



COVID 19 ET BUDGETS COMMUNAUX. PREMIÈRES ÉVALUATIONS DES IMPACTS BUDGÉTAIRES DE LA CRISE ET DES MESURES D'ASSOUPLISSEMENTS BUDGÉTAIRES

LE CAHIER DES FINANCES LOCALES

9

ÉDITRICE RESPONSABLE

Françoise LANNON, Directrice générale

SPW Intérieur et Action sociale

AUTEURS

Maëlle LELOUP, Attachée

Laurent BOSQUILLON, Directeur

SPW Intérieur et Action sociale
Département des Finances locales
Direction des Ressources financières

RELECTURE

Direction des Ressources financières

Les membres du comité de relecture ne sont responsables ni personnellement ni fonctionnellement de l'ensemble des développements et conclusions de la présente publication.

CONCEPTION GRAPHIQUE ET MISE EN PAGE

Mélissa BOLAND, graduée

SPW Intérieur et Action sociale
Direction Fonctionnelle et d'Appui
Cellule communication

Avril 2021

Numéro de dépôt légal : D/2021/11802/97

ISSN : 2736-6685 (N)

ISBN : 978-2-8056-0322-8

La collection

CAHIER DES FINANCES LOCALES
est une publication du
DÉPARTEMENT DES FINANCES LOCALES

Service public de Wallonie (SPW)
Intérieur et Action sociale
Département des Finances locales
Avenue Gouverneur Bovesse, 100
B – 5100 Namur

CAHIER DES FINANCES LOCALES :

COVID 19 ET BUDGETS COMMUNAUX
PREMIÈRES ÉVALUATIONS DES IMPACTS BUDGÉTAIRES DE LA CRISE ET DES
MESURES D'ASSOUPLISSEMENTS BUDGÉTAIRES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
1. Impacts présumés de la crise sanitaire Covid-19 en 2020	6
1.1. Impacts présumés sur les recettes communales en 2020	6
1.1.1. La fiscalité communale additionnelle	6
1.1.2. La fiscalité communale sur les entreprises, commerçants et indépendants	9
1.1.3. Le Fonds des communes	10
1.1.4. Les dividendes des intercommunales	11
1.1.5. Les recettes de prestations	12
1.2. Impacts présumés sur les dépenses communales en 2020	13
1.2.1. Les dépenses de personnel	13
1.2.2. Les dépenses de fonctionnement	14
1.2.3. Les dépenses de transfert	15
1.2.4. Les dépenses d'investissements	18
2. Impacts présumés de la crise covid-19 en 2021	18
2.1. Impacts annoncés par les communes – Situation au 5 mars 2021	19
2.2. Impacts encore inconnus	19
2.2.1. Les recettes	19
2.2.2. Les dépenses	20
3. Mesures prises par le Gouvernement wallon et opérationnalisées par le département des finances locales du SPW IAS afin de soutenir les pouvoirs locaux dans le cadre de la crise covid-19	21
3.1. Mesure d'aide dans le cadre de la politique de la santé	21
3.1.1. Intervention régionale pour l'achat de masques	21
3.2. Mesures visant la relance économique	22
3.2.1. Mesures de fiscalité locale	22
3.2.2. Mesures de financement général	24
3.2.3. Mesures soutenant la transition numérique	26
3.2.4. Mesures d'allègements budgétaires	27
4. Evaluation des mesures	29
4.1. Mesure d'aide dans le cadre de la politique de la santé	29
4.2. Mesures de fiscalité locale	29
4.3. Mesures de financement général	30
4.4. Mesures soutenant la transition numérique	30
4.5. Mesures d'allègements budgétaires	30
4.5.1. Les déficits autorisés à l'exercice propre du service ordinaire	31
4.5.2. Les aides CRAC en cas de déficit global du service ordinaire lié au covid-19	31
4.5.3. Rapatriement des fonds de réserves ordinaires à l'exercice propre	31
4.5.4. Financement des dépenses de relance par recours à l'emprunt et mobilisation des fonds de réserves extraordinaires	32
Conclusion	33
Sources	35
Annexe 1	38

INTRODUCTION

Depuis le mois de mars 2020, la société mondiale est frappée par un virus nommé Covid-19. Afin d'endiguer cette pandémie, les différents gouvernements ont pris des mesures drastiques en urgence jamais connues depuis la fin de la 2ème guerre mondiale : mesures de confinement, mise à l'arrêt d'activités économiques, et dernièrement couvre-feu. Ces mesures ont entraîné une crise économique et sociale majeure dont les effets, encore à leurs débuts pour certains, affectent l'ensemble des finances, dont celles des pouvoirs locaux. Ainsi, dans un premier temps, ce cahier présente les différents impacts présumés de la crise sur les finances locales pour l'année 2020, mais également les premières estimations qui peuvent être réalisées pour l'année 2021 sur la base des budgets initiaux.

En réaction aux difficultés engendrées par la crise sanitaire et afin de soutenir les pouvoirs locaux, le gouvernement wallon a chargé le département des finances locales du SPW Intérieur et Action Sociale de l'opérationnalisation d'une série de mesures, qui ont pour finalité une aide générale aux pouvoirs locaux de court terme dans le cadre de la politique de la santé et dans la lutte contre le virus (intervention régionale pour l'achat de masques), mais également un objectif de relance économique:

- Mesures de fiscalité locale regroupant une série de compensations octroyées en cas d'allègement fiscal ;
- Dotations exceptionnelles aux communes et Centres Publics d'Action sociale (CPAS)
- Déplafonnement des compensations fiscales octroyées dans le cadre de la réduction forfaitaire du PRI et du complément régional ;
- Soutien vers la transition numérique ;
- Mesures d'allègements budgétaires.

A la suite de la présentation de ces différentes mesures, ce cahier propose une première évaluation de celles-ci sur la base des éléments disponibles.

Nous attirons l'attention sur le fait que les analyses avancées dans ce cahier s'appuient sur les prévisions budgétaires contenues dans les budgets initiaux 2020, finaux 2020 et initiaux 2021 disponibles au début de l'année 2021 ainsi que sur les décisions prises par la tutelle dans le cadre de l'examen des budgets communaux. Par conséquent, nous ne pouvons établir qu'une analyse de l'impact présumé de la crise sur les finances communales. Seuls les comptes permettront de déterminer l'impact réel.

1. IMPACTS PRÉSUMÉS DE LA CRISE SANITAIRE COVID-19 EN 2020

Afin de déterminer l'impact présumé de la crise Covid-19, il est procédé à une analyse comparative des prévisions inscrites dans les budgets initiaux et les budgets finaux 2020 des communes. L'analyse porte d'abord sur les principaux postes de recettes, et ensuite sur les dépenses.

1.1. IMPACTS PRÉSUMÉS SUR LES RECETTES COMMUNALES EN 2020

En termes de recettes, cette section présente d'abord les recettes fiscales additionnelles qui comprennent les additionnels à l'impôt des personnes physiques, les additionnels au précompte immobilier et les additionnels à la taxe automobile de circulation. Ensuite, une présentation des recettes liées aux taxes sur les entreprises, commerçants et indépendants est réalisée avant de s'intéresser à l'impact de la crise covid-19 sur le Fonds des communes. Puis, les prévisions de dividendes des intercommunales sont analysées avant de s'intéresser aux recettes de prestations.

1.1.1. LA FISCALITÉ COMMUNALE ADDITIONNELLE

1.1.1.1. LES ADDITIONNELS À L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES

En ce qui concerne les additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP), aucun impact de la crise covid-19 n'est observé. Les prévisions reprises dans les budgets finaux 2020 affichent de légères augmentations par rapport aux budgets initiaux, aussi bien pour les communes comptant plus de 50 000 habitants que pour les autres.

6

Additionnels communaux IPP	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	994.547.831,31 EUR	998.998.259,86 EUR	+ 4.450.428,55 EUR
C + 50.000 habitants	230.602.162,20 EUR	231.800.927,11 EUR	+ 1.198.764,91 EUR
C - 50.000 habitants	763.945.669,11 EUR	767.197.332,75 EUR	+ 3.251.663,64 EUR

Remarquons que l'enrôlement, en principe, ne devrait pas subir d'impact relatif à la crise Covid-19 puisque les recettes fiscales concernent l'exercice d'imposition 2020, soit globalement les revenus imposables de l'année 2019 qui n'ont pas été impactés par la crise.

Afin d'affiner l'analyse de l'impact, il est pertinent d'étudier les effets réels de la crise sur l'emploi étant donné le confinement et l'arrêt de certaines activités qu'elle a provoqués. Ainsi, les chiffres publiés par le FOREM au début de l'année 2020 sur la situation du marché de l'emploi wallon montre une augmentation entre 2019 et 2020. En moyenne, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés est passé de 203 247 unités en 2019¹ à 209 263 unités en 2020², soit une augmentation de 3%. Quant au taux d'emploi, il est resté stable durant l'année 2020 en Wallonie, 64,6% en 2019 et en 2020 (respectivement 75,5% et 74,8% en Flandre et 61,7% et 61,3% à Bruxelles)³.

1 Forem, « Les chiffres de la demande d'emploi : décembre 2019 et bilan annuel », Communiqué de presse

2 Forem, « Les chiffres du marché de l'emploi wallon : Bilan 2020 », Communiqué de presse

3 Rapport annuel de la BNB publiée le 12 février 2021, p 14. Disponible à l'adresse :

<https://www.nbb.be/fr/publications-et-recherche-rapports-annuels>

Néanmoins, ces statistiques n'intègrent pas les personnes mises au chômage temporaire depuis le premier confinement au mois de mars 2020. Or, ce chômage aura une incidence sur l'impôt des personnes physiques, qui pourra être réellement déterminée lorsque les communes auront adopté leurs comptes 2020. En effet, c'est lorsque le contribuable a versé à l'Etat le dernier centime d'impôt que les communes sont autorisées à constater le droit en matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques. Or, vu le contexte de crise, l'Etat fédéral a accordé un délai supplémentaire de deux mois (ce qui fait un total de quatre mois) pour payer le solde de l'impôt des personnes physiques⁴. Il est probable également qu'un nombre plus important de citoyens demande en 2020 des plans de paiement voire des reports purs et simples sur l'année ultérieure en fonction de leur situation. Ainsi, il n'est pas exclu qu'une partie de la recette fiscale additionnelle que les communes auraient pu percevoir en 2020 soit reportée sur l'exercice 2021.

Enfin, en ce qui concerne les taux d'additionnels à l'impôt des personnes physiques, 3 communes les ont augmentés en 2019 et 3 communes les ont diminués. Pour l'année 2020, 25 communes les ont augmentés et 4 communes les ont réduits.

1.1.1.2. LES ADDITIONNELS AU PRÉCOMPTE IMMOBILIER

Une autre recette fiscale additionnelle importante pour les communes est le précompte immobilier. Il est difficile d'imaginer qu'il ait pu être impacté en 2020 par la crise covid-19 puisque la fiscalité foncière communale taxe une situation existante au 1er janvier 2020 et que les droits sont constatés lors de l'enrôlement de l'impôt. Toutefois, les prévisions budgétaires, calculées par les communes elles-mêmes, ont diminué de près de 5 millions entre le budget initial 2020 et le budget final 2020.

Additionnels communaux aux PrI	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	1.003.672.500,37 EUR	998.601.796,12 EUR	- 5.070.704,75 EUR
C + 50.000 habitants	303.460.581,19 EUR	301.468.613,95 EUR	- 1.991.967,24 EUR
C - 50.000 habitants	700.211.919,18 EUR	697.133.182,17 EUR	- 3.078.737,01 EUR

Si l'on s'intéresse à l'enrôlement des additionnels communaux au précompte immobilier pour l'année 2020, on observe une hausse significative par rapport aux enrôlements des années précédentes.

Exercice fiscal	Enrôlements additionnels communaux	Variation en %
2017	910.862.222,26 EUR	-
2018	948.732.433,48 EUR	+ 4,16%
2019	974.562.374,60 EUR	+ 2,72%
2020	1.008.770.848,90 EUR	+ 3,51%

⁴ Arrêté de pouvoirs spéciaux n°7, 19 avril 2020 portant des mesures de soutien supplémentaires en matière d'impôt des sociétés, d'impôt des personnes morales, d'impôt des non-résidents, d'impôt des personnes physiques, de taxe sur la valeur ajoutée, de précompte professionnel, de droits d'enregistrement et de rétributions, article 4.

Tous ces éléments indiquent qu'il est dès lors difficile de déterminer s'il y a un impact de la crise covid-19 sur les additionnels au précompte immobilier. Seuls les comptes 2020 permettront de disposer d'une situation claire concernant notamment les dégrèvements qui interviennent après l'enrôlement des additionnels et qui pourraient impacter les droits constatés nets.

Enfin, nous notons que 3 communes ont augmentés leurs taux d'additionnels au précompte immobilier en 2019 et 1 commune les a réduits. Pour l'année 2020, 23 communes les ont augmentés et 4 communes les ont réduits.

1.1.1.3. LES ADDITIONNELS À LA TAXE AUTOMOBILE DE CIRCULATION

Sur la base des informations fournies par le SPW Fiscalité, nous pouvons affirmer que la prévision budgétaire des additionnels communaux à la taxe automobile de circulation reste stable en 2020.

Additionnels communaux taxe automobile	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	47.954.116,40 EUR	48.440.297,61 EUR	+ 486.181,21 EUR
C + 50.000 habitants	10.301.383,05 EUR	10.414.525,08 EUR	+ 113.142,03 EUR
C - 50.000 habitants	37.652.733,35 EUR	38.025.772,53 EUR	+ 373.039,18 EUR

8

En analysant les statistiques du parc automobile au 1er août publiées par l'IWEPS⁵, un tassement important en 2020 est observé comparativement aux évolutions constatées les années précédentes.

Année	Parc de véhicules	Variation en %	Variation en unités
2015	2.241.786	-	-
2016	2.291.083	+ 2,2%	+ 49.297
2017	2.325.838	+ 1,5%	+ 34.755
2018	2.361.150	+ 1,5%	+ 35.312
2019	2.381.033	+ 0,8%	+ 19.883
2020	2.384.816	+ 0,16%	+ 3.783

Par ailleurs, parmi les observations tirées par FEBIAC⁶ pour l'année 2020, on relèvera que⁷ :

- les immatriculations de voitures neuves enregistrent une baisse de plus de 20% en raison de la fermeture des points de vente et des usines d'assemblage. A quoi s'ajoute l'incertitude économique dans les ménages ;

5 IWEPS, Parc automobile et immatriculation, disponible à l'adresse : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/parc-automobile-immatriculations/>

6 Fédération belge et luxembourgeoise de l'automobile et du cycle.

7 FEBIAC, Analyse du marché automobile belge en 2020, communiqué de presse disponible à l'adresse: <https://www.febiac.be/public/pressreleases.aspx?ID=1324&lang=FR>

- le marché automobile de l'occasion limite son recul à 6%. L'incertitude économique et la disponibilité immédiate des véhicules d'occasion amènent les ménages et les entreprises à préférer les véhicules d'occasion aux véhicules neufs ;
- le vélo, et principalement sa variante électrique, est le grand gagnant de la crise coronavirus. Le développement du télétravail, l'annulation de la plupart des événements et la réduction des possibilités de voyage en 2020 ont amené les citoyens à consacrer davantage de temps à leurs loisirs et à des balades à vélo et à pied.

Similairement aux taxes mentionnées précédemment, il est difficile d'établir le constat que la crise a impacté les additionnels communaux aux taxes automobiles sans analyser les comptes 2020.

Enfin, les derniers éléments pouvant impacter les additionnels communaux à la taxe automobile de circulation sont les taux réduits ou nuls pour certains types de véhicules en progression de ventes, la réduction régulière de la base de taxation (chevaux vapeurs), le recours aux véhicules de leasing et le déplacement hors territoire wallon d'une société de leasing.

1.1.2. LA FISCALITÉ COMMUNALE SUR LES ENTREPRISES, COMMERÇANTS ET INDÉPENDANTS

En raison du confinement commencé mi-mars 2020 et les effets sur certains secteurs d'activités que celui-ci a entraîné, le gouvernement wallon a demandé, le 18 mars 2020, aux communes et provinces d'alléger la fiscalité sur les entreprises, commerçants et indépendants en contrepartie d'une compensation fiscale octroyée par la Région wallonne.

Ainsi, l'analyse des budgets finaux 2020 indique une diminution des prévisions de ces recettes fiscales d'environ 25,3 millions EUR par rapport aux budgets initiaux.

9

Fiscalité sur les entreprises, commerçants et indépendants	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	162.117.652,87 EUR	136.801.070,55 EUR	- 25.316.582,32 EUR
C +50.000 habitants	73.154.875,11 EUR	58.041.141,17 EUR	- 15.113.733,94 EUR
C -50.000 habitants	88.962.777,76 EUR	78.759.929,38 EUR	- 10.202.848,38 EUR

Les taxes communales, comprises dans ces recettes fiscales sur les entreprises, commerçants et indépendants, qui présentent des diminutions de prévisions budgétaires importantes sont les suivantes :

- la taxe sur les parkings : - 6.852.532,67 EUR
- la taxe sur la diffusion publicitaire : -3.636.798,23 EUR
- la taxe sur les marchés : - 2.412.328,66 EUR
- la taxe sur les spectacles : -2.230.718,53 EUR
- la taxe sur les forains : - 1.893.529,86 EUR

- la taxe de séjour : - 1.393.484,72 EUR
- la taxe sur les enseignes lumineuses : -1.084.750,48 EUR
- la taxe sur le placement de terrasses, tables et chaises : - 1.074.810,45 EUR
- les taxes diverse sur les entreprises : -1.062.842,07 EUR
- la taxe sur les chambres : -916.188,13 EUR
- la taxe sur la force motrice : - 773.299,92 EUR
- la taxe sur les débits de boisson : - 532.261,36 EUR

Remarquons que la compensation fiscale covid-19 octroyée par la Région wallonne pour inciter les communes à alléger leur fiscalité sur les entreprises, commerçants et indépendants n'est pas intégrée dans ces prévisions budgétaires de recettes fiscales.

1.1.3. LE FONDS DES COMMUNES

La dotation Fonds des communes qui participe au financement général des communes est indexée en fonction de l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée⁸. Le SPW Intérieur et Action Sociale fournit chaque année aux communes les prévisions du Fonds ajustées en fonction de l'actualisation des prévisions d'inflation publiées par le Bureau fédéral du Plan.

10

Ainsi, la prévision d'une baisse du taux d'inflation 2019 et 2020 entraîne une diminution de 15 millions EUR du Fonds des communes.

Fonds des communes	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	1.282.267.422,26 EUR	1.267.251.136,55 EUR	- 15.016.285,71 EUR
C +50.000 habitants	525.334.166,63 EUR	518.923.998,97 EUR	- 6.410.167,66 EUR
C -50.000 habitants	756.933.255,63 EUR	748.327.137,58 EUR	- 8.606.118,05 EUR

Les prévisions reprises dans les budgets initiaux 2020 ont été communiquées aux communes en juin 2019 et tenaient compte d'un taux prévisionnel d'inflation de 1,6% pour 2019 et de 1,51% pour 2020.

Les prévisions reprises dans les budgets finaux 2020 correspondent aux dotations fixées définitivement dans le cadre de la répartition du fonds des communes en 2020 et se basent sur un taux d'inflation de 1,4% pour 2019 et un taux prévisionnel de 0,8% pour 2020.

Nous pouvons conclure qu'au-delà des discussions entre les Etats-Unis, la Russie et les pays de l'OPEP⁹, le ralentissement de l'activité économique ainsi que les divers confinements liés à la crise sanitaire sont responsables de cette baisse d'inflation.

⁸ Article L1332-1 §4 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation

⁹ Organisation des pays exportateurs de pétrole.

1.1.4. LES DIVIDENDES DES INTERCOMMUNALES

L'éventuelle distribution d'un dividende aux actionnaires est décidée lors des assemblées générales 2020 en fonction des comptes approuvés de l'exercice 2019.

Par conséquent, la crise covid-19 ne semble pas avoir d'impact significatif sur les prévisions de dividendes attendus par les communes en 2020. Potentiellement, ce sont les montants des dividendes distribués en 2021 qui pourront être impactés par la crise sanitaire étant donné qu'ils seront votés en fonction des comptes 2020.

Dividendes	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	88.832.608,81 EUR	88.272.850,00 EUR	- 559.758,81 EUR
C > 50.000 habitants	29.129.900,42 EUR	28.877.133,07 EUR	- 252.767,35 EUR
C < 50.000 habitants	59.702.708,39 EUR	59.395.716,93 EUR	- 306.991,46 EUR

Une vue sur différents grands secteurs faisant l'objet d'intercommunales nous permet d'observer qu'aucun impact significatif de la crise ne peut être établi sur ceux-ci.

Secteurs dividendes	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	88.832.608,81 EUR	88.272.850,00 EUR	- 559.758,81 EUR
Gaz	32.117.947,20 EUR	31.514.323,42 EUR	- 603.623,78 EUR
Electricité	51.856.452,60 EUR	51.349.522,25 EUR	- 506.930,35 EUR
Télédistribution	1.999.507,92 EUR	1.880.712,85 EUR	- 118.795,07 EUR
Distribution eau	1.515.254,51 EUR	1.578.640,59 EUR	+ 63.386,08 EUR
Autres secteurs	1.343.446,58 EUR	1.949.650,89 EUR	+ 606.204,31 EUR

Afin d'être complet, nous tenons à souligner qu'un certain nombre d'actionnaires ont pu être au courant tardivement des dividendes réellement versés en 2020 étant donné que les assemblées générales 2020 des intercommunales ont pu être reportées jusqu'à 10 semaines après la date ultime à laquelle elles auraient dû être tenues¹⁰.

Par ailleurs, les intercommunales ont, comme les autres entreprises, été impactées dans leurs activités par la crise en 2020. Ce n'est donc qu'en juin 2021 qu'il sera possible de connaître l'impact de la crise covid-19 sur la distribution de dividendes.

¹⁰ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 32 du 30 avril 2020 relatif à la tenue des réunions des organes des intercommunales, sociétés à participation publique locale significative, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement de service public, A.S.B.L. communale ou provinciale, régies communale ou provinciale autonome, association de projet ou tout autre organisme supralocal ayant pris la forme d'une société ou d'une association.

1.1.5. LES RECETTES DE PRESTATIONS

Les recettes de prestations comprennent essentiellement les loyers, les notes de crédits et les contributions financières demandées aux citoyens en échange d'une prestation de services ainsi que du crédit spécial de recettes. Ce dernier peut se définir comme « *une recette spécifique visant à préfigurer les dépenses budgétisées pour l'exercice et qui ne seront pas engagées¹¹* ». Lors de l'élaboration du budget ordinaire, certaines dépenses, bien que nécessaires, peuvent être difficile à budgétiser précisément, et le crédit spécial de recettes permet alors d'anticiper la non-réalisation de celles-ci et d'équilibrer le budget ordinaire à l'exercice propre. Ce crédit spécial de recettes est annulé automatiquement dans les comptes de l'exercice.

Recettes de prestations	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	386.338.435,67 EUR	357.400.222,87 EUR	- 28.938.212,80 EUR
C > 50.000 habitants	107.644.218,75 EUR	88.845.071,17 EUR	- 18.799.147,58 EUR
C < 50.000 habitants	278.694.216,92 EUR	268.555.151,70 EUR	- 10.139.065,22 EUR

Par conséquent, afin d'avoir une meilleure idée de l'impact présumé de la crise covid-19 sur les recettes de prestations en 2020, il convient de neutraliser l'impact de ce crédit spécial de recettes que les communes peuvent inscrire à l'exercice propre du service ordinaire.

Crédit spécial de recettes	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	43.984.726,23 EUR	21.841.992,73 EUR	- 22.142.733,50 EUR
C > 50.000 habitants	27.153.439,38 EUR	11.615.732,04 EUR	- 15.537.707,34 EUR
C < 50.000 habitants	16.831.286,85 EUR	10.226.260,69 EUR	- 6.605.026,16 EUR

Ainsi, la diminution nette des recettes de prestations imputable à la crise hors crédit spécial de recettes s'établit comme suit :

Recettes de prestation hors CSR	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	342.353.709,44 EUR	335.558.230,14 EUR	- 6.795.479,30 EUR
C > 50.000 habitants	80.490.779,37 EUR	77.229.339,13 EUR	- 3.261.440,24 EUR
C < 50.000 habitants	261.862.930,07 EUR	258.328.891,01 EUR	- 3.534.039,06 EUR

En approfondissant les prestations concernées par une diminution des prévisions de recettes, on observe que :

- 3,37 millions EUR se rapportent à la participation financière des parents dans les activités scolaires et extrascolaires (transports scolaires, plaines de jeux, camps de vacances, garderies, ...) qui n'ont pu être effectuées à cause de la fermeture des écoles durant le confinement ;

¹¹ Circulaire budgétaire communale 2021, pp. 37-38.

- 1,5 million EUR concernent des droits d'entrée dans des installations sportives (piscine, hall sportif, ...);
- 1,9 million EUR sont liés à la location d'immeubles communaux aux ménages et aux entreprises.

1.2. IMPACTS PRÉSUMÉS SUR LES DÉPENSES COMMUNALES EN 2020

Après avoir passé en revue l'impact présumé de la crise covid-19 sur les recettes communales en 2020, intéressons-nous aux impacts présumés sur les dépenses communales. Cette section tente de démontrer leur importance en s'appuyant sur les dépenses de personnel, de fonctionnement, de transfert et d'investissements.

1.2.1. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les prévisions de dépenses de personnel inscrites aux budgets finaux à l'exercice propre du service ordinaire en 2020 sont en baisse de 39,28 millions EUR par rapport aux budgets initiaux.

Dépenses de personnel	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	2.151.520.710,53 EUR	2.112.238.764,35 EUR	- 39.281.946,18 EUR
<i>C > 50.000 habitants</i>	698.830.737,61 EUR	685.202.099,59 EUR	- 13.628.638,02 EUR
<i>C < 50.000 habitants</i>	1.452.689.972,92 EUR	1.427.036.664,76 EUR	- 25.653.308,16 EUR

13

C'est principalement au niveau des traitements du personnel communal qu'on observe une baisse de 31,13 millions EUR en cours d'exercice budgétaire 2020.

L'explication de cette baisse tient en deux éléments. D'une part, les recrutements programmés en cours d'année 2020 ont été reportés en raison des différentes périodes de confinement et de la limitation des déplacements lors du confinement strict. D'autre part, certains travailleurs ont été mis en chômage temporaire.

A ce propos, les chiffres publiés par l'Office national de l'Emploi sur le chômage temporaire ne nous permettent pas d'identifier les pouvoirs locaux ou les communes dans les catégories d'employeurs.

Toutefois, on observe que la mise en chômage temporaire a surtout été utilisée durant la période du premier confinement de mars à juin et du second confinement en novembre dernier¹².

¹² Office National de l'Emploi, Chômage temporaire suite au coronavirus Covid-19, : <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/chomage-temporaire-suite-au-coronavirus-covid-19/chiffres>

Mois année 2020	Nombre travailleurs mis en chômage temporaire	Nombre moyen de jours de chômage temporaire par travailleur
Mars	929.714	8,79
Avril	1.145.571	15,84
Mai	916.569	10,90
Juin	560.765	9,44
Juillet	339.898	8,27
Août	310.214	8,27
Septembre	246.707	8,58
Octobre	369.101	8,12
Novembre	446.445	10,48
Décembre	268.466	10,12

Au sujet des pouvoirs locaux, on sait seulement qu'au 8 avril 2020, 1 977 travailleurs avaient été mis au chômage temporaire par les communes et les CPAS wallons alors que ceux-ci comptaient 58 905,82 ETP au 30 juin 2019 (dernière donnée statistique publiée par le fédéral)¹³. Nous pouvons donc en déduire que 3 à 4% du personnel communal et des CPAS aurait été mis en chômage temporaire.

Des premiers retours du terrain, deux éléments semblent justifier la mise en chômage temporaire d'une partie du personnel communal et des CPAS. Premièrement, la fermeture au public des services administratifs locaux a rendu une partie du personnel inactive et la mise au chômage de celui-ci a permis aux pouvoirs locaux de ne pas supporter l'intégralité des traitements. Deuxièmement, les communes et les CPAS ont rencontré des difficultés à mettre en télétravail tout ou partie du personnel lors du premier confinement. Quelques semaines ont pu être nécessaires pour leur permettre de s'organiser en interne.

1.2.2. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les prévisions de dépenses de fonctionnement inscrites aux budgets finaux 2020 sont à la hausse d'environ 33,1 millions EUR par rapport aux budgets initiaux 2020.

Dépenses de fonctionnement	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	861.112.441,63 EUR	894.156.682,68 EUR	+ 33.044.241,05 EUR
C > 50.000 habitants	227.261.487,20 EUR	231.815.497,52 EUR	+ 4.554.010,32 EUR
C < 50.000 habitants	633.850.954,43 EUR	662.341.185,16 EUR	+ 28.490.230,73 EUR

¹³ Données UVCW avec un contact auprès de l'ONSS.

Il est incontestable que cette hausse est essentiellement imputable à la crise covid-19 et porte sur l'achat de masques et de gel hydroalcoolique pour le personnel communal, les frais d'entretien des locaux, l'achat de matériel permettant un accueil sécurisé de la population au moment de la réouverture des services (plexiglas, ...) et l'achat de masques distribués à la population dans le cadre de la décision du Conseil National de Sécurité le 24 avril 2020.

1.2.3. LES DÉPENSES DE TRANSFERT

Globalement, on observe une augmentation des prévisions de dépenses de transfert de 34,63 millions EUR dans les budgets finaux 2020.

Dépenses de transferts	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	1.682.853.495,14 EUR	1.717.485.969,73 EUR	+ 34.632.474,59 EUR
C > 50.000 habitants	629.020.804,64 EUR	656.848.501,96 EUR	+ 27.827.697,32 EUR
C < 50.000 habitants	1.053.832.690,50 EUR	1.060.637.467,77 EUR	+ 6.804.777,27 EUR

1.2.3.1. LES DOTATIONS COMMUNALES AU FINANCEMENT DES CPAS

En ce qui concerne la dotation communale destinée au financement des CPAS, elle a été revue à la hausse dans le courant de l'année 2020, passant de 529,39 millions EUR à 533,20 millions EUR.

Dotations CPAS	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	529.391.024,11 EUR	533.202.874,24 EUR	+ 3.811.850,13 EUR
C > 50.000 habitants	174.719.070,60 EUR	180.400.777,99 EUR	+ 5.681.707,33 EUR
C < 50.000 habitants	354.671.953,45 EUR	352.802.096,25 EUR	- 1.869.857,20 EUR

Néanmoins, la déclinaison entre les communes de plus de 50 000 habitants et les autres indique une hausse globale de la dotation dans le chef des premières et une réduction de la prévision de dotation aux CPAS pour les autres communes.

Comme nous en discuterons par la suite, plusieurs éléments permettant d'assurer une relative sécurité aux travailleurs et de retarder l'impact social attendu expliquent que les communes n'aient pas été confrontées à une hausse brutale de leur dotation au CPAS en 2020 : chômage temporaire, moratoire sur les faillites d'entreprises, financement complémentaire dégagé par le gouvernement wallon, ...).

Aussi, la Région wallonne a apporté un financement complémentaire de 16 millions EUR aux CPAS, allégeant ainsi l'évolution de la dotation communale : le Ministre des Pouvoirs locaux a accordé une dotation exceptionnelle de 10,2 millions EUR et la Ministre de l'Action sociale a dégagé un montant de 5.887.777,11 EUR en supplément des budgets régionaux existants (par exemple : les heures « coronavirus » facturées à l'Aviq par les SAFA¹⁴ afin que la subvention

¹⁴ Services d'Aides aux Familles et Aînés.

régionale couvre les heures qui auraient été prestées si le confinement n'avait pas été organisé dans le courant de l'année).

Sans les différents soutiens régionaux, on estime que les dotations communales auraient atteint 20 millions EUR.

Le tableau suivant présente un récapitulatif des soutiens régionaux :

Objet du financement régional	Montant
Acquisition de matériel de protection	58 700,50 EUR
Acquisition de matériel numérique et informatique	100 500,00 EUR
Aide exceptionnelle covid19 aux relais sociaux	350 000,00 EUR
Appel à projets aide alimentaire	1 165 162,16 EUR
Renforcement personnel plans grand froid relais sociaux	600 000,00 EUR
Engagement exceptionnel par les CPAS wallons de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente mis à disposition de structures d'hébergement pour aînés ou personnes handicapées agréées par l'AVIQ	1 500 000,00 EUR
Mise en œuvre des mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problèmes dans le cadre strict de la pandémie Covid-19	272 727,00 EUR
Organisation d'un accueil alternatif présentant les garanties nécessaires imposées par la gestion de l'épidémie de covid-19 pour le public fragilisé qui se retrouve sans solution d'hébergement adéquate	188 383,00 EUR
Prime unique personnel ayant presté pendant la crise covid-19	251 389,33 EUR
Subvention aux plateformes pour aide alimentaire	141 960,28 EUR
Subvention covid-19 (maisons d'accueil et abris de nuit)	147 219,64 EUR
Subvention médecin de référence	11 000,00 EUR
Subvention aux épiceries sociales et restaurants sociaux publics	1 100 735,20 EUR
Dotations exceptionnelles complémentaires FSAS	10 200 000,00 EUR
Total	16 087 777,11 EUR

1.2.3.2. LES DOTATIONS COMMUNALES AUX ZONES DE SECOURS

On constate une diminution de l'ordre de 37 millions EUR des dotations communales aux zones de secours inscrites dans les budgets initiaux 2020 par rapport aux prévisions initiales.

Dotations zones de secours	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	213.408.831,33 EUR	176.204.810,19 EUR	- 37.204.021,14 EUR
<i>C > 50.000 habitants</i>	77.709.315,49 EUR	64.383.181,01 EUR	- 13.326.134,48 EUR
<i>C < 50.000 habitants</i>	135.699.515,84 EUR	111.821.629,18 EUR	- 23.877.886,66 EUR

Nous tenons à souligner que cette diminution relève principalement de la reprise du financement des zones par les provinces en 2020 pour un montant total de 32 920 989,93 EUR. En neutralisant cette reprise, la baisse des dotations communales aux zones de secours atteint 4 283 031,31 EUR.

1.2.3.3. LES DOTATIONS COMMUNALES AUX ZONES DE POLICE

Au niveau du financement communal des zones de police, la différence entre les prévisions budgétaires initiales et finales s'élève à 7,36 millions EUR.

Dotations zones de police	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	494.392.770,73 EUR	501.754.726,78 EUR	+ 7.361.956,05 EUR
<i>C > 50.000 habitants</i>	212.739.415,31 EUR	218.209.078,04 EUR	+ 5.469.662,73 EUR
<i>C < 50.000 habitants</i>	281.653.355,42 EUR	283.545.648,74 EUR	+ 1.892.293,32 EUR

17

Nous pouvons partiellement rattacher cette hausse à la crise du covid-19 étant donné que les zones de police ont supportés des charges supplémentaires pour le paiement d'heures supplémentaires du personnel policier chargé du respect des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire (respect des distances, port du masque, couvre-feu, confinement, ...), ainsi que l'achat d'équipement destiné à la protection du personnel et au nettoyage des véhicules d'intervention.

1.2.3.4. SUBVENTIONS OCTROYÉES AUX ENTREPRISES, MÉNAGES ET SECTEUR ASSOCIATIF

Les subventions octroyées aux entreprises, aux ménages et au secteur associatif au sens large ont connu une augmentation importante de près de 58 millions EUR.

Subventions aux entreprises, ménages et secteur associatif	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	148.437.217,60 EUR	206.416.154,01 EUR	+ 57.978.936,41 EUR
<i>Subventions aux entreprises</i>	8.990.612,59 EUR	33.249.887,03 EUR	+ 24.259.274,53 EUR
<i>Subventions aux ménages et au secteur associatif</i>	139.446.605,10 EUR	173.166.266,98 EUR	+ 33.719.661,38 EUR

L'augmentation des subventions aux entreprises montre le souci des communes à soutenir les secteurs frappés par la crise du covid-19 et vient en complément des mesures d'allègement de la fiscalité locale sur les commerçants, indépendants et entreprises. La somme de ces deux interventions porterait le budget alloué par les communes au soutien des entreprises à près de 50 millions EUR en 2020.

En ce qui concerne les subventions au secteur associatif, malgré l'annulation de plusieurs événements en raison de la crise, on observe une hausse des prévisions de subventions expliquée également par la volonté des élus locaux de venir en aide au monde associatif en souffrance depuis le mois de mars 2020.

Enfin, on peut attribuer la hausse des subventions aux ménages aux mesures de relance prises par les communes par l'octroi de chèques à la population locale.

1.2.4. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS

Alors qu'au budget initial 2020, les communes prévoyaient des dépenses d'investissements d'un montant total de 2,113 milliards EUR, les prévisions au budget final était de 1,988 milliards EUR, soit une chute d'environ 125 millions EUR (5,92%).

Dépenses d'investissements	Budget initial 2020	Budget final 2020	Différence
TOTAL	2.112.962.379,74 EUR	1.988.353.533,90 EUR	- 124.608.845,84 EUR
C > 50.000 habitants	692.826.851,54 EUR	555.037.538,78 EUR	- 137.789.312,76 EUR
C < 50.000 habitants	1.420.135.528,20 EUR	1.433.315.995,12 EUR	+13.180.466,92 EUR

Cette baisse des prévisions de dépenses d'investissements ne relève pas seulement de décisions communales, mais est également due à la période du premier confinement qui a ralenti les travaux du secteur de la construction.

Remarquons qu'en ce début d'année 2021, les dépenses d'investissements communales budgétisées dans les budgets initiaux sont estimées à 2,194 milliards EUR.

Seuls les comptes budgétaires nous permettront de savoir si la crise covid-19 a un impact sur les investissements communaux.

2. IMPACTS PRÉSUMÉS DE LA CRISE COVID-19 EN 2021

Afin de déterminer les impacts attendus de la crise covid-19 sur les finances communales en 2021, nous disposons des impacts annoncés par les communes elles-mêmes au travers de l'annexe covid-19 qui leur a été demandée lors de la transmission de leurs budgets initiaux, ainsi que des modifications budgétaires.

Aussi, nous nous interrogeons sur les impacts encore inconnus à ce stade.

2.1. IMPACTS ANNONCÉS PAR LES COMMUNES – SITUATION AU 5 MARS 2021

Au 5 mars 2021, 192 communes sur 248 ont transmis une annexe covid-19 à leur budget initial 2021. Parmi celles-ci, nous remarquons que 29 d'entre elles ont adressé une annexe vide.

Ces annexes annoncent :

- Une hausse des dépenses ordinaires d'un montant estimé à 23 798 834,30 EUR ;
- Une diminution de dépenses ordinaires pour un total estimé à 1.433.245,19 EUR ;
- Une diminution des recettes ordinaires de 13.485.842,20 EUR ;
- Une augmentation des recettes ordinaires de 814.874,78 EUR.

	Hausses dépenses	Diminutions dépenses	Hausses recettes	Diminutions recettes	Impact net
Total des communes ayant transmis l'annexe	23 798 834,30	1 433 245,19	814 874,78	13 485 842,20	35 036 556,53

Les communes ayant transmis une annexe covid-19 pour 2021 représentent 69,33% de la population de l'ensemble des 253 communes wallonnes soumises à la tutelle régionale. En extrapolant les impacts de la crise covid-19 sur la base de la clé de la population, on peut estimer que l'impact présumé de la crise covid-19 en ce début d'année 2021 serait de 50 534 595,05 EUR.

2.2. IMPACTS ENCORE INCONNUS

Plusieurs éléments restent encore inconnus à la fois du point de vue des dépenses que des recettes communales.

2.2.1. LES RECETTES

En ce qui concerne les recettes, les recettes fiscales devraient connaître un impact à la suite de la crise covid-19. Vu les appels lancés par le gouvernement wallon fin 2020 et début 2021 visant à soutenir les secteurs économiques impactés par la crise au travers d'un allègement fiscal, une diminution des prévisions de recettes inscrites à l'initial 2021 est à prévoir, même si le gouvernement s'est engagé à compenser tout ou partie de l'impact budgétaire de cet allègement fiscal comme nous le verrons infra.

Pour ce qui est des additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques, une diminution des prévisions de recettes dès 2021 est attendue en raison de l'impact du chômage temporaire sur les revenus imposables de l'année 2020 notamment. Néanmoins, l'impact devrait également et surtout se faire sentir en 2022 compte tenu de l'arrêt des différentes mesures d'aides et de report/moratoire ainsi que du creusement des inégalités que la crise aura provoqué.

En novembre 2020, le SPF Finances a transmis les prévisions 2020-2025 des additionnels communaux à l'IPP aux différentes communes wallonnes (hors communes germanophones).

Année	Prévisions additionnels IPP	%
2020 initial	993 309 256,97 EUR	-
2020 réestimé	1 002 792 230,96 EUR	0,95%
2021	987 563 250,25 EUR	-1,52%
2022	986 591 417,81 EUR	-0,10%
2023	1 007 513 083,17 EUR	2,12%
2024	1 039 466 846,59 EUR	3,17%
2025	1 072 554 502,84 EUR	3,18%

Ces prévisions semblent plutôt rassurantes et une reprise rapide est prévue dès 2023. Toutefois, cela reste des prévisions établies lorsque la Wallonie était toujours pleinement frappée par la crise sanitaire et que les mesures essayant d'endiguer celle-ci étaient loin d'être finies. Ainsi, si les prévisions 2021 semblent tenir compte d'un éventuel impact de la mise en chômage temporaire de certains travailleurs durant l'année 2020, il est difficile d'imaginer que les prévisions pour les années ultérieures tiennent compte du choc social redouté et attendu.

Ajoutons également qu'il n'est pas improbable que l'année 2021 voit un retard de versements de l'impôt des personnes physiques par le contribuable en difficulté et entraîne par conséquent des retards dans la comptabilisation des droits constatés en cours d'exercice.

Ce dernier élément vaut aussi pour les additionnels communaux au précompte immobilier où des problèmes de trésorerie peut être attendus dès lors que le nombre de contribuables demanderont un étalement du versement du précompte.

Au niveau des dividendes octroyés par les intercommunales en 2021, tant que les assemblées générales qui devraient se tenir en juin 2021 n'ont pas lieu, rien ne permet, à ce stade, de définir un impact clair.

2.2.2. LES DÉPENSES

Au moment d'écrire ces lignes, le plus gros point d'interrogation reste l'évolution de la dotation communale au CPAS.

Selon le rapport annuel de la Banque nationale de Belgique, le choc en 2020 a pu être absorbé par les mesures de soutien du fédéral et des régions et bien que le PIB se soit contracté de 6,2%, une reprise économique a pu être observée lors du 3ème trimestre 2020 et une légère croissance durant le 4ème trimestre. Trois éléments peuvent expliquer cette résilience. Premièrement, étant donné que la crise découle d'un facteur extérieur à l'économie, « la levée des restrictions sanitaires a immédiatement redonné des couleurs à l'économie »¹⁵. Deuxièmement, les politiques économiques dont le but était d'atténuer le choc ont facilité la relance. Troisièmement, l'ensemble des acteurs économiques ont fait preuve d'une adaptation rapide, ce qui a encouragé la résilience. « Cela suggère qu'à moyen terme, l'économie se redressera plus rapidement que lors des précédentes récessions, sauf si la politique de soutien est trop brusquement abandonnée »¹⁶.

¹⁵ BNB, Rapport 2020, p.11

¹⁶ Ibid.

Toutefois, il est utile de rappeler qu'en 2008, le PIB wallon ne s'était contracté que de 2,2% et que le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente avait augmenté de 9% en 2009 et de 6% en 2010.

	2008	2009	2010
% PIB wallon (IWEPS)	+2,1%	-2,2%	+3,9%
% Bénéficiaires du RIS + ASE en RW (SPP IS)	+0,14%	+9,03%	+6,26%

On observe donc que les impacts de la crise s'étalent dans le temps. En septembre 2020, alors que la seconde vague n'avait pas encore eu lieu, le Bureau fédéral du Plan estimait que le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale augmenterait de 7,3% en 2020 et 5,4% en 2021¹⁷.

Plus récemment, Alain Vaessen, directeur général de la Fédération des CPAS wallons, affirmait : « Très concrètement, sur 2020 et surtout depuis octobre, on a une augmentation de 5 à 10% du nombre de personnes bénéficiaires du revenu d'intégration sociale qui sont structurellement aidées tous les mois par le CPAS. D'après nos projections, ces 5 à 10% vont sans doute devenir 30% d'ici fin 2022 »¹⁸. A noter que le nombre de bénéficiaires du RIS a déjà augmenté de 50% depuis 2014 alors que les effectifs restent quasi constants.

3. MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT WALLON ET OPÉRATIONNALISÉES PAR LE DÉPARTEMENT DES FINANCES LOCALES DU SPW IAS AFIN DE SOUTENIR LES POUVOIRS LOCAUX DANS LE CADRE DE LA CRISE COVID-19

21

Face à cette crise covid-19, le gouvernement wallon, au départ du budget du Ministre des Pouvoirs locaux, a décidé d'apporter une aide financière aux communes, CPAS et provinces.

Ces financements sont de diverses natures et ont pour objectif, soit d'aider les pouvoirs locaux dans le cadre de la politique de la santé et de la lutte contre le virus (achat de masques), soit de participer à la relance économique via des mesures de fiscalité locale en soutien aux secteurs économiques touchés par la crise ; des mesures de financement général (dotations exceptionnelles, dé plafonnement des compensations fiscales) ; des mesures de soutien informatique ; des mesures d'allégements budgétaires.

Un tableau récapitulatif de ces mesures se trouve en annexe 1.

3.1. MESURE D'AIDE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA SANTÉ

3.1.1. INTERVENTION RÉGIONALE POUR L'ACHAT DE MASQUES

Sur la base des recommandations des experts et dans le but de préparer la phase de déconfinement du 11 mai 2020, le gouvernement fédéral a sollicité les communes afin qu'elles distribuent en urgence des masques aux citoyens wallons présents sur leur territoire.

¹⁷ Analyse initiale Get Up Wallonia, p.93.

¹⁸ La Libre Belgique, Propos de Alain Vaessen recueillis par Annick Hovine, « Fin 2022, les CPAS devront aider 30% de personnes en plus chaque mois », mardi 16 mars 2021.

Pour soutenir les communes dans cette entreprise, le gouvernement wallon a décidé d'octroyer un financement régional forfaitaire de 2 EUR par habitant¹⁹.

Comme nous le verrons infra, l'ensemble des communes wallonnes (y compris les communes germanophones) ont participé à l'action. L'intervention régionale est ainsi fixée à 7.290.486 EUR.

3.2. MESURES VISANT LA RELANCE ÉCONOMIQUE

3.2.1. MESURES DE FISCALITÉ LOCALE

Afin de permettre une relance économique et dans le respect de l'autonomie locale²⁰, le gouvernement wallon a invité les pouvoirs locaux à alléger leur fiscalité touchant les commerces, indépendants et petites entreprises locales.

Ainsi, le gouvernement wallon a dégagé une enveloppe de 3.969 millions EUR en 2020 et deux fois 21 millions EUR en 2021 pour compenser les mesures d'allègement fiscal, les rendant ainsi neutres pour les pouvoirs locaux.

Aussi, le délai de l'enrôlement des taxes 2019 a été reporté.

3.2.1.1. UNE PREMIÈRE ENVELOPPE DE 3.969 MILLIONS EUR EN 2020

Dans le but de compenser, au moins partiellement, les pouvoirs locaux réduisant leurs taxes et redevances sur les indépendants, commerçants et petites entreprises locales, le gouvernement wallon a décidé d'octroyer une enveloppe de 3.969 millions EUR.

Conformément à la circulaire du 6 avril 2020²¹, l'enveloppe est répartie proportionnellement aux montants des taxes et redevances inscrites dans les budgets initiaux 2020 qui affectent le secteur économique, et plus particulièrement les indépendants, les commerçants et les petites entreprises locales.

Dans la circulaire susmentionnée, le gouvernement identifie, de façon non-exhaustive, les taxes et redevances suivantes : sur les débits de boissons, sur les terrasses, sur les restaurants et snacks, sur les hôtels, campings, séjours et autres logements, sur les agences de paris, sur les taxis, sur les phones shop, sur les bars et clubs privés, sur les dancings, discothèques et salles de bals, sur les spectacles, cinémas, théâtres, divertissements, foires, cirques, sur les clubs de sports, sur les maraîchers, colporteurs et forains, sur la force motrice, sur l'utilisation du domaine public à fin commerciale, sur les déchets, salubrité et hygiène, sur les enseignes et panneaux publicitaires, sur les night shops, frieterie, débits de tabacs, agence de paris, sur les parkings et surfaces commerciales.

Les taxes pesant sur les citoyens telles que les taxes sur les secondes résidences, ne font pas partie du cadre de la circulaire.

Plusieurs recommandations étaient formulées :

- Étaient visées par l'allègement fiscal les taxes et redevances forfaitaires pour une année ou une période ;

¹⁹ Communiqué de presse du Gouvernement wallon du 28 avril 2020.

²⁰ Article 170 de la Constitution belge.

²¹ Circulaire du 6 avril 2020 relative au Covid-19- Activation de la phase fédérale et mesures prises au sein du Service Public de Wallonie – Compensation fiscale aux communes et provinces wallonnes

- Les réductions fiscales étaient adoptées au travers d'une délibération générale ; reprenant les règlements-taxes et règlements-redevances concernés, les activités et les dispositifs de réduction arrêté (pourcentage, montants). La délibération peut être adoptée par le collège communal ou provincial dans le cadre des pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés.

3.2.1.2. UNE DEUXIÈME ENVELOPPE DE 21 MILLIONS EUR EN 2021

Puisque les secteurs des cafetiers, des restaurants et des hôtels, des maraîchers/ambulants et des forains ont été particulièrement frappés par les mesures de confinement et de cessation d'activités, le gouvernement wallon, via une circulaire du 4 décembre 2020²², a souhaité inviter les pouvoirs locaux à supprimer totalement, pour l'exercice 2021, les taxes et redevances portant sur les débits de boissons, sur le placement de terrasses, tables et chaises, sur les droits d'emplacement sur les marchés, sur les forains, loges foraines et mobiles, sur les cirques, ainsi que sur les hôtels (via la taxe de séjour) et les parkings de ces derniers.

La liste définie ci-dessus par le gouvernement wallon est exhaustive et l'enveloppe de 21 millions EUR est destinée à compenser intégralement les pertes locales.

Dans le souci de soutenir les pouvoirs locaux le plus rapidement possible, la compensation sera versée pour le 20 juillet 2021 au plus tard.

Remarquons deux nouveautés par rapport à la première enveloppe. Premièrement, l'administration est en droit de demander toutes informations ou justificatifs supplémentaires. Deuxièmement, en raison du décret du 1er octobre 2020 organisant jusqu'au 31 mars 2021 la tenue des réunions des organes communaux et provinciaux, aucune mesure visant l'octroi des pouvoirs spéciaux aux collèges communaux et provinciaux n'a été prise.

23

3.2.1.3. UNE TROISIÈME ENVELOPPE DE 21 MILLIONS EUR EN 2021

Le 4 février 2021²³, le gouvernement wallon a dégagé une troisième enveloppe de 21 millions EUR qui se décompose en deux parties. La circulaire du 25 février 2021 en explique les différentes modalités²⁴.

Une première enveloppe de 4 millions EUR vise à compenser en totalité les moindres recettes des communes et des provinces qui, pour l'année 2021, supprimeront leurs taxes sur les spectacles et divertissements (en ce compris les dancings) et les parkings liés à ceux-ci.

Une enveloppe de 17 millions EUR allouée aux pouvoirs locaux qui allègeront partiellement ou intégralement leur fiscalité en faveur d'autres secteurs également frappés par les mesures prises pour endiguer la crise sanitaire. Ces autres secteurs sont les salons de coiffure, de soins et autres entretiens corporels, les attractions touristiques et culturelles, les secteurs de l'hébergement touristique plus particulièrement impactés (campings, gîtes de grande capacité, ...), les organisations de salons et de congrès, les activités de sports et de loisirs, les secteurs événementiels, les agences et organisateurs de voyages, des services de taxi, des auto-écoles, les commerces de détail.

Concernant cette dernière enveloppe, les communes et provinces ont été notifiées d'un montant maximum auquel elles peuvent prétendre le 1er mars 2021.

²² Circulaire du 4 décembre 2020 relative au Covid-19- Impact sur les secteurs des cafetiers, des restaurants et des hôtels, des maraîchers/ambulants et des forains – Compensation fiscale aux communes et aux provinces

²³ Communiqué de presse du 4 février 2021 relatif au Covid-19 – Mesures de soutien via un allègement de la fiscalité locale - Impact sur les secteurs du spectacle et des divertissements - Impact sur les autres secteurs plus particulièrement touchés

²⁴ Circulaire du 25 février 2021 relative aux mesures de soutien via un allègement de la fiscalité locale – Impact et relance sur les secteurs du spectacle et des divertissements – Impact sur les autres secteurs plus particulièrement touchés.

3.2.1.4. DÉLAI POUR L'ENRÔLEMENT DES TAXES POUR 2019

L'article L3321-4 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation stipule que « les rôles sont arrêtés et rendus exécutoires au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice par le collège communal pour les taxes communales et par le collège provincial pour les taxes provinciales ».

Par un arrêté de pouvoirs spéciaux n°13²⁵, le délai a été reporté jusqu'au 30 septembre 2020. La justification était que le délai initial pouvait être difficile à tenir dans le chef de certaines communes qui ne disposaient pas du personnel requis aux fins de confection des rôles vu les mesures de confinement en vigueur à cette époque.

En outre, le manque de transmission des données par différents redevables ou intercommunales représentait également une difficulté.

Enfin, le délai octroyé permettait de facto un délai pour les redevables qui doivent payer la taxe dans les deux mois qui suit l'envoi de l'avertissement extrait de rôle.

3.2.2. MESURES DE FINANCEMENT GÉNÉRAL

La crise sanitaire, par ses conséquences sur le plan social et économique, n'a pas épargné les finances locales des communes et des CPAS.

Ces derniers sont en première ligne face à la détresse des citoyens causée par la crise. La Région wallonne a donc souhaité assumer son rôle de partenaire des pouvoirs locaux en dégageant des moyens exceptionnels en leur faveur.

Lors de la commission parlementaire du 29 septembre 2020, le Ministre des Pouvoirs locaux rappelait la vision du gouvernement quant à la gestion de la crise : « c'est d'être en soutien et aux côtés des pouvoirs locaux, et singulièrement des villes et communes et des CPAS, sans vouloir inventer des dispositifs supplémentaires. On a des dispositifs qui existent : les fonds des communes, le FSAS, les compensations. Ici, la volonté a été d'utiliser ces mécanismes, de les renforcer et c'est ce qui a été fait. C'était – dans un esprit de juste reconnaissance par rapport au travail effectué et par rapport à l'implication des pouvoirs locaux dans la gestion de la crise – un moyen que j'ai estimé juste et rapide. La volonté était à la fois d'apporter des moyens complémentaires dans la gestion de l'urgence et de tenir compte de l'effort et de l'implication des pouvoirs locaux dans la gestion de la crise de manière générale, par rapport à leur application au quotidien au bénéfice de la population »²⁶.

3.2.2.1. DOTATION EXCEPTIONNELLE AUX COMMUNES

Chaque année, la Région wallonne octroie une dotation de financement général aux communes, à l'exception des communes germanophones. Ce fonds des communes est indexé en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation²⁷.

En raison de la diminution de la prévision du taux d'inflation en 2020, la dotation se voyait diminuée d'un montant de 8.437.000 EUR.

25 Arrêté de pouvoirs spéciaux n° 13 du 8 avril 2020 relatif au délai pour rendre les rôles exécutoires prévu par l'article L3321-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

26 P.W. – C.R.I.C. N°20 [2020-2021] – Mardi 29 septembre 2020, pp. 19-20.

27 Article L1332-5 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

Par conséquent, afin d'aider les communes à faire face à la crise, le gouvernement wallon, lors du conclave de l'ajustement budgétaire 2020, a décidé d'allouer une dotation exceptionnelle de 8.437.000 EUR aux communes²⁸.

La répartition de ce montant suit les critères de répartition établis pour le Fonds des communes²⁹.

3.2.2.2. DOTATION EXCEPTIONNELLE AUX CPAS

Similairement à la dotation exceptionnelle octroyée aux communes, le gouvernement wallon a également souhaité apporter une aide aux CPAS.

Ces derniers, face à la crise économique et sociale qu'engendrent les mesures prises afin de lutter contre la propagation du Covid-19, sont en première ligne pour apporter aux citoyens les services d'aides sociales dont ils peuvent bénéficier.

Ainsi, le gouvernement wallon a dégagé une enveloppe exceptionnelle de 10.200.000 EUR au profit des CPAS wallons³⁰.

La répartition de l'enveloppe s'est réalisée selon la même méthode que pour la répartition du Fonds spécial de l'aide sociale³¹.

3.2.2.3. DÉPLAFONNEMENT DES COMPENSATIONS FISCALES DANS LE CADRE DES RÉDUCTIONS FORFAITAIRES DU PRÉCOMPTE IMMOBILIER ET DU COMPLÉMENT RÉGIONAL (PLAN MARSHALL)

Dans le cadre des politiques de relance à la suite de la crise sanitaire, le Gouvernement a choisi de dé plafonner les compensations pour les réductions forfaitaires du précompte immobilier (PRI) et pour le complément régional, autrefois nommé compensation Plan Marshall pour les années 2020 et 2021.

Les compensations fiscales sont octroyées dans un souci de neutralité budgétaire sur les pouvoirs locaux. Lorsque la Région wallonne adopte des exonérations d'impôts, cela peut provoquer indirectement une réduction des recettes fiscales pour les pouvoirs locaux qui prélèvent des taxes additionnelles.

Respectivement octroyés depuis le 1er janvier 2004 pour la compensation relative aux réductions forfaitaires du PRI et depuis 2006 pour le complément régional, les montants ne compensaient plus l'intégralité des pertes réelles.

Lors de la commission parlementaire du 29 septembre 2020, le Ministre des Pouvoirs locaux a expliqué : « *On n'a pas voulu inventer un dispositif nouveau supplémentaire, complémentaire. On est revenu sur des dispositifs qui existaient. On a voulu les compléter et revenir finalement sur ce qui avait été un engagement des précédents gouvernements, c'est-à-dire compenser à 100% par rapport à des mesures imposées ou fortement suggérées aux pouvoirs locaux au niveau de certaines mesures de fiscalité, que ce soit au niveau du précompte immobilier ou au niveau de la fiscalité économique. Je le répète, je pense que, ce faisant, on a répondu à une demande historique de l'Union des villes et communes de Wallonie* »³².

28 Arrêté ministériel du 20 octobre 2020 répartissant la dotation exceptionnelle octroyée aux communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'exercice 2020.

29 Articles L1332-1 à L2332-26 du CDLD.

30 Arrêté ministériel du 20 octobre 2020 octroyant pour l'année 2020 une dotation exceptionnelle aux CPAS wallons dans le cadre de la crise sanitaire Covid19.

31 Arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 fixant les critères objectifs de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux centres publics d'action sociale de la Région wallonne, à l'exception des centres publics d'action sociale de la Communauté germanophone.

32 P.W. – C.R.I.C. N°20 (2020-2021) – Mardi 29 septembre 2020, pp. 19-20.

3.2.3. MESURES SOUTENANT LA TRANSITION NUMÉRIQUE

Dans le cadre du plan de relance Get Up Wallonia, « le Gouvernement entend tirer les enseignements qui peuvent l'être de la crise quant à l'utilisation massive de ces pratiques numériques et de travail à domicile, quant à l'accroissement des compétences numériques des travailleurs en lien avec les évolutions de leurs métiers et des modes d'organisation du travail, quant à l'amélioration du niveau global de mobilité et au renforcement de la mobilité collective et la mobilité douce, quant au développement des atouts logistiques de la Wallonie et quant à l'accroissement de la connectivité et de la numérisation du territoire wallon »³³.

Une première subvention est ainsi allouée pour l'année 2020 et une seconde enveloppe pour les années 2021-2022.

3.2.3.1. AIDE INFORMATIQUE 2020

Afin d'aider les communes et leurs CPAS à développer leurs outils informatiques, le Gouvernement wallon a approuvé le recours à un mécanisme de droit de tirage³⁴ pour les communes wallonnes. Afin d'être éligibles, les dépenses doivent se situer entre le 1er septembre 2020 et le 30 septembre 2021.

L'objectif est de stimuler la relance économique via la valorisation des atouts numériques, tout en veillant à accroître la qualité de vie des agents et des services rendus aux citoyens et entreprises.

À cette fin, un budget de 10 millions EUR a été dégagé. La subvention accordée peut couvrir au maximum 75% de la dépense réelle dans les limites du forfait octroyé d'une part, et 35% des moyens doivent être rétribués au CPAS³⁵.

3.2.3.2. AIDE INFORMATIQUE 2021-2022

Pour les années 2021-2022, le Gouvernement wallon a conclu un accord avec les opérateurs de télécommunication, à savoir Proximus, Orange Belgium et Télénet Group le 16 décembre 2020.

Par cet accord et par le plan de relance Get Up Wallonia, le Gouvernement wallon entend soutenir davantage la transition numérique des pouvoirs locaux³⁶. C'est pourquoi une enveloppe de 10 millions EUR est prévue pour subventionner un ou plusieurs appels à projets financés comme suit :

- 5 millions EUR versés par les Opérateurs de télécommunications ;
- 2,5 millions EUR à charge du Ministre des Pouvoirs locaux ;
- 2,5 millions EUR à charge du Ministre du numérique.

Remarquons que la subvention pourrait être augmentée de 10 millions EUR provenant du plan européen Recovery and Resilience Facility.

Au moment d'écrire ces lignes, les modalités de ce subside doivent encore être définies.

33 Note Get Up Wallonia, 24 avril 2020, p. 5

34 « Par droit de tirage, on entend une dotation accordée pour une période déterminée à chaque commune dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser différents types d'investissement ». UVCW, Le droit de tirage, mai 2009, disponible à l'adresse : <https://www.uvcw.be/mobilite/actus/art-3824>

35 Arrêté du Gouvernement wallon du 17 septembre 2020 octroyant, pour l'année 2020, une subvention aux communes pour le développement de l'informatique locale.

36 Circulaire du 18 janvier 2021 relative à la taxation sur les mâts, pylônes et antennes GSM.

3.2.4. MESURES D'ALLÈGEMENTS BUDGÉTAIRES

Dans le but de soulager les finances communales et de soutenir les communes dans leurs efforts d'aide aux nombreux secteurs impactés par la crise du Covid-19, le Gouvernement wallon a pris la décision d'adopter, pour une durée limitée, plusieurs mesures dérogatoires aux principes comptables et budgétaires.

Par un 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, quatre mesures ont été prises :

- Limitation de la norme d'équilibre à l'exercice propre ordinaire et admission provisoire d'un déficit propre ordinaire ;
- Aide financière en cas de déficit global ordinaire lié au Covid-19 ;
- Mesure dérogatoire provisoire sur le rapatriement dans l'exercice propre ordinaire des fonds de réserve ;
- Financement dérogatoire des mesures spécifiques de relance du service ordinaire au travers du rapatriement de fonds de réserve extraordinaire et/ou d'un emprunt.

Chaque mesure fait l'objet d'un nouveau paragraphe à l'article L1314-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD).

3.2.4.1. LIMITATION DE LA NORME D'ÉQUILIBRE À L'EXERCICE PROPRE ET ADMISSION PROVISOIRE D'UN DÉFICIT PROPRE ORDINAIRE

27

La circulaire du 29 juin 2020³⁷ précise que l'article L1314-1 du CDLD est complété par un paragraphe 3 qui autorise un déficit à l'exercice propre du service ordinaire des budgets communaux qui découle expressément de l'impact de la crise Covid-19. Une annexe spécifique doit être complétée par la commune afin de justifier ce dernier point.

En ce qui concerne l'année 2020, le déficit est plafonné à maximum 3% du total des dépenses ordinaires de l'exercice propre et est calculé à chaque modification budgétaire.

Pour 2021, le déficit autorisé est de maximum 5% du total des dépenses ordinaires de l'exercice propre. Il est calculé lors du budget initial 2021, mais également à chaque modification budgétaire.

3.2.4.2. AIDE FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT EN CAS DE DÉFICIT GLOBAL ORDINAIRE LIÉ AU COVID-19

L'article 2 de la circulaire susmentionnée³⁸ prévoit la complétude d'un paragraphe 4 de l'article L1314-1 du CDLD qui organise une aide financière aux communes (y compris celles déjà sous plan de gestion) présentant un défaut d'équilibre global au service ordinaire pour les exercices 2020 et 2021, à condition que le défaut provienne de la crise Covid-19.

Afin d'obtenir cette aide, les communes doivent présenter un plan de gestion spécifique Covid-19 qui organise un retour à l'équilibre global du service ordinaire durant l'année où l'aide

³⁷ Circulaire du 29 juin 2020 relative à l'AGW de pouvoirs spéciaux n°46 du 11 juin 2020 visant à déroger au CDLD et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise du Covid-19 et d'autoriser des déficits budgétaires.

³⁸ Ibid.

est octroyée, et qui planifie le retour à l'équilibre de l'exercice propre du service ordinaire pour le budget initial de l'exercice 2022 au plus tard.

L'aide prend la forme d'un prêt du Centre régional d'aide aux communes (CRAC) d'une durée de 10 ans, pour lequel la totalité des charges d'intérêts sont portés par la Région et dont l'amortissement est à charge de la commune. Le CRAC vérifiera que la trajectoire budgétaire est à l'équilibre à l'exercice propre et au résultat global jusqu'à l'échéance des prêts.

Le paragraphe ajouté déroge à l'article L1314-1 §2 en annonçant que les communes présentant un défaut d'équilibre ne doivent pas présenter un plan de convergence.

3.2.4.3. MESURE DÉROGATOIRE PROVISoire SUR LE RAPATRIEMENT DANS L'EXERCICE PROPRE ORDINAIRE DES FONDS DE RÉSERVE ORDINAIRE

Un paragraphe 5³⁹ est ajouté à l'article L1314-1 du CDLD. Celui-ci prévoit qu'« au cours des exercices 2020 et 2021, les fonds de réserve ordinaires, affectés ou sans affectation particulière, pourront être rapatriés dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions ».

En termes de comptabilité, si les fonds ont un usage défini, ils sont rapatriés dans la fonction ad hoc. S'ils servent à équilibrer l'exercice propre du service ordinaire, ils sont rapatriés dans la fonction « 000 Recettes générales ».

Notons qu'à partir de l'exercice 2021, cette dérogation est réduite à concurrence du déficit autorisé justifié via l'annexe Covid-19.

3.2.4.4. FINANCEMENT DÉROGATOIRE DES MESURES SPÉCIFIQUES DE RELANCE DU SERVICE ORDINAIRE AU TRAVERS DU RAPATRIEMENT DE FONDS DE RÉSERVE EXTRAORDINAIRE ET/ OU D'UN EMPRUNT

Un dernier paragraphe⁴⁰ (paragraphe 6) est ajouté via la circulaire relative à l'AGW de pouvoirs spéciaux n°46 du 11 juin 2020.

Il s'agit d'un paragraphe permettant que les dépenses spécifiques de relance inscrites au service ordinaire qui présentent un lien direct avec la crise sanitaire soient financées via un emprunt ou via le rapatriement de fonds de réserves extraordinaires dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions.

Plusieurs conditions sont requises :

- Pour l'ensemble des années 2020 et 2021, la limite du montant maximal autorisé du total cumulé de l'emprunt et du rapatriement de fonds de réserves extraordinaires est de 100 EUR par habitant ;
- La durée de l'amortissement de l'emprunt est de 20 ans maximum et ne doit pas coïncider avec la durée de vie du bien économique acquis ;
- En termes de comptabilité, l'emprunt est inscrit au service extraordinaire et ensuite, transféré dans la fonction ad hoc du service ordinaire ;

39 Ibid.

40 Ibid.

- L'emprunt est considéré comme hors balise, sans qu'aucune demande de dérogation ne soit nécessaire.

4. ÉVALUATION DES MESURES

Pour certaines des mesures présentées au point précédent, une première évaluation peut déjà être entreprise. Ainsi, lorsque c'est possible, cette section s'attache à les évaluer suivant l'ordre défini à la section précédente.

4.1. MESURE D'AIDE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA SANTÉ

Dans le cadre du déconfinement graduel programmé le 24 avril 2020 par le Conseil national de sécurité (CNS), le gouvernement fédéral et les entités fédérées décident de travailler ensemble afin de procurer gratuitement à chaque citoyen au moins une protection en tissu normé.

A cette fin, un budget de 7,3 millions EUR, soit 2 EUR par habitant, est dédié à l'achat par les communes wallonnes de masques de protection pour leur population. L'ensemble des communes wallonnes (communes germanophones incluses) ont participé.

L'importance de ce financement doit néanmoins être relativisé puisque le coût total de la mesure supporté par les communes est estimé à près de 12,8 millions EUR. Ainsi, la contribution nette des communes à la mise en œuvre de cette politique de la santé est estimée à 5,5 millions EUR.

4.2. MESURES DE FISCALITÉ LOCALE

Dans le cadre de la première enveloppe dégagée par le Ministre des Pouvoirs locaux de 3.969 millions EUR (cfr point 3.2.1.1.) répartie proportionnellement aux pertes de recettes fiscales déclarées, 167 communes et 2 provinces wallonnes ont pris des mesures d'allègement de leur fiscalité. Celles-ci ont essentiellement porté sur la taxe sur les débits de boisson, la taxe sur la force motrice, la taxe sur les enseignes publicitaires, la taxe sur les emplacements de marché, la taxe sur les déchets pour les commerçants, la taxe de séjour et la taxe sur les implantations commerciales.

Trois formes de mesures ont été prises :

- Une exonération totale pour l'année 2020 ;
- Une exonération totale de la taxe durant une période déterminée (ex : durée de fermeture des cafés et restaurants pour le secteur horeca) ;
- Une réduction forfaitaire de la taxe pour l'année 2020 (ex : réduction de la taxe à concurrence de 25%).

Ce financement peut être mis en parallèle avec les 25,3 millions EUR de pertes fiscales présumées pour l'exercice 2020 (cfr point 1.1.2.).

Les deux autres enveloppes, chacune de 21 millions EUR, visant à compenser également les communes et provinces qui décident de supprimer pour l'année 2021 les taxes et redevances sur les secteurs impactés par la crise, ne peuvent faire l'objet d'une évaluation à ce stade.

En effet, les communes et provinces ont jusqu'au 31 mars 2021 (en ce qui concerne la première enveloppe) et jusqu'au 15 avril 2021 (en ce qui concerne la deuxième enveloppe) pour communiquer leurs décisions à l'administration régionale. Ce n'est donc qu'à partir de ces moments-là que nous pourrions évaluer le nombre d'entités locales ayant adhéré aux recommandations du Gouvernement wallon ainsi que de l'impact budgétaire présumé de la baisse des recettes fiscales en 2021.

4.3. MESURES DE FINANCEMENT GÉNÉRAL

Au point 3.2.2., nous expliquions que lors des conclaves budgétaires consacrés au premier feuillet d'ajustement du budget régional 2020 et du budget initial 2021, le gouvernement wallon a décidé l'octroi de dotations exceptionnelles aux communes et aux CPAS.

La dotation exceptionnelle de 8.437.000 EUR octroyée aux communes vise à compenser l'impact négatif des prévisions d'inflation sur le calcul de la dotation régionale allouée au financement du fonds des communes.

Au niveau des CPAS, une enveloppe budgétaire de 10.200.000 EUR leur a été octroyé car la crise sanitaire amène les CPAS wallons, encore plus aujourd'hui qu'hier, à assumer leur rôle de partenaire de la Wallonie dans la mise en œuvre de ses politiques d'action sociale, de lutte contre la pauvreté et de la santé. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, les CPAS wallons font partie des acteurs de première ligne qui vont subir la crise économique et sociale découlant des effets du covid-19.

Remarquons que ces dotations exceptionnelles aux communes et CPAS n'ont pas été reconduites en 2021.

Enfin, en ce qui concerne le déplaçonnement des compensations pour les réductions forfaitaires du précompte immobilier pour enfants et personnes à charge ainsi que pour le complément régional, la décision du Gouvernement wallon permet des compensations plus correctes pour les pouvoirs locaux. Toutefois, le budget régional initial 2021 alloué à ces compensations est staté à son niveau 2020, et par conséquent, entraîne une perte pour les pouvoirs locaux par rapport au coût réel (perte de recettes) que ces mesures engendrent dans leur chef.

4.4. MESURES SOUTENANT LA TRANSITION NUMÉRIQUE

Ces deux mesures expliquées au point 3.2.3. ne peuvent faire l'objet d'une évaluation à ce stade.

En effet, les communes disposent d'un délai courant jusqu'au 1er décembre 2021 pour rentrer leurs pièces justificatives en ce qui concerne la première mesure.

Pour ce qui est de la deuxième mesure, aucune modalité n'a encore été transmise aux pouvoirs locaux au moment d'écrire ces lignes.

4.5. MESURES D'ALLÈGEMENTS BUDGÉTAIRES

Les dernières mesures prises par le Gouvernement wallon et opérationnalisées par le département des finances locales du SPW IAS concernent les dispositifs dérogatoires repris dans l'Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°46 du 11 juin 2020.

4.5.1. LES DÉFICITS AUTORISÉS À L'EXERCICE PROPRE DU SERVICE ORDINAIRE

L'article 1er de cet arrêté autorise à présenter un budget en déficit à l'exercice propre du service ordinaire (cfr point 3.2.4.1.).

En 2020, un peu moins de 10% des communes wallonnes ont présenté un déficit à l'exercice propre du service ordinaire dans leur budget final.

Au 5 mars 2021, sur les 248 communes ayant transmis leur budget initial, 13 d'entre elles présentent un déficit à l'exercice propre du service ordinaire, soit un peu plus de 5%.

Notons qu'aucune des communes n'atteint un déficit égal à 3% des dépenses ordinaires de l'exercice propre en 2020 et à 5% en 2021.

4.5.2. LES AIDES CRAC EN CAS DE DÉFICIT GLOBAL DU SERVICE ORDINAIRE LIÉ AU COVID-19

Suivant les modalités expliquées au point 3.2.4.2., trois communes ont introduit une demande d'aide au CRAC.

4.5.3. RAPATRIEMENT DES FONDS DE RÉSERVES ORDINAIRES À L'EXERCICE PROPRE

Dans les budgets finaux 2020 des communes, le montant total des provisions et réserves inscrites en prévision de recettes ordinaires à l'exercice propre s'élève à 154,31 millions EUR. L'utilisation de provisions constituées au cours d'exercices précédents pour financer des dépenses attendues s'élève à 21,53 millions EUR.

Afin d'équilibrer leur budget ordinaire à l'exercice propre, les communes ont utilisé 2,03 millions EUR de provisions constituées par le passé et près de 8,4 millions EUR de fonds de réserves ordinaires.

Dans les budgets initiaux 2021, les communes ont inscrit en prévision de recettes ordinaires un montant de 189,69 millions EUR en provisions. L'utilisation de provisions constituées au cours d'exercices précédents pour financer des dépenses attendues s'élève à 39,13 millions EUR.

Pour équilibrer leur budget ordinaire à l'exercice propre, les communes ont utilisé 0,86 million EUR de provisions constituées par le passé et près de 6,5 millions EUR de fonds de réserves ordinaires.

Bien que ces montants de recours à l'utilisation de provisions et de prélèvement des fonds de réserves ordinaires afin d'équilibrer le budget peuvent sembler faibles, il convient de signaler que les communes ont également eu recours au prélèvement de fonds de réserves extraordinaires vers le service ordinaire. Ceux-ci sont de deux natures. D'une part, il y a ceux liés au rapatriement au service ordinaire des prêts d'aides CRAC présumées (FFF/996-01) pour un total de 78,11 millions EUR en 2020 et 116,61 millions EUR en 2021. D'autre part, il y a les prélèvements de réserves extraordinaires à l'ordinaire liés à la crise covid-19 (FFF74/996-01) qui visent à financer les dépenses associées au plan de relance et qui s'élèvent à 43,38 millions EUR en 2020 et 26,06 millions EUR en 2021.

Si on neutralise le rapatriement de fonds de réserves ordinaires pour constituer des provisions, 42 communes auraient finalement présenté un budget final 2020 en déficit à l'exercice propre du service ordinaire et 34 communes un budget initial 2021 en déficit à l'exercice propre du service ordinaire.

En millions EUR	Provisions en prévision RO	Utilisation de provisions pour dépenses attendues	Utilisation provisions pour équilibrer le budget	Prélèvement FRO pour équilibrer le budget	Prélèvement FRE hors covid-19	Prélèvement FRE covid-19
2020 (BF)	154,31	21,53	2,03	8,4	78,11	43,38
2021 (BI)	189,69	39,13	0,86	6,5	116,61	26,06

4.5.4. FINANCEMENT DES DÉPENSES DE RELANCE PAR RECOURS À L'EMPRUNT ET MOBILISATION DES FONDS DE RÉSERVES EXTRAORDINAIRES

En matière de recours à l'emprunt (00074/961-51), les communes ont inscrit pour un montant total de 41,7 millions EUR en recettes extraordinaires dans les budgets finaux 2020 et un montant total de 16,1 millions EUR dans les budgets initiaux 2021.

32

Pour ce qui concerne les prélèvements sur les fonds de réserves extraordinaires (article 06074/995-51), les inscriptions dans les budgets finaux 2020 sont de 1,69 millions EUR et de 10,18 millions EUR dans les budgets initiaux 2021.

En millions EUR	Recours à l'emprunt	Prélèvements FRE
2020 (BF)	41,7	1,69
2021 (BI)	16,1	10,18

Dans le cadre de la relance socio-économique pour la période 2020-2021, le montant global du recours aux réserves extraordinaires et à l'emprunt constaté à ce jour s'élève à 69,59 millions EUR pour un nombre total d'habitants de 1.158.677.

Nous soulignons qu'il s'agit d'une estimation partielle. En effet, d'une part, d'autres dépenses de relance peuvent être financées par d'autres mécanismes que ceux proposés dans l'AGWPS n°46. D'autre part, les estimations sont réalisées sur la base des budgets finaux 2020 et des budgets initiaux 2021 encore incomplets à ce jour.

CONCLUSION

Face à la pandémie du Covid-19 qui a frappé la société mondiale depuis le début de l'année 2020 et qui continue encore à l'heure d'écrire ces lignes, le gouvernement belge a pris des mesures de confinement et de cessation d'activités économiques dans le but de contenir le plus possible le virus. Ces mesures, bien que nécessaires, ont provoqué une crise économique et sociale importante qui entraîne des répercussions sur l'ensemble des citoyens.

Ce cahier a tenté, d'une part de brosser le portrait des impacts présumés qui peuvent déjà être perceptibles au travers des budgets initiaux et finaux 2020 et des budgets initiaux 2021, et d'autre part de présenter et d'évaluer différentes mesures arrêtées par le Gouvernement wallon (et opérationnalisées par le département des finances locales du SPW IAS) dans un souci d'atténuer les dommages de la crise et de soutenir les pouvoirs locaux.

Nous insistons sur le fait que les analyses et évaluations avancées dans ce cahier se basent sur les prévisions budgétaires reprises dans les budgets initiaux 2020, finaux 2020 et initiaux 2021 disponibles au début de l'année 2021. Par conséquent, les constats que nous tirons ne sont que présumés et seuls les comptes permettront de déterminer l'impact réel de la crise sur les finances locales.

En termes de recettes, nous constatons une perte de recettes fiscales sur les entreprises, commerçants et indépendants en raison essentiellement des mesures d'allègement fiscal adoptées dans une volonté d'aide à ces secteurs. Néanmoins, celles-ci ont fait ou feront l'objet, au moins partiellement, d'une compensation de la Région wallonne. En outre, les additionnels à l'IPP connaîtront probablement une diminution à cause de la mise en chômage temporaire de plusieurs travailleurs lors du confinement. Pour pallier la baisse de recettes, le Gouvernement wallon a octroyé une dotation exceptionnelle aux communes (8,4 millions EUR), une dotation exceptionnelle aux CPAS (10,2 millions EUR), ainsi qu'un déplaçonnement des compensations fiscales dans le cadre de la réduction forfaitaire du PRI et du complément régional. Il a également dégagé un budget de deux fois 10 millions EUR pour accompagner les pouvoirs locaux dans leur transition numérique.

En ce qui concerne les dépenses, elles ont clairement été impactées par la crise sanitaire. Les dépenses de personnel ont chuté en raison du chômage temporaire ainsi que de l'impossibilité d'organiser les recrutements. Les dépenses de fonctionnement ont connu une hausse facilement imputable à la crise covid-19 qui a nécessité l'achat de différents matériaux afin d'assurer la sécurité et de limiter la propagation du virus. A cet effet, le Gouvernement wallon a accordé une aide financière de 7,3 millions EUR aux communes pour l'achat et la distribution de masques aux citoyens. Le coût de la mesure pour les communes est toutefois de 12,8 millions EUR. En ce qui concerne les dépenses de transfert, elles ont également connu une augmentation liée au soutien envers les secteurs et ménages frappés par la crise. Nous soulignons que l'inconnue la plus forte pour l'année en cours ainsi que les prochaines années réside dans la dotation communale aux CPAS qui risque de connaître une augmentation importante en raison de la crise économique et sociale qui commence à montrer ses effets. Quant aux dépenses d'investissements, elles sont en baisse notamment à cause de l'arrêt du secteur de la construction lors du premier confinement. Globalement, les communes prévoient un impact net de la crise dans leurs budgets initiaux 2021 de l'ordre de 35 millions EUR.

Pour ce qui est des mesures dérogatoires d'assouplissements budgétaires autorisées via l'AGWPS n°46 permettent aux communes de présenter des budgets majoritairement équilibrés. En 2020, moins de 10% des communes ont présenté un déficit à l'exercice propre du service ordinaire. Ce nombre est encore plus faible en 2021. Seules trois communes ont sollicité une aide du CRAC. Enfin, les communes ont également fait usage, d'une part, de la dérogation leur permettant de rapatrier les fonds de réserves ordinaires pour équilibrer l'exercice propre

ordinaire, et d'autre part, de celle leur permettant l'emprunt ou le rapatriement des fonds de réserves extraordinaires pour financer des dépenses de relance. Globalement, pour la période 2020-2021, le recours à cette dérogation s'élève à 69,59 millions EUR pour 1.158.677 habitants.

Enfin, nous tenons à souligner que le levier local aura un rôle primordial à jouer dans la politique de relance que le gouvernement wallon entend mener en réponse à la crise sanitaire. En effet, au regard de la dernière publication de l'Institut des comptes nationaux sur les comptes des administrations publiques⁴¹, on constate que les pouvoirs locaux consacrent la part la plus importante de leurs ressources au financement d'investissements (11,01% de leurs recettes⁴²). Par conséquent, aujourd'hui encore plus qu'hier, il est nécessaire de les soutenir afin qu'ils puissent tenir ce rôle essentiel à la relance.

⁴¹ ICN – Comptes des administrations publiques 2019

⁴² Le fédéral consacre 1,86% de ses recettes au financement d'investissements, les Communautés et Régions 7,21%, les pouvoirs locaux flamands 14,59%, les pouvoirs locaux wallons 11,41%, les pouvoirs locaux bruxellois 9,37% et les pouvoirs locaux germanophones 18,25%. (ICN – Comptes des administrations publiques 2019)

SOURCES

- Analyse initiale Get Up Wallonia
- Arrêté de pouvoirs spéciaux n° 13 du 8 avril 2020 relatif au délai pour rendre les rôles exécutoires prévu par l'article L3321-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
- Arrêté de pouvoirs spéciaux n°7 du 19 avril 2020 portant des mesures de soutien supplémentaires en matière d'impôt des sociétés, d'impôt des personnes morales, d'impôt des non-résidents, d'impôt des personnes physiques, de taxe sur la valeur ajoutée, de précompte professionnel, de droits d'enregistrement et de rétributions.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 fixant les critères objectifs de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux centres publics d'action sociale de la Région wallonne, à l'exception des centres publics d'action sociale de la Communauté germanophone.
- Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 32 du 30 avril 2020 relatif à la tenue des réunions des organes des intercommunales, sociétés à participation publique locale significative, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement de service public, A.S.B.L. communale ou provinciale, régies communale ou provinciale autonome, association de projet ou tout autre organisme supralocal ayant pris la forme d'une société ou d'une association.
- 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
- Arrêté du Gouvernement wallon du 17 septembre 2020 octroyant, pour l'année 2020, une subvention aux communes pour le développement de l'informatique locale.
- Arrêté ministériel du 20 octobre 2020 répartissant la dotation exceptionnelle octroyée aux communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'exercice 2020.
- Arrêté ministériel du 20 octobre 2020 octroyant pour l'année 2020 une dotation exceptionnelle aux CPAS wallons dans le cadre de la crise sanitaire Covid19.
- BNB, Rapport 2020, <https://www.nbb.be/fr/articles/rapport-2020-developpements-economiques-et-financiers-0>
- Circulaire du 6 avril 2020 relative au Covid-19- Activation de la phase fédérale et mesures prises au sein du Service Public de Wallonie – Compensation fiscale aux communes et provinces wallonnes
- Circulaire du 29 juin 2020 relative à l'AGW de pouvoirs spéciaux n°46 du 11 juin 2020 visant à déroger au CDLD et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise du Covid-19 et d'autoriser des déficits budgétaires
- Circulaire budgétaire communale 2021

- Circulaire du 4 décembre 2020 relative au Covid-19- Impact sur les secteurs des cafetiers, des restaurants et des hôtels, des maraîchers/ambulants et des forains – Compensation fiscale aux communes et aux provinces
- Circulaire du 18 janvier 2021 relative à la taxation sur les mâts, pylônes et antennes GSM.
- Circulaire du 25 février 2021 relative aux mesures de soutien via un allègement de la fiscalité locale – Impact et relance sur les secteurs du spectacle et des divertissements – Impact sur les autres secteurs plus particulièrement touchés.
- Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation
- Communiqué de presse du Gouvernement wallon du 28 avril 2020. Disponible à l'adresse : <https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2020-05/%5BCP%5D%20-%20La%20Wallonie%20fournira%20des%20masques%20%C3%A0%20la%20population%2C%20via%20les%20communes.pdf>
- Communiqué de presse du 4 février 2021 relatif au Covid-19 – Mesures de soutien via un allègement de la fiscalité locale - Impact sur les secteurs du spectacle et des divertissements - Impact sur les autres secteurs plus particulièrement touchés. Disponible à l'adresse : <https://collignon.wallonie.be/home/presse--actualites/publications/soutien-aux-secteurs-par-un-allegement-de-la-fiscalite-locale.publicationfull.html>
- Décret contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2019.
- Décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021
- FEBIAC, «Analyse du marché automobile belge en 2020», Communiqué de presse disponible à l'adresse : <https://www.febiac.be/public/pressreleases.aspx?ID=1324&lang=FR>
- Forem, « Les chiffres de la demande d'emploi: décembre 2019 et bilan annuel », communiqué de presse disponible à l'adresse : https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391478470159/Forem_CP_Chiffres-decembre-bilan-2019.pdf
- Forem, « Les chiffres du marché de l'emploi wallon : Bilan 2020 », Communiqué de presse disponible à l'adresse : https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391524156722/CP_Chiffres_Decembre_et_bilan2020.pdf
- Get up Wallonia : <https://www.wallonie.be/fr/actualites/get-wallonia-la-strategie-regionale-de-lapres-crise>
- Institut des Comptes Nationaux - Comptes des administrations publiques 2019
- IWEPS, Parc automobile et immatriculation, disponible à l'adresse : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/parc-automobile-immatriculations/>
- La Libre Belgique, Annick hovine « Fin 2022, les CPAS devront aider 30% de personnes en plus chaque mois », La Libre Belgique, mardi 16 mars 2021.

- Office National de l'Emploi, Chômage temporaire suite au coronavirus Covid-19, <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/chomage-temporaire-suite-au-coronavirus-covid-19/chiffres>
- P.W. – C.R.I.C. N°20 (2020-2021) – Mardi 29 septembre 2020.
- Rapport annuel de la BNB publiée le 12 février 2021, disponible à l'adresse : <https://www.nbb.be/fr/publications-et-recherche/rapports-annuels>
- SPF Finances
- SPW Fiscalité
- UVCW, Le droit de tirage, mai 2009, disponible à l'adresse : <https://www.uvcw.be/mobilite/actus/art-3824>
- UVCW, Données recueillies auprès de l'ONSS

ANNEXE 1

Mesures	Date décision GW	Montants en EUR	Remarques
Financement achat masques pour la population (2020)	27/04/2020	7.296.486 EUR	Financement one-shot 2020
Allègement fiscalité locale sur les entreprises, commerçants et indépendants (2020)	02/04/2020	3.969.000 EUR	Financement 2020 - Reconduit en 2021
Mesures allègements budgétaires (2020-2021)	11/06/2020	-	Réforme CDLD pour 2020-2021 - Possible prolongation en 2022
Soutien en matière informatique (2020)	17/09/2020	10.000.000 EUR	Appel 2020
Dotation exceptionnelle communes (2020)	08/10/2020	8.437.000 EUR	Financement one-shot 2020
Dotation exceptionnelle CPAS (2020)	08/10/2020	10.200.000 EUR	Financement one-shot 2020
Déplafonnement compensation PRI (2020)	08/10/2020	13.562.000 EUR	
Déplafonnement compensation plan Marshall (2020)	26/11/2020	17.762.000 EUR	17.762.000 EUR en crédit de liquidation (10.533.000 EUR en crédit d'engagement)
Allègement fiscalité locale sur les secteurs de l'horeca, de l'hôtellerie et des maraichers (2021)	26/11/2020	21.000.000 EUR	Financement 2021
Déplafonnement compensation PRI (2021)	BI 2021	13.562.000 EUR	
Déplafonnement compensation plan Marshall (2021)	BI 2021	17.762.000 EUR	17.762.000 en crédit de liquidation (10.533.000 EUR en crédit d'engagement)
Allègement fiscalité locale sur les spectacles et divertissements et sur la fiscalité locale touchant tous les secteurs impactés par la crise (2021)	04/02/2021	21.000.000 EUR	Financement 2021 (4 millions EUR pour les taxes sur les spectacles et divertissements et 17 millions EUR sur les autres taxes et redevances)
Soutien en matière informatique (2021-2022)		10.000.000 EUR	Appel(s) 2021-2022

DÉJÀ PARUS DANS LA COLLECTION « LE CAHIER DES FINANCES LOCALES»

- N°1 : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES PROVINCES WALLONNES EN 2016
- N°2 : LE CALCUL DU SOLDE SEC 2010 POUR LES COMMUNES ET LES CPAS WALLONS
- N°3 : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES WALLONNES À L'INITIAL 2017
- N°4 : LE FONDS DES COMMUNES EN WALLONIE
- N°5 : UNE ÉVALUATION DU FONDS DES COMMUNES WALLON
- N°6 : LE FINANCEMENT GÉNÉRAL DES COMMUNES : ANALYSE ET COMPARAISON
INTERRÉGIONALE
- N°7 : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES WALLONNES À L'INITIAL 2018
- N°8 : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES WALLONNES À L'INITIAL 2019

LE CAHIER DES FINANCES N°9

COVID 19 ET BUDGETS COMMUNAUX.

PREMIÈRES ÉVALUATIONS DES IMPACTS BUDGÉTAIRES DE LA CRISE ET DES MESURES D'ASSOUPLISSEMENTS BUDGÉTAIRES.

La crise du covid-19 a frappé l'ensemble de la société depuis le mois de mars 2020. Afin de limiter la propagation du virus et de prévenir la saturation des hôpitaux, des mesures importantes de confinement et de mise à l'arrêt de certains secteurs d'activités ont été mises en place. Ces mesures et leurs effets affectent l'ensemble des finances dont celles des pouvoirs locaux.

Afin de les soutenir dans cette crise, quelles ont été les mesures budgétaires adoptées par le Gouvernement wallon ? Quelle évaluation peut-on en faire à ce stade ?

Ce cahier tente d'apporter une première analyse des impacts budgétaires de la crise sur les finances locales. Ensuite, nous brosons le portrait des différentes mesures budgétaires adoptées par le Ministre des Pouvoirs locaux et opérationnalisées par le département des finances locales du SPW Intérieur et Action Sociale afin de soutenir les pouvoirs locaux. Enfin, une dernière section s'attache à évaluer ces mesures.



1718

Appel gratuit

www.wallonie.be