



Budget 2025

Conseil communal du 17 décembre 2024

Intervention de Anne Barzin, Echevine en charge des Finances et du Budget

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil,

Chères Namuroises et chers Namurois,

L'ordre du jour de ce premier Conseil de la législature (après celui d'installation du 2 décembre) comporte quelques points très importants en matière de finances et de budget dont notamment le budget 2025 et la convention de financement du plan Oxygène pour l'exercice 2024.

Pour la facilité de nos débats et les sujets étant étroitement liés, je propose de traiter concomitamment ces deux points.

Si le CDLD prévoit bien que le Conseil communal doit se réunir en décembre pour délibérer sur le budget initial définitif des dépenses et des recettes de la commune pour l'exercice suivant, il s'agira surtout en l'occurrence d'un budget « technique » permettant à l'ordinaire le bon fonctionnement de l'administration et des entités consolidées au bénéfice des citoyens, ainsi qu'à l'extraordinaire les crédits nécessaires à l'achèvement des projets en cours ou aux projets subventionnés tels que ceux de la PIV ou encore du FEDER.

En effet, vous comprendrez aisément qu'il aurait été impossible de préparer un budget classique dans le temps laissé entre l'installation du nouveau Collège et la séance de ce jour.

Le « vrai » budget, comme acte traduisant en chiffres les premiers accents de la politique que la nouvelle majorité souhaite mettre en œuvre, se retrouvera donc essentiellement dans la première modification budgétaire qui vous sera soumise en mai 2025.

Enfin, s'agissant d'un premier budget de législature avec un Conseil communal renouvelé à près de 40 %, je tenterai aussi d'être un peu pédagogique au fil de mon exposé.

Au niveau du timing, en général, vous serez amenés à vous prononcer sur des documents budgétaires trois fois par an : en décembre pour le budget initial de l'année suivante, en mai pour la première modification budgétaire (soit l'ajustement des crédits à la réalité des chiffres et projets) et en octobre pour la seconde modification budgétaire. Enfin, lors de la première modification budgétaire, vous serez en général aussi amenés à vous prononcer sur les comptes de l'année précédente.

Après cette brève entrée en matière, venons-en au plat consistant.

Il convient d'emblée d'indiquer que ce budget a été réalisé sur base des éléments connus jusqu'au 21 novembre 2024 et qu'en conséquence, une série d'informations parvenues dans l'intervalle ne sont donc pas intégrées dans ce projet de budget.

Il s'agit notamment de la diminution de la recette des additionnels au Précompte Immobilier d'un montant de 4 millions € qui sera intégrée par la Région dans le cadre de la réforme de la MB 3 de 2024 mais aussi de la recette de la tranche 2024 de l'aide régionale Oxygène qui sera limitée à 17,8 millions en lieu et place de 47,6 millions tels

que prévu initialement par la Région, ce qui implique dans les deux cas des écritures correctrices au niveau des réserves et provisions.

Je profite de cette incise pour aborder la question liée au Plan Oxygène qui fait l'objet d'un point à notre ordre du jour.

Pour rappel, et pour les nouveaux membres du Conseil, le plan Oxygène a été mis en place en 2022 par le Gouvernement wallon pour venir en aide aux communes en difficultés financières et singulièrement les grandes Villes après la traversée de différentes crises (Covid, inondations et guerre en Ukraine) avec les conséquences que l'on connaît notamment en termes d'inflation et de dépenses imprévues.

Pour Namur, ce plan prévoit une aide totale de 158,7 millions € répartis en 5 tranches inégales entre 2022 et 2026.

Notons d'emblée qu'il ne s'agit pas d'une aide « nette » mais de prêts dont la Région prend en charge 15 % du capital sur toute la durée et les intérêts pour une durée limitée (2041 initialement), le solde étant à charge de la Ville sur la durée des crédits.

Soyons honnête, le système n'est pas parfait mais il a au moins le mérite d'exister et devra immanquablement faire place après 2026 à quelque chose de plus structurel et pérenne.

Depuis 2022, force est de constater que les montants promérités n'ont jamais été obtenus dans leur entièreté en raison de la frilosité des acteurs bancaires à l'égard de la Région et de quelques Villes, et qu'aujourd'hui sur un total de 119 millions (couvrant les exercices 2022 à 2024), près de 57 millions sont toujours pendants, soit près de 50 %.

En effet, pour mémoire, nous avons obtenu 21,7 millions en 2022 (contre 31,7), 23,9 en 2023 (contre 39,7) et enfin 17,8 en 2024 (contre 47,6), cette dernière tranche faisant d'ailleurs l'objet d'un point à notre ordre du jour de ce soir.

Il convient de préciser que le CRAC (Centre Régional d'Aide aux Communes – organe de la Région) a confirmé lors d'une récente réunion que les soldes des aides non versés restaient toujours promérités d'ici 2026 conformément à la décision du Gouvernement wallon de l'époque.

Pour ma part, je serais plus nuancée, si ces aides sont effectivement théoriquement proméritées, encore faudra-t-il que la Région le confirme et soit en capacité de lever ces fonds auprès du secteur bancaire assez frileux ces dernières années et dont la conséquence fâcheuse est ce versement partiel que l'on connaît depuis trois ans déjà.

Si ces versements partiels sont une très mauvaise nouvelle, nous pouvons néanmoins, à Namur, compter un fonds de réserves et provisions constitué de manière volontariste au fil des ans pour amortir très temporairement le choc.

En effet, depuis de nombreuses années (2008 en l'occurrence alors que j'étais en charge des finances), et contrairement à d'autres grandes villes, nous avons toujours mis en réserves et provisions les excédents budgétaires pour faire face aux difficultés futures. Nous avons réalisé aussi bon nombre d'efforts depuis 18 ans dans les plans de gestion successifs. En conséquence, malgré l'incorporation de ces mauvaises nouvelles pour près de 34 millions €, le fonds de réserve devrait encore s'élever à près de 65 millions fin 2025. Notons également que nous disposons de réserves de pensions à hauteur de 22,7 millions € et que la Zone de Police dispose aussi de réserves pour plus de 8 millions €.

Ce n'est pas anodin dans le paysage wallon, et ces éléments de bonne gestion, appliqués depuis longtemps, se devaient d'être soulignés pour les nouveaux membres du Conseil et rappelés pour les autres.

Après cette incise nécessaire concernant les aides Oxygène et l'état des réserves et provisions, venons-en au cœur du budget 2025, soit la prévision des recettes et dépenses prévues au cours de l'année (tant à l'ordinaire, soit l'ensemble des dépenses et des recettes courantes et régulières, qu'à l'extraordinaire qui comporte le programme d'investissements).

Le total des recettes ordinaires de l'exercice propre s'élève à 291,9 millions € et le total des dépenses ordinaires s'élève quant à lui à 291,7 millions €.

Le budget 2025 se présente donc en boni à l'exercice propre de 180.000 € et le résultat au global se présente en strict équilibre.

Comme depuis la mise en place des aides Oxygène, ce résultat, en apparence favorable, doit être nuancé et expliqué.

En effet, ce résultat incorpore des aides Oxygène pour près de 50 millions € dont 20 millions pour alimenter les provisions. Par conséquent, sans ces aides, le budget présenterait en réalité un déficit de près de 30 millions €, soit 10 % des recettes ordinaires.

Certes, c'est moins que d'autres grandes villes, certes nous disposons encore de réserves et provisions, certes les aides Oxygène, pour autant que l'on puisse les recevoir, permettront l'équilibre encore quelques années mais la réalité est aujourd'hui un déficit structurel annuel de près de 30 millions € avec lequel nous devons désormais composer.

Un budget, ce sont des recettes et des dépenses.

Les recettes ordinaires comportent 4 catégories :

- Les recettes de prestations (soit les recettes liées à un « service » fourni comme par exemple les entrées de piscine, les locations immobilières ou encore les repas scolaires ou les concessions de cimetière)
- Les recettes de transfert (soit, les recettes de fonds dont notamment le fonds des communes et la dotation Namur Capitale, les recettes de fiscalité additionnelles ou locales et celles de subsides divers)
- Les recettes de dette (soit essentiellement les dividendes en provenance des intercommunales)
- Et enfin, les recettes de prélèvement (soit essentiellement les recettes Oxygène et les « ponctions » sur des réserves constituées à cet effet en cas de besoin).

Les recettes de prestations s'élèvent à un montant total de 8,6 millions €, soit 3,6 % du total de recettes (hors prélèvements), ce qui est assez marginal.

Globalement, ces recettes diminuent de 285.000 € par rapport à 2024 essentiellement par la diminution des droits de concession de gaz et d'électricité pour près de 215.000 €, le solde étant justifié par l'adaptation des montants de récupération du précompte professionnel pour travail en équipe à la réalité des chiffres.

Les recettes de transfert s'élèvent à 226,5 millions €, soit 93,7 % du total des recettes, ce qui en fait donc la part la plus importante sur laquelle il convient de s'attarder.

Ces recettes augmentent globalement de près de 7 millions € par rapport à 2024.

Comme déjà mentionné, ces recettes comportent essentiellement 3 catégories : les recettes de fonds, les recettes de fiscalité et les recettes de subsides.

Les recettes de fonds, soit essentiellement le fonds régional des communes et la dotation « Namur Capitale », portent sur près de 60 millions € et augmentent globalement de 2 millions €, soit + 3,5 % dont l'essentiel provient des estimations du SPW pour le fonds des communes mais dont le montant est

toujours provisoire et ajusté annuellement sur base de l'inflation réelle qui sera observée en cours d'exercice.

Les recettes de fiscalité, soit les recettes d'additionnels (Impôt des personnes physiques, Précompte immobilier et Automobiles) et les recettes de la fiscalité « locale » (soit les taxes purement communales autorisées par la Région dans le cadre de la circulaire budgétaire), portent sur près de 130 millions € et augmentent globalement de 3,4 millions €, soit +2,7 % :

- Les additionnels au PI portent sur 53,5 millions € et augmentent de 1 million selon les estimations du SPW, soit une majoration de 2 % par rapport au montant réestimé de 2024 en tenant compte de l'évolution du taux d'inflation.
- Les additionnels à l'IPP s'élèvent à 50,7 millions € et augmentent de 2 millions selon les chiffres transmis par le SPF Finances, soit une majoration de plus de 4 % qui tient compte des données d'imposition dont l'inflation mais aussi du rythme théorique d'enrôlement.
- Les additionnels à la taxe automobile à un montant de 1,6 millions € sont stables par rapport à 2024.

Comme de tradition, l'ensemble des recettes d'additionnels sont des prévisions qui seront réestimées dans le courant de l'année par le niveau de pouvoir concerné (le fédéral pour l'IPP et la région pour les deux autres).

- Les recettes de la fiscalité « locale » portent sur 23,7 millions € et augmentent marginalement de plus 231.000 €, soit une majoration de l'ordre de 1% par la stricte application des règlements fiscaux et de la réalité des chiffres aujourd'hui connus dont l'application du coût vérité en matière de déchets à concurrence de 100 % comme rendu obligatoire pour les

communes sous plan de gestion, ce qui est notre cas depuis de très nombreuses années déjà.

Enfin, les recettes de subventions portent sur 37,5 millions € et augmentent de 1,5 millions €, soit + 4,1 % dont l'essentiel concerne l'augmentation de l'intervention régionale liée aux aides Oxygène dont le montant devra être corrigé suite aux montants définitifs de 2024.

Dans le cadre de ces recettes, il est important de mentionner que la subvention APE (11.200.230,81 €) ne sera pas indexée en 2025 par la Région wallonne, ce qui correspond à un « manque à gagner » de l'ordre de 225.000 € dans notre budget 2025.

Les recettes de dette s'élèvent à 6,5 millions €, soit 2,69 % du total des recettes (hors prélèvements) et augmentent de 166.000 €, soit +2,6 % par rapport à 2024 dont l'essentiel correspond à l'augmentation des remboursements par la Régie foncière des emprunts à sa charge, ce qui est donc neutre pour le budget communal.

Les recettes de prélèvement s'élèvent à 50,3 millions € et concernent pour l'essentiel les recettes du plan Oxygène proméritées.

Le chapitre relatif au recettes ordinaires étant clôturé, c'est l'occasion de faire une incise pour rappeler que sur l'ensemble des recettes que je viens d'évoquer, nous n'avons la maîtrise réelle que sur 11 % d'entre-elles (soit la fiscalité locale et les recettes de prestations) qui plus est dans les limites de la circulaire budgétaire. Finalement, l'autonomie communale consacrée par la Constitution est somme toute assez relative quand on dépend autant des décisions des autres niveaux de pouvoir pour une majeure partie des recettes.

Après les recettes, place aux dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires comportent 5 catégories :

- Les dépenses de personnel
- Les dépenses de fonctionnement
- Les dépenses de transfert (dont celles « obligatoires » envers le CPAS, la Zone de Police, la Zone de secours NAGE ou encore les Fabriques d'églises)
- Les dépenses de dette (soit la charge en intérêt et en capital des emprunts contractés pour couvrir les investissements – ces dépenses faisant le lien entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire)
- Les dépenses de prélèvement (soit essentiellement l'approvisionnement des réserves et provisions)

Les dépenses de personnel s'élèvent à 111,6 millions €, soit 41 % du total des dépenses (hors prélèvements) et augmentent de 4,3 millions € par rapport à 2024.

Ces dépenses intègrent l'indexation salariale en mars 2025 comme prévu par le bureau du plan ainsi que l'ensemble des données connues en matière de départs à la retraite, de promotions, d'évolutions de carrière, de retours d'agents ou d'impact du plan d'embauche de 2024. Ce montant tient également compte des mesures de gestion en matière de non-remplacement telles que prévues au plan de gestion. Enfin, notons que cette prévision n'intègre pas de plan d'embauche pour 2025 et que ce dernier sera, à juste titre, discuté lors de la première modification budgétaire et des mesures de gestion à mettre en œuvre.

Au niveau de l'emploi, notons que le nombre d'équivalents temps pleins (ETP) est globalement stable depuis près de trois ans.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 43,7 millions €, soit 16 % du total des dépenses et diminuent marginalement de 130.000 € par rapport à 2024.

Elles sont donc globalement stables mais devront néanmoins faire l'objet d'un examen attentif en MB 1 pour notamment incorporer les observations pertinentes du compte 2023 approuvé en octobre dernier.

Même si ces dépenses sont stables, des mouvements entre articles peuvent être observés et reflètent la réalité des besoins. A titre d'exemple, les frais relatifs à l'organisation des élections ont été retirés et ceux relatifs à la navette ajoutés.

Enfin, notons que les deux plus gros postes en fonctionnement concernent la propriété publique pour plus de 10 millions € et le chauffage et l'électricité des bâtiments pour 5,5 millions €, soit au total près de 36 % des dépenses de fonctionnement pour ces deux seuls postes.

Les dépenses de transfert s'élèvent à 78,9 millions €, soit 29 % du total des dépenses (hors prélèvements) et augmentent de l'ordre de 800.000 € par rapport à 2024.

Ces dépenses de transfert comportent notamment les dotations au CPAS, à la ZP et à la Zone de secours NAGE pour un total cumulé de plus de 60 millions €, soit 76 % du total de ces dépenses :

- La dotation globale au CPAS s'élève à 24,2 millions € et augmente de 175.000 € par rapport à 2024.

Pour votre information, le budget du CPAS n'étant pas encore voté, ce montant est provisoire et devra être adapté en MB 1 en sachant que la situation budgétaire du CPAS, telle que les documents d'analyse de la MB 2 en témoignent, est difficile et tendue avec un épuisement des réserves dès 2025. Nous y reviendrons donc très prochainement lorsque le budget 2025 du CPAS sera soumis à votre approbation dans le courant du premier trimestre mais comme exprimé dans la DPC, nous comptons bien rester au rendez-vous des besoins du CPAS sans toutefois l'exonérer pour autant de sa part d'effort de gestion régulièrement rappelée par la Région et le CRAC.

Si la dotation au CPAS couvre une très grande partie des moyens dévolus à la politique sociale, il faut aussi y ajouter les moyens qui figurent au budget communal pour l'ensemble des actions qui relèvent du service de la Cohésion sociale pour un montant total de plus de 6,2 millions € au travers des fonctions 832 et 844 (hors petite enfance et coopération), c'est donc globalement plus de 30 millions qui sont dévolus au secteur social au travers du budget 2025.

- La dotation à la Zone de police s'élève à 27,2 millions € et augmente de 361.201 € par rapport à 2024.

Il convient de rappeler que plus de 85 % du budget de la ZP concerne des dépenses de personnel, ce qui justifie pleinement son augmentation plus rapide que d'autres dotations comme expliqué à de nombreuses reprises au sein de notre assemblée.

Notons que ce budget intègre par ailleurs les mesures de renforcement de la sécurité telles que décidées en 2024 pour permettre d'augmenter de 4 policiers la brigade URBAN, créer une nouvelle équipe de 3 policiers pour créer une brigade « Herscham » s'occupant exclusivement des plus précarisés dans une meilleure collaboration entre la police et les travailleurs sociaux et enfin le renforcement de la brigade pédestre lors du marché hebdomadaire.

Enfin, il faut ajouter à ces moyens la part « Police » de la dotation régionale de « Namur Capitale » pour 4 millions € qui porte les moyens dévolus à la Police à un peu plus de 31 millions € à travers ce budget 2025.

- La dotation à la Zone de secours NAGE s'élève à 9 millions € et est identique au budget 2024 en attendant le renouvellement des instances de la zone suite aux élections.

A titre d'information, le financement public de la zone s'élève à un montant total de 28,5 millions € dont 12,7 millions en provenance des communes (9 millions pour Namur, soit 70 %), 9,3 millions € en provenance de la Province et enfin, 7,4 millions € en provenance du fédéral, ce qui est légitimement trop peu par rapport à leurs obligations. Le refinancement des zones de secours par le

fédéral est un véritable enjeu et une nécessité qui devra immanquablement se traduire par des décisions du prochain Gouvernement.

Comme exprimé dans la DPC, pour notre majorité, *la priorité restera toujours la sécurité à garantir aux citoyens, malgré l'insuffisance de financement fédéral et si nous voulons de la fermeté en matière de sécurité, nous voulons aussi qu'elle s'accompagne de l'indispensable solidarité et générosité à l'égard des plus démunis.* Les moyens dévolus à la zone de police, à la zone de secours et au CPAS vont dans ce sens.

Les autres dépenses de transfert (essentiellement des subsides) s'élèvent à 14,2 millions € et sont en augmentation de 250.000 € par rapport à 2024.

Ces dépenses concernent notamment les subsides obligatoires aux Fabriques d'église pour un montant total de 1,4 millions € ainsi que les subsides au monde associatif, culturel, sportif et social pour près de 10 millions €.

Notons par exemple, le subside à la SONEFA pour 2,6 millions €, le subside au Centre culturel régional (Namur et Bomel) pour 960.000 €, le subside à NEW pour 460.000 €, le subside à l'OTN pour 441.000 € ou encore le subside au CAC pour 400.000 €.

Enfin, ce budget 2025 intègre aussi le subside de 500.000 € à l'ASBL Namur 2030 suite à la pré-sélection de notre Ville pour la candidature au titre de Capitale européenne de la culture.

Les dépenses de dette s'élèvent à 37,3 millions €, soit 13,7 % du total des dépenses (hors prélèvements) et augmentent de 4,6 millions € par rapport à 2024.

Cette augmentation importante doit être nuancée car elle intègre les charges liées aux aides du CRAC (Tonus et Oxygène) pour un montant de près de 13 millions €.

Abstraction faite de cette charge partiellement compensée par des recettes, la charge d'emprunt en « part propre » (soit réellement à charge de la Ville) s'élève à 19,8

millions €, soit 8 % du total des dépenses et n'augmente que de 500.000 € par rapport à 2024.

Enfin, les dépenses de prélèvement s'élèvent à 20,2 millions € et correspondent au montant de l'alimentation des provisions pour les porter à un montant total estimé au 31 décembre 2025 à près de 65 millions €.

Après ces explications et commentaires sur le budget ordinaire, abordons le budget extraordinaire, soit le budget d'investissement et ses moyens de financement.

Comme déjà mentionné, le programme d'investissement de ce budget « technique » concerne les moyens nécessaires au bon fonctionnement de l'administration (stocks divers, matériel informatique...) les crédits nécessaires à l'achèvement et la poursuite des travaux déjà en cours et enfin les investissements subsidiés dans le cadre de la Politique intégrée de la Ville (PIV), des fonds européens (FEDER) ou encore POLLEC dont les délais imposent de pouvoir continuer à attribuer les marchés au plus vite afin de ne pas risquer de perdre lesdits subsides.

Comme pour le budget ordinaire, les « accents » politiques se retrouveront dans la MB 1 et dans les programmes d'investissement des budgets ultérieurs.

Le montant total des investissements s'élève à 35,8 millions € financés par emprunt à concurrence de 19 millions, par subsides pour 14,8 millions et enfin par fonds de réserve pour 1,9 millions €. Comme depuis de nombreuses années, le recours à l'emprunt reste limité et porte ici sur 53 % du total du programme d'investissement.

Enfin, au niveau des balises régionales d'emprunt, notons que les conditions du plan Oxygène imposent de désormais recourir aux ratios d'endettement plutôt qu'à la masse empruntable par législature.

Le ratio du volume de la dette (encours des emprunts en part propre sur les recettes globales nettes) est de 140,29 % et donc supérieure à 125 % mais a contrario, et c'est probablement le plus important, le ratio des charges financières, soit la « capacité de remboursement » (charges totales de dettes sur les recettes ordinaires nettes) est de 11,88 %, soit largement inférieur au seuil maximal de 17,50 %.

Nous restons donc dans les « clous » fixés par la Région en matière d'endettement.

Ceci clôture mes commentaires sur le budget 2025 « technique » qui est soumis ce soir à votre vote.

Vous n'êtes pas sans savoir que la Ville de Namur a fait des efforts pendant de nombreuses années pour restaurer l'équilibre et nous y étions parvenu à l'aube de la précédente législature avant que nous ne soyons rattrapés par trois crises successives à l'instar d'autres pouvoirs publics.

Depuis 2008, nous avons géré avec parcimonie nos réserves et provisions en y affectant systématiquement les excédents budgétaires mais aujourd'hui, c'est clairement insuffisant compte tenu du basculement financier structurel observé depuis 2022 en raison de facteurs exogènes à la gestion communale.

Si ce budget 2025 est présenté à l'équilibre et prévoit la constitution de réserves et provisions, c'est uniquement grâce aux aides Oxygène régionale car sans ce soutien, le budget serait en mali structurel de près de 30 millions €.

C'est une donnée avec laquelle nous composons depuis trois ans et le sous-financement structurel des communes et singulièrement des grandes villes est une réalité qu'on ne peut passer sous silence.

Nous sommes tous d'accord sur le fait que le Gouvernement régional devra immanquablement repenser le système des aides Oxygène pour mettre en place *un mécanisme de refinancement structurel des communes*.

Nous sommes tous aussi d'accord sur le fait que le Gouvernement fédéral devra aussi prendre sa part de responsabilités pour le refinancement pérenne des zones de secours et de police ainsi qu'au niveau du RIS pour les CPAS et enfin concernant le financement des pensions des statutaires et du second pilier pour les contractuels.

Mais, cependant en tant que gestionnaires nous devons aussi faire preuve de réalisme, la situation financière préoccupante et tendue de tous les pouvoirs publics dont la région et le fédéral ne permettront pas de combler notre déficit structurel et nous devons aussi obligatoirement faire une partie du chemin pour retrouver l'équilibre lorsque nos réserves seront épuisées.

Aujourd'hui, c'est l'ampleur du chemin à parcourir qui reste la plus grande inconnue et elle devra être levée tôt ou tard par la région et le fédéral pour nous donner un cap clair à l'horizon 2030.

Des mesures de gestion, nous en prenons depuis de nombreuses années au travers de nos divers plans de gestion et ce n'est donc pas nouveau. Par ailleurs, comme vous avez pu en prendre connaissance, l'octroi des aides Oxygène impose aussi une série de mesures à mettre en œuvre. Certaines d'entre-elles sont déjà d'application et pour les autres, nous devons les examiner une à une avec le CRAC. Ceci pose d'ailleurs question en termes d'autonomie communale.

Comme vous le voyez, le défi budgétaire est de taille mais le fonctionnement de notre Ville et la volonté de continuer à garantir un service public de qualité nous imposent de le prendre à bras le corps et de le relever ensemble au travers *d'un « territoire responsabilisant » qui gère les deniers publics avec rigueur et offre un haut niveau de service à sa population*.

Merci pour votre attention et je reste à votre disposition avec mes collègues pour répondre à vos questions.