

Bruxelles, le 25 juin 2019

Etude Belfius

Situation financière 2019 et enjeux de la mandature communale 2019-2024

Trois quarts des communes vont subir l'effet boomerang de leurs charges de pensions

Quelle marge rester(a)-t-il pour les investissements?

En ce début de nouvelle mandature communale et alors que les discussions pour la formation des gouvernements fédéral et régionaux vont bon train, le service Research de Belfius Banque a décrypté les enjeux financiers de la nouvelle mandature communale. Ceci afin d'aider les gestionnaires communaux confrontés à un cadre budgétaire toujours plus complexe dans leur réflexion stratégique.

Au cours de cette mandature, l'effet boomerang touchera sévèrement 3 communes sur 4

Au cours de cette législature, la facture des pensions pèsera de tout son poids sur les pouvoirs locaux. La plupart des pouvoirs locaux auront des difficultés pour payer la charge des pensions de leurs fonctionnaires statutaires. Cela est dû au fait que le nombre de statutaires actifs dans les communes diminue de plus en plus par rapport à leurs collègues pensionnés. Il y a plusieurs années déjà que le boomerang des pensions a été calculé et quelques mesures ont été prises entre-temps. Mais celles-ci sont insuffisantes pour rendre la facture actuelle acceptable. Pour certaines communes et surtout les villes, cela impliquera qu'il faudra augmenter les taxes, reporter des investissements ou supprimer des services si d'autres instances publiques n'interviennent pas.

Contexte incertain pour les pouvoirs locaux

Les élections communales constituent toujours un événement très particulier qui rythme la vie et l'activité de l'institution communale. Les dernières élections ont vu notamment un renouvellement important, ainsi que l'émergence d'une nouvelle génération d'élus locaux. Pour de nombreux citoyens,

la commune conserve une position privilégiée et incarne une réalité institutionnelle très concrète, à même de répondre à leurs besoins.

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 tels que le développement durable, la cohésion sociale, la transition énergétique et écologique, la mobilité, la sécurité...

L'institution communale et ses gestionnaires sont dès lors tenus de s'adapter en permanence à un environnement en profonde mutation, ce qui n'est pas sans conséquence pour leurs finances.

La nouvelle mandature 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 (processus de fusion d'entités locales, 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.

Les causes de cet effet boomerang

Le **financement des charges de pensions du personnel statutaire** 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 (structurelle) 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.

Afin de faire face au déséquilibre structurel et croissant entre les charges de pensions et les cotisations, le gouvernement a adopté la loi du 24 octobre 2011 instaurant un nouveau modèle de pension pour les administrations locales prenant ses effets au 1^{er} janvier 2012. (Cf. notre dossier « enjeux », équilibre financier, p 11 : http://bit.ly/Belfius_équilibre)

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 entraîne toutefois une évolution presque exponentielle des cotisations à charge des pouvoirs locaux. Ainsi, selon les dernières projections en notre possession (2017)¹, la cotisation de responsabilisation (qui s'ajoute aux cotisations de base sur les salaires, elles-mêmes déjà majorées) à charge de l'ensemble des communes du pays devait passer de 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 en 2017 à 743 millions EUR en 2023.

¹ Source: estimations réalisées par le service fédéral des Pensions en septembre 2017. Des estimations plus récentes semblent indiquer une nouvelle majoration des cotisations dues.



Par définition, cette cotisation n'est due que par les entités en «déficit de solidarité», c'est-à-dire pour celles dont la contribution au financement du régime (via la cotisation de base) est inférieure au coût réel des charges de pension.

Ce pourcentage d'administrations soumises à une cotisation de responsabilisation est toutefois amené à progresser ces prochaines années. Pour ce qui est des communes, ce pourcentage passera de 53% actuellement à 78% en 2023.

Quelles communes sont concernées?

L'ampleur de cette cotisation de responsabilisation qui absorbera une part croissante des recettes communales est toutefois très variable d'une commune à l'autre (de quelques milliers EUR à plusieurs dizaines de millions EUR).

Pour situer ces interventions à l'échelle des budgets communaux, nous avons rapporté la cotisation de responsabilisation à charge de chaque commune à ses recettes fiscales², soit aux ressources qui symbolisent par excellence **l'autonomie financière des pouvoirs locaux**.

En 2023, les cotisations de responsabilisation devraient représenter en moyenne près de 6% des recettes fiscales totales des communes. Ce pourcentage dépasse les 10% en moyenne pour les villes de plus de 50.000 habitants. À souligner également qu'il ne s'agit pas de montants «one shot» mais bien récurrents qui devraient encore s'accroître en 2024 et les années suivantes.

Face à ces perspectives alarmantes et à l'ampleur des cotisations estimées pesant sur certaines administrations, on imagine difficilement, à l'instar des experts de la Commission de réforme des Pensions³, que les pouvoirs locaux pourront assumer réellement l'ampleur de la charge financière qui s'annonce sans moyens additionnels extérieurs. Le pouvoir fédéral en charge du régime de financement des pensions et les Régions en charge de la tutelle financière sur les pouvoirs locaux et garantes de l'équilibre budgétaire, seront à cet égard certainement en première ligne.

Quelles capacités d'investissement pour le futur?

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 (taux d'intérêt historiquement bas).

La BNB⁴ relève ainsi que le niveau d'investissement a atteint en 2016 son niveau le plus bas (0,6% du PIB) depuis 30 ans, soit, à titre de comparaison, un niveau légèrement supérieur à celui observé en Grèce.

² À savoir les taxes additionnelle à l'IPP et au précompte immobilier ainsi que l'ensembles des taxes locales

³ «Un contrat social performant et fiable», Commission de réforme des pensions 2020-2040, SPF Sécurité sociale 2014

⁴ Les finances des pouvoirs locaux en Belgique, article publié dans la Revue économique de la BNB - Juin 2018



La mobilisation de ressources (soit par fonds propres, soit par emprunt) pour financer les charges de pensions risque d'hypothéquer encore davantage la capacité d'investissement des pouvoirs locaux à un moment où les besoins sociétaux sont «pressants» et où les instances internationales plaident avec insistance pour une relance des investissements publics en Belgique.

Or les pouvoirs locaux doivent à la fois répondre à une demande croissante de services et d'équipements collectifs relatifs aux enjeux sociétaux (transition énergétique, mobilité, digitalisation, vieillissement de la population, smart city...) et en même temps veiller à l'entretien et à la rénovation du patrimoine communal (bâtiments, voirie...). À cet égard, un sous-investissement structurel qui ne compenserait pas la dépréciation du patrimoine communal générerait en réalité une **nouvelle dette «cachée»**.

Rappelons également que les investissements publics exercent un **effet stimulant avéré sur l'économie**. 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. Les investissements des pouvoirs locaux et régionaux génèrent en effet un effet multiplicateur plus sensible par rapport au niveau national et contribuent davantage à une croissance structurelle.

Le vieillissement de la population exerce une pression supplémentaire sur les budgets communaux, grandes disparités régionales

L'évolution démographique a un impact important sur la politique locale. Elle détermine non seulement la planification des services communaux et des projets d'infrastructure, mais elle conditionne également de nombreuses sources de financement (subsidés, recettes fiscales, etc.). Le vieillissement de la population représente une tendance générale, mais d'importantes disparités locales ont une incidence sur les finances communales. Les habitants plus âgés apportent moins de recettes et plus de dépenses aux communes. Celles-ci connaissent des tendances très différentes (diminution ou augmentation du nombre d'habitants, vieillissement ou rajeunissement de la population, etc.).

Situation financière actuelle - Principaux enseignements des budgets 2019

Aperçu macroéconomique sur la base des comptes nationaux (2016-2018)

Globalement, les pouvoirs locaux ont fait état de bonnes «performances» budgétaires au cours de ces dernières années dans le contexte du pacte de stabilité budgétaire européen.

La bonne maîtrise des dépenses d'exploitation conjuguée à une faible dynamique d'investissement a permis aux pouvoirs locaux d'améliorer significativement leur solde de financement. Ce dernier est même devenu positif entre 2015 et 2017 (+453 millions en 2015, +899 millions en 2016 et 867 millions en 2017), de sorte que les pouvoirs locaux ont contribué positivement au solde de l'ensemble des pouvoirs publics (défini selon les normes comptables européennes). En 2018, la légère reprise des investissements qui coïncide traditionnellement avec les élections communales a légèrement détérioré le solde de financement des pouvoirs locaux (-99 millions).



Parallèlement, en raison notamment de la faible dynamique des investissements, la dette des pouvoirs locaux est en recul pour la 4^e année consécutive et est désormais proche de 23 milliards EUR, soit 5,0% seulement de la dette publique totale.

Perspectives 2019 sur la base des budgets

Les budgets communaux 2019 ont pour la plupart été adoptés fin 2018 soit quelques semaines après les élections communales et alors que les nouvelles équipes n'étaient pas encore totalement installées. Les budgets 2019 doivent dès lors être considérés comme des documents techniques dépourvus, à ce stade, de nouvelles impulsions politiques marquées.

Les tendances clés observées dans les différentes régions sont les suivantes:

- **Wallonie**

- **Dépenses:** la progression des dépenses ordinaires (+2,8%) est principalement tirée vers le haut par la dotation au CPAS (+4,6%) et les charges de la dette (+5,3%). La progression soutenue de ces dernières est principalement imputable à certaines villes qui ont déjà dû contracter des emprunts afin de financer leurs charges de pension (cf. cotisation de responsabilisation).
- **Recettes:** évolution contrastée des recettes fiscales liées au précompte immobilier (+5,3%) par rapport au produit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (+0,5%).
- **Soldes à l'exercice propre toujours en boni mais en recul:** le solde dégagé à l'exercice propre par l'ensemble des communes wallonnes passe de 70 millions en 2018 à 56 millions en 2019, soit un recul de 14 millions. Rappelons que ce solde dégagé à l'exercice propre doit être nuancé (en Wallonie) par l'inscription en recettes d'un «crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non engagées de l'exercice» (à concurrence de près de 30 millions EUR) et par l'imputation au niveau des exercices antérieurs de la cotisation de responsabilisation relative aux charges de pension (près de 45 millions EUR).
- **Recul des projets d'investissement:** alors que les investissements avaient enregistré une progression dans 8% en 2018, ils se réduisent de 12% pour ce premier exercice de la mandature

- **Bruxelles**

- **Dépenses:** la progression relativement soutenue (+3,5%) des dépenses ordinaires est principalement imputable à l'évolution des dépenses de personnel (+4,3%) et de fonctionnement (+4,7%)
- **Recettes:** alors que la fiscalité progresse modérément (+2,4%), les recettes de prestations (droits d'entrée, frais de participation, loyers...) et les subsides reçus progressent de manière plus soutenue (+/-4,5%)
- **Soldes à l'exercice propre toujours en boni mais en recul:** le solde dégagé à l'exercice propre par l'ensemble des communes bruxelloises est en boni mais ne s'élève qu'à 6,3 millions EUR, ce qui ne représente que 0,3% des recettes totales. Le boni dégagé à l'exercice global poursuit son amélioration et se rapproche désormais du seuil de 200 millions EUR.
- **Recul des projets d'investissement:** les investissements qui étaient restés assez dynamiques au cours de la dernière mandature écoulée (notamment pour répondre à la pression démographique) subissent également un recul (-7% pour ce premier exercice de la mandature).



Aider les communes dans leur programmation stratégique

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons exploré **7 thèmes** principaux qui s'articulent selon un **trptyque** (défis sociétaux et environnementaux, gouvernance et enjeux financiers) et qui interagissent entre eux. L'étude «**Enjeux financiers de la mandature communale 2019-2024**» peut être téléchargée gratuitement au format pdf via: http://bit.ly/enjeux_communes).



À titre d'illustration: principaux défis sociétaux auxquels sont confrontées les communes

- **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. 75% des communes ont pris un engagement dans le cadre du «Plan climat/Convention des maires »



- **(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 processus et les structures d'organisation de l'administration.

- **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.

- **Bonne gouvernance**

Mener à bien tous ces projets nécessite une **bonne gouvernance**. 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 différents défis sociétaux.

Une gouvernance exemplaire couvre en réalité différentes facettes telles que l'optimisation de l'organisation et de la gestion des services locaux (fusion, synergies, coopération...), 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), et le renforcement de la transparence de l'action publique et de la participation citoyenne.

En réalisant cet exercice exploratoire, 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 aux nombreux enjeux futurs.

Nous souhaitons également aider les communes à jeter les bases d'une programmation stratégique pour la nouvelle mandature qui tient compte de leur spécificité. Les divers outils d'analyse financière proposés par Belfius Banque, tels que le Profil Financier Individuel, le profil sociodémographique et, depuis ce mois de mai, «Symia», un tout nouvel outil de projection budgétaire, visent à soutenir utilement et efficacement les pouvoirs locaux dans cette démarche.

L'étude «Enjeux financiers de la mandature communale 2019-2024» peut être téléchargée gratuitement au format pdf via: <https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2019/02/Globale-brochure-FR.pdf>

Contact presse

Ulrike Pommée

Ulrike.pommee@belfius.be / press@belfius.be

02 222 02 57

www.belfius.be

