vocation supra-locale : universités, hôpitaux, administrations fédérales et régionales, cours et tribunaux, infrastructures culturelles, gares, plateformes logistiques ou encore grands équipements sportifs.

Parallèlement, les recettes des grandes villes demeurent sous tension. Le rendement fiscal y est souvent plus faible que dans les communes périphériques, en raison notamment d'une concentration plus importante de ménages à faibles revenus, de logements sociaux et d'un bâti parfois ancien ou insuffisamment valorisé fiscalement (créations de logements et logements étudiants ou locations court terme / touristiques non déclarées ni compensées).

À cela s'ajoute un phénomène structurel de dissociation croissante entre les lieux de résidence et les lieux de création de richesse. Une part importante des travailleurs actifs dans les villes réside dans les communes périphériques. Les recettes fiscales liées à ces ménages, au premier desquelles les recettes additionnelles à l'impôt des personnes physiques (IPP), bénéficient dès lors aux communes où ces travailleurs sont domiciliés, tandis que les villes continuent d'assumer les coûts liés aux infrastructures, aux services publics et aux fonctions de centralité dont bénéficient ces mêmes travailleurs.

Les difficultés financières observées dans les grandes villes ne doivent dès lors pas être interprétées comme le résultat d'un défaut de gestion locale, mais avant tout comme la conséquence d'un déséquilibre structurel entre les charges assumées au bénéfice d'un territoire élargi (le bassin de vie) et les recettes effectivement perçues par les villes-centres.

Dans ce contexte, la question du financement durable des grandes villes devient un enjeu majeur pour l'ensemble de la Wallonie. Il s'agit de mieux reconnaître la contribution économique, sociale et territoriale des centralités urbaines, de prendre davantage en compte les coûts qu'elles supportent et de garantir leur capacité à poursuivre leur rôle de moteur du développement régional., dans une logique de résilience financière, et en veillant à ne pas accroître la pression fiscale sur leurs habitants ni à pénaliser les communes voisines.

Il s'agit là d'une équation délicate qui doit par ailleurs s'inscrire dans une stratégie de développement socio-économique de la Wallonie à l'échelle européenne, notre environnement proche ayant la particularité d'être structuré par un réseau de grandes villes et de métropoles au sein duquel seules les grandes villes wallonnes sont à même de faire rayonner notre région.

Enfin, cette réflexion doit également permettre d'éviter un cercle vicieux de polarisation sociale et territoriale. Les grandes villes concentrent déjà une part importante des situations de précarité tout en voyant leur potentiel fiscal relatif s'éroder. Sans adaptation des mécanismes de financement, cette dynamique risque de fragiliser durablement les principaux moteurs de développement de la Région.

B. Objectifs de l'étude

Partant du constat que les grandes villes constituent un pilier essentiel du développement économique, social et territorial de la Wallonie et qu'elles jouent un rôle structurant pour la prospérité de leurs bassins de vie, il apparaît indispensable d'anticiper leur avenir financier dans un contexte où leurs charges augmentent plus rapidement que leurs recettes.

Les difficultés observées ne relèvent pas uniquement de facteurs conjoncturels. Elles s'inscrivent dans une dynamique structurelle liée à la fonction même de centralité urbaine et sont amplifiées par l'évolution des besoins sociaux, les réformes institutionnelles récentes et l'augmentation des externalités supportées par les villes.

Dans ce cadre, l'objectif de cette étude est de développer une analyse prospective du financement des villes de demain en identifiant des sources de financement diversifiées, pérennes et adaptées aux réalités urbaines contemporaines. Il s'agit de renforcer la résilience financière des grandes villes sans accroître la pression fiscale sur leurs habitants, déjà soumis à un niveau de fiscalité supérieur à la moyenne wallonne, et sans créer de nouvelles inégalités entre

territoires, dans une logique d'équilibre territorial, de solidarité intercommunale et de juste compensation des externalités.

L'étude entend ainsi proposer des pistes permettant de mieux aligner les mécanismes de financement avec les réalités spécifiques des centralités urbaines : flux quotidiens, attractivité économique, pression sur les infrastructures, charges sociales plus élevées, besoins en sécurité et en mobilité, ainsi que rôle d'entraînement économique au profit des territoires avoisinants.

L'enjeu est de dépasser une approche strictement « intra-communale » du financement afin d'envisager un modèle reflétant la contribution réelle des villes à l'économie régionale et les coûts qu'elles assument pour l'ensemble du bassin de vie, en alignant davantage les politiques de financement sur la stratégie territoriale poursuivie par la Wallonie, en reconnaissant pleinement le rôle structurant des grandes villes dans le développement économique, social et territorial de la Région.

C. Remarques méthodologiques

La présente étude tient en compte le fait que les neuf grandes villes ont déjà engagé – ou sont actuellement en train d'engager – des efforts significatifs de maîtrise, de rationalisation et d'optimisation de leurs dépenses, notamment en matière de dépenses de fonctionnement et de personnel, sous l'effet cumulatif de leurs plans de gestion successifs et des obligations liées au dispositif Oxygène. Elle ne considère donc pas qu'une nouvelle réduction des charges constitue, à elle seule, la principale voie d'amélioration de leur équilibre budgétaire.

C'est la raison pour laquelle l'objectif central de cette analyse se concentre sur l'exploration de nouvelles sources de financement, plutôt que sur des recommandations directes de réduction de dépenses.

Les solutions et pistes présentées dans cette étude reposent sur un important travail d'échanges directs avec les administrations locales. Tout au long de l'année 2025, des entretiens bilatéraux ont été menés entre l'UVCW et des représentants de chacune des neuf grandes villes. Chacun de ces entretiens bilatéraux rassemblait au minimum un membre de la direction financière – souvent la directrice financière ou le directeur financier – et, selon les cas, des directrices générales / directeurs généraux, des responsables budgétaires, des chef(fe)s ou membres de cabinet du bourgmestre, des chef(fe)s de service, des gestionnaires de programmes...

Ces entretiens ont mis en lumière les problématiques spécifiques de chaque ville, leurs particularités structurelles ou socio-économiques, ainsi que leurs différences en matière de stratégie et de fonctionnement. Au-delà des chiffres, ils ont fourni un aperçu du ressenti des équipes financières, de leurs priorités, de leurs préoccupations et des propositions qu'elles jugent réalistes ou souhaitables. Cette dimension qualitative a permis de dégager des points communs récurrents – rencontrés dans la plupart des grandes villes – mais aussi des divergences importantes liées à leurs spécificités. La collecte de ces éléments a orienté la sélection des pistes étudiées : leviers transversaux pertinents pour toutes les villes et thématiques nécessitant une analyse complémentaire.

Parallèlement, l'ensemble des analyses chiffrées repose sur les informations financières officielles fournies par les villes, agrégées pour l'ensemble des 9 grandes villes, et mises en comparaison avec les moyennes régionales.

Enfin, plusieurs sources externes ont été mobilisées afin de renforcer la robustesse des comparaisons comme WalStat (IWEPS). Ces sources ont permis de replacer les données budgétaires locales dans un cadre plus large et d'intégrer des variables explicatives comme l'attractivité économique, les pressions démographiques...

L'ensemble de cette méthodologie garantit que les constats et les pistes de réflexion formulés dans cette étude reposent à la fois sur une analyse chiffrée solide, une compréhension fine des réalités locales et un cadrage externe rigoureux. Ce croisement des approches vise à assurer la pertinence, la crédibilité et la transférabilité des recommandations proposées.

D. L'attractivité des villes et leurs charges de centralité

Comme nous l'avons évoqué, les neuf grandes villes wallonnes assument aujourd'hui des charges qui dépassent largement le cadre de leur seule population résidente. Elles accueillent quotidiennement des dizaines de milliers de travailleurs, d'étudiants, de visiteurs, de consommateurs, de touristes ou encore de publics fragilisés. Elles concentrent les universités, les hôpitaux, les infrastructures culturelles, les grands événements, les services publics, les administrations régionales et fédérales, les cours et tribunaux, les gares, les plateformes logistiques et de nombreux équipements à vocation supra-locale.

A ce titre, leur statut de « centralités urbaines » génère à la fois attractivité, création de richesse, mais également concentration de défis qu'elles doivent assumer financièrement en concentrant les fonctions économiques, administratives, éducatives, culturelles et sociales indispensables au fonctionnement quotidien de territoires qui dépassent largement leurs limites communales.

Cette centralité constitue une force économique majeure pour l'ensemble de la Région. Comme le rappelle le professeur Jean-Marie Halleux (ULiège), les villes jouent un rôle moteur dans la création de richesse grâce aux « économies d'agglomération » : concentration des emplois, accès à un vaste marché du travail, proximité des services, circulation des connaissances, innovation et attractivité pour les investissements. Les villes sont ainsi de véritables moteurs économiques régionaux.

Cette réalité est également reconnue à l'échelle européenne. L'Union européenne identifie en effet les grandes villes comme des laboratoires de la transition écologique, des moteurs de l'innovation et des acteurs essentiels de la cohésion sociale et territoriale. La capacité de la Wallonie à s'inscrire durablement dans les grands réseaux économiques européens dépend largement de la vitalité de ses principales centralités urbaines.

Mais cette attractivité produit également des externalités et des coûts importants pour les pouvoirs locaux. Les grandes villes financent des infrastructures, des équipements collectifs, des services de sécurité, des voiries, des politiques sociales, des dispositifs de mobilité et des espaces publics utilisés quotidiennement bien au-delà de leur seule population domiciliée.

Une partie importante de la richesse créée dans les villes profite ainsi à l'ensemble du territoire wallon, tandis que les charges nécessaires à cette création de valeur demeurent principalement concentrées sur les budgets communaux des villes-centres.

Cette réalité peut être objectivée à travers plusieurs indicateurs.

En matière de **sécurité**, par exemple, les neuf grandes villes financent à elles seules plus de 43 % des dotations communales versées aux zones de police wallonnes, soit près de 300 millions d'euros en 2026. Or, ces coûts sont directement liés à des phénomènes urbains dépassant les seuls résidents : gestion des grands événements, sécurité routière, mobilité pendulaire, trafic de stupéfiants, vie nocturne, manifestations culturelles et sportives ou encore enjeux de sécurité liés aux infrastructures de transport.

Le **réseau routier urbain** illustre également cette logique de centralité. Les grandes villes supportent une part essentielle des coûts liés à l'intensité du trafic, à l'usure accélérée des infrastructures et aux flux quotidiens de navetteurs. Pourtant, la majeure partie de la fiscalité automobile demeure captée à l'échelle régionale alors que les dépenses d'entretien reposent largement sur les communes. Le paradoxe est particulièrement visible pour les poids lourds, les véhicules de leasing ou encore les véhicules étrangers qui utilisent massivement les infrastructures urbaines sans générer de retour financier proportionnel pour les villes concernées.

La **question sociale** constitue une autre dimension essentielle de ces externalités urbaines. Historiquement marquées par les restructurations industrielles, plusieurs grandes villes wallonnes concentrent des taux de pauvreté, de chômage et de précarité nettement supérieurs à la moyenne régionale. Le Courrier hebdomadaire du CRISP consacré au redéploiement économique de la Wallonie rappelle que les anciennes régions industrielles, notamment le sillon hennuyer et le bassin liégeois, cumulent des fragilités structurelles importantes en matière de revenus, d'emploi ou de qualification. Ces réalités entraînent des dépenses sociales beaucoup plus élevées pour les villes-centres, notamment via les CPAS, l'aide d'urgence, le logement ou encore la prise en charge de publics fragilisés.

À cela s'ajoute l'impact de la **périurbanisation** et de l'**étalement urbain**. Depuis plusieurs décennies, une partie importante des ménages et des classes moyennes a quitté les centres urbains pour les périphéries résidentielles, tout en continuant à dépendre des fonctions urbaines centrales. S'il en est une spécificité à souligner en plein cœur du continent européen, c'est celle de la Belgique qui se trouve marquée par un étalement urbain particulièrement fort, qui dilue la base fiscale des villes tout en maintenant chez elles les coûts de centralité. Les flux de navetteurs illustrent parfaitement cette dissociation croissante entre lieux de résidence (où l'on paie la plupart de l'impôt) et lieux de création de richesse (où l'on sollicite majoritairement l'intervention des services publics). Alors que les villes supportent une part importante des coûts liés à l'activité économique, les recettes fiscales associées bénéficient principalement aux communes de résidence.

Cette question est centrale pour comprendre les difficultés budgétaires rencontrées par les grandes villes wallonnes. Celles-ci ne résultent pas d'une gestion moins rigoureuse que dans les autres communes, mais d'un modèle de financement qui peine encore à intégrer pleinement les externalités positives et négatives générées par les centralités urbaines.

Comme le rappelle le professeur Jean-Marie Halleux, les territoires urbains produisent des bénéfices qui profitent à l'ensemble de la Wallonie : création d'emplois, innovation, attractivité économique, enseignement supérieur, tourisme, culture, services spécialisés ou encore rayonnement international. Pourtant, les mécanismes actuels de financement prennent encore insuffisamment en compte ces fonctions stratégiques et les coûts qu'elles impliquent.

Objectiver les charges de centralité suppose dès lors de dépasser une lecture strictement communale des finances locales. Les grandes villes ne financent pas uniquement des services

destinés à leurs habitants ; elles assurent des fonctions essentielles pour l'ensemble de leur bassin de vie et, dans de nombreux cas, pour la Région tout entière.

Dans cette perspective, le refinancement des grandes villes ne constitue pas une demande catégorielle ou un traitement privilégié. Il s'agit d'un enjeu d'équité territoriale, de cohérence avec la stratégie de développement régional et d'efficacité économique pour l'ensemble de la Wallonie. Soutenir les fonctions de centralité revient à renforcer l'ensemble du réseau territorial wallon et les dynamiques de développement dont bénéficient également les villes moyennes et les communes environnantes.

2. INDICATEURS BUDGÉTAIRES

E. L'équilibre budgétaire des Grandes Villes – Étude du SPW IAS

Une récente étude réalisée par le SPW Intérieur et Action sociale permet de dresser une image fidèle de la situation financière des communes sur une période relativement étendue, à savoir la période 2012 à 2022. Cette étude, qui se base sur les comptes communaux, examine cette situation financière non seulement au niveau général de toutes les communes wallonnes à l'exception des neuf communes germanophones, mais aussi par cluster de communes.

Selon cette étude, sur la base des soldes comptables¹, la situation des communes wallonnes dans leur globalité ne semble pas s'être structurellement détériorée ces dernières années. Mais elle démontre toutefois, sur la base d'une analyse par groupe de communes et de la notion de « solde courant »², que ces soldes ne sont pas sous contrôle pour tous les types de communes et qu'un schéma spécifique se dégage pour certaines d'entre elles. Ainsi, les communes du cluster W16 sont, en moyenne, structurellement en déficit courant sur cette période 2012-2022 alors qu'aucun autre cluster ne présente de déficit courant depuis 2014³. Le cluster W16 est également le seul cluster sous la moyenne régionale en termes de résultat comptable courant en moyenne sur 2019-2022. Si on s'en tient à la seule année 2022, W14 le rejoint, mais conserve un solde positif.

Concernant la notion de cluster, elle fait référence à la typologie socio-économique développée par Belfius et actualisée en 2018 pour comparer les 262⁴ communes wallonnes sur la base de 150 indicateurs organisés autour de cinq grands axes : le degré de ruralité, le standard de vie de la population, le niveau d'équipement, la dynamique démographique et le caractère économique. Seize clusters wallons de communes ont été identifiés sur la base des scores obtenus par les communes sur chacun de ces grands axes. Ils s'articulent autour de quatre grands types de communes : les communes rurales, les communes résidentielles, les communes urbanisées et les communes urbaines (avec « fonction centre⁵ »). Au sein des communes urbaines, on retrouve les trois clusters suivants :

- W14 : Villes moyennes bien équipées en milieu rural⁶
- W15 : pôles urbains à vocation économique affirmée⁷

¹ Ce solde comptable à l'exercice propre est obtenu en faisant la différence entre les droits constatés nets et les imputations reprises aux comptes.

² Voir ci-après pour une définition de cette notion.

³ Si on lisse les résultats 2015 et 2016 étant donné les importants retards au niveau du versement des additionnels IPP en 2015 et de leur report en 2016.

⁴ Cette typologie développée en 2007 a été actualisée en 2018. À l'époque, les communes de Bastogne et Bertogne n'avaient pas encore fusionné.

⁵ C'est-à-dire dont l'équipement/l'activité économique impliquent un attrait pour les habitants des autres communes (Cf. communiqué de presse de Belfius du 14 mars 2018).

⁶ Il s'agit des villes moyennes d'Arlon, d'Ath, de Gembloux, de Huy, d'Eupen et de Marche-en-Famenne ainsi que des petites villes de Ciney, Hannut, Bastogne, Jodoigne, Dinant, Enghien, Malmedy, Virton, Libramont-Chevigny et Spa.

⁷ Il s'agit des communes de Braine-l'Alleud, de Nivelles, de Rixensart, de Waterloo, de Wavre et d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.

- W16 : grandes villes et pôles régionaux structurants

Si l'on regarde maintenant quelles sont les communes qui composent le cluster W16 et qui sont, dès lors, au niveau de leur cluster, en moyenne, structurellement en déficit courant sur la période 2012-2022, on voit qu'il s'agit des dix plus grandes villes de Wallonie, à savoir Charleroi, Herstal, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Namur, Seraing, Tournai et Verviers. La typologie Belfius distingue plus précisément au sein de ce cluster W16 six pôles régionaux structurants (Mouscron, Herstal, Seraing, Verviers, La Louvière et Tournai) et quatre grandes villes (Namur, Mons, Charleroi et Liège).

Quant à la notion de solde courant évoquée plus haut, Nicolas Bednar, l'auteur de cette étude, la définit comme étant la différence entre les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires⁸ à l'exercice global du service ordinaire à l'exception des boni/mali, provisions et réserves⁹. Il a souhaité se référer à cette notion alternative de « solde courant » pour qualifier l'équilibre budgétaire des communes, car il considère que les diverses dérogations¹⁰ mises en place par la Région wallonne pour contourner les règles d'équilibre ont fait perdre à la notion d'équilibre à l'exercice propre sa pertinence en tant qu'indicateur de la situation budgétaire d'une commune.

L'étude compare également le solde courant 2022 rapporté en proportion aux recettes courantes. Cet indicateur est également très parlant et démontre que les grandes villes ont une situation financière qui les distingue des autres communes. Ainsi, pour toutes les communes, ce solde courant 2022 en proportion aux recettes courantes est de +1,7 % en moyenne. Si la marge de manœuvre monte dans certains clusters jusqu'à +8 %, voire jusqu'à +10,3 %, la situation du cluster W16 est toute autre puisqu'à l'inverse, son solde courant est négatif et dégringole à -5,8 % de ses recettes courantes.

L'auteur en conclut qu'il semble y avoir une spécificité liée au cluster W16, de par ce qu'il se différencie sensiblement des autres clusters. Alors que le cluster W16 présente en moyenne, sur la période 2019- 2022, un déficit courant de 147,7 € par habitant, les autres clusters dégagent un surplus de 69,4 € par habitant.

Sur la base des 252 comptes 2022 à disposition de l'auteur, le solde courant total des communes est de 98,262 millions € en 2022. Alors que 216 communes dégagent ensemble un surplus de 262,817 millions €, les 36 autres communes présentent un déficit courant de 164,555 millions €. Si on reprend uniquement les 36 communes en déficit en 2022, le cluster W16 représente par ailleurs 88 % du montant des déficits courants qui s'élèvent à un montant total de 164,6 millions d'euros.

L'étude indique encore qu'une analyse du nombre de communes en difficulté au sein de chaque cluster distingue à nouveau le W16. 70 % des communes du cluster W16 enregistrent un résultat négatif sur 2019-2022 alors que seulement 7 % des communes wallonnes sont en déficit courant cumulé sur cette même période. Les autres clusters reprenant proportionnellement plus de communes (entre 13 % et 20 %) rencontrant des difficultés financières sont les clusters de communes urbanisées (W10-13) ou des villes moyennes en milieu rural (W14).

Ces différents éléments confirment la spécificité de ce cluster W16.

⁸ Basées sur les imputations et non sur les engagements.

⁹ Sur base du code économique, le solde courant correspond aux codes 60+61+62-70-71-72-7x à l'exercice global.

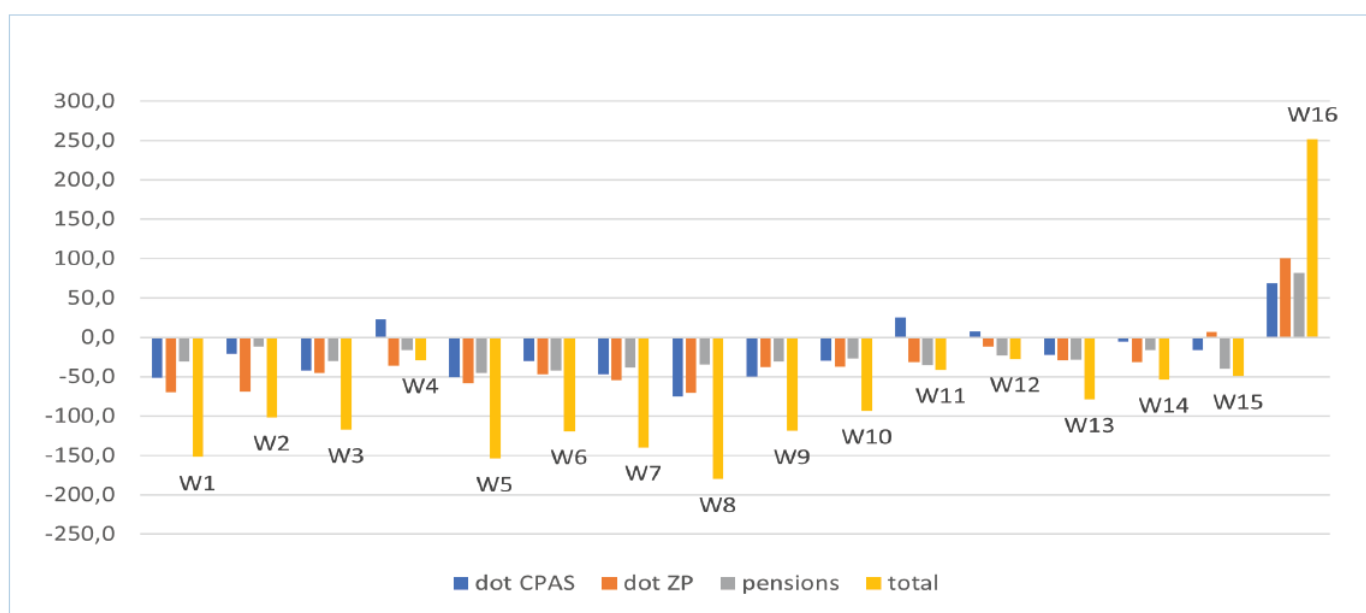
¹⁰ Il est notamment question du crédit spécial de recettes, de l'inscription des cotisations de responsabilisation aux exercices antérieurs, du rapatriement des fonds de réserve dans l'exercice propre ou encore des emprunts extraordinaires long terme du CRAC rapatriés au service ordinaire.

Enfin, l'étude dresse également une analyse au niveau des recettes et des dépenses courantes par cluster. Elle relève tout d'abord que les communes du cluster W16 ont des recettes et des dépenses par habitant supérieures à la moyenne régionale et sont celles qui ont le plus de difficultés à atteindre l'équilibre courant.

En ce qui concerne de nouvelles recettes potentielles, l'étude estime que les communes de ce cluster ont une marge de manœuvre fortement réduite en termes d'additionnels, étant donné qu'elles ont déjà fixé des taux supérieurs à la moyenne régionale. Quant aux recettes issues du Fonds des communes, elle relève que ces communes qui ont des soldes courants en grande difficulté bénéficient pourtant actuellement d'une architecture du Fonds qui leur est favorable. Elle considère dès lors qu'un refinancement généralisé des communes via le Fonds, tel qu'il existe actuellement, n'apparaît pas comme une solution optimale puisqu'elle permettrait certes aux communes du cluster W16 d'améliorer leur situation, mais refinancerait aussi de manière non discriminante des communes qui présentent actuellement une situation qu'elle estime comme étant sous contrôle voire largement bénéficiaire.

En ce qui concerne les dépenses et plus spécifiquement les dotations au CPAS, à la zone de police et le coût des pensions, l'étude relève que le cluster W16 enregistre des dépenses courantes par habitant largement supérieures à la moyenne pour chacun de ces postes.

Dotations aux CPAS et zone de police, dépenses courantes de pensions, par habitant, comptes 2022, différence par rapport à la moyenne régionale, euros



Source : Comptes des communes wallonnes, calculs propres (Cahier des finances locales n°17, p.24)

F. Structure des recettes et des dépenses des Grandes Villes

Ce deuxième volet consacré aux indicateurs budgétaires se concentre sur le poids que représente chaque grand type de dépense et de recette des grandes villes et cherche à voir si

celles-ci présentent une structure particulière si on les compare à celle que présente une commune wallonne en général.

I. Les principales recettes

Nous comparons dans le tableau ci-dessous, pour l'année 2024, d'une part la structure des revenus des grandes villes et d'autre part, celle que présente en moyenne une commune wallonne.

Ventilation des recettes ordinaires		
	9GV	RW
Prestations	5%	6%
IPP	11%	17%
PRI	14%	18%
Taxes locales	6%	8%
Fonds des communes	25%	23%
Autres recettes de transferts (dont subsides)	20%	18%
Dette	2%	2%
Prélèvements	16%	9%
<i>dont prêt Oxygène</i>	12%	

Source : Comptes des grandes villes, Belfius ; tableau et calculs : UVCW

Ce tableau permet de constater qu'au niveau de la structure des recettes, la part que représentent les recettes fiscales des neuf grandes villes (31 %) est moindre que ce que représentent en moyenne ces mêmes recettes pour l'ensemble des communes wallonnes (43 %) par rapport à l'ensemble de leurs recettes. C'est tout particulièrement le cas en matière de recettes IPP (11 % au lieu de 17 %). A l'inverse, la part que représentent les recettes issues du Fonds des communes ou des subsides est plus grande dans les grandes villes que pour une commune wallonne en général (45 % contre 41 %). Cet écart est toutefois moins fort qu'au niveau de la fiscalité. En ce qui concerne les recettes de prélèvement, elles constituent pour les grandes villes un sixième de leurs recettes ordinaires (16 %), dont les trois-quarts sont issus du Plan Oxygène (12 %). En comparaison, elles ne représentent en moyenne que 9 % des recettes si on prend en compte l'ensemble des communes wallonnes (grandes villes comprises).

II. Les principales dépenses

Nous avons fait le même exercice, toujours pour l'année 2024, en ce qui concerne les dépenses.

Ventilation des dépenses ordinaires		
	9GV	RW
Personnel	35%	41%
Fonctionnement	11%	16%
CPAS	11%	11%
Zones de police	12%	9%
Zones de secours	2%	2%
Autres dépenses de transferts (dont subsides)	9%	8%
Dette	15%	12%
Prélèvements	4%	2%

Source : Comptes des grandes villes, Belfius ; tableau et calculs : UVCW

On constate qu'au niveau de la structure des dépenses, la part des dépenses que les neuf grandes villes vont consacrer en personnel (35 % contre 41 %) et en fonctionnement (11 % contre 16 %) par rapport à l'ensemble de leurs dépenses sera moins importante que pour les communes wallonnes de manière générale. Par contre, les grandes villes seront amenées à consacrer une plus grande part de leurs dépenses aux dépenses de transfert (34 % contre 30 %), aux dépenses de dette (15 % contre 12 %) et aux dépenses de prélèvement (4 % contre 2 %). Au niveau des dépenses de transfert, ce surcroît est principalement dû aux zones de police (12 % contre 9 %), les dotations aux CPAS (11 %) ainsi qu'aux zones de secours (2 %) restant sensiblement les mêmes en proportion de dépenses, qu'il s'agisse d'une grande ville ou d'une commune wallonne en général.

L'idée est bien ici de regarder de quelle manière se répartit le budget communal d'une grande ville entre les différentes charges auxquelles elle doit faire face et de la comparer avec la répartition que l'on peut constater dans une commune wallonne en général. Il ne s'agit pas ici de déterminer si ces grandes villes dépensent davantage en euros par habitant en matière de personnel ou de dotation aux CPAS qu'une commune wallonne en général. Rappelons à cet égard que l'étude du SPW IAS abordée plus haut a relevé qu'en ce qui concerne plus spécifiquement les dotations au CPAS, à la zone de police et le coût des pensions, le cluster W16 relatif aux grandes villes enregistre des dépenses courantes par habitant largement supérieures à la moyenne pour chacun de ces postes.

III. Les investissements

Enfin, deux derniers tableaux illustrent ce que représentent les dépenses d'investissement des grandes villes wallonnes si on les compare avec les communes wallonnes en général. Ce point permet de compléter l'analyse en montrant comment les ressources financières mobilisées se traduisent concrètement en investissements au niveau communal et de comparer la capacité d'investissement relative des grandes villes par rapport aux communes wallonnes en général. Il convient toutefois de rappeler que ces dépenses sont très variables d'une année à l'autre, en raison notamment des appels à projets, des subventions ponctuelles et des besoins spécifiques d'entretien ou de développement d'infrastructures, ce qui rend les comparaisons directes entre années difficiles à interpréter sans un lissage ou une moyenne pluriannuelle. Ici, nous nous sommes d'abord basés sur les trois dernières années à notre disposition, à savoir les comptes 2022, 2023 et 2024.

Dépenses d'investissement (montants absolus)		
	9GV	RW
Dépenses d'investissement 2022	388.354.866 €	1.225.000.000 €
Dépenses d'investissement 2023	325.697.505 €	1.148.000.000 €
Dépenses d'investissement 2024	600.816.661 €	2.014.000.000 €

Source : Comptes de grandes villes, Belfius, Walstat ; tableau et calculs : UVCW

Dépenses d'investissement (en euros par habitant)		
	9GV	RW
Dépenses d'investissement 2022	415 €	333 €
Dépenses d'investissement 2023	348 €	312 €
Dépenses d'investissement 2024	642 €	547 €

Source : Comptes de grandes villes, Belfius, Walstat ; tableau et calculs : UVCW

On constate qu'en moyenne, les grandes villes réalisent davantage d'investissement que les communes wallonnes en général. Alors que leur population représente un quart de la population wallonne, les grandes villes réalisent environ 30 % des dépenses communales d'investissements.

G. Focus sur les pensions

I. La situation actuelle

Faisons tout d'abord le point sur la situation actuelle en matière de pensions du personnel statutaire des grandes villes. Le tableau ci-dessous reprend toute une série de données issues du calcul de la cotisation de responsabilisation relative à l'année 2024, telles qu'elles nous ont été communiquées par le SPF Pensions¹¹. Ce calcul a été réalisé en 2025 et nous permet déjà de faire plusieurs constatations intéressantes si on compare la situation des grandes villes à celle des autres communes wallonnes.

Cotisation de responsabilisation 2024 (calculée en 2025)				
<i>Villes</i>	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2025	946.940	2.758.050	3.704.990	25,6%
Charge de pension	210.400.234 €	207.352.685 €	417.752.000 €	50,4%
Masse salariale	213.472.205 €	263.867.440 €	477.339.645 €	44,7%
Cotisation de base légale	96.059.960 €	118.735.531 €	214.795.491 €	44,7%
Cotisation de responsabilisation avant incitant second pilier	80.415.515 €	64.063.978 €	144.479.493 €	55,7%
Montant de la CR avant incitant second pilier par habitant	84,92 €	23,23 €	39,00 €	

Source : SFP Pensions, Stabel ; tableau et calculs : UVCW

Sur la base des données reprises dans le tableau ci-dessus, on constate tout d'abord que la charge de pension relative au personnel statutaire de ces neuf grandes villes équivaut à la moitié de celle de l'ensemble des communes wallonnes alors qu'en termes de population, les grandes villes ne concentrent qu'un quart de la population wallonne.

En termes de masse salariale statutaire, en Wallonie, près de 45 % d'entre elles concernent une grande ville wallonne. Cette proportion est en toute logique la même pour la cotisation de base.

Précisons que les neuf grandes villes sont toutes responsabilisées. Les 27 communes wallonnes qui ne le sont pas, avant prise en compte de l'incitant second pilier, sont donc toutes des communes de moins de 50.000 habitants. En termes de montant, les cotisations de

¹¹ Hormis pour les données relatives à la population qui relève de Statbel.

responsabilisation des neuf grandes villes avant l'impact de l'incitant relatif au second pilier représentent plus de 55 % des cotisations de responsabilisation dues par les communes wallonnes.

Si l'on ramène maintenant ces montants par habitant, on constate tout d'abord que la cotisation de responsabilisation, toujours avant prise en compte de l'incitant, s'élève en moyenne à 39 € par habitant, tous types de communes wallonnes confondus. Si l'on se limite aux neuf grandes villes, cette moyenne fait plus que doubler et passe à pratiquement 85 euros par habitant.

II. Les prévisions à l'horizon 2031

Voyons maintenant comment évolue cette cotisation de responsabilisation (CR) à l'horizon 2031. Sur la base du tableau ci-dessous, on constate que l'évolution varie très fort selon les villes. En moyenne, pour les communes wallonnes, la cotisation de responsabilisation (avant réduction éventuelle liée à l'incitant second pilier) augmente de 82 % sur la période 2024-2031. Si on se concentre sur les neuf grandes villes, cette croissance retombe à 49 %. A contrario, si on se concentre sur les autres communes wallonnes, cette croissance explose et atteint 123 %. Par conséquent, si les cotisations de responsabilisation des grandes villes représentaient près de 56 % du total des cotisations de responsabilisation des communes wallonnes, elles devraient n'en représenter plus que 46 % 7 ans plus tard.

Projections CR avant incitant second pilier sur la période 2025-2031				
Villes	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
CR 2024	80.415.515 €	64.063.978 €	144.479.493 €	55,7%
CR 2025	90.055.000 €	81.107.000 €	171.162.000 €	52,6%
CR 2026	97.350.000 €	93.837.000 €	191.187.000 €	50,9%
CR 2027	100.718.000 €	101.367.000 €	202.085.000 €	49,8%
CR 2028	104.351.000 €	108.916.000 €	213.267.000 €	48,9%
CR 2029	109.646.000 €	119.860.000 €	229.506.000 €	47,8%
CR 2030	115.510.000 €	131.985.000 €	247.495.000 €	46,7%
CR 2031	119.986.000 €	142.754.000 €	262.470.000 €	45,7%
Croissance sur la période 2024-2031	49%	123%	82%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

Il convient toutefois d'aller au-delà de ces premières constatations pour mieux comprendre ce qui attend ces villes dans les prochaines années. C'est pourquoi nous avons repris dans les quatre tableaux suivants respectivement, l'évolution attendue de la charge de pension, de la masse salariale, de la cotisation de base et enfin des cotisations pension (base + responsabilisation) des neuf grandes villes pour la période 2024-2031 en les comparant à la situation attendue pour l'ensemble des communes wallonnes.

Projections charges de pension sur la période 2025-2031				
Villes	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Charges pension 2024	210.400.234 €	207.352.685 €	417.752.919 €	50,4 %
Charges pension 2025	219.487.000 €	223.295.000 €	442.782.000 €	49,6%
Charges pension 2026	223.198.000 €	231.824.000 €	455.022.000 €	49,1%
Charges pension 2027	225.915.000 €	236.837.000 €	462.752.000 €	48,8%
Charges pension 2028	229.042.000 €	242.056.000 €	471.098.000 €	48,6%
Charges pension 2029	233.135.000 €	250.610.000 €	483.745.000 €	48,2%
Charges pension 2030	238.039.000 €	260.800.000 €	498.839.000 €	47,7%
Charges pension 2031	240.517.000 €	269.800.000 €	509.576.000 €	47,2%
Croissance sur la période 2024-2031	14%	30%	22%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

Sur la base de ce tableau, on constate que les charges de pension que les grandes villes auront à assumer ces prochaines années devraient augmenter de 14 % en l'espace de sept ans. C'est un taux de croissance plus faible que celui qui est attendu au niveau régional (22 %) et deux fois moindre que celui qui est attendu pour les communes wallonnes hors grandes villes (30 %).

Projections masse salariale sur la période 2025-2031				
Villes	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Masse salariale 2024	213.472.205 €	263.867.440 €	477.339.645 €	44,7%
Masse salariale 2025	216.396.000 €	256.728.000 €	473.124.000 €	45,7%
Masse salariale 2026	216.784.000 €	251.800.000 €	468.584.000 €	46,3%
Masse salariale 2027	216.878.000 €	246.667.000 €	463.545.000 €	46,8%
Masse salariale 2028	217.257.000 €	242.822.000 €	460.079.000 €	47,2%
Masse salariale 2029	217.296.000 €	239.424.000 €	456.720.000 €	47,6%
Masse salariale 2030	217.609.000 €	237.040.000 €	454.649.000 €	47,9%
Masse salariale 2031	215.271.000 €	233.157.000 €	448.428.000 €	48,0%
Croissance sur la période 2024-2031	1%	-12%	-6%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

Si on regarde maintenant la masse salariale, on constate que les grandes villes ont en moyenne des projections relativement stables sur la période 2024-2031 puisqu'on s'attend à une croissance de 1 % de la masse salariale. Alors que les autres communes wallonnes s'attendent plutôt à une baisse continue de cette masse salariale sur les sept prochaines années. Cette diminution serait de 12 % sur l'ensemble de cette période.

En toute logique, on peut faire le même constat en ce qui concerne les cotisations de base puisque ces dernières sont calculées sur la masse salariale à laquelle on applique un taux identique pour toutes les communes, à savoir 45 % pour l'ensemble de la période. Tout comme pour la masse salariale, on constate que les cotisations de base versées par les grandes villes représentent une proportion croissante dans l'ensemble des cotisations de base versées par les communes wallonnes, passant de 44,7 % en 2024 pour atteindre 48 % en 2031.

Projections CB légale sur la période 2025-2031				
Villes	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
CB 2024	96.059.960 €	118.735.531 €	214.795.491 €	44,7%
CB 2025	97.377.000 €	115.539.000 €	212.916.000 €	45,7%
CB 2026	97.552.000 €	113.323.000 €	210.875.000 €	46,3%
CB 2027	97.596.000 €	111.011.000 €	208.607.000 €	46,8%
CB 2028	97.767.000 €	109.277.000 €	207.044.000 €	47,2%
CB 2029	97.785.000 €	107.745.000 €	205.530.000 €	47,6%
CB 2030	97.926.000 €	106.668.000 €	204.594.000 €	47,9%
CB 2031	96.871.000 €	104.916.000 €	201.787.000 €	48,0%
Croissance sur la période 2024-2031	1%	-12%	-6%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

Enfin, étant donné qu'en termes de coûts pour la commune, il convient de prendre en compte les deux volets de sa facture pension (à savoir la cotisation de base et la cotisation de responsabilisation), nous avons repris ce coût global dans le tableau suivant :

Projections cotisations de pension (CB+CR) sur la période 2025-2031				
Villes	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Cotisations pension 2024	176.475.474 €	182.799.509 €	359.274.984 €	49,1%
Cotisations pension 2025	187.432.000 €	196.646.000 €	384.078.000 €	48,8%
Cotisations pension 2026	194.902.000 €	207.160.000 €	402.062.000 €	48,5%
Cotisations pension 2027	198.314.000 €	212.378.000 €	410.692.000 €	48,3%
Cotisations pension 2028	202.118.000 €	218.193.000 €	420.311.000 €	48,1%
Cotisations pension 2029	207.431.000 €	227.605.000 €	435.036.000 €	47,7%
Cotisations pension 2030	213.436.000 €	238.653.000 €	452.089.000 €	47,2%
Cotisations pension 2031	216.857.000 €	247.670.000 €	464.527.000 €	46,7%
Croissance sur la période 2024-2031	23%	35%	29%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

On constate que, globalement, les cotisations pension qui seront payées par les grandes villes ces prochaines années devraient augmenter de manière moins importante ces prochaines années (+23 % sur la période 2024-2031) que celles des communes de plus petite taille (+35 %). Leur proportion dans l'ensemble des cotisations pension versées par les communes wallonnes sera amenée à diminuer progressivement, passant de 49,1 % en 2024 à 46,7 % en 2031. Malgré cette diminution progressive attendue, cette proportion qui revient aux grandes villes reste très élevée si on la compare à la proportion en termes d'habitants qui est 25,6 % en 2025. On peut donc en conclure qu'en moyenne, cette problématique des cotisations de pension touche beaucoup plus fortement les grandes villes wallonnes que les communes wallonnes de plus petite taille.

Terminons cette analyse en précisant toutefois que ces données relèvent des projections réalisées par le Service fédéral Pensions sur la base du principe de calcul de tendance classique¹²

¹² Le Service fédéral Pensions définit ce principe de calcul comme étant un modèle de régression linéaire cherchant à établir une relation linéaire dans l'évolution passée de la masse salariale (exprimée en équivalent temps plein) et de la

et qui sont les mêmes pour tous les pouvoirs locaux. Pour la projection des chiffres dans le futur, le Service fédéral Pensions regarde l'évolution de la charge des pensions et de la masse salariale au cours des quatre dernières années. Ceci implique que leurs calculs peuvent différer considérablement de la réalité de l'administration locale en raison d'un certain nombre de facteurs dont le SFP n'a pas connaissance ou qu'il n'utilise pas dans le calcul de ses simulations. C'est notamment le cas s'il y a eu un changement majeur dans la période de référence (ex : un certain nombre de nouveaux pensionnés non remplacés par des nommés, une restructuration...). C'est pourquoi le SFP met à disposition des pouvoirs locaux un outil de simulation qui lui permet de faire ses calculs en fonction de ses propres chiffres et prévisions.

Par conséquent, dans les tableaux ci-dessus, il convient de garder à l'esprit que l'évolution de la masse salariale attendue reflète avant tout l'évolution récente de la ville en la matière. Elle part donc du principe d'une certaine continuité dans la pratique de nomination ou non suivie par la Ville. S'il devait y avoir un changement très récent décidé en la matière ou si le changement concerne une décision conséquente de non-remplacement de personnel, il n'est pas pris en compte dans les simulations réalisées le Service fédéral Pensions.

III. L'impact des restructurations au niveau hospitalier

Dans les entretiens bilatéraux que nous avons menés avec les grandes villes, plusieurs d'entre elles avaient fait part d'un coût des pensions important lié à une restructuration. Cela concernait principalement du personnel qui avait été transféré dans une nouvelle structure supracommunale et qui concernait généralement un hôpital ou plus largement le secteur de la santé. Par ailleurs, ces restructurations ont concerné dans certains cas le personnel lié aux maisons de repos.

En réalité, ce sont plutôt les CPAS des grandes villes, et non les villes directement, qui ont été impactés par ces restructurations. En effet, le personnel transféré dans la nouvelle structure relevait plutôt du personnel du CPAS et non de celui de la commune. Sans rentrer dans les détails, notamment des principes appliqués en cas de restructuration¹³, retenons que les charges de pension d'une administration locale comprennent non seulement les pensions qui sont allouées aux anciens membres de leur personnel nommé qui ont terminé leur carrière dans cette entité, mais aussi les quotes-parts supportées par le fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales pour le temps de travail presté auprès de cette entité par d'anciens membres du personnel nommé, mais qui n'ont pas terminé leur carrière dans cette entité.

Nous avons repris ci-dessous les données relatives aux pensions pour les CPAS des grandes villes ainsi qu'à titre de comparaison, les données relatives aux autres CPAS de la Région wallonne. Nous y avons ajouté le ratio entre la charge de pension et la masse salariale, car c'est a priori au niveau du rapport entre ces deux données que pourrait tout particulièrement ressortir la problématique de la restructuration évoquée ci-dessous.

charge de pension (désindexée) sur les quatre dernières années. Ces deux éléments permettent de construire une droite de régression linéaire indépendante de l'inflation. Une fois la tendance estimée à travers des taux d'évolution, il part des derniers montants connus et les fait évoluer en intégrant différents éléments propres à leur nature tels que les taux d'évolution, les indexations, le wage drift, la péréquation... Pour estimer la tendance, le Service fédéral Pensions ajoute par ailleurs quelques conditions qui lui semblent indispensables à la cohérence du modèle.

¹³ Pour plus d'informations, v. la communication du 1.1.2017 du Service fédéral Pension « Le Fonds de Pension Solidarisé (FPS) des administrations provinciales et locales : impact de la restructuration des administrations locales sur la responsabilisation ».

Cotisation de responsabilisation 2024 (calculée en 2025)				
CPAS	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2025	946.940	2.758.050	3.704.990	25,6%
Charge de pension	92.828.777 €	82.222.733 €	175.051.509 €	53,0%
Masse salariale	72.340.403 €	109.114.027 €	181.454.430 €	39,9%
Cotisation de base légale	32.550.829 €	49.096.400 €	81.647.230 €	39,9%
Cotisation de responsabilisation avant incitant second pilier	42.393.480 €	28.134.144 €	70.527.624 €	60,1%
Montant de la CR avant incitant second pilier par habitant	44,77 €	10,20 €	19,04 €	
Charges de pension / Masse salariale	128%	75%	96%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

Sur la base de ce premier tableau, on peut déjà pointer certains éléments. En termes de charges de pensions, celles relatives aux neuf CPAS représentent 53 % de l'ensemble des charges de pension des CPAS wallons (50,4 % pour les villes). En termes de masse salariale et donc de cotisation de base, ces CPAS représentent en revanche un pourcentage moindre (39,9 % contre 44,7 % pour les villes). Enfin, en ce qui concerne la cotisation de responsabilisation, elle représente, 60,1 % de l'ensemble des cotisations de responsabilisation des CPAS wallons (55,7 % pour les villes). Or, rappelons-le, en termes d'habitants, ces CPAS ne représentent que 25,6 % de la population wallonne !

Précisons que tous les CPAS des grandes villes sont responsabilisés. Si on compare la moyenne par habitant des cotisations de responsabilisation de ces neuf CPAS (44,77 €) par rapport à la moyenne de l'ensemble des CPAS de la Région (19,04 €), on constate qu'elle est deux fois plus élevée et qu'elle est même quatre fois plus élevée si on la compare uniquement avec les CPAS comptant moins de 50 000 habitants (10,20 €).

En ce qui concerne le rapport entre leur charge de pension et leur masse salariale, on constate qu'il est en moyenne plus élevé dans les CPAS des grandes villes (128 %) que dans les autres CPAS (75 %). A titre de comparaison, si on fait le même exercice pour les communes, on constate que ce rapport est en moyenne de 99 % dans les grandes villes et de 79 % dans les communes de moins de 50 000 habitants. Si ce rapport reste relativement proche pour les communes (79 %) et CPAS (75 %) de moins de 50 000 habitants, la différence est nettement plus marquée entre les communes (99 %) et les CPAS (128 %) des grandes villes. Il est sans doute prématuré d'en déduire que ce rapport plus élevé dans les CPAS des grandes villes est dû uniquement aux restructurations qui ont eu lieu dans le secteur hospitalier, mais celles-ci doivent sans doute expliquer en partie cette différence.

Pour être complets, nous reprenons dans les tableaux ci-dessous l'évolution attendue des différents paramètres relatifs aux pensions du personnel statutaire des CPAS wallons pour la période 2024-2031.

Projections CR avant incitant second pilier sur la période 2025-2031				
CPAS	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
CR 2024	42.393.480 €	28.134.144 €	70.527.624 €	60,1%
CR 2025	49.366.000 €	34.991.000 €	84.357.000 €	58,5%
CR 2026	54.584.000 €	40.716.000 €	95.300.000 €	57,3%
CR 2027	57.590.000 €	44.393.000 €	101.983.000 €	56,5%
CR 2028	60.777.000 €	48.102.000 €	108.879.000 €	55,8%
CR 2029	65.048.000 €	53.086.000 €	118.134.000 €	55,1%
CR 2030	69.706.000 €	58.650.000 €	128.356.000 €	54,3%
CR 2031	73.528.000 €	63.652.000 €	137.180.000 €	53,6%
Croissance sur la période 2024-2031	73%	126%	95%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

L'évolution attendue sur la période du montant de la cotisation de responsabilisation est en moyenne de 73 % pour les neuf CPAS des grandes villes. Cette très forte croissance est nettement plus faible que celle attendue en moyenne pour l'ensemble des CPAS wallons (126 %). Si, au niveau wallon, cette évolution est relativement semblable, qu'il s'agisse d'une commune (126 %) ou d'un CPAS, elle est nettement plus forte pour les CPAS (73 %) que pour les communes (49 %) lorsqu'il s'agit des grandes villes.

Projections charges de pension sur la période 2025-2031				
CPAS	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Charges pension 2024	92.828.777 €	82.222.733 €	175.051.509 €	53,0%
Charges pension 2025	99.009.000 €	89.542.000 €	188.551.000 €	52,5%
Charges pension 2026	102.309.000 €	94.018.000 €	196.327.000 €	52,1%
Charges pension 2027	104.967.000 €	97.134.000 €	202.101.000 €	51,9%
Charges pension 2028	107.816.000 €	100.327.000 €	208.143.000 €	51,8%
Charges pension 2029	111.352.000 €	104.862.000 €	216.214.000 €	51,5%
Charges pension 2030	115.382.000 €	110.101.000 €	225.483.000 €	51,2%
Charges pension 2031	118.346.000 €	114.527.000 €	232.873.000 €	50,8%
Croissance sur la période 2024-2031	27%	39%	33%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

En ce qui concerne les charges de pension, on notera une évolution en moyenne plus forte pour les CPAS (33 %) que pour les villes (22 %), avec ici aussi, une évolution plus faible pour les CPAS des grandes villes (27 %) que pour les CPAS du reste de la Wallonie (39 %).

Projections masse salariale sur la période 2025-2031				
CPAS	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Masse salariale 2024	72.340.403 €	109.114.027 €	181.454.430 €	39,9%
Masse salariale 2025	71.269.000 €	107.897.000 €	179.166.000 €	39,8%
Masse salariale 2026	70.802.000 €	107.329.000 €	178.131.000 €	39,7%
Masse salariale 2027	70.212.000 €	106.972.000 €	177.184.000 €	39,6%
Masse salariale 2028	69.683.000 €	107.273.000 €	176.956.000 €	39,4%
Masse salariale 2029	69.013.000 €	107.911.000 €	176.924.000 €	39,0%
Masse salariale 2030	68.512.000 €	109.150.00 €	177.662.000 €	38,6%
Masse salariale 2031	67.378.000 €	109.545.000 €	176.923.000 €	38,1%
Croissance sur la période 2024-2031	-7%	0%	-2%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

On remarque ici qu'en moyenne, pour les CPAS hors grandes villes, la masse salariale ne sera pas amenée à évoluer à l'horizon 2031 pour les CPAS. Elle serait même légèrement en baisse pour celle des neuf CPAS des grandes villes (-7 %). En toute logique, les constats sont les mêmes en ce qui concerne les cotisations de base reprises ci-dessous.

Projections CB légale sur la période 2025-2031				
CPAS	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
CB 2024	32.550.829 €	49.096.400 €	81.647.230 €	39,9%
CB 2025	32.071.000 €	48.561.000 €	80.632.000 €	39,8%
CB 2026	31.860.000 €	48.305.000 €	80.165.000 €	39,7%
CB 2027	31.595.000 €	48.145.000 €	79.740.000 €	39,6%
CB 2028	31.357.000 €	48.272.000 €	79.629.000 €	39,4%
CB 2029	31.056.000 €	48.575.000 €	79.631.000 €	39,0%
CB 2030	30.829.000 €	49.127.000 €	79.956.000 €	38,6%
CB 2031	30.320.000 €	49.301.000 €	79.621.000 €	38,1%
Croissance sur la période 2024-2031	-7%	0%	-2%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

Projections cotisations de pension (CB+CR) sur la période 2025-2031				
CPAS	Total 9GV	Total RW sans 9 GV	Total RW	% GV / Total RW
Cotisations pension 2024	74.944.310 €	77.230.544 €	152.174.854 €	49,2%
Cotisations pension 2025	81.437.000 €	83.552.000 €	164.989.000 €	49,4%
Cotisations pension 2026	86.444.000 €	89.021.000 €	175.465.000 €	49,3%
Cotisations pension 2027	89.185.000 €	92.538.000 €	181.723.000 €	49,1%
Cotisations pension 2028	92.134.000 €	96.374.000 €	188.508.000 €	48,9%
Cotisations pension 2029	96.104.000 €	101.661.000 €	197.765.000 €	48,6%
Cotisations pension 2030	100.535.000 €	107.777.000 €	208.312.000 €	48,3%
Cotisations pension 2031	103.848.000 €	112.953.000 €	216.801.000 €	47,9%
Croissance sur la période 2024-2031	39%	46%	42%	

Source : Service fédéral Pensions, tableau et calculs : UVCW

Si on regarde maintenant l'évolution des cotisations pension dans leur globalité, on constate que l'évolution relative aux CPAS des neuf grandes villes (39 %) est relativement similaire à celle des autres CPAS de la Région wallonne (46 %). Ce constat est un peu différent comparé aux communes, en ce que l'évolution est plus forte pour les CPAS (42 % pour la moyenne régionale) que pour les villes (29 %). Par contre, la différence est plus marquée entre les grandes villes (23 %) et les autres villes (35 %) qu'entre les grands CPAS (39 %) et les autres CPAS wallons (46 %).

3. QUELQUES CARACTÉRISTIQUES PROPRES AUX GRANDES VILLES

A. La population étudiante

Les grandes villes universitaires wallonnes, telles que Mons, Liège, et Namur, ainsi que les villes à proximité des Universités comme Seraing connaissent depuis plusieurs années une croissance soutenue du nombre d'étudiants, belges et internationaux. Cette dynamique constitue un facteur d'attractivité culturelle et économique incontestable, mais elle génère également un ensemble de tensions budgétaires et fiscales. Le logement étudiant — ou « kot » — occupe une place particulière dans ces enjeux : il modifie la structure du parc résidentiel, influence la fiscalité locale et entraîne des charges importantes pour les services publics. L'impact réel de ce type de logement dépasse donc largement la seule sphère académique et devient un enjeu socio-économique central pour les communes. Sans remettre en cause la présence d'étudiants, bénéfique à bien des égards en termes d'attractivité, de dynamisme et de rayonnement des villes universitaires, il est nécessaire de souligner les impacts très concrets que cette présence génère à la fois sur les recettes fiscales, sur l'offre de logements disponibles et sur les différentes externalités liées à la présence de résidents non domiciliés.

I. Un impact sur le potentiel fiscal de la Ville

L'un des premiers effets d'une présence importante de « logements étudiants » sur le territoire d'une ville concerne la fiscalité locale. Lorsqu'une habitation unifamiliale est transformée en plusieurs kots ou studios, la révision du revenu cadastral n'est pas toujours automatique (v. aussi dans cette étude : Partie II - 1. Le précompte immobilier). Cela conduit à une sous-évaluation du bien et à une perception réduite du précompte immobilier. Le revenu cadastral d'une maison occupée par une famille est généralement inférieur à la somme des revenus cadastraux qui devraient être appliqués aux unités d'habitation créées après transformation. Les villes se retrouvent ainsi privées d'une partie de leurs recettes cadastrales, parfois pour plusieurs années.

Ce manque à gagner sur la perception du précompte immobilier se double d'un effet fiscal indirect sur la fiscalité des revenus. Chaque logement étudiant occupe un espace qui aurait pu accueillir un ménage domicilié et imposable à l'impôt des personnes physiques (IPP). Or, les étudiants ne génèrent pratiquement pas de recettes en additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP). La majorité des étudiants disposent de revenus nuls, et ceux qui exercent une activité professionnelle en parallèle de leurs études, pour peu qu'ils soient effectivement domiciliés sur le territoire de la ville, se trouvent généralement sous le seuil imposable de 15.971,43 euros annuels (seuil 2026 de quotité exemptée d'impôt ¹⁴), hors déductions forfaitaires pour frais professionnels. Le revenu moyen d'un étudiant jobiste, d'environ 3.271,2 € par an

¹⁴ <https://fin.belgium.be/fr/particuliers/declaration-impot/situation-personnelle/etudiants>

d'après l'ONSS¹⁵, reste donc largement en dessous de ce seuil. Les villes voient donc stagner leurs recettes liées à l'IPP tout en perdant progressivement la possibilité d'accueillir de nouveaux ménages générant des revenus professionnels stables et générant des additionnels à l'IPP.

La combinaison de ces deux éléments provoque non seulement un manque à gagner réel, mais également une distorsion entre citoyens sur le plan de l'équité fiscale : certains propriétaires respectent les obligations cadastrales, tandis que d'autres tirent avantage de transformations non déclarées. L'absence de données exhaustives en Wallonie rend difficile l'évaluation précise de l'ampleur du phénomène, mais le déséquilibre engendré est clairement perceptible dans les finances locales.

II. Une utilisation élevée des services publics pour une contribution limitée

La présence étudiante exerce en outre une pression importante sur les services publics. Les infrastructures sportives, les bibliothèques, les espaces verts, les voiries, les transports, la police locale, la propreté et la collecte des déchets sont mobilisés quotidiennement par une population dense, jeune et concentrée dans certains quartiers. Cette utilisation intensive représente une charge financière non négligeable pour les communes.

Même lorsque certains étudiants sont domiciliés sur le territoire de la ville, leur contribution à l'IPP communal reste très faible. Comme nous venons de l'évoquer, leurs revenus - généralement limités aux jobs étudiants - les placent en dessous du seuil d'imposition, ce qui annihile tout apport aux additionnels communaux. Les communes doivent donc financer des services largement utilisés par les étudiants sans bénéficier d'un retour fiscal proportionné.

Ce constat doit toutefois être nuancé : si les étudiants paient peu ou pas d'impôt direct, ils contribuent indirectement via certaines taxes locales. La redevance pour l'enlèvement des immondices par exemple – estimée en moyenne à 66 € par habitant en Belgique – peut s'appliquer aux étudiants domiciliés dans la commune. Mais lorsqu'ils conservent leur domiciliation ailleurs (ce qui est fréquent), cette taxe est souvent assumée par le propriétaire du logement étudiant, que ce dernier intègre dans les charges, ce qui a pour résultat qu'elle se trouve donc indirectement payée par les étudiants eux-mêmes. Par ailleurs, lorsque l'existence d'un immeuble subdivisé en logements étudiants n'est pas déclarée, la contribution effectivement perçue est calculée sur la production de déchets moyenne d'un ménage classique et non pas sur la réalité d'un immeuble occupé par plusieurs étudiants. La contribution perçue par la commune peut donc être insuffisante pour financer les coûts réels liés à la collecte et au traitement des déchets produits par le logement étudiant.

En définitive, les villes supportent par conséquent une partie des coûts liés à une population temporaire importante tandis que la contribution fiscale directe de celle-ci reste largement insuffisante au regard des coûts directs et indirects qu'elle génère. Ce déséquilibre est source de

¹⁵ ONSS, Direction des Statistiques, chiffres 2024, <https://www.onss.be/stats/donnees-annuelles-des-etudiants#data>

pressions budgétaires pour la ville, mais peut également génère une impression d'iniquité fiscale pour les personnes officiellement domiciliées sur le territoire de la ville et qui doivent par conséquent supporter, via leurs impôts, une part non-négligeable des charges générées par la présence étudiante.

III. Une population réelle sous-estimée : un enjeu pour le calcul des dotations

Un autre problème majeur est lié à la sous-estimation de la population réelle des villes universitaires, car celle-ci repose essentiellement sur les chiffres de domiciliation. Cela fausse la perception des besoins réels des communes, notamment en matière de subventions ou de dotations publiques.

Ces étudiants utilisent pourtant les services publics, les transports et les infrastructures locales, mais leur absence dans les registres de population officielle prive la commune de ressources fiscales essentielles, et a également un impact réel sur le calcul de leur dotation en matière de Fonds des communes, mais pas uniquement. Cette situation pousse certaines villes à instaurer une taxe spécifique sur les logements étudiants, dans l'attente d'une méthode de calcul de la population réelle visant à mieux refléter la réalité du poids démographique à charge des centralités urbaines, et à assurer une répartition juste des charges et des ressources. Cette différence n'est pas anodine. Dans le cadre de la réforme du financement des pensions portée par le Gouvernement Arizona, et si celle-ci s'illustre par l'intervention inédite qu'elle représente en matière de soutien aux financements des pensions statutaires locales, l'intervention fédérale est calculée en fonction du nombre d'habitants du territoire communal (min. 100.000 habitants). Les entités locales qui ont leur siège dans une commune inférieure à ce seuil ne seront pas éligibles à cette intervention, alors que certaines d'entre elles accueillent une population journalière (voire permanente) bien supérieure à ce seuil. Une sous-estimation de la population réelle d'une ville signifie donc une perte sèche de financement, alors même que la ville assume des charges pour une population bien supérieure.

Cette situation appelle à une refonte des critères de dotation pour qu'ils tiennent compte de la population « résiduelle » réelle, et non uniquement des chiffres administratifs de domiciliation.

A noter que les étudiants Erasmus, a contrario des étudiants belges, sont généralement incités, pour des questions de sécurité administrative et d'assurance, à se déclarer auprès de la commune comme « résident » (carte de résidence comparable à une carte d'identité classique) lorsqu'ils viennent s'installer dans une ville pour leurs études.

B. La concentration des logements sociaux

Un autre enjeu structurel qui pèse fortement sur les finances des grandes villes wallonnes tient à la concentration importante publics précarisés dans les centralités urbaines. Cette concentration conduit les grandes villes à devoir investir massivement dans la création de logements sociaux adaptés à cette catégorie de population. A contrario, certaines communes

périphériques ou rurales où le poids des ménages précarisés peut être moins important, sont moins enclines à investir dans un parc de logements sociaux ambitieux. Cette situation de fait cristallise les disparités liées à la disponibilité de logements sociaux en fonction des communes, et entraîne par conséquent un effet d'entraînement et de concentration de publics défavorisés d'autant plus renforcé vers les villes qui disposent de davantage d'infrastructures pour les accueillir. Ce cercle vicieux est connu et pèse lourdement sur les difficultés auxquelles les grandes villes doivent faire face. Ce déséquilibre historique dans la répartition du parc de logements sociaux disponibles pourrait justifier une appréciation de cet enjeu social majeur à une échelle supra-communale des politiques du logement.

I. La distribution des logements publics entre villes-centres, communes limitrophes et arrondissements

Les données disponibles montrent nettement que la répartition des logements sociaux demeure extrêmement inégale entre territoires, ce qui entretient le phénomène de « migration sociale » : les ménages aux revenus plus faibles se retrouvent poussés vers les communes qui offrent effectivement des logements publics, généralement les centralités urbaines, accentuant leur fragilité budgétaire.

L'analyse territoriale du logement social en Wallonie met en évidence que les grandes villes concentrent une part très supérieure de logements publics par rapport à leur environnement immédiat, avec des conséquences directes sur leurs recettes fiscales. Pour objectiver cette réalité et comprendre finement la distribution des logements publics entre villes-centres, communes limitrophes et arrondissements, un travail de construction d'indicateurs et de synthèse des données a été réalisé. Celui-ci repose sur le nombre total de logements par ville, le nombre de logements sociaux recensés en 2021, la distinction entre unités louables et non louables, le taux d'inoccupation, ainsi que la répartition de ces logements dans les communes limitrophes et l'ensemble de l'arrondissement.

Pour chaque ville-centre, la proportion de logements sociaux sur l'ensemble du parc résidentiel a été calculée, puis comparée à celle des communes limitrophes, en utilisant à la fois une moyenne simple et une moyenne pondérée par la population. L'indice de concentration « **Ville/CL** » correspond au rapport entre la part de logements sociaux de la ville et celle de sa couronne limitrophe : un indice supérieur à 1 indique une concentration plus forte dans la ville que dans ses voisines, tandis qu'un indice inférieur à 1 montre le contraire. Un second indicateur, « **Ville/A** », permet de comparer la situation de la ville à l'ensemble de son arrondissement, offrant une vision à une échelle plus large du bassin de vie. Ces indicateurs constituent une base essentielle pour objectiver ce qu'impliquerait une éventuelle supra-communalisation du logement social, et a pour objectif nourrir la réflexion sur la révision du Fonds des communes.

	Moyenne 9GV	Indice inférieur	Indice supérieur
Indice Ville/CL	1,4	0,65	3,11
Indice Ville/A	1,3	0,75	2,99

Les résultats du tableau mettent nettement en évidence ces écarts. Certaines villes supportent une charge sociale bien plus importante que la plupart des communes de leur bassin de vie. À l'inverse, d'autres centres urbains affichent des ratios plus modérés, tandis que les communes

périurbaines qui les entourent restent largement en retrait, avec des proportions parfois inférieures à 3 % dans les centres locaux (CL) de référence. Toutefois, replacées dans le contexte de l'analyse, ces données brutes doivent être lues en parallèle des indices de concentration, qui ne reflètent pas exactement la même réalité.

En effet, ces indices montrent -par exemple- qu'une des neuf grandes villes présente un indice « Ville/CL » de 3,11, c'est-à-dire qu'elle abrite plus de trois fois la proportion de logements publics présente dans son environnement immédiat. La plupart des neuf grandes villes analysées présentent un indice autour de 1,4, soit proportionnellement 40% de logements sociaux supplémentaires par rapport à leurs communes périphériques.

L'ensemble de ces valeurs soulignent une même dynamique : ce sont les villes-centres qui absorbent l'essentiel de la demande en logement social, tandis que les communes qui les entourent participent de manière nettement plus limitée à l'effort collectif.

II. L'impact sur les charges sociales et le potentiel fiscal

Cette asymétrie ne constitue pas seulement un déséquilibre statistique : elle génère des effets structurels, financiers et fiscaux particulièrement lourds pour les villes-centres. En concentrant une part importante du parc de logements sociaux, elles accueillent proportionnellement davantage de ménages précarisés, ce qui intensifie la pression sur les services publics — CPAS, propreté, police, médiation, infrastructures urbaines — sans que ces charges supplémentaires soient compensées au même rythme.

À cela s'ajoute un impact fiscal direct : les logements publics produisent en moyenne moins de recettes de précompte immobilier (PRI) qu'un logement privé, et l'impôt des personnes physiques (IPP) y est également plus faible, les ménages concernés disposant souvent de revenus modestes. Une ville qui compte une forte proportion de logements sociaux ne fait donc pas seulement face à davantage de dépenses sociales : elle perçoit également moins de recettes que si la même superficie bâtie était occupée par un parc résidentiel plus valorisé fiscalement. Ce double effet — alourdissement des charges publiques et affaiblissement simultané du potentiel fiscal — constitue un moteur majeur des difficultés financières structurelles auxquelles les villes-centres sont confrontées.

Comme nous l'avons déjà évoqué, cette dynamique est par ailleurs renforcée par les mouvements de migration sociale. Dans les communes rurales ou périurbaines où la part de logements publics est extrêmement faible — parfois en dessous de 3 % — les ménages à faibles revenus disposent de très peu de possibilités de logement et se voient contraints de se tourner vers les villes-centres.

Cette migration, qui relève davantage de la nécessité que d'un choix, intensifie le phénomène de concentration de la précarité dans les mêmes territoires urbains, tout en contribuant indirectement à améliorer le profil fiscal des communes faiblement contributrices. Les villes-centres, à l'inverse, voient leur base imposable s'éroder à mesure qu'elles concentrent les ménages aux revenus les plus modestes. La dynamique à l'œuvre, indépendante de la volonté des communes, mais davantage due à cet état de fait, est celle-ci : les villes absorbent la majeure partie de la charge sociale du bassin de vie, tandis que les communes périphériques concentrent une majorité du potentiel fiscal.

L'ensemble des éléments que nous venons d'évoquer montrent que le modèle actuel, de par ce qu'il induit comme phénomènes de concentration de charges sociales et de recettes fiscales, ne permet pas d'assurer une répartition équitable de l'effort à consentir en matière de logement social. Les villes se retrouvent piégées dans un cercle financier défavorable : elles doivent investir davantage pour répondre aux besoins sociaux croissants, tout en disposant d'un potentiel fiscal affaibli en raison d'un parc immobilier public plus présent et d'un revenu moyen des ménages plus faible. À l'inverse, les communes qui sous-investissent en matière de logement social bénéficient d'une base fiscale plus favorable, induisant inconsciemment le report d'une partie des coûts sociaux vers les villes-centres. Ce déséquilibre structurel devrait être un élément central et préalable à toute réflexion sur le financement des villes et sur la juste répartition des charges sociales entre les territoires.

C. La forte présence de friches

I. Contexte et causes structurelles

La Wallonie se caractérise par une présence importante de sites hérités de son passé industriel. Loin d'être uniquement les témoins d'une activité révolue, ces friches représentent aujourd'hui des espaces stratégiques dont la requalification constitue un enjeu majeur pour les villes.

La répartition géographique de ces friches reflète l'histoire industrielle wallonne : la province de Liège concentre 553 sites (779 hectares) et le Hainaut en compte 868 (1 428 hectares). Dans les grandes villes de ces bassins — Charleroi, Liège, Herstal, Seraing, Mons, La Louvière — ces sites occupent des emprises parfois très étendues, souvent situées au cœur des dynamiques urbaines contemporaines.

L'importance et la persistance des friches industrielles dans les grandes villes wallonnes s'expliquent par une série de facteurs structurels qui ont façonné les trajectoires urbaines depuis les années 1970.

- La désindustrialisation massive

La première cause est évidemment la disparition progressive des grandes industries lourdes : sidérurgie, charbonnages, verreries, mécanique lourde, logistique fluviale. Ces secteurs, autrefois dominants dans le cœur des villes, ont laissé derrière eux des infrastructures surdimensionnées, coûteuses à démolir et souvent fortement polluées. Leur reconversion nécessite des investissements publics et privés considérables.

- La délocalisation des entreprises

À cela s'ajoute la tendance plus récente des entreprises à délocaliser leurs activités vers les parcs d'activités périphériques. Ces zones, mieux équipées, faciles d'accès et fiscalement plus attractives, absorbent les nouvelles implantations au détriment des sites anciens situés en zone urbaine dense. Cette dynamique contribue à figer dans l'espace des dizaines de sites obsolètes qui ne correspondent plus aux standards économiques actuels.

- La suburbanisation des ménages (Vandenberghe, 2025)

Les villes wallonnes subissent depuis cinquante ans une érosion démographique et économique continue. Une part toujours plus importante des classes moyennes et des ménages aisés quittent les centres urbains pour la périphérie, entraînant un appauvrissement relatif du cœur des villes. Ce phénomène entraîne deux conséquences directes : (1) une baisse de l'impôt des personnes physiques et (2) une réduction de la capacité d'investissement public, rendant plus difficile encore la reconversion de grandes friches.

- L'absence de dispositifs de type Green Belt

Contrairement à certaines villes européennes, la plupart des grandes villes wallonnes ne disposent bien souvent pas de ceintures vertes limitant l'étalement urbain et favorisant la densification du centre. Cette absence a favorisé la dispersion du bâti, la multiplication des lotissements périphériques et la dévitalisation des zones urbaines centrales. Tournai fait figure d'exception : la mise en place d'une ceinture verte et la reconversion de la Plaine des Manœuvres en parc urbain ont permis de stabiliser la centralité urbaine. Son exemple montre qu'un cadre territorial cohérent peut limiter la création de friches et faciliter leur reconversion.

A côté de ces friches industrielles, il existe d'autres types de friches consistant en des terrains ayant perdu leur fonction, leur vocation, qu'elle soit initiale ou non : friche urbaine, friche commerciale, friche agricole... Certains de ces terrains, situés eux aussi au cœur des centralités, demeurent inutilisés et méritent tout autant que les friches dites « industrielles » d'être réinvestis et reconvertis, même si leur superficie est d'une moindre importance.

Dans ce cadre, la notion de « sites à réaménager » (SAR) est actuellement fréquemment utilisée. Certains terrains font l'objet d'une reconnaissance officielle en tant que site à réaménager, et ce, conformément à la procédure prévue par le Code de développement territorial. On parle alors de « SAR de droit ». D'autres, ne bénéficiant pas d'une telle reconnaissance, sont identifiés comme étant des « SAR de fait ».

Ainsi, « Le régime des "sites à réaménager" vise le réaménagement de biens ou ensemble de biens immobiliers qui ont été ou sont destinés à accueillir des activités (autres que le logement) et dont l'état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou qui constituent une déstructuration du tissu urbanisé. De ce fait, il pourra s'agir de sites d'activité économique (SAED), mais également de sites affectés à des activités sociales telles que des écoles, des hôpitaux, des installations sportives ou culturelles telles que des théâtres et des cinémas ou encore des installations à caractère public ou à destination publique telles que des centrales électriques, des infrastructures de transport, des services de pompiers ainsi que des sites ayant accueilli plusieurs fonctions simultanément ou successivement. En l'état, ces sites sont souvent abandonnés le long des voies de chemin de fer ou des cours d'eau comportent un grand intérêt pour les investisseurs économiques, ils sont extrêmement bien situés. »¹⁶.

Selon les données du SPW Territoire et de l'IWEPS, 2 058 sites à réaménager, couvrant 3 224 hectares, étaient recensés en 2023. Les friches sont présentes dans 93 % des communes de Wallonie. Les sites de petite à moyenne ampleur constituent, dans certaines provinces, la majorité – jusqu'à 89 % - de l'inventaire des sites à réaménager de fait.

¹⁶ <https://geoportail.wallonie.be/catalogue/8e2cf269-cedb-4fbc-943b-41a7587490e3.html>

Il ressort du rapport de la Conférence permanente du Développement territorial (ci-après « CPDT ») de 2023 relatifs aux recherches réalisées par leurs soins sur la thématique de la réhabilitation de friches¹⁷ que 912 hectares de SAR relèvent du secteur public, ce qui représente une proportion de 27 % de la superficie totale de sites à réaménager « de fait ». Les villes et communes sont déjà propriétaires à elles seules de 264 hectares repris comme SAR de fait, soit d'environ 8 % des surfaces concernées. Une grande majorité d'entre elles comptent au moins un SAR sur leur territoire.

Dans le cadre d'une réflexion relative à la reconversion des petites et moyennes friches, certaines analyses en cours s'intéressent aux modalités permettant d'accompagner les villes et communes dans la requalification de ces espaces.

Cette réflexion conduit notamment à s'interroger sur les limites de la définition des Sites à réaménager de droit (SAR) telle qu'elle est actuellement prévue par le CoDT. Une approche plus large de la notion de friche pourrait être envisagée afin d'intégrer l'ensemble des espaces artificialisés ou bâtis devenus obsolètes au regard de leur contexte territorial, économique ou fonctionnel.

La friche peut également être appréhendée comme un espace de transition susceptible d'accueillir des usages temporaires, évolutifs ou différés avant sa reconversion définitive. Si de telles occupations transitoires présentent un intérêt potentiel dans certaines situations, leur mise en œuvre demeure souvent complexe en pratique.

Dans cette perspective, une lecture plus fonctionnelle et évolutive de la notion de friche pourrait être fondée sur un faisceau d'indices, parmi lesquels :

- La perte avérée de fonction ou de vocation du site ;
- Une situation de vacance ou de sous-occupation durable ;
- Un décalage manifeste avec les orientations du Schéma de Développement territorial (SDT) ou du Schéma de Développement communal (SDC) ;
- L'absence de perspectives réalistes de réaffectation spontanée sans intervention publique ;
- La présence de contraintes environnementales, urbanistiques ou foncières susceptibles de freiner la reconversion.

L'analyse de ces situations met en évidence les enjeux associés à la réutilisation de ces terrains, notamment en matière de redéploiement économique, de développement résidentiel ou encore de transition énergétique. Dans cette optique, la question de l'adaptation des procédures administratives applicables aux opérations de reconversion mérite d'être examinée, afin d'évaluer dans quelle mesure des mécanismes plus lisibles et plus efficaces pourraient favoriser la mobilisation de ces espaces.

¹⁷ <https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2023/03/Rapport-scientifique-2023.pdf>

II. Conséquences économiques et fiscales

Ces friches mettent par ailleurs en évidence un patrimoine foncier important, temporairement sous-utilisé, dont la transformation peut soutenir les objectifs économiques, démographiques et environnementaux des villes. L'inactivité temporaire de ces sites crée toutefois un décalage : alors que les villes recherchent du foncier disponible pour accueillir de nouvelles activités, certaines zones restent mobilisables uniquement à l'issue de travaux de dépollution, de sécurisation ou de réaménagement. Ces contraintes expliquent en partie pourquoi une partie de ce foncier demeure immobilisée. Ce paradoxe ne peut persister, d'autant plus au regard des objectifs d'optimisation spatiale fixés par l'Europe et retranscrits dans le Code de développement territorial.

Ainsi, l'existence de friches entraîne des effets économiques et fiscaux mesurables, en particulier dans les grandes villes où l'assiette foncière joue un rôle structurant dans la santé budgétaire locale. Le précompte immobilier représente près de 18 % des recettes ordinaires et 39 % des recettes fiscales communales : son rendement dépend directement de la valorisation et de l'occupation du bâti. L'inoccupation durable de grands sites industriels, mais aussi de friches de plus petite ampleur, a donc un impact direct sur les finances locales.

Ces sites exercent aussi une influence indirecte : la présence d'un ensemble constituant une déstructuration du tissu urbanisé peut contribuer à une moindre valorisation cadastrale des quartiers proches, ce qui affecte la base imposable locale. De plus, leur gestion génère des coûts publics : sécurisation, entretien minimal, interventions techniques, ou encore démarches de dépollution préalable à toute reconversion.

Ainsi, la question n'est pas uniquement celle du manque à gagner fiscal, mais bien celle des marges d'action que la requalification pourrait libérer : création d'activités, accueil de logements, augmentation des valeurs cadastrales et renforcement de l'attractivité économique.

Dans le cas où la réhabilitation de la friche en question permet à terme d'accueillir de nouveaux logements et, dès lors, de nouveaux habitants, cela permettra également de percevoir des rentrées fiscales supplémentaires en matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques.

Plus concrètement, nous avons pu avoir connaissance d'une étude qui a été réalisée dans le cadre d'un projet d'accueil de 230 logements neufs. Il ressort de cette étude que les gains fiscaux engrangés en matière de précompte immobilier et d'IPP sont supérieurs aux dépenses supplémentaires qui seront consenties en matière d'entretiens d'espaces verts supplémentaires et de soutien à l'accueil de la petite enfance ou aux services d'aides aux familles (personnes âgées).

Leur revalorisation représente en effet un levier essentiel pour soutenir la transition territoriale.

4. CONCLUSION DE L'ÉTAT DES LIEUX

Cette première partie avait pour objectif d'objectiver la situation financière des neuf grandes villes wallonnes et de mieux comprendre les mécanismes qui expliquent leurs difficultés budgétaires récurrentes. L'analyse croisée des données financières, socio-économiques et territoriales permet de dégager plusieurs constats convergents.

Premièrement, les grandes villes présentent une **situation financière** qui les distingue nettement du reste des communes wallonnes. Les travaux du SPW IAS mettent en évidence le caractère structurel des difficultés rencontrées par les communes du cluster W16, seules à afficher, en moyenne, un déficit courant récurrent sur la période étudiée. Cette réalité ne peut pas s'expliquer par des facteurs conjoncturels ou par une gestion locale moins rigoureuse que celle observée ailleurs, mais renvoie davantage aux conséquences financières de leur fonction de centralité.

Deuxièmement, la **structure même de leurs budgets** illustre cette spécificité. Les grandes villes disposent proportionnellement de moins de recettes fiscales que la moyenne wallonne, en particulier en matière d'IPP, et dépendent davantage des mécanismes de solidarité régionale tels que le Fonds des communes ou le Plan Oxygène. Dans le même temps, leurs dépenses sont davantage orientées vers les transferts, notamment au profit des CPAS, des zones de police, et des autres entités para-locales auxquels elles contribuent, ainsi que vers le financement de leur dette. Cette structure budgétaire réduit mécaniquement les marges de manœuvre dont elles disposent pour absorber de nouveaux chocs financiers ou répondre à de nouveaux besoins.

Troisièmement, la **question des pensions** demeure un facteur de pression majeur. Bien que la croissance future des cotisations de responsabilisation apparaisse moins rapide que dans d'autres catégories de communes, les grandes villes supportent aujourd'hui une part disproportionnée de la facture globale. Elles concentrent plus de la moitié des cotisations de responsabilisation communales wallonnes alors qu'elles ne regroupent qu'un quart de la population régionale. Cette situation est appelée à perdurer au cours des prochaines années et pourrait encore être accentuée par les conséquences de certaines restructurations historiques, notamment dans les secteurs hospitalier et de l'aide sociale.

Quatrièmement, les grandes villes assument un **ensemble d'externalités** qui ne sont qu'imparfaitement prises en compte par les mécanismes actuels de financement. Leur attractivité économique, administrative, culturelle ou académique génère des coûts importants liés à la mobilité, à la sécurité, à l'entretien des infrastructures et à la cohésion sociale. Plusieurs facteurs spécifiques ressortent particulièrement de l'analyse : la concentration d'une population étudiante importante, une proportion plus élevée de logements sociaux, la présence d'anciens bassins industriels en reconversion et l'existence de nombreuses friches urbaines qui pèsent simultanément sur les recettes, sur les dépenses publiques et sur les perspectives de redéploiement économique.

Ces constats apparaissent d'autant plus significatifs qu'ils sont établis sans même intégrer l'**ensemble des défis** auxquels les villes seront confrontées au cours des prochaines années : renforcement des politiques de sécurité publique, gestion des flux de mobilité et de l'intermodalité, adaptation aux changements climatiques, rénovation énergétique du bâti, revitalisation de certains quartiers en déshérence, modernisation des infrastructures ou encore maintien d'un niveau d'investissement compatible avec les objectifs régionaux et européens.

En préambule de notre étude, cette première partie met en évidence une **tension structurelle entre, d'une part, le rôle stratégique joué par les grandes villes dans le développement économique, social et territorial de la Wallonie et, d'autre part, les ressources dont elles disposent pour assumer durablement cette fonction**. Elle confirme que la question du financement des grandes centralités urbaines ne peut être réduite à une simple problématique budgétaire locale, mais qu'elle constitue un enjeu plus large de cohérence territoriale, de compétitivité régionale et de solidarité entre territoires.

Ces constats constituent le point de départ de la seconde partie de l'étude, qui s'attachera à examiner les différents leviers susceptibles de renforcer durablement la soutenabilité financière des grandes villes wallonnes, tout en préservant les équilibres entre pouvoirs locaux et en tenant compte des réalités propres à chaque territoire.

PARTIE II
LEVIERS FISCAUX AU NIVEAU LOCAL

Dans la continuité du diagnostic posé dans la première partie – caractérisé par une pression croissante sur les dépenses des grandes villes et par des recettes structurellement sous tension – cette deuxième partie vise à explorer les leviers fiscaux susceptibles d'améliorer la situation financière des centralités urbaines. L'objectif général de la démarche reste identique : identifier des sources de financement nouvelles ou sous-explorées, capables de renforcer les marges de manœuvre des villes sans transférer la charge vers les communes avoisinantes ni alourdir davantage la fiscalité déjà forte des résidents urbains.

L'enjeu est d'autant plus important que les grandes villes wallonnes disposent de marges fiscales limitées comme nous le verrons dans cette section : rendement IPP affaibli par une base taxable moins dynamique, rendement PRI contraint par une matrice cadastrale historiquement sous-estimée, concentration de logements sociaux... Dans ce contexte, la recherche de leviers fiscaux ne peut pas se limiter à une augmentation classique des taux, mais doit s'inscrire dans une logique d'optimisation, de meilleure captation de valeur, et de mobilisation de recettes en lien direct avec les externalités urbaines.

La présente section propose donc une analyse structurée des pistes fiscales disponibles, en gardant à l'esprit que :

- Toutes les villes ne présentent pas le même potentiel fiscal (densité commerciale, flux de mobilité, présence d'activités économiques, attractivité touristique...);
- Chaque levier peut générer des effets différenciés selon les caractéristiques locales ;
- Certains leviers produisent des recettes directes, d'autres permettent de dégager des « non-dépenses » ou des économies récurrentes ;
- Aucune piste ne doit être envisagée isolément : leur pertinence dépend de la cohérence globale du modèle de financement urbain.

Ainsi, les leviers présentés ci-après constituent des recommandations générales, dont l'applicabilité et l'intérêt devront être appréciés individuellement par chaque ville au regard de sa structure socio-économique, de son tissu économique, de sa densité, de ses externalités spécifiques et de sa stratégie politique locale.

1. LE PRÉCOMPTE IMMOBILIER (PRI)

A. Le potentiel fiscal des grandes villes

Le Précompte immobilier (PRI) est une taxe directe prélevée sous forme de centimes additionnels, appliquée à tout bien immobilier situé sur le territoire communal et due par la personne physique ou morale propriétaire du bien. Le taux maximum recommandé par la Circulaire budgétaire 2026 est fixé à 2.600 centimes additionnels, un seuil que toutes les grandes villes dépassent déjà.

Le calcul du PRI repose sur une méthode uniforme : le taux appliqué combine le taux régional et les centimes additionnels provinciaux et communaux, puis s'applique au revenu cadastral indexé. Des réductions légales peuvent également être accordées, notamment pour les habitations modestes, les charges du ménage ou les situations de handicap, modulant ainsi le montant final de la taxe tout en restant uniformes entre communes.

Au-delà des aspects juridiques et techniques, l'analyse des données financières et démographiques permet de mieux comprendre l'impact réel du PRI. Nous avons analysé, pour chaque grande ville, le taux appliqué en 2025, le nombre de logements ainsi que les recettes générées. Nous avons réalisé également des simulations d'augmentation de 5 % ou 10 % des centimes additionnels, non pas comme proposition de hausse, mais comme estimation du potentiel fiscal supplémentaire pouvant résulter d'une mise à jour correcte des matrices cadastrales. Ces pourcentages résultent de l'estimation réalisée par le SPF Finances (Administration générale de la documentation patrimoniale – AGDP) concernant le manque à gagner potentiel que l'obsolescence de la matrice cadastrale peut générer à l'échelle de chaque commune wallonne. Ces projections mettent en évidence le potentiel fiscal non exploité et révèlent des différences marquées entre communes, notamment en fonction de la valorisation du parc immobilier.

Les données sur la population et le nombre de logements permettent de calculer des indicateurs comparatifs tels que les recettes par habitant et par logement, offrant ainsi une lecture plus précise et comparative entre villes. Il convient de noter que l'utilisation de ces ratios ne permet pas de tenir compte du PRI sur le matériel et outillage ni de celui sur les terrains non construits. Il ne reflète donc qu'une partie du potentiel total de précompte immobilier.

On observe néanmoins des écarts importants, avec des centimes additionnels appliqués dans les neuf grandes villes allant de 2 650 centimes à 2 990 centimes, tandis que la valorisation des biens influence fortement le rendement effectif du PRI. Le calcul des recettes générées par logement montre un taux de corrélation très élevé (97 %) avec le PRI par habitant, confirmant que ces indicateurs fournissent un outil efficace pour identifier des marges d'optimisation et mieux comprendre les différences structurelles entre communes dans la gestion du précompte immobilier.

L'analyse détaillée des écarts de rendement du PRI met en lumière plusieurs phénomènes. Toutes les villes dépassent déjà le seuil recommandé de 2 600 centimes, traduisant un effort fiscal élevé, mais les recettes par habitant restent très contrastées. Elles oscillent entre 213,65 € et 453,87 €. Ces différences reflètent des bases cadastrales inégales, le revenu moyen des biens étant souvent plus faible dans les villes socialement défavorisées. Les recettes par parcelle cadastrale

suivent une logique similaire, illustrant la corrélation entre richesse du parc immobilier et rendement du PRI.

Certaines communes cumulent un taux élevé, un rendement faible et une forte proportion de logements sociaux, ce qui se traduit par une base fiscale appauvrie. À l'inverse, certaines villes combinent un taux modéré et un rendement élevé grâce à un parc immobilier valorisé et une attractivité résidentielle soutenue. Le potentiel fiscal non exploité à travers la mise à jour du revenu cadastral pourrait représenter une marge de manœuvre budgétaire significative. Il convient toutefois de préciser que ce potentiel varie selon l'état d'avancement de chaque ville dans la mise à jour de sa matrice cadastrale et l'enrôlement des biens. Les communes à faible revenu cadastral moyen disposent quant à elles d'une base imposable limitée, même lorsque les taux appliqués sont élevés. Le rendement du PRI dépend également de la structure du parc de logements : la présence importante de logements sociaux réduit mécaniquement les recettes fiscales. Globalement, ces écarts de rendement reflètent des différences structurelles liées à la géographie sociale du logement et au déséquilibre des bases fiscales entre centres urbains et périphéries, et ne traduisent pas nécessairement une gestion locale déficiente.

B. L'impact des immeubles inoccupés

La vacance immobilière engendre pour les villes une perte fiscale à trois niveaux.

1. Une perte directe de recettes lorsque certains immeubles vacants bénéficient d'une réduction ou d'une exonération du précompte immobilier en raison de leur improductivité reconnue ;
2. Une absence de revalorisation de l'assiette fiscale, dans la mesure où les immeubles inoccupés ne font généralement l'objet ni d'investissements ni d'améliorations susceptibles d'entraîner une révision à la hausse de leur revenu cadastral ;
3. Une perte indirecte résultant des effets de dégradation urbaine associés à la vacance prolongée, lesquels peuvent affecter l'attractivité du quartier, freiner les investissements privés et peser sur la valorisation du patrimoine immobilier environnant.

Contrairement à un immeuble réhabilité ou remis sur le marché, un bâtiment vacant conserve souvent un revenu cadastral hérité de son état antérieur, parfois très ancien, qui ne reflète plus son potentiel économique réel. Or, le revenu cadastral constitue la base de calcul du précompte immobilier et, par conséquent, des recettes additionnelles perçues par les communes. La vacance immobilière prive ainsi la collectivité non seulement d'une occupation productive du bien, mais également de toute perspective de revalorisation de l'assiette fiscale locale.

À titre illustratif, une opération de réhabilitation entraînant une augmentation de 50 % du revenu cadastral peut générer, à terme, des recettes additionnelles au précompte immobilier supérieures au produit annuel d'une taxe sur les immeubles inoccupés. Cette comparaison souligne que, du point de vue des finances locales, la remise en usage effectif d'un bâtiment constitue généralement une source de recettes plus durable et plus importante que la seule taxation de la vacance.

Au-delà de ses conséquences budgétaires directes, la vacance immobilière exerce également des effets diffus, mais significatifs sur le tissu urbain. En fragilisant progressivement certains

quartiers, elle peut contribuer à la dépréciation des valeurs foncières et immobilières, ralentir les dynamiques d'investissement privé, freiner l'installation de nouveaux habitants et altérer l'image générale de la ville. La vacance apparaît ainsi non seulement comme un enjeu d'aménagement du territoire, mais également comme un facteur susceptible d'influencer durablement l'évolution des bases fiscales locales.

c. La mise à jour de la matrice cadastrale (PRI)

En Wallonie, la base taxable du précompte immobilier est constituée de la matrice cadastrale. Toutefois, cette matrice cadastrale, telle qu'elle existe en 2026, ne reflète plus la réalité immobilière de notre Région et sa mise à jour, gérée par l'Administration fédérale, constitue une difficulté récurrente qui se répercute directement dans le produit du précompte immobilier, et plus encore dans celui des additionnels locaux à cette taxe régionale.

L'Administration générale de la Documentation patrimoniale (AGDP - SPF Finances) estime qu'une réestimation correcte de la matrice cadastrale des biens immobiliers situés en Wallonie générerait *au minimum* une **augmentation de 5 % des recettes au précompte immobilier** (pour la Région, pour les provinces et pour les communes). Cette estimation est d'ailleurs considérée par l'AGDP comme une estimation « prudente », certaines de leurs analyses démontrant une **augmentation potentielle allant jusqu'à 10 %** (voire au-delà) des recettes au précompte immobilier. Il s'agit toutefois d'une estimation globale pour l'ensemble de la Wallonie, et des disparités peuvent exister entre communes en fonction du degré d'obsolescence de la matrice cadastrale locale.

Toutefois, il est crucial de rappeler l'importance qu'un travail de mise à jour de la matrice cadastrale peut avoir comme conséquences positives sur les recettes fiscales de la commune. Le gain généré par cette mise à jour constitue en outre une augmentation pérenne des recettes communales, puisque le travail de réestimation réalisé l'année N aura des effets croissants^[1] en N+1, N+2, N+3, etc., sans que cela ne nécessite une charge de travail croissante de la part des agents communaux.

Les centimes additionnels communaux appliqués dans les 9 grandes villes wallonnes s'élèvent, en moyenne, à **2 908 ca** pour 2026, soit un taux sensiblement plus élevé que le taux maximum recommandé par le Ministre des Pouvoirs locaux (2 600 ca)¹⁸, que la moyenne des 261 communes wallonnes (2 604 ca) et que la moyenne des 252 communes wallonnes hors grandes villes (2 593 ca).

Sur la base des comptes 2024 des 9 grandes villes wallonnes, un travail de mise à jour de la matrice cadastrale permettrait d'augmenter leurs recettes fiscales annuelles au précompte immobilier **de 17,6 millions € à 35,2 millions €** selon le scénario retenu.

A noter que nous n'avons pas pris en compte dans le tableau ci-dessous une éventuelle augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier comme levier de recettes potentielles étant donné que toutes les grandes villes dépassent déjà le taux maximum recommandé.

¹⁸ Circulaire budgétaire relative à l'élaboration des budgets communaux 2026.

Mise à jour de la matrice cadastrale et impact sur les recettes PRI (scénarios AGDP)	
	Total 9GV
Recettes PRI 2024	351.939.680 €
Recettes potentielles (scénario 5%)	369.536.664 €
Recettes potentielles (scénario 10%)	387.133.648 €
Supplément potentiel au PRI des 9GV	Entre 17,6 et 35,2 millions € par an

Ces estimations ne valent que pour la 1^{re} année d'une réestimation complète de la matrice cadastrale de chaque commune et sont calculées sur base des montants inscrits dans les comptes 2024. Il s'agit donc d'estimations minimales dans l'hypothèse où une réestimation complète serait réalisée dans les prochaines années sur le territoire des neuf grandes villes wallonnes.

En outre, ces estimations sont calculées à niveau de centimes additionnels au précompte immobilier **inchangés**. Si un rééquilibrage de la fiscalité locale était opéré en faveur du précompte immobilier (et au détriment de l'impôt des personnes physiques) comme nous l'analyserons la section suivante sur le « Tax shift local », l'effet positif d'une réévaluation de la matrice cadastrale sur les recettes additionnelles au précompte immobilier en serait encore plus important.

Toutefois, il est important de souligner qu'un travail de mise à jour de la matrice cadastrale peut être négativement perçu par la population, ou en tout cas difficilement compris, notamment dans un contexte d'inflation et de difficultés financières croissantes pour de nombreux ménages. Le « coût politique » d'une opération de réestimation de la matrice cadastrale des biens situés sur la commune doit donc être pris en compte.

Notons également que plusieurs grandes villes constatent que certaines nouvelles formes d'habitat ne sont pas toujours correctement appréhendées par les mécanismes actuels d'évaluation cadastrale. Des situations ont ainsi été relevées où la division d'un immeuble unifamilial en plusieurs logements aboutit à une diminution du revenu cadastral global, alors même que le potentiel locatif du bâtiment a sensiblement augmenté. De même, la prise en compte limitée de certaines surfaces communes (halls, cages d'escalier, paliers...) peut conduire à une sous-évaluation du bien.

Ces difficultés concernent tout particulièrement les colocations, logements partagés, résidences étudiantes ou projets de co-living, dont les caractéristiques s'écartent parfois des modèles résidentiels traditionnels utilisés comme référence. Elles peuvent engendrer des écarts significatifs entre des biens comparables et avoir un impact direct sur les recettes liées au précompte immobilier. La question revêt une importance particulière dans certaines grandes villes où ces formes d'habitat connaissent un développement rapide sous l'effet de la pression étudiante et de l'évolution du marché du logement.

Enfin, si un tel chantier est entrepris, il est nécessaire de prévoir une communication claire, transparente et positive sur ce travail de réestimation :

- ✓ Il s'agit avant tout d'une **mesure d'équité fiscale**, visant à corriger les anomalies de la matrice cadastrale de certains biens immobiliers qui profitent indûment d'une situation fiscale avantageuse et inéquitable par rapport à l'ensemble des contribuables.

- ✓ En conséquence, les propriétaires dont le bien immobilier dispose d'un revenu cadastral en adéquation avec la réalité immobilière de leur commune ne verront pas ce dernier augmenter. Il n'y aura donc **pas d'impact** sur leur précompte immobilier.
- ✓ Seuls les propriétaires dont le bien immobilier bénéficie d'un **revenu cadastral sous-évalué** (inadéquation avec les évolutions immobilières depuis la dernière péréquation de 1975, travaux d'amélioration et de confort impactant le RC, mais n'ayant pas été déclarés à la commune...) se verront impactés par ce travail de réestimation.
- ✓ L'avantage d'une telle mesure est également qu'elle augmente la contribution des **contribuables non domiciliés** sur le territoire de la ville, mais qui y disposent d'un ou de plusieurs biens immobiliers, ce qui est notamment le cas pour les propriétaires de biens immobiliers mis en location (logements classiques, logements étudiants, logements touristiques...).
- ✓ Il s'agit donc d'un chantier visant à ce que l'ensemble des propriétaires contribuables de la commune soient mis sur un pied d'égalité. La commune peut aussi, en accord avec l'AGDP, proposer des **réductions de revenu cadastral** lorsque ce dernier s'avère anormalement haut.

Concernant les modalités pratiques d'un chantier de réestimation de la matrice cadastrale, l'UVCW a produit de nombreux articles sur la problématique, et notamment sur le **rôle crucial joué par les indicateurs-experts** (cf. bibliographie). L'UVCW, en collaboration avec le SPF Finances et la Région wallonne, a par ailleurs pris l'initiative de mettre en place une Masterclass sur le sujet. Elle a eu lieu le 5 juin 2026¹⁹.

Fin 2022, l'UVCW a par ailleurs produit une longue réflexion²⁰ sur les pistes envisageables pour une réforme de la fiscalité immobilière (de manière générale) et du précompte immobilier (en particulier, avec l'hypothèse d'un changement de base taxable qui permettrait de solutionner durablement la problématique d'iniquité fiscale et d'obsolescence de la matrice cadastrale.

D. Un Tax shift local (rééquilibrage IPP/PRI)

Les deux principales sources de recettes fiscales des communes sont :

- 2) Les recettes additionnelles à l'**impôt des personnes physiques (IPP)**, qui touchent uniquement les citoyens domiciliés dans la commune
- 2) Les recettes additionnelles au **précompte immobilier (PRI)**, qui touchent l'ensemble des propriétaires de biens immobiliers localisés sur le territoire de la commune.

Dans les villes wallonnes se concentre un nombre important de personnes non domiciliées, ou ne bénéficiant pas de revenus professionnels. A contrario, comme évoqué précédemment, de nombreux propriétaires ne résident pas sur le territoire de la commune, et sont donc uniquement

¹⁹ Un replay sera prochainement accessible sur <https://www.uvcw.be>.

²⁰ Flagothier J. et Van Overmeire K., *Réforme de la fiscalité immobilière et du précompte immobilier*, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-7913>

concernés par la fiscalité immobilière (principalement PRI) sans être concernés par la fiscalité sur les revenus (IPP).

Ce déséquilibre dans la structure des recettes fiscales des villes pose un défi fondamental pour leurs finances et pour le maintien d'un cadre de vie agréable pour leurs citoyens résidents, car il pose la question de la juste contribution fiscale au regard des services rendus par la ville.

Dès lors, comme cela se fait actuellement dans de nombreuses communes fortement touristiques, confrontées à des conséquences identiques (bien que les causes diffèrent), une solution consiste à opérer un « tax shift local » visant à **réorienter** la fiscalité sur les revenus (IPP) **vers** la fiscalité immobilière (principalement PRI).

L'objectif poursuivi par ce type d'opération est à la fois d'alléger la fiscalité pour les résidents de la commune et de l'augmenter pour les personnes « extérieures » à la commune. Ainsi :

- Une **diminution du taux additionnel à l'IPP** résulte en une diminution directe de la fiscalité sur les revenus de tous les citoyens résidant dans la commune.
- Une **augmentation des centimes additionnels au PRI** résulte en une contribution accrue des contribuables propriétaires d'un bien immobilier situé dans la commune, mais qui n'y sont pas domiciliés et ne paient donc pas d'IPP.
- Ce tax shift, s'il est bien préparé, peut avoir un **impact financièrement neutre pour les résidents de la commune** qui sont propriétaires de leur habitation. Ce qu'ils paieront en plus sur leur précompte immobilier pourrait être entièrement compensé par ce qu'ils paieront en moins sur leur IPP communal. Selon les taux qui seront appliqués, il est même possible d'alléger la pression fiscale globale (IPP+PRI) qui touchera les résidents de la commune, en la compensant uniquement par les contributions supplémentaires des « extérieurs » via leur précompte immobilier.
- En outre, un tax shift de cette nature permet un **allègement fiscal direct** pour les résidents de la commune qui disposent de revenus professionnels, mais ne sont pas propriétaires, ce qui constitue un coup de pouce clairement ciblé vers les jeunes ménages et les ménages à revenus modestes.
- Enfin, une réorientation de la fiscalité communale vers la fiscalité immobilière touchera prioritairement les personnes **propriétaires de plusieurs biens immobiliers**, et permettra donc de faire davantage contribuer « les épaules les plus larges » au financement des services publics des grandes villes.

Une limite se pose toutefois à ce levier en raison du niveau déjà élevé des centimes dans la plupart des neuf villes wallonnes. Toutefois, le niveau également élevé du taux additionnel à l'IPP dans certaines d'entre elle pourrait justifier, a minima, une réflexion sur cet équilibre PRI/IPP.

Par rapport à ce levier fiscal identifié, plusieurs points d'attention méritent toutefois d'être soulignés et doivent être pris en compte dans la réflexion des autorités communales :

- Une diminution du taux additionnel à l'IPP peut avoir un impact à la baisse sur le calcul de la dotation versée par le **Fonds des communes** (dotations "Péréquation fiscale" et

"Externalités"). Toutefois, une augmentation des centimes additionnels au PRI peut également avoir un impact à la hausse sur le calcul de la dotation.

- Une diminution du taux additionnel IPP peut également avoir un impact à la baisse sur le calcul des compensations fiscales obtenues dans le cadre du **Fonds des frontaliers luxembourgeois**.
- Une augmentation des centimes additionnels au PRI pourrait quant à elle avoir un impact à la hausse sur certaines **compensations fiscales** qui y sont liées (notamment le complément régional²¹).
- Le Gouvernement fédéral prévoit une **réforme progressive de l'IPP** dès 2027, principalement via une augmentation de la quotité exemptée d'impôt (cf. Partie IV-1-A de la présente étude). Dès lors, les conséquences de ce projet de réforme doivent être intégrées aux simulations de calcul d'un éventuel tax shift local.
- Les neuf grandes villes étant sous **plan de gestion**, une adaptation des taux IPP et PRI est conditionnée à l'accord du Centre régional d'aide aux communes (CRAC).

Enfin, et c'est peut-être le point le plus important, une telle opération de rééquilibrage fiscal est toujours risquée et peut générer une part d'effets inattendus sur les recettes fiscales perçues par la commune ou sur la pression fiscale exercée sur les contribuables. En outre, il s'agit d'une décision éminemment politique qui relève naturellement de la réalité de chaque commune, et doit être envisagée à l'aune des objectifs poursuivis par les exécutifs communaux.

2. L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES (IPP)

A. Le potentiel fiscal des grandes villes

Le recensement des indicateurs fiscaux des grandes villes wallonnes permet d'analyser l'additionnel communal à l'impôt des personnes physiques (IPP) et de comparer les pratiques entre communes. Cette taxe directe s'applique à toute personne physique domiciliée dans la commune et imposée à l'IPP, et son montant est calculé sur le revenu imposable net. Le taux maximum recommandé par la Circulaire budgétaire 2025/2026 est fixé à 8,80%. Le calcul du montant additionnel consiste à appliquer le taux communal sur l'impôt des personnes physiques dû à l'État fédéral, et plusieurs réductions fiscales sont prévues pour moduler le montant final : revenus modestes, charges du ménage ou situations de handicap, uniformes pour toutes les communes.

Nous avons analysé, pour chaque grande ville, le taux appliqué, les recettes générées, ainsi que les recettes potentielles si le taux maximum était appliqué. Les informations sur le revenu imposable moyen et médian par habitant, combinées à la population, permettent de calculer les recettes IPP par habitant et le ratio recette/revenu moyen, offrant une lecture comparative entre villes.

²¹ Sous réserve de la réforme du mécanisme de compensation annoncée par le Gouvernement wallon pour 2027.

Mise à jour de la matrice cadastrale et impact sur les recettes PRI (scénarios AGDP)	
	Total 9GV
Recettes IPP 2024	283.961.404 €
Recettes potentielles (scénario taux à 8,8%)	297.434.742 €
Supplément potentiel à l'IPP des 9GV	+ - 13,5 millions € par an

On notera que les recettes potentielles globales ne concernent en réalité que 6 grandes villes étant donné que 3 d'entre elles pratiquent déjà le taux maximum recommandé de 8,8 %. 4 autres grandes villes ont un taux de 8,5 % tandis que deux grandes villes ont un taux de 8 %. 2/3 de ces 13,5 millions de recettes potentielles reviendraient à ces deux grandes villes.

Par ailleurs, l'analyse des données montre des écarts importants entre grandes villes. Le revenu imposable moyen par habitant varie fortement, entre 16.782 et 21.924 €, révélant des inégalités socio-économiques marquantes entre les neuf grandes villes. Le ratio revenu moyen/médian, inférieur à 1 pour toutes les communes, indique une distribution asymétrique des revenus : certains contribuables très riches augmentent la moyenne, ce qui gonfle le revenu moyen par rapport au revenu médian. Ce ratio varie de 71,5 % à 87,3 % selon les grandes villes.

B. Les travailleurs navetteurs

L'impôt des personnes physiques (IPP) constitue une source essentielle de financement pour les communes, mais sa répartition actuelle repose presque exclusivement sur le lieu de domiciliation du contribuable, et non sur le lieu réel d'activité économique. Cette organisation crée une situation problématique pour les villes-centres qui concentrent une part significative des emplois régionaux (pôle d'emploi), mais accueillent relativement peu de résidents actifs. Ces villes assument donc l'ensemble des coûts liés à l'activité économique – infrastructures routières et de transport, sécurité, services publics, entretien des espaces publics – sans bénéficier directement de la part d'IPP générée par les travailleurs qui y sont quotidiennement présents.

Les données 2023 illustrent clairement cette dynamique. Dans cinq grandes villes, le pourcentage d'actifs ne résidant pas sur la commune oscille entre 40 et 45 %, mais pour certaines grandes villes, cette proportion est encore beaucoup plus forte et atteint même 65,5 % pour l'une d'entre elles. Ces chiffres montrent que les villes-centres fonctionnent comme de véritables pôles d'emploi régionaux, absorbant une population active extérieure qui consomme quotidiennement des services et utilise les infrastructures communales, mais qui ne contribue pas fiscalement à la commune où elle travaille.

En pratique, les navetteurs entrants utilisent quotidiennement des infrastructures locales – routes, parkings, transports en commun – et consomment des services publics tels que l'entretien des espaces verts, la sécurité, ou encore les services liés à l'urbanisme et à la santé publique. Bien qu'ils participent indirectement à l'économie locale, ils ne contribuent pas fiscalement à la commune où ils travaillent, ce qui crée un déséquilibre entre charges supportées et recettes perçues. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les villes industrielles ou à forte polarisation d'emploi, où la proportion de navetteurs entrants dépasse 50 %, alors que le revenu moyen des résidents est relativement faible.

Les conséquences sont concrètes : les villes-centres doivent financer des services pour une population effective bien plus importante que celle des résidents, ce qui limite leur capacité à investir dans l'entretien des infrastructures, la mobilité, la sécurité ou le développement économique. L'IPP actuelle, calculée uniquement sur la base de la résidence, ne reflète donc pas la réalité économique et sociale. En d'autres mots, les navetteurs utilisent activement les infrastructures et services, mais leur contribution fiscale est dirigée vers leur commune de résidence, souvent périphérique, où la charge sur les infrastructures et les services est moindre.

Face à la problématique de l'IPP basée uniquement sur le lieu de résidence, une solution théorique consisterait à corriger la répartition de l'IPP en tenant compte de la centralité économique des communes, c'est-à-dire de la concentration des emplois et du flux de navetteurs entrants. L'objectif serait de faire correspondre les recettes fiscales aux charges réelles supportées par les villes-centres, qui accueillent une population active extérieure importante et assurent le financement des infrastructures, des services publics et de la sécurité. Dans ce cadre, toujours sur le plan théorique, une des pistes serait de transférer une fraction de l'IPP des navetteurs entrants vers la commune où se situe le lieu de travail. Néanmoins, si une solution théorique serait neutre individuellement du point de vue du contribuable, elle ne l'est pas du côté des communes. En effet, la mise en place d'une telle solution entraînerait une redistribution des recettes IPP entre les communes, le gain obtenu par les villes-centres se faisant forcément au détriment des communes périphériques.

Par conséquent, il nous semble plus judicieux et plus réaliste de tenter de prendre en compte cette réalité de capacité fiscale liée aux navetteurs dans le cadre de la répartition du financement régional (voir partie III – 2.G).

3. UN RECENTRAGE DE LA FISCALITÉ LOCALE SUR LES NON-RÉSIDENTS

A. La taxe sur des investissements locatifs

Comme nous l'avons vu dans la première section de notre étude, plusieurs grandes villes, notamment les villes universitaires, accueillent de nombreux étudiants kotteurs sur leur territoire.

Face aux déséquilibres fiscaux et à la charge croissante que représente la population étudiante pour les services publics locaux, parmi les pistes d'actions qui peuvent être envisagées afin de mieux répartir les coûts et d'assurer un financement plus juste pour les grandes villes universitaires, nous examinons ici la piste fiscale.

Pour rétablir un certain équilibre, plusieurs villes ont instauré une taxe sur les résidences secondaires, notamment celles destinées aux étudiants, la « taxe kot », allant, en fonction des villes, de 200 € à 542 €. Ce mécanisme vise à faire contribuer les logements non domiciliés aux coûts qu'ils génèrent. Toutefois, son rendement reste limité, car une partie des kots échappe encore à l'enregistrement et sa mise en œuvre suscite des tensions dans un contexte de loyers déjà élevés.

On relèvera, d'une part, que la taxe sur les secondes résidences vise les personnes pouvant occuper un logement sans y être domicilié, non le propriétaire (pour des motifs « sociaux »,

certaines communes exonèrent les kots d'étudiant - à définir ! - ou en tout cas appliquent un taux réduit). D'autre part, les seconds résidents sont redevables de la taxe déchets, au même titre que les personnes domiciliées. Bien que s'agissant d'une taxe « sur déclaration », des contrôles et le recensement le plus complet possible qui en découle conduisent à une meilleure contribution de cette part de la population.

En ce qui concerne la taxe sur les kots, la difficulté consiste à faire en sorte qu'elle soit bel et bien à charge du propriétaire et non répercutée automatiquement sur le prix des loyers, impactant automatiquement étudiants et colataires. Il conviendrait toutefois de soutenir les étudiants sans fragiliser les taxes communales. L'impact d'une telle taxe répercuté sur les étudiants, déjà confrontés à plusieurs taxes locales — redevance déchets ou taxe sur les résidences secondaires — peut constituer une charge disproportionnée pour un public aux ressources limitées. Une exonération totale paraît séduisante, mais elle impliquerait soit un mécanisme de compensation par d'autres niveaux de pouvoir, difficile à mettre en œuvre, soit une perte importante pour les communes, déjà contraintes budgétairement.

Une solution plus équilibrée consiste à intégrer le montant de la taxe sur les kots dans les aides aux études. Plutôt que d'exonérer les étudiants, un supplément de bourse couvrirait directement ce coût. Les communes continueraient à percevoir la taxe, tandis que l'étudiant ne subirait pas de charge supplémentaire. Ce mécanisme pourrait être ciblé sur les étudiants boursiers ou issus de ménages à revenus modestes, afin d'éviter les effets d'aubaine et de concentrer l'aide sur les personnes réellement vulnérables.

Une telle option réduirait aussi les tensions entre propriétaires et locataires, dans la mesure où la taxe sur les kots est très souvent répercutée dans les loyers. Un supplément de bourse limiterait ces transferts et renforcerait l'équité du système.

Rééquilibrer la fiscalité en ciblant davantage les propriétaires de kots

Les propriétaires tirent un revenu direct du marché des kots, tandis que les étudiants disposent de ressources limitées. Il est donc logique que la charge fiscale repose davantage sur les propriétaires lorsque cela est possible. Outre les taxes sur les kots, plusieurs leviers peuvent être mobilisés dans cette optique.

Un premier axe consiste à imposer la déclaration obligatoire de tout logement mis en kot, accompagnée de contrôles effectifs et de sanctions en cas de non-respect. Ce dispositif réduirait la location informelle et permettrait une identification complète du parc, condition nécessaire à une fiscalité juste.

Ensuite, la révision systématique du revenu cadastral pour les logements transformés en kots permettrait d'aligner la fiscalité sur la réalité du marché. Le RC devant théoriquement tenir compte du nombre d'unités créées, de leur typologie et des loyers réellement pratiqués, une telle mise à jour augmenterait les recettes sans peser sur les étudiants.

Dans une logique similaire, la question d'une contribution spécifique applicable aux logements générant des rendements locatifs particulièrement élevés pourrait également être examinée. Une telle approche viserait moins l'occupation étudiante elle-même que certaines situations où les loyers pratiqués apparaissent sensiblement déconnectés des caractéristiques du bien. Cette réflexion s'inscrit dans un débat plus large relatif à l'équilibre entre rentabilité immobilière,

accessibilité du logement étudiant et contribution du secteur aux charges collectives générées par son développement.

B. La taxe sur les secondes résidences

La nomenclature des taxes a priori admise par l'autorité de tutelle, figurant dans la circulaire budgétaire 2026 du Ministre des Pouvoirs locaux, comprend la taxe directe sur les secondes résidences (040/367-13). À noter qu'une taxation d'un bien comme seconde résidence ne peut donner lieu à l'application d'une taxe de séjour pour les personnes qui les occupent, sauf dans le cas où ces biens font l'objet des deux affectations.

L'avantage de cette taxe sur les secondes résidences est qu'elle fait principalement contribuer les personnes « extérieures » à la commune, qui n'y sont pas domiciliées et ne paient donc pas d'additionnels à l'IPP dans cette commune.

La forte présence de secondes résidences sur le territoire d'une commune, par définition inoccupées une partie de l'année, augmente la pression sur le marché immobilier local en diminuant le nombre de biens ou de terrains disponibles pour les habitants de la commune, avec un impact a fortiori haussier sur le prix du parc immobilier, compliquant ainsi l'accès à la propriété pour la population locale. Il semble donc assez logique que, par l'intermédiaire de cette taxe, une **contribution financière complémentaire** soit demandée aux propriétaires de secondes résidences, alors que ceux-ci bénéficient en outre de tous les services et infrastructures financés par la commune.

La circulaire budgétaire 2026 recommande un **taux maximum de 888,70 €** (taxe forfaitaire annuelle indexée), éventuellement majoré en fonction de la superficie habitable.

Pour rappel, ces « taux maximums recommandés » sont – par définition – des **recommandations**. En vertu de l'autonomie communale, il est possible de déroger à ces plafonds fiscaux, sous réserve d'une justification de la part de la commune. Cette remarque est valable pour les autres leviers fiscaux étudiés dans cette étude.

Enfin, notons également que la taxe sur les secondes résidences ne peut s'appliquer aux gîtes ruraux, gîtes à la ferme, meublés de tourisme et chambres d'hôte, visés par le Code wallon du Tourisme, lesquels peuvent cependant faire l'objet d'une taxe de séjour (code 040/364-26). La taxe sur les secondes résidences vise un logement privé (que le redevable en dispose comme propriétaire ou non), alors que la taxe de séjour vise les hébergements touristiques.

Sur la base des taux actuellement appliqués dans les neuf villes, nous avons essayé d'estimer l'augmentation des recettes potentielles issues de la taxe sur les secondes résidences dans l'hypothèse où les neuf villes adopteraient les taux maximums recommandés par la circulaire budgétaire 2026.

Sur les neuf grandes villes, sept d'entre elles prélèvent effectivement une taxe sur les secondes résidences.

Taxe sur les secondes résidences	
	7 GV prélevant la taxe sur les SR
Recettes 2026 (BI)	1.350.000 €
Recettes potentielles en cas d'alignement sur le taux maximum recommandé	1.890.889 €
Supplément potentiel des 7 GV concernées	+ - 0,541 million € par an

Ces estimations sont calculées sur la base des budgets 2026 des neuf grandes villes. Dans l'hypothèse d'une adoption des taux maximums, l'augmentation totale des recettes issues de la taxe sur les secondes résidences pourrait donc avoisiner, selon nos calculs, à environ **541.000 € par an** pour les sept grandes villes prélevant actuellement cette taxe.

Un calcul plus précis est toutefois rendu difficile par le manque de données actualisées sur le nombre exact de secondes résidences existantes sur le territoire des neuf grandes villes en 2026. Il est possible qu'un calcul actualisé de cette taxe démontre une augmentation potentielle de recettes plus importante.

c. La taxe de séjour / taxe hôtelière

La nomenclature des taxes a priori admises par l'autorité de tutelle, figurant dans la circulaire budgétaire 2026 du Ministre des Pouvoirs locaux, comprend une **taxe directe (si prise au forfait) ou indirecte (si prise à la nuitée) sur le séjour (040/364-26)**. Rappelons que les biens taxés comme seconde résidence ne peuvent donner lieu à l'application d'une taxe de séjour pour les personnes qui les occupent, sauf dans le cas où ces biens font l'objet des deux affectations.

À l'instar de la taxe sur les secondes résidences, l'avantage de la taxe de séjour réside dans le fait qu'elle fait principalement contribuer les **personnes « extérieures » à la commune**, qui n'y sont pas domiciliées et ne paient donc pas d'additionnels à l'IPP dans cette commune (la taxe est en effet répercutée sur les occupants par les exploitants des logements touristiques).

Les taux maximums recommandés par la circulaire budgétaire 2026 sont les suivants :

- Pour les taxes directes : **222,17 €** par lit et par an
- Pour les taxes indirectes : **1,60 €** par personne et par nuitée

Parmi les neuf grandes villes wallonnes, huit d'entre elles prélèvent effectivement une taxe de séjour, dont quatre prélèvent une taxe directe, trois une taxe indirecte, et une ville prélève une taxe à la fois directe et indirecte en fonction de la nature du logement touristique.

Par ailleurs, certaines de ces villes prélevant la taxe de séjour, qu'elle soit indirecte ou directe, atteignent déjà les taux maximums recommandés par la circulaire budgétaire 2026. Dès lors, les calculs de recettes potentielles supplémentaires se fondent sur un alignement des villes qui n'atteignent pas encore ces plafonds fiscaux recommandés.

Taxe de séjour / Taxe hôtelière	
	8 GV prélevant la taxe de séjour / hôtelière
Recettes 2026 (BI)	4.234.626 €
Recettes potentielles en cas d'alignement sur le taux maximum recommandé	5.104.344 €
Supplément potentiel des 8 GV concernées	+ - 0,87 million € par an

Par conséquent, si nous prenons l'hypothèse d'un alignement des taux appliqués par les villes concernées aux taux maximums recommandés par la circulaire budgétaire 2026, tout en conservant le nombre de lit/nuitées bénéficiant de la taxe réduite, l'augmentation potentielle de recettes pour les huit grandes villes pourrait s'élever, selon nos estimations, à **870.000 € par an**. Toutefois, des disparités importantes existent et la majeure partie de ces recettes supplémentaires seraient captées par les villes les plus touristiques, celles qui ne sont pas encore aux taux maxima recommandés, et qui en outre prélèvent une taxe directe.

De la même manière que pour les précédents leviers fiscaux analysés, ces calculs se basent sur les données issues des budgets initiaux 2026 et sur base des statistiques de nuitées / forfaits disponibles pour l'année 2026. Il est donc probable que l'augmentation potentielle de recettes soit en réalité plus importante que ce que nous avons calculé.

Enfin, de nos analyses, il semblerait que le prélèvement d'une taxe directe (c'est-à-dire forfaitaire et annuelle) semble générer davantage de recettes pour la commune, et rende également la perception de la taxe beaucoup plus aisée, tout en évitant les éventuelles erreurs (intentionnelles ou non) dans les déclarations des propriétaires et gestionnaires de logements touristiques qui doivent déclarer un nombre de personnes et de nuitées par an.

En complément, la question de l'impact des logements touristiques de courte durée commercialisés via des plateformes numériques mérite également une attention particulière. Le développement rapide de ces formes d'hébergement soulève plusieurs enjeux en matière de finances locales, d'équité concurrentielle et de régulation territoriale.

D'une part, ces logements ne sont pas toujours soumis aux mêmes contraintes administratives, réglementaires ou fiscales que les établissements d'hébergement touristique agréés, ce qui peut créer des distorsions concurrentielles au sein du secteur. D'autre part, leur multiplication peut entraîner une érosion de certaines recettes locales lorsque les obligations déclaratives ou fiscales, notamment en matière de taxe de séjour, ne sont pas systématiquement respectées.

Au-delà de la seule question fiscale, cette évolution interroge plus largement l'adaptation des mécanismes de contrôle et de financement publics à l'essor des plateformes numériques et aux nouvelles formes d'exploitation du logement. Une meilleure objectivation de ces phénomènes apparaît dès lors nécessaire afin d'évaluer leur impact réel sur les recettes communales, sur le marché du logement et sur l'équilibre économique du secteur touristique local.

4. LA TAXE SUR LES IMMEUBLES INOCCUPÉS

Les grandes villes wallonnes sont confrontées à une vacance immobilière importante qui touche simultanément le parc résidentiel, le parc commercial et de nombreux immeubles mixtes situés dans les centres urbains. Contrairement aux friches – souvent regroupées sur des emprises clairement identifiables – les immeubles inoccupés se situent au cœur des tissus urbains existants et forment une problématique diffuse, présente rue après rue, façade après façade.

Cette dispersion rend la vacance moins visible, mais ses effets se cumulent et finissent par affecter durablement l'attractivité de quartiers entiers. Les centres historiques des grandes villes wallonnes présentent ainsi des concentrations de logements vacants ou de commerces fermés qui affaiblissent la vitalité économique locale. Les données issues du CEHD, des communes et du SPW Territoire convergent : ce sont chaque année plusieurs centaines de dossiers de bâtiments vacants ou insalubres que les administrations locales doivent traiter.

Par son caractère diffus, la vacance immobilière exerce une influence silencieuse, mais structurelle : elle fragilise progressivement les quartiers, réduit la valeur foncière moyenne, freine les investissements privés, ralentit l'arrivée de nouveaux ménages solvables et contribue à la dégradation de l'image urbaine. Ce phénomène peut sembler contre-intuitif : contrairement aux friches industrielles concentrées, qui sont visibles et identifiables, la vacance diffuse est répartie sur de nombreux petits immeubles ou logements, parfois dispersés dans des rues entières. Pour les administrations locales, cette dispersion complique les procédures opérationnelles : repérer chaque bien vacant, vérifier son statut d'inoccupation, lancer une taxation ou engager une mesure coercitive nécessite un travail administratif bien plus lourd et long que pour des sites industriels concentrés. Ainsi, l'impact économique et social de la vacance diffuse est moins visible, mais potentiellement plus étendu et difficile à gérer.

Les immeubles inoccupés constituent dès lors un enjeu fiscal majeur, car ils affectent simultanément les deux sources principales de financement des communes wallonnes : le précompte immobilier (comme développé plus haut dans la Partie II - 1.B) et les taxes communales sur l'inoccupation.

Toutes les grandes villes wallonnes disposent d'une taxe sur les immeubles inoccupés. Toutefois, malgré leur caractère dissuasif, ces taxes affichent un rendement réel très faible pour plusieurs raisons :

- Insolvabilité d'une partie des propriétaires : certains immeubles appartiennent à des personnes âgées, des héritiers ou des propriétaires modestes qui ne disposent pas des moyens pour entreprendre les travaux nécessaires.
- Délais dans l'enrôlement : l'identification, la vérification de l'inoccupation et les procédures de notification rallongent le délai entre constat et perception (à tout le moins en vue de la première taxation, qui nécessite deux constats distants d'au moins 6 mois ; quant aux années suivantes, si l'inoccupation se poursuit, un seul constat est nécessaire).
- Difficulté de prouver l'inoccupation : justifications apportées par les propriétaires, zones grises administratives (p. ex., l'immeuble est repris à la BCE comme siège d'exploitation d'une personne morale).

- Fragmentation administrative : absence de coordination suffisante entre services fiscaux, urbanisme, cadastre, service logement et services juridiques.

Enfin, la persistance des immeubles inoccupés malgré la mise de place d'une taxe sur les immeubles inoccupés s'explique par plusieurs facteurs structurels.

Ainsi, la situation socio-économique des propriétaires joue un rôle central. De nombreux biens vacants appartiennent à des personnes âgées, à des héritiers qui n'ont ni les moyens ni l'intérêt d'investir, ou à des propriétaires confrontés à des coûts de rénovation très élevés. Cette réalité explique que certains logements restent inoccupés pendant plusieurs années, même lorsque des dispositifs fiscaux sont prévus pour encourager leur remise sur le marché.

Par ailleurs, certaines dynamiques territoriales contribuent à maintenir des niveaux élevés de vacance. La suburbanisation des classes moyennes, décrite par Vandenberghe (2025), diminue la demande de logements dans les centres-villes, tandis que la délocalisation des activités économiques vers les zones périphériques réduit l'attractivité commerciale de certains quartiers.

5. LA TAXE SUR LES SITES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DÉSAFFECTÉS (SAED) ET DES FRICHES POLLUÉES

A. Le potentiel encore inexploité du SAED

L'acquisition de friches en vue de leur réhabilitation s'avère complexe et fastidieuse, notamment parce que certains propriétaires refusent de vendre.

Afin de contrer ces difficultés, certaines normes pourraient être adaptées en vue de « contraindre » un propriétaire d'une friche polluée soit de céder son terrain en vue d'une dépollution (le prix étant fixé en fonction des travaux de dépollution à entreprendre) soit de procéder lui-même à la dépollution.

A cet égard, la taxe sur les sites d'activité économique désaffectés instaurée par le décret du 27 mai 2004 (ci-après « décret SAED ») pourrait être rendue plus efficace.

En effet, l'un des leviers les plus prometteurs pour accompagner la reconversion des friches réside dans l'activation effective de la fiscalité régionale prévue par le décret SAED. Ce dernier cible explicitement les sites de plus de 1 000 m², issus de la cessation d'une activité économique ou industrielle, et laissés inoccupés au-delà d'un certain délai. Ce dispositif, imaginé dès le début des années 2000 pour répondre à la multiplication des grandes friches urbaines, n'a toutefois jamais été mis en œuvre dans son intégralité, de sorte que les surfaces concernées échappent aujourd'hui à toute forme de taxation adaptée à leur importance réelle : leur revenu cadastral est faible, leur occupation est inexistante et leur contribution fiscale ne reflète ni leur valeur foncière ni leur impact territorial.

L'activation graduelle du SAED — même dans un cadre transitoire, en attendant une mise en œuvre régionale complète — permettrait aux communes de disposer d'un outil fiscal

proportionné à l'envergure des friches situées sur leur territoire. En effet, les communes qui participent annuellement au recensement et à la mise à jour de la liste des sites susceptibles d'être concernés par la présente taxe peuvent lever des centimes additionnels à la taxe régionale.

Et là où l'opérationnalisation complète du décret, notamment en ce qui concerne l'intervention des communes et l'application des additionnels, n'a toujours pas été finalisée, le mécanisme pourrait également être mobilisé sous la forme de taxes communales inspirées directement de la grille régionale, comme le permet la circulaire budgétaire. Les montants potentiels, pouvant atteindre plus de 1 200 € par are bâti (indexé) et près de 160 € par are non bâti, constituent un incitant sérieux pour enclencher soit une reconversion, soit une mise en vente, soit une mise en conformité des sites concernés.

L'intérêt principal du SAED est double :

- Responsabiliser les propriétaires de grandes friches, souvent issus de groupes immobiliers ou de sociétés en liquidation, en créant un coût récurrent lié à l'inoccupation.
- Générer des recettes nouvelles, potentiellement significatives, dans des villes dont l'assiette fiscale a été fragilisée par la désindustrialisation et par la dispersion du bâti.

Pour les villes où les emprises industrielles excèdent fréquemment les 10, 20 ou 50 hectares, l'intérêt d'une telle fiscalité est évident : elle offrirait un levier d'action adapté à la réalité de leurs territoires. Au-delà de la perception d'un revenu fiscal, l'objectif est d'orienter progressivement les propriétaires vers des démarches actives de reconversion, de mise en marché, ou de partenariat public-privé.

Par ailleurs, le décret gagnerait à être actualisé. La procédure « SAED », instaurée en 1978 par la loi relative à la rénovation des sites d'activité économique désaffectés et modifiée par un décret wallon du 4 mai 1995, a été remplacée par la procédure des « sites à réaménager » (SAR) à la suite du décret-programme du 23 février 2006 portant sur les actions prioritaires pour l'avenir wallon et a été intégrée au sein du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (CWATUPE), prédécesseur du Code du développement territorial (CoDT). La notion de SAED ne subsiste donc plus que dans le cadre de la taxe instaurée par le décret de 2004. Il apparaît dès lors pertinent de réexaminer le champ d'application de cette taxe à la lumière des notions actuellement en vigueur.

B. La taxation de friches polluées

Cela étant dit, il importe de préciser que l'Exposé des motifs de ce décret SAED précise que ce texte « *vise à lutter efficacement contre des sites constituant une pollution **d'ordre visuel**. Son but est de contribuer à éradiquer les friches industrielles ou autres, laissées à l'abandon, qui rebutent l'investisseur et réduisent l'attractivité de la Wallonie.* » (Doc., Parl. W., 2003-2004, n°699/1, p. 2).

Ce décret vise donc à taxer les propriétaires de friches en ce que celles-ci contribuent à une dénaturation du paysage et non en ce que celles-ci présentent un sol pollué entraînant des conséquences en termes d'environnement et de santé. Par ailleurs, cette taxe ne concerne que les sites d'activité économique désaffectés et non les autres sortes de friches qui peuvent exister.

L'imposition d'une taxe communale à l'égard d'une friche polluée ne pourrait-elle pas être mise en place, en fonction de la taille de ladite friche et de l'étendue de la pollution, suffisamment

dissuasive que pour inciter son propriétaire à la céder ? Bien que notre association a conscience du fait que le recours aux taxes communales comme levier d'activation des friches doit être manié avec une grande prudence, il nous semble que cette piste de réflexion pourrait être approfondie, en veillant à ce que les terrains où des projets sont en cours d'élaboration soient dispensés du paiement de la taxe.

c. Le soutien aux communes dans le cadre de la réhabilitation de petites et moyennes friches

Notre étude se limite aux leviers fiscaux susceptibles d'aider à la réhabilitation des friches dans les grandes villes wallonnes lorsque ces communes ne sont pas propriétaires de ces friches. Toutefois, l'action de l'UVCW en matière de friches ne s'arrête pas là.

Une réflexion plus large est en cours au sein de notre association afin de soutenir les communes dans le cadre de la réhabilitation de petites et moyennes friches.

Le Gouvernement wallon, dans sa déclaration de politique régionale, a réaffirmé sa volonté de soutenir la reconversion des sites à réaménager et friches, en ce compris des plus petites friches présentes dans les centres urbains et ruraux. Cette volonté politique s'inscrit dans la continuité, non seulement, de ce que prévoyait déjà le Plan de relance de la Wallonie, mais aussi des objectifs européens en matière de lutte contre l'étalement urbain, de la récente réforme du Code de développement territorial (ci-après « CoDT ») et du Schéma de développement territorial (ci-après « SDT »).

Cette volonté s'est notamment concrétisée par le financement de plusieurs projets de reconversion de friches industrielles ou de friches situées en centres urbains²². Si notre association salue ces engagements, il reste qu'ils soutiennent la réalisation de projets particuliers, par le biais d'un financement, et qu'un accompagnement plus structurel des communes n'est, à ce jour, pas encore envisagé. Par ailleurs, la priorité semble être mise sur les projets de grande ampleur.

Pourtant, les communes sont des acteurs incontournables dans ce cadre, non seulement en tant qu'éventuels porteurs de projet, mais aussi en tant qu'autorités délivrant des autorisations et adoptant des schémas fixant le développement futur du territoire qui les concerne. Par ailleurs, comme nous l'avons vu, l'inoccupation durable de friches a un impact direct sur les finances locales.

²² Ainsi, le Gouvernement wallon a décidé, le 4 décembre dernier, de soutenir les villes de Liège, Mons, Seraing et Verviers pour la reconversion de plusieurs friches industrielles. Cette décision s'inscrit dans le cadre du Plan de Relance de la Wallonie et de la Politique intégrée de la Ville, qui vise notamment à réhabiliter des friches urbaines et à relancer le développement économique local.

Il s'agit de financer les quatre projets suivants :

- À Liège, une subvention de 144 600 € est accordée pour l'acquisition du site des anciens Établissements Darbrefontaine.
- A Verviers, une aide de 814 750 € est allouée à la rénovation de la toiture de l'ancien site Solvent Belge.
- A Mons, trois anciens sites industriels font l'objet d'un arrêté de réallocation de la subvention pour l'acquisition de parcelles et de travaux sur les sites du Centre commercial Aldi - Euronis et du Pensionnat des Sœurs de Notre-Dame - Tutelec - Argo à hauteur de 1 060 886,65 €
- A Seraing, la subvention pour la reconversion du site Trasenster, confronté à des surcoûts liés au désamiantage et à la stabilité des façades sera revue à hauteur de 1 139 580,07 €.

Le travail de réflexion qui est mené n'a pas pour volonté d'aborder la thématique de la reconversion des friches de manière exhaustive. Elle se concentre sur les problématiques liées à la reconversion de petites et moyennes friches et sur l'accompagnement à apporter aux communes spécifiquement (sans préjudice des actions et besoins d'autres acteurs). Elle se veut complémentaire aux ambitions du Gouvernement relatives aux parcs d'activité économique. Son objectif est d'identifier une partie des différents obstacles auxquels sont confrontés nos membres dans le cadre d'un projet de reconversion d'une petite ou moyenne friche et de proposer des pistes de solution afin que nos membres puissent répondre au mieux aux volontés et priorités fixées par le Gouvernement lui-même.

L'un des outils mis en avant dans le cadre de ce travail de réflexion et pertinent pour la présente étude est l'outil d'aide à la décision français BENEFRICHES²³. En libre accès sur le site internet de l'ADEME²⁴ et testé auprès de plusieurs porteurs de projets, BENEFRICHES permet d'évaluer et de monétiser les coûts de l'absence de reconversion d'une friche, les coûts liés à sa reconversion, ainsi que les bénéfices socio-économiques de la reconversion de friches, jusqu'alors peu ou pas quantifiés dans les opérations d'aménagement.

Un simulateur permet de comparer l'impact de différents scénarios de projets. Par exemple, si une ville souhaite construire 400 logements, BENEFRICHES lui permet de mesurer l'impact social, économique et environnemental si elle choisit de construire sur une friche ou sur des terres agricoles. Si cette même ville dispose d'une friche, l'outil lui permet de mieux appréhender l'impact qu'auraient deux projets différents sur ce même terrain et de savoir s'il est préférable de choisir par exemple un projet de logement ou un projet de parc paysager.

6. CONCLUSION SUR LES LEVIERS FISCAUX

Cette deuxième partie avait pour objectif d'identifier les marges de manœuvre fiscales encore mobilisables par les grandes villes wallonnes afin de renforcer leur capacité financière sans accroître davantage la pression fiscale pesant sur leurs habitants. L'analyse des principaux leviers fiscaux disponibles permet de dégager plusieurs enseignements.

Tout d'abord, les grandes villes disposent encore de certains potentiels fiscaux insuffisamment exploités. Ceux-ci ne résident toutefois pas principalement dans une augmentation des taux d'imposition, lesquels atteignent déjà des niveaux élevés pour la plupart des recettes fiscales majeures. Les marges les plus importantes semblent plutôt se situer dans une meilleure mobilisation des bases taxables existantes, notamment à travers la mise à jour de la matrice cadastrale, la remise en usage des immeubles inoccupés, l'amélioration du recensement de certaines catégories de logements ou encore une meilleure prise en compte des nouvelles formes d'occupation du bâti.

L'analyse met également en évidence l'intérêt d'une fiscalité davantage orientée vers les personnes qui bénéficient des fonctions urbaines sans nécessairement contribuer aux recettes communales au même titre que les habitants. Les taxes sur les secondes résidences, les logements étudiants, les hébergements touristiques ou encore certaines réflexions relatives aux flux de navetteurs s'inscrivent dans cette logique. Elles traduisent une préoccupation récurrente

²³ <https://benefriches.ademe.fr/>

²⁴ Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou « Agence de la transition écologique ».

: mieux aligner les contributions fiscales avec les coûts réels supportés par les villes en raison de leur rôle de centralité.

Les différents leviers examinés présentent toutefois des potentiels très variables. Certaines mesures peuvent générer des recettes supplémentaires relativement limitées, mais contribuer à améliorer l'équité fiscale ou à corriger certaines distorsions économiques. D'autres, à l'image de la réactualisation des revenus cadastraux ou de la revalorisation du bâti aujourd'hui inoccupé, apparaissent susceptibles de produire des effets budgétaires plus significatifs et plus durables. Plusieurs pistes étudiées poursuivent par ailleurs un objectif qui dépasse la seule recherche de recettes, en cherchant simultanément à encourager la rénovation du bâti, la remise sur le marché de logements vacants, la reconversion de friches ou une utilisation plus efficiente du territoire.

Un autre enseignement majeur de cette analyse réside dans l'hétérogénéité des situations locales. Les grandes villes ne disposent ni des mêmes bases fiscales, ni des mêmes caractéristiques socio-économiques, ni des mêmes externalités. Le rendement potentiel d'un levier fiscal dépend fortement de facteurs tels que la structure du parc immobilier, l'intensité de l'activité touristique, l'importance de la population étudiante, la présence de friches ou encore la dynamique du marché du logement. Aucune solution uniforme ne peut dès lors être dégagée pour l'ensemble des villes.

En complément des différents leviers fiscaux présentés plus haut, nous avons également réalisé un recensement des autres taxes et redevances communales d'application dans les neuf grandes villes, allant de la taxe sur les déchets ménagers et professionnels aux taxes sur les parkings, piscines, bars, commerces, permis urbanistiques, etc. Nous avons analysé pour chaque taxe si elle était appliquée ou non par chaque grande ville et nous avons identifié, lorsqu'ils étaient disponibles, les montants ou modalités de calcul pour chacune d'entre elles. Cela nous a permis d'identifier quelles taxes sont généralisées, quelles taxes sont appliquées de manière plus ciblée et de visualiser le manque à gagner potentiel, calculé à partir de la moyenne des taux appliqués dans les grandes villes qui pratiquent la taxe. Les données incluent également les recettes générées, permettant de comparer les pratiques entre grandes villes et de constater le potentiel fiscal non exploité lorsque certaines taxes ne sont pas appliquées.

Dans l'ensemble, ces tableaux et recensements ont permis de donner une vision claire des politiques fiscales locales, des écarts de pratique entre grandes villes et du potentiel fiscal disponible. Ils témoignent de la diversité des instruments et de leur mode de calcul, et ont permis d'avoir un aperçu synthétique des recettes communales réalisées et potentielles, des réductions pour les contribuables et des différences structurelles entre villes, sans entrer dans les détails économiques ou sociaux.

Sur base des données additionnées pour chaque grande ville wallonne, nous avons pu reprendre dans le tableau ci-dessous les recettes générées par les taxes locales, mais aussi par le PRI et l'IPP, les recettes potentielles et le supplément fiscal maximum pour l'ensemble de ces neuf villes. Nous avons également repris dans ce tableau la moyenne des prêts Oxygène sur trois ans sur base des comptes des grandes villes, ce qui permet de comparer directement le potentiel fiscal interne avec ces apports financiers extérieurs.

SYNTHÈSE	
Recettes supplémentaires mobilisables par les neuf grandes villes	
Recettes PRI 2024	351.939.680 €
Recettes potentielles PRI (+5%)	369.536.664 €
Supplément potentiel PRI	17.596.985 €
Recettes IPP 2024	283.961.404 €
Recettes potentielles (taux 8,8%)	297.434.742 €
Supplément potentiel IPP	13.473.339 €
Supplément potentiel Taxes locales	20.993.319 €
TOTAL	52.063.643 €
Besoins de financement des neuf grandes villes	
Prêt Oxygène 2022	267.414.609 €
Prêt Oxygène 2023	282.711.957 €
Prêt Oxygène 2024	297.621.424 €
Total du prêt Oxygène	847.747.990 €
Moyenne du prêt Oxygène sur 3 ans	282.582.663 €
Solde à financer pour les 9GV	230.519.020 €

Au niveau individuel, nous avons pu constater que les marges fiscales mobilisables varient fortement d'une commune à l'autre,

Au niveau global, nous constatons dans ce tableau récapitulatif qu'une grande partie du potentiel fiscal maximal découle des gains liés à la mise à jour de la matrice cadastrale, sachant que le potentiel dépend fortement de l'état d'avancement de ce chantier d'une ville à l'autre, ce qui pourrait se traduire par une surestimation du potentiel fiscal calculé ici. En effet, certaines villes ont intégré assez tôt des indicateurs experts, permettant que la majeure partie du bâti soit tenue à jour dans la matrice cadastrale, réduisant ainsi ce type de décalage. Par conséquent, l'écart réel entre ce potentiel et les prêts Oxygène pourrait être en réalité encore plus important. La marge de 52 millions € de potentiel fiscal est donc une évaluation maximaliste des recettes complémentaires qui pourraient théoriquement être mobilisées par les neuf grandes villes, mais elle ne constitue en rien un montant garanti.

Par ailleurs, la comparaison avec les prêts Oxygène, sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans la troisième partie de notre étude, montre que ces derniers constituent un levier financier significatif, souvent supérieur au supplément fiscal qu'une ville pourrait générer seule via les PRI, l'IPP et les taxes locales.

Enfin, la principale conclusion de cette partie est sans doute que **les leviers fiscaux locaux, même mobilisés de manière ambitieuse, ne paraissent pas en mesure de compenser à eux seuls les déséquilibres structurels mis en évidence dans la première partie de cette étude.** Les gains potentiels identifiés demeurent significatifs et méritent d'être activés lorsqu'ils apparaissent pertinents localement, mais ils restent limités au regard des charges de centralité

supportées par les grandes villes, de l'évolution des dépenses obligatoires et des besoins futurs en matière d'investissements.

Cette analyse conduit ainsi à considérer les leviers fiscaux locaux comme un élément parmi d'autres d'une stratégie globale de refinancement des grandes villes. Si leur mobilisation peut contribuer à renforcer la résilience budgétaire des centralités urbaines, elle ne dispense pas d'une réflexion plus large sur l'adéquation des mécanismes de financement existants avec les fonctions économiques, sociales et territoriales assumées par les grandes villes wallonnes.

C'est précisément cette question qui sera abordée dans la troisième partie de l'étude, consacrée aux mécanismes de financement supracommunaux et aux pistes permettant une meilleure prise en compte des charges de centralité dans les politiques de financement régional.

PARTIE III
LEVIERS À L'ÉCHELON RÉGIONAL

Comme nous l'avons démontré dans la première partie de notre étude, les grandes villes font face à plusieurs spécificités qui engendrent chez elles des dépenses qui sont plus importantes que dans les autres communes wallonnes. L'effet de centralité qui les caractérise ainsi que la population précarisée qui y réside généralement se traduisent par des dépenses importantes en matière de sociale (dotation au CPAS) et de sécurité (dotation à la zone de police et à la zone de secours). Par ailleurs, on l'a vu également, les grandes villes sont tout particulièrement touchées par la problématique du financement des pensions du personnel statutaire.

Dans la deuxième partie de notre étude, nous avons relevé certains leviers communaux en matière fiscale que ces grandes villes pourraient activer de manière plus optimale afin de pouvoir mieux se financer. Mais on l'a vu aussi, même en améliorant grandement leurs rentrées fiscales, cela ne sera pas suffisant pour leur permettre de faire face à des coûts qui leur sont propres.

Face à cette situation, il est dès lors indispensable que la Région wallonne soit également aux côtés de ses grandes villes.

En tout premier lieu, et c'est encore plus crucial pour les grandes villes vu leur situation budgétaire particulièrement délicate, il est indispensable que la Région assure aux communes la neutralité budgétaire de ses décisions. Nous y reviendrons dans le premier point de cette partie en concentrant notre veille régionale annuelle sur l'impact spécifique que ses récentes décisions ont sur les neuf grandes villes.

Il nous semble par ailleurs nécessaire de s'interroger sur la manière dont la Région finance les grandes villes. C'est pourquoi nous avons analysé comment les spécificités des grandes villes ont été prises en compte dans les différents mécanismes de financement existants. Cette analyse a également été réalisée avec une perspective historique et, pour certains aspects, s'est appuyée sur une analyse comparative avec ce qui se passe en Flandre. Cela nous a permis de dégager quelques pistes de réflexion prospectives.

Nous verrons également de quelle manière une réforme de la fiscalité automobile au niveau régional pourrait être demain une source importante de nouvelles recettes pour les communes et plus particulièrement pour les grandes villes wallonnes.

1. VEILLE RÉGIONALE 2025 – FOCUS SUR LES 9 GRANDES VILLES

Chaque année, l'UVCW produit une « Veille financière fédérale et régionale ». Celle-ci 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. La méthodologie de la Veille 2025²⁵ repose sur une analyse prioritairement portée sur l'impact financier des décisions prises par les exécutifs régional et fédéral au cours de la mandature communale 2024-2030. Cette analyse n'annule ni ne remplace les avis et revendications de l'UVCW dans les différents dossiers et sur les différents enjeux concernant les finances, l'autonomie ou la gouvernance des pouvoirs locaux ; il s'agit d'une approche complémentaire

²⁵ Voir sur notre site : <https://www.uvcw.be/finances/actus/art-10158>.

centrée sur les conséquences financières des politiques menées au regard des principes d'autonomie locale et de neutralité financière.

En ce début de mandature, nous avons tout d'abord pu relever d'importantes évolutions répondant à plusieurs de nos revendications et propositions au niveau régional; ainsi le mécanisme de reprise de la part communale du financement des zones de secours par les provinces est sécurisé juridiquement et amplifié en vue d'une reprise complète du financement d'ici 2030 (gain annuel, comparé à 2024, estimé à 37,1 millions en 2025 et à 52,7 millions en 2026 pour les communes wallonnes) et un Fonds des communes à l'extraordinaire a été mis en place à travers le FERI et la Dotation Grandes Villes offrant ainsi plus de transparence, de prévisibilité et de capacité opérationnelle de financement, simplifié, pour les villes et communes.

Toutefois, nous déplorons plusieurs orientations dommageables aux services publics locaux impliquant une vigilance accrue et la poursuite de nos actions, tant vis-à-vis des majorités en place et de leurs décisions qu'en appui de nos membres ; au niveau régional, cela concerne essentiellement la suppression du pour cent de majoration du Fonds des communes (perte de 16 millions en 2025 et de 32 millions en 2026), le gel de l'indexation et les mesures d'économies opérées sur le dispositif APE (perte de 9,7 millions en 2025 et de 33,4 millions en 2026 pour les communes), la non-indexation du FERI et de la Dotation grandes villes ainsi que la suppression de l'enveloppe supplémentaire (perte de 20 millions en 2025 et de 21,3 millions en 2026).

Dans le cadre de cette étude consacrée aux grandes villes, et avant d'envisager d'autres leviers au niveau régional, il nous a semblé utile de voir dans quelle mesure les grandes villes seront touchées par ces récentes décisions et si certaines de ces décisions seront plus particulièrement dommageables aux grandes villes comparées aux communes de petites et de moyenne taille.

Nous les passerons en revue l'une après l'autre. Pour une présentation complète de chaque dossier, nous renvoyons le lecteur vers notre veille fédérale et régionale²⁶. Ci-dessous, nous nous limiterons à évaluer l'impact de chaque mesure sur les neuf grandes villes.

A. Le Fonds des communes

Le Gouvernement wallon a décidé de maintenir en 2026 la suppression du pour cent de majoration de l'indexation du Fonds des communes décidée depuis 2025. Celui-ci n'évolue donc plus que sur la base de l'indice des prix à la consommation, ce qui résulte en une croissance moindre des dotations que perçoivent les communes wallonnes via ce Fonds. Au niveau des 252 communes wallonnes concernées, la perte annuelle est estimée à 15,7 millions € en 2025 et à 31,8 millions € en 2026.

Si on estime maintenant cette perte pour les neuf villes, sur la base de la proportion que représentent ces villes dans le montant total du Fonds des communes en 2025, on obtient les pertes annuelles suivantes :

²⁶ Voir sur notre site : <https://www.uvcw.be/finances/actus/art-10158>

Villes	Montants Fonds des Communes en 2025	Part du Fonds en 2025	Manque à gagner en 2025	Manque à gagner en 2026
Total 9 GV	636.932.016 €	39,6%	6.200.191 €	12.595.072 €
Total RW	1.610.320.000 €	100,0%	15.675.600 €	31.843.424 €

Source : données SPW IAS, calculs et tableau UVCW

Pour l'ensemble des neuf villes, cela représente un manque à gagner estimé à 6,2 millions d'euros en 2025 et à 12,6 millions d'euros pour 2026.

On rappellera qu'en 2025, 25,6 % des Wallons habitent dans une de ces neuf grandes villes wallonnes. Ces dernières recevant 39,6 % du montant total attribué au Fonds des communes, on peut dès lors considérer qu'un manque à gagner lié au Fonds des communes touche plus fortement les grandes villes que les petites et moyennes communes.

B. Le dispositif APE

Le Gouvernement wallon a annoncé son souhait de réformer le dispositif APE. Dans l'attente de cette réforme (prévue pour le 1^{er} janvier 2027), il a décidé de geler complètement l'indexation de l'enveloppe APE « Pouvoirs locaux » depuis 2024. En outre, des mesures d'économies directes ont été décidées pour 2026 et s'articulent comme suit :

	Impact (en %)	Impact (en €)
Villes et communes	-4,4 %	17.500.000
Associations de communes	-12,5 %	4.770.000
Non-marchand assujéti à l'ISOC (SLSP)	-12,5 %	2.500.000
Régies communales autonomes (RCA)	-25 %	730.000
Zones de secours (ZS)	-100 %	560.000
Zones de police (ZP)	-100 %	510.000
TOTAL		26.570.000

Si l'on évalue l'impact cumulatif de ces décisions que pour les 261 communes wallonnes, nous évaluons la perte annuelle 2025 à 12,5 millions €, et la perte annuelle 2026 à environ 40 millions € en 2026 (22,5 millions relatifs au gel + 17,5 millions relatifs aux économies).

Villes	Montants APE 2024 (et 2025)	Part sur l'ensemble des APE des communes en 2024	Manque à gagner en 2025 (non-indexation)	Manque à gagner en 2026 (non-indexation + 4,4% de réductions linéaires)
Total 9 GV	117.878.862 €	29,7%	3.701.396 €	11.891.099 €
Total RW	396.514.569 €	100,0%	12.450.567 €	39.998.637 €

Source : calculs et tableau UVCW

A cet impact déjà important, pourraient également s'ajouter les projets d'économies annoncées liées à la récupération des indus (15 millions €) et à la suppression des « effets d'aubaine » (20

millions €) qui pourraient, indistinctement, venir également frapper les communes, en ce compris les grandes villes.

Le gel de l'indexation des subventions APE, maintenu pour 2026, aura un impact de 10 millions d'euros qui viendront s'ajouter aux 12,5 millions d'impact en 2025. Par conséquent, le coût du gel de l'indexation des subventions APE pour les pouvoirs locaux se chiffrera en 2026 à 22,55 millions d'euros de pertes réelles.

Si l'on additionne les économies réalisées sur le dispositif APE dédié aux communes, on obtient en 2026 : 17,5 millions d'euros d'économies directes + 22,5 millions d'euros d'économies liées à la non-indexation, soit près de 40 millions d'euros impactés sur les finances des communes wallonnes. Sur ces 40 millions de pertes directes, près de 12 millions (environ 30 %) sont supportés par les neuf grandes villes seules.

Dans ce contexte, et alors que les intentions du Gouvernement wallon ne sont pas encore claires vis-à-vis du fait que d'autres mesures d'économies budgétaires pourraient suivre cette première étape dans le processus de diminution des moyens dédiés au dispositif APE, il est évident que ces différentes mesures d'économie auront un impact direct sur l'emploi local et, par conséquent, sur la qualité des services rendus à la population à l'échelon local, alors que l'attente des citoyens vis-à-vis de ces services est particulièrement criante dans les grandes villes.

La réforme du dispositif APE, dont l'abrogation est prévue au 1er janvier 2027, mais dont la transition vers le nouveau dispositif pourra se faire jusqu'au 1er janvier 2029 (mécanisme transitoire), aura pour fil rouge le transfert des moyens actuellement dédiés au dispositif APE vers les différents ministres fonctionnels.

Par conséquent, la plupart des moyens actuellement dédiés à l'enveloppe APE « Pouvoirs locaux » devraient en principe être réattribués au Ministre des Pouvoirs locaux, à tout le moins pour les subventions APE octroyées sur la base des anciens « critères objectifs » (subventions non affectées) qui représentent environ 85 % des moyens actuellement dédiés aux pouvoirs locaux.

Au vu de la part importante que les neuf grandes villes représentent dans l'enveloppe APE « Pouvoirs locaux », il conviendra d'être particulièrement attentif aux modalités précises de l'intégration de la réforme du dispositif prévue par le Gouvernement wallon.

C. La Dotation Grandes Villes et le FERl

Le Gouvernement wallon, dans le cadre de la création de la Dotation Grandes Villes et du FERl, a décidé de ne pas prévoir de mécanisme automatique d'indexation de l'enveloppe à partir de 2026. En outre, le budget complémentaire de 20 millions d'euros annuels anciennement octroyé au FRIC dans le cadre du Plan wallon d'investissement, puis du Plan de relance, pour la mandature 2019-2024 n'a pas été prolongé. La perte annuelle qui en découle est estimée à 20 millions € en 2025 et à 21,3 millions € en 2026 pour les 252 communes wallonnes concernées.

Si on estime maintenant cette perte pour les neuf grandes villes, sur la base de la proportion que représentent ces villes dans le montant total du FRIC²⁷, on obtient les pertes annuelles suivantes :

²⁷ Cette proportion a été réalisée sur base des données relatives à la programmation 2019-2021.

Villes	Part du FRIC	Manque à gagner en 2025	Manque à gagner en 2026
Total 9 GV	23,7%	4.730.099 €	5.037.555 €
Total RW	100,0%	20.000.000 €	21.300.000 €

Source : données Région wallonne, calculs et tableau UVCW

Pour l'ensemble des neuf grandes villes, cela représente un manque à gagner estimé à 4,7 millions d'euros en 2025 et à 5 millions d'euros pour 2026.

En 2025, 25,6 % des Wallons habitaient dans une des neuf grandes villes wallonnes. Ces dernières ont quant à elles reçu 23,7 % du montant total attribué au FRIC. Par conséquent, on peut considérer que le manque à gagner lié à la Dotation Grandes Villes, dans laquelle ont été transférés les montants de l'ancienne enveloppe budgétaire relative au FRIC qui concerne les grandes villes, ne touche pas particulièrement ces dernières. C'est même légèrement le contraire.

Pour rappel, les critères pris en compte pour répartir l'enveloppe budgétaire globale relative au FRIC entre les communes concernées étaient, d'une part, le kilométrage des voiries communales revêtues, le nombre d'habitants et le revenu moyen par habitant et, d'autre part, les critères utilisés dans le cadre du Fonds des communes. Les premiers critères s'appliquaient pour les 2/3 de l'enveloppe tandis que les seconds étaient utilisés pour répartir le tiers restant. À noter qu'aucune commune ne pouvait bénéficier de plus de 5 % de cette enveloppe budgétaire globale. Si tel devait être le cas, le surplus est réparti, selon les mêmes règles, au profit des communes de la même province. Par ailleurs, un subventionnement minimum (11,5 €) et maximum (20 €) par habitant et par an à l'échelle provinciale était également prévu.

D. Le complément régional

En 2025, le Gouvernement wallon a limité le budget consacré au complément régional. Par ailleurs, il avait été décidé fin décembre 2025 de limiter à partir du 1^{er} janvier 2026 l'exonération préexistante de la taxe sur la force motrice et du précompte immobilier sur le matériel et outillage sur tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf sur le territoire de la Région wallonne à une période de 5 ans. Compte tenu de la limitation de ces deux exonérations, le Gouvernement wallon avait, en contrepartie, diminué de 45 millions d'euros l'enveloppe budgétaire qu'il consacrait jusqu'ici au complément régional. Cette décision qui limitait la durée des exonérations devait toutefois entraîner de nouvelles recettes fiscales dans le chef des communes, ce qui venait mitiger le budget revu à la baisse pour les aides compensatoires. Le Gouvernement wallon a cependant décidé de geler cette réforme, gel concrétisé par le récent décret-programme du 25 mars 2026

La perte subie par les communes en 2025 à la suite de la limitation du budget consacré au complément régional n'a pas pu être quantifiée. Quant à la révision à la baisse du budget régional pour 2026, il aurait fallu tenir compte des nouvelles recettes fiscales perçues pour évaluer dans quelle mesure les communes seraient impactées négativement ou non par cette réforme. A ce stade, vu le gel de la réforme, nous nous limiterons donc à voir, sur la base des données relatives à l'année 2025 dans quelle mesure les grandes villes sont plus particulièrement concernées par ce dossier par rapport aux petites et moyennes communes. A cette fin, nous avons repris ci-

dessous le montant qui a été attribué aux neuf grandes villes en 2025 au titre de complément régional.

Villes	Montant 2025	Part du complément régional en 2025	Proportion d'habitants par rapport au total RW 2025
Total 9 GV	26.477.091 €	25,8%	25,6%
Total RW	102.445.000 €	100,0%	100,0%

Source : données SPW IAS, calculs et tableau UVCW

Sur cette base, on constate que 25,8 % du complément régional destiné aux communes ont été attribués aux neuf grandes villes wallonnes en 2025. Ce pourcentage est donc similaire au pourcentage que représentent leurs habitants (25,6 %) au regard de la région.

On peut dès lors considérer que ce dossier concerne tout autant les grandes villes que les moyennes et petites communes.

E. La reprise du financement des zones de secours par les provinces

Le Gouvernement wallon a décidé de poursuivre la trajectoire de reprise progressive du financement des zones de secours par les provinces en 2025, mais aussi pour les années 2026 à 2030. Cette reprise se fera par paliers. En 2025, elle a été fixée par circulaire à un montant total de reprise de 187,5 millions d'euros. En 2026, les provinces assumeront 15 % de l'ensemble des dotations que les communes versent encore actuellement aux zones de secours. Cette participation passera à 30 % en 2027, à 50 % en 2028, à 80 % en 2029 pour atteindre 100 % en 2030. De la sorte, en l'espace de 5 ans, la contribution des communes aux zones de secours deviendrait alors nulle (sous réserve de ce que la loi de 2007 sur la sécurité civile donne comme obligation aux communes dans le cadre du fonctionnement des zones). Pour les communes wallonnes, le coût de cette mesure pour les provinces est estimé à 37,1 millions € en 2025 (par rapport à 2024) et à 52,7 millions € en 2026 (par rapport à 2024), ce qui devrait se traduire par un gain équivalent pour les communes wallonnes.

Afin d'évaluer si les grandes villes sont plus particulièrement concernées par ce dossier par rapport aux petites et moyennes communes, nous avons repris ci-dessous le montant que chacune d'entre elles a consacré à sa zone de secours en 2025, sur la base des montants repris dans les budgets initiaux 2025 des zones de secours.

	Montant des dotations communales	Part des dotations communales en 2026	Proportion d'habitants par rapport au total RW 2025	Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier 2025	Montant de la dotation communale par habitant
Total 9 GV	49.910.038 €	33,7%	25,6%	946.940	53 €
Total RW	148.072.995 €	100,0%	100,0%	3.704.990	40 €

Source : budgets initiaux des zones de secours, Statbel ; calculs et tableau UVCW

Sur cette base, on constate qu'en 2025, 33,7 % des dotations communales aux zones de secours wallonnes ont été versées par les neuf grandes villes wallonnes. Ce pourcentage est supérieur au

pourcentage que représentent leurs habitants (25,6 %) au regard de la région. On peut dès lors considérer que ce dossier concerne plus particulièrement les grandes villes.

Précisons encore que, sur les 14 zones de secours que compte la Région wallonne, seulement six d'entre elles comprennent au moins une grande ville.

Pour l'ensemble des neuf villes, on peut estimer que la poursuite de la reprise progressive du financement des zones de secours par les provinces permettra, si on prend 2024 comme point de comparaison, une économie potentielle allant jusqu'à 12,5 millions d'euros en 2025, 17,8 millions d'euros en 2026 et 50,4 millions en 2030.

Villes	Total 9 GV	Total RW
Part des dotations communales en 2025	33,7%	100,0%
Gain potentiel en 2025	12.505.065 €	37.100.000 €
Gain potentiel en 2026	17.763.259 €	52.700.000 €
Gain potentiel en 2027	23.223.692 €	68.900.000 €
Gain potentiel en 2028	30.740.214 €	91.200.000 €
Gain potentiel en 2029	42.234.087 €	125.300.000 €
Gain potentiel en 2030	50.424.737 €	149.600.000 €

Source : budgets initiaux des zones de secours, Statbel ; calculs et tableau UVCW

F. Bilan

Pour conclure ce premier point sur la veille régionale, nous reprenons dans le tableau ci-dessous la synthèse de ces différents tableaux d'impact pour les années 2025 et 2026.

	Total 9 GV pour 2025	Total RW pour 2025	Total 9 GV pour 2026	Total RW pour 2026
Fonds des communes	6.200.191 €	15.675.000 €	12.595.072 €	31.843.424 €
APE	3.701.369 €	12.450.557 €	11.891.099 €	39.998.637 €
Dotation grandes villes	4.730.099 €	20.000.000 €	5.037.555 €	21.300.000 €
Complément régional	-	-	-	-
Reprise du financement des ZS	- 12.505.065 €	- 37.100.000 €	- 17.763.259 €	- 52.700.000 €
Surcoût total	2.126.621 €	11.026.157 €	11.760.466 €	40.442.061 €

Au total, la perte estimée pour les neuf grandes villes wallonnes, sur la base des décisions régionales prises depuis 2024, s'élève à 2,1 millions € en 2025 et à 11,8 millions € en 2026.

Tout l'espace budgétaire que les grandes villes, et de manière plus générale, les communes wallonnes devraient récupérer par la poursuite de la reprise du financement des zones de secours par les provinces est en réalité totalement consommé et même clairement surpassé par trois autres décisions prises récemment au niveau régional, à savoir la suppression du pour cent de majoration du Fonds des communes, l'arrêt du budget supplémentaire de 20 millions d'euros relatif au FRIC couplé à la non-indexation de la nouvelle Dotation Grandes Villes ainsi que les différentes mesures d'économies opérées sur le dispositif APE.

Les premiers leviers régionaux pour soutenir les grandes villes sont donc en premier lieu de supprimer les décisions récentes en termes d'indexation et d'économies. Ainsi, très concrètement, les grandes villes auraient bénéficié en 2025 de 14,6 millions d'euros de financement régional supplémentaire si la Région n'avait pas supprimé le pour cent de majoration

du Fonds des communes (6,2 millions d'euros), si elle avait indexé les subsides APE (3,7 millions d'euros) et si elle avait prolongé le budget complémentaire obtenu dans le cadre du FRIC pour la mandature 2019-2024 (4,7 millions d'euros).

En 2026, elles pourraient bénéficier de 29,5 millions d'euros de financement régional supplémentaire si la Région n'avait pas supprimé depuis 2025 le pour cent de majoration du Fonds des communes (12,6 millions d'euros), si elle avait indexé depuis 2025 les subsides APE tout en s'abstenant de procéder à des économies supplémentaires sur cette enveloppe (11,9 millions d'euros) et si elle avait prolongé le budget complémentaire obtenu dans le cadre du FRIC pour la mandature 2019-2024 et indexé en 2026 la nouvelle Dotation Grandes Villes (5 millions d'euros).

2. LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES GRANDES VILLES DANS LE FINANCEMENT RÉGIONAL

Les grandes villes font face à plusieurs spécificités qui engendrent chez elles des dépenses qui sont plus importantes que chez les autres communes wallonnes. Même en améliorant leurs rentrées fiscales, cela ne sera pas suffisant pour leur permettre de faire face à des coûts qui leur sont propres.

C'est pourquoi le financement régional qui va venir en complément de ces rentrées que les communes parviennent à percevoir directement sera tout particulièrement déterminant pour aider ces communes à faire face à leurs spécificités. Le rayonnement de ces villes dépassant leurs frontières, le niveau local n'est à un moment donné plus le seul niveau adéquat pour veiller à un bon équilibre entre les sources de financement, qui sont limitées au territoire propre de la commune, et ceux qui en bénéficient, une partie de ces bénéficiaires se trouvant bien au-delà du territoire de cette commune. En travaillant à un niveau plus large, la Région peut quant à elle tenir compte des spécificités qui caractérisent les différentes communes présentes sur son territoire et ventiler son financement envers les villes et communes de manière telle à prendre en compte ces caractéristiques.

En Région wallonne, c'est le Fonds des communes qui va principalement jouer ce rôle. Il est accompagné d'autres financements régionaux plus réduits qui vont également prendre en compte ces spécificités. Il nous semble dès lors utile de voir de quelle manière ces financements sont conçus et en quoi ils répondent aux besoins de financement des grandes villes. Nous verrons également comment ces effets de centralité et ces différences de capacité fiscale sont pris en compte en Flandre. L'idée n'est pas ici de proposer une réforme de ce Fonds des communes, mais plutôt de mieux comprendre comment il prend en compte ou non les spécificités urbaines. Sur cette base, nous pourrions alors envisager de quelle manière un financement complémentaire pourrait venir compléter utilement les aspects que ce Fonds ne prendrait pas suffisamment en compte.

A. Le Fonds des communes

Comme nous l'avons relevé plus haut, il nous semble important de bien comprendre les objectifs que s'est assignés la Région à travers son Fonds des communes pour voir ensuite comment ses objectifs sont traduits en critères de répartition et évaluer, dans la mesure du possible, de quelle manière les critères de répartition permettent ou non de répondre aux objectifs qui sous-tendent ce Fonds. Dans ce cadre, il nous semble important de prendre le temps de rappeler l'historique de ce Fonds, avant sa régionalisation. Cela permettra aussi de mieux comprendre dans quelle mesure la Région wallonne, mais aussi la Flandre l'ont ensuite adapté.

I. Le Fonds des communes avant sa régionalisation (1860-1976)²⁸

En 1860, en vue de favoriser les activités économiques, l'État décide d'interdire aux communes la possibilité de lever des droits d'octroi, taxes indirectes qu'elles percevaient alors dans toute une série de circonstances. En contrepartie, il alimente un fonds communal qui est réparti entre les communes uniquement sur la base de leur capacité fiscale. C'est la naissance du Fonds des communes²⁹.

Le montant et la répartition de ce fonds vont être revus à plusieurs reprises au fil du temps. Et d'autres objectifs de redistribution vont venir s'ajouter. Ainsi, à la fin du XIXe siècle, on voit apparaître des éléments de solidarité entre communes ainsi que la prise en compte de leurs besoins (au départ, compte tenu de la taille de leur population). Des enveloppes budgétaires sont également dégagées pour aider les communes en difficultés financières via la création d'un fonds spécial.

Après la Première Guerre mondiale, qui a particulièrement affaibli la situation financière des pouvoirs locaux, l'État belge élargit la capacité fiscale des communes et crée en 1922, le Fonds des communes qui rassemble le fonds communal et le fonds spécial. La répartition du Fonds des communes de l'époque se fait selon des critères de capacité fiscale (40 % selon le revenu cadastral bâti et 10 % selon le revenu cadastral non bâti) et des critères de besoins (40 % selon la population et 10 % selon les dépenses d'enseignement professionnel et d'assistance publique).

Le Fonds connaît une nouvelle réforme marquante en 1948³⁰. Désormais, le montant qui lui est octroyé ainsi que l'évolution de son montant sont prévus explicitement et ne dépendent plus du rendement des taxes et impôts étatiques affectés au Fonds comme c'était le cas depuis son origine. Il est désormais réparti en fonction des besoins financiers sur la base de cinq critères : 45 % en fonction de la population, 16,25 % en fonction de la voirie, 6,25 % en fonction de la population et du revenu cadastral bâti et non bâti, 20 % en fonction de la charge nette des dépenses d'instruction et 12,5 % en fonction de la charge nette de la dette.

En 1964³¹, le montant de la dotation au Fonds est augmenté et son mode de répartition est à nouveau revu. Pour la première fois, des catégories de communes sont instaurées. Le Fonds est divisé en fonds A (37 %), accessible aux quatre grandes villes nationales (Anvers, Bruxelles, Gand

²⁸ Voir Bertholomé Amaury et Van Overmeire Katlyn, *Le Fonds des communes : comprendre et anticiper la dotation de ma commune*, Politeia, 2014.

²⁹ L. 16.7.1860.

³⁰ L. 24.12.1948 conc. les finances provinciales et communales, MB, 6.1.1949

³¹ L. 16.3.1964 rel. au Fonds des communes, MB, 2.6.1964.

et Liège³²), et en fonds B (63 %), réservé à toutes les autres communes. Par ailleurs, un fonds de compensation fiscale offre des moyens supplémentaires aux communes disposant d'une moindre capacité fiscale. Un fonds d'aide est également mis en place pour répondre à des situations bien déterminées. Il permet ainsi de garantir aux communes un montant minimal dans la répartition du Fonds B, de supporter les charges des emprunts réservés à la couverture des déficits des hôpitaux des commissions d'assistance publique, mais également d'aider les communes ayant des difficultés financières.



De cette première époque du Fonds des communes, nous pouvons déjà retenir plusieurs éléments intéressants :

- Il y a d'une part des éléments relatifs aux recettes qui sont pris en compte (capacité fiscale) et d'autre part, des éléments relatifs aux dépenses (besoins de la commune).
- En ce qui concerne la capacité fiscale, c'est un critère basé sur la propriété qui intervient (revenu cadastral).
- Pour les besoins, le critère de population est pris en compte, mais aussi assez rapidement les besoins liés à l'enseignement et aux dépenses d'aide sociale. Le critère de voirie fait également son entrée.
- Assez rapidement, un financement spécifique dédié aux communes en difficulté est mis sur pied, que ce soit à travers un fonds spécial ou un fonds d'aide ou par la prise en compte d'un critère lié à la charge nette de la dette.
- Des situations bien spécifiques, comme le besoin d'aide pour couvrir le déficit des commissions d'assistance publiques, sont également prises en compte.
- En 1964, les grandes villes se voient pour la première fois attribuer une place spécifique dans la répartition des moyens sur base de leur statut de grande ville.

II. Le Fonds des communes est régionalisé – focus sur la Wallonie (1977-2007)

Le Fonds va ensuite être régionalisé. Dans un premier temps, l'État continue à alimenter le Fonds, mais celui-ci est dorénavant réparti entre les trois Régions, à charge de ces dernières de fixer la répartition entre les communes. Ainsi, à partir du 1er janvier 1977³³, la dotation est répartie entre les trois Régions en fonction de trois critères, et ce, pour un poids équivalent : la population, la superficie et le rendement des additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP).

En Région wallonne, 37 % de ce montant ainsi obtenu seront attribués à Liège et Charleroi, les 63 % restants revenant aux autres communes, elles-mêmes classées en cinq catégories, en fonction de la taille de leur population. Au sein de chacune de ces cinq catégories sont pris en compte, pour la répartition individuelle, le rendement des additionnels à l'IPP, la population, la population active et la superficie.

³² À l'époque, la Ville de Charleroi n'était pas encore fusionnée.

³³ L. 5.1.1976 rel. aux propositions budgétaires 1975-1976, *MB*, 6.1.1976.

Quelques années plus tard, en 1983³⁴, la Région regroupera les communes en seulement trois catégories et reverra les critères de répartition. La première catégorie, qui reprend les villes de Liège et de Charleroi, se voit octroyer 34,89 % du montant du Fonds. La deuxième catégorie, qui bénéficie de 18,21 % du montant du Fonds, reprend onze villes à « vocation spéciale », à savoir les villes d'Arlon, Eupen, Huy, La Louvière, Mons, Mouscron, Namur, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Seraing, Tournai et Verviers. Le montant réservé à cette catégorie est réparti entre les 11 villes proportionnellement à la population multipliée par un coefficient fiscal. La troisième catégorie, qui reçoit les 46,9 % restants du Fonds est réservée aux autres communes et la répartition tient compte non seulement de la population et du coefficient fiscal, mais aussi de la densité de population.

La loi du 8 août 1988³⁵ vient régionaliser entièrement le Fonds. Désormais, seule la Région est compétente non seulement pour fixer les critères de répartition, mais aussi pour alimenter celui-ci. Le mode de répartition est à nouveau revu en 1989³⁶. Le Fonds est scindé en deux dotations : d'une part, la dotation générale aux communes, qui correspond à 95 % de l'enveloppe budgétaire, et, d'autre part, le Fonds spécial de l'aide sociale, qui représente les 5 % restants.

Au sein de la dotation générale aux communes, une première répartition continue à se faire sur base de trois catégories de communes.

La première catégorie concerne toujours Liège et Charleroi, mais le montant qui leur réservé est revu légèrement à la baisse et passe de 34,89 % à 32,5 %. La répartition de cette enveloppe entre les deux villes s'opère selon le mécanisme suivant : si la dotation de l'année n est inférieure à celle de l'année n-1, la répartition se base sur la clé de répartition utilisée entre ces deux villes en 1988 (soit 59,3 % pour Liège et 40,7 % pour Charleroi) ; si la dotation est, en revanche, supérieure à celle de l'année précédente, le surplus est divisé en parts égales entre les deux villes.

La deuxième catégorie regroupe 21 villes que la Région considère comme ayant une vocation sous-régionale, voire régionale. Toutes les villes, hormis celle d'Eupen qui relève désormais du Fonds des communes germanophones, qui étaient jusqu'ici considérées comme ayant une vocation spécifique restent partie prenante de cette catégorie. S'y rajoutent les villes d'Ath, Bastogne, Dinant, Marche-en-Famenne, Nivelles, Neufchâteau, Philippeville, Soignies, Thuin, Virton et Waremme. Les 230 autres communes sont reprises dans la troisième catégorie.

Pour répartir les 67,5 % des moyens du Fonds qui sont dédiés indistinctement à cette deuxième et troisième catégorie, l'enveloppe budgétaire est tout d'abord divisée entre deux dotations : 85 % sont consacrés à la dotation principale, qui poursuit notamment un objectif de redistribution en faveur des communes à population pauvre et les 15 % restants sont dédiés à la dotation spécifique, qui vise à répondre à des situations permanentes ou passagères qui ne sont pas rencontrées par la dotation principale. Cette dotation spécifique se divise en 3 tranches qui ont chacune un objectif qui leur est propre. La tranche A (4,5 %) tient compte des caractéristiques structurelles, des missions particulières et des situations financières difficiles de certaines communes. La tranche B (3,5 %) se réfère à des missions que le législateur a estimées essentielles ou à des obligations des communes. La tranche C (7 %) vise les situations sociales et économiques difficiles de la population communale.

³⁴ AERW fixant les règles de répartition de la part du Fonds des communes revenant aux communes de la Région wallonne pour les années 1983 à 1988, *MB*, 30.6.1983

³⁵ L. spéc. 8.8.1988 mod. la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *MB*, 13.8.1988.

³⁶ Décr. 20.7.1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, *MB*, 31.8.1989.

Sans rentrer dans les détails, on retiendra que les critères de répartition utilisés pour la dotation principale sont la population, avec une pondération favorable de la population étrangère, la détention d'un statut linguistique spécial, la capacité fiscale et la densité de population.

Quant aux critères utilisés pour répartir la dotation spécifique, ils sont nombreux et variés : statut de capitale wallonne, kilométrage de voirie, services incendie, finances obérées, permanences de police 24h sur 24h, nombre d'implantations scolaires, nombre de classes, nombre d'élèves, nombre d'emplois perdus, pression fiscale, nombre de chômeurs indemnisés, de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, revenu imposable net des habitants, nombre des logements sociaux, population active.

En parallèle au Fonds des communes, la Région met également en place d'autres sources de financement à destination des communes. Entre 1993 et 2000, elle agit à travers toute une série de mesures spécifiques et ponctuelles en vue de résoudre les problèmes budgétaires de certaines communes. En 2001, le Gouvernement adopte ensuite le plan Tonus communal.

Celui-ci s'articule selon deux axes. Le premier concerne des aides exceptionnelles accessibles à l'ensemble des communes, excepté les grandes villes de Charleroi, Liège, Namur et Mons, pour rencontrer des problèmes prévisibles de court terme. Entre 2001 et 2003, ces aides se montent à 36,5 millions d'euros et sont portées à 46,5 millions pour la période 2004-2006. Ces aides sont réparties selon les critères suivants : le revenu moyen par habitant, une dotation forfaitaire, une compensation pour la perte de la dotation principale, une compensation pour la paix fiscale (uniquement de 2001 à 2003) et une dotation octroyée à Wavre et Eupen pour leur rôle respectif de chef-lieu de la province du Brabant wallon et de capitale de la Communauté germanophone.

L'axe 2 du plan Tonus vise, quant à lui, à assurer un redressement structurel des communes en difficulté sous la forme d'un prêt d'aide extraordinaire à long terme au travers du compte CRAC. En échange de ces aides régionales, les communes concernées doivent établir et respecter un plan de gestion et de convergence. Par ailleurs, au minimum 25 % des charges financières liées à ces prêts sont pris en charge par les communes. L'enveloppe initiale de 370 millions d'euros est ensuite portée à 710 millions d'euros à la suite de la décision régionale de mettre en œuvre un plan Tonus Pensions et Hôpitaux.



Avant de décrire la dernière réforme du Fonds des communes qui a été mise en œuvre à partir de 2008 et qui est toujours d'application, récapitulons ce qu'on peut retenir de cette époque en ce qui concerne les grandes villes :

- Leur statut spécifique de grande ville continue à être pris en compte depuis la régionalisation du Fonds. Tout au long de cette période, Charleroi et Liège sont considérées comme étant des villes devant bénéficier d'un statut à part et environ un tiers du fonds leur est spécifiquement consacré tout au long de cette période (37% à partir de 1977, puis 34,89 % à partir de 1983, puis 32,5% à partir de 1989). Quant aux 7 autres grandes villes wallonnes, on voit qu'elles sont tout d'abord considérées comme étant des villes à « vocation spéciale » avec quatre autres villes, puis dans un second temps, cette catégorie est élargie à 10 autres villes supplémentaires qui sont alors ensemble considérées comme étant à des villes à vocation régionale ou sous-régionale.
- Des financements spécifiques pour aider les communes en difficulté financière restent nécessaires.
- Avec le plan Tonus mis en place en 2001, une nouvelle étape est franchie dans le cadre de ces financements spécifiques : si l'axe 1 de ce plan fonctionne toujours sous forme d'aides aux communes, on ne parle plus réellement d'aide octroyée aux communes en difficulté en ce qui concerne l'axe 2. C'est plutôt une logique de prêt qui se met ici en place même si, à l'époque, la prise en charge des charges financières liées à ces prêts reste majoritairement régionale.
- Un plan Tonus sera spécifiquement dédié à deux thématiques en particulier, les pensions d'une part et les hôpitaux d'autre part.

III. Le fonctionnement actuel du Fonds des communes en Région wallonne

Une dernière réforme du Fonds interviendra en 2008 par le biais du décret du 15 juillet 2008. C'est toujours cette réforme qui détermine actuellement la répartition du Fonds. Désormais, il n'est plus question de répartir les communes dans différentes catégories. Il n'y a donc plus de statut à part réservé aux seules deux plus grandes villes que sont Charleroi et Liège, ni de statut propre aux villes à vocation régionale ou sous-régionale. Les critères de répartition retenus seront appliqués à toutes les villes et communes wallonnes de manière uniforme.

Le Fonds est ainsi désormais composé de cinq dotations :

- la dotation Externalités (53 %),
- la dotation Péréquation fiscale (30 %) qui est composée d'une tranche Impôt des personnes physiques (22 %) et d'une tranche Précompte immobilier (8 %),
- la dotation Logements publics ou subventionnés (7 %) composée d'une tranche Stock (6 %) et d'une tranche Bonus (1 %),
- la dotation Densité de population (5,5 %),
- la dotation Chef-lieu d'arrondissement ou de province (4,5 %).

Précisons que la Région a fait le choix d'une montée en puissance progressive, sur 20 ans, du nouveau système de répartition. C'est pourquoi les anciens critères de répartition interviennent encore à travers la dotation minimale. Chaque année, cette dotation minimale diminue de 5 %. Ce n'est donc qu'en 2028 que seuls les nouveaux critères de répartition interviendront pour répartir le Fonds.

La Région a également mis en place un autre mécanisme permettant de limiter l'impact négatif que certaines communes pourraient subir à la suite de la prise en compte de ces nouveaux critères de répartition. Ainsi, il existe un système de montant garanti, à travers la mise en place d'une dotation complémentaire à charge du budget régional de l'année de répartition suivante, si une commune venait à recevoir un montant inférieur à celui obtenu en 2008. Ces moyens viennent donc se rajouter à ceux dévolus dans le cadre du Fonds des communes proprement dit. Pour y accéder et recevoir ainsi une dotation complémentaire équivalente à la différence entre la quote-part effectivement reçue et celle obtenue en 2008, la commune doit cependant respecter deux conditions cumulativement : d'une part, bénéficier d'une dotation Logements et, d'autre part, les taux additionnels IPP et PRI de la commune ne peuvent être inférieurs à ceux qui prévalaient en 2008. Pour Charleroi et Liège, l'accès à une dotation complémentaire est également possible, mais sans devoir nécessairement remplir ces deux conditions et en tenant compte des montants pris en charge par la région dans le cadre de prêts pensions.

C'est principalement la dotation externalités (53 %) qui devrait concerner les grandes villes sur le plan des dépenses puisque cette dotation a pour objectif de tenir compte des externalités, ou effets externes de débordement, que génère la commune. Pour rappel, on parle d'externalités lorsque des services collectifs de la commune profitent à des personnes qui ne résident pas dans cette commune et par conséquent ne contribuent pas au financement de ces services collectifs. La dotation externalités est toutefois accessible à toutes les communes et elle est répartie entre elles à partir de leur niveau de dépenses normées. Ce niveau de dépenses normées³⁷ est calculé à partir d'une formule complexe qui prend en compte les paramètres suivants : le nombre d'habitants de la commune, les taux additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (Prl) de la commune ainsi que la moyenne régionale respective de ces taux.

Sur le plan des recettes, la dotation péréquation fiscale (30 %) devrait concerner tout particulièrement les grandes villes. Cette dotation introduit une certaine solidarité au sein du Fonds en axant la distribution sur les communes ayant un potentiel fiscal faible. Elle est d'ailleurs réservée aux seules communes ayant un potentiel fiscal plus faible que le potentiel fiscal régional. Elle se base sur les critères suivants : le potentiel fiscal de la commune (IPP, PrI), le potentiel fiscal de la région (IPP, PrI), les additionnels de la commune (IPP, PrI) et le nombre d'habitants de la commune.

La dotation Logements (7 %) favorise les communes qui investissent dans le logement public. Comme on l'a vu plus haut, les grandes villes comptent généralement plus de présence de logements publics sur leur territoire que les communes qui leur sont voisines. La tranche Stock (6 %) de cette dotation logements est uniquement accessible aux communes dont le ratio logement est supérieur ou égal à 10 %. Sa tranche Bonus (1 %) n'est accessible qu'aux communes qui se trouvent dans l'un des deux cas suivants. Si leur ratio logement est égal ou supérieur à 5 %, les communes y ont accès si elles prévoient dans leur programme d'actions la

³⁷ Dépenses normées =

$$[- 243.985,9 + (794,5123 \times \text{population}) + (0,005604 \times \text{population} \times \text{population})] \times (\text{taux IPP commune/taux IPP moyen}) \times (\text{taux PrI commune/taux PrI moyen}).$$

création d'au moins un logement éligible. Si leur ratio logement est inférieur à 5 %, elles doivent programmer la création de logements éligibles à hauteur de minimum 5 % du nombre de logements publics ou subventionnés à réaliser en vue d'atteindre le ratio de 10 %. Sans rentrer dans les détails, on retiendra que la dotation Logements se répartit sur la base du nombre de logements publics présents dans la commune, des loyers liés à ces logements et du nombre de ménages présents dans la commune.

La dotation densité de population (5,5 %) ne concerne a priori pas les grandes villes puisque cette dotation vise à compenser les dépenses supportées par certaines communes du fait de leur faible densité de population. Elle est uniquement accessible aux communes dont la densité de population est inférieure à la densité de population de la Région wallonne. Les critères de répartition pris en compte sont la densité de population de la commune et la densité de population de la Région wallonne.

La dotation chef-lieu (4,5 %) est quant à elle exclusivement réservée aux communes qui doivent assumer le rôle de chef-lieu d'arrondissement et/ou de province. Les deux fonctions peuvent être cumulées. Les critères pris en compte sont la population de l'arrondissement, la population de la province et la population de la Région. Cette dotation devrait dès lors a priori concerner les neuf grandes villes ciblées par notre étude.

Lors de la réforme de 2008, le montant global du Fonds a été fixé à 928,37 millions d'euros pour l'année 2008. Depuis lors, son montant est indexé chaque année sur la base de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée. Et, depuis 2010 et jusqu'en 2024 inclus, en plus de l'indexation, ce montant était majoré d'un pour cent. Ce pour cent supplémentaire, qui représentait plus de 15 millions d'euros supplémentaires chaque année, était un acquis très important pour les communes, en ce qu'il les aidait à faire face à des dépenses toujours plus importantes. Précisons également que depuis 2014, outre cette indexation + 1 %, une somme de 11,189 millions d'euros (liée historiquement à l'ancienne taxe régionale sur les pylônes GSM) était ajoutée chaque année à l'enveloppe globale. Mais depuis 2023, la Région wallonne a décidé de diminuer de 10 millions d'euros cette enveloppe globale dans le cadre des économies structurelles qu'elle doit réaliser pour garantir la soutenabilité financière de sa dette. En 2025, le montant global du Fonds s'élève à 1 610 320 000 euros.

Voyons maintenant les montants que ces neuf villes ont perçus au Fonds des communes pour 2025 pour chacune de ces dotations, y compris pour la dotation complémentaire.

	Total 9 GV	Total RW hors 9 GV	Total RW	Proportion 9 GV vs RW
Dotation minimale garantie	61.648.779 €	71.975.744 €	133.624.523 €	46,1%
Dotation externalités	329.806.752 €	452.841.851 €	782.648.603 €	42,1%
Dotation péréquation fiscale - Tranche IPP	139.427.494 €	185.445.511 €	324.873.005 €	42,9%
Dotation péréquation fiscale - Tranche PrI	16.540.143 €	101.595.496 €	118.135.638 €	14,0%
Dotation logements - Tranche stock	37.883.615 €	50.718.114 €	88.601.729 €	42,8%
Dotation logements - Tranche bonus	5.121.392 €	9.645.562 €	14.766.955 €	34,7%
Dotation densité de population	- €	81.218.251 €	81.218.251 €	0,0%
Dotation chef-lieu	46.503.840 €	19.947.456 €	66.451.296 €	70,0%
Total fonds des communes - 2025	636.932.016 €	973.387.984 €	1.610.320.000 €	39,6%
Dotation complémentaire	26.563.535 €	71.694 €	26.635.229 €	99,7%
Total financement général	663.495.551 €	973.459.679 €	1.636.955.229 €	40,5%
Proportion du financement général par rapport au total RW	40,5%	59,5%	100,0%	40,5%
Nombre d'habitants au 1er janvier 2025	946.940	2.758.050	3.704.990	25,6%
Proportion d'habitant par rapport au total RW 2025	25,6%	74,4%	100,0%	25,6%
Montant fonds par habitant	672,6 €	352,9 €	434,6 €	

Source : SPW IAS, tableau et calculs UVCW

Plusieurs éléments intéressants ressortent de ce tableau.

En ce qui concerne la dotation minimale garantie, qui reflète la répartition sur la base des anciens critères, on constate que 46,1 % de son montant sont réservés aux grandes villes. Si on regarde maintenant cette proportion en prenant l'ensemble du financement général aux communes, dotation complémentaire comprise, cette proportion passe à 40,5 %.

Quant à la dotation externalités, dont on aurait pu s'attendre qu'elle bénéficie tout particulièrement aux grandes villes, on constate que 42,1 % de son montant leur revient.

En ce qui concerne les dotations péréquations fiscales, les grandes villes perçoivent 42,9 % de la tranche IPP. Par contre, on constate qu'en termes de précompte immobilier, les neuf grandes villes ne perçoivent que 14 % du montant réservé à cette tranche.

Concernant la dotation Logements, les grandes villes bénéficient de 42,8 % du montant de la tranche Stock et de 34,7 % de la tranche Bonus.

En toute logique, comme présumé, les grandes villes ne bénéficient pas de la dotation Densité de population.

Quant à la dotation chef-lieu, 70 % de son montant revient aux grandes villes.

Enfin, en ce qui concerne la dotation complémentaire, elle permet d'accorder 26,6 millions d'euros aux grandes villes, ce qui témoigne du fait qu'au moins une de ces dernières perçoit du Fonds un montant moindre qu'avec le mécanisme de répartition qui prévalait auparavant.

Pour terminer, précisons encore que la réforme de 2008 a désolidarisé du Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS) du Fonds des communes. A cette occasion, un nouveau mécanisme de répartition

a été adopté en 2009³⁸ en vue d'amplifier la dynamique des CPAS au travers d'actions comme la réinsertion par le travail, le maintien à domicile des personnes âgées et le développement général des services. Un mécanisme de dotation garantie a été prévu pour assurer la transition entre le précédent et ce nouveau mode de répartition qui est toujours en vigueur actuellement. Le FSAS se décompose en cinq dotations :

- une dotation "Intégration sociale et Insertion professionnelle" (37 %) ;
- une dotation "Travailleurs sociaux" (37 %) ;
- une dotation "Famille et bien-être" (16 %) ;
- une dotation "Centre urbain ou centre universitaire" (5 %) ;
- une dotation "Hébergement" (5 %).

La quote-part ainsi calculée pour chaque CPAS sur la base de ces nouveaux critères de répartition est soumise à un coefficient correcteur afin de permettre la prise en compte du profil socio-économique de la commune, siège du CPAS.

Le montant du FSAS était de 90,7 millions d'euros en 2025. Il est indexé tous les ans selon le taux prévisionnel de l'inflation, majoré de 1 %.

Sous l'angle de l'aspect Grandes Villes, on retiendra tout particulièrement la dotation « Centre urbain ou centre universitaire » puisque celle-ci est répartie uniquement entre les CPAS de plus de 50 000 habitants et ceux qui ont eu une université. La répartition de cette dotation se fait au prorata de la population sur le territoire du CPAS. La prise en compte de la population étudiante ne se fait donc pas via le Fonds des communes, mais plutôt à travers le FSAS. Par conséquent, cette prise en compte reste relativement limitée. En Région wallonne, si on additionne l'enveloppe budgétaire dédiée au Fonds des communes (1610,3 millions d'euros en 2025) avec celle dédiée au Fonds spécial de l'Aide Sociale (90,7 millions d'euros en 2025), on constate que le FSAS représente 5,6 % de ce total. Par conséquent, on peut considérer que le poids de ce critère étudiant intervient à peine pour 0,3 % de cette enveloppe globale.

IV. Le Fonds des communes en Flandre

Il nous a semblé pertinent de voir comment la Flandre prend en considération le statut spécifique des grandes villes dans le mode de répartition de son Fonds des communes. A cet égard, une comparaison avec le Fonds des communes germanophones ou avec le Fonds des communes bruxellois nous semblait moins pertinente, étant donné que le premier est essentiellement composé de communes de petite taille tandis que le second se compose uniquement de communes urbaines pour lequel l'effet de centralité semble moins jouer les unes envers les autres, au contraire du mécanisme qui se joue en Wallonie ou en Flandre entre les communes urbaines et leurs communes périphériques.

En Flandre, la dernière réforme majeure relative au Fonds des communes est entrée en vigueur en 2003³⁹. La répartition du Fonds s'effectue selon différents critères regroupés sous cinq thèmes : le financement spécial des villes-centres et des communes côtières (40,9641 %), la

³⁸ Arrêté du Gouvernement wallon fixant les critères objectifs de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux CPAS de la région wallonne à l'exception des CPAS de la Communauté germanophone (M.B. du 11/06/2009)

³⁹ Dekr. 5.7.2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes (MB 31.8.2002).

fonction de centre (7,9778 %), la pauvreté fiscale (30,1163 %), les espaces libres (5,9834 %) et les critères sociaux (14,9584 %).

À la demande de la commune, sur la base d'une décision conjointe du conseil du CPAS et du conseil communal, un pourcentage ou un montant déterminé issu de la quote-part de la commune en question est versé sur le compte du CPAS. À défaut de décision, la Région flamande verse directement 8 % de la quote-part communale sur le compte du CPAS.

Par ailleurs, depuis 2017, un montant de 470 000 euros est prélevé à titre de cofinancement structurel pour l'audit externe des autorités locales.

Pour le **financement spécial des villes-centres et des communes côtières**, les 40,9641 % se décomposent comme suit :

- 29,9168 % en fonction du nombre d'habitants des communes comptant au minimum 200 000 habitants (soit Anvers et Gand⁴⁰) ;
- 1,5956 % pour la Ville de Bruges⁴¹ ;
- 1,1167 % pour la Ville de Louvain⁴² ;
- 5,3433 % en fonction du nombre d'habitants des villes suivantes (villes centres) : Turnhout, Roulers, Genk, Ostende, Hasselt, Saint-Nicolas, Courtrai, Malines et Alost⁴³ ;
- 1,9945 % en fonction du nombre d'habitants des villes suivantes (villes provinciales) : Aarschot, Deinze, Termonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ypres, Knokke-Heist, Lierre, Lokeren, Mol, Audenarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tirlemont, Tongres-Looz et Waregem ;
- 0,9972 % en fonction du nombre d'habitants des communes côtières ;

On notera que les villes reprises dans la catégorie villes centre ou villes provinciales sont celles que le Gouvernement flamand a sélectionnées dans le cadre de sa politique urbaine renforcée. Quant aux moyens réservés aux communes côtières, ils visent à compenser les coûts liés à l'activité économique et aux infrastructures. Cette thématique est la seule uniquement réservée aux communes précitées.

Les 7,9778 % réservés à la **fonction de centre** se répartissent entre toutes les communes flamandes comme suit :

- 3,9889 % en fonction de la population active occupée dans la commune ;
- 3,9889 % en fonction du nombre d'élèves et d'étudiants suivant un enseignement sur le territoire de la commune.

Plus précisément, la population active occupée dans la commune⁴⁴ se compose des ouvriers et employés (y compris le personnel enseignant non rémunéré par les pouvoirs publics), des indépendants (y compris leurs aidants) et du personnel occupé par les pouvoirs publics (y compris le personnel enseignant).

Quant au nombre d'élèves et d'étudiants qui suivent un enseignement sur le territoire de la commune⁴⁵, il comprend :

⁴⁰ Au 1.1.2025, Anvers comptait 562 002 habitants et Gand en comptait 272 657 (source : Statbel).

⁴¹ Au 1.1.2025, Bruges comptait 120 283 habitants (source : Statbel).

⁴² Au 1.1.2025, Leuven comptait 104 906 habitants (source : Statbel).

⁴³ Turnhout : 47 965, Roeselaere : 66 888, Genk : 68 058, Oostende : 72 817, Hasselt : 90 249, Sint-Niklaas : 82 661, Kortrijk : 80 776, Mechelen : 89 655, Aalst : 92 131 habitants.

⁴⁴ Dekr. 5.7.2002 précité, art. 7.

⁴⁵ Dekr. 5.7.2002 précité, art. 8.

- les élèves réguliers dans l'enseignement secondaire à temps plein ;
- les inscriptions à une formation dans l'enseignement supérieur sur la base d'un contrat de diplôme ;
- la moitié du nombre d'élèves admissibles au financement dans l'enseignement artistique à temps partiel ;
- la moitié du nombre d'apprenants admissibles au financement par tête des centres d'éducation pour adultes.

Le facteur déterminant pour la détermination du nombre d'élèves est la commune où le campus se situe et non le siège de l'établissement d'enseignement.

Les 30,1163 % réservés à la **pauvreté fiscale** se répartissent entre toutes les communes flamandes comme suit :

- 18,9474 % sur la proportionnalité inverse du produit global de l'impôt des personnes physiques des habitants de la commune, à l'exclusion des taxes additionnelles à l'IPP ;
- 11,1689 % sur la proportionnalité inverse du revenu cadastral imposable global sur le territoire communal.

Pour ces critères de pauvreté fiscale⁴⁶, les chiffres de base sont calculés à l'aide des formules suivantes :

- Nombre de base de l'impôt des personnes physiques = $\text{habitants}^2 / \text{impôt global sur les personnes physiques enrôlé}$, à l'exclusion des taxes additionnelles sur l'impôt des personnes physiques des habitants de la commune ;
- Nombre de base du revenu cadastral = $\text{habitants}^2 / \text{revenu cadastral imposable global sur le territoire de la commune}$.

Les 5,9834 % réservés aux **espaces libres** sont répartis entre toutes les communes flamandes sur la base de la superficie des bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréation et vergers ;

Enfin, les 14,9584 % réservés aux **critères sociaux** sont répartis comme suit :

- 0,9972 % en fonction du nombre de personnes bénéficiant d'un règlement préférentiel dans l'assurance-maladie, à l'exclusion des bénéficiaires du revenu d'intégration ;
- 3,9889 % en fonction du nombre de demandeurs d'emploi de courte scolarisation avec une demande d'allocation de chômage ;
- 2,9917 % en fonction du nombre moyen sur trois ans des naissances dans une famille défavorisée ;
- 2,9917 % en fonction du nombre d'appartements locatifs sociaux ;
- 3,9889 % en fonction du nombre moyen sur trois ans de personnes ayant droit à un revenu d'intégration sociale.

Comme pour la Région wallonne vis-à-vis de sa dernière réforme majeure, des mécanismes de garantie ont été mis en place pour préserver les communes qui se verraient attribuer une dotation moins élevée que celle de 2002.

Le montant initial du Fonds était fixé à 1 542 979 000 euros en 2003. Depuis, il est indexé annuellement de 3,5 %. En 2025, il était de 3 287 144 000 millions d'euros. Si on considère que 8 % de ce montant est théoriquement versé aux CPAS, il resterait alors 3 024 172 480 € dédiés aux communes flamandes.

⁴⁶ Dekr. 5.7.2002 précité, art. 6, §2.

Voyons maintenant quelles sont les grandes villes flamandes que l'on peut considérer comme étant l'équivalent des neuf grandes villes wallonnes. Sur la base des catégories de communes reprises dans la thématique « financement spécial des villes-centres et des communes côtières », il nous semble pertinent de retenir les villes d'Anvers, de Gand, de Bruges, de Louvain ainsi que les neuf villes centres que sont Turnhout, Roulers, Genk, Ostende, Hasselt, Saint-Nicolas, Courtrai, Malines et Alost. Ces dernières comptent toutes plus de 50 000 habitants, à l'exception de Turnhout qui s'en approche (47 965 habitants au 1.1.2025), et représentent ensemble 1 751 048 habitants, soit un quart de la population flamande⁴⁷. Soit une proportion équivalente à celles que représentent les 9 grandes villes wallonnes au vu de leur région.

Ensemble, ces treize villes ont perçu 1 880 396 651 € au Fonds des communes flamand en 2025⁴⁸. En considérant que 8 % de cette somme sont dédiés aux CPAS et en ramenant ce montant en euros par habitant, on peut considérer qu'en moyenne, une grande ville flamande a reçu 988 € par habitant.

⁴⁷ 25,5 % au 1.1.2025 plus précisément, la Région flamande comptant 6 864 766 habitants.

⁴⁸ Source : Région flamande. Données individuelles disponibles sur le site : <https://algfinanciering.lokalefinancien.be/>



Si on compare, toujours avec notre angle d'approche « grandes villes », le système de répartition flamand avec celui qui prévaut actuellement en Wallonie, on retiendra les éléments suivants :

- Une majeure partie du Fonds (37,9724 %) est réservée exclusivement aux treize grandes villes flamandes. Dans ce cadre, une fois ces villes réparties entre les différentes catégories (minimum 200.000 habitants, Bruges, Louvain, villes centres), la répartition se fait uniquement sur la base du nombre d'habitants. En Région wallonne, cette distinction spécifique entre les villes et les autres communes a été supprimée lors de la dernière réforme.
- Les grandes villes flamandes sont éligibles à l'ensemble des thématiques. Il n'y a pas de condition préalable pour l'accès à une partie du Fonds, comme c'est le cas en Wallonie avec toutes les dotations, à l'exception de la dotation minimale et de la dotation externalités.
- La thématique réservée à la fonction de centre permet de tenir compte de personnes qui ne sont pas nécessairement domiciliées sur la commune, à savoir la population active occupée dans la commune et les étudiants qui fréquentent un établissement situé dans la ville, mais qui n'y résident pas. En Wallonie, la dotation externalités prend uniquement en compte le nombre de personnes habitant la commune. La prise en compte des non-résidents actifs dans le monde du travail ou étudiant se fait uniquement via la régression liée aux dépenses normées.
- La thématique liée à la péréquation fiscale (volet recettes) donne plus de poids à l'IPP dans ces deux régions par rapport au Prl. Par contre, seule la Wallonie réserve l'accès à cette thématique à certaines communes (celles dont le potentiel fiscal est moindre que la moyenne régionale). On l'a vu, cette condition semble tout particulièrement restrictive pour les grandes villes wallonnes en matière de précompte immobilier. Et de manière générale, elle est par ailleurs défavorable aux communes qui effectuent un travail proactif de mise à jour de la matrice cadastrale par le biais notamment de leur indicateur-expert.
- Les deux régions prennent en compte l'aspect densité de population, mais là aussi, sans conditions en Flandre alors qu'en Wallonie, cette partie du Fonds est réservée à certaines communes en deçà d'un certain seuil (densité de population inférieure à la moyenne régionale).
- La thématique des critères sociaux (aspect dépenses) semble plus présente en Flandre. Cette thématique compte pour 15 % du Fonds et est répartie en fonction de 5 critères, dont un concerne le logement social. En Wallonie, seule la dotation logements, qui est axée sur les logements sociaux et qui représente 7 % du Fonds (hors dotation minimale) prend en compte les critères sociaux. Cette dotation n'est toutefois pas accessible à toutes les communes wallonnes.
- La différence de poids donné aux critères sociaux peut toutefois s'expliquer notamment par le fait qu'en Flandre, il n'existe pas de Fonds spécial de l'Aide sociale, mais un montant de la quote-part du Fonds revenant à la commune est versé directement par la Région flamande au CPAS. Cette quote-part est fixée à 8 %, mais une décision conjointe préalable de la commune et du CPAS peut modifier ce pourcentage. En Région wallonne, le système est inversé. Le financement régional est d'abord réparti au niveau régional entre les communes wallonnes et les CPAS, puis c'est seulement dans un second temps qu'intervient la répartition de ces deux Fonds entre les différentes entités. Le poids de prise en compte des critères sociaux dépendra donc avant tout du montant budgétaire qui sera consacré au Fonds spécial de l'Aide sociale. Comme on l'a vu plus haut, ce fonds représentait en 2025 5,6 % du budget total obtenu en additionnant Fonds des communes et FSAS.

A. Les dotations spécifiques réservées aux grandes villes

I. La Dotation Grandes Villes en Région wallonne

Jusqu'il y a peu, la Politique des grandes villes⁴⁹ était le seul financement pérenne réservé à ces dernières. Initiée par l'Etat fédéral en 2000, cette politique visait à répondre aux enjeux urbains particuliers découlant de l'attrait des villes concernées pour une population extérieure (mobilité, sécurité, propreté...), mais aussi au fait urbain (population aux profils très variés, densité, phénomène d'anonymat urbain...).

Depuis lors, cette politique a été régionalisée. Jusqu'à l'an dernier, sept grandes villes wallonnes, et non les neuf villes suivies dans notre étude, se partageaient une enveloppe annuelle d'un peu plus de 12 millions d'euros. En effet, dans le cadre de cette politique, la grande ville était définie comme étant une commune la commune à caractère urbain dont la population dépasse 50 000 habitants, et dont le revenu moyen net par habitant était inférieur au revenu moyen net wallon. Sur cette base, Namur et Tournai étaient exclues de ce dispositif qui permettait de financer au choix des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement (ces dernières devant représenter au moins 50 % du montant total de la subvention). L'enveloppe budgétaire consacrée à la PGV était répartie entre les sept grandes villes sur la base de deux critères : la taille de la population (75 %) et le revenu moyen net par habitant (25 %).

Cette Politique des Grandes Villes a été tout récemment intégrée dans la dotation Grandes Villes. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2026, le Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC) qui consistait en un financement spécifique destiné principalement à la création et à la rénovation de voiries ou de bâtiments publics a été remplacé, d'une part, par le nouveau Fonds extraordinaire régional d'investissements (FERI) et d'autre part la Dotation grandes villes. Le FERI est destiné aux communes jusqu'à 50 000 habitants tandis que la Dotation Grandes Villes est réservée aux communes se situant au-delà de ce seuil.

Outre les noms qui s'effacent, c'est aussi une petite révolution qui s'opère puisque dorénavant, tant le FERI que la Dotation grandes villes permettront d'octroyer, à respectivement 243 villes et communes et 9 grandes villes, soit l'ensemble des 252 communes wallonnes francophones, une dotation annuelle extraordinaire libre de toute affectation. Contrairement à ce qui était attendu de leur part dans le cadre du FRIC, les villes et communes ne seront plus tenues d'affecter les moyens financiers reçus à un type d'investissement bien précis. A l'instar de ce qui se fait déjà au service ordinaire à travers le Fonds des communes, ce nouveau mécanisme de financement général permettra aux communes d'utiliser librement la nouvelle dotation qui les concerne pour financer tout investissement de leur choix, y compris ceux réalisés dans le cadre de projets supracommunaux.

Le montant du FERI pour l'année de répartition 2026 est fixé à 43,44 millions d'euros. Cela correspond au montant qui était réservé jusqu'ici pour le FRIC pour les 243 communes concernées. Ce montant a fait l'objet d'une indexation par rapport aux montants dédiés à la

⁴⁹Pour plus d'informations, voyez notre fiche focus qui lui est consacrée et qui est disponible sur notre site : <https://www.uvcw.be/ville/focus/art-2326>

programmation précédente. On notera cependant que le budget complémentaire de 20 millions d'euros annuels octroyé au FRIC dans le cadre du Plan wallon d'investissement, puis du Plan de relance, pour la mandature 2019-2024 n'a pas été prolongé.

Quant à la Dotation grandes villes, qui concerne Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Namur, Seraing, Tournai et Verviers, le montant individuel attribué à chacune de ces villes pour l'année 2026 est fixé dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui équivaut à un total de 28,39 millions d'euros. Ce qui correspond, pour ces grandes villes, en moyenne à 30 € par habitant. L'enveloppe budgétaire consacrée à cette dotation intègre celle qui était réservée aux neuf grandes villes dans le cadre du FRIC, montant indexé par rapport à la programmation précédente, mais hors budget complémentaire évoqué plus haut, ainsi que l'enveloppe réservée jusqu'ici à la Politique des grandes villes.

Etant donné que la répartition de la Dotation grandes villes se traduit en montants individuels inscrits dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, cette répartition est aussi figée sur la base de la répartition qui prévalait jusqu'ici, tant dans le cadre du FRIC, pour la partie de financement relevant de ce dispositif, que dans le cadre de la PGV pour la partie du financement restant.

Les critères de répartition utilisés dans le cadre du FRIC étaient d'une part le kilométrage des voiries communales revêtues, le nombre d'habitants et le revenu moyen par habitant pour 2/3 de l'enveloppe et, d'autre part, les critères utilisés dans le cadre du Fonds des communes pour le dernier tiers de l'enveloppe. Par ailleurs, aucune commune ne pouvait bénéficier de plus de 5 % de cette enveloppe budgétaire globale. Si tel devait être le cas, le surplus était réparti, selon les mêmes règles, au profit des communes de la même province. Un subventionnement minimum et maximum par habitant et par an à l'échelle provinciale était également prévu.

En ce qui concerne les critères de répartition utilisés dans le cadre de la Politique des grandes villes, rappelons tout d'abord que ce dispositif ne concernait que sept de ces grandes villes sur neuf puisque, pour y avoir accès, la grande ville devait non seulement avoir une population dépassant les 50 000 habitants, mais aussi avoir un revenu moyen net par habitant inférieur au revenu moyen net wallon, ce qui n'était pas le cas de Namur et Tournai. Les trois-quarts de cette enveloppe étaient répartis en fonction de la taille de la population et le dernier quart l'était en fonction du revenu moyen net par habitant (25 %). Lors des débats parlementaires⁵⁰ relatifs au décret-programme⁵¹ qui a instauré le FERL et la Dotation Grandes Villes, le ministre des Pouvoirs locaux a cependant précisé que Tournai, qui n'était pas intégrée jusqu'ici dans la PGV, obtenait désormais un financement équivalent à celui d'une ville de taille équivalente sur la base de crédits nouveaux qui ont pu être dégagés. Quant à Namur, elle voit sa subvention actuelle « Namur capitale » pérennisée via ce même décret-programme⁵². C'est désormais à travers une dotation, distincte de la Dotation Grandes Villes, qu'elle recevra un soutien financier au titre de capitale de la Wallonie. Ce décret-programme fixe son montant à 7,237 millions d'euros pour l'année 2025, montant qui sera indexé chaque année.

Bien qu'un mécanisme automatique d'indexation fût envisagé au départ dans la note d'orientation relative au FERL, un tel mécanisme n'a finalement pas été retenu dans le décret qui met en œuvre le FERL et la Dotation grandes villes. Pour le FERL, il est néanmoins précisé que ce Fonds est fixé annuellement à un montant au moins égal à celui de l'année précédente. Quant à

⁵⁰ Commission des Pouvoirs Locaux du 9 décembre 2025.

⁵¹ Décr.-progr. 19.12.2025 portant diverses mesures budgétaires (MB 29.12.2025).

⁵² Décr.-progr. 19.12.2025 précité, art. 61.

la Dotation grandes villes, le décret prévoit que la dotation attribuée à chaque commune est au moins égale à celle octroyée l'année précédente. De par l'absence d'un tel mécanisme d'indexation, tant le FERI que la Dotation grandes villes ne tiendront pas compte de l'inflation, cela revient à une perte de valeur de leur enveloppe en valeur réelle (prix constants).

Tout comme les communes relevant du FERI, les villes relevant de la Dotation grandes villes devront inscrire leur dotation respective à l'exercice propre du service extraordinaire en recette de transfert. Cependant, si les communes relevant du FERI ne peuvent transférer, en tout ou partie, cette dotation à l'exercice propre du service ordinaire que pour financer exclusivement des dépenses ordinaires de dette, celles relevant de la Dotation Grandes Villes ne se voient pas contraintes d'affecter les moyens qui seraient transférés à l'ordinaire à un usage bien précis. En effet, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que ces dernières pourront transférer, en tout ou partie, leur dotation à l'exercice propre du service ordinaire pour un montant équivalant à l'addition de leurs dépenses en matière de police, de zone de secours, de CPAS et de pension, mais ne donne aucune contrainte quant à l'affectation de ces montants. On notera que le Règlement général de la comptabilité communale a été adapté⁵³ afin de permettre ces transferts bien précis entre le service extraordinaire et le service ordinaire.

Dans le tableau ci-dessous, nous avons additionné les montants issus des dotations que les grandes villes reçoivent.

	Total Fonds des communes 2025	Dotation complément aire (2025)	Montant Dotation GV (2026)	Dotation Namur-Capitale (2026)	Total du financement par dotation	Nbr d'habitants au 1.1.2026	Financement par dotation par habitant
Total 9 GV	639.932.016 €	26.563.535 €	28.390.012 €	7.237.000 €	699.122.562 €	946.940	738,3 €

Source : Région wallonne, tableau et calculs UVCW

Sur la base de ce tableau, on constate que le financement strictement réservé aux grandes villes (35,6 millions d'euros) reste relativement faible par rapport à l'ensemble des financements prévus par dotation qui reviennent à ces grandes villes (699,1 millions d'euros). Il se monte à 5,1 %.

II. La dotation complémentaire pour les villes-centres en Flandre

Depuis 2017, une dotation complémentaire⁵⁴ au Fonds des communes flamand a été prévue pour les 13 villes-centres que sont Alost, Anvers, Bruges, Genk, Gand, Hasselt, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout. Depuis 2018, cette dotation supplémentaire est indexée annuellement à un taux de 3,5 %. En 2025, elle atteignait un montant de 192,8 millions d'euros et représentait en moyenne pour ces grandes villes une recette de 110 euros par habitant.

Les trois-quarts de cette dotation complémentaire sont réservés à Anvers et Gand. Le reste est destiné aux autres villes-centres. Les moyens sont proportionnellement répartis, sur la base du nombre le plus récent de leurs populations.

⁵³ Décr.-progr. 19.12.2025 précité, art.68.

⁵⁴ Dekr. 5.7.2002 précité, art. 19tercies.

Rappelons qu'au niveau du Fonds flamand des communes, ces treize villes bénéficient en outre d'une partie de ce fonds (37,9724 %) qui leur est strictement réservé : 29,9168 % pour Anvers et Gand, 1,5956 % pour Bruges, 1,1167 % pour Louvain et 5,3433 % pour les neuf autres villes. Ceci sans prendre en compte la part qu'elles retirent également des autres thématiques du Fonds accessibles à toutes les communes.

On notera pour être complet qu'une autre dotation pourrait être considérée comme étant destinée aux grandes villes, à savoir la récente dotation relative à la reprise d'institutions provinciales par certaines communes. Cette dotation a été mise en place en 2018 et concerne sept villes : Anvers, Gand, Hasselt, Courtrai, Waregem, Lokeren et Tongres-Borgloon. Les quatre premières concernent bien quatre grandes villes flamandes, mais les trois dernières ne sont pas considérées comme villes centres par la Région flamande.

B. Le soutien régional via l'emprunt – Focus sur le Plan Oxygène

I. Contexte

Le 18 novembre 2021, le Gouvernement wallon présente son plan Oxygène. L'un de ses axes consiste en la possibilité offerte aux communes (hormis les communes germanophones) d'emprunter au cours de la période 2022-2026 pour faire face à leur facture pension et autres dépenses de transferts, avec prise en charge régionale temporaire des intérêts, voire d'une partie du capital pour certaines communes.

Le montant du prêt, qui est d'une durée de 30 ans, est déterminé sur la base de trois critères :

- 1) la quote-part des dépenses dites « indépendantes » de la gestion courante de la commune, à savoir les dotations aux CPAS (volet RIS), aux zones de police, aux zones de secours ainsi que les charges de pension (cotisations de base et de responsabilisation) dans les recettes ordinaires de la commune au budget initial 2021 ;
- 2) le nombre d'habitants ;
- 3) la disponibilité de réserves/boni global au service ordinaire du budget initial 2021.

Un forfait par habitant variant entre 500 et 2 000 euros est octroyé en fonction de la hauteur de la quote-part des dépenses dites « indépendantes ». Ce forfait sera de 500 € par habitant pour les communes ayant une quote-part inférieure à 15 %, de 1 000 € par habitant pour celles ayant une quote-part comprise entre 15 et 20 %, de 1 500 € par habitant pour celles ayant une quote-part comprise entre 20 et 25 %, et de 2 000 € par habitant pour les communes ayant une quote-part égale ou supérieure à 25 %. De ce montant forfaitaire global ainsi obtenu sont déduits le montant des réserves et le boni global disponible à l'ordinaire au budget initial 2021. Le résultat correspond au montant qui pourra être octroyé à la commune sous forme de crédit à 30 ans sur la période 2022-2026.

Le montant total du crédit disponible sur la période 2022-2026 est appelable annuellement et selon le rythme suivant : 20 % du montant total en 2022, 25 % en 2023, 30 % en 2024, 15 % en 2025 et 10 % en 2026.

La Région wallonne s'engage à prendre en charge financièrement, jusqu'à 2041 inclus, les intérêts relatifs à l'emprunt pour toutes les communes pouvant bénéficier du Plan Oxygène. Ensuite, les communes devront assumer la charge d'intérêts restante.

La Région prendra également en charge 15 % du capital de l'emprunt de la commune, mais uniquement si les conditions suivantes sont réunies de manière cumulative pour la commune en question :

- 1) la quote-part des dépenses dites « indépendantes » est égale ou supérieure à la moyenne régionale qui est de 19 % ;
- 2) la commune applique une fiscalité s'inscrivant dans la moyenne régionale en termes à la fois d'additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PRI). Cette moyenne est de respectivement 7,95 % pour l'IPP et de 2.595 centimes additionnels pour le PRI.

35 communes sur les 253 répondent à cette double condition. Parmi les 35 communes retenues, on retrouve les neuf villes wallonnes comprenant plus de 50 000 habitants chacune, 10 communes comptant entre 20 000 et 50 000 habitants chacune, et 16 communes comptant entre 8 000 et 20 000 habitants.

L'emprunt doit être affecté à des dépenses en matière de pension ou à la couverture d'un éventuel déficit induit par une augmentation des dépenses de transfert (dotation au CPAS, à la zone de police et à la zone de secours).

De plus, pour les communes déjà soumises à un plan de gestion, pour les communes bénéficiant d'une intervention en capital, et pour les communes confrontées à un déficit structurel, l'octroi de ces aides est conditionné à l'adoption / l'actualisation préalable du plan de gestion. Quant aux autres communes, l'octroi de cette aide est conditionné à l'adoption d'un plan d'accompagnement démontrant la manière dont cet équilibre structurel sera maintenu. Au-delà de ces plans, les communes devront en outre respecter toute une série de conditions supplémentaires.

Les communes souhaitant adhérer au plan d'aide ont dû en formuler la demande au CRAC par décision de Collège d'ici le 15 février 2022. Elles devront ensuite adopter leur plan de gestion actualisé / plan d'accompagnement au plus tard pour le 30 juin 2022. 34 communes, dont toutes les grandes villes sans exception, ont fait part de leur intérêt à souscrire au plan Oxygène. A noter que cette manifestation d'intérêt n'implique pas qu'elles auront recours d'office à l'emprunt Oxygène. Elles peuvent choisir d'y souscrire ou non pour telle ou telle tranche annuelle.

Nous avons repris dans le tableau ci-dessous les données globalisées des neuf grandes villes, compte tenu des critères issus du Plan Oxygène.

Villes	Dépenses dotation CPAS (volet RIS) + ZP + ZS + Pension	Population	Fonds de réserve ordinaire / Boni global 2021	Taux PRI 2021	Taux IPP 2021	Droit de tirage 2022-2026	Intervention régionale en capital
Total / Moyenne 9 GV	23%	935.752	54.039.525 €	2.851	8,50	1.549.569.975€	15%
Totaux / Moyenne RW	19%	3.567.294	478.649.128 €	2.595	7,95	1.791.000.000 €	

Source : NGW rectificative relative au Plan Oxygène, tableau et calculs UVCW

Comme on l'a mentionné plus haut, toutes les grandes villes ont une quote-part de dépenses indépendantes supérieure à 19 %, qui est la moyenne régionale. Si on calcule la moyenne propre à ces grandes villes, elle est de 23 %.

Au niveau de la disponibilité de réserves/boni global au service ordinaire du budget initial 2021, on remarque que les neuf grandes villes ne représentent que 11,3 % des fonds de réserve totaux.

Au niveau du montant du forfait de droit de tirage qui leur est attribué, sur la base de la manifestation d'intérêt de ces 34 communes, le montant global qui pourrait être emprunté sur la période 2022-2026 serait de 1,791 milliard d'euros. Le droit de tirage global concernant les grandes villes se monte à 1,550 milliard d'euros, soit 87 %⁵⁵ de ce montant. Si au départ, ce plan Oxygène a été annoncé comme concernant toutes les communes, dans les faits, il s'est avéré être principalement un outil à destination des grandes villes.

Toutes les grandes villes rentrent dans les conditions pour avoir droit à une prise en charge régionale de 15 % pour le remboursement de leur capital, outre la prise en charge de leurs intérêts. Si on se limite à la prise en charge du capital et que l'on considère que les grandes villes auront toutes recours au maximum de leur droit de tirage, on pourra donc considérer qu'au départ, la Région s'est engagée à financer sur 30 ans la somme de 232,4 millions d'euros en faveur des grandes villes. Etant donné que le prêt sera étalé sur 5 ans, ce financement s'étalera dans les faits sur 35 ans. Sur base annuelle, l'apport de la région en faveur de ses grandes villes peut dès lors être estimé à 6,6 millions d'euros. En sachant que la durée de ces emprunts sera finalement ramenée à 20 ans, cet apport annuel serait alors plutôt de l'ordre de 9,3 millions d'euros.

II. L'avis de l'UVCW relatif au Plan Oxygène

En décembre 2021, notre association a remis un avis concernant ce Plan Oxygène. A l'heure où ce plan Oxygène est sur le point de se terminer et où d'autres solutions sont en train d'être élaborées pour aborder 2027, il nous semble utile de rappeler certains éléments relevés à l'époque.

Ainsi, si nous avons salué l'intention de la Région de soutenir financièrement les communes à court terme, nous avons toutefois regretté que ce soutien se matérialise uniquement sous forme de prêt, en l'attente d'une hypothétique perspective de rééquilibrage des transferts de charges opérés par le Fédéral, et qu'il ait été décidé en l'absence de concertation officielle avec notre association, ou de réelle information préalable.

Concernant le mode d'intervention financière, la durée de 30 ans prévue initialement pour les prêts nous semblait particulièrement longue, d'autant plus pour un emprunt destiné à financer des dépenses courantes. C'est pourquoi il nous aurait paru utile de prévoir différentes durées de prêts possibles afin que les communes puissent décider en toute autonomie de la durée du prêt qui leur semblait le plus adéquat.

⁵⁵ Ce pourcentage pourrait même être plus élevé, car, selon le cahier 17 des finances locales (p.8), les 34 communes qui ont demandé à participer au plan oxygène, ont reçu un accord pour un montant total de 1 603,02 millions € de possibilité d'emprunt sur la période 2022-2026. Celui-ci ne précise pas quelles communes ont eu un accord revoyant le montant à la baisse par rapport à ce qui était prévu dans la note au gouvernement.

Si la prise en charge des intérêts par la Région, même si elle n'était que temporaire, était appréciable, c'était avant tout l'engagement de la Région de prendre en charge une partie du capital lié à ces prêts qui constituait le volet le plus intéressant de ce plan puisque c'est le seul qui pouvait s'apparenter à un réel refinancement. Or, à peine 14 % des communes wallonnes pouvaient avoir accès à cette prise en charge du capital.

Nous déplorions en outre que, de par les nombreuses conditions imposées, les communes se retrouvent sous une guidance trop étroite de la Région, mettant à mal leur autonomie communale, alors que leurs difficultés financières sont essentiellement liées aux dépenses de transfert, directement liées aux politiques fédérales (Police, Pompiers, Pensions et Précarité), et sur lesquelles leurs marges de manœuvre sont inexistantes. Nous craignons par ailleurs que, par manque de refinancement structurel, la grande majorité des communes utilisent plutôt l'investissement comme variable d'ajustement pour faire face aux coûts croissants qu'elles subissent en matière de pensions ou de dépenses de transfert.

Enfin, nous pensons que cette mesure de prêt ne ferait que postposer le problème, même pour les communes qui pourraient prétendre à la prise en charge en capital, compte tenu de l'absence de réelle solution structurelle concrète à leurs difficultés réelles. A l'annonce de ce plan, nous espérions avant tout un refinancement structurel et soulageant l'ensemble des communes. A titre de comparaison, dans le même temps, les pouvoirs locaux flamands voyaient leur situation considérablement améliorée grâce à la prise en charge par la Région flamande de 50% de leur cotisation de responsabilisation, dans un contexte de solution structurelle du poids financier total de leur charge de pension statutaire. Notre conseil d'administration, au-delà de ce plan, en appelait donc à une nécessaire réflexion sur un réel refinancement structurel au bénéfice du plus grand nombre. Sur ce point, on notera que l'auteur de l'étude du SPW IAS évoquée en première partie semble partager notre point de vue à propos de l'efficacité d'une solution financière basée sur l'emprunt⁵⁶.

III. Mise en œuvre du plan

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de ce plan Oxygène, on peut déjà constater que son financement, tel qu'il était prévu au départ, a dû être adapté au fil des années compte tenu des difficultés successives rencontrées. Ce qui témoigne également de la situation financière particulièrement délicate dans laquelle se trouvent actuellement les grandes villes wallonnes.

Ainsi, de manière générale, la Région a fait un appel d'offres auprès des organismes bancaires pour financer le plan Oxygène. Les emprunts, dont la durée sera finalement ramenée à 20 ans, sont quant à eux contractés directement et individuellement par chaque commune grâce à une centralisation que le CRAC met en place.

Pour la tranche 2022, qui représente 20 % du montant total du droit de tirage, 21 communes ont demandé un financement. Ce fut le cas de toutes les grandes villes sauf une. 302 millions d'euros ont été financés à travers la tranche 2022 à un taux fixe de 3,98 % par la Banque ING, la seule à avoir répondu à l'appel d'offres.

⁵⁶ Cf. Cahier des finances locales 17, p. 8 : « En 2008 déjà, dans le cadre de la réforme du fonds des communes, la Région a repris les prêts d'aide extraordinaires à long terme qui avaient permis d'équilibrer les budgets de certaines communes sans toutefois être parvenue à apporter une solution à plus long terme à leurs difficultés financières. Nous pouvons dès lors émettre également quelques doutes sur l'efficacité du plan oxygène en l'absence en d'une réforme plus structurelle du financement des communes wallonnes. »

Pour la tranche 2023, qui représente 25 % du montant total du droit de tirage, 28 communes ont demandé un financement pour un total de 389 millions d'euros. Ce fut le cas cette fois de toutes les grandes villes, sans exception. A nouveau, seule la Banque ING a répondu à l'appel d'offres. Toutefois, ING ne financera que 62 % de cette tranche, à savoir 238 millions d'euros. Le reste de la tranche, soit 151 millions d'euros, sera financé par le CRAC pour 89 millions d'euros tandis que les 62 millions restant seront financés en mobilisant des provisions communales réalisées en 2022 pour des dépenses éligibles au plan pour des années ultérieures. On apprendra par la presse⁵⁷ qu'ING a refusé d'accorder la totalité du financement demandé, car elle voulait diminuer son risque sur deux grandes villes et souhaitait donc ne plus prêter davantage à ces deux villes.

Pour la tranche 2024, qui représente 30 % du montant total du droit de tirage, 27 communes ont demandé un financement. Ce fut à nouveau le cas de toutes les grandes villes. Pour cette tranche, la Région avait prévu de lever par emprunt 350 millions auprès des banques. A nouveau, seule la Banque ING a répondu à l'appel, mais uniquement pour un total de 82,2 millions d'euros, ce qui permet de couvrir le besoin de financement de 20 communes. Toujours selon la presse⁵⁸, la Banque ING refuse cette fois de financer sept communes dont six d'entre sont des grandes villes. Lors d'un deuxième marché-cadre centralisé par le CRAC, Belfius a accepté de financer quatre communes parmi les sept restantes, dont trois grandes villes et leur prêtera 26,8 millions d'euros avec des modalités de financement adaptées et de nouvelles conventions renforçant la responsabilité communale. Ces nouvelles conventions tripartites (Région, communes, Banque) doivent permettre un suivi renforcé et une plus grande transparence. Etant donné que les trois villes restantes n'ont pas reçu d'offre de prêt bancaire, le Gouvernement a décidé de faire intervenir le CRAC afin que ce dernier leur apporte les moyens nécessaires, moyennant toute une série de mesures. Précisons encore que, pour la très grande majorité des communes, à l'exception d'une, le droit de tirage 2024 a été revu à la baisse afin de tenir compte de plusieurs éléments⁵⁹. Enfin, étant donné les conditions à respecter pour avoir accès à cette tranche, cinq communes, dont une grande ville, ont adopté une délibération refusant l'activation du droit de tirage pour 2024⁶⁰.

Pour la tranche 2025, qui représente 15 % du montant total du droit de tirage, 21 communes ont demandé un financement. Ce fut le cas de toutes les grandes villes, sans exception. Le montant global demandé au départ, après recalcul, était de 375 millions d'euros. On apprendra officiellement par le communiqué de presse du Gouvernement wallon du 18 juillet 2025 que 66,1 millions d'euros constituent la première tranche du financement 2025 du Plan Oxygène. Cette première tranche bénéficiera à 15 communes et concerne deux opérateurs bancaires : ING assurera le financement de 13 communes, dont une grande ville, pour un montant de 40,8 millions € tandis que Belfius Banque sa financera, pour sa part, deux autres grandes villes, à hauteur de 25,3 millions €. Pour les six autres grandes villes⁶¹ qui n'ont pas obtenu d'accord bancaire pour leur prêter directement de l'argent, le CRAC a contracté un emprunt de 105 millions

⁵⁷ Article de l'Echo du 7 octobre 2023

⁵⁸ Article de l'Echo du 5 octobre 2024

⁵⁹ En commission des Pouvoirs locaux du 17 décembre 2024, le Ministre a précisé que le droit de tirage 2024 a été revu afin de tenir compte du remboursement par l'ONSS de trop-perçu en 2023 en termes de cotisations de responsabilisation, du solde des provisions constituées via le plan Oxygène à l'issue des comptes communaux 2023, ainsi que des comptes 2023 de la zone de police et de la zone de secours à concurrence du droit de tirage y consacré. Ce qui a déjà été versé en trop les années précédentes est donc venu en débit du calcul de la tranche proméritee 2024.

⁶⁰ Question écrite du 18.12.2024 de Valérie Dejardin concernant la réévaluation du montant octroyé à la Ville de Verviers dans le cadre du Plan Oxygène et les conditions associées et réponse du Ministre Desquesnes du 14.1.2025.

⁶¹ Voir à ce sujet les débats parlementaires qui ont eu lieu lors de la séance plénière du Parlement wallon le 10.12.2025.

d'euros auprès de Belfius ainsi qu'un emprunt de 105 millions d'euros auprès d'ING qu'il a ensuite reprêté aux six villes communes concernées pour les sommes correspondant aux droits de tirage 2025. Ces droits de tirage 2025 ont été calculés sur la base du déficit estimé de l'année sur le plan budgétaire, duquel a été déduit le boni de l'exercice 2024, mais également les provisions accumulées ou les bonis en matière de zones de secours et de zones de police relevant de cette ville. Sur base de ces informations⁶², on peut dès lors estimer que 235,8 millions d'euros ont été nécessaires pour financer la tranche 2025 des neuf grandes villes.

En ce qui concerne la tranche 2026, qui représente en principe 10 % du montant total du droit de tirage, nous n'avons pas encore d'informations quant au montant qui a été sollicité par les communes et a fortiori par les grandes villes.

C. Les subsides spécifiques

I. La Politique intégrée de la Ville

En 2021, le Gouvernement wallon a lancé la programmation-pilote Politique intégrée de la Ville (PIV), destinée aux neuf villes wallonnes de plus de 50 000 habitants. Dotée d'un budget de 240 millions d'euros et fonctionnant selon le principe d'un droit de tirage, la PIV « classique » doit permettre d'accélérer et de concrétiser de nombreux projets dans les centres urbains, et ce, dans des domaines variés⁶³. Elle a, par ailleurs, été complétée par une enveloppe supplémentaire de 40 millions d'euros dédiée à la réhabilitation des Sites à réaménager situés dans les centralités. (PIV « SAR »).

Selon la note au Gouvernement, cette première programmation pilote pourrait, à son terme et en fonction des résultats de l'évaluation qui en sera faite, se pérenniser dans le cadre d'une modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Le dispositif PIV doit par ailleurs être vu comme un dispositif complémentaire à la PGV et non pas comme concurrent à celui-ci. Si, par contre, le dispositif n'était pas pérennisé, ces neuf villes basculeraient dans le nouveau dispositif relatif aux « opérations de développement urbain » concernant automatiquement les communes de 12 000 à 50 000 habitants.

Les délais stricts initialement fixés pour l'exécution des projets ainsi que pour la transmission des rapports finaux et pièces justificatives se sont toutefois révélés inadaptés aux réalités de terrain (complexité des dossiers, recherche de cofinancements, échanges avec les administrations supérieures, etc.). L'Union n'avait pas manqué de relayer ces difficultés auprès du Gouvernement en 2024, ce qui avait conduit à un premier report des délais.

En décembre 2025, le Gouvernement a décidé de reporter les échéances initialement prévues pour l'exécution des projets ainsi que pour la transmission des documents justificatifs (ceci concerne tant la PIV « classique » que la PIV « SAR ») et de différer les tranches de liquidation

⁶² A savoir le communiqué de presse du Gouvernement wallon du 18.7.2025 et les débats parlementaires relatifs à la séance plénière du parlement wallon du 10.12.2025.

⁶³ Les thématiques dans lesquelles doivent s'inscrire les actions sont assez larges : rénovation énergétique des bâtiments à l'échelle de la ville et/ou des quartiers, cohésion sociale, mobilité urbaine, végétalisation et adaptation aux changements climatiques, ville connectée, logement, animation et gestion commerciale des centres-villes, tourisme et patrimoine, réhabilitation de friches industrielles en centre-ville (cf. SAR), développement de quartiers prioritaires.

encore à échoir (ceci concerne uniquement la PIV « classique »). Notre association n'a pas manqué d'interpeller la Région sur ce report de paiement qui a été décidé sans concertation⁶⁴.

II. L'accès aux financements européens

Les pouvoirs locaux wallons bénéficient de différents types de financements européens dans le cadre de la politique de cohésion, principalement les fonds FEDER (financements dédiés aux investissements en infrastructures, en faveur de l'innovation, du développement économique et de la transition énergétique), le FSE+ (fonds social européen, axé sur le soutien à l'emploi, à la formation et à l'inclusion sociale) et les financements Interreg (visant à soutenir la coopération entre régions et à soutenir les projets transfrontaliers et transnationaux).

Si l'accès à ces différents fonds varie fortement d'une région à l'autre, ils soutiennent de manière importante les grandes villes wallonnes et leur développement.

Le montant de ces financements européens, mais aussi les modalités selon lesquelles les Etats membres, les régions et les municipalités peuvent y avoir accès dépend des règles qui sont établies par le cadre financier pluriannuel européen (CFP). Ce plan, établi pour une période d'au moins cinq années, vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Il met en place des dispositions que le budget annuel de l'Union doit respecter. Le règlement sur le CFP établit des plafonds de dépenses pour de grandes catégories de dépenses appelées rubriques. La Commission européenne a présenté ses propositions pour le CFP 2028-2034 le 16 juillet 2025, et les négociations sont actuellement en cours afin d'aboutir, en juillet 2027, à l'adoption de ce nouveau cadre financier pluriannuel⁶⁵.

Les associations belges représentatives des pouvoirs locaux (UVCW, VVSG et Brulocalis) ont identifié un risque important que le projet de CFP 2028-2034 pourrait représenter pour la continuité de la politique de cohésion de l'UE, et en particulier pour l'accès des collectivités locales (villes et communes) à ces financements. Le CCRE (représentant notamment les pouvoirs locaux à l'échelon européen), mais aussi de nombreuses villes belges⁶⁶, notamment Namur, Mons, La Louvière, Tournai et Liège, ont également alerté sur les risques que fait peser le futur CFP. Les bourgmestres ont mis en évidence que les politiques européennes ne peuvent se réaliser que si les villes y sont pleinement associées et disposent des moyens d'investissement nécessaires pour les implémenter sur leur territoire.

Les risques principaux identifiés sont les suivants :

- Un accès aux financements européens rendu plus difficile pour les pouvoirs locaux belges
- Un sous-financement des fonds européens structurels permettant à ces derniers de faire face à la situation de crise permanente que nous connaissons depuis 2020
- Une prise en compte insuffisante de la réalité des pouvoirs locaux dans la politique d'octroi des financements européens, alors que celle-ci devrait se baser sur les réalités territoriales propres à chaque État membre.

⁶⁴ Voir notre actualité à ce sujet : <https://www.uvcw.be/ville/actus/art-9941>

⁶⁵ Boverie M., Olmedo L., « Futur cadre financier pluriannuel européen 2028-2034 : pour une implication forte des villes et communes, acteurs-clés dans la mise en œuvre des politiques européennes », *Mouv. comm.* 4/2026.

⁶⁶ Alost, Anvers, Mons, Bruges, Bruxelles, Genk, Gand, Hasselt, La Louvière, Louvain, Liège, Malines, Roulers, Saint-Nicolas, Tournai et Turnhout.

Dans ce cadre, l'UVCW, associée à la VVSG et à Brulocalis, a appelé les gouvernements fédéral et régionaux à adopter une position forte vis-à-vis de l'UE, en veillant à :

1. Intégrer formellement les pouvoirs locaux dans la préparation et le suivi des Plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR), conformément au principe de partenariat européen ;
2. Renforcer le principe de partenariat ;
3. Garantir le maintien des ressources dédiées à la politique de cohésion à leur niveau actuel, en veillant à des ressources affectées pour les zones urbaines et rurales ;
4. Augmenter le plafond du financement européen dans le PPNR ;
5. Mettre en place un mécanisme fédéral / régional de cofinancement permettant aux communes de participer effectivement aux projets européens ;
6. Soutenir, dans les discussions européennes, la reconnaissance formelle des communes comme bénéficiaires à part entière dans les programmes européens pertinents ;
7. Soutenir la simplification et l'accès équitable aux programmes via des points de contact coordonnés et des dispositifs de soutien adaptés aux petites collectivités ;
8. Rendre les chapitres territoriaux dans le PPNR obligatoires et non une simple option ;
9. Plaider au niveau européen pour un dialogue structurel entre la Commission et les associations

Ces éléments sont, a fortiori, particulièrement importants pour les financements futurs auxquels auront accès les grandes villes belges. Dans ce cadre, le rôle de relais qui peut être joué par le Gouvernement wallon ainsi que par le Gouvernement fédéral sera tout à fait déterminant, et l'UVCW veillera à ce que l'intérêt des villes et communes wallonnes soit au mieux préservé par le nouveau cadre de financement pluriannuel européen.

D. Demain, quel financement régional pour les grandes villes ?

Sur la base des données communiquées dans le cadre du Plan Oxygène, toutes les grandes villes ont une quote-part de dépenses indépendantes supérieure à 19 %, ce qui démontre le poids que représentent les 4 P (pensions, pauvreté, police, pompiers) dans leurs dépenses. Si en moyenne, ce poids était en 2021 de 19 % dans un budget communal wallon, il atteint en moyenne 23 % dans les grandes villes. Quant à la disponibilité de leur réserve/boni, elles apparaissaient comme très limitées, voire quasi inexistantes pour certaines grandes villes.

Au vu des montants qui ont été empruntés chaque année par les grandes villes dans le cadre de ce plan pour faire face à des dépenses ordinaires, on parle de 236 millions d'euros rien que pour l'année 2025, il semble illusoire de penser que ces grandes villes s'en sortiront seules dès 2027. Sans compter qu'elles seront amenées pendant les vingt années à venir à rembourser les nouveaux emprunts contractés dans le cadre de ce Plan Oxygène. Rappelons, s'il n'en faut, que pendant ce temps, en Flandre, la Région a pris en charge la moitié des cotisations de responsabilisation de ses pouvoirs locaux.

Nous l'avons vu dans la deuxième partie de notre étude, les grandes villes n'ont que peu de marge de manœuvre pour augmenter leurs recettes sur le plan fiscal. Selon nos estimations, leur potentiel fiscal maximum annuel serait de l'ordre de 52 millions d'euros alors que les recettes

annuelles d'emprunts dont elles ont pu bénéficier dans le cadre du Plan Oxygène ont été en moyenne de 283 millions d'euros sur la période 2022-2024.

Un réel refinancement ciblé sur les grandes villes nous semble être une piste à privilégier afin de limiter au maximum une spirale d'endettement. Les spécificités des grandes villes telles que nous avons pu les démontrer dans notre première partie ont un caractère permanent. Ceci plaide dès lors envers la mise sur pied d'un financement structurel et non d'une solution basée sur l'emprunt qui convient plutôt pour une difficulté d'ordre conjoncturelle, non amenée à se répéter. Or, comme nous l'enseigne l'historique du financement des communes par une autorité supérieure, un financement envers les communes en difficulté financière n'est pas un événement qui n'est apparu que très occasionnellement au cours du passé, mais plutôt un phénomène qui s'est répété à plusieurs reprises, compte tenu du caractère structurel de ces difficultés.

Rappelons que l'étude du SPW IAS évoquée en première partie de cette étude considère qu'un refinancement généralisé des communes via le Fonds des communes, tel qu'il existe actuellement, n'apparaît pas comme une solution optimale puisqu'elle permettrait certes aux grandes villes d'améliorer leur situation, mais refinancerait aussi de manière non discriminante des communes qui présentent actuellement une situation qu'elle estime étant sous contrôle.

A notre sens, la dotation grandes villes pourrait s'avérer être un vecteur pertinent pour mener à bien ce refinancement. Travailler avec la Dotation grandes villes plutôt qu'avec le Fonds des communes permettrait également de travailler de manière plus ciblée, en mettant davantage en avant les caractéristiques propres aux grandes villes pour sa répartition.

Lorsqu'on compare le mode de fonctionnement actuel du Fonds des communes wallon avec le Fonds flamand des communes, on constate tout d'abord que les grandes villes wallonnes ne bénéficient pas d'une partie conséquente du Fonds qui leur exclusivement réservée. En ce sens, travailler à un meilleur financement de la Dotation grandes villes permettrait de consacrer un financement régional suffisamment conséquent aux grandes villes sans que cela ne vienne nécessairement remettre en cause le fonctionnement actuel du Fonds des communes wallon qui vise, lui, à répartir le financement régional entre toutes les communes sur base de toute une série de critères qui leur sont communs.

Pour répartir cette Dotation grandes villes entre les neuf grandes villes concernées, il conviendrait alors de tenir compte de critères qui leur sont spécifiques comme la question des étudiants, des travailleurs navetteurs, des dépenses supérieures en matière de police, de pensions ou de dépenses sociales auxquelles elles sont confrontées.

En ce qui concerne les étudiants, s'inspirer du critère pris en compte dans le Fonds flamand pour la thématique fonction centre nous semble inspirant. Pour rappel, il se base sur le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les établissements scolaires de l'enseignement secondaire et supérieur et dans une moindre mesure en formation artistique ou pour adultes. Dans le cas des grandes villes et en vue de tenir compte avant tout de la population étudiante qui étudie et vit majoritairement dans une grande ville sans y être domiciliée, il conviendrait de se concentrer principalement sur les étudiants fréquentant une école d'enseignement supérieur. A cet égard, il pourrait être décidé de tenir également compte notamment du cas spécifique d'Ottignies-Louvain-la-Neuve qui, bien qu'elle ne soit pas considérée comme une grande ville, accueille une des principales universités francophones sur son territoire et par conséquent de nombreux étudiants qui la fréquentent. Étant donné que cette commune n'est pas éligible à la dotation grandes villes, un financement spécifique pourrait lui être attribué. Une autre solution serait de travailler avec une dotation non affectée spécifiquement dédiée à cette thématique étudiante et

qui pourrait être répartie entre les neuf grandes villes et la commune d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, voire avec d'autres communes qui disposeraient d'établissements d'enseignement supérieur sur leur territoire. Une telle dotation est désormais envisageable sur base du nouvel article L1332-35 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Un autre critère qui pourrait davantage être pris en compte pour la répartition de cette Dotation grande ville refinancée concerne les nombreux navetteurs qui se déplacent quotidiennement dans les grandes villes pour venir travailler, mais qui n'y résident pas. Sur ce plan, on pourrait également s'inspirer de l'autre critère pris en compte dans le Fonds flamand pour la thématique fonction centre, à savoir la population active occupée dans la commune.

Un critère spécifique aux dépenses en matière de police pourrait également s'avérer pertinent. Nous l'avons vu dans la première partie, les dépenses relatives à la dotation à la zone de police sont nettement plus élevées dans les grandes villes en comparaison de leur niveau dans une commune wallonne en général. Nous reviendrons plus longuement sur cette thématique dans la quatrième partie de notre étude.

De même, un critère spécifique relatif aux dépenses en matière de pension pourrait également être mis en place. Nous le verrons également dans la quatrième partie de cette étude, seules les villes de plus de 100 000 habitants pourront prochainement bénéficier d'un financement fédéral sur ce point. Or, nous l'avons vu dans la première partie, les autres grandes villes sont également particulièrement touchées par cette problématique. A cet égard, un critère tenant spécifiquement compte des grandes villes dont le CPAS paie encore actuellement des charges de pension pour du personnel statutaire ayant été transféré dans une structure hospitalière supracommunale pourrait également être mis en place.

Sur le plan des critères sociaux, ces derniers pourraient également être pris en compte au niveau des villes elles-mêmes à travers la Dotation Grandes Villes et pas seulement uniquement à travers le prisme du Fonds spécial de l'aide sociale.

Quant à la question du refinancement de cette Dotation Grandes Villes, différentes options mériteraient d'être examinées.

Au minimum, il conviendrait tout d'abord de maintenir la valeur réelle de cette dotation année après année, en mettant en place un système automatique. Majorer cette indexation d'un pour cent supplémentaire, à l'instar de ce qui a été fait pendant plus de 15 ans pour le Fonds des communes afin de garantir son refinancement nous semble également une mesure plus que nécessaire vu le besoin criant de financement des grandes villes wallonnes.

Ce maintien à niveau du financement de la dotation grandes villes au fil du temps, s'il est indispensable, n'est toutefois pas suffisant. De nouveaux moyens budgétaires doivent être apportés de manière récurrente.

A cet égard, la réforme annoncée dans le cadre du complément régional nous semble une piste à creuser. Si la réforme décidée fin 2025 est pour l'instant gelée d'ici 2027, rappelons que cette réforme allait permettre une économie de 45 millions d'euros qui serait destinée à l'amélioration de l'équilibre du budget régional. Ne serait-il pas plus pertinent de garder ces moyens au sein de l'enveloppe budgétaire destinée aux pouvoirs locaux et de les allouer par exemple au refinancement des grandes villes ?

Une réforme relative aux provinces est également annoncée. Si ces dernières étaient amenées à revoir leurs missions à la baisse, garder un même niveau de recettes au précompte immobilier ne

se justifierait pas nécessairement. Si une partie de ces missions devait être reprise par le niveau communal et plus spécifiquement par de grandes villes, étant donné que celles-ci ont un rayonnement supra-local, on pourrait imaginer qu'une partie des recettes provinciales relatives au précompte immobilier pourraient venir alimenter cette dotation grandes villes. Cette réorientation des financements serait neutre pour les contribuables, mais permettrait de mieux financer les dépenses communales ayant un rayonnement supra-local. Pour rappel, la Flandre a introduit depuis quelques années une dotation relative à la reprise d'institutions provinciales par certaines communes (cf. plus haut).

3. LA RÉVISION DE LA FISCALITÉ AUTOMOBILE AU PROFIT DES COMMUNES

A. La taxe de circulation : Contextualisation

Chaque année, les communes perçoivent des recettes additionnelles à la taxe de circulation (TC). Notons que, contrairement aux additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et aux additionnels au précompte immobilier (PRI), les communes n'ont pas la liberté de choisir le taux additionnel à appliquer. Un pourcentage de 10 % est automatiquement appliqué à cette taxe régionale au bénéfice de l'ensemble des communes.

La taxe de circulation ainsi que son décime additionnel s'appliquent sur la base du lieu d'immatriculation de chaque véhicule sur le territoire belge. En cas de leasing, on notera que c'est dans la région où est établi le siège social de la société de leasing que la taxe de circulation est perçue.

La Région wallonne a repris le service de cet impôt et de ses décimes additionnels depuis le 1^{er} janvier 2014. Contrairement à l'impôt sur les personnes physiques et au précompte immobilier, la taxe de circulation et ses additionnels ne sont pas enrôlés de manière systématique auprès de chaque contribuable pour obtenir sa perception.

Le mois qui suit l'immatriculation d'un véhicule ou bien à sa date anniversaire d'immatriculation, le SPW Finances établit la taxation pour le véhicule concerné sur la base des données transmises par la DIV du SPF Mobilité et Transport et transmet une invitation à payer au redevable.

C'est seulement si la cotisation n'est pas acquittée ou seulement partiellement après le dépassement de la date limite de paiement de l'invitation à payer que le SPW Finances va alors procéder à l'enrôlement des sommes encore dues. Ces avertissements-extraits de rôle ne contiennent plus de délai. La perception est reconnue comme immédiate.

Généralement entre le 20 et le 25 de chaque mois, le SPW Finances verse aux communes wallonnes les décimes qu'il a perçus pour leur compte au cours du mois précédent, et ce, conformément à l'article 42bis, al. 1, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

En termes de rendement, le produit de la taxe de circulation est estimé à 623,45 millions d'euros en 2026^[1], soit environ 62 millions d'euros pour les communes wallonnes. Bien que le poids des recettes additionnelles à la taxe de circulation reste très modéré pour les communes (moins de 1 % de leurs recettes), elles font partie du « panier de recettes » qui permet à ces dernières de maintenir un équilibre budgétaire et d'assurer le financement des différents services communaux.

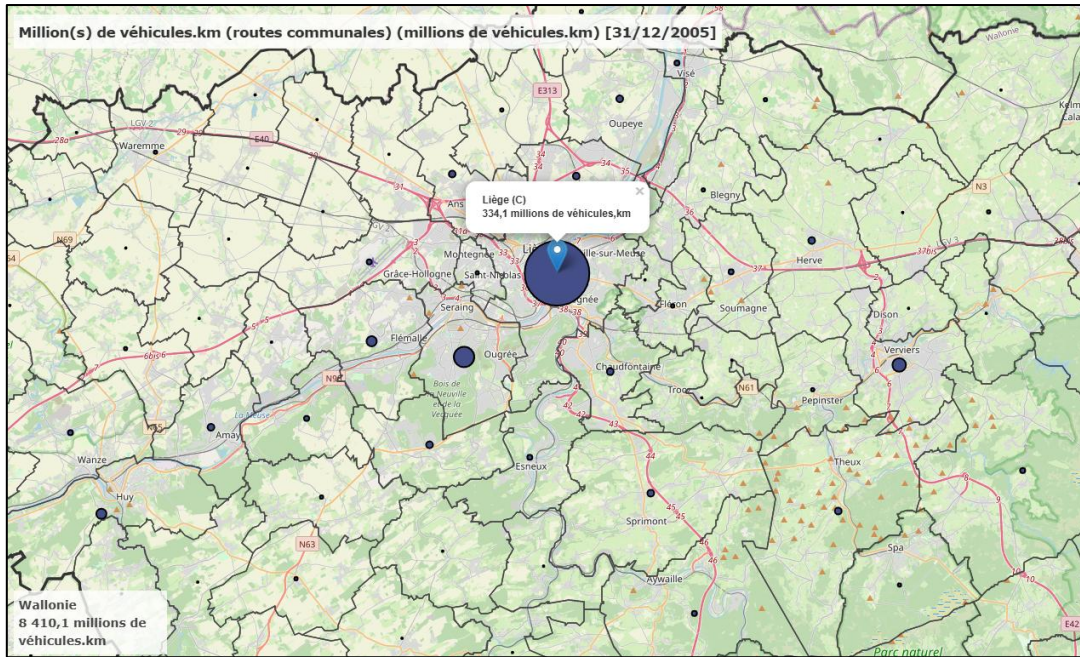
Si l'on analyse les chiffres 2025, on constate que la part du décime additionnel des grandes villes wallonnes dans le total des décimes additionnels communaux wallons représentent un peu plus de 21 %.

Taxe de Circulation (TC) - Répartition				
Villes	Décime additionnel perçu (montant) en 2025	Part sur l'ensemble des additionnels des communes en 2025	Kilomètres de voiries communales (en 2005)	Financement perçu par kilomètre de voirie dont l'autorité a la charge
Total 9 GV	13.067.453 €	21,4%	4.351	3.003 €
Total communes	61.016.400 €	100,0%	48.743	1.252 €
Total RW	610.164.000 €		7.857	77.659 €
Total communes + RW	671.180.400 €		56.600	11.858 €

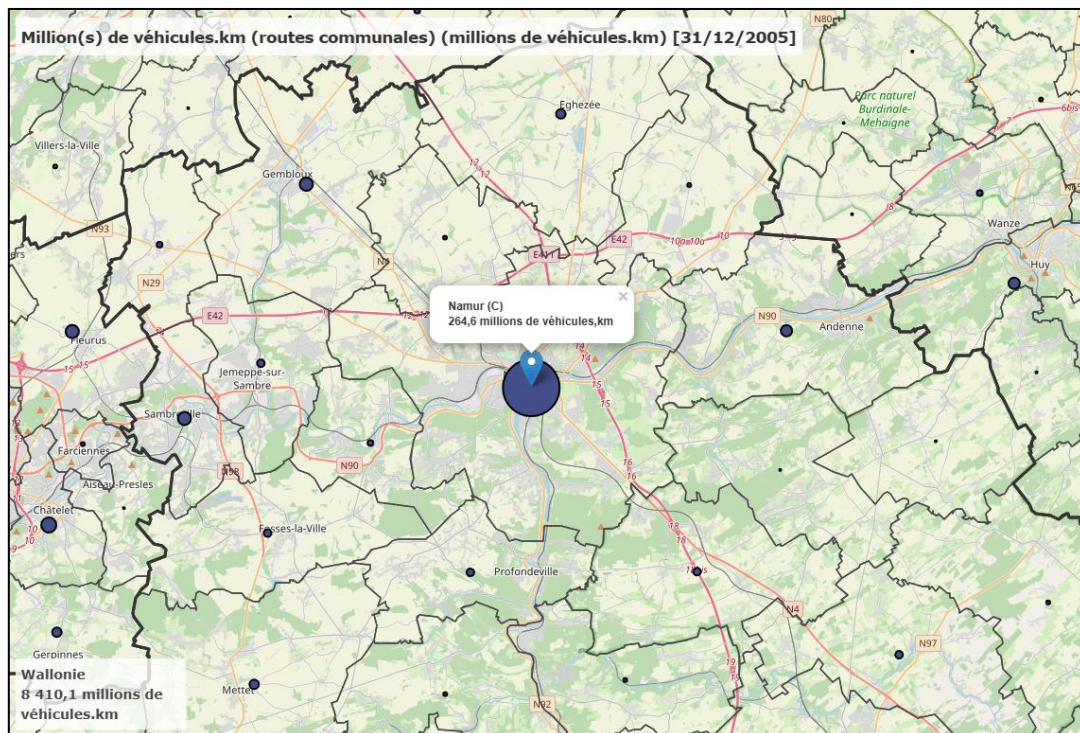
Si l'on met ce chiffre en perspective avec le financement perçu par kilomètre de voirie, on constate que ce financement est globalement plus élevé pour les grandes villes par rapport à la moyenne des communes wallonnes. Ce « surfinancement » apparent doit toutefois être nuancé par l'intensité du trafic sur les voiries propres aux grandes villes. Si l'on prend l'intensité du trafic (et donc les dégâts occasionnés) sur les voiries en centralités urbaines, les montants perçus au travers du décime additionnel à la taxe de circulation peinent à compenser les coûts liés au maintien de ces voiries. Si les chiffres de l'IWEPS à ce sujet datent un peu (WalStat⁶⁷), ils démontrent à quel point les voiries communales des neuf grandes villes sont soumises à un trafic proportionnellement beaucoup plus dense que celui des communes périphériques. La perception de décime additionnel à la taxe de circulation globalement plus importante dans les 9 grandes villes par rapport aux autres communes wallonnes semble finalement bien faible si l'on prend en compte les disparités de densité du trafic.

⁶⁷ https://walstat.iweeps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=216900&ordre=3

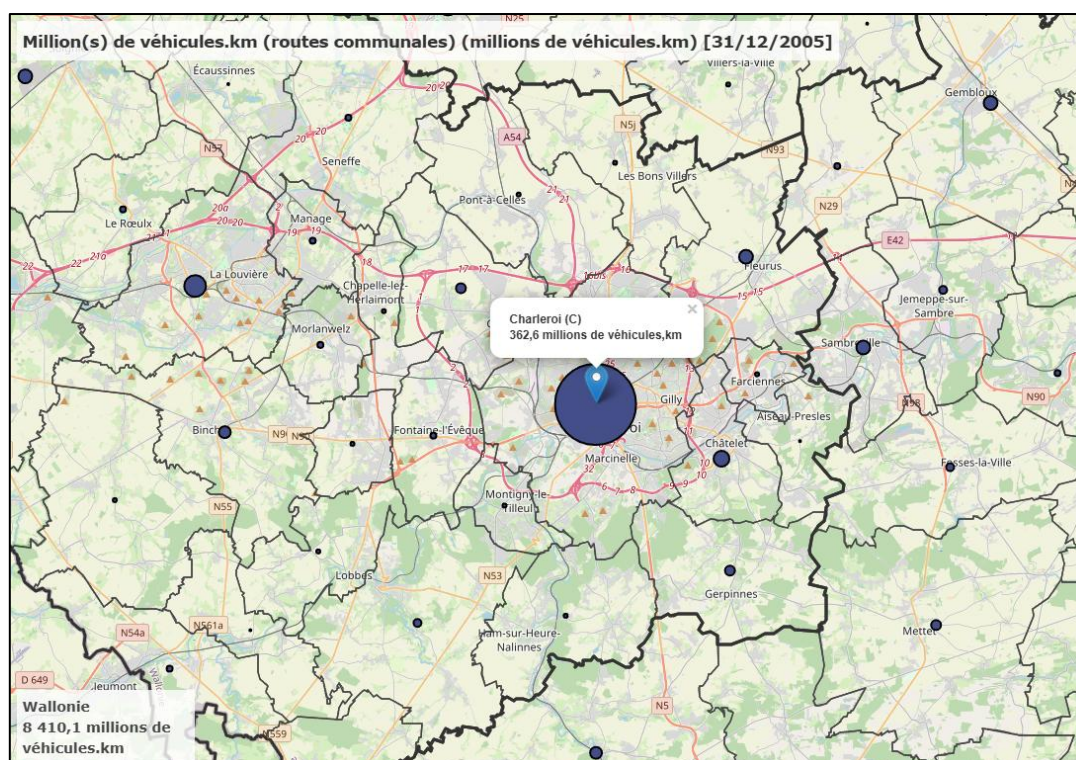
Bassin liégeois



Bassin namurois



Bassin carolorégien



Qui plus est, la comparaison chiffrée ci-avant reste éminemment illustrative quant à la disproportion de financement par kilomètre de voiries entre, d'une part, les communes wallonnes dans leur ensemble et, d'autre part, la Région wallonne. Cette dernière se taille clairement la part du lion dans les recettes générées par la taxe de circulation, alors qu'elle a une charge très restreinte en termes de kilomètres de voiries, celles-ci se limitant aux routes régionales et nationales, soit à peine 14 % du réseau routier total de Wallonie, alors qu'elle capte 90 % des recettes issues de la taxe de circulation.

B. Une fiscalité automobile décorrélée de l'usage réel des voiries communales

Ainsi, partant de ce constat, il semblerait logique d'ouvrir plus largement le débat sur la structuration de la fiscalité automobile en Wallonie, notamment au regard des conséquences de l'usage des voiries sur leur état et sur le coût réellement supporté par les communes pour en assurer l'entretien structurel, et en particulier dans les villes où l'on a vu que la densité du trafic est nettement plus importante que sur le reste du territoire.

C'est pourquoi un retour fiscal vers les communes limité à un additionnel à la taxe de circulation perçue sur les voitures immatriculées en Wallonie ne nous semble pas en phase avec le coût de l'usage réel qui est fait des voiries communales. Il nous semble par ailleurs clairement sous-proportionné par rapport aux recettes dont en tire la Région wallonne. Disons-le clairement : si

L'on s'en tient aux montants dédiés par la taxe de circulation à l'entretien des voiries wallonnes, il n'est pas étonnant que la plupart des voiries communales se trouvent en mauvais état. Le produit de la taxe de circulation pour les finances wallonnes n'est, a fortiori, pas affecté au maintien et à la restauration des voiries communales. Le surplus est donc réorienté vers d'autres politiques régionales, alors que le réseau de voiries communales reste en souffrance et que les coûts sont entièrement supportés par les communes, et en particulier par les centralités urbaines qui font face à une densité de trafic difficilement tenable dans un des pays où la densité de population est parmi les plus élevées de la planète.

C. La question du critère géographique des véhicules de leasing

Dans le cadre d'un débat sur la réforme de la fiscalité automobile, il nous semble également inévitable de mettre sur la table la question de la fiscalité des voitures de leasing. Ce n'est pas un secret : l'écrasante majorité des voitures de leasing sont immatriculées en Flandre ou à Bruxelles, auxquelles sont versées le produit de la taxe de circulation, alors même que nombre d'entre elles sont destinées à des travailleurs wallons qui utilisent essentiellement leur véhicule sur des voiries wallonnes.

Cette dissociation entre le lieu d'immatriculation du véhicule et le lieu principal de son usage a pour conséquence que les recettes générées par la taxe de circulation ne bénéficient pas à l'entretien des voiries principalement utilisées par ces véhicules. Les différences fiscales entre régions ne sont évidemment pas innocentes dans le choix des sociétés de leasing de s'installer en Flandre ou à Bruxelles, mais force est de constater que cette situation entraîne un manque à gagner important à la fois pour la Wallonie, mais aussi pour les communes wallonnes.

Il nous semble donc opportun de réfléchir à la manière dont le critère géographique impacte le rendement de la taxe de circulation. En outre, précisons que cette question ne porte pas uniquement sur les véhicules de leasing détenus par les particuliers, mais également sur les véhicules de leasing des sociétés, ainsi que sur les mises à disposition de voitures partagées.

D. Une taxe « poids lourds » qui ne prend pas compte des voiries communales

Depuis 2016, dans le cadre d'un accord de coopération, les Régions prélèvent en outre une taxe kilométrique sur l'ensemble des véhicules de transport de marchandises dépassant la masse de 3,5 tonnes et se déplaçant sur certains segments de route, à savoir principalement les axes autoroutiers et certaines voiries régionales⁶⁸.

⁶⁸ Budget initial des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2026.

Les voiries communales, dont la plupart ne sont pas calibrées pour supporter le passage fréquent de poids lourds, ne sont pas intégrées au système de suivi des kilomètres effectués par ces derniers (via le système OBU). Il en résulte deux conséquences :

- Certains poids lourds évitent sciemment les routes « fiscalisées » et n'hésitent pas à emprunter les voiries communales, passant par des centres-villes ou des cœurs de villages, pour éviter certains tronçons payants, entraînant une dégradation accrue et plus rapide de ces dernières.
- Cette dégradation s'accompagne, a fortiori, de coûts d'entretien et de réparation plus importants devant être supportés par les communes wallonnes, alors même que ces dernières ne perçoivent pas un seul centime des recettes générées par la taxe kilométrique sur les poids lourds.

L'articulation de ces deux forces contraires n'est évidemment pas tenable pour les communes, et en particulier par les villes qui constituent, pour certains conducteurs de poids lourds, des lieux de passage d'aubaine pour éviter de nombreuses routes payantes.

Même dans l'hypothèse où les poids lourds circuleraient exclusivement sur les axes autoroutiers et régionaux lors de leurs déplacements, la réalité est incontestable : au départ comme à leur arrivée, les poids lourds finissent toujours par emprunter le réseau de voiries communales afin de quitter ou de rejoindre les entrepôts, hubs logistiques, entreprises et zonings, a fortiori à proximité des grandes villes pour la plupart. En effet, les camions utilisant le réseau routier wallon ne se limitent pas aux transporteurs internationaux qui ne font que traverser le pays, ce sont aussi des véhicules dont les points de départ et / ou d'arrivée sont situés sur les territoires de nos communes, et en particulier de nos villes, en dehors des voiries régionales, et s'y concentrent parfois dans des centres logistiques.

Les dégradations sur les voiries communales, généralement de moindre calibre et non adaptées à de tels véhicules, sont donc bien réelles, sans même aborder la longue liste d'externalités engendrées par le passage de ces poids lourds (pollution environnementale et sonore, vibrations, accroissement des risques liés à la circulation...).

Notons aussi l'utilisation du réseau routier communal par le charroi agricole, qui bien qu'inévitable dans de nombreuses communes rurales, accroît également la dégradation des voiries et entraîne de facto des coûts de réparation et d'entretien conséquents et supportés par les communes.

La taxe kilométrique sur les poids lourds aurait généré 347,1 millions⁶⁹ au profit de la Wallonie en 2024 (via la Sofico), sans aucune retombée au profit des communes wallonnes, et encore moins au profit des villes dont les voiries sont largement et quotidiennement utilisées par les poids lourds. Il semble dès lors nécessaire d'ouvrir une réflexion globale sur la manière dont ces recettes sont réparties en fonction des coûts réellement supportés par les entités propriétaires

⁶⁹ <https://www.parlement-wallonie.be/content/print.php?iddoc=135472&print=interp-questions-voir.php&type=32&utm>.

des voiries utilisées. Dans ce contexte, inclure les communes wallonnes parmi les bénéficiaires de cette taxe semble relever de la pure logique, en particulier pour les centralités urbaines qui constituent des « points nœuds » fortement sollicités par le trafic de haute intensité, en particulier par le transport lourd.

Il convient également de relever que certaines voiries régionales semblent actuellement échapper, dans les faits, à la perception de la taxe poids lourds en raison de l'absence d'équipements permettant le suivi des dispositifs OBU. Dans une optique d'équité et de cohérence du dispositif, une première étape pourrait consister à s'assurer que l'ensemble des voiries régionales soit effectivement intégré au périmètre de taxation. Une telle mesure serait susceptible de générer des recettes complémentaires et renforcerait, par conséquent, les arguments en faveur d'une inclusion la plus large possible des voiries concernées, y compris communales.

E. La circulation de véhicules immatriculés à l'étranger et la mise en place d'une « vignette automobile »

L'évolution du modèle économique et des services qui sont rendus par les entreprises ont conduit à une modification des habitudes de consommation et, dans certains cas, ont influencé la nature du trafic sur nos routes. En effet, l'explosion de l'e-commerce, mais également le développement de nouveaux services de livraison de plus en plus en vogue (livraison de repas ou d'aliments à domicile par exemple) a participé à l'accroissement du trafic sur nos routes.

Pour des raisons logistiques ou fiscales, de nombreuses livraisons sont assurées par des véhicules immatriculés à l'étranger, principalement dans les pays frontaliers à la Belgique (Pays-Bas, Allemagne, France, Luxembourg).

Alors que l'automobiliste belge est souvent invité à contribuer au financement et à l'entretien des réseaux routiers de nos voisins, la situation en Belgique est tout autre. À l'exception des poids lourds soumis à la taxe kilométrique (comme vu précédemment), les véhicules de livraison étrangers ne sont soumis à aucune forme de contribution à l'entretien de notre réseau routier.

C'est pourquoi il semblerait également nécessaire qu'une réflexion soit menée sur l'opportunité de mettre en place une vignette routière incluant les voiries communales et destinée aux véhicules légers (moins de 3,5 tonnes) immatriculés à l'étranger.

Cette vignette permettrait d'augmenter les moyens disponibles pour l'entretien des voiries communales sans alourdir la facture pour les automobilistes wallons.

Le Gouvernement wallon, dans sa DPR 2024-2029, a d'ailleurs annoncé son souhait de « [...] faire participer les usagers, tant belges qu'étrangers, à la qualité du réseau routier wallon qu'ils utilisent. Ainsi, la mise en œuvre d'un droit d'usage (vignette) dans le respect des règles européennes sera appliquée d'ici la fin de la législature. [...] [sans] alourdir la pression fiscale actuelle, ni d'avoir un impact budgétaire négatif. ». La mise en place de cette vignette doit se faire en collaboration avec les autres régions.

Si l'intention est louable, les recettes générées par cette vignette devraient principalement venir en soutien à l'entretien des voiries communales, en particulier pour les grandes villes qui subissent un trafic plus important. À l'instar de ce qui a déjà été évoqué précédemment concernant le report du charroi sur les voiries communales, il en va de même pour la circulation des véhicules légers qui ne se limite pas aux voiries régionales, mais se déporte inévitablement sur l'usage (et donc l'usure) des voiries communales.

F. L'usage des voiries communales par les impétrants

Enfin, il nous semble également utile de rappeler que les voiries communales font l'objet d'un usage intensif par les impétrants. Les travaux de voirie réalisés par les impétrants fragilisent en effet la structure du revêtement routier des voiries communales, alors qu'aucune forme de contribution ou de compensation n'est versée pour les dommages causés.

Cette exploitation de la voirie par les impétrants devrait selon nous faire l'objet d'une compensation généralisée, et la redevance de voirie acquittée par les seuls gestionnaires de réseau de distribution (GRD) devrait être élargie, notamment au secteur des télécommunications.

Dans le contexte de transition énergétique qui a subitement accéléré avec la crise d'approvisionnement des matières fossiles de ces dernières années, d'autres opérateurs privés pourraient également être concernés par cette redevance généralisée, par exemple dans le cadre du développement des réseaux d'hydrogène ou de réseaux de chaleur, des réseaux pour les bornes de recharge pour les voitures électriques, ou tout autre déploiement de réseau à titre commercial dont la conséquence serait de compromettre l'intégrité des réseaux viaires.

G. Bilan

Les différents éléments et pistes de réflexion que nous venons d'exposer rappellent l'importance de prendre en compte les externalités qui pèsent sur l'entretien des voiries communales, en particulier dans les grands centres urbains, et d'assurer aux communes les moyens d'entretenir ce réseau pour l'ensemble des usagers. Il semble utile, à ce propos, de rappeler que les voiries constituent le premier poste d'investissements communaux, avec 29 % des dépenses d'investissement annuelles y consacrées, soit près de 600 millions d'euros en 2025⁷⁰.

Pourtant, à l'analyse des chiffres, on ne peut que constater que les recettes issues de la fiscalité automobile sont captées à 95% par la Région.

Fiscalité automobile - État des lieux						
Villes	Taxe de circulation (2026)	Taxe de mise en circulation (2026)	Redevance kilométrique (poids lourds) (2024)	Total des recettes issues de la fiscalité automobile	Kilomètres de voiries à charge	Financement perçu par kilomètre de voirie dont l'autorité à la charge
Total 9 GV	13.067.453 €	- €	- €	13.067.453 €	4.351	3.003 €
Total communes (dont 9GV)	61.016.400 €	- €	- €	61.016.400 €	48.743	1.252 €
Région wallonne	610.164.000 €	164.000.000 €	347.000.000 €	1.121.164.000 €	7.857	142.696 €
Total communes + RW	671.180.400 €	164.000.000 €	347.000.000 €	1.182.180.400 €	56.600	20.887 €

⁷⁰ Belfius, *Étude annuelle sur la situation financière des pouvoirs locaux wallons*, 2025

Dans le contexte financier extrêmement compliqué que vivent les communes wallonnes, et face à l'explosion du coût des matières premières (en particulier du béton) et du manque de main-d'œuvre dans le secteur de la construction, la capacité des communes à maintenir l'état de leurs voiries devient de plus en plus difficile à assurer, tandis que la fiscalité sur les véhicules individuels s'avère déjà, en Wallonie, extrêmement lourde et que des secteurs exploitant largement les voiries communales et en impactant l'état ne participent pas à leur maintenance.

Dans ce contexte, et en complément des remarques précédemment formulées dans ce chapitre, il semble crucial et urgent de mener une réflexion globale sur un meilleur retour de la fiscalité routière au bénéfice des communes wallonnes, et en particulier des pôles urbains soumis aux plus fortes pressions. Ces réflexions devraient porter notamment sur les pistes suivantes :

- ✓ L'optimisation de la **redistribution** aux villes et communes des produits issus de la taxe de circulation, et/ou l'**augmentation** du décime additionnel actuel.
- ✓ L'application d'un nouveau critère de taxation pour les **véhicules de leasing** particuliers et d'entreprise (localisation de la société de leasing vs. domiciliation de l'utilisateur du véhicule) ;
- ✓ La **redistribution partielle** aux villes et communes du produit issu de la redevance kilométrique (Taxe "poids lourds"), voire un élargissement de la redevance aux voiries communales ;
- ✓ La mise en place d'une **vignette autoroutière** appliquée aux véhicules étrangers et dont une part du produit reviendrait aux communes ;
- ✓ La création d'une **compensation généralisée (redevance)** pour l'ensemble des impétrants pour l'exploitation des voiries communales.

En conclusion de ce chapitre important dédié à la fiscalité automobile, rappelons également que l'entretien des voiries constitue généralement le premier poste de préoccupation des citoyens vis-à-vis de leurs représentants communaux, et que l'évolution de la conjoncture nous rapproche du point de rupture pour les finances communales.

Une réforme globale de la fiscalité routière, même si elle ne résoudrait pas l'ensemble des problèmes budgétaires auxquels font face les grandes villes, représenterait une perspective encourageante pour les renforcer dans leur mission de service à la population, dont la garantie d'un réseau routier sûr, commode et efficace fait naturellement partie.

PARTIE IV
LEVIERS FISCAUX À L'ÉCHELON FÉDÉRAL

1. VEILLE FÉDÉRALE 2025 – FOCUS SUR LES 9 GRANDES VILLES

Tout comme nous l'avons évoqué plus haut pour le niveau régional (voir partie 3, point 1), nous avons aussi relevé dans le cadre de notre « Veille financière fédérale et régionale 2025 » d'importantes évolutions en ce début de mandature répondant à plusieurs de nos revendications et propositions au niveau fédéral. Ainsi, la norme KUL sera prochainement revue, comme nous le demandions de longue date, avec pour objectif un accroissement du financement fédéral des zones des polices wallonnes. Un mécanisme d'indexation des dotations fédérales aux zones de secours va voir le jour d'ici 2027 et, enfin, un mécanisme inertant les pertes d'additionnels dans le cadre de la réforme de l'IPP, conforme aux attentes exprimées de longue date, est actuellement à l'étude, permettant d'envisager d'éviter la perte de 85 millions de recettes à l'horizon 2030 pour nos communes.

Tout comme pour le niveau régional, nous déplorons toutefois au niveau fédéral plusieurs orientations dommageables aux services publics locaux impliquant une vigilance accrue et la poursuite de nos actions, tant vis-à-vis des majorités en place et de leurs décisions qu'en appui de nos membres. Cela concerne essentiellement la limitation des allocations de chômage dans le temps qui aura un impact direct sur les CPAS (au minimum 39,6 millions en 2026) et indirectement sur les communes. Quant au dossier des pensions statutaires du personnel local, si l'État fédéral va participer en partie à son financement, la Wallonie en profitera dans une largement moindre mesure comparée aux deux autres régions.

Tout comme nous l'avons fait plus haut pour le niveau régional, avant d'envisager d'autres leviers au niveau fédéral, il nous a semblé utile de voir dans quelle mesure les grandes villes seront touchées par ces récentes décisions et si certaines de ces décisions seront plus particulièrement dommageables aux grandes villes comparées aux communes de petite et de moyenne taille.

Nous les passerons en revue l'une après l'autre. Pour une présentation complète de chaque dossier, nous renvoyons le lecteur vers notre veille fédérale et régionale. Ci-dessous, nous nous limiterons à évaluer l'impact de chaque mesure sur les neuf grandes villes⁷¹.

A. La réforme fiscale IPP

Dans sa déclaration de politique générale, le Gouvernement fédéral a annoncé son souhait de voir aboutir, sous cette législature, une réforme de l'IPP. Si la volonté du Gouvernement fédéral d'alléger la fiscalité sur le travail est légitime, ce projet de réforme fiscale suscite d'importantes inquiétudes parmi les communes wallonnes, et à juste titre : l'impôt des personnes physiques ne constitue pas un impôt exclusivement fédéral.

Tout d'abord parce qu'il a été partiellement régionalisé en 2014 à la suite de la 6^e réforme de l'État, mais également – et surtout – parce qu'une part substantielle des budgets de l'ensemble des

⁷¹ <https://www.uvcw.be/finances/actus/art-10158>

communes de notre pays est financée par le mécanisme des taux additionnels communaux prélevés sur cet impôt.

Ainsi, les recettes additionnelles à l'IPP ont généré en 2025 pas loin de 1,36 milliard d'euros pour les communes wallonnes. Ces recettes additionnelles constituent par ailleurs la 2^e source de financement des communes (près de 18 % des recettes ordinaires des communes wallonnes en 2025), et même leur 1^{re} recette fiscale (41,5 % de leurs recettes ordinaires fiscales).

Au vu de ces chiffres, il semble évident qu'une réforme qui toucherait à la base taxable de cet impôt aurait mécaniquement un impact extrêmement important sur le rendement des additionnels communaux, et par conséquent sur la marge de financement des villes et des communes.

Rappelons que les villes et les communes doivent déjà composer avec les impacts des Tax shift I et II, dont le coût annuel a été évalué par le SPF Finances à près de 100 millions € pour les communes wallonnes. L'argument souvent avancé des éventuels « effets retours » de la réforme, en termes de création d'emplois et donc d'augmentation de la base taxable, semblent difficiles à objectiver. De l'aveu même du SPF Finances, il est en effet impossible d'évaluer précisément le nombre d'emplois créés par un allègement de la fiscalité sur le travail, et encore moins leur répartition sur le territoire.

Concrètement, la réforme envisagée par le Gouvernement fédéral actuel prévoit un alignement de la quotité exemptée à l'IPP sur le salaire minimum (de 10.910 €/an en 2025 à 15.600 €/an en 2029), ce qui aura pour conséquence une diminution mécanique de la base taxable des additionnels communaux à l'IPP. Le Gouvernement fédéral table sur des effets retours en matière de création d'emplois, mais l'expérience des précédents Tax shifts rend perplexe sur la réalité financière des effets retours escomptés pour les communes.

Les coûts annoncés pour financer cette réforme dépendront des contours finaux de la réforme, mais l'impact pour les communes wallonnes avait été initialement estimé à une perte annuelle de 5 à 6 % des recettes IPP, soit près de 85 millions € / an à l'horizon 2030 (Belfius).

Toutefois, le Gouvernement fédéral, dans son projet de loi du 17 décembre 2025 portant réforme de l'impôt des personnes physiques, prévoit un **mécanisme correcteur** visant à neutraliser les conséquences financières de la réforme fiscale pour les communes, ce qui répond directement aux demandes historiques des représentants des villes et communes.

Si le principe de ce mécanisme est accueilli très favorablement, en ce sens qu'il constitue une avancée majeure par rapport aux précédentes réformes fiscales, qui n'avaient prévu aucune mesure de neutralisation au bénéfice des finances communales, et traduit une prise en compte bienvenue des réalités budgétaires locales, **certaines limites** pourraient se poser à l'application d'un facteur correctif commun à l'ensemble des régions et des communes de Belgique, avec des conséquences financières qui pourraient s'avérer inégales en fonction de la structure des revenus à l'IPP propre à chacune d'entre-elle.

Selon plusieurs analyses et simulations réalisées par l'UVCW, il semblerait que, si le facteur correctif envisagé permettrait bel et bien d'atteindre une neutralité globale à l'échelle de l'ensemble des communes du pays (c'est-à-dire au niveau du montant total des additionnels

communaux), il ne garantirait pas une neutralité budgétaire effective pour chaque commune prise individuellement.

En effet, l'ampleur et la structure des revenus imposables à l'IPP varient fortement d'une commune à l'autre ainsi que d'une région à l'autre. Dès lors, un facteur correctif unique, calculé sur la base de l'impact global de la réforme sur l'impôt total de l'ensemble des contribuables, produira nécessairement des effets différenciés selon les communes.

Nos simulations indiquent ainsi que ce mécanisme aura des **effets variables localement** selon les niveaux de revenus des habitants des villes et communes ; il impliquera dans certains cas un effet levier augmentant les recettes fiscales au-delà de la simple neutralisation des effets négatifs de la réforme, alors qu'il ne permettra pas de neutraliser totalement ces effets négatifs dans les villes et communes dont les habitants ont des revenus plus modestes, entraînant un niveau de neutralité budgétaire à géométrie variable, voire discriminatoire, induisant une situation dégradée pour les villes et communes rencontrant déjà le plus de difficultés :

1. l'avantage fiscal maximum de l'alignement prévu (quotité exemptée = salaire minimum) est **atteint très rapidement** dès lors qu'on bénéficie de revenus professionnels. Il portera son « effet maximum » sur tous les contribuables bénéficiant de revenus annuels égaux ou supérieurs à 15 600 euros bruts ;
2. dès lors, dans les communes où la population bénéficie de revenus plus modestes, l'avantage fiscal aura un **effet proportionnellement plus important** par rapport à l'impôt total⁷² calculé dans ces mêmes communes ;
3. les communes où la population est moins aisée pesant globalement moins dans le calcul du facteur correctif unique à l'échelle du pays, ce dernier va être **trop bas pour compenser entièrement les pertes réelles** subies par ces dernières ;
4. dans le même temps, les réalités fiscales des communes à revenus modestes vont légèrement **tirer vers le haut** ce facteur correctif par rapport aux impacts réels de la réforme dans les communes à revenus élevés ;
5. **résultat** : l'application d'un facteur correctif unique va **surcompenser les communes à revenus élevés** et **sous-compenser les communes à revenus modestes**. Les premières verront leur base de calcul « corrigée » plus élevée qu'avant réforme, avec un impact positif sur leurs additionnels, alors que les secondes ne retrouveront pas une base de calcul neutre par rapport à leur situation avant réforme.

Qui plus est, ce phénomène pourrait être renforcé par le fait que les taux additionnels des communes les moins aisées sont généralement plus élevés que le taux moyen de l'ensemble des communes.

Ainsi, si l'application d'un facteur correctif unique n'induit pas de transfert financier entre communes, et s'il permettrait indéniablement de limiter les pertes pour l'ensemble des communes dans le cadre de la réforme IPP, elle n'assure toutefois pas une réelle neutralité budgétaire pour les communes où la population bénéficie de revenus plus faibles que la moyenne nationale. Il n'existe pas de justification proportionnée à cette discrimination, qui impactera

⁷² = IPP fédéral + IPP régional, servant de base au calcul des additionnels communaux.

spécialement les communes wallonnes, et en particulier les grandes villes où le revenu moyen des résidents est généralement plus faible que dans les communes périphériques.

Dans cette optique, il serait opportun que soit envisagé le calcul de **facteurs correctifs individualisés**, déterminés pour chaque commune sur la base de l'impact de la réforme IPP sur ses recettes d'additionnels communaux. Une telle approche permettrait d'assurer une neutralité budgétaire effective pour chaque commune. Elle garantirait ainsi que la réforme fiscale n'alimente pas les inégalités territoriales existantes.

Un tel mécanisme serait totalement neutre pour les finances de l'État fédéral et pour celles des Régions, la neutralité macro étant préservée dans les deux scénarios, et le mécanisme correcteur n'affectant de toute façon que la redistribution des impacts au niveau des additionnels communaux.

Nos analyses indiquent que les éléments nécessaires à l'élaboration de tels facteurs reposent essentiellement sur deux paramètres :

- le montant de l' « IPP total » (= IPP fédéral + IPP régional) généré sur le territoire d'une commune ;
- l'incidence de la réforme sur ce montant à l'échelle de la commune, laquelle peut être objectivée à partir des déclarations fiscales de l'ensemble des contribuables domiciliés dans la commune concernée.

Sur cette base, la formule prévue dans le projet de loi pour le calcul d'un facteur correctif unique devrait ensuite être appliquée à chaque commune. Cette approche permettrait de déterminer, pour chacune d'elles, une « base taxable fictive » garantissant à toutes les communes la neutralité de la réforme IPP sur leurs additionnels communaux. Le SPF Finances a, par le passé, été en mesure de calculer l'impact par commune des précédents Tax shift, et nous espérons par conséquent qu'il en sera de même pour ce projet de réforme.

En conclusion, dans un souci d'équité entre toutes les communes belges, et en particulier pour les grandes villes wallonnes qui pourraient être désavantagées par l'application d'un facteur correctif unique, il est important que le scénario de calcul de facteurs correctifs individualisés soit à tout examiné de manière approfondie, tant au sein de la Commission des Finances de la Chambre des Représentants que par les services du SPF Finances. En date du 11 février 2026, l'UVCW a adressé un courrier au Premier Ministre ainsi qu'aux Vices-Premiers afin d'attirer leur attention sur cette matière.

B. La réforme des pensions

Le Gouvernement fédéral prévoit une réforme des pensions qui impactera les communes wallonnes principalement par deux décisions : d'une part, le maintien et l'adaptation du mécanisme de bonus-malus lié au second pilier, avec une réduction de la cotisation de responsabilisation plafonnée à 30 % et financée partiellement par l'État fédéral ; d'autre part, un allègement ciblé de la cotisation de responsabilisation à partir de 2027 (sur la cotisation de responsabilisation liée à l'année 2026), réservé aux entités dont le siège social se situe dans une

commune comptant plus de 100 000 habitants. Sur le plan financier, ces mesures seront financées à l'aide d'une enveloppe fédérale totale de 573 millions d'euros (2025-2029).

Le volet de l'aide fédérale relatif à l'incitant bonus-malus

La plupart des grandes villes ont fait le choix d'adhérer à un second pilier de pension pour leur personnel contractuel, ce qui leur permet d'obtenir une réduction de leur cotisation de responsabilisation. Cette réduction correspond pour la cotisation de responsabilisation 2024 à 30 % du coût de la mise en place de ce second pilier et représente pour les grandes villes concernées un bonus global de l'ordre de 2,7 millions d'euros.

Si l'on regarde maintenant ce que représente cette réduction en comparaison avec le montant de cotisation de responsabilisation que ces grandes villes doivent payer, cela leur permet de bénéficier en moyenne d'une réduction de l'ordre de 3,3 % alors que cette réduction monte à 5 % si on prend en compte l'ensemble des communes wallonnes bénéficiant d'un bonus.

En ce qui concerne les grandes villes qui n'ont pas souscrit de second pilier, elles participent quant à elles au financement du bonus des entités qui y ont accès. Ce financement se fait à travers une augmentation de leur taux de cotisation de responsabilisation à hauteur de 100 %. Par conséquent, ce malus représente la même proportion d'augmentation pour toutes les communes concernées par ce malus et correspond pour l'année 2024 à une augmentation de coût de l'ordre de 42,2 % !

Rappelons que ce mécanisme d'incitant est en effet un système binaire : soit on reçoit un bonus, soit on paie un malus. Quand on relève que la plupart des grandes villes n'obtiennent en moyenne que 3,3 % de réduction suite au bonus, il faut aussi tenir compte du fait que cela les empêche aussi et surtout dans le même temps de se voir appliquer un malus qui se traduirait par une cotisation de responsabilisation qui augmenterait de 42,2 % !

Voyons maintenant quel est le montant par habitant de la cotisation de responsabilisation après application de l'incitant lié au second pilier. Cette dernière s'élève dans ce cas en moyenne à 40 € par habitant, tout type de commune wallonne confondus. Si l'on se limite aux 9 grandes villes, cette moyenne reste deux fois plus élevée et passe à 84 euros par habitant.

Incitant bonus-malus lié à la cotisation de responsabilisation 2024 (calculée en 2025)

Villes	Nbr habitants au 1.1.2025	Cotisation de responsabilisation avant incitant 2 ^d pilier	Bonus	Malus	Cotisation de responsabilisation après incitant 2 ^d pilier	Montant de la CR après incitant 2 ^d pilier par habitant	%age que représente le bonus vs. CR avant 2 ^d pilier	%age que représente le malus vs. CR avant 2 ^d pilier
Total 9 GV	946.940	80.415.515 €	- 2.664.058 €	1.630.327 €	79.381.784 €	83,83 €	-3,3%	42,2%
Total RW	3.704.990	144.479.493 €	- 7.426.010 €	11.491.531 €	148.545.014 €	40,09 €	-5,1%	42,2%
% GV / Total RW	25,6%	35,9%	14,2%	53,4%				

Source : SFP Pensions, Stabel ; tableau et calculs : UVCW

Toujours concernant ce système de bonus/malus, au niveau des neuf grandes villes, on constate que le bonus relatif à l'année 2024, dont bénéficient la plupart d'entre elles, s'élève à 2,7 millions d'euros tandis que le malus payé par les grandes villes qui n'en bénéficient pas est de 1,6 million d'euros. On peut donc considérer que si elles évoluaient en vase clos, la différence d'un peu plus d'un million est financée par le niveau fédéral. Mais si on élargit notre vision à l'ensemble des communes wallonnes, notre conclusion s'inverse. Ces dernières paient un malus de 11,5 millions d'euros alors que le bonus à financer pour les communes wallonnes se monte à peine à 7,4 millions d'euros. En ce sens, les communes wallonnes n'ont pas de nécessité d'un financement fédéral pour faire l'appoint.

Rappelons que le gouvernement fédéral prévoit que 265 millions d'euros sur les 573 millions de moyens totaux dégagés dans ce dossier pension soient consacrés à renforcer ce mécanisme controversé d'incitant fédéral au second pilier. La ventilation de ces moyens sur la mandature est prévue comme suit : 50 millions d'euros respectivement en 2025 et 2026, 51 millions d'euros en 2027, 55 millions d'euros en 2028 et 59,6 millions d'euros en 2029. Ces montants devraient permettre de garantir le paiement d'un bonus équivalent à 30 % du coût du second pilier aux pouvoirs locaux concernés.

Le volet de l'aide fédérale relatif aux pouvoirs locaux ayant leur siège social sur le territoire d'une commune comptant plus de 100.000 habitants.

Le solde du budget fédéral pour la mandature, soit un peu plus de 300 millions d'euros, serait réparti sur la période 2027-2029 entre les employeurs publics locaux proportionnellement à leurs cotisations de responsabilisation — mais en privilégiant les pouvoirs locaux dont le siège social est situé sur un territoire de plus de 100.000 habitants. Plus précisément, 75,3 millions sont annoncés pour 2027, 107,8 millions d'euros pour 2028 et 124,8 millions d'euros pour 2029.

Dans une réponse à une question parlementaire⁷³ posée le 4 septembre dernier, le Ministre Jan Jambon a donné la liste des administrations locales qui se situent dans une commune de minimum 100 000 habitants et qui pourront potentiellement bénéficier de l'allègement de leur facture de responsabilisation.

Cette liste comprend 95 entités, dont 28 sont établies en Région wallonne, 17 en Région bruxelloise et 50 en Région flamande. Parmi les 28 entités établies en Wallonie, on retrouve trois communes, trois CPAS, trois zones de police, trois zones de secours, 13 intercommunales, une association chapitre XII et deux provinces. Parmi les neuf grandes villes concernées par notre étude, seules trois d'entre elles sont concernées, à savoir Charleroi, Liège et Namur.

Dans une réponse à une autre question parlementaire⁷⁴ ici posée le 10 octobre 2025, le Ministre Jan Jambon a donné une estimation de la réduction qui pourrait être accordée à chacune de ces entités sur base des estimations de cotisations de responsabilisation les plus récentes dont disposait à ce moment-là le Service fédéral des Pensions pour les années 2026, 2027 et 2028, c'est-à-dire celles qui sont celles concernées par le financement fédéral.

⁷³ Question parlementaire numéro 430 du 4.9.2025, posée par Madame Ludivine Dedonder, députée, au Vice-Premier ministre et ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales, Monsieur Jan Jambon.

⁷⁴ Question parlementaire numéro 525 du 10/10/2025, posée par Madame Ellen Samyn, députée, au vice-Premier ministre et ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales, M. Jan Jambon.

Nous avons repris dans le tableau ci-dessous les données concernant les estimations des cotisations de responsabilisation pour ces trois années pour les entités wallonnes en les regroupant par type d'employeur.

	CR 2026	CR 2027	CR 2028
Communes	89.975.102 €	97.912.127 €	105.556.576 €
CPAS	36.221.020 €	40.078.102 €	43.893.155 €
Zones de police	1.009.563 €	1.290.093 €	1.550.276 €
Zones de secours	5.397.546 €	5.953.319 €	6.530.143 €
Intercommunales	70.065.534 €	79.080.734 €	88.170.700 €
Association ch XII	8.643.122 €	10.430.851 €	12.288.615 €
Provinces	39.100.562 €	43.096.058 €	47.036.307 €
Total	250.412.449 €	277.841.284 €	305.025.772 €
Proportion Communes	36%	35%	35%

Source : Question orale n° 525 du 10.10.2025, tableau et calculs : UVCW

Sur base de ce tableau, on peut déjà constater qu'un peu plus d'un tiers de l'enveloppe qui sera attribuée aux entités wallonnes reviendra aux trois grandes villes wallonnes comptant plus de 100.000 habitants.

Le tableau ci-dessous reprend quant à lui le montant des estimations des réductions qui seront accordées par région et plus spécifiquement pour les trois villes wallonnes. Il reprend aussi, à titre d'information, les estimations des cotisations de responsabilisation pour les années 2026 à 2028.

	Répartition du budget fédéral 2027 (CR 2026)	Répartition du budget fédéral 2028 (CR 2027)	Répartition du budget fédéral 2029 (CR 2028)	Montant fédéral cumulé (2025-2029)	CR 2026	CR 2027	CR 2028
Bruxelles	10.114.378 €	14.840.386 €	17.560.800 €	42.515.564 €	98.793.546 €	113.268.128 €	127.767.487 €
Flandre	39.554.662 €	56.501.860 €	65.362.415 €	161.418.937 €	386.355.467 €	431.246.205 €	475.558.715 €
Wallonie	25.636.960 €	36.402.754 €	41.923.785 €	103.963.499 €	250.412.451 €	277.841.284 €	305.025.773 €
<i>dont les 3 grandes villes</i>	9.211.555 €	12.828.443 €	14.508.056 €	36.548.054 €	89.975.102 €	97.912.127 €	105.556.576 €
Total	75.306.000 €	107.745.000 €	124.847.000 €	307.898.000 €	735.561.464 €	822.355.617 €	908.351.975 €

Source : Question orale n° 525 du 10/10/2025, tableau et calculs : UVCW

On peut constater qu'environ 14 %⁷⁵ de l'enveloppe reviendrait à la Région bruxelloise, 52 %⁷⁶ à la Région flamande et 34 %⁷⁷ à la Région wallonne. Quant aux trois grandes villes wallonnes, elles percevraient environ 12 %⁷⁸ de cette enveloppe fédérale. Cette somme devrait leur permettre d'alléger en moyenne respectivement 10,2 %, 13,1 % et 13,7 % du montant de leur cotisation de responsabilisation relative à l'année 2026, 2027 et 2028. Notons par ailleurs que les CPAS des trois grandes villes wallonnes de plus de 100 000 habitants pourront aussi bénéficier d'un pourcentage similaire de réduction de leur cotisation de responsabilisation pour cette période. Mais dans les deux cas, cette nouvelle recette ne sera perçue qu'à partir de 2027, et ce, pour trois années seulement (2027, 2028 et 2029).

En conclusion, sur ce point pensions de notre veille, on peut considérer que les communes wallonnes ne bénéficieront donc d'aucun nouveau financement pour 2025 ni pour 2026, tant pour

⁷⁵ Plus précisément 13,4 % pour la CR 2026, 13,8 % pour la CR 2027 et 14,1 % pour la CR 2028.

⁷⁶ Plus précisément 52,5 % pour la CR 2026, 52,4 % pour la CR 2027 et 52,4 % pour la CR 2028.

⁷⁷ Plus précisément 34,0 % pour la CR 2026, 33,8 % pour la CR 2027 et 33,6 % pour la CR 2028.

⁷⁸ Plus précisément 12,2 % pour la CR 2026, 11,9 % pour la CR 2027 et 11,6 % pour la CR 2028.

le volet bonus-malus que pour le volet de l'aide fédérale réservée aux entités de plus de 100.000 habitants.

C. La réforme des allocations de chômage

Les CPAS wallons font face depuis le 1^{er} janvier 2026 à un afflux important de personnes qui ont perdu (ou vont perdre) leur droit aux allocations de chômage suite à la réforme du Gouvernement fédéral. Afin de faire face à cette surcharge, le Gouvernement fédéral a prévu un certain nombre de compensations financières destinées à aider les CPAS. Si celles-ci constituent une aide nécessaire et appréciable, elles semblent insuffisantes pour couvrir les dépenses qui incomberont aux pouvoirs locaux sur l'ensemble de la législature. La perte annuelle s'élèverait en 2026 à au minimum 39,6 millions € pour les CPAS wallons, avec un risque important de report sur les dotations communales.

Les CPAS se sont organisés afin de faire face à cette nouvelle charge et d'accueillir les personnes concernées dans les meilleures conditions possibles. Ils l'ont fait notamment sur la base des compensations financières qui avaient initialement été annoncées ainsi que sur les modalités de distribution communiquées.

Début décembre 2025, les CPAS avaient appris que ces compensations seraient plus faibles qu'anticipé. En effet, le taux de remboursement majoré du revenu d'intégration (RI) ne concernera que les personnes exclues des allocations de chômage, et non celles et ceux des allocations d'insertion (soit environ 18 000 jeunes non comptabilisés). La différence peut sembler technique, mais elle est a priori importante en termes de financement. La perte serait de 10 millions dès 2026 et de 37 millions au total.

Par ailleurs, il a été confirmé que, dans les cas fréquents où une personne exclue du chômage entraîne le financement de plusieurs revenus d'intégration au sein de sa famille (les « RI dérivés »), le remboursement complémentaire ne sera accordé que pour la personne directement exclue. Tous les droits dérivés resteront donc à la charge des CPAS.

Ces deux annonces ont fortement perturbé les prévisions budgétaires pour 2026 et les années suivantes, faisant peser un risque important sur les finances des communes qui seront, faute d'alternatives, appelées à compenser ce sous-financement par une augmentation de leur dotation annuelle à leur CPAS.

A noter également que la limitation des allocations de chômage aura aussi un impact sur les travailleurs occupant des CDD successifs, notamment dans le cadre de l'accueil extrascolaire et du nettoyage des écoles. Les titulaires de ce type de contrat risquent de ne pas être indemnisés aux mois de juillet et d'août. Ce climat d'incertitude pourrait pousser les travailleurs concernés à chercher des emplois plus stables ailleurs. Les communes seraient alors contraintes de transformer ces contrats en CDI, alourdissant les charges de personnel.

En outre, si le SPP Intégration sociale estimait encore en début d'année qu'environ 34,5 % des personnes exclues des allocations de chômage se tourneraient vers les CPAS wallons, les

analyses du mois d'avril 2026 font état d'un taux de report vers les CPAS de 55 % soit bien plus important qu'imaginé, notamment en raison de la dégradation des chiffres de remise à l'emploi.

Région	Exclus chômage	Exclus insertion	Total exclus	Vers RIS	Taux global	Taux chômeurs longue durée
Wallonie	4.555	7.154	11.709	4.692	40,1 %	55,4 %
Bruxelles	2.946	999	3.945	1.418	35,9 %	41,5 %
Flandre	1.541	1.395	2.936	754	25,7 %	38,1 %
Belgique	9.042	9.598	18.640	6.864	36,8 %	47,9 %

Source: [SPP Intégration sociale / ONEM](#), Statistiques des bénéficiaires d'un revenu d'intégration

En avril 2026, la Wallonie était déjà beaucoup plus fortement impactée que les deux autres régions, avec 11.709 exclus wallons sur un total de 18.640 exclusions au niveau belge, soit les deux tiers du total national.

Cette situation, qui pèse déjà fortement dans les 9 grandes villes wallonnes, risque de fortement empirer d'ici la mi-2027. En effet, sur la base des estimations réalisées par l'ONEM en juillet 2025, plus de 36 % des exclus (ou futurs exclus) du chômage se situeraient dans les neuf grandes villes wallonnes.

Villes	Nombres d'exclus du chômage en 2026-2027	En % du total
Total 9 GV	31.192	36,1%
Total RW	86.287	100,0%

D. La réforme de la norme KUL (Zones de police)

Le Gouvernement fédéral prévoit de réviser la norme de financement des zones de police, dont la logique qui prévaut, comme annoncé dans l'accord de gouvernement, doit être « *un financement plus élevé, plus flexible et plus transparent des zones de police locale (y compris l'indexation) sur la base d'une clé de répartition réalisable et responsable, ajustable si nécessaire* ». Sous réserve d'une juste répartition des moyens entre les besoins des zones rurales et des zones urbaines, cette mesure pourrait améliorer le financement global des zones.

Si ce projet de réforme pourrait s'avérer positif pour l'ensemble des zones de police locale, et donc des communes, il est crucial que les moyens destinés aux zones, qu'elles soient plus rurales ou plus urbaines, soient dimensionnés en proportion de leurs spécificités et des enjeux de sécurité auxquels elles sont confrontées. Ainsi, alors que le poids des dotations fédérales (par rapport aux dotations communales) est proportionnellement plus élevé dans les zones de police à caractère « rural » et plus faible dans les zones de police fortement urbanisées, c'est bien dans ces dernières que les enjeux liés à la sécurité publique sont les plus importants. Il conviendra

également de veiller à ce qu'aucune mission ou tâche relevant du niveau fédéral ne soit transférée à la police locale à l'occasion de la révision de la norme de financement.

Se pose également la question de la rémunération des charges de sécurisation imposées par d'importants événements privés générateurs de profits et en faveur de zones à « taille humaine » permettant le déploiement de services de proximité dotés d'agents de quartier en phase avec le terrain local. A cet égard, relevons que l'accord de gouvernement entend mettre en avant et renforcer le rôle de proximité et l'accessibilité de la police sur le terrain, ainsi qu'une revalorisation de la fonction d'inspecteur de quartier et l'introduction de la notion d'inspecteur de quartier numérique. Il sera toutefois crucial de déterminer quels sont les moyens budgétaires qui seront dégagés pour exécuter cet engagement, et quels accords pourront être établis avec les syndicats de police autour de ces nouvelles missions et charges de travail pour le personnel des zones.

Par ailleurs, le Gouvernement fédéral prévoit d'encourager les fusions de zones, hors de la Région bruxelloise. A cet égard, rappelons que, si quelques fusions de zones sont sans doute possibles, voire souhaitables, dans notre pays, ce n'est certainement pas la panacée pour évoluer vers un meilleur service de proximité pour la population, et que l'« upsizing », en gestion des organisations, a depuis longtemps montré ses limites, en particulier dans les grandes villes dont le territoire correspond déjà très souvent aux limites de la zone de police.

Ainsi, parmi les neuf grandes villes, cinq d'entre elles correspondent à une zone de police mono-communale (Charleroi, Liège, Namur, La Louvière, Mouscron). Les quatre autres grandes villes (Mons, Seraing, Tournai et Verviers), en zones de police pluri-communales, pèsent quant à elles très majoritairement dans le financement de ces dernières.

En outre, l'accord de coalition annonce un nouvel accord sectoriel pour les policiers, dont nous demandons qu'il soit financé par le Fédéral, de même que les deux précédents, strictement limités à ce financement, tout comme la NAPAP dont est prévue la suppression progressive.

Nous abordons plus longuement la question du financement des zones de police locale dans le chapitre 3 de cette partie de l'étude consacrée aux leviers de financement à l'échelon fédéral.

2. PENSIONS – REVOIR LA MÉTHODOLOGIE DE CALCUL DES AVANCES EN MATIÈRE DE COTISATION DE RESPONSABILISATION

Dans la première partie de cette étude, dans le point relatif au dossier pensions, nous avons déjà eu l'occasion d'avoir une vue assez détaillée de la situation actuelle des grandes villes, ainsi que de leur CPAS, en matière de pension. Dans le point précédent relatif à la veille fédérale, nous avons plus particulièrement vu ce que les grandes villes pouvaient espérer ou non en termes d'aide financière fédérale, qu'il s'agisse du volet relatif à l'incitant lié au second pilier ou du volet qui concerne les villes de plus de 100 000 habitants. Comme nous avons pu le constater, ces aides financières ne permettront que d'alléger dans une moindre mesure, et que certaines d'entre elles, les montants qui les attendent en matière de cotisation de responsabilisation.

Par ailleurs, même si le point suivant ne permettra pas de diminuer le coût des pensions pour les grandes villes wallonnes, il nous semble qu'une réforme en matière de calcul des avances relatives aux cotisations de responsabilisation pourrait utilement être mise en place par l'Etat fédéral et s'avérer tout particulièrement positive en termes de trésorerie pour les grandes villes wallonnes.

Rappelons qu'afin d'éviter tout problème de trésorerie au niveau du Fonds de pension solidarisé, la cotisation de responsabilisation est payée d'une part sous forme de mensualités⁷⁹ et d'autre part, ces mensualités concernent le paiement de la cotisation de responsabilisation relative à l'année en cours.

Ainsi, pour l'année 2026, il a été convenu par arrêté royal que chaque administration locale qui était redevable d'une cotisation de responsabilisation pour l'année 2024 serait tenue de payer, moyennant 12 mensualités de même montant, le montant complet de la cotisation de responsabilisation estimée pour l'année 2026. Pour estimer le montant de chacune de ces mensualités, le montant total des cotisations de responsabilisation estimées pour l'année 2026 (1 492,59 millions d'euros au niveau national) a été comparé avec le montant total des cotisations de responsabilisation dues pour l'année 2024 (1 085,03 millions d'euros). La proportion entre ces deux montants correspond à 138 %. C'est ce pourcentage, qui est appliqué de manière uniforme à toute administration locale, quelles que soient ses projections en matière de cotisation de responsabilisation, qui va déterminer le montant des mensualités qu'elle sera amenée à payer en 2026.

Dans les mois de novembre et décembre 2027, l'administration locale devra payer la moitié de la différence entre d'une part le montant définitif de la cotisation de responsabilisation pour l'année 2026 (qui sera calculé en septembre 2027) et d'autre part le montant total des 12 mensualités payées en 2026. S'il s'avère que les 12 mensualités payées en 2026 par le pouvoir local dépassent sont plus élevées que le montant définitif de la cotisation de responsabilisation, la différence lui sera alors remboursée.

L'application de ce pourcentage unique implique dans les faits que les pouvoirs locaux dont la proportion entre le montant de sa cotisation de responsabilisation en 2026 et celui de cette même cotisation en 2024 est plus faible que 138 % seront amenés à payer des mensualités plus élevées que nécessaire tandis que les pouvoirs locaux qui sont dans une situation inverse auront pu bénéficier de paiements de mensualités moindres que nécessaire.

Il n'est pas ici question d'un quelconque manque à gagner, car, en fin de compte, chaque pouvoir local est amené à payer le montant exact qui est dû, mais il s'agit plutôt d'une question de trésorerie. Pour de grandes villes dont les montants de cotisation de responsabilisation sont élevés mais plutôt stables, cela pourrait être problématique.

Nous avons tenté d'estimer dans quelle mesure cela pourrait être le cas pour les neuf grandes villes wallonnes.

⁷⁹ Cf. article 21, § 2, de la L.24.10.2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et 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.

Villes	CR 2024	CR 2026	Proportion CR 2026/2024	Montant estimé de CR 2026 si coef de 138%	Montant avancé indûment	Proportion du montant avancé indûment par rapport au total des mensualités de 2026
Total 9 GV	80.415.515 €	97.350.000 €	121%	110.973.410 €	13.623.410 €	12,3%
Total RW	144.479.493 €	191.187.000 €	132%	199.381.700 €	8.194.700 €	4,1%

Source : SFP Pensions, tableau et calculs : UVCW

On constate ainsi tout d'abord qu'au niveau des communes wallonnes, l'application d'un pourcentage unique engendre pour elles une avance de trésorerie de l'ordre de 8,2 millions d'euros. Mais si on se limite à l'impact pour les grandes villes, on voit que cette avance de trésorerie est encore plus importante pour 2026 puisqu'elle se monte à 13,6 millions d'euros. En ordre de grandeur, comparé au montant qu'elles doivent payer sous forme de mensualités en 2026, le montant avancé indûment représente 4,1 % à l'échelle des communes wallonnes, mais ce dernier triple pour atteindre 12,3 % en ce qui concerne les neuf grandes villes.

A l'heure où les grandes villes wallonnes sont amenées à emprunter des montants conséquents par l'intermédiaire des prêts Oxygène, une amélioration de leur trésorerie via l'application d'un pourcentage individualisé nous semble une piste relativement simple à mettre en œuvre qui permettrait aux communes non seulement de ne pas devoir avancer des sommes parfois importantes, mais aussi de budgéter des dépenses de pension les plus réalistes possibles dans leur budget.

3. UN MEILLEUR FINANCEMENT DES ZONES DE POLICE

A. L'équilibre de financement « communal vs. Fédéral »

En 2025, les dotations communales octroyées aux zones de police locale se sont chiffrées à 691 millions €, soit environ 9,5 % des dépenses ordinaires des communes wallonnes. Pour donner un ordre de comparaison, il s'agit du 5^e poste de dépense des communes wallonnes, et de la 2^e dépense de transfert, juste après les dotations octroyées aux CPAS (781 millions € en 2025), mais bien loin devant les dotations octroyées aux zones de secours (156 millions € en 2025)⁸⁰.

Les 11 plus grandes zones de police (sur 71) reçoivent plus de la moitié des dotations communales. Dit autrement, plus de la moitié des dotations communales octroyées aux zones de police le sont par 15 villes et communes.

Sur la base des budgets initiaux 2026, les dotations communales octroyées par les neuf grandes villes à leur zone de police locale s'élèvent à 299 millions €, ce qui signifie que 43,3 % de l'ensemble des dotations communales octroyées aux zones de police sont uniquement supportés par les neuf grandes villes.

⁸⁰ Belfius, *Étude annuelle sur la situation financière des pouvoirs locaux*, 2026

	Montant des dotations communales octroyées aux zones de police (BI 2026)	Nbr d'habitants au 01/01/2025	Montant de la dotation communale par habitant
Total 9 GV	299.039.835 €	946.940	316 €
Total RW hors 9 GV	391.960.165 €	2.758.050	142 €
Total RW	691.000.000 €	3.704.990	187 €

Source : Budgets initiaux 2026, tableau et calculs : UVCW

Alors que le montant moyen octroyé par les communes wallonnes au financement des zones de police s'élève à environ 187 euros par habitant, il monte à 316 euros par habitant en moyenne dans les neuf grandes villes. Si l'on analyse la situation des 261 communes wallonnes, on observe en outre d'énormes disparités, allant de 43 euros par habitant à 440 euros par habitant dans l'une des neuf grandes villes. La moyenne par habitant pour les communes wallonnes « hors grandes villes » se chiffre à 142 euros par habitant. En résumé, les moyens dédiés à la sécurité publique dans les neuf grandes villes, via les dotations communales, sont, en moyennes, deux fois plus élevés que dans le reste des communes wallonnes.

Cette « sur-proportion » de financement communal dans les villes (et donc dans les zones de police les plus urbanisées) vise à compenser le sous-financement fédéral qu'implique le mécanisme de financement actuel des zones de police locale. Cette situation est un héritage de la réforme des polices (entrée en vigueur au 1er janvier 2001) qui a mené au regroupement des différentes forces de police (gendarmerie, police judiciaire et police communale) en un seul bloc, à savoir une police intégrée, mais structurée sur deux niveaux : la police fédérale et la police locale⁸¹.

Sur le plan politique et fonctionnel, le changement le plus important introduit par cette réforme a été sans conteste la refonte totale de la structure des services et la rationalisation de la répartition et de l'utilisation du personnel entre ceux-ci. Désormais, il n'existe qu'une seule police, intégrée, mais structurée sur deux niveaux au sein desquels ont été incorporés l'ensemble des anciens services de police générale, à savoir la gendarmerie, la police judiciaire auprès des parquets ainsi que la police communale et rurale.

Bien que la structure globale de la police se soit simplifiée avec la réforme, il n'en a pas été de même de son financement au niveau des zones de police locale.

Auparavant, la gendarmerie, bien que répartie sur l'ensemble du territoire, dépendait de l'autorité fédérale et ne prenait pas directement ses ordres de l'autorité communale. Elle bénéficiait d'une totale indépendance, en termes de financement comme pour l'attribution de ses missions. La police communale, en revanche, dépendait uniquement de l'autorité du bourgmestre et était intégralement financée par la commune. Les communes les plus importantes (principalement les villes et communes urbaines) disposaient généralement de nombreux policiers communaux, alors que les communes rurales, en raison de finances plus restreintes et d'économies d'échelle plus difficiles à réaliser, se reposaient davantage sur les brigades locales de gendarmerie plutôt que sur leur police communale. Cette distinction entre communes qui avaient investi dans leur

⁸¹ Flagothier J., « Le financement des zones de police locales depuis la réforme – Quelle adéquation entre leurs missions et les ressources disponibles ? », *Mouv. comm.* 12/2016.

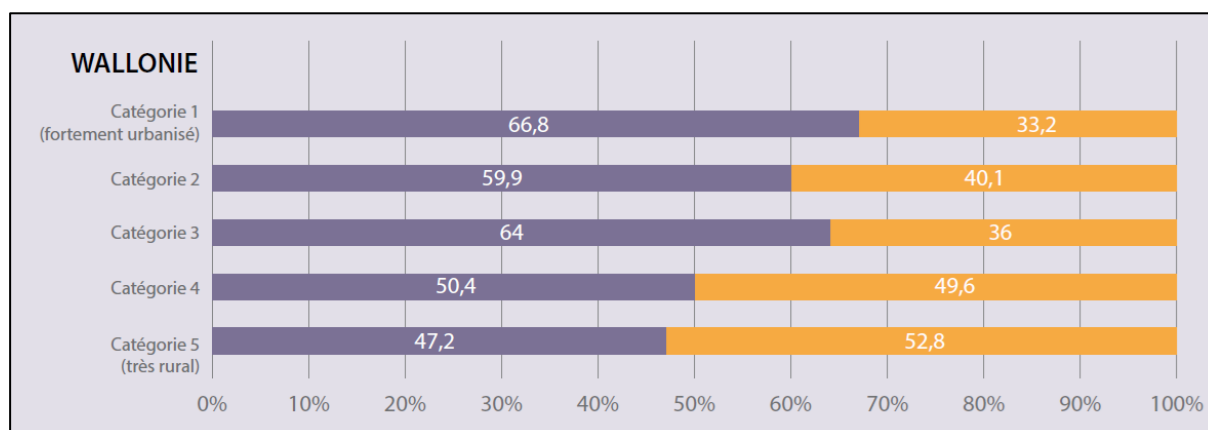
police communale et celles qui se reposaient davantage sur la gendarmerie a été déterminante au moment d'implémenter la réforme des polices.

Afin de répondre aux nécessités de la police intégrée, un nouveau mécanisme de financement a été imaginé. Celui-ci impliquait la redistribution des moyens fédéraux pour la police locale, calculée sur la base de la classification des zones de police en fonction de six situations budgétaires possibles. Cette classification s'est construite sur la base de la situation financière de chaque zone et des normes de financement, dont la fameuse « norme KUL ».

Cette norme KUL, toujours d'application en 2026, est utilisée d'une part pour déterminer la subvention fédérale de base revenant à chaque zone de police (coefficient multiplicateur de la dotation forfaitaire par policier local), et d'autre part comme composante de la clé de répartition supplétive des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale.

Lors de sa mise en œuvre initiale, la norme KUL s'est avérée désavantageuse pour les communes n'ayant pas suffisamment investi dans leur police communale. Pour certaines communes rurales, le risque existait en effet de voir au moins doubler leur budget dévolu aux services de police, une situation totalement in finançable sur la durée. Face à ce risque, la solution obtenue a été d'instituer un mécanisme de solidarité financière interzonale visant à rééquilibrer la redistribution des moyens fédéraux. Concrètement, ce mécanisme prévoyait une renonciation temporaire et dégressive par les zones de polices les mieux financées (principalement les villes et grandes communes) d'une partie de leur dotation au bénéfice des zones plus rurales, dans l'attente d'une réforme globale du financement des zones de police.

C'est ce mécanisme qui a conduit à avoir aujourd'hui des disparités importantes au sein des zones de police locale entre la part communale et la part fédérale de leur financement.



Ainsi, en Wallonie (mais les proportions sont peu ou prou identiques à l'échelon national), les zones de police de catégorie 1 (fortement urbanisées), sont financées au 2/3 par les dotations communales, alors que les zones de police de catégorie 5 (très rurales) bénéficient d'un financement beaucoup plus équilibré entre la part communale et la part fédérale, proche de 50/50. Les neuf grandes villes wallonnes relèvent des catégories 1, 2 ou 3.

Cette disparité, si elle s'explique -comme nous l'avons vu- par l'historique de la réforme des polices et la mise en place d'un mécanisme de financement transitoire qui a fini par être pérennisé, ne semble plus du tout en phase avec les besoins de financement des zones.

B. La révision de la norme KUL et le refinancement des zones de police

Les zones de police fortement urbanisées se trouvent aujourd'hui confrontées à des enjeux majeurs qui se concentrent dans les centres urbains : criminalité (petite et grande), toxicomanie, mendicité, sécurité routière, sécurisation des événements publics... alors qu'elles sont proportionnellement beaucoup moins financées par l'autorité fédérale dont il s'agit pourtant d'une mission régaliennne.

C'est pourquoi, la révision de la norme de financement KUL est un impératif et doit se baser sur les réalités et difficultés concrètes auxquelles sont actuellement confrontées les grandes villes.

La ligne directrice du Gouvernement fédéral, qui souhaite que la nouvelle norme de financement soit a minima identique à la norme KUL, et idéalement plus élevée, est un bon point de départ. Mais cette réflexion doit toutefois se faire à l'aune des nombreuses externalités et aux statistiques de criminalité relevées dans chaque zone du pays, sachant que les enjeux de sécurité sont loin d'être comparables dans une grande ville et dans une zone rurale.

C'est pourquoi l'UVCW demande au Gouvernement fédéral d'assurer un financement adéquat de la police. Dans les années à venir, la gestion de la lutte contre le terrorisme, contre la criminalité organisée et le trafic de drogues, les surcoûts « Salduz », la croissance importante des charges de personnel (indexations, accord sectoriel...), le renouvellement des licences informatiques propriétaires, etc., vont continuer à maintenir sous pression le financement de la police. À politique inchangée, entre les charges imposées aux polices locales par les autorités fédérales, et les moyens que celles-ci leur allouent, le déséquilibre restera flagrant. Sur le budget total des zones, la dotation communale reste à une moyenne de 53 % sur les dernières années.

Pour atteindre cet objectif, un effort financier fédéral non négligeable devrait être engagé au cours de la prochaine législature. La base du financement des zones de police jusqu'à ce jour se trouve dans un système de dotations extrêmement complexe et aujourd'hui dépassé. En effet, les clés de répartition du financement fédéral de chacune des zones du pays sont basées en grande partie sur la « norme KUL ». Depuis la création des zones de police en 2001-2002, les données de base de ce calcul (chiffres de population, données socio-économiques locales, etc.) n'ont plus été actualisées. Les États généraux de la police (SEGPOL) ont encore récemment confirmé la nécessité urgente d'une telle adaptation.

Il va de soi que ce recalcul doit se réaliser dans le cadre d'une enveloppe fédérale élargie, de sorte qu'aucune zone ni commune, même la plus désavantagée par ce recalcul, ne reçoive moins qu'actuellement, à charge identique. L'indexation des dotations fédérales doit par ailleurs être revue de manière à :

- accélérer sa mise en œuvre afin qu'elle suive au plus près l'accroissement des coûts salariaux ;
- assurer une majoration de l'indexation (+1 %) de manière à mieux appréhender l'accroissement réel des charges salariales des zones.

En outre, ce financement, réparti sur diverses dotations fédérales (de base, complémentaire, sociale, MROP, Salduz, etc.), mériterait une rationalisation et une refonte actualisée pour la plupart d'entre elles.

Enfin, le mécanisme du Fonds de la sécurité routière (FSR), qui fournit à lui seul entre 3 et 6 % du budget d'une zone de police, est devenu, depuis sa création en 2004, d'une rare complexité, de sorte que personne, dans les communes et les zones de police, ne sait exactement comment s'est opéré le calcul des versements annuels – et leur variation annuelle – à chacune des zones. L'avenir du mécanisme, fondé sur deux tranches calculées différemment, et dans une matière (les infractions routières) aujourd'hui en partie régionalisée depuis la dernière réforme de l'État, doit selon nous être pérennisé dans un système uniforme, le plus clair et le plus transparent possible, de sorte que chaque acteur policier, zone de police et police fédérale, sache à la fois quel montant minimal il recevra l'année suivante et l'ampleur éventuelle de la variation de ce montant, si le prochain Gouvernement devait décider de maintenir inchangé le système de versement variable en fonction du produit des perceptions immédiates, amendes et transactions pénales (« 2^e tranche »). De plus, le retard considérable (5 années !) entre l'année des rentrées d'amendes et celle de leur versement aux zones est incompréhensible, et est contraire à une bonne gestion des deniers publics.

Dans ce cadre, la réforme actuellement envisagée par le Ministre de l'Intérieur Bernard Quintin est l'objet d'une attention accrue de l'UVCW, avec comme ligne de force principale le fait que la situation d'une commune rurale n'est pas du tout celle d'une grande ou moyenne ville, et qu'il en va de même des différents types de zones. L'approche nuancée du financement actuel selon les types des zones devant impérativement être conservée, personne ne pouvant perdre du soutien financier fédéral dans la nouvelle réforme annoncée.

Le nouveau mécanisme de financement actuellement envisagé par le Gouvernement fédéral viserait à instaurer un système plus transparent, plus souple et davantage fondé sur des données actualisées reflétant les besoins financiers réels des zones de police.

Dans cette perspective, le modèle reposerait sur la prise en compte des dépenses réelles supportées par chaque zone de police. À partir de ces dépenses serait appliqué un coefficient d'intervention fédérale propre à chaque zone. Ce coefficient serait déterminé sur la base de plusieurs critères objectifs, parmi lesquels figureraient notamment les missions fédérales assumées par la zone concernée, l'importance de sa population, la présence d'externalités telles que des établissements pénitentiaires, des infrastructures sportives majeures ou des hôpitaux, ainsi qu'un indicateur relatif au niveau de richesse ou de précarité du territoire.

Le financement fédéral évoluerait selon une logique d'« enveloppe ouverte », de sorte que l'intervention fédérale pourrait croître parallèlement à l'augmentation des dépenses réelles des zones. Les différents critères pris en compte feraient l'objet d'une actualisation annuelle afin de maintenir une adéquation avec l'évolution des réalités locales.

Afin de garantir une certaine stabilité budgétaire, plusieurs mécanismes de protection seraient prévus. Une clause assurerait à chaque zone une dotation minimale équivalente à celle qu'elle aurait perçue dans le cadre de la norme KUL. En outre, deux dispositifs d'amortissement limiteraient les variations annuelles du financement, en plafonnant les augmentations à 5 % et en limitant les diminutions à 2 %.

Les critères de calcul seraient révisés chaque année sur la base des données publiées par Statbel. Toutefois, un risque de décalage temporel pourrait subsister entre les derniers comptes

disponibles utilisés pour déterminer l'intervention fédérale et la situation budgétaire effective des zones au moment de la perception de cette dotation.

Par ailleurs, un outil de simulation et de suivi devrait être mis à la disposition des zones de police et des communes. Celui-ci leur permettrait de mieux comprendre les modalités de calcul du financement, de contester certains paramètres retenus et d'évaluer les conséquences financières potentielles de projets de fusion ou de défusion de zones.

Enfin, les simulations réalisées sur l'ensemble des 178 zones de police tendraient à montrer que le modèle serait globalement cohérent pour une très large majorité d'entre elles. Néanmoins, la mise en œuvre de cette réforme demeurerait conditionnée à son approbation politique par le Gouvernement fédéral.

La réalité sécuritaire des neuf grandes villes wallonnes, et donc de leurs besoins de financement, pourrait dès lors est mieux prise en compte par cette réforme. Pour les neuf grandes villes wallonnes, l'évolution du financement fédéral de la police locale constitue un enjeu stratégique majeur. Si les orientations actuellement discutées semblent aller dans le sens d'une meilleure prise en compte des réalités territoriales, il demeure prématuré de tirer des conclusions définitives tant que les arbitrages gouvernementaux, les simulations détaillées par zone et les modalités concrètes de mise en œuvre n'auront pas été officiellement arrêtés. La réussite de la réforme dépendra notamment de sa capacité à reconnaître les spécificités des territoires urbains, à garantir une évolution suffisante de l'intervention fédérale et à préserver un équilibre financier soutenable pour les communes qui continuent aujourd'hui d'assumer une part prépondérante du financement de la sécurité locale.

A. La facturation des prestations liées à la sécurisation de certains événements privés (LPI, art. 90)

Dans le cadre de la réflexion globale sur le refinancement des zones de police locale, il semble crucial d'aborder la question de la facturation aux organisateurs d'événements des prestations de sécurisation réalisées par les services de police.

Certains événements privés, de par leur ampleur, génèrent un besoin de déploiement important de la part des services de la police locale, dans un souci de prévention des risques et de sécurisation de l'espace public (ex. : matchs sportifs, festivals de musique, manifestations culturelles, etc.).

Ces événements, s'ils génèrent d'importantes recettes pour les organisateurs, génèrent également de nombreux coûts à charge de la zone de police et donc, indirectement, de la collectivité.

L'article 90 de la LPI⁸² permet, théoriquement, de mettre à charge de certains organisateurs d'événements une partie des coûts de l'encadrement policier de leurs événements.

⁸² L. 7.12.1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Art. 90. *Le conseil communal ou le conseil de police peut arrêter un règlement relatif à la perception d'une rétribution pour des missions de police administrative de la police locale.*

Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions de cette perception et ses modalités.

Pour être praticable, cette disposition nécessite un arrêté d'exécution, lequel n'a jamais été adopté jusqu'ici, privant de facto les zones d'une source de financement non négligeable pour faire face aux nuisances et risques de sécurité induits par ces activités privées. Le point a encore été abordé en Commission fédérale sur le financement et la taille des zones (MCFS/CMFE) à l'initiative des trois unions des villes et communes en 2022.

Cette possibilité de facturation aux organisateurs d'événements privés serait particulièrement opportune pour les zones de police dont font partie les grandes villes, ces dernières concentrant de nombreux événements et manifestations de grande ampleur et ayant un impact direct sur les besoins de sécurisation déployés par les services de la police locale.

C'est pourquoi l'UVCW insiste sur la nécessité que l'arrêté royal permettant l'exécution de cette facturation soit rapidement adopté.

CONCLUSION

CONCLUSION

En définitive, les difficultés financières des grandes villes wallonnes ne relèvent pas d'un problème de gestion ponctuel, mais bien d'un déséquilibre structurel entre les charges qu'elles assument et les recettes dont elles disposent. Chaque jour, elles accueillent et servent bien davantage que leurs seuls habitants : travailleurs, étudiants, visiteurs, consommateurs ou publics fragilisés bénéficient d'infrastructures, de services publics et d'équipements financés localement, alors que les retombées fiscales sont souvent captées ailleurs. Cette réalité constitue la conséquence directe de leur rôle de centralité au sein des bassins de vie wallons.

Pourtant, ces villes demeurent les principaux moteurs économiques, sociaux, culturels et institutionnels de la Wallonie. Elles concentrent une part essentielle des emplois, des investissements, de l'enseignement supérieur, des activités culturelles, de l'innovation et des services spécialisés. Elles constituent également les principaux points d'ancrage de la Wallonie dans les grands réseaux économiques européens.

À travers leurs fonctions de centralité, les grandes villes génèrent des externalités positives dont bénéficie l'ensemble du territoire régional. Les retombées économiques, l'attractivité résidentielle, la création d'emplois, les opportunités de formation, l'offre culturelle ou encore les services spécialisés profitent bien au-delà de leurs frontières administratives.

Dans ce contexte, soutenir les grandes villes ne revient pas à privilégier certains territoires au détriment d'autres. Les villes moyennes, les communes rurales et les grandes villes participent d'un même système territorial fondé sur la complémentarité, la synergie et l'interdépendance. Le Schéma de Développement territorial reconnaît d'ailleurs explicitement cette organisation multipolaire de la Wallonie.

Le refinancement des fonctions de centralité ne constitue dès lors pas une faveur accordée à quelques communes. Il s'agit d'un investissement stratégique au bénéfice de l'ensemble de la Wallonie. Fragiliser durablement les grandes villes reviendrait à affaiblir les principaux moteurs du développement régional ainsi que les dynamiques économiques et sociales dont bénéficient également les autres pouvoirs locaux.

Les leviers fiscaux communaux identifiés dans cette étude peuvent contribuer à améliorer certaines recettes et à mieux faire participer les différents utilisateurs de la ville à son financement. Toutefois, ils ne suffiront pas à répondre à eux seuls à des charges structurelles aussi importantes que celles liées aux pensions, à la sécurité, à la mobilité, à la précarité sociale ou à l'entretien des infrastructures urbaines.

Une réponse durable suppose dès lors une approche globale, cohérente et coordonnée entre les différents niveaux de pouvoir.

Au niveau communal, cela implique notamment la modernisation de certains outils fiscaux, une meilleure valorisation du patrimoine bâti et une participation plus équilibrée des usagers non-résidents aux charges de centralité.

Au niveau régional, cela suppose une meilleure prise en compte des externalités urbaines dans les mécanismes de financement, un refinancement ciblé des grandes villes fondé sur des critères objectifs liés à leurs fonctions de centralité, ainsi qu'une réflexion approfondie sur la fiscalité routière et l'usage réel des infrastructures communales.

Au niveau fédéral, cela implique notamment un soutien accru en matière de pensions statutaires, un financement plus équilibré des zones de police locale et le respect du principe de neutralité budgétaire dans l'ensemble des réformes susceptibles d'avoir un impact sur les finances locales.

Plus fondamentalement, cette réflexion invite à mieux articuler les politiques de financement avec les ambitions de développement territorial poursuivies par la Wallonie. Une stratégie territoriale qui reconnaît le rôle structurant de ses grandes villes doit nécessairement se traduire dans les mécanismes financiers qui permettent à ces villes d'exercer pleinement leurs fonctions.

À l'heure où la Wallonie cherche à renforcer son attractivité, à accélérer son redéploiement économique, à relever les défis sociaux et environnementaux et à mieux s'inscrire dans les grands réseaux européens, la question du financement de ses grandes villes apparaît plus que jamais comme un enjeu stratégique.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie entend poursuivre ce travail aux côtés des grandes villes, mais également de l'ensemble des pouvoirs locaux, afin d'identifier des solutions équilibrées, durables et partagées. Car renforcer les grandes villes wallonnes, ce n'est pas défendre un intérêt particulier : c'est investir dans la prospérité, la cohésion territoriale et l'avenir de toute la Wallonie.

BIBLIOGRAPHIE

Bednar Nicolas, « L'évolution du solde des communes wallonnes au compte », *Cahier des finances locales* n°17, Novembre 2024.

Belfius, « Belfius publie une actualisation de sa Typologie des communes : un outil unique, comparant notamment les 262 communes wallonnes sur la base de 150 indicateurs », communiqué de presse du 14 mars 2018.

Bertholomé Amaury et Van Overmeire Katlyn, *Le Fonds des communes : comprendre et anticiper la dotation de ma commune*, Politeia, 2014.

Bosquillon Laurent et Leloup Maëlle, « Quelle évolution depuis 1989 du cadre budgétaire posé par la région wallonne envers les pouvoirs locaux ? », *Cahier des finances locales* n°12, Mars 2023.

Boverie Michèle, « Futur Cadre financier pluriannuel européen 2028-2034 : pour une implication forte des villes et communes, acteurs clés dans la mise en œuvre des politiques européennes », UVCW, 2026, <https://www.uvcw.be/international/actus/art-9956>

Ceder Thibault, « Vers une meilleure régulation des hébergements touristiques en Wallonie », UVCW, 2023 <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/actus/art-7964>

Dessoy Arnaud, « Étude annuelle sur les Finances Locales 2025 », Belfius, 2025, <https://www.belfius.be/publicsocial/FR/notre-expertise/nos-etudes/finances-locales/index.aspx>

Flagothier Julien, Van Overmeire Katlyn, « Veille financière fédérale & régionale 2025-2026 », UVCW, 2026, <https://www.uvcw.be/finances/actus/art-10158>

Flagothier Julien, Van Overmeire Katlyn, « La fiscalité additionnelle : Focus sur les communes wallonnes », UVCW, 2019, <https://www.uvcw.be/publications/32>

Flagothier Julien, Van Overmeire Katlyn, « Réforme de la fiscalité immobilière et du précompte immobilier », UVCW, 2022, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-7913>

Flagothier Julien, « Précompte immobilier : quel impact des indicateurs-experts ? (Enquête) », UVCW, 2023, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-8548>

Flagothier Julien, « Communes touristiques : mitiger les externalités par la fiscalité », UVCW, 2025, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-9862>

Flagothier Julien, Lambert Mathieu, Van Overmeire Katlyn, « Un indicateur-expert pour ma commune – Bilan du projet pilote », UVCW, 2017, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-1431>

Halleux Jean-Marie, « Villes et redéploiement économique », Webinaire « la ville en reconstruction », Université de Liège, 2020.

Halleux Jean-Marie, Bianchet Brunot, Maldague Hubert, Lambotte Jean-Marc, Wilmotte Pierre-François, « Le redéploiement économique de la Wallonie face à la diversité de ses territoires », CRISP, 2019.

Halleux Jean-Marie, « Économie et systèmes productifs – Contextualisation des besoins et des enjeux », Université de Liège, 2011.

Lambert Mathieu, « Les taxes et les redevances communales », UVCW, 2024, <https://www.uvcw.be/focus/finances/art-2415>

Lambert Mathieu, Sana Virginie, Van Rillaer Marie-Laure, « L'utilisation à des fins fiscales des données de consommations d'eau et d'électricité dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés », UVCW, 2023, <https://www.uvcw.be/logement/actus/art-8080>

Lambert Mathieu, Ransy Arnaud, « Taxation des résidences secondaires utilisées partiellement au titre d'hébergement touristique », UVCW, 2023, <https://www.uvcw.be/finances/modeles/art-8113>

Lambert Mathieu, « La fiscalité communale – Établissement, recouvrement et contentieux des taxes », UVCW, 2024, <https://www.uvcw.be/focus/finances/art-2455>

Van Overmeire Katlyn, « Changement de cap et simplification en vue pour le financement régional des investissements communaux - Les communes bénéficient désormais d'un Fonds des communes au service extraordinaire ! », Mouvement communal, 2/2026, p.6-17.

Van Overmeire Katlyn, « Financement des zones de secours – Budgets 2025 », UVCW, 2025, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-10012>

IWEPS, « Des statistiques pour mieux connaître et agir au niveau du quartier », 2022, <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/articles/art-7963>

CONTACTS

L'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) est l'organisation représentative des pouvoirs locaux wallons. Il s'agit d'une association sans but lucratif qui a pour mission de défendre les intérêts des autorités locales et de les accompagner dans l'exercice de leurs compétences.

En 2026, elle représente les 261 communes de Wallonie, ainsi que les 261 CPAS, les 71 zones de police, les 14 zones de secours, les intercommunales, etc.

Elle est composée d'une équipe d'experts multidisciplinaires dans de nombreuses matières (Finances, Ressources humaines, Marchés publics, Aménagement du territoire, Mobilité, Logement, Urbanisme...).

La présente étude a été menée par **Katlyn Van Overmeire, Julien Flagothier, Alexandre Warnon, et Mathieu Lambert.**

Katlyn Van Overmeire

Conseillère-experte
Finances locales

Katlyn.vanovermeire@uvcw.be

Tel : 081 24 06 21



Alexandre Warnon

Étudiant en Master 2 à l'UCL
Sciences économiques

Alexandre.warnon@student.uclouvain.be



Julien Flagothier

Chef de service
Finances locales

Julien.flagothier@uvcw.be

Tel : 081 24 06 72



Mathieu Lambert

Conseiller-expert
Fiscalité locale

Mathieu.lambert@uvcw.be

Tel : 081 24 06 32

