Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Demande d'avis du Vice-Président François Desquenes sur l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière de pouvoirs locaux et d'emploi (1ère lecture)

Avis du CA du 5 novembre 2024

SYNTHÈSE

Dans le cadre de la trajectoire budgétaire fixée pour la législature 2024-2029, différentes mesures d'économie ont été décidées par le Gouvernement wallon et doivent être traduites en termes législatifs et règlementaires. L'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) est sollicité en urgence sur l'avant-projet de décret-programme portant mesures diverses en matière de pouvoirs locaux et d'emploi.

Le Gouvernement wallon, conscient de la situation budgétaire compliquée dans laquelle se trouvent actuellement les pouvoirs locaux, envisage deux mesures importantes :

- *La création d'une dotation générale annuelle dénommée « Budget Complémentaire » et destinée à financer les communes wallonnes.*
- *La pérennisation du financement provincial des zones de secours en 2025, en attendant une stabilisation juridique de ce mécanisme de financement et une reprise totale de ce dernier par les provinces.*

Toutefois, la situation budgétaire de la Région étant également compliquée, le Gouvernement wallon souhaite que les pouvoirs locaux participent malgré tout à l'effort budgétaire, raison pour laquelle il prévoit :

- *La suppression du pourcentage supplémentaire d'indexation annuelle du Fonds des Communes.*
- *Le gel de l'indexation du dispositif APE pour les employeurs locaux.*

Après analyse de ce décret-programme, notre Association :

- *Soutient la création d'un « **Budget Complémentaire** » visant à octroyer de nouveaux moyens financiers à destination des communes, afin de les aider à faire face aux nombreux défis qui s'annoncent pour cette nouvelle mandature.*

- *Soutient la demande du Gouvernement wallon faite aux provinces de **poursuivre le financement des zones de secours en 2025** ainsi que la volonté du Gouvernement de stabiliser juridiquement ce mode de financement à l'avenir, avec une **reprise totale de ce financement** par les provinces.*

- *Regrette l'annonce de la **suppression du pourcent supplémentaire d'indexation du Fonds des Communes**, ce dernier constituant la première source de financement des communes wallonnes.*

Rue de l'Etoile, 14 - B-5000 Namur
Tél. 081 24 06 11
E-mail: commune@uvcw.be

Belfius: BE09 0910 1158 4657
BIC: GKCCBEBB
TVA: BE 0451 461 655

www.uvcw.be

- *Regrette l'annonce du **gel de l'indexation des subventions APE** destinées aux employeurs locaux, ce mécanisme étant crucial pour le maintien de l'emploi local et la garantie d'un service public de qualité au bénéfice des citoyens et des entreprises.*

- *Demande que les moyens consacrés à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires soient **prioritairement redirigés** vers les pouvoirs locaux, afin de compenser très partiellement les conséquences du gel de l'indexation des subventions dont ils bénéficient.*

- *Souhaite que l'obligation de maintien du **Volume Global de l'Emploi (VGE)**, qui est une condition au maintien du montant de la subvention APE, soit supprimée afin que le gel de l'indexation des subventions octroyées aux employeurs locaux n'entraîne pas un cercle vicieux conduisant à la disparition du dispositif.*

I. CONTEXTE

Dans le cadre de la trajectoire budgétaire fixée pour la législature 2024-2029, différentes mesures d'économie ont été décidées par le Gouvernement wallon et doivent être traduites en termes législatifs et règlementaires. Afin qu'elles puissent être mises en œuvre dès le 1er janvier 2025, le Gouvernement souhaite introduire ces modifications au travers d'un décret-programme.

Le Gouvernement wallon, en sa séance du 24 octobre 2024, sollicite l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) sur l'avant-projet de décret-programme portant mesures diverses en matière de pouvoirs locaux et d'emploi.

L'avis de l'UVCW est sollicité dans le cadre d'une procédure d'urgence. Celle-ci est motivée par la nécessité de faire adopter les dispositions du projet de décret, qui exécutent le budget 2025, avant la fin de l'année 2024, concomitamment à l'adoption du budget 2025, dont les projets de décrets seront déposés au Parlement pour la mi-novembre 2024.

Ce décret-programme comporte principalement quatre points qui concernent directement l'intérêt des pouvoirs locaux :

- La création d'une dotation générale annuelle dénommée « Budget Complémentaire » et destinée à financer les communes wallonnes.
- La suppression du pourcentage supplémentaire d'indexation annuelle du Fonds des Communes.
- Des assouplissements budgétaires pour les provinces, visant à faciliter la pérennisation du financement provincial des zones de secours en 2025, en attendant une stabilisation juridique de ce mécanisme de financement et une reprise totale de ce dernier par les provinces.
- Le gel de l'indexation du dispositif APE pour les employeurs locaux.

II. CRÉATION D'UNE DOTATION GÉNÉRALE « BUDGET COMPLÉMENTAIRE »

Partant du constat, partagé par l'UVCW, que la situation financière des communes wallonnes s'est considérablement détériorée ces dernières années, en particulier en raison des « 4 P » (Pensions, Pauvreté, Pompiers & Police), le Gouvernement wallon a décidé de mettre en place une nouvelle dotation de financement général destinée aux communes.

Cette nouvelle dotation, appelée « Budget Complémentaire », consiste en un mécanisme identique à celui du Fonds des Communes, à savoir une dotation de financement général libre de toute affectation, indexée annuellement et versée directement aux communes.

Selon le Gouvernement wallon, cette nouvelle dotation devrait permettre aux communes de bénéficier de ressources nouvelles pour réduire leurs dépenses courantes liées aux dépenses

exogènes diverses et de faire face aux pressions multiples qui s'exercent sur les finances communales.

Notre Association salue la prise de conscience du Gouvernement wallon sur la situation budgétaire très délicate dans laquelle se trouvent les communes wallonnes, et soutient le projet de dégager de nouveaux moyens budgétaires à destination des communes, afin de les aider à faire face aux nombreux défis qui s'annoncent pour cette prochaine mandature.

Il est toutefois difficile de nous prononcer davantage sur ce « Budget Complémentaire » sans en connaître les détails : à combien s'élèvera ce fonds ? Selon quel mécanisme sera-t-il indexé ? Selon quelle clé sera-t-il réparti aux communes ?

Les communes ayant déjà largement entamé leurs travaux budgétaires pour 2025, il est important que le Gouvernement wallon puisse leur communiquer rapidement les moyens supplémentaires qu'elles recevront dans le cadre du prochain exercice budgétaire.

III. SUPPRESSION DU POURCENT SUPPLÉMENTAIRE A L'INDEXATION DU FONDS DES COMMUNES

Le Gouvernement wallon traduit dans ce décret-programme son souhait déjà annoncé de maintenir l'indexation du Fonds des Communes mais **sans la majoration de 1% supplémentaire** à partir de l'année 2025[1]. La suppression de ce pourcent supplémentaire est justifiée par la situation budgétaire régionale également compliquée, et par le souhait du Gouvernement wallon de faire participer les pouvoirs locaux à l'effort budgétaire.

Dans son tableau des économies structurelles, ainsi que dans la note au GW, le Gouvernement wallon évalue l'impact de cette mesure pour les communes à 15,646 millions d'euros pour l'année 2025. Si ce montant semble relativement faible lors de la première année, il évolue rapidement d'année en année, en raison des mécaniques d'intérêts composés, portant le manque à gagner à plus de 32 millions d'euros pour l'année 2026 et jusqu'à 87 millions d'euros en 2029. Pour la législature, le manque à gagner cumulé pour les communes wallonnes se chiffrerait, selon nos estimations[2], à plus de **251 millions d'euros**.

	Trajectoire normale (indexation + 1 %)	**Trajectoire annoncée** (indexation sans majoration)	**Perte annuelle**	**Perte cumulée**
2024	1.567.561.000 €	1.567.561.000 €	- €	- €
2025	1.619.773.000 €	1.604.127.000 €	15.646.000 €	15.646.000 €
2026	1.668.366.190 €	1.636.209.540 €	32.156.650 €	47.802.650 €
2027	1.718.417.176 €	1.668.933.731 €	49.483.445 €	97.286.095 €
2028	1.769.969.691 €	1.702.312.405 €	67.657.286 €	164.943.380 €
2029	1.823.068.782 €	1.736.358.654 €	86.710.128 €	251.653.509 €

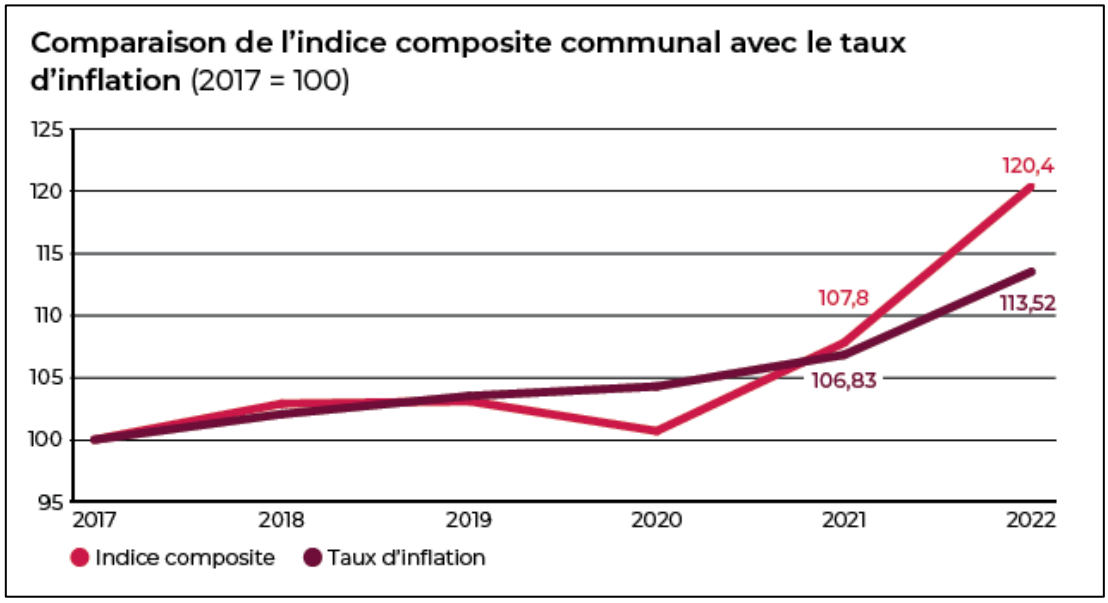
Sur base de nos projections, la nouvelle trajectoire souhaitée par le Gouvernement amputera le Fonds des Communes de 4,8% de son financement à l'horizon 2029.

L'UVCW tient à rappeler que le Fonds des Communes représente, pour l'année 2024, 23% des recettes ordinaires totales des communes wallonnes[3], faisant de ce fonds leur première source de financement, bien avant leurs recettes additionnelles au précompte immobilier (PRI) et leurs recettes additionnelles à l'impôt des personnes physiques (IPP), représentant respectivement 17,5% et 17,3% de leurs recettes ordinaires totales.

[1] Le mécanisme « indexation + 1% » semble encore garanti pour l'exercice 2024.
[2] Nos calculs se basent sur un scénario d'inflation stable lors des 5 années de la législature (2% par an).
[3] Chiffres issus de l'étude annuelle de Belfius sur les finances locales.

En tant que principale source de recette des communes, ce fonds permet le financement de l'ensemble des entités paralocales qui dépendent en partie de la commune pour leur financement : les CPAS, les zones de police, les zones de secours, etc. En ce qui concerne les CPAS, compte tenu du fait que le FSAS n'a malheureusement pas été refinancé, il y a un risque accru que les communes soient obligées de financer leur déficit (jeux de vases communicants).

Une indexation de ce fonds supérieure à l'indice moyen des prix à la consommation se justifie par une croissance des dépenses communales plus rapide que celle des consommateurs « classiques » que sont les citoyens et les entreprises, comme cela a été démontré dans l'étude annuelle de Belfius consacrée à l'analyse des finances des pouvoirs locaux en Wallonie (cf. « Le Panier du Bourgmestre », indice spécifique au profil de consommation des communes – Étude annuelle de Belfius).



L'étude 2024 de Belfius souligne d'ailleurs que la résilience financière des communes lors des multiples crises vécues lors de la législature 2019-2024 s'explique en partie par les mécanismes d'indexation des subsides, en particulier le principe d'« indexation + 1% » du Fonds des Communes et l'indexation annuelle des subventions APE.

Dès lors, notre Association craint fortement que la suppression de ce pourcentage supplémentaire mette à mal la pérennité des finances communales, en particulier sur le long terme et au vu des conséquences cumulatives que la disparition de ce pourcent fait peser sur la principale source de financement des communes. La grave situation budgétaire et les multiples défis qui attendent les communes dans les prochaines années ne plaident-ils pas à suffisance pour conserver le pourcent ? Le « Budget Complémentaire » sera-t-il suffisant ?

IV. FINANCEMENT DES ZONES DE SECOURS

L'UVCW avait déjà salué, à l'annonce de la DPR, la volonté du Gouvernement wallon d'augmenter la participation des provinces dans le financement des zones de secours, allégeant ainsi mécaniquement la « dotation pompiers » à charge des villes et communes, et leur conférant un bol d'air salutaire dans un climat budgétaire morose.

Toutefois, il est important de souligner que les besoins de financement des zones de secours ont également continué à progresser ces dernières années, et que les dotations communales, après

une diminution puis une stabilisation, repartent progressivement à la hausse depuis 2023. Le renforcement du financement provincial des zones de secours est donc une bonne nouvelle pour les communes wallonnes, mais celui-ci devrait être mis en place dès que possible. C'est pourquoi notre Association aurait souhaité que cette augmentation des dotations provinciales entre en vigueur au plus vite, dès 2025 et sur base de pourcentages de reprise évoluant sur des bases réelles.

Les montants de l'intervention provinciale ont en effet été sous-indexés sur la période 2022-2024 en raison de la non-prise en compte des taux réels d'inflation. En 2021, la Région avait fixé une trajectoire à 60% de reprise en 2024, mais en tenant compte d'une inflation des dépenses des zones de secours de 5% sur cette période de 3 ans. Malgré nos demandes, elle n'a pas souhaité adapter par la suite cette trajectoire aux taux réels d'inflation alors que le taux d'inflation pour 2022 était à lui tout seul déjà bien au-delà des 5%. Cette année-là, l'inflation a connu un taux record de 9,59% avant de ralentir à 4,06% en 2023. En octobre 2024, les dernières prévisions du Bureau du Plan prévoient un taux de 3,1% pour 2024. Selon nos calculs, si ces taux avaient été pris en compte pour actualiser la trajectoire de reprise, l'intervention provinciale pour 2024 aurait été plus élevée de près de 16 millions d'euros.

Par ailleurs, la DPR étant muette à ce sujet, notre Association souhaite que le Gouvernement wallon annonce dès que possible le timing souhaité de reprise totale du financement des zones de secours par les provinces, permettant aux communes d'anticiper la trajectoire budgétaire qu'elles devront suivre lors de cette nouvelle mandature.

Enfin, l'UVCW souhaite également que le Gouvernement wallon insiste auprès des provinces pour qu'elles indexent bel et bien les montants 2024 en 2025. La Province du Hainaut a annoncé dans la presse[4] mais également sur son site web[5] qu'elle n'indexerait même pas ce montant 2024. A défaut, ce sera une nouvelle fois aux communes de financer le solde manquant des zones de secours.

V. GEL DE L'INDEXATION DES SUBVENTIONS APE POUR LES POUVOIRS LOCAUX

Dans un souci de maîtrise de son évolution budgétaire et de responsabilisation des bénéficiaires selon une logique d'effort partagé, le Gouvernement wallon prévoit de maintenir l'indexation des subventions octroyées dans le cadre du dispositif APE uniquement aux employeurs du secteur non marchand et du secteur de l'enseignement. Par conséquent, l'indexation ne s'appliquera plus aux autres secteurs bénéficiaires, à savoir les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires. Par ailleurs, les subventions cédées par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires seront également non indexées en ce qui concerne les décisions de cession intervenant à dater du 1er janvier 2025. L'indexation liée aux naissances multiples sera également supprimée. Toutefois, elle sera maintenue pour la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires, indépendamment de la nature du bénéficiaire (non-marchand ou pouvoir local).

Le Gouvernement wallon évalue le coût de cette décision à 13,531 millions d'euros en 2025 pour l'ensemble des employeurs locaux actuellement bénéficiaires du dispositif (environ 600 employeurs). Si ce montant semble relativement faible, notre Association constate qu'il évoluera rapidement au fil des ans, portant le manque à gagner, selon nos projections, à plus de 27 millions d'euros pour l'année 2026 et jusqu'à 70,3 millions d'euros en 2029. Pour l'ensemble de la législature, le manque à gagner cumulé pour les pouvoirs locaux wallons se chiffrerait, selon nos estimations[6], à près de **208 millions d'euros**.

	Trajectoire initiale (indexation)	**Trajectoire annoncée** (gel de l'indexation)	**Perte annuelle**	**Perte cumulée**
2024	675.000.000 €	675.000.000 €	0 €	0 €

[4] https://www.lavenir.net/regions/wallonie-picarde/tournai/2024/10/11/zone-de-secours-de-wallonie-picarde-en-deficit-les-communes-vont-devoir-remettre-la-main-a-la-poche-LDVRD2TM5ZFARKNHG6GPLQ5LJE/
[5] https://www.hainaut.be/actualites-provinciales/projet-de-budget-2025-prudent
[6] Nos calculs se basent sur un scénario d'inflation stable lors des 5 années de la législature (2% par an).

2025	688.000.000 €	675.000.000 €	13.500.000 €	13.500.000 €
2026	702.270.000 €	675.000.000 €	27.270.000 €	40.770.000 €
2027	716.315.000 €	675.000.000 €	41.315.000 €	82.085.000 €
2028	730.642.000 €	675.000.000 €	55.642.000 €	137.727.000 €
2029	745.255.000 €	675.000.000 €	70.255.000 €	207.982.000 €

La décision de geler l'indexation de l'enveloppe APE uniquement pour les employeurs locaux nous semble fortement regrettable. Les pouvoirs locaux sont soumis à de fortes pressions sur leurs besoins en personnel, et le gel de l'indexation de la subvention APE aura inévitablement un **impact sur l'emploi local**.

La justification du Gouvernement wallon, derrière ce gel de l'indexation limité aux pouvoirs locaux, est la suivante : « *Contrairement au secteur non marchand qui, dans son ensemble, a comparativement peu ou moins de financement propre, les pouvoirs publics disposent de financements propres provenant majoritairement d'autres sources notamment fiscales.* »[7].

Nous voyons deux problèmes à cette logique :

- Tout d'abord, s'il est vrai que les communes disposent de leviers fiscaux leur permettant de générer des recettes propres, c'est loin d'être le cas pour l'ensemble des pouvoirs locaux bénéficiant actuellement de subventions APE, en premier lieu les CPAS.
- Ensuite, le Gouvernement wallon a annoncé qu'il ne lèverait aucune nouvelle taxe ni n'alourdirait la fiscalité pesant sur les citoyens et les entreprises. En gelant l'indexation du dispositif APE pour les employeurs locaux, tout en suggérant aux communes de compenser cette non-indexation par une augmentation de leurs recettes fiscales, le Gouvernement wallon reporte de facto sur le dos des communes la responsabilité d'alourdir la fiscalité sur les citoyens et les entreprises.

Afin de compenser le gel de l'indexation de la subvention APE, les communes devraient donc supporter le poids politique d'un alourdissement de la fiscalité dans le seul but de neutraliser les conséquences financières des décisions régionales. Cela alors même que persistent de nombreuses entraves régionales à l'autonomie fiscale des communes, en premier lieu le cadre établi par la circulaire budgétaire annuelle, et les freins qui s'opposent à la mise en place d'une redevance généralisée pour l'ensemble des impétrants pour l'exploitation des voiries communales, à la taxation des activités des opérateurs de télécommunication ou encore à l'élargissement de la fiscalité routière (notamment la taxe « poids lourds) au bénéfice des communes. C'est pourquoi notre Association rappelle l'importance de garantir le principe d'autonomie fiscale des communes. Qui plus est, un soutien régional vis-à-vis des dossiers en contentieux, en particulier relatifs au précompte immobilier, serait également apprécié.

Par ailleurs, il est important de rappeler que l'octroi des subventions APE était, jusqu'à présent, **conditionné au respect du maintien du Volume Global de l'Emploi (VGE)** de référence défini pour chaque employeur local. En cas de non-respect de ce VGE, un employeur local pouvait se voir sanctionné par une réduction de la subvention APE proportionnelle à la réduction de son volume d'emploi. Dès lors que les subventions APE ne seront plus indexées, il nous semble inenvisageable que cette condition de respect du VGE soit maintenue.

Rappelons que l'UVCW avait déjà signalé à plusieurs reprises l'insuffisance du mécanisme d'indexation du dispositif APE actuel, ce dernier ne permettant pas de prendre en compte les conséquences du « wage drift » (principalement les évolutions barémiques), et rendant par conséquent le maintien d'un VGE stable incompatible avec le mécanisme prévu. A fortiori, avec ce gel de l'indexation, la notion de VGE devient totalement inopportune. Le maintien du VGE pourrait **induire un cercle vicieux** dans lequel les communes n'ayant pas (ou plus) les moyens de maintenir un même niveau d'emploi se retrouveraient sanctionnées par une diminution proportionnelle (temporaire dans un premier temps, mais définitive après 3 ans) de leur subvention APE, ce qui se

[7] Exposé des motifs accompagnant le projet de décret-programme.

traduirait par davantage de difficultés à maintenir le nombre d'emplois, elles-mêmes conduisant à une nouvelle réduction de la subvention, etc. ; induisant -in fine- une **disparition de fait du dispositif APE**. Rappelons par ailleurs que les employeurs locaux sous plan de gestion pouvaient déjà déroger à cette obligation de maintien du VGE.

En outre, l'UVCW appelle le Gouvernement, à défaut d'indexation de l'enveloppe qui leur est consacrée, d'envisager *a minima* la priorisation de l'affectation globale des moyens destinés à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires aux pouvoirs locaux, compte tenu des services publics qu'ils rendent à la collectivité.

Enfin, si les mesures entraînent une réduction du volume global de l'emploi pour certains pouvoirs locaux, il importera que ceux-ci ne soient pas sanctionnés dans le cadre du dispositif. Une suppression du principe de maintien du VGE nous semblerait par conséquent essentielle afin d'éviter une dégradation incontrôlée des subventions APE actuellement octroyées aux employeurs locaux.

VI. EN CONCLUSION

L'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) :

- Salue la **prise de conscience** du Gouvernement wallon de la situation budgétaire difficile à laquelle sont confrontées les communes et les entités paralocales, et en particulier des risques qui pèseront sur elles à l'avenir et l'en remercie.

- Soutient la création d'un « **Budget Complémentaire** » visant à octroyer de nouveaux moyens financiers à destination des communes, afin de les aider à faire face aux nombreux défis qui s'annoncent pour cette nouvelle mandature.

- Souhaite que les **détails techniques** relatifs à ce **« Budget Complémentaire »** soient rapidement précisés par le Gouvernement, en particulier les montants engagés ainsi que leurs modalités d'indexation et de répartition aux communes.

- Soutient la demande du Gouvernement wallon faite aux provinces de **poursuivre le financement des zones de secours en 2025** ainsi que la volonté du Gouvernement de stabiliser juridiquement ce mode de financement à l'avenir, avec une **reprise totale de ce financement** par les provinces.

- Demande au Gouvernement wallon de veiller à ce que **les provinces indexent** bel et bien les montants qu'elles octroieront aux zones de secours en 2025.

- Demande au Gouvernement wallon de communiquer dès que possible sur le **timing de reprise du financement des zones de secours** par les provinces et d'aller rapidement en ce sens.

- Regrette l'annonce de la **suppression du pourcent supplémentaire d'indexation du Fonds des Communes**, ce dernier constituant la première source de financement des communes wallonnes.

- Regrette l'annonce du **gel de l'indexation des subventions APE** destinées aux employeurs locaux, ce mécanisme étant crucial pour le maintien de l'emploi local et la garantie d'un service public de qualité au bénéfice des citoyens et des entreprises.

- Demande que les moyens consacrés à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires soient **prioritairement redirigés** vers les pouvoirs locaux, afin de compenser très partiellement les conséquences du gel de l'indexation des subventions dont ils bénéficient.

- Souhaite que l'obligation de maintien du **Volume Global de l'Emploi (VGE)**, qui est une condition au maintien du montant de la subvention APE, soit supprimée afin que le gel de

l’indexation des subventions octroyées aux employeurs locaux n’entraîne pas un cercle vicieux conduisant à la disparition du dispositif.

JFL/BDJ/MIB/31.10.2024