



# LES ENJEUX

LE DOSSIER CIBLÉ QUI VOUS AIDE DANS VOTRE MISSION

# INTRODUCTION

Cher lecteur,

Les élections communales constituent toujours un événement très particulier qui rythme la vie et l'activité de l'institution communale. Constituant le socle de notre organisation institutionnelle en constante évolution, la commune conserve une position privilégiée. Elle est le lieu de pouvoir le plus proche du citoyen et incarne une réalité institutionnelle très concrète pour beaucoup d'entre nous.

Toute personne qui vit en Belgique relève d'une commune et y trouve un point d'ancrage institutionnel. Elle y a son domicile ou sa résidence. L'administration communale assure le suivi de son état civil durant toutes les grandes étapes de sa vie. C'est au niveau de cette institution que toute personne exerce les droits élémentaires de sa citoyenneté. Enfin, c'est très souvent au sein de cette même institution que les acteurs politiques de tous niveaux de pouvoir confondus exercent leur premier mandat, assument leurs premières responsabilités et effectuent leurs premières expériences de la gestion publique.

Dans un contexte de mondialisation croissante, les communes sont paradoxalement de plus en plus sollicitées et placées en première ligne par les autorités supérieures. Ceci afin de contribuer activement à la résolution des défis sociétaux qui sont au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Des défis tels que le développement durable, la cohésion sociale, la transition énergétique et écologique, la mobilité, la sécurité...

Enfin, l'institution démocratique locale peut constituer un rempart à la crise de confiance actuelle des citoyens à l'égard du politique. À une époque où le citoyen s'interroge légitimement sur la transparence, la lisibilité de l'action et les performances de la gestion publique, les autorités locales sont certainement les acteurs les plus susceptibles de mettre le citoyen au cœur de leurs actions et de revivifier la démocratie.

L'institution communale et leurs gestionnaires sont dès lors tenus de s'adapter en permanence à un environnement en profonde mutation, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur gestion financière. La nouvelle législature communale s'amorce dans un contexte financier particulièrement difficile, risquant d'entraîner une érosion de la dynamique de la plupart des sources de financement, tout en exerçant une pression sur certaines dépenses (aide sociale, sécurité...). Ces difficultés sont encore accentuées par des facteurs d'incertitude liés à certaines réformes en cours (nouvelles règles de gouvernance locale, pension des statutaires, impact du tax shift...). La tâche des pouvoirs locaux, confrontés à des tensions budgétaires contradictoires, s'avère donc ardue. Ils doivent en effet maintenir un service public de qualité tout en préservant les équilibres budgétaires.

Dans notre souci d'accompagner les villes et communes face à ces questions, il nous a semblé très utile d'actualiser ce dossier. Nous y décryptons les enjeux financiers de la nouvelle mandature communale à l'attention des gestionnaires communaux confrontés à un cadre budgétaire toujours plus complexe.

Ce dossier tente dès lors de baliser un cadre d'action futur. Il décrit sous forme de fiches les principales réformes et mutations du contexte socioéconomique qui concernent les pouvoirs locaux. Il détaille enfin dans quelles mesures ces réformes et mutations influent sur la structure des budgets et sur l'organisation des communes.

Nous avons retenu 7 thèmes principaux qui s'articulent selon un triptyque, et interagissent entre eux.

Un premier volet «**Société et environnement**» aborde les enjeux relatifs à l'environnement général et aux principaux défis sociétaux auxquels sont confrontées les communes.

- **Évolution démographique**

L'évolution démographique occupe une position centrale dans la gestion des services publics locaux. Les communes sont confrontées en la matière par de fortes disparités d'évolution (perte ou gain d'habitants, vieillissement ou rajeunissement...). L'évolution démographique est non seulement déterminante pour la planification des services et des projets d'équipements communaux mais elle conditionne également de nombreuses sources de financement (subsides, produits de la fiscalité...).

- **Développement durable**

Les communes sont, à leur dimension territoriale, responsables de matières aussi diverses que l'aménagement urbain, le logement, la mobilité, la gestion des déchets, l'énergie... Elles ont dès lors une responsabilité de première ligne à exercer en matière de développement durable. À leur niveau de compétence, elles doivent donc assumer leur part de responsabilité dans la mise en place de ces politiques environnementales durables et ont également une valeur d'exemple pour leurs habitants et les entreprises.

- **(R)évolution digitale**

À l'instar de nombreux secteurs d'activité (banques, commerces, construction...), les pouvoirs publics n'échappent pas aux conséquences de la révolution digitale. Il s'agit à la fois d'un phénomène sociétal étendu et d'une véritable (r)évolution. Elle constitue avant tout une opportunité pour optimiser le fonctionnement administratif interne, mais aussi pour établir un nouveau mode de relation avec le citoyen et augmenter la qualité de services pour les usagers. Ceci implique toutefois de revoir en profondeur les

- **Contexte macroéconomique**

La confection d'un budget est fortement tributaire du contexte économique et financier, c'est-à-dire des perspectives d'évolution des taux d'intérêt, de l'inflation et du taux croissance du PIB. C'est le cas pour toutes les administrations publiques (l'État, les entités fédérées) et ce l'est encore davantage pour les pouvoirs locaux. Par ailleurs, les normes budgétaires européennes s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques, donc y compris les administrations locales. La coordination budgétaire entre les sous-secteurs des administrations publiques est concrètement organisée, en droit belge, par un accord de coopération.

Le second volet du triptyque traite de la problématique de **la gouvernance** au sens large. Cette problématique, venue au premier plan de l'actualité ces derniers mois, concerne le mode de fonctionnement de l'institution elle-même. Elle constitue une démarche «qualité» transversale quant à la manière d'appréhender la gestion des défis traités dans le présente dossier.

Une gouvernance exemplaire couvre en réalité différentes facettes:

- > l'amélioration de l'efficacité de la gestion qui renvoie à une optimisation de l'organisation et de la collaboration des services locaux (fusion, synergies, coopération...) à la mise en œuvre d'une politique de ressources humaines adaptée aux enjeux futurs (centrée sur la gestion de la performance, intégrant la diversité de la population...)
- > l'intégration d'une vision à moyen terme, c'est-à-dire la définition d'une politique globale cohérente structurant les actions de l'autorité sur toute la législature (programmation stratégique)
- > le rétablissement de la confiance des citoyens en renforçant l'éthique des élus, la transparence de l'action publique et la participation citoyenne



Enfin, le troisième volet aborde **les enjeux financiers** proprement dits qui ont un impact sur la gestion communale. Nous avons distingué les enjeux qui pèsent sur la gestion du cycle d'exploitation (service ordinaire) et ceux qui impactent la capacité d'investissement (service extraordinaire).

- **Quel équilibre financier?**

Compte tenu des enjeux sociétaux et défis identifiés pour la nouvelle mandature, cette fiche aborde les contraintes et les marges de manœuvre disponibles pour les différentes recettes et dépenses d'exploitation communales. La problématique du financement des pensions du personnel statutaires (de l'évolution de la cotisation de responsabilisation en particulier) sera certainement au centre des préoccupations financières de nombreuses communes.

- **Quelles capacités d'investissement?**

Avec près de 35% de l'ensemble des investissements publics réalisés, les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la problématique des investissements publics. Plusieurs freins (renforcement des règles comptables, incertitudes budgétaires et faible capacité d'autofinancement, réduction des subsides...) ont toutefois affecté la dynamique des investissements au cours de ces dernières années alors que le contexte de financement était particulièrement favorable.

Préserver le patrimoine (bâtiments, voiries...), répondre aux nouvelles normes environnementales dans le cadre d'une approche «smart», rencontrer une demande croissante de services et d'équipements collectifs, contribuer à la croissance économique nationale et locale, renforcer l'attractivité du territoire... constituent autant de motivations pour soutenir le dynamisme des investissements locaux.

En réalisant cet exercice, nous n'avons nullement la prétention de prévoir l'avenir, ni celle d'être exhaustif. Notre ambition se limite à offrir aux gestionnaires communaux un cadre de réflexion par rapport à aux enjeux décrits. Nous souhaitons également jeter les bases d'une programmation stratégique pour la nouvelle mandature. Les outils d'analyse financière que Belfius Banque propose, tels que le Profil Financier Individuel et le profil sociodémographique, peuvent également apporter aux pouvoirs locaux un soutien non négligeable.

Nous espérons vivement que ce dossier sur les enjeux financiers et sociétaux constituera pour le lecteur une source précieuse d'informations pratiques et un document de référence tout au long de cette nouvelle mandature.

# TABLE DES MATIÈRES

## **SOCIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT**

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

DÉVELOPPEMENT DURABLE

(R)ÉVOLUTION DIGITALE

CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

## **GOUVERNANCE**

ORGANISATION ET BONNE GESTION

## **FINANCES**

QUEL ÉQUILIBRE FINANCIER?

QUELLES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT?



# SOCIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

DÉVELOPPEMENT DURABLE

(R)ÉVOLUTION DIGITALE

CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

# ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

## SPÉCIFICITÉS ET DIVERSITÉ DE LA DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE AU NIVEAU LOCAL

L'évolution démographique occupe une position centrale dans la gestion des services publics locaux. Elle est non seulement déterminante pour la planification des services et des projets d'équipements communaux mais elle conditionne également de nombreuses sources de financement.

L'analyse démographique, généralement traitée à l'échelle nationale ou régionale, présente, au niveau local, un intérêt de premier plan. Contrairement aux indicateurs macroéconomiques (taux d'inflation, taux d'intérêt, etc.) qui s'appliquent uniformément à toutes les communes, les indicateurs démographiques présentent une variabilité croissante en fonction du niveau spatial d'analyse.

### Variabilité des indicateurs démographiques au niveau communal (2018)

	Minimum	Moyenne	Maximum
Pop. âgée de 75 ans et plus (en % pop. totale)	3,5%	9,2%	17,0%
Âge moyen	33,7	41,5	52,6
Taux de croissance de la population (2008-2018)	-5,7%	6,7%	23,6%
Pop. étrangère (en % pop. totale)	0,4%	11,9%	49,0%
Taux masculinité (nombre d'hommes pour 100 femmes)	85,2	97,1	108,6

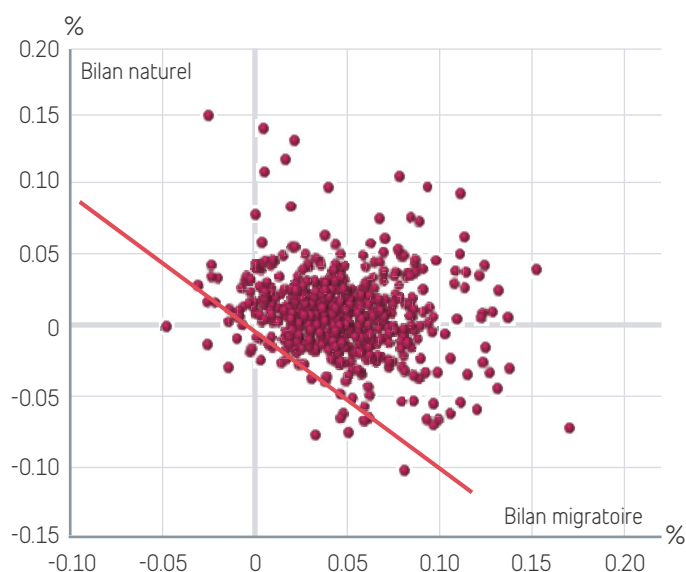
Source: Calculs Belfius sur la base des données 2018 du SPF Economie - DGSIE.

La commune est en effet l'unité spatiale qui maximise les différences démographiques et où l'évolution peut connaître les plus grandes fluctuations au cours d'une période considérée. La lecture du tableau ci-dessus, qui présente les valeurs minimales et maximales de divers indicateurs démographiques observés parmi les 589 communes du pays, est très éloquent. Cette hétérogénéité communale s'observe en réalité pour l'ensemble des indicateurs démographiques tant pour ceux relatifs à la structure (âge, sexe, nationalité, etc.) que ceux ayant trait aux comportements démographiques (fécondité, mortalité, mobilité, etc.).

## POURQUOI UNE TELLE DIVERSITÉ?

La croissance démographique correspond à la somme du **solde naturel** (différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès) et du **solde migratoire** (différence entre le nombre d'immigrations et le nombre d'émigrations). Depuis le début des années 1990, le solde migratoire constitue le déterminant principal de la croissance démographique en Belgique, notamment en raison du soutien continu du solde migratoire international. Au niveau communal, le bilan migratoire est favorable pour la majorité des communes alors que le bilan naturel est beaucoup plus contrasté (cf. graphique).

### Bilans migratoire et naturel des communes (2008-2017)





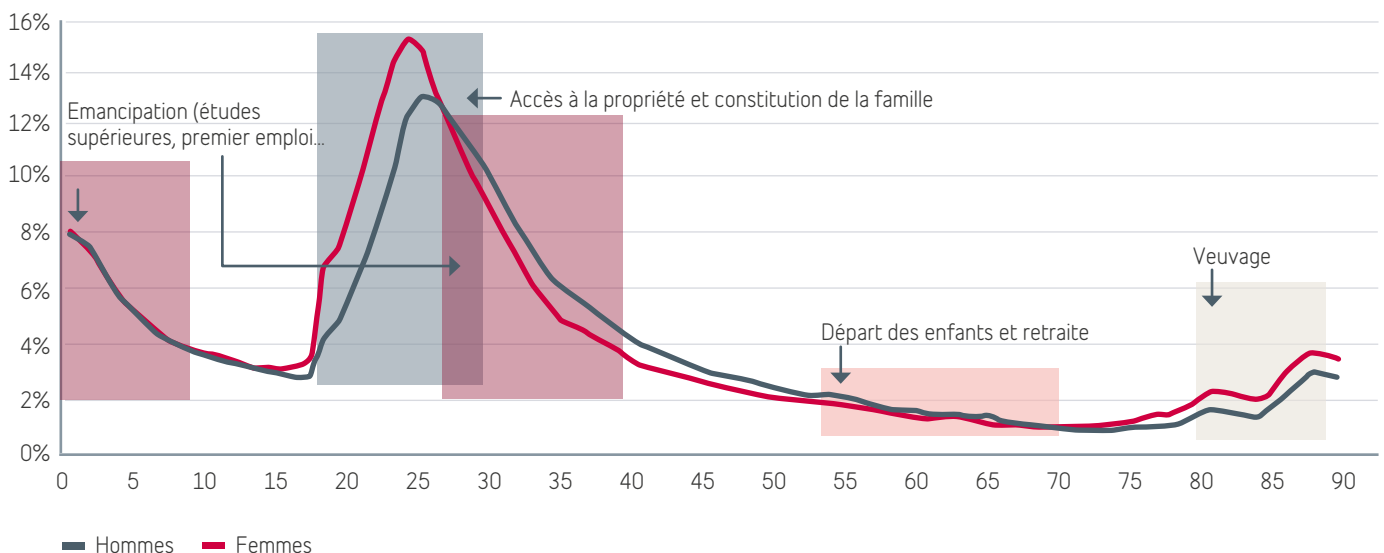
**Au niveau local**, l'importance des mouvements migratoires exerce une influence déterminante non seulement sur l'évolution du chiffre de la population (effet «volume» à la hausse ou à la baisse) mais aussi sur les caractéristiques démographiques (âge, nationalité, sexe, etc.), socioéconomiques et culturelles. En effet, l'intensité de la migration (tant infranationale et qu'internationale) varie avec l'âge et selon le type de ménage; les choix résidentiels étant en grande partie liés au cycle de vie des personnes. Ces différents courants migratoires interviennent à des âges, mais également à des endroits déterminés, ce qui fait dire que la mobilité résidentielle «sculpte» littéralement les pyramides des âges des populations locales. Les communes subissant une forte immigration résidentielle vont être confrontées à un rajeunissement de la pyramide des âges alors que les communes attractives pour les retraités et qui voient concomitamment le départ des jeunes adultes subissent un vieillissement accéléré.

Les **flux de mobilité résidentielle** à l'origine de la structuration des pyramides des âges des populations locales peuvent schématiquement se classer en 5 catégories, correspondant à des moments clés du cycle de vie des ménages:

- les migrations de **très jeunes adultes (18-24 ans)** dans les villes à forte vocation universitaire, en vue d'y poursuivre des études supérieures
- les migrations associées à **l'entrée dans la vie professionnelle** (entre 24 et 31 ans) vers les centres d'emplois (villes et leurs agglomérations)
- la mobilité résidentielle associée à **la constitution et à l'agrandissement de la famille**. Elle fait donc surtout intervenir des adultes d'une trentaine d'années et des enfants de moins de 12 ans et est globalement centrifuge (communes résidentielles en périphérie)
- la mobilité résidentielle concernant les **personnes en âge de sortie d'activité (58 à 67 ans)**. Elle s'opère aussi globalement selon un mouvement centrifuge en faveur d'un cadre de vie plus agréable (communes côtières ou rural avec potentiel touristique)
- les migrations des **personnes âgées suite à une perte d'autonomie (mobilité) et/ou au veuvage**. Cette tendance se traduit principalement vers un retour à la ville (même de taille moyenne) disposant de logements de petite taille et de l'ensemble des services de proximité ainsi que par la présence de nombreuses institutions d'accueil pour personnes âgées

Ces modifications de la structure par âge («effet de structure») entraînent à leur tour des répercussions sur le **bilan naturel**. C'est ainsi que les communes qui enregistrent une arrivée importante de jeunes ménages (communes résidentielles périurbaines) ou bien une migration internationale principalement composée de jeunes adultes (communes bruxelloises ou communes du Limbourg dans un passé récent) subissent généralement une évolution naturelle plus soutenue (et qui amplifie encore l'effet de rajeunissement induit par le bilan migratoire). A contrario, les communes très rurales ou touristiques qui enregistrent l'arrivée de personnes âgées et le départ des jeunes adultes présentent des bilans naturels négatifs.

### Migrations et cycle de vie





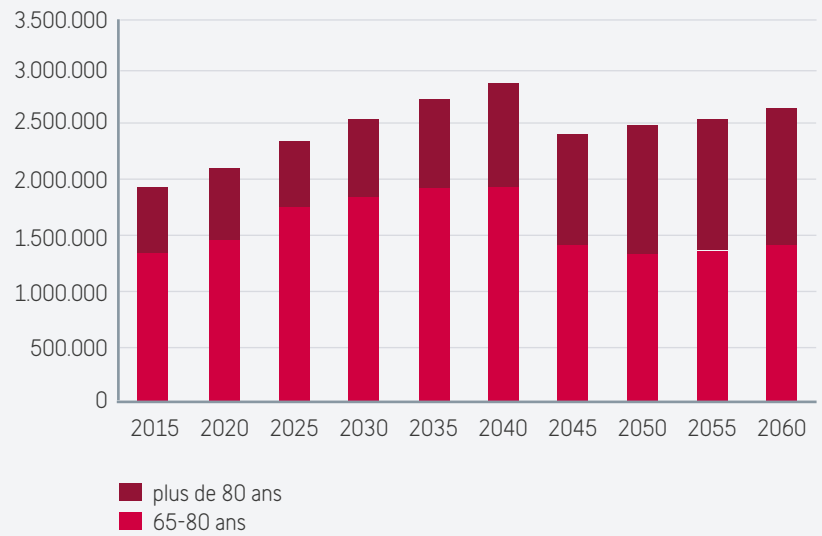


## UN TREND GLOBAL DE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION MALGRÉ DE FORTES DISPARITÉS LOCALES

À l'instar de la plupart des pays développés, la Belgique se trouve en pleine phase de transition démographique puisqu'elle combine une diminution du taux de natalité à une augmentation considérable de l'espérance de vie. Le Bureau fédéral du Plan, en collaboration étroite avec la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE), a mis à jour ses perspectives démographiques à l'horizon 2070 pour la Belgique<sup>1</sup>.

Au-delà de la croissance en volume, les prévisions démographiques font surtout état d'un glissement de la concentration de la population vers les catégories d'âge plus élevées. La **population âgée de 65 ans et plus**, qui représente actuellement 17% de la population totale du pays, progresserait de manière continue pour atteindre près de **25%** de la population en 2060. Cette forte progression se concentre sur la période 2020-2040 et se stabilise ensuite (graphique ci-contre).

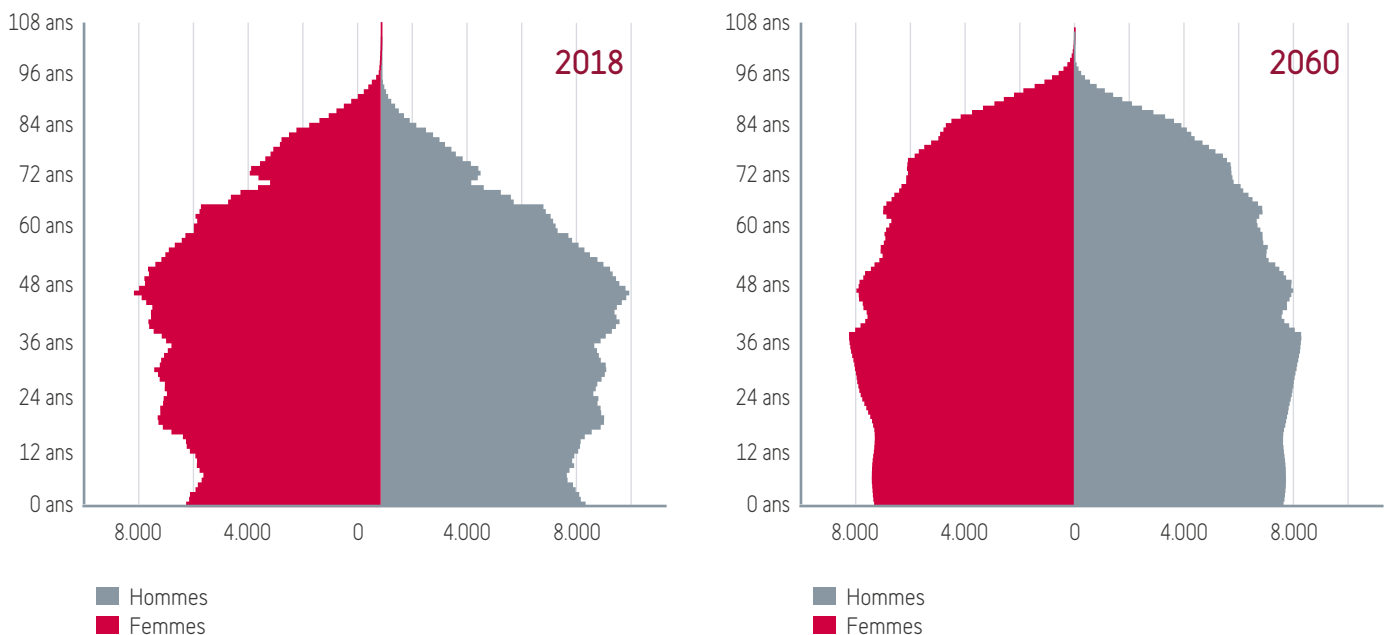
### Évolution de la population de 65 ans et plus



Source: projections du Bureau du Plan et SPF Économie (DGSIE).

La notion de vieillissement de la population doit cependant être relativisée en tenant compte de la croissance continue de l'espérance de vie en bonne santé. Le haut vieillissement concerne en réalité la **population âgée de 80 ans et plus** qui présente des risques de perte d'autonomie beaucoup plus importants. Alors qu'il ne représente actuellement que 4,8% de la population, l'effectif des personnes âgées de 80 ans et plus s'élèvera à près de 1,2 million de personnes dans le pays, soit 9,1% de la population totale. Cette catégorie d'âge enregistrera donc plus qu'un doublement de son effectif, avec une croissance davantage concentrée sur la **période 2035-2060**.

### Évolution de la pyramide des âges (2018-2060)



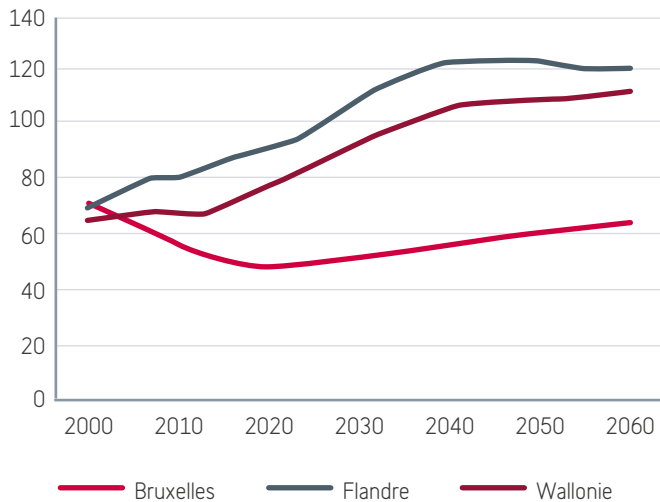
<sup>1</sup> Bureau du Plan - SPF Économie: Perspectives de population 2017-2070 - Février 2018.



## MAIS DE FORTES DISPARITÉS RÉGIONALES ET SURTOUT LOCALES

L'évolution du vieillissement de la population ne connaît pas un rythme de progression identique dans les trois Régions du pays. En Flandre, il est plus marqué qu'en Wallonie, tandis qu'à Bruxelles l'on constate plutôt une période de stabilisation avant une progression modérée.

### Perspectives d'évolution du coefficient de vieillissement<sup>2</sup> selon les Régions (2000-2060)



Le vieillissement de la population ne va pas s'opérer au même rythme non plus dans toutes les communes. Comme déjà évoqué ci-dessus, la situation actuelle présente déjà d'importantes disparités (cf. encadré relatif à la typologie des communes).

Selon les **perspectives de population au niveau communal à l'horizon 2035** réalisées par l'IWEPS<sup>3</sup>, la part des 65 ans et plus (au niveau wallon) devrait représenter 23,0% en 2035 contre 18,0% en 2017.

«La répartition spatiale de la part des 65 ans et plus en 2035 identifie des groupements de communes où cette part sera, d'après les perspectives, plus élevée; soit les zones proches de la frontière française, le nord de la province de Luxembourg et l'est de province de Liège qui attirent des retraités à la recherche d'un cadre de vie plus bucolique, mais aussi des communes qui voient leur population plus jeune se diriger vers des régions pourvoyeuses d'emplois. Se détachent également sur la carte les territoires périphériques aux grandes villes qui ont connu les premiers mouvements de la périurbanisation dans les années 1960 (notamment centre-nord du Brabant wallon, sud de Liège et Charleroi). Toutes ces zones présentent déjà un vieillissement important de leur population actuellement.»

## Typologie socioéconomique des communes

### Un indicateur synthétique du niveau de vieillissement

Dans le cadre de l'actualisation de notre **typologie socioéconomique des communes**<sup>4</sup>, notre traitement statistique a permis de mettre clairement en évidence la présence d'une dimension «**dynamique démographique**». Cet axe factoriel est obtenu via de multiples indicateurs démographiques de base qui caractérisent habituellement la structure et l'évolution d'une population. Plus particulièrement, le facteur reflète fortement la tendance au vieillissement de la population par opposition à la tendance au rajeunissement.

Concrètement, son calcul est fortement influencé par des variables qui reflètent ces deux tendances. Par exemple pour le vieillissement: le pourcentage de pensionnés, le pourcentage de population âgée de 60 à 79 ans, le taux de vieillissement de la population active... alors que des indicateurs tels que la moyenne du taux de natalité sur 10 ans, le pourcentage de la population entre 0 et 6 ans... reflètent un rajeunissement de la population.

La cartographie de ce facteur ci-dessous illustre la répartition des **communes wallonnes** selon l'intensité de leur vieillissement (en nuances de rose) ou de leur **rajeunissement** (en nuances de gris-bleu).

Nous constatons par exemple l'existence d'un premier groupe de communes qui connaissent un rajeunissement très important (rose foncé) dans les périphéries plus éloignées des grands pôles d'emplois (Luxembourg, Bruxelles, Namur). Il s'agit de localités attractives (en termes de cadre de vie, de prix immobilier, d'accessibilité par les axes autoroutiers...) pour les jeunes ménages.

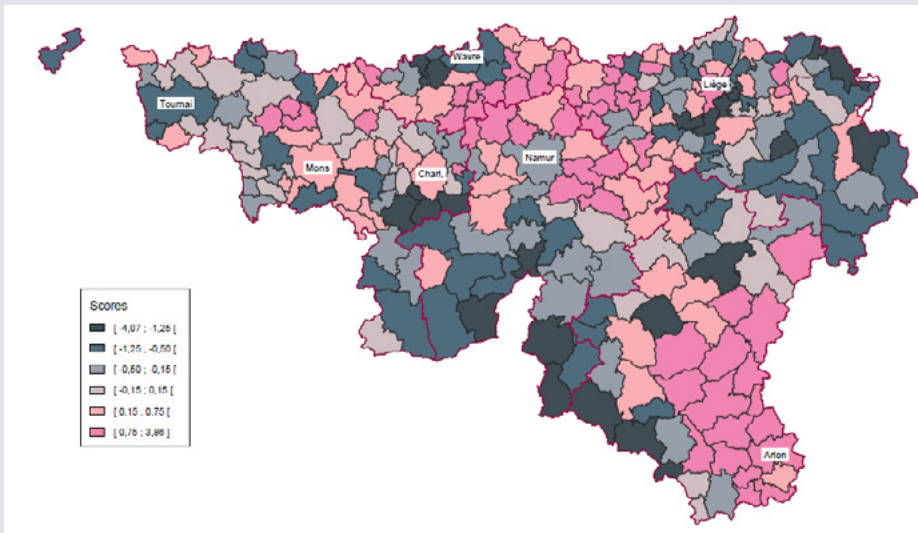
2 Le coefficient de vieillissement met en relation la part des plus âgés (67 ans et plus) par rapport à celle des plus jeunes (moins de 18 ans), soit le sommet et la base de la pyramide des âges.

3 En collaboration avec le Centre de recherche en démographie de l'UCL (DEMO-UCL) - «Perspectives de population et de ménages pour les communes wallonnes» - Avril 2018.

4 <https://research.belfius.be/fr/typologie-des-communes/>

À l'opposé, nous pouvons identifier différents groupes de communes en périphérie de grandes villes et qui se caractérisent par un vieillissement très prononcé (gris-bleu foncé). C'est le cas par exemple de communes proches de Bruxelles (Lasnes, Waterloo...), de Liège (Chaufontaine, Neupré) et de Charleroi (Gerpennes, Montigny-le-Tilleul...) très prisées pour leur cadre de vie et à proximité immédiate des agglomérations. Enfin, on retrouve également une population vieillissante dans les communes plus excentrées (zones frontalières avec la France et l'Allemagne).

#### Carte des scores communaux relatifs à la dimension «dynamique démographique»



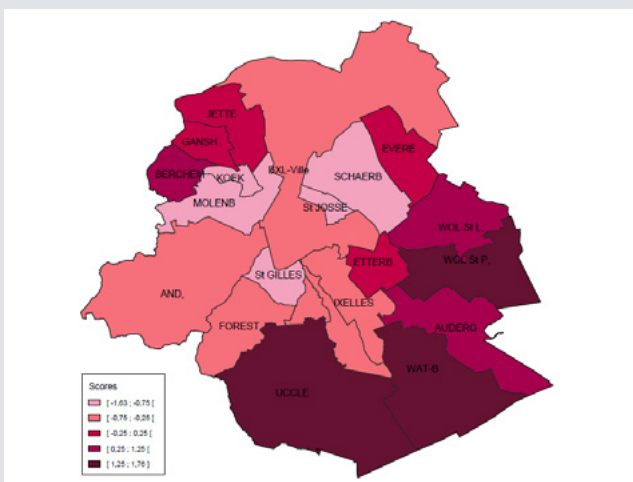
En Région bruxelloise, l'analyse statistique a débouché sur des résultats différents dans la mesure où les dimensions «standard de vie» et «dynamique démographique» se superposent au lieu de constituer deux dimensions distinctes.

Ce faisant, le facteur obtenu oppose d'une part les communes plus aisées mais vieillissantes aux communes plus modestes mais connaissant un rajeunissement de leur population, d'autre part.

La cartographie de ce facteur illustre que les communes les plus aisées mais accusant un vieillissement plus prononcé sont situées majoritairement au sud-est de la Région bruxelloise. Il s'agit de communes hautement résidentielles très prisées pour leur cadre de vie mais dont le prix de l'immobilier constitue un frein pour l'installation des jeunes ménages.

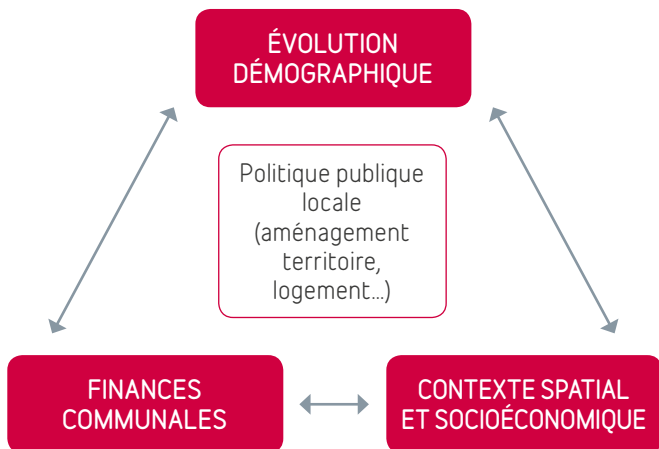
À l'opposé, les communes au niveau de vie plus modeste mais en cours de rajeunissement sont celles adjacentes à Bruxelles-ville. Il s'agit de communes dont l'immobilier est plus accessible aux jeunes ménages aux revenus naissants mais aussi plus fortement confrontées à la vague d'immigration internationale et aux défis sociaux (aides et intégration sociales) qui y sont liés.

#### Carte des scores communaux relatifs à la dimension «Niveau de vie - vieillissement (+) / Précarité - rajeunissement (-)»





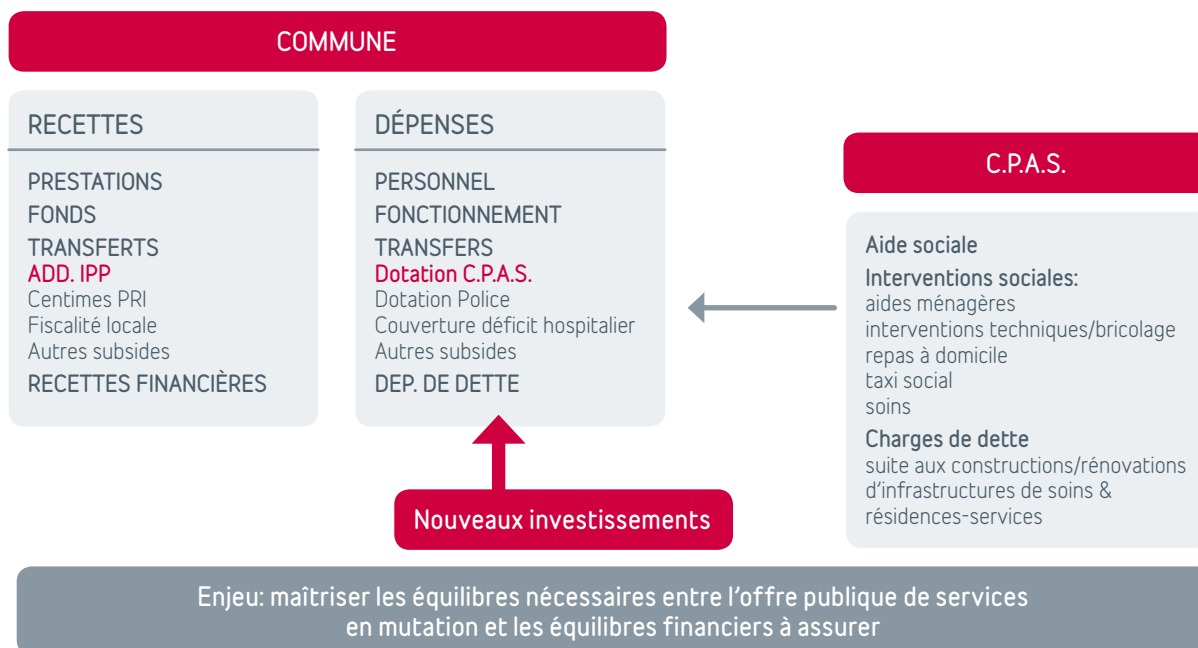
## IMPACTS DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE POUR LES POUVOIRS LOCAUX



Pour les **pouvoirs locaux** (communes et CPAS en particulier), l'évolution démographique aura à la fois des conséquences sur les ressources (rendement de la fiscalité, subsides, etc.), et sur les dépenses à consentir (nouveaux services publics locaux, adaptation des infrastructures, les pensions des fonctionnaires locaux, etc.). Les répercussions budgétaires seront toutefois très variables d'une collectivité locale à l'autre en raison de la très forte hétérogénéité de l'évolution démographique évoquée plus haut.

## CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

- **L'effectif** de la population (le nombre de personnes inscrites au registre communal) constitue une variable centrale pour les pouvoirs locaux. Il conditionne notamment de nombreux éléments de l'organisation interne (composition Collège et Conseil, échelles barémiques, etc.), mais également de nombreuses sources de financement (subsides, dotations...) qui sont souvent calibrées par rapport au nombre d'habitants de la collectivité.
- Plus que de «l'effet volume», l'impact financier et social résultant de l'évolution démographique est surtout tributaire des **caractéristiques socioéconomiques des migrants** (entrants et sortants). Ce sont en effet les structures par âge et les niveaux de revenus des habitants (qui quittent ou arrivent dans la commune) qui vont influencer sur les besoins de services publics et sur la capacité contributive (base fiscale).
- Il conviendrait idéalement de pouvoir distinguer la **population résidente** (inscrite au registre communal) et la **population effective** présente quotidiennement sur le territoire (migrations alternantes, population non recensée). La séparation entre le lieu de travail et le lieu de résidence fait partie de la vie quotidienne de la plupart des Belges. Ceci pose toute la problématique des «**externalités**», c'est-à-dire les charges incombant à certaines communes du fait de la prestation de services ou de la gestion d'équipements au bénéfice d'une population plus large que la population résidant dans la commune et qui ne contribue pas à leur financement.





## IMPACTS BUDGÉTAIRES

Globalement, l'évolution démographique exerce un impact plus direct et plus rapide sur les recettes (impôts, subsides, etc.) que sur les dépenses (personnel, fonctionnement, investissements).

### IMPACTS SUR LES RECETTES COMMUNALES

#### > Fiscalité

La croissance de la population implique en principe une progression du nombre de déclarations sur le revenu et donc de la base imposable pour la taxe additionnelle à l'IPP. La relation est évidemment plus complexe. Tout dépend du niveau socioéconomique des habitants (tant sortants qu'arrivants). Les grands centres urbains ont généralement subi un appauvrissement de leur base fiscale suite aux départs de familles aux revenus moyens et à l'arrivée d'une population plus précarisée (provenant d'une migration internationale notamment). Inversement, de nombreuses communes périurbaines ont enregistré une progression très favorable de leur base imposable suite à l'arrivée de familles à un ou deux revenus supérieurs à la moyenne.

On mentionnera également la problématique des **fonctionnaires internationaux** (qui représentent plus de 10% de la population occupée pour certaines communes bruxelloises<sup>5</sup>) et qui ne contribuent pas à l'IPP communal.

Suite au **vieillessement de la population**, la part des retraités dans la population totale est amenée à progresser fortement au cours de ces prochaines années avec pour conséquence une diminution attendue du niveau moyen des revenus des ménages et donc en corollaire une réduction du produit fiscal (IPP) perçu par les communes.

Concrètement, il en ressort **qu'à l'horizon 2030** (en moyenne pour la Belgique), l'évolution démographique impliquerait **une perte de 14,2% du rendement IPP par habitant**<sup>6</sup>. Cela signifie que la valeur de 1% d'additionnel IPP par habitant ne représenterait plus, en 2030, que 85,8% de sa valeur de 2015, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Pour une grosse majorité des communes, le rendement IPP serait donc impacté négativement par le vieillissement des plus de 60 ans (à trend inchangé). Mais l'effet ne serait pas homogène entre les communes. De façon générale, les grandes villes et les communes bruxelloises **semblent moins impactées** (ceci parce que certaines subissent au contraire un rajeunissement de leur population et parce que l'IPP pèse proportionnellement moins dans leurs recettes).

<sup>5</sup> Voir Focus N° 24 de l'IBSA: «L'emploi international: enfin présent dans les statistiques sur le marché du travail» - Mai 2018.

<sup>6</sup> Voir Paper «L'impact du vieillissement sur le rendement des additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques (IPP)» - Juin 2017.



#### > Subsides et dotations

La majorité des subsides et des dotations sont attribués sur la base d'une clé de répartition basée sur le nombre d'habitants. L'évolution du subside perçu n'est toutefois pas proportionnelle à celle de la population. En effet, pour les dotations du Fonds des communes en particulier, le pouvoir subsidiant raisonne à partir d'enveloppes fermées, de sorte que ce qui importe n'est pas tant l'évolution en valeur absolue que l'évolution relative. Pour maintenir sa quote-part, il convient en effet que la commune enregistre une évolution démographique similaire à celle de l'ensemble de la Région (toutes autres choses restant égales par ailleurs). Une évolution démographique (même positive) qui s'opérerait à un rythme inférieur à la population régionale entraînerait donc une détérioration du poids relatif de la commune parmi les critères de répartition.

En **Région bruxelloise**, où les communes sont confrontées à une très forte expansion démographique, le nouveau mécanisme de dotation du Fonds des communes intègre désormais un critère spécifiquement lié à la **«tension démographique»** (à savoir l'attribution d'une dotation adossée plus que proportionnellement au taux de croissance enregistré au cours des 10 dernières années).

### IMPACTS SUR LES DÉPENSES (EXPLOITATION ET INVESTISSEMENT)

Les impacts de l'évolution démographique sur les dépenses sont plus diffus, et donc moins «mécaniques» que ceux opérés sur les recettes. 1, 10, ou 100 habitants supplémentaires n'entraînent pas directement ni proportionnellement de progression des dépenses de personnel ou de fonctionnement. Il y a toutefois des évolutions par «paliers», variables selon la grandeur des communes. À un certain moment, la capacité de répondre aux services et équipements demandés par les nouveaux habitants nécessite de renforcer le personnel de certains services (administratifs, urbanisme, écoles...) et d'accroître la capacité de nouveaux équipements (lotissements, voirie, bâtiments scolaires...). Il est important d'anticiper autant que possible les besoins de la population car la mise en œuvre de nouvelles infrastructures nécessite un temps de réponse relativement long compte tenu des procédures à respecter (conception, permis, agrément, subsides, marchés publics...). Une analyse régulière de l'évolution de la pyramide des âges et des projections démographiques au niveau communal fournit à cet égard des enseignements très précieux (cf. encadré relatif au «profil sociodémographique»).

Il est impossible de citer ici toutes les politiques communales impactées, mais on mentionnera en particulier les enjeux suivants (de priorité variable selon le profil démographique de chaque commune):





### > L'aménagement du territoire et le logement

Pour faire face à la croissance de la population et donc du nombre de ménages, il importe de répondre à la demande de logements et plus globalement à son intégration dans une politique d'aménagement du territoire ou un aménagement urbain cohérent et structuré.

Par contre, afin d'estimer les superficies consommées par cette demande, il est important de tenir compte de l'aspect qualitatif (type, taille) des logements, car il aura une influence importante sur leur emprise au sol.

Le problème se pose évidemment en termes différents dans les communes rurales qui disposent d'espaces libres pour la création de nouveaux logements ou dans les villes qui privilégieront l'occupation des logements existants inoccupés ou les opérations de rénovation. Le type de logements à réaliser est lui-même fonction des caractéristiques socioéconomiques de la population (taille des ménages, capacité financière...).

### > L'accueil de la petite enfance et l'offre scolaire

Les communes connaissant une importante vitalité démographique naturelle sont inévitablement confrontées à une forte demande en termes d'offre de milieux d'accueil pour la petite enfance et d'enseignement, ainsi que d'aires de jeux et d'équipements sportifs. À titre d'exemple, on mentionnera dans le cadre de cette problématique l'étude très concrète réalisée par l'IBSA<sup>7</sup> sur le nombre de places scolaires à créer dans chaque commune bruxelloise en se basant sur des projections de la population scolaire à l'horizon 2025.

### > La gestion de la diversité et de la cohésion sociale

La majorité des grandes villes du pays, et l'ensemble des communes bruxelloises en particulier, sont confrontées au rajeunissement et à l'internationalisation de leur population et subissent parallèlement un exode des classes moyennes. Les grands centres urbains sont également les principaux lieux d'arrivée des réfugiés. Cette diversité en termes de situation socioéconomique (étudiants universitaires, travailleurs internationaux européens, personnes âgées précarisées, population immigrée peu qualifiée, ménages avec enfants) nécessite de maintenir un certain niveau de mixité sociale. Outre les problématiques d'accès au logement et aux infrastructures scolaires évoquées ci-dessus, la forte diversité culturelle conjugué à une paupérisation nécessite la mise en œuvre de politiques locales de cohésion sociale telles que la lutte contre les discriminations, le chômage et le décrochage scolaire...

### > La problématique du vieillissement de la population

Si une grande partie des charges budgétaires associées directement au vieillissement de la population sera supportée par la sécurité sociale (retraites, soins de santé), les collectivités locales (communes, provinces et CPAS) seront également de plus en plus fortement sollicitées. Les pouvoirs locaux (et les CPAS en particulier) seront amenés à intensifier leur offre de services et d'infrastructures publiques afin de répondre aux spécificités des personnes âgées, et ce dans des domaines aussi divers que la politique du logement, des transports, des services sociaux, des formules d'hébergement des personnes âgées et d'aides à domicile.

<sup>7</sup> Les Cahiers de l'IBSA, N°7, juillet 2017.



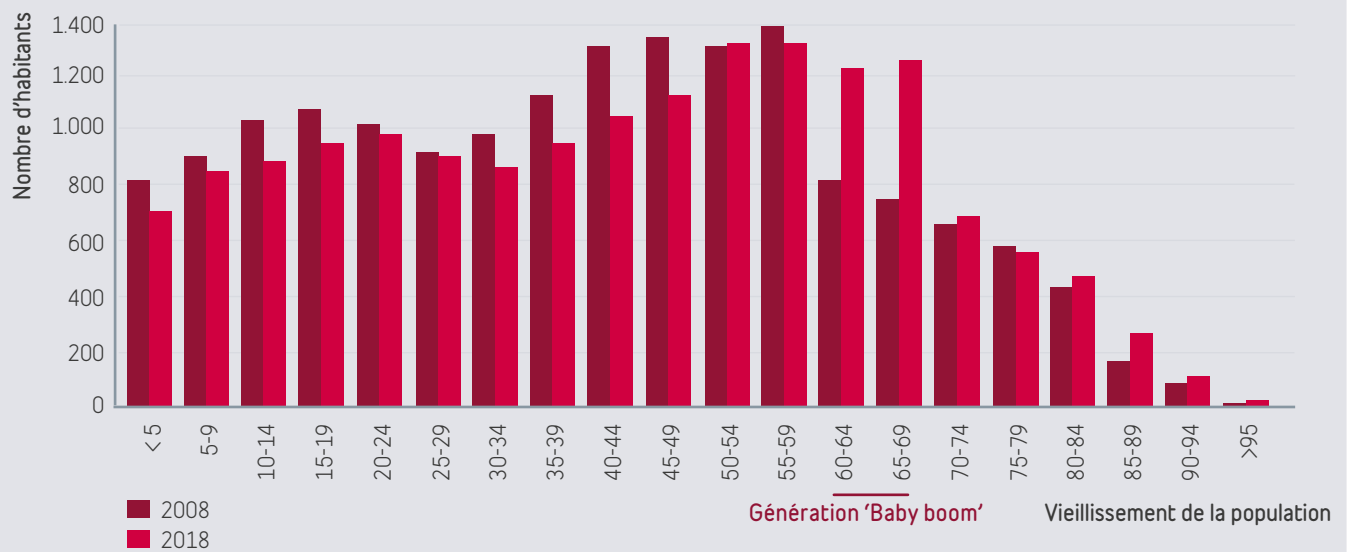
## Profil sociodémographique (PSD Belfius)

Depuis plusieurs années déjà, Belfius Banque a conçu un profil sociodémographique pour chaque commune du pays. Ce document exclusivement destiné aux gestionnaires communaux et de CPAS comprend une batterie de statistiques relatives à l'évolution et aux perspectives démographiques, aux critères socioéconomiques (niveau de revenus, pensions, allocations d'aides sociales, taux d'activité, taille des ménages, caractéristiques des logements) ainsi qu'un relevé de l'offre de services et d'équipements sur le territoire communal.

L'ensemble des indicateurs font l'objet d'un positionnement (benchmarking) par rapport à des moyennes de référence pertinentes (Région, province, cluster socioéconomique). Cet outil offre un cadre de référence utile pour l'établissement d'une stratégie communale répondant aux enjeux démographiques spécifiques à la commune.

### Évolution de la population totale

	2008	2018	Évol. 08-18	Évol. en %
Moins de 15 ans	2.417	2.153	-264	-10,9%
15-39 ans	4.487	4.081	-406	-9,0%
40-65 ans	5.358	5.285	-73	-1,4%
65-79 ans	1.749	2.197	448	25,6%
80 ans et plus	614	778	164	26,7%
Total	14.625	14.494	-131	-0,9%





# SOCIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

DÉVELOPPEMENT DURABLE

(R)ÉVOLUTION DIGITALE

CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE



# DÉVELOPPEMENT DURABLE

## LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, UN ENJEU TOUJOURS PLUS D'ACTUALITÉ POUR CHACUN

Au cours de ces dernières années, le débat sur le développement durable s'est particulièrement intensifié à l'aune de nouveaux constats interpellants concernant la situation environnementale mondiale. Agir ensemble et de manière coordonnée devient indispensable. Les **pouvoirs locaux**, en tant qu'autorités publiques, ne sont pas isolés dans leurs choix politiques en matière de développement durable. La formulation d'objectifs internationaux globaux offre en effet une base universelle pour la création d'un cadre de développement durable commun à l'ensemble des niveaux de décision (local, régional, national et international). Cela encourage tous les acteurs de la société, citoyens, entreprises et autorités publiques, à prendre des mesures favorables au développement durable. En tant qu'autorité publique, un pouvoir local génère un double effet stimulant: non seulement il façonne l'environnement, mais il constitue également un exemple inspirant par son comportement.

Conjointement au lobbying qu'exerce les associations et autres groupements d'experts, les pouvoirs publics doivent également faire face à une sensibilisation accrue de l'opinion publique en faveur du développement durable. Ces quelques considérations illustrent l'ampleur de l'enjeu environnemental auquel doivent répondre des politiques de développement durable efficaces, échelle locale incluse. La dimension environnementale n'est toutefois qu'un aspect du développement durable. Celui-ci couvrant également des problématiques aussi variées que la bonne gouvernance publique, la lutte contre les inégalités, la faim, la pauvreté... (N.B.: qui ne seront pas traitées en tant que telles dans cette publication).

### LES CONSTATS ALARMANTS DES RÉCENTS RAPPORTS INTERNATIONAUX

Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié le 8 octobre 2018, fait état d'une augmentation de la température mondiale suite aux activités humaines, qui pourrait atteindre 2 degrés entre 2030 et 2052. Cette augmentation aurait des conséquences non négligeables sur le niveau des mers et les phénomènes météorologiques partout dans le monde. Le GIEC préconise donc d'agir au plus vite afin de limiter cette progression des températures à 1,5 degré sur le même horizon temporel. Cela passe par des objectifs de réduction des gaz à effet de serre de 45% en 2030 et de 100% en 2050.

En parallèle, dans son rapport «Planète vivante 2018», le World Wild Fund for Nature (WWF) fait état d'une érosion de 60% du nombre d'espèces sauvages durant les quatre dernières décennies. Agriculture intensive, dégradation des sols, surpêche, dérèglement climatique et pollution plastique sont autant de facteurs liés à l'activité humaine et responsables du déclin de cette biodiversité. À l'instar du GIEC, l'association exhorte les décideurs publics à mettre en œuvre des politiques en faveur d'une gestion durable de nos ressources naturelles.



## LES DÉCISIONS RÉCENTES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LEURS IMPLICATIONS POUR LES COMMUNES

### > Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030

Pour fonder leurs choix politiques sur le développement durable, les autorités locales peuvent se baser sur les 17 objectifs de développement durable (ODD) définis dans le cadre du **Programme de développement durable à l'horizon 2030** adopté en septembre 2015 par l'assemblée générale des Nations Unies. Ces 17 ODD sont eux-mêmes déclinés en 169 cibles dans les domaines de l'économie, du développement social et de la protection de l'environnement.

**Les communes**, en tant que niveau de pouvoir le plus proche du citoyen, sont, à leur dimension territoriale, responsables de matières aussi diverses que l'aménagement du territoire, le logement, la mobilité, la gestion des déchets, l'énergie... et ont dès lors une responsabilité de 1<sup>re</sup> ligne à exercer en matière de développement durable. À leur niveau de compétence, elles doivent donc assumer leur part de responsabilité dans la mise en place de ces politiques environnementales durables. Elles doivent le faire dans le cadre des balises légales mises en place par leurs autorités de tutelle. Par exemple, en Wallonie, le plan stratégique transversal (PST), le plan communal de développement durable, le programme communal de développement rural (PCDR) sont autant **d'outils** mis en place par la Région **pour encadrer la mise en œuvre de ces politiques**.



Bien entendu, la mise en œuvre d'une politique de développement durable **au niveau local** doit s'inscrire dans une stratégie définie par des autorités supérieures. C'est ainsi que la **Région wallonne** a adopté, le 7 juillet 2016, sa stratégie de développement durable qui s'inscrit elle-même dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme international. Par ailleurs, sur la base de ce nouveau référentiel, la **Belgique** a présenté en juillet 2017 à l'ONU son premier rapport d'évaluation des politiques de développement durable intitulé «Rapport national volontaire belge», fruit d'un travail de coopération entre le gouvernement fédéral, les entités fédérées et un grand nombre d'organisations de la société civile.

La **Région bruxelloise**, en tant que Ville-Région, ambitionne également de devenir une ville durable. Ainsi, le Plan Régional de Développement Durable (PRDD), approuvé par le gouvernement bruxellois en juillet dernier, exprime les grandes trajectoires du projet de ville, tant en termes d'ambitions de développement qu'en termes de transitions souhaitées. Il s'appuie sur plusieurs programmes et plans concrets<sup>1</sup>, alignés sur des règles européennes et les accords internationaux sur le climat. Il couvre de manière intégrée toute une gamme de problématiques, telles que la qualité de l'environnement, l'économie circulaire et durable, le logement et l'aménagement du territoire et des bâtiments, et bien entendu la mobilité.

Au niveau local, nombre de **communes et CPAS bruxellois** sont engagés depuis plus de 10 ans dans une stratégie à long terme pour développement durable à travers des projets de l'Agenda 21, en menant des actions concrètes à leur échelle, soutenues par la Région. L'Agenda 21 local est un plan d'action qui repose sur la participation de la population, aussi bien dans sa préparation que dans son suivi et son évaluation. 16 communes et 7 CPAS ont ainsi pu bénéficier d'un soutien financier de la Région, ainsi que d'une aide méthodologique mise en place par Bruxelles Environnement et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (Brulocalis).

<sup>1</sup> <https://environnement.brussels/guichet/plans-et-programmes>



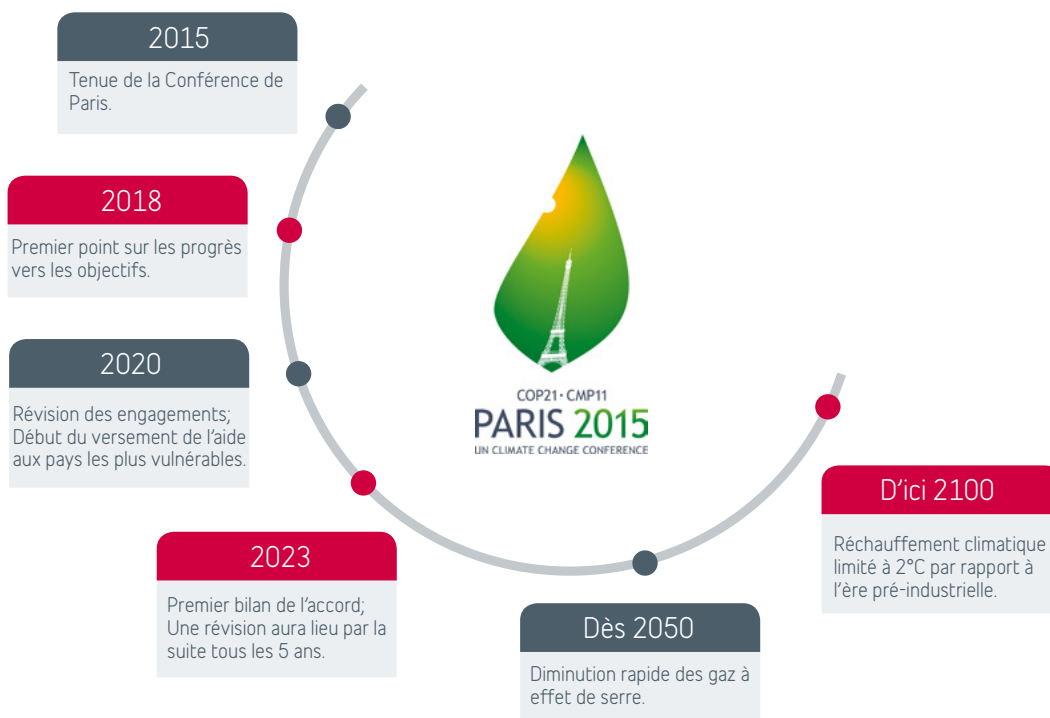
## > Conférence de Paris sur le climat (COP21)

La **conférence de Paris sur le climat (COP21)** a abouti en décembre 2015 à l'adoption par 195 pays d'un accord déterminant pour maintenir le réchauffement climatique sous les 2 degrés à l'horizon 2100. L'Union européenne, à la suite de cet accord, a précisé ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030. L'accord prévoit un suivi régulier de l'évolution du réchauffement par les pays. C'est ainsi que les derniers constats du GIEC (voir supra) ont été examinés lors de la COP24 qui s'est déroulée en décembre 2018 en Pologne en vue d'un éventuel amendement des objectifs à atteindre d'ici 2020. Les différents niveaux de pouvoir sont donc tenus de développer une stratégie en fonction de leur compétences et responsabilités.

Au **niveau local**, les communes élaborent donc leur propre plan climat et adoptent leur politique en matière d'énergie durable. Dans ce contexte, les communes se fédèrent pour faciliter la réalisation de leurs objectifs. Telle est la quintessence de la **Convention des Maires pour le climat et l'énergie** à laquelle ont adhéré plus de 7.000 collectivités locales européennes depuis sa fondation en 2008. Les signataires ont entrepris une démarche volontariste afin d'atteindre voire dépasser les objectifs de décarbonisation de leur territoire à l'horizon 2050.

En **Wallonie**, par exemple, les communes précisent ces objectifs au moyen du Plan d'action en matière d'énergie durable (PAED). Le projet POLLEC initié par la Région vise à apporter un soutien financier, technique et méthodologique aux communes wallonnes qui, volontairement, souhaitent mettre en place une politique Locale Energie Climat dans le cadre de la Convention des Maires. Trois campagnes POLLEC ont été lancées par la Wallonie depuis 2012. Au total, plus de 200 communes wallonnes se sont déjà engagées à mettre en place un PAEDC dans le cadre de la Convention des Maires.

Au niveau de la **Région de Bruxelles-Capitale**, c'est la Région elle-même qui a adhéré en tant que Ville-Région à la Convention des Maires sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.



## QUELS DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX PRIORITAIRES À GÉRER DURABLEMENT PAR LES COMMUNES?

La commune a incontestablement son rôle à jouer en matière de gestion durable de l'environnement dans les limites de son territoire. De nombreuses matières environnementales se prévalent d'intérêt communal et sont donc susceptibles de faire l'objet d'une gestion durable. Néanmoins, les défis prioritaires pour la prochaine législature sont associés à trois grandes thématiques:

- la lutte contre les gaz nocifs et à effet de serre
- l'aménagement du territoire dans une optique durable
- la gestion durable des ressources naturelles communales

### LA LUTTE CONTRE LES GAZ NOCIFS ET À EFFET DE SERRE

Le territoire communal se compose de voiries en tous genres, d'espaces bâtis de divers caractères (résidentiel, agricole, industriel, commercial...) et d'espaces non bâtis. L'ensemble de ces éléments sont susceptibles de produire des émissions de gaz à effet de serre et de gaz nocifs que chaque commune devra contribuer à réduire.

Certaines supervisions en matière d'environnement (et donc de gaz polluants) des communes sont prévues tout en étant encadrées par des régulations émanant des pouvoirs supérieurs. Ainsi les communes, sous le contrôle des autorités de tutelle, disposent-elles de prérogatives en matière d'octroi de permis d'environnement encadrant les activités agricoles, commerciales ou industrielles. De même, en ce qui concerne l'octroi de permis de bâtir pour les constructions résidentielles dont certaines peuvent être orientées «basse énergie».

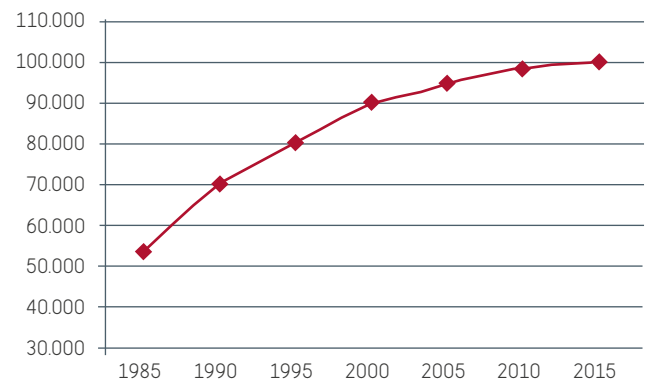
Mais finalement, quels sont les domaines où une initiative communale peut faire strictement la différence en matière de lutte contre les gaz nocifs et à effet de serre?

Nous en détectons trois principaux:

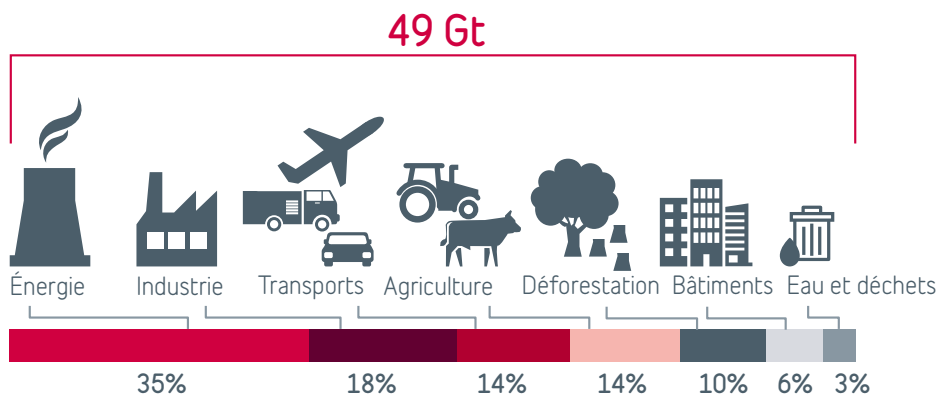
#### > La mobilité durable

Les communes belges sont parcourues par 118.542 km de voiries dont 87% sont strictement communales. Depuis les trente dernières années, l'intensité du trafic routier déployé sur ces voiries n'a cessé de croître passant de 53.644 millions de véhicules-kilomètres en 1985 à plus 100.000 millions de véhicules-kilomètres en 2015.

#### Évolution du nombre de véhicules-kilomètres sur les voiries belges entre 1985-2015 - Tous véhicules et toutes voiries confondus



#### Les gaz à effet de serre dans le monde (en gigatonnes équivalent CO<sub>2</sub>)



Hors, en termes de gaz à effet de serre, le transport représente environ 25% des émissions belges. Pour ce qui est des gaz nocifs de catégorie NOx issus de la combustion des carburants, le transport contribue pour 50 à 70% des émissions totales en fonction des Régions du pays. Bien que les véhicules récents soient de plus en plus performants en termes de rejets atmosphériques, l'impact de ces améliorations sur les rejets globaux ne se fera qu'au rythme du remplacement du parc de véhicules actuels dont l'âge moyen est estimé à près de 7 ans.

La mobilité routière au sein des communes constitue donc une source importante des émissions de gaz auxquelles celles-ci sont confrontées. Ce phénomène sera d'autant plus marqué dans les grands centres urbains et riches en équipements collectifs.

Les communes peuvent mettre en place une série de mesures pour favoriser la transition vers une mobilité plus neutre en termes d'émissions. En Wallonie, par exemple, le plan communal de mobilité mis en place par les communes peut prévoir ces mesures.

Une mesure forte en ce sens n'est autre que la mise en place de zones dites «de basses émissions». Il s'agit de «zones dont l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une politique d'accès sélective en fonction des nuisances environnementales causées par ces véhicules»<sup>2</sup>. De grandes métropoles européennes ont déjà déployé de telles zones sur leur territoire notamment à Londres et à Paris. En Belgique, Anvers a franchi le pas en 2017, suivie par Bruxelles en 2018 et Gand en 2020. Concrètement, la norme européenne de pollution respectée par les véhicules (et contrôlée au moyen de vignette par exemple) conditionne l'accès à ces zones avec une tolérance qui s'estompe à travers le temps. En Wallonie, un avant-projet de décret a été adopté pour encadrer le déploiement de ces zones dans les communes qui le souhaiteraient.

En partenariat avec le secteur privé, les communes peuvent également influencer le comportement des automobilistes et encourager l'usage de moyens de transport neutres en émissions ou appartenant à la mobilité dite «douce». Parmi les mesures possibles, signalons:

- la collaboration pour la mise en place de stations de recharge rapide pour les véhicules électriques ou hybrides
- la mise en place de pistes cyclables complémentaires et de parkings à vélos
- la mise en place de bandes de circulation réservées aux transports en commun mais également aux véhicules à faibles ou à zéro émission à l'instar de la Norvège
- une offre de transport en commun intramuros à prix réduit
- l'optimisation de l'offre de parkings en faveur des véhicules à faibles ou à zéro émission: emplacements dédiés et tarifs avantageux
- une offre de parkings de délestage pour faciliter le covoiturage des citoyens
- une offre de véhicules «verts» partagés
- la prise en compte, dans la politique de mobilité, des nouveaux modes de déplacement individuel comme les vélos et les trottinettes électriques, les overboards...



<sup>2</sup> <https://www.euromex.be/>



### > L'efficacité énergétique des bâtiments communaux<sup>3</sup>

À titre d'illustration, en Wallonie, les bâtiments (toutes affectations confondues) étaient responsables en 2013 de 38% de la consommation d'énergie de la Région (27% pour le résidentiel, 11% pour le tertiaire). Cette consommation représente 21% des émissions de gaz à effet de serre de la Région (16% pour le résidentiel et 5% pour le tertiaire).

Les pouvoirs locaux, et les communes en particulier, disposent d'un parc de bâtiments publics évalué à 12 milliards EUR dans leurs bilans 2016, soit près de 25% du bilan total des pouvoirs locaux. Les communes disposent de leur propres bâtiments pour réaliser leur mission. Ce patrimoine communal n'échappe pas à la constatation tirée par l'Europe sur son parc immobilier: il est vétuste, potentiellement mal isolé et, de ce fait, énergivore.

Outre les aspects environnementaux, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments intègre également pour les pouvoirs locaux une **dimension budgétaire** très favorable. Bien que les investissements à réaliser puissent s'avérer conséquents, l'amélioration substantielle des performances énergétiques des bâtiments peut avoir un **impact positif sur les finances des collectivités locales**. Elle génère des économies appréciables avec un effet récurrent sur les dépenses d'exploitation. Elle permet également de limiter la dépendance économique par rapport aux fluctuations parfois très importantes des prix de l'énergie.

Les contraintes réglementaires en la matière se sont fortement intensifiées ces dernières années. Dans la foulée des accords de Paris, l'Union européenne a en effet très rapidement entamé une révision de sa directive sur l'efficacité énergétique afin d'accélérer les **taux de rénovation** des bâtiments existants, jugés trop lents; le but étant de décarboniser le parc immobilier d'ici 2050, en prévoyant des jalons spécifiques pour 2030.

Ces objectifs sont (ou seront) eux-mêmes transposés dans des dispositions nationales et régionales qui imposent des objectifs très concrets aux pouvoirs locaux (notamment) pour ces prochaines années.

Dans cette perspective, les Régions ont développé des dispositifs de subsidiation à l'intention des pouvoirs locaux de leur ressort, mais également un soutien technique et méthodologique aux communes.

On relèvera également que tant le **Pacte national pour les investissements stratégiques** que le **Plan wallon d'investissement** ont fait de l'efficacité énergétique des bâtiments une priorité.



<sup>3</sup> Cf. Paper Belfius sur l'efficacité énergétique des bâtiments publics locaux: une nécessité et une opportunité - Janvier 2018



## > La mise en place d'un parc de véhicules communaux à faibles émissions

À la lumière du déclin du diesel responsable des émissions de particules fines, les constructeurs automobiles traditionnels réorientent progressivement leur offre vers des véhicules de types hybride et électrique. La lecture des programmes stratégiques de ces constructeurs laisse notamment entrevoir une augmentation importante d'une offre financièrement abordable de véhicules électriques dans une plage de temps comprise entre 2020 et 2025. Durant ce laps de temps, les infrastructures de recharge rapide devront être déployées en collaboration avec les réseaux de distribution d'électricité et les communes.

Pour les véhicules utilitaires lourds, la révolution électrique est également en marche. C'est ainsi que les premiers camions poubelles électriques et silencieux commencent à rouler partout en Europe.

En ce qui concerne les communes, elles disposent aussi de véhicules utilitaires ou non, en propriété propre ainsi qu'en location-financement. Ces véhicules leur permettent de réaliser leurs missions. Sur la base des bilans 2016, la valeur comptable brute des voitures et camionnettes atteignait 112,7 millions EUR en Wallonie et 22,8 millions EUR en Région bruxelloise. Ceci concerne donc un parc de véhicules non négligeable dont le renouvellement régulier est envisagé par les communes.

À tout moment, la question du choix d'un véhicule propre peut être posée. Si l'offre de véhicules zero émission (électrique donc) est encore limitée actuellement, elle existe néanmoins et vient en complément d'une gamme de véhicules «basse émission» déjà très présente. Comme déjà évoqué, cette gamme ne va faire que se démocratiser et croître à court terme.



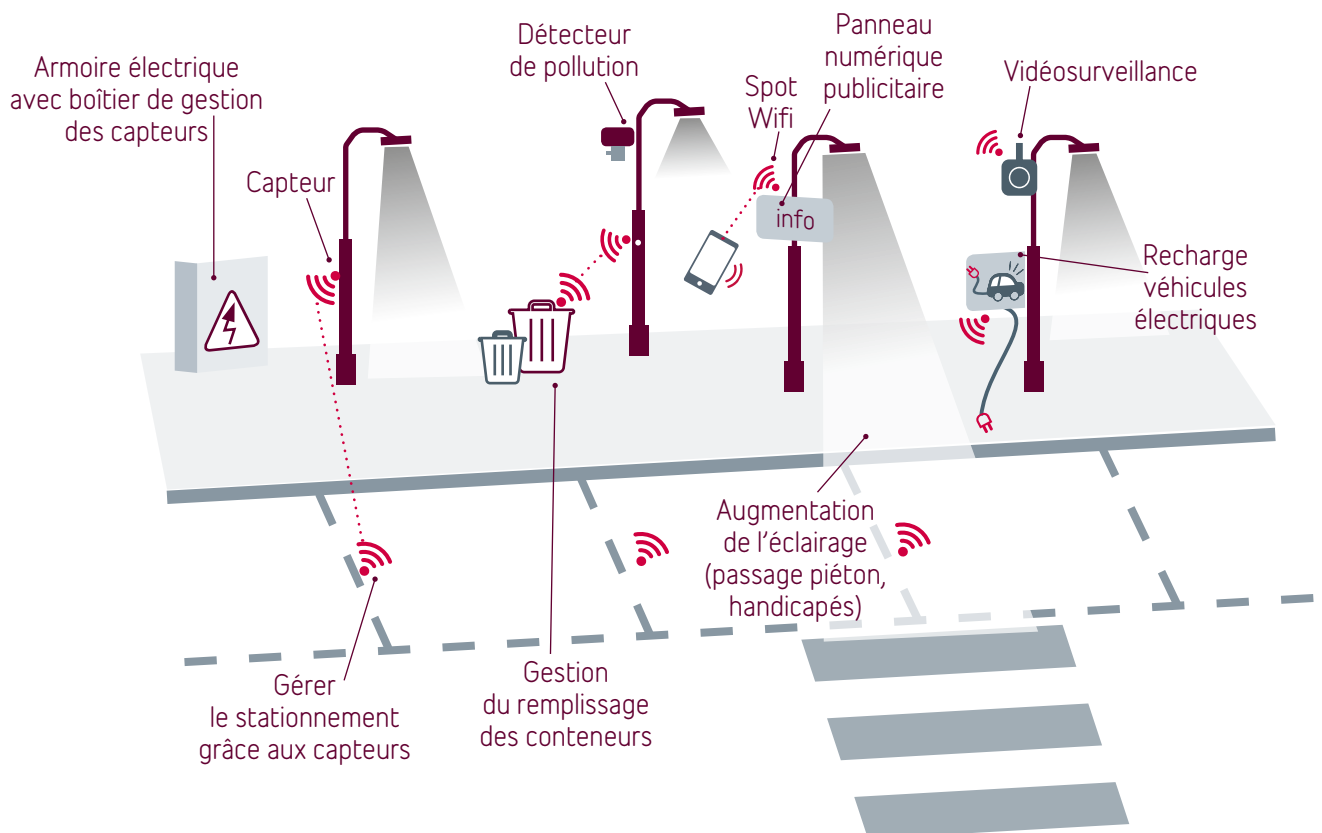
## L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS UNE OPTIQUE DURABLE

L'aménagement du territoire est une compétence exercée par la commune sous l'égide de la Région.

Outre la supervision des différents permis déjà évoquée, la commune peut sans cesse améliorer des équipements et infrastructures sur son territoire dans le cadre d'une politique durable. Celle-ci couvre de nombreuses thématiques:

### > L'éclairage public

Sur les voiries communales, l'éclairage public assumé par les communes représente en moyenne 5% des dépenses de fonctionnement communales en 2016. L'évolution technologique est permanente dans cette matière permettant aux communes de bannir les dernières lampes à vapeur de mercure haute pression, très énergivores. Les moyens existent pour rendre cet éclairage plus performant et moins dispendieux: évoluer vers la technologie LED, éviter les boules opales, choisir des réflecteurs performants, coupler l'éclairage avec des systèmes de production d'électricité renouvelable (solaire par exemple)<sup>4</sup>. Autres accessoires de voirie, les horodateurs peuvent être remplacés par des dispositifs «intelligents» permettant le paiement électronique et alimentés par voie solaire.



<sup>4</sup> À l'instar du système GEPPADI testé à Grâce-Hollogne.



### > Le réseau d'égouttage et l'utilisation rationnelle de l'eau

Enfin, le réseau d'égouttage doit être évalué en permanence et développé de façon à acheminer un maximum des eaux d'écoulement vers les dispositifs d'épuration.

L'adaptation au changement climatique est nécessaire afin de faire face à ses principales conséquences. Les périodes de chaleur sont plus nombreuses et les réserves d'eau s'épuisent en dépit des pluies plus violentes. Construire en sécurisant l'approvisionnement en eau et la **réutilisation de l'eau de pluie** constituent les options les plus évidentes, ainsi qu'une meilleure infiltration dans le sol pour pouvoir puiser l'eau. De même, les toitures et les façades vertes aident à ralentir l'évacuation de l'eau et sont également de bons isolants pour retenir la chaleur.

### > Les friches industrielles ou commerciales

Certaines communes disposent encore de **friches industrielles ou commerciales**. La prise en charge par le privé de la réhabilitation de ces sites est facilitée quand le terrain sous-jacent présente un potentiel d'exploitation commerciale ou industrielle. Dans le cas contraire, la commune devra continuer à œuvrer pour trouver des solutions durables de réhabilitation. En Wallonie, l'intervention communale est encadrée par le décret «sol» adopté en 2013. Le programme Brussels Greenfields visait à soutenir les projets économiques se développant aux abords du canal et sur des terrains touchés par une pollution du sol orpheline.

### > Le développement rural

Enfin, l'un des aspects de la gestion durable consiste à léguer aux générations futures un patrimoine dont nous aurons préservé les caractéristiques. C'est dans ce cadre que **l'action communale en matière de développement rural** prend tout son sens. La mise en œuvre de cette action permet de déterminer un développement agricole, économique et social des zones rurales dans un cadre borné qui assure notamment la préservation de caractéristiques urbanistiques et paysagères historiques. En Wallonie, ce cadre prend la forme d'un plan communal de développement rural (PCDR).

### > Ressources naturelles

La superficie continentale de la Belgique s'établit actuellement à 30.528 km<sup>2</sup>. Quant à la superficie de l'ensemble des forêts, des eaux intérieures et des terrains à usage de loisirs et autres espaces ouverts, elle représentait 25% du territoire belge. Sur une partie de ces espaces ouverts au public, les communes devront mettre en œuvre un mode de gestion et d'aménagement respectueux de l'environnement et de la biodiversité.

Ainsi, 85% des forêts communales wallonnes faisaient déjà l'objet d'une gestion forestière sous un label durable (notamment PEFC) en 2012<sup>5</sup>. La continuation de cette politique est nécessaire et permettra une gestion forestière privilégiant la sauvegarde des essences indigènes. Dans l'ensemble des espaces publics, les communes devront repenser leur façon de gérer les nuisibles. En Wallonie, le recours aux produits phytopharmaceutiques y sera interdit d'ici 2020, obligeant les communes à utiliser des produits compatibles avec le développement durable.

<sup>5</sup> Union des Villes et communes de Wallonie, «Le développement durable au niveau local», Janvier 2013.



# SOCIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

DÉVELOPPEMENT DURABLE

(R)ÉVOLUTION DIGITALE

CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE



# (R)ÉVOLUTION DIGITALE

## LA DIGITALISATION, CARACTÈRE D'UNE SOCIÉTÉ EN PLEINE RÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE

Les villes et communes n'échappent pas à l'évolution de la digitalisation. Il s'agit à la fois d'un phénomène sociétal étendu et d'une véritable (r)évolution. À cet égard, depuis l'introduction des ordinateurs dans les années '90, les pouvoirs locaux ont déjà pris plusieurs mesures afin d'automatiser les processus sur le lieu de travail et faciliter le contact avec les citoyens.

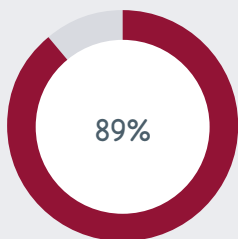
La **digitalisation** (ou numérisation) peut être définie comme l'application des outils informatiques et de technologies numériques à un processus ou un métier en vue de le rendre plus performant, générateur d'un produit fini (bien ou service) de meilleure qualité et compatible avec l'évolution des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Intrinsèquement, le développement de la digitalisation ne peut être appréhendé qu'à l'aune de l'influence croissante d'Internet et des outils multimédia dans notre société moderne. **Quatre grandes évolutions principales** se sont conjuguées pour induire une véritable révolution technologique.

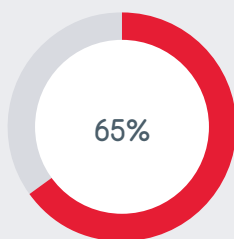
### > L'usage croissant d'Internet

Depuis le lancement World Wide Web (WWW) dans les années '90, la généralisation d'Internet et le passage au courrier électronique peuvent être vus comme les premiers jalons de la révolution digitale. En 2017, 88% des Belges déclarent avoir utilisé Internet dans les 3 derniers mois qui précèdent l'enquête d'utilisation des TIC auprès des ménages<sup>1</sup>. En ce qui concerne les entreprises belges, 99,6% ont accès à Internet aujourd'hui<sup>2</sup>. Internet et les e-mails offrent aux administrations publiques une plateforme très vaste pour développer de nouveaux services électroniques pour les citoyens. Les lecteurs ont, par exemple, la possibilité de consulter la base de données de la bibliothèque publique qui, à son tour, peut leur envoyer un e-mail de rappel lorsque le prêt du livre est arrivé à échéance.

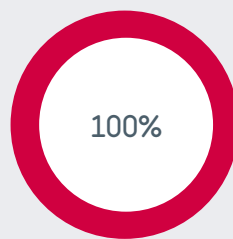
### Digital use in Belgium - Digital is everyone - everywhere



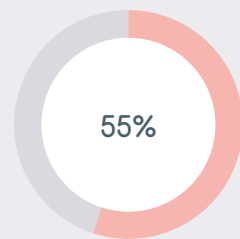
Use Internet regularly



Use Social Networks regularly



Have a mobile subscription



Use Social Networks on their mobile regularly

1 Statbel.fgov.be, «Les réseaux sociaux sont le quotidien de 62% des internautes belges».

2 Statbel.fgov.be, «ICT dans les entreprises».

### > Le développement de l'e-commerce

En 1995, les sites de vente Amazon et eBay apparaissent et jettent les bases du développement du commerce en ligne. Au fur et à mesure qu'Internet pénètre dans les habitations et les entreprises, il devient un nouveau canal de transaction et d'échange. Aujourd'hui, 60% des Belges déclarent avoir commandé des biens sur Internet au cours des 12 mois qui précèdent l'enquête d'utilisation des TIC auprès des ménages. Plus de la moitié des Belges utilisent Internet pour leurs activités liées au voyage. En parallèle, 76% des Belges utilisent les services de banque en ligne et 40% ont recours au paiement en ligne (p. ex. Paypal). Dans le monde des entreprises, une commande sur cinq est aujourd'hui passée via leur site Internet<sup>2</sup>.

### > La communauté mise en ligne par le biais des réseaux sociaux

En 1997, les premiers essais de «communauté virtuelle» font leur apparition sur le Web. En 2002, LinkedIn est créé en Californie, rejoint par Facebook en 2004 qui enclenche la véritable propagation du phénomène des réseaux sociaux sur Internet. Aujourd'hui, un Belge sur deux va consulter au moins une fois par jour les réseaux sociaux mais la proportion atteint 80% dans la tranche d'âge 16-24 ans<sup>1</sup>. En parallèle, les entreprises, conscientes de la fenêtre médiatique offerte par les réseaux sociaux, s'y positionnent de plus en plus: 58% des entreprises belges sont présentes sur ces réseaux en 2017 et cette proportion atteint 88% pour les sociétés d'au moins 250 personnes.

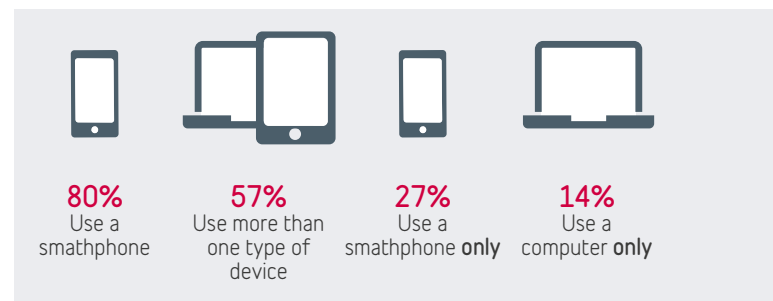
Les médias sociaux ont également permis une intensification des interactions entre les pouvoirs publics et les citoyens car ils permettent une communication rapide qui répond aux besoins digitaux des citoyens<sup>3</sup>.

### > La mobilité des processus de connexion (smartphone, tablettes)

En 2007, deux géants mondiaux commercialisent leur solution concurrente d'accès à l'Internet mobile. Le smartphone est né et son usage va se généraliser à une vitesse exponentielle. En 2010, cette offre sera complétée par les tablettes tactiles. Aujourd'hui, 73% des Belges admettent avoir utilisé un smartphone durant les trois derniers mois qui précèdent le recensement de l'Institut national de statistiques. Cette proportion diminue avec l'âge et passe ainsi de 92% pour la tranche 16-24 ans à 32% pour la tranche 65-74 ans. Le monde des entreprises s'est adapté en proposant de plus en plus d'applications, sortes de microprogrammes informatiques les reliant à leurs clients via leur smartphone ou tablette<sup>1</sup>.

Tous les jours, les idées foisonnent pour alimenter cette révolution numérique qui se trouve maintenant aux portes de la réalité augmentée ou encore de l'intelligence artificielle, futurs grands enjeux digitaux du 21<sup>e</sup> siècle.

Des guichets digitaux ont ainsi vu le jour pour demander et consulter des documents et des apps ont été développées afin de prendre un rendez-vous au guichet. Les administrations locales travaillent également de plus en plus sans papier. Par conséquent, davantage d'informations sont disponibles sous forme digitale: les dossiers, les comptes rendus des commissions et les rapports sont devenus digitaux et les administrateurs communaux ne peuvent plus se passer de leur smartphone ni de leur tablette pour leur travail.



## LES POUVOIRS PUBLICS ET LA RÉVOLUTION DIGITALE: UN ÉTAT DES LIEUX

Le citoyen et les entreprises sont maintenant habitués à traiter ensemble par le biais des technologies de l'information et de communication. De facto, ils s'attendent à pouvoir développer le même type de relation digitale avec **les pouvoirs publics** au quotidien.

À l'instar de nombreux secteurs d'activité (banques, commerces, construction...), les pouvoirs publics n'échappent pas aux conséquences de la révolution digitale. Elle constitue avant tout une opportunité à la fois pour optimiser le fonctionnement administratif interne mais aussi pour établir un nouveau mode de relation avec le citoyen et à augmenter la qualité de services pour les usagers. Ceci implique toutefois de revoir en profondeur les processus et les structures d'organisation de l'administration.

<sup>3</sup> Hoplr est un réseau social privé réservé aux quartiers. Cette plateforme, active depuis 2014, met l'accent sur les interactions sociales entre habitants et l'engagement dans leur quartier. Via celle-ci, les pouvoirs locaux atteignent de manière très ciblée les habitants des différents quartiers.

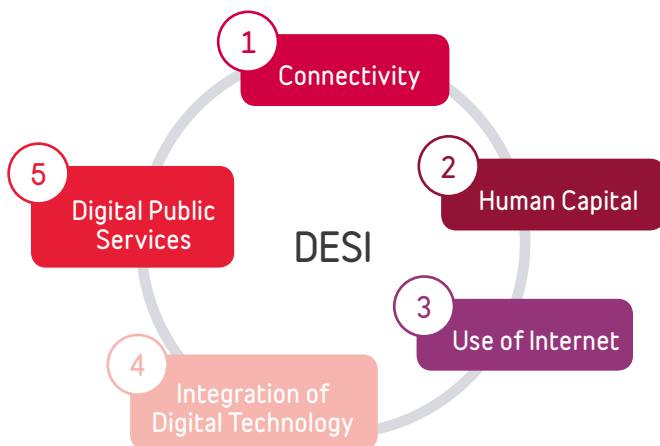


L'étape logique suivante pour les pouvoirs locaux est d'évoluer totalement vers une «ville/commune intelligente». Grâce à une connexion poussée entre la technologie de l'information et les objets (the Internet of things), l'interaction digitale avec le citoyen sera encore personnalisée et étendue. L'objectif est de collecter ces données d'interactions et de mettre à disposition ces informations pour les applications qui facilitent la vie quotidienne du citoyen.

### Mais, comment se situent les pouvoirs publics dans la révolution digitale? Où en sont les communes, en particulier, dans leur processus de numérisation?

#### > L'Europe, moteur de la modernisation digitale des pouvoirs publics

L'Europe a établi des objectifs de croissance à atteindre par ses États membres à l'horizon 2020<sup>4</sup>. Ces objectifs reposent sur plusieurs piliers dont l'agenda digital. Celui-ci a pour but la promotion d'une utilisation optimale des technologies de l'information et de la communication dans une démarche de croissance «smart» et durable et ce pour l'ensemble des acteurs européens dont les pouvoirs locaux. Pour évaluer la mise en œuvre de l'agenda digital, l'Europe a mis au point un instrument de mesure: le «**Digital Economy and Society Index**». Il s'agit d'un Indice composite de 34 indicateurs pertinents sur 5 volets, à savoir la connectivité, le capital humain, l'utilisation des services Internet, l'intégration de la technologie numérique et les services publics numériques. La Belgique est actuellement 8<sup>e</sup> et souhaite se classer 3<sup>e</sup> à l'horizon 2020. La pierre d'achoppement actuelle repose principalement sur les services publics numériques où la Belgique occupe la 15<sup>e</sup> position. L'e-gouvernement est donc un défi d'ampleur pour tous nos niveaux de pouvoir dans ce contexte européen.



4 <https://ec.europa.eu/digitalsinglemarket/en/europe2020strategy>.

5 <http://www.uvcw.be/espaces/international/appele-projet-495.htm>.

6 UVCW, actualité 24 juillet 2017, Open data - vote par le Parlement wallon du décret conjoint relatif à la réutilisation des informations du secteur public et visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes.

7 Service public de Wallonie, Circulaire budgétaire du 24/08/2017 relative à la confection des budgets 2018.

8 UVCW, actualité 23 janvier 2018, RGPD - Par où commencer?

9 UVCW, actualité novembre 2018, Meilleure accessibilité des sites Internet et des applis mobiles du secteur public pour les personnes handicapées.



Par les moyens financiers dont elle dispose, l'Europe peut, par une politique de subsides, favoriser le déploiement de solutions numériques au sein des pouvoirs locaux. À titre d'exemple, citons le programme européen WiFi4EU visant à aider les communes européennes dans la mise en place d'une infrastructure Wifi. Le budget initial de WiFi4EU s'élève à 120 millions d'euros pour la période 2017-2019. Il soutiendra la mise en place d'équipements Wifi de pointe dans les espaces publics, pour les citoyens comme pour les visiteurs. Les projets seront soutenus avec un plafond de 15.000 euros par projet<sup>5</sup>. À ce jour, 365 communes belges participent à l'appel à projet public.

Par les moyens législatifs qui sont les siens, l'Europe veille par ailleurs à strictement encadrer la croissance numérique qu'elle souhaite encourager. C'est ainsi que les pouvoirs locaux devront se soumettre à une série de mesures européennes récentes transposées dans nos législations nationale et régionale et dont voici quelques exemples.

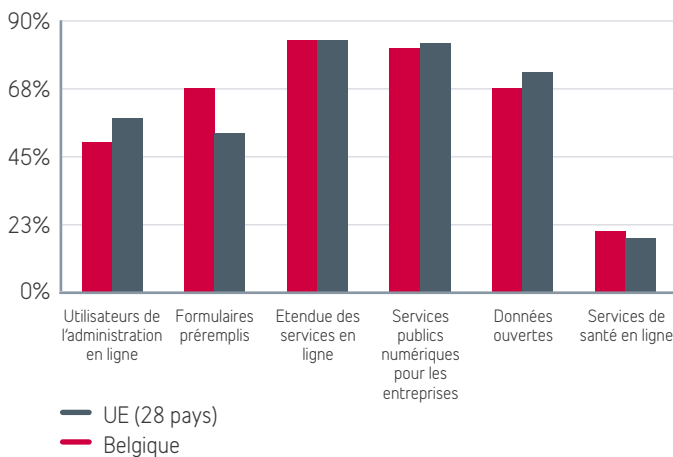
Entre dans ce cadre, la problématique de la réutilisation des informations du secteur public et l'établissement d'une politique de données ouvertes («**open data**»)<sup>6</sup>. En vertu de cette matière, une application pour les pouvoirs locaux sera de publier sur leur site Internet leurs états comptables (budgets et comptes)<sup>7</sup>.

L'Europe a également mis en place le règlement général sur la protection de données (**RGPD**) auquel les pouvoirs locaux devront se conformer dans la mise en œuvre de leurs processus digitaux. Les pouvoirs locaux devront notamment désigner et former un délégué à la protection des données ou encore mettre en place une classification des données à caractère personnel et établir un registre de traitement des données à caractère personnel<sup>8</sup>.

Enfin, citons également une directive récente visant à accroître sinon à imposer une accessibilité des sites Internet et des applications mobiles des organismes du secteur public aux personnes handicapées. En vertu de ce texte, à partir de septembre 2020, tous les sites Internet du secteur public devront être accessibles pour les personnes présentant un handicap visuel ou auditif et les applications mobiles devront également l'être à partir de septembre 2021<sup>9</sup>.



### Scores des services publics numériques en Belgique



#### > Des actions en faveur de la digitalisation à tous les niveaux de pouvoir

Le **pouvoir fédéral**, pour encourager la satisfaction des objectifs européens en matière de numérisation, a adopté son propre programme intitulé «Digital Belgium»<sup>10</sup>. Il s'agit du plan d'action fédéral qui ébauche la vision numérique à long terme de la Belgique. Ce plan est articulé autour de 5 domaines à soutenir: la Digital Economy, la Digital Infrastructure, le développement des Digital Skills And Jobs, le Digital Government et le Digital Confidence and Digital Security. Le volet Digital Government traduit les ambitions de digitalisation de l'administration publique fédérale qui reposent sur trois orientations à savoir l'identification mobile (application «ltsme»), la mise en place d'un cloud public (G-cloud) et le déploiement de l'«open data».

Les **Régions** prennent également des initiatives en matière de digitalisation pour leurs propres sphères de compétence. Ainsi «Digital Wallonia» traduit la stratégie digitale de la **Wallonie** adoptée par le gouvernement en décembre 2015. Ce programme établit des objectifs sur cinq volets: le secteur du numérique, l'économie par le numérique, les compétences et l'emploi, les services publics ouverts et un territoire connecté et intelligent. Les services publics ouverts devront être davantage en ligne, orientés utilisateurs, reposer sur l'«open data» et articulés autour d'une main d'œuvre spécialement formée<sup>11</sup>.

Le **gouvernement bruxellois** a également décidé de piloter à l'avenir une stratégie numérique unifiée qui se veut ambitieuse et coordonnée au travers de «Digital.Brussels». La «Smart City» constitue l'épine dorsale de la nouvelle stratégie numérique bruxelloise. Elle accordera la priorité à l'amélioration de facteurs cruciaux tels que la connectivité, l'investissement dans le capital humain, l'utilisation d'Internet et la numérisation des services publics.

À l'instar des autres niveaux de pouvoir, **les entités locales et les communes** en particulier, doivent réaliser à leur niveau les objectifs européens le plus souvent encadrés par les législations fédérales et régionales. Elles sont donc en route vers une mutation pour améliorer la qualité de leur service dans une démarche durable en utilisant les nouvelles technologies. C'est tout le sens de la notion de «smart cities» ou villes et communes «intelligentes».

Le **baromètre annuel du Smart City Institute (SCI)**<sup>12</sup> suit l'évolution des communes intelligentes, les thèmes qui y sont développés et la politique mise en place par la commune en la matière. Pour la mise en place d'une orientation «smart», les communes peuvent compter sur l'appui du SCI qui «développe plusieurs projets didactiques pour motiver les communes belges à prendre part à la dynamique des Smart Cities (p. ex. le Guide Pratique de la Smart City)»<sup>13</sup>. Par exemple, l'institut est impliqué dans le programme Wal-e-Cities dont l'un des volets associe les canaux de communication sans fil, le mobilier urbain et l'éclairage public. Des concours «smart» encouragent également la révolution digitale et durable des communes.

#### > Les principales réalisations en matière de digitalisation au niveau des entités locales

Aujourd'hui, la quasi-intégralité des communes disposent d'un site Internet. Plutôt statiques à leur création, les sites communaux intègrent de plus en plus de fonctionnalités favorisant l'interaction avec le citoyen, les associations et les entreprises.

Toutefois, la principale avancée en matière d'e-gouvernance locale réside dans une profonde réforme numérique des modalités de communication et d'échange avec les autorités supérieures. Ainsi, les états comptables des communes sont-ils transmis numériquement aux autorités de tutelle (cf. la plateforme e-compte en Wallonie) lesquelles peuvent maintenant mettre en place un «open data» pour ces données. Ce chantier est en cours en Wallonie

10 <http://digitalbelgium.be/>, Brochure «Digital Belgium», juin 2017.

11 [www.digitalwallonia.be](http://www.digitalwallonia.be).

12 Le Smart city institute repose sur un partenariat original entre l'Université de Liège et son École de Gestion (HEC Liège), cinq entreprises privées et la région wallonne dans le cadre du Plan Marshall 4.0 et de Digital Wallonia.

13 Smart City Institute, BAROMÈTRE 2018 SMART CITIES EN BELGIQUE.

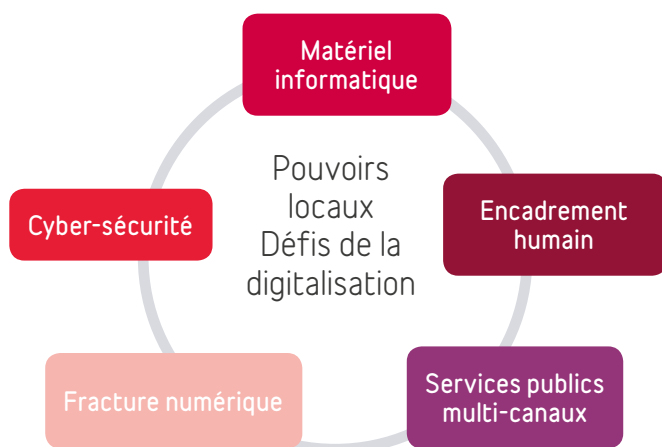
tandis que la Flandre dispose déjà de son portail «open data» pour les données financières des entités locales. Dans le même ordre d'idée, la tutelle sur les communes tend à se numériser, les différents niveaux de pouvoir mettant en place progressivement leurs outils à l'instar du programme e-tutelle en Région wallonne. Toujours en Wallonie citons d'autres initiatives d'échanges électroniques telles que:

- le Guichet unique permettant aux communes de transmettre électroniquement leur formulaire en matière de marché public, travaux, subsides...<sup>14</sup>
- l'e-mandat, portail d'e-learning mis à disposition des mandataires pour se former à la gouvernance locale<sup>14</sup>

Pour les **communes bruxelloises**<sup>15</sup>, l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) a centralisé des données locales chiffrées jusqu'au niveau des quartiers. La Région de Bruxelles-Capitale a créé un portail Open Data<sup>16</sup> qui permet le libre accès à ces données dans le but de stimuler l'innovation et de développer de nouveaux services.

Dans les missions que les communes remplissent conjointement avec les autorités de tutelle, la modernisation électronique est également en marche. Ainsi, en matière d'état civil, la mise en place de la carte d'identité électronique constitue une avancée majeure tout comme celle du permis de conduire électronique en matière de circulation.

La créativité et la volonté de progrès des communes sont autant de vecteurs facilitant la révolution digitale. Certaines communes prennent le problème à bras le corps et s'engagent dans des projets innovants dont voici quelques exemples:



14 <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/>

15 <http://plaatselijke-besturen.brussels/statistiekten>.

16 [Opendatastore.brussels](http://opendatastore.brussels).

17 RTBF, 9 novembre 2016, La commune d'Uccle lance sa propre application mobile.

18 La DH, 22 février 2017, La commune de Ganshoren lance son application mobile.

19 Smart City Institute, Novembre 2015, Smart Cities en Belgique: Analyse qualitative de 11 projets.

20 UVCW, Fiches en ligne «Ressources de la commune - 4. Informatique - fiche 4».

- La **Ville de Marche** développe ses services en ligne autour de l'utilisation utile de la carte identité électronique<sup>14</sup>: l'identification via la carte e-id sur le site de la commune donne accès au citoyen à différents services en ligne comme la commande de documents administratifs, d'une carte riverain ou la déclaration de donneur d'organes.
- La **commune d'Uccle** lance sa propre application «Uccle 1180 Ukkel» permettant un accès en temps réel à toute une série d'informations sur la commune: trouver le numéro de téléphone du Service Population, connaître le prix à payer pour une carte d'identité, suivre les travaux en cours...<sup>17</sup> La commune de Ganshoren a lancé une application similaire «Ganshoren Mobile»<sup>18</sup>.
- **Courtrai** est à l'initiative de différents projets «smart city» dont certains sont à vocation digitale comme la mise en place de panneaux numériques interactifs dans le centre et à la gare pour les citoyens et les touristes ou encore le Wifi libre et gratuit dans tous les bâtiments publics et dans tout le centre-ville<sup>19</sup>.

## LES ENJEUX POUR LES COMMUNES EN MATIÈRE DE DIGITALISATION

Comme nous venons de le décrire, les communes sont un acteur actif dans la mise en œuvre des stratégies de digitalisation de la société européenne. Elles doivent contribuer au même titre que les administrations des autres niveaux de pouvoir, à la digitalisation des services publics. Cela implique de relever un certain nombre de défis durant la nouvelle législature.

### QUELLE STRATÉGIE POUR LE MATÉRIEL INFORMATIQUE COMMUNAL?

Longtemps, le développement informatique communal a pris la forme d'une démarche individuelle reposant sur l'achat de son propre matériel géré par ses propres informaticiens. La digitalisation a néanmoins accéléré les innovations technologiques et diversifié le niveau de connaissance à maîtriser.

Dans ce contexte, le nombre de sous-traitants spécialisés offrant des solutions «clé sur porte» pour le développement d'applications ou de logiciels est en augmentation.

Pour bénéficier d'économies d'échelle vis-à-vis de ces solutions technologiques souvent dispendieuses, les communes auront par ailleurs intérêt à mutualiser leurs efforts et leurs ressources. C'est dans cette optique qu'en Wallonie, l'intercommunale de mutualisation informatique et organisationnelle (IMIO) a vu le jour en 2012. Cette structure offre aux communes «des logiciels Open



source répondant aux besoins des pouvoirs locaux», agit en tant que centrale d'achats dans le domaine informatique et joue un rôle de conseil dans le développement des projets informatiques communaux<sup>20</sup>.

En conclusion, pour son matériel informatique, la commune devra définir une stratégie qui repose à la fois sur la mise à jour de son matériel, sur la mutualisation des moyens mais également sur les possibilités de confier des solutions techniques à des sous-traitants spécialisés.

### QUEL ENCADREMENT HUMAIN POUR FAVORISER LA DIGITALISATION DE LA COMMUNE?

Disposer de matériel ou de logiciels à jour est une chose. Encore faut-il disposer des ressources humaines compétentes pour les mettre en place et les utiliser.

En mars 2017, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), missionné par le gouvernement wallon, remettait son rapport sur la digitalisation de l'économie wallonne. Une partie de la recherche a naturellement porté sur l'état des lieux au sein des services publics. Dans ses recommandations pour le secteur public, l'IWEPS évoque l'importance pour les services publics d'attirer les talents du monde digital pour développer l'e-gouvernance<sup>21</sup>.

Pour son personnel existant, la commune devra également prévoir les moyens de formation indispensables pour effectuer la transition numérique.

Par ailleurs, à l'instar du rôle de l'IMIO (voir supra) en Wallonie, l'offre de consultance dans le domaine est croissante et pourra être utilisée comme catalyseur.

Pour encadrer tant le développement humain que matériel lié à la digitalisation, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) prône la mise en place d'un échevin en charge des nouvelles technologies<sup>20</sup>.

Enfin, par la mise en œuvre du RGPD, un délégué à la protection des données à caractère personnel devra être mis en place par les communes (voir supra).

### LA TRANSITION VERS DES SERVICES PUBLICS MULTICANAUX

Comme nous l'avons vu, la révolution digitale au sein des communes porte sur les relations avec les autres pouvoirs publics (tutelle, sécurité sociale...), les associations, les entreprises et les

citoyens. Ces intervenants sont «connectés» au moyen de canaux qui se diversifient: les sites Internet, les courriers électroniques, les messageries instantanées, les blogs, les applications mobiles, les réseaux sociaux...

Dans un tel contexte, l'augmentation de l'interactivité du site Internet de la commune nous semble être une condition minimale. Outre une évolution obligatoire vers l'«open data» (notamment la mise en ligne des états financiers, des décisions communales...), le site pourra comprendre un guichet électronique (pour la commande de documents) et un espace permettant la participation citoyenne.

Par ailleurs, la commune devra également repenser ses services offerts à la lumière de la recrudescence de deux phénomènes:

- Les **réseaux sociaux**. Pour certains utilisateurs connectés, le réseau social est devenu le point d'accès par défaut à Internet. Des artistes y exposent et des entreprises en font leur vitrine officielle au détriment des sites Internet classiques. La commune ne peut ignorer ce phénomène et devra prévoir une visibilité sur ces réseaux. Par exemple, la ville de Mons dispose d'une page officielle Facebook sur laquelle le conseil communal peut être suivi en live par les utilisateurs<sup>22</sup>.
- Les **applications mobiles**. Le smartphone et les tablettes permettent le chargement d'applications rendant toute une série de services. Pour leurs utilisateurs, c'est devenu un réflexe de chercher une application dédiée quand ils rencontrent un nouveau besoin. La commune ne pourra se passer de telles applications dans son développement vers l'e-gouvernement.

### LE RÔLE DE LA COMMUNE POUR RÉDUIRE LA «FRACTURE NUMÉRIQUE»

Outre son fonctionnement et sa relation avec les acteurs de la société, la commune a également un rôle à jouer pour favoriser l'accès au numérique et sa compréhension par la population qu'elle administre.

Ainsi, la commune est un acteur incontournable pour la réduction de la «fracture numérique». Cela passe par exemple par la mise en place de réseaux sans fil publics (cf. WiFi4EU, voir supra) ou, en Wallonie, de l'«Espace public numérique» (EPN) pour lesquels des subsides peuvent être obtenus. Il s'agit de «lieux ouverts au public, à vocation non lucrative, disposant d'un projet d'accompagnement, favorisant l'accès et l'initiation aux technologies de l'information,

21 IWEPS, Mars 2017, La digitalisation de l'économie wallonne: une lecture prospective et stratégique.

22 <https://www.facebook.com/VilledeMons/>



ainsi que l'appropriation de celles-ci<sup>14</sup>. Les communes ont été appelées à introduire des dossiers de candidature auprès de la Région wallonne pour l'aménagement d'un tel espace sur leur territoire.

Enfin, la commune gère un réseau d'écoles subsidiées par les communautés. Au sein du programme éducatif de ces établissements, un volet peut être prévu pour faciliter, dès le plus jeune âge, l'accès et la compréhension des outils digitaux. En Wallonie, le projet «Digital Wallonia» (voir supra) comprend un volet «École numérique». Via appel à projets, des équipes éducatives peuvent recevoir du matériel informatique ou obtenir un accès Wifi au sein de l'établissement scolaire. De plus, la mise en place d'un service «cloud» accessible à toutes les écoles de Wallonie est prévue pour faciliter l'accès à des applications ou encore la mise en place d'un site Internet<sup>23</sup>.

### LA GESTION DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA CYBERSÉCURITÉ

L'usage croissant des technologies de l'information et de la communication par les communes va inévitablement confronter celles-ci au risque croissant et inhérent à la société digitale: la cybercriminalité.

De source policière, la criminalité informatique pour la période 2014-2017 a été estimée à près de 2% de la criminalité globale. Entre 2005 et 2014, le nombre d'infractions de criminalité informatique a quadruplé dans notre pays et atteint plus de 16.500 délits.

Pour soutenir le développement d'une cybersécurité performante, l'Europe a donné le ton en adoptant dès 2001, la convention de Budapest sur la cybercriminalité et la directive européenne 2013/40 relatives aux attaques contre les systèmes informatiques. La Belgique travaille depuis à la transposition de ces normes européennes et s'est munie d'outils de lutte et de prévention. Ainsi a été adoptée en 2012 la stratégie nationale de cybersécu-

rité et furent créés dans la foulée le Centre pour la cybersécurité Belgique (CCB) responsable de la coordination en cette matière et le Cyber Emergency Team (CERT), service technique de soutien aux entreprises et organisations.

Plus concrètement, en concertation avec les autres niveaux de pouvoir, les communes devront se prémunir contre les trois grandes tendances actuelles en matière de cybercriminalité: le piratage généralisé des systèmes informatiques («hacking»), l'extorsion numérique (notamment dans le cadre de paiements électroniques) et les logiciels malveillants sur les appareils mobiles.

Pour ce faire, l'investissement dans le matériel (hardware), les mises à jour (software), les logiciels pare-feu (firewall) et les connaissances IT doit être permanent. L'encadrement de l'usage des TIC au sein des communes devra rester adéquat et être évalué régulièrement (charte d'utilisation d'Internet, du courrier électronique et veille vis-à-vis de la consultation de sites à contenu illégal comme la pédopornographie par exemple). En Wallonie, par exemple, la mise en place d'un conseiller en sécurité est prônée par l'association des communes et tout un pan du programme Digital Wallonia est consacré à la cybersécurité au travers d'un programme de certification.

23 <https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/ecolenumériquehome>.



# SOCIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

DÉVELOPPEMENT DURABLE

(R)ÉVOLUTION DIGITALE

CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE



# CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

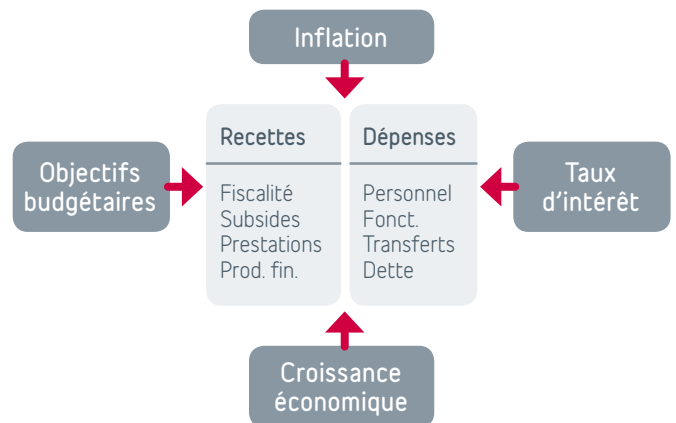
## UNE FORTE SENSIBILITÉ DES BUDGETS COMMUNAUX À L'ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

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

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

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

## Les principaux facteurs de l'environnement macroéconomique



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

## LE NIVEAU DE L'INFLATION

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

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





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

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

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

Le **Bureau Fédéral du Plan** (BFP) établit et publie de manière régulière les prévisions d'inflation sur la base des observations du SPF Économie. Chaque mois<sup>2</sup>, le BFP procède à une actualisation de son estimation du taux d'inflation et de l'indice santé pour l'exercice considéré, ainsi qu'une estimation du mois auquel interviendra le prochain franchissement de l'indice pivot par l'indice santé lissé.

## Évolution récente et perspectives pour la prochaine mandature

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

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

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

### Évolution du taux d'inflation et indice santé

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

<sup>1</sup> Perspectives économiques 2018-2023, Bureau Fédéral du Plan.

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



## LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

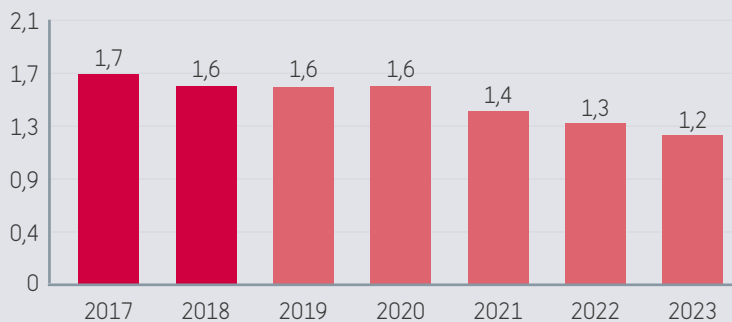
Pour l'ensemble des taxes évoquées, on peut également supposer que le taux de recouvrement effectif soit également plus faible que normal en période de récession économique en raison d'enrôlements restant impayés plus importants (insolvabilité, faillite, etc.).

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

## Évolution récente et perspectives pour la prochaine mandature

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

Taux de croissance du PIB - Perspectives BFP



## LES TAUX D'INTÉRÊT

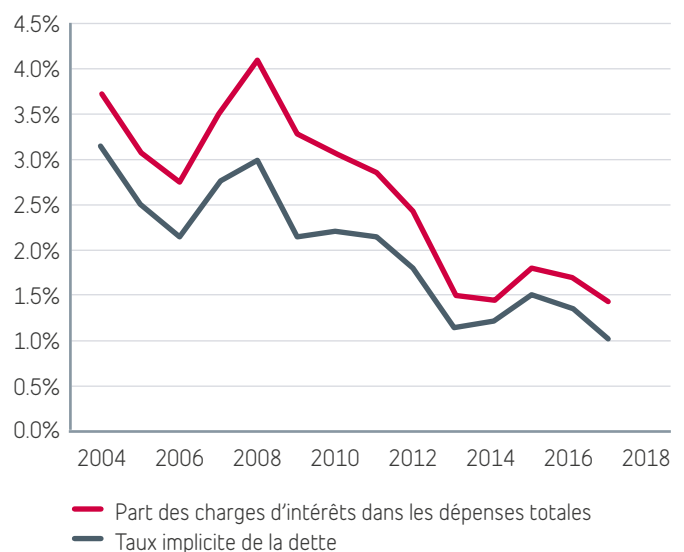
La gestion financière des pouvoirs locaux est également tributaire des marchés financiers, et en particulier du niveau des taux d'intérêt tant à court qu'à long terme. Compte tenu de l'importance des dépenses d'investissement et du recours à l'emprunt pour leur financement, l'évolution des **taux d'intérêt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

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

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

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

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



Source: ICN-BNB.



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

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

## Perspectives d'évolution pour la prochaine mandature

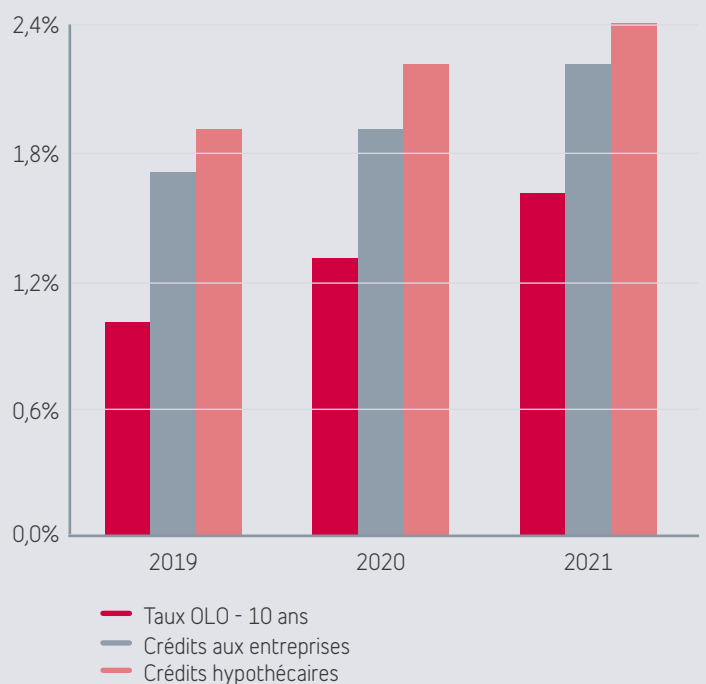
Actuellement, le taux de refinancement de la BCE se situe à un niveau plancher (0%). Un relèvement de ce taux semble peu probable à court terme, et ce même si le montant mensuel net d'achat d'obligations d'État et d'autres actifs a déjà été sensiblement réduit.

Selon les projections de la BNB<sup>1</sup> les plus récentes, les taux d'intérêt du marché augmenteront progressivement dans la zone euro, mais leur hausse restera très limitée les premières années. Malgré l'arrêt de la politique monétaire très flexible, de la faiblesse de l'inflation, du climat économique tempéré et du fort excédent d'épargne, les taux d'intérêt à long terme ne pourront retrouver des niveaux considérés comme normaux auparavant.

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

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

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



Source: BNB - Eurosysteme

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

## LA SITUATION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES & LES CONTRAINTES MACROBUDGÉTAIRES

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

tu du principe de subsidiarité, de procéder eux-mêmes à la répartition des efforts budgétaires à réaliser entre les diverses composantes du secteur public, dans le cadre de **actes de stabilité internes**. La coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques est concrètement organisée en droit belge par **l'accord de coopération** du 13 décembre 2013<sup>3</sup>.

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

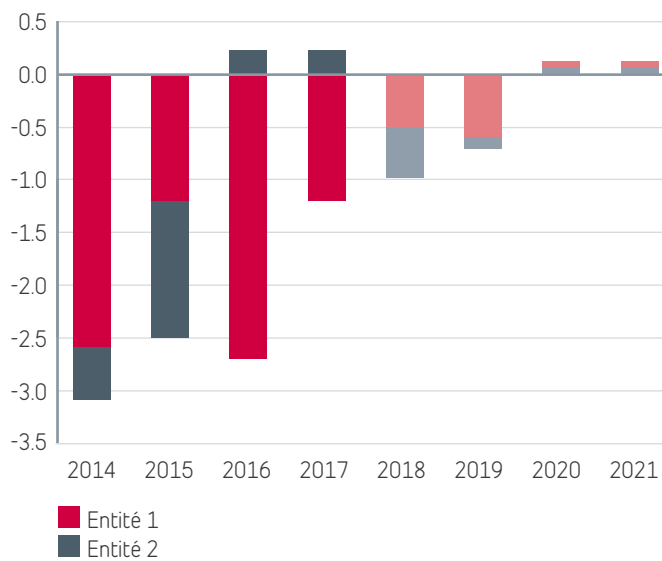
3 Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.



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

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

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

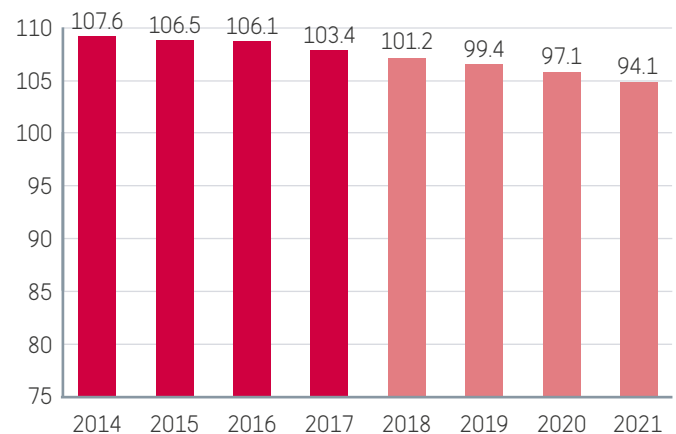


Source: ICN (2014-2017) - Programme de stabilité de la Belgique (2018-2021) - avril 2018.

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

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

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



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

## Conséquences pour les pouvoirs locaux

C'est assez récemment, et sous l'impulsion des autorités européennes, que les pouvoirs locaux belges ont été intégrés formellement dans la stratégie d'assainissement des finances publiques. Jusqu'à la crise de l'euro, une approche pragmatique se limitait à considérer le solde budgétaire dégagé par les pouvoirs locaux comme une variable d'ajustement parmi les résultats enregistrés par l'ensemble des pouvoirs publics du pays<sup>4</sup>. L'accord de coopération du 13 décembre 2013 a toutefois intégré formellement les pouvoirs locaux dans le processus de coordination et de programmation budgétaire.

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

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



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

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

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

Enfin, pour répondre aux nouvelles «**exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres**» imposées par la directive du 8 novembre 2011<sup>5</sup>, les pouvoirs locaux transmettent périodiquement de nouveaux reporting financiers (tels que des tableaux de bord trimestriels, des informations sur les «engagements conditionnels» comme les garanties accordées, une liste des partenariats public-privé (PPP) ainsi que projections pluriannuelles (généralement à 5 ans).

<sup>4</sup> Husson JF, «Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux», Reflets et perspectives de la vie économique, 2008, N°4, pp.33-48.  
<sup>5</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil de l'Union européenne.

## SYNTHÈSE

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

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

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

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





# GOUVERNANCE

ORGANISATION ET BONNE GESTION



# ORGANISATION ET BONNE GESTION

## DE LA GOUVERNANCE À LA BONNE GOUVERNANCE

La Commission européenne définit la notion de **gouvernance** comme étant «les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence».

La commune, dont l'action concerne le quotidien direct des citoyens, figure en première ligne par rapport à cette problématique qui a pour but de rendre l'action publique plus efficace et plus transparente.

Depuis quelques mois, la notion de «bonne gouvernance» tend à prendre le pas sur la notion de «gouvernance». En effet, des éléments de la définition de gouvernance ont montré leur fragilité ce qui a débouché sur une crise de confiance des citoyens envers les institutions publiques.

Tout d'abord, certains **comportements** ont porté préjudice à la réputation des pouvoirs locaux. C'est ainsi que les affaires Publi-fin en Wallonie, Samusocial à Bruxelles et Publipart en Flandre ont fragilisé la crédibilité de la gestion de l'intérêt local par les élus. Ces affaires ont mis en lumière la faiblesse de certaines **règles** en vigueur notamment en matière de cumul des mandats et de transparence des rémunérations.

En plus de cette crise éthique, un scepticisme croissant est observé par les citoyens vis-à-vis de l'**efficacité et de la cohérence** de nos institutions existantes. Les contribuables ne se retrouvent plus dans la multiplicité des niveaux de pouvoir ce qui ramène notamment au cœur des débats locaux l'avenir réservé aux provinces, à la duplicité commune-CPAS ou encore aux modes de gestion supracommunale (régie, intercommunales...) et paracommunale (ASBL...) par exemple.

Enfin, le concept de bonne gouvernance est devenu une dimension à part entière de la démarche de développement durable que les communes devront de plus en plus intégrer dans leur mode de fonctionnement<sup>1</sup>.

Dans un tel contexte, comment définir les objectifs sous-jacents à une «bonne gouvernance»?

Les réformes à mettre en place se concentreront sur trois aspects:

- **l'amélioration de l'efficacité de la gestion**, c'est-à-dire utiliser efficacement les ressources disponibles pour atteindre les résultats escomptés
- **l'établissement d'une vision à moyen terme**, c'est-à-dire la définition d'une politique globale cohérente sur toute la législature
- **le rétablissement de la confiance des citoyens** en renforçant l'éthique des élus, la transparence et sa participation aux décisions

**À l'aube de cette nouvelle législature locale, quelles directions peuvent être empruntées afin de satisfaire ces trois objectifs?**

## VERS UNE GESTION PLUS EFFICIENTE

La recherche d'une meilleure efficacité impliquera une réflexion sur deux volets distincts:

- une organisation et une collaboration optimisées des services locaux
- une politique de ressources humaines adaptée aux enjeux futurs

<sup>1</sup> Voir fiche consacrée au développement durable.



## UNE MEILLEURE ORGANISATION DES SERVICES LOCAUX

La gestion des intérêts locaux est actuellement assumée non seulement par les communes mais également par leur CPAS, les régies, ainsi que par des structures pluricommunales telles que les zones de police et de secours ainsi que les intercommunales. En outre, les provinces conservent, dans le paysage institutionnel, un certain nombre de compétences dont certaines chevauchent celles des communes et des entités fédérées. Dans ce contexte, un questionnement légitime se pose quant à l'efficacité de gestion.

### > La taille critique qu'une commune doit avoir pour être efficace

C'est ainsi que le débat sur une nouvelle **fusion des communes** s'est rouvert récemment. La précédente fusion a eu lieu en 1977 et eut pour conséquence de réduire le nombre de communes de 2.789 en 1830 à 589 en 1983. La recherche de nouvelles économies d'échelle ont conduit la Flandre à entrer dans un nouveau processus de fusion. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le nombre de communes flamandes passera de 308 à 300. Ce processus a été soutenu par la **Région flamande** au moyen d'un allègement de la dette de 500 euros par habitant avec un montant maximum pouvant aller jusqu'à 20 millions.

En **Wallonie**, le gouvernement a marqué récemment son accord pour encourager les fusions de communes sur une base volontaire et selon un stimulant financier très comparable à celui déjà en vigueur en Flandre. Afin que ces fusions volontaires soient effectives au lendemain des prochaines élections locales (2024), les communes intéressées seront invitées à prendre une décision pour le 1<sup>er</sup> mai 2023 au plus tard.

Le sujet de la fusion est également d'actualité au sein des **19 communes bruxelloises**. On évoquera à cet égard le rapport final de la recherche relative à la gouvernance à Bruxelles<sup>2</sup> qui identifie la faisabilité juridique de plusieurs scénarii de fusion.

La question de la taille efficace d'une commune sera très certainement au centre des débats dans le courant de la prochaine législature, non seulement au niveau des Régions qui initient ces processus de fusion mais également au sein des conseils communaux qui devront se positionner concrètement sur ces perspectives.

### > La simplification du paysage institutionnel au niveau local

La relation entre la commune et ses organismes paraloaux est un autre aspect qui risque d'évoluer dans un futur proche. Plus particulièrement, la coexistence de la commune avec son CPAS et sa province est régulièrement évoquée comme piste de rationalisation.

Depuis 1976, la politique sociale locale repose sur un modèle «bipolaire» conjuguant les actions des **communes et de leur CPAS**, deux entités juridiques distinctes avec leurs propres organes de gestion, l'une (le CPAS) étant soumise à la tutelle de l'autre (la commune). Entre la nécessité de maintenir une autonomie garantissant le respect de la vie privée souhaitée par les uns, et la volonté des autres de supprimer certains doubles emplois et forme de concurrence, la question de la fusion de la commune avec son CPAS revient également de manière récurrente dans l'actualité. En **Flandre**, l'intégration commune-CPAS est une réalité depuis 2019.

Le décret flamand sur le «gouvernement local» (DLB) de décembre 2017 prévoit les principes de base concernant l'intégration entre la commune et le CPAS.

Même si l'administration locale proposera ensuite un plan d'action commun, la commune et le CPAS resteront des entités juridiques distinctes. Il ne s'agit donc pas d'une fusion légale de deux entités, car les modifications apportées à la loi organique des CPAS relèvent de la compétence fédérale et ne peuvent donc être adoptées par le gouvernement flamand.

En **Wallonie**, le gouvernement soutient, depuis 2012, la recherche de synergies entre les communes et leur CPAS. Ceci débouche notamment sur des marchés publics communs, l'adhésion à une centrale d'achats, la mise à disposition de personnel ou encore le prêt d'équipements. Un nouveau décret «synergies»<sup>3</sup> a récemment été adopté afin de favoriser les rapprochements entre communes et CPAS. Le texte propose une définition claire de la notion de synergie et précise ainsi son périmètre. Il introduit également l'utilisation d'outils communs tels qu'un canevas harmonisé pour l'élaboration du rapport sur les synergies et l'implémentation de telles synergies dans le cadre du plan stratégique transversal (PST, voir infra).

<sup>2</sup> Réalisée par le Joint Research Group DEGO - The Politics of Democratic Governance de l'ULB et de la VUB - 30 septembre 2018.

<sup>3</sup> Décret du 19-07-2018 intégrant le renforcement des synergies dans la L.O. du 8-07-1976 des CPAS.



L'existence **des provinces** est prévue par la Constitution. Depuis la réforme institutionnelle de 2001, l'organisation des pouvoirs locaux relève désormais presque exclusivement de la compétence des Régions. Depuis de très nombreuses années, l'institution provinciale est sujette à des discussions politiques (tant en Wallonie qu'en Flandre) en vue de la réformer (pour les uns) voire de la supprimer (pour les autres). Certains éléments de réforme ont déjà été mis en œuvre en Wallonie en 2004 sur le plan de la répartition des compétences (définition de nouveaux partenariats entre les provinces et la Région). En octobre 2011, le parlement wallon a approuvé à l'unanimité le projet de décret qui réduit le nombre de députés et de conseillers provinciaux d'un tiers (au lendemain des élections provinciales du 14 octobre 2012).

Le gouvernement mis en place en 2017 s'est ainsi fixé comme objectif d'étudier une nouvelle répartition des compétences provinciales entre les communes, Régions et communautés et la simplification des institutions provinciales. En décembre 2018, le gouvernement wallon a approuvé une liste de compétences qui seront reprises par la Région wallonne telles que le financement des zones de secours, l'aide à la restauration des édifices classés, la santé, l'environnement, la promotion touristique, le logement...

#### > Le partage des moyens entre les entités communales

Les matières d'intérêt communal impliquent des activités similaires dans les différentes communes. Celles-ci peuvent donc être tentées de mettre en commun leurs efforts et leurs moyens en transcendant le concept de territoire qui délimite traditionnellement leur sphère de compétence. C'est tout l'intérêt de la **notion de «supracommunalité»**.

Le législateur a déjà répondu à cette problématique dans certains domaines comme la sécurité et la police en mutualisant le travail des communes sous forme de **zones de secours et zones de police**.

En dehors de ces structures imposées, les communes peuvent spontanément se fédérer autour d'autres compétences.

Pour ce faire, le cadre réglementé le plus courant consiste en la **constitution d'intercommunales**. Les communes d'une même Région voire de Régions différentes<sup>4</sup> s'associent ainsi sous la forme d'une personnalité juridique distincte, pour une durée généralement limitée dans le temps<sup>5</sup> et pour une ou plusieurs matières circonscrites dans les statuts de l'intercommunale. À l'heure actuelle, 271 intercommunales sont actives en Belgique: 139 en

Région flamande, 110 en Région wallonne, 13 en Région bruxelloise et 9 sous la forme «interrégionale». Les activités gérées vont de la santé (des hôpitaux), à l'énergie (gestionnaires des réseaux de distribution) en passant par l'expansion économique. Il s'agit d'acteurs importants aussi bien en termes d'emplois que de développement économique régional. Leur rôle restera donc essentiel durant la prochaine législature mais le contexte des affaires récentes laisse à penser que ce secteur sera soumis à de nouvelles restructurations. Au centre des préoccupations figureront les mandats publics au sein de ces entités et la simplification de leur fonctionnement. C'est en ce sens que la Région wallonne a annoncé le 26 janvier 2017 sa volonté d'établir un cadastre des intercommunales en Wallonie.

Par ailleurs, depuis l'après-guerre, le phénomène d'éclatement urbain et de périurbanisation n'a cessé de s'intensifier. Il implique notamment une désynchronisation des lieux de travail, de vie et des villes historiques. Dans un tel contexte, le découpage actuel du territoire en unités de base que sont les communes pourrait donc s'avérer de plus en plus inadapté. Pour pouvoir déployer une politique territoriale, sociale, environnementale ou de mobilité qui correspond à cette évolution, l'association de communes en **«communautés urbaines»** pourrait bien constituer une réponse. Cette forme d'association résoudrait une partie des divergences d'intérêts existant entre une grande ville polarisante et ses communes périphériques «dortoirs» par des politiques coordonnées qui tiennent compte de l'ensemble des points de vue. Elle favoriserait la mise en place de pôles de développement économique et d'expertises. En Wallonie, en ce sens, signalons l'existence de la communauté urbaine de Charleroi Métropole qui conjugue les efforts de 29 communes à cheval sur les provinces de Hainaut et Namur.

On rappellera que les **communes bruxelloises** ont constitué en 1971 une **«agglomération de communes»**, soit une institution supracommunale introduite dans la Constitution en 1970 (et organisée par la loi du 26 juillet 1971 sur les «fédérations de communes et les agglomérations»). Cette institution, dotée de pouvoirs fiscaux propres, a repris à cette époque une série de compétences communales en matière d'aménagement du territoire, de gestion des déchets, de transport public, de lutte contre l'incendie, d'aide médicale urgente... Suite aux différentes réformes institutionnelles, les compétences et le personnel ont été de facto repris par la Région de Bruxelles-Capitale (sans que l'agglomération bruxelloise ne soit formellement supprimée).

4 On parle alors d'intercommunales interrégionales.  
5 30 ans en Wallonie et Bruxelles et 18 ans en Flandre.



Plus récemment, la loi spéciale du 19 juillet 2012 a créé la **communauté métropolitaine de Bruxelles** qui consiste en un organisme de concertation pour traiter des matières d'importance transrégionale telles que la mobilité, la sécurité routière et les travaux routiers dans et autour de Bruxelles.

### UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES ADAPTÉE AUX ENJEUX FUTURS

L'efficacité de la gestion passe nécessairement par la qualité des agents, les ressources humaines étant la première richesse de toute organisation. Le personnel communal est également la première source des dépenses communales qui constituent en moyenne plus de 40% du budget.

Dans un contexte en profonde mutation, la fonction publique locale doit répondre à un nombre croissant de défis et assurer les nombreuses missions dont elle a la charge tout en s'adaptant aux évolutions tant légales que technologiques. La commune ne saurait donc bien gouverner sans une **gestion des ressources humaines** attractive qui favorise tant l'efficacité de toutes ces composantes que sa motivation au quotidien.

Cette gestion devra relever ses propres défis durant la prochaine législature.

#### > Une gestion des ressources humaines centrée sur la gestion de la performance et couplée à un assouplissement du statut

La gestion administrative de la commune s'appuie historiquement sur les grades légaux que sont le directeur général (secrétaire communal à Bruxelles), le directeur financier (receveur communal à Bruxelles). Depuis plusieurs années, la responsabilité de gestion a toutefois été élargie à **une structure plus collégiale (CoDir)** comprenant également d'autres responsables administratifs (GRH, travaux...) assurant de ce fait une plus grande transversalité de l'organisation.

Plus globalement, **l'amélioration de la performance** de la fonction publique locale s'appuie sur une professionnalisation accrue (modernisation du statut des fonctionnaires dirigeants, formation, règles d'évaluation périodique...), sur l'implémentation de **nouveaux outils de gestion** (plan de gestion et plan stratégique pluriannuel) et sur l'introduction de **nouvelles règles de contrôle** (audit interne et externe, règles de tutelle...).

Le **développement d'un contrat d'objectifs** entre l'administration et l'autorité politique, doit également permettre une clarification des rôles, et dès lors une meilleure articulation entre la gestion opérationnelle de l'organisation et les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés sur le plan politique (PST).

Enfin, les pouvoirs locaux doivent également faire face aux enjeux résultant de la **diversité des formes contractuelles** de leurs agents communaux (statutaires, contractuels, statut, contractuels subsidiés dans le cadre des aides à la mise au travail). Alors que l'engagement statutaire est en principe la règle de la fonction publique locale, il est désormais devenu l'exception. À titre indicatif, les travailleurs statutaires représentent moins d'un tiers du personnel des communes et moins de 20% seulement dans les CPAS.

Au-delà du déséquilibre occasionné au mécanisme **de financement des pensions du personnel statutaire** (cf. fiche «Quel équilibre financier?» abordant plus en détail la problématique des pensions), cette dualité de statuts pose également un problème d'équité en termes de montants de retraites perçues, de perspectives de carrières, de flexibilité demandée... L'assouplissement du statut de la fonction publique locale, l'adoption d'une carrière mixte, le recours à un second pilier d'assurance pension pour les contractuels constituent un mixte de solutions pour réduire les distorsions entre les deux statuts.

#### > Un juste équilibre entre ressources propres et ressources externes

Les communes n'échapperont pas à la modernisation des méthodes de travail (travail à distance et décentralisé par exemple) ni à la digitalisation de leurs services. Elles doivent intégrer ces deux concepts dans leur politique de ressources humaines de manière à :

- attirer et conserver les talents nécessaires en interne: informaticiens, profils orientés sur la communication, profils spécialisés (éco-conseil, mobilité...)
- faire appel à des ressources externes sur des missions ciblées de façon à rester dans le rythme d'évolution des processus de développement

De cette façon, la qualité du service public local restera en conformité avec l'innovation technologique et en phase avec les besoins des citoyens et des entreprises.

#### > L'intégration de la diversité au sein du personnel communal

Selon l'Institut national de statistiques, «en 2017, 163.918 personnes ont immigré vers la Belgique via diverses voies administratives, tandis que les émigrations concernaient 119.382 personnes. Le solde migratoire (= la différence entre les immigrations et les émigrations internationales) s'élevait donc à 44.536 personnes et a contribué pour plus de 4/5 à l'augmentation de la population résidente en Belgique». Il ne s'agit ici que d'un aspect qui traduit la diversité sociale et culturelle qui caractérise la société belge. À côté de cela, la tranche des plus de 45 ans s'accroît par rapport au bas de la pyramide des âges par exemple.





Les communes, dans leur gestion du personnel, doivent donc intégrer ces phénomènes à l'aune de deux constats précis.

D'une part, le droit belge du travail interdit toute discrimination à l'embauche sur la base des caractéristiques individuelles des individus telles que l'âge, l'orientation sexuelle, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques, la nationalité, la couleur de peau...

D'autre part, tant les citoyens belges qu'étrangers, jeunes ou âgés, handicapés ou valides... disposent de compétences complémentaires qu'ils peuvent mettre au service de la collectivité.

C'est ainsi, qu'en **Région bruxelloise**, une ordonnance a été prise afin de mettre en place des mesures pour encourager la diversité au sein de la fonction publique bruxelloise. En vertu de cette disposition, les pouvoirs locaux bruxellois doivent réaliser un plan de diversité favorisant la représentation des différentes couches de la société au sein du personnel: personnes belges et étrangères, personnes handicapées, personnes de plus de 45 ans, promotion de l'égalité hommes-femmes...

## VERS UNE VISION À MOYEN TERME

La **planification stratégique de l'action politique locale** est essentielle en termes de gouvernance, car elle permet de structurer sur le long terme les actions de l'autorité, dans un contexte social, économique, environnemental et réglementaire plus complexe que jamais. À l'échelle locale, la dimension temporelle se décline sur deux jalons: la législation (6 ans) et l'exercice budgétaire (l'année civile). Cette double dimension temporelle doit être prise en compte dans le processus d'actions communales et notamment au travers des étapes suivantes:

### > La détermination des objectifs politiques

Les décideurs locaux nouvellement installés commenceront par définir les grandes lignes de leur politique pour les 6 prochaines années. Il s'agira de préciser une vision sur 6 ans tout en sachant qu'annuellement, lors des exercices budgétaires, celle-ci sera traduite en objectifs concrets sur 12 mois.

Pour ce faire, ils disposent de différents outils mis en place en collaboration avec leur autorité de tutelle.

En **Wallonie**, outre la déclaration de politique communale prévue au code wallon pour la démocratie locale, les communes devront, dès 2019, mettre en place un **programme stratégique transversal (PST)**.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie définit ce document comme «l'instrument-phare de la politique locale, de sa mise en œuvre par projet, de son évaluation, de son actualisation et d'ajustement annuel». Il s'agit donc d'un document unique qui reprend les objectifs politiques et les décline en projets et actions concrets. Il se veut également être l'outil central communal et en ce sens reprendre en son sein les autres outils spécifiques que sont par exemple le programme communal de développement rural (PCDR), plan communal de mobilité (PCM), plan de cohésion sociale (PCS)...

La commune, en tant qu'acteur central de la gestion locale, veille également à intégrer à son PST les objectifs à long terme déterminés au niveau du CPAS (plan stratégique du CPAS) ou encore de sa zone de police (plan zonal de sécurité) par exemple.

### > L'élaboration des budgets

Chaque année, la commune doit définir et approuver un budget pour pouvoir fonctionner. C'est l'occasion de concrétiser dans l'année les objectifs stratégiques définis par la commune en début de législature. Le principe d'annalité en comptabilité budgétaire ne suffit cependant plus au regard des nouveaux impératifs fixés par le cadre européen. La directive 2011/85 impose en effet de fixer des objectifs budgétaires pluriannuels au travers de projections effectuées sur les grands postes comptables.

C'est ainsi qu'en **Wallonie**, le budget s'accompagne désormais d'un tableau de bord pluriannuel ou tableau de bord prospectif approuvé par le conseil et communiqué via la plateforme e-compte.

À **Bruxelles**, cette obligation est remplie au travers des plans triennaux (deux par législature) également approuvés par le conseil. Le plan financier est la partie de ce document qui comprend le résultat des projections proprement dites réalisées sur les grands postes de recettes et de dépenses.

Dans les deux cas, les autorités de tutelle fournissent des hypothèses de projection naturelle qui reposent sur des coefficients macroéconomiques notamment. Elles obligent également les communes à intégrer les trajectoires de leurs organismes subordonnés (CPAS, zones de police...) et à prôner l'équilibre budgétaire.

### > Le financement des projets

La plupart des projets politiques seront déclinés, à un moment ou un autre, en nouveaux investissements à réaliser. Certains d'entre eux pourront être subsidiés par le pouvoir de tutelle.

Si la liquidation des enveloppes s'effectue sur une base annuelle, la mise en œuvre des politiques de subsides prend de plus en plus la forme de programmes pluriannuels.





En **Wallonie**, le Fonds régional d'investissement communal (FRIC) instaure un droit de tirage au profit des communes pour financer certains investissements (par exemple les voiries, les parkings, les égouts, l'éclairage public ou encore les bâtiments publics). Il est organisé sur toute la législature en deux programmations distinctes de trois ans. Lorsqu'une commune accède au droit de tirage, elle est tenue d'élaborer un plan d'investissement communal reprenant l'ensemble des projets qu'elle envisage de réaliser durant la programmation pluriannuelle concernée.

À **Bruxelles**, les plans triennaux des communes (voir supra) comprennent un volet consacré au service extraordinaire du budget: le plan triennal économique au service extraordinaire. Ce document oblige les communes à préciser leurs investissements sur trois ans ainsi que leur mode de financement. La Région définit en effet sa politique de subsides dans le cadre d'un plan triennal d'investissement auquel les pouvoirs locaux peuvent prétendre.

## VERS LE RÉTABLISSEMENT DE LA CONFIANCE DU CITOYEN

Comme déjà évoqué, la confiance du citoyen envers les pouvoirs publics s'est quelque peu dégradée à la lumière de l'actualité politique et judiciaire récente. Les autorités publiques (pouvoirs locaux et de tutelle) doivent donc mettre en œuvre un vaste chantier pour restaurer la crédibilité de l'action publique. Ce travail devra au moins porter sur trois axes différents.

### > La transparence de l'action publique

Les pouvoirs locaux sont tenus à certaines **règles de publicité et d'accessibilité**.

En matière de publicité, les nouveaux canaux de communication dont dispose le citoyen doivent impérativement être intégrés. Ainsi, il apparaît nécessaire d'optimiser la communication des actions et décisions via Internet, les applications mobiles et les réseaux sociaux. La Région wallonne a ainsi adopté le décret relatif à la réutilisation des informations du secteur public et visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes («Open Data»). En vertu de ce décret, les autorités publiques établiront un portail commun dédié à la réutilisation des informations du secteur public géré par l'Agence du Numérique. Par ailleurs, les autorités de tutelle encouragent le renforcement de la communication via Internet notamment en y publiant les états comptables des communes. En Région bruxelloise, une résolution renforçant la publicité des documents administratifs de l'ensemble des pouvoirs publics régionaux (en ce compris les organismes intercommunaux et paracommunaux) a été adoptée.

En outre, les communes doivent faciliter l'accès physique des citoyens à leurs services. L'origine ethnique ou l'existence d'un handicap par exemple ne peuvent en aucun cas être un obstacle à l'accès aux services ou aux documents officiels. La gestion communale doit donc prévoir une politique d'accessibilité multi-facette qui peut, outre l'organisation de ses services centraux, également comprendre des antennes de quartier par exemple.

### > Le renforcement de l'éthique

Les affaires récentes ont mis en exergue toute l'opacité gravitant autour des mandats des élus locaux et des politiques de rémunération de ceux-ci. Ce sont des conditions de la supervision publique au sein des **organes supracommunaux** (les intercommunales notamment) et **paracommunaux** (ASBL notamment) dont il est principalement question.

En **Région wallonne**, la réponse à ce problème prend notamment la forme de deux décrets du 29 mars 2018. Ces textes formalisent des positions fortes en matière:

- d'octroi d'avantages en nature aux mandataires
- de critère de parenté excluant l'engagement de personnes dans les secrétariats des membres du collège
- d'incompatibilité entre le mandat politique et les fonctions de direction au sein des intercommunales
- de l'élargissement des interdictions de cumul de mandats au sein des intercommunales et autres sociétés à participation publique locale dominante
- d'un renforcement du système de déclaration de mandats, fonctions, rémunérations via un cadastre des mandats publiés au Moniteur belge

En **Région bruxelloise**, à l'issue d'un groupe de travail «gouvernance» au sein du parlement bruxellois, des nouvelles mesures ont été prévues en termes d'encadrement de la rémunération et de transparence des mandats publics. Le texte portant sur la transparence des rémunérations et avantages a été élargi aux membres siégeant dans les organes supracommunaux et d'ASBL publiques; il prévoit également un plafond, voire des interdictions de rémunération dans certains cas précis avec des sanctions à la clé (financières et publiques). Une commission bruxelloise de déontologie a également vu le jour.



### > La participation citoyenne

Accroître la confiance du citoyen peut se faire en lui donnant davantage la parole et en prévoyant un cadre de travail dans lequel il peut donner ses avis aux élus. Pour ce faire, différentes pistes peuvent être mises en œuvre<sup>6</sup> par la commune en fonction du degré de participation qu'elle souhaite atteindre et des coûts qu'elle souhaite engager.

L'objectif minimal recherché est **l'optimisation de l'information au citoyen**. Les actions en ce sens peuvent consister à assurer une meilleure publicité des séances du conseil communal ou une publicité de l'action des services communaux qui reposent davantage sur les nouvelles technologies de l'information (site web mieux organisé, applications mobiles, newsletters via mail...). Ainsi, les enquêtes publiques pourraient par exemple recueillir une meilleure visibilité.

L'étape suivante consiste alors à **donner la parole aux administrés**. En Wallonie, le droit d'interpellation du collège en conseil communal est prévu par la législation. La commune pourrait faciliter l'exercice de ce droit par une meilleure communication de cette possibilité aux citoyens. La commune peut également mettre en place des réunions d'information publiques, des communications par blog, réaliser des sondages ou encore lancer des appels à idées ou à projets. Dans ce cadre spécifique, elle obtient l'avis de la population de façon libre pour confirmer/infirmier le bien fondé de certains objectifs.

Logiquement, vient ensuite la **participation active du citoyen** qui se prononce formellement sur l'un ou l'autre projet à la demande de la commune. Il s'agit des mécanismes connus sous le nom de consultation populaire. La mise en place d'un budget participatif est un autre moyen dans cette voie. L'avis est alors obtenu dans l'objectif de le prendre plus fermement en compte lors du processus de décision communale.

Enfin, la commune peut soutenir humainement, logistiquement ou financièrement les **initiatives citoyennes** qui participent à l'intérêt communal. Dans ce cadre, il s'agit d'une mise en commun de moyens publics et privés pour gérer une matière pour laquelle la commune dispose de prérogatives.

<sup>6</sup> Voir également le dossier spécial publié par l'UVCW dans le «mouvement communal» - Décembre 2018.



# FINANCES

QUEL ÉQUILIBRE FINANCIER?

QUELLES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT?



# QUEL ÉQUILIBRE FINANCIER ?

## QUELLES CONTRAINTES D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE?

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

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

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

«En aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictif.»

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

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

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

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

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

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

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



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

### PROBLÉMATIQUE DES COMMUNES SOUS PLAN DE GESTION

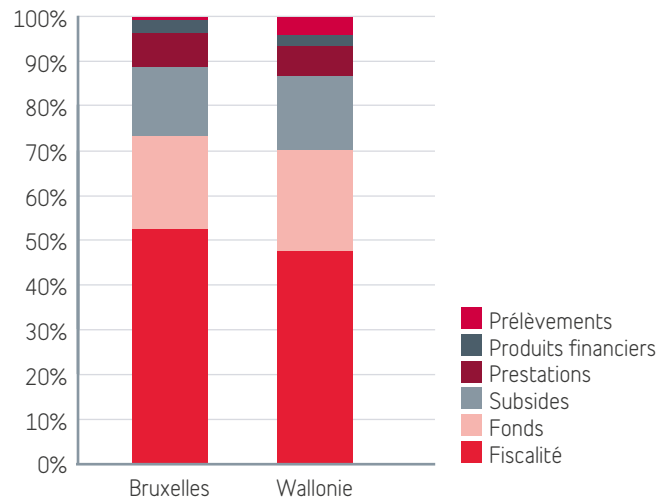
Dans le cas où la commune est dans l'impossibilité de prendre les mesures permettant un redressement financier et de retrouver l'équilibre, elle peut également solliciter une aide financière sous la forme d'un **prêt d'assainissement ou de trésorerie** auprès de la Région (auprès du centre régional d'aide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

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

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

## QUELLES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES RECETTES?

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



### FISCALITÉ

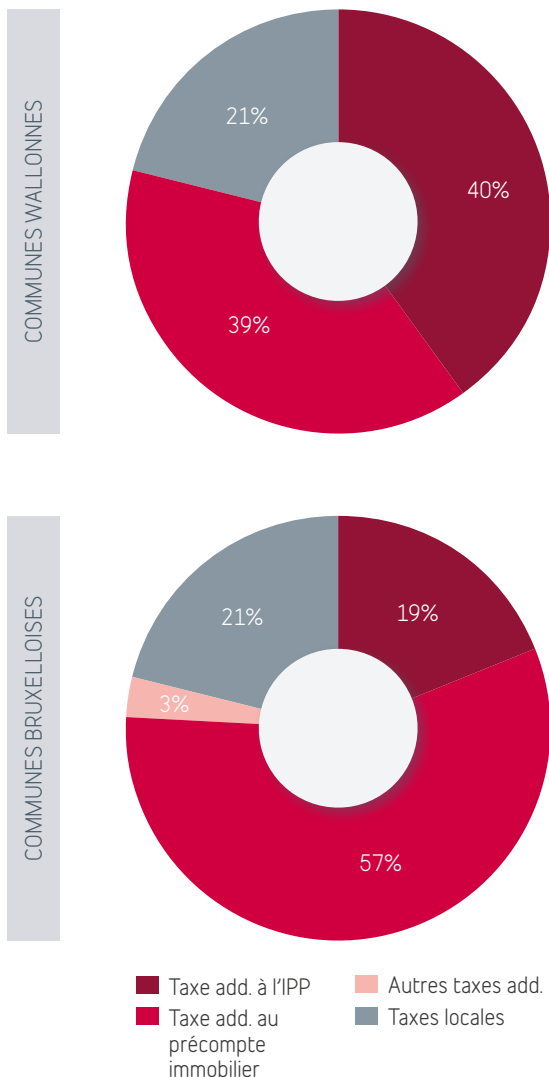
La fiscalité, c'est-à-dire les ressources mobilisées directement auprès des agents économiques situés sur le territoire communal, représente la première source de financement des communes. Le produit de la fiscalité représente en effet 50% du budget ordinaire des communes, ce qui traduit également le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

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

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

La perception effective de la recette fiscale est également tributaire du **rythme d'enrôlement** et de versement aux communes (assuré par les administrations fédérales et régionales pour ce qui concerne les taxes additionnelles (IPP et précompte immobilier)). La mandature précédente a été marquée par d'importantes fluctuations du rythme d'enrôlement de la taxe additionnelle à l'IPP (-22% en 2015 et +44% en 2016) entraînant une variation globale du niveau des recettes et influençant dès lors les soldes budgétaires dégagés.

### Structure des recettes fiscales - Budgets 2018



### QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION?

#### UNE BASE IMPOSABLE EN FAIBLE PROGRESSION

##### > Faible croissance économique attendue

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

##### > Tax shift

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

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

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

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





### > Le vieillissement de la population (cf. Paper)

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

Concrètement, sur la base d'une analyse économétrique<sup>1</sup>, il en ressort qu'à l'horizon 2030 (en moyenne pour la Belgique), l'évolution démographique impliquerait une perte de 14,2% du rendement IPP par habitant (par rapport à sa valeur de 2015), et ce, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Pour une grosse majorité des communes, le rendement IPP serait donc impacté négativement par le taux du vieillissement des plus de 60 ans (à trend inchangé). Mais l'effet ne serait pas homogène entre les communes.

### ADAPTER LES TAUX D'IMPOSITION?

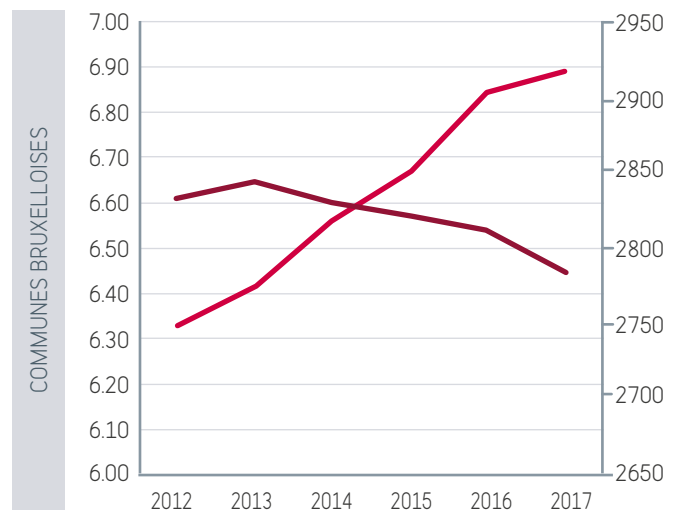
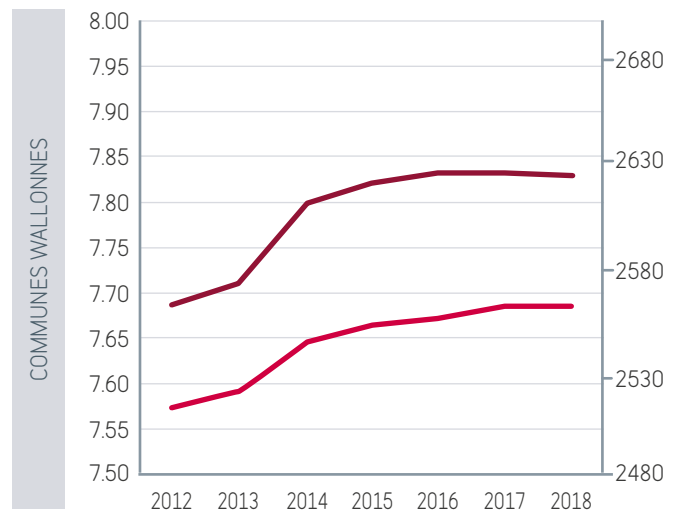
Au cours de ces dernières années, les trois Régions du pays se sont toutefois engagées avec les communes de leur ressort et selon des modalités pratiques différentes (sur une base négociée ou contractualisée) à une forme d'engagement respectif de maîtrise de la fiscalité communale par le biais de pactes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

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

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

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

### Évolution des taux d'imposition communaux - 2012-2018



— Taux IPP  
— Nbr centimes au précompte immobilier

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

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



## SUBSIDES - FONDS DES COMMUNES

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

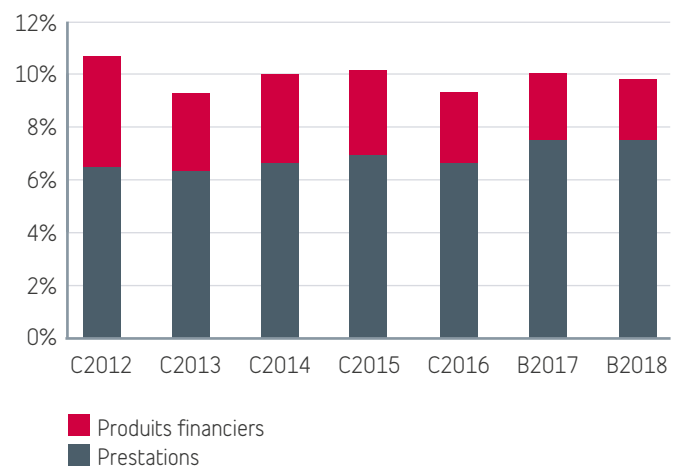
Les facteurs d'évolution des moyens financiers transférés aux communes sont variables et dépendent principalement:

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

## RECETTES PROPRES (PRESTATIONS + PRODUITS FINANCIERS)

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

### Évolution des recettes de prestation et des produits financiers



### > Les recettes de prestation

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

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



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

### > Les produits financiers

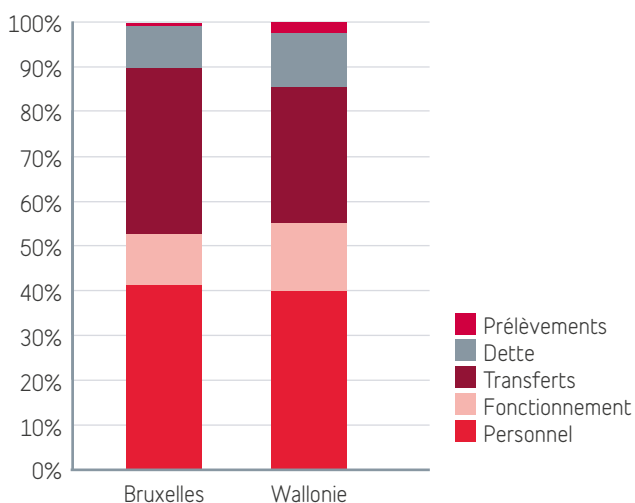
De leur côté, les produits financiers (recettes de dette) englobent les revenus des actifs financiers récurrents comme les participations financières des communes (dividendes), les intérêts perçus sur les placements ainsi que le bénéfice des régies et les remboursements de prêts contractés par la commune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

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

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

## QUELLES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES?

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



## LES DÉPENSES DE PERSONNEL

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

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

### > La pression sur les effectifs

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

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

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

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



## PEUT-ON ENCORE RÉDUIRE LES EFFECTIFS?

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

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

## LES FACTEURS DE COÛTS

### > Les engagements liés aux accords sociaux

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

### > Mécanisme d'indexation

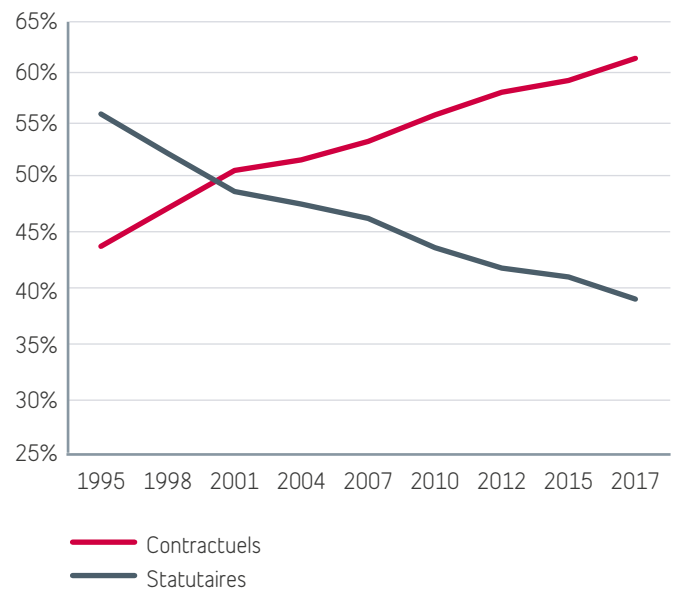
Les traitements et les cotisations des fonctionnaires locaux sont indexés de 2% durant le second mois qui suit le franchissement de l'indice pivot (calculé à partir de l'indice santé) (cf. fiche «Contexte macroéconomique»). Selon les prévisions mensuelles relatives à l'indice santé, l'indice pivot actuel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

## > Problématique des pensions

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

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

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



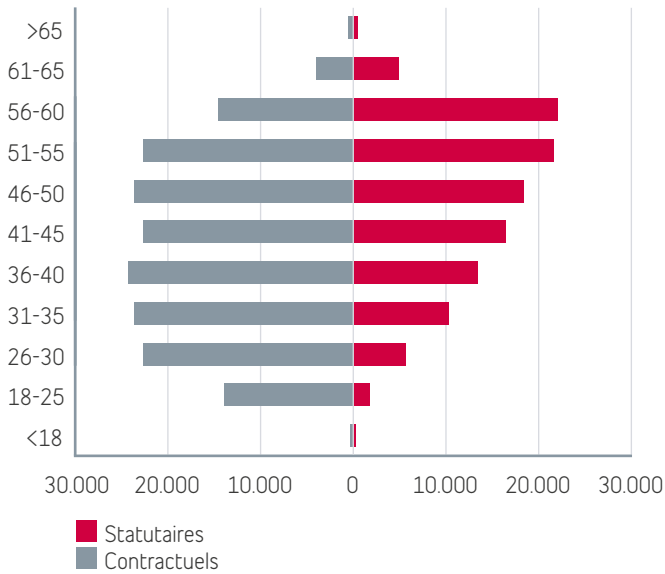
En effet, **le recul structurel des statutaires** par rapport aux agents contractuels (cf. graphique) a conduit à fragiliser le financement des pensions du personnel statutaire.

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

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



### Pyramide des âges du personnel des pouvoirs locaux selon le statut



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

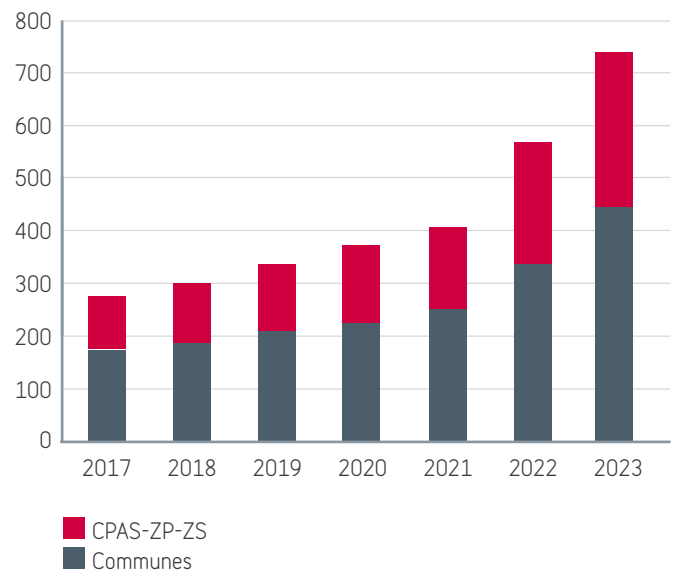
Afin de faire face à ce déséquilibre structurel et croissant entre les charges de pensions et les cotisations, le gouvernement a adopté la loi du 24 octobre 2011 instaurant un nouveau modèle de pension pour les administrations locales prenant ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (cf. encadré).

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

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

Selon les dernières projections (2017) du SPF Pensions<sup>3</sup>, la cotisation de responsabilisation (qui s'ajoute aux cotisations de base, elles-mêmes déjà majorées) à charge de l'ensemble des communes du pays devait passer à 168 millions EUR en 2017 à près de 443 millions EUR en 2023. Si l'on tient compte également des CPAS, des zones de police et des zones de secours pour lesquels les communes sont tenues de couvrir le déficit d'exploitation, cette cotisation passerait de 274 millions EUR à 743 millions EUR.

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



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

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

#### Le coefficient de solidarité

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

<sup>3</sup> Source ; XXXXXXXXXXXXXXXXX



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

### Le coefficient de responsabilisation

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

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

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

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

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

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

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

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





### > Le personnel subsidié

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

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

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

### DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

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

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

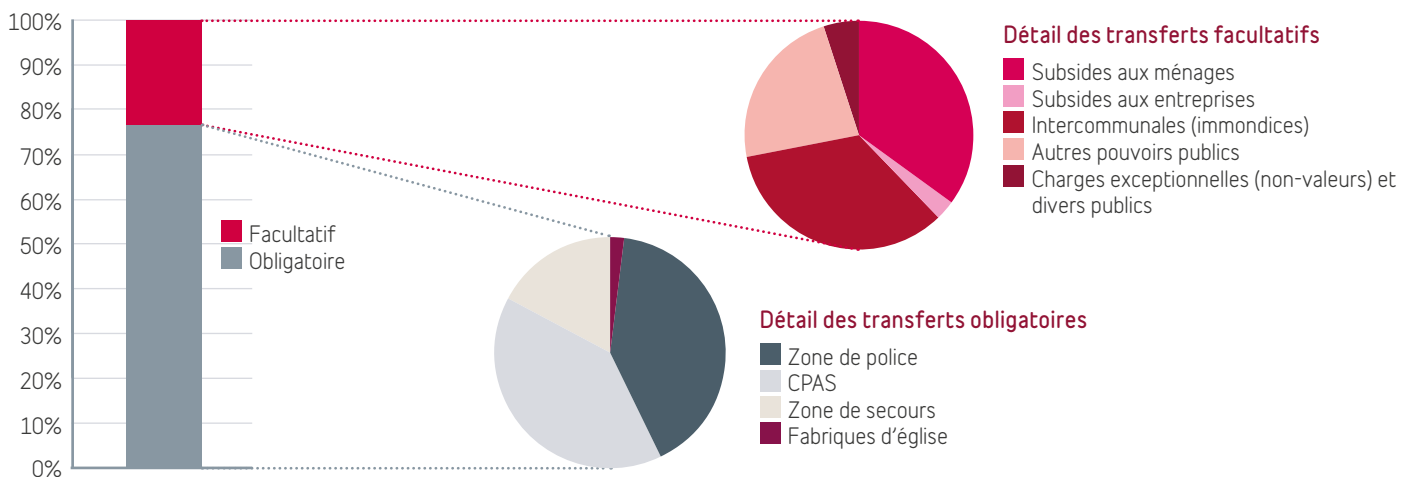
### DÉPENSES DE TRANSFERT

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

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

### Composantes des dépenses de transfert (budgets 2018)

#### Dépenses de transfert





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

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

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

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

## CHARGES FINANCIÈRES

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

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



# FINANCES

QUEL ÉQUILIBRE FINANCIER?

QUELLES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT?

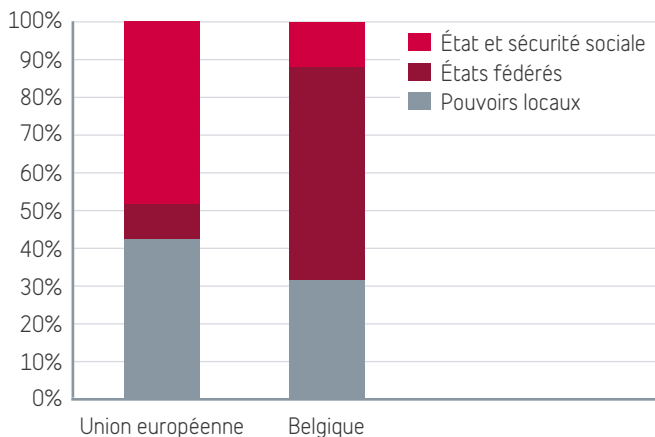


# QUELLES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT?

## UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT DES POUVOIRS LOCAUX HISTORIQUEMENT FAIBLE

Avec 42% de l'ensemble des investissements publics réalisés en moyenne dans l'ensemble des pays européens, les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la problématique des investissements publics. En Belgique, les pouvoirs locaux (et les communes de manière prépondérante) ont réalisé en 2017 près de 3,1 milliards EUR d'investissements, soit un tiers des investissements publics totaux. Le poids relatif des pouvoirs locaux est un peu moindre en Belgique (à l'instar des autres pays fédéraux), car les entités fédérées prennent également une part significative des investissements à leur charge.

### Répartition des investissements publics par niveau de pouvoir - Comparaison Belgique - UE (2017)

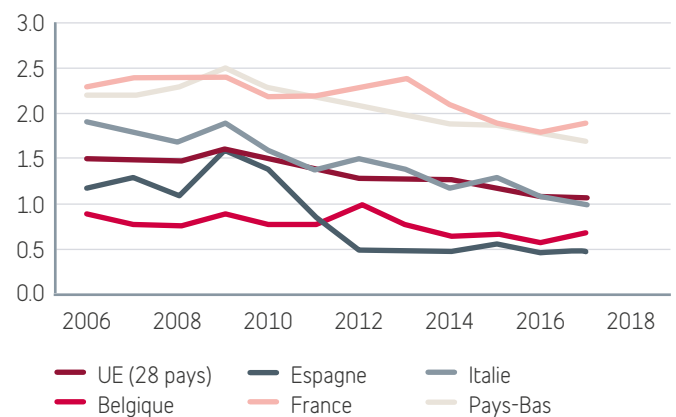


Source: Eurostat

Depuis la crise financière et économique, de nombreux pays en difficulté budgétaire ont été amenés à réduire significativement le niveau de leurs investissements publics. Ce fut le cas en particulier pour les investissements locaux en Irlande, au Portugal et dans la plupart des pays méditerranéens. Si les investissements des pouvoirs locaux ont également été réduits dans nos pays voisins (France et Pays-Bas), ils restent cependant à des niveaux sensiblement plus élevés que la moyenne européenne (entre 1,5% et 2% du PIB).

En Belgique, la BNB<sup>1</sup> relève que le niveau d'investissement a atteint en 2016 son niveau le plus bas (0,6% du PIB) depuis 30 ans, soit légèrement supérieur à celui observé en Grèce.

### Évolution des investissements des pouvoirs locaux en Europe - en % PIB



Source: Eurostat

## POURQUOI LE NIVEAU D'INVESTISSEMENT EST-IL SI FAIBLE DANS UN CONTEXTE DE TAUX D'INTÉRÊT HISTORIQUEMENT FAVORABLE?

Par rapport aux dépenses d'exploitation, les **dépenses d'investissement** subissent des fluctuations beaucoup plus importantes d'un exercice à l'autre. Outre un effet cyclique associé à la mandature communale, les projets d'investissement des pouvoirs locaux sont très sensibles au contexte économique, à l'évolution démographique et aux marges de manœuvre budgétaires disponibles.

<sup>1</sup> Les finances des pouvoirs locaux en Belgique, article publié dans la Revue économique de la BNB - Juin 2018.



Concernant l'évolution récente, on pointera trois facteurs d'explication:

#### > Le contexte économique et les incertitudes budgétaires

Bien que les taux d'intérêt soient à un niveau historiquement bas, et donc à des conditions de financement a priori très favorables pour une relance des investissements, les collectivités locales sont confrontées à des perspectives peu encourageantes pour les années à venir. Outre les effets de la réforme fiscale sur les revenus (tax shift) et du vieillissement de la population qui érodent la base imposable de la taxe additionnelle à l'IPP (+/-20% des recettes ordinaires en moyenne), les pouvoirs locaux sont principalement freinés par l'impact budgétaire croissant des charges de pension, et de la progression inexorable de la cotisation de responsabilisation en particulier (cf. fiche «Évolution démographique»).

Or, la politique d'investissement constitue traditionnellement une variable d'ajustement dans un contexte budgétaire tendu. En effet, dans un contexte d'assainissement des finances publiques, il est régulièrement démontré que ce sont souvent les investissements qui, les premiers, font l'objet de coupes budgétaires alors que les dépenses d'exploitation sont nettement plus compliquées à réformer.

#### > Le renforcement des règles comptables

Les statistiques des finances publiques établies selon le système européen des comptes nationaux, appelé plus communément «SEC-2010» forment la base du monitoring budgétaire européen (cf. fiche «Contexte macroéconomique»). Depuis 2014, les pouvoirs locaux sont formellement intégrés dans la stratégie d'assainissement et sont tenus de respecter leur propre trajectoire budgétaire (conformément aux mécanismes de coordination instaurés par l'accord de coopération du 13 décembre 2013). Dans la pratique, le Conseil Supérieur des Finances recommande une trajectoire proche de l'équilibre pour l'ensemble des pouvoirs locaux (sous-secteur S1313 selon le SEC), oscillant selon les années entre -0,1% et +0,1% du PIB.

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

#### > La politique de subsidiation régionale

Les subsides en capital accordés par les autorités supérieures (principalement par les Régions et Communautés) constituent traditionnellement un puissant stimulant/soutien à la politique d'investissement des communes. Par leur politique de subsidiation, les autorités supérieures incitent les communes à s'inscrire dans les politiques qu'elles entendent privilégier telles que par exemple les matières environnementales, la rénovation du patrimoine, l'efficacité énergétique des bâtiments, la création de nouvelles places d'accueil pour la petite enfance... Le taux d'intervention ou de subsidiation varie en fonction de la nature du projet et de l'autorité subventionnante.



## Les trois grands mécanismes de subside des investissements

### Subvention en capital liée à un projet spécifique

Il s'agit du mécanisme le plus classique, consistant en l'octroi d'une intervention à concurrence d'un % prédéterminé dans le financement d'un projet spécifique répondant à certains critères définis par l'autorité subsidiaire. Pour cette dernière, ce dispositif présente l'avantage de pouvoir orienter très précisément le choix des investissements à réaliser par les communes. Le risque étant de créer des «effets d'aubaine», c'est-à-dire de pousser à faire un investissement avec pour seule justification le fait que l'on peut bénéficier d'un subside. Pour les communes, outre la faible marge de liberté, ces mécanismes génèrent de fortes charges administratives étant donné que les modalités et procédures d'octroi de ces subsides diffèrent fortement selon le domaine du projet et le pouvoir subsidiant concerné (égouttage, infrastructures sportives, voirie, bâtiments classés...).

### Fonds d'investissement / Droits de tirage

A contrario, le fonds d'investissement consiste à attribuer une enveloppe globale à chaque commune, définie sur la base d'un certain nombre de critères (population, kilomètres de voirie...). En comparaison des autres moyens de subvention classiques, le droit de tirage offre une plus grande transparence dans l'octroi des subsides, une simplification administrative accrue (et donc des gains financiers aussi en termes de dépenses de personnel), une meilleure prévisibilité des rentrées financières facilitant la planification des investissements. Ce système renforce également l'autonomie communale et la démocratie locale puisqu'il permet aux élus communaux de choisir d'initiative les projets d'investissement qui leur apparaissent comme les plus pertinents au regard de leur réalité locale.

### Financements alternatifs

Dans le cadre de ce mécanisme (généralement initié par les Régions via le CRAC ou le FRBRTC), le montant de la part subsidiée est mis à disposition du maître de l'ouvrage sous forme d'un prêt (contracté par ce dernier) selon une durée fixée par l'autorité subsidiaire. L'intervention de cette dernière s'opère sous la forme d'une prise en charge partielle des annuités dudit prêt jusqu'à l'apurement total de la dette. Les communes bénéficiaires de ce financement alternatif sont généralement déterminées par le pouvoir subsidiant sur la base d'un appel à projet. Le financement alternatif est davantage une technique budgétaire du pouvoir subsidiant pour pallier à l'insuffisance des crédits budgétaires disponibles et permettre d'accélérer les processus d'octroi de subsides pour répondre à des besoins urgents (p. ex. répondre à des besoins suite à l'essor démographique de certaines villes, programme de mises aux normes d'infrastructures...). L'étalement dans le temps du subside octroyé (sur la durée du prêt) permet un effet multiplicateur des projets subsidiés.

## TENDANCES RÉCENTES

Au cours de ces dernières années, les pouvoirs subsidants, également soumis à des restrictions budgétaires croissantes afin de respecter leurs engagements dans le cadre du pacte de stabilité européen, ont été amenés à revoir les mécanismes de subventions accordées aux pouvoirs locaux, notamment en recherchant des mécanismes minimisant l'impact comptable sur la base des normes SEC 2010.

En **Wallonie** et à **Bruxelles**, la tendance observée ces dernières années a davantage consisté à globaliser les subsides dans le cadre d'un système de droits de tirage dans un fonds d'investissement (FRIC en Wallonie et dans le cadre de programmes triennaux d'investissements à Bruxelles).

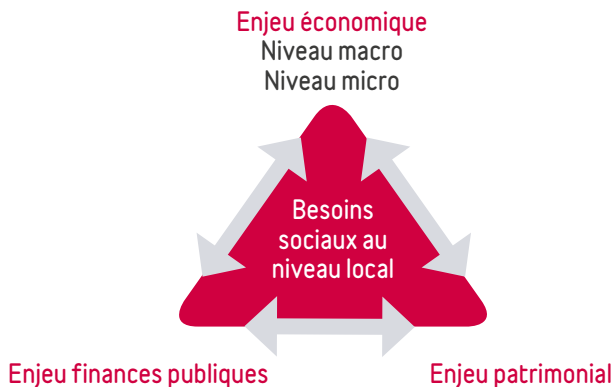
En **Flandre**, les moyens du fonds d'investissement ont été intégrés dans le Fonds des communes depuis 2003, tandis qu'avec l'introduction du cycle stratégique et de gestion (BBC) depuis 2014, le financement propre et externe a lieu en fonction de la position de trésorerie de l'administration (exploitation + investissements).

Vu les risques importants de requalification au regard des normes SEC (Eurostat), les mécanismes de financement alternatifs ont par contre perdu de leur intérêt. Les trois Régions ont toutefois maintenu des dispositifs de subventions en capital classiques pour soutenir des projets d'investissement spécifiques.





## POURQUOI EST-IL IMPORTANT QUE LES COMMUNES CONTINUENT À INVESTIR?



### RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION (CF. ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE)

Les investissements publics locaux répondent à une demande croissante de services et d'équipements collectifs. L'accroissement des besoins collectifs découle de nombreux facteurs sociétaux et environnementaux, mais on pointera l'impact primordial de **l'évolution démographique** (tant en volume qu'au niveau de la structure de la pyramide des âges).

Or, la dynamique démographique varie significativement d'une commune à l'autre<sup>2</sup>, principalement en raison de la variabilité des mouvements migratoires au niveau local qui exerce une influence déterminante, non seulement sur l'évolution du volume de la population mais aussi sur les caractéristiques démographiques (âge, nationalité, sexe...), socioéconomiques et culturelles. En effet, l'intensité de la migration (tant infranational qu'international) varie avec l'âge, les choix résidentiels étant en partie liés au cycle de vie des personnes. Les mouvements migratoires peuvent être dès lors à l'origine d'importants glissements de la structure par âge, certaines communes étant confrontées au **vieillessement** prononcé de leur population (communes côtières et certaines communes résidentielles à revenus élevés) alors que d'autres connaissent une forte expansion démographique conjuguée à un **rajeunissement** (comme les communes bruxelloises et la majorité des grandes villes du pays). Il est clair que ces dynamiques démographiques contrastées induisent des besoins en termes d'investissements locaux fondamentalement différents (nouveaux lotissements et voiries, crèches et écoles, équipements sportifs, maisons de repos, services d'aide à domicile...).

### RATIONALISER LE FONCTIONNEMENT ET RÉPONDRE AUX NOUVELLES NORMES ENVIRONNEMENTALES DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE «SMART» (CF. FICHE «DÉVELOPPEMENT DURABLE»)

Par ailleurs, le niveau d'exigence plus élevé de la population se traduisant par des **normes d'accessibilité, de sécurité, de confort...** toujours plus élevées ainsi que **les contraintes croissantes en matière d'environnement** (économies d'énergie, développement durable) génèrent également un flux d'investissement principalement en termes de rénovation de bâtiments et d'infrastructures.

La définition d'une politique en matière **d'efficacité énergétique des bâtiments** constitue certainement une priorité pour de nombreuses administrations. Outre la valeur d'exemple auprès des ménages et des entreprises au niveau de l'utilisation rationnelle de l'énergie, ce type d'investissement présente un potentiel d'effet retour extrêmement important tant d'un point de vue financier qu'en termes de diminution d'émission de CO<sub>2</sub>.

Le **recours aux technologies numériques** permet enfin d'accroître l'effet de levier des politiques d'investissement en mettant à la disposition des gestionnaires des outils utiles pour une gestion plus intelligente et plus intégrée de l'ensemble des politiques locales (mobilité, services à la population, sécurité...).

### PRÉSERVER LE PATRIMOINE (BÂTIMENTS, VOIRIES...)

L'investissement public local a sa dynamique propre. La création d'infrastructures implique nécessairement à terme des nouvelles dépenses d'aménagement ou de rénovation permettant de maintenir le patrimoine en état de bon fonctionnement. Les nouveaux projets d'équipement sont en réalité minoritaires parmi l'ensemble des investissements publics locaux.

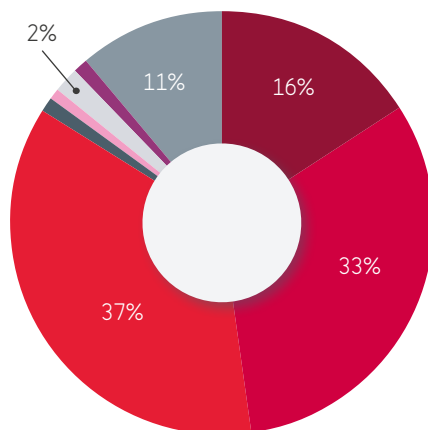
À titre indicatif, le total du bilan des communes (wallonnes) s'élève fin 2016 à 21,6 milliards EUR (soit 6.175 EUR par habitant). Les **immobilisations corporelles** représentent en moyenne près de 75% de l'actif total, soit les principaux éléments de l'actif. Le patrimoine mobilier et immobilier de la commune est principalement constitué de bâtiments, de terrains, d'équipements collectifs et du réseau routier (cf. graphique ci-dessous).

<sup>2</sup> Paper Belfius «Vieillessement au niveau local» + typologie.



L'ensemble de ce patrimoine dont la durée de vie économique oscille pour la majorité des équipements entre 5 et 30 ans, nécessite des investissements récurrents que ce soit au niveau de leur maintenance, du renouvellement, de la modernisation ou de la mise aux normes. Un sous-investissement structurel qui ne compenserait pas la dépréciation du patrimoine communal générerait en réalité une dette «cachée» (qui devrait être théoriquement prise en compte dans l'analyse économique globale des comptes publics).

Composition des immobilisations corporelles - Bilans des communes (wallonnes) 2016



- A. Terres et terrains non bâtis
- B. Constructions et leurs terrains
- C. Voiries
- D. Ouvrages d'art
- E. Cours et plans d'eau
- F. Mobilier, équipements, matériel
- G. Patrimoine artistique et divers
- H. Immobilisations en cours

### CONTRIBUER À L'EFFORT MACROÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (POUVOIRS LOCAUX = 35%)

Les investissements publics stimulent l'économie de deux manières. À **court terme**, ils ont un effet positif sur la demande dans l'économie, avec un impact direct et conjoncturel à la hausse sur le PIB, alors qu'à **long terme** les effets s'exercent davantage sur l'offre, grâce à un effet structurant sur le territoire.

Par essence, les investissements publics locaux ont un impact direct plus prononcé sur l'économie locale.

Les projets locaux sont en effet par définition dispersés géographiquement et présentent la caractéristique de faire davantage appel à de la main-d'œuvre et des entreprises locales (construction, transport, équipements...). Au-delà de l'impact sur l'économie locale et sur l'attractivité de leur territoire, le volume global qu'ils représentent engendre également un enjeu macroéconomique.

En effet, les investissements des pouvoirs locaux et régionaux génèrent un effet multiplicateur plus sensible par rapport au niveau national et contribuent davantage à une croissance structurelle. Après la récession de 2009 et la crise financière, nombre de pays ont focalisé leur plan de relance sur la stimulation, le soutien ou la protection des investissements locaux. Les pouvoirs locaux devaient ainsi être en mesure de jouer un rôle stabilisateur avec les autres acteurs publics.

## QUELLES PISTES POUR RELANCER LES INVESTISSEMENTS?

### RÉDUIRE LES FREINS À L'INVESTISSEMENT

#### > Restaurer les marges de manœuvre financières et réduire les incertitudes

Réduire les incertitudes budgétaires constitue certainement un préalable pour offrir un horizon d'investissement stable. Dans cette perspective, les impacts budgétaires de la réforme des pensions constituent une épée de Damoclès qu'il convient de lever sous peine de prolonger une éviction des projets d'investissement (cf. fiche «Quel équilibre financier?»).

#### > Assouplissement des règles budgétaires européennes

La problématique des règles budgétaires européennes (pacte de stabilité et normes SEC) et leur déclinai son sur les pouvoirs locaux pèsent incontestablement sur la politique d'investissement mais dépassent clairement leur champ d'action.

Il est sans doute plus réaliste de se fonder sur les recommandations formulées en la matière par le Pacte National d'investissement, à savoir:

- tenir compte des amortissements dans le cadre du calcul du solde budgétaire (plutôt que des dépenses brutes d'investissement)
- bénéficier de la clause d'investissement en exerçant une certaine flexibilité lorsque des investissements spécifiques efficients sont réalisés
- dans le cadre du pacte de stabilité interne, prévoir une modulation de la trajectoire budgétaire et de la répartition des objectifs entre les différentes autorités publiques, fédérales et les Régions en fonction de l'effort d'investissement

Dans la foulée, il est important également que les autorités de tutelle régionales procèdent à une évaluation des mécanismes de contraintes budgétaires applicables aux pouvoirs locaux de leur ressort (règles d'équilibre budgétaire, balises d'investissement...).



### > Renforcer et simplifier les mécanismes de subsidiation

Au cours de la dernière mandature, les investissements communaux n'ont progressé qu'en Région bruxelloise qui est précisément la seule Région à avoir intensifié sa politique de subsidiation. Un renforcement des enveloppes budgétaires dédiées aux fonds d'investissement exerce inévitablement un impact stimulant sur les investissements communaux.

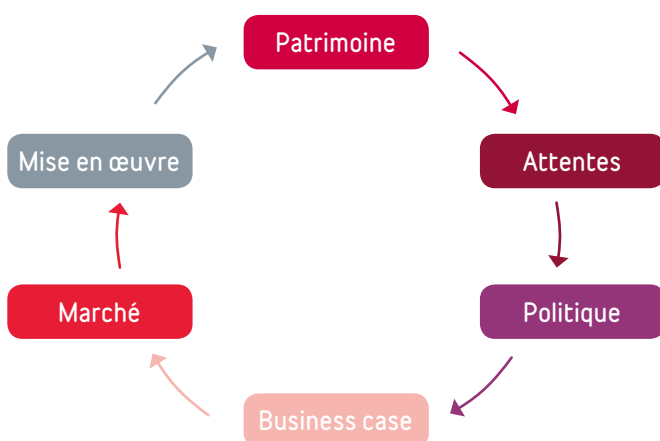
### LA NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUE POUR LES INVESTISSEMENTS PUBLICS LOCAUX (CF. FICHE «ORGANISATION ET BONNE GESTION»)

Par rapport aux dépenses d'exploitation classiques, les dépenses d'investissement présentent un certain nombre de **caractéristiques distinctes**.

- Elles portent sur des **montants souvent importants** et leur mise en œuvre s'étend généralement sur plusieurs années.
- Les grands projets étant souvent «uniques» et **techniquement complexes**, ils sont souvent soumis à des dépassements de coûts qui peuvent être une source majeure de risques financiers pour une administration.
- Les dépenses d'investissement créent des actifs durables qui doivent être maintenus. Cela signifie que les décisions concernant la réalisation d'un projet aujourd'hui créent des **obligations financières futures** pour le fonctionnement et l'entretien.
- Compte tenu des sommes importantes concernées, de la visibilité qu'ils sont susceptibles de procurer et le fait que leurs «bénéfices» peuvent être spécifiques à des secteurs ou endroits particuliers, les projets d'investissement recueillent davantage que les autres dépenses publiques l'attention des citoyens, voire des médias, et donc des élus.

En synthèse, il est désormais reconnu que les dépenses en capital sont techniquement «différentes» des autres types de dépenses publiques, ce qui nécessite un processus de gestion spécifique. Une gestion efficace de l'investissement en capital doit donc s'appuyer sur une **gouvernance solide**.

### Schéma du cycle de décision et de gestion de l'investissement public<sup>3</sup>



L'axe de réflexion principal est de considérer que l'efficacité des dépenses en capital **dépend des décisions prises tout au long du cycle de vie d'un actif**. En d'autres termes, il convient de considérer les décisions prises lors de la préparation, de la sélection et de la mise en œuvre des projets, ainsi que le maintien et l'exploitation des actifs une fois la construction terminée.

### RECOURIR À DES FORMULES DE FINANCEMENT ALTERNATIVES (PPP, CPE, LEASING...)

Au-delà des spécifications techniques, le développement et la mise en œuvre de chaque projet d'investissement nécessitent une réflexion sur le **choix du mode de financement le plus approprié**. Outre les formules de financement classiques (principalement le crédit à long terme), il peut être très utile pour les administrations d'élargir la réflexion aux modes de gestion associant le secteur privé, voire à la possibilité que la responsabilité économique du projet soit supportée par le secteur privé, hors du budget de l'administration en minimisant dès lors l'impact sur les normes budgétaires.

Parmi ces **formules de financement alternatives**, nous citerons comme exemple le leasing opérationnel, les contrats de concession, certaines formes de Partenariat Public Privé (PPP), les formules dites du «**tiers investisseur**» en matière d'efficacité énergétique, notamment.

Schématiquement, le **PPP** consiste en un partenariat liant des acteurs publics et privés dans le but d'élaborer, de construire, de financer et éventuellement d'entretenir et d'exploiter un bien public, généralement des infrastructures.

Les investissements en matière d'efficacité énergétique se prêtent particulièrement bien au recours à des formules dites du «tiers investisseur». Ce dernier est une société (ESCO – Energy Service Company) qui prend à sa charge les investissements économiseurs d'énergie à la place des administrations locales et se rembourse via les économies générées. Après un certain nombre d'années (généralement 5 à 7 ans), l'investissement est remboursé et les économies reviennent directement au bénéfice de l'administration. Le recours aux **contrats de performance énergétique (CPE)**, c'est-à-dire l'engagement par un prestataire sur des résultats d'économie à atteindre, constitue une solution pratique pour à la fois faire appel à une expertise externe et réduire le montant de l'investissement initial à consentir.

Ces solutions possèdent comme caractéristique commune qu'un tiers supporte le risque de l'investissement. Dans le chef de la commune, ces solutions nécessitent une évolution dans la conception même du mode de gestion qui dépend notamment du niveau acceptable de «dessaisissement» qu'elle assumera concéder à un tiers.



## Un Pacte national pour stimuler les investissements stratégiques

Pour pallier à la faiblesse historique des investissements publics en Belgique, et aux conséquences négatives sur tant sur notre stock de capital que sur la productivité de notre économie, le gouvernement a annoncé en mars 2017 l'élaboration d'un **Pacte National pour les Investissements Stratégiques**.

Le Pacte entend atteindre ces objectifs en renforçant et en accélérant les investissements stratégiques dans plusieurs domaines de notre économie dans lesquels secteur privé et autorités pourront jouer un rôle crucial. Un Comité stratégique a été institué pour rédiger des avis concrets avec l'appui d'experts du secteur public, du monde académique, du monde des entreprises et de la société civile. Le but des mesures proposées est d'assurer un climat d'investissement sain pour créer une croissance économique durable et inclusive à l'horizon 2030.

Dans ce Pacte, le Comité stratégique a identifié quelque **150 milliards d'euros d'investissements** et de mesures soutenant directement les investissements. Environ 45% seront pris en compte par les pouvoirs publics. Les recommandations d'investissement s'articulent autour de **6 domaines** (la transition numérique, de cybersécurité, l'enseignement, la numérisation du système de santé, les projets énergétiques et la mobilité). Chacun de ces domaines a été retenu pour son potentiel de gain de productivité, ses retombées dans d'autres domaines et son vaste impact économique.

Les investissements auront un impact considérable sur l'économie. Ainsi, les investissements dans la transition numérique stimuleront la productivité et la croissance économique. Grâce à ces investissements, l'économie enregistrera une croissance de 1,5 à 2% par an à l'horizon 2030. Enfin, le Comité stratégique estime que les investissements proposés donneront lieu à d'importantes économies. Un secteur public numérique est un secteur public qui est à la fois plus économe et plus efficace. Une meilleure gestion des bâtiments et des soins de santé pourra générer chaque année plusieurs milliards d'économie. À leur tour, ces ressources pourront être réinvesties.

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

