

# Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie

Budgets 2017





Commune



Province



CPAS



Police



Zone de secours

## Les pouvoirs locaux dans l'ensemble des finances publiques belges

L'étude annuelle de Belfius Banque consacrée aux finances des pouvoirs locaux, place une nouvelle fois sous les projecteurs les évolutions les plus récentes (budgets 2017) relevées dans les trois Régions du pays.

Notre analyse porte d'abord sur la situation macroéconomique des pouvoirs locaux belges, telle qu'elle émane des derniers comptes nationaux (2016). L'analyse s'intéresse ensuite plus spécifiquement aux perspectives budgétaires 2017 des pouvoirs locaux en Wallonie.

De manière à donner une image complète du secteur, cette étude de Belfius porte, outre les communes, sur les provinces, les CPAS, les zones de police ainsi que les zones de secours.

L'analyse des pouvoirs locaux dans chacune des deux autres Régions du pays est disponible sur le site [belfius.be/nosetudes](http://belfius.be/nosetudes).

## Les pouvoirs locaux dans les comptes nationaux

### La maîtrise des dépenses courantes obtenue par une réduction de la fonction publique locale

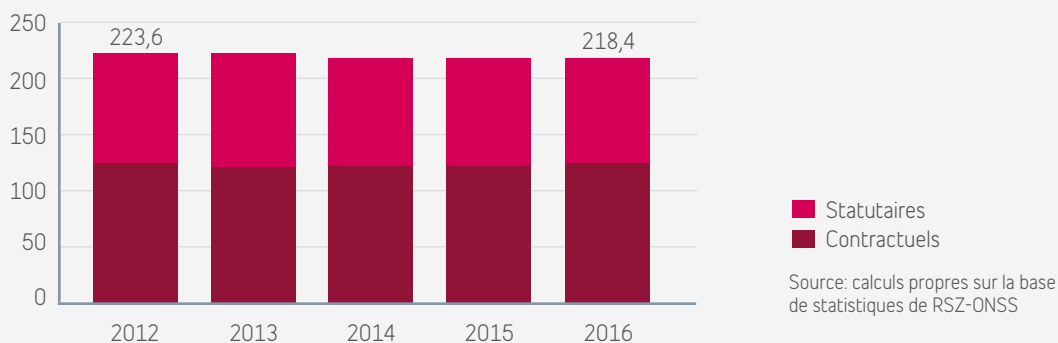
Sur la base des statistiques des comptes nationaux<sup>1</sup>, les dépenses des pouvoirs locaux<sup>2</sup> s'établissent en 2016 à 29,7 milliards EUR, ce qui représente 13,2% des dépenses publiques totales et 7% du PIB.

Depuis 2012, soit le début de l'actuelle mandature locale, les pouvoirs locaux ont quasiment stabilisé l'évolution de leurs dépenses en limitant leur progression à 0,1% en moyenne par an.

Cette stabilisation des dépenses totales au cours de la période 2012-2016 a pu être réalisée par une réduction des charges d'intérêts (-6,6% par an) et des dépenses en capital (-6% par an) qui ont compensé la progression des dépenses courantes (1,2% par an). Bien que facilitée par une faible progression de l'inflation au cours de la période écoulée, l'évolution des dépenses courantes reste extrêmement maîtrisée.

Parmi les facteurs explicatifs, on pointera la réduction des effectifs dans la fonction publique locale. Selon les statistiques de l'ONSS, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) s'est en effet réduit de 5.200 unités (soit 2,3%) au cours de la période considérée. La réduction plus importante du personnel statutaire (-3,9%) va toutefois encore réduire la base des cotisants au régime de pension ce qui risque de compliquer encore davantage son financement, et engendrer de nouvelles hausses des taux de cotisation, de responsabilisation notamment.

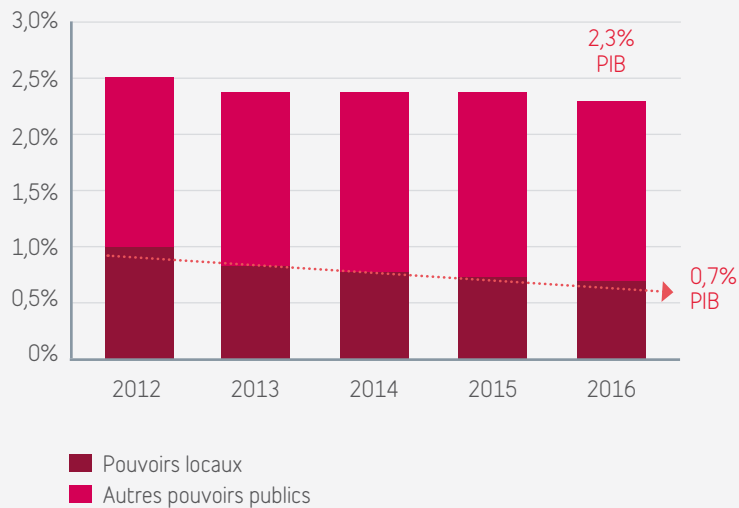
1.000 ETP | Évolution des effectifs dans la fonction publique locale - 2012-2016



1 Statistiques de l'ICN élaborées d'après les définitions du système européen des comptes nationaux (SEC2010).

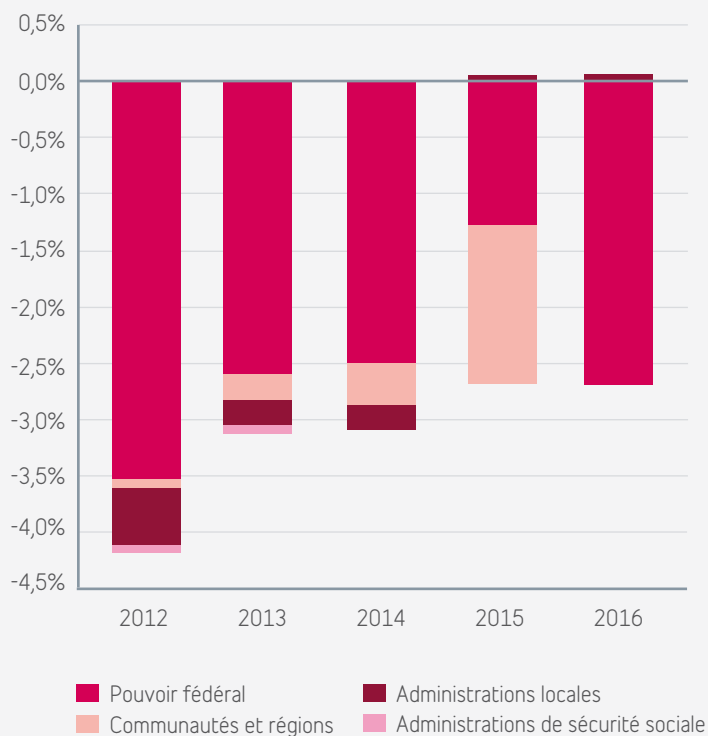
2 Au sens du SEC, le sous-secteur (S1313) des administrations locales comprend les communes, les provinces, les CPAS, les zones de police et de secours, les organismes paraloaux du secteur non marchand (soit de nombreuses régies et intercommunales).

Évolution des investissements publics - En % PIB



Source: ICN

Évolution du solde SEC des administrations publiques belges par niveau de pouvoir - En % PIB



Source: ICN

## Le recul des investissements locaux pèse sur l'évolution des investissements publics

Les investissements des pouvoirs locaux s'élèvent à 3,1 milliards EUR en 2016 contre 4 milliards en 2012, soit un recul de près de 30%.

S'il convient de relativiser cette réduction par le fait que 2012 était une année électorale au niveau local, (c'est-à-dire caractérisée par un niveau d'investissement élevé), on relèvera toutefois que la reprise des investissements qui apparaît traditionnellement vers le milieu de la mandature ne s'observe toujours pas en 2016 (et qu'au contraire, le déclin se prolonge).

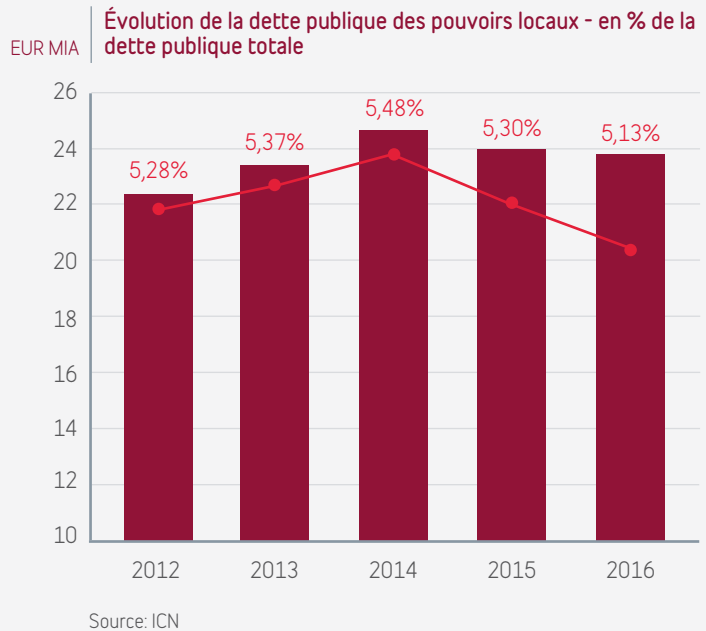
Ce niveau historiquement bas des investissements locaux aggrave encore le niveau de sous-investissement de l'ensemble du secteur public de notre pays (qui reste historiquement en dessous de la moyenne européenne).

## Les pouvoirs locaux contribuent positivement à la trajectoire budgétaire

Au cours de cette même période, la progression des recettes de l'ordre de 2,5% en moyenne par an a permis aux pouvoirs locaux d'améliorer significativement leur solde de financement. Ce dernier est même devenu positif ces deux dernières années (+267 millions en 2015 et +683 millions en 2016) de sorte que les pouvoirs locaux ont contribué positivement au solde de l'ensemble des pouvoirs publics (défini selon les normes comptables européennes) dans le contexte du pacte de stabilité budgétaire belge et européen.

## Réduction de l'endettement des pouvoirs locaux

Parallèlement, à la suite notamment de la réduction de la dynamique des investissements, la dette des pouvoirs locaux est redescendue sous le seuil des 24 milliards EUR et ne représente que 5,13% de la dette publique totale.



Poids des pouvoirs locaux dans les finances publiques belges



Globalement, les pouvoirs locaux belges font état de bonnes «performances» budgétaires dans le contexte du pacte de stabilité budgétaire européen.

On nuancera ces résultats par le fait qu'ils ont été réalisés à la suite d'une nouvelle contraction des investissements des pouvoirs locaux et au regard de la capacité des pouvoirs locaux à assurer le financement futur du système des pensions.



# Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie

## Budgets 2017

|   |               |
|---|---------------|
| <b>Tendances et chiffres clés</b>   | <b>6</b>      |
| <b>Poids financier des pouvoirs locaux wallons</b>                                  | <b>7</b>      |
| <b>Dépenses d'exploitation</b>  | <b>9</b>      |
| Dépenses de personnel   | 11            |
| Dépenses de fonctionnement  | 15            |
| Dépenses de transfert   | 16            |
| Dépenses de dette (charges financières)   | 18            |
| <br><b>Recettes d'exploitation</b>  | <br><b>19</b> |
| Recettes fiscales   | 21            |
| Fonds et subsides   | 25            |
| Recettes propres  | 27            |
| <br><b>Investissements et financements</b>  | <br><b>29</b> |
| <b>Soldes budgétaires</b>   | <b>32</b>     |
| <b>Pouvoirs locaux et politique de sécurité<br/>(zones de police et de secours)</b> | <br><b>34</b> |
| Finances des zones de police  | 34            |
| Finances des zones de secours   | 40            |

# Tendances et chiffres clés

- Le **budget total** des pouvoirs locaux wallons (262 communes et CPAS, 5 provinces, 72 zones de police et 14 zones de secours) s'établit à 11,5 milliards EUR, soit 3.197 EUR par habitant.
- Les dépenses des pouvoirs locaux wallons enregistrent une évolution peu dynamique en 2017. Comme en 2016, les **dépenses d'exploitation** enregistrent une croissance très modérée de 2,3% et font l'objet d'une bonne maîtrise, tandis que les **dépenses extraordinaires** subissent un recul de 5,7% (6,3% pour les dépenses d'investissement *sensu stricto*). Ces dernières avaient toutefois fortement progressé (+27%) en 2016.
- Sur la base des statistiques de l'ONSS, le **nombre de travailleurs dans les administrations locales** de la Région wallonne s'établit à 76.780 équivalents temps plein fin 2016, soit une quasi-stabilisation (+64 ETP, soit +0,1%) par rapport à fin 2015. Par rapport au début de la mandature communale (2012) par contre, les pouvoirs locaux ont réduit leurs effectifs de près de 450 ETP (-0,6%).
- Les **dépenses de transfert** continuent à progresser à un rythme légèrement supérieur (+3,7%) à l'ensemble des dépenses, mais à un rythme plus modéré que les années antérieures. Cette évolution plus soutenue est principalement imputable aux **CPAS** dont les dépenses de transfert progressent de 8% selon les budgets 2017. Ce taux de croissance relativement élevé s'explique en raison de la nouvelle forte progression attendue de l'aide sociale (+8,8%).
- Les **recettes fiscales** des pouvoirs locaux wallons (communes et provinces) s'établissent à 3.109 millions EUR, soit 863 EUR par habitant. Un nombre réduit de communes (moins de 5%) ont procédé à des modifications de leurs taux d'imposition en 2017 de sorte que les taux moyens régionaux sont pratiquement inchangés. La seule évolution significative est imputable à la **taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques** qui subit un recul de 7,6% par rapport à 2016. Cette évolution atypique correspond en réalité à un retour à un niveau de perception «normal», après l'effet de rattrapage réalisé en 2016 (lui-même consécutif aux importants retards des travaux d'enrôlement par le ministère des Finances lors du dernier trimestre de l'année 2015).
- L'ensemble des pouvoirs locaux wallons dégage, pour le service ordinaire, un excédent de 76 millions EUR **à l'exercice propre** du budget 2017 (soit 0,8% des recettes d'exploitation) et de 316 millions EUR **à l'exercice global** (soit 3,1% des recettes des pouvoirs locaux). La quasi-totalité des communes wallonnes ont présenté un budget 2017 en équilibre à l'exercice propre conformément aux recommandations du gouvernement wallon (circulaire budgétaire).

# Poids financier des pouvoirs locaux wallons

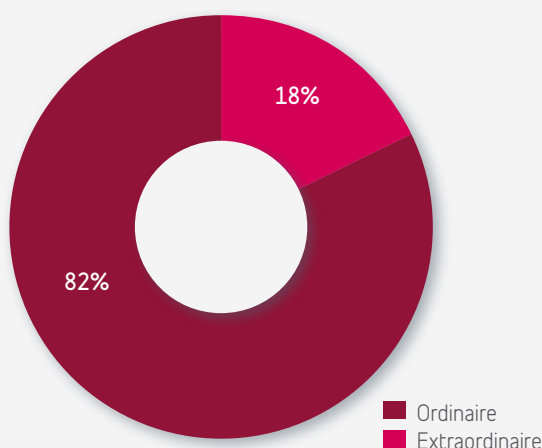
La Région wallonne<sup>3</sup> compte 262 communes et autant de CPAS, 5 provinces, 72 zones de police et depuis cette année 14 zones de secours réellement opérationnelles.

En termes d'investissement, de consommation courante et d'effectifs en personnel, les pouvoirs locaux de Wallonie constituent des acteurs non négligeables pour l'économie locale et régionale.

L'ensemble de ces pouvoirs locaux de Wallonie présente en 2017 un budget agrégé de 11,5 milliards EUR, soit 3.197 EUR par habitant. Les dépenses d'exploitation s'élèvent à 9,4 milliards EUR (soit 82%) tandis que les dépenses d'investissement s'établissent à 2,1 milliards EUR.

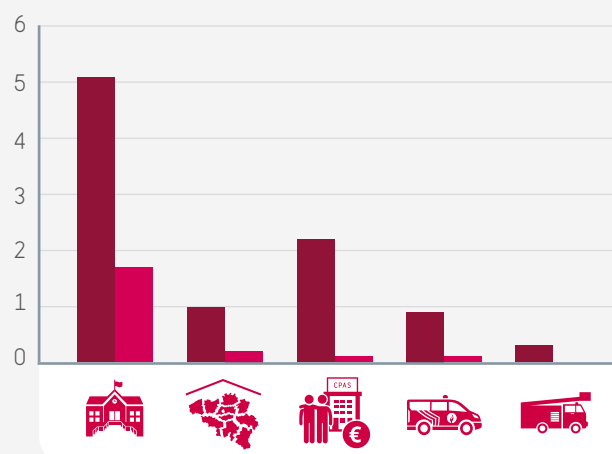
À titre indicatif, le PIB régional en volume est estimé à 90,6 milliards EUR<sup>4</sup> en 2017 tandis que le budget de la Région wallonne et celui de la Communauté germanophone s'établissent ensemble à près de 14 milliards EUR.

Répartition des dépenses ordinaires et extraordinaires - Total des pouvoirs locaux - Budgets 2017



EUR MIA

Répartition des dépenses ordinaires et extraordinaires par catégorie d'administration - Budgets 2017



| Nombre d'entités           | 262 | 5   | 262 | 72 | 14 |
|----------------------------|-----|-----|-----|----|----|
| % Ventilation dép. totales | 59% | 10% | 20% | 8% | 3% |
| % Dépenses extraordinaires | 82% | 7%  | 6%  | 3% | 2% |

<sup>3</sup> Y compris le territoire de la région de langue allemande (Communauté germanophone) comprenant 9 communes et autant de CPAS, 1 zone de police et 1 zone de secours.

<sup>4</sup> Source Iweps: euros chaînés, année de référence 2010.



Le poids financier réel des pouvoirs locaux est toutefois inférieur à ces montants bruts. D'une part, s'agissant de prévisions budgétaires, toutes les dépenses ne sont pas effectivement réalisées. C'est particulièrement le cas pour les investissements dont le taux de réalisation est habituellement très faible ( $\pm 50\%$ ). Ces dernières années, les autorités de tutelle ont toutefois donné des instructions aux pouvoirs locaux (circulaire budgétaire) afin de ne prévoir au budget que les crédits d'investissement qui présentaient une forte probabilité d'être effectivement réalisés. D'autre part, les montants agrégés des budgets des pouvoirs locaux contiennent certains transferts entre entités du secteur local tels que les dotations communales aux CPAS et celles aux zones de police ainsi qu'aux zones de secours. À titre indicatif, ces transferts internes aux pouvoirs locaux, qu'il conviendrait de soustraire dans une optique consolidée, s'élèvent à 1.169 millions dans les budgets 2017.

Enfin, en termes d'emplois (sur la base des statistiques de l'ONSS), le nombre de travailleurs dans les administrations locales wallonnes s'établit à 76.780 équivalents temps plein (ETP) fin 2016.

Les dépenses des pouvoirs locaux wallons enregistrent une évolution peu dynamique en 2017. Comme en 2016, les dépenses d'exploitation enregistrent une croissance très modérée de 2,3% et font l'objet d'une bonne maîtrise, tandis que les dépenses extraordinaires subissent un recul de 5,7% (6,3% pour les dépenses d'investissement *sensu stricto*). Ces dernières avaient toutefois fortement progressé (+27%) en 2016.

Au sein des pouvoirs locaux, les communes absorbent 59% des dépenses totales, contre 20% pour les CPAS, 10% pour les provinces, 8% pour les zones de police et 3% pour les zones de secours. Au niveau des investissements, la prédominance des communes est encore davantage prononcée puisqu'elles absorbent à elles seules 82% des dépenses d'investissement des pouvoirs locaux.

Des statistiques plus détaillées sont disponibles sur [belfius.be/nosetudes](http://belfius.be/nosetudes)

## Encadré méthodologique

L'analyse porte sur les budgets initiaux 2016 et 2017 des pouvoirs locaux wallons, à savoir les communes, les provinces, les CPAS, les zones de police et, pour la première fois, les zones de secours.

À noter que le périmètre du secteur local au sens du SEC<sup>5</sup> (S1313) est encore plus étendu, puisqu'il intègre également de nombreuses régies et ASBL communales ou provinciales ainsi qu'un certain nombre d'intercommunales œuvrant principalement dans les secteurs de la gestion des déchets et de l'expansion économique.

Concernant les provinces, nous avons déduit (en recettes et en dépenses) les traitements du personnel enseignant subsidié par la Communauté française.

Les données budgétaires des communes et des CPAS ont été collectées sous une forme électronique à l'aide de «fichiers SIC» générés par le logiciel eComptes de la Région wallonne.

Le taux de représentativité (en termes de population) s'élève à 92% pour les communes, 78% pour les CPAS, 100% pour les provinces, 82% pour les zones de police et 63% pour les zones de secours.

Les données manquantes ont fait l'objet d'une extrapolation sur la base de la population et des données complètes de l'année précédente (2016).

Les statistiques relatives au nombre de travailleurs dans les administrations locales proviennent de l'office des régimes particuliers de sécurité sociale (ONSS)

5 Système européen des comptes nationaux, servant de cadre de référence pour les statistiques du pacte de stabilité budgétaire européen.



# Dépenses d'exploitation

Selon les budgets 2017, les dépenses d'exploitation des pouvoirs locaux wallons s'élèvent à près de 9,4 milliards EUR (soit 2.622 EUR par habitant) et font l'objet d'une progression de 2,3% en moyenne par rapport à 2016, soit une progression relativement modérée, bien que plus élevée que l'année précédente (+1,8%).

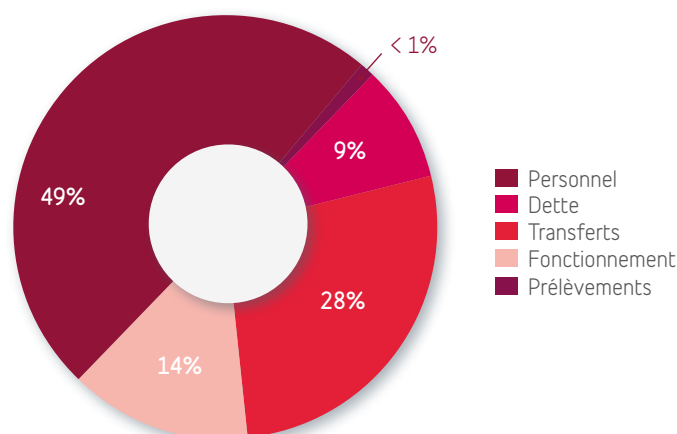
Dépenses d'exploitation et taux de croissance 2016-2017 (par type de dépenses et par catégorie d'administration)

|                                  | En EUR mio   | En EUR/hab     | Taux de croissance<br>(p.r. à 2016) |
|----------------------------------|--------------|----------------|-------------------------------------|
| Personnel                        | 4.652        | 1.291,4        | 2,5%                                |
| Fonctionnement                   | 1.311        | 364,0          | 1,5%                                |
| Transferts                       | 2.631        | 730,3          | 3,7%                                |
| Dette                            | 827          | 229,6          | 0,3%                                |
| Prélèvements                     | 25           | 6,9            | -44,9%                              |
| <b>Total dépenses ordinaires</b> | <b>9.446</b> | <b>2.622,1</b> | <b>2,3%</b>                         |
| Communes                         | 5.067        | 1.406,5        | 1,2%                                |
| Provinces                        | 974          | 270,5          | 1,5%                                |
| CPAS                             | 2.198        | 610,1          | 4,7%                                |
| Zones de police                  | 913          | 253,3          | 2,9%                                |
| Zones de secours                 | 294          | 81,7           | 3,7%                                |
| <b>Total</b>                     | <b>9.446</b> | <b>2.622,1</b> | <b>2,3%</b>                         |

La **structure des dépenses** d'exploitation (service ordinaire) des pouvoirs locaux se subdivise en quatre grandes catégories principales: les dépenses relatives au personnel (traitements et cotisations diverses), celles relatives au fonctionnement (fourniture, frais d'entretien, consommation d'énergie...), les dépenses de transfert (qui englobent notamment l'ensemble des aides sociales accordées par les CPAS, les subsides aux associations locales mais aussi des transferts internes aux pouvoirs locaux tels que la dotation communale au CPAS et à la zone de police) et enfin les charges financières (qui comprennent les charges d'intérêts mais également le remboursement du capital des emprunts).

L'évolution modérée des dépenses d'exploitation constatée en 2017 s'explique principalement par la quasi-stabilisation des charges de la dette (+0,3%) et la maîtrise des dépenses de fonctionnement (+1,5%). Les dépenses de personnel (+2,5%), et surtout les dépenses de transfert (+3,7%), continuent par contre à enregistrer une progression plus soutenue.

Ventilation des dépenses d'exploitation par groupe économique - Budgets 2017

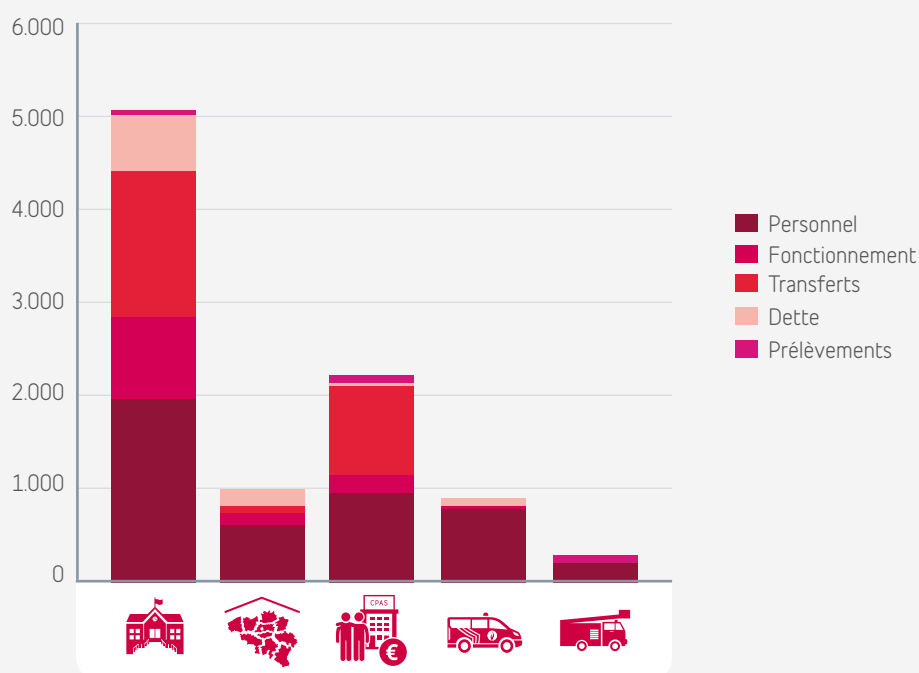


## DÉPENSES D'EXPLOITATION

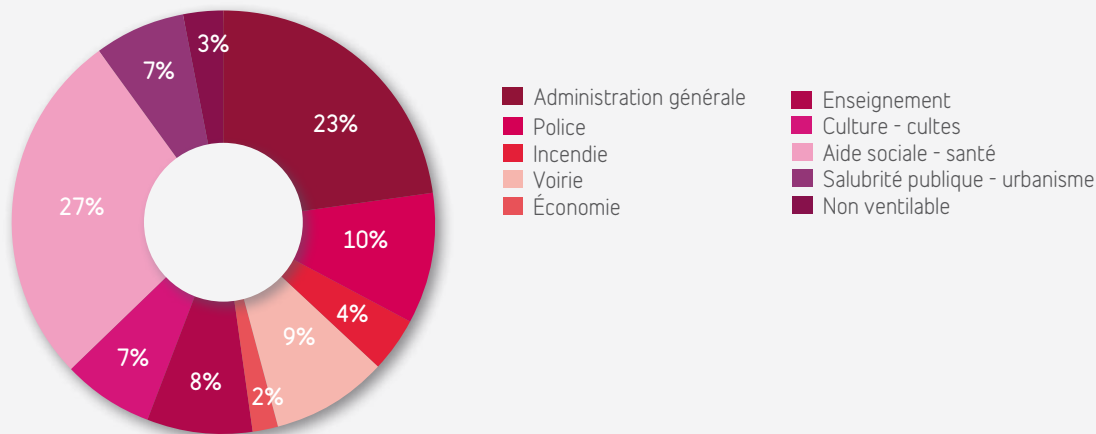
La structure des dépenses d'exploitation diffère selon les catégories d'administrations locales. Les dépenses de personnel sont largement prédominantes au niveau des zones de polices et des zones de secours et, dans une moindre mesure, des provinces. Le poids des dépenses de transfert est plus élevé au niveau des communes (dotation au CPAS, à la zone de police, à la zone de secours, aux fabriques d'églises...) et, surtout, au niveau des CPAS (diverses formes d'aides sociales accordées aux ménages).

Le premier domaine d'activité en termes budgétaires est celui de l'aide sociale et de la santé qui absorbe à lui seul 27% des dépenses d'exploitation de l'ensemble des pouvoirs locaux. Les dépenses d'administration générale représentent 23% des dépenses totales. La police, l'enseignement (hors traitement du personnel enseignant subsidié), les voies de communication et la culture, les loisirs et les cultes accaparent entre 8% et 10% des dépenses totales.

EUR MIO | Ventilation par groupe économique et par catégorie d'administration - Budgets 2017



Ventilation fonctionnelle des dépenses ordinaires<sup>6</sup> - Budgets 2017



<sup>6</sup> Chiffres établis hors dotations communales au CPAS, à la zone de police et de secours.

## Dépenses de personnel

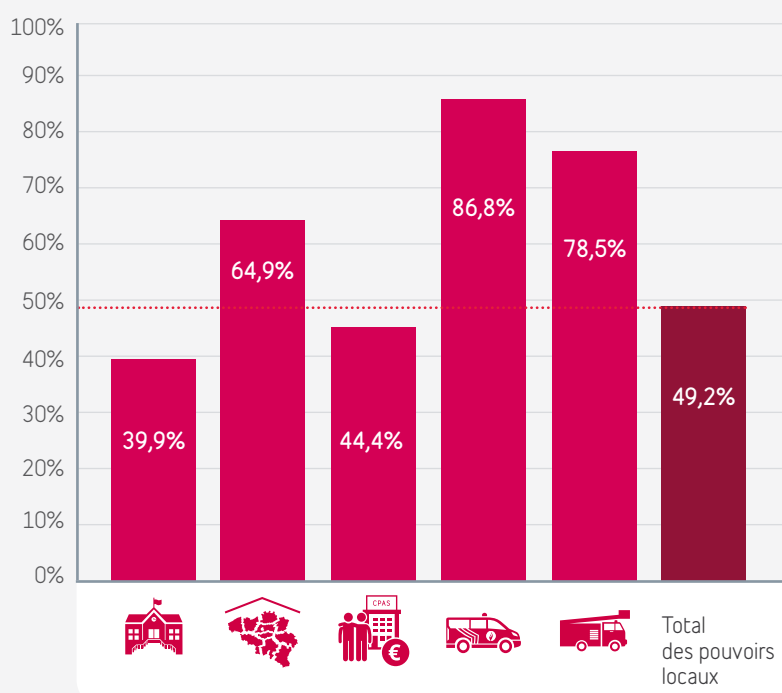
Les **dépenses de personnel** des pouvoirs locaux wallons (hors traitement du personnel enseignant subsidié) s'élèvent à 4,6 milliards EUR et affichent une progression limitée de 2,5% en moyenne. La progression des dépenses de personnel est toutefois légèrement plus soutenue au niveau des zones de police (+3,6%) et surtout des zones de secours (+5,3%). Pour ces dernières, cette progression résulte d'un transfert complémentaire de personnel communal vers certaines zones de secours (qui étaient en cours de constitution en 2016).

Les effectifs de la fonction publique locale étant pratiquement stables en Wallonie (*cf. infra*), la hausse des dépenses de personnel résulte principalement de l'indexation (franchissement de l'indice pivot de la fonction publique en mai 2017), des adaptations barémiques et de la progression des cotisations de charges de pension. Il convient toutefois de préciser que cette progression ne tient pas compte de la hausse de la cotisation de responsabilisation prévue par la réforme des pensions pour le personnel statutaire des pouvoirs locaux. Selon les recommandations de la circulaire budgétaire de la Région wallonne, cette dernière est en effet imputée aux exercices antérieurs mais progresse de près de 25% par rapport à l'exercice précédent.

Dépenses de personnel des pouvoirs locaux – Budgets 2017

|                  | En EUR mio   | En EUR/hab.    | Taux de croissance (p.r. à 2016) |
|------------------|--------------|----------------|----------------------------------|
| Communes         | 2.020        | 560,7          | 2,1%                             |
| Provinces        | 633          | 175,6          | 1,9%                             |
| CPAS             | 977          | 271,1          | 2,5%                             |
| Zones de police  | 792          | 219,8          | 3,6%                             |
| Zones de secours | 231          | 64,1           | 5,3%                             |
| <b>Total</b>     | <b>4.652</b> | <b>1.291,4</b> | <b>2,5%</b>                      |

Part des dépenses de personnel (en % du total) – Budgets 2017



### Nombre de travailleurs (ETP)

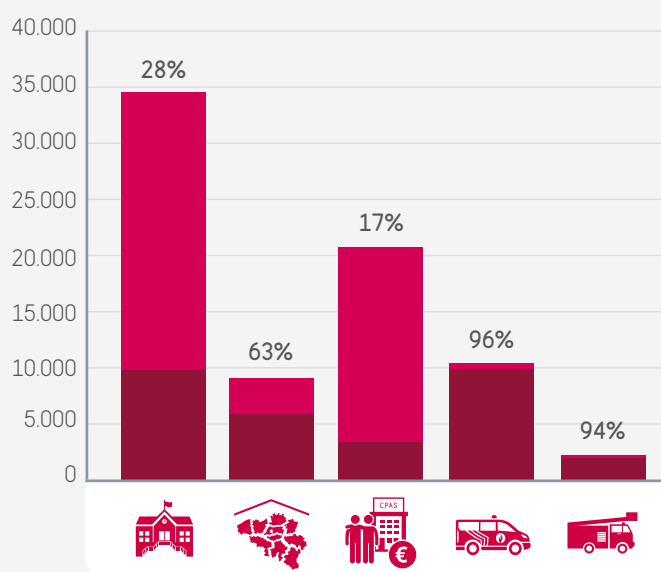
|                                     | 2016          | En %        | variation p.r. à 2015 | variation en % |
|-------------------------------------|---------------|-------------|-----------------------|----------------|
| Communes et régions                 | 34.356        | 45%         | -352                  | -1,0%          |
| Zones de secours                    | 2.174         | 3%          | 390                   | 21,9%          |
| <i>Communes et zones de secours</i> | <i>36.530</i> | <i>48%</i>  | <i>38</i>             | <i>0,1%</i>    |
| CPAS                                | 20.793        | 27%         | 137                   | 0,7%           |
| Provinces et régions                | 9.095         | 12%         | -15                   | -0,2%          |
| Zones de police                     | 10.363        | 13%         | -97                   | -0,9%          |
| <b>Total</b>                        | <b>76.780</b> | <b>100%</b> | <b>64</b>             | <b>0,1%</b>    |

Source: statistiques de l'ORPSS.

Sur la base des statistiques de l'ONSS, le nombre de travailleurs dans les administrations locales de la Région wallonne<sup>7</sup> s'établit à 76.780 ETP (équivalents temps plein) au cours du dernier trimestre 2016, soit une quasi-stabilisation (+64 ETP, soit +0,1%) par rapport à fin 2015. L'évolution observée au niveau des communes (-352 ETP, soit -1,0%) résulte en réalité du transfert complémentaire des ex-pompiers communaux en faveur de zones de secours toujours en constitution en 2016.

La part du personnel statutaire s'élève désormais à 41% en moyenne pour les pouvoirs locaux wallons mais présente d'importantes disparités selon le type d'administration (de 96% dans les zones de police à moins de 20% dans les CPAS).

### Répartition des ETP par catégorie d'administration et par statut (en ETP) - Situation fin 2016



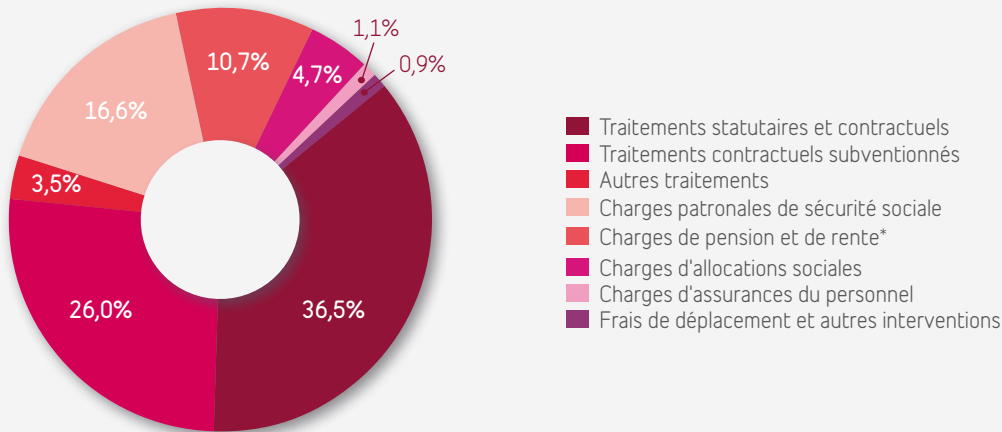
Source: statistiques de l'ORPSS.

■ Statutaires  
 ■ Contractuels

% = part du personnel statutaire

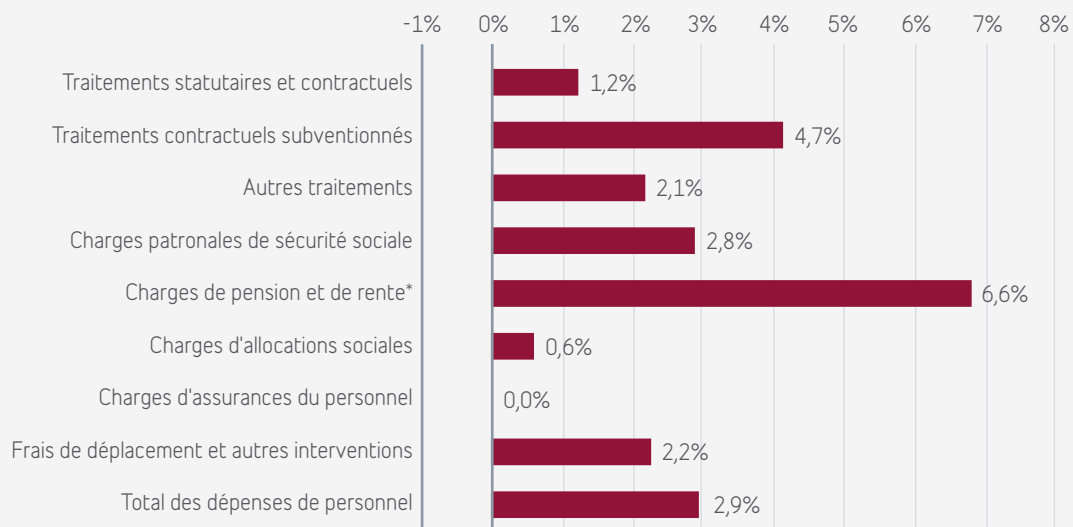
<sup>7</sup> Uniquement pour les communes, provinces, CPAS et zones de police.

### Décomposition des charges de personnel pour les communes et les CPAS - Budgets 2017



\* Y compris la cotisation de responsabilisation imputée aux exercices antérieurs.

### Évolution des composantes des charges de personnel pour les communes et les CPAS - Budgets 2016-2017



\* Y compris la cotisation de responsabilisation imputée aux exercices antérieurs.

Le graphique ci-dessus détaille l'évolution des composantes des charges de personnel pour les communes et les CPAS (en intégrant la cotisation de responsabilisation pour les pensions imputée aux exercices antérieurs). Alors que les traitements pour le personnel statuaire et contractuel (soit 36,5% des dépenses de personnel) progressent faiblement de 1,2% par rapport à 2016, les traitements du personnel contractuel subventionné (soit 26% des dépenses de personnel) augmentent de 4,7%. Ce différentiel du taux de croissance reflète le nouveau glissement des effectifs du personnel statuaire en faveur du personnel contractuel (subventionné). Parallèlement, les charges de pension accélèrent leur progression avec un taux de croissance de 6,6% en moyenne, contre 5,6% l'exercice précédent.

Rappelons que 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 (cf. encadré). Au cours des prochaines années, la problématique des pensions devrait continuer à peser sur les budgets des pouvoirs locaux sous l'effet de la hausse progressive des taux de cotisation (taux de base et de responsabilisation).

## Défi pour les administrations locales: la problématique des pensions du personnel statutaire

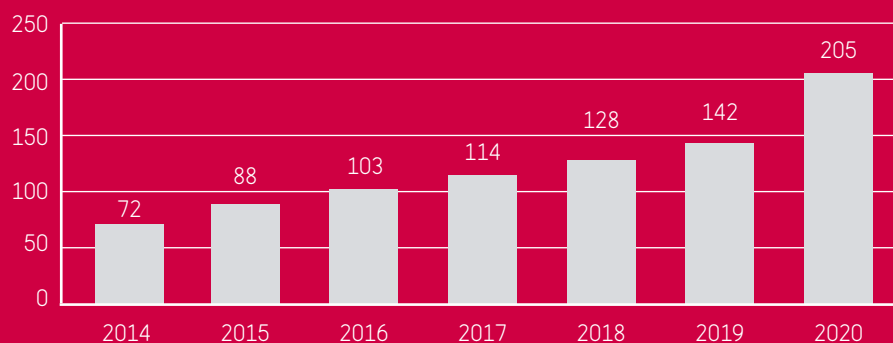
Le système de financement des pensions du personnel statutaire des administrations locales est un régime de pension supporté uniquement par les administrations elles-mêmes. C'est le principe basé sur la répartition qui prévaut. Or, ces dernières années, la base relativement limitée de cotisants, à savoir le personnel statutaire des administrations locales, s'est réduite structurellement.

La réforme approfondie du financement des pensions a imposé, après 2011, un effort financier qui devra certainement être maintenu de nombreuses années encore. Outre la cotisation de base dont le taux a été progressivement relevé, la réforme prévoit aussi un coefficient de responsabilisation à charge des administrations locales lorsque les charges de pension sont plus élevées que les cotisations reçues d'une administration. Fixé chaque année par l'ONSS pour l'année précédente, ce coefficient s'établit depuis 2012 à 50%, mais il pourrait augmenter ces prochaines années. L'impact de cette cotisation de responsabilisation diffère sensiblement d'une administration à l'autre, selon l'apport des cotisants actifs et les charges réelles de pension.

Les estimations initiales pour cette cotisation de responsabilisation indiquaient déjà en 2014 que les montants grimperaient ces prochaines années de manière exponentielle.

Outre son aspect purement financier, la problématique des pensions est également liée, à bien des égards, à la politique de modernisation de la gestion des ressources humaines, plus exactement au choix stratégique entre statuts (nommés et contractuels), à la cohabitation harmonieuse de ces deux statuts, à la planification du personnel afin de compenser le départ des travailleurs plus âgés et leur savoir-faire et, enfin, à la formation du personnel visant à développer les compétences existantes au sein de l'organisation.

EUR MIO | Évolution de la cotisation de responsabilisation pour les pouvoirs locaux wallons



Source: ONSS, estimation datant de 2012-2014

# Dépenses de fonctionnement

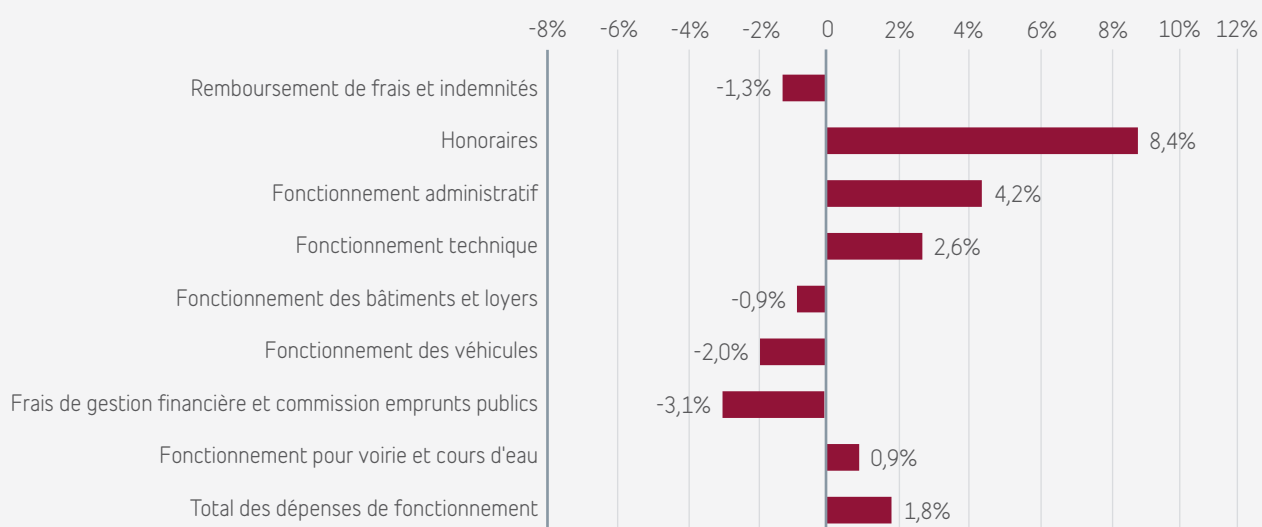
Les **dépenses de fonctionnement** des pouvoirs locaux s'élèvent à 1,3 milliard EUR, soit 14% des dépenses d'exploitation. Elles englobent les frais généraux relatifs au fonctionnement régulier de l'administration (frais administratifs, chauffage, informatique, entretien des bâtiments, télécommunications, fournitures diverses...). À la faveur d'un niveau d'inflation faible et de coûts énergétiques à la baisse, les dépenses de fonctionnement présentent une évolution relativement modérée (+1,5%).

Au niveau des communes et des CPAS, la progression globale des dépenses de fonctionnement un peu plus élevée (+1,8%) résulte de l'évolution contrastée des remboursements de frais et des indemnités (-1,3%), des frais de fonctionnement des véhicules (-2,0%), des frais de gestion financière (-3,1%), d'une part, et de la progression des frais d'honoraires (+8,9%), de fonctionnement administratif (+4,2%) et de fonctionnement technique (+2,6%), d'autre part.

Dépenses de fonctionnement des pouvoirs locaux – Budgets 2017

|                  | En EUR mio   | En EUR/hab.  | Taux de croissance<br>(p.r. à 2016) |
|------------------|--------------|--------------|-------------------------------------|
| Communes         | 834          | 231,5        | 2,0%                                |
| Provinces        | 152          | 42,3         | 2,1%                                |
| CPAS             | 200          | 55,5         | 1,5%                                |
| Zones de police  | 82           | 22,8         | -0,6%                               |
| Zones de secours | 43           | 11,9         | -7,2%                               |
| <b>Total</b>     | <b>1.311</b> | <b>364,0</b> | <b>1,5%</b>                         |

Évolution des composantes des dépenses de fonctionnement des communes et des CPAS - Budgets 2017





## Dépenses de transfert

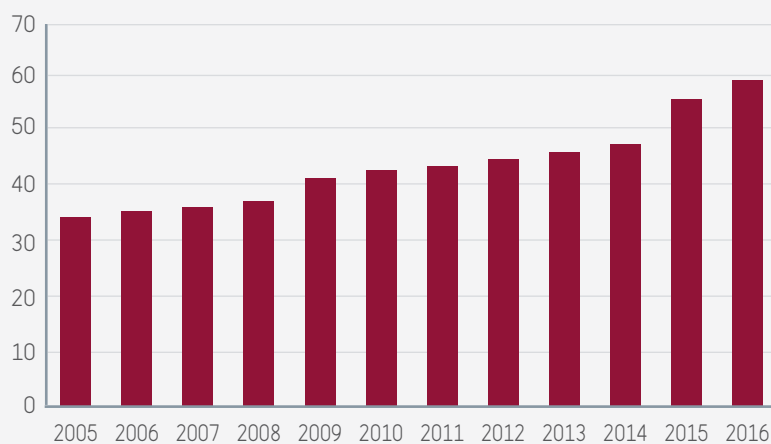
Dépenses de transfert de l'ensemble des pouvoirs locaux – Budgets 2017

|                  | En EUR mio   | En EUR/hab.  | Taux de croissance<br>(p.r. à 2016) |
|------------------|--------------|--------------|-------------------------------------|
| Communes         | 1.578        | 437,9        | 1,7%                                |
| Provinces        | 88           | 24,5         | 0,2%                                |
| CPAS             | 953          | 264,4        | 8,0%                                |
| Zones de police  | 5            | 1,3          | -31,2%                              |
| Zones de secours | 8            | 2,2          | -6,3%                               |
| <b>Total</b>     | <b>2.631</b> | <b>730,3</b> | <b>3,7%</b>                         |

Les dépenses de transfert de l'ensemble des pouvoirs locaux wallons s'élèvent à 2.631 millions EUR et représentent 28% des dépenses d'exploitation. Elles se concentrent au niveau des communes et des CPAS où elles représentent respectivement 31% et 43% des dépenses totales. En 2017, les dépenses de transfert continuent à progresser à un rythme légèrement supérieur (+3,7%) à l'ensemble des dépenses.

Cette évolution plus soutenue est en réalité totalement imputable aux CPAS dont les dépenses de transfert progressent de 8% selon les budgets 2017. Ce taux de croissance relativement élevé s'explique en raison de la nouvelle forte progression attendue de l'aide sociale (+8,8%).

en milliers | Évolution du nombre de bénéficiaires du revenu à l'intégration sociale (moyenne mensuelle) – Wallonie

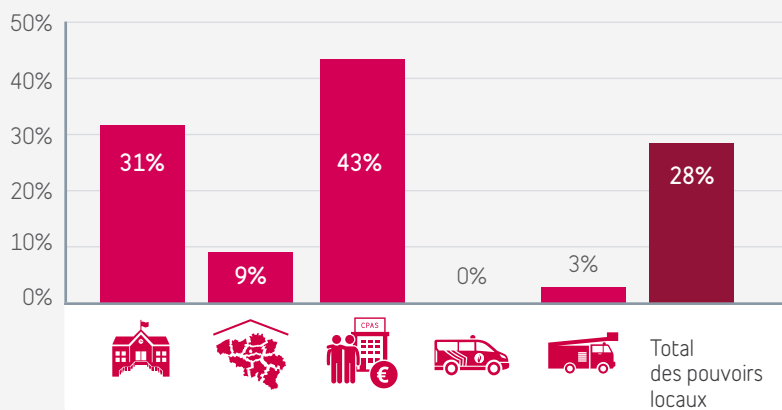


Source: SPP intégration sociale

Rappelons que cette dernière avait déjà enregistré une forte progression (+15%) en matière de revenu d'intégration en 2016, à la suite des mesures gouvernementales réformant le dispositif des allocations de chômage (mesures d'exclusion de chômeurs de longue durée et dégressivité des allocations). À titre indicatif (*graphique*), le SPP Intégration sociale fait état d'une progression historique du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration en 2015 et 2016.

Au niveau des **communes**, les dépenses de transfert enregistrent globalement une évolution modérée de 1,7% en 2017. Alors que la dotation communale au CPAS progresse en moyenne de 2,4%, les dotations à la zone de police et surtout à la zone de secours enregistrent une progression moyenne très faible (<1%). Ces taux de croissance moyens masquent toutefois de profondes disparités selon les communes wallonnes (surtout au niveau des zones de secours).

Part des dépenses de transfert (en % du total) – Budgets 2017



Parmi **les dépenses de transfert** consenties par les pouvoirs locaux, il convient de distinguer d'une part, les subsides octroyés à d'autres administrations et organismes publics et d'autre part, les subsides octroyés directement ou indirectement aux ménages et aux entreprises.

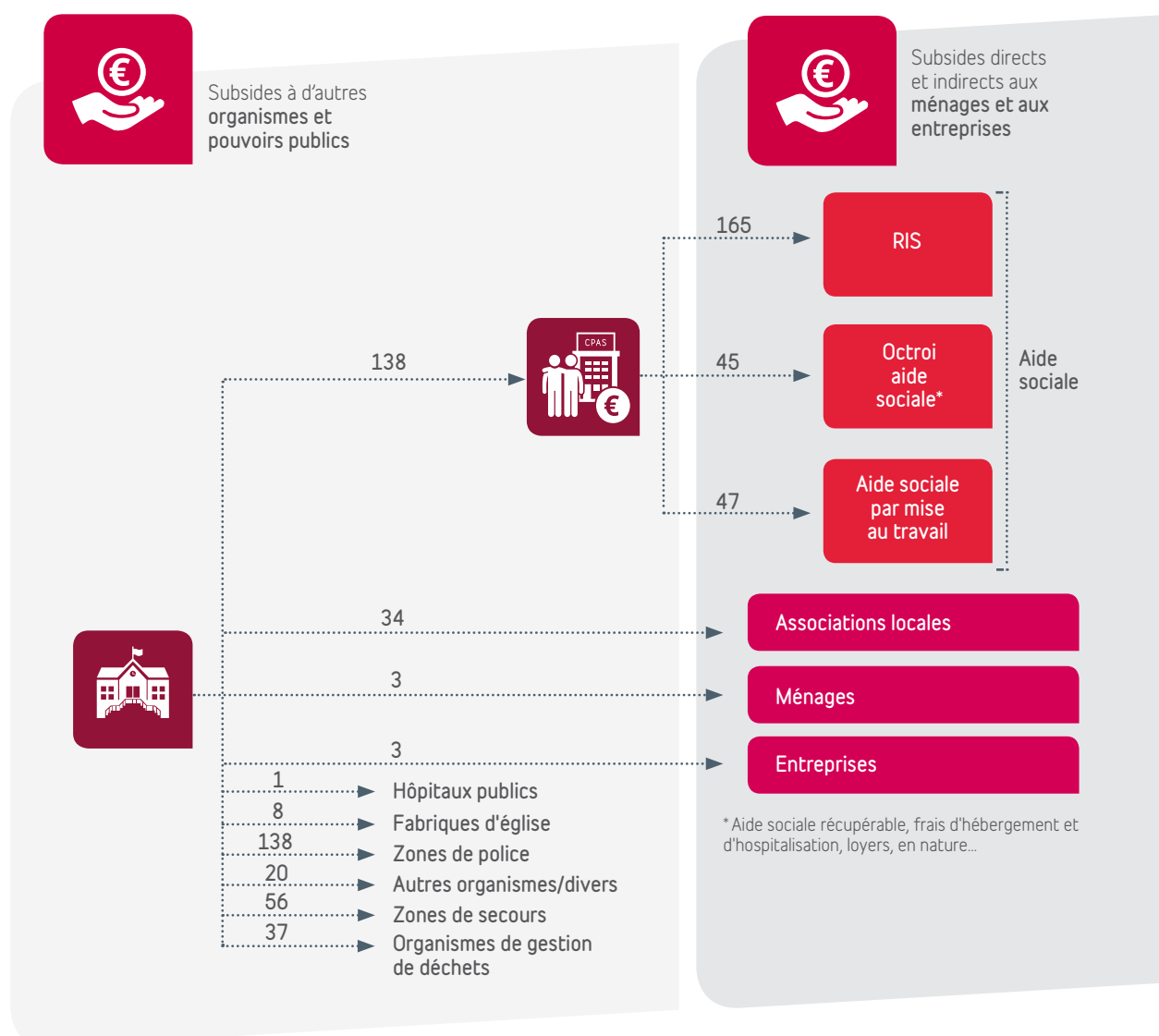
Le *graphique* ci-dessous présente une décomposition des flux des dépenses de transfert à partir des budgets 2017 des communes et des CPAS (plus de 95% du total des dépenses de transfert).

Les **communes** sont généralement tenues d'octroyer des dotations (obligation légale) à d'autres acteurs publics locaux (zones de police, CPAS, zones de secours, fabriques d'église, hôpitaux publics, etc.) en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. Elles octroient également des subventions significatives aux intercommunales de gestion des déchets (financées principalement par le produit de la taxe sur la collecte des immondices dans le cadre du «coût-vérité»). Elles couvrent ou remboursent certaines charges en faveur de l'enseignement libre et des autorités supérieures.

Les communes octroient ensuite de manière facultative une série de subsides à de nombreuses associations locales actives dans le domaine culturel, sportif, des loisirs, du tourisme qui bénéficient indirectement aux ménages. Ces derniers bénéficient, de manière plus limitée et sélective, de certains subsides directs ou primes (naissance, etc.).

Enfin, **les CPAS** octroient aux ménages diverses formes d'aide sociale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale.

#### Ventilation des flux des dépenses de transfert des pouvoirs locaux wallons (en EUR/hab.) - Budgets 2017



## Dépenses de dette (charges financières)

Afin de financer leurs dépenses d'investissement (travaux et bâtiments publics, voirie...), les pouvoirs locaux contractent des emprunts à long terme. Les charges financières récurrentes associées à ces emprunts (amortissements et charges d'intérêts) constituent les principaux composants des dépenses de dette. Ces dernières comprennent également les interventions des communes dans les pertes des entreprises publiques (régies, intercommunales...).

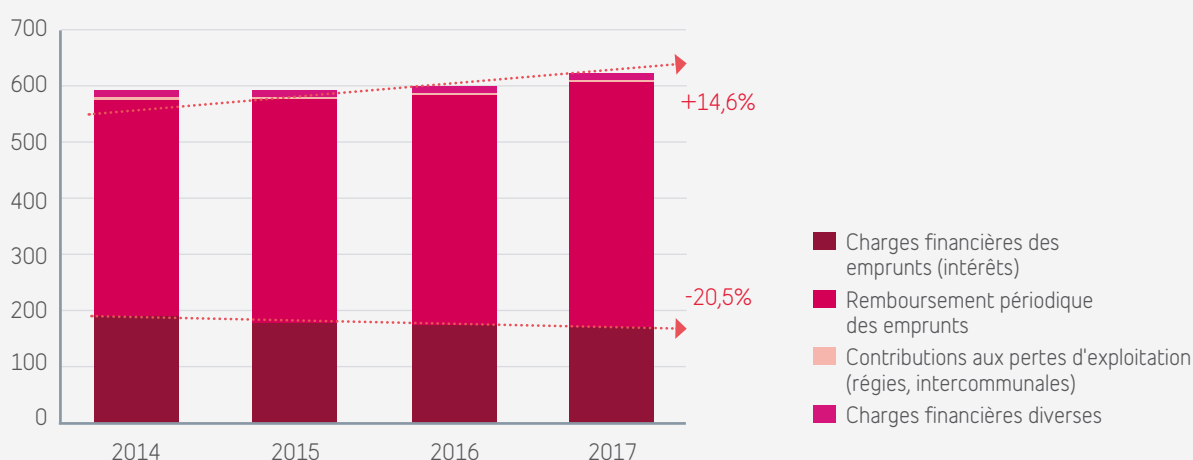
Les charges financières s'établissent selon les budgets 2017 à EUR 827 millions, soit 9% des dépenses d'exploitation. Elles se concentrent logiquement au niveau des communes et des provinces ( $\pm 90\%$ ) qui réalisent la majorité des investissements locaux.

Dans l'ensemble des dépenses ordinaires de dette des communes, le remboursement en capital des emprunts représente 68% alors que les charges d'intérêts ne représentent que 30% du total. Dans le contexte actuel des taux d'intérêt historiquement bas, les charges d'intérêts sont en recul structurel depuis une dizaine d'années. Par rapport aux budgets 2014 (cf. graphique ci-dessous), les charges d'intérêts subissent une réduction de 20,5% alors que les remboursements en capital ont progressé de 14,6%.

Dépenses de dette des pouvoirs locaux - Budgets 2017

|                  | En EUR mio | En EUR/hab.  | Taux de croissance (p.r. à 2016) |
|------------------|------------|--------------|----------------------------------|
| Communes         | 614        | 170,4        | -0,3%                            |
| Provinces        | 101        | 28,1         | -0,2%                            |
| CPAS             | 66         | 18,5         | 3,1%                             |
| Zones de police  | 34         | 9,5          | 3,4%                             |
| Zones de secours | 11         | 3,2          | 14,6%                            |
| <b>Total</b>     | <b>827</b> | <b>229,6</b> | <b>0,3%</b>                      |

EUR MIO | Évolution des composantes des dépenses de dette des communes - Budgets 2014-2017



# Recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation des pouvoirs locaux wallons s'élèvent selon les budgets 2017 à 9,5 milliards EUR, en progression de 1,5% seulement par rapport à l'exercice précédent.

Les recettes d'exploitation se répartissent en trois grandes catégories à savoir les recettes fiscales (c'est-à-dire les contributions des ménages et des entreprises), les fonds et les subsides reçus (c'est-à-dire les moyens financiers provenant des autorités publiques) et enfin les recettes propres (c'est-à-dire les revenus générés par l'activité ou le patrimoine immobilier et financier des pouvoirs locaux).

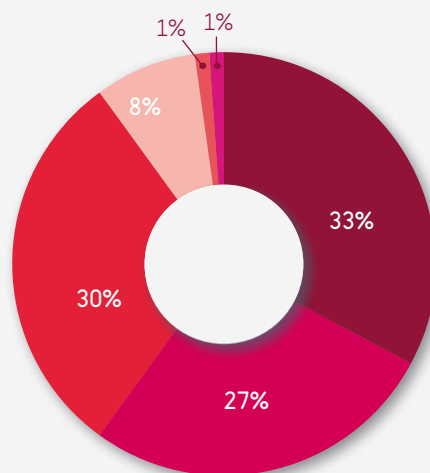
En termes d'autonomie financière, la fiscalité, les dotations de fonds et les subsides présentent un degré de marge de manœuvre décroissant.

Pour l'ensemble des pouvoirs locaux wallons, les recettes provenant de fonds et de subsides constituent la première source de financement (57%), contre 33% pour la fiscalité et 9% pour les recettes propres.

Cette structure de financement diffère fortement selon le type d'administration locale. Les communes et les provinces présentent une structure de financement très diversifiée avec un apport prédominant de la fiscalité (> 50%). Les CPAS et les zones de police ne disposent pas de pouvoir fiscal et dépendent majoritairement de subsides et de dotations.

Pour l'ensemble des pouvoirs locaux wallons, la croissance des recettes d'exploitation en 2017 a été très modérée (+1,5%) et est en retrait par rapport à 2016 (+2,6%). Ce ralentissement est principalement imputable au recul de la fiscalité (-1,3%) et, dans une moindre mesure, aux recettes financières qui enregistrent un nouveau recul de près de 4% en 2017 (contre plus de 10% en 2016 et 5,1% en 2015).

Ventilation des recettes d'exploitation par groupe économique - Budgets 2017



- Fiscalité
- Fonds & dotations
- Subsides
- Prestations
- Produits financiers
- Prélèvements

**Recettes d'exploitation et taux de croissance 2016-2017 (par type de recettes et par catégorie d'administration)**

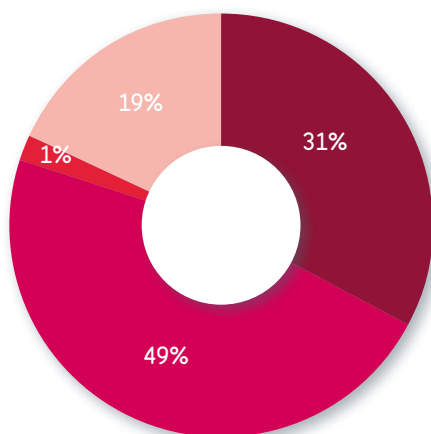
|                                  | En EUR mio   | En EUR/hab.  | Taux de croissance<br>(p.r. à 2016) |
|----------------------------------|--------------|--------------|-------------------------------------|
| Fiscalité                        | 3.109        | 863          | -1,3%                               |
| Fonds & dotations                | 2.589        | 719          | 2,7%                                |
| Autres subsides                  | 2.859        | 794          | 3,6%                                |
| Prestations                      | 756          | 210          | 5,2%                                |
| Produits financiers              | 145          | 40           | -3,9%                               |
| Prélèvements                     | 64           | 18           | -17,0%                              |
| <b>Total recettes ordinaires</b> | <b>9.521</b> | <b>2.643</b> | <b>1,5%</b>                         |
| Communes                         | 5.135        | 1.426        | -0,1%                               |
| Provinces                        | 1.002        | 278          | 1,4%                                |
| CPAS                             | 2.172        | 603          | 4,7%                                |
| Zones de police                  | 915          | 254          | 3,1%                                |
| Zones de secours                 | 297          | 83           | 3,9%                                |
| <b>Total</b>                     | <b>9.521</b> | <b>2.643</b> | <b>1,5%</b>                         |

**EUR MIO | Structure des recettes d'exploitation par type d'administration - Budgets 2017**



# Recettes fiscales

Structure des recettes fiscales des pouvoirs locaux wallons – Budgets 2017

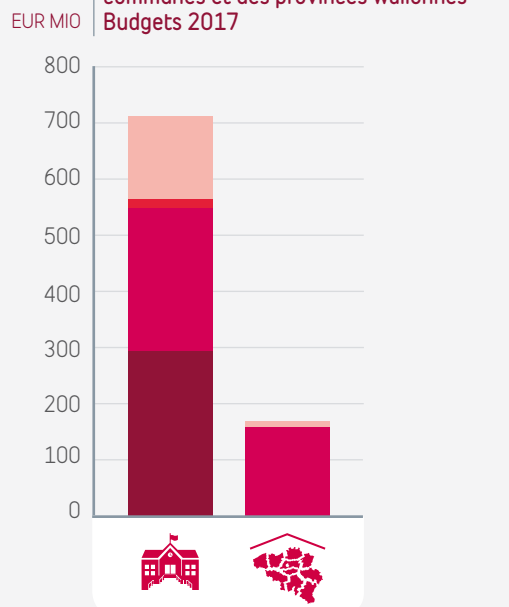


- Additionnel impôt des personnes physiques
- Additionnel précompte immobilier
- Autres taxes additionnelles
- Taxes locales

Les recettes fiscales des pouvoirs locaux wallons s'établissent à 3.109 millions EUR, soit 863 EUR par habitant. Elles se concentrent au niveau des communes et des provinces qui sont les seules administrations locales dotées d'un pouvoir fiscal. La majorité des recettes fiscales (81%) proviennent de taxes additionnelles à d'autres impôts (précompte immobilier, impôt des personnes physiques, taxe de circulation). Les taxes spécifiquement locales, indépendantes des impôts prélevés par d'autres niveaux de pouvoir et dont la commune ou la province se charge elle-même du recouvrement, représentent 19% du produit de la fiscalité.

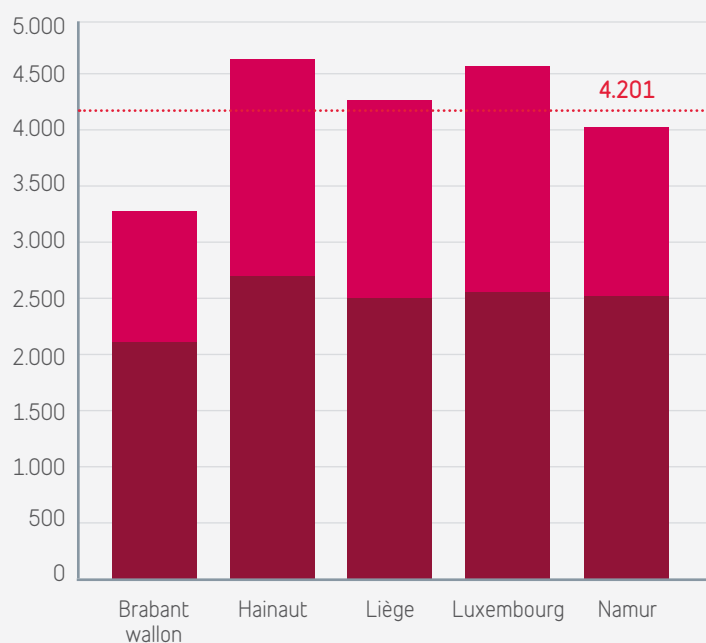
La taxe additionnelle au précompte immobilier, prélevée à la fois par les communes et les provinces, procure plus de 1,5 milliard EUR et contribue à elle seule à près de 50% de l'ensemble des recettes fiscales.

Structure des recettes fiscales des communes et des provinces wallonnes – Budgets 2017



- Additionnel impôt des personnes physiques
- Additionnel précompte immobilier
- Autres taxes additionnelles
- Taxes locales

Nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier par province – Budgets 2017



- Communes
- Provinces

En Région wallonne, le taux moyen (nombre de centimes additionnels) s'élève à 4.201 centimes en 2017, qui se répartit en 2.563 centimes pour les communes et 1.638 centimes pour les provinces. Par rapport à 2016, 10 communes ont modifié leur taux d'imposition à la hausse (contre aucune à la baisse). Ces taux présentent toutefois d'importantes disparités selon les provinces.

Les communes tablent sur une prévision de recette pour la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) de 970 millions EUR, soit 269 EUR par habitant, (contre 1.049 millions EUR, soit -7,6%), par rapport à 2016. Ce recul du produit de taxe additionnelle à l'IPP doit toutefois être mis en perspective avec l'évolution enregistrée ces 3 dernières années et imputable aux fluctuations du

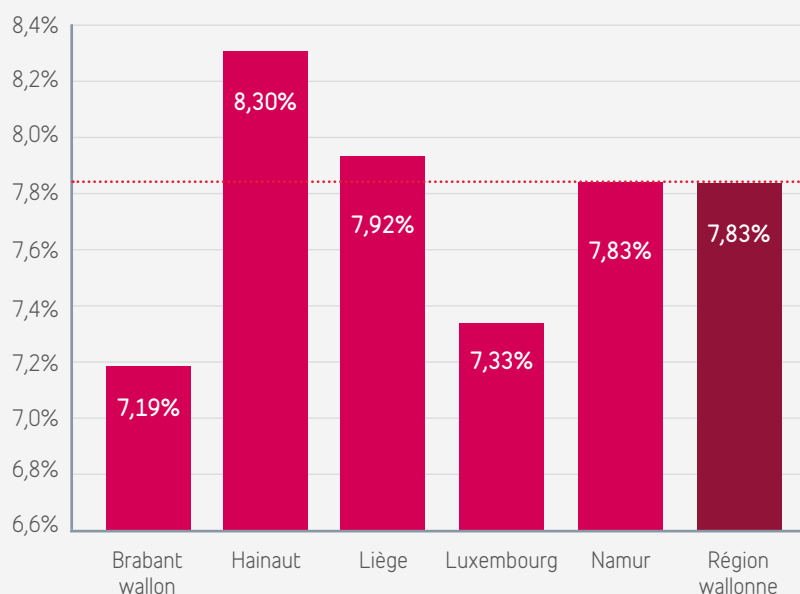
rythme d'enrôlement de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) par le ministère des Finances. Après avoir subi un recul de 22% en 2015, compensé par une hausse de 44% en 2016, les communes wallonnes ont pu tabler sur un retour à la normale de leurs recettes IPP en 2017 mais qui se situent à -7,6% du niveau exceptionnel de l'exercice précédent.

Par ailleurs, le taux d'imposition communal moyen s'établit à 7,83% en 2017, soit un taux inchangé par rapport à 2016. Toutefois, 11 communes ont modifié leur taux d'imposition en 2017 (6 à la baisse et 5 à la hausse). Ce taux communal moyen présente également certaines disparités selon les provinces.

#### Recettes fiscales des pouvoirs locaux - Budgets 2017

|  | En EUR mio   | En EUR/hab. | Taux de croissance<br>(p.r. à 2016) |
|--|--------------|-------------|-------------------------------------|
| Taxe additionnelle impôt des personnes physiques | 970          | 269         | -7,6%                               |
| Taxe additionnelle précompte immobilier          | 1.519        | 422         | 2,0%                                |
| Autres taxes additionnelles                      | 45           | 12          | -7,6%                               |
| Taxes locales                                    | 575          | 160         | 2,4%                                |
| <b>Total recettes fiscales</b>                   | <b>3.109</b> | <b>863</b>  | <b>-1,3%</b>                        |
| Communes   | 2.513        | 697         | -2,0%                               |
| Provinces  | 596          | 166         | 1,5%                                |

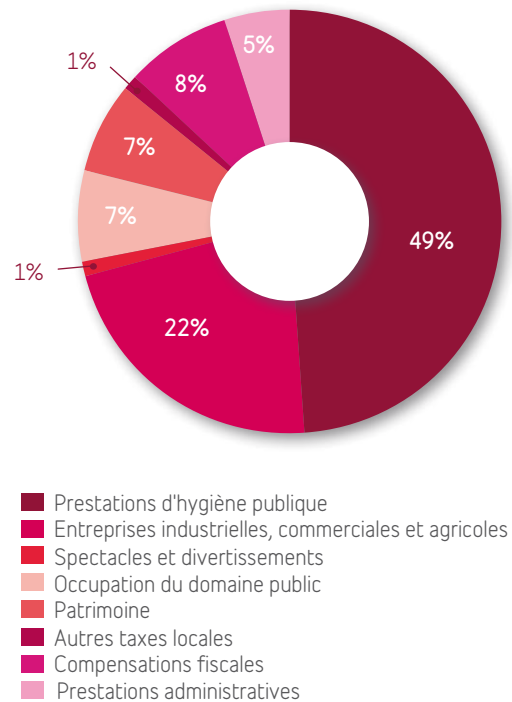
#### Taux moyen de la taxe additionnelle à l'IPP par province - Budgets 2017



La fiscalité spécifiquement locale s'établit à 575 millions EUR, soit 160 EUR par habitant et est essentiellement prélevée par les communes (à concurrence de 97,5% ; le solde de 2,5% par les provinces).

Parmi les très nombreuses taxes spécifiquement locales (cf. nomenclature de la circulaire budgétaire), on dénombre plusieurs grandes catégories telles que les taxes sur l'hygiène publique (par ex. taxe sur les déchets), les taxes sur les activités économiques (par ex. taxe sur la force motrice, taxe sur les séjours, taxe sur la diffusion publicitaire), les taxes sur l'occupation du domaine public (par ex. taxe sur le stationnement ou les emplacements de parking), les taxes sur le patrimoine (par ex. taxe sur les secondes résidences) (*graphique*). La taxation sur les déchets ménagers (encadrée par l'application du principe «coût-vérité») représente à elle seule 88% des taxes sur l'hygiène publique et 43% du produit de l'ensemble des taxes locales.

Répartition de la fiscalité communale par catégorie d'impôts - Budgets 2017



## Défi: impact du vieillissement de la population sur le rendement des additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques (IPP)

Le vieillissement de la population constitue clairement un défi majeur pour les communes. Les départs croissants à la retraite n'engendrent pas uniquement des surcoûts en termes de charges de pension et d'infrastructures dédiées aux personnes âgées. Ils entraînent également une érosion progressive de la base fiscale communale (taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP)). Cet impact sur les recettes communales, déjà perceptible dans certaines entités, sera toutefois progressif et très variable selon la structure sociodémographique locale. Afin de préserver l'équilibre budgétaire, les communes les plus concernées seront amenées à prendre des mesures compensatoires (en recettes et/ou en dépenses). Dans une certaine mesure, les mécanismes de répartition des dotations des pouvoirs subsidants (tels que le fonds des communes) seront également susceptibles d'apporter un correctif à cette évolution.

Au printemps 2017, Belfius Research s'est attaché à faire une analyse économétrique afin d'estimer l'impact à la fois global et par commune du vieillissement de la population sur le rendement des additionnels communaux à l'IPP. L'évolution du nombre de personnes âgées de plus de 60 ans par rapport aux personnes qui perçoivent aujourd'hui les revenus professionnels les plus élevés (les 45-54 ans) a été le point de départ de l'analyse.

Une proportion plus importante de personnes âgées peut impacter fortement la recette de la taxe additionnelle.

En effet, la modification de la pyramide des âges induira une proportion de personnes âgées (60 ans et plus) plus importante par rapport aux personnes de 45-54 ans dont la déclaration présente le meilleur rendement IPP. Ceci impactera négativement la valeur de 1% de taxation IPP par habitant (c'est-à-dire son rendement ou efficacité financière).

Ceci d'autant plus que la tranche d'âge 60-64 ans voit le revenu du travail converti en revenu de remplacement lié à la (pré)pension. Ce point d'inflexion entre les tranches d'âge et leur contribution au revenu net imposable constituent une base importante pour calculer l'impact du vieillissement. Les revenus de remplacement liés à la pension anticipée ou légale étant plafonnés. Toutes autres choses étant égales, un trend positif maintenu pour une relation 60+/45-54 ans impliquerait un impact potentiel négatif sur le rendement IPP par habitant.

## Le vieillissement diffère d'une commune à l'autre

S'agissant de ce coefficient de vieillissement, toutes les communes ne sont pas logées à la même enseigne. Globalement, la Flandre verra arriver le vieillissement plus vite que la Wallonie qui suivra quelques années plus tard, tandis que les communes bruxelloises au contraire, connaissent un rajeunissement. L'évolution du ratio des 60+ par rapport au groupe d'âge 45-54 va dans cette



direction. Les grandes villes et les communes bruxelloises semblent moins impactées en raison d'un rajeunissement de leur population, mais avec une qualité de revenu en diminution (plus de revenus bas), ce qui pèse également sur leur rendement IPP par habitant. 10% des communes vieillissant le plus sont composées de communes côtières et de communes avec ménages à hauts revenus.

Cette estimation diffère d'une commune à l'autre. La carte montre la répartition des communes selon le degré de l'impact. En rouge figurent les communes où l'impact est le plus limité; dans un nuancier de gris, les communes où l'impact serait de -15% ou encore plus négatif. En blanc, nous retrouvons les communes absentes de l'analyse.

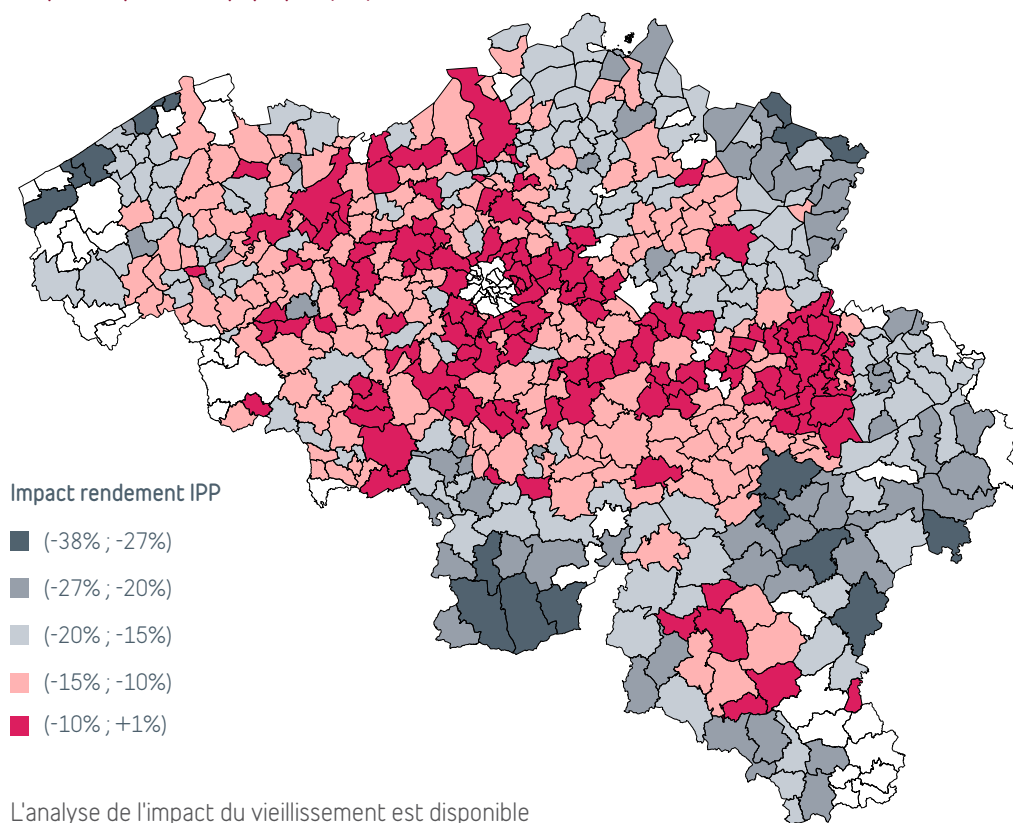
## Estimation de l'impact potentiel futur à l'IPP: une perte de 14,24% du rendement à l'horizon de 2030

Selon les projections démographiques 2015-2030, l'évolution du ratio 60+/45-54 impliquerait une perte moyenne de 14,24% du rendement IPP par habitant. Cela signifie que la valeur de 1% d'additionnel IPP par habitant ne représenterait plus, en 2030, que 85,76% de sa valeur de 2015, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Autrement dit, une recette budgétisée de 138 millions EUR en moins à l'horizon 2030 par rapport à 970 millions EUR en 2017 pour les communes wallonnes.

## Cet impact doit être nuancé

Une méthode est de présenter l'impact sur le rendement IPP en fonction de l'importance de la taxe IPP dans les recettes communales totales. En effet, une commune dépendant plus de l'IPP et subissant un revers important du rendement IPP souffrira davantage qu'une commune moins dépendante de cette recette. Dans ce dernier cas, il s'agit essentiellement des grandes villes dont la population est supérieure à 75.000 habitants, de leur proche périphérie ainsi que des communes de la province de Luxembourg. Ces dernières sont particulièrement connues pour les ressources importantes qu'elles retirent de la gestion des bois communaux, ce qui relègue la recette IPP au second plan.

Impact du vieillissement de la population sur le rendement des additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques (IPP) à l'horizon 2030

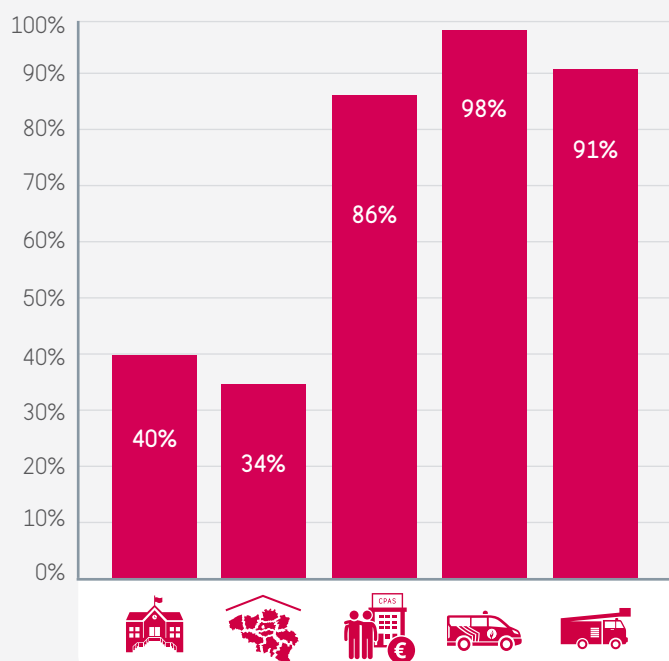


## Fonds et subsides

Les recettes provenant des **dotations** et des **subsides**, c'est-à-dire de transferts financiers émanant d'autres niveaux de pouvoirs (principalement les Régions pour les communes et les provinces mais également du fédéral pour les CPAS et les zones de police), s'élèvent dans les budgets 2017 à 5.448 millions EUR et représentent 57% du total des recettes d'exploitation au budget 2017. Elles occupent une importance variable selon le type d'administration. Les transferts d'autres pouvoirs publics sont largement prédominants pour les CPAS, les zones de police et les zones de secours mais ne représentent que respectivement 40% et 34% des recettes d'exploitation des communes et des provinces.

Dans le cadre de cette analyse, trois catégories de transferts ont été distinguées: les recettes de financement général (dotations libres d'affectation), les subsides spécifiques (alloués) et la couverture de déficit d'exploitation (dotations communales aux CPAS, aux zones de police et aux zones de secours, soit des transferts internes aux pouvoirs locaux).

Part des dotations et des subsides dans les recettes totales - Budgets 2017 (en %)



Fonds et subsides perçus par les pouvoirs locaux - Budgets 2017

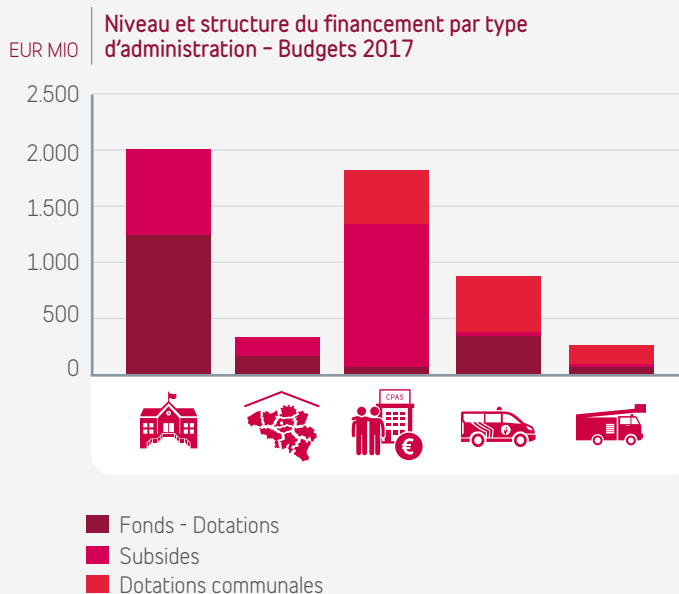
|                                   | En EUR mio   | En EUR/hab.  | Taux de croissance (p.r. à 2016) |
|-----------------------------------|--------------|--------------|----------------------------------|
| Fonds & dotations                 | 1.902        | 528          | 3,4%                             |
| Subsides                          | 2.377        | 660          | 3,8%                             |
| Dotations communales              | 1.169        | 325          | 1,3%                             |
| <b>Total Subsides - dotations</b> | <b>5.448</b> | <b>1.512</b> | <b>3,1%</b>                      |
| Communes                          | 2.072        | 575          | 2,0%                             |
| Provinces                         | 342          | 95           | 2,4%                             |
| CPAS                              | 1.866        | 518          | 4,8%                             |
| Zones de police                   | 896          | 249          | 2,2%                             |
| Zones de secours                  | 271          | 75           | 4,4%                             |

Globalement, les subsides et les dotations ont progressé de 3,1%, soit un rythme plus élevé que l'ensemble des recettes d'exploitation. En réalité, cette progression est davantage imputable aux CPAS (+4,8%) et résulte plus spécifiquement d'une croissance attendue des remboursements de l'État relatifs à l'octroi du revenu d'intégration (+11,0%) en contrepartie de l'attribution de l'aide sociale accordée (cf. *supra*).

Concernant les dotations communales aux CPAS et aux zones de police et de secours (soit les transferts internes aux pouvoirs locaux), elles progressent globalement de 1,3%. Cette évolution modérée résulte plus particulièrement de la faible progression de la dotation communale aux zones de police (+0,7% en moyenne) et de la quasi-stabilisation de la dotation communale aux zones de secours. Comme déjà évoqué, ces taux de croissance moyens masquent d'importantes disparités selon les communes.

La structure de financement diffère également selon le type d'administration locale. Pour les communes et les provinces, le financement général (fonds) est prépondérant par rapport aux subsides spécifiques. Inversement, les CPAS dépendent majoritairement de subsides (correspondant notamment au remboursement par l'État du revenu d'intégration et des différentes formes d'aide sociale) ainsi que de la dotation communale pour équilibrer le budget.

Les zones de police et les zones de secours dépendent à la fois de dotations fédérales et de dotations communales (cf. partie 6). Ces dernières sont prépondérantes (surtout au niveau des zones de secours) et sont ajustées annuellement pour équilibrer le budget de la zone.



## Recettes propres

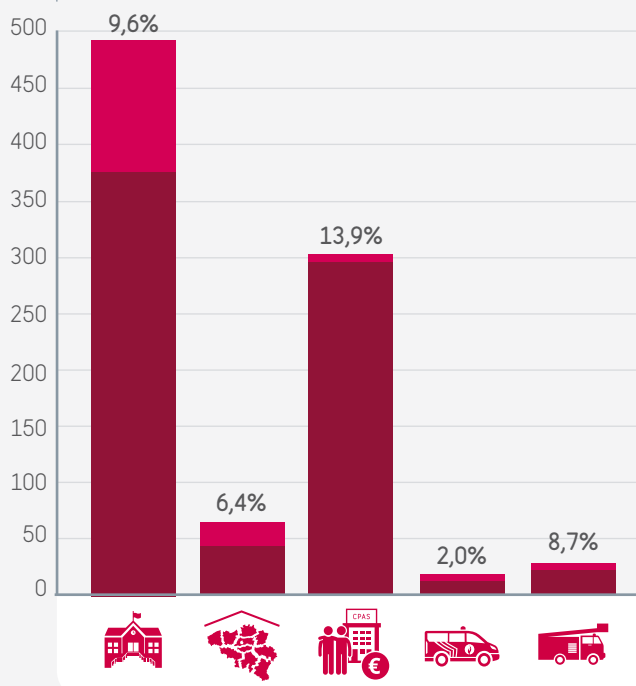
Les recettes propres générées par l'activité des pouvoirs locaux (prestations) ou issues du patrimoine communal (loyers, produits financiers) s'établissent à 901 millions EUR, soit 250 EUR par habitant, et représentent 9,6% des recettes d'exploitation de l'ensemble des pouvoirs locaux. Cette proportion est plus élevée pour les CPAS (13,9%) alors que ces recettes sont pratiquement inexistantes au niveau des zones de police (<2%). Quant aux communes, aux provinces et aux zones de secours, leurs recettes propres se situent, en part relative, dans la moyenne des pouvoirs locaux ( $\pm 9\%$ ).

Au sein de ces recettes propres, les **recettes de prestation** sont nettement prépondérantes (84%) et s'établissent à 756 millions EUR selon les budgets 2017, soit 210 EUR par habitant.

Recettes propres des pouvoirs locaux – Budgets 2017

|                               | En EUR mio | En EUR/hab. | Taux de croissance (p.r. à 2016) |
|-------------------------------|------------|-------------|----------------------------------|
| Prestations                   | 756        | 210         | 5,2%                             |
| Produits financiers           | 145        | 40          | -3,9%                            |
| <b>Total recettes propres</b> | <b>901</b> | <b>250</b>  | <b>3,6%</b>                      |

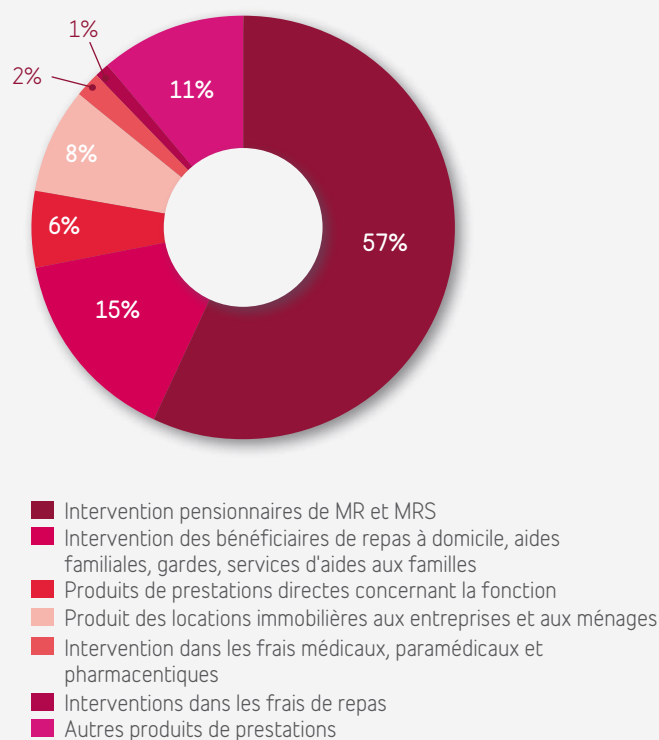
EUR MIO | Niveau et structure des recettes propres par type d'administration – Budgets 2017



■ Prestations  
■ Produits financiers

% = part des recettes propres parmi le total des recettes d'exploitation

Principales composantes des recettes de prestation des CPAS – Budgets 2017



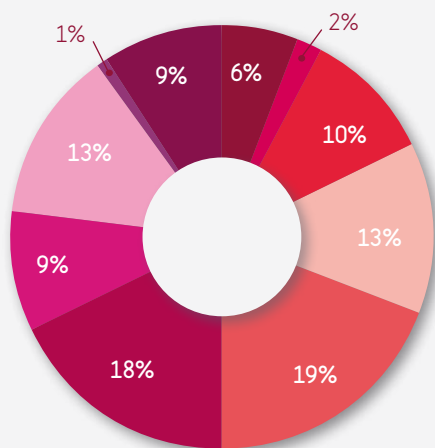
■ Intervention pensionnaires de MR et MRS  
■ Intervention des bénéficiaires de repas à domicile, aides familiales, gardes, services d'aides aux familles  
■ Produits de prestations directes concernant la fonction  
■ Produit des locations immobilières aux entreprises et aux ménages  
■ Intervention dans les frais médicaux, paramédicaux et pharmaceutiques  
■ Interventions dans les frais de repas  
■ Autres produits de prestations

En termes relatifs, elles constituent une source de financement particulièrement importante pour les CPAS (quote-part des bénéficiaires de services tels que repas et aide à domicile, maison de repos...). Elles contribuent en moyenne pour l'ensemble des CPAS wallons à près de 14% des recettes d'exploitation.

Au niveau des communes, les recettes de prestation recouvrent divers droits d'entrée, le produit de la vente de bois, les loyers perçus à partir des terrains et bâtiments appartenant à la commune, les interventions des parents dans les frais scolaires (repas, transport, garderie...). On y retrouve également le «crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non engagées de l'exercice» autorisé par la circulaire budgétaire depuis 2014 (comptabilisé parmi les produits exceptionnels du service ordinaire). Par rapport à 2016, les communes wallonnes ont eu davantage recours à cette faculté qui leur est accordée. Dans les budgets 2017, ce crédit s'établit en effet à près de 33 millions EUR, soit une hausse de plus de 8 millions EUR (+33%).

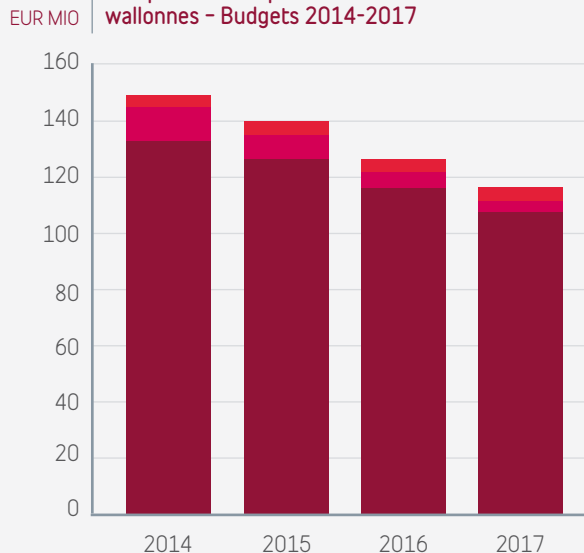
Les **produits financiers** (intérêts, dividendes) représentent 145 millions EUR, soit moins de 2% des recettes d'exploitation des pouvoirs locaux. Ils ne représentent une recette significative que pour les communes et les provinces, et sont composés à plus de 90% des dividendes des intercommunales de distribution d'électricité et de gaz. Ces derniers enregistrent un nouveau recul de 7% en 2017 (-19,3% par rapport à 2014).

**Principales composantes des recettes de prestation des communes - Budgets 2017**



- Intervention dans les frais scolaires
- Produits de droits d'entrée
- Produits de la vente de biens
- Produits de la vente de bois
- Produits de locations immobilières
- Produits des concessions de droits
- Produits des prestations effectuées
- Produits divers
- Produits exceptionnels
- Crédit spécial de recettes

**Composition des produits financiers des communes wallonnes - Budgets 2014-2017**



- Revenus de participations dans des entreprises
- Produits financiers divers (intérêts, rentes...)
- Récupération des charges financières des emprunts à charge de tiers

# Investissements et financements

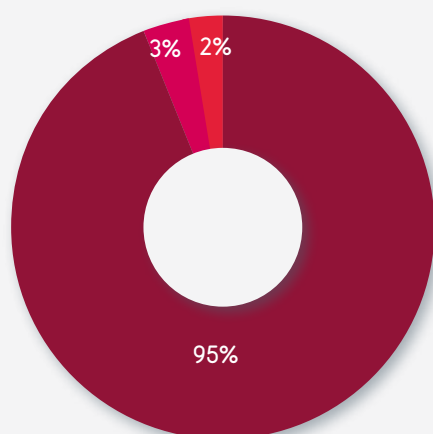
Les dépenses extraordinaires projetées dans les budgets 2017 par l'ensemble des pouvoirs locaux wallons s'établissent à 2.069 millions EUR, soit 574 EUR par habitant.

Les dépenses d'investissement *sensu stricto* s'élèvent à 1.960 millions EUR, soit 95% des dépenses extraordinaires, le solde se répartissant équitablement entre des subsides en capital octroyés (transferts) et des opérations relatives au patrimoine financier (prises de participation, remboursements anticipés d'emprunts...).

**Dépenses extraordinaires et taux de croissance 2016-2017**  
(par type de dépenses et par catégorie d'administration)

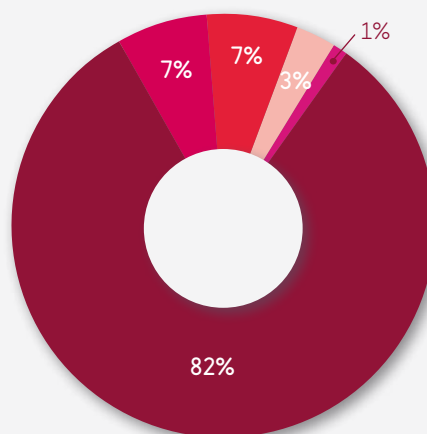
|   | En EUR mio   | En EUR/hab. | Taux de croissance<br>(p.r. à 2016) |
|---|--------------|-------------|-------------------------------------|
| Investissements                                     | 1.960        | 544         | -6,3%                               |
| Transferts<br>(subsides en capital)                 | 67           | 19          | 7,2%                                |
| Dette (remboursements<br>anticipés, participations) | 42           | 12          | 7,8%                                |
| <b>Total dépenses<br/>extraordinaires</b>           | <b>2.069</b> | <b>574</b>  | <b>-5,7%</b>                        |
| Communes  | 1.690        | 469         | -5,5%                               |
| Provinces   | 152          | 42          | -13,3%                              |
| CPAS  | 141          | 39          | -7,0%                               |
| Zones de police                                     | 53           | 15          | -2,6%                               |
| Zones de secours                                    | 32           | 9           | 13,6%                               |

**Répartition des dépenses extraordinaires par  
groupe économique - Budgets 2017**



■ Investissements  
■ Transferts (subsides en capital)  
■ Dette (remboursements anticipés, participations)

**Répartition des dépenses extraordinaires par type  
d'administration - Budgets 2017**



■ Communes  
■ Provinces  
■ CPAS  
■ Zones de police  
■ Zones de secours

Les communes assurent à elles seules 82% des dépenses extraordinaires de l'ensemble des pouvoirs locaux wallons, contre 7% pour les provinces et pour les CPAS, 3% pour les zones de police et 1% seulement pour les zones de secours.

Par rapport à 2016, les prévisions budgétaires en termes d'investissement sont en recul de 5,7% en 2017 (-6,3% pour les dépenses d'investissement *sensu stricto*). Ce recul contraste avec la forte croissance des projets d'investissement enregistrée en 2016 (+27,1%).

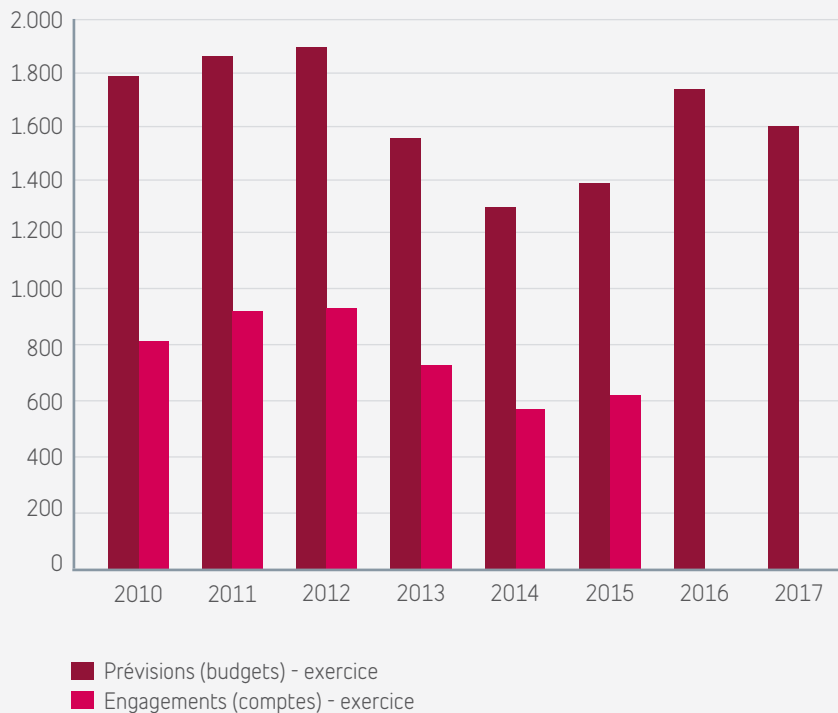
À l'exception des zones de secours, cette réduction des projets d'investissement en 2017 s'observe pour toutes les catégories d'administrations locales et est assez inhabituelle au cours de l'exercice qui précède les élections locales.

Vu le poids des investissements communaux (82% du total), ce sont surtout ces derniers qui influencent l'évolution constatée au niveau de l'ensemble des pouvoirs locaux. Au cours de la présente mandature, les investissements communaux ont enregistré une évolution assez atypique. En effet, après avoir enregistré deux baisses successives de

plus de 15% en 2013 et 2014, les projets d'investissement ont subi un premier rebond de 9,5% en 2015, suivi d'une forte hausse (+25%) en 2016. Selon les budgets 2017, les projets d'investissement des communes wallonnes seraient en recul de 6,4%. Cette dernière baisse affecte en particulier les investissements relatifs à la voirie (-15%).

Au total, on peut relever que le niveau des projets d'investissement en 2017 se situe en deçà de 15% du niveau atteint en 2011, soit l'exercice qui précédait les dernières élections communales.

EUR MIO | **Évolution des investissements communaux selon les budgets et les comptes**



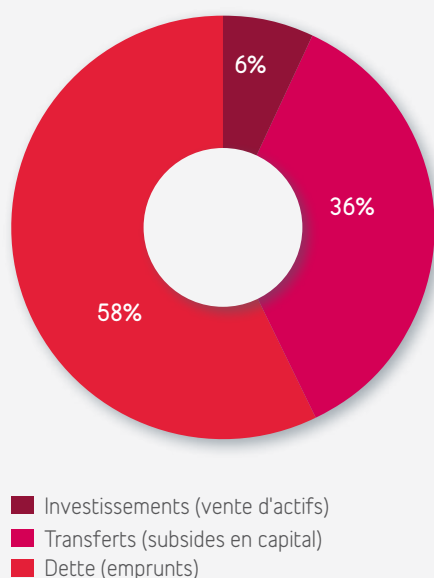
Par rapport aux dépenses d'exploitation, les dépenses d'investissement subissent des fluctuations beaucoup plus importantes d'un exercice à l'autre. Outre un effet cyclique associé à la mandature communale, les projets d'investissement des pouvoirs locaux sont très sensibles au contexte économique, à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

Il convient également de nuancer l'évolution des investissements prévus dans les budgets par le fait qu'ils présentent des taux de réalisation effectifs relativement faibles.

Depuis 2014, les autorités de tutelle ont toutefois donné des instructions aux pouvoirs locaux (circulaire budgétaire) afin de ne prévoir au budget que les crédits d'investissement qui présentaient une forte probabilité d'être réalisés, ce qui aurait dû se traduire par des taux de réalisation plus élevés.

Concernant les sources de financement, la première place revient sans conteste aux emprunts pour les investissements des pouvoirs locaux. En moyenne, ils contribuent à concurrence de 58% du financement total. La seconde source de financement provient des divers subsides en capital (36%) tandis que le produit de la vente de patrimoine apporte le solde des moyens financiers (6%) du service extraordinaire. Cette structure de financement (exercice propre) ne tient toutefois pas compte de l'autofinancement réalisé à partir des prélèvements provenant du fonds de réserve ou du service ordinaire ou par l'utilisation du boni reporté.

**Source de financement du budget extraordinaire (exercice propre) - Budget 2017**



**Affectation des dépenses d'investissement - Budgets 2017**





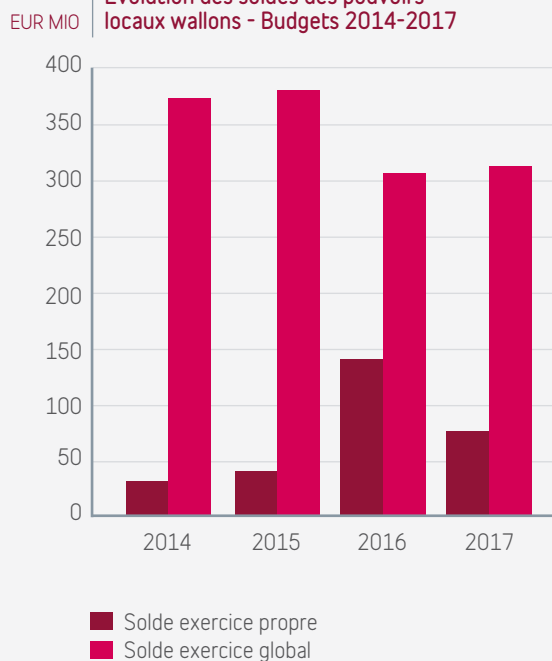
# Soldes budgétaires

Soldes des pouvoirs locaux - Budgets 2017

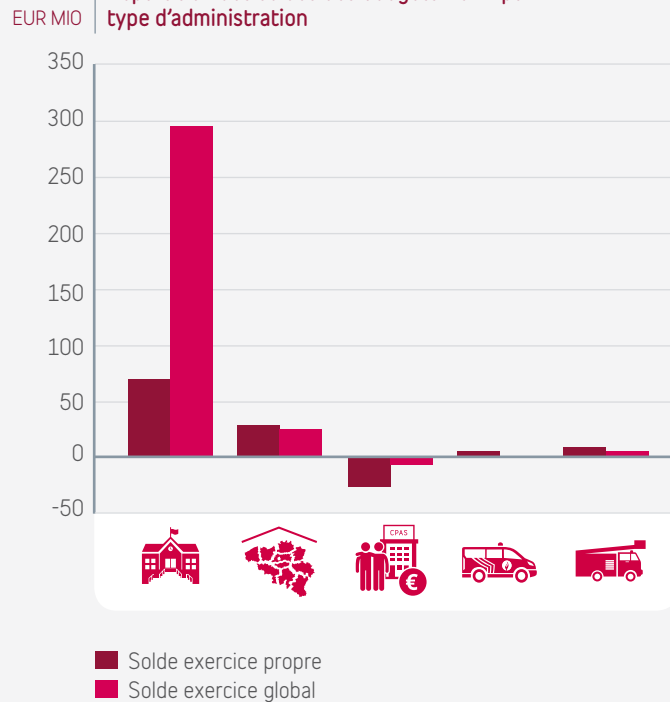
| Solde                  | En EUR mio | En EUR/hab. | En % des recettes ordinaires |
|------------------------|------------|-------------|------------------------------|
| Exercice propre        | 76         | 21          | 0,8%                         |
| Exercices antérieurs   | 290        | 80          | 2,9%                         |
| Prélèvements           | -50        | -14         | -0,5%                        |
| <b>Exercice global</b> | <b>316</b> | <b>88</b>   | <b>3,1%</b>                  |

L'ensemble des pouvoirs locaux wallons dégage, pour le service ordinaire, un excédent de 76 millions EUR à l'exercice propre du budget 2017 et de 316 millions EUR à l'exercice global (c'est-à-dire en tenant compte également du résultat des exercices antérieurs et des prélèvements). En termes relatifs, le solde de l'exercice ne représente que 0,8% des recettes d'exploitation (soit un quasi-équilibre) tandis que l'excédent dégagé à l'exercice global représente 3,1% des recettes des pouvoirs locaux.

Évolution des soldes des pouvoirs locaux wallons - Budgets 2014-2017



Répartition des soldes des budgets 2017 par type d'administration



Par rapport à l'exercice précédent, le solde à l'exercice propre a enregistré une détérioration de 67 millions EUR tandis que le solde à l'exercice global s'est pratiquement stabilisé (cf. graphique).

Ces bonis budgétaires sont principalement générés par les communes et, dans une moindre mesure, les provinces, tandis que les CPAS et les zones de police présentent une situation légèrement déficitaire à l'exercice propre. Au niveau de l'exercice global, la concentration de l'excédent au niveau des communes est encore plus prononcée (95% du boni total).

Les seules communes wallonnes présentent à l'exercice propre un excédent de près de 70 millions EUR, soit 1,3% de leurs recettes ordinaires.

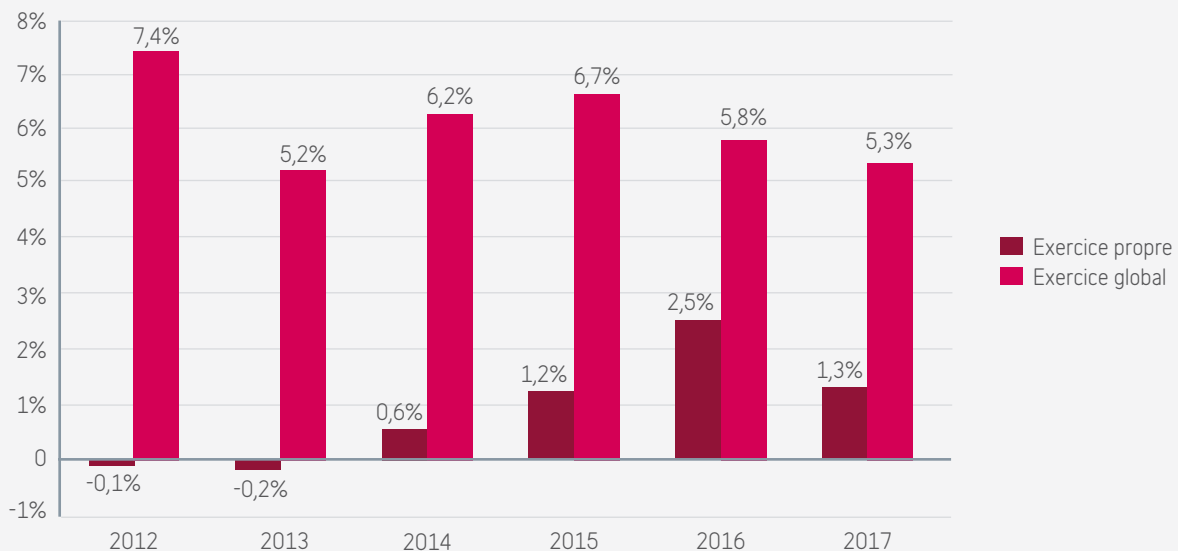
Cet excédent s'est pratiquement réduit de moitié par rapport à l'exercice budgétaire 2016. Mais on peut considérer qu'il s'agit d'un retour à la normale étant donné que le solde dégagé en 2016 avait été favorablement influencé par le rattrapage des enrôlements du produit de la taxe additionnelle à l'IPP non enrôlé en 2015 (cf. *supra*).

Le solde dégagé à l'exercice propre peut toutefois être nuancé par l'inscription en recettes d'un «crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non engagées de l'exercice» (près de 33 millions EUR) et par l'imputation au niveau des exercices antérieurs de la cotisation de responsabilisation relative aux charges de pension (35 millions EUR).

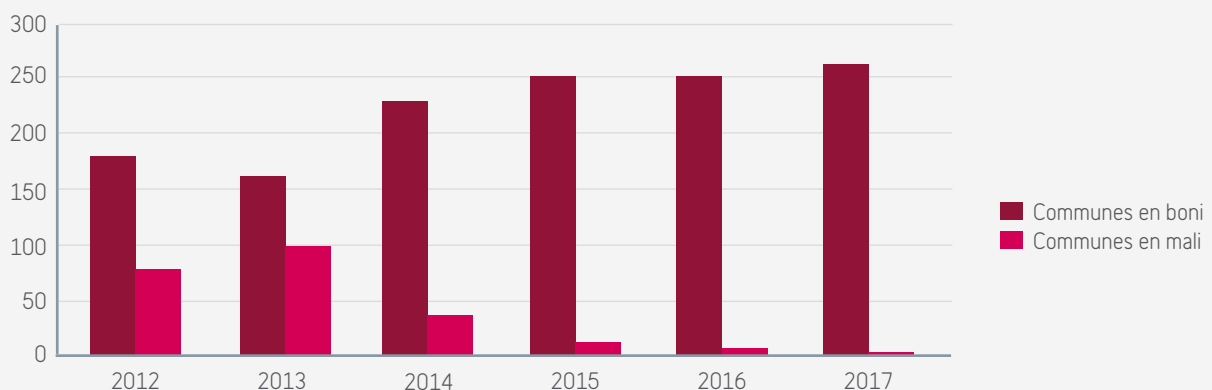
À l'exercice global, le solde dégagé par les communes wallonnes s'établit à 295 millions EUR, soit 5,3% des recettes ordinaires. Bien qu'excédentaire, le boni global subit une érosion progressive en raison d'une détérioration du résultat relatif aux exercices antérieurs (boni ou mali reporté) et du poids croissant de la cotisation de responsabilisation.

Depuis le resserrement des conditions d'équilibre imposé à l'exercice propre par les autorités de tutelle en 2014, la quasi-totalité des communes a présenté un budget 2017 en équilibre à l'exercice propre.

Évolution des soldes des budgets des communes wallonnes - 2012-2017 (en % des recettes ordinaires)



Nombre de communes en boni et en mali à l'exercice propre - 2012-2017



# Pouvoirs locaux et politique de sécurité (zones de police et de secours)

Les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la mise en œuvre de la politique de sécurité de notre pays, aussi bien au niveau de la police locale que des services de secours (sécurité civile), soit deux problématiques figurant au cœur des priorités de la population.

Au cours de ces dernières années, ces deux champs d'intervention ont fait l'objet de réformes importantes. Celles-ci ont fortement modifié le contexte institutionnel au niveau local, notamment à la suite de l'émergence de nouveaux acteurs publics locaux par la constitution des zones de police (en 2001) et, plus récemment, des zones de secours (2015).

L'organisation et le financement de ces deux types de zone présentent de fortes similitudes:

- > Les principes d'organisation générale et de fonctionnement (loi cadre et arrêtés d'exécution) tant des services d'incendie que des zones de police relèvent des compétences de l'État fédéral.
- > Ces fonctions (police, pompiers) exercées, avant la réforme, directement par la commune (personnel, fonctionnement, investissements) ont été confiées à une nouvelle entité (zone) disposant d'une autonomie organique et comptable.
- > À l'exception des zones de police de type unicommunal, l'organisation de ces zones repose sur une structure pluricommunale permettant une mutualisation des ressources entre les communes.
- > Le budget des zones est essentiellement alimenté par deux sources de financement, à savoir une dotation fédérale et la ou les dotations communales. Les dotations des communes de la zone sont fixées chaque année sur la base d'un accord entre les différents conseils communaux concernés. À défaut d'accord, la loi prévoit que la dotation de chaque commune doit suivre une clé de répartition supplétive.
- > Le mécanisme de financement des zones prévoit que lorsque la zone ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par les communes qui en font partie.

## Finances des zones de police

### Les zones de police, unités opérationnelles de la police locale

Depuis le début des années 2000, les forces de l'ordre en Belgique sont structurées en deux niveaux complémentaires: la police fédérale et la police locale.

La fonction de police locale sur le territoire belge est assumée en 2017 par 188 zones de police, après fusion de plusieurs zones de police en Flandre, en vue d'économies d'échelle. La Flandre compte 110 zones, la Wallonie 72 et la Région de Bruxelles-Capitale 6. De ces 188 zones, 41 couvrent le territoire d'une seule commune (les zones unicommunales) et 147 le territoire de plusieurs communes (les zones pluricommunales).

Au niveau belge, à l'aide d'un effectif moyen de 179 équivalents temps plein, une zone de police couvre en moyenne environ 3 communes (soit 162 km<sup>2</sup>) abritant une population moyenne de 59.936 habitants. Cependant, les zones de police présentent de grandes disparités en termes de population, de territoire couvert ou encore en termes d'effectifs policiers. Sur la base du niveau d'urbanisation des communes desservies, le législateur fédéral a néanmoins déterminé cinq catégories (clusters) auxquelles chaque zone peut être rattachée.

Cette analyse montre les chiffres totaux de toutes les zones de police, sauf lorsque la région est mentionnée explicitement. Plus de statistiques sont disponibles sur notre site [www.belfius.be/nosetudes](http://www.belfius.be/nosetudes).

## Caractéristiques générales des zones de police par région<sup>8</sup>

Les 6 zones de la Région de Bruxelles-Capitale se distinguent par une population moyenne couverte beaucoup plus importante (197.982 habitants) et ce, au moyen d'un effectif nettement plus conséquent (1.037 ETP). Le caractère hautement urbain de cette Région justifie cette particularité.

Le lien entre le niveau d'urbanisation et l'effectif policier de la zone de police concernée est d'ailleurs confirmé dans le tableau ci-dessous ventilant les zones de police sur la base des catégories telles que définies par le ministère de l'Intérieur.

|                    | Nombre de zones de police | Nombre moyen de communes | Population moyenne | Superficie moyenne | Effectif (ETP) moyen par zone |
|--------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|
| Flandre            | 110                       | 2,8                      | 58.889             | 122,9              | 153                           |
| Wallonie           | 72                        | 3,6                      | 50.031             | 233,9              | 149                           |
| Bruxelles-Capitale | 6                         | 3,2                      | 197.982            | 26,9               | 1.037                         |
| <b>Total</b>       | <b>188</b>                | <b>3</b>                 | <b>59.936</b>      | <b>162,4</b>       | <b>179</b>                    |

## Caractéristiques générales des zones de police sur la base de la typologie définie par le ministère de l'Intérieur

| Typologie                         | Nombre de zones de police | Nombre moyen de communes | Population moyenne | Superficie moyenne | Effectif (ETP) moyen par zone |
|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|
| Catégorie 1 (fortement urbanisée) | 5                         | 1,2                      | 287.463            | 114,2              | 1.679                         |
| Catégorie 2                       | 22                        | 2,6                      | 115.151            | 114,3              | 409                           |
| Catégorie 3                       | 49                        | 2,2                      | 48.108             | 83,7               | 114                           |
| Catégorie 4                       | 61                        | 3,2                      | 47.568             | 164,5              | 101                           |
| Catégorie 5 (très rurale)         | 51                        | 4,3                      | 39.967             | 260,8              | 91                            |
| <b>Total</b>                      | <b>188</b>                | <b>3</b>                 | <b>59.936</b>      | <b>162,4</b>       | <b>179</b>                    |

### Cadre de l'analyse

La présente analyse financière des zones de police repose sur la collecte des budgets 2017. Avec 165 zones de police sur 188, l'échantillon représente 90% de la population totale. Un examen sur la base de la typologie des zones indique que le taux de représentativité est de 100% dans les zones les plus urbanisées (catégorie 1) et est proche de 92% dans les zones de la catégorie 3. Ce sont les zones de police les plus rurales (catégories 4 et 5) et relativement urbanisées (catégorie 2) qui sont les moins bien représentées (85% à 89%). Sur la base d'une découpe régionale, le taux de représentativité des zones, en termes de population, s'élève à 95% en Flandre, 82,4% en Wallonie, et à 81,2% en Région de Bruxelles-Capitale.

Les données manquantes relatives au budget 2017 ont fait l'objet d'une extrapolation afin de présenter une situation financière pour l'ensemble des zones.

<sup>8</sup> L'effectif moyen est calculé en équivalents temps plein sur la base des statistiques du ministère de l'Intérieur fin 2014 comprenant à la fois le cadre opérationnel de la police locale et le cadre administratif et logistique (CALOG).

## Recettes ordinaires des zones de police

Au budget 2017, l'ensemble des zones de police présente un montant de 2.971 millions EUR de recettes ordinaires, soit 264 EUR en moyenne par habitant (cf. *tableau* ci-dessous). Ce montant se répartit entre les Régions à concurrence de 50,7% pour la Flandre, 30,8% pour la Wallonie et 18,5% pour Bruxelles.

Rapporté à la population, le niveau des recettes des zones de la Région de Bruxelles-Capitale s'élève à 462 EUR/hab., soit presque le double de celui des autres Régions et de la moyenne nationale.

La croissance des recettes en 2017 par rapport à l'exercice précédent s'élève en moyenne à 2,7% pour la Belgique. Cette croissance est cependant plus soutenue en Wallonie (3,1%) et en Flandre (3%) qu'à Bruxelles (1,4%).

La ventilation économique des recettes permet d'identifier leur origine. Ainsi, 99% des recettes d'exploitation des zones de police proviennent des autres niveaux de pouvoir, principalement les communes membres des zones (61%) dont les dotations cumulées doivent permettre de tendre vers l'équilibre budgétaire de la zone et l'État fédéral (34%). Le financement propre des zones est donc négligeable avec seulement une proportion de 1% (cumul des recettes de prestation, c'est-à-dire rémunérations directes de missions des zones et des recettes de dette, essentiellement les produits de placements de trésorerie).

Néanmoins, il est à noter que l'importance relative des dotations communales et fédérales n'est pas homogène, non seulement dans les Régions mais aussi dans les catégories de zones de police comme le démontrent les deux *graphiques* ci-après.

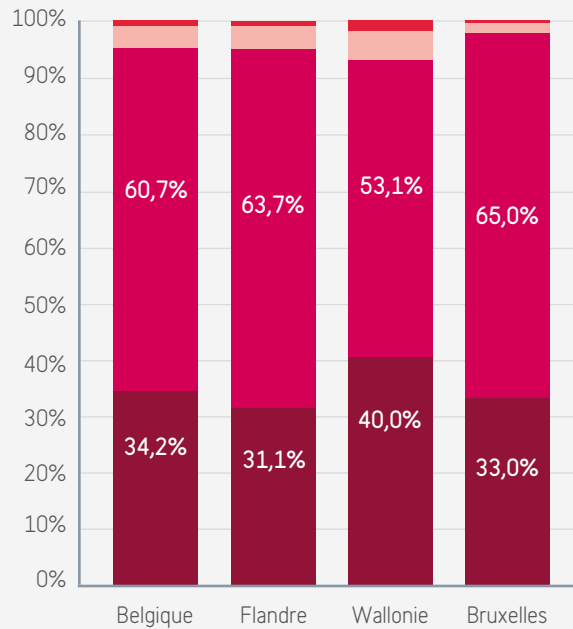
Avec des proportions dans les recettes totales d'exploitation de respectivement 65% et 64%, c'est à Bruxelles et en Flandre que la dotation communale est la plus importante. En Wallonie, cette proportion n'est que de 53%, la différence par rapport aux autres Régions étant largement compensée par le poids de la dotation fédérale (40% contre 33% à Bruxelles et 31% en Flandre). Elle s'explique par la prédominance de zones en milieu rural.

En effet, on observe une relation directe entre le degré d'urbanisation et l'importance relative des dotations communales et fédérales dans le total des recettes des zones de police. Plus une zone est urbaine (catégorie 1), plus la dotation communale est importante par rapport à la dotation fédérale. Ainsi, les zones de la catégorie 1 (fortement urbanisées) dépendent à 69% des dotations des communes membres et à 27,8% des subsides fédéraux. Par contre, les zones de la catégorie 5 (très rurales) présentent un financement relativement équilibré entre les dotations communales (48,4%) et fédérales (44,2%).

### Ventilation économique des recettes ordinaires des zones de police - Budgets 2017

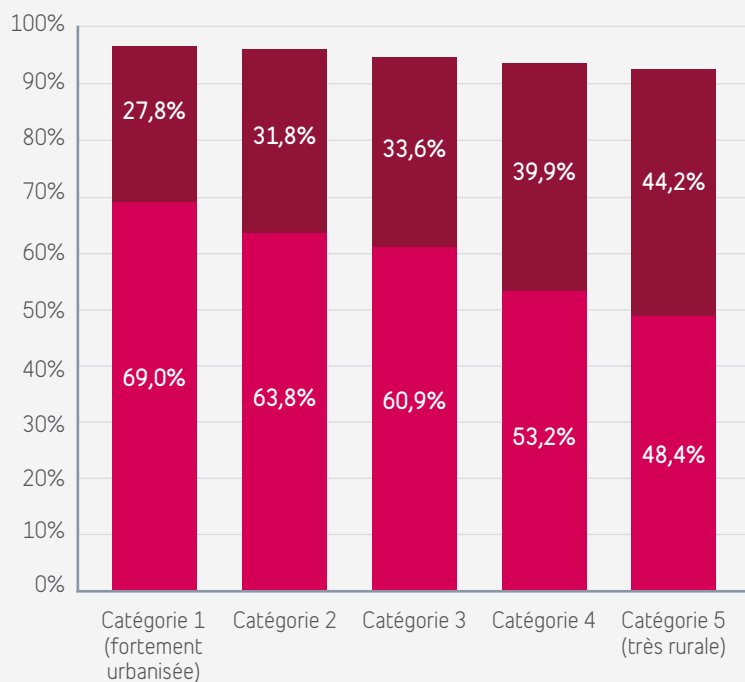
| Recettes ordinaires                | En EUR mio     | En EUR/hab. | Variation 2016-2017 |
|------------------------------------|----------------|-------------|---------------------|
| Prestations                        | 28,8           | 3           | 48,0%               |
| Transferts                         | 2.933,1        | 260         | 2,4%                |
| <i>Dotation fédérale et autres</i> | <i>1.016,1</i> | <i>90</i>   | <i>4,0%</i>         |
| <i>Dotations communales</i>        | <i>1.803,5</i> | <i>160</i>  | <i>1,6%</i>         |
| Dette                              | 9,1            | 1           | 2,3%                |
| <b>Total des recettes</b>          | <b>2.971,0</b> | <b>264</b>  | <b>2,7%</b>         |
| Flandre                            | 1.507,0        | 233         | 3,0%                |
| Wallonie                           | 914,7          | 254         | 3,1%                |
| Bruxelles-Capitale                 | 549,3          | 462         | 1,4%                |

Ventilation économique des recettes ordinaires  
des zones de police par région - Budgets 2017



■ Transfert - Dotation fédérale  
■ Transfert - Dotation communale  
■ Transfert - Autre  
■ Autres recettes

Importance relative des dotations communales et fédérale en fonction  
du degré d'urbanisation (catégories) (en % des recettes totales) -  
Budgets 2017



■ % dotation fédérale  
■ % dotation communale

## Dépenses ordinaires des zones de police

Les dépenses ordinaires des zones de police s'élèvent à 2.980 millions EUR au budget 2017, soit 264 EUR/hab. en moyenne (cf. *tableau* ci-dessous). Une disparité régionale est néanmoins présente. Avec 470 EUR/hab., les zones de la Région de Bruxelles-Capitale présentent le plus haut niveau de dépenses, suivies par les zones wallonnes (253 EUR/hab.) et les zones flamandes (233 EUR/hab.). Assez logiquement, ce classement est tout à fait en ligne avec celui qui prévalait au niveau des recettes.

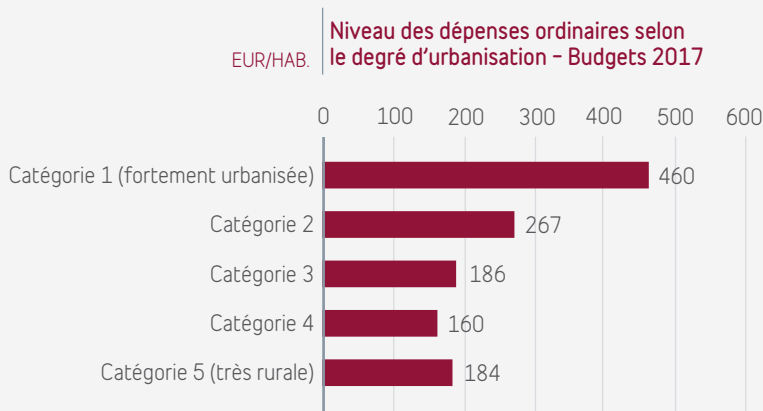
Autre réalité en EUR/hab., des spécificités existent en fonction du degré d'urbanisation comme le montre le *graphique* ci-dessous. De façon générale, le niveau des dépenses décroît avec le degré d'urbanisation (tout comme les recettes *de facto*). Ainsi, les zones de la catégorie 1 (fortement urbanisées) présentent un niveau de dépenses de 460 EUR/hab., soit plus du double du niveau des zones de la catégorie 5 (très rurales) qui culminent en moyenne à 184 EUR/hab. Pour rappel, les catégories 1 et 2 englobent l'ensemble des zones bruxelloises.

En termes de croissance, les dépenses ordinaires progressent de 3,7% par rapport aux budgets 2016, ce qui est deux fois plus rapide que la croissance des recettes. Notons toutefois que si les dépenses zonales flamandes présentent le rythme de croissance le plus élevé (+4,6%), les zones bruxelloises et wallonnes restent assez proches avec une croissance des dépenses de 2,7% et 2,9%.

En termes d'affectation des moyens, les salaires et indemnités de plus de 33.000 équivalents temps plein employés par les zones de police pèsent pas moins de 2.576 millions EUR, soit 86,5% des dépenses totales des zones. C'est cette catégorie de dépenses qui influence majoritairement le rythme de croissance des dépenses zonales (soit 4,4% de croissance entre 2016 et 2017 et 3,7% pour le total des dépenses). Les dépenses de fonctionnement constituent le deuxième poste de dépenses avec une proportion de 10,2% du total, en croissance modérée par rapport à 2016 (+0,7%).

Ventilation économique des dépenses ordinaires des zones de police – Budgets 2017

| Dépenses ordinaires       | En EUR mio     | En EUR/hab. | Variation 2016-2017 |
|---------------------------|----------------|-------------|---------------------|
| Personnel                 | 2.576,1        | 229         | 4,4%                |
| Fonctionnement            | 303,5          | 27          | 0,7%                |
| Transferts                | 19,0           | 2           | -15,8%              |
| Dette                     | 81,1           | 7           | -0,1%               |
| <b>Total des dépenses</b> | <b>2.979,8</b> | <b>264</b>  | <b>3,7%</b>         |
| Flandre                   | 1.508,8        | 233         | 4,6%                |
| Wallonie                  | 912,6          | 253         | 2,9%                |
| Bruxelles                 | 558,4          | 470         | 2,7%                |



## Investissements des zones de police

Les zones de police doivent également consentir chaque année un volume d'investissements afin de moderniser ou maintenir en état les équipements et les infrastructures nécessaires à l'organisation administrative et à l'exercice des missions de sécurité (commissariat, véhicules d'intervention, matériel de bureau...).

En 2017, les zones de police du pays ont prévu, au budget extraordinaire, un montant de 176,7 millions EUR à titre d'investissements, soit 15,7 EUR/hab. Le volume d'investissements a diminué de 8,2% par rapport au budget 2016. Pour 2017, les zones flamandes seront à l'origine de 54% de ce budget global, suivies par les zones wallonnes et bruxelloises à concurrence de respectivement 30% et 16%. De nouveau, en EUR par habitant, ce sont les zones bruxelloises qui sortent du lot avec des dépenses d'investissement de 24,2 EUR/hab. contre 14,7 EUR/hab. en moyenne dans les autres Régions.

### Investissements des zones de police: budget total et répartition régionale – Budgets 2017

|                 | En EUR mio   | En %        | En EUR/hab. |
|-----------------|--------------|-------------|-------------|
| <b>National</b> | <b>176,7</b> | <b>100%</b> | <b>15,7</b> |
| Flandre         | 95,1         | 54%         | 14,7        |
| Wallonie        | 52,8         | 30%         | 14,7        |
| Bruxelles       | 28,8         | 16%         | 24,2        |

## Situation financière des zones de police

Pour l'exercice budgétaire 2017, les zones de police du pays (cf. *tableau* ci-contre) présentent ensemble un solde négatif à l'exercice propre de 8,8 millions EUR (1,4 EUR/hab.) contrastant avec l'excédent de 2016 qui était de 16 millions EUR. En complétant ce solde des prélèvements et du solde des exercices antérieurs, le solde à l'exercice global dégage un excédent de 23,4 millions EUR (2,1 EUR/hab.).

Néanmoins, la situation financière des zones de police présente de fortes disparités régionales.

Les **zones de police flamandes** présentent un léger déficit à l'exercice propre (-1,8 million EUR, soit -0,3 EUR/hab.) tout en maintenant l'exercice global en excédent (18 millions EUR, soit 2,8 EUR/hab.).

Les **zones bruxelloises** présentent un déficit plus accentué à l'exercice propre (-9,1 millions EUR, soit -7,6 EUR/hab.) tout en maintenant le niveau de leur excédent global à 5,6 millions EUR soit 4,7 EUR/hab.

Les **zones wallonnes** présentent par contre un bilan inverse, soit un excédent de 2,1 millions EUR (0,6 EUR / hab.) à l'exercice propre et un résultat proche de l'équilibre à l'exercice global (-0,2 million EUR).

### Situation financière – Budgets 2017

|                        | En EUR mio | En EUR/hab. |
|------------------------|------------|-------------|
| <b>Exercice propre</b> |            |             |
| Recettes               | 2.971,0    | 258,6       |
| Dépenses               | 2.979,8    | 257,2       |
| Solde                  | -8,8       | -1,4        |
| <b>Exercice global</b> |            |             |
| Recettes               | 3.122,6    | 277,1       |
| Dépenses               | 3.099,1    | 275,0       |
| Solde                  | 23,4       | 2,1         |

### Situation financière par région – Budgets 2017

|                       | Flandre    |             | Wallonie   |             | Bruxelles  |             |
|-----------------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                       | En EUR mio | En EUR/hab. | En EUR mio | En EUR/hab. | En EUR mio | En EUR/hab. |
| Solde exercice propre | -1,8       | -0,3        | 2,1        | 0,6         | -9,1       | -7,6        |
| Solde exercice global | 18,0       | 2,8         | -0,2       | 0,0         | 5,6        | 4,7         |



# Finances des zones de secours

## La réforme des services de secours

À la suite des tragiques événements de Ghislenghien en 2004, le législateur fut incité à se lancer dans un vaste projet de réforme et de modernisation de la sécurité civile, à l'instar de ce qui avait été concrétisé précédemment pour la police.

Après un travail de fond en commission parlementaire (commission Paulus) et la mise en place d'une nouvelle législation (loi cadre du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile) sur un peu moins d'une décennie, la réforme de la sécurité civile s'est enfin concrétisée sur le terrain.

En effet, la législation prévoyait l'existence d'au moins une zone de secours par province<sup>9</sup> et le rattachement de chaque commune wallonne et flamande à une seule zone de secours. Sur le plan opérationnel, une zone de secours coordonne les activités de plusieurs postes de secours répartis sur son territoire. Au final, les 250 services d'incendie existants ont donc été progressivement regroupés en 34 zones de secours (20 en Région flamande et 14 en Région wallonne). En 2014, tous ces services étaient rattachés à des prézones de secours. Dans le courant de l'année 2015, toutes ces prézones ont progressivement donné naissance aux zones de secours proprement dites. Dès 2016, toutes les zones de secours ont pu produire des documents budgétaires.

L'analyse financière qui suit repose sur ces états comptables.

## Considérations méthodologiques

Pour 2017, Belfius a obtenu les budgets initiaux de 27 zones de secours sur 34 (79% des zones). Les données extrapolées dans l'analyse ne constituent dès lors qu'une estimation. L'évolution des montants, en revanche, a pu être calculée sur la base de l'échantillon constant de 27 documents disponibles. Étant donné que 7 zones manquent, une analyse selon la répartition en clusters est impossible.

Pour la zone qui est établie sous la forme d'une intercommunale (avec une comptabilité générale), nous avons procédé à une extrapolation de la classification économique des recettes et des dépenses ordinaires de cette zone, en prenant en compte les dépenses de personnel identifiables de la zone (et majoritaires) et la structure des recettes et dépenses ordinaires du groupe (cluster) auquel cette zone est rattachée.

La présente analyse repose sur les données agrégées (Wallonie et Flandre) par groupe de zones (clusters) tels que définis par le législateur fédéral\*. Chaque zone a été attribuée à un cluster sur la base de trois critères: la population, le nombre de postes de secours et le personnel opérationnel. En fonction du nombre de points obtenus, les zones se répartissent de la catégorie 1 (zones totalisant le moins de points) à la catégorie 4 (zones totalisant le plus de points).

| Échantillon | Nombre de zones de secours |          |         |
|-------------|----------------------------|----------|---------|
|             | Catégorie                  | Wallonie | Flandre |
| 1           | 5                          | 2        | 7       |
| 2           | 3                          | 8        | 11      |
| 3           | 2/3                        | 4/6      | 6/9     |
| 4           | 0/3                        | 3/4      | 3/7     |
| Total       | 10/14                      | 17/20    | 27/34   |

\* Arrêté royal du 26/02/2014 fixant la répartition des zones en catégories visées à l'article 14/1 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

<sup>9</sup> À ce stade, notons que l'organisation en zones de secours ne s'applique pas aux communes bruxelloises qui sont desservies depuis 1990 par un organisme d'intérêt public (SIAMU) financé par la Région et l'Agglomération bruxelloises. À titre d'exception également, la zone de secours LIÈGE ZONE 2 préserve sa forme historique d'intercommunale.

## Dépenses ordinaires des zones de secours

Sur l'exercice propre 2017, les 34 zones de secours du pays ont inscrit à leur budget un montant total de recettes ordinaires de 691,1 millions EUR (soit 69 EUR/hab.). 58% du total de ces dépenses ont trait aux zones flamandes et 40,2% aux zones wallonnes, ce qui diffère légèrement de la répartition de la population entre les Régions (respectivement 64,3% et 35,7%).

Le tableau et le graphique suivants donnent un aperçu de la ventilation économique des dépenses.

### Dépenses ordinaires des zones de secours - Budgets 2017

|                         | Flandre      |              |                     | Wallonie     |              |                     | Total        |              |                     |
|-------------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|---------------------|
|                         | En EUR mio   | En EUR /hab. | Évolution 2016-2017 | En EUR mio   | En EUR /hab. | Évolution 2016-2017 | En EUR mio   | En EUR /hab. | Évolution 2016-2017 |
| Personnel               | 316,7        | 49           | 4,6%                | 230,4        | 64           | 5,1%                | 547,1        | 54           | 4,8%                |
| Fonctionnement          | 73,5         | 11           | 4,1%                | 40,0         | 11           | -12,9%              | 113,6        | 11           | -1,1%               |
| Transferts              | 5,6          | 1            | -33,8%              | 5,2          | 1            | -39,0%              | 10,8         | 1            | -35,5%              |
| Dette                   | 6,1          | 1            | 68,7%               | 12,3         | 3            | 23,4%               | 18,3         | 2            | 33,4%               |
| Prélèvements exercices  | 0,0          | 0            | 0,0%                | 1,3          | 0            | -33,9%              | 1,3          | 0            | -91,0%              |
| <b>Dépenses totales</b> | <b>401,9</b> | <b>62</b>    | <b>2,7%</b>         | <b>289,2</b> | <b>80</b>    | <b>2,0%</b>         | <b>691,1</b> | <b>69</b>    | <b>2,5%</b>         |

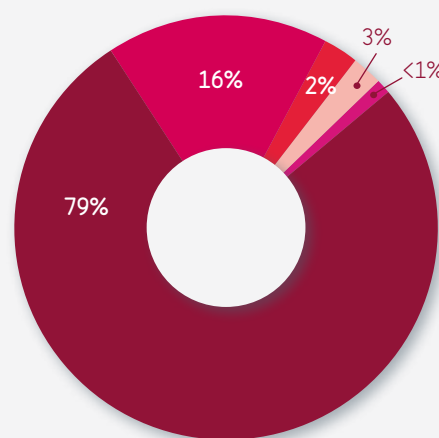
96% des dépenses ordinaires des zones de secours sont répartis sur deux grands postes:

- > 79% pour des dépenses de personnel, soit 54 EUR par habitant;
- > 16% pour les dépenses de fonctionnement, soit 11 EUR par habitant.

Deux particularités régionales se dégagent. Premièrement, le niveau des dépenses en EUR/hab. est plus important en Wallonie qu'en Flandre: 80 EUR/hab. contre 62 EUR/hab. Deuxièmement, les dépenses de dette en Wallonie s'élèvent à plus de 12 millions EUR, soit le double de la Flandre. Ceci résulte d'un transfert plus important de certains emprunts des communes wallonnes vers les zones de secours de leur ressort.

Par rapport au budget 2016, les dépenses ont augmenté de 2,5%, principalement en raison d'une hausse des frais de personnel (+4,8%). La hausse des frais de personnel s'applique aux zones des deux Régions et provient notamment de l'engagement et du transfert de personnel supplémentaire. L'augmentation des frais de fonctionnement aussi explique, du moins dans les zones flamandes, un budget plus élevé en 2017.

### Ventilation économique des dépenses ordinaires - Budget 2017



- Dépenses de personnel
- Dépenses de fonctionnement
- Dépenses de transfert
- Dépenses de dette
- Prélèvements exercices

## Recettes ordinaires des zones de secours

### Recettes ordinaires des zones de secours - Budgets 2017

|                         | Flandre       |                 |                        | Wallonie      |                 |                        | Total         |                 |                        |
|-------------------------|---------------|-----------------|------------------------|---------------|-----------------|------------------------|---------------|-----------------|------------------------|
|                         | En EUR<br>mio | En EUR<br>/hab. | Évolution<br>2016-2017 | En EUR<br>mio | En EUR<br>/hab. | Évolution<br>2016-2017 | En EUR<br>mio | En EUR<br>/hab. | Évolution<br>2016-2017 |
| Prestations             | 27,2          | 4               | -2,1%                  | 25,5          | 7               | -2,6%                  | 52,7          | 5               | -2,3%                  |
| Transferts              | 380,1         | 59              | 4,9%                   | 270,3         | 75              | 3,9%                   | 650,4         | 65              | 4,6%                   |
| Dette                   | 0,0           | 0               | 26,1%                  | 0,0           | 0               | -47,4%                 | 0,1           | 0               | 5,2%                   |
| Prélèvements exercices  | 0,0           | 0               | 0,0%                   | 43,7          | 12              | -                      | 43,7          | 4               | 0,0%                   |
| <b>Recettes totales</b> | <b>407,4</b>  | <b>63</b>       | <b>4,4%</b>            | <b>339,5</b>  | <b>94</b>       | <b>3,5%</b>            | <b>746,9</b>  | <b>74</b>       | <b>4,1%</b>            |

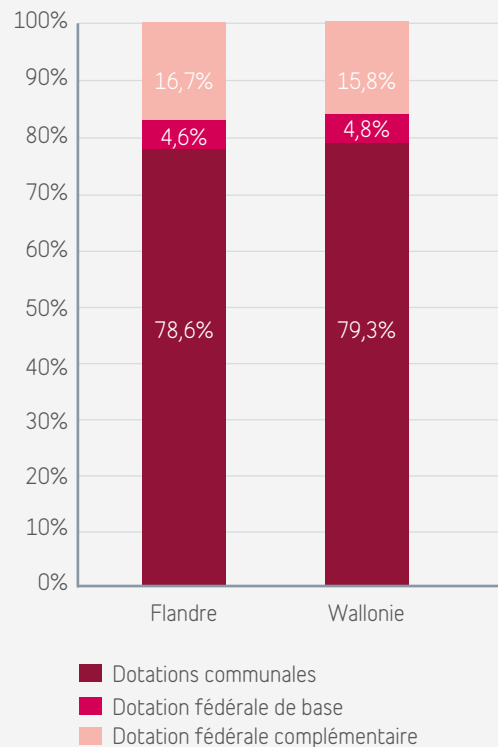
Sur l'exercice propre 2017, nous estimons par extrapolation que les 34 zones de secours du pays inscrivent à leur budget un montant total de recettes ordinaires de 746,9 millions EUR (soit 71,0 EUR/hab.). Ce montant est 4,1% plus élevé qu'en 2016. La croissance des recettes dépasse dès lors celle des dépenses.

À l'instar de ce qui est observé pour les dépenses ordinaires, les recettes ordinaires des zones wallonnes, rapportées en EUR/hab., sont supérieures à celles des zones flamandes: respectivement 94 EUR contre 63 EUR.

De ces recettes, 93% proviennent de transferts d'autres niveaux de pouvoirs publics qui financent le fonctionnement des zones de secours, contre seulement 7% de rémunérations de prestations. L'augmentation des transferts de 4,6% explique dès lors entièrement la hausse du budget des recettes.

Les **recettes de transfert**, prévues par le cadre législatif de la réforme, sont donc la première source de revenus des zones, avec 650,4 millions EUR, soit 65 EUR par habitant.

### Répartition fédérale et communale en termes de dotation, par région



Les **dotations communales** constituent la source principale de recettes ordinaires des zones de secours. Elles sont déterminées, en principe, sur la base d'un consensus des communes constituant chaque zone. À défaut d'accord, c'est le gouverneur de province qui est chargé de trancher en tenant compte des critères fixés par arrêté royal. Ces critères se rapportent tant à la commune (superficie, risques présents, temps d'intervention moyen sur le territoire communal, capacité financière) qu'à la population (la population résidentielle et active, avec une pondération d'au moins 70%, le revenu cadastral et le revenu imposable).

La **dotation fédérale de base** est la seconde recette des zones de secours avec un montant de 32,1 millions EUR, soit 3,2 EUR par habitant. Ce crédit inscrit au budget fédéral est réparti entre les différentes zones sur la base d'un coefficient de répartition calculé comme une moyenne pondérée des coefficients suivants: le pourcentage de population résidentielle de la zone dans l'ensemble des zones (70%), le pourcentage de la population active de la zone dans l'ensemble des zones (15%), le pourcentage du revenu cadastral de la zone dans l'ensemble des zones (5%), le pourcentage du revenu imposable de la zone dans l'ensemble des zones (5%), le pourcentage de risques présents de la zone dans l'ensemble des zones (10%) et le pourcentage de la superficie de la zone (15%). Toutes les zones se voient attribuer cette dotation.

Une **dotation fédérale complémentaire** pour compenser les frais opérationnels des zones a également été prévue par le législateur. Cette dotation de 111,9 millions EUR se compose de quatre parties:

- > un montant relatif aux mesures de fin de carrière. Le crédit fédéral est réparti par zone en fonction du nombre de pompiers professionnels de la zone;
- > un montant relatif au fonctionnement opérationnel de la zone. Le crédit fédéral est réparti par zone en fonction de la part de la zone dans la population résidentielle totale et de la superficie de la zone dans la superficie totale;
- > un montant relatif au mandat du commandant de zone fixé par arrêté royal;
- > un montant relatif à l'harmonisation des statuts également fixé par arrêté royal.

Les zones ont budgétisé ces montants, soit séparément, soit globalement. Les dotations fédérales pour 2017 augmentent de 5% et expliquent le net accroissement des recettes. Les budgets communaux font en revanche ressortir que les dotations communales pour les zones d'incendie ont plutôt légèrement reculé en 2017 pour les zones flamandes, et sont restées stables pour les zones wallonnes.

En globalisant toutes les dotations fédérales et les dotations communales, il est possible de calculer la contribution des communes et du fédéral dans le financement des zones de secours.

Pour 2017, nous nous situons sur une répartition 79%-21% entre financement communal et financement fédéral des zones de secours. Ceci constitue une amélioration par rapport à la situation 90%-10% qui prévalait avant la réforme, et une légère amélioration par rapport à la première analyse exécutée en 2016. Il reste cependant une marge de progression vers un financement équilibré à 50% du fédéral et des communes, tel que prévu par la réforme.

Les **autres recettes de transfert** se composent:

- > d'une dotation pour aide médicale urgente;
- > d'une dotation de la province pour les zones namuroises et quelques zones liégeoises; et
- > pour certaines zones, de contributions du secteur privé, probablement pour la couverture de certains risques spécifiques.

La réforme prévoit et encadre, pour le financement des zones de secours, la possibilité de se faire rémunérer de services rendus, par exemple, dans le cadre de l'aide médicale urgente (ambulances). Ces rentrées sont reprises au budget en tant que recettes de prestations et se sont établies en 2017 à 52,7 millions EUR, soit 5 EUR par habitant. Une majeure partie du produit des **prestations** résulte de l'utilisation des ambulances.



Commune



Province



CPAS



Police



Zone de secours

Cette étude a été réalisée par:

Anne-Leen Erauw, Arnaud Dessoy  
et Geoffrey Filleul  
Research Belfius Banque  
Tél.: 02 222 56 10  
E-mail: [belfius-research@belfius.be](mailto:belfius-research@belfius.be)

L'étude ainsi que des statistiques  
complémentaires sont consultables sur  
Publilink et sur [www.belfius.be/nosetudes](http://www.belfius.be/nosetudes).

