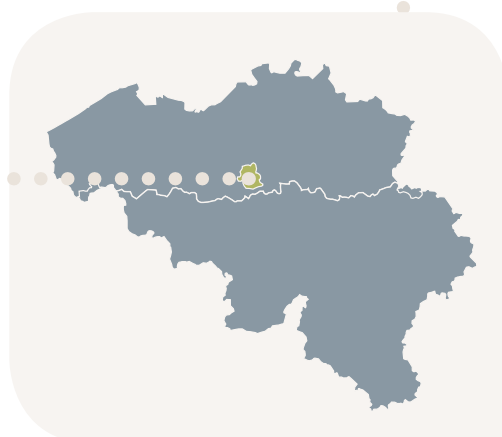


Les finances des communes bruxelloises



Pour les communes bruxelloises, les principales tendances d'évolution qui se dégagent globalement selon les budgets 2014 et les comptes 2012 sont les suivantes :

- un ralentissement de la progression des dépenses ordinaires totales (+3,7 % contre +5,4 % en 2013) mais qui restent relativement élevées dans le contexte actuel de faible inflation ;
- un net ralentissement des dépenses de personnel (+3,2 % contre +5,4 %) en dépit des charges nouvelles en matière de pension. Toutefois, la poursuite du déclin du nombre de statutaires en faveur des travailleurs contractuels (qui représentent désormais 62 % de l'effectif total) risque d'engendrer à terme des conséquences défavorables dans le cadre du nouveau mécanisme de responsabilisation des charges de pension ;
- bien qu'en léger ralentissement par rapport à 2013, les dépenses de transferts (et les dotations au CPAS, en particulier) continuent à progresser à un rythme élevé (+4,4 %), supérieur à celui de l'ensemble des dépenses communales ;
- une progression des dépenses ordinaires de dette (+1,9 %) qui est imputable à la croissance du remboursement en capital de la dette alors que les charges d'intérêts sont en recul ;
- une progression dynamique des recettes ordinaires (+4,5 %) principalement soutenue par la croissance de la fiscalité (+4,8 %), des subsides (+7,2 %) et des produits financiers (+6,1 %) ;
- malgré un contexte économique peu favorable, la fiscalité dite « additionnelle » (IPP, précompte immobilier représentant plus de 75 % de la fiscalité totale) progresse en moyenne de près de 5 % en 2014. Les taux d'imposition étant restés globalement très stables, cette évolution est imputable à l'évolution de la base imposable (revenus, nombre d'habitants) et à des effets techniques affectant le rythme d'enrôlement (SPF Finances) ;
- contrairement aux deux autres régions du pays, les projets d'investissement n'ont pas enregistré de recul significatif par rapport au niveau atteint en fin de mandature précédente. Ce maintien de l'effort d'investissement (soutenu également par un dispositif d'aides régionales) est lié aux importants nouveaux besoins en équipements collectifs à la suite de l'essor démographique auquel sont confrontées les communes bruxelloises ;
- la dette communale s'élève en moyenne à EUR 1 506 par habitant sur la base des bilans 2012. Depuis 2007, l'endettement à long terme progresse de plus de 5 % en moyenne par an à la suite du financement des nouveaux investissements ;
- selon les budgets 2014, les communes bruxelloises affichent un déficit de EUR 10 millions à l'exercice propre (12 communes déficitaires) et un excédent de EUR 57,6 millions à l'exercice global (3 communes déficitaires). Bien qu'excédentaire, ce dernier s'est réduit de moitié depuis 2012.
- Sur la base des normes européennes (SEC 2010), le besoin de financement des communes bruxelloises s'établit à EUR 123 millions en 2012 contre EUR 70 millions l'exercice précédent et est influencé de manière déterminante par le poids des investissements.



1. Contexte socioéconomique

Les 19 communes qui composent la région de Bruxelles-Capitale présentent de très fortes spécificités par rapport aux autres communes du pays. De nombreuses études ou analyses statistiques¹ ayant mis ces particularités en exergue, nous nous bornerons à rappeler ici les principales lignes de force.

■ Essor démographique sans précédent

Après avoir connu une période de déclin jusque dans les années 90, la région bruxelloise connaît ces dernières années un **essor démographique sans précédent**.

Sur la base des projections réalisées par l'IBSA, le cap des 1 200 000 habitants serait atteint dès 2018, soit 200 000 habitants supplémentaires depuis 2007. Cet essor démographique est principalement alimenté par les migrations internationales (environ un tiers des échanges de population intervenant entre la Belgique et l'étranger s'effectue via Bruxelles) et l'accroissement naturel de la population. Par contre, la région connaît depuis des décennies un solde négatif de migrations internes (notamment des familles avec des enfants en bas âge et avec des revenus supérieurs à la moyenne). Ce solde négatif dépasse à nouveau les 10 000 personnes par an depuis plusieurs années.

Alors que les régions wallonne et flamande (en particulier) enregistrent les effets du vieillissement de la population (coefficient de vieillissement > 100 %), la région bruxelloise subit un net rajeunissement de sa population.

Ces évolutions ne sont pas sans conséquences pour les finances communales. La forte augmentation de la population jeune nécessite un renforcement urgent de l'offre

1 Voir notamment les analyses réalisées dans le cadre du PRD ainsi que les statistiques de l'IBSA (www.IBSA.irisnet.be) et de l'Observatoire de la Santé et du Social (www.observatbru.be)

Tableau 1 Indicateurs socioéconomiques selon les catégories de communes*

	Cluster B1	Cluster B2	Cluster B3	Clusters B4 et B5	Moyenne régionale
Population (en % du total)	20,0 %	13,4 %	18,0 %	48,5 %	100,0 %
Densité de population (hab. par Km ²)	3 738	9 215	15 691	7 827	7 064
Indice de richesse (moyenne nationale = 100)	106,6	85,2	75,6	69,2	80,0
Taux de chômage	13,5 %	20,4 %	23,7 %	26,1 %	22,4 %
Bénéficiaires BIM-Omnio (en % population)	9,5 %	19,6 %	18,9 %	26,0 %	20,5 %
Coefficient de vieillissement (Pop > 65 ans / pop < 15 ans)	111,2 %	80,3 %	63,4 %	55,9 %	69,9 %

* Finances locales - août 2007 (réédition 2013) - Typologie socioéconomique des communes - www.belfius.be/nosetudes (Thèmes - Typologie socioéconomique).

d'accueil pour la petite enfance et la population en âge de scolarité, alors que le recul de l'indice de richesse² de la population entraîne une érosion des recettes fiscales.

■ Effets de centralité - externalité très prononcés

L'attractivité tant nationale (premier centre d'emplois du pays avec un apport déterminant de navetteurs journaliers) qu'internationale de la région bruxelloise (siège de nombreuses institutions et centres de décision) engendre des **effets d'externalité** très importants pour les communes bruxelloises. Ces dernières sont effet soumises à des charges en matière de sécurité, de mobilité, d'entretien de l'espace public... dont le financement repose majoritairement sur les seuls résidents. Ce phénomène s'observe dans toutes les grandes villes mais prend une ampleur particulière compte tenu de l'hypercentralité du territoire des 19 communes au sein d'un espace métropolitain beaucoup plus vaste (hinterland). Le manque à gagner pour les communes est encore renforcé par les régimes fiscaux spécifiques³ dont bénéficient les institutions publiques nationales et internationales (et parfois leurs travailleurs) particulièrement représentées sur le territoire bruxellois. Ces spécificités ont été prises en compte dans le cadre de la 6^e réforme de l'État qui prévoit un refinancement progressif de la région bruxelloise⁴

■ Profondes disparités du tissu communal (clusters socioéconomiques)

Composé de 19 communes, le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, bien que limité en superficie, présente de fortes hétérogénéités, que ce soit en matière de dynamique démographique, de niveau de revenus, de qualité des logements, de niveau de précarisation de la population (pourcentage de bénéficiaires du revenu d'intégration, taux de chômage...) (*tableau 1*).

Notre analyse des finances communales procède à une agrégation des comptes et des budgets des 19 communes et fournit dès lors une image de la situation « moyenne » des communes bruxelloises. Il convient toutefois de garder à l'esprit que chaque commune est en réalité confrontée à un contexte socioéconomique local qui lui est propre (niveau de revenus de la population, dynamisme économique, évolution démographique...) et qui a dès lors des répercussions spécifiques tant sur ses recettes que ses dépenses.

2 Indice du niveau de revenus des ménages par rapport à la moyenne nationale.

3 S'agissant des impôts fonciers, il existe toutefois un mécanisme de compensation (dénommé « mainmorte »). Cette dernière est cependant partielle et n'est pas attribuée directement aux communes concernées.

4 cf. loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des institutions bruxelloises.

Afin de pouvoir refléter cette diversité communale, sans aborder des situations individuelles, Belfius a réalisé une typologie socioéconomique des communes. Cette dernière a pour principal objectif de regrouper dans des catégories aussi homogènes que possible les communes caractérisées par des environnements socioéconomiques similaires, et de fournir dès lors un nouveau cadre de référence pertinent pour la comparaison et l'explication des états financiers des communes. Des statistiques complémentaires à cette étude (par cluster socioéconomique) sont disponibles sur notre site internet⁵. Au niveau de l'ensemble de la région bruxelloise, la typologie compte cinq catégories socioéconomiques⁶.

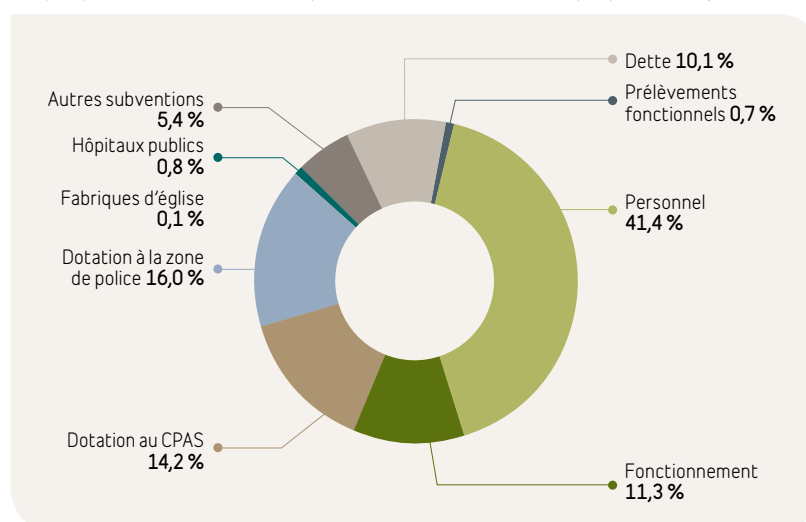
2. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires des communes bruxelloises s'établissent à EUR 2 121 millions, à l'exercice propre des budgets 2014, soit EUR 1 837 par habitant. Ce montant ne comprend pas les dotations comptabilisées par les communes pour les dépenses du personnel enseignant subsidié (EUR 407 millions).

2.1. Structure des dépenses

La **structure des dépenses ordinaires** des communes bruxelloises se subdivise en quatre groupes économiques principaux (*tableau 2*) : les dépenses relatives au personnel, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transferts (qui englobent notamment la dotation au CPAS, à la zone de police, les interventions communales

Graphique 1 Structure des dépenses ordinaires (exercice propre) – Budgets 2014



en faveur des hôpitaux publics et des fabriques d'église) et les dépenses de dette (c'est-à-dire majoritairement les charges relatives aux emprunts, en ce compris les amortissements de capital).

Par rapport à l'exercice précédent, les dépenses des communes bruxelloises ont enregistré une progression de 3,7 % en 2014, soit une évolution moindre qu'en 2013 (+5,4 %). Ce ralentissement du taux de croissance s'observe pour toutes les grandes catégories de dépenses ordinaires, mais avec un recul plus prononcé pour les dépenses de personnel et de fonctionnement. Si la progression des dépenses de transferts subit elle aussi un léger ralentissement, celles-ci continuent à évoluer à un rythme soutenu (+4,4 %), soit davantage que l'ensemble des dépenses. Enfin, les charges de la dette progressent de moins de 2 % par rapport à 2013.

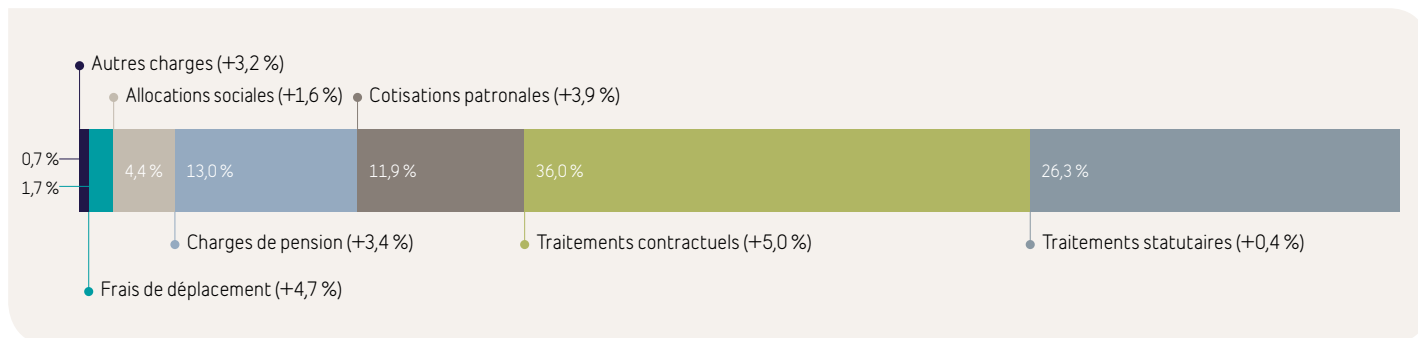
⁵ www.belfius.be/Financescommunales2014

⁶ Finances locales – août 2007 (réédition 2013) – Typologie socioéconomique des communes, www.belfius.be/nosetudes – Thèmes – Typologie socioéconomique.

Tableau 2 Structure et évolution des principales dépenses ordinaires – Budgets 2014

	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance		
		2014	2013	Moyenne 2007-2012
Personnel	760	5,4 %	3,2 %	2,2 %
(Personnel enseignant subsidié, non repris)	353	4,2 %	3,8 %	6,5 %
Fonctionnement	208	4,1 %	2,2 %	3,6 %
Transferts	671	5,3 %	4,4 %	4,5 %
Dotations au CPAS	261	4,6 %	4,7 %	5,6 %
Dotations à la zone de police	294	5,0 %	4,3 %	5,4 %
Autres subventions	116	7,7 %	4,3 %	0,4 %
Dettes	185	2,7 %	1,9 %	3,4 %
Prélèvements fonctionnels	13	-	-	-
Dépenses ordinaires totales (exercice propre)	1 837	5,4 %	3,7 %	3,1 %

Graphique 2 Structure et évolution des composantes des charges de personnel - Budgets 2013-2014



2.2. Dépenses de personnel

Les **dépenses de personnel** des communes bruxelloises (hors personnel enseignant subsidié) s’élèvent à EUR 877 millions et absorbent en moyenne 41,4 % des dépenses ordinaires de l’exercice propre. Elles comprennent les salaires du personnel communal, les cotisations patronales, les allocations sociales, les frais de déplacement et autres avantages pécuniaires, la rémunération du bourgmestre et des échevins, les jetons de présence des conseillers communaux, les pensions des anciens mandataires.

Les dépenses de personnel ont progressé modérément de 3,2 % dans les budgets 2014 (contre 5,4 % en 2013). Au sein de ces dépenses (*graphique 2*), on constate comme en 2013 une progression plus soutenue de la masse des traitements du personnel contractuel (+5,0 %) et une quasi-stabilisation de la masse des traitements du personnel statutaire (+0,4 %). Cette évolution est principalement liée à un effet de volume (nombre d’ETP) et à la poursuite du déclin du nombre de statutaires en faveur des travailleurs contractuels. Au 30 juin 2013, sur la base des statistiques de l’ONSSAPL, les communes bruxelloises

occupaient 15 823 équivalents temps plein (+ 0,3 % par rapport à fin 2012) dont 62 % de contractuels et 38 % seulement de statutaires. Ces derniers continuent à régresser en termes relatifs, ce qui risque d’engendrer des conséquences défavorables dans le cadre du nouveau mécanisme de responsabilisation des charges de pension.

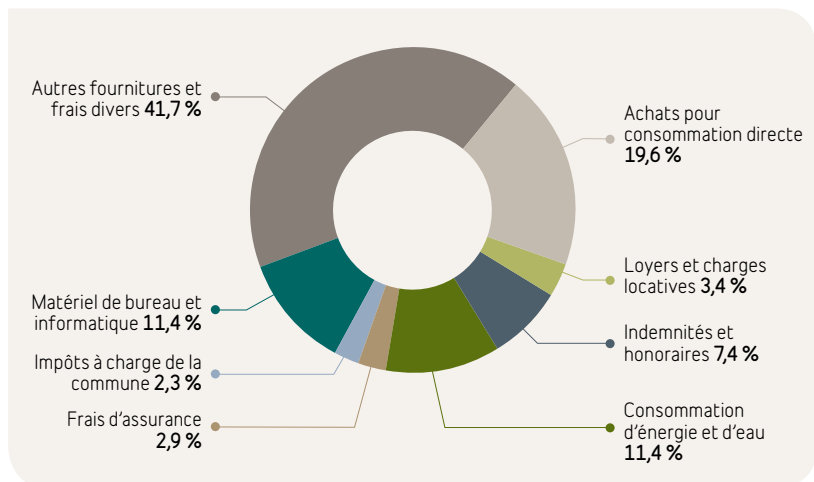
Les charges de pension du personnel statutaire représentent 13 % de l’ensemble des dépenses de personnel en 2014. Elles ne subissent qu’une progression de 3,4 % en 2014 mais pourraient connaître une croissance plus élevée au cours de ces prochaines années à la suite de la mise en œuvre de la réforme des pensions du personnel statutaire⁷ (et de la forte progression attendue de la cotisation de responsabilisation).

2.3. Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s’élèvent en 2014 à EUR 240 millions et représentent 11,3 % des dépenses ordinaires totales de l’exercice propre. Elles englobent les dépenses relatives au fonctionnement de la commune tels que les frais administratifs, de chauffage, informatiques, d’entretien des bâtiments, de télécommunications, les assurances et les fournitures diverses. On relèvera également que les communes sont également des contribuables puisqu’elles paient, dans certaines circonstances, des impôts (immobiliers principalement) à concurrence de EUR 5,4 millions en 2014.

Les dépenses de fonctionnement progressent très modérément, de 2,2 % en 2014, notamment sous l’influence favorable des frais de consommation d’énergie et d’eau (-1,6 %).

Graphique 3 Composantes des dépenses de fonctionnement - Budgets 2014



⁷ Cf. fiche 9 du dossier sur les enjeux financiers de la législature communale 2013-2018 : www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Index.aspx.

2.4. Dépenses de transferts

Depuis plusieurs années, les dépenses de transferts progressent à un rythme soutenu et occupent une place croissante dans les budgets des communes bruxelloises. En 2014, les dépenses de transferts s'établissent à EUR 775 millions et absorbent 36,5 % des dépenses ordinaires, soit plus d'un tiers des dépenses communales.

Ces dépenses recouvrent principalement les subventions que la commune est tenue légalement d'octroyer à d'autres acteurs publics locaux (zones de police, CPAS, fabriques d'église, hôpitaux publics, etc.) en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. Les dotations au CPAS et à la zone de police occupent une place prédominante au sein des dépenses de transferts (respectivement 39 % et 44 % selon le *graphique 4*) et enregistrent toutes deux une progression annuelle moyenne proche de 5 % au cours de ces dernières années (*tableau 2*). La paupérisation structurelle de la population, amplifiée par la crise, ainsi que les fortes pressions démographiques auxquelles sont soumises les communes bruxelloises expliquent en grande partie cette évolution⁸. L'impact de la réforme des pensions du personnel statutaire au niveau des CPAS et des zones de police devrait maintenir ces dotations à la hausse au cours de ces prochaines années.

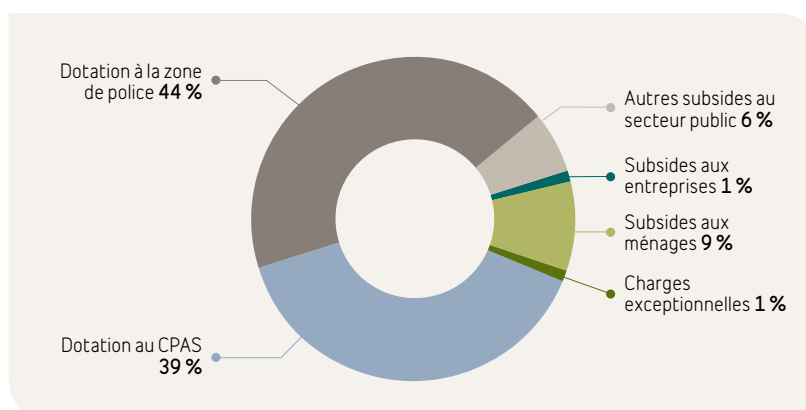
Les communes octroient également mais de manière plus facultative des subsides aux ménages (soit directement soit indirectement via des associations) et de manière plus marginale aux entreprises (*graphique 4*).

2.5. Charges de la dette

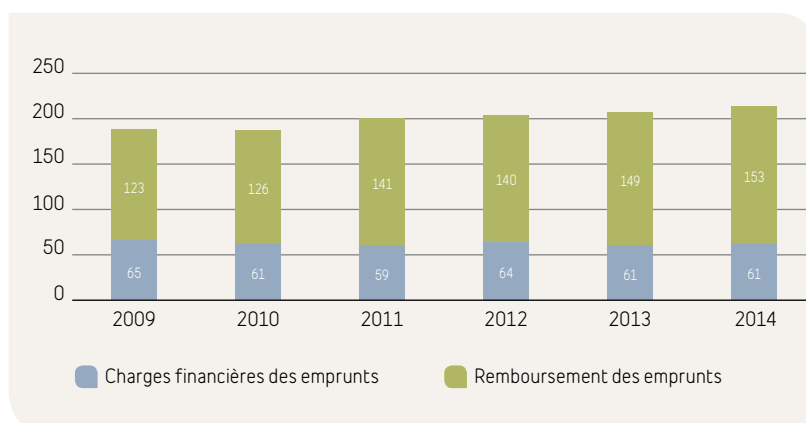
Afin de financer leurs dépenses d'investissement (travaux et bâtiments publics, voirie...), les communes contractent des emprunts à long terme (cf. partie 4 « La dette et les investissements »). Les charges financières récurrentes associées à ces emprunts (amortissements en capital et charges d'intérêts) constituent les principales composantes des dépenses de dette.

Pour les communes bruxelloises, ces dépenses s'élèvent à EUR 214 millions et représentent 10,1 % des dépenses ordinaires totales. Le remboursement en capital de la dette représente plus de 70 % de ces dépenses contre 28 % pour les charges financières. Ces dernières sont en léger recul par rapport à 2009 (*graphique 5*), alors que la

Graphique 4 Principales composantes des dépenses de transferts - Budgets 2014



Graphique 5 Évolution des principales composantes des dépenses de dette (en EUR millions) - Budgets 2009-2014



progression de près de 25 % du remboursement en capital des emprunts explique à elle seule l'augmentation de l'ensemble des dépenses ordinaires de dette au cours de cette période..

3. Les recettes ordinaires

Le budget ordinaire de l'ensemble des communes bruxelloises s'établit en 2014 à EUR 2 111 millions de recettes à l'exercice propre⁹. Cela représente en moyenne un budget de EUR 1 829 par habitant.

3.1. Structure des recettes ordinaires

Pour les communes bruxelloises, les recettes fiscales (c'est-à-dire les contributions des ménages et des entreprises) constituent la première source de financement

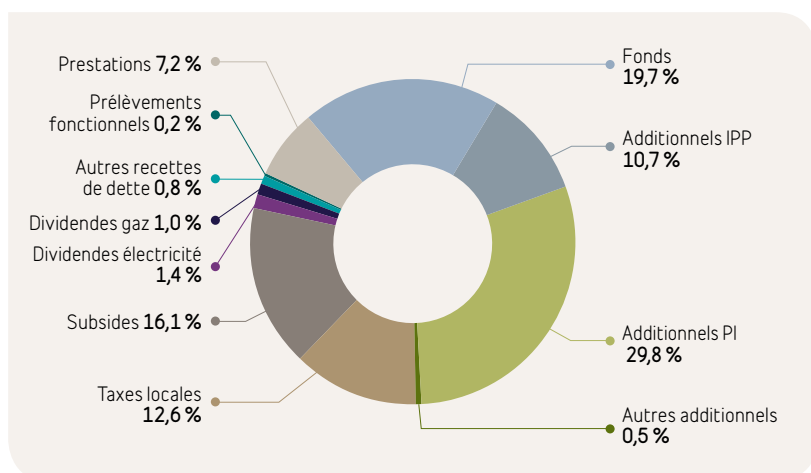
⁸ Voir pour plus de détails, la note d'analyse relative aux CPAS et aux zones de police, www.belfius.be/nosetudes.

⁹ Statistiques provenant de l'agrégation des 19 budgets initiaux 2014 des communes bruxelloises.

Tableau 3 Structure et évolution des principales recettes ordinaires - Budgets 2014

	Niveau (en EUR/hab.)		Taux de croissance	
	2014	2013	2014	Moyenne législature 2007-2012
Prestations	131	6,1 %	2,5 %	4,4 %
Transferts	1 635	4,6 %	4,6 %	3,8 %
Fonds	361	2,7 %	2,0 %	2,4 %
Fiscalité	979	5,2 %	4,8 %	3,8 %
Additionnels IPP	196	3,0 %	4,0 %	3,7 %
Additionnels PI	544	4,7 %	5,4 %	2,8 %
Autres additionnels	10	-1,4 %	1,2 %	4,2 %
Taxes locales	230	8,7 %	4,1 %	6,5 %
Subsides	295	5,2 %	7,2 %	6,3 %
Dettes (produits financiers)	59	-2,1 %	6,1 %	-3,3 %
Prélèvements fonctionnels	3	8,7 %	-3,8 %	-2,0 %
Recettes ordinaires totales (exercice propre)	1 829	4,5 %	4,5 %	3,6 %

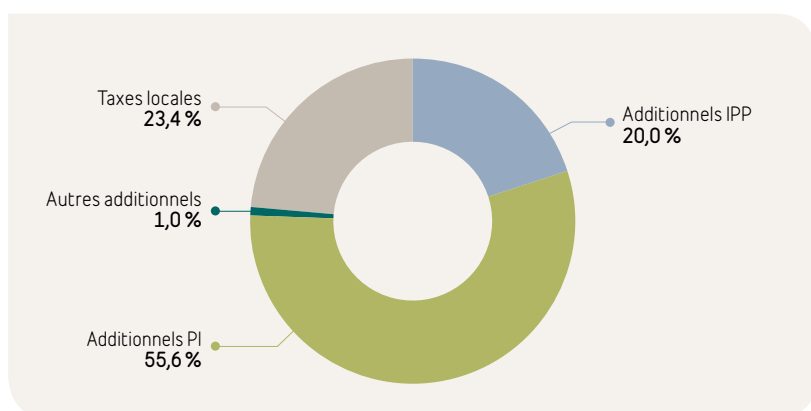
Graphique 6 Structure des recettes ordinaires - Budgets 2014



et représentent plus de la moitié des recettes ordinaires des communes (53,6 %). Les fonds et subsides (c'est-à-dire les moyens financiers provenant des Autorités supérieures) se situent à 36,0 %, tandis que les recettes propres (c'est-à-dire les revenus générés par l'activité ou le patrimoine immobilier et financier de la commune) occupent le restant, à savoir 10,4 % (graphique 6). Pour rappel, les montants correspondant au personnel enseignant subsidié ont été soustraits de la catégorie des subsides.

Au niveau des budgets 2014, les recettes sont en progression de 4,5 %, soit un taux de croissance identique à 2013, et donc plus élevé que le taux de croissance annuel moyen enregistré au cours de la dernière législature communale précédente (+3,6 %). Cette progression relativement soutenue des recettes en 2014 est principalement imputable à la croissance de la fiscalité (+4,8 %) et des subsides (+7,2 %) et des produits financiers (+6,1 %). A contrario, les recettes de prestations et du Fonds des communes subissent un ralentissement avec un taux de croissance de respectivement 2,5 % et 2 %.

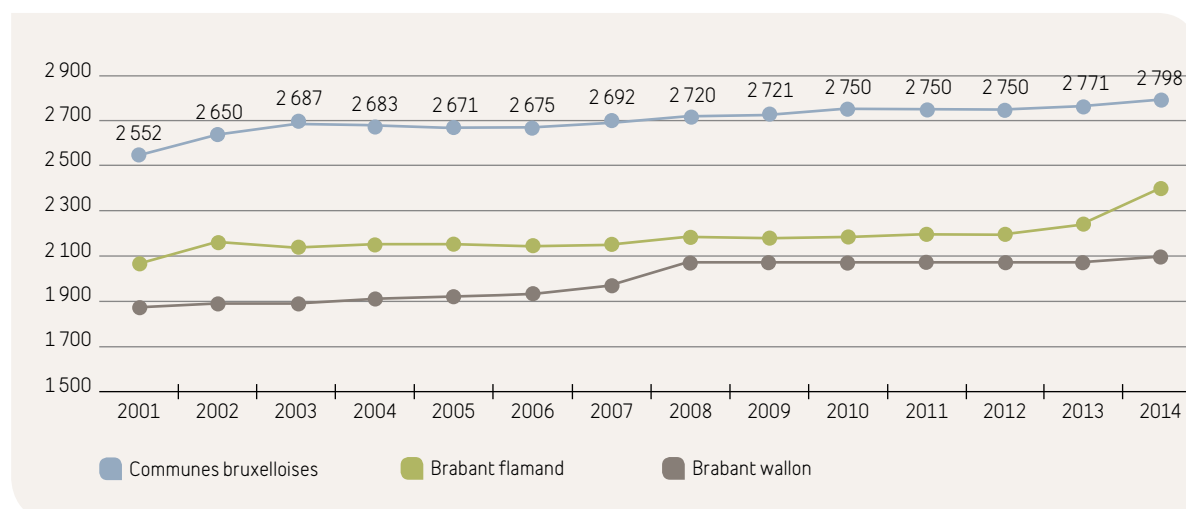
Graphique 7 Structure des recettes fiscales - Budgets 2014



La structure de financement des communes présente d'importantes disparités au sein des 19 communes bruxelloises, en particulier en fonction de leur contexte socioéconomique (cf. statistiques complémentaires par cluster socioéconomique disponibles sur notre site).

3.2. Fiscalité

La fiscalité occupe une place centrale dans le financement des communes bruxelloises. Les recettes fiscales s'élèvent à EUR 1 131 millions, soit près de EUR 979 par habitant.

Graphique 8 Évolution du nombre de centimes additionnels au précompte immobilier

Les recettes fiscales peuvent être subdivisées en deux grandes catégories, à savoir les **taxes additionnelles** à d'autres impôts perçus par d'autres niveaux de pouvoir (76,6 % des recettes fiscales) et les **taxes communales « sensu stricto »** (23,4 % des recettes fiscales).

Le *graphique 7* fournit la structure des recettes fiscales des communes bruxelloises et illustre la nette prédominance de la taxe additionnelle au précompte immobilier qui génère à elle seule 55,6 % du produit total de la fiscalité. La part de la taxe additionnelle à l'IPP ne représente que 20,0 % de la fiscalité, soit un apport moindre que le produit des taxes spécifiquement communales (23,4 %).

L'analyse respective de l'évolution des taux d'imposition pratiqués par les communes et de l'évolution des bases imposables permet de mieux comprendre la dynamique de progression du produit des taxes « additionnels au précompte immobilier » et « additionnels à l'impôt des personnes physiques ».

■ Taxe additionnelle au précompte immobilier

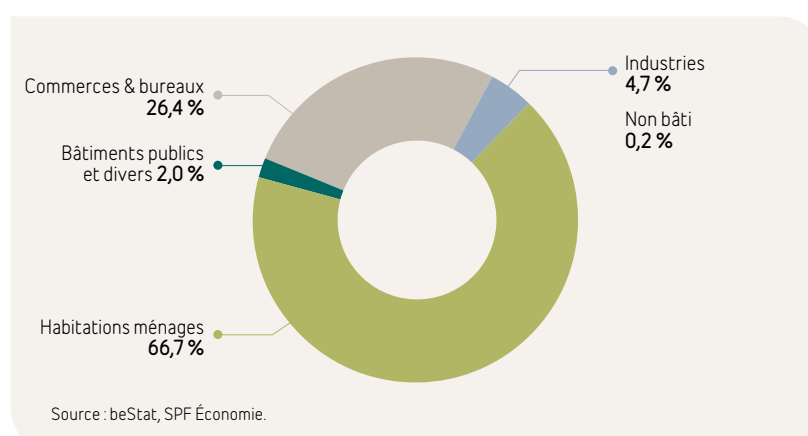
Le produit de la taxe additionnelle au précompte immobilier s'élève pour l'ensemble des communes bruxelloises à EUR 628 millions, soit EUR 544 par habitant et affiche une progression de 5,4 % en 2014.

Le nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier s'établit en moyenne à près de 2 800 à l'exercice 2014, en hausse de 27 centimes par rapport à 2013. Ce taux d'imposition moyen présente toutefois d'importantes disparités selon les 19 communes (oscillant entre 1 990 centimes et 3 390 centimes). La progression du taux d'imposition moyen résulte en réalité de l'augmentation du nombre de centimes additionnels

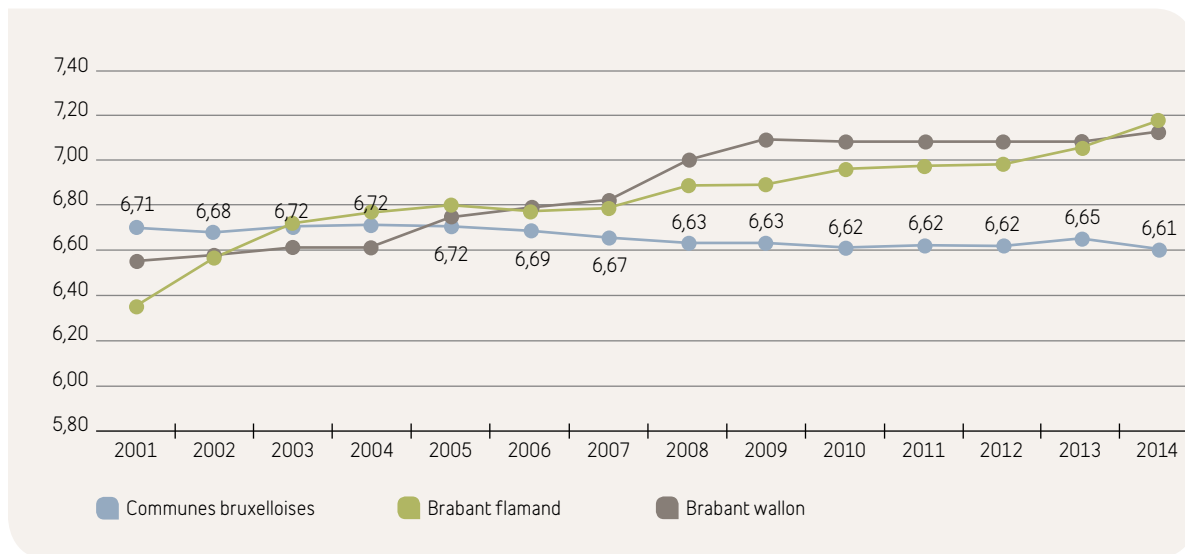
par trois communes en 2014 (et dont le taux d'imposition était déjà supérieur à la moyenne régionale).

Il présente également un important différentiel par rapport aux taux d'imposition moyens en vigueur dans les communes de la périphérie (tant dans le Brabant flamand que le Brabant wallon) (*graphique 8*).

On relèvera cependant qu'en 2014 l'écart se réduit partiellement par rapport au Brabant flamand à la suite de l'augmentation importante du taux d'imposition moyen enregistrée par les communes de cette province. Dans la comparaison du taux d'imposition global sur les biens immobiliers, il conviendrait également de tenir compte des centimes additionnels au précompte immobilier appliqué par les provinces (largement supérieur au nombre de centimes toujours perçu au niveau de l'agglomération bruxelloise).

Graphique 9 Répartition du revenu cadastral imposable par grandes catégories d'affectation - 2013

Graphique 10 Évolution du taux moyen de la taxe additionnelle à l'IPP



La prédominance du précompte immobilier pour les communes bruxelloises s'explique par le niveau relatif élevé des revenus cadastraux, favorablement influencés par des facteurs tels que les revenus locatifs plus élevés des habitations, l'importance de la superficie bâtie, l'importance relative des espaces affectés aux activités économiques générant des revenus cadastraux plus élevés (graphique 9).

■ Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques

Le produit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques s'élève pour l'ensemble des communes bruxelloises à EUR 226 millions, soit EUR 196 par habitant et affiche une progression de 4 % en 2014. Le taux moyen de la taxe IPP s'établit à 6,61 % à l'exercice 2014, en très léger recul par rapport à 2013 (6,65 %). Ce taux moyen est très stable depuis une dizaine d'années alors qu'il a davantage augmenté dans les communes du Brabant flamand et du Brabant wallon (graphique 10).

Rappelons toutefois que l'agglomération bruxelloise prélève également une taxe additionnelle de 1 %, ce qui porte en réalité le taux d'imposition pour le contribuable bruxellois à 7,61 % en 2013.

À l'inverse du précompte immobilier, les communes bruxelloises bénéficient d'un rendement plus faible de la taxe additionnelle à l'IPP par rapport aux autres régions du pays. Sur la base des statistiques du SPF Économie, le revenu moyen par habitant en région bruxelloise s'élève à EUR 12 885, un montant largement inférieur

à la moyenne nationale de EUR 16 106. Par rapport à ce dernier (indice = 100), l'indice de richesse de la région bruxelloise ne s'élève qu'à 80 %.

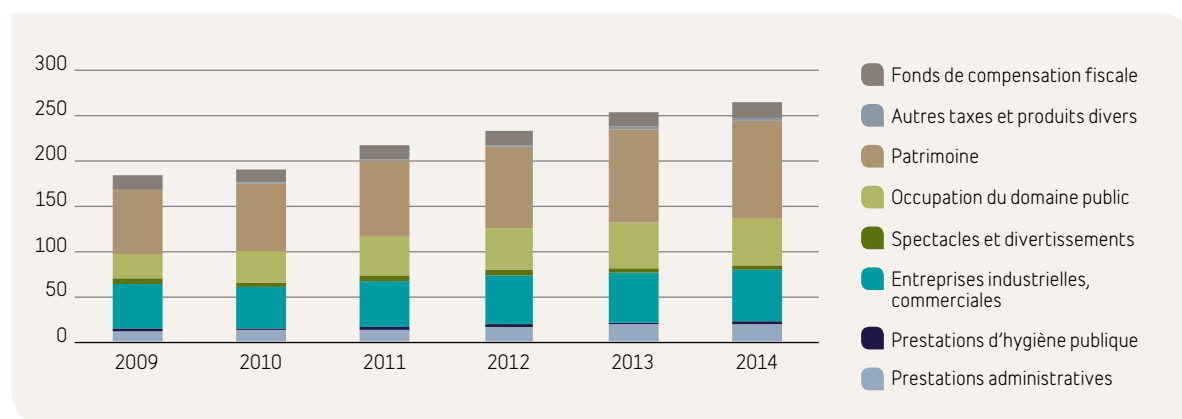
Le tableau 1 de la partie introductive à cette analyse illustre par ailleurs l'existence de profondes disparités de niveau de revenus parmi les communes bruxelloises (sur la base des clusters socioéconomiques).

■ Taxes communales « sensu stricto »

Le produit des taxes spécifiquement locales (dont la commune se charge elle-même du recouvrement) s'élève à EUR 265 millions dans les budgets 2014, soit EUR 230 par habitant. Ces recettes ont enregistré un taux de croissance de 4,1 %, en net ralentissement par rapport aux deux exercices budgétaires précédents (+8,7 % en 2013 et +7,3 % en 2012).

Ces taxes locales recouvrent en réalité une très grande diversité de taxes selon les communes et peuvent être regroupées en quelques grandes catégories (graphique 11).

Contrairement aux autres communes du pays, où près de 50 % du produit des taxes spécifiquement locales proviennent des taxes relatives aux prestations d'hygiène publique (et de la taxe sur les déchets en particulier), la principale catégorie de taxes contributrices provient des taxes sur le patrimoine (taxe sur les surfaces de bureau). Les progressions les plus significatives enregistrées ces deux dernières années (graphique 11) concernent toutefois les taxes sur l'occupation du domaine public

Graphique 11 Taxes locales par catégorie (en EUR millions) - Évolution budgets 2009-2014

(ex. : taxe sur les parkings, généralisation de la taxe sur les zones de stationnement payant, droits d'emplacement sur les marchés), et des taxes sur les prestations administratives (ex. délivrance de documents).

Les communes bruxelloises enregistrent également dans la fonction « fiscalité » le produit de certaines amendes ainsi que les dotations reçues du Fonds de compensation fiscale. En contrepartie de la suppression de certaines taxes communales (jugées pénalisantes pour le développement économique), la région a en effet créé un Fonds de compensation fiscale de EUR 16 millions, dont 50 % servent à compenser la suppression de taxes et 50 % opèrent une compensation du faible rendement de la fiscalité des communes.

3.3. Fonds et les subsides

À côté de la fiscalité qui permet à la commune de mobiliser des ressources directement auprès des ménages et des entreprises situés sur son territoire, les communes dépendent fortement des transferts financiers provenant des autorités supérieures (de la région principalement). Ceux-ci constituent la deuxième source de financement des communes bruxelloises (36,0 % du total des recettes) et s'élèvent au total à EUR 757 millions dans les budgets 2014.

Au sein de cette catégorie de recettes, les fonds, c'est-à-dire les dotations non affectées, sont légèrement prédominants (55 %) par rapport aux subsides spécifiques (45 %).

■ Recettes de fonds

Les recettes de fonds se caractérisent par un ensemble de dotations générales non affectées (principalement le Fonds des communes) et représentent EUR 416 millions, soit EUR 361 par habitant.

La logique de l'ordonnance fixant les critères de répartition de la **dotations générale des communes** de la région de Bruxelles-Capitale¹⁰ s'inscrit dans la recherche d'une plus grande solidarité financière entre les communes. La quote-part revenant à chaque commune est répartie en trois dotations : une dotation de base (8 %) qui tient compte de l'effet « taille » (appréhendé par la population et la superficie communale), une dotation « recettes » (42 %) visant à réaliser une compensation des rendements fiscaux et assurant une portée redistributive et, enfin, une dotation « dépenses » (50 %) visant à tenir compte des charges spécifiques pesant sur les communes (enseignement et dépenses sociales en particulier). L'ordonnance relative au financement général des communes prévoit que la dotation générale aux communes soit augmentée chaque année d'au moins 2 %.

¹⁰ Ordonnance du 21 décembre 1998 modifiée par l'ordonnance du 8 novembre 2001.

Tableau 4 Importance relative des recettes de fonds et des subsides

	Niveau (EUR millions)	Niveau (EUR/hab)	En %	Taux de croissance		
	2014	2014	2014	2013	2014	Moyenne législature 2007-2012
Fonds	416,4	361	55,0 %	2,7 %	2,0 %	2,4 %
Subsides	340,7	295	45,0 %	5,2 %	7,2 %	6,3 %
Sous-total fonds et subsides	757,1	656	100 %	3,8 %	4,3 %	4,0 %

En tant que capitale du pays, la ville de Bruxelles perçoit également une **dotation spéciale** à charge du budget fédéral (EUR 107 millions).

Compte tenu de la situation financière précaire de nombreuses communes bruxelloises, la région a décidé depuis 2007 de renforcer son soutien financier en attribuant une aide annuelle de EUR 30 millions pour **l'amélioration budgétaire des communes**. La répartition de ce subside tient compte de la situation financière (communes sous plan d'assainissement et importance des déficits) et de la situation économique des communes (au travers des critères de répartition utilisés pour la dotation générale aux communes). Par ailleurs, les communes qui font face à un accroissement de leur population supérieur à la moyenne et qui dispose d'un important parc de logements à gestion publique et à finalité sociale reçoivent un subside complémentaire.

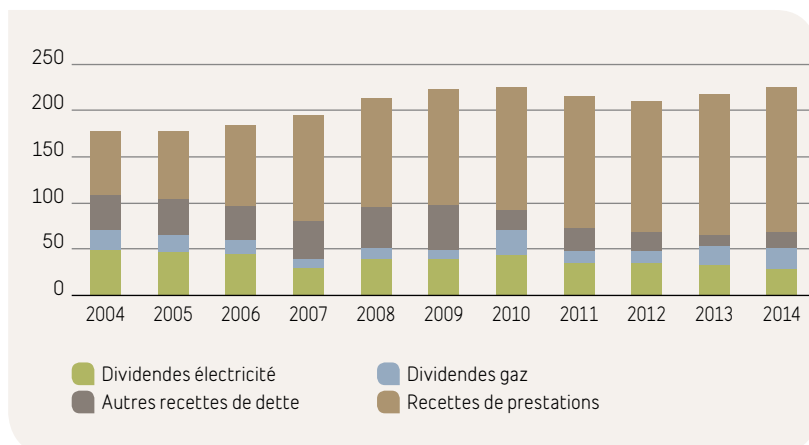
Enfin, en vertu des accords du Lambermont, les communes bruxelloises perçoivent également une dotation¹¹ fixée par l'État fédéral (montant de base de EUR 24,8 millions, adapté annuellement à l'indice des prix depuis 2003) et répartie entre les communes dont le collège (en tenant également compte du président de CPAS) est composé de représentants des deux groupes linguistiques.

■ **Subsides**

Les **subsides spécifiques** s'élèvent quant à eux à EUR 341 millions dans les budgets 2014, soit EUR 295 par habitant. Ils sont destinés pour une grande partie, au financement de multiples dépenses spécifiques (par exemple les interventions dans les frais de fonctionnement dans le cadre de programmes de développement

¹¹ Dotation article 46bis de la loi du 12 janvier 1989.

Graphique 12 Évolution des recettes de dette et de prestations (en EUR millions) - Budgets 2004 à 2014



locaux, la politique des grandes villes, des montants compensatoires de mesures fiscales...). Pour rappel, les montants relatifs au personnel enseignant subsidié ne sont plus repris dans ces montants en recette.

Parmi les subsides plus spécifiques, on mentionnera notamment :

- les subventions spéciales aux communes en vue d'intervenir dans les missions d'intérêt communal des hôpitaux bruxellois (près de EUR 10 millions par an) ;
- les subventions accordées dans le cadre de la revalorisation barémique des salaires des agents communaux ainsi que pour les ACS engagés au sein des communes et en faveur des bas salaires des agents des pouvoirs locaux (EUR 32,5 millions au total) ;
- diverses interventions du pouvoir fédéral : EUR 9 millions pour les contrats de sécurité et EUR 7,5 millions pour les sommets européens.

3.4. Recettes propres

Les **recettes propres** sont générées au travers de la facturation de services publics rendus par la commune ou sous forme de recettes qui sont issues du patrimoine communal (immobilier ou financier). Sur le plan comptable, elles se subdivisent en deux groupes : les recettes de prestations et de dette. Les recettes propres s'élèvent dans les budgets 2014 à près de EUR 220 millions et procurent en moyenne 10,4 % des sources du financement du budget ordinaire des communes bruxelloises.

Au cours de ces dernières années, les recettes de prestations ont progressé de manière soutenue à l'inverse des **produits financiers** (graphique 12). Ces derniers ont enregistré un recul en valeur absolue en raison des effets de la libéralisation du secteur de l'énergie (pertes de dividendes des intercommunales) et de la crise financière (liquidation du Holding communal et suppression des dividendes correspondants). En 2014, les produits financiers s'élèvent à EUR 68,7 millions et ne représentent plus que 31 % des recettes propres contre près de 62 % en 2004. Par rapport à 2013, les produits financiers ont toutefois progressé de 6,1 % principalement sous l'influence de la progression des dividendes de gaz (+16,3 %) et surtout de la progression sensible des « autres produits financiers » (EUR +4,4 millions, soit 34 %).

A contrario, les **recettes de prestations** ont enregistré une progression soutenue au cours de ces dix dernières années, notamment en raison de l'instauration de produits de concession du domaine public (instauré

en région bruxelloise en compensation de la perte des dividendes du secteur de l'énergie), mais aussi de la revalorisation des loyers et de divers droits d'entrée ainsi que de la facturation de services publics locaux, des frais de garderie scolaire. À noter que dans certaines communes, le produit de la redevance de stationnement est imputé parmi les recettes de prestations. Dans les budgets 2014, les recettes de prestations s'établissent à EUR 151 millions, soit EUR 131 par habitant, et enregistrent une progression modérée de 2,5 % (contre 6,1 % en 2013).

4. La dette et les investissements

Si les investissements présentent un caractère « facultatif », de nombreuses dépenses d'équipement sont en réalité indispensables pour répondre aux besoins de la population, à l'obligation de satisfaire à de nouvelles normes réglementaires, ou pour compenser la dépréciation du patrimoine communal.

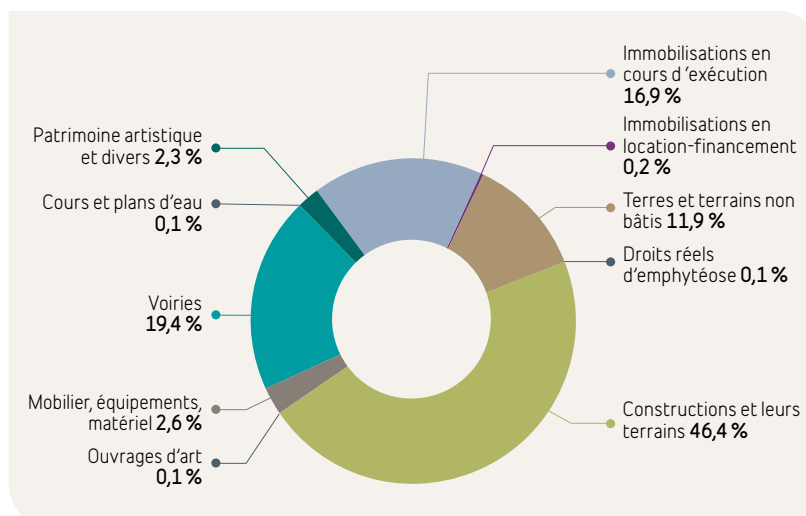
En région bruxelloise en particulier, les fortes pressions démographiques enregistrées ces dernières années engendrent une demande sociale croissante de nouveaux services et d'équipements collectifs (crèches, écoles, mobilité, logements...).

Le patrimoine communal existant nécessite également des dépenses récurrentes d'aménagement ou de rénovation permettant de maintenir le patrimoine en l'état. À titre indicatif, le total du bilan des communes bruxelloises s'élève fin 2012 à EUR 5,7 milliards (soit près de EUR 4 971 par habitant). Les **actifs immobilisés** représentent en moyenne 81,2 % de l'actif total, soit les principaux éléments de l'actif. Le patrimoine mobilier et immobilier de la commune est principalement constitué de bâtiments, de terrains, d'équipements collectifs et du réseau routier (*graphique 13*). L'ensemble de ce patrimoine dont la durée de vie économique oscille pour la majorité des équipements entre 5 et 30 ans nécessite des investissements récurrents, que ce soit au niveau de leur maintenance, du renouvellement, de la modernisation ou de la mise aux normes. Au sein de ces actifs immobilisés, on relèvera l'importance croissante des « immobilisations en cours d'exécution » (16,9 % en 2012 contre 13,6 % en 2010), ce qui traduit le dynamisme d'investissement des communes bruxelloises (cf. *infra*).

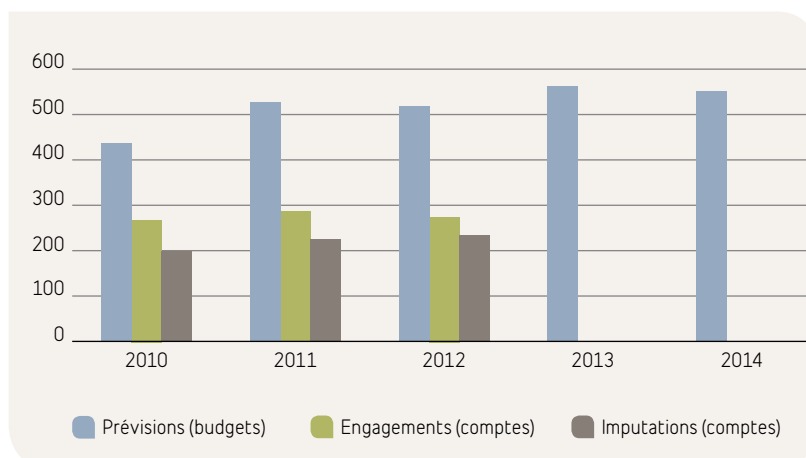
■ Effort d'investissement et leur financement

Le volume des dépenses d'investissement est très variable selon qu'il est appréhendé par les budgets (c.-à-d. les crédits prévisionnels) ou les comptes (c.-à-d. les engagements effectifs ou les imputations) (*graphique 14*).

Graphique 13 Composition des immobilisations corporelles - Bilans 2012



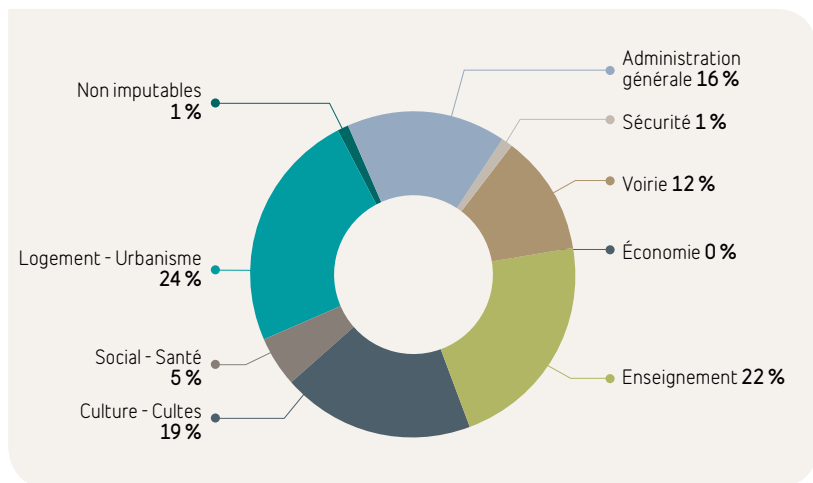
Graphique 14 Évolution des dépenses d'investissement sur la base des comptes et des budgets (en EUR millions) - 2010-2014



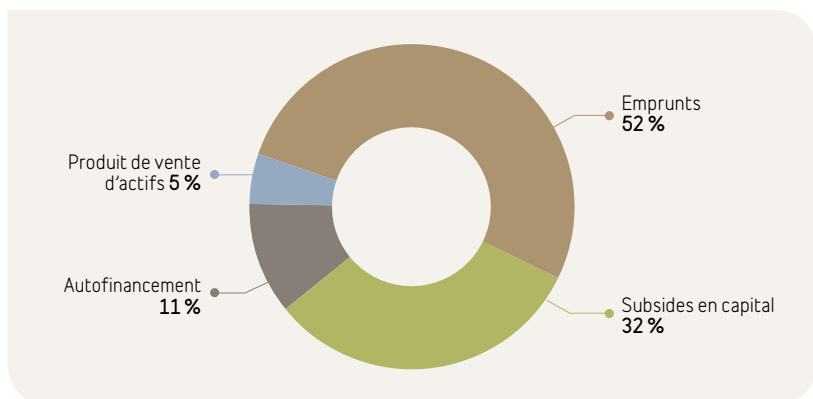
Sur la base des budgets 2014, les nouveaux investissements à l'exercice propre s'élèvent à EUR 548 millions, soit EUR 475 par habitant. Bien qu'en léger recul de 3,2 % par rapport à 2013, le volume des projets d'investissement reste supérieur à celui observé en fin de mandature précédente.

Or traditionnellement, les investissements communaux présentent une évolution cyclique où les premiers exercices de la mandature se caractérisent par un net recul du niveau des investissements par rapport à celui atteint lors des années électorales. Le maintien du niveau des investissements ces deux dernières années est très vraisemblablement lié aux importants nouveaux besoins en équipements collectifs à la suite de l'essor démographique exceptionnel auquel sont confrontées les communes bruxelloises. La région a d'ailleurs instauré un dispositif complémentaire de soutien à l'investissement

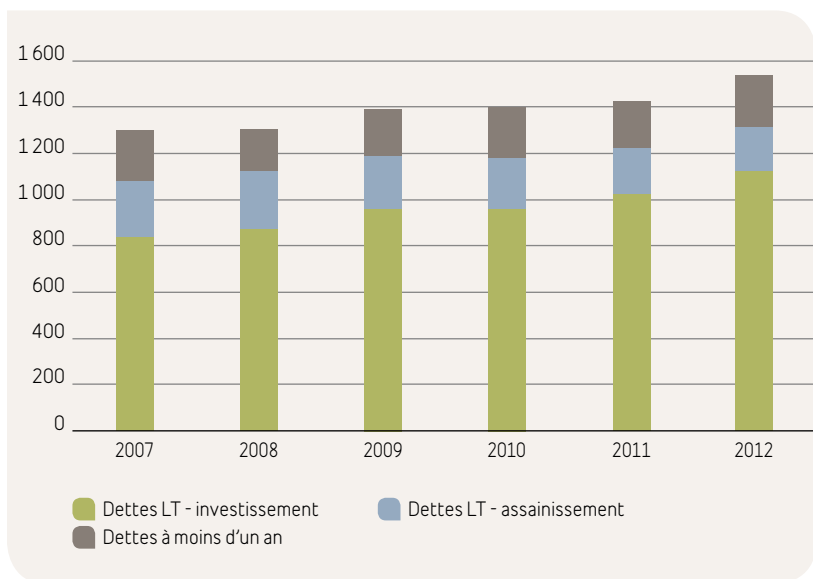
Graphique 15 Affectation des investissements - Budgets 2014



Graphique 16 Structure de financement des investissements - Budgets 2014



Graphique 17 Composition de l'encours de la dette (en EUR/hab.) - Bilans



reposant sur un financement alternatif confié au Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales (FRBRTC). Pour les années 2013 et 2014, l'enveloppe s'élève à EUR 60 millions répartis selon les communes en fonction de leur quote-part dans la dotation générale du Fonds des communes.

Sur la base des comptes (c.-à-d. des dépenses effectivement réalisées), le niveau des investissements relatifs à l'exercice propre est sensiblement moins important. Sur la base des derniers comptes disponibles, les engagements effectifs de dépenses d'investissement se sont élevés à EUR 273 millions en 2012, soit 53 % du volume des investissements prévus dans les budgets de l'année correspondante¹².

L'analyse sur la base des « imputations » comptables¹³ donne encore une image plus proche de la réalité économique de l'effort d'investissement réellement consenti. Pour l'année 2012, les investissements réalisés sur la base des imputations s'élèvent à EUR 238 millions, en hausse de 6 % par rapport à l'exercice précédent.

Les domaines d'investissement prioritaires sont l'enseignement (construction et rénovation d'écoles), le logement et l'urbanisme (aménagement des espaces urbains), les infrastructures récréatives (culture, sport et les loisirs), l'administration générale (bâtiments administratifs) et la voirie communale (graphique 15). Les investissements en matière de sécurité et d'aide sociale sont portés prioritairement par les zones de police et les CPAS.

En ce qui concerne la structure de financement des investissements prévue aux budgets 2014, elle est assurée à concurrence de 52 % par le recours à l'emprunt et de 32 % par les subsides en capital. Les communes bruxelloises disposent notamment d'un droit de tirage dans un fonds d'investissement pour la réalisation d'équipements en matière d'espaces publics, de bâtiments et d'assainissement. L'autofinancement et le produit de la vente d'actifs couvrent le solde des besoins de financement (16 % au total). (graphique 16).

¹² Il subsiste également un important volume d'engagements au niveau des exercices antérieurs qui s'établit à EUR426 millions dans les comptes 2012 et correspondant à des projets d'investissement initiés au cours d'exercices budgétaires précédents.

¹³ La notion « d'imputation » est retenue dans le cadre du reporting statistique par Eurostat sur la base des norme SEC 95. Elle correspond à l'imputation comptable de la dépense après réception et vérification de la facture liée à l'investissement (soit une phase proche du paiement de la facture et du décaissement réel alors que la notion « d'engagement » correspond d'un point de vue comptable à la réservation par le collège communal d'un crédit (budgétaire) au profit d'un créancier déterminé (correspondant par exemple au moment du bon de commande ou de l'attribution d'un marché).

■ Évolution et structure de la dette

L'encours de la dette financière des communes bruxelloises figurant aux bilans 2012 s'élève à EUR 1 715 millions, soit EUR 1 506 par habitant. Depuis 2007, elle a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 5,7 %, avec toutefois une progression plus élevée en 2012 (+10,1 %), imputable principalement au financement des nouveaux investissements.

La dette inférieure à un an représente seulement 14,7 % de l'encours, contre 85,3 % pour la dette à long terme. Au sein de cette dernière, la majeure partie a été contractée pour financer des investissements et a donc pour contrepartie des actifs immobilisés.

Toutefois, en raison de difficultés financières, un dizaine de communes bruxelloises ont été contraintes de recourir à l'emprunt pour consolider des déficits du passé. Ces prêts de trésorerie sont accordés par le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales (FRBRTC). En contrepartie, les communes concernées sont soumises au respect d'un plan de gestion assurant le retour à l'équilibre budgétaire. La part de cette dette dite « d'assainissement » parmi l'ensemble de la dette à long terme représente 14 % pour les communes bruxelloises. Cette proportion est toutefois en recul structurel depuis 5 ans (22 % en 2007).

5 Les soldes budgétaires et résultats des comptes

En comptabilité budgétaire, on apprécie généralement la santé financière d'une commune en calculant les soldes budgétaires, c'est-à-dire l'écart observé entre les recettes et les dépenses (tant pour l'exercice propre que pour l'exercice global). À l'instar des investissements, l'image financière fournie à partir des comptes diffère assez fondamentalement de celle obtenue à partir de l'analyse des budgets.

Graphique 18 Évolution des soldes ordinaires sur la base des derniers comptes et budgets (en EUR millions)



Les soldes budgétaires sont obtenus sur la base de prévisions des recettes et des dépenses pour un exercice budgétaire donné et doivent être analysés avec prudence dans la mesure où, contrairement aux comptes budgétaires, ils ne reflètent pas une réalité financière concrète. En effet, les prévisions budgétaires reposent généralement sur un principe de prudence qui conduit à une légère sous-estimation des recettes et à une légère surestimation des dépenses. Les soldes émanant des documents budgétaires donnent dès lors la plupart du temps une image plus pessimiste que les soldes effectifs apparaissant dans les comptes budgétaires.

■ Comptes 2011-2012

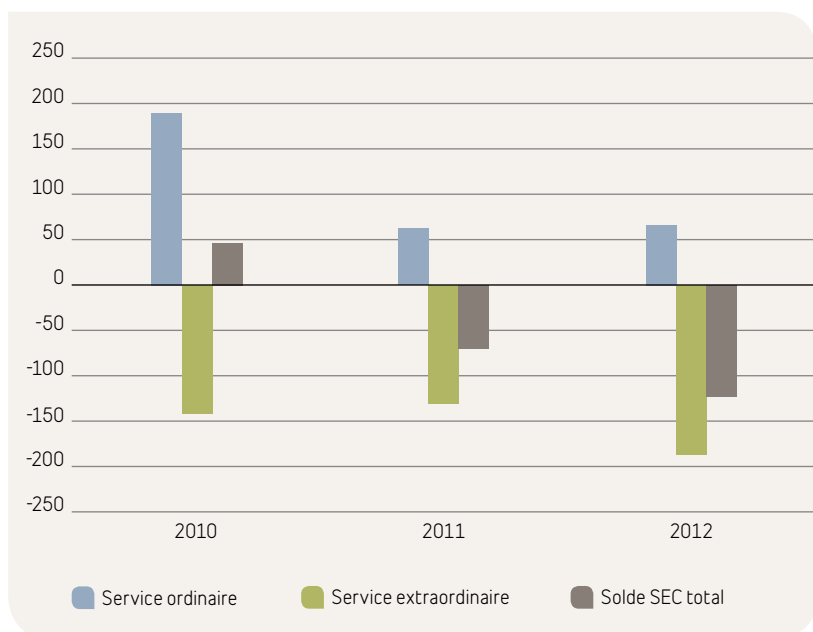
Les communes bruxelloises affichent un déficit de EUR 30,5 millions à l'exercice propre des comptes 2012 contre EUR 48,6 millions à l'exercice précédent (soit une réduction du déficit de EUR 18,1 millions). En termes relatifs, ce déficit du compte 2012 reste limité puisqu'il ne représente que 1,6 % des recettes ordinaires des communes bruxelloises.

Tableau 5 Évolution des soldes du service ordinaire sur la base des comptes et des budgets (en EUR millions)

	Comptes		Budgets		
	2011	2012	2012	2013	2014
Exercice propre					
Communes en excédent	25,6	16,9	4,4	2,8	5,5
Communes en déficit	-74,2	-47,4	-11,5	-28,2	-15,5
Total	-48,6	-30,5	-7,1	-25,4	-10,0
Exercice global					
Communes en excédent	173,8	142,3	121,3	104,4	96,3
Communes en déficit	-2,4	-12,7	-2,5	-6,6	-38,7
Total	171,4	129,6	118,8	97,8	57,6
Fonds de réserves ordinaires	53,2	58,6	-	-	-

Tableau 6 Décomposition du solde des budgets 2014 (en EUR millions)

	Recettes	Dépenses	Soldes
Exercice propre (hors provisions)	2 107,6	2 106	1,6
Provisions	3,8	15,4	-11,6
Total exercice propre	2 111,4	2 121,4	-10,0
Exercices antérieurs	102,2	29,5	72,7
Prélèvements généraux	1,2	6,4	-5,2
Total exercice global	2 214,8	2 157,3	57,5

Graphique 19 Préfiguration du solde SEC (en EUR millions) - Comptes 2010-2012


À l'exercice global des comptes 2012, les communes bruxelloises présentent ensemble un excédent de EUR 129,6 millions, mais en réduction sensible de EUR 41,9 millions par rapport à 2011 (soit -24,4 %).

Outre l'excédent de l'exercice global, les communes bruxelloises disposent fin 2012 d'un fonds de réserves ordinaires de EUR 58,6 millions, en hausse de 10 % par rapport à l'exercice précédent.

Ces chiffres agrégés pour les 19 communes bruxelloises masquent certaines disparités individuelles. À titre indicatif, pour le compte 2012, huit communes étaient déficitaires à l'exercice propre et trois à l'exercice global (contre une seule en 2011).

■ Budgets 2012-2014

Selon les budgets 2014, les communes bruxelloises affichent un déficit de EUR 10 millions à l'exercice propre et un excédent de EUR 57,6 millions à l'exercice global.

Le déficit de l'exercice propre est toutefois la résultante d'un léger boni de EUR 5,5 millions dégagés par sept communes et d'un mali plus conséquent de EUR 15,5 millions affiché par 12 communes, ce qui témoigne du caractère contrasté prévalant dans la région bruxelloise.

Après avoir subi une détérioration tant en 2012 qu'en 2013, le solde à l'exercice propre (bien que toujours déficitaire) enregistre toutefois une amélioration de plus de EUR 15 millions en 2014. En termes relatifs, le déficit à l'exercice propre ne représente plus que 0,5 % des recettes ordinaires.

Bien qu'excédentaire, le solde de l'exercice global poursuit par contre sa dégradation en 2014. L'excédent passe en effet de EUR 118,8 millions en 2012 à EUR 97,8 millions en 2013 et à EUR 57,6 millions en 2014. Cette dernière détérioration du solde à l'exercice global est principalement imputable à trois communes qui présentent ensemble un déficit de EUR 38,7 millions. En termes relatifs, l'excédent dégagé à l'exercice global ne représente plus que 2,6 % des recettes ordinaires contre 4,5 % en 2013 et 5,7 % en 2012.

Le *tableau 6* fournit davantage de précision sur les diverses composantes du solde ordinaire des budgets 2014 des communes bruxelloises. On constate que la réduction de l'excédent dégagé à l'exercice global est également imputable aux soldes des opérations relatives aux prélèvements (tant fonctionnels que généraux).

■ Évolution des comptes communaux selon les normes SEC 2010

Dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire, les communes (et les pouvoirs locaux d'une manière générale) font, en tant que composante du secteur des administrations publiques, l'objet d'un suivi sur la base de la méthodologie dite SEC 2010¹⁴. Ce cadre comptable et statistique sert de référence pour les instances européennes, mais également dans le cadre intrabelge (CSF) pour le suivi des objectifs budgétaires.

Ce cadre comptable présente toutefois pour les pouvoirs locaux de profondes différences par rapport à leur comptabilité traditionnelle¹⁵. On mentionnera notamment que le solde SEC n'opère pas de distinction entre le besoin de financement résultant des opérations d'exploitation

¹⁴ Système européen des comptes nationaux (SEC) - Règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux dans l'Union européenne.

¹⁵ Cf. fiche 2 « Le pacte de stabilité budgétaire et les normes SEC95 » du dossier sur les enjeux financiers de la législature communale 2013-2018 : www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Index.aspx.

de celui résultant des opérations de capital (investissement).

Après retraitement des comptes communaux selon les normes SEC, le besoin de financement des communes bruxelloises s'établit à EUR 123 millions en 2012 contre EUR 70 millions l'année précédente. En 2010, les communes dégageaient par contre une capacité de financement de près de EUR 50 millions. Le solde négatif de 2011 est fortement influencé par la prise en compte de déficits hospitaliers historiques par les communes bruxelloises. D'une manière générale, et en 2012 en particulier, le besoin de financement des communes bruxelloises est fortement influencé par le poids des investissements.

Comme l'atteste le *graphique 19*, le solde total exprimé selon les normes SEC résulte de la compensation d'un excédent du service ordinaire et d'un important besoin de financement associé au service extraordinaire. On relèvera toutefois que l'excédent du service ordinaire a enregistré un important recul entre 2010 et 2012 (de EUR 189 millions à EUR 65 millions).