

N°13

CAHIER
DES
FINANCES LOCALES

COMMENT LES COMMUNES
WALLONNES ONT-ELLES INTÉGRÉ LES
EFFETS DE LA HAUSSE DE L'INFLATION
DANS LEURS MODIFICATIONS
BUDGÉTAIRES 2022 ? ACTUALISATION

ÉDITEUR RESPONSABLE

Stéphane MARNETTE, Directeur général a.i.
SPW Intérieur et Action sociale

AUTEUR

Nicolas BEDNAR
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, chargée de communication et graphiste

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

Avril 2023

Numéro de dépôt légal : D/2023/11802/77

ISSN : 2736-6677 (P) - 2736-6685 (N)

ISBN : 978-2-8056-0516-1

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 N°13

COMMENT LES COMMUNES WALLONNES ONT-
ELLES INTÉGRÉ LES EFFETS DE LA HAUSSE DE
L'INFLATION DANS LEURS MODIFICATIONS
BUDGÉTAIRES 2022 ? *ACTUALISATION*

Table des matières

Introduction	5
1. Évolution du cadre macroéconomique	6
2. Les modifications budgétaires	7
3. Modifications à l'exercice propre du service ordinaire en 2022	9
3.1. Ajustement des recettes	9
3.2. Ajustement des dépenses	11
3.3. Impact des modifications budgétaires sur les soldes	13
4. Les modifications budgétaires au service extraordinaire	14
Conclusion	15
Sources	16
Annexe I : Modifications budgétaires 2022, recettes par fonction ou code économique	17
Annexe II : Plan oxygène	20
Annexe III : Modifications budgétaires 2022, dépenses par groupe fonctionnel	21
Annexe IV : Dépenses ordinaires de personnel (DOP)	22

Introduction

Les finances des communes de la Région wallonne, déjà mises à l'épreuve ces dernières années du fait de différentes réformes prises à d'autres niveaux de pouvoirs (pensions, tax-shift, zones de secours, compensations fiscales, ...), de la crise covid-19 et des inondations de juillet 2021, font face maintenant aux conséquences socio-économiques de la hausse substantielle de l'inflation et des multiples dépassements récents de l'indice-pivot.

En juin 2022, Belfius publiait une étude¹ qui évaluait à 195 millions euros la détérioration du solde à l'exercice propre des communes wallonnes que pourrait entraîner, à politiques inchangées, la hausse généralisée des prix et en particulier des coûts de l'énergie et des indexations salariales. En juillet l'UVCW résumait dans un article² les impacts de l'inflation sur les différents postes de recettes et de dépenses communales.

Le cahier des finances locales n°10 a étudié comment les communes ont intégré, au 21 juillet 2022, la hausse de l'inflation dans leurs modifications budgétaires. Il conclut que, à la veille des vacances politiques, les conseils communaux avaient encore peu répercuté cette hausse dans leurs modifications budgétaires si ce n'est au travers de la mise en mouvement des provisions et réserves.

Les comptes 2022 des communes ne sont pas encore connus, mais nous disposons d'un recul supplémentaire de 6 mois par rapport au cahier n°10. Par ailleurs, toutes les modifications budgétaires concernant l'année 2022 sont maintenant adoptées. Certaines communes ont ainsi procédé jusqu'à 4 modifications budgétaires en 2022. Le budget final est un bon proxy de la situation comptable, ce qui nous autorise à préciser notre précédente étude et peaufiner notre estimation des effets de la crise récente sur les budgets des communes de la Région wallonne hors Communauté germanophone.

-
- 1 Belfius – Etude finances locales 2022 – Crise énergétique et inflation : un choc financier plus intense que celui du Covid-19 - 10 juin 2022.
 - 2 Inflation et budgets communaux : explosion des dépenses, recettes à la traîne et équilibre budgétaire en péril, [Inflation et budgets communaux : explosion des dépenses, recettes à la traîne et équilibre budgétaire en péril \(uvcw.be\)](https://www.uvcw.be/fr/actualites/inflation-et-budgets-communaux-explosion-des-depenses-recettes-a-la-traîne-et-equilibre-budgétaire-en-péril)



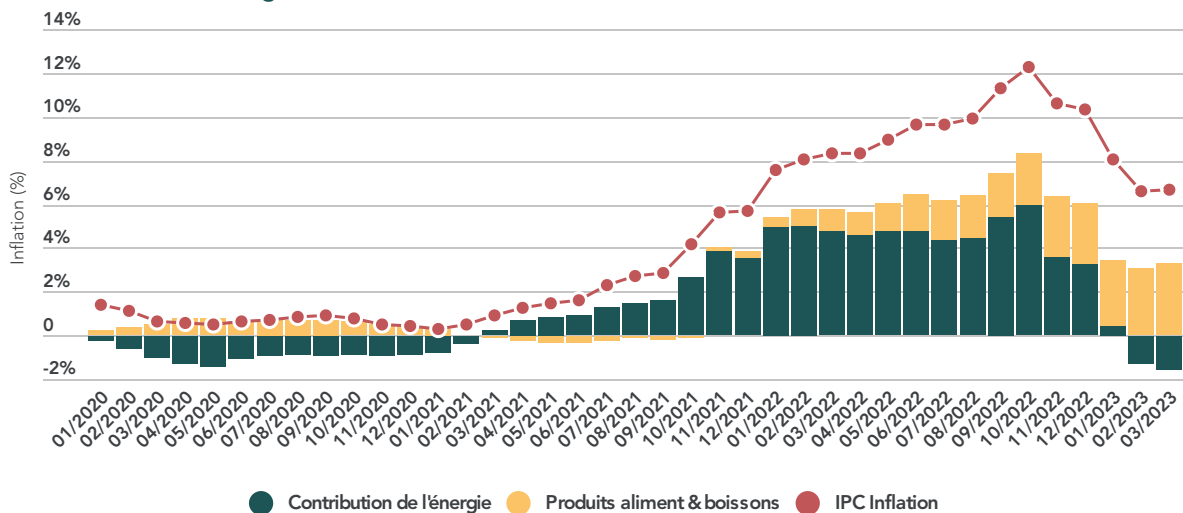
1. Évolution du cadre macroéconomique

La circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne³ propose d'utiliser, pour la confection des budgets 2022, une estimation de 1,6% pour l'inflation et de 1,8% pour l'évolution de l'indice santé, tout en invitant les communes à consulter les actualisations que le bureau du plan publie chaque mois sur son site. En septembre 2021⁴, les communes wallonnes pouvaient ainsi tabler sur des prévisions d'inflation de l'ordre de 2,1%. En février 2022, le bureau du plan revoyait les prévisions une nouvelle fois à la hausse à 5,5%, puis 8,1% en juin. Les chiffres définitifs publiés en février 2023 établissent finalement l'inflation à 9,6% pour l'année 2022.

Statbel⁵ estime que la moitié de cette inflation s'explique par l'évolution des prix énergétiques. Le pic a été atteint en octobre avec une inflation de 12,27% par rapport à l'année précédente, puis l'inflation a diminué tout en restant largement supérieure aux niveaux enregistrés ces dernières années. Les dépenses de fonctionnement des pouvoirs locaux ont pris de plein fouet le renchérissement énergétique.

Figure 1 : Statbel, contribution de l'énergie à l'inflation, 30 janvier 2023.

Contribution de l'énergie à l'inflation



En parallèle, alors qu'en septembre 2021, le bureau du plan prévoyait un unique dépassement de l'indice pivot en juin 2022⁶, des sauts d'index ont été enregistrés en décembre 2021, février 2022, avril 2022, juillet 2022 ainsi qu'en octobre et novembre

3 Circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne – année 2022, https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2021-07/GW20210708%20-%20CB%202022%287d%C3%A9f%29%20-%20Ordinaire%20Commune_0.pdf

4 Bureau du plan, « Budget économique, prévisions économiques 2021-2022 », 9 septembre 2021.

5 <https://statbel.fgov.be/fr/themes/prix-la-consommation/indice-des-prix-la-consommation>.

6 L'indice ayant été dépassé en août 2021.

2022 ; le prochain est prévu en août 2023⁷ . Ce qui donne 6 dépassements entre décembre 2021 et novembre 2022 ! La facture est lourde pour les employeurs, chaque dépassement donnant lieu, avec deux mois de décalage, à une augmentation salariale de 2% pour les agents communaux.

Tableau 1 : Prévisions macro-économiques du bureau fédéral du plan.

	Budget économique	Budget économique	Prévisions mensuelles	Budget économique
	09 septembre 2021	17 février 2022	05 juillet 2022	16 février 2023
PIB 2022	3%*	3%*		3,1%
Évolution Indice des prix à la consommation (IPC) 2022	2,10%*	5,50%*	8,50%*	9,59%
Évolution Indice santé (IS) 2022	2,10%*	5,40%*	8%*	9,25%
Dépassements observés et prévus de l'indice pivot	Août 2021 Juin 2022*	Août 2021 Décembre 2021 Février 2022* Octobre 2022*	Août 2021 Décembre 2021 Février 2022 Avril 2022 Juillet 2022* Décembre 2022* Mars 2023*	Août 2021 Décembre 2021 Février 2022 Avril 2022 Juillet 2022 Octobre 2022 Novembre 2022 Août 2023*

Sources : bureau du plan,* prévision.

Si les dépenses sont directement impactées par l'inflation, les recettes le sont également mais souvent avec un déphasage de quelques mois voire de plusieurs années (par exemple pour ce qui concerne les additionnels à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier qui constituent une grande partie des ressources des communes), ce qui peut générer des tensions au niveau budgétaire.

L'étude de Belfius et l'article de l'UVCW mentionnés supra présentent plus en détail l'évolution des postes de recettes et dépenses en lien avec l'inflation. L'objet de ce cahier n'est pas de refaire cet exercice, mais d'évaluer dans quelle mesure les communes wallonnes ont intégré les effets attendus de la crise dans leurs budgets finaux 2022.

2. Les modifications budgétaires

Au 20 juillet 2022, lors de la rédaction du cahier des finances locales n°10, 220 conseils communaux avaient voté au moins une modification budgétaire et, parmi ceux-ci, 31 en avaient votées deux. Fin de l'année, toutes les communes ont procédé à au moins une modification budgétaire, 4 communes en auront réalisées 4.

7 https://www.plan.be/databases/17-fr-indice_des_prix_a_la_consommation_previsions_d_inflation.

Tableau 2 : Date des modifications budgétaires (MB) 2022.

Date	MB1	MB2	MB3	MB4	Total	Part des communes ayant voté au moins une MB
Au 31 mai 2022	85	5	0	0	90	35.6%
Au 30 juin 2022	158	23	0	0	181	71.5%
Au 20 juillet 2022	189	31	0	0	220	87%
Au 15 août 2022	197	33	0	0	230	90,9%
Au 30 novembre 2022	28	178	42	4	252	99,6%
Au 15 février 2023	22	184	43	4	253	100%

Sources : budgets communes wallonnes.

Le vote d'une modification budgétaire n'est pas une exception de l'année 2022. C'est un gage de bonne gestion qui permet d'affiner la feuille de route budgétaire des politiques communales pour la suite de l'année. Globalement le budget final présage relativement bien du compte à venir⁸.

Ces trois dernières années, à l'exercice propre, les montants des modifications budgétaires ont oscillé entre 0,8 et 2% du budget avec des évolutions assez semblables en recettes et dépenses pour ce qui concerne le service ordinaire. Les effets de la crise covid semblent ainsi avoir finalement été relativement bien absorbés dans les budgets ajustés 2020 et 2021. Il en est de même pour l'impact des inondations en 2021.

Tableau 3 : Comparaison budget initial et budget final, service ordinaire, exercice propre, communes wallonnes.

	Initial DO	Ajusté DO	Différence	Initial RO	Ajusté RO	Différence
2019	5 257 578 556	5 311 744 389	1%	5 304 948 188	5 366 413 954	1,2%
2020	5 354 263 489	5 404 790 148	0,9%	5 416 402 285	5 460 463 732	0,8%
2021	5 473 621 995	5 578 584 916	1,9%	5 530 880 665	5 639 136 980	2%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

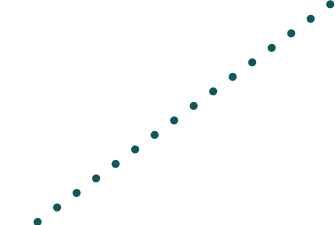
Les variations au service extraordinaire ont été plus sensibles du fait de la plus grande incertitude pesant sur les dépenses d'investissements.

Tableau 4 : Comparaison budget initial et budget final, service extraordinaire, exercice propre, communes wallonnes.

	Initial DE	Ajusté DE	Différence	Initial RE	Ajusté RE	Différence
2019	1 709 811 399	1 813 877 816	6.1%	1 568 258 388	1 890 405 520	20.5%
2020	2 187 464 847	2 083 595 681	-4.7%	1 870 327 202	1 916 587 472	2.5%
2021	2 367 213 486	2 485 648 561	5%	1 984 586 686	2 230 942 050	12.4%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

⁸ Par exemple, les comptes 2019 ont enregistré des dépenses et recettes à l'exercice propre du service ordinaire inférieures à celles de l'ajusté dans une ampleur de respectivement 1,1% et 2%.



Alors que les modifications budgétaires enregistrées jusqu'en juillet 2022 montraient des ajustements à peine plus importants que ceux observés les autres années, ils seront in fine, comme nous allons le voir, d'une toute autre ampleur lors de l'adoption des budgets finaux 2022, du moins pour ce qui concerne le service ordinaire.

3. Modifications à l'exercice propre du service ordinaire en 2022

3.1. Ajustement des recettes

Au 20 juillet 2022, les recettes à l'exercice propre du service ordinaire des communes ayant introduit une modification budgétaire ont été ajustées de l'ordre de 3,1 % par rapport au budget initial, ce qui restait dans la lignée des années précédentes et s'expliquait en partie par l'indexation du fonds des communes, mais aussi et principalement par l'utilisation de provisions. Sans tenir compte de l'utilisation des provisions, la hausse était plus limitée et s'inscrivait à 1,8%.

En fin d'année, les prévisions d'inflation ont à nouveau été revues à la hausse et l'ensemble des communes ont effectué leur exercice de modification budgétaire. L'augmentation des recettes budgétées est dès lors plus sensible à respectivement 6% et 3,6% selon que l'on prenne en compte ou pas les utilisations de provisions.

En montants absolus, les communes ont ainsi inscrit à leurs budgets finaux des recettes ordinaires en hausse de plus de 352 millions⁹ d'euros à l'exercice propre par rapport à l'initial

Les recettes ordinaires de prestations (ROP) des budgets finaux s'inscrivent à la baisse à la suite de la diminution des « crédit spécial de recettes¹⁰ ». Les recettes ordinaires de transferts (ROT) enregistrent une hausse plus marquée à 4%¹¹ poussée par l'augmentation du fonds des communes (+6,3%) et des subsides divers (+7,7%) alors que le montant des taxes et redevances évolue dans une moindre mesure (+1,57%). Les recettes ordinaires de dettes (ROD) sont à la hausse de 4,1% du fait de la hausse de 12,4% des recettes d'intérêt. Les participations aux bénéfices d'exploitation des entreprises publiques augmentent de 4,2%, soutenues par les dividendes des régies communales (+41,8%) mais freinées, paradoxalement, par l'évolution des dividendes des secteurs gaz et électricité. Les tableaux détaillés par code économique ou fonctionnel se trouvent à l'annexe I.

9 Cette hausse n'intègre pas la régularisation 2017-2021 pour un montant de 41 millions du complément régional qui n'a été notifiée aux communes que le 7 décembre 2022 ni les 22 millions de révision à la hausse de l'enveloppe du complément 2022 par rapport aux estimations initiales, notifiés le 14 décembre 2022.

10 Inscription budgétaire dans le groupe fonctionnel « 09 Recettes générales ».

11 Sans compter les 63 millions du complément plan Marshall évoqué ci-avant.



Tableau 5 : Recettes ordinaires, exercice propre, variation entre le budget initial et les modifications budgétaires 2022 au 20 juillet 2022 et aux budgets finaux

	Communes ayant procédé à des modifications budgétaires au 20 juillet 2022			Budgets finaux 2022, toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation	Initial 2022	MB 2022	Variation
ROP	322 783 751	319 410 926	-1,0%	388 648 594	385 522 961	-0,8%
ROT	4 155 985 094	4 240 860 000	2,0%	5 065 384 909	5 266 873 167	4,0%
ROD	79 055 163	80 924 140	2,4%	91 111 042	94 843 685	4,1%
Utilisation de provisions	183 747 509	248 586 006	35,3%	285 285 066	435 922 137	52,8%
RO propres	4 741 571 516	4 889 781 073	3,1%	5 830 429 612	6 183 161 949	6,0%
RO propre hors provisions	4 557 824 007	4 641 195 066	1,8%	5 545 144 546	5 747 239 813	3,6%
pm utilisation de réserves	15 281 938	16 747 453	9,6%	16 312 182	22 736 213	39,4%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

La majeure partie de l'utilisation de provisions vient du plan CRAC oxygène (utilisation de réserves comptabilisés comme provisions même s'il s'agit d'un prélèvement du service extraordinaire pour l'ordinaire). L'annexe II présente brièvement ce plan. Il représente, pour l'année 2022, 195,2 millions euros, répartis entre 17 communes, repris au budget initial et 295,5 millions dans les budgets finaux¹². Par ailleurs, les mesures d'assouplissements budgétaires prévues dans le cadre de la crise sanitaire en 2020 et 2021 ont été prolongées en 2022¹³. Elles autorisent notamment de rapatrier des fonds de réserve ordinaire dans l'exercice propre du service ordinaire pour l'équilibrer comme s'il s'agissait de provisions. Les communes ont utilisé ce mécanisme pour un montant de 70 millions euros dans leur budgets finaux 2022¹⁴.

En regardant à l'exercice global, on remarque que dans le même mouvement, les prévisions d'utilisation des réserves ont augmenté de 39,4% entre l'initial et le budget final.

12 Dont la toute grande partie à destination des grandes villes wallonnes : Charleroi (80,7 millions euros), Liège (78,8 millions euros), Namur (31,7 millions euros), Mons (25 millions euros), La Louvière (22,5 millions euros), Tournai (16,9 millions euros).

13 Décret du 24 novembre 2021 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de déficit budgétaire, d'aide régionale et d'utilisation des fonds de réserve ordinaires.

14 Contre 17,5 millions euros à l'initial. Montants enregistrés sous le code économique 994-01 et un groupe fonctionnel autre que le « 069 ».

3.2. Ajustement des dépenses

Le schéma de hausse des dépenses lors des modifications budgétaires est assez semblable à celui observé pour les recettes. L'adaptation est de la même ampleur : respectivement de 6,2% et 3,6% selon que l'on tienne compte ou pas de la constitution de provisions. A l'exception des dépenses de personnel, les adaptations aux budgets sont plus importantes que celles réalisées au 20 juillet 2022.

De façon assez étonnante, les dépenses ordinaires de personnel (DOP) n'ont été revues à la hausse que de l'ordre de 2% alors que l'indice pivot a été dépassé à 6 reprises entre décembre 2021 et décembre 2022. Ceci pourrait s'expliquer par une révision des plans d'embauche à la baisse par rapport à ce qui était prévu initialement. En outre, les DOP sont habituellement revues à la baisse en fin d'exercice pour s'ajuster aux charges réelles (engagements non effectués, non remplacements, départs, absentéisme, ...) ce qui n'a pas été le cas en 2022 et a permis aux communes d'absorber pour partie les indexations. Une autre explication viendrait d'une intégration partielle de l'impact de l'inflation sur les dépenses de personnel lors de l'ajustement, en attendant que les comptes actent la répercussion totale.

Tableau 6 : Dépenses ordinaires, exercice propre, variation entre le budget initial et les modifications budgétaires 2022 au 20 juillet 2022 et aux budgets finaux.

	Communes ayant procédé à des modifications budgétaires au 20 juillet 2022			Budgets finaux 2022, toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation	Initial 2022	MB 2022	Variation
DOP	1 928 260 524	1 977 167 725	2,5%	2 366 022 010	2 413 909 294	2,0%
DOF	758 779 718	808 585 912	6,6%	926 166 737	1 024 734 476	10,6%
DOT	1 451 129 504	1 479 649 425	2,0%	1 759 017 321	1 811 724 608	3,0%
DOD	513 617 580	514 028 840	0,1%	675 464 821	681 070 459	0,8%
Constitution de provisions	19 578 215	52 362 711	167,5%	25 488 817	178 188 940	599,1%
DO propres	4 671 365 540	4 831 794 612	3,4%	5 752 159 706	6 109 627 777	6,2%
DO propre hors provisions	4 651 787 325	4 779 431 901	2,7%	5 726 670 889	5 931 438 837	3,6%
p.m. mise en réserves	115 580 877	194 138 869	68,0%	132 491 924	256 016 782	93,2%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

Un tableau détaillé des dépenses par fonction se trouve à l'annexe III.

Focus dépenses

Les budgets 2022 répercutent donc une augmentation très réduite des dépenses de personnel entre le budget initial et le budget final. Certes les sauts d'indexation se répartissent au cours de l'année et les hausses des salaires ne prennent cours que deux mois plus tard, néanmoins on s'attendrait à une augmentation plus forte. C'est d'ailleurs ce que nous invite à considérer la comparaison des budgets initiaux 2022 et 2023.

Alors que la variation annuelle des DOP est de 2 à 3% sur les années 2019-2020-2021 (tableau en annexe IV) tant au propre qu'au global, l'évolution est davantage marquée pour les années 2022 et 2023. On remarque aussi que le montant des DOP inscrites aux budgets finaux 2019 à 2021 est d'1% inférieur à celui repris à l'initial.

Tableau 7 : Evolution des DOP par habitant, budget initial et budget final, service ordinaire.

	2021 ini	2021 bf	2022 ini	2022 bf	2023 ini	22/21 ini	22/21 bf	23/22 ini
DOP propre par hab.	615,0	607,2	660,2	673,5	717,1	7,3%	10,9%	8,76%
DOP global par hab.	643,8	640,8	673,8	685,6	729,1	4,7%	7,0%	8,2%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

La comparaison entre exercices propres est biaisée par le fait qu'à partir de 2022, de nombreuses communes inscrivent leurs cotisations de responsabilisation au service propre plutôt qu'à l'antérieur¹⁵. Nous nous baserons donc sur l'évolution du service global pour éviter cette difficulté.

La hausse des DOP à l'exercice global est déjà marquée lors de la confection des budgets initiaux 2022 (+4,7%), sans doute ont-elles déjà anticipé, pour celles qui ont introduit leurs documents un peu plus tardivement, l'effet du saut d'indexation qui s'est produit en décembre 2021. On peut également s'attendre à ce qu'après deux années marquées par la crise sanitaire, les communes aient anticipé une sorte de rattrapage au niveau de leur plan d'embauche pour 2022.

La comparaison entre budgets finaux 2021 et 2022 montre une différence plus marquée qui fait écho à notre analyse selon laquelle les DOP ont été revue à la hausse de l'ordre de 2% entre le budget initial et le budget final.

Enfin, si on réalise une comparaison entre les DOP par habitant¹⁶ au budget initial 2022 et 2023, la hausse est plus spectaculaire laissant ainsi entrevoir l'impact réel de l'inflation sur les dépenses communales en termes de personnel. Les budgets initiaux 2023 intègrent les effets sur une année complète des sauts d'index de 2022. Il faudra toutefois attendre les comptes 2022 pour avoir l'explication finale.

15 Il s'agit d'une obligation pour les communes souscrivant au plan oxygène.

16 Afin de permettre la comparaison : nous disposons des budgets initiaux des 253 communes wallonnes pour 2022 mais 5 manquent encore à l'appel pour 2023.

En revanche, les dépenses ordinaires de fonctionnement (DOF) s'inscrivent en hausse plus marquée à 10,6% mais sans proportion toutefois avec l'évolution récente des coûts énergétiques. Les dépenses ordinaires de transferts (DOT) augmentent de manière modérée de 3% et essentiellement à destination des CPAS. Les dépenses ordinaires de dette (DOD) restent quasi inchangées. La constitution de provisions, en ces temps incertains, a, pour sa part, bondi de presque 600%, la moitié de cette hausse s'explique par la mise de côté d'une partie des rentrées issues du plan oxygène.

En regardant à l'exercice global, on remarque que dans un même mouvement que celui observé en recettes, les prévisions de constitution des réserves ont augmenté de 93% entre l'initial et le budget final.

3.3. Impact des modifications budgétaires sur les soldes

Le solde budgétaire à l'exercice propre du service ordinaire reste globalement positif à plus de 73,5 millions EUR, mais il intègre des recettes de provisions émanant du plan oxygène pour un montant de 295,5 millions euros (pour des constitutions de provisions directement liées à oxygène¹⁷ de l'ordre de 73,6 millions euros). Le solde est également positivement impacté par la mesure d'assouplissement budgétaire autorisant le rapatriement de réserves à l'ordinaire.

Si les modifications tant en recettes qu'en dépenses sont, au stade du budget final par rapport à l'initial, d'une amplitude moins importante que ce à quoi l'on pourrait s'attendre (tout en restant supérieures aux modifications enregistrées les années précédentes), les mouvements en dépenses sont légèrement plus importants ce qui engendre une dégradation des soldes budgétaires estimés à l'exercice propre.

Tableau 8 : Solde budgétaire, exercice propre, modifications budgétaires 2022 au 20 juillet 2022 et budgets finaux.

	Communes ayant procédé à des modifications budgétaires au 20 juillet 2022			Budgets finaux 2022, toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation	Initial 2022	MB 2022	Variation
RO propres	4 741 571 516	4 889 781 073	3,1%	5 830 429 612	6 183 161 949	6,0%
DO propres	4 671 365 540	4 831 794 612	3,4%	5 752 159 706	6 109 627 777	6,2%
Solde budgétaire	70 205 976	57 986 461	-17,4%	78 269 906	73 534 172	-6,1%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

Cependant, la baisse attendue du solde budgétaire est relativement limitée, moins de 5 millions d'euros dont 2 millions en constitution nette de réserve¹⁸. Les recettes issues du plan oxygène ont certes été revues à la hausse de l'ordre de 100 millions dans les budgets finaux, mais les ¾ de cette augmentation s'est répercutée dans une

¹⁷ C'est-à-dire reprenant le code fonctionnel ad hoc.

¹⁸ L'utilisation de provisions augmente de 150,637 millions euros entre le budget initial et le budget final alors que la constitution de provisions enregistre une augmentation de 152,700 millions euros.

hausse de constitution de provisions. Les budgets finaux n'intègrent par ailleurs pas, vu la notification en toute fin d'année, les hausses de crédits liés à la compensation régionale Plan Marshall pour un montant de 63 millions euros. On pourrait ainsi in fine, si l'évolution limitée des DOP était confirmée, se retrouver avec une situation aux comptes plus favorable qu'à l'initial pour ce qui concerne les soldes budgétaires.

A l'exercice global, on rappellera en outre l'importance des mises nettes en réserve, pour plus de 233 millions euros.

4. Les modifications budgétaires au service extraordinaire

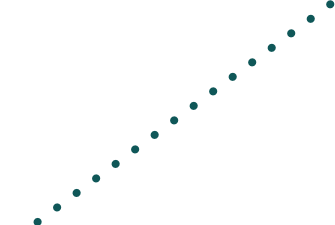
Les modifications au service extraordinaire sont bon an mal an d'une ampleur plus importante du fait de la grande difficulté à prévoir les dépenses d'investissements (DEI). Les modifications budgétaires 2022 ne font pas exception à la règle. Les recettes attendues sont revues à la hausse de 18,8% notamment du fait de la mise en œuvre du plan oxygène.

Les dépenses évoluent dans une proportion bien moindre de 3% malgré la hausse importante de constitution de provisions (+50,3%). Il apparaît en outre que les investissements pourraient pâtir de la crise actuelle et du renchérissement des matières premières, les dépenses attendues en la matière s'inscrivant en baisse de 1,8% entre l'initial et le budget final.

Tableau 9 : Service extraordinaire, exercice propre 2022.

	Communes ayant procédé à des modifications budgétaires au 20 juillet 2022			Budgets finaux 2022, toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation	Initial 2022	MB 2022	Variation
RET	659 204 840	877 921 762	33,2%	814 775 020	971 222 193	19,2%
REI	60 233 538	74 935 368	24,4%	68 746 141	118 178 138	71,9%
RED	1 437 757 352	1 731 891 612	20,5%	1 666 774 937	1 940 368 057	16,4%
Utilisation de provisions	-	50 000		-	5 150	
RE propre	2 157 195 729	2 684 798 741	24,5%	2 550 296 097	3 029 773 538	18,8%
Pm utilisation de réserves	468 641 292	635 572 531	35,6%	538 910 920	760 943 473	41,2%
DET	52 217 144	59 750 208	14,4%	65 152 903	82 634 945	26,8%
DEI	2 268 513 861	2 524 910 740	11,3%	2 547 269 216	2 500 597 848	-1,8%
DED	46 957 818	55 414 083	18,0%	50 229 017	67 011 782	33,4%
Constitution de provisions	118 029 818	143 689 323	21,7%	196 835 592	295 776 425	50,3%
DE propre	2 485 718 642	2 783 764 353	12,0%	2 859 486 727	2 946 021 000	3,0%
Pm mise en réserves	107 642 305	317 550 656	195,0%	188 267 151	608 969 963	223,5%
Solde budgétaire propre	- 328 522 913	- 98 965 612	-69,9%	-309 190 630	83 752 538	-127,1%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.



Les montants relatifs au plan Oxygène se retrouvent au niveau des recettes extraordinaires de dette (RED) et de la constitution de provisions.

Conclusion

La hausse des coûts de l'énergie a eu un impact non négligeable sur les dépenses des communes wallonnes et plus particulièrement sur les dépenses de fonctionnement.

Cependant, les recettes des communes ont également fortement augmenté en 2022, principalement du fait de l'indexation du fonds des communes et de la mise en place du plan oxygène, ce dernier n'ayant néanmoins pas comme justification initiale d'amortir les chocs budgétaires liés à l'inflation. Les ressources issues de ce plan ne constituent par ailleurs pas des rentrées structurelles vu qu'il s'agit d'un emprunt qui devra être remboursé à terme.

Les communes présentent ainsi à leurs budgets finaux une situation budgétaire assez semblable à celle prévue lors de la confection des budgets initiaux.

La multiplication des sauts d'index en 2022 n'a eu qu'un impact limité sur les inscriptions budgétaires relatives aux dépenses de personnel. Il se peut que les plans de personnel aient été revus à la baisse pour compenser les indexations salariales successives. Il semble cependant, au vu des budgets initiaux 2023 qui traduisent une forte augmentation de ces dépenses, qu'un ajustement ultérieur pourrait être effectué en la matière lors de la reddition des comptes 2022.

Sources

Belfius – Etude finances locales 2022 – Crise énergétique et inflation : un choc financier plus intense que celui du Covid-19 - 10 juin 2022.

Budgets des communes wallonnes pour les années 2019 à 2023.

Bureau du plan, « Budget économique, prévisions économiques 2021-2022 », 9 septembre 2021

Circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne – année 2022, https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2021-07/GW20210708%20-%20CB%202022%287d%C3%A9f%29%20-%20Ordinaire%20Commune_0.pdf

Circulaire relative au plan oxygène, https://www.uvcw.be/no_index/files/8020-circulaire-relative-aux-plans-d%E2%80%99accompagnement-du-27.01.2022.pdf

Décret du 24 novembre 2021 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de déficit budgétaire, d'aide régionale et d'utilisation des fonds de réserve ordinaires.

Modifications budgétaires des communes wallonnes pour l'année 2022, arrêtées au 20 juillet 2022.

Statbel, évolution des prix à la consommation, <https://statbel.fgov.be/fr/themes/prix-la-consommation/indice-des-prix-la-consommation>.

Van Overmeire, K., « Inflation et budgets communaux : explosion des dépenses, recettes à la traîne et équilibre budgétaire en péril », UVCW, 14 juillet 2022, [Inflation et budgets communaux : explosion des dépenses, recettes à la traîne et équilibre budgétaire en péril \(uvcw.be\)](https://www.uvcw.be/fr/actualites/inflation-et-budgets-communaux-explosion-des-depenses-recettes-a-la-traîne-et-equilibre-budgétaire-en-péril)

Annexe I : Modifications budgétaires 2022, recettes par fonction ou code économique

Tableau 10 : détail des recettes ordinaires de prestation (ROP) par groupe fonctionnel, budgets 2022, exercice propre.

	Budgets finaux toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation
ROP	388 648 594	385 522 961	-0,8%
09 Recettes générales	37 045 484	11 297 730	-69,5%
029 Fonds	-	-	
049 Impôts et redevances	288 815	351 967	21,9%
123 Administration générale	16 507 186	18 089 837	9,6%
Autre fonctionnement général hors 069 *	45 438 442	47 058 957	3,6%
369 Pompiers	99 279 927	76 798 492	-22,6%
399 Justice-Police	5 603 326	8 452 625	50,9%
499 Communication Voirie Cours d'eau	1 004 878	1 088 934	8,4%
599-699 Economie	7 201 481	8 646 087	20,1%
729-759 Enseignement	121 762 954	135 819 269	11,5%
767-799 Culture, loisirs, cultes	25 380 814	27 055 207	6,6%
839-859 Politiques sociales et emploi	25 217 432	26 222 066	4,0%
872-879 Hygiène Environnement Santé publique	25 978 385	25 827 322	-0,6%
939 Logement urbanisme	67 163 382	65 362 761	-2,7%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres, *069 = prélèvements.

Tableau 11 : détail des recettes ordinaires de transferts (ROT) par code fonctionnel et économique, budgets 2022, exercice propre.

	Budgets finaux toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation
ROT	5 065 384 909	5 266 873 167	3,98%
Fonds des communes (FC)	1 366 489 102	1 452 873 981	6,32%
Namur capitale	6 167 060	6 167 060	0,00%
Taxes et redevances (T&R)(fct 040)	2 694 162 109	2 736 587 215	1,57%
Travailleurs Lux (fct 00)	40 869 968	42 279 990	3,45%
Remboursement charges	123 092 135	127 734 594	3,77%
Remboursement emprunt	27 904 620	28 052 091	0,53%
461-462-463-465-481-482-483-485-490 Subsides divers hors plan Marshall (fct 040)	705 924 292	760 553 765	7,74%
050 assurances	16 138 398	17 630 852	9,25%
Autres ROT	84 637 225	61 781 486	-27,00%
<hr/>			
Détail des Taxes et redevance y compris 466-09 (compensation Plan Marshall)	2 726 748 907	2 769 799 348	1,58%
361 Taxes sur les prestations administratives	26 929 197	28 496 756	5,82%
362 Taxes de remboursement	1 839 072	2 022 218	9,96%
363 Taxes sur prestations d'hygiène publique	296 234 688	298 989 684	0,93%
364 Taxes sur les entreprises industrielles	107 027 539	108 231 716	1,13%
365 Taxes sur les spectacles	5 657 662	5 725 165	1,19%
366 Taxes et redevances sur l'occupation du domaine public	33 606 804	34 379 613	2,30%
367 Taxes sur le patrimoine	46 260 031	47 382 889	2,43%
368 Autres taxes	406 722	419 875	3,23%
371 Taxe additionnelle au précompte immobilier	1 054 380 314	1 068 479 905	1,34%
465-48 Compensation PrI plan Marshall (fonction 40)	78 760 350	82 064 404	4,20%
466-09 Compensation forfaitarisation PrI et main morte (025)	32 641 662	32 644 008	0,01%
372 Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques	989 330 410	1 006 529 189	1,74%
373 Taxes additionnelles sur les automobiles	53 330 636	54 090 106	1,42%
374-377 Autres taxes additionnelles	343 820	343 819	0,00%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

Tableau 12 : détail des recettes ordinaires de dettes (ROD) par code fonctionnel, budgets 2022, exercice propre.

	Budgets finaux toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation
ROD	91 111 042	94 843 685	4,10%
260-269 intérêts	2 199 429	2 472 100	12,40%
Intérêts créditeurs 'titres'	457 442	448 944	-1,86%
Remboursements intérêt emprunt à charge de tiers	511 507	476 325	-6,88%
Intérêts créditeurs	653 181	860 584	31,75%
Intérêts créditeurs de retard sur créances	449 576	558 530	24,23%
Autres intérêts	127 722	127 717	0,00%
27 Participations aux bénéfices d'exploitation des entreprises publiques	84 333 048	87 912 304	4,24%
271 dividende régies communales	4 624 433	6 556 049	41,77%
272 dividendes interco	79 649 613	81 219 941	1,97%
272/551 Secteur gaz	26 116 848	25 729 417	-1,48%
272/552 Secteur électricité (et 553)	50 246 210	50 853 072	1,21%
272/874 Secteur eau	1 624 362	1 443 032	-11,16%
272/780 Secteur télédistribution (et 762)	606 172	468 855	-22,65%
Autres 272	1 056 021	2 725 565	158,10%
273	21 515	16 576	-22,96%
274	802	802	0,00%
275	36 686	118 936	224,20%
280 dividendes entreprises privées	1 719 182	1 467 082	-14,66%
800-889 remboursement prêts	2 859 058	2 823 748	-1,24%
Remboursement prêts par ménage et a.s.b.l	412 630	450 928	9,28%
Remboursement prêts autres pouvoirs publics	2 151 444	2 077 835	-3,42%
Autres remboursements	294 984	294 984	0,00%
Autres ROD	325,58	168 450,75	51638,67%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

Annexe II : Plan oxygène

En date du 18 novembre 2021, le Gouvernement wallon a adopté un plan d'aide global aux communes, le « Plan Oxygène », qui consiste à autoriser les communes à contracter annuellement un emprunt remboursable sur 30 ans pour équilibrer les budgets pendant 5 ans (2022-2026) moyennant certaines conditions et modalités.

Cette possibilité d'emprunt est conditionnée à l'adoption/l'actualisation préalable du plan de gestion, pour les communes déjà soumises à un plan de gestion, ou de l'adoption d'un plan d'accompagnement pour les autres.

La Région supporte les charges d'intérêt et sous certaines conditions une part de 15% de la charge en capital.

« Selon la circulaire ad hoc « Ce crédit est levé annuellement par la commune et ne peut être affecté qu'au paiement des charges de pensions dont obligatoirement les cotisations de responsabilisation s'il échet de la Commune, du Cpas et de la Zone de police via un complément de dotation dédiée à ce paiement et la couverture du déficit éventuel du solde du fonds de pension fermé tel que projeté au 31 décembre 2025 et à la couverture d'un éventuel déficit qui serait induit par une augmentation d'autres dépenses de transfert, telles les dotations au CPAS, à la Zone de police et à la Zone de secours. »

Le Gouvernement wallon a validé le 15 décembre 2022 l'adhésion de 34 communes à ce plan, mais toutes n'ont pas utilisé les moyens disponibles dès 2022. Aux budgets 2022, les communes ont inscrit les montants suivants

Tableau 13 : Inscription plan oxygène aux budgets 2022.

Administration	Budget Ini	Budget Final
AMAY	-	1 128 651
ANDENNE	-	1 387 300
ATH	1 761 200	8 572 791
CHARLEROI	80 704 250	80 704 250
FARCIENNES	-	1 338 697
FLÉMALLE	-	2 500 000
HERSTAL	-	5 400 000
HUY	6 266 303	5 569 108
LA LOUVIÈRE	3 470 196	22 460 317
LIÈGE	78 805 774	78 805 774
MONS	12 407 966	25 000 000
NAMUR	-	31 739 061
SAMBREVILLE	-	4 664 247
TOURNAI	8 400 000	16 871 313
VERVIERS	3 000 000	5 085 400
WAREMME	400 000	400 000
SERAING	-	3 883 529
TOTAL	195 215 689	295 510 438

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres, *069 = prélèvements.

Annexe III : Modifications budgétaires 2022, dépenses par groupe fonctionnel

Tableau 14 : Modifications budgétaires 2022, dépenses par groupe fonctionnel, exercice propre du service ordinaire, budgets 2022, exercice propre.

	Budgets finaux toutes les communes		
	Initial 2022	MB 2022	Variation
09 Dépenses générales	171 943 590	272 401 429	58,4%
029 Fonds	200	200	0,0%
049 Impôts et redevances	20 624 103	21 284 337	3,2%
123 Administration générale	997 102 383	1 044 125 156	4,7%
Autre fonctionnement général hors 069 *	497 621 418	567 241 086	14,0%
Fonctionnement général hors 069	1 687 291 693	1 905 052 208	12,9%
369 Pompiers	152 052 763	156 144 556	2,7%
399 Justice-Police	579 968 758	590 275 789	1,8%
499 Communication Voirie Cours d'eau	729 372 413	751 487 890	3,0%
599-699 Economie	102 050 019	107 542 237	5,4%
729-759 Enseignement	434 662 996	463 094 807	6,5%
767-799 Culture, loisirs, cultes	544 667 182	568 417 924	4,4%
839-859 Politiques sociales et emploi	882 110 594	919 179 308	4,2%
872-879 Hygiène Environnement Santé publique	540 493 336	546 798 360	1,2%
939 Logement urbanisme	99 489 951	101 634 699	2,2%

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres, *069 = prélèvements.

Annexe IV : Dépenses ordinaires de personnel (DOP)

Tableau 15 : DOP, budgets initiaux 2019 à 2023.

	2019 ini	2020 ini	2021 ini	2022 ini	2023 ini
DOP propre	2 097 858 463	2 151 520 711	2 195 547 460	2 366 022 010	2 387 995 837
DOP global	2 172 854 079	2 234 123 011	2 298 309 508	2 414 878 583	2 428 045 670
Habitants échantillon	3 556 268	3 567 294	3 570 062	3 583 891	3 330 273
Communes dans l'échantillon	253	253	253	253	248
DOP propre par habitant	589,9	603,1	615,0	660,2	717,1
DOP global par habitant	611,0	626,3	643,8	673,8	729,1

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

Tableau 16 : DOP, budgets finaux 2019 à 2022.

	2019 BF	2020 BF	2021 BF	2022 BF
DOP propre	2 070 742 864	2 112 237 514	2 167 587 570	2 413 909 294
DOP global	2 154 448 658	2 212 927 863	2 287 619 676	2 457 119 883
Habitants échantillon	3 556 268	3 567 294	3 570 062	3 583 891
Communes dans l'échantillon	253	253	253	253
DOP propre par habitant	582,3	592,1	607,2	673,5
DOP global par habitant	605,8	620,3	640,8	685,6

Sources : budgets communes wallonnes, calculs propres.

Les Cahiers des Finances Locales

1. Bednar, N. (2016), « La situation budgétaire des provinces wallonnes en 2016 », Le cahier des finances locales n°1, Décembre 2016, SPW éditions.
2. Bosquillon L. et N. Hotton (2017), « Le calcul du solde SEC 2010 pour les communes et les CPAS wallons », Le cahier des finances locales n°2, Février 2017, SPW éditions.
3. Bednar, N. (2017), « La situation budgétaire des communes wallonnes à l'initial 2017 », Le cahier des finances locales n°3, Juillet 2017, SPW éditions.
4. Bednar, N. (2018), « Le fonds des communes en Wallonie », Le cahier des finances locales n°4, Mars 2018, SPW éditions.
5. Bednar, N. et Bosquillon L. (2018), « Le fonds des communes en Wallonie : une évaluation », Le cahier des finances locales n°5, Avril 2018, SPW éditions.
6. Mascia, P. (2018), « Le financement général des communes : analyse et comparaison interrégionale », Le cahier des finances locale n°6, Juillet 2018, SPW éditions.
7. Bednar, N. (2018), « La situation budgétaire des communes wallonnes à l'initial 2018 », Le cahier des finances locales n°7, Août 2018, SPW éditions.
8. Bednar, N. (2019), « La situation budgétaire des communes wallonnes à l'initial 2019 », Le cahier des finances locales n°8, Juillet 2019, SPW éditions.
9. Bosquillon L. et M. Leloup (2021), « Covid 19 et budgets communaux. Premières évaluations des impacts budgétaires de la crise et des mesures d'assouplissements budgétaires », Le cahier des finances locales n°9, Avril 2021, SPW éditions.
10. Bednar, N. (2022), « Comment les communes wallonnes ont-elles intégré au 20 juillet 2022 les effets de la hausse de l'inflation dans leurs modifications budgétaires », Le cahier des finances locales n°10, Août 2022, SPW éditions.
11. Bednar, N. et M. Leloup (2022), « Les CPAS wallons disposent-ils des moyens budgétaires adéquats au regard de leurs missions ? » Le cahier des finances locales n°11, Octobre 2022, SPW éditions.
12. Leloup M. et L. Bosquillon (2023), « Quelle évolution depuis 1989 du cadre budgétaire posé par la Région wallonne envers les pouvoirs locaux ? » Le cahier des finances locales n°12, Mars 2023, SPW éditions.
13. Bednar, N. (2023), « Comment les communes wallonnes ont-elles intégré les effets de la hausse de l'inflation dans leurs modifications budgétaires, une actualisation », Le cahier des finances locales n°13, Avril 2023, SPW éditions.

CAHIER DES FINANCES LOCALES N°13

COMMENT LES COMMUNES WALLONNES ONT-ELLES INTÉGRÉ LES EFFETS DE LA HAUSSE DE L'INFLATION DANS LEURS MODIFICATIONS BUDGÉTAIRES 2022 ? ACTUALISATION

Ce cahier étudie comment les communes wallonnes ont intégré les effets de la hausse de l'inflation, causée notamment par les multiples dépassements de l'indice pivot et la crise énergétique, dans leurs budgets finaux 2022. Il actualise le cahier n°10 dont l'analyse s'arrêtait aux modifications budgétaires introduites avant le 21 juillet 2022.