QUAND LA COVID-19 S'IMMISCE AU SEIN DES FINANCES LOCALES
ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES BUDGÉTAIRES ET IMPACT FINANCIER DE LA CRISE

Katlyn VAN OVERMEIRE,
Conseiller expert

S'il y avait bien un événement auquel notre association n'avait pas pensé et qui allait venir malmener l'état des finances communales en cette année 2020, c'est bien la crise du coronavirus et l'impact qu'elle allait avoir sur de nombreux postes de recettes et dépenses des budgets communaux. Après l'onde de choc connue au printemps, il est aujourd'hui l'heure de dresser un premier état des lieux, certes provisoire, des conséquences budgétaires les plus marquantes et de faire le point sur les mesures qui ont été prises ces derniers mois afin que les communes puissent garder la tête hors de l'eau après cette tempête sanitaire. Nous détaillerons tout particulièrement les mesures d'assouplissement budgétaire mises en place pour 2020 et 2021.

CONTEXTE

Encore quelques semaines à peine avant le début de la crise liée à la Covid-19, notre association rappelait avec force les difficultés financières auxquelles sont confrontées les communes wallonnes. Nous mettions aussi en avant toutes les difficultés qui attendront les communes au cours de la mandature communale actuelle, tout particulièrement en matière de pensions[1], et nous démontrions combien la reprise complète du financement des zones de secours par les provinces s'avérait indispensable pour que les communes gardent la tête hors de l'eau[2].

Mais le mois de mars est arrivé et avec lui, la Covid-19 et la crise qu'elle a rapidement engendrée, venant ajouter des difficultés aux difficultés, puisqu'au-delà des difficultés structurelles auxquelles sont confrontées les communes, cette crise a ajouté des impacts négatifs conjoncturels importants sur les finances locales dont il est aujourd'hui très difficile d'évaluer l'impact.

Très rapidement après le début de la crise, l'Union des Villes et Communes a mis à disposition des communes une matrice des risques financiers qui leur permettait de relever les manques à gagner[3]. La matrice reprenait l'ensemble des risques que la crise fait peser sur les recettes et les dépenses des budgets communaux ainsi que les économies à court terme que celles-ci ont pu réaliser durant la période de confinement.

Aujourd'hui, on sait déjà qu'une grande partie de ces risques seront bel et bien une réalité. Il est ainsi rapidement apparu que l'essentiel des difficultés liées à la crise allait porter sur des postes bien précis : manques à gagner en ce qui concerne les recettes IPP, les taxes locales, les recettes de prestation, le Fonds des communes (par suite de la baisse

[1] Cf. Luigi Mendola et Katlyn Van Overmeire, « État des lieux du financement des pensions des agents locaux », *Mouvement Communal*, Mars 2020, pp. 28-47.

[2] Cf. Julien Flagothier et Katlyn Van Overmeire, « Les communes wallonnes en chiffres : la Veille fédérale, régionale et communautaire », Mars 2020, pp. 48-53.

[3] Cf. « Matrice de risques financiers - Un outil à destination des communes » : http://uvcw.be/actualites/3,13,2,0,8780.

de l'inflation), tandis que les dépenses sanitaires ainsi que les dépenses sociales (à travers la dotation des CPAS) allaient partir à la hausse. Nous y reviendrons plus en détails dans la seconde partie de cet article.

LES MESURES D'ASSOUPLISSEMENT BUDGÉTAIRE

Consciente des difficultés qu'allaient avoir les communes pour boucler leurs modifications budgétaires 2020 et budgets 2021, la Région wallonne a rapidement décidé d'assouplir les règles budgétaires en vigueur. Ainsi, des mesures d'assouplissement ont été adoptées via l'Arrêté du Gouvernement de pouvoirs spéciaux n°46 du 11 juin 2020 visant à déroger au Code de la démocratie locale et de la décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise Covid-19 et d'autoriser des déficits budgétaires[4]. C'est l'article L-1314 du CDLD qui est précisément visé. Une circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux relative à cet arrêté et datée du 29 juin 2020 donne diverses informations et précisions techniques pour chaque article de cet arrêté de pouvoirs spéciaux[5].

Dans le cadre de la fonction consultative, notre association a eu l'occasion de remettre un avis sur l'avant-projet d'arrêté[6]. Passons maintenant en revue les cinq mesures qui ont été adoptées, en précisant en parallèle l'avis de l'UVCW par rapport à chacune d'entre elles.

1. Déficit autorisé à l'exercice propre

Les communes sont autorisées à présenter, en 2020 et en 2021, un budget en déficit à l'exercice propre. Ce déficit doit découler expressément de l'impact de la crise Covid-19 et être de maximum 3 % des dépenses ordinaires en 2020 et de maximum 5 % en 2021. Les communes devront identifier, dans une annexe spécifique, tous les postes de recettes et de dépenses impactés par la crise sanitaire et déterminer le montant de cet impact pour chacun des postes. La circulaire du 29 juin 2020 précise quelles sont les dépenses et recettes admissibles pour le déficit budgétaire propre et/ou global lié à la Covid-19.

L'UVCW estime que cette disposition est utile et nécessaire sur le plan technique pour pouvoir présenter des budgets 2020 ajustés et des budgets 2021 qui permettent de faire face à la crise. Selon nous, un déficit autorisé à l'exercice propre sera toutefois encore nécessaire au minimum pour la confection des budgets 2022.

2. Prêt du CRAC en cas de déficit au global

Les communes qui ne parviendraient pas à maintenir l'équilibre global au service ordinaire au cours des exercices 2020 et 2021, à cause de l'impact de la crise, peuvent solliciter un prêt de maximum 10 ans auprès du CRAC. La Région prendra en charge l'intérêt de ces prêts tandis que la commune qui en fera usage sera soumise à la présentation d'un plan de gestion spécifique Covid-19. Celui-ci devra prévoir le retour à l'équilibre global du service ordinaire durant l'année où l'aide financière est obtenue, et ensuite prévoir le retour à l'équilibre de l'exercice propre du service ordinaire, au plus tard au budget initial de l'exercice 2022. La demande de prêt devra parvenir au CRAC

[4] *M.B.* du 22.06.2020.

[5] Cf. circulaire du 29 juin 2020 relative à l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 46 du 11 juin 2020 visant à déroger au Code de la démocratie locale et de la décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise Covid-19 et d'autoriser des déficits budgétaires - *M.B.* du 24.07.2020.

[6] Cf. le site internet de l'UVCW pour l'avis complet : http://www.uvcw.be/actualites/3,13,2,0,8966.htm.

et au SPW Intérieur et Action sociale, au plus tard pour le 30 septembre de l'année concernée.

S'il est positif que des communes puissent avoir recours à un emprunt CRAC en cas de déficit à l'exercice global, notre association regrette cependant que cette aide ne soit pas accessible aux communes qui disposent de certaines réserves et qui peuvent justifier de l'intérêt de les maintenir. Vu le contexte conjoncturel qui pousse les communes à devoir recourir à cette aide, l'UVCW tenait à ce que le suivi réalisé par le CRAC dans ce cadre se limite bien à un suivi léger basé sur la seule vérification de l'équilibre budgétaire, ce qui sera bien le cas[7].

3. Rapatriement des fonds de réserve

Au cours des exercices 2020 et 2021, les fonds de réserve ordinaires pourront être rapatriés dans l'exercice propre du service ordinaire à concurrence du déficit autorisé.

Il conviendra, selon nous, de s'assurer que les logiciels comptables utilisés par les communes permettent bien un tel rapatriement. Au-delà de la crise, nous pensons par ailleurs qu'un aménagement de la comptabilité communale permettrait plus que probablement de mieux faire face aux défis qui attendent les finances communales.

4. Emprunt pour la relance

Au cours des exercices 2020 et 2021, les communes pourront financer par emprunt les dépenses spécifiques de relance en lien direct avec la crise sanitaire, inscrites au service ordinaire. La durée de l'emprunt sera de maximum 20 ans. Les communes pourront aussi financer ces dépenses via le rapatriement de fonds de réserves extraordinaires dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions. Le montant maximum autorisé du total cumulé de l'emprunt et du rapatriement de fonds de réserves extraordinaires est de 100 euros par habitant pour l'ensemble des années 2020 et 2021.

L'UVCW a émis certaines réserves quant à la possibilité qui est offerte aux communes de s'endetter pour des dépenses spécifiques de relance économique et qui relèvent du service ordinaire. La règle d'or qui prévalait jusqu'ici de n'emprunter que pour des dépenses relevant du service extraordinaire garantissait que les communes n'aillent pas s'endetter au-delà de leurs moyens. Les surcoûts et manques à gagner auxquels devront s'attendre les communes par suite de la crise sont déjà colossaux, sans compter les surcoûts attendus en matière de pension et de dotation aux zones de secours (la reprise de leur financement par les provinces étant finalement moins importante qu'annoncée). Nous craignions donc que cette possibilité d'endettement pour soutenir la relance ne vienne aggraver encore davantage la situation financière des communes alors que celle-ci était déjà précaire. C'est pourquoi nous avons plaidé auprès de la Région pour que les communes puissent au moins disposer d'une alternative à l'emprunt en ayant l'autorisation de pouvoir rapatrier une partie des réserves à l'extraordinaire pour financer la relance à l'ordinaire. C'est donc avec grande satisfaction que nous avons appris que la Région a accueilli favorablement notre proposition et a modifié en ce sens sa disposition initiale qui ne prévoyait pas cette possibilité.

5. Élargissement de la balise d'emprunt

En ce qui concerne la balise d'emprunt, les demandes de mise hors balise seront élargies aux investissements liés à la mobilité douce, à la verdurisation, à la construction et/ou rénovation conditionnée des bâtiments scolaires et aux investissements liés à l'hygiène et à la sécurité sanitaire. On notera que cette mesure n'est pas prévue dans l'arrêté mais a été reprise dans la circulaire budgétaire 2021[8].

En matière de simplification des investissements, si l'élargissement des investissements hors balise est une avancée positive, notre association aurait toutefois préféré une suppression pure et simple de cette balise, qui aurait été un réel gage de simplification administrative. Par ailleurs, nous plaidons pour une révision à brève échéance du Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC) afin que ce dernier soit un réel équivalent du Fonds des communes à l'extraordinaire, ce qui permettra d'améliorer grandement la vitesse de réalisation des investissements prévus dans ce cadre.

L'UVCW PLAIDE POUR UN REFINANCEMENT

Si ces différentes mesures d'assouplissement budgétaires, ainsi que les aides régionales déjà octroyées par la Région avant l'été (allègement fiscal, achat de masques pour la population et soutien au CPAS), étaient appréciables et allaient permettre de donner un peu d'air aux communes à court terme lors de la confection de leurs prochains budgets, cela ne compensait en rien, ou à tout le moins très peu, les recettes qui ne seraient pas perçues ainsi que les dépenses supplémentaires qui allaient voir le jour suite à la crise. Sans compter que les communes devaient aussi pouvoir épauler leurs CPAS respectifs confrontés à des surcoûts de dépenses en matière d'aide sociale et de Revenu d'intégration sociale (RIS).

À moyen terme, le problème restait donc entier pour les communes, qui se verront sans doute contraintes de revoir à la baisse le rythme de leurs investissements ou leur offre de services à la population si elles souhaitent éviter d'augmenter la pression fiscale ou de licencier du personnel.

[7] Cf. circulaire du 29 juin 2020 précitée.

[8] Cf. circulaire du 9 juillet 2020 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne pour l'année 2021 - *M.B.* du 31 juillet 2020.

C'est pourquoi, au-delà de ces mesures d'assouplissement budgétaires, l'UVCW a exhorté la Région à aller au-delà de la possibilité qu'elle offre aux communes de recourir à des emprunts et attend qu'elle les soutienne de manière bien plus appuyée, en leur donnant de vraies solutions aux problèmes financiers des communes, que ces derniers soient la conséquence d'éléments structurels ou de problèmes supplémentaires qui se poseront demain à la suite de la crise. C'est dès à présent que les communes ont besoin d'un refinancement important de la part de leur pouvoir de tutelle, mais aussi des autres niveaux de pouvoirs, fédéral et communautaire, chacun dans les compétences qui leur sont propres et qui sont en lien avec les réalités financières des pouvoirs locaux. Tout comme la Région et l'État fédéral demandent à l'Europe, tant un refinancement effectif qu'un assouplissement des normes budgétaires, les villes et communes et leurs paralocaux sollicitent la même chose de la Wallonie (et de l'État fédéral).

IMPACT FINANCIER DE LA CRISE

Quelques mois après l'entrée en vigueur de ces mesures, il reste toujours très difficile de préciser à combien s'élèveront les pertes pour les finances communales à la suite de la crise.

En mai dernier, à l'époque où elle préparait l'élaboration des mesures d'assouplissement budgétaires décrites ci-dessus, la Région wallonne estimait que l'impact de la crise pour les 253 communes wallonnes francophones se monterait à 182 millions d'euros en 2020 et atteindrait 309 millions en 2021. Aujourd'hui, on sait déjà qu'elle a revu ces prévisions l'été dernier et que ses estimations ont été modifiées.

Belfius s'est également prêté à l'exercice en juin dernier. Selon la banque, les effets de la crise à court terme, entendez par là sur les budgets 2020, sont estimés dans une fourchette large, allant de 53 millions d'euros à 166 millions d'euros, preuve de la difficulté de l'exercice[9]. Quant aux effets à moyen terme, Belfius ne s'avance pas à livrer un chiffre globalisant ceux-ci mais estime qu'ils se traduiront avant tout par une baisse des recettes fiscales et une hausse des dépenses sociales. Elle souligne par ailleurs que l'impact budgétaire lié à la crise sera variable en intensité et dans le temps selon les caractéristiques socio-économiques des communes et selon la politique de relance qui sera initiée en toute autonomie par ces dernières.

Si l'essentiel des difficultés financières des communes repose sur quelques postes bien précis, heureusement, pour certains d'entre eux, des financements ont été apportés par l'État fédéral ou la Région et ont ainsi pu diminuer quelque peu la pression sur les budgets communaux.

Passons maintenant en revue les postes sous pression, en commençant par les manques à gagner, avant de poursuivre par les dépenses supplémentaires attendues.

Les additionnels à l'Impôt des Personnes Physiques (IPP)

Le chômage temporaire pendant le confinement, le chômage structurel lié à la crise économique, les faillites et le ralentissement global de l'activité vont venir grever les revenus d'un certain nombre de contribuables. Et étant donné que les revenus 2020 seront pris en compte lors de l'exercice d'imposition 2021 et que ce dernier n'est enrôlé qu'à partir de juillet 2021, la diminution attendue des recettes IPP ne sera réalité pour les communes qu'au second semestre 2021 et se poursuivra en 2022. L'ampleur de l'impact reste à ce jour inconnu. Belfius estime quant à elle que les recettes IPP connaîtront un recul de 4 % en 2021 et de 2,2 % en 2022[10]. En montant absolu, les pertes seront donc a priori importantes car les additionnels IPP représentent environ 18 % des recettes totales d'un budget communal wallon moyen.

Il est probable que les additionnels au précompte immobilier seront également impactés à la suite des faillites d'entreprises et arrêts d'activités, mais l'impact sur ces recettes sera a priori moindre que celui sur les additionnels IPP.

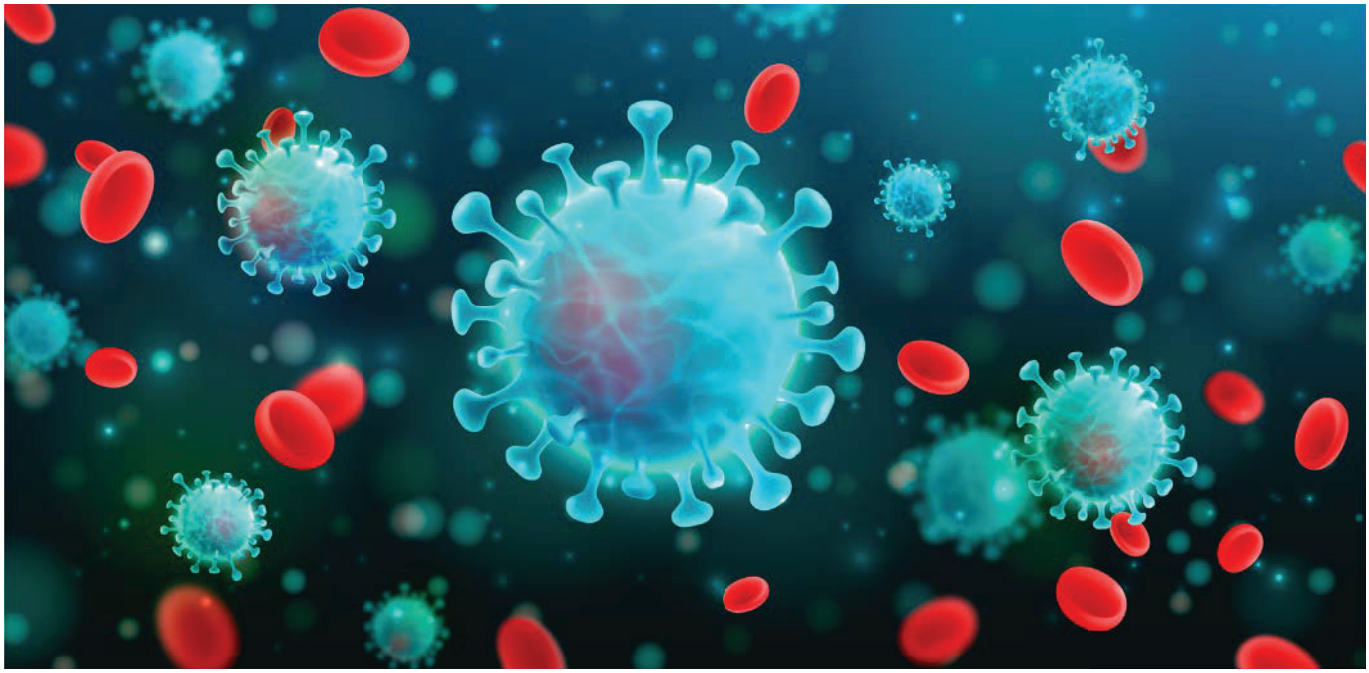
Les taxes locales

C'est avant tout la fiscalité locale sur l'activité économique et celle liée à l'occupation du domaine public qui est concernée. Afin de soutenir les indépendants et les entreprises, de nombreuses communes ont décidé de modérer ou d'annuler certaines taxes pour l'exercice 2020. Tandis que les recettes liées aux parkings ou aux marchés n'ont pas été perçues durant le confinement.

La Région wallonne a toutefois épaulé les communes dans leur démarche de soutien aux acteurs économiques en dégageant, à destination des communes, une enveloppe de 3,8 millions d'euros visant à compenser, à tout le moins partiellement, celles d'entre elles qui auraient pris des mesures de réduction ou de modération fiscale temporaires envers leurs commerces, entreprises et indépendants locaux. Cette enveloppe a été répartie proportionnellement aux montants des taxes et redevances inscrits dans les budgets initiaux 2020 et touchant les commerces, les indépendants et les entreprises. Chaque commune a été informée du montant de la compensation auquel elle pouvait prétendre si elle décidait de mettre en place des mesures d'allègement fiscal. Elles ont dû recevoir cette intervention au plus tard le 31 octobre 2020.

[9] Belfius, Les finances locales 2020, slides de la conférence de presse du 25 juin 2020.

[10] Belfius, Les finances locales 2020, slides de la conférence de presse du 25 juin 2020.



Les recettes de prestation

Certaines recettes de prestation, comme les droits d'entrée à certaines infrastructures communales (comme la piscine ou la bibliothèque), les revenus liés à la location de salles ou bâtiments communaux, la participation des bénéficiaires à certains services communaux (garderies extrascolaires) ont été inexistantes pendant les 2 mois de confinement et restent encore fortement impactées à l'heure actuelle. C'est avant tout le budget 2020 qui est impacté.

La dotation aux CPAS

Les CPAS doivent faire face à une augmentation des dépenses d›aide sociale et des demandes de Revenu d'intégration sociale (RIS), dont certaines arriveront sans doute à moyen terme. L'augmentation des places vacantes dans les maisons de repos engendre par ailleurs un manque à gagner dans leur chef, alors qu'elles sont confrontées à des dépenses supplémentaires liées aux mesures sanitaires. Ces situations devraient engendrer indirectement une hausse des dotations communales octroyées aux CPAS.

Afin de soutenir financièrement les CPAS, tant l'État fédéral que la Région wallonne ont pris différentes mesures.

Du côté de l'État fédéral, on retiendra principalement les mesures suivantes. Une aide fédérale de 115 millions a été dégagée afin d'aider l'ensemble des CPAS du pays à faire face à l'augmentation des demandes d'aide auxquelles elles sont confrontées. Cette aide fédérale, destinée aux personnes en difficulté par suite de la crise et non aux CPAS en tant que tels, est toutefois soumise à des conditions strictes qui complexifient son utilisation et engendre une charge de travail conséquente pour les CPAS. Dix millions d'euros ont en outre été dégagés afin d'aider les CPAS à couvrir leurs frais de fonctionnement ou de personnel, mais à nouveau sous certaines conditions et dans le cadre du fonds Covid. Le taux de remboursement des revenus d'intégration sociale a par ailleurs été augmenté de 15 %, mais uniquement pour les nouvelles demandes de RIS liées à la crise, et ce pour une période limitée s'étendant du 1er juin au 31 décembre 2020. Sans oublier une aide de 6 millions d'euros pour aider les CPAS en matière d'aide alimentaire et de matériel d'hygiène de première nécessité.

Quant à la Région wallonne, elle avait octroyé une dotation exceptionnelle de 5 millions d'euros en mai dernier afin d'aider les CPAS wallons à faire face à la crise. Cette dotation exceptionnelle a ensuite été revue à la hausse et portée à 10,2 millions d'euros. La Région a également accordé sous condition une aide de 650 euros par lit sur le second trimestre à l'ensemble des maisons de repos (MR) et maisons de repos et de soins (MRS). Elles ont aussi bénéficié de mesure d'immunisation sur les deuxième et troisième trimestres. Par ailleurs, les Services d'aide aux familles et aux aînés (SAFA) ont bénéficié d'une subvention de 5.000 euros, d'une mesure d'immunisation sur les deuxième et troisième trimestres ainsi que d'une compensation de 5,60 euros pour la perte de la contribution du bénéficiaire du 18 mars au 3 mai.

Les dépenses de fonctionnement

Les communes ont mis en place toute une série de dispositifs pour protéger la population (achat et distribution de masques) et le personnel communal (masques, gel désinfectant, produit de nettoyage, gants…) qui ont engendré des

dépenses supplémentaires. Sans compter les dépenses supplémentaires en matière d'informatique pour permettre le télétravail pendant le confinement.

On saluera ici l'aide régionale de 7,3 millions afin d'aider les communes à fournir des masques à la population dans le cadre du déconfinement.

Par ailleurs, la crise ayant démontré toute l'importance des pratiques numériques et du télétravail, la Région wallonne a annoncé fin septembre qu'elle allait octroyer un subside de 10 millions d'euros aux communes et CPAS afin qu'ils puissent améliorer leur infrastructure informatique.

Les dépenses de transfert (via les mesures de soutien à différents acteurs)

De nombreux acteurs ont été touchés par la crise : les commerçants, les indépendants, les citoyens, les associations sportives et culturelles, … Dans le cadre de plans de relance qu'elles initient, de nombreuses communes ont souhaité leur apporter un soutien financier sous différentes formes. Cela devrait se traduire dans les budgets communaux par une hausse de dépenses de transferts. Ce soutien communal vient ainsi en complément d'aides que ces mêmes acteurs ont reçues des autorités supérieures en fonction de leur secteur. Bien entendu, plus cette aide fédérale, régionale ou communautaire est importante, moins l'intervention communale s'avérera nécessaire.

CONCLUSION

Depuis ces derniers mois, les finances communales sont soumises à une crise imprévisible dont il reste difficile d'évaluer l'impact à court et moyen terme. Différentes mesures fédérales et régionales sont intervenues pour aider les communes et leur CPAS à amortir le choc.

Au-delà de celles-ci, dans le cadre de son ajustement budgétaire, la Région wallonne vient de prendre deux décisions qui vont également soulager les budgets communaux et dont nous nous réjouissons.

La première concerne le Fonds des communes. À la suite de la crise liée à la Covid-19, la diminution inattendue du taux d'inflation allait provoquer une diminution de la dotation 2020 du Fonds des communes. Par rapport à la prévision inscrite dans son budget initial 2020, la Région a dû acter dans son budget ajusté une diminution de l'enveloppe globale du Fonds de 8,437 millions d'euros. Elle a toutefois souhaité neutraliser cette diminution et aider les communes à faire face à la crise en dégageant un budget exceptionnel de 8,437 millions d'euros qui sera réparti entre les communes, sur la base du poids de leur dotation dans le total du Fonds des communes.

Quant à la deuxième mesure, elle répond positivement à une demande que nous avons régulièrement relayée au Ministre des Pouvoirs locaux ces dernières années, à propos du complément régional (anciennes compensations Plan Marshall) et de la compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier. Depuis plusieurs années, les enveloppes budgétaires consacrées à ces deux compensations n'étaient plus suffisamment alimentées et ne compensaient plus que partiellement les pertes réelles subies par les communes suite aux allégements fiscaux décidés par la Région. Ces enveloppes budgétaires viennent maintenant d'être revues significativement à la hausse afin de tendre vers une compensation intégrale des pertes fiscales.

Cependant, l'avenir s'annonce plus sombre que prévu à propos de deux dossiers récurrents en matière de finances locales, à savoir les zones de secours et les pensions.

Du côté de la reprise du financement communal des zones de secours par les Provinces, on peut se réjouir d'apprendre qu'elles reprendront 20 % de cette charge dès 2020 et 30 % en 2021. Mais le bémol est de taille puisque la reprise à 100 %, promise dans le cadre de la déclaration de politique régionale, a été revue à la baisse et fixée désormais à 60 %[11].

Du côté des pensions, le SPF Pensions a revu, en juin 2020, ses prévisions en matière de cotisation de responsabilisation. Si les montants restent stables pour les communes wallonnes pour 2020 (82 millions d'euros), les prévisions qui étaient déjà alarmantes pour 2025 viennent d'être à nouveau revues à la hausse de 15 millions d'euros (202 millions d'euros au lieu de 186 millions d'euros).

Décidément, cette année 2020 est pleine de (mauvaises) surprises. Et nul doute que l'incertitude sera encore malheureusement au menu des finances locales ces prochains mois…

[11] Cf. actualité de l'UVCW « Financement provincial des zones de secours : l'UVCW s'insurge face au revirement inacceptable » et avis complet sur le site internet de l'UVCW : http://www.uvcw.be/actualites/ 33,0,697,697,8995.htm