



Communiqué de presse

Bruxelles, le 20 juin 2024

45e édition Étude Finances Locales Analyse de la mandature écoulée et perspectives

Malgré les crises successives, les pouvoirs locaux n'ont pratiquement pas augmenté leur taux d'imposition

Au terme de la mandature des pouvoirs locaux, Belfius Strategic Research dresse un bilan. Nous nous tournons également vers l'avenir, avec trois défis majeurs pour la prochaine mandature communale.

Les pouvoirs locaux wallons ont connu une mandature particulièrement turbulente avec la crise du COVID, une inflation galopante avec des coûts salariaux et de construction en forte hausse, une crise de l'énergie et enfin des taux d'intérêt en hausse. Dans ce contexte difficile, on peut dire que les villes et communes ont fait preuve de résilience grâce à leur capacité à adapter leur organisation et leurs priorités politiques aux nouvelles réalités au cours de la mandature communale.

Les investissements réalisés au cours de la dernière législature constituent un critère important pour évaluer la performance des collectivités locales. Le volume des projets d'investissement a pratiquement doublé durant la mandature mais leur réalisation effective a été freinée par la forte progression des coûts de la construction.

L'augmentation de la charge des pensions des fonctionnaires statutaires reste un problème épineux. Celle-ci est supportée par une masse de plus en plus réduite de fonctionnaires actifs, les statutaires (cotisants) étant de plus en plus remplacés par des contractuels (émargeant au régime général des pensions). Les communes doivent consacrer des ressources croissantes pour continuer à garantir ces pensions - qu'elles supportent financièrement totalement elles-mêmes dans le cadre d'un système de répartition fermé. C'est un véritable défi, surtout dans les grandes villes qui ont déjà dû bénéficier d'aides exceptionnelles de la Région (prêts «Oxygène») pour pouvoir préserver leur équilibre budgétaire.

Comment expliquer la résilience financière des communes ?

Tout d'abord, l'indexation automatique des salaires des ménages a eu un impact positif sur les recettes communales. En effet, des salaires plus élevés se traduisent par une augmentation des recettes provenant de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP). Les recettes de l'impôt foncier ont également augmenté en raison de l'indexation du revenu cadastral. Les communes ont aussi bénéficié d'un support financier de la Région pour surmonter les effets des différentes crises (compensation de pertes de produits fiscaux, aides pour les communes sinistrées par les inondations, intervention dans les coûts énergétiques...). Grâce à ces recettes supplémentaires, les communes n'ont dû adapter que très modérément les taux d'imposition de leurs taxes.



Mais les défis pour les nouvelles équipes dirigeantes restent importants. Selon une enquête de Belfius auprès des directeurs financiers et des échevins des Finances, la facture des pensions croissante, les coûts liés à la sécurité et la transition énergétique constituent les plus grands problèmes financiers pour la prochaine législature.

Les finances communales durant la dernière mandature : 2019-2024

- **Une progression inhabituellement élevée des dépenses durant la mandature**

Selon les budgets initiaux 2024, les dépenses ordinaires des communes wallonnes s'établissent à 7,2 milliards EUR, soit 1.959 EUR par habitant, et enregistrent une progression de 4,6% par rapport aux budgets initiaux 2023.

Au cours de l'ensemble de la mandature (2019-2024), les dépenses ont progressé à un rythme de 7,1% en moyenne par an (contre 3,3% seulement lors de la mandature précédente). Ce taux de croissance élevé n'a toutefois pas été stable au cours de la période considérée. Très limité en début de mandature (+0,7% en 2020), le taux de croissance s'est progressivement accéléré pour atteindre plus de 20% en 2023, sous l'effet de la progression spectaculaire de l'inflation et de l'évolution galopante des coûts énergétiques qui se sont manifestées sur l'ensemble de l'exercice 2022.

- **Importante progression des coûts du personnel suite à l'indexation et au poids croissant des charges de pensions**

Les dépenses de personnel qui représentent 41% des dépenses ordinaires ont enregistré une progression annuelle moyenne de 6,3% au cours de l'ensemble de la mandature.

En raison de la forte évolution de l'inflation, les communes ont été confrontées à **10 dépassements de l'indice pivot** (engendrant une indexation supplémentaire de 2% des salaires et cotisations) au cours de la mandature (contre 4 seulement lors de la mandature précédente).

Outre l'impact de l'inflation, l'évolution des **charges de pensions** du personnel statutaire a également pesé sur l'évolution des dépenses de personnel. En raison de la progression continue des taux de cotisations de charges de pensions (cotisations de base et de responsabilisation) prévus par la loi fédérale assurant le financement des pensions des administrations locales et provinciales (Fonds de Pensions Solidarisé), ces charges ont progressé en moyenne de 11,5% par an et représentent désormais 14% des dépenses de personnel totales.

Selon notre enquête, plus de 80% des gestionnaires locaux considèrent que la facture des pensions sera certainement un enjeu important lors de la prochaine mandature.

Le volume du personnel (en ETP) a par contre progressé de manière très modérée (soit 0,5% en moyenne par an).



Cette quasi-stabilisation de l'effectif du personnel communal masque toutefois un glissement important entre le personnel statutaire (-2.443 ETP, -25%) et le personnel contractuel (+3.433 ETP, +13%). Fin 2023, le personnel statutaire ne représente plus que 20,1% de l'ensemble des ETP, ce qui complique encore le financement des pensions du personnel statutaire.

Selon notre enquête, 40% des gestionnaires locaux considèrent que la maîtrise des charges de personnel constitue une priorité pour préserver l'équilibre budgétaire lors de la prochaine mandature.

- **Les dépenses de fonctionnement principalement impactées par la facture énergétique**

Les **dépenses de fonctionnement** représentent en moyenne 16% des dépenses ordinaires et progressent de 2% dans les budgets 2024, après la forte hausse enregistrée en 2023 (+10,2%).

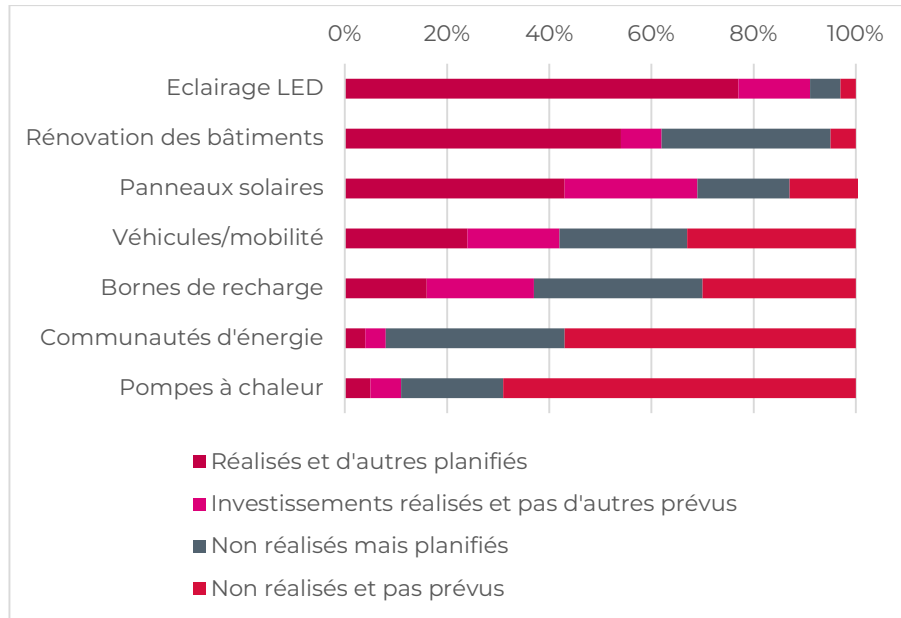
Au cours de l'ensemble de la mandature, elles ont progressé à un rythme de 5,2% en moyenne par an mais avec des fluctuations importantes (-4,4% en 2020 suite à la crise sanitaire et +11,2% en 2022 à la suite du choc inflationniste et de la crise énergétique).

Parmi les dépenses de fonctionnement, **les coûts énergétiques** (mazout, gaz et électricité) sont restés très stables entre 2019 et 2021 (avec même une baisse de 11% durant la crise sanitaire) mais ont ensuite plus que doublé passant de 78 millions EUR en 2021 à 200 millions EUR en 2023. En 2024, les coûts énergétiques ont baissé de 19% mais ils restent à un niveau très supérieur à la situation prévalant avant la crise énergétique.

La facture pourra s'avérer heureusement moins salée pour les villes et communes qui étaient déjà plus avancées en matière d'investissements durables visant à réduire la consommation énergétique de l'éclairage public et des bâtiments, par exemple.



Enquête Belfius : À la suite de la crise de l'énergie, quels investissements votre commune planifie-t-elle dans le cadre d'une transition énergétique ?



Dans ce contexte, les communes ont clairement indiqué dans l'enquête de Belfius qu'elles avaient déjà pris des mesures d'économie d'énergie et qu'elles avaient depuis accéléré leur engagement en la matière.

Les domaines d'investissement prioritaires dans le cadre de la transition énergétique sont l'éclairage LED, la rénovation des bâtiments et les panneaux solaires.

- **La succession des crises s'est également répercutée sur les dotations communales (CPAS, zones de police...)**

Les **dépenses de transfert** absorbent ensemble près d'un tiers des dépenses ordinaires des communes wallonnes. Celles-ci consacrent en moyenne 207 EUR par habitant pour leur CPAS, 184 EUR par habitant pour la zone de police et 43 EUR par habitant pour la zone de secours.

Les dotations à la **zone de police** et surtout au **CPAS** ont enregistré une progression plus soutenue au cours de la mandature (respectivement +6,4% et +8,1% par an). Le choc inflationniste et énergétique de 2022 a bien évidemment impacté les dépenses de personnel et de fonctionnement de ces entités, ce qui s'est répercuté sur la dotation communale.

De plus, les différentes crises (sanitaire, énergétique, inondations...) ont nécessité une **intervention accrue des CPAS** en faveur de bénéficiaires d'aide sociale. L'ensemble des aides sociales accordées par les CPAS wallons a progressé à un rythme de soutenu de 7,9% en moyenne par an, avec un pic de 17,7% en 2023 à



la suite du choc inflationniste et de la crise énergétique. L'attribution du **revenu d'intégration** absorbe à elle seule deux tiers de l'ensemble de ces dépenses et a progressé à un rythme moyen de 8% par an. Ce sont toutefois les « **autres aides sociales** », notamment en lien avec l'afflux de réfugiés ukrainiens, qui enregistrent la progression la plus importante sur l'ensemble de la mandature (+17% en moyenne par an).

A contrario, la dotation à la **zone de secours** a enregistré une baisse de 6,9% en moyenne par an au cours de la mandature. Cette dernière évolution résulte de la **reprise progressive du financement des zones de secours** par les provinces depuis 2020, prévu par la déclaration de politique régionale wallonne. On observera toutefois que cette baisse s'est surtout manifestée entre 2020 et 2022 (-36%) mais que cette dotation réaugmente depuis 2023 (+12%), notamment pour pallier la faible progression du financement fédéral.

- **Les communes subissent les premiers effets de la hausse des taux d'intérêt (après + de 10 ans de baisse continue)**

Les **charges financières (intérêts et remboursement du capital)** s'établissent à 873 millions EUR en 2024 et représentent 12% des dépenses ordinaires. Elles sont en progression de 9,6% par rapport à 2023 principalement sous l'effet de la hausse des taux d'intérêts intervenue depuis fin 2022, après une période de taux historiquement bas. L'impact de la hausse des taux d'intérêt s'effectuera progressivement à l'occasion des révisions convenues de taux des emprunts (annuellement, 3 ou 5 ans) ou lors de l'octroi de nouveaux emprunts aux nouvelles conditions du marché.

La hausse importante observée ces deux dernières années s'explique également par le volume important des prêts octroyés dans le cadre du plan dit « Oxygène ». Ces dernières sont toutefois partiellement compensées par une intervention régionale en recettes de transfert.

- **Les mécanismes d'adaptation des recettes à l'inflation et les aides régionales ont permis une progression des recettes communales adossées à celle des dépenses**

Selon les budgets 2024 des communes wallonnes, les **recettes ordinaires** s'établissent à 7,2 milliards EUR en progression de 4,7% par rapport à 2023. Sur l'ensemble de la mandature (2019-2024), les recettes ordinaires ont progressé de 6,3% en moyenne par an.

À l'instar des dépenses ordinaires, l'évolution des recettes a été assez volatile, avec une croissance modérée entre 2019 et 2021 (périodes de confinement durant la crise sanitaire) et très soutenue entre 2022 et 2023 (conséquences macroéconomiques de la guerre en Ukraine). L'évolution des recettes ordinaires a été influencée, d'une part, par les **mécanismes d'indexation de nombreuses recettes communales (fiscalité, Fonds, subsides) et, d'autre part, par l'apport important de recettes dites de prélèvement** (correspondant soit à des aides régionales en faveur des villes et communes en difficulté financière, soit à **l'utilisation** ou à la reprise de provisions disponibles).



Sans l'apport de ces opérations de prélèvement, les recettes ordinaires progressent de 4,5% en moyenne par an (contre 6,3% avec les prélèvements).

- **Fiscalité: une progression soutenue malgré la stabilisation des taux d'imposition**

Les **recettes fiscales** des communes wallonnes s'établissent à 3,2 milliards EUR, soit 881 EUR par habitant, et procurent 45% des recettes ordinaires totales.

Au cours de la mandature, les recettes fiscales ont connu une évolution assez contrastée, rythmée par la succession des crises. Les recettes fiscales ont baissé de 2,5% en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire (suite aux périodes de confinement) et ont par contre fortement progressé (13,7%) en 2023 en raison de l'adaptation progressive des bases imposables à l'inflation (indexation des revenus cadastraux et des ménages).

Les taux d'imposition moyens (IPP et précompte immobilier) observés au niveau de l'ensemble de la Wallonie sont restés assez stables durant la dernière mandature. Mis à part un ajustement à la hausse en 2020 (seconde année de la mandature), très peu de communes ont procédé à des modifications de leur taux d'imposition les années suivantes. Le taux d'imposition communal moyen de **la taxe additionnelle à l'IPP** s'établit à 7,89% en 2024, tandis que le nombre de centimes additionnels au **précompte immobilier** s'élève en moyenne à 2.584 centimes.

La **fiscalité spécifiquement locale** représente près de 20% des recettes fiscales totales, soit 154,6 EUR par habitant. La taxation sur les déchets ménagers (encadrée par l'application du principe « coût-vérité ») constitue le premier domaine de taxation locale (83,7 EUR par habitant) et représente à elle seule 54% du produit de l'ensemble des taxes locales selon les budgets 2024.

Sur l'ensemble de la mandature, les taxes locales ont enregistré une progression moyenne de 3,3% par an mais avec d'importantes fluctuations (dont une évolution négative lors de la crise sanitaire). Ce sont les taxes sur le patrimoine (+8,0%) et sur l'occupation du domaine public (+5,4%) qui ont connu les progressions les plus soutenues.

- **Les mécanismes d'indexation des subsides soutiennent également l'évolution des recettes**

Les recettes communales provenant **des dotations et des subsides**, c'est-à-dire de transferts financiers émanant d'autres niveaux de pouvoir (principalement la Région), s'élèvent à 2,8 milliards EUR et représentent 39% des recettes ordinaires totales.

Près de 60% de ces recettes dites de transfert sont issues du **Fonds des communes** dont les moyens sont indexés chaque année en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation et bénéficient, en plus de l'indexation, d'une majoration d'1% en termes réels. Sur l'ensemble de la mandature, le taux de croissance annuel moyen de l'enveloppe dédiée au Fonds des communes s'élève à 4,7%. Il a connu un pic à 11% en 2022 suite à la forte croissance du taux d'inflation.



Les **subsidés spécifiques** concernent des subsidés de fonctionnement, des interventions en faveur du personnel (points APE) et des interventions dans les charges d'emprunt. La Région wallonne a également accordé des aides plus ponctuelles durant les différentes crises (46 millions EUR pour compenser les pertes de rentrées fiscales durant la crise sanitaire, 155 millions EUR pour soutenir les communes les plus impactées par les inondations, et 50 millions EUR pour amortir l'impact de l'explosion des coûts énergétiques).

- **Les aides régionales exceptionnelles (« Oxygène ») permettent de préserver l'équilibre budgétaire de nombreuses villes en difficulté**

Selon les budgets initiaux 2024, les communes wallonnes dégagent ensemble un **léger boni de 29,5 millions EUR à l'exercice propre** et de **341 millions EUR à l'exercice global** (c.-à-d. en tenant compte des réserves des exercices antérieurs). Au regard du volume du budget ordinaire des communes wallonnes, ces bonis représentent respectivement 0,4% des recettes de l'exercice propre (soit un quasi-équilibre), et 4,7% des recettes globales (y compris le résultat reporté).

Cette situation d'équilibre apparent n'a toutefois pu s'opérer que grâce à **l'apport croissant de reprise de provisions** pour risques et charges qui ont pris une importance croissante au cours de la mandature (de +10 millions EUR en 2019 à près de 500 millions EUR en 2024).

Cette évolution est principalement imputable aux **aides régionales** accordées dans le cadre du plan dit « Oxygène » qui permet aux communes confrontées à d'importantes charges de pensions ou de dépenses de transfert (CPAS, zones de police et de secours) de bénéficier de prêts (avec l'intervention du CRAC) au cours de la période 2022-2026 avec prise en charge régionale temporaire des intérêts, voire d'une partie du capital, pour certaines communes.

Si l'on fait abstraction de ces aides exceptionnelles, le solde dégagé à l'exercice propre, présenterait selon les budgets 2024 un déficit de 467 millions EUR (soit 6,5% des recettes ordinaires). Encore légèrement positif en 2019, ce **solde de l'exercice propre** (avant apport des provisions) a connu une **dégradation continue au cours de la mandature**.

- **En dépit d'un contexte difficile, les communes ont préservé leur capacité d'investissement**

Au cours de la présente mandature communale, **les projets d'investissements** ont enregistré une hausse continue pour atteindre en 2024 un doublement par rapport à 2019 (de 1,6 à 3,2 milliards EUR). Toutefois, cette progression spectaculaire doit être relativisée par deux éléments.

Premièrement, **le taux effectif de réalisation** (par rapport aux prévisions budgétaires) reste relativement faible (inférieur à 50% en moyenne). C'était particulièrement le cas en 2020 à la suite de la crise sanitaire (35% seulement). La période de confinement a en effet retardé la mise en œuvre de certains projets d'investissements (arrêt temporaire d'entreprises de construction, retard dans la livraison de matériaux, retard des procédures de marchés publics...).



Deuxièmement, les communes ont été confrontées à une **hausse très importante des coûts de construction et des matériaux** lors de la période post-COVID (2021) et à la suite de la crise énergétique (2022).

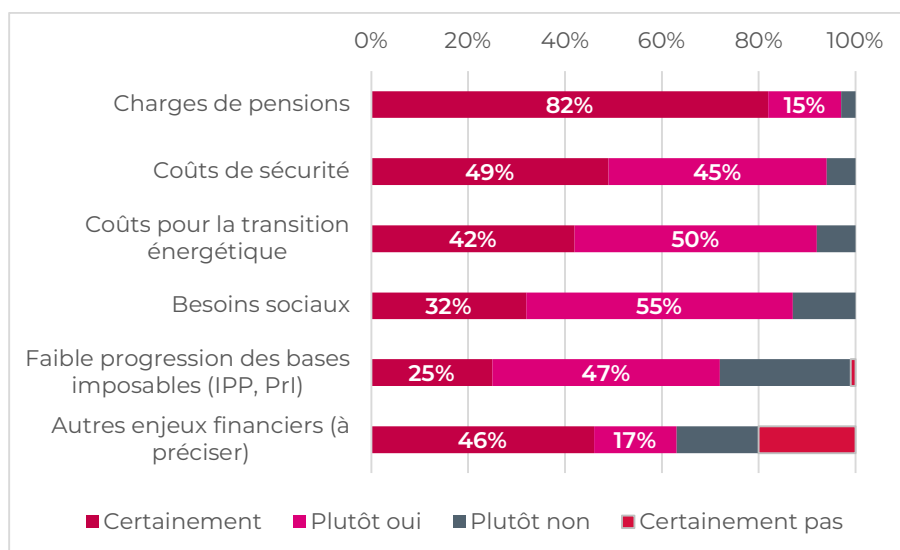
Il en résulte qu'un même montant nominal de budget d'investissement en 2024 ne permet pas de financer un même volume de projets que celui initialement prévu en 2019. Si l'on déflate les montants d'investissements par l'indice ABEX, la progression des investissements se limite à 55% entre 2019 et 2022 (ce qui reste toutefois très nettement supérieur à l'évolution observée lors de la mandature précédente 2013-2018).

Au cours de l'ensemble de la mandature (2019-2024), les **principaux domaines d'investissements communaux** sont la voirie (32%), la culture, les loisirs et le sport (19%) et l'administration (18%). Au cours de ces dernières années, ce sont la modernisation et la rénovation énergétique des bâtiments (administratifs, scolaires, sportifs et culturels) qui ont le plus progressé (+200%).

- **Les enjeux pour la prochaine mandature 2025-2030**

Selon les gestionnaires communaux interrogés, le **top trois des défis financiers** sont l'évolution des charges de pension, suivie de coûts de sécurité (police, pompiers) et de la transition énergétique.

Enquête Belfius : Dans quelle mesure les enjeux suivants représentent-ils des défis financiers majeurs pour les années à venir ?





La problématique des charges de pensions est clairement perçue comme l'enjeu financier numéro un de la prochaine mandature (« certainement » pour 82%).

Les projections du Service fédéral des Pensions sont effectivement particulièrement inquiétantes. La seule cotisation de responsabilisation (qui s'ajoute aux cotisations de base, elles-mêmes déjà majorées) à charge de l'ensemble des communes, provinces et CPAS wallons aurait progressé de 143 millions EUR en 2019 à 327 millions en 2024 (soit près de 130%). Compte tenu des hausses encore attendues du taux de responsabilisation, elle devrait encore progresser davantage au cours de ces prochaines années pour s'établir à 569 millions EUR en 2028.

Les **coûts en matière de sécurité** (principalement par le biais des dotations communales aux zones de police et de secours) constituent une préoccupation déjà ancienne mais toujours d'actualité pour les gestionnaires communaux (« certainement » pour 49% et « plutôt oui » pour 45%).

Ces matières relèvent du pouvoir fédéral mais c'est le financement communal qui constitue cependant la variable d'ajustement pour assurer leur équilibre budgétaire. Depuis la constitution de ces zones, les pouvoirs locaux réclament un rééquilibrage du financement fédéral ainsi qu'une évolution en fonction de l'évolution réelle des coûts supportés.

L'évolution vers **une transition énergétique** est également perçue comme un enjeu majeur de la prochaine mandature communale (« certainement » pour 42% et « plutôt oui » pour 50%).

De nombreux défis environnementaux attendent effectivement les communes: accélérer la transition énergétique, favoriser la mobilité douce, tout en renforçant la résilience du territoire par rapport aux impacts de plus en plus fréquents du dérèglement climatique (inondations, tempêtes...). La majorité des communes se sont déjà engagées dans l'élaboration d'un plan climat au niveau local (PAECD). Leur mise en œuvre implique toutefois la capacité de mobiliser au niveau local des ressources financières et humaines très importantes.

- **Quels leviers d'action et mesures de soutien attendues ?**

Pour maintenir l'équilibre budgétaire au cours des prochaines années, les gestionnaires locaux privilégient clairement, selon notre enquête, les mesures en faveur d'une maîtrise des dépenses (personnel pour 40%, investissements pour 27%, les dépenses de fonctionnement pour 16%) plutôt qu'une hausse des taux d'imposition ou de nouveaux impôts locaux (11% des répondants).

Parmi les mesures de soutien attendues des autorités supérieures, les gestionnaires locaux se prononcent prioritairement pour une intervention financière pour les charges de pension (31%), le respect du principe de neutralité budgétaire (24%) et une simplification des mécanismes d'attribution des subsides pour les projets d'investissement (23%).



Dirk Gyselinck, membre du comité de direction de Belfius : « Cette année revêt un caractère particulier. Elle clôturera en effet la mandature 2019-2024. C'est donc l'occasion idéale de faire, à travers notre étude *Finances Locales 2024*, le bilan de ces 6 dernières années et de faire certaines projections. Cette mandature qui s'achève aura été profondément marquée par différentes crises, souvent inédites, toujours très intenses, laissant peu de répit aux finances communales. Mais dans cette adversité, nos pouvoirs locaux se sont montrés parfaitement à la hauteur, en continuant d'investir dans la société de demain - notamment dans la transition durable - et en réussissant le tour de force de maintenir leurs finances à l'équilibre. C'est un honneur et une fierté pour Belfius, partenaire financier historique des pouvoirs locaux, de les soutenir au cœur de leurs missions quotidiennes, avec des solutions de financement durables et l'accompagnement d'experts de terrain. »

En savoir plus ?

<https://www.belfius.be/nosetudes>

Contact presse

Belfius Banque & Assurances

Ulrike Pommée, + 32 (0)2 222 02 57 | ulrike.pommee@belfius.be - press@belfius.be | www.belfius.be