



Communiqué de presse

Bruxelles, le 17 septembre 2024

45^e édition Étude Finances Locales

Analyse de la mandature écoulée et perspectives

Les finances des communes bruxelloises fragilisées par la succession des crises

Au terme de la mandature des pouvoirs locaux, Belfius Strategic Research dresse un bilan. Nous nous tournons également vers l'avenir, avec trois défis majeurs pour la prochaine mandature communale.

Les pouvoirs locaux bruxellois ont connu une mandature particulièrement turbulente. En cause, la crise du Covid, une inflation galopante avec une envolée des coûts salariaux et de construction, la crise de l'énergie et enfin des taux d'intérêt en hausse.

Dans ce contexte difficile, les finances des communes bruxelloises ont subi une détérioration des équilibres financiers et une érosion de leurs réserves. 11 communes sur 19 sont actuellement sous plan de gestion et un nombre croissant d'entre elles présentent un déficit structurel.

Une progression inhabituellement élevée des dépenses durant la mandature

Deux problématiques ont particulièrement pesé sur l'évolution des charges au cours de la dernière mandature, à savoir les coûts croissants du **personnel** et de **l'aide sociale**.

Les communes bruxelloises ont en effet été confrontées à une progression inédite des **charges de personnel** (plus de 40% des dépenses ordinaires) par l'effet combiné de la forte évolution de **l'inflation** (10 dépassements de l'indice pivot au cours de la mandature), de l'accroissement des **charges de pensions** du personnel statutaire et de la mise en œuvre progressive à partir de 2021 des **accords sociaux** relatifs à la revalorisation des rémunérations.

Les interventions communales **en faveur du CPAS** qui représentent en moyenne 15% des dépenses ordinaires totales des communes ont enregistré une forte progression (soit +8,4% en moyenne par an) durant l'ensemble de la mandature. Les CPAS ont effectivement été en première ligne face à la succession des différentes crises (sanitaire, énergétique, réfugiés ukrainiens...) qui ont nécessité une intervention accrue de leur part en faveur de bénéficiaires d'aide sociale.

Les recettes favorablement influencées par les mécanismes d'indexation mais qui restent en-deçà de l'augmentation des dépenses

À l'instar des dépenses, l'évolution des recettes ordinaires a été assez volatile, avec une croissance modérée en 2020 (impact de la crise sanitaire) et très soutenue entre 2022 et 2023 (conséquences macroéconomiques de la guerre en Ukraine). L'évolution des recettes ordinaires a été favorablement



influencée par les mécanismes d'indexation de nombreuses recettes communales (fiscalité, Fonds, subsides).

Par rapport aux autres Régions, les communes bruxelloises ont cependant bénéficié d'un support financier régional moindre pour surmonter les effets exceptionnels des différentes crises (compensation des pertes de produits fiscaux, intervention dans les coûts énergétiques...).

Concernant la fiscalité, la mandature a été marquée par la poursuite du «tax shift» au niveau communal, à savoir une diminution régulière du taux moyen des additionnels à l'impôt des personnes physiques (de 6,65% en 2013 à 6,25% en 2024) compensée par une augmentation du taux moyen des additionnels au précompte immobilier (de 2.774 centimes en 2013 à 3.281 centimes en 2024).

En dépit d'un contexte difficile, les communes ont préservé leur capacité d'investissement

Au cours de la présente mandature communale, les projets d'investissements budgétés par les 19 communes sont restés assez dynamiques et ont oscillé en moyenne entre 600 et 700 millions EUR par an. Les communes ont toutefois été confrontées à une hausse très importante des **coûts de construction et des matériaux** lors de la période post-Covid (2021) et suite à la crise énergétique (2022). Leur croissance de plus de 30% a freiné la progression effective des projets d'investissements initialement prévus.

Les principaux domaines d'investissement des communes bruxelloises ont concerné au cours de cette mandature les bâtiments administratifs (22,7%), les bâtiments scolaires (22,3%) et les aménagements urbains et le logement (21,1%).

Les finances communales durant la mandature 2019-2024

Une progression inhabituellement élevée des dépenses durant la mandature

Selon les budgets initiaux 2024, les dépenses ordinaires des communes bruxelloises s'établissent à 3,2 milliards EUR, soit 2.550 EUR par habitant, et enregistrent une progression de 5,2% par rapport aux budgets initiaux 2023.

Au cours de l'ensemble de la mandature (2019-2024), les dépenses ont progressé à un rythme de 5,6% en moyenne par an. Ce taux de croissance élevé n'a toutefois pas été stable au cours de la période considérée. Plus limité en début de mandature (+3,9% en 2020), le taux de croissance s'est progressivement accéléré pour atteindre plus de 9,2% en 2023, sous l'effet de la progression spectaculaire de l'inflation et de l'évolution galopante des coûts énergétiques qui se sont manifestées sur l'ensemble de l'exercice 2022.



Importante progression des coûts du personnel liée à l'indexation et au poids croissant des charges de pensions

Les dépenses de personnel qui représentent 42% des dépenses ordinaires ont enregistré une progression annuelle moyenne de 5,9% au cours de l'ensemble de la mandature.

En raison de la **forte évolution de l'inflation**, les communes ont été confrontées à 10 dépassements de l'indice pivot (engendrant une indexation supplémentaire de 2% des salaires et cotisations) au cours de la mandature (contre 4 seulement lors de la mandature précédente).

Outre l'impact de l'inflation, l'évolution des **charges de pensions** du personnel statutaire a également pesé sur l'évolution des dépenses de personnel. En raison de la progression continue des taux de cotisations de charges de pensions (cotisations de base et de responsabilisation) prévues par la loi fédérale assurant le financement des pensions des administrations locales et provinciales (Fonds de Pensions Solidarisé). Les charges de pensions du personnel statutaire représentent en moyenne 13% des dépenses totales de personnel, ce qui équivaut à 53,2% de la masse des traitements de cette partie du personnel.

Enfin, la mise en œuvre progressive des **accords sociaux** relatifs à la revalorisation des rémunérations depuis 2021 a également influé sur l'évolution des charges de personnel au cours de cette mandature.

Selon notre enquête¹, plus de 80% des gestionnaires locaux bruxellois considèrent que la facture des pensions sera certainement un enjeu important lors de la prochaine mandature.

Le **volume du personnel** (en ETP) a par contre été stationnaire par rapport à celui qui prévalait en 2019. Si l'effectif global a été stable au cours de la mandature, on observe des évolutions importantes selon le statut, avec en particulier un glissement important entre le personnel contractuel subventionné (-1.612 ETP) et le personnel contractuels (+1.721 ETP) ainsi que la poursuite de la réduction du personnel statutaire (-128 ETP, soit -2,0%).

Le **personnel statutaire** ne représente plus que 36,2% de l'ensemble de l'effectif du personnel communal. Ce pourcentage est toutefois sensiblement plus élevé que les autres Régions (20,1% en Wallonie et 21,3% en Flandre) et varie de manière importante selon les différentes communes bruxelloises.

Selon notre enquête, 50% des gestionnaires locaux bruxellois considèrent que la maîtrise des charges de personnel constitue une priorité pour préserver l'équilibre budgétaire lors de la prochaine mandature.

¹ Enquête réalisée par Belfius en mai 2024 auprès des échevins des finances et des directeurs financiers des communes bruxelloises.



Les dépenses de fonctionnement principalement impactées par la facture énergétique

Les **dépenses de fonctionnement** représentent en moyenne 12% des dépenses ordinaires et progressent à nouveau de 8% dans les budgets 2024, après la forte hausse enregistrée en 2023 (+16%), suite au choc inflationniste et à la crise énergétique. Avec un rythme de 7,8% en moyenne par an, la progression des dépenses de fonctionnement aura été globalement soutenue tout au long de la mandature écoulée.

Parmi les dépenses de fonctionnement, **les coûts énergétiques** (mazout, gaz et électricité) sont restés très stables entre 2019 et 2021 (avec même une baisse de 4,3% durant la crise sanitaire) mais ont ensuite pratiquement doublé passant de 23 millions EUR en 2022 à 45 millions EUR en 2024. Outre les coûts énergétiques, l'évolution des dépenses de fonctionnement durant la mandature a été impactée par la progression importante des frais de gestion informatique (+10% en moyenne par an).

Dans ce contexte, les communes ont clairement indiqué dans l'enquête de Belfius qu'elles avaient déjà pris des mesures d'économie d'énergie et qu'elles avaient depuis accéléré leur engagement en la matière. Les domaines d'investissement prioritaires dans le cadre de la transition énergétique sont l'éclairage LED, la rénovation des bâtiments, les véhicules et les panneaux solaires.

La succession des crises s'est également répercutée sur les dotations communales (CPAS, zones de police...)

Les **dépenses de transfert** absorbent 37% des dépenses ordinaires des communes bruxelloises, soit une proportion supérieure à celle observée dans les autres Régions (+/- un tiers).

Les interventions **en faveur du CPAS** et de **la zone de police** représentent à elles seules respectivement 41% et 39% des dépenses de transfert, soit environ 15% chacune de l'ensemble des dépenses ordinaires totales des communes.

Les communes bruxelloises consacrent en moyenne 411 EUR par habitant pour leur CPAS et 371 EUR par habitant pour la zone de police.

Ces deux dotations communales sont toutefois proportionnellement plus élevées dans les communes du centre de l'agglomération (1^{er} couronne et canal, et surtout à Bruxelles-Ville) que dans les communes plus résidentielles (2^e couronne).

Les dépenses de transfert progressent globalement de 6,7% dans les budgets 2024, soit un taux de croissance légèrement supérieur à celui observé durant l'ensemble de la mandature (+6,0% en moyenne par an).

Cette évolution soutenue s'explique notamment par la forte progression des **dotations aux CPAS** (+8,4% en moyenne par an) observée durant l'ensemble de la mandature. Celle-ci résulte de l'effet conjugué de l'entrée en vigueur des accords sociaux (depuis fin 2021) et de la forte progression de l'inflation (2022) sur les charges de personnel des CPAS. De plus, les différentes crises (sanitaire, énergétique, afflux de réfugiés ukrainiens...) ont nécessité une intervention accrue des CPAS en faveur de bénéficiaires d'aide sociale.



L'attribution du **revenu d'intégration** absorbe à elle seule deux tiers de l'ensemble de ces dépenses et a progressé à un rythme moyen de 8,5% par an. Ce sont toutefois les **«interventions comme centre secourant»** en lien avec l'afflux de réfugiés ukrainiens qui enregistrent la progression la plus importante sur l'ensemble de la mandature (+16,4% en moyenne par an).

Les communes subissent les premiers effets de la hausse des taux d'intérêt (après plus de 10 ans de baisse continue)

Les charges financières récurrentes associées aux emprunts (amortissements et charges d'intérêts) contractés pour le financement des investissements constituent les principaux composants des dépenses de dette. Ces dernières s'établissent selon les budgets 2024 à 281 millions EUR, soit 9% des dépenses ordinaires (soit une proportion moindre que les communes wallonnes (12%), en raison d'un niveau d'endettement moins élevé en Région bruxelloise).

Dans les budgets 2024, les charges financières sont en augmentation de 11,3%, principalement sous l'effet de la hausse des charges d'intérêts (+10,7%). Cette augmentation survient après un recul structurel de ces charges (-40% depuis 2012) dans le contexte des taux d'intérêt historiquement bas de cette dernière décennie.

Selon les statistiques de l'Institut des Comptes nationaux (ICN), l'**encours de la dette** des pouvoirs locaux bruxellois (communes, CPAS et zones de police...) s'élève en 2023 à 3,2 milliards EUR et a connu une forte progression en volume tant en 2022 que 2023 (+ 600 millions, soit 23% par rapport à 2021). Le niveau relatif d'endettement (soit l'encours par rapport au volume des recettes) s'élève à 74,4% en 2023, soit en deçà de la norme de 100%.

Les recettes favorablement influencées par les mécanismes d'indexation mais qui restent en-deçà de l'augmentation des dépenses

Selon les budgets initiaux 2024 des communes bruxelloises, les recettes ordinaires s'établissent à 3,2 milliards EUR, en progression de 4,4% par rapport à 2023, soit une progression moindre que les dépenses (+5,2%). Sur l'ensemble de la mandature (2019-2024), les recettes ordinaires ont progressé de 5,5% en moyenne par an.

À l'instar des dépenses ordinaires, l'évolution des recettes a été assez volatile, avec une croissance modérée en 2020 (impact de la crise sanitaire) et très soutenue entre 2022 et 2023 (conséquences macroéconomiques de la guerre en Ukraine). L'évolution des recettes ordinaires a été influencée principalement par les mécanismes d'indexation de nombreuses recettes communales (fiscalité, Fonds, subsides).



Fiscalité: poursuite du «tax shift» au niveau local

Les **recettes fiscales** des communes bruxelloises s'établissent à 1.649 millions EUR, soit 1.329 EUR par habitant et procurent 52% des recettes ordinaires totales.

Selon les budgets 2024, les recettes fiscales progressent de 2,8% seulement par rapport aux budgets initiaux 2023, contre +5,8% en moyenne par an au cours de la mandature. Au cours de cette dernière, les recettes fiscales ont connu une évolution assez contrastée avec une progression très faible (+/-1%) en 2020 et 2021 dans le contexte de la crise sanitaire et une progression de 17,4% en 2023 en raison de l'indexation des bases imposables (revenus cadastraux et des ménages) ainsi que le changement de calendrier des versements des additionnels à l'IPP par le SPF Finances (perception du produit de 14 mois au cours de l'années 2023).

Parmi les **taxes additionnelles**, on observe depuis plusieurs années une diminution du taux moyen des additionnels à l'impôt des personnes physiques (de 6,65% en 2013 à 6,25% en 2024) compensée par une augmentation du taux moyen des additionnels au précompte immobilier (de 2.774 centimes en 2013 à 3.281 centimes en 2024). Par rapport aux taux d'imposition qui était en vigueur en 2019, 11 communes appliquent en 2024 un nombre de centimes additionnels plus élevé au précompte immobilier et 8 communes ont un taux inchangé. Concernant le taux d'imposition communal à l'IPP, 9 communes ont procédé à une diminution au cours de la mandature, une seule applique un taux plus élevé, et 9 communes pratiquent un taux inchangé.

La **fiscalité spécifiquement locale**, indépendante des impôts prélevés par d'autres niveaux de pouvoir et dont la commune se charge elle-même du recouvrement, s'établit à 304 millions EUR, soit 245 EUR par habitant, et enregistre une progression modérée de 5,1% en 2024.

Contrairement aux autres communes du pays, où près de la moitié du produit des taxes spécifiquement locales provient de la taxe sur les déchets (prestations d'hygiène publique), la principale contribution provient des taxes sur le patrimoine (59% des taxes locales) telles que la taxe sur les surfaces de bureau ou sur les antennes extérieures.

La progression des subsides régionaux davantage liée à la mise en œuvre de l'accord social sur le personnel plutôt qu'aux aides exceptionnelles de crise

Les recettes communales provenant des **dotations et des subsides**, c'est-à-dire de transferts financiers émanant d'autres niveaux de pouvoir (principalement les Régions) s'élèvent à 1.141 millions EUR et représentent 36% du total des recettes ordinaires au budget 2024.

Sur l'ensemble de la mandature (2019-2024), le taux de croissance annuel moyen des recettes de Fonds et des subsides s'élève à 5,1% (soit un rythme inférieur à la fiscalité). On observe toutefois une importante disparité de progression entre les recettes de **financement général** (Fonds des communes) (+2,5% par an) et les recettes émanant de **subsides spécifiques** (+8,2% par an).



La progression plus soutenue de ces dernières résulte principalement de la mise en œuvre de l'**accord sectoriel** relatif à la revalorisation de la rémunération du personnel (2021-2025) qui prévoit une prise en charge par la Région à concurrence de 75%.

Par contre, les **mécanismes de compensation** de pertes de recettes suite aux différentes crises (pertes de produits fiscaux, intervention dans les coûts énergétiques, subsides aux associations locales...) ont été moins prononcés que dans les autres Régions (et davantage orientées vers les CPAS).

Détérioration des soldes budgétaires et érosion des réserves disponibles

Selon les budgets initiaux 2024, les communes bruxelloises dégagent ensemble un léger déficit de 15,4 millions EUR à l'**exercice propre** (soit -0,5% des recettes ordinaires). 10 communes présentent un budget avec un déficit en 2024, contre seulement 4 communes en 2023.

À l'**exercice global** (c'est-à-dire en tenant compte également du résultat des exercices antérieurs et des prélèvements généraux), les communes bruxelloises dégagent un excédent de 58,5 millions EUR en 2024, ce qui représente 1,9% de leurs recettes ordinaires. Toutefois cinq communes n'arrivent pas à respecter le prescrit légal d'équilibre. Les situations déficitaires concernent majoritairement les communes industrielles du canal (cluster B4).

Sur l'ensemble de la mandature (2019-2024), on observe principalement une **érosion régulière du boni dégagé à l'exercice global**. Ce boni qui s'élevait encore à près de 200 millions EUR en 2019 (compte), s'est en effet dégradé structurellement pour se limiter à moins de 60 millions EUR en 2024 (budget). Les **réserves ordinaires** qui s'étaient stabilisées aux alentours des 100 millions EUR entre 2019 et 2022, subissent également un léger recul en 2023 et 2024 (sur la base des prévisions de prélèvements opérés).

En dépit d'un contexte difficile, les communes ont préservé leur capacité d'investissement

Au cours de la présente mandature communale, les projets d'investissements budgétés par les 19 communes oscillent en moyenne entre 600 et 700 millions EUR par an. En fonction de projets d'infrastructures de plus grande envergure envisagés par l'une ou l'autre commune, le volume d'investissements peut atteindre des montants plus élevés (comme en 2020 et 2022).

Toutefois, ces volumes d'investissements prévus dans les budgets doivent être relativisés par deux éléments.

Premièrement, le **taux effectif de réalisation** (par rapport aux prévisions budgétaires) oscille entre 55% et 60%. C'était particulièrement le cas en 2020 suite à la crise sanitaire (51% seulement). La période de confinement a en effet retardé la mise en œuvre de certains projets d'investissements (arrêt temporaire d'entreprises de construction, retard dans la livraison de matériaux, retard des procédures de marchés publics...). Ce taux de réalisation a toutefois grimpé à 68% en 2022.



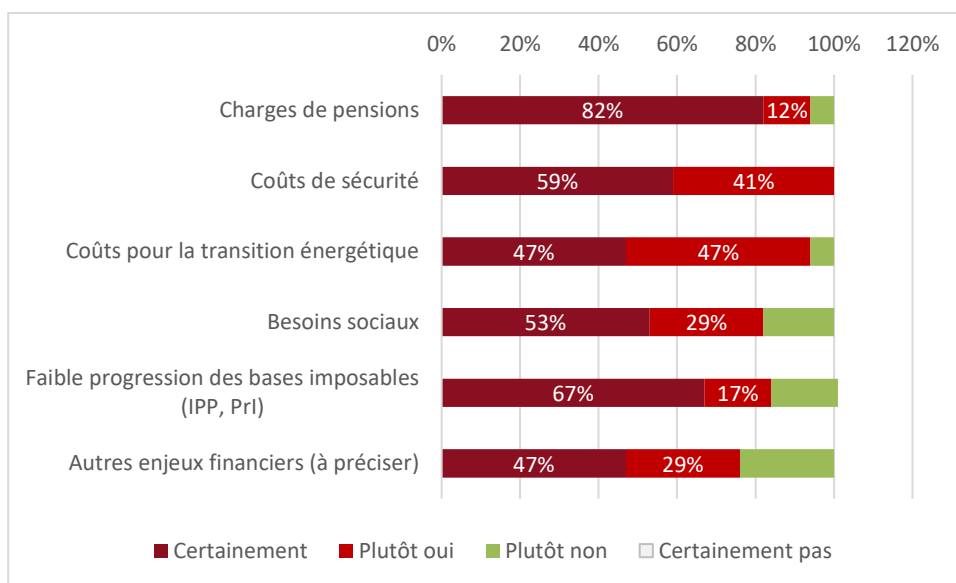
Deuxièmement, les communes ont été confrontées à une hausse très importante des **coûts de construction et des matériaux** lors de la période post-Covid (2021) et suite à la crise énergétique (2022). Il en résulte qu'un même montant nominal de budget d'investissement en 2024 ne permet pas de financer un même volume de projets que celui initialement prévu en 2019.

Au cours de l'ensemble de la mandature (2019-2024), les principaux domaines d'investissement des communes bruxelloises sont les bâtiments administratifs (22,7%), l'enseignement (bâtiments scolaires) (22,3%), les aménagements urbains et le logement (21,1%), dans une moindre mesure les infrastructures sportives et culturelles (14,8%) et enfin la voirie (13,6%).

Les enjeux pour la prochaine mandature 2025-2030

Selon les gestionnaires communaux interrogés, le **top trois des défis financiers** sont l'évolution des charges de pensions, suivie de coûts de sécurité (zone de police), de l'aide sociale et de la transition énergétique.

Enquête Belfius: Dans quelle mesure les enjeux suivants représentent-ils des défis financiers majeurs pour les années à venir?





La problématique des **charges de pensions** est clairement perçue comme l'enjeu financier numéro un de la prochaine mandature («certainement» pour 82%).

Les projections du Service fédéral des Pensions sont effectivement particulièrement inquiétantes. La seule cotisation de responsabilisation (qui s'ajoute aux cotisations de base, elles-mêmes déjà majorées) à charge de l'ensemble des communes et CPAS bruxellois a progressé de 50 millions EUR en 2021 à 101 millions en 2024 (soit un doublement). Compte tenu des hausses encore attendues du taux de responsabilisation, elle devrait encore progresser davantage au cours de ces prochaines années pour s'établir à 176 millions EUR en 2028.

Le coût des pensions constitue un risque financier majeur à brève échéance pour les pouvoirs locaux bruxellois qui ne disposent pas de mesure de soutien à l'instar des deux autres Régions du pays. De plus, l'avenir incertain de l'incitant relatif au second pilier et les charges de pensions qui pèsent de manière croissante sur les hôpitaux publics bruxellois pourraient encore alourdir la facture finale.

Les **coûts en matière de sécurité et d'aide sociale** (essentiellement par le biais des dotations communales aux zones de police et aux CPAS) constituent une préoccupation déjà ancienne mais toujours d'actualité pour les gestionnaires communaux («certainement» pour 59% et «plutôt oui» pour 41% pour la sécurité / «certainement» pour 53% et «plutôt oui» pour 29% pour l'aide sociale).

Ces matières relèvent du pouvoir fédéral mais c'est le financement communal qui constitue cependant la variable d'ajustement pour assurer leur équilibre budgétaire. Depuis de nombreuses années, les pouvoirs locaux réclament un rééquilibrage du financement fédéral ainsi qu'une évolution en fonction de l'évolution réelle des coûts supportés.

L'évolution vers une **transition énergétique** est également perçue comme un enjeu majeur de la prochaine mandature communale («certainement» pour 47% et «plutôt oui» pour 47%).

De nombreux défis environnementaux attendent effectivement les communes: accélérer la transition énergétique, favoriser la mobilité douce, tout en renforçant la résilience du territoire par rapport aux impacts de plus en plus fréquents du dérèglement climatique (inondations, tempêtes...). La majorité des communes se sont déjà engagées dans l'élaboration d'un plan climat au niveau local (PAECD). Sa mise en œuvre implique toutefois la capacité de mobiliser au niveau local des ressources financières et humaines très importantes.

Les gestionnaires locaux souhaitent maîtriser les dépenses de personnel

Pour maintenir l'équilibre budgétaire au cours des prochaines années, les gestionnaires locaux bruxellois privilégient clairement, selon notre enquête, les mesures en faveur d'une maîtrise des dépenses (personnel pour 50%, investissements pour 23%, les dépenses de fonctionnement pour 16%) plutôt qu'une hausse des taux d'imposition ou de nouveaux impôts locaux (5% des répondants).

Parmi les mesures de soutien financier attendues des autorités supérieures, les gestionnaires locaux se prononcent prioritairement pour une réforme du Fonds des communes (35%), une intervention financière pour les charges de pensions (31%), le respect du principe de neutralité budgétaire (23%).



Concernant les mesures de nature organisationnelle, les gestionnaires locaux plaident pour une modernisation des outils de gestion (93% «certainement» et «plutôt oui») et une modernisation du statut de la fonction publique locale (81% «certainement» et «plutôt oui»).

Dirk Gyselinck, membre du comité de direction de Belfius : « Cette année revêt un caractère particulier. Elle clôturera en effet la mandature 2019-2024. C'est donc l'occasion idéale de faire, à travers notre étude *Finances Locales 2024*, le bilan de ces 6 dernières années et de présenter certaines projections. Cette mandature qui s'achève aura été profondément marquée par différentes crises, souvent inédites, toujours très intenses, laissant peu de répit aux finances communales. Mais dans cette adversité, nos pouvoirs locaux se sont montrés parfaitement à la hauteur, en continuant d'investir dans la société de demain - notamment dans la transition durable - et en réussissant le tour de force de maintenir leurs finances à l'équilibre. C'est un honneur et une fierté pour Belfius, partenaire financier historique des pouvoirs locaux, de les soutenir au cœur de leurs missions quotidiennes, avec des solutions de financement durables et l'accompagnement d'experts de terrain. »

En savoir plus?

<https://www.belfius.be/nosetudes>

Contact presse

Belfius Banque & Assurances

Ulrike Pommée, + 32 (0)2 222 02 57 | ulrike.pommee@belfius.be - press@belfius.be | www.belfius.be