



## CIRCULAIRES BUDGÉTAIRES 2023 : COMMUNES – PLAN DE GESTION – PLAN DE CONVERGENCE

**AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 5 JUILLET 2022**

### **Présentation synthétique**

*À l'heure où les communes sont touchées de plein fouet par le contexte inflationniste et éprouvent toutes les difficultés à boucler leurs modifications budgétaires, l'espoir étant grand de voir dans les circulaires budgétaires 2023 un engagement fort de la région à les aider à passer ce cap difficile.*

*À son grand désarroi, l'UVCW a bien dû constater qu'il n'en était rien et qu'au contraire, l'heure était au renforcement des contraintes, rendant demain les règles d'équilibre toujours plus difficiles à atteindre. Les communes seront-elles toutes demain contraintes à passer sous plan de convergence, voire sous plan de gestion, à restreindre très, trop fortement leurs investissements ou à fusionner pour tenir le cap ? Pourquoi cette volonté d'aller à contre-courant du contexte économique actuel en renforçant les contraintes alors qu'accorder des assouplissements budgétaires temporaires à l'ensemble des communes est pourtant une mesure qui aiderait fortement ces dernières à revenir à l'équilibre à moyen terme tout en évitant à la Région de délier les cordons de la bourse ?*

*Ainsi, dans le projet de circulaire, nous constatons que le passage relatif aux dérogations aux règles budgétaires suite au covid 19 est supprimé. Plus **aucune mesure d'assouplissement budgétaire n'est prévue pour l'année 2023** alors que nous avons récemment interpellé le Ministre des Pouvoirs Locaux afin que la possibilité de déficit permise dans le cadre de la crise sanitaire (5 % de déficit, conformément à l'article L1314-1, §3 du CDLD) soit élargie, dès les modifications budgétaires 2022, au déficit découlant expressément de l'inflation et que cet assouplissement s'applique également aux budgets 2023.*

*Le fait que le Ministre des Pouvoirs Locaux fasse la sourde oreille à cette demande est d'autant plus incompréhensible que l'étude annuelle de Belfius sur les finances locales vient tout récemment d'annoncer que la crise énergétique et l'inflation provoqueront un choc financier plus intense que celui du Covid-19 !*

*L'impact budgétaire de ce choc inflationniste se fera sentir avant tout en 2022 puisque ce ne sont pas moins de 4 indexations des coûts salariaux qui devront être supportées cette année par les communes et leurs entités consolidées alors que, hormis le Fonds des communes, la plupart des recettes communales qui sont indexées le sont avec un ou deux ans de retard.*

*Toujours selon cette étude, les communes devraient compter près de 230 millions d'euros supplémentaires de dépenses ordinaires (90 millions d'euros de surcoûts en personnel, 65 millions d'euros en énergie et 75 millions d'euros pour les dépenses de transfert) par rapport à leurs budgets initiaux 2022.*

*Bien que très appréciable, la forte indexation + 1 % du Fonds des communes qui sera de mise dès cette année (+ 93 millions par rapport au budget initial 2022) ne permettra toutefois de couvrir qu'environ 40 % de ces surcoûts.*

Les dernières prévisions semblent indiquer que le pic de l'inflation sera atteint plutôt en fin de cette année. Le Bureau du Plan prévoit actuellement un taux d'inflation qui reste plus élevé que la moyenne en 2023, à savoir 3,5 %. Par ailleurs, comme l'a démontré également l'étude Belfius précitée, les communes sont nettement plus sensibles à la hausse des prix que les ménages. Tout ceci nous porte à croire que les communes connaîtront encore des difficultés budgétaires liées à l'inflation en 2023.

Par ailleurs, le projet de circulaire oblige les communes ayant bénéficié de crédits d'aide de la région destinés à financer les pensions à **inscrire les cotisations de responsabilisation à l'exercice propre** dès 2023. Cette obligation sera d'application pour l'ensemble des communes dès 2024.

Cette décision s'explique sans doute par le fait qu'à partir de 2024, le montant dû pour la cotisation de responsabilisation concernera à 100 % l'année en question, mais cette nouvelle obligation rendra de facto plus difficile l'atteinte de l'équilibre à l'équilibre propre pour de nombreuses communes. L'exercice sera d'autant plus périlleux que le montant de ces cotisations de responsabilisation augmente de façon exponentielle chaque année. Estimées à 88 millions d'euros en 2021, elles devraient atteindre pas moins de 179 millions d'euros en 2024 et jusqu'à 238 millions en 2026 <sup>1</sup>!

En outre, les projets de circulaires ne donnent aucune précision sur plusieurs dossiers dont l'enjeu budgétaire est pourtant crucial pour les communes au vu du contexte inflationniste actuel.

Ainsi, **s'agissant des subventions APE**, nos craintes persistent quant à la garantie de neutralité budgétaire de la réforme à long terme, le mécanisme d'indexation prévu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 ne permettant pas, selon nous, de prendre en compte l'effet du « wage drift » (en particulier les évolutions barémiques), ce qui pourrait mener à une dégradation de l'enveloppe consacrée au dispositif APE au regard des besoins réels de financement de l'emploi local.

Le contexte actuel renforce grandement nos inquiétudes à ce sujet. En 2022, les employeurs locaux seront confrontés à quatre indexations salariales liées à l'inflation, à savoir en février, en avril, en juin et également en novembre de cette année. Ces indexations portent, pour la seule année 2022, à une augmentation de 8,2 % des rémunérations des employés communaux si l'on compare les dépenses de personnel au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et ce qu'elles seront au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Dans ce contexte, nos inquiétudes portent principalement sur trois éléments : le décalage entre l'indexation des salaires et l'indexation des subventions, le risque d'une sous-indexation de l'enveloppe APE au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et la non-prise en compte de l'effet « wage drift ».

S'agissant de la **reprise du financement des zones de secours par les provinces**, dès le départ, notre association a insisté pour que la trajectoire de reprise se fasse bien sur base de montants qui évoluent de manière dynamique.

Basé au départ sur des pourcentages de reprise (20 % en 2020, 30 % en 2021, 40 % en 2022, 50 % en 2023 et 60 % en 2024), le Gouvernement wallon a ensuite décidé, par le biais de sa circulaire du 3 septembre 2021, de fixer une trajectoire de reprise exprimée en montants absolus.

Lors de la fixation de ces montants, une croissance limitée des dépenses a été prise en compte. Ainsi, la région a fixé une trajectoire à 60 % en 2024, soit le double des 30 % décidés pour 2021, mais en tenant compte d'une inflation des dépenses des zones de secours de 5 % à l'horizon 2024 et progressive depuis 2022.

En ne prenant en compte que 5 % d'augmentation sur 3 ans (2021-2024), on sait déjà que cette trajectoire ne permettra pas de tenir compte de l'inflation très élevée que connaît l'année 2022, ni de celle relativement élevée prévue en 2023. Or, le Ministre a déjà fermé la porte à toute possibilité de revoir cette trajectoire en fonction des paramètres économiques.

---

<sup>1</sup> Estimations du SFP Pensions datant du 26 juin 2021.

*Nous insistons toutefois pour que le Ministre revoit rapidement sa position et fixe des montants de reprise qui tiennent compte de la forte inflation qui sévit actuellement et dont le ralentissement se fait attendre. C'est d'autant plus important que le financement communal envers les zones de secours est déjà accentué par le fait que les dotations fédérales aux zones de secours ne sont pas indexées, ce qui est pourtant le cas des dotations fédérales aux zones de police.*

*Le projet de circulaire ne fait état d'**aucun avancement concernant le complément régional**. Ainsi, nous attendons toujours que la Région indemnise sans délai, à la suite de la décision du tribunal de première instance, l'ensemble des communes pour les manques à gagner subis dans le cadre de cette compensation fiscale. Nous demandons par ailleurs que l'UVCW soit consultée si le mécanisme actuel devait être amené à évoluer.*

***Aucune avancée non plus concernant la balise d'emprunt.** Celle-ci garde son fonctionnement actuel et une annexe supplémentaire sera dorénavant demandée aux communes. Ceci en vue d'éventuelles futures modifications alors que nous aurions apprécié que la Région s'engage dès aujourd'hui à supprimer cette balise d'emprunt.*

*Enfin, nous déplorons que le projet de circulaire relatif aux **communes sous plan de gestion oblige** désormais ces communes à **engager du personnel subsidié hors APE sous clause résolutoire**, l'emploi ne pouvant être maintenu si le subside n'est pas pérennisé. Cette atteinte importante à l'autonomie communale est d'autant plus regrettable quand on sait que les communes ont aujourd'hui beaucoup de mal à recruter du personnel qualifié et à attirer et garder les talents. Il est à craindre que la présence de telles clauses résolutoires aille encore renforcer cette difficulté.*

*S'agissant de la **fiscalité**, on retiendra notamment :*

*- La précision – qui certes allait de soi, vu l'autonomie fiscale des communes – selon laquelle des taxes et redevances non prévues par la circulaire budgétaire sont néanmoins envisageables, en concertation avec la tutelle ;*

*- La reconnaissance du fait qu'il n'y a pas d'inconvénient pour les communes à lever une taxe sur les sites d'activités économiques désaffectés qui s'inspirerait de la taxe régionale, vu que celle-ci (avec la possibilité d'additionnels communaux) n'est toujours pas mise en œuvre ;*

*- La taxe sur les automates, l'autonomie fiscale des communes permettant certes déjà son établissement (y compris sur les automates par ailleurs visés par la taxe régionale), qui est expressément ajoutée dans la nomenclature (à l'exception des automates déjà taxés par la Région) ;*

*- Les précisions apportées au sujet du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (CRAF), lesquelles témoignent de l'inopportunité d'une telle législation par référence, avec les incertitudes qu'elle implique, d'où notre volonté répétée pour les communes de disposer de règles propres.*

*Quelques remarques d'ordre plus techniques sont mentionnées également dans l'avis.*

*Pour le surplus, les projets de circulaires budgétaires 2023 à destination des communes, qu'elles soient ou non suivies par le CRAC, s'inscrivent dans la continuité des circulaires précédentes.*

## 1. CONTEXTE

Une réunion préalable à la demande d'avis officielle a eu lieu entre l'UVCW et le cabinet du Ministre des Pouvoirs Locaux le 7 juin dernier afin que les principaux changements puissent être présentés et discutés préalablement à la demande officielle d'avis.

La demande d'avis nous est parvenue le 28 juin 2022. Le Ministre des Pouvoirs Locaux aimerait recevoir notre avis dans les meilleurs délais. Il n'est pas certain que les circulaires puissent encore être adoptées par le Gouvernement wallon avant la rentrée.

Mais si le Ministre reçoit tous les avis demandés rapidement, les circulaires budgétaires pourraient encore être adoptées par le gouvernement avant ses vacances d'été. À notre estime, il est indispensable que les communes disposent au plus tôt de ces circulaires budgétaires.

## 2. LA CIRCULAIRE CONCERNANT L'ENSEMBLE DES COMMUNES

### 2.1. Réformes en cours

#### Code de recouvrement

Le projet de circulaire budgétaire indique que « *dès lors qu'un projet de modifications du CDLD est en cours, une circulaire spécifique vous sera transmise dès que les dispositions légales auront été adoptées* ».

Nous réitérons notre constat de l'inopportunité et de l'incertitude juridique découlant de l'actuelle législation par référence, rendant applicables aux taxes locales, par analogie, des dispositions fédérales (le CIR92 et le CRAF) « *pour autant qu'elles ne concernent pas spécialement les impôts sur les revenus* ».

Et à défaut d'avoir été consultés en amont (jusqu'à présent en tout cas), nous répétons donc notre volonté pour les communes de disposer de règles propres tant pour l'établissement que le recouvrement des taxes.

#### Dérogations aux règles budgétaires

Le passage relatif aux dérogations aux règles budgétaires suite au covid 19 est supprimé. Plus **aucune mesure d'assouplissement budgétaire** n'est **prévue pour l'année 2023**.

Compte tenu du contexte inflationniste actuel et afin d'aider les communes à faire face à ce nouveau choc économique, notre association a récemment interpellé le Ministre des Pouvoirs Locaux afin que les communes soient rapidement autorisées, à tout le moins pour les modifications budgétaires 2022, à avoir recours au principe de souplesse budgétaire qui a été autorisé dans le cadre de la crise sanitaire (5 % de déficit, conformément à l'article L1314-1, §3 du CDLD).

Initialement autorisée pour faire face à l'impact de la crise COVID-19, l'UVCW estime en effet que cette possibilité de déficit doit dès à présent être élargie au déficit découlant expressément de l'inflation. Une telle dérogation pourrait par ailleurs s'avérer nécessaire pour l'exercice 2023.

Cette mesure d'assouplissement budgétaire, appliquée pour la première fois dans le cadre de la crise sanitaire de 2020 et 2021, ne fera bien évidemment pas rentrer d'argent frais dans les caisses

communales, mais elle devrait à tout le moins les aider à boucler leurs budgets 2022 et à envisager plus sereinement la confection des budgets 2023.

Ce n'est donc avec regret que nous constatons que le Ministre n'a non seulement pas tenu compte de notre demande pour les modifications budgétaires 2022, mais qu'il n'a par ailleurs envisagé aucune mesure d'assouplissement pour l'année 2023.

C'est d'autant plus regrettable que l'étude annuelle de Belfius sur les finances locales vient tout récemment d'annoncer que la crise énergétique et l'inflation provoqueront un choc financier plus intense que celui du Covid-19 !

L'impact budgétaire de ce choc inflationniste se fera sentir avant tout en 2022 puisque ce ne sont pas moins de 4 indexations des coûts salariaux qui devront être supportées cette année par les communes et leurs entités consolidées alors que, hormis le Fonds des communes, la plupart des recettes communales qui sont indexées le sont avec un ou deux ans de retard.

Toujours selon cette étude, les communes devraient compter près de 230 millions d'euros supplémentaires de dépenses ordinaires (90 millions d'euros de surcoûts en personnel, 65 millions d'euros en énergie et 75 millions d'euros pour les dépenses de transfert) par rapport à leurs budgets initiaux 2022.

Bien que très appréciable, la forte indexation + 1 % du Fonds des communes qui sera de mise dès cette année (+ 93 millions par rapport au budget initial 2022) ne permettra toutefois de couvrir qu'environ 40 % de ces surcoûts.

Les dernières prévisions semblent indiquer que le pic de l'inflation sera atteint plutôt en fin de cette année. Le Bureau du Plan prévoit actuellement un taux d'inflation qui reste plus élevé que la moyenne en 2023, à savoir 3,5 %<sup>2</sup>. Par ailleurs, comme l'a démontré également l'étude Belfius précitée, les communes sont nettement plus sensibles à la hausse des prix que les ménages<sup>3</sup>.

Ceci nous porte à croire que les communes connaîtront encore des difficultés budgétaires liées à l'inflation en 2023.

Nous craignons dès lors que de nombreuses communes soient contraintes de passer sous plan de convergence, car elles ne parviendront pas à atteindre l'équilibre à l'exercice propre en 2023.

Elles pourraient également restreindre très fortement leurs investissements afin de maintenir l'équilibre à l'exercice propre si aucune mesure d'assouplissement n'est prévue pour 2023, ce qui serait contraire aux efforts d'investissements attendus de la part des pouvoirs locaux dans le cadre du Plan de relance.

C'est pourquoi, compte tenu du retour strict annoncé du respect de l'équilibre à l'exercice propre, notre association plaide alors à tout le moins pour que la Région autorise à court terme davantage de souplesse quant à l'aspect limitatif des crédits budgétaires.

Ainsi, les articles budgétaires pourraient être établis en prenant moins de marge de sécurité et l'équilibre à l'exercice propre serait plus facilement atteignable.

Une des pistes envisageables, qui devrait se concrétiser par une modification du règlement général de la comptabilité communale, serait de permettre à la commune de réaliser des ajustements internes du budget dans le cadre d'une procédure qui serait moins lourde que celle des modifications budgétaires. De tels ajustements internes pourraient notamment être réalisés en toute fin d'année, ce qui n'est pas le cas des modifications budgétaires.

Ces ajustements internes, qui ne seraient possibles qu'au niveau des dépenses, pourraient par exemple permettre d'effectuer des glissements entre articles budgétaires (sans contrainte de code

---

<sup>2</sup> Prévisions du 3 juin 2022

<sup>3</sup> Belfius a mis au point le « panier du bourgmestre », un indice spécifique au profil de consommation des communes. Comme l'indique le communiqué de presse relatif à l'étude en question : « *Cet indice montre que les communes sont nettement plus sensibles à la hausse des prix que les ménages (indice « classique » des prix à la consommation) en raison notamment de la part des coûts salariaux, de l'augmentation des prix des matériaux de construction et de la hausse des taux.* »

fonctionnel ou économique et sans limite de montant) pour autant que le boni ou le mali ne change pas. Cela garantirait que la commune ne dépense pas plus que ce qui était prévu initialement. À titre d'information, on notera qu'en Flandre, les crédits sont uniquement limités au niveau des dépenses totales d'exploitation d'une part et d'investissement d'autre part. Par ailleurs, en ce qui concerne la réglementation applicable au budget régional, on notera que des arrêtés de transfert de crédit peuvent être pris au besoin entre deux ajustements budgétaires.

Une possibilité similaire existe au niveau fédéral (cf. article 52 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral).

On rappellera également que les communes avaient tout particulièrement apprécié le fait de pouvoir, en 2022, rapatrier des réserves ordinaires excédentaires à l'exercice propre au service ordinaire afin d'équilibrer leur budget à l'exercice propre ou de constituer des provisions à partir des montants ainsi rapatriés tout en respectant l'équilibre.

Par ailleurs, on relèvera qu'en Flandre, les communes semblent plus sereines face au choc de l'inflation étant donné le fait qu'elles travaillent désormais sur base d'une condition d'équilibre budgétaire pluriannuelle<sup>4</sup>.

Le retour à l'équilibre, sur base de leur plan pluriannuel 2019-2025, étant attendu chez elles pour 2025, cela leur laisse plus de souplesse pour faire face à des chocs conjoncturels tels que celui que nous connaissons actuellement.

Mener dès à présent en Région wallonne une réflexion sur le sens du boni à l'exercice propre et du boni à l'exercice global nous semblerait tout particulièrement utile, d'autant plus compte tenu du contexte difficile auxquelles sont confrontées nos communes et de l'avenir incertain qui les attend.

Notre association se tient à la disposition de la région pour mener avec elle une telle démarche prospective.

### **Balise d'emprunt**

Le projet de circulaire budgétaire **maintient le fonctionnement actuel de la balise d'emprunt.**

Par ailleurs, il indique que la déclaration de politique régionale prévoit notamment que « *le mécanisme actuel fondé sur un montant d'investissement par habitant sera revu afin de permettre une hausse du montant d'investissement qui devra tenir compte de la capacité financière de chacune des communes* ».

Ainsi, dans le cadre d'une analyse plus globale et en vue d'éventuelles modifications futures, il est demandé aux communes de porter une attention toute particulière à l'endettement et à la charge de la dette et particulièrement au pourcentage des dépenses de dette en termes de proportion dans les recettes ordinaires.

Par conséquent, les communes devront dorénavant accompagner leur budget et modifications budgétaires d'une annexe supplémentaire relative aux ratios de charge de dette et d'endettement. Le modèle de cette annexe sera disponible sur le portail des pouvoirs locaux.

Depuis de nombreuses années, notre association demande la suppression de cette balise d'emprunt, car elle constitue à nos yeux un obstacle à l'investissement alors que d'autres règles existantes, telles que la règle d'or, permettent déjà de limiter un endettement déraisonnable des communes.

---

<sup>4</sup> Communiqué de presse Belfius, « Studie van de lokale financiën 2022 – Energiecrisis en inflatie: grotere financiële schok dan de covidfactuur », 10 juin 2022

Au fil des ans, cette balise d'emprunt a été assouplie progressivement par l'élargissement des investissements considérés comme étant hors balise, ce qui était déjà une avancée positive. Mais nous continuons à préférer une suppression pure et simple de cette balise, pour toutes les communes, car elle témoignerait d'un réel gage de simplification administrative.

Aujourd'hui, une réflexion semble s'amorcer en ce sens et nous regrettons qu'aucune décision n'ait pu être prise à ce sujet dès cette année. Au contraire, c'est une contrainte administrative supplémentaire qui s'ajoute. Espérons que cette dernière pourra utilement servir à aller rapidement et dès la circulaire budgétaire prochaine vers une suppression de cette balise d'emprunt.

Il aurait été apprécié que la Région puisse s'engager dès aujourd'hui à le faire à partir de l'exercice 2024 (à l'instar de ce qui est déjà annoncé pour 2024 en ce qui concerne les cotisations de responsabilisation).

### **Réforme APE**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, la réforme APE est entrée en vigueur. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a été consultée à plusieurs reprises au fil de son élaboration.

Ainsi, dans son avis n°2020-17 (10/2020) portant sur l'avant-projet de décret relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi, ainsi que dans son avis n°2021-16 (06/2021) concernant l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret, l'UVCW saluait une réforme ambitieuse qui permettait à la fois de pérenniser et de simplifier un dispositif crucial pour l'emploi au sein des pouvoirs locaux.

Nos craintes persistaient toutefois quant à la garantie de neutralité budgétaire de la réforme à long terme, le mécanisme d'indexation prévu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 ne permettant pas, selon nous, de prendre en compte l'effet du « wage drift » (en particulier les évolutions barémiques), ce qui pourrait mener à une dégradation de l'enveloppe consacrée au dispositif APE au regard des besoins réels de financement de l'emploi local.

Le contexte actuel renforce grandement nos inquiétudes à ce sujet. En 2022, les employeurs locaux seront confrontés à quatre indexations salariales liées à l'inflation, à savoir en février, en avril, en juin, et – d'après les estimations du Bureau du Plan – également en novembre de cette année (<https://www.plan.be/databases/17-fr-indice-des-prix-a-la-consommation-previsions-d-inflation>).

Ces indexations portent, pour la seule année 2022, à une **augmentation de 8,2 % des rémunérations des employés** communaux si l'on compare les dépenses de personnel au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et ce qu'elles seront au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Dans ce contexte, nos inquiétudes portent principalement sur trois éléments :

## 1. Le décalage entre l'indexation des salaires et l'indexation des subventions :

Les communes et les CPAS doivent supporter les indexations de salaire deux mois après chaque dépassement de l'indice pivot. L'indexation des subventions forfaitaires APE ne se fait, quant à elle, qu'au terme de l'année écoulée.

Ce décalage serait probablement supportable « en temps normal », c'est-à-dire si l'inflation restait cantonnée à une croissance de 2 % par an, mais la situation actuelle est tout autre. En 2022, les employeurs locaux auront dû décaisser une augmentation de :

- a. 2 % pendant 11 mois (indexation de février) +
- b. 2 % pendant 9 mois (indexation d'avril) +
- c. 2 % pendant 7 mois (indexation de juin) +
- d. 2 % pendant 2 mois (indexation de décembre)

Sur un salaire mensuel standard de 4 000 euros bruts mensuels (incluant les charges patronales), cela représente environ un montant de 2 300 euros supplémentaires par an à charge de l'employeur local. Multiplié par le nombre d'employés anciennement financés par le dispositif APE, ce montant peut vite représenter une charge supplémentaire très importante pour l'employeur local, alors que la subvention ne sera « corrigée » qu'au 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit.

Dans ce sens, et au vu des prévisions du Bureau du Plan pour 2023, il serait même souhaitable d'anticiper également les dépassements de l'indice pivot de 2023 et de les intégrer dans l'indexation de janvier.

## 2. Le risque d'une sous-indexation de l'enveloppe APE au 1<sup>er</sup> janvier 2023 :

L'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 10 juin 2021, relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE) et à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires, précise en son article 7, paragraphe 4 : « À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, le montant de la subvention (...) est indexé, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, en multipliant le montant de la subvention de l'année précédente par la moyenne des chiffres de l'indice des prix à la consommation, indice santé, des mois de septembre et octobre de l'année précédente, divisée par la moyenne des chiffres de l'indice des prix à la consommation, indice santé, des mois de septembre et octobre de l'année antérieure à l'année précédente, **tout en ne dépassant pas le taux de croissance du crédit budgétaire afférent à l'année pour laquelle l'indexation de la subvention est calculée** ».

Cette dernière partie de phrase nous laisse perplexes et nous fait craindre que le Gouvernement wallon puisse envisager de ne pas indexer l'enveloppe APE dans la même proportion que l'indexation des salaires à laquelle sont réellement confrontés les employeurs locaux. Même si l'enveloppe APE continuait à « augmenter » dans l'absolu, cette augmentation serait pour le moins fictive à partir du moment où elle ne serait pas en phase avec l'évolution des besoins réels de financement des dépenses de personnel.

### 3. La non-prise en compte de l'effet « wage drift » :

Tel que déjà précisé dans nos deux avis ainsi que précédemment dans le présent avis, la non-prise en compte de l'effet « wage drift » (principalement les indexations barémiques), et cela, même si l'enveloppe APE était entièrement indexée sur base de l'indice santé 2022, conduirait à une sous-estimation des besoins de financement des emplois locaux anciennement soutenus par le dispositif APE, ce qui mettrait à mal la promesse faite aux pouvoirs locaux de garantir la neutralité budgétaire de la réforme.

C'est pourquoi l'UVCW s'inquiète d'un risque important de dégradation du financement APE. Nos préoccupations sont d'autant plus importantes que la réforme a été faite de sorte que les employeurs locaux soient contraints de respecter le fameux VGE (volume global de l'emploi de référence) s'ils veulent continuer à percevoir l'intégralité de leur subvention APE.

Si, en raison du contexte budgétaire actuel et d'une sous-indexation de l'enveloppe APE, les employeurs locaux ne pouvaient plus maintenir leur VGE de référence, ces derniers verraient leur subvention APE diminuer en proportion, ce qui conduirait à un cercle vicieux, néfaste à l'emploi wallon.

Nous souhaitons par conséquent souligner qu'une indexation insuffisante de l'enveloppe APE au 1er janvier 2023 reviendrait à reporter sur les employeurs locaux une partie du financement du personnel anciennement soutenu par le dispositif APE, et comptons dès lors plus que jamais sur l'effectivité de la neutralité budgétaire à laquelle s'est engagé le Gouvernement, afin de protéger et de pérenniser l'emploi local subsidié jusqu'alors, ainsi que la suffisance des ressources humaines des pouvoirs locaux.

#### **Participation aux frais de fonctionnement des zones de secours**

Comme nous avons déjà pu l'exprimer à maintes reprises dans le cadre de ce dossier, l'UVCW insiste pour que la trajectoire de reprise par les provinces des contributions communales envers les zones de secours se fasse bien sur base de montants qui évoluent de manière dynamique.

Basé au départ sur des pourcentages de reprise (20 % en 2020, 30 % en 2021, 40 % en 2022, 50% en 2023 et 60 % en 2024), le Gouvernement wallon a ensuite décidé, par le biais de sa circulaire du 3 septembre 2021, de fixer une trajectoire de reprise exprimée en montants absolus.

Lors de la fixation de ces montants, une croissance limitée des dépenses a été prise en compte. Selon le Ministre des Pouvoirs Locaux, le gouvernement a fait le choix de fixer une trajectoire à 60 % en 2024, soit le double des 30 % décidés pour 2021, mais en tenant compte d'une inflation des dépenses des zones de secours de 5 % à l'horizon 2024 et progressive depuis 2022<sup>5</sup>.

En ne prenant en compte que 5 % d'augmentation sur 3 ans (2021-2024), on sait déjà que cette trajectoire ne permettra pas de tenir compte de l'inflation très élevée que connaît l'année 2022 (indice santé estimé à 7,6 % en juin 2022), ni de celle relativement élevée prévue en 2023 (indice santé estimé à 3,6 % en juin 2022). Or, lors de la Commission des Pouvoirs Locaux du 17 mai 2022, le Ministre a déjà fermé la porte à toute possibilité de revoir cette trajectoire en fonction des paramètres économiques<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Commission des Pouvoirs Locaux du 17 mai 2022 (CRAC 182, p.27).

<sup>6</sup> Commission des Pouvoirs Locaux du 17 mai 2022 (CRAC 182, p.27).

Nous insistons toutefois pour que le Ministre revoit rapidement sa position et fixe pour 2023 et 2024 des montants de reprise qui tiennent compte de la forte inflation qui sévit actuellement et dont le ralentissement se fait attendre.

### **Complément régional - Plan Marshall**

Le projet de circulaire évoque la décision du tribunal de première instance de Namur qui a été prise en faveur des communes d'Andenne et de Wanze suite aux recours introduits par rapport au calcul du complément régional pour les années 2015 à 2019.

Depuis plusieurs années, notre association avait interpellé la Région au sujet de cette compensation fiscale, car depuis 2015, cette neutralité budgétaire n'était plus respectée alors que la Région était juridiquement contrainte d'assurer le versement d'une compensation pleine et entière à l'ensemble des communes wallonnes concernées. Ce jugement vient donc aujourd'hui confirmer ces faits et exiger réparation en enjoignant la région à rembourser à ces deux communes le manque à gagner subi sur la période 201-2019 à majorer des intérêts aux taux légaux.

Par ailleurs, malgré le budget plus conséquent consacré à cette compensation en 2020 et 2021, le principe de compensation sur base des pertes réelles ne semble toujours pas avoir été respecté en 2020 et en 2021.

L'UVCW attend dès lors de la Région qu'elle réagisse de façon proactive face à ce jugement et exige qu'elle indemnise sans délai l'ensemble des communes concernées pour l'ensemble de la période courant depuis 2015, avec intérêts, s'épargnant par la même occasion, ainsi qu'aux communes défendant leur bon droit, d'inutiles frais de justice. Rappelons que très peu de communes ne sont pas concernées par ce manque à gagner, même si celui-ci est très variable d'une commune à l'autre.

De même, il conviendra qu'à l'avenir, les communes puissent enfin bénéficier d'une compensation entière correspondant aux pertes réellement encourues, et ce, grâce à une enveloppe budgétaire évoluant de manière dynamique et suffisante.

À ce sujet, nous prenons acte que le Ministre estime que le statu quo actuel apparaît difficilement soutenable vu l'évolution de l'impact budgétaire annuel de ce mécanisme de financement sur les finances régionales et que le gouvernement réfléchit aux modalités permettant de faire évoluer les dispositifs actuels et de trouver un point d'équilibre entre les intérêts de chacune des parties.

Nous rappelons cependant à la région qu'il est impératif qu'elle s'assure que la neutralité budgétaire de ses décisions sera bien respectée envers les communes, tant au niveau global que pour chaque commune individuellement.

En 2021, les communes ont perçu près de 76 millions dans le cadre de cette compensation fiscale. En sachant que cette compensation n'était sans doute pas complète et que les montants dus aux communes dans ce cadre augmentent de façon mécanique chaque année, on comprendra aisément que l'enjeu est très important pour les communes et que l'UVCW demande à être consultée sur cette question.

### **Véhicules de leasing**

Il est exact, comme l'indique le projet de circulaire, que la plupart des sociétés de leasing sont établies en dehors du territoire de la Région wallonne, de sorte que le produit de la fiscalité automobile ne lui profite pas, ni aux pouvoirs locaux wallons (fiscalité additionnelle).

Quel est cependant l'intérêt de ce rappel ? Les villes et communes ne sont pas responsables des règles fiscales qui conduisent à cette situation et ne devraient donc pas être stigmatisées en raison du choix de cette solution plutôt que d'un achat pur et simple de véhicules. Cet ajout n'apporte donc rien à la circulaire budgétaire.

### **Taxes et redevances spécialement motivées par une situation particulière rencontrée par la commune**

Nous saluons cet ajout dans le projet de circulaire budgétaire, respectueux de l'autonomie fiscale des communes. Nous regrettons néanmoins la formulation selon laquelle « *il sera autorisé que de tels règlements-taxes ou redevances soient adoptés* ».

Faut-il le rappeler, la Région n'exerce pas une tutelle d'autorisation sur les villes et communes.

### **Sites d'activités économiques désaffectés**

Dès lors que la procédure permettant aux communes de lever une taxe additionnelle à la taxe régionale n'est, à l'heure actuelle, toujours pas exécutée, nous saluons la reconnaissance du fait qu'il n'y a pas d'inconvénient pour les communes à lever une taxe sur ces sites qui s'inspirerait, se fonderait et serait proportionnée à la taxe régionale.

## **2.2. Dispositions générales**

### **Modifications budgétaires**

Nous notons que le projet de circulaire interdit désormais formellement de voter de nouvelles modifications budgétaires alors que les précédentes n'ont pas encore été approuvées. Jusqu'ici, cette pratique était à éviter dans toute la mesure du possible.

Si nous comprenons que la tutelle ne tient pas à recevoir des modifications budgétaires qui ne comprennent pas les éventuelles rectifications qui auraient été faites précédemment, rappelons que, dans le cas de certains dossiers un peu délicats, cette pratique garantit toutefois une certaine rapidité de réaction de la commune.

## **2.3. Service ordinaire – dépenses**

### **Dépenses de personnel – cotisation de responsabilisation**

Le projet de circulaire annonce qu'à partir de l'exercice budgétaire 2024, la possibilité d'inscrire la cotisation de responsabilisation aux exercices antérieurs sera supprimée.

Étant donné qu'à partir de 2024, le montant dû pour la cotisation de responsabilisation concernera à 100 % l'année en question, nous comprenons la logique de comptabiliser obligatoirement la cotisation de responsabilisation à l'exercice propre à partir de 2024.

Nous attirons toutefois à nouveau l'attention de la région sur le fait que cela rendra de facto plus difficile l'atteinte de l'équilibre à l'équilibre propre pour de nombreuses communes, et ce, compte tenu du montant très élevé (179 millions d'euros<sup>7</sup>) qui est attendu pour cette cotisation en 2024.

Nous apprécions néanmoins que la Région fasse part dès à présent de cette obligation à venir, ce qui permettra aux communes d'anticiper cette nouvelle contrainte.

### **Dépenses de fonctionnement**

Comme de coutume, le projet de circulaire recommande pour 2023 une indexation maximale des dépenses de fonctionnement de 2 %, hors dépenses énergétiques, par rapport aux dépenses engagées du compte 2021 ou de 0 % sur la base de la dernière modification budgétaire 2022 si le compte 2021 n'est pas encore disponible.

Sachant que le taux d'inflation annuel pour 2021 était de 2,44 % et que le Bureau fédéral du Plan estimait, le 3 juin dernier, qu'il sera de 8,1 % en 2022, une indexation recommandée de 2 % entre 2021 et 2023 nous semble trop stricte.

Nous demandons dès lors que la circulaire recommande plutôt une indexation maximale de même ampleur que celle de l'inflation connue d'une part pour 2021 et attendue d'autre part pour 2022 ou à tout le moins que ce taux de 2 % soit revu fortement à la hausse.

### **Prélèvement et provisions pour risques et charges**

La circulaire budgétaire rappelle annuellement non seulement que les provisions pour risques et charges n'ont pas pour vocation de financer par exemple l'augmentation future des charges annuelles récurrentes sans qu'il y ait un événement justifiant cette provision.

Cette année, le projet de circulaire précise toutefois que, « *compte tenu des effets des différentes crises intervenues depuis 2020, de l'extinction des mesures d'assouplissement, le périmètre des risques et charges dont question sera appréhendée avec souplesse* ».

Cette souplesse qui sera accordée nous semble tout particulièrement judicieuse et appréciable.

## **2.4. Service extraordinaire**

Nous renvoyons vers le point « **2.1. Réforme en cours** » pour notre avis concernant la balise d'emprunt.

## **2.5. Fiscalité**

NB : v. aussi le point 2.1. abordant déjà certaines taxes ou redevances.

---

<sup>7</sup> Estimations du SFP Pensions datant du 26 juin 2021.

### **Nouvelles notions introduites par le CRAF**

Les précisions apportées sont certainement très utiles. Elles témoignent surtout de l'inopportunité d'une telle législation par référence, avec les incertitudes qu'elle implique. Nous ne pouvons donc que répéter notre volonté pour les communes de disposer de règles propres.

### **Redevance pour récupérer le coût réel des travaux administratifs effectués pour l'instruction du dossier**

Nous saluons la précision selon laquelle, outre la taxe indirecte ou redevance pour la délivrance d'un document administratif (y compris permis etc.), la commune peut prévoir une telle redevance. Même si a priori cela ne faisait pas de doute, l'indiquer clarifie les choses.

### **Redevance pour changement de prénom**

Certes la loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms, telle que modifiée par la loi du 18 juin 2018 (M.B., 2.7.2018), n'évoque que la redevance, pas la taxe, mais de manière incidente, semblant ainsi prendre pour postulat qu'alors que l'État établissait précédemment un droit d'enregistrement (donc un impôt), les communes n'auraient à leur disposition que la redevance comme outil financier. Ce serait cependant oublier que les articles 41 et 162 de la Constitution consacrent l'autonomie communale, y compris l'autonomie fiscale.

En outre, le montant maximum proposé est totalement disproportionné et risque de disqualifier la redevance. C'est plus que le montant perçu autrefois par le fédéral, qui n'avait pas la qualité de redevance. Comparons avec la délivrance d'autres documents administratifs : en quoi le changement de prénom emporte-t-il un coût beaucoup plus important justifiant un tel montant ?

Le risque est grand, en effet, qu'en cas de contentieux, le redevable obtienne gain de cause sur cette base. Si on veut maintenir ce montant, il ne peut s'agir que d'une taxe.

### **Taxe sur la force motrice et taxe industrielle compensatoire – Conséquences de la jurisprudence récente relatives aux limitations à l'autonomie fiscale des communes dans le cadre du Plan Marschall**

Nous prenons acte du fait que le gouvernement réfléchit aux modalités permettant de faire évoluer les dispositifs actuels et de trouver un point d'équilibre entre les intérêts de chacune des parties. Il va sans dire que l'UVCW restera attentive au respect de l'autonomie fiscale des communes et attend d'être consultée sur la question.

### **Taxe sur les distributeurs automatiques**

Si l'autonomie fiscale des communes permet déjà son établissement (y compris sur les automates par ailleurs visés par la taxe régionale), nous saluons néanmoins l'ajout de cette taxe dans la nomenclature (à l'exception toutefois des automates déjà taxés par la Région).

### **Taxes sur les surfaces de bureau et locaux affectés à l'exercice d'une profession libérale et sur les surfaces commerciales**

Il est précisé que les communes ont la possibilité de récupérer via une redevance tout ou partie des investissements qu'elles consentiraient en concertation avec le secteur (ex. : caméras de surveillance). Une telle « contractualisation » de la fiscalité pose question.

En effet, il serait question de récupérer, via redevance, en concertation avec les commerçants et occupants de surfaces de bureaux, certains investissements. Dit autrement, la contribution de ceux-ci aux finances communales dépendrait de leur bon vouloir.

C'est tout simplement inacceptable. Les commerçants et les occupants de surfaces de bureaux bénéficient d'une série de services communaux (voirie, accessibilité, stationnement, cadre de vie, sécurité publique), mais ne contribueraient plus, chacun d'entre eux, de manière générale, aux finances communales (sinon par quelques « petites » taxes, p. ex. les enseignes, ou certaines taxes relatives à certains types de commerces, p. ex. la taxe sur les Night shops).

Ne perdons pas de vue, en effet, que la part des commerçants et des occupants de surfaces de bureaux exerçant comme indépendants-personne physiques – et donc payant des additionnels à l'IPP – est anecdotique.

La toute grande majorité, exerçant en société, ne contribue pas aux finances communales, sinon, justement, par la taxe sur les surfaces commerciales ou la taxe sur les surfaces de bureau.

### **Taxe sur les surfaces commerciales**

La circulaire recommande d'exonérer les 400 premiers m<sup>2</sup>. Une telle manière de procéder a pour conséquence que les plus petites surfaces commerciales (concrètement, les « cellules » commerciales en centre-ville) ne sont pas concernées.

Certaines communes pourraient trouver cela opportun et pertinent, mais c'est un choix qui doit appartenir à chacune d'elles. Par ailleurs, que ce choix soit fait par la commune ou « recommandé » par la circulaire budgétaire, il convient certainement de motiver cette différence de traitement, ce que la circulaire budgétaire omet de faire, alors justement qu'elle insiste sur la nécessité d'une telle motivation.

## **3. LA CIRCULAIRE RELATIVE AUX PLANS DE GESTION**

### ***3.1. Contenu du plan de gestion – service ordinaire - dépenses de personnel***

#### **Données relatives au cadre et aux effectifs**

Le projet de circulaire prévoit désormais que, pour les communes et leurs entités consolidées, le personnel subsidié sous d'autres dispositifs que le système APE devra être engagé sous clause résolutoire. L'emploi ne pourra en aucun cas être maintenu si le subside en question n'est pas pérennisé.

Si cette nouvelle contrainte peut sembler avoir une certaine logique pour limiter les risques financiers, c'est toutefois une atteinte importante à l'autonomie communale. Rappelons que les communes ont aujourd'hui beaucoup de mal à recruter du personnel qualifié et à attirer et garder les talents. Il est à craindre que la présence de telles clauses résolutoires aille encore renforcer cette difficulté.

#### **Plan d'embauche**

Dans le cadre de l'annexe relative au plan d'embauche, les communes doivent pouvoir distinguer les différents types de contrats de leur personnel. Mais cette demande engendre des difficultés, car les programmes informatiques relatifs aux salaires ne génèrent pas ces informations.

Préalablement, à ce genre de demande, il nous semblerait utile que la Région puisse s'assurer auprès des fournisseurs de logiciel en question qu'ils disposent d'un canevas clair de sa part pour répondre à cette demande sans que cela n'entraîne un développement payant à assumer par les communes.

### **Le financement des pensions, les cotisations de responsabilisation et le deuxième pilier**

Nous prenons acte que, pour les communes qui ont bénéficié de crédits d'aide de la région destinés à financer les pensions, les cotisations de responsabilisation devront être inscrites à l'exercice propre dès 2023.

### **3.2. Contenu du plan de gestion – service ordinaire - dépenses de transferts**

#### **Relevé des subventions**

Le projet de circulaire demande qu'en parallèle du relevé des subventions obligatoires et facultatives, « *un relevé des entités et organismes bénéficiant d'un subside communal sera également réalisé, en ce compris un screening de leurs missions et activités en vue de s'assurer qu'il n'y a pas de double emploi, que les missions subventionnées soient réalisées de manière non exhaustive et en vue d'en rationaliser la gestion (1 même métier par une entité/organisme)* ».

Notre association rappelle que cette demande risque de se confronter au principe d'autonomie communale, notamment en cas de souhait de la part de la commune de soutenir plusieurs associations ayant le même objet social. Sans compter qu'elle alourdit la charge administrative sur les communes.

### **3.3. Contenu du plan de gestion – service ordinaire - recettes**

#### **Inventaire des taxes et redevances**

Le projet de circulaire demande que les communes dressent un inventaire des taxes locales, redevances et de leurs principes de facturation des services rendus : « *Un inventaire des taxes locales, redevances et principes de facturation des services rendus sera dressé, en parallèle avec le prix de revient de chacun d'entre eux (personnel, fonctionnement et dette), de manière à s'assurer de l'efficacité de la taxation.*

*Toutefois, il est bien entendu que les taxes prises à titre purement dissuasif ne doivent pas être systématiquement self supporting* ». Nous rappelons que la tenue de cet inventaire augmente inévitablement la charge administrative. Il n'est en outre pas aisé pour les communes de calculer le prix de revient de chacun des services rendus. Par ailleurs, la détermination d'un coût-vérité pour chaque taxe peut être assimilée à une limitation de l'autonomie fiscale des communes.

La question s'est par exemple posée pour la taxe sur les écrits publicitaires qui a fait l'objet de multiples recours. Idéalement, cette exigence ne devrait être requise que pour les nouvelles taxes. Et si l'exercice se justifie théoriquement pour les redevances (puisqu'elles constituent la contrepartie de services rendus, d'un montant proportionné au coût de ceux-ci), il n'a – pratiquement – que peu d'intérêt pour les redevances dont le taux est forfaitaire et pour lesquelles la circulaire recommande un montant maximum.

#### **4. LA CIRCULAIRE RELATIVE AUX PLANS DE CONVERGENCE**

Ce projet de circulaire n'appelle aucun commentaire.

JFL-KVO-MLA/JGE/05.07.2022