

Bruxelles, le 26 juin 2018

Etude Belfius Finances locales 2018 Bruxelles

Fidèle à la tradition, Belfius Banque présente son état des lieux des finances locales. Une étude qui, cette année, porte non seulement sur les budgets communaux 2018 mais s'attache également, à la veille des élections d'octobre, à dresser l'évolution des finances locales au cours de la mandature qui s'achève.

Le fil rouge de ces six dernières années a été la poursuite de l'équilibre budgétaire et plusieurs changements significatifs, tant sur le plan économique que dans le domaine institutionnel, qui ont eu des répercussions sur ce thème central.

Sur le plan économique, nous sommes sortis de la crise, sans que cela se traduise toutefois par une croissance impressionnante. En revanche, l'emploi a connu une évolution relativement forte et positive. Quant à l'inflation, d'une manière générale, elle est restée sensiblement élevée (notamment à la suite des hausses de TVA), l'impact favorable des taux faibles étant en partie annulé par l'augmentation du coût salarial. L'évolution de la conjoncture a donc relativement bénéficié aux pouvoirs locaux mais pas de façon particulièrement prononcée. Au niveau global des pouvoirs publics, ce scénario économique de croissance nominale raisonnable et de faiblesse des taux implique que le déficit budgétaire fédéral s'est réduit en grande partie de façon «automatique», sans qu'il soit nécessaire de réaliser beaucoup d'économies supplémentaires. Quant à savoir si, à terme, ceci sera positif pour les finances locales, c'est évidemment une autre question, certainement lorsque les pouvoirs locaux seront confrontés à l'impact de plus en plus marqué de la problématique du vieillissement de la population..

Lors de la précédente législature, le **gouvernement fédéral** a pris toute une série de mesures qui ont eu des répercussions sur les administrations locales. Ainsi, le saut d'index de 2015 a permis de limiter la hausse du coût salarial pour les communes. Par contre, le Tax Shift a fait baisser les recettes fiscales au niveau fédéral, et donc aussi les additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques. Durant cette même année 2015, les zones de secours sont devenues une réalité avec, à la clé, quelques glissements au niveau des budgets communaux. Enfin, nous citerons aussi la réforme des allocations de chômage, avec en corollaire le transfert des demandes d'aide vers les CPAS, ce qui a de nouveau touché de plein fouet les finances communales.

Les **autorités régionales** ont misé lourd sur l'équilibre budgétaire pour les administrations locales, pour pouvoir ainsi fournir l'effort commun en faveur des finances publiques dans leur ensemble. En Flandre, un autre système budgétaire et comptable a été mis en place, lequel vise la stabilité pluriannuelle. En Wallonie, les autorités de tutelle ont renforcé les contraintes d'équilibre existantes pour les pouvoirs locaux. En outre, avec la «balise d'emprunt», elles ont également introduit des mesures complémentaires pour limiter l'endettement. Quant à la Région bruxelloise, elle a veillé à un financement complémentaire par le biais de la réforme du Fonds des communes.

Quelles sont nos conclusions pour la législature écoulée? Les autorités locales ont-elles dû ou pu réaliser des économies? Les dépenses de personnel restent-elles sous contrôle? Le contexte socioéconomique a-t-il exigé davantage d'efforts de la part des communes et des CPAS? Les communes ont-elles consenti des efforts plus importants pour garantir la sécurité? La charge des pensions pèse-t-elle sur les budgets communaux? Les communes ont-elles augmenté les impôts? Et ont-elles pu profiter du niveau historiquement bas des taux pour réaliser davantage d'investissements? *Quid* de l'équilibre budgétaire et de la gestion de la dette? Et si l'on se tourne vers l'avenir, quels sont aujourd'hui les grands défis financiers pour la prochaine législature communale (2019-2024)?

Évolution de la situation financière des communes bruxelloises (2012-2018)

En 2018, les budgets des communes bruxelloises ont atteint 3 milliards EUR, soit 2.489 EUR par habitant. À elles seules, les communes totalisent ainsi 60% des moyens financiers de l'ensemble du secteur local bruxellois comprenant notamment les centres publics d'aide sociale (CPAS) et les zones de police. Près de 78% de ces budgets ont trait aux dépenses d'exploitation (personnel, fonctionnement...), tandis que le solde se rapporte aux dépenses extraordinaires, c'est-à-dire aux investissements.

Sur la mandature, les **dépenses d'exploitation** des communes ont évolué au rythme moyen annuel de 2,7%¹. Cette évolution est relativement homogène sur l'ensemble des postes de dépenses à l'exception des dépenses de dette qui ont bénéficié des taux d'intérêt historiquement bas et ont dès lors augmenté moins rapidement (+1,29% par an sur la législature et en stabilisation en 2018 par rapport aux budgets 2017).

Du côté des **dépenses**, trois postes ont retenu plus spécifiquement notre attention car ils ont été soumis à des pressions particulières au cours de la dernière mandature: les dépenses de personnel (réforme des pensions), l'aide sociale (réforme des allocations de chômage et afflux des réfugiés), la sécurité (renforcement du contexte sécuritaire suite aux attentats).

- **Une croissance soutenue pour les charges du personnel contractuel et de pension**

Les **dépenses de personnel** représentent en moyenne 41% des dépenses d'exploitation (un peu moins d'un milliard EUR) en 2018, proportion qui reste stable depuis le début de la législature.

Ces charges communales ont augmenté en moyenne de 2,4% par an au cours de la dernière mandature. La croissance modérée des dépenses de personnel est néanmoins la synthèse d'évolutions contrastées des composantes de ces dépenses. Ainsi, les traitements du personnel statutaire (27% du total des dépenses de personnel) affichent une évolution stable de 0,8% par an sur la dernière mandature. Par contre, les traitements du personnel contractuel (30% des dépenses de personnel) et les charges de pension (14% des dépenses de personnel) affichent des croissances annuelles respectives de 3,5% et 3,9% (+4,5% selon les comptes 2012-2016). Le contraste d'évolution entre les types de traitements sont à mettre en parallèle avec une augmentation des effectifs contractuels de 651 équivalents temps plein (+7,0%) sur la période 2012-2017 et une réduction concomitante de l'effectif des statutaires de 28 ETP (-0,5%).

- **Une progression soutenue de la dotation des communes à leur CPAS**

La dotation que les communes budgétisent pour équilibrer le budget de leur CPAS représente en moyenne près de 15% des dépenses d'exploitation des communes en 2018.

Les CPAS bruxellois ont été mis sous pression suite à l'afflux de réfugiés et à la réforme des allocations de chômage (mesures d'exclusion de chômeurs de longue durée et dégressivité des allocations). Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) s'élève à 31,8 pour 1.000 habitant en Région bruxelloise (pour l'année 2017) contre 18,1 et 5,6 respectivement en Wallonie et en Flandre.

Les dépenses communales en faveur du CPAS ont évolué en moyenne de 3,5% par an, soit plus rapidement que les dépenses prises dans leur ensemble. Il en résulte que la part des dépenses totales consacrées à la dotation du CPAS est passée de 13,7% en 2012 à 14,7% en 2018.

¹ Notre analyse repose sur les comptes 2012-2016 et les budgets 2017-2018.



- **Des subsides à la zone de police conséquents mais à l'évolution maîtrisée**

Les communes bruxelloises, à l'instar des autres grandes villes du pays, consacrent des moyens importants à la politique de sécurité, en particulier au travers de la **dotation à leur zone de police**. C'est ainsi que les communes bruxelloises attribuent en moyenne une dotation à leur zone de police à concurrence de 15,7% de leurs dépenses totales (soit 306 EUR par habitant) alors que les communes flamandes et wallonnes ne consacrent que respectivement 11,2% (ou 153 EUR par habitant) et 9,5% (ou 135 EUR par habitant).

En dépit du renforcement du contexte sécuritaire qui a prévalu ces dernières années, cette catégorie de dépenses a évolué à un rythme maîtrisé de 2,7% par an au cours de la dernière mandature.

Une progression des recettes plus élevée que les dépenses

Sur la mandature, **les recettes d'exploitation** des communes bruxelloises atteignent 2,3 milliards EUR (1.929 EUR/hab.) selon les budgets 2018 et ont évolué au rythme moyen annuel de 3,2%, soit plus rapidement que les dépenses et que le rythme de l'inflation. Ce rythme de progression soutenu des recettes a été alimenté à la fois par la fiscalité et par les nouveaux moyens attribués par la Région dans le cadre de la réforme du Fonds des communes intervenue en 2017 (+70 millions EUR dont 35 millions EUR de refinancement nouveau).

- **Des recettes fiscales en mutation au sein des communes bruxelloises**

En 2018, plus de la moitié des recettes des communes bruxelloises proviennent de la **fiscalité** (environ 1,2 milliard EUR). Ces recettes ont enregistré une évolution dynamique de 3,8% en moyenne par an sur la durée de la mandature. Les additionnels au précompte immobilier (56% des recettes fiscales) augmentent de 3,4% par an tandis que les additionnels à l'impôt des personnes physiques (19% des recettes fiscales) croissent de 2,4% par an, avec un net ralentissement en fin de période (+0,3% seulement entre 2017 et 2018).

Au niveau des taux d'imposition, nous assistons depuis le début de la mandature à un phénomène de substitution pour ces deux catégories d'impôts. Le taux moyen de la taxe additionnelle à l'IPP a ainsi diminué de 6,6% à 6,45% alors que le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier ont progressé de 2.750 en 2012 à 2.917 en 2018. Rappelons également que depuis 2017, l'agglomération bruxelloise (en réalité la Région) ne prélève plus sa taxe additionnelle de 1%.

Le reste de la fiscalité communale est marqué par la forte progression de la nouvelle taxe additionnelle à la taxe sur les hébergements touristiques (dénommée «City Tax») qui rapporte désormais 25 millions EUR aux communes bruxelloises contre près de 4 millions EUR lors de l'exercice précédent.

Au niveau des taxes spécifiquement locales, on relèvera la progression importante et régulière de la taxe sur la délivrance de documents administratifs (+7,4% en moyenne par an).

Un effort soutenu des communes sur les investissements

Les investissements des communes bruxelloises constituent 75% de l'effort des pouvoirs locaux bruxellois. Un volume de 624 millions EUR est prévu aux budgets 2018. Compte tenu du taux de réalisation effectif observé dans le passé, nous pouvons tabler sur un volume réel qui devrait culminer à 360 millions EUR. Cette estimation est à rapprocher du volume d'investissement qui figurait au compte 2012 et qui atteignait 273 millions, soit une croissance annuelle de 4,7%.

Sur l'ensemble de la mandature des communes bruxelloises, les investissements communaux ont été moins marqués par le cycle «électoral» généralement observé pour cette catégorie de dépenses en affichant un trend de croissance quasi continu sur la période. Les communes bruxelloises se démarquent à cet égard du net ralentissement des investissements observés dans les autres Régions. Il est vrai que, confrontées à l'essor démographique exceptionnel de ces dernières années, les communes bruxelloises ont dû, avec le soutien de la Région, répondre à une demande urgente en termes d'équipements publics locaux (écoles en particulier).

En dépit de cet effort d'investissement resté dynamique, les communes bruxelloises ont, en raison des taux historiquement bas, enregistré une réduction de la charge d'intérêt sur leur dette de l'ordre de 20% entre 2012 et 2016, ce qui représente un espace budgétaire de 23,5 millions EUR en valeur absolue.



Le top 3 des domaines d'investissement comprend l'enseignement (27,4%), la salubrité publique (20%) et l'administration générale (21%). Ce dernier poste affiche une progression notable de 11% des investissements en 2012 à 20% en 2018. Par contre, le poste salubrité publique est en baisse puisqu'il représentait encore en 34% des investissements en 2012.

Toutes les communes bruxelloises en équilibre à l'exercice global (budget 2018)

À la lumière de dépenses d'exploitation (+2,7% par an) qui évoluent moins vite que les recettes (+3,2% par an) au cours de la mandature, la situation financière des communes bruxelloises ne pouvait que s'améliorer.

À l'**exercice propre** des budgets 2018, les communes bruxelloises affichent ensemble un déficit de 19 millions EUR (0,8% de leur recettes ordinaires) contre un déficit qui était encore de 34 millions EUR en 2012.

À l'**exercice global**, l'excédent passe de 126 millions EUR en 2012 (5,7% des recettes globales) à 151 millions EUR (6,1% des recettes globales). On relèvera en particulier que pour la première fois sur la mandature, l'ensemble des communes présentent un budget à l'équilibre ou en boni à l'exercice global. L'amélioration des soldes budgétaires est essentiellement imputable au redressement financier de quelques communes, soumises à un plan de gestion, et qui ont à la fois procédé à des hausses de taux du précompte immobilier et bénéficié des effets du refinancement du Fonds des communes.

Cette situation financière s'accompagne d'un stock **d'endettement net** (dette financière à long terme nette des liquidités communales) stable à 52% des recettes ordinaires entre 2012 et 2016 (dernier bilan connu). Ce constat est valable également pour les réserves qui tournent autour de 12% des recettes ordinaires.

Une évolution contrastée selon les communes

Rappelons que les communes bruxelloises sont loin de représenter un bloc homogène. Leur situation globale masque en réalité de profondes disparités selon leur contexte socioéconomique local (structure et dynamique démographique, taux de chômage, niveau de revenus des ménages, activités économiques...) ce qui se répercute à la fois sur les recettes (capacités fiscales) et sur les dépenses (charges d'aide sociale, d'enseignement, de sécurité...).

C'est pour rencontrer cette réalité que Belfius a procédé à une actualisation de sa [«typologie socioéconomique» des communes](#) bruxelloises.

La publication détaillée de la présente analyse (à paraître fin août) présentera les évolutions financières pour les différentes catégories de communes bruxelloises (clusters).

Mais que nous réserve l'avenir ? Les pouvoirs locaux resteront confrontés à d'importants défis financiers

Au cours de la prochaine mandature (2019-2024), les pouvoirs locaux resteront confrontés à des défis politiques et sociétaux qui auront un impact important sur leur gestion financière et les marges de manœuvre disponibles.

Parmi les principaux **enjeux financiers** nous pouvons mentionner:

- En premier lieu, la poursuite de l'application de la **réforme des pensions du personnel statutaire** des administrations locales (et, en particulier, les effets de la hausse inéluctable de la cotisation de responsabilisation). Selon les dernières projections (2017), la cotisation de responsabilisation (qui s'ajoute aux cotisations de base, elles-mêmes déjà majorées) à charge de l'ensemble des communes du pays devait passer à EUR 168 millions en 2017 à près de EUR 443 millions en 2023. Si l'on tient compte également des CPAS, des zones de police et des zones de secours pour lesquels les communes sont tenues de couvrir le déficit d'exploitation, cette cotisation passerait de 274 millions EUR à 743 millions EUR



- Les défis de l'**évolution démographique**, que ce soit la problématique du vieillissement de la population (et notamment l'impact sur l'évolution de l'IPP communal ou les conséquences de la forte expansion démographique dans les grandes villes (et dans les communes bruxelloises en particulier).
- Les conséquences du **tax shift** adopté par le gouvernement fédéral qui va se traduire par une érosion progressive entre 2016 et 2021 de la base imposable de la taxe additionnelle communale (soit une réduction de 8 à 10% du produit de l'IPP communal, hors «effets de retour», selon les estimations réalisées par le SPF Finances).
- Problématique des **investissements publics locaux**: ces derniers étant à la base de près de 35% des investissements publics, se pose la question de la pérennité et de la qualité des infrastructures au niveau local, et plus globalement des effets à court et à moyen terme sur notre économie et du risque de perte d'attractivités des territoires.

Contact presse

Ulrike Pommée, ulrike.pommee@belfius.be / press@belfius.be / + 32 2 222 02 57

Research

Geert Gielens : geert.gielens@belfius.be / +32 2 222 70 84

Arnaud Dessoy: arnaud.dessoy@belfius.be / +32 2 222 31 16

Anne-Leen Erauw: anne-leen.Erauw@belfius.be / +32 2 222 56 10

