



CENTRE D'ÉTUDES RÉGIONALES BRUXELLOISES
FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS
Boulevard du Jardin Botanique, 43
1000 Bruxelles

Étude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier

Rapport final de la recherche réalisée à la demande
de Monsieur Charles PICQUÉ, Ministre-président
de la Région de Bruxelles-Capitale

Équipe de recherche :

Professeur Magali VERDONCK

Michèle TAYMANS et Nathalie VAN DROOGENBROECK,

Chargées de recherche

Mars 2009



CENTRE D'ÉTUDES RÉGIONALES BRUXELLOISES
FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS
Boulevard du Jardin Botanique, 43
1000 Bruxelles

Étude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier

Rapport final de la recherche réalisée à la demande
de Monsieur Charles PICQUÉ, Ministre-président
de la Région de Bruxelles-Capitale

Équipe de recherche :

Professeur Magali VERDONCK

Michèle TAYMANS et Nathalie VAN DROOGENBROECK,

Chargées de recherche

Mars 2009

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	<i>i</i>
Synthèse à l'attention des décideurs	<i>iii</i>
I. Délimitation des zones à comparer	1
Les communes « résidentielles »	1
Les communes semi-urbaines ou d'agglomération	3
Les communes avec concentration d'activités économiques	3
Les communes « centres »	4
Tableau récapitulatif et cartes illustratives	6
II. Comparaison des profils socio-économiques des entités urbaines retenues	13
Entité 1 : Bruxelles	14
Entité 2 : Anvers	17
Entité 3 : Gand	19
Entité 4 : Charleroi	21
Entité 5 : Liège	24
III. Comparaison institutionnelle	27
IV. Explication méthodologique	29
Description des sources utilisées	29
Limites de l'exercice comparatif	30
V. Comparaison des recettes et des dépenses selon la classification économique	31
V.1. Les recettes économiques	34
Fiche recettes 1 : Les recettes de prestation	36
Fiche recettes 2 : Les recettes fiscales	39
Fiche recettes 3 : Les recettes de transfert autres que fiscales (fonds et subsides)	48
Fiche recettes 4 : Les recettes de dettes	52
V.2. Les dépenses économiques	56
Fiche dépenses 1 : Les dépenses de personnel	58
Fiche dépenses 2 : Les dépenses de fonctionnement	64
Fiche dépenses 3 : Les dépenses de transfert	67
Fiche dépenses 4 : Les dépenses de dette	77
VI. Comparaison des recettes et des dépenses selon la classification fonctionnelle	81
VI.1. Les recettes fonctionnelles	88
Fiche recettes 1 : Taxes et redevances	88
Fiche recettes 2 : Fonds	91

Fiche recettes 3 : Enseignement primaire	95
Fiche recettes 4 : Enseignement secondaire	98
Fiche recettes 5 : Commerce - Industrie	101
Fiche recettes 6 : Santé - Hygiène	103
Fiche recettes 7: Logement – Urbanisme – Patrimoine privé	105
VI.2. Les dépenses fonctionnelles	107
Fiche dépenses 1 : Enseignement primaire	107
Fiche dépenses 2 : Services généraux – Administration générale	111
Fiche dépenses 3 : Justice et police	113
Fiche dépenses 4 : Assistance et sécurité sociale	117
Fiche dépenses 5 : Éducation populaire et arts	121
Fiche dépenses 6 : Santé - Hygiène	123
Fiche dépenses 7 : Enseignement secondaire	126
Fiche dépenses 8 : Enlèvement et traitement des déchets	129
Fiche dépenses 9 : Aide sociale et familiale	131
Fiche dépenses 10 : Service incendie	133
Fiche dépenses 11 : Logement – Urbanisme – Patrimoine privé	135
Fiche dépenses 12 : Voirie – Cours d'eau	137
VII. Analyse et recommandations	139
VII.1. Postes de recettes où les communes bruxelloises font mieux	139
VII.2. Postes de recettes où les communes bruxelloises font moins bien	140
VII.3. Postes de dépenses où les communes bruxelloises font mieux	141
VII.4. Postes de dépenses où les communes bruxelloises font moins bien	143
Références bibliographiques	147

Remerciements

Nous tenons à remercier Madame Martine BOCQUET, MRBC, Monsieur Arnaud DESSOY, Dexia, Monsieur Charles SPAPENS, Cabinet du Ministre Président de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'aide précieuse qu'ils nous ont apportée et les conseils qu'ils nous ont prodigués tout au long de l'étude, ainsi que :

Mme Nathalie COUNET, de la Communauté française

Mme Lies DE CLEER, de la commune d'Ixelles

Mme Marleen DE NORRE, de l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL)

M. Jan GYSSEN, de l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL)

M. Miguel MAGERAT, de la Communauté française

Mme Dominique SIMON, de la Communauté française

M. Joost VAESEN, de la Vrije Universiteit Brussel

M. Philip WILLEKENS, du Service Public Fédéral Intérieur

M. Pol ZIMMER, de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale

SYNTHÈSE À L'ATTENTION DES DÉCIDEURS

Avertissement : Cette synthèse entend donner au lecteur pressé un aperçu rapide du contenu de ce rapport. Cet objectif est évidemment incompatible avec l'exposé précis de questions parfois complexes.

Objet de l'étude

L'objet de la présente étude est la comparaison des finances communales des cinq principales entités urbaines belges : Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège.

En analysant les différentes composantes des recettes et dépenses communales, l'objectif est de fournir une vue d'ensemble des points forts et des points faibles des communes de l'entité bruxelloise. In fine, cela doit permettre de faire la part des choses entre les points forts et faibles liés à des éléments exogènes et les points forts et faibles où les communes bruxelloises ont des marges de manœuvre pour améliorer leur situation. Ceci est un exercice particulièrement utile pour une ville-Région dont la majorité des communes sont en déficit chronique.

Délimitation des zones à comparer

Il est nécessaire de comparer des entités géographiques relativement comparables à Bruxelles, c'est-à-dire « urbanisées ». Sur la base de la classification des communes en « clusters », élaborée par Dexia en 2007, les frontières de cinq « entités urbaines » ont été dessinées.

Elles comprennent, pour Bruxelles, les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour les quatre autres entités urbaines, au départ des arrondissements respectifs, des communes ont été soustraites lorsqu'elles appartenaient à des clusters trop différents des communes bruxelloises. Pour les arrondissements d'Anvers et de Gand, une commune ne faisant pas partie de l'arrondissement a été ajoutée, quand les frontières sont communes et que sa nature implique une continuité en termes d'urbanisation.

Cette sélection a abouti à un échantillon de 67 communes réparties de la façon suivante :

Entité de Bruxelles (19 communes / 1 048 491 habitants)

Entité d'Anvers (19 communes / 815 966 habitants)

Entité de Gand (5 communes / 300 539 habitants)

Entité de Charleroi (10 communes / 372 850 habitants)

Entité de Liège (14 communes / 498 650 habitants)

Comparaison socio-économique et institutionnelle

La situation financière des communes est intimement liée aux caractéristiques socio-économiques de celles-ci. Une partie des différences observées dans les finances communales trouve une explication dans les différences en termes de profils socio-économiques des communes. C'est pourquoi une partie de l'étude est consacrée à la comparaison de ceux-ci afin de pouvoir y faire référence dans les parties consacrées aux comparaisons des recettes et des dépenses. Les caractéristiques étudiées sont :

- Les données démographiques (population, population par tranche d'âge, densité de population)
- Les données économiques (navetteurs nets, densité du bâti, taux de chômage, taux d'emploi)
- Les données sociales (revenu moyen/habitant, indice de richesse, nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale).

Cette comparaison des profils socio-économiques met en évidence qu'il est très difficile de comparer Bruxelles avec d'autres entités car les différences sont énormes, tant en termes de population, de densité de population, de densité du bâti, que de caractéristiques morphologiques. Il convient de garder cela en tête tout au long de la démarche de comparaison des recettes et dépenses communales.

Afin de comparer utilement les données budgétaires des communes appartenant aux différentes entités, il est également nécessaire de tenir compte des différences institutionnelles entre elles. Les différences sont essentiellement régionales : les services d'incendie et de collecte et traitement des déchets sont totalement régionalisés à Bruxelles mais pas ailleurs. Les provinces sont actives dans les Régions flamande et wallonne alors que ce n'est plus le cas à Bruxelles. Or, les provinces exercent de nombreuses tâches similaires à celles qui sont dévolues aux communes.

À cela s'ajoutent des modes de gestion communaux qui entraînent un paysage institutionnel assez varié entre les entités urbaines, par exemple en ce qui concerne le recours à des régies, ASBL ou autres intercommunales pour gérer certaines compétences communales.

L'impact de la régionalisation des services d'incendie et de collecte et traitement des déchets a pu être neutralisé dans notre comparaison. Pour les matières partagées entre communes et provinces wallonnes et flamandes, une neutralisation n'a pas pu avoir lieu, mais des chiffres relatifs au personnel employé par les deux niveaux de pouvoir permettent d'estimer l'importance des tâches assurées par les provinces en Flandre et en Wallonie là où les seules communes sont responsables à Bruxelles. Ainsi, le personnel provincial flamand représente 8,6 % du personnel communal flamand total. En Wallonie, ce rapport est de 23,82 %. Une même démarche permet d'estimer l'importance des modes de gestion externalisés : à

Bruxelles, le nombre d'employés dans les intercommunales correspond à 11,03 % du personnel communal, en Flandre le chiffre est de 11,24 % et en Wallonie de 52,49 %.

Cette comparaison institutionnelle indique qu'en ce qui concerne les différences institutionnelles dont l'impact financier ne peut être neutralisé, elles ont toutes pour effet de surestimer les dépenses relatives des communes bruxelloises. Exprimé autrement, si l'analyse comparative des finances communales des cinq entités devait mener à observer une égalité des situations, cela signifierait que les communes bruxelloises sont en fait plus économes que leurs consoeurs wallonnes et flamandes.

Choix méthodologiques et difficultés rencontrées

Après la délimitation géographique de l'analyse, une délimitation des données analysées a été effectuée.

L'étude comparative se limite aux recettes et dépenses ordinaires. Les recettes et dépenses extraordinaires sont en effet trop volatiles pour pouvoir tirer des conclusions intéressantes basées sur l'observation de quelques années budgétaires seulement.

Afin de mettre en évidence la tendance des grands agrégats budgétaires, cinq années consécutives sont examinées, de 2002 à 2006. Le choix de la dernière année d'observation est contraint par la disponibilité des chiffres pour toutes les communes de l'échantillon.

Puisqu'ils recouvrent des réalités différentes, les classements économique et fonctionnel ont tous deux été retenus dans l'analyse. Le classement économique se base sur la nature des recettes (fiscales, de transfert, de dette...) ou des dépenses (personnel, fonctionnement, dette...) tandis que le classement fonctionnel se base sur la compétence communale couverte par les recettes ou dépenses (enseignement, logement, police, hygiène...).

Enfin, des priorités ont été établies pour l'analyse selon le classement fonctionnel. Ainsi, seules les rubriques représentant une part significative des recettes ou des dépenses ont été étudiées en détail. La somme des rubriques retenues couvre ainsi 89 % des recettes et 88 % des dépenses de l'entité bruxelloise.

Chaque rubrique fait l'objet d'une fiche distincte, reprenant la description de son contenu, les chiffres absolus et relatifs de 2002 à 2006, les pistes d'explication des différentiels observés et les éventuels chiffres venant à l'appui de ces explications.

La disponibilité des données budgétaires communales a parfois constitué une contrainte. En effet, nous disposons de diverses sources, de la plus centralisée (Dexia) à la plus décentralisée (chaque commune), en passant par les pouvoirs de tutelle régionaux. Mais les chiffres ne correspondent pas toujours car la ventilation des recettes et dépenses entre les différents titres du budget ne s'effectue pas partout de la même façon. Les niveaux d'agrégation ne sont pas les mêmes non plus.

Par ailleurs, des différences de comptabilisation budgétaire existent entre les Régions. Les comparaisons au-delà des frontières sont donc malaisées.

De plus, les circulaires régionales sont rédigées de façon telle qu'une certaine marge d'interprétation est laissée aux communes. En l'absence de concertation, des différences significatives existent à ce jour et les comparaisons entre communes, même au sein d'une même Région, ne sont pas directes.

Cet ensemble de limites rencontrées dans la collecte de données a pour conséquence que l'analyse et les recommandations que nous pouvons faire doivent nécessairement rester générales et sont à considérer avec beaucoup de prudence. Pour faire mieux que cela, une analyse au niveau de chaque budget communal est nécessaire, ce que la durée de la présente étude ne permettait pas.

Ces limites nous mènent à une première conclusion et recommandation : si l'on veut améliorer la gestion des communes en utilisant la technique du benchmarking (plutôt que l'audit par exemple), une harmonisation de la comptabilité est indispensable, tant au niveau régional qu'au niveau national.

Résultats de l'analyse sous forme de tableau

Les résultats de l'analyse comparative sont synthétisés dans les quatre tableaux suivants : deux pour les recettes et dépenses selon le classement économique et deux pour les recettes et dépenses selon le classement fonctionnel.

Pour chaque rubrique de recette et dépense, le tableau présente les éléments suivants : le titre de la rubrique et une courte description de son contenu, le pourcentage que représente la rubrique, en 2006, dans les budgets agrégés de l'entité bruxelloise, l'unité de mesure utilisée pour comparer les positions relatives des entités urbaines, la position relative de Bruxelles exprimée en valeur cardinale par rapport à la moyenne non pondérée des cinq entités normalisée à 100 et en valeur ordinale indiquant si Bruxelles est seule ou isolée au-dessus ou en dessous de la moyenne, et enfin les principales pistes d'explication des différences observées.

Interprétation des résultats

Il est important de comprendre la signification de la position relative bruxelloise selon les unités de mesure utilisées. Ainsi, quand l'unité est le nombre d'euros par habitant, c'est le coût ou le rendement effectif qui est visé. Il permet par exemple de voir si la charge supportée par les habitants est supérieure ou inférieure à la moyenne. Quand l'unité de mesure est différente, il s'agit plutôt de tester l'efficacité des communes.

Si l'on prend l'exemple des dépenses de transfert aux CPAS, l'entité bruxelloise se situe largement au-dessus de la moyenne en termes d'euros par habitant mais se situe nettement sous la moyenne en termes d'euros par bénéficiaire du revenu d'intégration sociale. Cela signifie que la situation socio-économique de Bruxelles est telle que la charge des CPAS est bien plus lourde pour les Bruxellois que pour les habitants des autres entités, mais que cette charge n'est pas due à des dépenses excessives puisque pour chaque bénéficiaire du revenu d'intégration sociale les communes bruxelloises utilisent leurs moyens avec parcimonie.

Une position avantageuse en termes d'efficacité n'implique donc pas nécessairement une situation budgétaire avantageuse.

Principales conclusions

On ne peut pas affirmer que les services des communes bruxelloises ne pourraient être fournis plus efficacement et à moindre coût. Nous pouvons tout au plus constater que, dans les cas où les communes bruxelloises seraient inefficaces, elles ne le sont en tout cas pas plus que celles des autres entités étudiées, surtout si l'on tient compte du fait que les autres communes peuvent se décharger d'une partie de leurs compétences sur les provinces ou de plus nombreuses intercommunales.

Les handicaps financiers auxquels l'entité bruxelloise fait face sont bien réels et on ne peut pas nier que des efforts ont été faits pour compenser ceux-ci en maîtrisant les dépenses, mais les marges disponibles aujourd'hui pour faire mieux sont réduites.

Nous renvoyons le lecteur à la fin du rapport de recherche pour l'analyse complète, résumée ci-dessous, des postes où Bruxelles peut faire mieux et des postes où Bruxelles n'a pas de marge de manœuvre.

Quatre catégories d'éléments influencent généralement la position relative de Bruxelles : l'importance de l'activité économique et le rôle de capitale, les choix de gestion, le profil socio-économique de ses habitants et sa morphologie urbaine, et le cadre institutionnel et historique. Si Bruxelles dispose de marges de manœuvre dans les deux premières catégories, ce n'est que très peu le cas pour les deux dernières.

À la fois les recettes (recettes fiscales et recettes de prestation) et les dépenses (police, enseignement, entretien des voiries, collecte des déchets, soins hospitaliers...) sont poussées à la hausse par l'activité économique. Mais les recettes sont par ailleurs influencées à la baisse par les facteurs socio-économiques (faible rendement des additionnels IPP) et le cadre institutionnel et historique (faible dotation générale aux communes, sous-financement de la police, moindre taux de couverture des dépenses par les subsides à l'enseignement, subsides aux CPAS non proportionnels à la densité de bénéficiaires du CPAS,...) tandis que les dépenses sont influencées à la hausse par les facteurs socio-économiques (dotations aux

CPAS, santé et hygiène, enseignement, logement) et le cadre institutionnel puisque l'absence de pouvoir provincial à Bruxelles reporte sur les communes les dépenses prises en charge par les provinces dans les autres Régions.

On le voit, même si les dépenses communales liées à l'activité économique et la présence de nombreux navetteurs sur le territoire bruxellois étaient parfaitement compensées par les recettes communales que ceux-ci génèrent, l'addition des autres éléments influence négativement la position financière de Bruxelles.

Cette situation se traduit, d'une part, par de plus faibles dépenses dans certains domaines que nous qualifions de « biens supérieurs » (biens dont la consommation augmente plus que proportionnellement avec les revenus). C'est le cas pour les dépenses en matière d'art, d'éducation populaire, de bibliothèques, de sport, etc..., pour les dépenses de subsides aux ménages et entreprises, et pour les dépenses en matière d'aide sociale autres que la dotation aux CPAS. La position financière tendue de l'entité bruxelloise se traduit, d'autre part, par des mesures de gestion visant à limiter les dépenses et améliorer l'efficacité économique. Il en va ainsi du choix d'employer proportionnellement plus de contractuels, de sous-traiter plus souvent certaines tâches, de limiter les dépenses de fonctionnement, d'atteindre le plus faible coût par élève dans l'enseignement secondaire...

Certains choix de la Région bruxelloise viennent également apporter leur contribution dans l'allègement des charges pour les communes (reprises de dettes) et des charges pour les habitants (la régionalisation des services d'incendie peut expliquer la bonne position de Bruxelles en termes de coûts et d'efficacité).

Dans certains domaines de dépenses, la position défavorable de Bruxelles ne trouve pas d'explication directe et mériterait une analyse plus approfondie. C'est le cas du coût par élève dans l'enseignement primaire, des dépenses de « santé et hygiène » non liées aux hôpitaux ou des dépenses en logement et urbanisme.

De manière générale, un examen plus approfondi de chaque rubrique serait intéressant. Nous considérons la présente étude comme une analyse globale permettant aux décideurs politiques d'identifier les points à creuser ultérieurement. En effet, derrière chaque explication se cache la collecte de données budgétaires, la recherche de statistiques, la recherche et l'étude de certaines lois, la discussion avec des acteurs de terrain etc. On devine qu'un tel travail n'est pas possible pour chaque rubrique sur une période de six mois.

Comparaison des recettes communales (classement économique)

Source de recette	Part dans les recettes totales de Bruxelles	Unités	Position relative de Bruxelles en 2006*	Principales explications de la position relative de Bruxelles
Fonds et subsides (Fonds des communes, subventions pour l'enseignement,...)	47 %	€/hab	- 84	<ul style="list-style-type: none"> - La régionalisation du Fonds des communes en 1970 s'est faite au détriment de l'entité bruxelloise, faisant passer la part des communes bruxelloises dans la somme des transferts aux communes de 20,5 % en 1970 à 9,36 % après régionalisation. - La régionalisation du Fonds des communes implique l'absence de solidarité entre les communes bruxelloises et leur hinterland alors que les autres entités bénéficient d'une telle solidarité. - Les moindres subsides reflètent également le champ relativement plus réduit des compétences communales bruxelloises suite à la régionalisation des services d'incendie et de collecte des déchets, qui sont toujours de compétence communale dans les autres entités. - Les subsides pour l'enseignement primaire dans l'entité bruxelloise observent le plus faible taux de couverture des dépenses par rapport aux autres entités.
Recettes fiscales (additionnels au PrI, additionnels à l'IPP et taxes communales)	42 %	€/hab	++ 124	<ul style="list-style-type: none"> - Les taux d'additionnels au PrI sont, en moyenne, plus élevés à Bruxelles qu'ailleurs (« effet taux »). - La densité du bâti est la plus élevée dans l'entité bruxelloise (« effet base ») et reflète l'importance de l'activité économique (même si le nombre d'exonération au PrI place Bruxelles en deuxième position en termes de rendement de cet impôt par habitant). - Les taxes communales portent sur les habitants et sur l'activité économique, ce qui résulte en un rendement relativement bon par habitant dans l'entité bruxelloise qui accueille de nombreuses entreprises. - La position fiscale avantageuse de l'entité bruxelloise, pour la fiscalité prise dans son ensemble, masque la position défavorable en termes de recettes des additionnels à l'IPP. À la fois le taux moyen et le rendement de ces centimes sont parmi les plus faibles.
Recettes de prestation (location de biens immobiliers, droits de passage sur les voiries...)	5 %	€/hab	+ 127	<ul style="list-style-type: none"> - Les prestations bénéficient à la fois à la population et aux entreprises. Les recettes de prestations de Bruxelles, supérieures à la moyenne, reflètent l'importance de l'activité économique. - Dans l'entité bruxelloise, des droits de passage sur les voiries (à payer lors d'ouvertures de la voirie par des impétrants) compensent la perte de dividendes des intercommunales de l'énergie suite à la libéralisation du marché.
Recettes de dette (dividendes de Dexia et d'intercommunales, intérêts sur comptes courants...)	5 %	€/hab	- 76	<ul style="list-style-type: none"> - Les communes de l'entité bruxelloise bénéficient de relativement peu de dividendes d'intercommunales de gaz ou d'électricité et se positionnent à 75 % de la moyenne des cinq entités en termes de dividendes par habitant. Or, ces dividendes constituent la moitié des recettes de dette.

*Les chiffres de la quatrième colonne correspondent à la position bruxelloise par rapport à la moyenne (non pondérée) des cinq entités, normalisée à 100

+ Bruxelles est en position haute, mais non isolée

- Bruxelles est en position basse, mais non isolée

++ Bruxelles est en position haute et isolée

-- Bruxelles est en position basse et isolée

Comparaison des dépenses communales (classement économique)

<i>Principales explications de la position relative de Bruxelles</i>				
Source de recette	Part dans les dépenses totales de Bruxelles	Unités	Position relative de Bruxelles en 2006*	
Dépenses de personnel (y compris personnel enseignant et pensions)	52 %	€/hab	+ (+) 107	<ul style="list-style-type: none"> - La parenthèse indique que les chiffres disponibles sont sous-estimés. Si nous ajoutons au personnel bruxellois le personnel régional affecté à la collecte des déchets et au service d'incendie, afin de rendre les chiffres plus comparables entre entités, l'écart serait plus élevé. - L'entité bruxelloise emploie plus de personnel par habitant que les autres entités, en partie en raison des besoins en personnel liés à l'activité économique et en raison d'un réseau d'enseignement communal proportionnellement plus développé qu'ailleurs (si l'on exclut le personnel enseignant, la position relative de Bruxelles tombe à 103). - Pour réduire le coût du personnel par habitant les communes bruxelloises semblent avoir été contraintes d'engager une proportion sensiblement plus importante d'employés sous un statut de contractuel, moins coûteux, que les autres entités. - Les chiffres disponibles sont influencés par les choix de gestion en termes de pensions mais en l'absence de détails à ce sujet il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives en matière de dépenses en personnel. - Les dépenses de police par habitant sont les plus élevées à Bruxelles, entre autres en raison des surcoûts liés à l'activité économique et politique prenant place sur son territoire. La prise en compte des navetteurs réduit d'ailleurs l'écart de Bruxelles par rapport à la moyenne. - Le mécanisme actuel de financement fédéral des zones de police est défavorable aux zones bruxelloises, ce qui exige un effort plus important des communes bruxelloises pour compenser les manques puisque les zones de police ne peuvent jamais présenter de déficit.
Transferts aux zones de police	12 %	€/hab	++ 116	<ul style="list-style-type: none"> - Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration social (RIS) par habitant est nettement supérieur à Bruxelles. - Si l'on rapporte les transferts aux CPAS au nombre de bénéficiaires du RIS, on voit que les communes bruxelloises utilisent leurs moyens avec parcimonie puisque Bruxelles passe alors de 167 % à 89 % de la moyenne des cinq entités. - Le mécanisme actuel de subvention fédérale aux CPAS pour le paiement du revenu d'intégration sociale entraîne une moindre couverture des dépenses pour certains CPAS bruxellois, en particulier par rapport à Anvers.
		€/hab+hav	+ 103	
Transferts aux CPAS	10 %	€/hab	++ 167	<ul style="list-style-type: none"> - De moindres dépenses de fonctionnement peuvent être la conséquence d'un moindre recours à la sous-traitance. L'addition des dépenses de personnel et de fonctionnement annule les différences positives (pour le personnel) et négatives (pour le fonctionnement), ce qui confirme l'hypothèse du rôle de la sous-traitance. - Un effet de taille peut également jouer car les coûts fixes sont répartis sur un plus grand nombre d'habitants.
		€/bénéficiaire du RIS	- 89	
Dépenses de fonctionnement (loyers, matériel de bureau, frais de représentation,...)	9 %	€/hab	- 86	

Dépenses de dette (charges d'emprunts, intérêts créditeurs...)	9 %	€/hab	- 74	<p>- Le stock de dette est moindre à Bruxelles parce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des dettes ont été reprises par le Fédéral lors de la création de la Région bruxelloise • le Fonds de refinancement des trésoreries locales réduit le poids de la dette (surtout hospitalière) • des dividendes exceptionnels de Dexia ont été utilisés pour le remboursement anticipé de certains emprunts • les nombreuses communes bruxelloises sous tutelle ont été soumises à une certaine austerité budgétaire en matière d'investissements et d'emprunts.
Autres transferts (subsides aux entreprises et ménages, transfert à l'enseignement libre...)	8 %	€/hab	- 79	<p>- L'entité bruxelloise semble être contrainte à être économe en matière de transferts aux institutions autres que les CPAS et les zones de police.</p> <p>- Ces types de dépenses présentent les caractéristiques d'un « bien supérieur » (dont la consommation augmente plus que proportionnellement avec le revenu).</p>

* Les chiffres de la quatrième colonne correspondent à la position bruxelloise par rapport à la moyenne (non pondérée) des cinq entités, normalisée à 100
+ Bruxelles est en position haute, mais non isolée +++ Bruxelles est en position haute extrême
- Bruxelles est en position basse, mais non isolée -- Bruxelles est en position basse et isolée

Comparaison des recettes communales (classement fonctionnel)

<i>Principales explications de la position relative de Bruxelles</i>				
Source de recette	Part dans les recettes totales de Bruxelles	Unités	Position relative de Bruxelles en 2006*	
Taxes et redevances (Additionnels PrI et IPP, taxes communales, redevances stationnement...)	43 %	€/hab	++ 126	<ul style="list-style-type: none"> - Les taux d'additionnels au PrI sont, en moyenne, plus élevés à Bruxelles qu'ailleurs (« effet taux »). - La densité du bâti est la plus élevée dans l'entité bruxelloise (« effet base ») et reflète l'importance de l'activité économique (même si le nombre d'exonération au PrI place Bruxelles en deuxième position en termes de rendement de cet impôt par habitant). - Les taxes communales portent sur les habitants et sur l'activité économique, ce qui résulte en un rendement relativement bon par habitant dans l'entité bruxelloise qui accueille de nombreuses entreprises. - La position fiscale avantageuse de l'entité bruxelloise, pour la fiscalité prise dans son ensemble, masque la position défavorable en termes de recettes des additionnels à l'IPP. A la fois le taux moyen et le rendement de ces centimes sont parmi les plus faibles. - La prise en compte des navetteurs dans la comparaison nuance la position relative de Bruxelles, ce qui démontre l'impact de cette donnée, utilisée comme l'expression de l'activité économique sur le territoire bruxellois.
		€/hab+nav	+ 113	
Fonds (uniquement fonds non affectés)	19 %	€/hab	-- 61	<ul style="list-style-type: none"> - Ce poste est constitué à plus de 95 % de la Dotation générale aux communes (ex-Fonds des communes), et Bruxelles est dans une position relative défavorable par rapport à celle-ci parce que : <ul style="list-style-type: none"> • La régionalisation du Fonds des communes en 1970 s'est faite au détriment de l'entité bruxelloise, faisant passer la part des communes bruxelloises dans la somme des transferts aux communes de 20,5 % en 1970 à 9,36 % après régionalisation. • La régionalisation du Fonds des communes implique l'absence de solidarité entre les communes bruxelloises et leur hinterland alors que les autres entités bénéficient d'une telle solidarité. • Les moindres subsides reflètent également le champ relativement plus réduit des compétences communales bruxelloises suite à la régionalisation des services d'incendie et de collecte des déchets, qui sont toujours de compétence communale dans les autres entités.
Enseignement primaire (subsides de la Communauté, participation des parents...)	10 %	€/hab	+ 122	<ul style="list-style-type: none"> - Bruxelles bénéficie de relativement plus de subsides <i>par habitant</i> que les entités flamandes en raison d'une proportion nettement plus importante d'élèves dans le réseau officiel que dans le réseau libre, plus développé en Flandre. - Par rapport aux entités wallonnes, où la proportion d'élèves dans le réseau officiel est similaire à celui de Bruxelles, les différences en termes de recettes par habitant sont d'ailleurs très faibles.

Comparaison des dépenses communales (classement fonctionnel)				
<i>Principales explications de la position relative de Bruxelles</i>				
<i>Type de dépense</i>	<i>Part dans les dépenses totales de Bruxelles</i>	<i>Unités</i>	<i>Position relative de Bruxelles en 2006*</i>	
Enseignement primaire (personnel administratif, repas scolaires, transport...)	15 %	€/hab	++ 128	- Bruxelles dépense relativement plus par habitant que les autres entités flamandes, en partie en raison d'une proportion nettement plus importante d'élèves dans le réseau officiel que dans le réseau libre. - Par rapport aux entités wallonnes, où la proportion d'élèves dans le réseau officiel est similaire à celui de Bruxelles, les différences en termes de dépenses par habitant sont moindres. Les différences qui subsistent peuvent sans doute être attribuées aux taux différents de navette scolaire (24 % à Bruxelles contre - 2% à Charleroi et 15 % à Liège, primaire et secondaire confondus**) - Si l'on exprime ces dépenses par élève, on observe que la position bruxelloise reste supérieure à la moyenne. Les entités flamandes sont bien au-dessus de la moyenne, sans doute en raison des moyens financiers plus importants en Communauté flamande, et les entités wallonnes dans une position inférieure à Bruxelles. - En raison d'une couverture des dépenses par les subsides moindre dans l'entité bruxelloise (de l'ordre de 65 % contre 75 % à Liège et Charleroi), la charge financière nette (dépenses - recettes) par élève est la plus lourde à Bruxelles.
		€/élève	+ 104	
Services généraux / administration générale	15 %	€/hab	- 94	- Bruxelles ne se distingue pas particulièrement des autres entités et le manque de données concernant les dépenses de pensions ne permet pas de tirer des conclusions précises.
Justice et police (dotation aux zones de police, contrats de sécurité et prévention,...)	14 %	€/hab	++ 126	- Les dépenses de police par habitant sont les plus élevées à Bruxelles, entre autres en raison des surcoûts liés à l'activité économique et politique prenant place sur son territoire. La prise en compte des navetteurs réduit d'ailleurs l'écart de Bruxelles par rapport à la moyenne. - Le mécanisme actuel de financement fédéral des zones de police est défavorable aux zones bruxelloises, ce qui exige un effort plus important des communes bruxelloises pour compenser les manques puisque les zones de police ne peuvent jamais présenter de déficit. - Pour les dépenses autres que les dotations aux zones de police, la position bruxelloise est également très élevée, peut-être en raison de programmes plus importants en matière de sécurité et prévention liés au rôle de capitale, ainsi qu'en termes de gestion des sommets européens (propre à Bruxelles-ville).
		€/hab+nav	+ 112	
Assistance et sécurité sociale (dotation aux CPAS, maisons de repos, ateliers protégés...)	11 %	€/hab	+ 123	- La dotation aux CPAS constitue le plus gros poste de cette rubrique, or le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration social (RIS) par habitant est nettement supérieur à Bruxelles. - Si l'on rapporte les dépenses au nombre de bénéficiaires du RIS, on voit que les communes bruxelloises utilisent leurs moyens avec parcimonie puisque Bruxelles passe alors de 123 % à 80 % de la moyenne des cinq entités. - Le mécanisme actuel de subvention fédérale aux CPAS pour le paiement du revenu d'intégration sociale entraîne une moindre couverture des dépenses pour certains CPAS bruxellois, en particulier par rapport à Anvers, ce qui augmente les dépenses relatives bruxelloises.
		€/bénéficiaire du RIS	- 80	

					<p>- En dehors des dotations aux CPAS, Bruxelles se caractérise par des dépenses par habitant plus faibles que toutes les autres entités, une certaine austérité étant sans doute de mise face au poids particulièrement élevé des dotations CPAS.</p> <p>- L'entité bruxelloise semble être contrainte à être économe dans ces matières moins « vitales ».</p> <p>- Ces types de dépenses présentent les caractéristiques d'un « bien supérieur » (dont la consommation augmente plus que proportionnellement avec le revenu).</p>
Éducation populaire et arts / cultes / bibliothèques	8 %	€/hab	- 87		
Santé et hygiène (hôpitaux, médecine scolaire, consultations ONE...) / cimetières / environnement	8 %	€/hab	+++ 251		<p>- Le plus gros poste de dépenses de cette rubrique concerne les hôpitaux publics, or la densité d'hôpitaux publics financés par les communes est bien plus importante à Bruxelles que dans les autres entités. Cela explique la position extrême de Bruxelles.</p> <p>- De nombreux non-Bruxellois utilisent les infrastructures hospitalières de l'entité Bruxelles, augmentant les coûts par habitant.</p> <p>- Si l'on retire de l'analyse les dépenses liées aux hôpitaux, Bruxelles se rapproche de la moyenne mais reste bien au-dessus. Les hypothèses d'explication d'un plus grand recours aux services communaux de santé et hygiène sont, entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le coût de la médecine scolaire proportionnel au nombre élevé d'élèves dans le réseau communal • Un taux de natalité élevé et de nombreux habitants à faibles revenus, impliquant un appel plus fréquent aux consultations ONE
Enseignement secondaire (personnel administratif, repas scolaires, transport...)	7 %	€/hab	+ 120		<p>- Bruxelles dépense plus que la moyenne <i>par habitant</i> en raison de l'importance de la proportion d'élèves dans le réseau communal (entre 2 et 5 fois plus que dans les autres entités) et en raison d'une plus grande proportion de navetteurs scolaires (24 % de la population scolaire contre 12 % en moyenne, primaire et secondaire confondus**).</p>
		€/élève	-- 70		<p>- Rapportées au nombre d'élèves, les recettes affichent une situation nettement moins favorable, où Bruxelles se situe loin en dessous de la moyenne et même en dessous des entités wallonnes. La discrimination positive ne semble donc pas jouer de rôle positif pour Bruxelles dans le secondaire, contrairement au primaire.</p> <p>- Notons que la couverture des dépenses par les subsides est bien meilleure que dans l'enseignement primaire. Elle est de 95 % à Bruxelles.</p> <p>- La charge financière nette (dépenses – recettes) par élève est la plus basse à Bruxelles. Si l'on fait l'hypothèse qu'un élève ne coûte pas sensiblement moins cher à Bruxelles qu'ailleurs, cela laisse supposer que les communes bruxelloises ont imposé une certaine austérité à leurs dépenses pour faire face aux recettes plus faibles qu'elles reçoivent par élève, ou qu'elles récupèrent plus largement le coût sur les parents d'élèves.</p>
Services d'enlèvement et de traitement des déchets	Équivalent à 6 % mais inscrit au budget régional	€/hab	+ 111		<p>- L'entité de Bruxelles dépense plus que la moyenne, par habitant, pour les services d'enlèvement et de traitement des déchets, mais moins que Gand. Puisque ces services bénéficient tant aux habitants qu'aux autres usagers de la ville, une comparaison tenant compte des navetteurs est utile. Bruxelles se positionne alors tout à fait dans la moyenne.</p>
		€/hab+nav	99		

I. Délimitation des zones à comparer

Notre objectif est de comparer des entités géographiques comparables à Bruxelles, c'est-à-dire « urbanisées ».

Dans une optique comparative d'entités présentant des caractéristiques socio-économiques particulières, la classification des communes en « clusters » élaborée par Dexia en 2007 est une bonne base de réflexion ; cette classification est utilisée dans la plupart des publications qui traitent des finances communales belges, tant flamandes que wallonnes et bruxelloises.

Nous choisissons de partir des arrondissements de Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège et d'en garder uniquement les communes qui appartiennent aux clusters les plus « ressemblants » aux communes bruxelloises, à savoir les communes « résidentielles », « semi-urbaines ou d'agglomération », « avec concentration d'activités économiques », et « communes centres ».

Nous éliminons donc les communes appartenant à des clusters trop différents des communes bruxelloises. Par ailleurs, dans 2 cas, il nous semble pertinent de rajouter une commune qui ne fait pas partie de l'arrondissement mais dont les frontières sont communes avec Anvers (Beveren) et Gand (Zelzate) et dont la nature implique une continuité en termes d'urbanisation.

Nous obtenons ainsi ce que nous appelons cinq « entités urbaines » de Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège.

Ces différentes étapes sont décrites en détail ci-dessous.

1. Les communes « résidentielles » (il y en a 29 dans notre échantillon – voir le tableau récapitulatif page 7)

En Région Bruxelles-Capitale (10)

Cluster B1	communes résidentielles sud-est	revenus élevés
	Auderghem	
	Uccle	
	Watermael-Boitsfort	
	Woluwe-St-Lambert	
	Woluwe-St-Pierre	

Ces communes sont caractérisées par :

- des scores élevés de niveau de vie
- un caractère résidentiel prononcé
- un équipement et confort supérieurs à la moyenne
- une évolution démographique peu marquée
- le coût élevé du logement (d'où peu d'afflux migratoires)
- de l'activité tertiaire mais peu d'activité secondaire.

Cluster B2	communes résidentielles nord-ouest	revenus moyens
	Berchem-Ste-Agathe	
	Evere	
	Ganshoren	
	Jette	
	Koekelberg	

Ces communes présentent des niveaux de revenu et de confort des logements inférieurs à B1, une évolution démographique négative, mais migratoire très positive car les prix immobiliers y sont plus abordables, des coefficients de dépendance très élevés dus à la sur-représentation de personnes très âgées et de très jeunes.

En Région Flamande (14)

Dans l'arrondissement d'Anvers :

Cluster V10	communes résidentielles d'agglomération avec activités tertiaires
Aartselaer	
Borsbeek	
Edegem	
Kontich	
Mortsel	
Schoten	
Wijnegem	
Wommelgem	

Ces communes ont été sélectionnées vu leur caractère résidentiel prononcé et des activités économiques importantes (distribution, logistique, transports...)

Les niveaux de revenus, niveaux de vie, degré d'urbanisation et niveau d'activités tertiaires y sont supérieurs à la moyenne régionale.

D'autres caractéristiques comme le degré de vieillissement prononcé, une évolution démographique stationnaire, de nombreux résidents étrangers originaires de l'UE ou de pays frontaliers rapprochent ces communes de celles de la Région bruxelloise.

Cluster V11	communes de banlieue résidentielle à revenus élevés
Brasschaat	
Kapellen	
Hove	
Schilde	
Et dans l'arrondissement de Gand :	
De Pinte	
St Martens-Laetem	

Ces communes présentent un caractère résidentiel très prononcé et peu d'activités économiques.

En Région Wallonne (5)

Cluster W14	communes résidentielles à niveau de revenu élevé
Dans l'arrondissement de Charleroi :	
Montigny le Tilleul	
Gerpennes	
Dans l'arrondissement de Liège :	
Chaufontaine	
Esneux	
Neupré	

Ces communes de banlieue résidentielle traditionnelle sont soumises à une pression foncière élevée et souffrent de déclin démographique.

2. Communes semi-urbaines ou d'agglomération (17)

En Région Bruxelles-Capitale (4)

Cluster B3	communes centrales fortement urbanisées première couronne
------------	---

Etterbeek
Ixelles
St Gilles
St Josse

Les caractéristiques principales de ces communes sont : des scores négatifs en ce qui concerne le niveau de vie, densité du bâti très forte, afflux de populations étrangères.

En Région Flamande (5+1)

Cluster V7	communes fortement urbanisées à faibles revenus
------------	---

Dans l'arrondissement d'Anvers :

Boom
Hemiksem
Nile
Schelle

Et dans l'arrondissement de Gand :

Evergem
Zelzate (n'est pas dans l'arrondissement mais jouxte Gand).

Un niveau socio-économique défavorisé, un taux d'urbanisation assez élevé, une forte croissance de la population caractérisent ces communes.

En Région Wallonne (7)

Cluster W9	pôles urbains périphériques, conurbations
------------	---

Dans l'arrondissement de Charleroi :

Chatelet
Courcelles
Farciennes
Fontaine-L'Evêque

Dans l'arrondissement de Liège :

Beyne-Heusay
Fléron
St-Nicolas

Ici à nouveau, les communes présentent un niveau d'urbanisation élevé, un très faible niveau de revenus et un déclin démographique.

3. Communes avec concentration d'activités économiques (15)

En Région Bruxelles-Capitale (4)

Cluster B4	communes centrales fortement urbanisées avec activités industrielles dans la « zone du canal »
------------	--

Anderlecht
Forest
Molenbeek-St-Jean
Schaerbeek

Dans ces communes, une forte présence d'activités de type industriel se combine avec des niveaux de vie inférieurs à la moyenne et un degré d'urbanisation assez prononcé.

En Région Flamande (2)

Cluster V8	villes et communes d'agglomération à caractère industriel
------------	---

Dans l'arrondissement d'Anvers :

Zwijndrecht

Beveren (hors arrondissement mais jouxte Anvers)

A nouveau, des niveaux de revenus inférieurs à la moyenne régionale (quoique plus élevés que dans le cluster V7) avec un niveau d'activités économiques soutenu et une dimension « centralité » (centre d'emploi) caractérisent ces communes.

En Région Wallonne (9)

Cluster W11 d'agglomération	communes avec activités économiques en zone urbaine ou
--------------------------------	--

Aiseau-Presles

Fleurus

Manage

et

Ans

Flémalle

Grâce-Hollogne

Herstal

Oupeye

Visé

Fortement urbanisées, ces communes présentent des niveaux de revenus inférieurs à la moyenne régionale (mais plus élevés que ceux du cluster W9) et un bon niveau de centralité (centre d'emploi) et d'attractivité de leurs activités économiques.

4. Communes « centres » (6)

En Région Bruxelles-Capitale (1)

Cluster B5	communes centrales fortement urbanisées centre d'emploi
------------	---

Bruxelles-Ville

Cette commune se remarque par ses activités économiques très importantes, ses fonctions administratives et son attractivité en termes de centre d'emploi.

En Région Flamande (2)

Cluster V15	grandes villes et villes régionales
-------------	-------------------------------------

Antwerpen

Gent

Ces deux « chefs-lieux » présentent un degré d'attractivité/externalité élevé, des niveaux d'activités tertiaires prononcés, mais aussi un taux de vieillissement très élevé.

En Région Wallonne (3)

Cluster W10	Grandes villes et villes régionales
-------------	-------------------------------------

Charleroi
et
Liège
Seraing

Similairement, dans ces communes, un niveau d'urbanisation/centralité élevé se combine avec des revenus inférieurs à la moyenne régionale et des scores négatifs pour la démographie.

AU TOTAL nous avons donc 67 communes dans notre échantillon, réparties de la façon suivante :

Entité 1 : Bruxelles (19 communes / 1 048 491 habitants)
Entité 2 : Anvers (19 communes / 815 966 habitants)
Entité 3 : Gand (5 communes / 300 539 habitants)
Entité 4 : Charleroi (10 communes / 372 850 habitants)
Entité 5 : Liège (14 communes / 498 650 habitants)

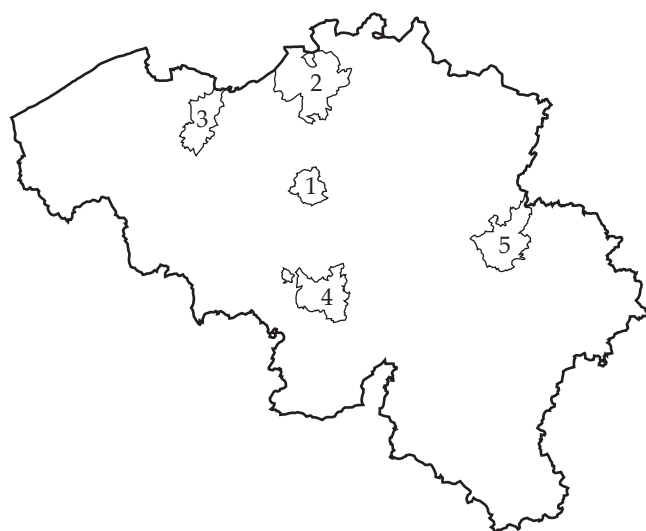
L'échantillon est présenté sous forme de tableau page 6.

La réunion des communes retenues forme à chaque fois une "entité urbaine". Les cartes suivantes montrent la localisation, mais aussi la taille relative et la composition des 5 entités urbaines retenues. Ce sont ces entités urbaines qui vont être comparées dans la suite de cette étude.

ENTITE URBAINE 1: BRUXELLES

Population	1 048 91
Densité de population	6 496
Densité du bâti	78%
Indice de richesse	84,6
Taux de chômage	21,1%

1. Anderlecht
2. Auderghem
3. Berchem-Ste-Agathe
4. **Bruxelles-Ville**
5. Etterbeek
6. Evere
7. Forest
8. Ganshoren
9. Ixelles
10. Jette
11. Koekelberg
12. Molenbeek-St-Jean
13. Saint-Gilles
14. Saint-Josse-ten-Noode
15. Schaerbeek
16. Uccle
17. Watermael-Boitsfort
18. Woluwé-St-Lambert
19. Woluwé-St-Pierre

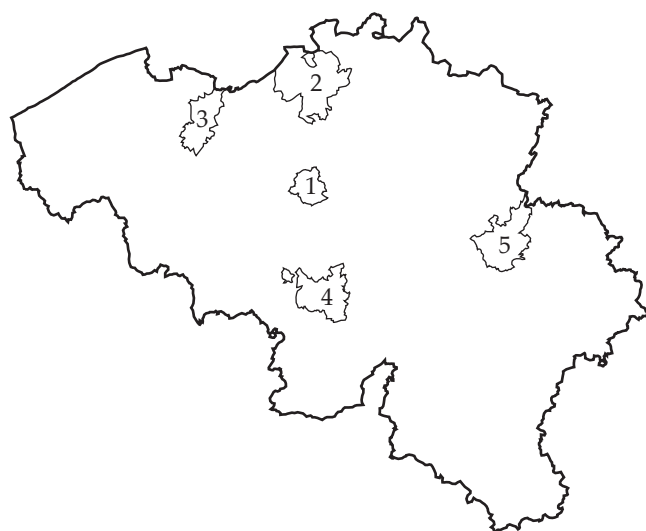
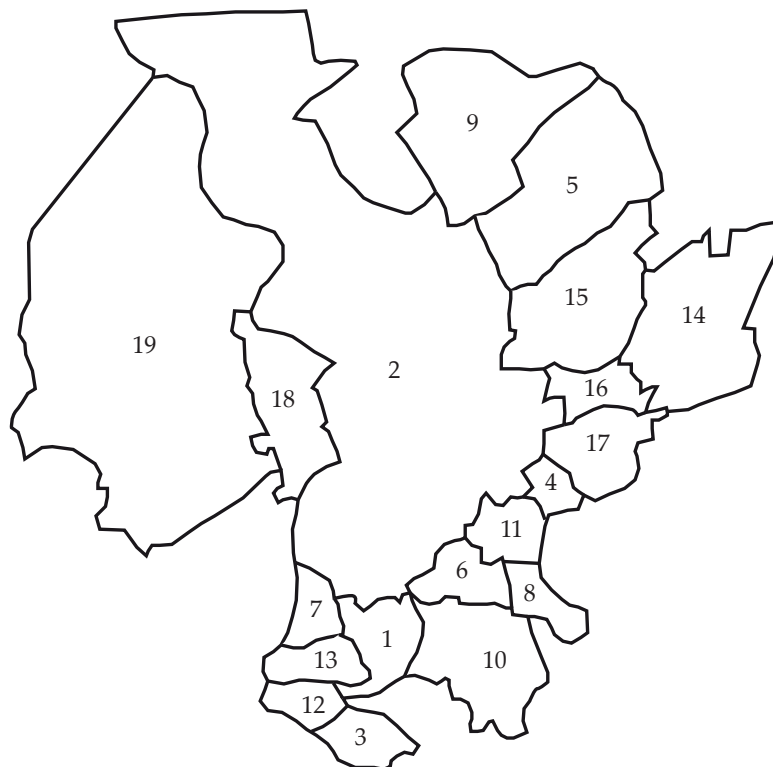


Entité urbaine 1 : BRUXELLES
 Entité urbaine 2 : ANVERS
 Entité urbaine 3 : GAND
 Entité urbaine 4 : CHARLEROI
 Entité urbaine 5 : LIEGE

ENTITE URBAINE 2 : ANVERS

Population	815 966
Densité de population	1 313
Densité du bâti	55%
Indice de richesse	104,9
Taux de chômage	6,5%

1. Aartselaer
2. **Anvers**
3. Boom
4. Borsbeek
5. Brasschaat
6. Edegem
7. Hemiksem
8. Hove
9. Kapellen
10. Kontich
11. Mortsel
12. Niel
13. Schelle
14. Schilde
15. Schoten
16. Wijnegem
17. Wommelgem
18. Zwijndrecht
19. Beveren

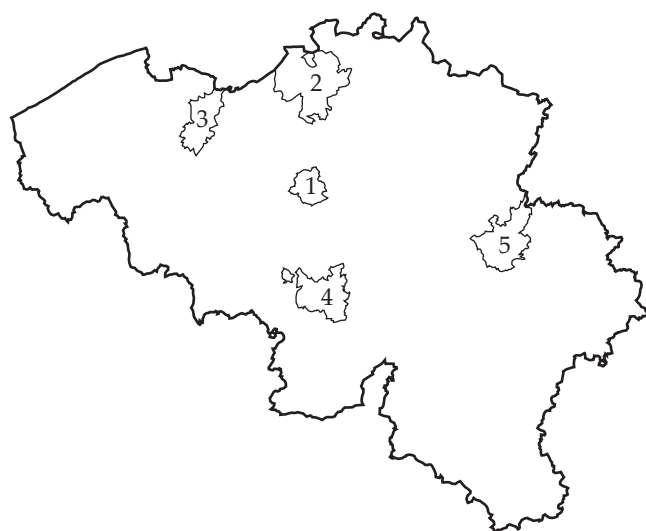
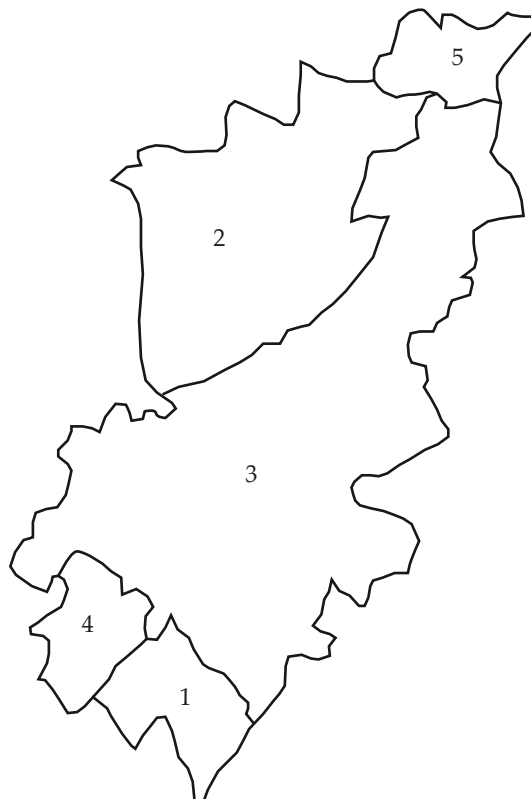


- Entité urbaine 1 : BRUXELLES
- Entité urbaine 2 : ANVERS
- Entité urbaine 3 : GAND
- Entité urbaine 4 : CHARLEROI
- Entité urbaine 5 : LIEGE

ENTITE URBAINE 3: GAND

Population	300 539
Densité de population	1 084
Densité du bâti	47%
Indice de richesse	108,2
Taux de chômage	7,2%

1. De Pinte
2. Evergem
3. **Gent**
4. Sint Maartens-Laetem
5. Zelzate

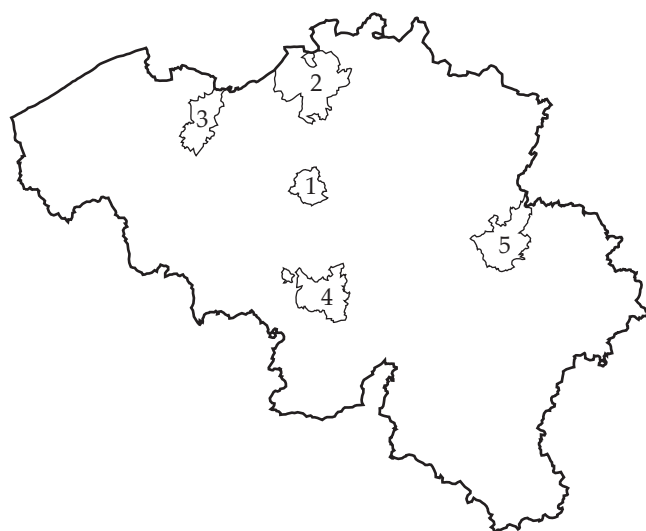
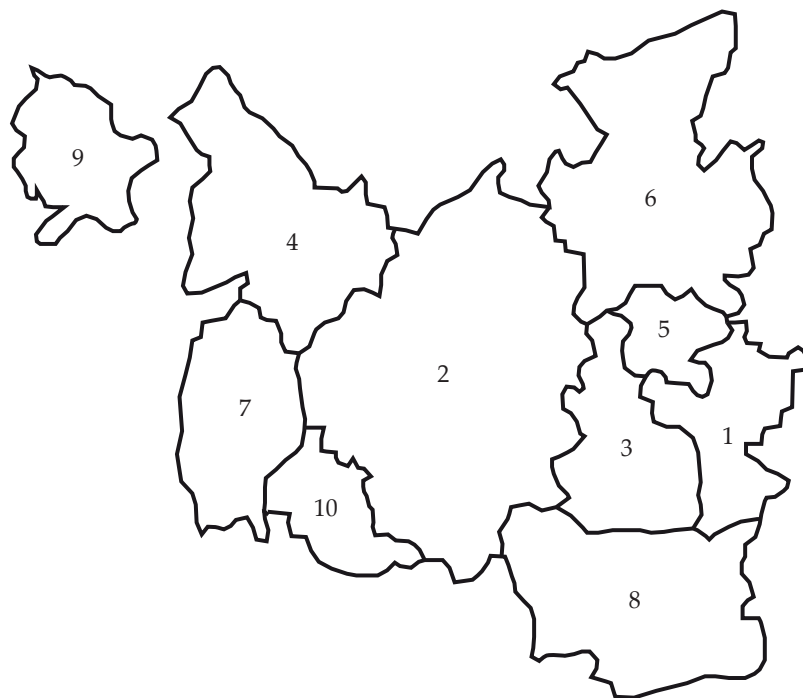


Entité urbaine 1 : BRUXELLES
Entité urbaine 2 : ANVERS
Entité urbaine 3 : GAND
Entité urbaine 4 : CHARLEROI
Entité urbaine 5 : LIEGE

ENTITE URBAINE 4: CHARLEROI

Population	372 850
Densité de population	993
Densité du bâti	37%
Indice de richesse	82,8
Taux de chômage	22,3%

1. Aiseau-Presles
2. **Charleroi**
3. Chatelet
4. Courcelles
5. Farciennes
6. Fleurus
7. Fontaine-l'Evêque
8. Gerpinnes
9. Manage
10. Montigny-le-Tilleul

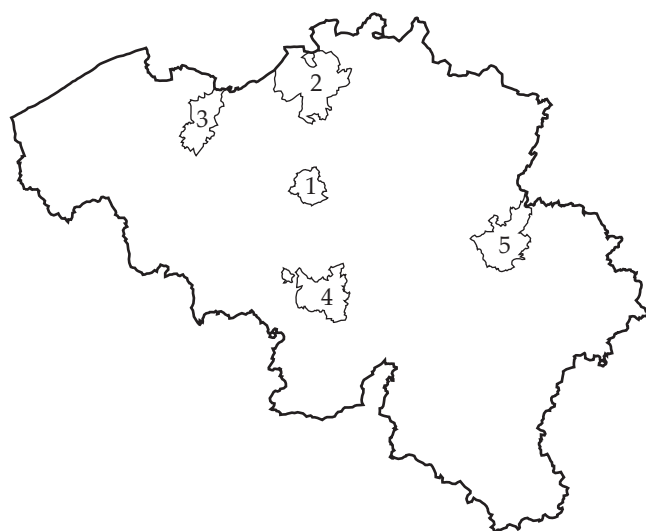
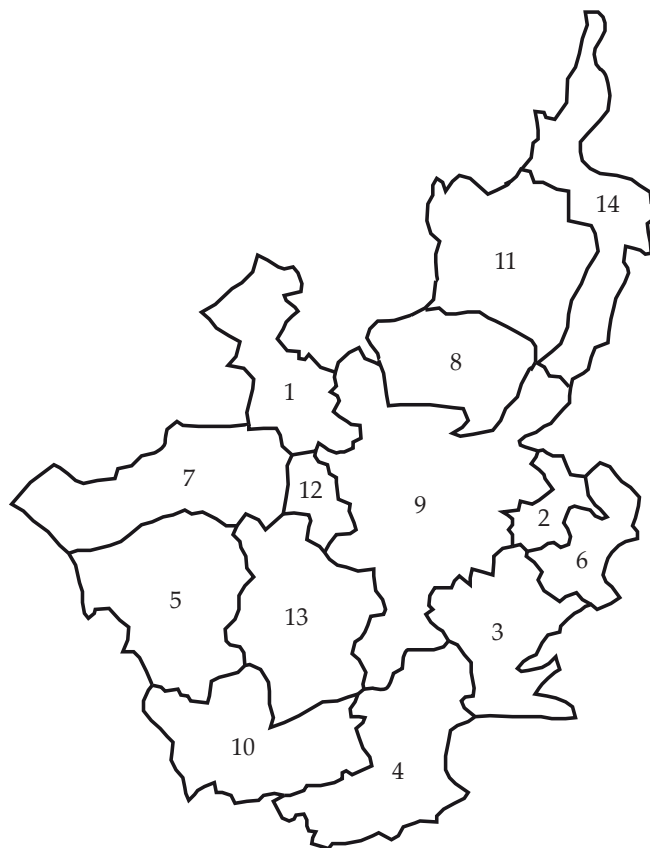


Entité urbaine 1 : BRUXELLES
Entité urbaine 2 : ANVERS
Entité urbaine 3 : GAND
Entité urbaine 4 : CHARLEROI
Entité urbaine 5 : LIEGE

ENTITE URBAINE 5: LIEGE

Population	498 650
Densité de population	1 229
Densité du bâti	46%
Indice de richesse	90,1
Taux de chômage	19,9%

1. Ans
2. Beyne-Heusay
3. Chaudfontaine
4. Esneux
5. Flémalle
6. Fléron
7. Grace-Hollogne
8. Herstal
9. **Liège**
10. Neupré
11. Oupeye
12. Saint-Nicolas
13. Seraing
14. Visé



Entité urbaine 1 : BRUXELLES
Entité urbaine 2 : ANVERS
Entité urbaine 3 : GAND
Entité urbaine 4 : CHARLEROI
Entité urbaine 5 : LIEGE

II. Comparaison des profils socio-économiques des entités urbaines retenues

La situation financière des communes est intimement liée aux caractéristiques socio-économiques de celles-ci. Ainsi, par exemple, une commune peuplée d'habitants à faibles revenus ne bénéficiera que de faibles rendements fiscaux et devra faire face à des dépenses relativement plus élevées dans des domaines tels que les logements sociaux, la dotation aux CPAS etc.

Une partie des différences observées dans les parties suivantes, tant du côté des recettes que des dépenses, trouve une explication dans les différences en termes de profils socio-économiques des communes. C'est pourquoi nous consacrons cette partie à la comparaison de ces profils afin de pouvoir y faire facilement référence dans les parties consacrées aux comparaisons des postes de recettes et de dépenses.

Pour cela, nous avons récolté des :

- Données démographiques (population, population par tranche d'âge, densité de population)
- Données économiques (navetteurs nets, densité du bâti, taux de chômage, taux d'emploi)
- Données sociales (revenu moyen/habitant, indice de richesse, nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale).

Les données sont présentées ci-dessous sous la forme de tableaux synthétiques par entité urbaine et de graphes comparant les principaux indicateurs des 5 entités.

Cette comparaison des profils socio-économiques met en évidence qu'il est très difficile de comparer Bruxelles avec d'autres entités car les différences sont énormes, tant en termes de population, de densité de population, de densité du bâti, que de caractéristiques morphologiques. Il convient de garder cela en tête tout au long de la démarche de comparaison des recettes et dépenses communales.

INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES

ENTITE 1 : BRUXELLES

	DEMOGRAPHIE			URBANISATION			NIVEAU de VIE		ACTIVITE	
	Population 1/01/2008	Population 20-64 1/01/2008	Population >65ans 1/01/2008	Densité de population 1/01/2008	Densité du bâti 2005	Revenu moyen par habitant Exercice 2006/ Revenus EUR	Indice de richesse Roy=100	Ayant droit aide sociale en % de pop totale	Taux de chômage 2006	Taux d'emploi 2006
	nombre	% total	% total	hab/km ²	% superficie bâtie	EUR	Roy=100			
Anderlecht	99.085	26,3%	57,9%	5.598	76%	10.570	77,4	4,4%	24,4	49,7
Auderghem	30.086	22,7%	59,3%	3.343	53%	14.681	107,5	2,0%	11,2	54,7
Berchem-Ste-Agathe	20.976	25,3%	57,6%	7.233	79%	13.928	102,0	2,3%	16,2	58,5
Bruxelles-Ville	148.873	25,0%	62,5%	4.567	86%	10.429	76,4	4,6%	23,6	47,3
Etterbeek	42.902	20,1%	67,6%	13.839	97%	11.205	82,1	4,3%	18,2	47,4
Evere	34.727	25,2%	57,5%	6.945	87%	12.057	88,3	3,8%	17,7	52,0
Forest	48.906	24,4%	61,1%	7.888	93%	11.810	86,5	2,7%	20,7	52,2
Ganshoren	21.743	22,3%	56,7%	8.697	85%	13.800	101,1	1,0%	16,9	57,4
Ixelles	79.768	16,9%	71,8%	12.662	95%	11.835	86,7	3,8%	19,4	45,9
Jette	44.601	23,9%	58,9%	8.920	79%	12.900	94,5	2,9%	18,5	55,7
Koekelberg	19.020	26,0%	59,8%	15.850	97%	11.305	82,8	3,7%	24,6	52,4
Molenbeek-St-Jean	83.674	30,0%	56,7%	14.182	86%	8.836	64,7	6,4%	30	43,5
Saint-Gilles	45.235	22,5%	67,5%	18.094	99%	9.216	67,5	5,6%	26,6	46,1
Saint-Josse-ten-Noode	24.078	28,7%	63,2%	21.889	96%	7.079	51,8	8,2%	33	43,7
Schaerbeek	116.039	27,1%	61,8%	14.326	97%	9.566	70,1	4,9%	26,7	45,2
Uccle	76.732	21,9%	59,0%	3.351	68%	15.056	110,3	1,7%	13,1	51,9
Watermael-Boitsfort	24.134	22,9%	57,9%	1.871	36%	15.541	113,8	2,0%	11,6	54,5
Woluwe-St-Lambert	49.261	20,4%	61,3%	6.842	89%	13.948	102,1	2,1%	12,1	49,3
Woluwe-St-Pierre	38.651	22,5%	57,8%	4.343	84%	15.345	112,4	1,3%	9,9	48,2
Total entité urbaine Bruxelles	1.048.491	24,2%	61,3%	6.496	78%	11.550	84,6	3,9%	21,1	50,3

Sources : SPF Economie, SPF Intégration sociale, + calculs CERB.

Entité 1 : Bruxelles

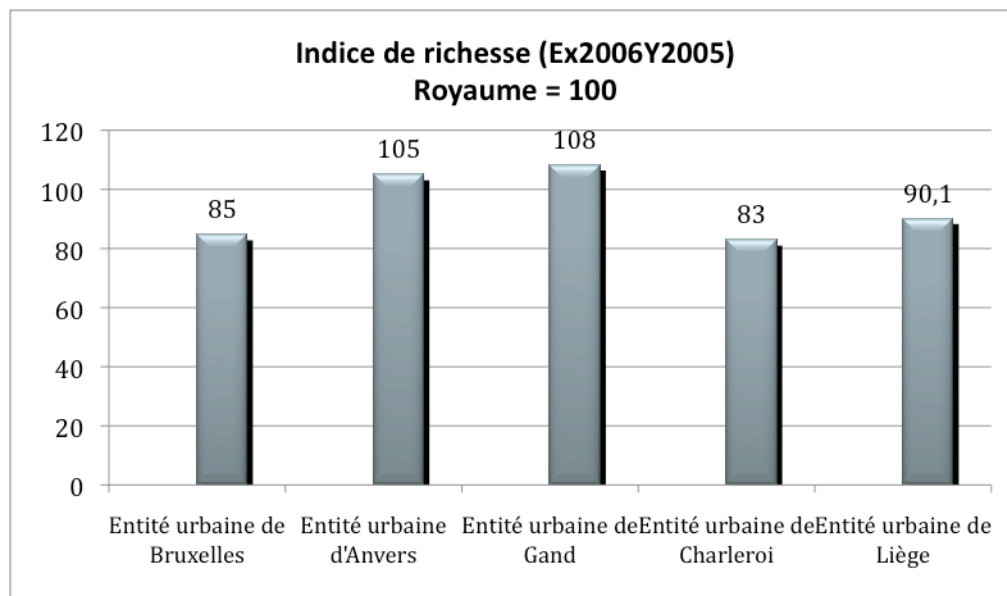
A Bruxelles, seule entité exclusivement « urbaine », niveaux de revenu et dynamiques démographiques se trouvent imbriquées dans une structure complexe de l'espace.

Une dualité entre les communes centrales (soulignées dans le tableau ci-dessus) et celles de la seconde couronne se marque à plusieurs niveaux :

- une forte densité et vieillissement du bâti, nombreux petits logements, surreprésentation de jeunes adultes et de ménages de grande taille à bas revenus au centre, par opposition à un bâti plus récent et des logements plus grands en seconde couronne,
- une forte représentation de la population en âge de travailler, étrangère et précarisée au centre par opposition à un déclin démographique et un vieillissement de la population dans la seconde couronne,
- un pourcentage élevé de personnes disposant de revenus d'intégration et de bas revenus au centre par opposition à des revenus plus élevés dans la seconde couronne.

Cette dualisation se marque bien dans les chiffres de l'entité bruxelloise (voyez le tableau ci-dessus) tant au niveau des densités de population, du bâti, que des chiffres concernant le niveau de vie. L'indice de richesse en particulier marque de fortes différences entre les communes centrales (systématiquement sous la moyenne du royaume) et les autres (significativement au-dessus).

L'indice de richesse calculé pour les 5 entités donne le résultat suivant :

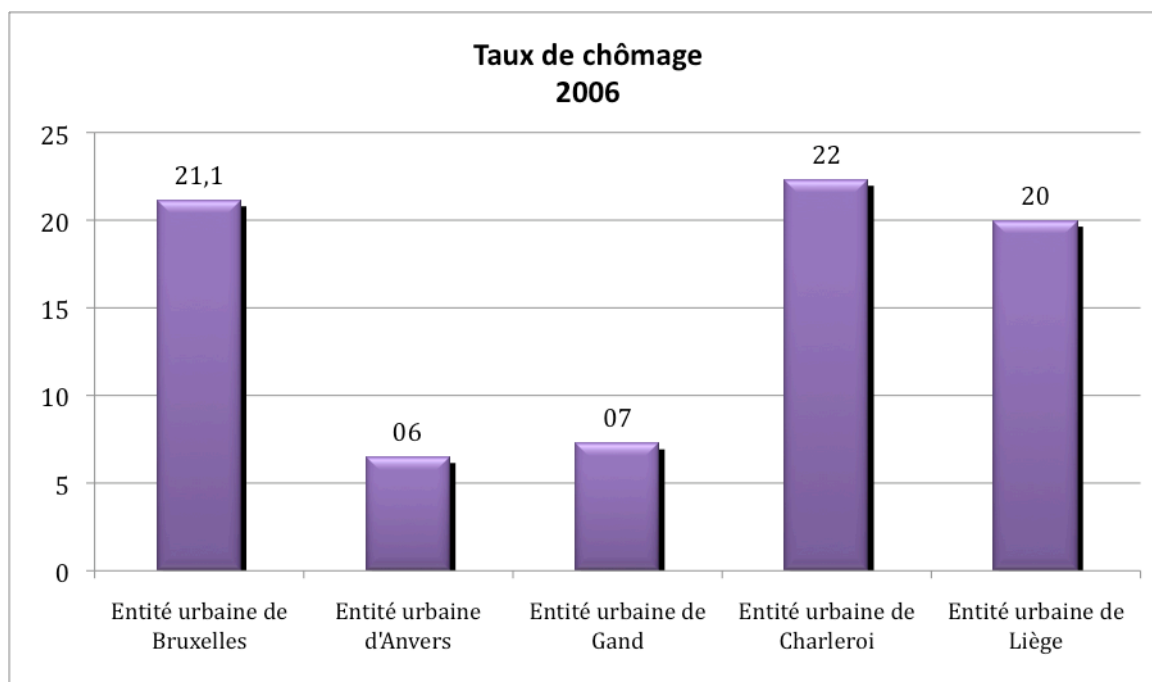


Source : SPF Economie + calculs CERB.

Pour ce qui est de l'activité économique, 50,3% de la population habitant l'entité exerçaient une activité en 2006 (avec un maximum de 58,5% à Berchem vs 43,5% à Molenbeek).

Le taux de chômage moyen sur l'entité (en faible hausse depuis 2003) : 21,1% en 2006 mais monte à 33% pour la commune de St Josse.

La comparaison des 5 entités en termes de taux de chômage montre les hauts niveaux de Bruxelles et Charleroi, suivis de près par Liège et de loin par les deux entités flamandes :



Source : SPF Economie + calculs CERB.

INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES

ENTITE : AINVERS	DEMOGRAPHIE				URBANISATION			NIVEAU de VIE		ACTIVITE	
	Population 1/01/2008	Population <20ans 1/01/2008	Population 20-64 1/01/2008	Population >65ans 1/01/2008	Densité de population 1/01/2008	Densité du bâti 2005	Revenu moyen par habitant Exercice 2006/Revenus 2006	Indice de richesse Roy=100	Ayant droit aide sociale 2007	Taux de chômage 2006	Taux d'emploi 2006
nombre	% total	% total	% total	hab/km ²	% superficie bâtie	EUR	Roy=100	en % de pop totale			
Aarsbeek	14.267	20,6%	61,6%	17,8%	1309	50%	18.196	133,3	0,4%	4,4	67,1
Ainvers	472.071	22,6%	58,9%	18,5%	2308	75%	12.991	95,1	2,1%	15,2	58,1
Boom	16.434	23,4%	57,2%	19,4%	2221	66%	13.882	101,7	1,0%	9,0	64,9
Borsbeek	10.132	20,3%	62,0%	17,7%	2598	58%	15.235	111,6	0,7%	6,9	67,5
Braesschaat	37.190	21,5%	59,4%	19,1%	966	57%	16.941	124,1	0,7%	6,3	62,7
Edegem	21.389	20,7%	57,2%	22,1%	2459	67%	17.408	127,5	0,6%	5,5	64,6
Hemiksem	9.862	22,7%	59,7%	17,6%	1826	72%	14.343	105,0	0,8%	6,2	66,4
Hove	8.326	23,9%	57,1%	19,0%	1388	47%	18.601	136,2	0,2%	4,9	64,2
Kapellen	26.242	22,2%	58,1%	19,7%	707	54%	17.199	126,0	0,3%	5,7	62,1
Kortrijk	20.290	24,1%	58,7%	17,2%	856	40%	16.335	119,6	0,5%	5,2	66,2
Mortsel	24.421	22,0%	57,5%	20,5%	3131	79%	16.111	118,0	0,9%	6,8	65,4
Niel	9.155	23,4%	58,4%	18,2%	1727	56%	14.019	102,7	0,5%	6,4	67,8
Schelle	8.034	23,7%	59,4%	16,9%	1030	41%	15.167	111,1	0,7%	4,6	66,1
Schilde	19.516	22,5%	57,0%	20,5%	542	48%	17.905	131,1	0,2%	5,2	60,9
Schoten	33.256	22,5%	58,2%	19,3%	1124	56%	15.449	113,1	0,4%	7,2	64,1
Wijnegem	8.886	21,0%	58,5%	20,4%	1125	54%	15.368	112,5	0,3%	4,6	69,0
Wommelgem	12.187	23,0%	59,1%	17,9%	937	46%	14.907	109,2	0,6%	5,9	68,5
Zwijndrecht	18.421	20,5%	61,9%	17,5%	1035	55%	15.772	115,5	0,5%	6,4	66,9
Beveren (hors arrondissement)	45.887	22,4%	60,7%	16,8%	306	29%	15.209	111,4	1,0%	6,1	66,3
Total entité urbaine d'Ainvers	815.966	22,5%	58,9%	18,6%	1313	55%	14322	104,9	1,5%	6,5	65,2

Sources : SPF Economie, SPF Intégration sociale, + calculs CERB.

Entité 2 : Anvers

L'entité en général présente un solde migratoire positif, d'où une évolution favorable du nombre de logements, et potentiellement une croissance de la base imposable des revenus et du foncier.

Notons que seule la commune d'Anvers est significativement attractive pour les navetteurs.

Le niveau de vie de cette entité est en moyenne plus élevé qu'à Bruxelles. Les indices de richesse sont particulièrement élevés à Aartselaer, Brasschaat et Kapellen (banlieue résidentielle à hauts revenus), ainsi qu'à Schilde et Hove. Des revenus élevés combinés à un niveau d'activité économique très important se retrouvent à Aartselaer, Edegem, Wijnegem.

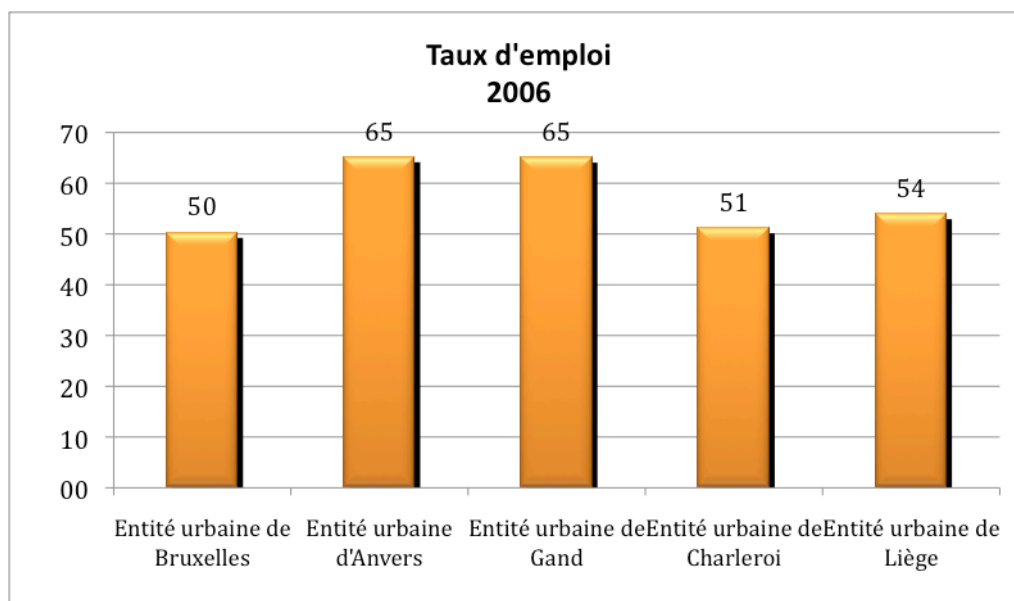
Le degré d'urbanisation est logiquement le plus élevé dans la grande ville et à Mortsel, Edegem, Boom.

L'activité économique est soutenue à Beveren, Wijnegem et Zwijndrecht (avec des taux d'emploi proches de 70%).

65,2 % de la population habitant l'entité exercent une activité en 2006. Pour la ville d'Anvers le taux d'emploi est plus faible et se monte à 58,1%.

Le taux de chômage moyen sur l'entité (en baisse continue depuis 2004) : 5,6% en 2007 mais monte à 12,87% pour la ville d'Anvers.

Le graphe suivant montre les taux d'emploi 2006 des 5 entités :



Source : SPF Economie + calculs CERB.

INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES

ENTITE 3 : GAND		DEMOGRAPHIE				URBANISATION		NIVEAU de VIE		ACTIVITE	
Population 1/01/2008	Population <20ans 1/01/2008	Population 20-64 1/01/2008	Population >65ans 1/01/2008	Densité de population 1/01/2008	Navetteurs nets 2001	Densité du bâti 2005	Revenu moyen par habitant Exercice 2006/ Revenus 2006	Indice de richesse Roy=100	Ayant droit aide sociale 2007	Taux de chômage 2006	Taux d'emploi 2006
nombre	% total	% total	% total	hab/km ²	nombre	% superficie bâtie	EUR	pop totale	en % de		
10.251	22,8%	59,5%	17,7%	570	-3.512	33%	18.497	135,5	0,2%	4,4	67,2
32.545	22,4%	59,3%	18,4%	434	-6.909	23%	15.038	110,1	0,4%	5,5	68,9
237.250	21,0%	61,7%	17,3%	1.519	83.328	60%	14.416	105,6	2,9%	12,6	63,1
8.251	21,8%	57,7%	20,5%	577	-1.752	49%	19.820	145,1	0,4%	4,0	66,1
12.242	20,6%	59,5%	19,9%	894	-142	42%	14.272	104,5	1,1%	9,7	60,4
300.539	21,2%	61,2%	17,6%	1.084	71.013	47%	14771	108,2	2,4%	7,2	65,1

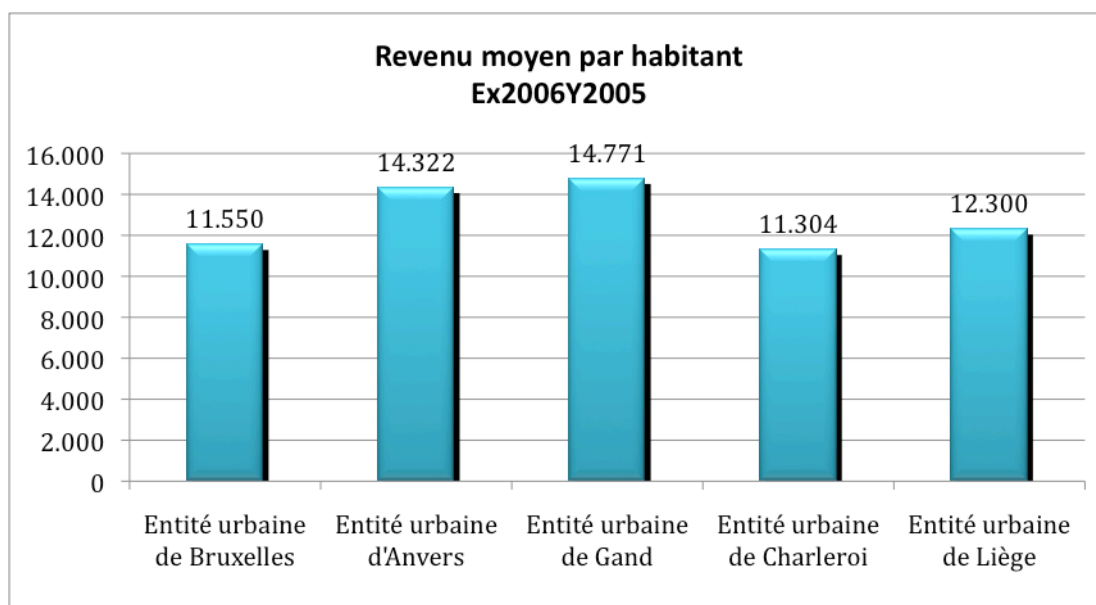
Sources : SPF Economie, SPF Intégration sociale, + calculs CERB.

Entité 3 : Gand

Ici également, seule la commune de Gand est significativement attractive pour les navetteurs.

Les indicateurs de niveau de vie socio-économique sont à nouveau plus favorables qu'à Bruxelles avec des scores particulièrement élevés dans la banlieue résidentielle à hauts revenus constituée des communes de De Pinte, St Martens-Laetem.

En termes de revenu moyen par habitant, les communes flamandes sont au-dessus des autres, avec Gand en tête :



Source : SPF Economie + calculs CERB.

Si le degré d'urbanisation est moindre qu'à Anvers, les taux d'activité sont similaires : 65,1% de la population habitant l'entité exercent une activité en 2006.

Le taux de chômage moyen sur l'entité (en baisse continue depuis 2005) est de 5,9% en 2007 mais monte à 10,43% pour la ville de Gand.

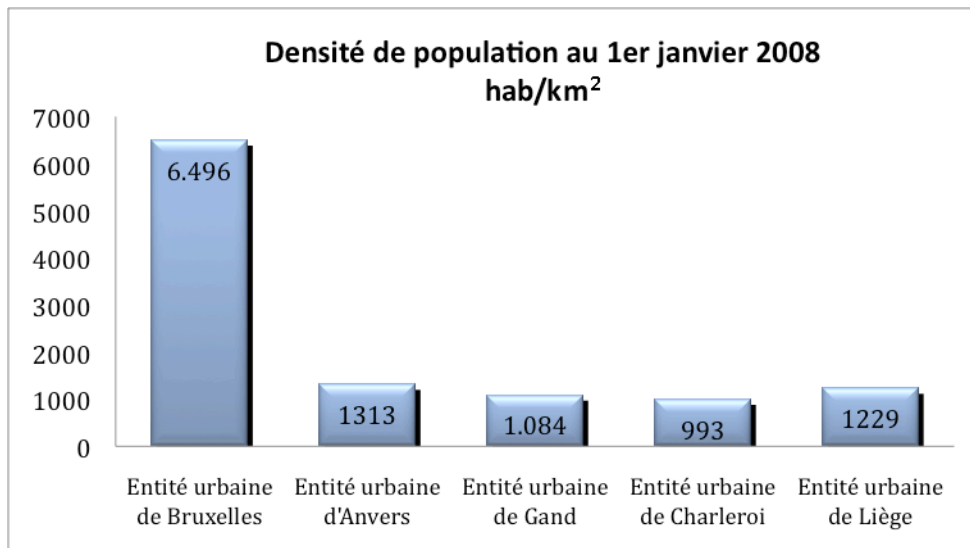
INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES

ENTITE 4 : CHARLEROI	DEMOGRAPHIE			URBANISATION		NIVEAU de VIE		ACTIVITE		
	Population <20ans 1/01/2008	Population 20-64 1/01/2008	Population >65ans 1/01/2008	Densité de population 1/01/2008	Densité du bâti 2005	Revenu moyen par habitant Exercice 2006/	Indice de richesse Revenus 2005	Ayant droit aide sociale 2007	Taux de chômage 2006	Taux d'emploi 2006
nombre	% total	% total	hab/km ²	% superficie bâtie	EUR	1000	en % de pop totale			
Aiseau-Preles	10.744	24,5%	59,8%	15,7%	25%	11.914	87,2	1,8%	22,0	50,5
Charleroi	201.593	23,8%	59,4%	16,8%	60%	10.832	79,3	3,4%	28,9	46,4
Chatelet	35.755	24,0%	59,4%	16,6%	40%	10.971	80,3	2,9%	27,3	47,1
Courcelles	30.034	25,2%	59,2%	15,6%	29%	11.459	83,9	1,4%	21,9	51,7
Farciennes	10.998	26,4%	58,6%	15,0%	42%	9.515	69,7	2,2%	30,3	41,9
Fleurus	22.267	24,0%	59,7%	16,2%	22%	11.843	86,7	1,3%	21,3	52,6
Fontaine-L'Évêque	16.797	23,6%	59,4%	17,0%	26%	11.582	84,8	1,8%	23,0	50,4
Gerpinnes	12.033	22,0%	60,7%	17,3%	15%	15.389	112,7	0,6%	12,5	60,0
Manage	22.460	24,9%	60,4%	14,7%	45%	11.414	83,6	2,3%	23,0	50,6
Montigny-le-Tilleul	10.169	20,8%	58,6%	20,6%	42%	15.955	116,8	0,7%	12,3	60,7
Total entité urbaine de Charleroi	372.850	24,0%	59,4%	16,6%	37%	11304	82,8	2,7%	22,3	51,2

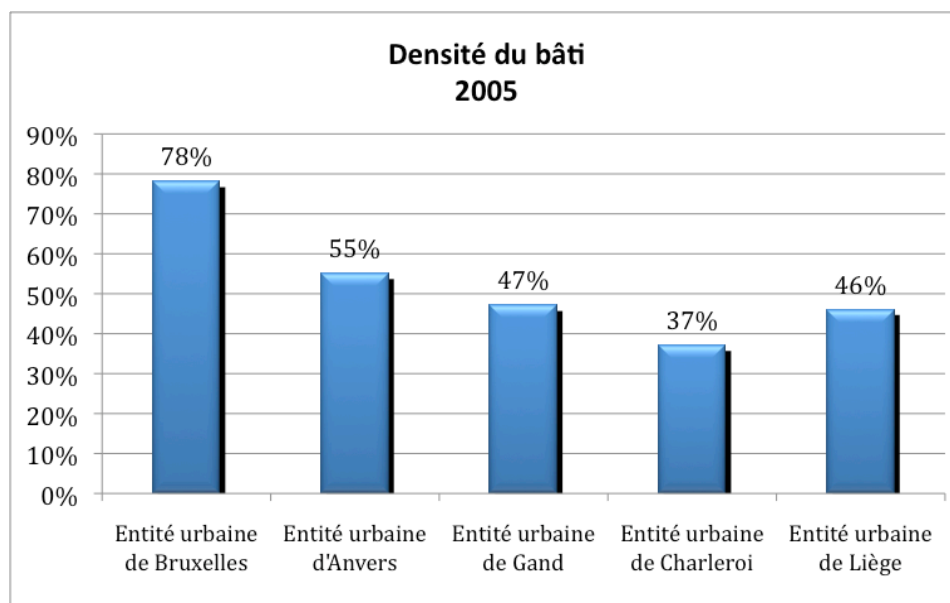
Sources : SPF Economie, SPF Intégration sociale, + calculs CERB.

Entité 4 : Charleroi

Charleroi est l'entité qui présente la plus faible densité de population et du bâti parmi les 5 retenues.



Source : SPF Economie + calculs CERB.



Source : SPF Economie + calculs CERB.

Farciennes, Courcelles, Fontaine l'Evêque, Montigny-le-Tilleul sont des communes en déclin démographique ou connaissant une population plus âgée laissant présager un plafonnement des bases imposables.

Les scores les plus élevés de niveau de vie (mais cependant moins élevés que ceux des communes flamandes des entités 2 et 3) se retrouvent dans la périphérie résidentielle de Charleroi comme Gerpinnes ou Montigny-le-Tilleul.

Les indices de richesse ressemblent à ceux relevés pour Bruxelles.

Charleroi attire plutôt les activités de nature industrielle, contrairement à Liège. Elle attire proportionnellement moins de navetteurs.

Elle présente des scores élevés pour le facteur relatif aux activités économiques (industrie, zoning, carrières, transport) à Aiseau-Presles, Fleurus, Visé.

Seulement 51,2 % de la population habitant l'entité exercent une activité en 2006. Cette moyenne recouvre un maximum de 60,7% à Montigny le Tilleul et un minimum de 41,9% à Farciennes.

Le taux de chômage moyen sur l'entité (en hausse continue depuis 2003) est de 22,3% en 2006 mais monte à 28,9% pour la ville de Charleroi.

INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES

ENTITE 5 : LIEGE	DEMOGRAPHIE				URBANISATION		NIVEAU de VIE		ACTIVITE			
	Population 1/01/2008 nombre	Population <20ans 1/01/2008 % total	Population 20-64 1/01/2008 % total	Population >65ans 1/01/2008 % total	Densité de population 1/01/2008 hab/km ²	Navetteurs nets 2001 nombre	Densité du bâti 2005 % superficie bâtie	Revenu moyen par habitant Exercice 2006/ Revenus 2005 EUR	Indice de richesse 2005 Roy=100	Ayant droit aide sociale 2007 en % de pop totale	Taux de chômage 2006	Taux d'emploi 2006
Ans	27.550	22,4%	58,8%	18,8%	1177	-2.343	42%	13.081	95,8	1,7%	19,1	55,3
Beyne-Heusay	11.857	25,2%	59,2%	15,6%	1624	-2.774	45%	12.248	89,7	1,4%	18,9	55,7
Chaufontaine	20.940	21,8%	56,3%	21,9%	821	-3.435	46%	16.691	122,2	1,4%	13,2	58,4
Esneux	13.065	21,8%	59,7%	18,5%	384	-3.042	27%	15.237	111,6	1,0%	14,6	59,0
Flémalle	24.963	23,2%	57,6%	19,2%	680	-2.024	35%	12.303	90,1	2,1%	20,6	52,7
Fléron	16.161	22,5%	57,6%	19,9%	1180	-2.062	40%	12.925	94,7	1,7%	18,4	54,5
Grace-Hollogne	21.813	23,8%	60,2%	16,1%	638	-1.377	42%	11.817	86,5	1,3%	21,2	52,6
Herstal	37.685	23,8%	58,1%	18,1%	1604	3.734	65%	11.516	84,3	2,5%	24,0	51,8
Liège	190.102	20,7%	61,5%	17,8%	2739	57.965	73%	11.766	86,2	6,0%	29,8	47,3
Neupré	9.685	22,0%	60,2%	17,8%	306	-3.130	22%	17.102	125,2	0,9%	9,4	61,4
Oupeye	23.669	23,4%	59,6%	17,0%	656	-5.007	31%	13.140	96,2	1,1%	17,4	57,2
Saint-Nicolas	22.600	23,2%	58,3%	18,5%	3324	-2.440	62%	10.826	79,3	2,2%	25,7	48,0
Seraing	61.657	23,3%	58,1%	18,6%	1747	2.753	52%	11.334	83,0	3,0%	27,2	47,5
Visé	16.903	23,8%	58,8%	17,5%	604	605	44%	12.453	91,2	2,3%	19,6	54,3
Total entité urbaine de Liège	498.650	22,2%	59,6%	18,2%	1229	37.423	46%	12300	90,1	3,5%	19,9	54,0

Sources : SPF Economie, SPF Intégration sociale, + calculs CERB.

Entité 5 : Liège

Certaines communes en déclin démographique et/ou présentant une population plus âgée connaissent un plafonnement des bases imposables : Chaudfontaine, Flémalle, Neupré, Saint Nicolas.

Les communes de la périphérie résidentielle de Liège comme Neupré et Chaudfontaine présentent par ailleurs un niveau de vie socio-économique relativement élevé.

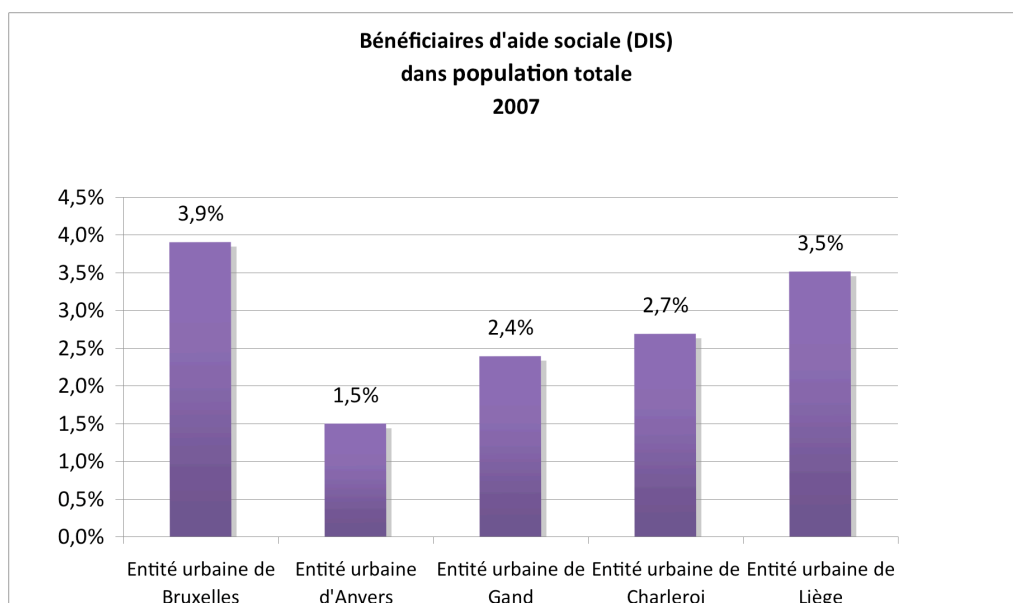
La densité du bâti augmente dans les deux grandes métropoles wallonnes ainsi que dans leurs communes périphériques (Saint Nicolas, Herstal).

Liège présente un niveau de centralité plus prononcé que Charleroi, et attire plus d'activités tertiaires et plus de navetteurs.

Seulement 54 % de la population habitant l'entité exercent une activité professionnelle en 2006.

Le taux de chômage moyen sur l'entité (en hausse continue depuis 2003) est de 20% en 2006 mais monte à 29,8% pour la ville de Liège.

Le graphe suivant compare le nombre de bénéficiaires d'aide sociale dans les 5 entités : Liège s'y retrouve juste derrière Bruxelles.



Source : SPF Intégration sociale + calculs CERB.

INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES

Toutes les entités	DEMOGRAPHIE				URBANISATION		NIVEAU de VIE		ACTIVITE			
	Population 1/01/2008 nombre	Population <20ans 1/01/2008 % total	Population 20-64 1/01/2008 % total	Population >65ans 1/01/2008 % total	Densité de population 1/01/2008 hab/km ²	Navetteurs nets 2001 nombre	Densité du bâti 2005 % superficie bâtie	Revenu moyen par habitant Exercice 2006/ Revenus 2005 EUR	Indice de richesse Roy=100	Ayant droit aide sociale 2007 en % de pop totale	Taux de chômage 2006 2006	
Entité urbaine de Bruxelles	1.048.491	24,2%	61,3%	14,5%	6.496	285.950	78%	11.550	84,6	3,9%	21,1	50,3
<i>Entité urbaine d'Anvers</i>	815.966	22,5%	58,9%	18,6%	1313	65.011	55%	14.322	104,9	1,5%	6,5	65,2
<i>Entité urbaine de Gand</i>	300.539	21,2%	61,2%	17,6%	1.084	71.013	47%	14.771	108,2	2,4%	7,2	65,1
<i>Entité urbaine de Charleroi</i>	372.850	24,0%	59,4%	16,6%	993	7.913	37%	11.304	82,8	2,7%	22,3	51,2
<i>Entité urbaine de Liège</i>	498.650	22,2%	59,6%	18,2%	1229	37.423	46%	12.300	90,1	3,5%	19,9	54,0

Sources : SPF Economie, SPF Intégration sociale, + calculs CERB.

III. Comparaison institutionnelle

Afin de comparer utilement les budgets et comptes des communes appartenant aux différentes entités, il est nécessaire de procéder à quelques corrections des chiffres pour tenir compte des différences institutionnelles entre les Régions.

Les principales différences concernent les compétences liées aux services d'incendie et aux services de collecte des déchets ainsi que les compétences des provinces. À cela s'ajoutent des modes de gestion qui entraînent un paysage institutionnel assez varié, par exemple en ce qui concerne le recours à des régies, ASBL ou autres intercommunales pour gérer certaines compétences communales.

Si, pour les services d'incendie et de collecte des déchets, il est relativement aisé de rendre les chiffres comparables, nous verrons que ce n'est pas le cas pour les autres différences institutionnelles.

Les **services d'incendie** ont été régionalisés en Région bruxelloise mais sont toujours de compétence communale dans les autres Régions. Cela implique qu'il est nécessaire d'ajouter, aux dépenses de l'entité de Bruxelles, les chiffres du budget régional bruxellois relatifs au service d'incendie afin de rendre les chiffres de cette rubrique comparables avec ceux des autres entités.

Les **services de collecte des déchets** sont également régionalisés en Région bruxelloise mais sont toujours de compétence communale dans les autres Régions. Cela implique qu'il est nécessaire d'ajouter, aux dépenses de l'entité Bruxelles, les chiffres du budget régional bruxellois relatifs à Bruxelles-Propreté afin de rendre les chiffres de cette rubrique comparables avec ceux des autres entités.

Par ailleurs, lorsque l'on compare les recettes communales de transfert, en provenance des gouvernements régionaux, il convient de déduire des recettes de l'entité de Bruxelles les 3 % de la Dotation générale aux communes qui sont transférés à l'Agglomération et visent à couvrir partiellement les coûts des services d'incendie et de collecte des déchets, avant d'y ajouter les budgets régionaux consacrés à ces postes. Ceci afin d'éviter de comptabiliser deux fois ces 3 %.

Dans les Régions flamande et wallonne, les **provinces** sont compétentes pour de nombreuses matières identiques aux matières communales. En effet, le site portail « Belgium.be » les énumèrent de la façon suivante : « [Les provinces] ont développé des initiatives en matière d'enseignement, d'infrastructures sociales et culturelles, de médecine préventive et de politique sociale. Elles s'occupent également d'environnement, ou encore de routes et de cours d'eau, d'économie, de transport, de travaux publics, de logement, d'emploi des langues,... ». On le voit, la plupart de ces compétences se retrouvent également au niveau communal. En Région bruxelloise, où il n'y a pas de pouvoir provincial, les communes supportent seules ces matières.

Idéalement, pour rendre les chiffres comparables entre les cinq entités, il aurait fallu ajouter aux chiffres communaux la partie des recettes et dépenses de chaque province dédiées aux entités autres que Bruxelles, par catégorie de dépense ou de recette. Il n'est cependant pas possible d'effectuer un tel découpage des recettes et dépenses provinciales.

Nous ne pouvons qu'estimer l'importance des provinces par rapport aux communes en comparant les chiffres du personnel provincial à celui du personnel communal. Ainsi, en Région flamande, le personnel employé par les provinces en 2007 représentait 8,6 % du personnel employé par les communes flamandes dans leur ensemble. En Région wallonne, ce rapport était de 23,82 %¹. On peut donc logiquement s'attendre à ce que cette différence institutionnelle majeure par rapport à la Région bruxelloise implique des charges brutes supérieures pour les communes de cette Région puisque celles-ci assument relativement plus de responsabilités.

Un dernier élément entraîne des différences institutionnelles significatives : les **modes de gestion** adoptés par les communes. Par ce terme nous entendons les institutions en charge d'une partie des compétences communales sous la forme d'ASBL, de régies, d'intercommunales ou autres. Les choix des communes sont très variables en la matière, et à notre connaissance, aucune vue d'ensemble n'est disponible concernant ces pratiques. Il n'est dès lors pas possible de corriger les données financières de manière fine pour comparer précisément les rubriques de recettes ou de dépenses. Nous savons cependant que les domaines où l'externalisation est la plus courante sont : la gestion des eaux usées, la distribution d'eau, le logement, les crèches, les grandes infrastructures telles que les ports, etc... À défaut de pouvoir chiffrer précisément l'impact de ces différences institutionnelles, nous mentionnerons, dans la comparaison financière, les rubriques où celles-ci peuvent être un facteur explicatif des situations relatives observées.

À titre d'illustration de la disparité des choix en termes de modes de gestion, nous nous penchons à nouveau sur les chiffres de l'ONSSAPL, qui nous apprennent que le nombre d'employés dans les intercommunales correspond à 11,03 % du personnel communal dans son ensemble en Région bruxelloise. Le chiffre flamand est très similaire puisqu'il est de 11,24 %. Par contre, le chiffre wallon est de 52,49 %.

Retenons de cette comparaison institutionnelle que, pour les différences institutionnelles risquant d'entraîner une sous-estimation des recettes et dépenses communales dans l'entité de Bruxelles, nous disposons des chiffres nous permettant d'effectuer une correction précise. En ce qui concerne les différences institutionnelles dont nous ne pouvons corriger l'impact financier, elles ont toutes pour effets de surestimer les dépenses des communes bruxelloises. En d'autres termes, si l'analyse comparative des finances communales des cinq entités devait mener à observer une égalité des situations, cela signifierait que les communes bruxelloises sont en fait plus économes que leurs consœurs wallonnes et flamandes. Il convient de garder cela l'esprit durant toute l'analyse de chiffres effectuée dans les sections suivantes.

¹ Statistiques semestrielles de l'ONSSAPL, brochure 2007/4, p. 3D

IV. Explication méthodologique

Description des sources utilisées

Les recettes et les dépenses des communes font l'objet d'une double classification, qui permet de les identifier quant à leur origine ou leur affectation (classification fonctionnelle) et quant à leur nature (classification économique).

Dans la classification économique, on présentera :

- Définition succincte du contenu de chaque classe de recette ou dépense
- Comparaison des montants absolus par entité urbaine entre 2002 et 2006
- Comparaison des montants par habitant (ou autre) par entité urbaine entre 2002 et 2006
- Evolution des recettes et dépenses entre 2002 et 2006
- Explication des différences significatives observées

Après une courte description du contenu de chaque poste, une comparaison est effectuée sur base des montants absolus et des montants par habitant. Parfois, le type de recette ou dépense concernée justifie l'utilisation d'un autre dénominateur que le nombre d'habitants, par exemple les habitants de la commune augmentés des navetteurs nets ou les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale.

Dans la classification fonctionnelle, on aura :

- Classement des recettes et dépenses fonctionnelles par ordre d'importance dans les budgets des communes bruxelloises
- Description succincte du contenu de chaque classe de recette ou dépense
- Comparaison des montants absolus par entité urbaine entre 2002 et 2006
- Comparaison des montants par habitant (ou autre) par entité urbaine entre 2002 et 2006
- Evolution des recettes et dépenses entre 2002 et 2006
- Explication des différences significatives observées

Les comparaisons portent également sur l'évolution des différents postes entre 2002 et 2006 car tant la situation actuelle que l'évolution dans le temps nous semblent utiles pour comprendre les atouts et handicaps financiers des communes bruxelloises.

Notons que tant pour le classement économique que pour le classement fonctionnel nous nous sommes limités à la comparaison des postes de recettes et de dépenses ordinaires. Les budgets extraordinaires étant liés aux investissements, les montants concernés peuvent varier fortement d'une année à l'autre et d'une entité à l'autre sans refléter une quelconque réalité en termes de moyens financiers ou de qualité/quantité de biens et services publics

fournis à la population. Une comparaison de tels chiffres n'apporterait donc pas d'enseignements utiles à l'objet de la présente étude.

Toutes les données sont reprises des comptes communaux 2002-2006, agrégés par entité urbaine par souci de confidentialité.

Limites de l'exercice comparatif

La collecte des données budgétaires communales s'assimile à un parcours du combattant. En effet, nous disposons de diverses sources, de la plus centralisée (Dexia) à la plus décentralisée (chaque commune), en passant par les pouvoirs de tutelles régionaux. Mais malheureusement les chiffres obtenus ne correspondent pas car la ventilation des recettes et dépenses ne s'effectue pas toujours de la même façon entre les différents titres du budget. Les niveaux d'agrégation ne sont pas les mêmes non plus.

Par ailleurs, des différences de comptabilisation budgétaire existent entre les Régions puisque ce sont les circulaires régionales qui déterminent les choix d'encodages. Les comparaisons au-delà des frontières sont donc malaisées.

Notons encore que les circulaires régionales sont rédigées de façon tellement générale qu'une large marge d'interprétation est laissée aux communes. Comme celles-ci ne se concertent pas, des différences significatives existent à ce jour et les comparaisons intercommunales, même au sein d'une même Région, ne sont pas directes.

Cet ensemble de limites rencontrées dans la collecte de données a pour conséquence que l'analyse et les recommandations que nous pouvons faire doivent nécessairement rester générales et sont à considérer avec beaucoup de prudence. Pour faire mieux que cela, une analyse au niveau de chaque budget communal est nécessaire, ce que la durée de la présente étude ne permettait pas.

Ces limites nous mènent à une première conclusion et recommandation : si l'on veut améliorer la gestion des communes en utilisant la technique du benchmarking (plutôt que l'audit par exemple), une harmonisation de la comptabilité est indispensable, tant au niveau régional qu'au niveau national.

V. Comparaison des recettes et des dépenses selon la classification économique

La partie V est consacrée à la comparaison des recettes et des dépenses ordinaires reprises dans les comptes budgétaires consolidés des 5 entités urbaines selon la classification économique. La classification économique fournit des précisions quant à la nature de la recette ou de la dépense. Les recettes sont classées selon qu'elles découlent de prestations, de transferts ou de dettes. Au sein des recettes de transferts, nous avons établi une distinction entre les recettes fiscales, d'une part, et les fonds et subsides d'autre part.

Les dépenses sont subdivisées en dépenses de personnel, de prestation, de transferts et de dettes. Les transferts seront ventilés selon les différentes dotations, aux CPAS et zones de police notamment.

Nous avons adopté les définitions de D. NUTTYNCK et D. DETREMBLEUR, in « Les codes économiques de la nouvelle comptabilité communale »², afin de déterminer la composition des différents postes de recettes et de dépenses de la classification économique.

Avant d'analyser en détail les différents postes de recettes et de dépenses, il est utile de se pencher sur les soldes budgétaires, c'est-à-dire, l'écart entre les recettes et les dépenses des communes, afin d'apprécier leur santé financière.

Nous ne prendrons en compte que soldes budgétaires issus des comptes budgétaires³ du service ordinaire de l'exercice propre et, à titre indicatif, à l'exercice cumulé.

Evolution des soldes ordinaires - Comptes 2002-2006
(Eur milliers)

Soldes ordinaires à l'exercice propre

	2002			2003			2004			2005			2006		
	Solde exercice propre			Solde exercice propre			Solde exercice propre			Solde exercice propre			Solde exercice propre		
	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL
Entité Bruxelles	27.626	-36.664	-9.037	38.625	-10.058	28.568	14.584	-35.547	-20.963	10.068	-45.962	-35.894	25.945	-38.998	-13.053
Entité Anvers	21.954	-40.976	-19.022	45.908	0	45.908	20.729	-6.589	14.140	72.049	-793	71.256	100.187	-5.618	94.569
Entité Gand	3.055	-14.650	-11.595	20.008	0	20.008	20.841	-153	20.688	53.652	-458	53.194	32.921	-289	32.632
Entité Charleroi	4.761	-13.229	-8.468	6.046	-8.819	-2.773	3.776	-20.432	-16.656	5.207	-17.560	-12.353	2.060	-17.977	-15.917
Entité Liège	13.768	-25.098	-11.330	15.131	-3.808	11.323	8.108	-31.550	-23.442	12.438	-24.823	-12.386	9.679	-33.062	-23.383

Soldes ordinaires à l'exercice cumulé

	2002			2003			2004			2005			2006		
	Soldes cumulés			Soldes cumulés			Soldes cumulés			Soldes cumulés			Soldes cumulés		
	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL	positif	négatif	TOTAL
Entité Bruxelles	136.745	-50.907	85.838	120.494	-38.852	81.642	121.813	-42.152	79.661	110.947	-42.207	68.740	118.626	-45.062	73.564
Entité Anvers	65.925	-17.929	47.996	112.200	0	112.200	132.552	-139	132.413	198.867	0	198.867	263.890	0	263.890
Entité Gand	22.571	-268	22.303	32.734	0	32.734	45.913	0	45.913	99.291	0	99.291	101.184	0	101.184
Entité Charleroi	20.642	-13.045	7.597	22.010	-7.992	14.017	19.329	-14.208	5.121	20.845	-15.261	5.585	17.158	-21.769	-4.610
Entité Liège	36.697	-15.254	21.443	50.209	-14.399	35.810	52.734	-513	52.221	59.534	0	59.534	62.009	0	62.009

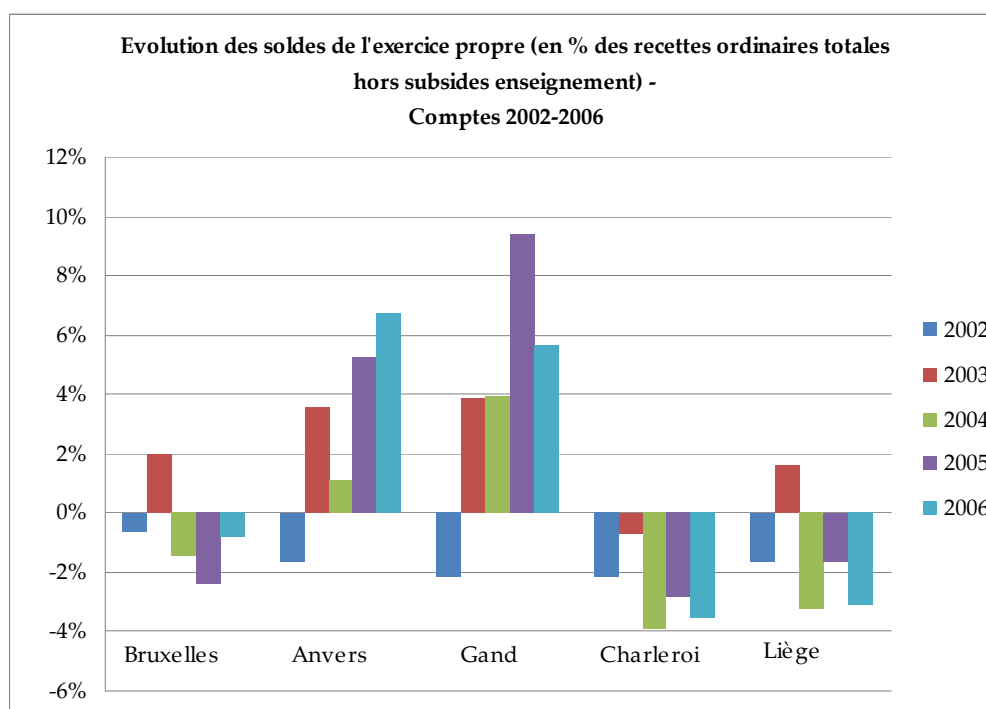
Source : DEXIA + calculs CERB.

² Finances communales, Comptabilité, Vanden Broele, Brugge, juin 2001.

³ Dans les différentes études de DEXIA, les soldes budgétaires sont basés soit sur les comptes budgétaires, soit sur les budgets communaux. Ces derniers sont sensiblement différents des comptes puisqu'ils sont basés sur des prévisions et non sur la réalité financière. C'est pourquoi, il peut y avoir certaines différences avec nos calculs.

L'analyse de l'évolution des soldes budgétaires, tant à l'exercice propre qu'à l'exercice cumulé (global), montre de grandes disparités entre les entités urbaines. Si les entités flamandes enregistrent un solde positif à l'exercice propre depuis 2003, il n'en va pas de même pour les communes bruxelloises et wallonnes qui accusent un déficit récurrent depuis 2002 (sauf l'entité de Bruxelles en 2003).

Le graphe, ci-après, illustre les disparités observées entre entités. Afin d'opérer une comparaison temporelle pertinente entre les entités, les soldes budgétaires ont été ramenés à un pourcentage des recettes ordinaires hors subsides enseignement.



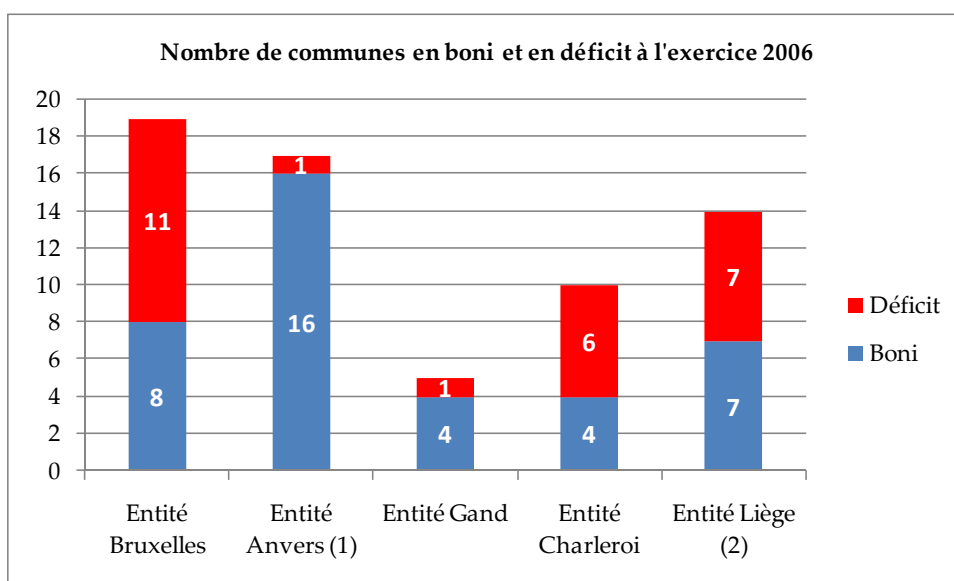
Source DEXIA + calculs CERB

Comme nous le verrons par la suite, ces évolutions divergentes résultent notamment « ...du phasage différent des mesures de refinancement adoptées par les autorités de tutelle, du calendrier d'ouverture du marché de l'énergie et des mesures de compensation qui ont été apportées.... »⁴. Ces éléments seront analysés en détail dans la présente section et à la section VI.

Notons que la situation financière enregistrée à l'exercice propre se répercute dans les soldes à l'exercice global.

Sur la base des comptes, le graphe ci-après montre qu'en 2006 plus de la moitié des communes des entités urbaines bruxelloises et wallonnes sont déficitaires.

⁴ In « Finances locales, Communes et Provinces », DEXIA, Juin 2008.



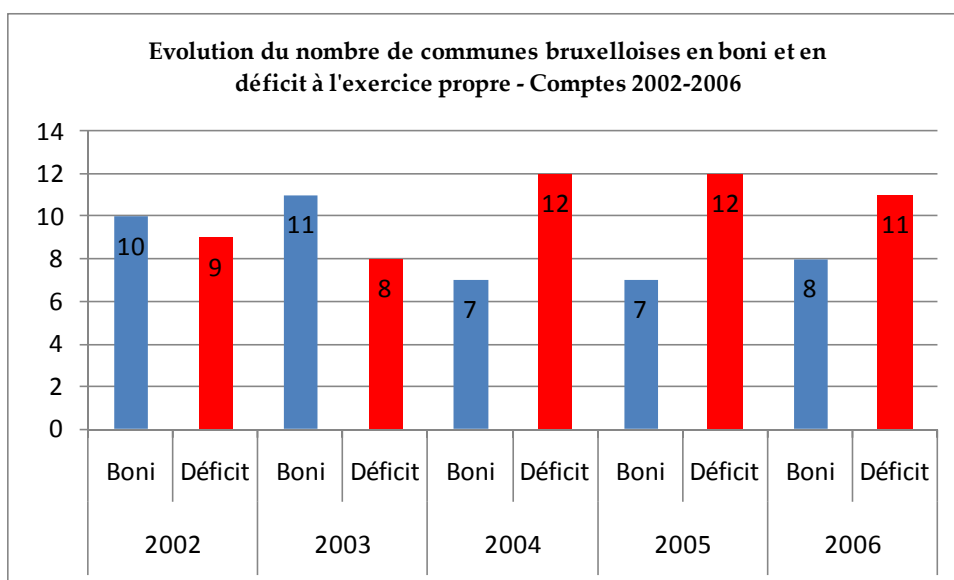
Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002: ROPREST, ROTRSFR et ROLETTE

L'évolution croissante du nombre de communes en déficit dans la Région bruxelloise est illustrée ci-dessous. En 2006, 11 communes sur 19 connaissent un déficit budgétaire confirmant la situation précaire des communes de la Région bruxelloise.



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006.

(2) Manque NEUPRE en 2003.

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002: ROPREST, ROTRSFR et ROLETTE

V.1 Les recettes économiques

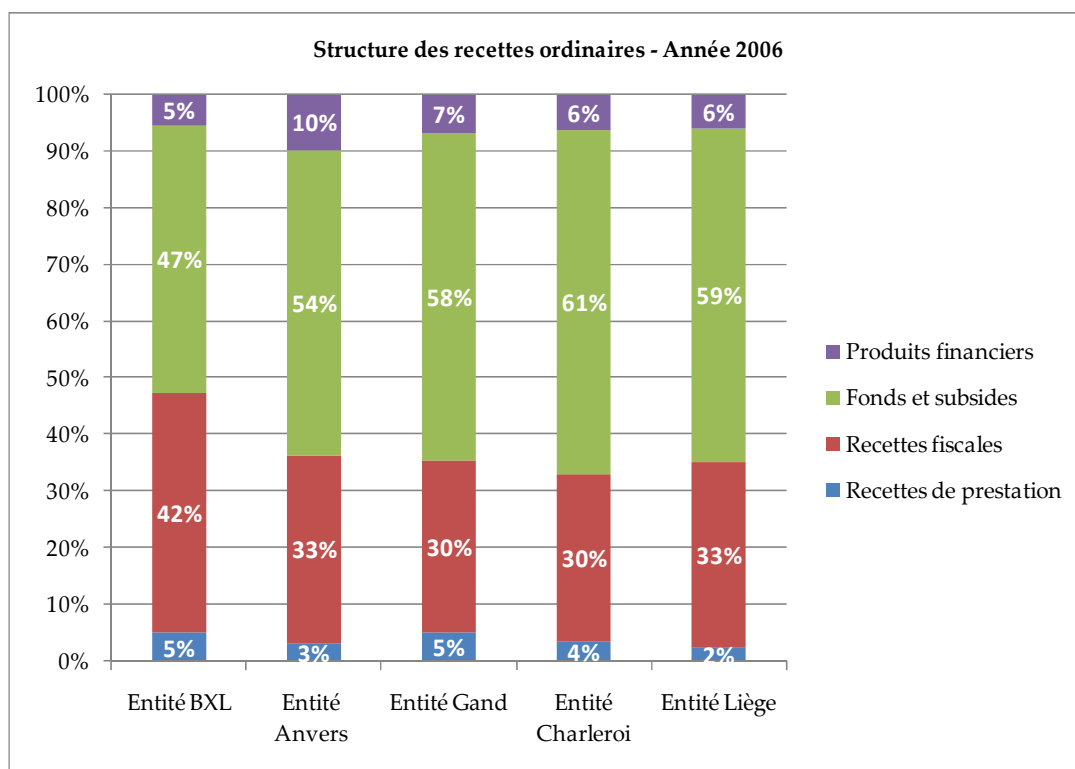
La structure des recettes ordinaires suivant la classification économique se compose de 3 groupes économiques : les recettes de prestation, les recettes de transferts décomposées en recettes fiscales ainsi que de fonds et subsides, et les recettes de dette qui sont les produits financiers.

Recettes ordinaires en euros - Année 2006

	Recettes de prestations	Recettes fiscales	Fonds et subsides	Produits financiers	TOTAL
Entité BXL	94.256.443	792.706.584	880.106.480	99.669.168	1.866.738.674
Entité Anvers	51.594.708	531.978.080	863.466.918	155.617.016	1.602.656.722
Entité Gand	32.682.659	194.441.551	366.931.527	43.651.451	637.707.188
Entité Charleroi	18.553.529	152.929.646	314.478.484	32.204.055	518.165.714
Entité Liège	22.111.017	293.913.536	526.469.111	52.745.710	895.239.374

Source : DEXIA

Le tableau ci-dessus illustre le niveau de recettes des 4 postes de la classification économique dans les 5 entités urbaines analysées. Il montre qu'en termes absolus il existe un décalage d'échelle entre les 5 entités. Les entités de Bruxelles et d'Anvers dépassent de loin Gand, Charleroi et Liège.



Source : DEXIA + calculs CERB

Pour l'ensemble des entités étudiées, les fonds et subsides représentent la majeure partie des recettes communales. Bruxelles se distingue cependant par une composition différente de ses sources de recettes : plus de recettes fiscales et moins de fonds et subsides. Les recettes de fonds et subsides n'atteignent que 47% de l'ensemble des recettes alors que ce pourcentage est de l'ordre de 60% dans les autres entités. A l'inverse, les recettes fiscales bruxelloises représentent 42% du total alors que le niveau de celle-ci est nettement plus bas ailleurs, soit environ 30%.

FICHE RECETTES 1. LES RECETTES DE PRESTATION**Définition**

Les recettes ordinaires de prestation (Groupe économique 60) comprennent :

- Les prestations pour les entreprises et les ménages :
 - Les fournitures de documents administratifs
 - Les rétributions pour les cérémonies de mariage
 - Les rétributions pour les prêts de livres dans les bibliothèques
 - La vidange des fosses
 - L'entretien des mauvaises herbes, vermines et insectes
- Les produits des ventes de biens :
 - Les publications
 - Les sacs poubelles
- Les produits de location mobilière :
 - La location de matériel pour les fêtes
 - La location de barrières nadar
- Les produits de droits d'entrée :
 - Musées
 - Concerts
 - Occupation et utilisation des halls de sport, piscine,...
- Les produits des droits forestiers, abattage, coupes de bois,...
- Les prestations pour les pouvoirs publics
- Les locations de biens immobiliers aux entreprises et aux ménages
- Les locations de biens immobiliers aux pouvoirs publics
- Les produits d'intervention, de droits de passage sur les voiries et cours d'eau,...

	Recettes de prestation (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	75.953.215	75.200.954	68.626.003	91.359.379	94.256.443
Entité Anvers (1)	47.490.072	51.123.806	49.689.250	52.039.167	51.594.708
Entité Gand	28.194.002	28.194.295	30.086.701	31.699.272	32.682.659
Entité Charleroi (3)	10.322.431	13.305.851	15.952.001	17.329.383	18.553.529
Entité Liège (2)	13.873.522	18.843.846	19.860.254	21.027.983	22.111.017

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

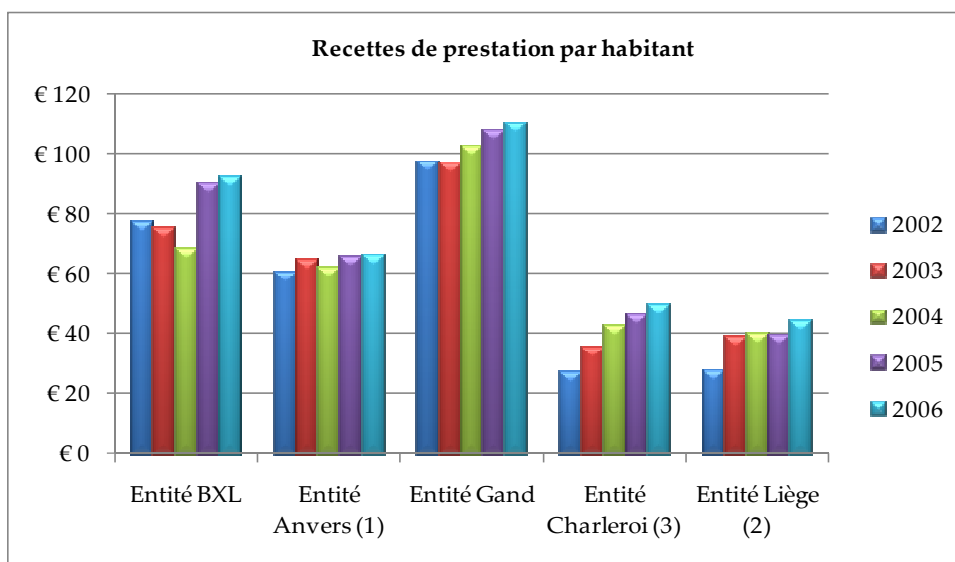
(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et RODETTE

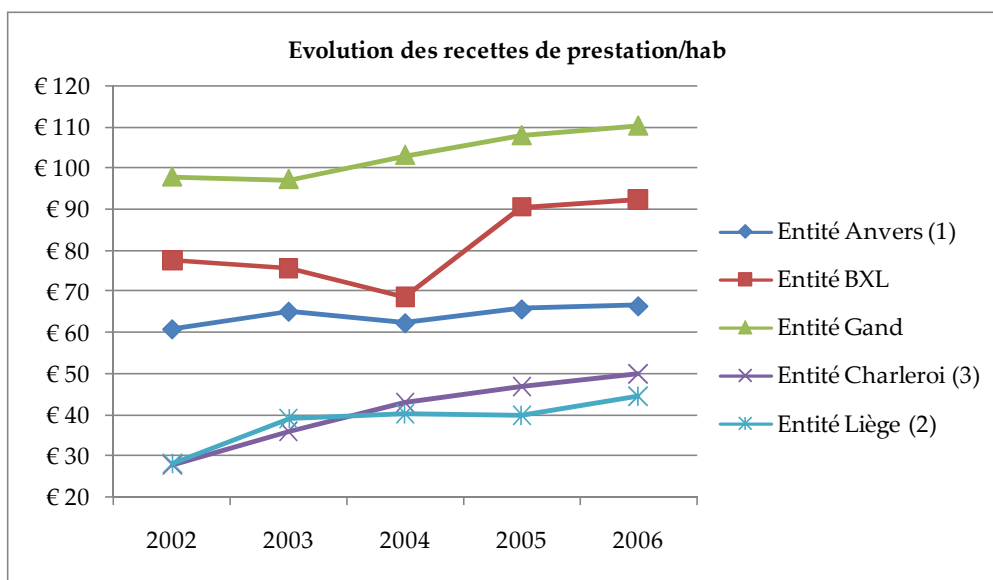
Source : DEXIA + calculs CERB

	Recettes de prestation/habitant				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	78	76	69	91	93
Entité Anvers (1)	61	65	62	66	67
Entité Gand	98	97	103	108	110
Entité Charleroi (3)	28	36	43	47	50
Entité Liège (2)	28	39	40	40	45

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et ROLETTE

Observation

Bruxelles se distingue par des recettes de prestations particulièrement élevées par rapport aux autres entités géographiques. Il convient cependant de relativiser ce résultat car les prestations ne représentent que 5% de l'ensemble des recettes communales bruxelloises et donc n'a pas une grande influence sur les recettes communales.

Si on fait le calcul en euros par habitant, tout en gardant un niveau élevé Bruxelles se fait devancer par Gand.

Explication

Bruxelles enregistre un bon résultat en raison du grand nombre d'entreprises et d'institutions présent sur son territoire impliquant un recours important aux prestations des communes bruxelloises. Ce qui se traduit notamment, en termes de recettes, par le niveau important de loyers perçus ou, dans une moindre mesure, par les interventions des parents dans les crèches communales ou les garderies d'écoles.

Les recettes de prestations bruxelloises comprennent également le « droit de passage » appelé également la « taxe voirie » qui est une spécificité bruxelloise. Il s'agit d'un système de redevance mis en place par les communes pour récupérer les frais occasionnés par les travaux de certains opérateurs (gaz, électricité, eau, téléphone,...) lors de l'ouverture des trottoirs ou de la voirie.

La position élevée de Gand par rapport aux autres entités reflète vraisemblablement l'application de tarifs plus élevés qu'ailleurs.

FICHE RECETTES 2. LES RECETTES FISCALES**Définition**

Les recettes fiscales sont un sous-groupe des recettes de transferts (groupe économique 61) et comprennent les éléments suivants :

- les recettes des additionnels aux impôts : précompte immobilier, impôts des personnes physiques, taxe automobile, taxes provinciales sur les bateaux, taxe sur les chiens, additionnels aux taxes provinciales, régionales et communautaires ;
- les taxes communales.

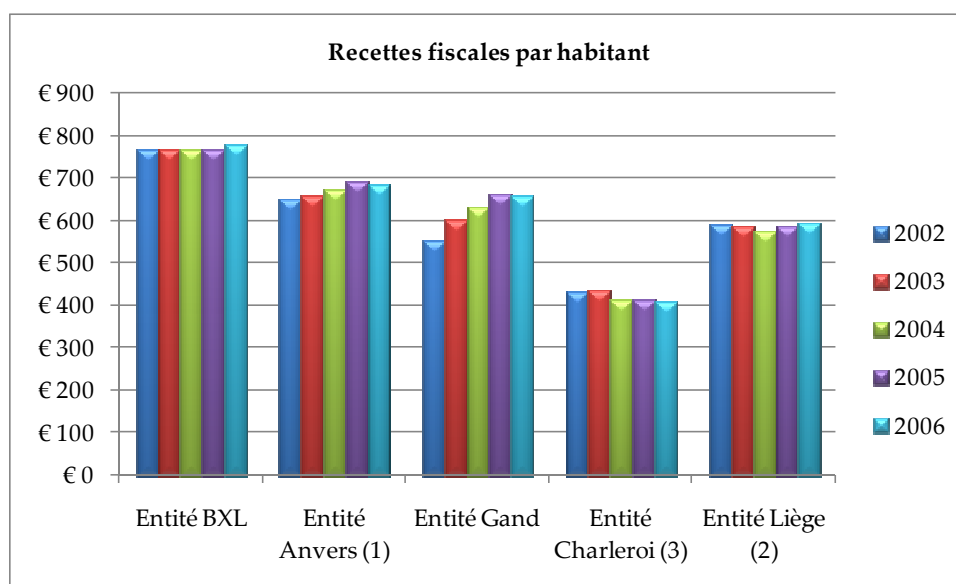
Les recettes fiscales totales

	Recettes fiscales (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	750.454.402	762.210.665	768.129.860	774.602.002	792.706.584
Entité Anvers (1)	506.330.906	516.860.377	535.732.389	548.439.771	531.978.080
Entité Gand	158.788.890	174.385.333	183.845.670	194.189.269	194.441.551
Entité Charleroi (3)	160.317.562	162.001.059	152.872.722	153.142.543	152.929.646
Entité Liège (2)	290.712.869	281.429.631	282.231.900	289.663.734	293.913.536

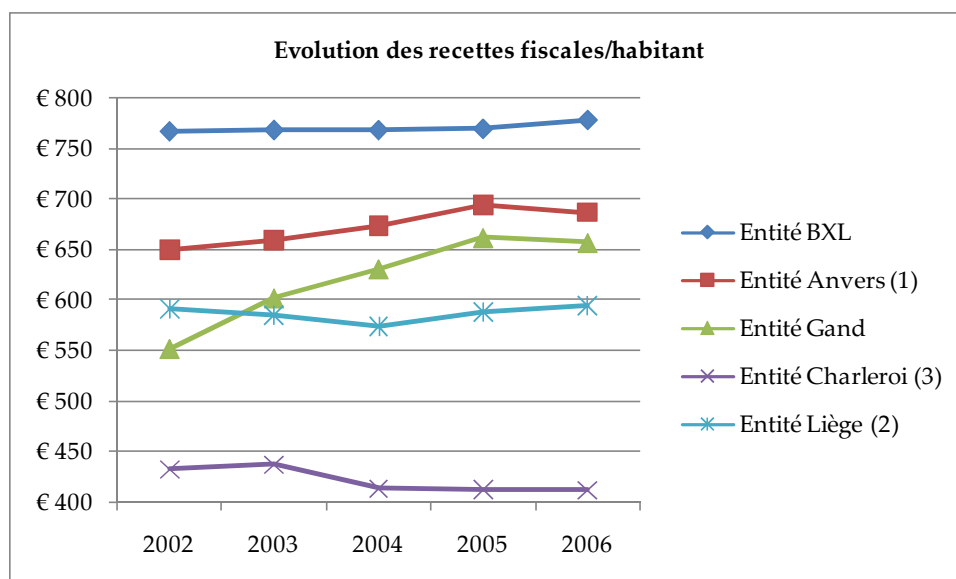
Source : DEXIA + calculs CERB

	Recettes fiscales/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	767	768	768	769	778
Entité Anvers (1)	650	659	673	694	686
Entité Gand	551	602	631	662	657
Entité Charleroi (3)	432	437	412	412	411
Entité Liège (2)	591	585	574	588	595

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et RODETTE

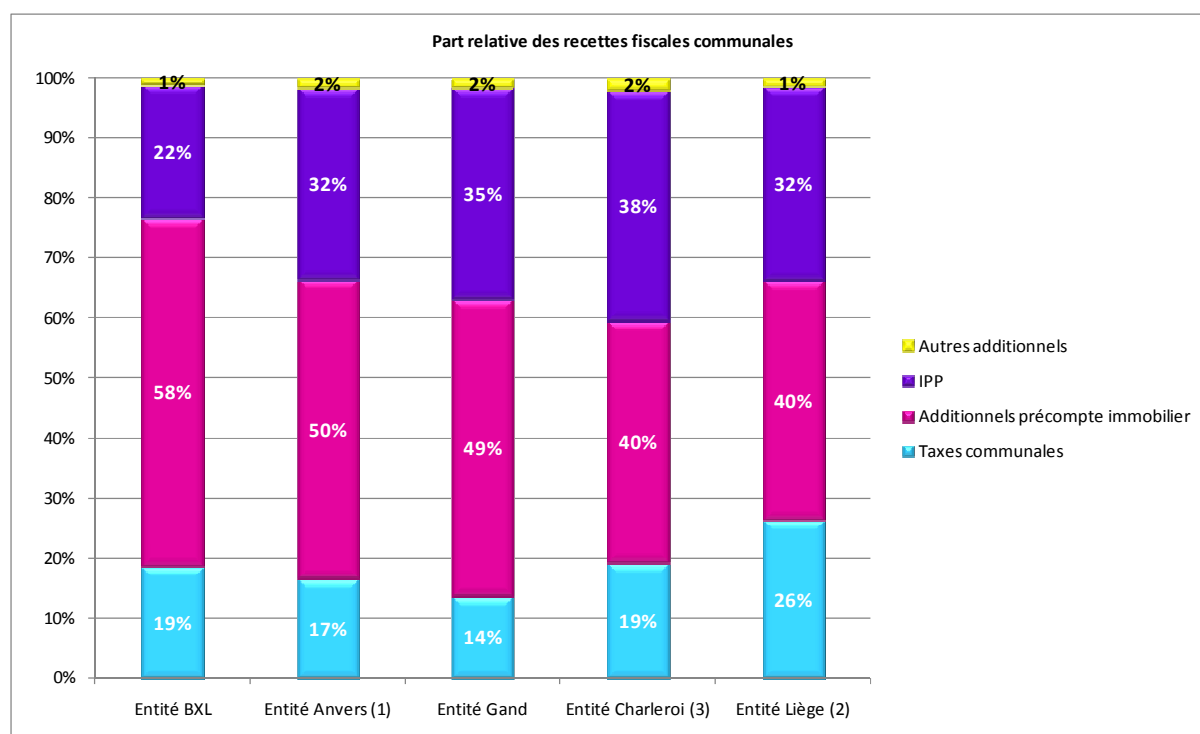
Observation

Au niveau des recettes fiscales, la position de Bruxelles prédomine sur les autres entités géographiques. En rapportant les recettes fiscales au nombre d'habitants, Bruxelles demeure largement en tête.

Une ventilation par type de recettes fiscales illustrée par le graphe, ci-après, permet de nuancer les scores bruxellois. On observe une position élevée des communes bruxelloises en matière d'additionnels au précompte immobilier, un niveau moyen pour les taxes locales et un score nettement plus faible pour l'IPP.

Explication

Les résultats observés dans les chiffres globaux sont une résultante de ceux observés individuellement. Comme la fiscalité communale lie les recettes à la fois à la hauteur de l'assiette d'imposition et aux taux pratiqués, une analyse des principales recettes fiscales s'impose.



Source : DEXIA + calculs CERB

Les recettes des additionnels au précompte immobilier

Les recettes des additionnels au précompte immobilier sont prépondérantes à Bruxelles et représentent 58 % des recettes fiscales contre 50 % dans les communes flamandes et 40 % dans les communes wallonnes.

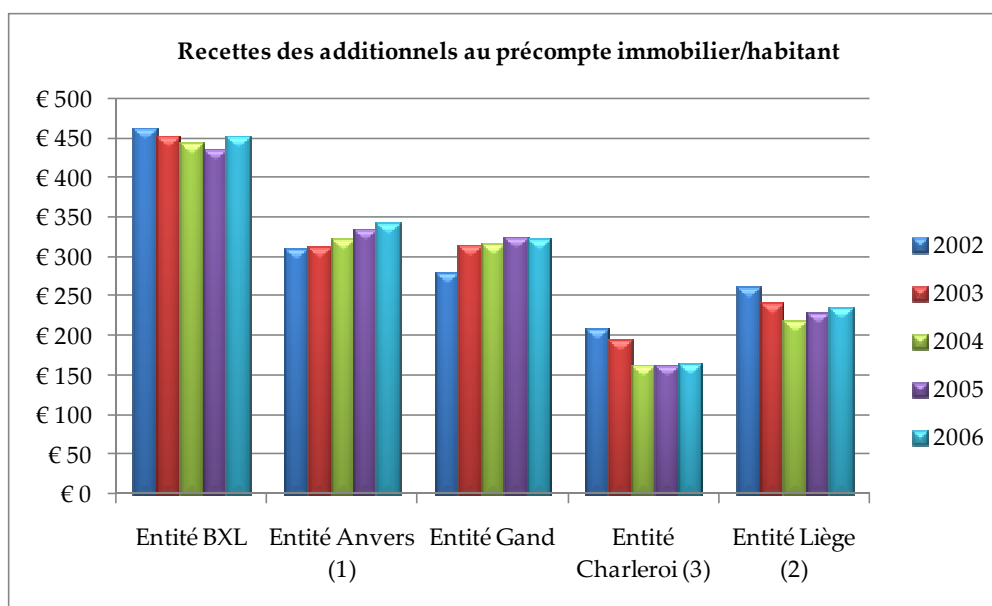
Observation

Le tableau ci-dessous reprend les valeurs calculées par habitant et montre que les recettes des additionnels au précompte immobilier par habitant sont nettement supérieures dans l'entité urbaine bruxelloise que dans les autres entités géographiques. On peut déjà avancer le fait que Bruxelles dispose d'un important parc immobilier résidentiel et non-résidentiel et bénéficie donc de recettes d'additionnels au précompte immobilier supérieures à celles des autres entités. La densité du bâti est de 78 % à Bruxelles contre 55 % à Anvers, 47 % à Gand, 37 % à Charleroi et 46 % à Liège.

Les résultats bruxellois seraient encore meilleurs sans les nombreux bâtiments exonérés de précompte immobilier impliquant ainsi la non-perception des centimes additionnels communaux au précompte immobilier.

Recettes des additionnels au précompte immobilier					
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	453.818.455	450.233.590	444.099.372	439.930.143	460.716.702
Entité Anvers (1)	242.881.937	244.772.940	256.740.111	265.893.291	265.592.320
Entité Gand	80.961.827	91.274.311	92.599.719	95.598.654	95.903.449
Entité Charleroi (3)	77.700.845	73.042.467	60.700.827	60.560.543	61.822.973
Entité Liège (2)	129.122.654	116.192.667	108.187.729	112.884.668	117.203.920

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et RODETTE

Explication

La variation et la hauteur des recettes fiscales des communes sont une résultante de la combinaison de l'effet base et l'effet taux.

La bonne position de Bruxelles s'explique à la fois par une base taxable importante combinée à des centimes additionnels au précompte immobilier plus élevés que dans les autres entités.

Pour rappel, le montant du précompte immobilier représente un pourcentage du revenu cadastral, et il varie suivant les régions et les communes.

Selon la région de résidence, on appliquera les taux suivants :

- 1,25 % du RC pour les habitations situées en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale (seulement 0,8 % pour les propriétés qui sont mises en location en tant que logements sociaux) ;

- 2,5 % du RC pour les habitations situées en Région flamande (seulement 1,6 % pour les propriétés qui sont mises en location en tant que logements sociaux).

La taxe de base, destinée à la région, ne constitue qu'une partie du précompte immobilier. Les provinces, les agglomérations et les communes ont le droit de majorer cette taxe de base. Les centimes additionnels appliquent un pourcentage d'augmentation au montant de la taxe de base.

Le revenu cadastral servant de base au calcul du précompte immobilier est particulièrement élevé à Bruxelles comme le montre le tableau ci-après.

Revenu cadastral Année 2006	Euros	Indice Bxl = 100
Entité de Bruxelles	1.165.653.237	137,1
Entité d'Anvers	850.444.135	100,0
Entité de Gand	276.100.327	32,5
Entité de Charleroi	189.910.880	22,3
Entité de Liège	315.223.994	37,1

Source : SPF Economie + calculs CERB

En calculant le nombre moyen de centimes additionnels dans les 5 entités, on constate que les communes bruxelloises perçoivent en moyenne le plus grand nombre de centimes additionnels au précompte immobilier et enregistrent une légère augmentation entre 2002 et 2006⁵.

	Nombre moyen des centimes additionnels au précompte immobilier				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	2.650	2.687	2.683	2.671	2.675
Entité Anvers (1)	1.913	1.949	2.255	2.099	1.964
Entité Gand (1)	2.040	2.136	2.256	2.220	2.220
Entité Charleroi	2.544	2.514	2.544	2.544	2.544
Entité Liège	2.521	2.507	2.585	2.585	2.584

(1) Pour rendre comparable les valeurs ont été doublées

Source : DEXIA + calculs CERB

Si on calcule les recettes moyennes de 100 centimes additionnels au précompte immobilier par habitant, Bruxelles perd la pole position au profit des communes de l'entité d'Anvers. Ces résultats montrent que même si les rendements sont élevés, Bruxelles souffre plus lourdement de l'immunisation de certaines propriétés du précompte immobilier car elle compte un plus grand nombre d'administrations et d'institutions étrangères sur son territoire. Notons cependant qu'il existe un crédit spécial en faveur des communes sur le

⁵ Pour établir la comparaison du nombre de centimes additionnels entre les 5 entités, il convient de doubler ceux d'Anvers et de Gand car ils sont calculés sur base des taux régionaux et qu'en Flandre celui-ci est de 2,5 alors qu'à Bruxelles et en Wallonie, il est de 1,25.

territoire desquelles se trouvent des propriétés immunisées du précompte immobilier. Ce crédit ne couvre cependant que 72 % de la non-perception des centimes additionnels communaux au précompte immobilier et est réparti sur la base des moins values fiscales par commune⁶. Ces montants se retrouvent dans les transferts de fonds et subsides.

	Rendement moyen de 100 centimes additionnels PI par habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	17,5	16,9	16,6	16,4	16,9
Entité Anvers	16,3	16,0	14,3	16,0	17,5
Entité Gand	13,8	14,7	14,1	14,7	14,6
Entité Charleroi	8,2	7,8	6,4	6,4	6,5
Entité Liège	10,4	9,6	8,5	8,9	9,2

Source : Dexia + calculs CERB

Les recettes des additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP)

Les recettes des taxes additionnelles à l'IPP ne représentent que 22 % des recettes fiscales des communes bruxelloises alors que ce pourcentage est nettement plus élevé dans les autres entités et atteint même 38 % à Charleroi.

Observation

Le calcul par habitant dans le tableau ci-après montre la position faible de Bruxelles. C'est dans l'entité urbaine de Gand et d'Anvers que les recettes des additionnels à l'impôt des personnes physiques rapportés par habitant sont les plus élevés. Bruxelles ne se trouve qu'en 4^{ème} position.

	Recettes des additionnels à l'impôt des personnes physiques/hab.				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	168	176	179	174	172
Entité Anvers (1)	204	217	224	222	219
Entité Gand	183	194	200	234	231
Entité Charleroi (3)	151	159	162	160	157
Entité Liège (2)	184	184	193	196	192

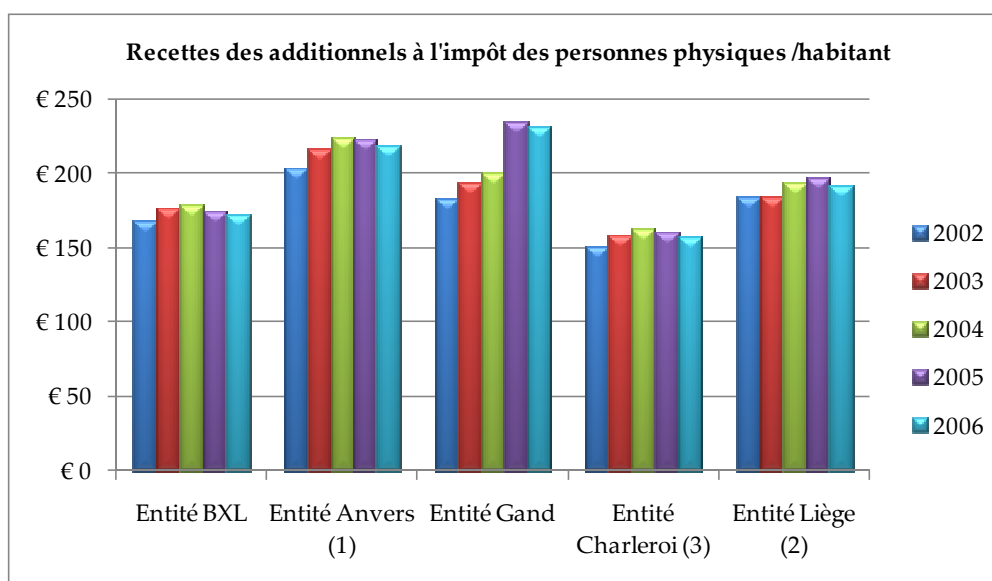
Source : DEXIA + calculs CERB

⁶ Pour 2008, le Conseil des ministres a approuvé un projet d'arrêté royal calculant et répartissant la quote-part revenant à chaque région comme suit :

4.654.834 euros pour les communes de la Région flamande,

4.046.330 euros pour les communes de la Région wallonne,

29.176.850 euros pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et RODETTE

Explication

La variation et la hauteur des recettes fiscales additionnelles à l'IPP des communes résultent de la combinaison de l'effet base et l'effet taux. La faible position de Bruxelles s'explique à la fois par les taux pratiqués, relativement bas, et l'assiette d'imposition qui tend à baisser du fait de l'appauvrissement de la population. Bruxelles est défavorisée par rapport aux autres entités car le revenu moyen y est inférieur et le nombre de personnes ayant droit à l'intégration sociale y est supérieur. Rappelons que l'indice de richesse (par rapport au Royaume) calculé pour Bruxelles est de 84.6 alors qu'il atteint 104.9 à Anvers, 108.2 à Gand, 82.8 à Charleroi et 90.1 à Liège.

Le calcul des taux moyens de taxes additionnelles à l'IPP repris dans le tableau, ci-après, montre que Bruxelles pratique des taux relativement bas par rapport aux autres entités et demeure d'une constance parfaite entre 2002 et 2006. Seule l'entité d'Anvers lui est inférieure.

	Taux moyens des additionnels IPP				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	6,7%	6,7%	6,7%	6,7%	6,7%
Entité Anvers	5,9%	5,9%	6,4%	6,0%	5,7%
Entité Gand	6,2%	6,4%	7,0%	7,0%	7,0%
Entité Charleroi	7,7%	7,7%	7,7%	7,8%	7,8%
Entité Liège	7,6%	7,8%	8,0%	8,1%	8,1%

Source : DEXIA + calculs CERB

Le rendement moyen d'1 % de taxe additionnelle à l'IPP par habitant situe Bruxelles relativement bas par rapport aux communes flamandes mais à un niveau supérieur à celui des communes wallonnes.

	Rendement moyen de 1% additionnels IPP par habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	25	26	27	26	26
Entité Anvers	35	37	35	37	38
Entité Gand	29	30	29	34	33
Entité Charleroi	20	21	21	21	20
Entité Liège	24	23	24	24	24

Source : DEXIA + calculs CERB

Les recettes des taxes communales

La part des taxes communales dans l'ensemble des recettes fiscales des communes bruxelloises est de 19 %. Ce pourcentage est du même ordre qu'à Anvers et Charleroi et légèrement plus élevé qu'à Gand. Liège se démarque avec une part relative plus importante, 26 %.

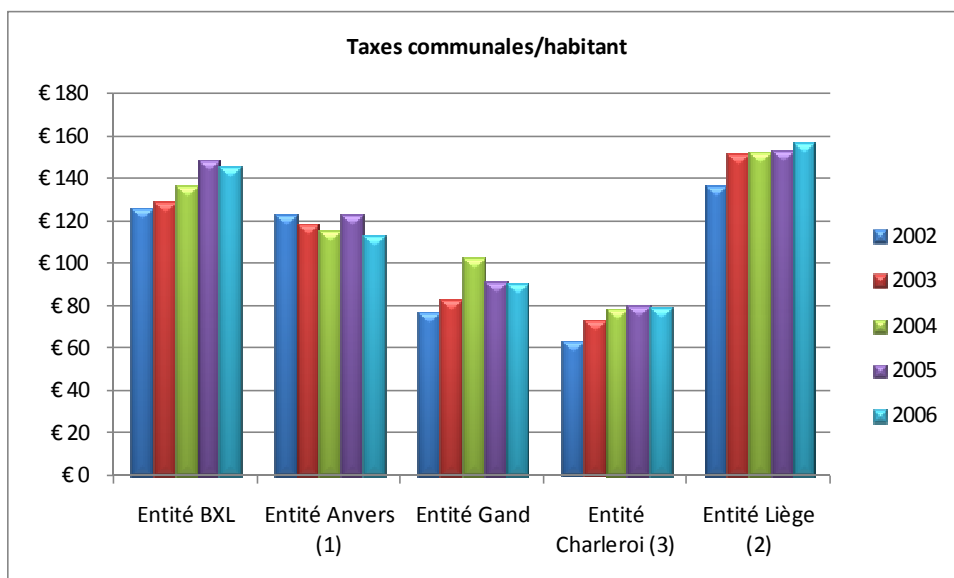
Observation

Les recettes des taxes communales rapportées par habitant sont reprises, ci-après.

	Taxes communales/habitant				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	126	130	137	149	145
Entité Anvers (1)	123	119	116	123	114
Entité Gand	77	83	102	91	91
Entité Charleroi (3)	63	73	79	80	79
Entité Liège (2)	137	152	153	154	157

Source : DEXIA + calculs CERB

Les taxes communales perçues par habitant sont plus élevées dans l'entité de Liège. Bruxelles arrive en seconde position. Les trois autres entités sont nettement en-dessous du niveau bruxellois. Les taxes communales portent sur les habitants et sur l'activité économique, ce qui résulte en un rendement relativement bon par habitant dans l'entité bruxelloise qui accueille de nombreuses entreprises.



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003.

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et RODETTE

Explication

Les résultats observés sont toutefois à nuancer car les 5 entités ne perçoivent pas les mêmes taxes locales. Les matières d'incendie et de propreté qui sont des compétences communales dans les entités d'Anvers, Gand, Charleroi et Liège, sont régionalisées à Bruxelles. Ce qui a pour conséquence d'accroître les recettes fiscales de ces 4 entités qui perçoivent des taxes liées à ces matières alors que les communes bruxelloises en sont exemptées. A titre d'exemple, Liège perçoit des taxes urbaines de propreté alors que Bruxelles n'en perçoit pas.

FICHE RECETTES 3. Les recettes de transferts autres que fiscales - FONDS et SUBSIDES**Définition**

Ce poste reprend les recettes de transferts autres que fiscales à savoir les fonds et les subsides :

- Les transferts de revenus en provenance de l'autorité supérieure :
 - Contributions dans le traitement du personnel enseignant
 - Contributions spécifiques : entretien des tombes des victimes de guerre, ateliers protégés, bibliothèques,...
- Les subventions pour financement global :
 - Fonds des communes
 - Fonds complémentaires pour recettes garanties
 - Fonds spéciaux pour les communes au Centre régional d'incendie
 - Fonds flamand pour l'intégration des plus défavorisés
 - Fonds régionaux spécifiques
 - Fonds de compensation pour la non-perception des additionnels au précompte immobilier
- Les transferts de revenus des autres pouvoirs publics

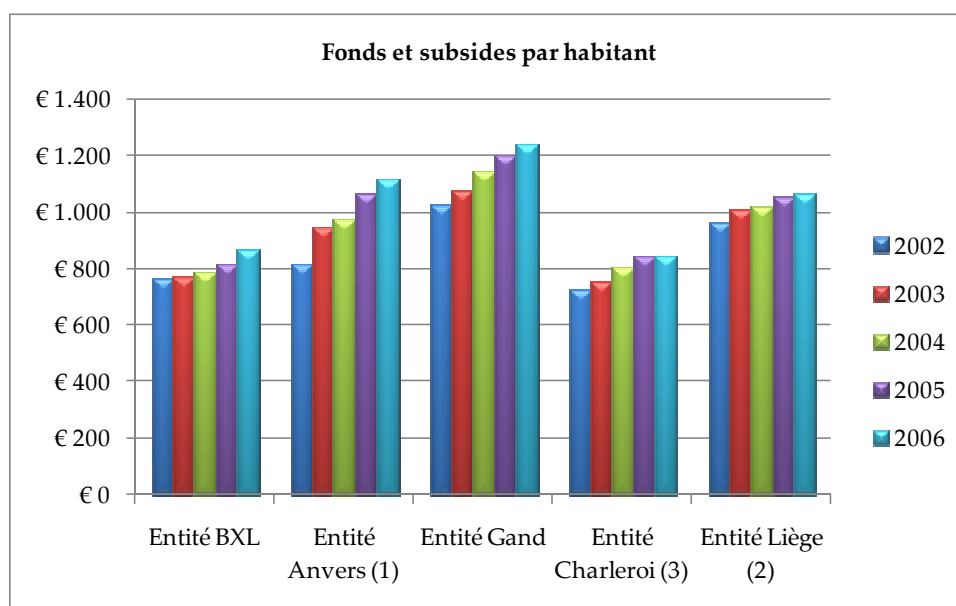
Les recettes fiscales (Fiche recettes 2) et les autres recettes de transferts (Fiche recette 3) composent le groupe économique 61.

	Fonds et subsides (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	746.157.546	763.055.714	789.076.862	822.000.674	880.106.480
Entité Anvers (1)	635.148.477	741.381.259	776.676.572	841.569.962	863.466.918
Entité Gand	294.989.050	312.239.662	333.417.874	352.056.089	366.931.527
Entité Charleroi (3)	267.988.092	278.642.443	298.391.686	313.525.692	314.478.484
Entité Liège (2)	474.005.012	485.560.645	501.649.826	519.256.662	526.469.111

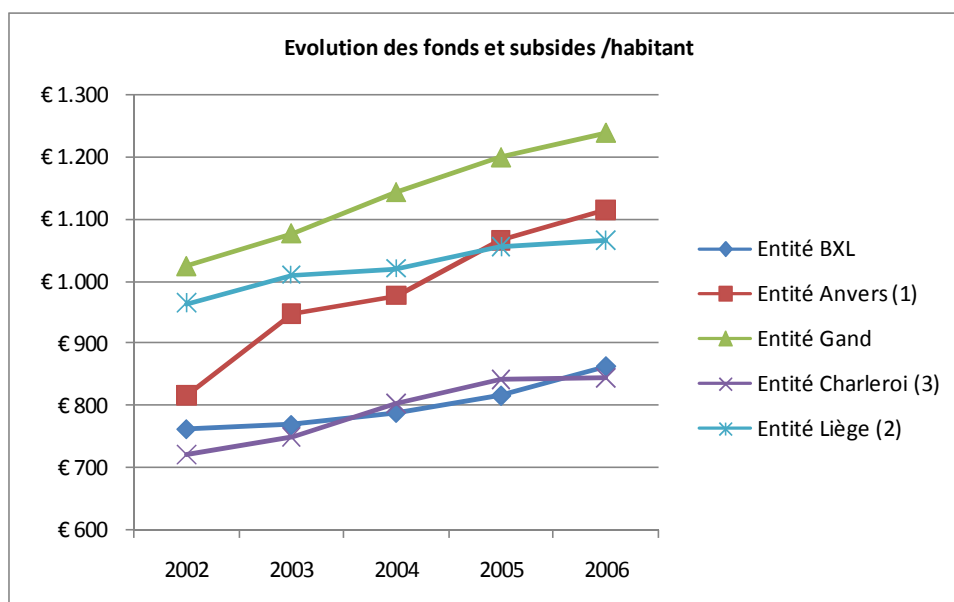
Source : DEXIA + calculs CERB

	Fonds et subsides/ habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	763	769	789	816	864
Entité Anvers (1)	815	946	976	1.064	1.114
Entité Gand	1.024	1.077	1.143	1.200	1.239
Entité Charleroi (3)	722	751	804	844	846
Entité Liège (2)	964	1.010	1.020	1.055	1.066

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et ROLETTE

Observation

En chiffres absolus, l'entité urbaine de Bruxelles se place en première position mais en recettes par habitant, Bruxelles rétrograde à la dernière place ex aequo avec Charleroi.

Rappelons toutefois que ce poste englobe l'ensemble des fonds et subsides reçus par les communes, en ce compris le Fonds des communes (Dotation générale aux communes à

Bruxelles), les subsides au personnel enseignant et les fonds affectés (les contrats de quartiers, par exemple).

En ce qui concerne les subsides du personnel enseignant, il convient de signaler comme l'expliquent D. NUTTYNCK et D. DETREMBLEUR⁷ que « *Chaque année, à la date de clôture des comptes, le 31 décembre, les traitements et rémunérations (y compris les pécules de vacances) du personnel enseignant payé par le pouvoir subsidiant seront comptabilisés aussi bien en recette sous le code économique 461-01 qu'en dépenses sous le code économique 111-11* ». La plus grande partie du personnel enseignant est payée directement par les Communautés et donc les recettes enregistrées au titre de subsides du personnel enseignant est une recette fictive comptabilisée en parallèle aux dépenses fictives du personnel enseignant (voir également Fiche Dépenses 1).

Les parts relatives des subsides au personnel enseignant dans le total des fonds et subsides reçus par les communes sont reprises dans le tableau, ci-après. Le tableau montre qu'elles représentent une proportion non négligeable.

En faisant l'exercice de soustraire les subsides « enseignement » des fonds et subsides totaux, la position de Bruxelles par habitant se dégrade encore et les communes bruxelloises rétrogradent à la dernière place.

Part relative des subsides au personnel enseignant dans le total – Année 2006

	Part relative des subsides au personnel enseignant dans le total fonds et subsides	Fonds et subsides par hab (euros)	Fonds et subsides hors enseignement par hab (euros)
Entité BXL	33%	864	578
Entité Anvers	23%	1.114	858
Entité Gand	17%	1.239	1.027
Entité Charleroi	22%	846	659
Entité Liège	27%	1.066	776

Source : Dexia + calculs CERB

Par ailleurs, lorsque l'on compare les recettes communales de transferts, en provenance des gouvernements régionaux, il convient de déduire des recettes de l'entité de Bruxelles les 3 % de la Dotation générale aux communes qui sont transférés à l'Agglomération et visent à couvrir partiellement les coûts des services d'incendie et de collecte des déchets.

On observe une croissance régulière entre 2002 et 2006 due à l'indexation automatique de 2 % par an à Bruxelles et 3,5 % par an garantis par la Flandre et la Wallonie.

⁷ Op. cité.

Explication

La position faible de Bruxelles, en termes de recettes de fonds et subsides, s'explique par différents éléments.

Premièrement, elle trouve son origine dans la régionalisation du Fonds des communes intervenue en 1970. Celle-ci s'est faite au détriment de l'entité bruxelloise, faisant passer la part des communes bruxelloises dans la somme des transferts aux communes de 20,5 % en 1970 à 9,36 % après régionalisation. La régionalisation du Fonds des communes implique également l'absence de solidarité entre les communes bruxelloises et leur hinterland alors que les autres entités bénéficient d'une telle solidarité.

En second lieu, les subsides moindres octroyés aux communes bruxelloises reflètent le champ relativement plus réduit de leurs compétences suite à la régionalisation des services d'incendie et de collecte des déchets, qui sont toujours de compétence communale dans les autres entités.

Enfin, les subsides pour l'enseignement primaire dans l'entité bruxelloise observent le plus faible taux de couverture des dépenses par rapport aux autres entités.

Une analyse plus complète de la question de l'ex-Fonds des communes (devenu Dotation générale aux communes) et des subsides à l'enseignement est reprise dans les fiches « Fonds », « Enseignement primaire » et « Enseignement secondaire » de la partie fonctionnelle.

FICHE RECETTES 4. LES RECETTES de DETTE

Les recettes de dette représentent l'ensemble des produits financiers, à savoir :

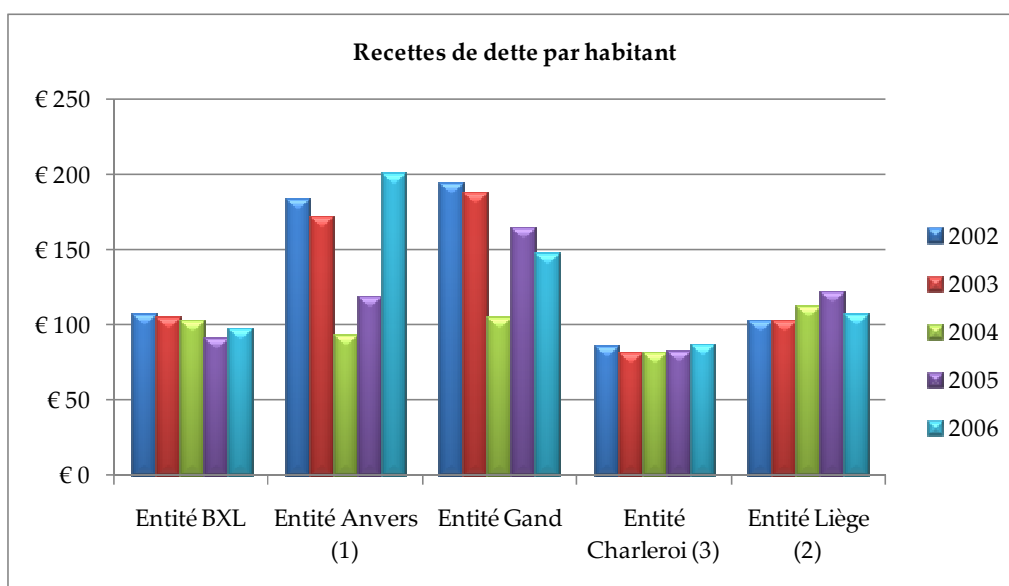
- Les intérêts créditeurs de prêts accordés par la commune à des tiers tels que :
 - les entreprises publiques
 - les entreprises privées
 - les ménages
 - les régies communales
 - les autres institutions publiques.
- Les ristournes sur intérêts d'emprunt (paiement anticipé)
- Les intérêts créditeurs sur les comptes courants et de placement DEXIA et autres banques
- Les bénéfices de change
- Les récupérations sur tiers des charges financières d'emprunts garantis par la commune
- Les participations aux bénéfices des régies communales
- Les dividendes des intercommunales, des sociétés fédérales et régionales
- Les dividendes de DEXIA
- Les autres dividendes (entreprises privées)

	Recettes de dette (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	104.646.546	103.741.047	103.103.230	92.062.182	99.669.168
Entité Anvers (1)	143.439.720	135.116.570	74.484.092	93.707.521	155.617.016
Entité Gand	55.973.717	54.557.575	30.766.739	48.248.029	43.651.451
Entité Charleroi (3)	31.739.311	30.464.504	30.325.660	30.841.346	32.204.055
Entité Liège (2)	50.345.789	49.746.261	55.470.063	60.181.495	52.745.710

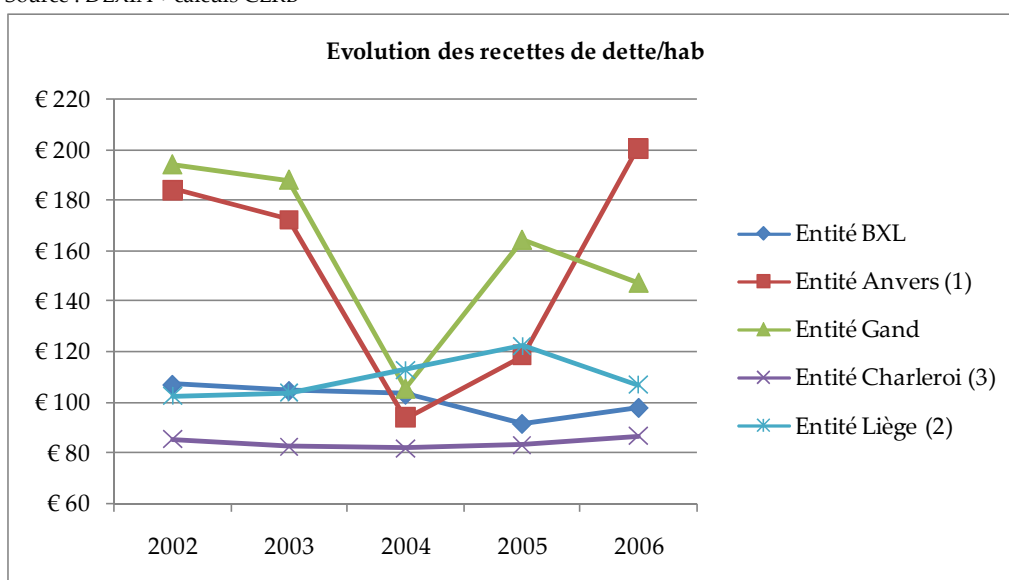
Source : DEXIA + calculs CERB

	Recettes de dette/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	107	105	103	91	98
Entité Anvers (1)	184	172	94	119	201
Entité Gand	194	188	106	164	147
Entité Charleroi (3)	86	82	82	83	87
Entité Liège (2)	102	103	113	122	107

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et RODETTE

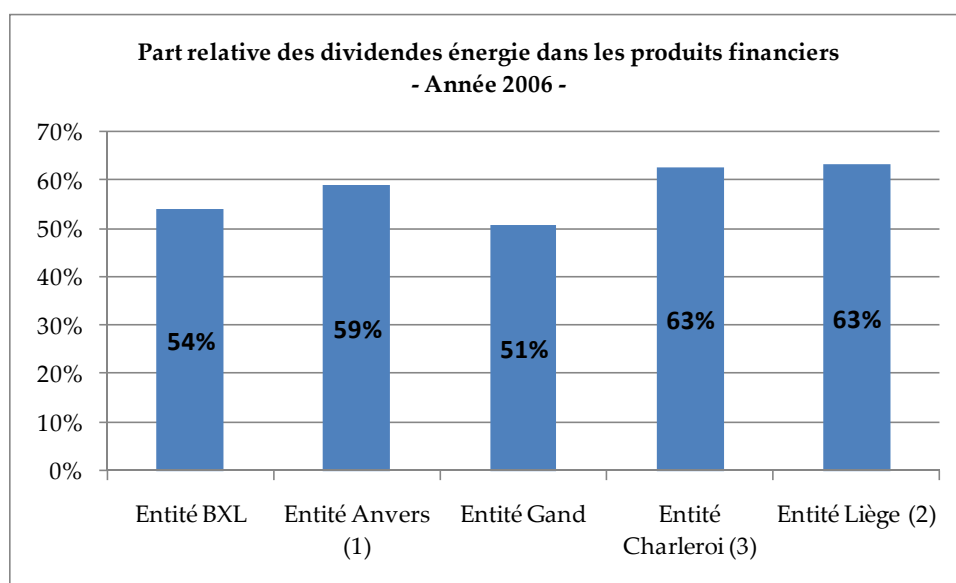
Observation

En termes absolus, l'entité urbaine de Bruxelles se situe en deuxième position après Anvers mais en valeur par habitant la position de Bruxelles rétrograde à l'avant dernière place.

Les produits financiers sont relativement stables dans le temps pour les entités de Bruxelles, Charleroi et Liège mais très fluctuants pour les entités flamandes.

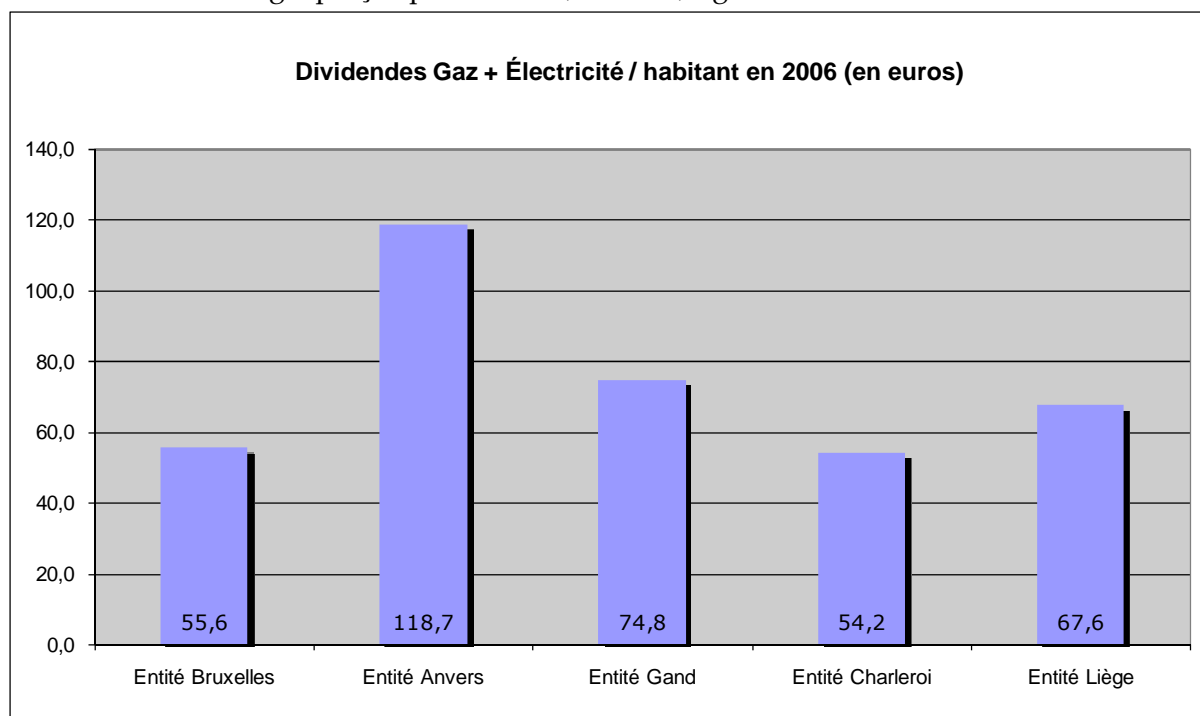
Explication

Les produits financiers proviennent essentiellement des dividendes versés par les intercommunales de gaz et d'électricité et par DEXIA. Le graphe ci-après illustre, pour l'année 2006, les parts relatives des dividendes énergie versés aux communes dans le total des produits financiers et montre qu'ils représentent la plus grande part des recettes de dette des communes.



Source : DEXIA + calculs CERB

Les dividendes énergie perçus par habitant, en 2006, figurent ci-dessous.



Source : DEXIA + calculs CERB

La position des communes bruxelloises est particulièrement défavorable puisque par habitant, elles bénéficient de relativement peu de dividendes d'intercommunales par rapport aux autres entités urbaines.

Suite à la libéralisation du marché de l'énergie (gaz et électricité), on constate une baisse des produits financiers dans les entités flamandes en 2004 et un redressement à partir de 2005 suite à la vente des titres Electrabel à Suez.

Les entités d'Anvers et Gand ont connu une évolution assez chaotique suite à la perception de dividendes exceptionnels (opérations Electrabel, Suez, Telenet,...). Ces opérations relèvent plus du service extraordinaire puisqu'il y a eu vente de patrimoine mais les produits ont été versés comme dividendes et donc sont du ressort du service ordinaire.

Les communes wallonnes et bruxelloises n'ont pas connu cette variation. Notons qu'à Bruxelles, il y a eu compensation par les « droits de passage » (voir Fiche Recettes 1 : recettes de prestation).

Le tableau, ci-après, reprend les produits financiers auxquels ont été soustraits les dividendes des intercommunales de gaz et d'électricité par habitant.

	Produits financiers moins dividendes gaz et électricité/hab (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	45	39	43	39	47
Entité Anvers (1)	74	103	64	62	82
Entité Gand	58	32	68	86	73
Entité Charleroi (3)	29	28	31	30	32
Entité Liège (2)	40	30	41	40	39

Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002 : ROPREST, ROTRSFR et RODETTE

Le fait de déduire les dividendes énergie gomme légèrement les écarts entre les entités mais les communes flamandes connaissent encore une évolution assez erratique et des montants par habitant largement au-dessus de ceux enregistrés dans les communes bruxelloises et wallonnes. Ce constat est du probablement à la fluctuation des dividendes DEXIA dont nous ne disposons pas de chiffres.

V.2 Les dépenses économiques

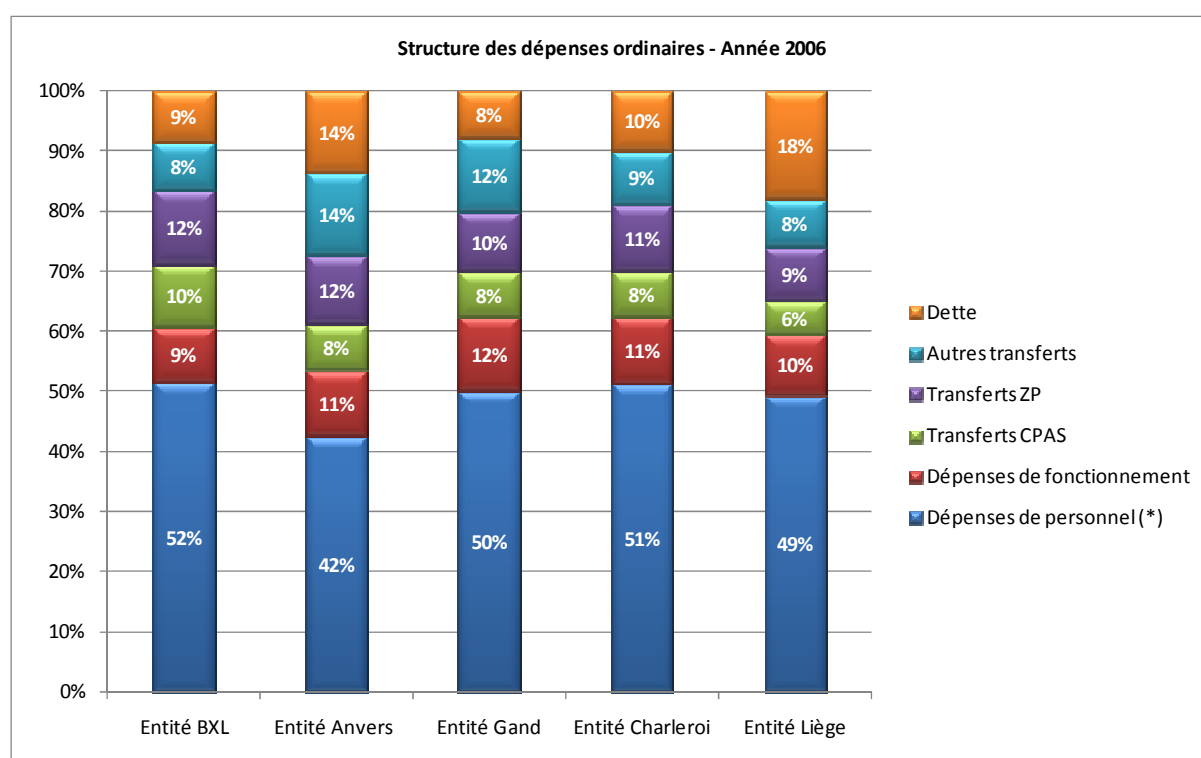
La structure des dépenses ordinaires suivant la classification économique se compose de 4 groupes économiques : les dépenses de personnel (en ce compris le personnel enseignant), les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transferts dont nous avons extrait les dotations aux CPAS et aux zones de police et les dépenses de dette qui sont les charges financières.

Dépenses ordinaires en euros (2006)

	Dépenses de personnel (*)	Dépenses de fonctionnement	Transferts vers CPAS	Transferts vers ZP	Autres transferts	Dépenses de dette	Total
Entité BXL	972.939.317	173.189.279	196.073.015	233.765.758	151.279.412	160.547.277	1.887.794.058
Entité Anvers	639.650.032	167.179.925	114.322.454	173.891.049	206.869.098	206.174.983	1.508.087.541
Entité Gand	302.670.392	74.240.661	45.634.958	60.517.001	73.982.171	48.029.869	605.075.051
Entité Charleroi	279.023.388	60.609.136	41.755.178	60.208.206	49.260.043	53.996.575	544.852.526
Entité Liège	453.820.739	92.040.578	50.625.239	82.252.312	73.874.392	165.670.715	918.283.976

(*) Y compris personnel enseignant

Source : DEXIA + calculs CERB



(*) Y compris personnel enseignant

Source : DEXIA + calculs CERB

La majeure partie des dépenses communales est constituée par les dépenses en personnel. Celles-ci atteignent 52 % de l'ensemble des dépenses à Bruxelles et sont du même ordre de grandeur pour les autres entités urbaines à l'exception d'Anvers dont la part relative n'est que de 42 %. Bruxelles consacre 10 % de ses dépenses à la dotation au CPAS alors que pour les autres entités cette proportion est ramenée à 8 % même 6 % pour l'entité de Liège. Ce

chiffre est cependant à relativiser car il ne reflète pas la réalité. Nous en parlerons plus loin. Il est à noter que les charges financières des communes bruxelloises ne représentent que 9 % du budget des dépenses alors qu'elles atteignent 14 % à Anvers et 18 % à Liège.

FICHE DEPENSES 1. LES DEPENSES DE PERSONNEL**Définition**

Les dépenses ordinaires de personnel (Groupe économique 70) comprennent :

- toutes les rémunérations du personnel communal;
- les indemnités sociales et autres constituant une partie des revenus;
- les charges sociales (y compris les charges de pensions);
- les pensions;
- toutes autres charges ayant un lien avec le personnel communal.

Le personnel communal comprend toute personne :

- *ayant une nomination définitive ou temporaire;*
- *les contractuels subsidiés;*
- *le personnel enseignant des écoles communales que leur traitement soit à charge de la commune ou de l'autorité supérieure;*
- *les sapeurs pompiers volontaires;*
- *le bourgmestre, les échevins, les membres du conseil communal (y compris les mandataires pensionnés).*

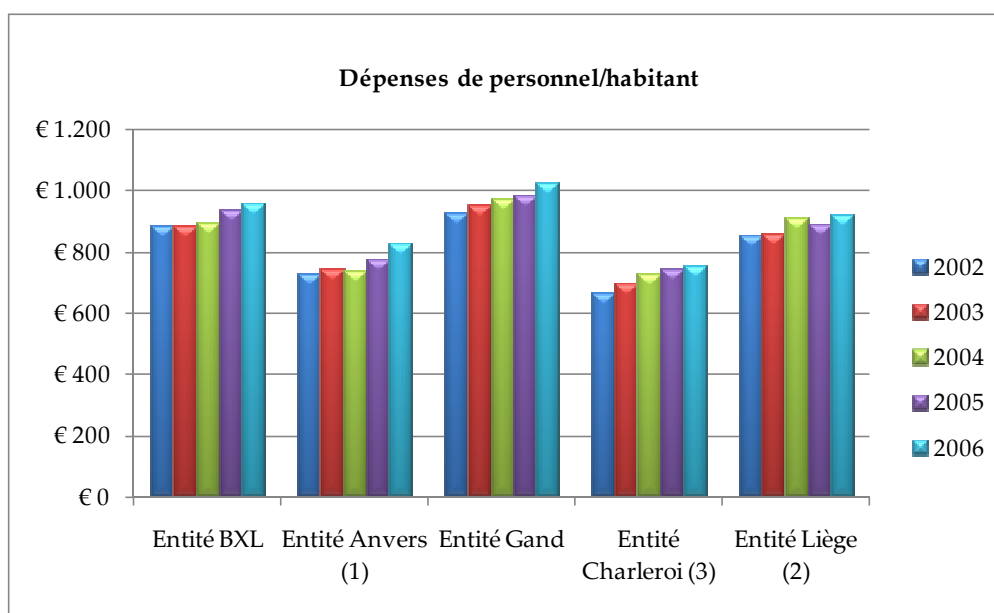
Il est à noter qu'en ce qui concerne le personnel enseignant, les traitements et rémunérations (y compris pécules de vacances) payés directement par les pouvoirs subsidiant seront comptabilisés aussi bien en recettes (transferts) qu'en dépenses.

	Dépenses de personnel (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	862.069.835	877.926.286	890.894.773	939.535.697	972.939.317
Entité Anvers (1)	564.997.708	580.257.265	587.817.141	613.091.376	639.650.032
Entité Gand	266.045.950	275.354.909	282.896.351	287.469.432	302.670.392
Entité Charleroi (3)	245.711.841	258.679.214	269.821.137	276.269.792	279.023.388
Entité Liège (2)	418.473.099	411.579.800	446.167.917	438.128.138	453.820.739

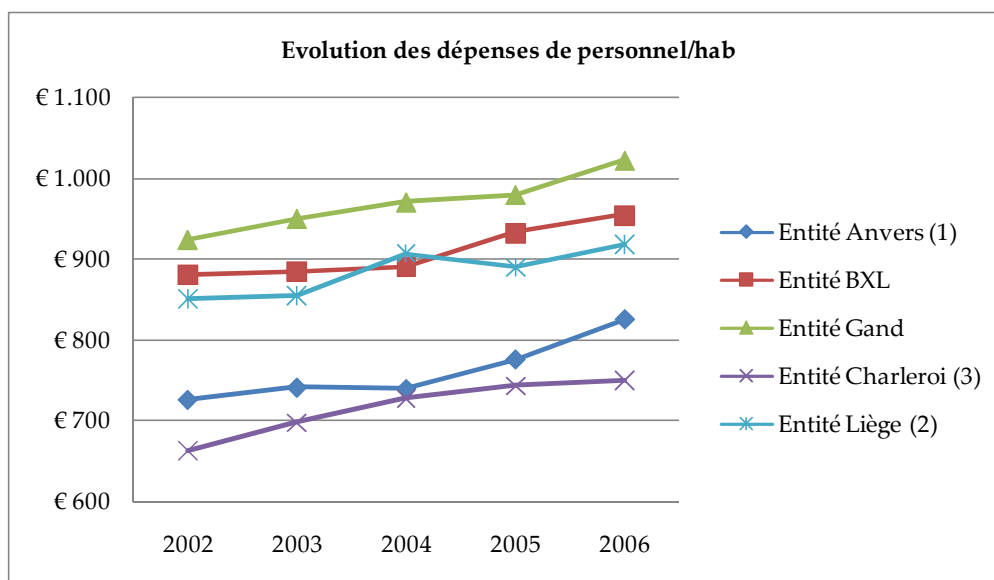
Source : DEXIA + calculs CERB

	Dépenses de personnel/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	881	885	891	933	955
Entité Anvers (1)	725	740	739	775	825
Entité Gand	923	950	970	980	1022
Entité Charleroi (3)	662	697	727	743	750
Entité Liège (2)	851	856	907	890	918

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

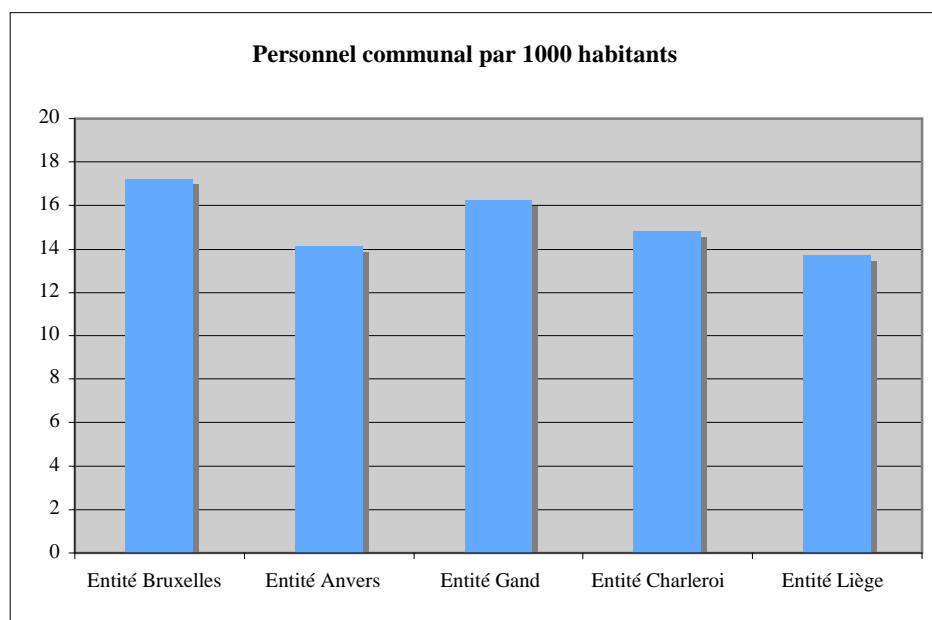
(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

Observation

En valeurs absolues, les communes bruxelloises ont les plus grandes charges de personnel des 5 entités étudiées mais si on rapporte ce montant par habitant, elles se retrouvent plus ou moins au même niveau que l'entité urbaine de Gand et de Liège. La progression des dépenses entre 2002 et 2006 est relativement constante dans les zones urbaines étudiées à l'exception de Charleroi qui enregistre des dépenses de personnel en dents de scie.

Explication

Les coûts supérieurs en personnel par habitant dans les communes bruxelloises s'expliquent en partie par un nombre d'employés communaux (régies autonomes communales comprises) supérieur par habitant, comme le montre le graphique ci-dessous relatif à l'année 2006. L'entité bruxelloise se trouve en première position.

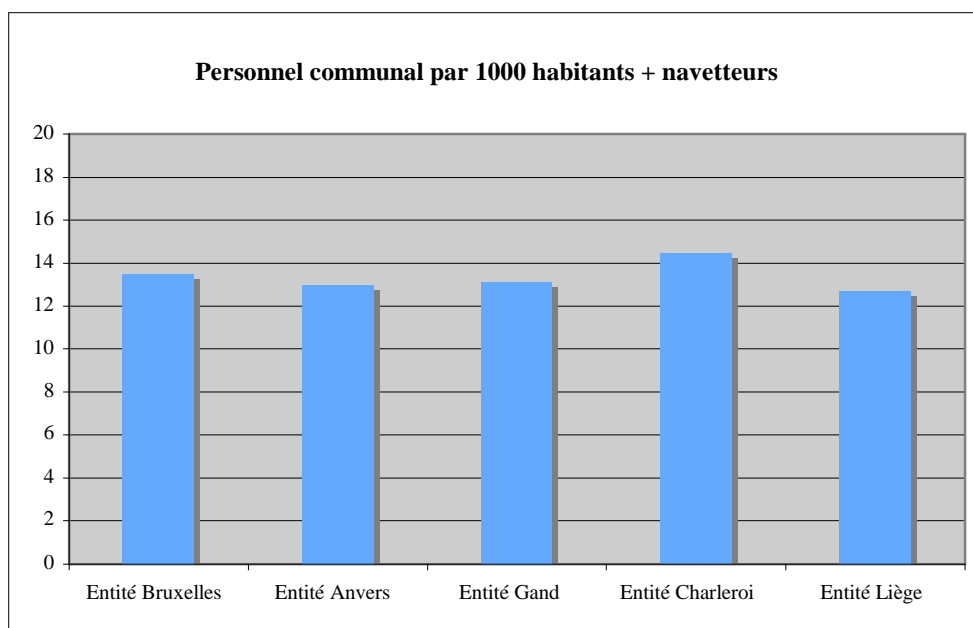


Source : ONSSAPL, INS + calculs CERB

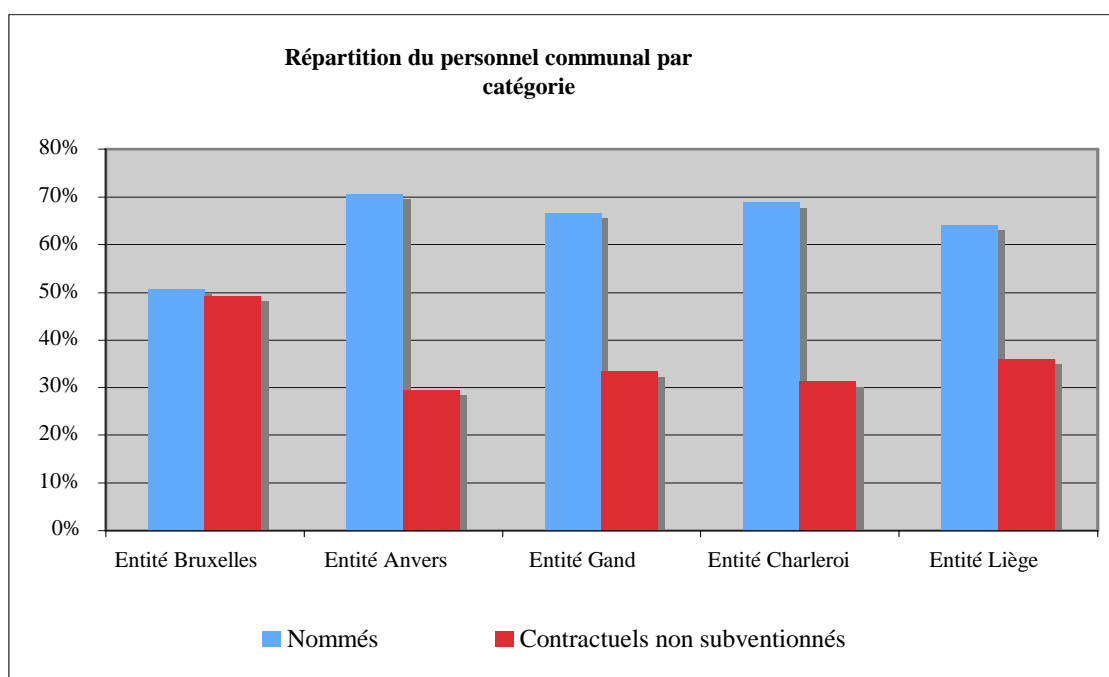
Étant donné que l'activité économique bruxelloise, reflétée par la présence de nombreux navetteurs, entraîne une surcharge de travail pour une partie du personnel communal (par exemple au niveau des services des travaux publics (entretien des voiries) ou d'urbanisme), il nous paraît opportun de comparer également les niveaux du personnel par habitant + navetteur. Le graphique ci-dessous montre que la position bruxelloise est nettement nuancée suite à la prise en compte des navetteurs. L'entité bruxelloise passe en deuxième position, derrière Charleroi, et se situe à un niveau proche de celui des trois autres entités.

Si le niveau supérieur de personnel par habitant peut s'expliquer par la charge de travail liée à l'activité économique prenant place sur le territoire bruxellois, il n'en reste pas moins que le coût qui y est associé est largement supporté par les seuls habitants.

Une analyse du personnel communal par catégorie nous indique qu'à défaut de pouvoir réduire le nombre d'employés communaux, l'entité bruxelloise semble avoir cherché à réduire le coût par employé. Une manière d'aboutir à ce résultat consiste à employer une plus grande partie de son personnel sous une forme contractuelle, afin de diminuer le coût des charges de pension. Le graphique ci-dessous, relatif à l'année 2006, montre clairement que pour le personnel directement sous la responsabilité de la commune, c'est-à-dire que nous excluons le personnel contractuel subventionné, l'entité bruxelloise présente un taux de contractuels très supérieur au taux observé dans les autres entités (49 % versus environ 30 %).



Source : ONSSAPL, INS + calculs CERB



Source : ONSSAPL + calculs CERB

Si d'autres éléments expliquent certainement cet état de fait, nous pensons pouvoir faire l'hypothèse que la répartition du personnel communal par catégorie résulte au moins en partie d'une stratégie bruxelloise pour faire face à la contrainte financière liée aux besoins supérieurs en personnel en raison de la fonction centrale de l'entité urbaine.

Si le statut du personnel communal joue un rôle dans la hauteur des dépenses de personnel, la comparaison de celles-ci entre entités urbaines est peu aisée. En effet, dans les dépenses de personnel sont comprises certaines charges telles que les dépenses du personnel enseignant et les charges de pension qu'il convient de neutraliser afin d'harmoniser ce poste économique.

Les dépenses du personnel enseignant est un poste très particulier. D. NUTTYNCK et D. DETREMBLEUR⁸ expliquent que « *Chaque année, à la date de clôture des comptes, le 31 décembre, les traitements et rémunérations (y compris les pécules de vacances) du personnel enseignant payé par le pouvoir subsidiant seront comptabilisés aussi bien en recette sous le code économique 461-01 qu'en dépenses sous le code économique 111-11.* ». La plus grande partie du personnel enseignant est payée directement par les Communautés et donc les dépenses enregistrées au titre de dépenses du personnel enseignant sont des dépenses fictives comptabilisées en parallèle aux recettes fictives sous forme de subsides des communautés.

Comme nous le verrons dans la partie fonctionnelle, l'enseignement primaire et secondaire a certaines particularités à Bruxelles, on y compte de nombreuses écoles communales par rapport aux autres entités et donc la charge en personnel des communes bruxelloises s'en trouve affectée.

Les charges de pensions sont quant à elles reprises dans les dépenses de personnel alors qu'elles ne devraient pas être imputées aux frais de personnel en activité. Elles surévaluent les coûts de personnel. De plus, le mode de gestion peut être très différent selon qu'il s'agit d'un fonds de pension privé, un fonds de pension communal ou l'ONSSAPL.

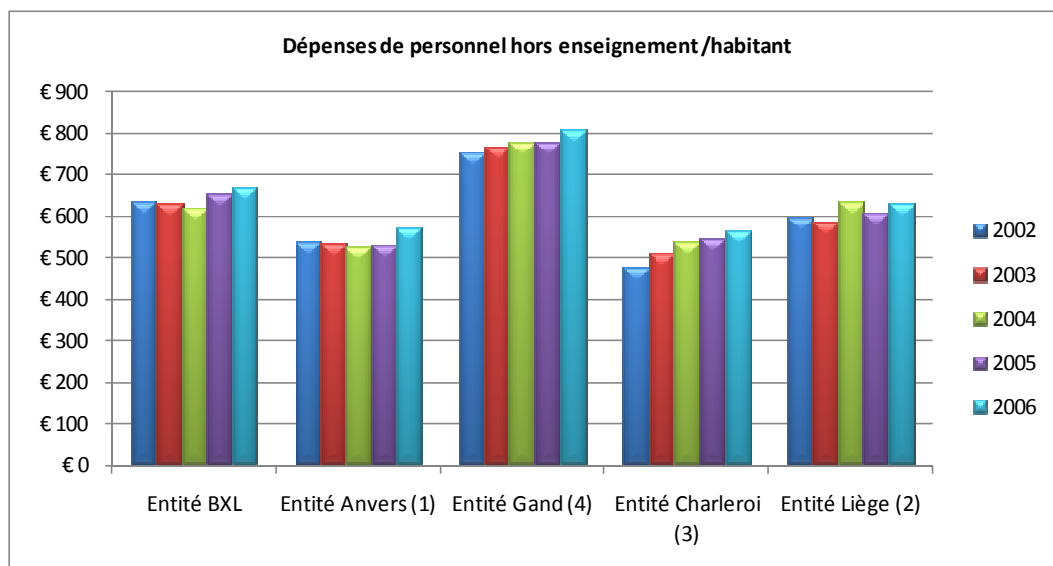
A l'analyse des comptes individuels, il apparaît que la Ville de Liège prend en charge les pensions du CPAS au titre de dépenses de personnel alors que ce montant devrait apparaître dans le poste « dotation au CPAS ». Ceci gonfle, en conséquence, les dépenses de personnel de Liège, diminue le montant inscrit en dotation au CPAS et fausse les comparaisons.

Si nous avons eu accès aux données concernant le personnel enseignant, il n'en a pas été de même pour les charges de pension. En conséquence, nous avons recalculé les dépenses de personnel en neutralisant les dépenses du personnel enseignant mais en gardant les charges de pensions et arrivons aux résultats repris dans le tableau suivant.

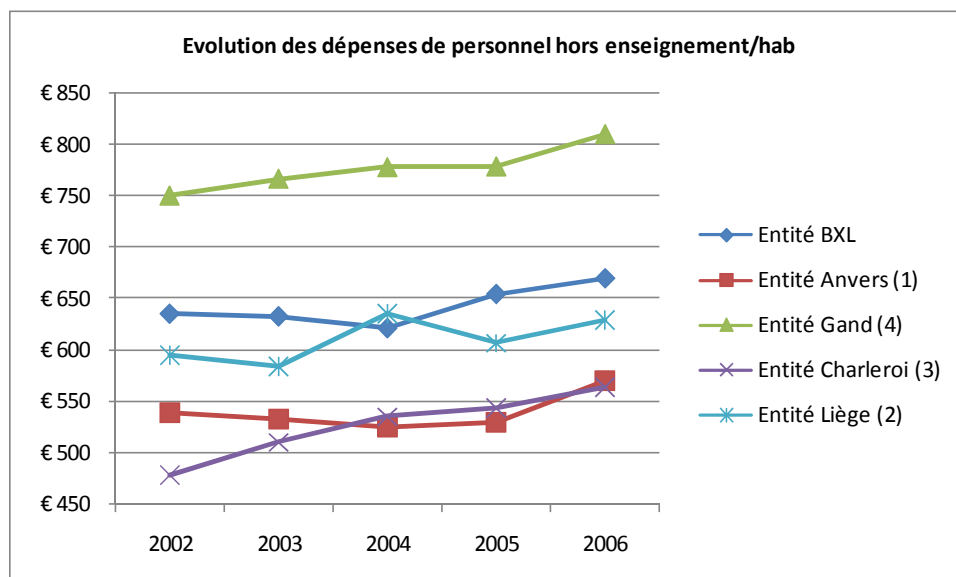
	Dépenses de personnel hors enseignement/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	635	633	621	654	669
Entité Anvers (1)	538	533	525	530	570
Entité Gand (4)	750	766	778	778	810
Entité Charleroi (3)	478	510	535	543	564
Entité Liège (2)	595	584	636	607	629

Source : DEXIA + calculs CERB

⁸ Op. cit.



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

En neutralisant les dépenses du personnel enseignant, le niveau des dépenses de personnel baisse sensiblement. Ainsi, à Bruxelles, on passe de 955 euros par habitant à 669 euros. Bruxelles se retrouve malgré tout en deuxième position derrière Gand et pratiquement ex aequo avec l'entité urbaine de Liège.

Notons, encore, que la position de Bruxelles est sous-estimée car pour les entités d'Anvers, de Gand, de Charleroi et de Liège, les effectifs du service des pompiers et du service des immondices sont repris au titre de dépenses de personnel alors qu'ils n'y sont pas à Bruxelles puisque ces compétences sont régionales.

FICHE DEPENSES 2. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT**Définition**

Les dépenses de fonctionnement (Groupe économique 71) comportent les postes suivants :

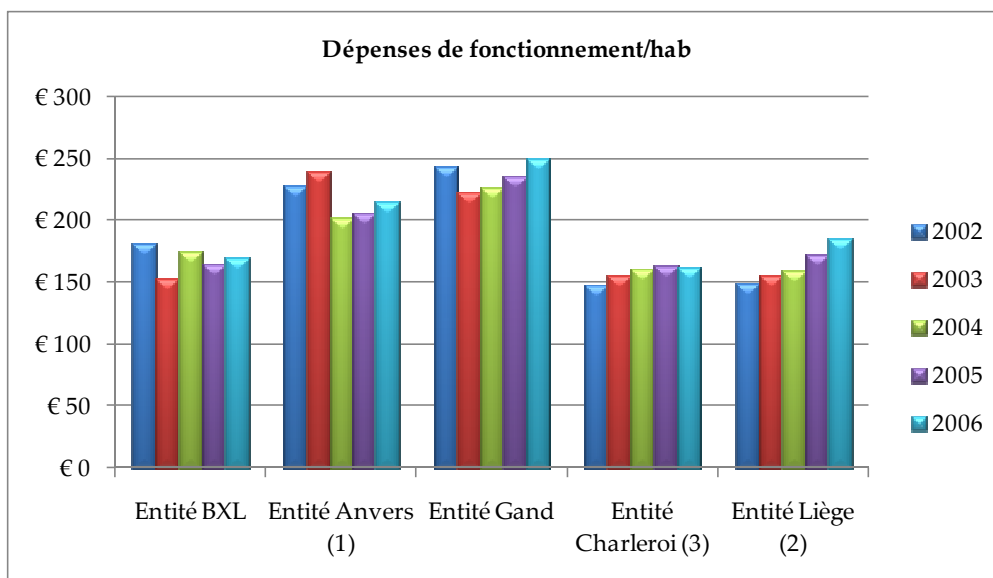
- les dépenses de fonctionnement administratif :
fournitures de bureau, correspondance, téléphone, location matériel bureau, frais informatiques, frais de représentation, de formation du personnel, achats de livres, documentation,...
- les dépenses de fonctionnement technique
- les dépenses de fonctionnement des bâtiments
- les loyers et charges locatives des immeubles
- les dépenses de fonctionnement des véhicules
- les frais de gestion financière
- les dépenses de fonctionnement de la voirie et des cours d'eau (achat de fournitures pour entretien ou réparation).

	Dépenses de fonctionnement (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	177.458.467	151.737.025	175.263.322	166.333.866	173.189.279
Entité Anvers (1)	178.376.211	188.118.288	160.888.729	162.944.867	167.179.925
Entité Gand	70.382.288	64.591.725	66.074.776	69.204.505	74.240.661
Entité Charleroi (3)	54.921.408	57.721.757	59.844.808	60.720.340	60.609.136
Entité Liège (2)	73.842.739	75.362.934	78.688.829	85.266.803	92.040.578

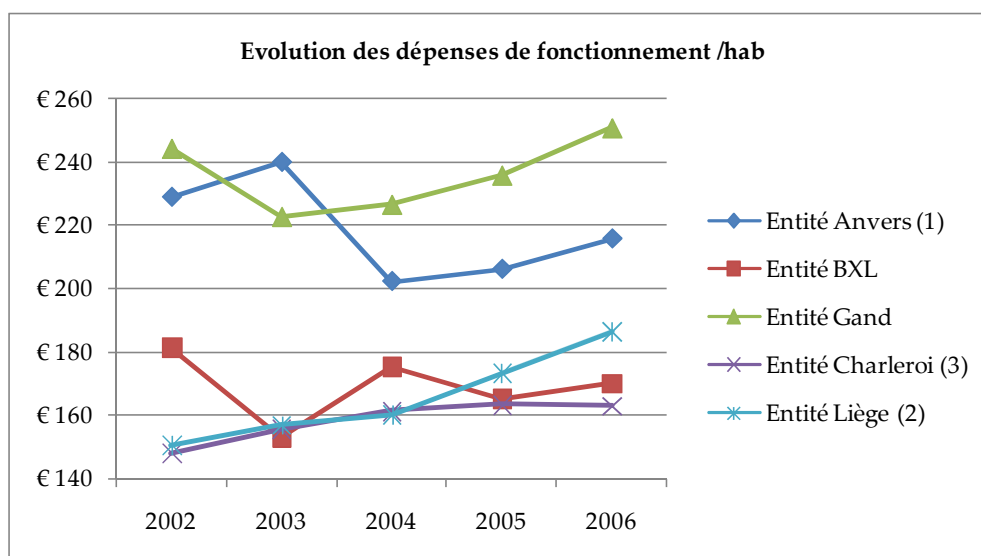
Source : DEXIA + calculs CERB

	Dépenses de fonctionnement/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	181	153	175	165	170
Entité Anvers (1)	229	240	202	206	216
Entité Gand	244	223	227	236	251
Entité Charleroi (3)	148	156	161	163	163
Entité Liège (2)	150	157	160	173	186

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

Observation

Si on compare les dépenses de fonctionnement par habitant, la situation des communes bruxelloises est très bonne par rapport aux autres entités.

Explication

Les frais de fonctionnement sont supérieurs dans les communes flamandes car elles font appel à davantage de sous-traitance qu'en Wallonie où la gestion interne des services communaux est privilégiée (aménagement, jardin, atelier, par exemple).

En effet, si on somme les dépenses de personnel et de fonctionnement ramenées par habitant, l'écart entre les 5 entités est gommé : les différences positives pour le personnel annulent les différences négatives pour le fonctionnement, ce qui confirme l'hypothèse du recours à la sous-traitance. Ces chiffres sont repris dans le tableau ci-après.

Dépenses ordinaires de personnel et de fonctionnement en euros (2006)

	Dépenses de personnel (*)	Dépenses de fonctionnement	Total	Dépenses de personnel et fonctionnement par habitant
Entité BXL	972.939.317	173.189.279	1.146.128.596	1125
Entité Anvers	639.650.032	167.179.925	806.829.957	1041
Entité Gand	302.670.392	74.240.661	376.911.053	1273
Entité Charleroi	279.023.388	60.609.136	339.632.524	913
Entité Liège	453.820.739	92.040.578	545.861.317	1105

(*)Y compris les dépenses du personnel enseignant

Source : DEXIA + calculs CERB

Le niveau de dépenses de fonctionnement plus faible à Bruxelles pourrait se justifier par un effet de taille qui rend la part des coûts fixes part habitant de tels services proportionnellement plus basse étant donné un plus grand nombre d'habitants qui peuvent en bénéficier et ce malgré les 19 administrations.

De plus, certaines compétences telles que le service incendie ou la gestion des déchets ont été transférées à la région bruxelloise, sous-estimant ainsi les chiffres bruxellois par rapport aux autres entités.

FICHE DEPENSES 3. LES DEPENSES DE TRANSFERTS

L'ensemble des dépenses de transferts (groupe économique 72) représentent :

- les subsides en loyers et en intérêts aux entreprises
- les autres subsides aux entreprises
- les subsides aux ménages (primes de naissance ou de mariage)
- les transferts de revenus vers l'autorité supérieure
- les transferts de revenus vers les provinces et autres pouvoirs publics
- les transferts de revenus vers l'enseignement libre
- les transferts de capitaux vers les entreprises et les ménages
- les transferts de capitaux vers l'autorité supérieure
- les transferts de capitaux vers les autres pouvoirs publics
- les transferts de capitaux vers les l'enseignement libre.

Les dépenses de transferts totales

	Dépenses totales de transferts (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	508.152.786	509.124.053	548.069.650	557.693.884	581.118.185
Entité Anvers (1)	395.210.062	426.284.126	465.568.343	480.281.567	495.082.600
Entité Gand	136.398.613	135.939.870	128.081.172	133.707.385	180.134.130
Entité Charleroi (3)	133.149.744	142.492.385	210.693.521	149.230.529	151.223.427
Entité Liège (2)	191.982.135	194.095.948	231.886.708	206.850.747	206.751.944

Source : DEXIA + calculs CERB

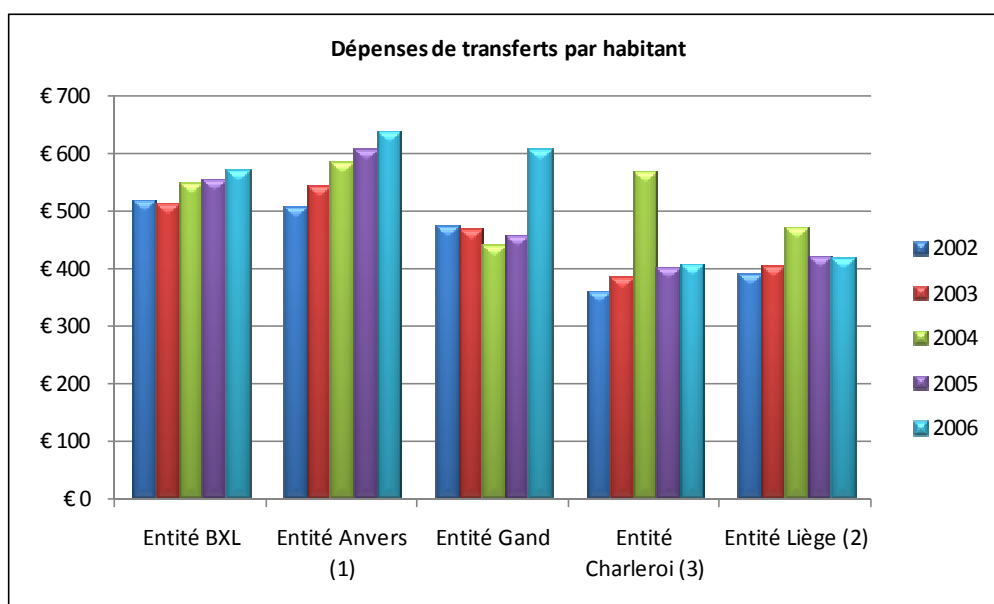
	Dépenses totales de transferts/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	519	513	548	554	570
Entité Anvers (1)	507	544	585	607	639
Entité Gand	473	469	439	456	608
Entité Charleroi (3)	359	384	568	401	407
Entité Liège (2)	391	404	472	420	418

Source : DEXIA + calculs CERB

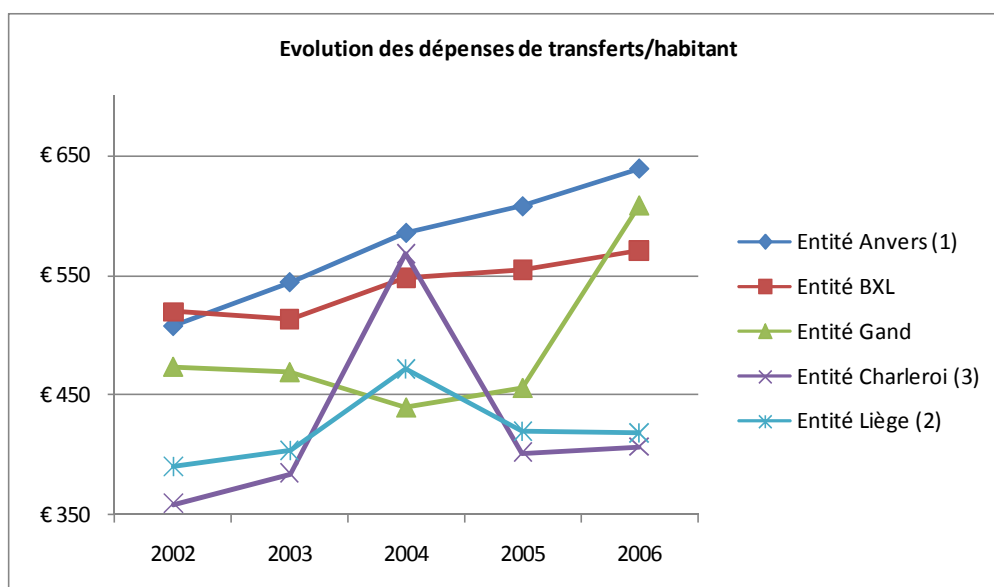
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002



Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

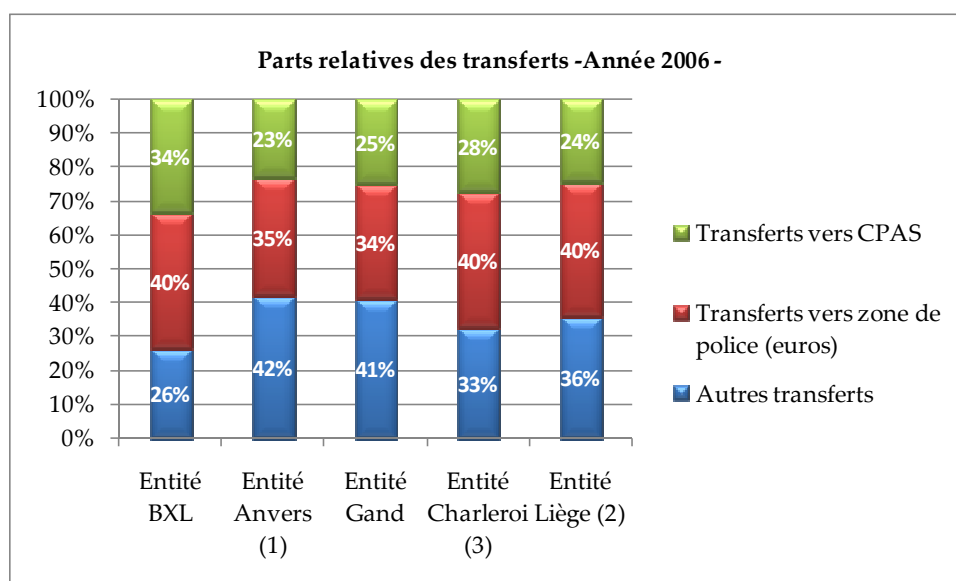
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

Observation

Le groupe économique 72 reprend l'ensemble de tous les transferts. Cette rubrique est relativement volatile et donne peu d'informations pertinentes. C'est pourquoi nous privilégions une analyse des 2 principaux postes de transferts à savoir les dotations aux CPAS et aux zones de police.



Source : DEXIA + calculs CERB

Les transferts vers les zones de police constituent la majeure partie des dépenses de transferts des communes. A Bruxelles, Charleroi et Liège, la part relative des dotations aux zones de police atteint 40 % des dépenses de transferts contre 35 % et 34 % à Gand et Anvers. Les transferts vers les CPAS représentent 34 % à Bruxelles. Cette proportion est largement supérieure aux autres entités.

Les autres transferts incluent notamment les transferts aux hôpitaux, dont l'évolution est assez erratique.

Les dépenses de transfert aux zones de police

Les transferts vers les zones de police constituent la majeure partie des dépenses de transferts des communes. A Bruxelles, la part relative des dotations aux zones de police atteint 40 %.

	Transferts vers zone de police (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	210.458.612	226.282.871	237.699.743	235.928.389	233.765.758
Entité Anvers (1)	152.337.085	160.705.654	163.571.923	170.177.194	173.891.049
Entité Gand	51.868.190	54.424.560	56.155.550	53.057.053	60.517.001
Entité Charleroi (3)	51.753.658	57.762.888	57.799.253	59.341.683	60.208.206
Entité Liège (2)	79.760.167	80.104.682	81.449.549	83.182.274	82.252.312

Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

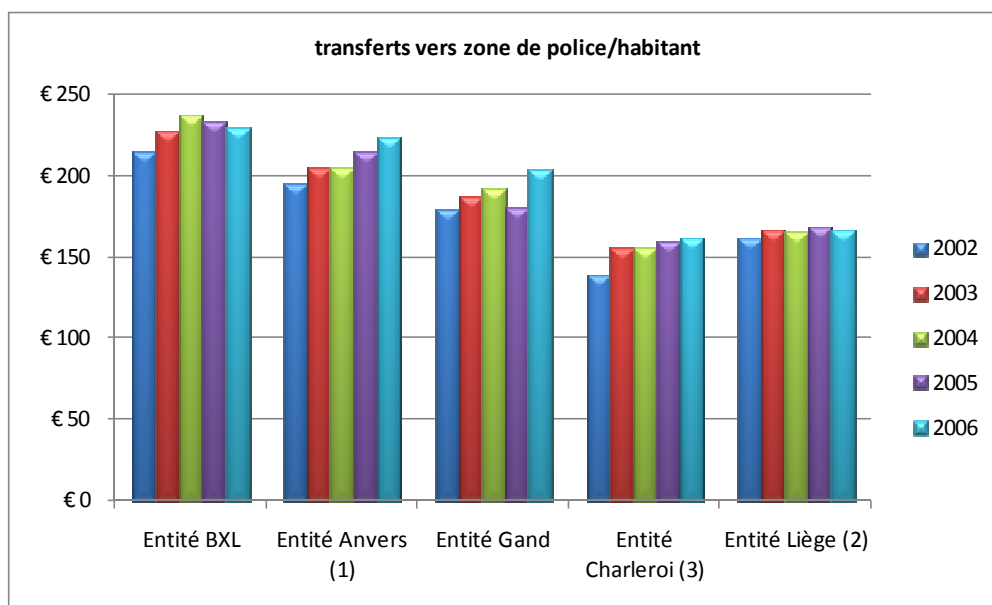
(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

	Transferts vers zone de police/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	215	228	238	234	229
Entité Anvers (1)	196	205	206	215	224
Entité Gand	180	188	193	181	204
Entité Charleroi (3)	139	156	156	160	162
Entité Liège (2)	162	167	166	169	166

Source : DEXIA + calculs CERB

	Transferts vers zone de police/habitant + navetteurs (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	166	177	185	183	179
Entité Anvers (1)	180	189	190	198	207
Entité Gand	144	151	155	146	165
Entité Charleroi (3)	137	152	153	156	159
Entité Liège (2)	151	155	154	157	155

Source : DEXIA + calculs CERB

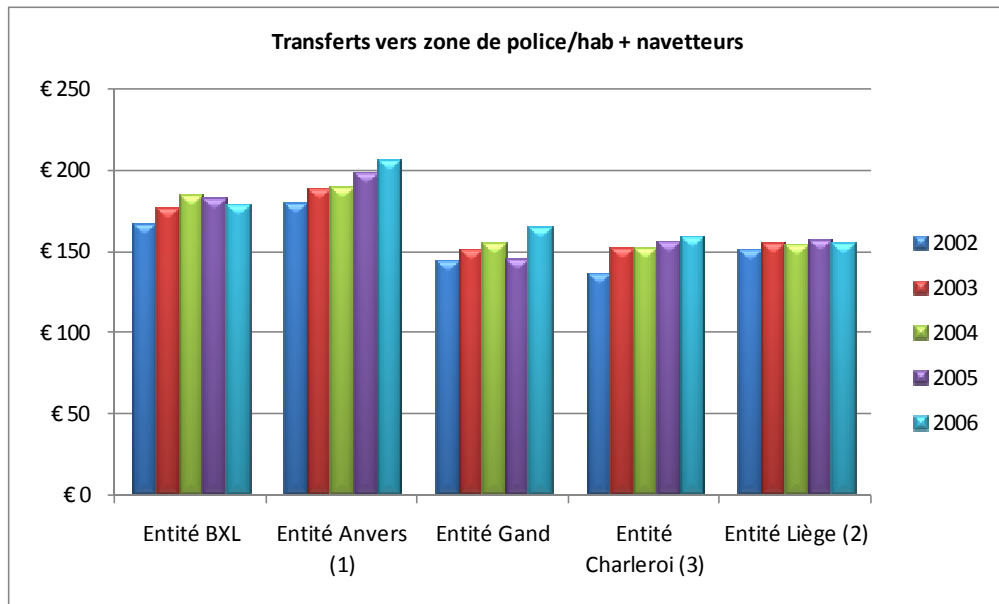


Source : DEXIA + calculs CERB

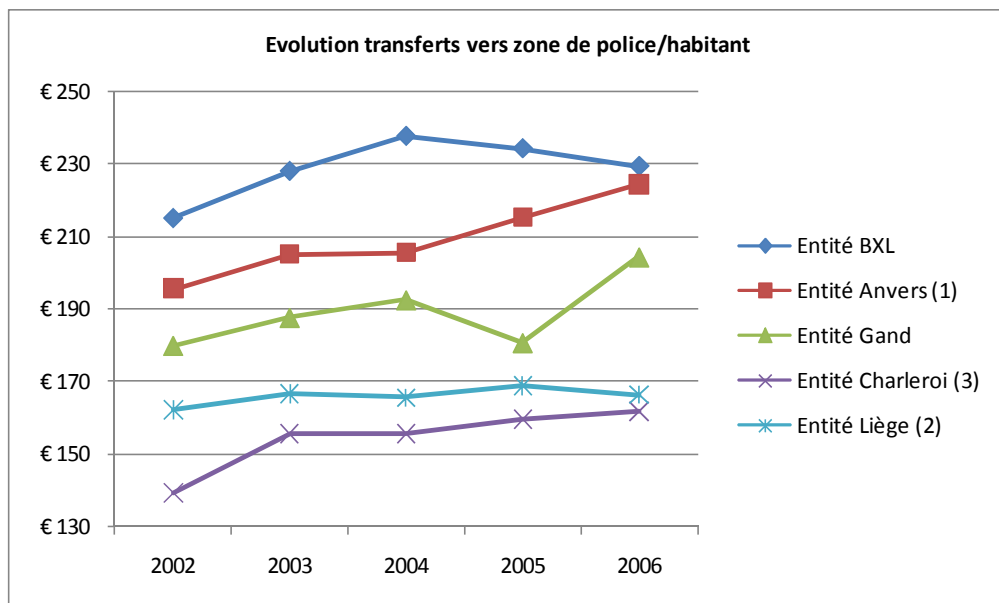
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006.

(2) Manque NEUPRE en 2003.

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002.



Source : DEXIA + calculs CERB

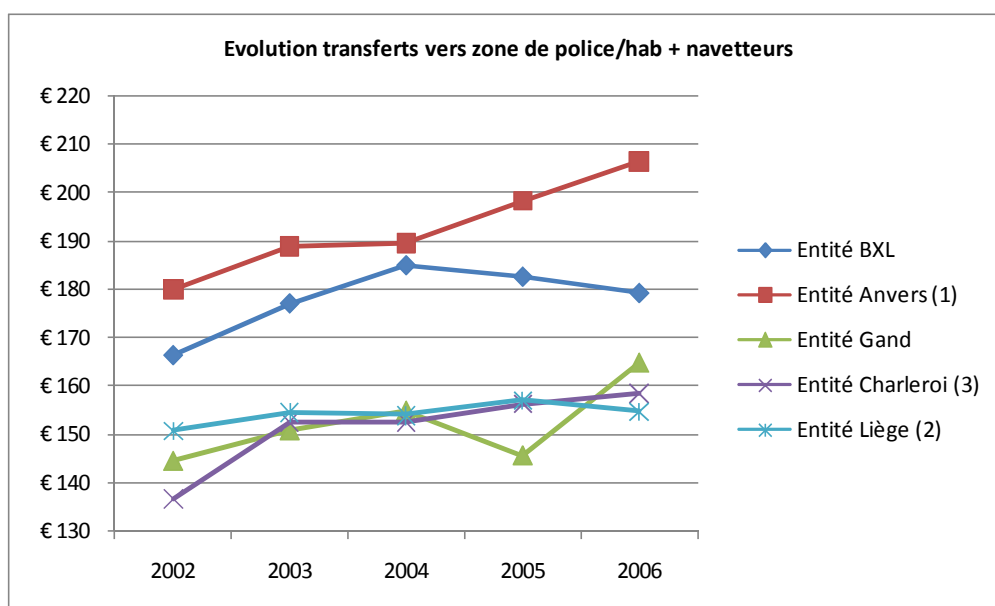


Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

Observation

En termes de transferts vers les zones de police, la position de Bruxelles est très élevée par habitant avec cependant une légère tendance à la baisse.

Si on prend en considération à la fois la population et les navetteurs, les résultats montrent une position plus avantageuse pour Bruxelles. Le fait de prendre en considération les navetteurs se justifie entièrement car ceux-ci bénéficient pleinement des services policiers que ce soit au niveau des interventions, des surveillances ou du maintien de l'ordre public en ce compris la circulation routière.

Ce poste sera analysé plus en détail dans la partie relative aux dépenses fonctionnelles (Cf. Fiche dépenses 3 Justice et police).

Les dépenses de transferts aux CPAS

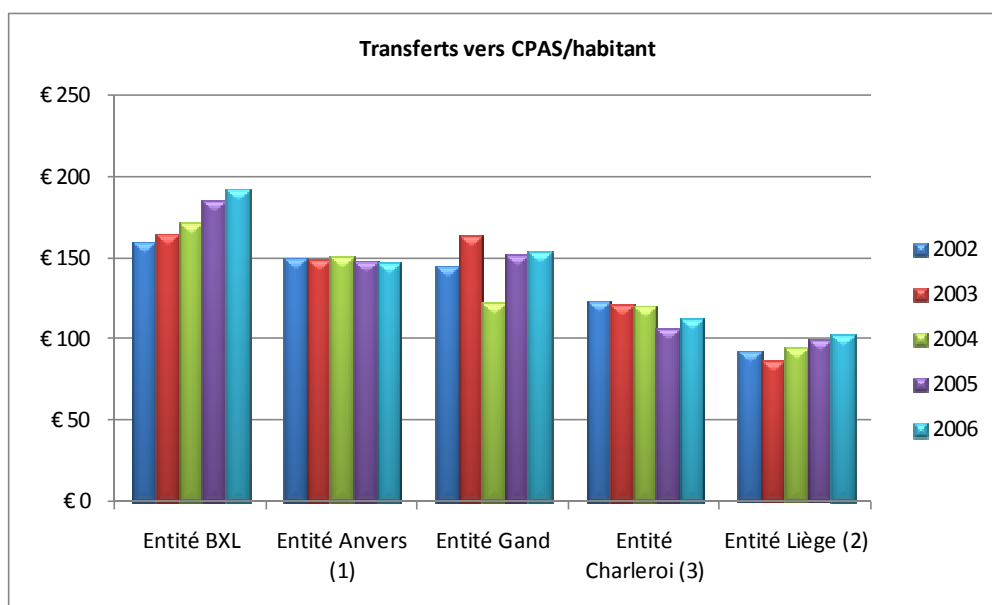
Dans les communes bruxelloises, la dotation aux CPAS représente 34 % du total des dépenses de transferts, ce qui est largement supérieur à la proportion observée dans les autres entités.

	Transferts vers CPAS				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	156.166.158	163.898.180	171.440.160	187.028.254	196.073.015
Entité Anvers (1)	116.665.211	117.184.630	120.381.972	116.998.582	114.322.454
Entité Gand	41.915.478	47.453.069	35.695.715	44.740.608	45.634.958
Entité Charleroi (3)	45.925.615	45.046.684	44.810.167	39.841.493	41.755.178
Entité Liège (2)	45.445.234	41.694.237	46.901.221	49.222.056	50.625.239

Source : DEXIA + calculs CERB

	Transferts vers CPAS/habitant				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	160	165	171	186	192
Entité Anvers (1)	150	150	151	148	148
Entité Gand	145	164	122	152	154
Entité Charleroi (3)	124	121	121	107	112
Entité Liège (2)	92	87	95	100	102

Source : DEXIA + calculs CERB

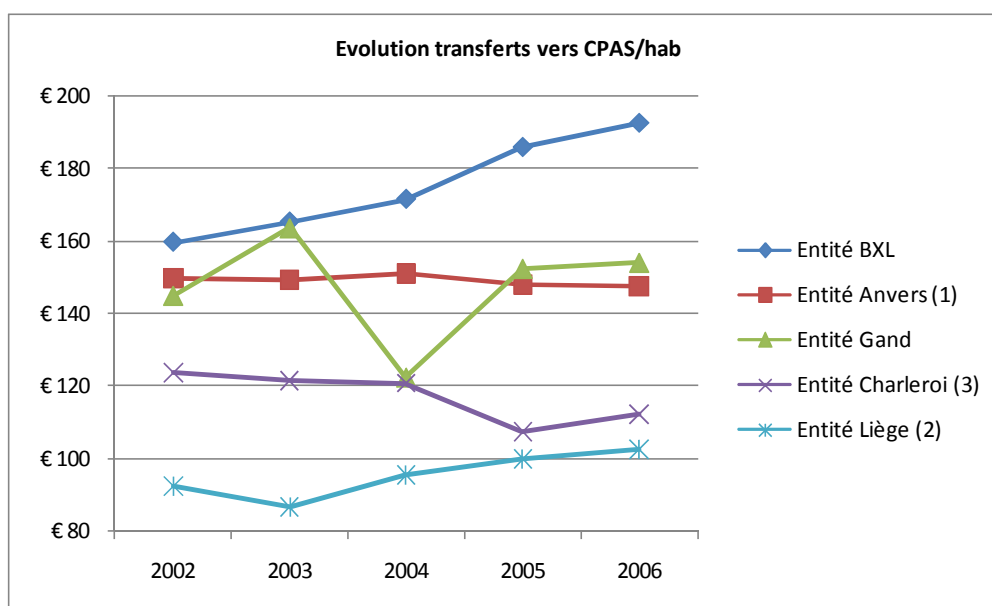


Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

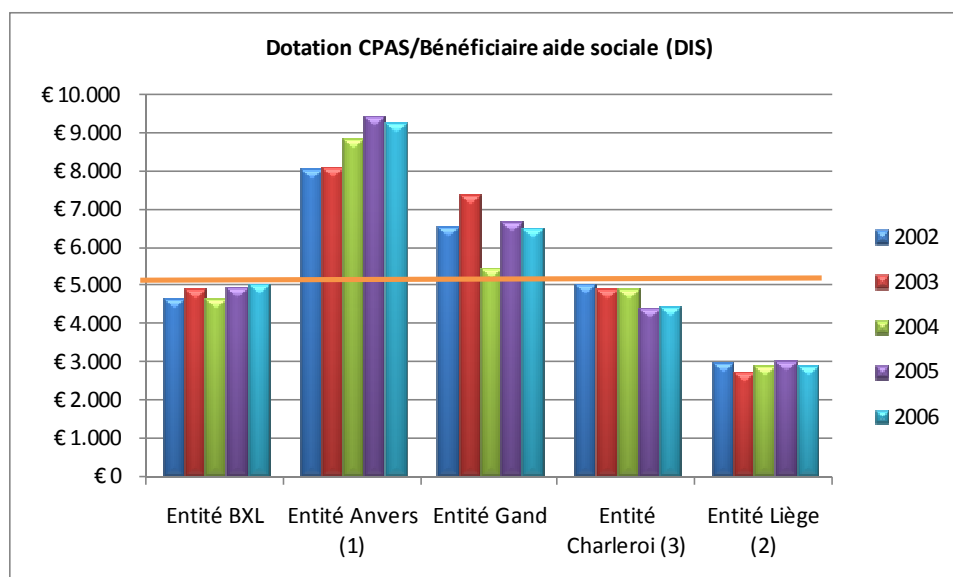
(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002



Source : DEXIA + calculs CERB

	Transferts vers CPAS/Bénéficiaire aide sociale (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	4.676	4.907	4.679	4.937	5.033
Entité Anvers (1)	8.062	8.098	8.849	9.442	9.290
Entité Gand	6.529	7.391	5.460	6.691	6.508
Entité Charleroi (3)	5.032	4.936	4.900	4.418	4.463
Entité Liège (2)	2.999	2.752	2.897	3.023	2.908

Source : DEXIA + calculs CERB

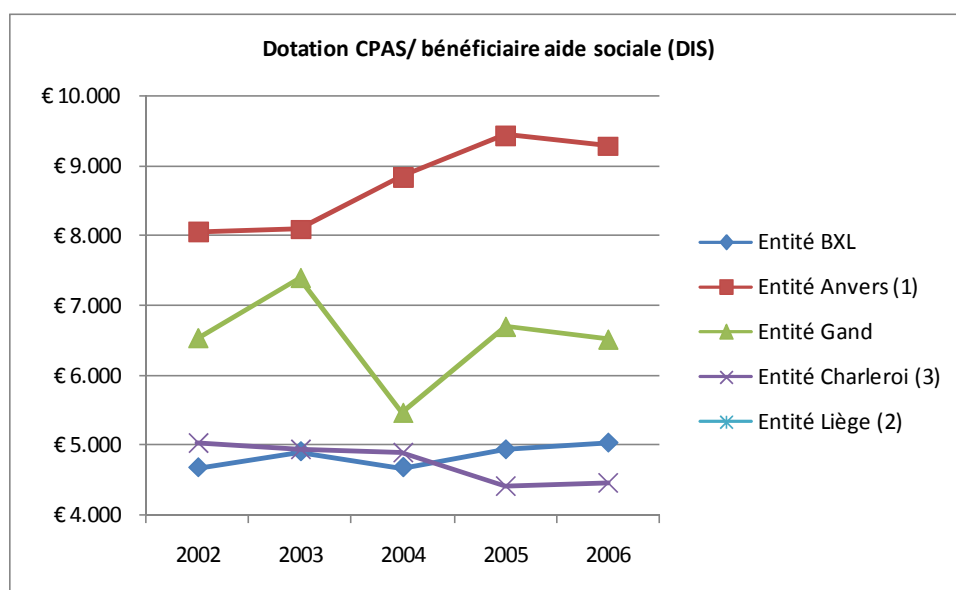


Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

Observation

La dotation au CPAS par habitant dans l'entité de Bruxelles est largement au-dessus des autres zones étudiées, 192 euros contre 102 à Liège, notamment. En outre, celle-ci est en croissance continue entre 2002 et 2006. Par contre, si on mesure cette même dotation par bénéficiaire de l'aide sociale (DIS), Anvers et Gand surpassent alors largement Bruxelles et la croissance est relativement stable.

Explication

Le calcul de la dotation au CPAS par habitant est défavorable à Bruxelles par rapport aux autres entités pour les raisons suivantes :

- Le pourcentage de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) par rapport à la population totale est nettement plus élevé à Bruxelles.
- Certaines communes bruxelloises bénéficient d'une moindre couverture par les subsides. Les communes de moins de 1.000 bénéficiaires RIS bénéficient d'un subside moindre (intervention fédérale de 50 % au lieu de 60 % et même 65 % dans certains cas⁹).

⁹ Loi du 26 mai 2002, art.32 prévoit une intervention fédérale de 50 % des montants mensuels accordés. L'intervention peut être portée à 60 % si les CPAS ont accordé en moyenne mensuelle un RIS à 500 ayants droit. Celle-ci peut atteindre 65 %, si le nombre de bénéficiaires est supérieur à 1000.

Le premier facteur explicatif implique que Bruxelles se trouve dans une « bonne » situation en termes de dotation au CPAS par bénéficiaire.

La position particulièrement basse de Liège s'explique d'une part, par le fait que les charges de pensions du CPAS sont inscrites dans les dépenses de personnel et non dans la dotation au CPAS. D'autre part, le rayon d'action du CPAS liégeois est réduit car celui-ci ne gère que l'aide sociale urgente alors qu'ailleurs les CPAS ont en charge la gestion des maisons de repos et de soins (MRS) et les hôpitaux.

Ce poste sera analysé plus en détail dans la partie fonctionnelle (Cfr. Fiche Dépenses 4 Assistance et sécurité sociale).

Les dépenses d'autres transferts (que CPAS et zone de police)

En ce qui concerne les autres transferts (subsidés aux entreprises et aux ménages, transferts vers l'enseignement libre,...), l'entité bruxelloise semble être contrainte à être économe.

Ces types de dépenses présentent les caractéristiques d'un bien supérieur dont la consommation augmente plus que proportionnellement avec le revenu. Ceux-ci seront expliqués plus en détail dans les fiches fonctionnelles.

FICHE DEPENSES 4. LES DEPENSES DE DETTE**Définition**

Les dépenses de dette (groupe économique 7X) concernent l'ensemble des charges financières :

- les charges financières des emprunts de la commune (intérêts périodiques, intérêts intercalaires,...) ;
- idem pour le compte d'un tiers ;
- les intérêts débiteurs chez DEXIA et ex- Crédit Communal ;
- les intérêts débiteurs des autres comptes financiers.

	Dépenses de dette (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	138.568.063	135.355.907	145.429.359	154.571.051	160.547.277
Entité Anvers (1)	212.847.024	203.914.431	208.168.295	208.182.223	206.174.983
Entité Gand	76.714.185	73.482.716	80.376.607	82.617.339	48.029.869
Entité Charleroi (3)	46.693.916	43.934.605	49.383.360	55.375.609	53.996.575
Entité Liège (2)	155.969.420	155.223.727	164.316.749	169.557.218	165.670.715

Source : DEXIA + calculs CERB

	Dépenses de dette/habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité BXL	142	136	145	154	158
Entité Anvers (1)	273	260	262	263	266
Entité Gand	266	253	276	282	162
Entité Charleroi (3)	126	118	133	149	145
Entité Liège (2)	317	323	334	344	335

Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

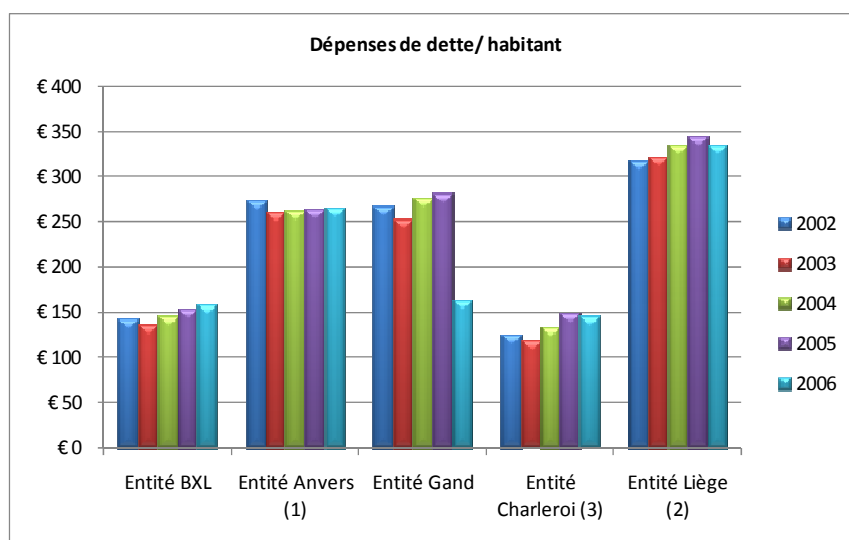
En valeur par habitant, la position des communes bruxelloises est très basse par rapport aux autres entités, avec une relative constance dans le temps.

Explication

Le stock de la dette, et parallèlement la charge de la dette des communes bruxelloises, ont fortement diminué suite à la création de la Région bruxelloise en 1989, d'une part, et grâce aux dividendes exceptionnels perçus de Dexia, fin des années 90, d'autre part.

En effet, à la création de la Région bruxelloise en 1989, certains emprunts ont été repris par les autorités supérieures et des mécanismes d'assainissement des finances communales ont été mis en place. Le Fonds 208, par exemple, a été repris par l'instance fédérale.

De même, dans les années 90, le gouvernement bruxellois a créé le Fonds de refinancement des Trésoreries communales qui a procédé au remboursement des emprunts d'assainissement et de consolidation fédéraux (emprunts Hatry I et II à échéance unique).



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

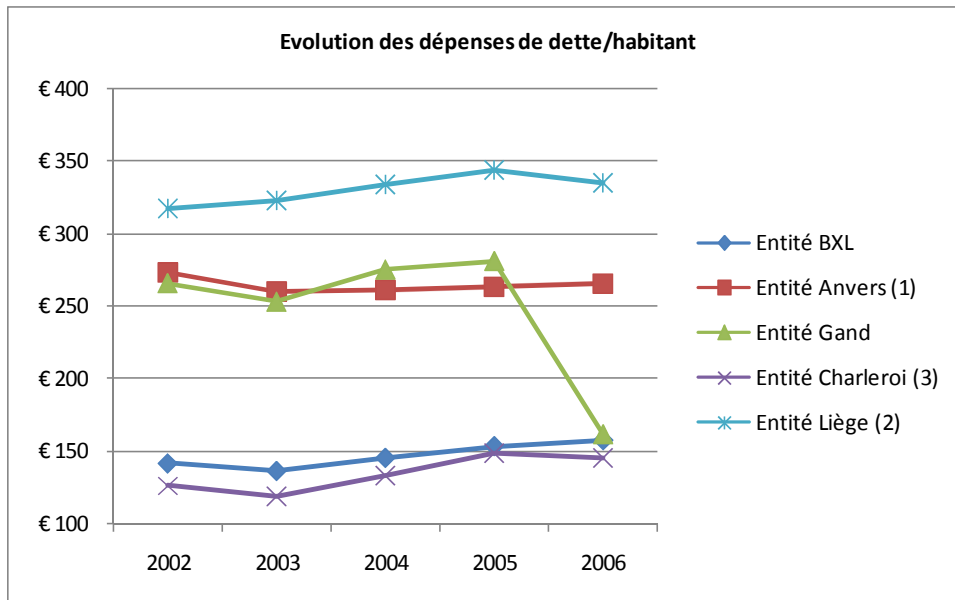
En outre, les dividendes exceptionnels perçus de Dexia, fin des années 90, ont été utilisés pour le remboursement anticipé de certains emprunts. En effet, lorsque le Crédit communal est entré en bourse pour devenir DEXIA, les communes ont perçu des dividendes exceptionnels (en 1997 et 2000), ce qui leur a permis d'effectuer des remboursements anticipés d'emprunt, imposés par l'autorité fédérale. L'impact de ces opérations a été plus intense à Bruxelles qu'ailleurs, pour des raisons historiques. En effet, la position d'actionnaires des communes bruxelloises était plus importante : les « grandes » communes comme Anderlecht, Saint-Gilles ou Schaerbeek détenaient une part importante du capital du Crédit communal.

L'effort de remboursement a donc été plus fort à Bruxelles qu'ailleurs, ce qui a eu des conséquences non négligeables sur le stock de dette des communes.

Depuis, les nombreuses communes bruxelloises sous tutelle ont été soumises à une certaine austérité budgétaire en matière d'investissements et d'emprunts.

Aujourd'hui, Liège a encore une grande charge d'emprunt qui date de la fusion des communes mais est pris en charge, en partie, par la Région wallonne via le « compte régional pour l'assainissement des communes (CRAC) »¹⁰ mis en place par le gouvernement wallon en 1992.

La situation est similaire à Anvers.



Source : DEXIA + calculs CERB

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

(3) Manque Farciennes en 2002 et 2003 et Montigny-le-Tilleul en 2002

¹⁰ Suivi du compte effectué par le Centre régional d'aides aux communes (Décret du 23 mars 1995 et 26 juin 1997)

VI. Comparaison des recettes et des dépenses selon la classification fonctionnelle

La classification fonctionnelle « découpe » les comptes communaux en 10 fonctions principales :

0	non imputable
1	administration générale
2	(défense nationale)
3	ordre public- sécurité
4	communications
5	commerce – industrie
6	agriculture
7	enseignement
8	intervention sociale et santé publique
9	logement social et aménagement du territoire

Au sein des ces 10 fonctions principales, on peut affiner les informations en distinguant 28 fonctions de référence du budget communal :

00	dépenses et recettes générales
01	dette générale
02	fonds
04	taxes et redevances
05	assurances
10-121	administration générale
124	patrimoine privé
13	services généraux
3	justice et police
35-36	service incendie
4	voirie cours d'eau
5	commerce-industrie
6	agriculture – sylviculture
70-72	enseignement primaire
73	enseignement secondaire, artistique et technique
74	enseignement supérieur
75	enseignement pour handicapés
767	bibliothèques publiques
768	éducation populaire et arts
78	cultes
82-83	assistance et sécurité sociale
84	assistance sociale et maisons de soins
870-872	santé et hygiène
873-874	alimentation et eau
875-876	désinfection, nettoyage, résidus ménagers
877	eaux usées
878-879	cimetières, protection de l'environnement
9	logement – urbanisme

Dans chaque poste de dépenses on retrouve : les dépenses en personnel (salaires, pensions, cotisations ...), les coûts de fonctionnement (les dépenses de fonctionnement communales), les transferts payés, les intérêts de dettes, les transferts au fonds de réserve.

Dans chaque poste de recettes, on trouve : les recettes de prestation (par exemple les droits d'entrée d'un musée), les subsides reçus, les produits de redevances, les recettes de placements et de participations, les transferts en provenance du fonds de réserve¹¹.

Pour plus de lisibilité, nous avons regroupé les fonctions suivantes car certaines recettes ou dépenses ont glissé de l'un à l'autre au cours de la période étudiée, ce qui rend les comparaisons hasardeuses :

- Services généraux et Administration générale;
- Education populaire et arts, Bibliothèques publiques et Cultes ;
- Santé et hygiène, Cimetières et protection de l'environnement ;
- Logement – urbanisme et Patrimoine privé

Le classement des dépenses et recettes principales pour les 5 entités donne des résultats intéressants, représentés sur les graphes des pages suivantes.

Partout – sauf à Bruxelles – le poste qui coûte le plus cher est celui formé par le regroupement Services généraux /Administration générale. À Bruxelles, c'est l'enseignement primaire qui représente le pourcentage le plus élevé du total des dépenses, et les services généraux arrivent en deuxième position.

L'enseignement primaire est à la deuxième place dans les entités wallonnes, mais se trouve plus loin dans le classement des dépenses des communes flamandes.

Les dépenses de Justice et police sont en 3^{ème} place à Bruxelles, mais en 2^{ème} position à Anvers.

Assistance et sécurité sociale représentent le 4^{ème} poste de dépenses à Bruxelles, le 5^{ème} à Anvers, Gand et Liège, seulement le 6^{ème} à Charleroi.

Les dépenses "Education populaire et arts" sont en 5^{ème} position au classement bruxellois, 4 à Anvers et Charleroi, 6 à Liège mais en 2^{ème} place à Gand.

Le poste « Santé et hygiène » apparaît en 6^{ème} position à Bruxelles, mais nulle part ailleurs.

¹²Les dépenses « Voirie et cours d'eau » n'apparaissent dans le classement qu'en Wallonie ; celles concernant la « Dette générale » seulement en Flandre.

Les dépenses d'enseignement secondaire sont 7^{ème} partout, sauf à Liège- où elles viennent plus bas dans le classement.

La comparaison des recettes des 5 entités montre que les recettes de « Taxes et redevances » et « Fonds » sont toujours aux deux premières places, suivies de l'Enseignement primaire (à Bruxelles, Liège et Charleroi) ou des recettes Commerce et industrie (à Anvers et Gand).

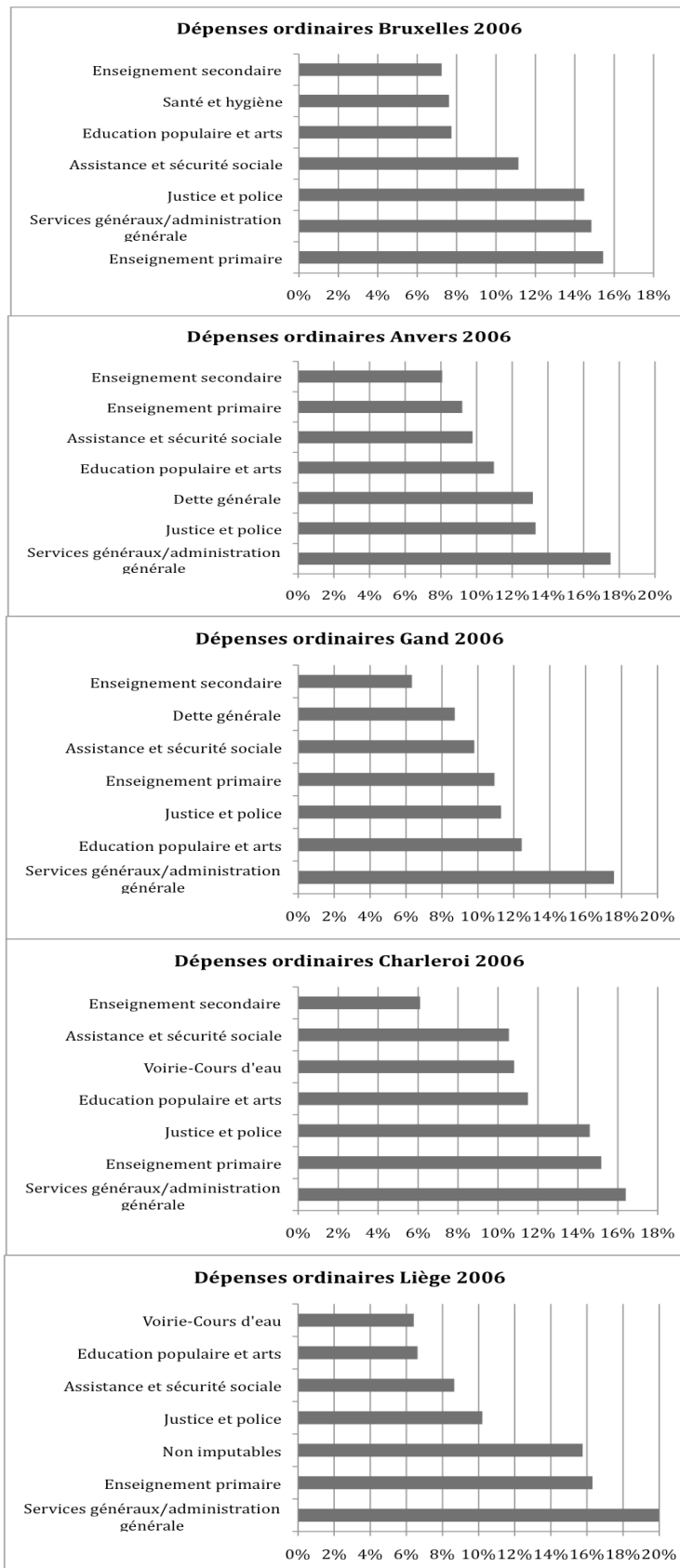
Les recettes concernant l'enseignement secondaire apparaissent également partout, entre la 4^{ème} et la 5^{ème} place.

Les recettes du poste Santé et hygiène, par contre, ne sont présentes qu'à Bruxelles.

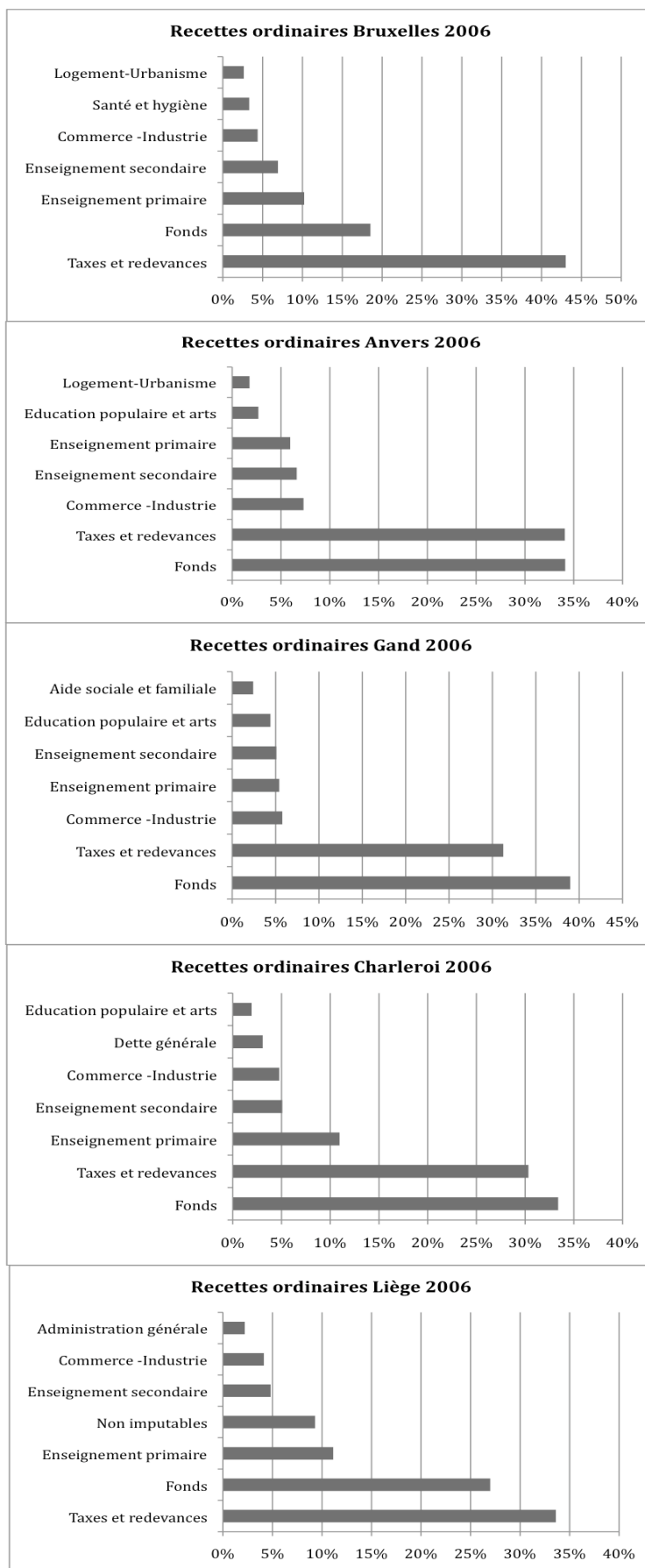
Les recettes d'Education populaire et arts ne sont classées qu'en Flandre et à Charleroi.

Les recettes de Logement-urbanisme sont dans le classement seulement à Bruxelles et à Anvers.

¹¹ Nous avons adopté les définitions de VAN DROMME, A. in "Les codes fonctionnels". Finances communales, Comptabilité, Vanden Broele, Brugge, 2000.



Source DEXIA + calculs CERB



Source DEXIA + calculs CERB

Dans l'analyse par fiche, qui constitue la suite de cette partie, nous détaillons les postes de recettes et de dépenses ordinaires les plus importants pour les 5 entités sélectionnées. L'ordre dans lequel ces postes sont étudiés est guidé par le classement en ordre décroissant des recettes et des dépenses dans l'entité bruxelloise, tel que présenté dans les tableaux aux pages suivantes.

Les 7 premières recettes - qui font chacune au moins 3% du total des recettes à Bruxelles – font l'objet d'une Fiche recettes détaillée :

Fiche recettes 1	Taxes et redevances	43%
Fiche recettes 2	Fonds	19%
Fiche recettes 3	Enseignement primaire	10%
Fiche recettes 4	Enseignement secondaire	7%
Fiche recettes 5	Commerce - industrie	4%
Fiche recettes 6	Santé et hygiène	3%
Fiche recettes 7	Logement- urbanisme	3%

Les 12 postes les plus importants de dépenses - qui font chacun au moins 3% du total des dépenses à Bruxelles - font également l'objet d'une fiche détaillée :

Fiche dépenses 1	Enseignement primaire	15%
Fiche dépenses 2	Services généraux / administration générale	15%
Fiche dépenses 3	Justice et police	14%
Fiche dépenses 4	Assistance et sécurité sociale	11%
Fiche dépenses 5	Education populaire et arts	8%
Fiche dépenses 6	Santé et hygiène	8%
Fiche dépenses 7	Enseignement secondaire	7%
Fiche dépenses 8	Désinfection, nettoyage, résidus ménagers*	6%
Fiche dépenses 9	Aide sociale et familiale	4%
Fiche dépenses 10	Service incendie*	4%
Fiche dépenses 11	Logement -urbanisme	3%
Fiche dépenses 12	Voirie - Cours d'eau	3%

* Données provenant pour Bruxelles du budget 2007 de la Région de Bruxelles Capitale.

Notons que le service de collecte et traitement des déchets et le service incendie ont été régionalisés à Bruxelles mais sont restés de compétence communale dans les autres entités. Nous avons donc comparé les données issues du budget des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale avec les dépenses communales dans les autres entités. Ceci est un exercice comparatif "fictif" puisque les communes bruxelloises n'interviennent pas dans ces domaines.

Note : parmi les dépenses représentant moins de 3% du total, on peut s'étonner du niveau très faible des dépenses dans la fonction 5 Commerce - industrie dans chaque entité. Il semble que pour la promotion des activités économiques locales, les communes font souvent appel à d'autres niveaux de pouvoir ou à des partenaires privés, au sein d'intercommunales ou d'ASBL.

Tableau des recettes ordinaires pour l'entité bruxelloise en 2006 :

Fiche	Fonction	Code	Dénomination	En euros	En % du total
Fiche recettes 1	04	ROF4	Taxes et redevances	803.327.227	43%
Fiche recettes 2	02	ROF3	Fonds	345.924.397	19%
Fiche recettes 3	70-72	ROF14	Enseignement primaire	190.667.257	10%
Fiche recettes 4	73	ROF15	Enseignement secondaire	129.284.768	7%
Fiche recettes 5	5	ROF12	Commerce -Industrie	81.770.454	4%
Fiche recettes 6	870-872 878-879	DOF23+27	Santé et hygiène Cimetières-Protection de l'environnement	61.962.941	3%
Fiche recettes 7	9+124	DOF28+7	Logement-Urbanisme Patrimoine privé	49.260.949	3%
	3	ROF9	Justice et police	38.160.696	2%
	84	ROF22	Aide sociale et familiale	37.318.364	2%
	13+10-121	DOF8+6	Services généraux / administration générale	32.752.720	2%
	75	ROF17	Enseignement pour handicapés	21.874.546	1%
	768	ROF18	Education populaire et arts	19.447.553	1%
	74	ROF16	Enseignement supérieur	18.715.330	1%
	00	ROF1	Non imposables	10.898.417	1%
	4	ROF11	Voirie-Cours d'eau	8.009.902	0%
	82-83	ROF21	Assistance et sécurité sociale	7.546.946	0%
	01	ROF2	Dette générale	6.969.272	0%
	05	ROF5	Assurances	2.309.758	0%
	78	ROF20	Cultes	537.177	0%
	35-36	ROF10	Service incendie	0	0%
	6	ROF13	Agriculture-Sylviculture	0	0%
	767	ROF19	Bibliothèques publiques	0	0%
	873-874	ROF24	Alimentation et eau	0	0%
	875-876	ROF25	Désinfection, nettoyage, résidus ménagers	0	0%
	877	ROF26	Eaux usées	0	0%

Tableau des dépenses ordinaires pour l'entité bruxelloise en 2006 :

Fiche	Fonction	Code	Dénomination	En euros	En % du total
Fiche dépenses 1	70-72	DOF14	Enseignement primaire	291.516.694	15%
Fiche dépenses 2	13+10-121	DOF8+6	Services généraux / administration générale	280.262.392	15%
Fiche dépenses 3	3	DOF9	Justice et police	273.406.929	14%
Fiche dépenses 4	82-83	DOF21	Assistance et sécurité sociale	210.344.564	11%
Fiche dépenses 5	768	DOF18	Education populaire et arts	146.151.133	8%
	78	DOF20	Cultes		
	767	DOF19	Bibliothèques publiques		
Fiche dépenses 6	870-872	DOF23+27	Santé et hygiène	143.798.613	8%
	878-879		Cimetières-Protection de l'environnement		
Fiche dépenses 7	73	DOF15	Enseignement secondaire	136.762.303	7%
	00	DOF1	Non imputables	119.000.280	6%
Fiche dépenses 8	875-876	DOF25	Désinfection, nettoyage, résidus ménagers*	108.000.000	6%
Fiche dépenses 9	84	DOF22	Aide sociale et familiale	80.600.384	4%
Fiche dépenses 10	35-36	DOF10	Service incendie*	76.735.000	4%
Fiche dépenses 11	9+124	DOF28+7	Logement-Urbanisme	61.652.157	3%
			Patrimoine privé		
Fiche dépenses 12	4	DOF11	Voirie-Cours d'eau	59.860.803	3%
	873-874	DOF24	Alimentation et eau*	58.089.000	2%
	877	DOF26	Eaux usées		
	75	DOF17	Enseignement pour handicapés	22.691.851	1%
	74	DOF16	Enseignement supérieur	18.995.216	1%
	5	DOF12	Commerce - Industrie	10.612.498	1%
	04	DOF4	Taxes et redevances	10.083.887	1%
	05	DOF5	Assurances	8.429.115	0%
	01	DOF2	Dette générale	7.058.468	0%
	02	DOF3	Fonds	6.566.591	0%
	35-36	DOF10	Service incendie	180	0%
	6	DOF13	Agriculture-Sylviculture	0	0%

* Données issues du budget 2007 des dépenses de la Région de Bruxelles Capitale

VI.1. Les recettes fonctionnelles

FICHE RECETTES 1. TAXES ET REDEVANCES

(Fonction 04 ROF4)

Définition

La fonction 04 Taxes et redevances reprend les recettes ordinaires des impôts perçus par les communes. La contrepartie en dépenses comprend les remboursements desdits impôts, ainsi que les montants irrécouvrables et dégrèvements.

	Recettes Taxes et redevances (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	750.454.403	762.210.666	761.023.867	774.613.468	803.327.227
Entité Anvers (1)	506.330.906	516.860.378	535.732.390	548.439.835	531.978.080
Entité Gand	158.788.889	174.385.332	183.845.670	194.189.269	194.441.552
Entité Charleroi	160.317.562	162.001.059	152.872.722	153.142.842	152.929.646
Entité Liège (2)	290.712.870	281.429.632	281.968.499	289.664.000	293.913.536

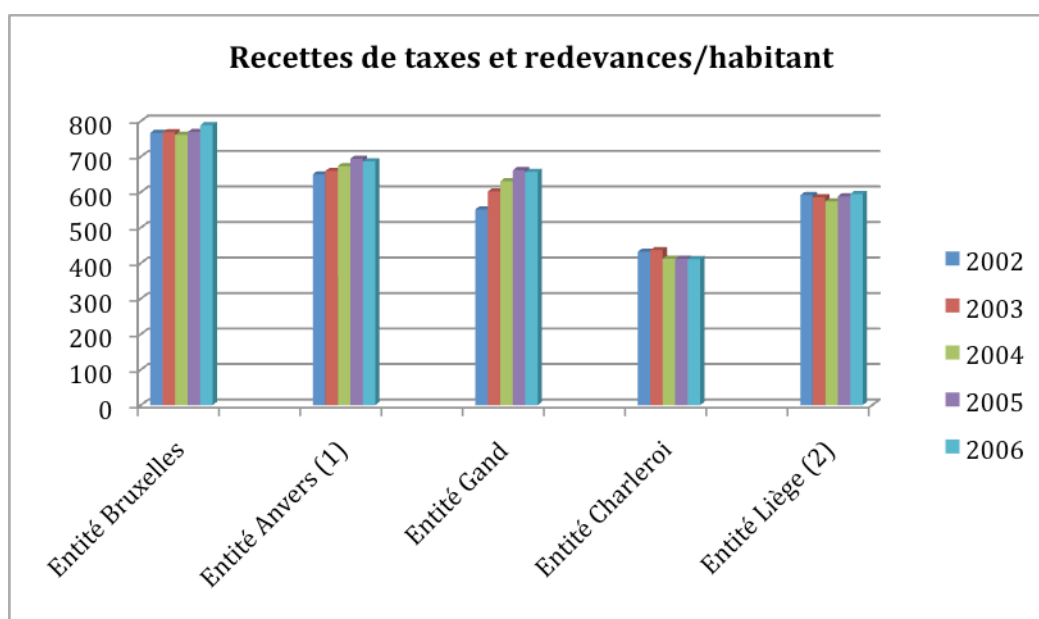
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006.

(2) Manque NEUPRE en 2003.

Source : DEXIA + calculs CERB.

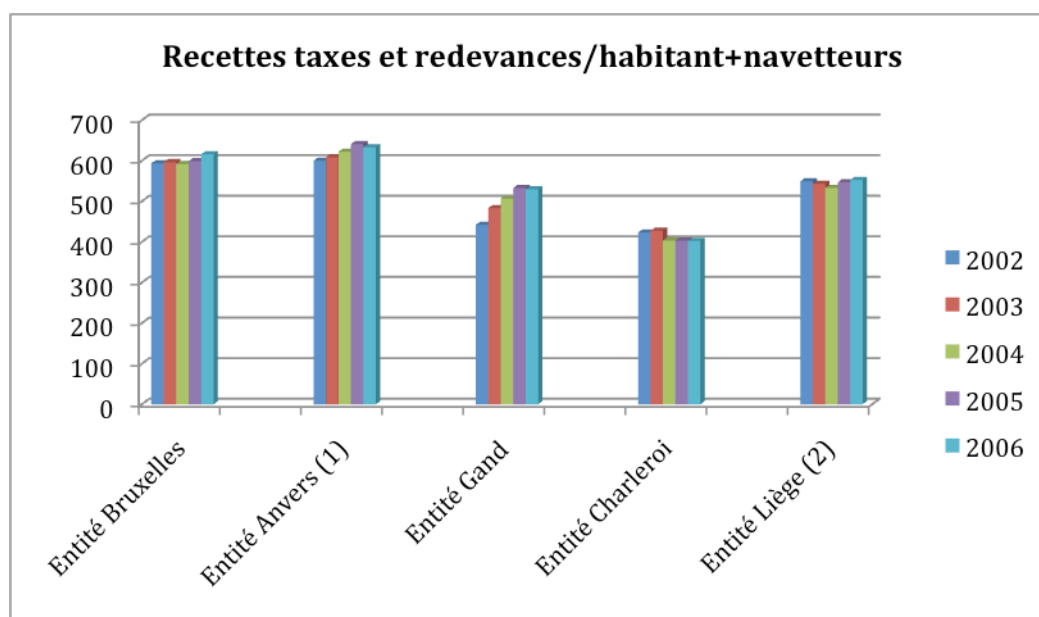
Observation

Le tableau montre que c'est l'entité de Bruxelles qui perçoit le plus de recettes des impôts communaux. Cependant, si on ramène ce montant par habitant, l'écart entre Bruxelles et les autres entités devient moins important, puisque les communes de l'entité bruxelloise perçoivent, en 2006, 789 euros par habitant, contre 686 à Anvers, 657 à Gand, 595 à Liège et 411 à Charleroi.



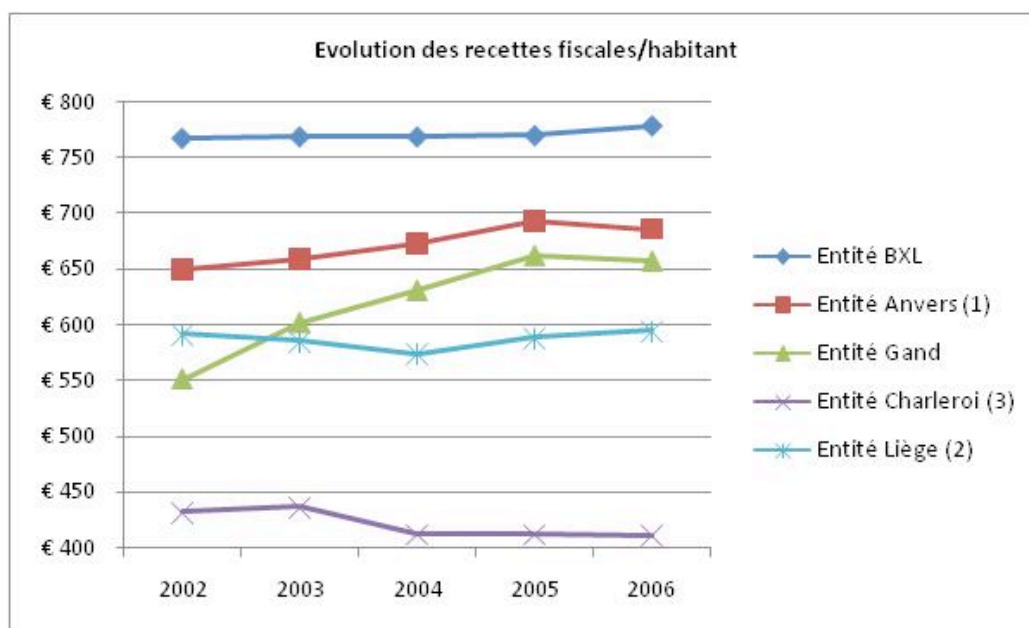
Source : DEXIA + calculs CERB

Les écarts diminuent encore si l'on tient compte de l'activité économique générée par les navetteurs - qui engendrent aussi des recettes supérieures, notamment par le biais des recettes d'additionnels au précompte immobilier :



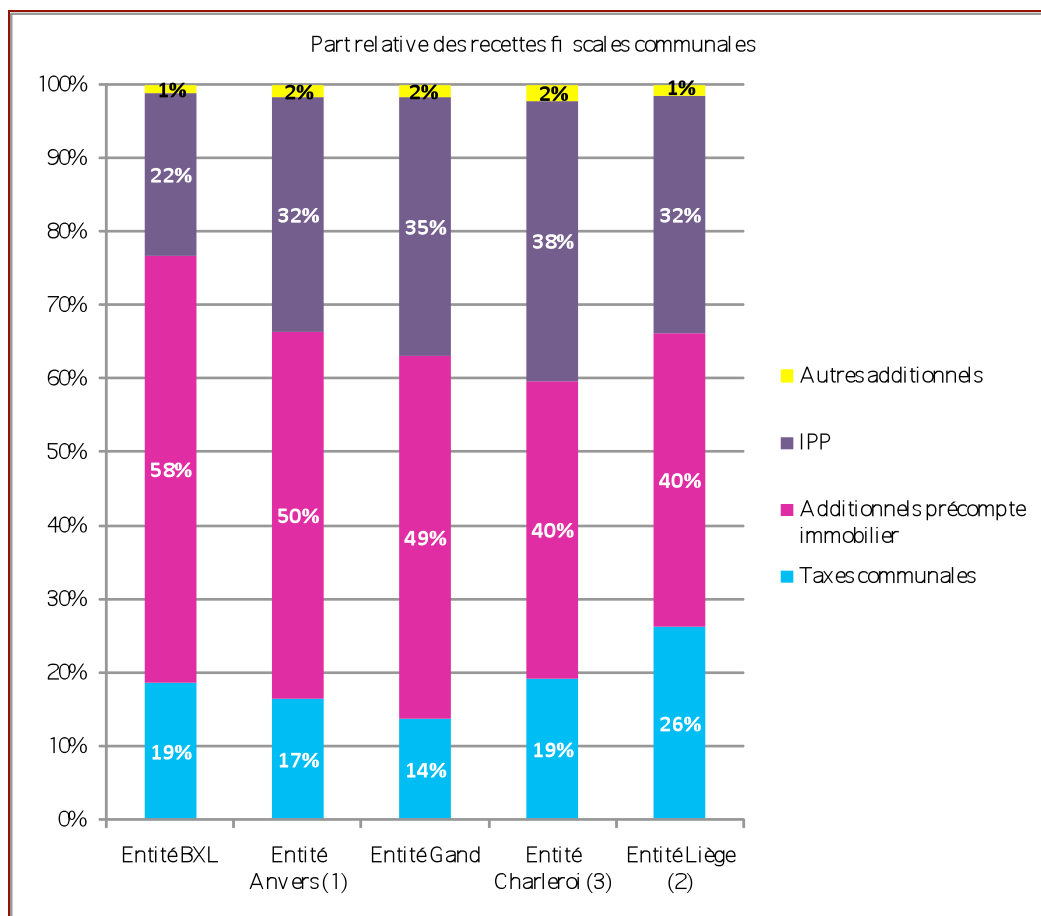
Source : DEXIA + calculs CERB.

Les données sont relativement stables sur la période étudiée. Seule l'entité de Gand présente une évolution plus prononcée.



Source : DEXIA + calculs CERB

La part relative des recettes fiscales communales dans les 5 entités est présentée sur le graphe suivant :



Source : DEXIA + calculs CERB

Le graphe confirme l'importance des recettes de taxes communales à Liège, et la part prépondérante des recettes d'additionnels au précompte immobilier à Bruxelles. Les recettes d'additionnels IPP ont nettement moins de poids à Bruxelles qu'ailleurs, mettant en évidence un moindre rendement de l'IPP.

Explication

La ventilation par type de recettes fiscales opérée dans la partie V (Fiche Recettes 2. Recettes fiscales) permet de nuancer les scores bruxellois. On observe une position élevée des communes bruxelloises en matière d'additionnels au précompte immobilier, un niveau moyen pour les taxes locales et un score nettement plus faible pour l'IPP.

Pour les additionnels au précompte immobilier, la bonne position de Bruxelles s'explique à la fois par une base taxable importante - via une densité du bâti importante - et des taux élevés.

La faible position de Bruxelles en termes de recettes additionnelles à l'IPP s'explique à la fois par les taux pratiqués relativement bas et l'assiette d'imposition qui tend à baisser du fait de l'appauvrissement de la population.

FICHE RECETTES 2. FONDS**(Fonction 02 ROF3)****Définition**

A cette fonction sont imputées les dotations régionales destinées à aider les communes à faire face à leurs dépenses générales (quotes-parts dans le Fonds des Communes et autres fonds ou crédits assimilés, ainsi que dans les crédits généraux). En principe, la fonction 02 n'est utilisée que pour les recettes, sauf en cas de récupération par l'Etat de recettes indûment perçues à titre de quotes-parts dans le Fonds des Communes.

Ce poste ne comprend (contrairement au poste "Fonds et subsides" de la classification économique) que les recettes de dotations générales non affectées, pas les subsides ayant une destination fonctionnelle; ceux-ci sont en effet directement imputés à la fonction qui correspond à cette destination.

Les recettes de fonds se répartissent de la manière suivante :

	Recettes de fonds (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	314.529.006	324.630.026	326.605.021	337.104.424	345.924.397
Entité Anvers (1)	387.173.672	478.224.761	498.941.884	517.951.264	532.597.335
Entité Gand	205.146.046	214.862.322	224.596.003	232.390.094	242.464.090
Entité Charleroi	150.658.683	152.388.675	154.938.190	161.948.323	168.295.909
Entité Liège (2)	214.003.067	215.253.688	219.536.103	228.281.449	235.976.038

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006.

(2) Manque NEUPRE en 2003.

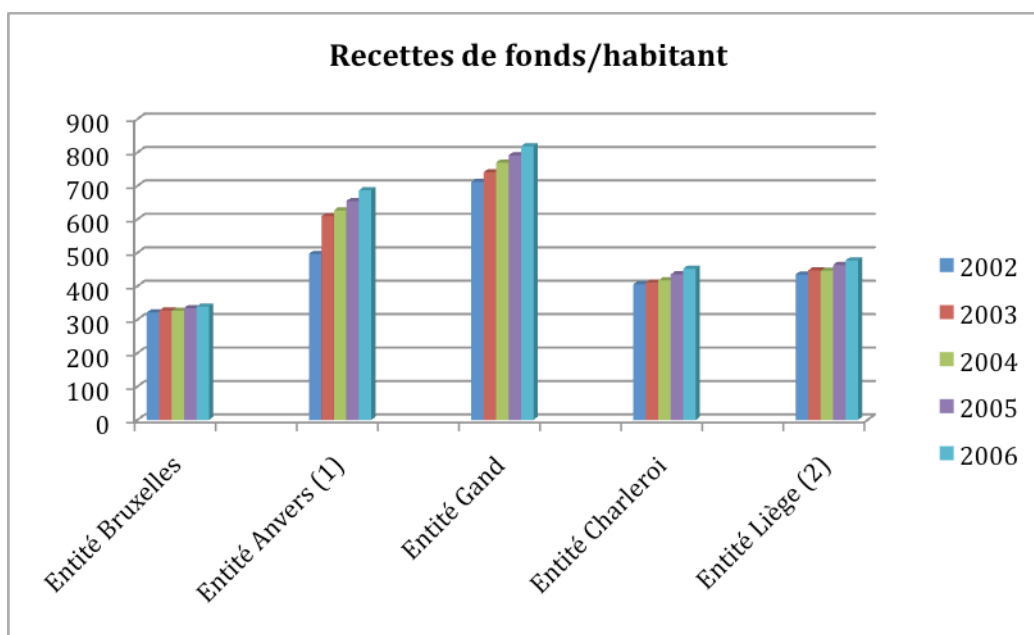
Source : DEXIA + calculs CERB.

Observation

En montants bruts, c'est clairement Anvers qui perçoit le plus de recettes de fonds.

Ramenée en montants par habitant, la situation apparaît différente, et c'est Gand qui avec plus de 800 euros par habitant en 2006, se retrouve en tête sur le graphique suivant, suivi d'Anvers, puis des entités wallonnes, Bruxelles se trouvant bien loin derrière.

Les montants repris ici ne sont cependant pas tout à fait comparables entre eux. Nous savons en effet que la Région Bruxelles-Capitale a repris certaines compétences à sa charge et réduit en contrepartie ses transferts financiers aux communes. On sait par ailleurs que les communes bruxelloises reversent 3% du total des fonds qu'elles reçoivent afin de compenser cette charge régionale - un autre élément qui complique encore la comparaison.



Source : DEXIA + calculs CERB

L'exercice de comparaison nous conduit alors aux calculs suivants : si on retire aux montants mentionnés dans le tableau en 2006 :

- les 3% de la Dotation générale aux communes bruxelloises qui sont transférés à l'Agglomération
- les dépenses communales (ailleurs qu'à Bruxelles) en matière de lutte contre l'incendie (fonction 35-36) et d'enlèvement et traitement des déchets (fonction 875-876),

on arrive au résultat suivant :

Recettes de fonds hors fonctions "incendie" et "déchets" en 2006		
	en euros	en euros par habitant
Entité Bruxelles	335.546.665	329
Entité Anvers	398.856.841	515
Entité Gand	177.923.587	601
Entité Charleroi	105.670.755	284
Entité Liège	159.170.036	322

Source : DEXIA, RBC + calculs CERB

Dans l'hypothèse -fictive- où aucune entité ne devrait s'occuper des déchets et du service incendie, les recettes de fonds perçues par Bruxelles passeraient en 3ème position, derrière les entités urbaines flamandes.

NB. Remarquons au passage que ces fameux 3% sont loin de couvrir les dépenses régionales en matière de lutte contre l'incendie¹³ (76 millions en 2007) et d'enlèvement et traitement des déchets¹⁴ (108 millions en 2007).

¹³ Montant mentionné dans le budget des dépenses 2007 de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁴ idem

En termes d'évolution, le graphe montre que c'est en Flandre que la progression des fonds et subsides est la plus importante entre 2002 et 2006. Cette divergence dans les profils communaux s'explique par le fait qu'en Flandre, depuis la réforme de 2003, le fonds des communes est globalisé avec l'Impulsfonds (les communes rétrocèdent une partie de leurs subsides à leur CPAS), le fonds d'investissement (comptabilisé auparavant dans les recettes extraordinaires) et les dotations aux grandes villes¹⁵.

Si on compare les montants reçus en dotations générales non affectées avec l'ensemble des fonds et subsides perçus par les entités (toutes fonctions confondues), on constate qu'à Bruxelles, plus de la moitié des fonds et subsides sont affectés à des fonctions précises. Pour les entités wallonnes, c'est environ la moitié du total des subsides qui est affectée. Par contre en Flandre, les recettes de fonds non affectées se montent à plus de 60% du total, ce qui permet une plus grande marge de manœuvre aux communes concernées.

	Recettes de fonds non affectées en % du total des fonds et subsides				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	42%	43%	41%	41%	39%
Entité Anvers (1)	61%	65%	64%	62%	62%
Entité Gand	70%	69%	67%	66%	66%
Entité Charleroi	56%	55%	52%	52%	54%
Entité Liège (2)	45%	44%	44%	44%	45%

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006.

(2) Manque NEUPRE en 2003.

Source : DEXIA + calculs CERB.

Explication

La faiblesse relative des recettes de Fonds dans les budgets communaux est à attribuer à divers facteurs. Le premier concerne les matières anciennement communales qui ont été régionalisées. Nous pensons ainsi aux services d'incendie, à la collecte des déchets et à une partie de la gestion des eaux usées. Il est logique que si la Région reprend certaines compétences à sa charge elle réduise en contrepartie ses transferts financiers aux communes.

Mais une autre explication réside dans l'historique du principal fonds : le Fonds des communes. Celui-ci fut instauré en 1860 par l'État national, en vue de compenser l'abolition des octrois communaux qui constituaient une source de financement non négligeable pour les communes. Par la même occasion, l'État décida d'attribuer à ce Fonds un objectif de péréquation financière entre les communes afin d'atteindre des taux de taxation communale relativement semblables et de compenser les communes caractérisées par une faible base imposable. Ce système perdura jusqu'au milieu des années 1970, quand le Fonds des communes fut régionalisé.

Cette régionalisation ne fut pas sans conséquences pour les finances communales bruxelloises. En effet, lors de la division du Fonds national en trois fonds régionaux, les Régions flamande et wallonne imposèrent un triple critère de partage : la population, la superficie et le revenu imposable moyen. En raison de ce choix, l'ensemble des communes

¹⁵ DEXIA, Etude trimestrielle sur les Finances locales, juin 2008

bruxelloises, qui se voyaient jusque là octroyer 20,5 % du Fonds national total, virent le Fonds auquel elles avaient droit se réduire à l'équivalent de 9,36 % du total. En raison des évolutions économiques des trois Régions, ce pourcentage a même atteint le plancher de 7 % en 1989¹⁶.

Par ailleurs, la Région bruxelloise dans son ensemble s'est appauvrie ces dernières années sans que son hinterland ne participe d'une quelconque manière à un mécanisme de solidarité. Les autres entités urbaines analysées dans ce rapport auraient bénéficié d'une telle solidarité si elles avaient observé le même appauvrissement que les communes bruxelloises.

On voit donc combien la régionalisation du Fonds des communes et l'absence de solidarité de la part de l'hinterland bruxellois sont pénalisantes pour les communes bruxelloises.

¹⁶ Vaesen (2008), p. 524-525.

FICHE RECETTES 3. ENSEIGNEMENT PRIMAIRE**(Fonction 70-72 ROF14)****Définition**

Cette fonction est utilisée par les communes qui organisent un réseau d'enseignement primaire.

La fonction 72 concerne plus spécifiquement l'enseignement fondamental, maternel et primaire. Les recettes sont (pour environ 99%) des subsides de la Communauté, le reste étant constitué de participations aux frais de la part des parents.

	Recettes enseignement primaire (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	157.482.748	167.494.254	170.363.180	182.799.614	190.667.257
Entité Anvers (1)	80.396.874	75.443.376	79.216.720	89.675.364	92.782.490
Entité Gand	25.968.003	29.905.149	30.834.633	32.030.347	33.759.988
Entité Charleroi	53.780.553	54.658.198	54.976.979	57.322.881	55.241.600
Entité Liège (2)	86.186.748	87.152.375	91.676.901	94.081.882	97.367.585

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

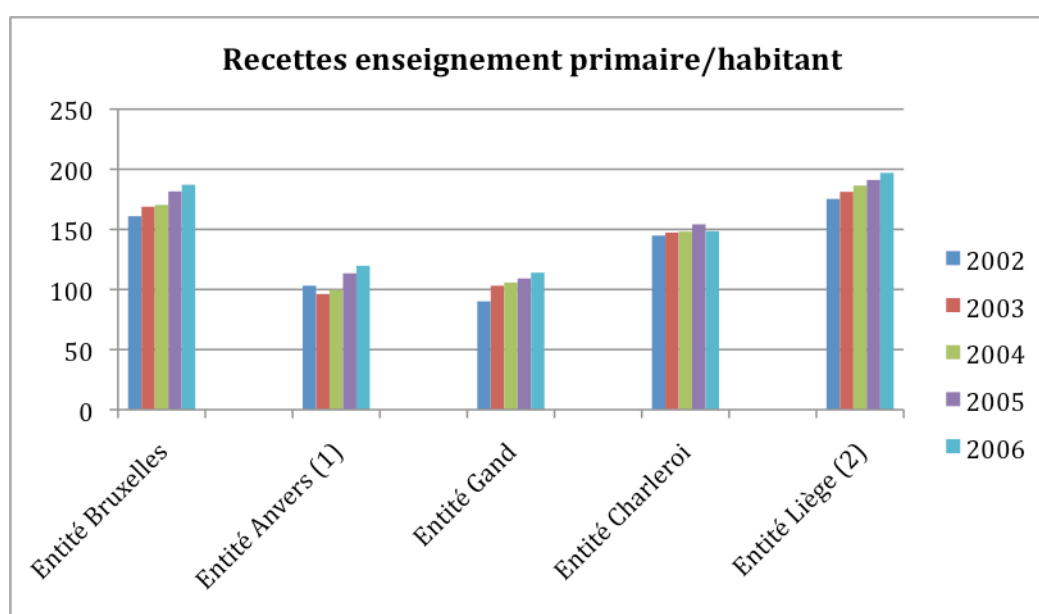
(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

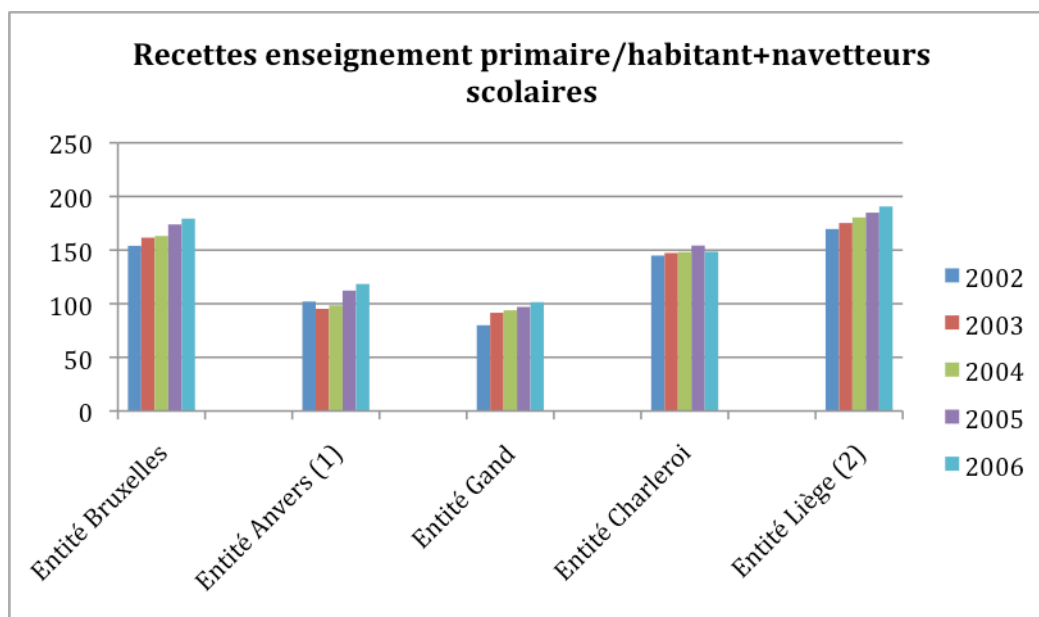
L'enseignement fondamental est une préoccupation de premier plan pour les pouvoirs publics, et les communes reçoivent d'importants subsides pour mener cette mission à bien.

Le calcul des recettes d'enseignement primaire par habitant montre des similarités entre Bruxelles et Liège.



Source : DEXIA + calculs CERB

Le calcul des recettes d'enseignement primaire par habitant + navetteurs scolaires (que nous introduisons puisque de nombreux enfants scolarisés dans l'entité viennent de communes voisines) donne un résultat similaire :



Source : DEXIA + calculs CERB

Afin d'affiner l'analyse, nous avons calculé les recettes de l'enseignement fondamental par élève, calcul qui révèle que Bruxelles reçoit un montant plus élevé que les entités wallonnes, mais plus faible que les entités flamandes :

Recettes par élève dans l'enseignement communal fondamental (2006)

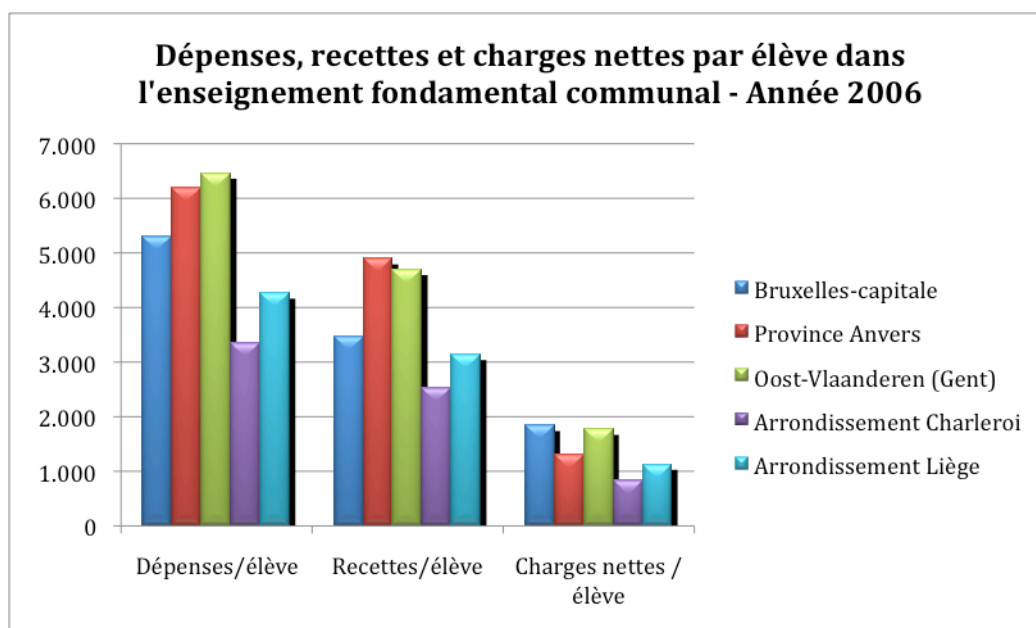
	Nombre d'élèves	% dans total	Recettes (€)	Recettes/élève (€)
RBC (*)	54.927	51%	190.667.257	3.471
Province Anvers	31.313	27%	153.100.994	4.889
Oost-Vlaanderen (Gent)	18.509	20%	86.841.682	4.692
Arrondissement Charleroi	24.899	52%	62.632.205	2.515
Arrondissement Liège	36.949	58%	115.868.670	3.136

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB

Le calcul a été effectué sur la base des chiffres du nombre d'élèves dans l'enseignement communal fondamental **par arrondissement** pour l'enseignement francophone, et **par province** pour l'enseignement flamand (ce sont en effet les plus petites unités géographiques disponibles).

Le fait de comparer des entités géographiques si différentes constitue certes un handicap, mais il dégage des tendances et permet de relativiser les résultats obtenus par habitant.



Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB

Si on compare les niveaux de recettes et de dépenses, on remarque que les subsides des Communautés couvrent jusqu'à 75 % des dépenses à Anvers, Charleroi et Liège, mais seulement 65 % à Bruxelles et 57 % à Gand, ce qui implique une charge nette par élève plus élevée dans ces deux dernières entités.

Explication

Il est très difficile, à ce stade, d'avancer des explications quant aux recettes affectées à l'enseignement fondamental. On peut dire que :

- en chiffres bruts Bruxelles reçoit globalement plus que les autres entités étudiées;
- le même constat reste vrai pour les recettes par habitant + navetteurs - à l'exception de Liège;
- en termes de dépenses par élève, par contre, Bruxelles perçoit plus de subsides que les arrondissements wallons et moins que les provinces flamandes.

Ceci ne veut pas dire que les recettes supérieures couvrent les dépenses. En effet, aucune des entités étudiées - pas plus flamandes que wallonnes - ne parvient à couvrir ses dépenses par les subsides reçus.

Il existe en Communauté française un décret du 28 avril 2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire. Les critères pour qu'une école bénéficie de l'aide financière au titre de cette "discrimination positive" se trouvent quant à eux dans le décret du 22 août 1998 à l'article 4. Il faut qu'elle soit implantée dans un quartier (ou zone statistique) où :

- le niveau de vie est inférieur aux moyennes nationales
- la proportion de chômeurs est supérieure à la moyenne nationale
- la proportion de bénéficiaires du minimex (devenu Revenu d'intégration sociale depuis) ou de l'aide sociale est supérieure à la moyenne nationale.

Dans la partie II, nous avons montré que Bruxelles se trouve défavorisée sur tous ces critères, on pourrait donc expliquer une partie des différences de subventions par élève entre Bruxelles et les autres villes wallonnes par la discrimination positive.

FICHE RECETTES 4. ENSEIGNEMENT SECONDAIRE**(Fonction 73 ROF15)****Définition**

Cette fonction est utilisée par les communes qui organisent un réseau d'enseignement secondaire. La fonction 73 concerne plus spécifiquement l'enseignement secondaire général, artistique, professionnel et technique.

Les recettes sont (pour environ 99%) des subsides de la Communauté, le reste étant constitué de participations des parents aux frais.

	Recettes enseignement secondaire (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	113.234.721	116.266.902	118.661.262	125.219.088	129.284.768
Entité Anvers (1)	84.523.773	89.160.639	92.230.291	102.274.850	103.219.312
Entité Gand	27.156.497	28.236.443	30.489.387	31.975.200	31.684.748
Entité Charleroi	24.439.892	24.777.118	25.125.350	25.805.507	25.583.880
Entité Liège (2)	41.877.122	39.769.149	40.119.873	41.731.382	42.135.475

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006.

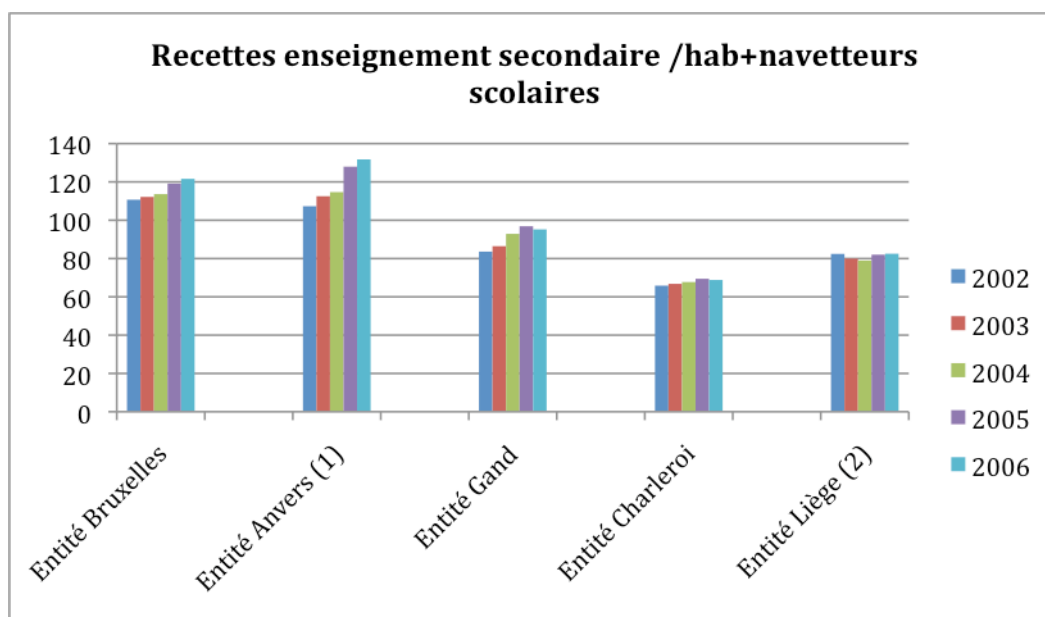
(2) Manque NEUPRE en 2003.

Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

L'enseignement secondaire est une mission importante pour les pouvoirs publics, et les communes reçoivent d'importants subsides pour mener cette mission à bien.

Le calcul des recettes d'enseignement secondaire par habitant + navetteurs scolaires (que nous introduisons puisque de nombreux enfants viennent de communes voisines) donne un résultat qui n'est – comme c'était le cas pour l'enseignement primaire - guère différent de celui des recettes par habitant. Il est présenté sur le graphique suivant.



Source : DEXIA + calculs CERB

Alors que pour l'enseignement fondamental, Bruxelles présentait un profil de recettes similaire aux entités wallonnes, pour l'enseignement secondaire elle se rapproche plutôt d'Anvers.

Le profil des recettes par élève est cependant tout à fait différent car les recettes par élève de l'enseignement secondaire à Bruxelles sont nettement plus faibles qu'ailleurs.

Recettes par élève dans l'enseignement communal secondaire (ordinaire + alternance + spécialisé)- Année 2006

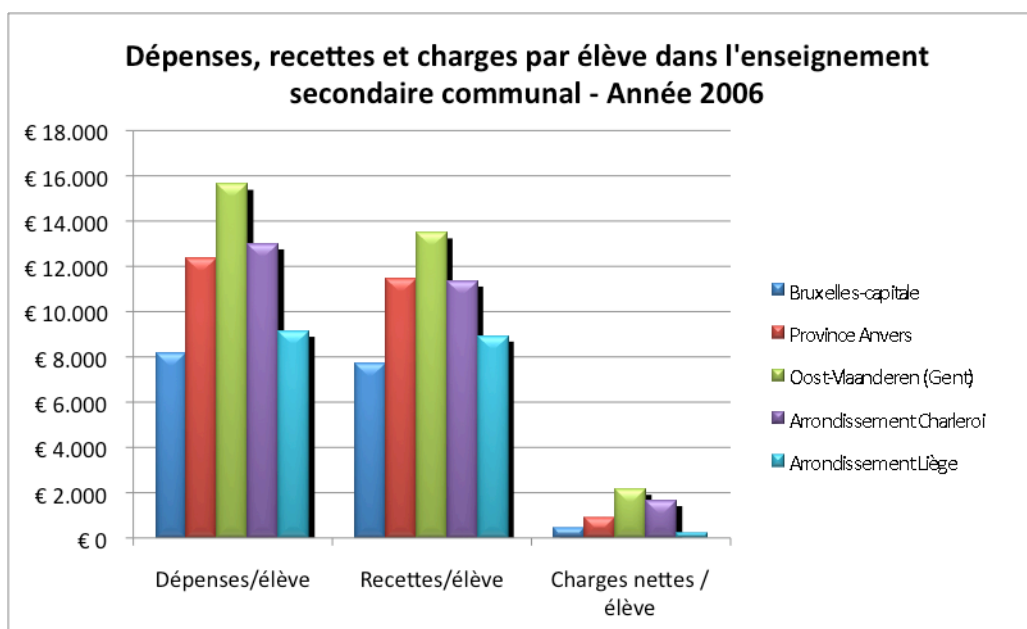
	Nombre d'élèves	% dans total	Recettes (€)	Recettes / élève (€)
RBC (*)	16.757	22%	129.284.768	7.715
Province Anvers	11.915	10%	136.356.954	11.444
Oost-Vlaanderen (Gent)	4.267	4%	57.498.935	13.475
Arrondissement Charleroi	2.266	7%	25.704.127	11.343
Arrondissement Liège	4.727	10%	42.135.475	8.914

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB.

De la même manière que pour l'enseignement fondamental, le calcul a été effectué sur la base des chiffres du nombre d'élèves dans l'enseignement communal fondamental **par arrondissement** pour l'enseignement francophone, et **par province** pour l'enseignement flamand (ce sont en effet les plus petites entités géographiques disponibles).

Le fait de comparer des entités géographiques si différentes constitue certes un handicap, mais il dégage des tendances et permet de relativiser les résultats obtenus par habitant.



Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB.

Explication

Ici à nouveau, il est difficile d'expliquer ces différences quant aux recettes affectées à l'enseignement secondaire. On peut dire que :

- en chiffres bruts : Bruxelles reçoit globalement plus que les autres entités étudiées;
- le même constat reste vrai pour les recettes par habitant + navetteurs- à l'exception d'Anvers;
- en termes de recettes par élève par contre, Bruxelles perçoit moins de subsides que les arrondissements wallons et moins que les provinces flamandes.

Le taux de couverture des dépenses par les recettes est bien meilleur pour l'enseignement secondaire que pour le primaire, pour toutes les entités étudiées. En effet, les subsides couvrent jusqu'à 98 % des dépenses à Liège, 95% à Bruxelles, 93% à Gand et Liège, mais seulement 87% à Charleroi.

Seule une analyse plus poussée des données relatives au financement de l'enseignement permettrait d'expliquer pourquoi - contrairement aux recettes de l'enseignement primaire - le niveau de subsidiation est significativement plus bas à Bruxelles que dans les autres entités.

FICHE RECETTES 5. COMMERCE-INDUSTRIE

(Fonction 5 ROF12)

Définition

Cette fonction recouvre toutes les initiatives en faveur de l'activité économique (organisation de foires commerciales, de marchés annuels, d'expositions, implantation de zonings,...) ainsi que la création d'entreprises publiques ou d'intercommunales (gaz, électricité). Elle présente de plus gros montants en recettes qu'en dépenses, car ici sont comptabilisés les dividendes des intercommunales gaz et électricité.

	Recettes commerce-industrie (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	74.979.684	73.846.759	74.525.040	76.857.030	81.770.454
Entité Anvers (1)	101.623.211	100.962.660	34.783.697	63.894.409	114.086.827
Entité Gand	40.246.214	46.193.700	12.070.140	36.432.085	35.951.531
Entité Charleroi	22.273.447	22.772.196	21.564.727	23.172.616	24.031.126
Entité Liège (2)	36.487.736	38.689.544	38.619.098	43.908.397	36.161.363

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

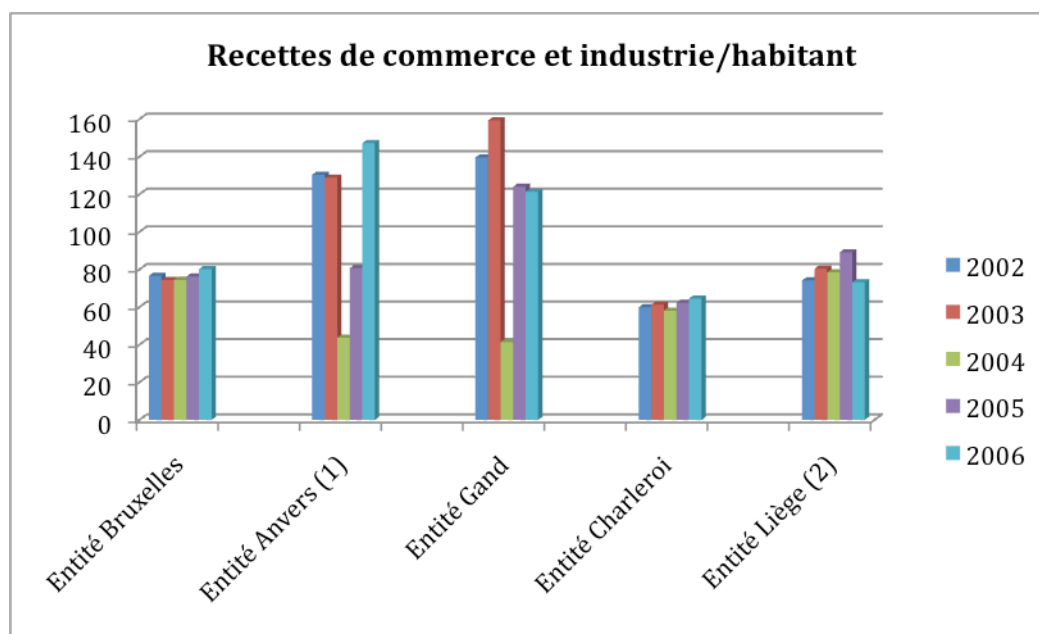
(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

Les montants indiqués dans cette rubrique sont extrêmement différents d'une entité à l'autre et volatils dans le temps.

Par habitant, on obtient le graphe suivant :



Source : DEXIA + calculs CERB

Explication

Le graphe reflète l'extrême variabilité des rendements financiers.

En Flandre, chaque année depuis 2001, il y a eu distribution de dividendes exceptionnels (ces dividendes auraient dû être comptabilisés dans les recettes extraordinaires). L'érosion de ces rendements jusqu'en 2004 est due à la réduction importante des dividendes d'énergie suite à la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité. Le redressement opéré en 2005-2006 est induit en partie par la revente de titres Electrabel à Suez comptabilisée sur 2 exercices¹⁷.

En Wallonie et à Bruxelles, on note une stagnation des dividendes énergie suite à la libéralisation du marché de l'énergie.

Ces recettes ne sont donc pas interprétables en termes d'efficacité relative de l'organisation par les communes des secteurs du commerce et de l'industrie.

¹⁷ Source DEXIA

FICHE RECETTES 6. SANTE-HYGIENE**(Fonctions 870-872-878-879 ROF 23+27)****Définition**

Sont globalisées ici les recettes liées aux fonctions suivantes :

- médecine sociale et préventive : consultations prénatales et de nourrissons (ONE, Kind en Gezin), centres de santé et dispensaires communaux, inspection médicale scolaire, fonds de refinancement des trésoreries communales ayant pour but de combler le déficit des établissements de soins gérés par les CPAS ou par des associations de communes ;
- funérailles, produit des concessions, transports mortuaires ;
- service communal de l'environnement (éco-conseiller, mesures contre les pollutions...).

	Recettes santé-hygiène (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	47.079.018	32.279.346	32.860.599	60.758.147	61.962.942
Entité Anvers (1)	1.963.084	2.345.172	7.524.280	6.989.970	7.147.812
Entité Gand	4.387.140	2.442.812	2.620.928	2.417.631	2.139.743
Entité Charleroi	2.614.836	2.827.386	2.834.916	3.347.493	2.879.432
Entité Liège (2)	5.066.819	5.121.641	5.316.567	5.023.023	4.799.921

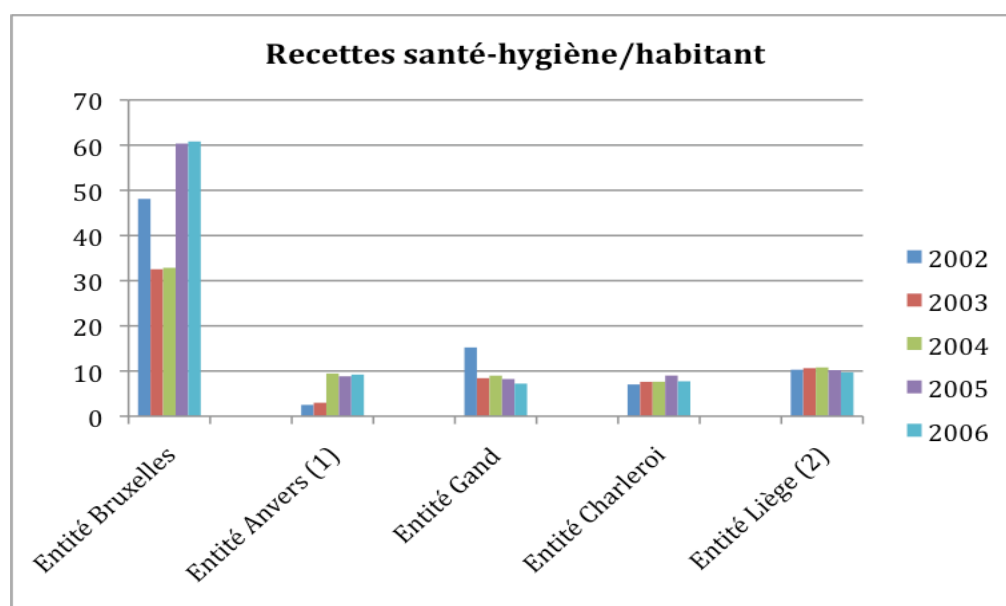
1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

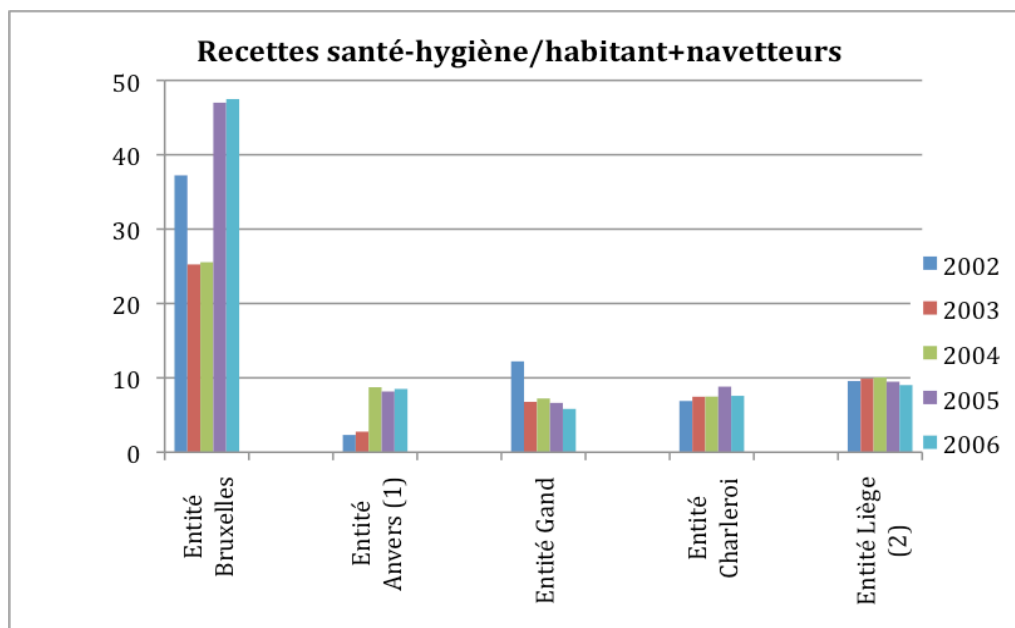
Observation

Les recettes santé-hygiène par habitant sont représentées dans le graphe ci dessous. La position bruxelloise est hors concours tellement elle est élevée.



Source : DEXIA + calculs CERB

¹⁸Le graphe est pratiquement identique si on tient compte des navetteurs (qui bénéficient également des structures de santé des centres urbains) :



Source : DEXIA + calculs CERB

Explication

Ce poste se caractérise par un très grand déséquilibre entre Bruxelles, qui compte 10 hôpitaux publics répartis sur 6 communes¹⁹, et les autres entités, qui en comptent beaucoup moins²⁰. De plus, les soins de santé fournis par les hôpitaux publics bruxellois s'adressent à un vaste hinterland, puisqu'on a pu montrer que près de 40 % des patients des hôpitaux bruxellois viennent de communes hors de la Région²¹.

Les recettes sont ici en majorité des recettes de transferts, destinées à combler le déficit des hôpitaux. Le Fonds (régional) de refinancement des trésoreries communales est approvisionné à intervalles irréguliers (ce qui expliquerait l'évolution erratique des recettes de transferts).

Si l'on fait l'exercice de retirer du total des recettes "Santé et hygiène" les recettes de transfert des 6 communes "hospitalières" bruxelloises, on redescend à 12 euros par habitant+navetteurs pour l'entité bruxelloise en 2006, ce qui place Bruxelles en situation plus comparable aux autres entités urbaines étudiées.

Nous n'avons pas pu retirer les transferts des autres entités (nous ne disposons pas de données suffisamment désagrégées) mais il semble bien clair que le niveau élevé des recettes de ce poste soit dû à la plus grosse charge financière représentée par une infrastructure hospitalière beaucoup plus développée dans la Région-capitale.

¹⁹ Anderlecht, Bruxelles, Etterbeek, Ixelles, St Gilles et Schaerbeek.

²⁰ Les hôpitaux dans les entités flamandes se sont le plus souvent constitués en asbl (sauf l'Universitair Ziekenhuis de Gand qui dépend du ministère flamand de l'enseignement). Dans l'entité de Charleroi, le CHU Charleroi est géré par l'intercommunale de santé publique du pays de Charleroi. Dans l'entité de Liège on compte 3 hôpitaux dépendant d'une intercommunale (CHR La Citadelle, ISO SL Liège et le CH du Bois de l'Abbaye et de Hesbaye à Seraing) et un hôpital psychiatrique (CHP Liège). Source SPF Santé Publique.

²¹ CERB, Zone d'influence des hôpitaux bruxellois, dossier BRES n°1, 1991.

FICHE RECETTES 7. LOGEMENT – URBANISME – PATRIMOINE PRIVE (Fonctions 9+124 ROF 7+28)
Définition

La fonction 9 Logement et urbanisme reprend les activités communales ayant trait au logement, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire : service du logement, habitations de type social et politique foncière du logement, lutte contre les taudis, régie foncière communale, aménagement d'espaces verts.

En recettes, on trouvera donc ici les produits locatifs (habitations sociales, loyers modérés et normaux, personnes âgées, agences immobilières sociales ...) ainsi que les subsides pour les contrats de quartier.

La fonction 124 Patrimoine privé présente les recettes et dépenses résultant des biens meubles et immeubles, charges et impôts sur les biens immeubles du patrimoine privé de la commune en dehors de celui affecté au logement (locaux commerciaux, bureaux, locaux aux ASBL, commissariats) et sur les valeurs mobilières placées en Belgique et à l'étranger.

Nous avons fusionné les deux comptes, car certaines recettes ont glissé de l'un à l'autre au cours de la période étudiée.

	Recettes logement-urbanisme (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	42.076.112	28.473.709	30.900.525	34.811.796	49.260.950
Entité Anvers (1)	16.465.069	18.703.978	21.659.342	24.694.647	27.722.895
Entité Gand	8.861.966	9.774.616	10.421.348	10.640.783	11.573.521
Entité Charleroi	7.411.925	7.135.314	6.474.906	7.536.118	8.296.280
Entité Liège (2)	8.186.645	9.880.987	11.053.947	11.407.595	12.534.702

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

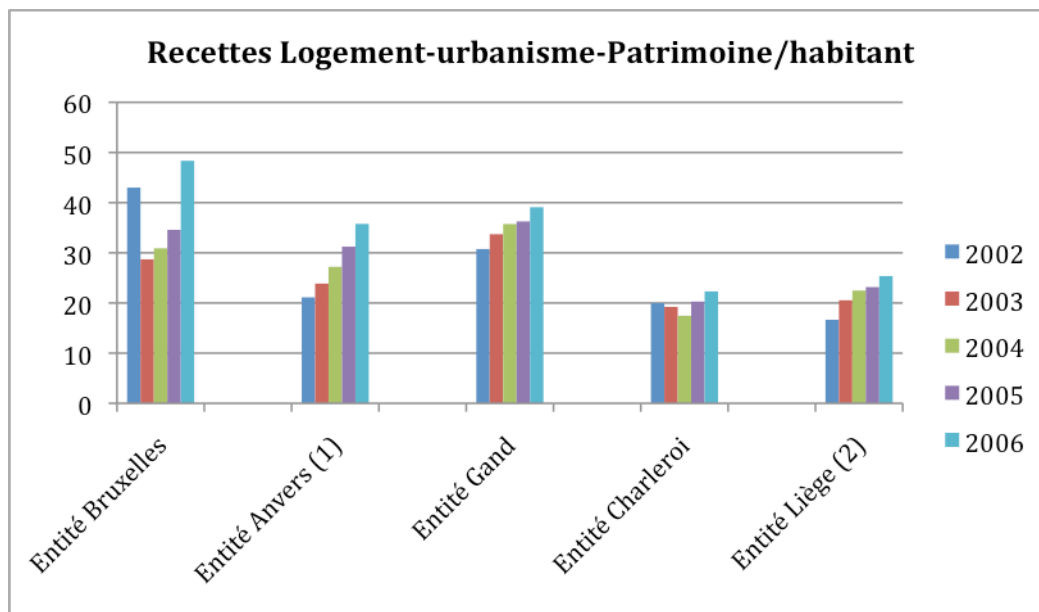
(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

L'observation des chiffres montre de très grandes fluctuations (surtout dans la fonction 9) d'année en année, suggérant soit des glissements comptables vers d'autres postes, soit des changements dans les politiques de subsidiation des actions des communes en faveur de l'urbanisme - par exemple la politique fédérale des grandes villes ou les contrats de quartier.

Par habitant, les recettes Logement - urbanisme - patrimoine sont supérieures à Bruxelles et en Flandre - comme le montre le graphe suivant.



Explication

Nous n'avons pas pu - dans le temps qui nous était imparti - entrer dans le détail ni des explications comptables, ni des politiques particulières aux 5 entités étudiées en termes de logement et d'urbanisme.

Différentes pistes pourraient expliquer le niveau très élevé des recettes bruxelloises - elles restent à tester :

- Un meilleur rendement locatif du patrimoine immobilier bruxellois grâce à la densité de l'immobilier communal ?
- Une moindre externalisation vers des régies immobilières que les autres entités ?
- Un dynamisme plus marqué de la politique urbanistique au travers - notamment- des contrats de quartier ? Pour tester l'hypothèse des subsides pour les contrats de quartier, il faudrait disposer de chiffres pour les contrats de quartier dans les 5 entités.

VI.2. Les dépenses fonctionnelles

FICHE DEPENSES 1. ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

(Fonction 70-72 DOF14)

Définition

Cette fonction est utilisée par les communes qui organisent un réseau d'enseignement fondamental (maternel et primaire). Elle reprend en dépenses les repas scolaires, les traitements des personnels enseignant, administratif et technique des écoles, le transport des élèves, les fournitures scolaires, les classes de campagne...

	Dépenses enseignement fondamental (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	256.906.956	266.023.430	275.249.800	277.030.391	291.516.694
Entité Anvers (1)	116.568.645	107.558.758	113.133.444	120.690.111	126.029.084
Entité Gand	48.405.253	49.391.859	51.648.449	56.817.451	58.874.749
Entité Charleroi	72.824.193	72.863.600	73.191.612	74.977.748	72.753.895
Entité Liège (2)	117.886.798	85.900.933	125.551.184	128.807.358	134.076.023

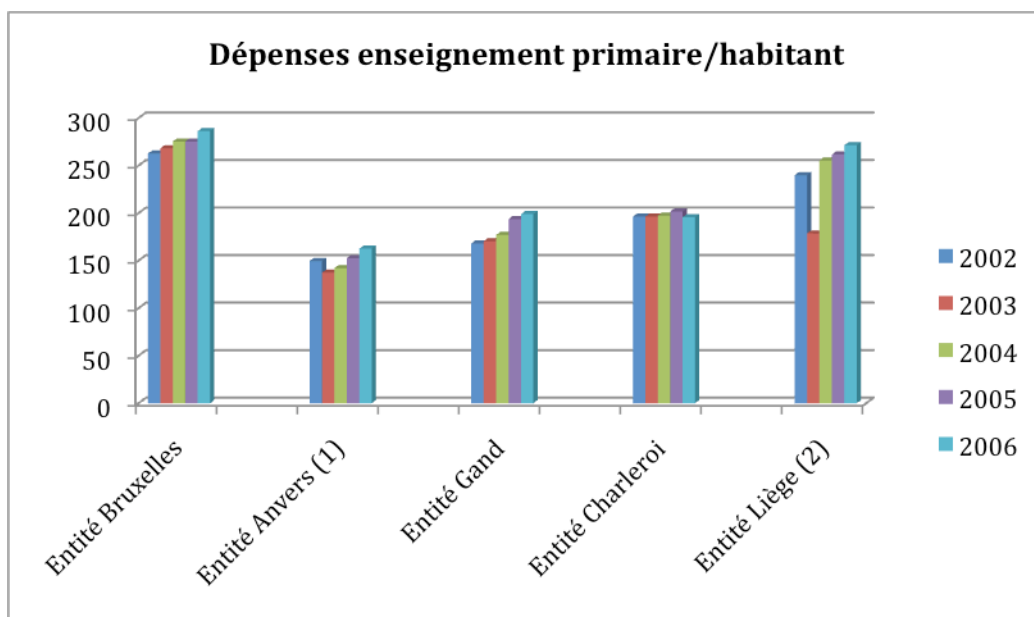
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

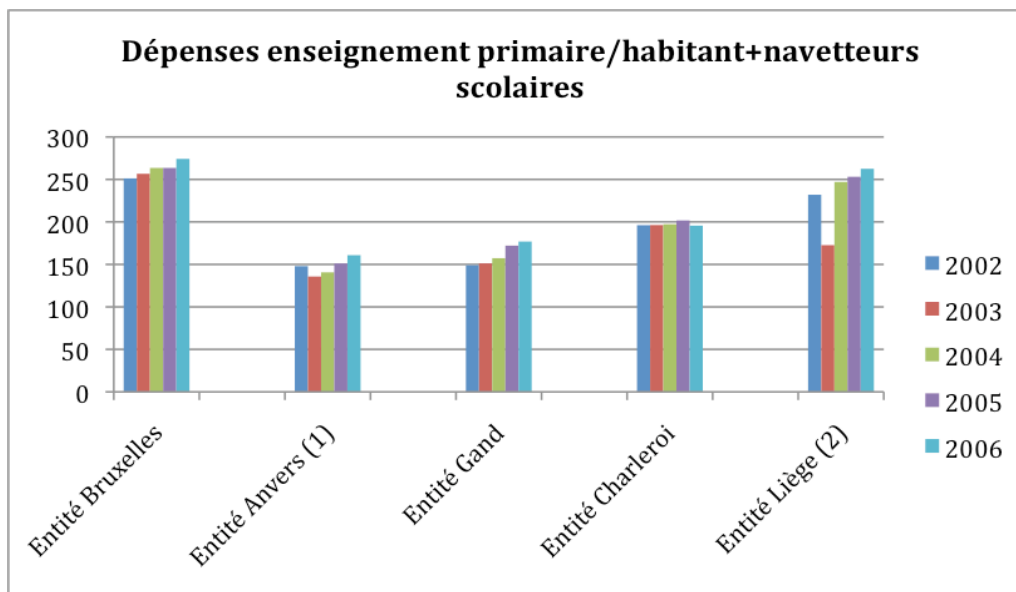
Observation

Les dépenses pour l'enseignement fondamental communal par habitant se montent à plus de 280 euros à Bruxelles, presque autant à Liège, mais beaucoup moins dans les autres entités.



Source : DEXIA + calculs CERB

Le calcul des dépenses d'enseignement primaire par habitant + navetteurs scolaires (que nous introduisons puisque de nombreux enfants scolarisés dans l'entité considérée viennent de communes voisines) donne le résultat suivant :



Source : DEXIA + calculs CERB

Avec 274 euros par habitant+navetteurs scolaires, le profil des dépenses pour l'enseignement primaire communal à Bruxelles se rapproche de celui des communes wallonnes. En Flandre, l'enseignement primaire semble coûter moins cher aux communes.

Explication

Le premier facteur explicatif d'un niveau de dépenses élevé à Bruxelles est l'importance de la **navette scolaire** : le nombre de navetteurs scolaires, d'après le recensement 2001, est très élevé à Bruxelles par rapport aux autres entités étudiées, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Navetteurs scolaires en 2001

Entité Bruxelles	44 369
Entité Anvers	8528
Entité Gand	36 718
Entité Charleroi	-1320
Entité Liège	16 546

Source : SPF Economie, DG Statistiques, Recensement 2001

Le deuxième facteur explicatif est que la proportion d'élèves inscrits dans le **réseau communal** bruxellois, et donc à charge des communes bruxelloises (contrairement au réseau libre), est significativement différente entre les entités. En effet, à Bruxelles et en Wallonie, contrairement à la Flandre, le nombre d'élèves inscrits dans le réseau communal est supérieur au nombre d'élèves inscrits dans le réseau libre.

Le calcul a été effectué sur la base du nombre d'élèves dans l'enseignement communal fondamental **par arrondissement** pour l'enseignement francophone, et **par province** pour l'enseignement flamand (ce sont en effet les plus petites unités géographiques disponibles).

Comme le montre le tableau ci-dessous, le pourcentage d'enfants du primaire fréquentant un établissement officiel subventionné par la commune est nettement plus élevé dans les entités francophones : autour de 50 % et jusqu'à 58 % à Liège, contre 20 et 27 % dans les provinces flamandes. Il semble donc logique que les communes flamandes présentent des niveaux de dépenses en enseignement fondamental moins importants que Bruxelles, Liège et Charleroi.

Effectif dans l'enseignement fondamental selon le pouvoir organisateur, en chiffres absolus et pourcentages du total (2006)

	Communauté française	Officiel subventionné province	Officiel subventionné commune	Libre subventionné	TOTAL
RBC (*)	5.705	108	54.927	47.782	108.522
Arrondissement Charleroi	2.925	376	24.899	19.942	48.142
Arrondissement Liège	2.504	0	36.949	24.562	64.015
	Gemeenschappelijk onderwijs	Provincie	Gemeente	Privaatrechtelijk	
Province Anvers	14.719	0	31.313	68.631	114.663
Oost-Vlaanderen (Gent)	13.585	588	18.509	60.721	93.403

(*) non compris effectif écoles flamandes à BXL

	Communauté française	Officiel subventionné province	Officiel subventionné commune	Libre subventionné	TOTAL
RBC (*)	5%	0%	51%	44%	100%
Arrondissement Charleroi	6%	1%	52%	41%	100%
Arrondissement Liège	4%	0%	58%	38%	100%
	Gemeenschappelijk onderwijs	Provincie	Gemeente	Privaatrechtelijk	
Province Anvers	13%	0%	27%	60%	100%
Oost-Vlaanderen (Gent)	15%	1%	20%	65%	100%

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Source : Communauté française et Vlaamse Gemeenschap

L'analyse des **dépenses par élève** montre que, si le niveau des dépenses est partout supérieur au niveau des recettes, l'écart entre les deux est plus important à Bruxelles.

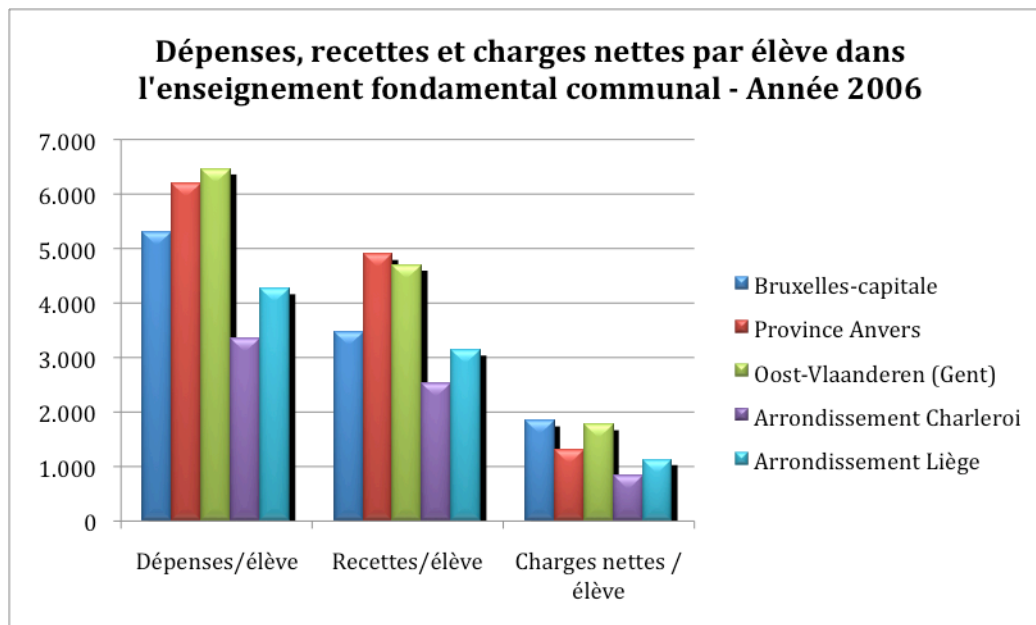
Dépenses par élève dans l'enseignement communal fondamental (2006)

	Nombre d'élèves	% dans total	Dépenses (€)	Dépenses / élève
RBC (*)	54.927	51%	291.516.694	5.307
Province Anvers	31.313	27%	193.631.326	6.184
Oost-Vlaanderen (Gent)	18.509	20%	119.532.753	6.458
Arrondissement Charleroi	24.899	52%	83.090.970	3.337
Arrondissement Liège	36.949	58%	157.462.318	4.262

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB.

On a déjà constaté dans le Fiche Recettes 3 que les subsides des Communautés couvrent jusqu'à 75 % des dépenses à Anvers, Charleroi et Liège, mais seulement 65 % à Bruxelles et 57 % à Gand, et qu'aucune des entités étudiées - pas plus flamandes que wallonnes - ne parvient à couvrir ses dépenses par les subsides reçus.



Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB.

Enfin, un dernier facteur explicatif des différences observées en termes de dépenses en enseignement primaire est purement **technique** : deux fonctions sont agrégées dans ces dépenses. La fonction 70 regroupe les recettes et dépenses d'enseignement qui ne sont connues que pour l'ensemble des écoles communales, donc impossibles à ventiler par niveau d'enseignement. La fonction 72 concerne uniquement l'enseignement maternel et primaire.

La fonction 70 est surtout utilisée par les communes qui organisent plusieurs niveaux d'enseignement dans un même établissement ; les communes moins importantes n'organisent généralement que des écoles maternelles et primaires et ne disposent pas de services généraux spécialisés pour l'enseignement. Elle comprend notamment des frais de maintenance des bâtiments scolaires, qu'on peut imaginer élevés dans les communes bruxelloises.

Dans l'entité de Bruxelles, toutes les communes organisent au moins deux niveaux d'enseignement (primaire et secondaire), ce qui n'est pas le cas dans les autres entités, et qui explique sans doute, en partie, le niveau plus élevé de ce poste à Bruxelles.

FICHE DEPENSES 2. SERVICES GENERAUX/ADMINISTRATION GENERALE (Fonction 10-121+13 DOF6+8)

Définition

Nous avons regroupé :

- les dépenses liées à l'exécution des tâches communales (service du personnel, réfectoire du personnel, service des bâtiments, services techniques...)
- les dépenses liées à l'administration générale de la commune (fonctionnement de la maison communale, services administratifs de la commune, réceptions et représentations officielles, traitement du bourgmestre...)

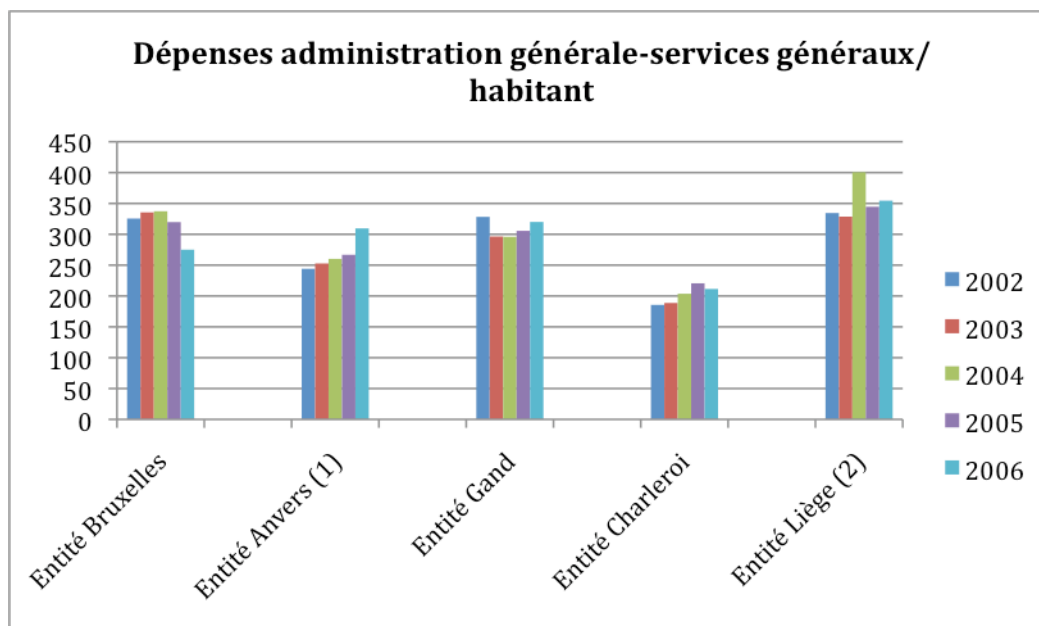
Nous avons fusionné les deux comptes, car certaines dépenses ont glissé de l'un à l'autre au cours de la période étudiée sans qu'il soit possible de connaître le montant des glissements.

Dépenses services généraux/administration générale (euros)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	318.561.888	332.857.464	337.330.724	321.910.951	280.262.392
Entité Anvers (1)	190.189.451	198.113.265	207.026.433	210.986.301	239.917.120
Entité Gand	94.588.193	85.959.415	86.310.628	89.672.782	94.742.715
Entité Charleroi	68.896.846	70.031.737	75.571.171	81.972.400	78.636.360
Entité Liège (2)	164.430.876	158.054.227	197.001.411	169.693.924	175.181.483

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

Les dépenses sont plus importantes à Bruxelles en termes absolus. Par habitant cependant, c'est dans l'entité de Liège que les services généraux coûtent le plus cher par habitant. En termes d'évolution, Bruxelles réduit sensiblement ses coûts en 2006, tandis qu'Anvers et Gand ont plutôt tendance à les augmenter.

Explication

Bruxelles ne se distingue pas fondamentalement des autres entités - le niveau élevé de l'entité de Liège s'explique sans doute par le fait qu'une partie de la dotation au CPAS se trouve comptabilisée dans ce poste.

Le coût élevé du personnel communal a déjà été évoqué dans la Fiche Dépenses 1 de la partie économique, ainsi que les coûts du bilinguisme (nécessité de produire des documents bilingues, rémunérations d'échevins néerlandophones...)

Pour le reste, et notamment la présence de fonds de pension qui gonfleraient les dépenses, nous ne disposons pas de données suffisamment fines pour aller plus loin dans l'étude de ce poste.

FICHE DEPENSES 3. JUSTICE et POLICE**(Fonction 3 DOF9)****Définition**

Cette fonction couvre les tâches communales concernant le maintien de l'ordre et la sécurité intérieure à l'aide des organes judiciaires et policiers et des services de la protection physique des habitants : contrats de prévention et de sécurité, justice de paix, tribunal du travail, dotation à la zone de police.

	Dépenses justice et police (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	241.199.595	253.900.367	269.579.088	274.836.370	273.406.929
Entité Anvers (1)	159.525.007	166.718.081	169.801.195	177.150.553	182.317.191
Entité Gand	51.870.219	54.437.456	56.913.433	53.801.480	60.855.940
Entité Charleroi	60.222.618	66.392.637	66.536.358	69.494.238	69.998.262
Entité Liège (2)	84.225.848	83.813.808	83.694.475	84.847.481	83.925.776

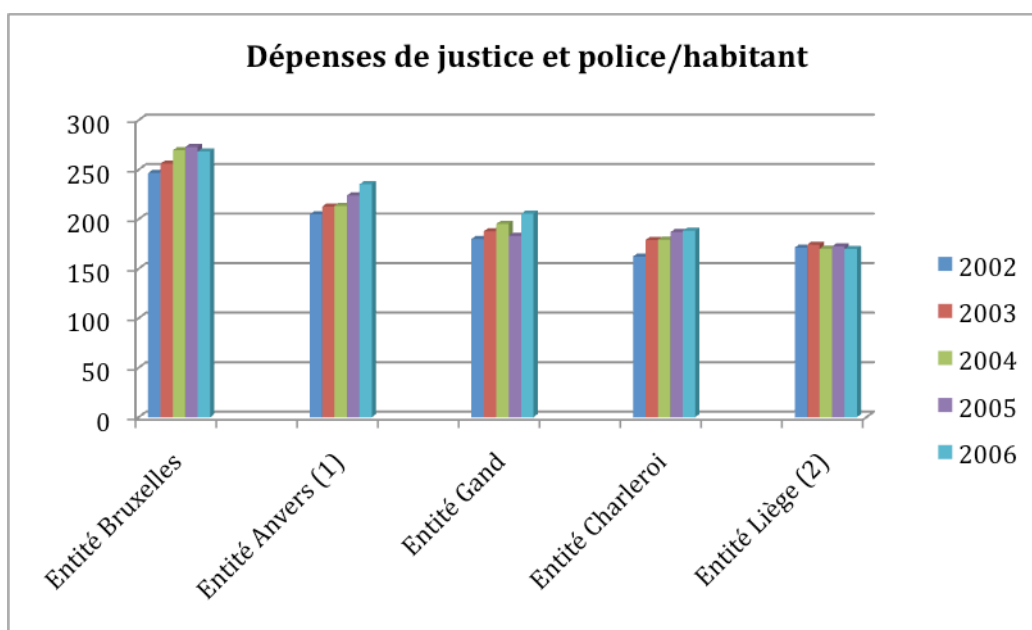
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

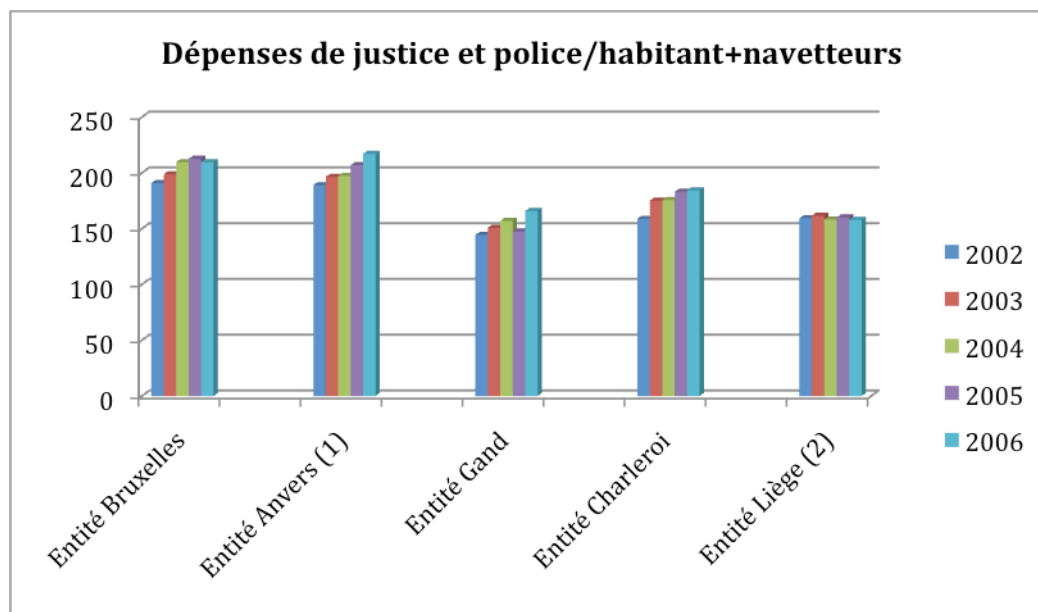
Observation

Les communes bruxelloises dépensent, en 2006, 268 euros par habitant pour le maintien de l'ordre dans la capitale, ce qui est bien supérieur à ce que paient les autres entités.



Source : DEXIA + calculs CERB

Cependant, ramenées en euros par habitant + navetteurs (que nous introduisons puisque les services de maintien de l'ordre ne s'adressent pas qu'aux seuls Bruxellois), Bruxelles redescend au niveau d'Anvers, voire plus bas - et les écarts se combrent entre les diverses entités, confrontées aux mêmes nécessités de sécurité urbaine.



Source : DEXIA + calculs CERB

En termes d'évolution, on notera une stabilisation des dépenses à Bruxelles et à Liège, alors que les dépenses augmentent dans les autres entités.

Explication

On sait que les dépenses Justice et police comprennent les dotations aux zones de police, déjà analysées dans les Fiches Dépenses de la partie économique : on y a montré que le fait de prendre en considération les navetteurs se justifie entièrement car ceux-ci bénéficient pleinement des services policiers que ce soit au niveau des interventions, des surveillances ou du maintien de l'ordre public en ce compris la circulation routière. Les externalités jouent ici clairement un rôle très important.

Le tableau ci-dessous montre que le coût de la police par habitant (et même par habitant+navetteur) est nettement plus élevé à Bruxelles que dans les autres entités. Les coûts plus élevés pour les policiers bruxellois peuvent être attribués, entre autres, au coût du bilinguisme, aux heures supplémentaires liées à l'activité nocturne plus intense, aux effectifs nécessaires pour faire face aux manifestations ayant lieu dans la capitale, etc...

Rappelons que les zones de police sont financées intégralement par deux sources : les dotations fédérales et la dotation zonale. En cas de déficit, c'est aux communes membres de la zone qu'il revient de combler le manque car les zones ne peuvent jamais afficher de déficit.

Les surcoûts identifiés ci-dessus étant indépendants des préférences des habitants des zones bruxelloises, ils devraient en principe être pris en charge par le gouvernement fédéral afin d'assurer un service de police semblable sur tout le territoire sans que le coût pour les contribuables ne soit significativement différent.

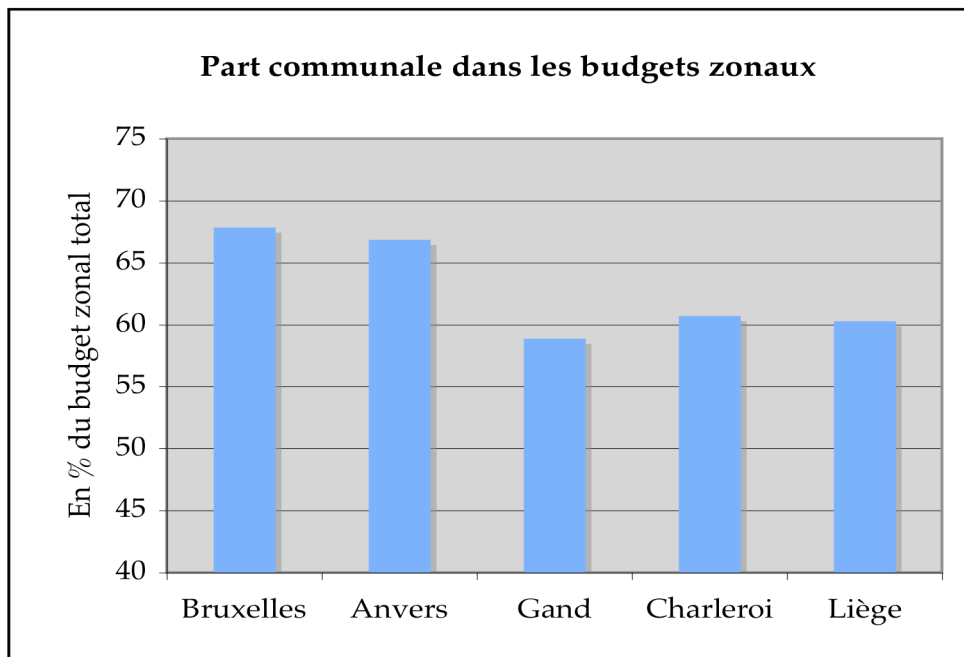
Entité urbaine	Dépenses des zones de police par habitant en 2006	Dépenses des zones de police par habitant + navetteurs en 2006	Part communale dans le budget zonal 2006	Part des dépenses "police" dans les budgets communaux 2007
Bruxelles	176,1 €	137,1 €	67,88 %	12,06 %
Anvers	93,3 €	94,2 €	66,87 %	9,28 %
Gand	96,7 €	95,4 €	58,91 %	8,04 %
Charleroi	109,2 €	109,2 €	60,73 %	9,99 %
Liège	102,9 €	102,9 €	60,29 %	9,68 %

Sources : Dexia, SPF Intérieur, CGL et calculs CERB

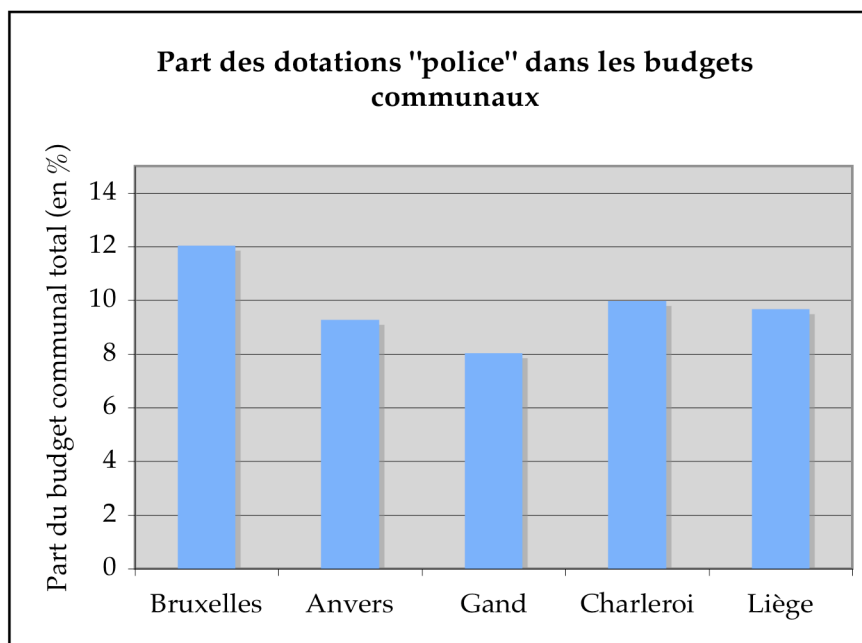
Or qu'observe-t-on ? La part des budgets zonaux financée par les communes -reprise dans le graphe ci-dessous- est bien plus importante en Région bruxelloise. Un tel financement communal supérieur à la moyenne peut s'expliquer de trois manières :

1. les communes ont des préférences plus sécuritaires en Région bruxelloise
2. les moyens communaux sont relativement plus importants en Région bruxelloise
3. le financement fédéral est insuffisant pour couvrir les surcoûts liés aux besoins spécifiques de la Région bruxelloise.

La première explication est à rejeter si l'on en croit les choix électoraux des Bruxellois. La deuxième est également à rejeter puisque la part du budget communal consacrée à la dotation aux zones de police est nettement supérieure en Région bruxelloise par rapport aux Régions voisines. Il ne reste donc que la troisième explication, qui vaut au moins pour une part du différentiel des dépenses de police entre les entités.



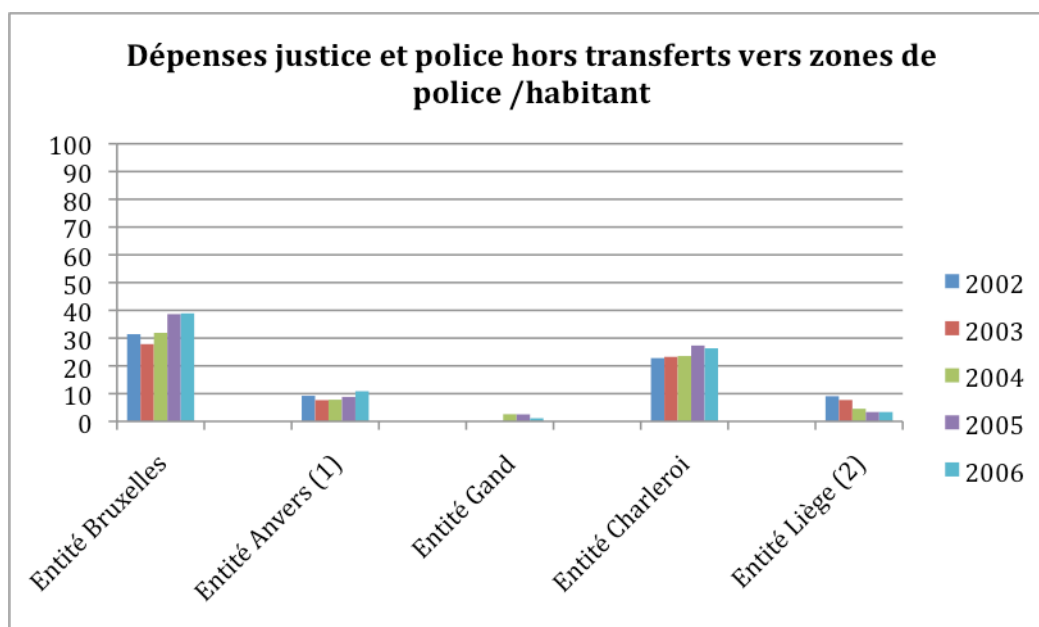
Sources : Dexia, SPF Intérieur, CGL et calculs CERB



Sources : Dexia, SPF Intérieur, CGL et calculs CERB

Une fois les transferts aux zones de police retirés du total des dépenses de justice et police, on constate qu'il ne reste pratiquement rien à Gand, Anvers et Liège.

Par contre, Bruxelles reste le plus élevé - aux alentours de 38 euros par habitant. D'autres tâches liées au statut de capitale de Bruxelles, comme les contrats de sécurité et de prévention, ou l'organisation de sommets européens, sont ici financées.



Source : DEXIA + calculs CERB

FICHE DEPENSES 4. ASSISTANCE et SECURITE SOCIALE (Fonction 82-83 DOF21)**Définition**

Cette fonction reprend les interventions communales en faveur du CPAS, ainsi que les interventions en faveur des handicapés (ateliers protégés), des personnes âgées (maisons de repos, repas à domicile...), des orphelinats, les subsides aux associations...

	Dépenses assistance et sécurité sociale (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	164.802.600	175.489.102	180.948.040	200.907.408	210.344.564
Entité Anvers (1)	145.864.509	154.422.688	157.758.161	151.233.693	133.934.388
Entité Gand	65.281.883	57.738.949	44.939.695	51.289.243	52.820.410
Entité Charleroi	54.437.525	53.585.057	54.082.036	48.520.664	50.593.438
Entité Liège (2)	63.687.024	63.442.077	65.573.218	68.066.478	71.145.018

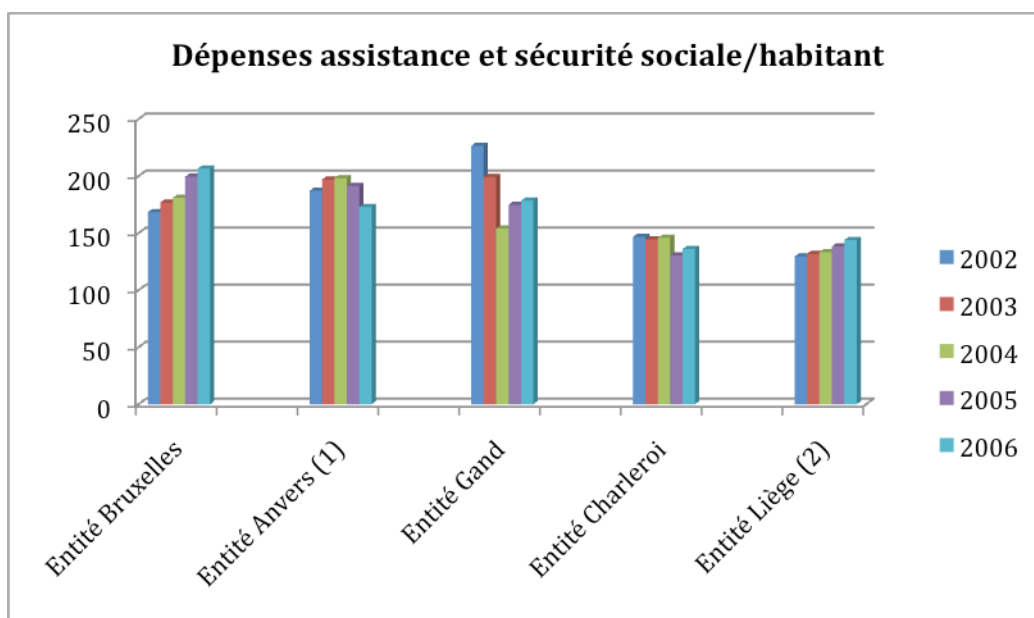
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

Même ramenées en euros par habitant, les dépenses d'assistance sociale restent plus élevées à Bruxelles en 2006.



Source : DEXIA + calculs CERB

On constate une augmentation de ces dépenses en 5 ans, contre une diminution en Région flamande et une stabilisation dans les entités wallonnes.

Explication

La croissance du coût absolu par habitant des CPAS bruxellois, majeure partie des dépenses d'Assistance et sécurité sociale, est à attribuer en partie à des facteurs exogènes. En effet, non seulement l'entité bruxelloise présente le plus grand nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) par habitant, mais l'évolution de ce nombre est inquiétante et suit une tendance inverse à celle de certaines entités des autres Régions, comme le montre le tableau ci-dessous produit à partir des chiffres du Ministère de l'Intégration sociale²².

	Nombre de bénéficiaires du RIS par habitant en 1999	Nombre de bénéficiaires du RIS par habitant en 2008	Croissance
Bruxelles	1,07 %	2,19 %	+ 103,8 %
Anvers	0,94 %	0,64 %	-31,9 %
Gand	1,21 %	1,29 %	+ 6,27 %
Charleroi	1,40 %	1,38 %	- 1,84 %
Liège	1,79 %	2,03 %	+ 13,1 %

Source : Ministère de l'Intégration sociale

Alors que l'évolution du nombre de bénéficiaires du RIS par habitant affiche une relative stabilité pour les autres entités (hors Anvers qui profite d'une baisse de plus de 30 %), Bruxelles a vu doubler sa charge des bénéficiaires du RIS par habitant en moins de 10 ans.

Ce premier facteur exogène de croissance des dépenses des CPAS, et donc des dotations communales à ceux-ci, est amplifié par le mode de financement des CPAS. La loi du 26 mai 2002, article 32, prévoit en effet que ceux-ci bénéficient d'une intervention fédérale en pourcentage du montant mensuel des revenus d'intégration accordés. La subvention de base est de 50 % de ce montant. Mais l'intervention est portée à 60 % pour les CPAS ayant octroyé, en moyenne mensuelle, un RIS à 500 ayants droit ou plus. L'intervention est portée à 65 % lorsque le RIS est octroyé à au moins 1000 ayants droit en moyenne mensuelle.

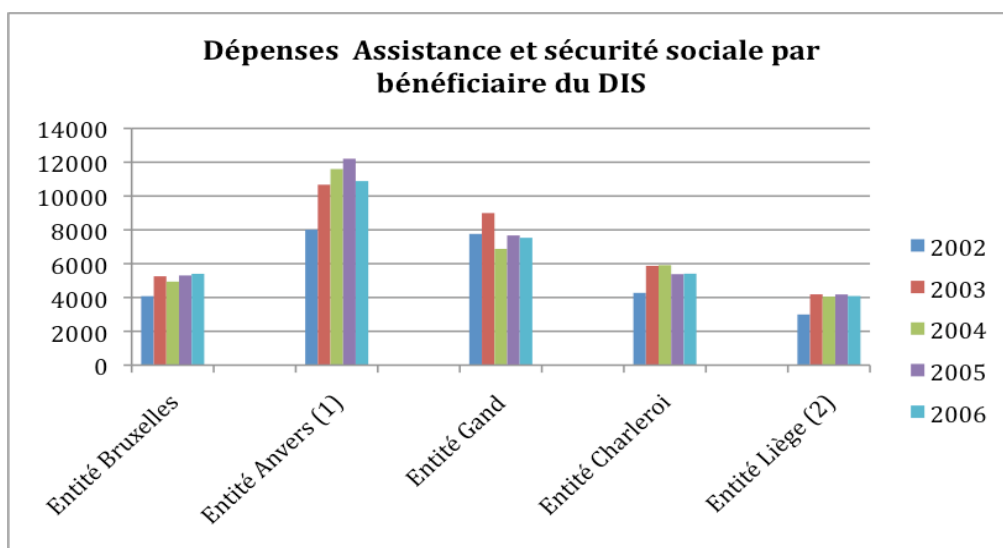
Ce mode de financement est surprenant car ce qui compte pour les CPAS et les communes qui financent ceux-ci, ce n'est pas le nombre absolu de bénéficiaires (ou ayants droit), mais la charge que cela représente par habitant. Cette règle de financement est favorable aux communes étendues et largement peuplées, comme Anvers. Or, la délimitation des frontières communales est historique et sans lien avec les charges des CPAS.

On observe ainsi, dans le tableau suivant, qu'en 2008 près de la moitié des communes bruxelloises ont un taux de bénéficiaires du RIS par habitant supérieur au taux observé par la ville d'Anvers (en gras), alors qu'elles ne bénéficient d'une intervention qu'à 50 % (pour 4 d'entre elles, en rouge) ou 60 % (pour les 5 autres, en bleu). Anvers par contre, bénéficie d'une intervention à 65 % alors que son taux de bénéficiaires par habitant est plus faible que celui de 17 des 19 communes bruxelloises.

²²<http://www.mi-is.be/themes/egov/stats/content/OCMW/RMI%20Leefloon%20inwoners%20-%20DIS%20Revenu%20intégration%20sociale%20habitants%20FR.pdf>

2008	Nombre d'ayants droit	Nombre d'habitants	Nombre d'ayants droit/habitant
Anderlecht	2508	99 085	2,53 %
Auderghem	349	30 086	1,16 %
Berchem-Sainte-Agathe	239	20 976	1,14 %
Bruxelles	3819	148873	2,57 %
Etterbeek	1022	42 902	2,38 %
Evere	765	34 727	2,20 %
Forest	683	48 906	1,40 %
Ganshoren	112	21 743	0,52 %
Ixelles	1551	79 768	1,94 %
Jette	673	44 601	1,51 %
Koekelberg	369	19 020	1,94 %
Molenbeek-St-Jean	3130	83 674	3,74 %
Saint-Gilles	1384	45 235	3,06 %
Sint-Josse-ten -Noode	1064	24 078	4,42 %
Schaerbeek	3381	116039	2,91 %
Ucde	738	76 732	0,96 %
Watermael-Boitsfort	271	24 134	1,12 %
Woluwé-St-Lambert	613	49 261	1,24 %
Woluwé-St-Pierre	265	38 651	0,69 %
Anvers (ville)	4 315	472 071	0,91 %

Malgré ces facteurs exogènes défavorables aux finances des communes bruxelloises, les dépenses communales d'assistance et sécurité sociale par bénéficiaire du droit à l'intégration sociale sont nettement inférieures à la moyenne des entités étudiées, comme le montre le graphe ci-dessous.

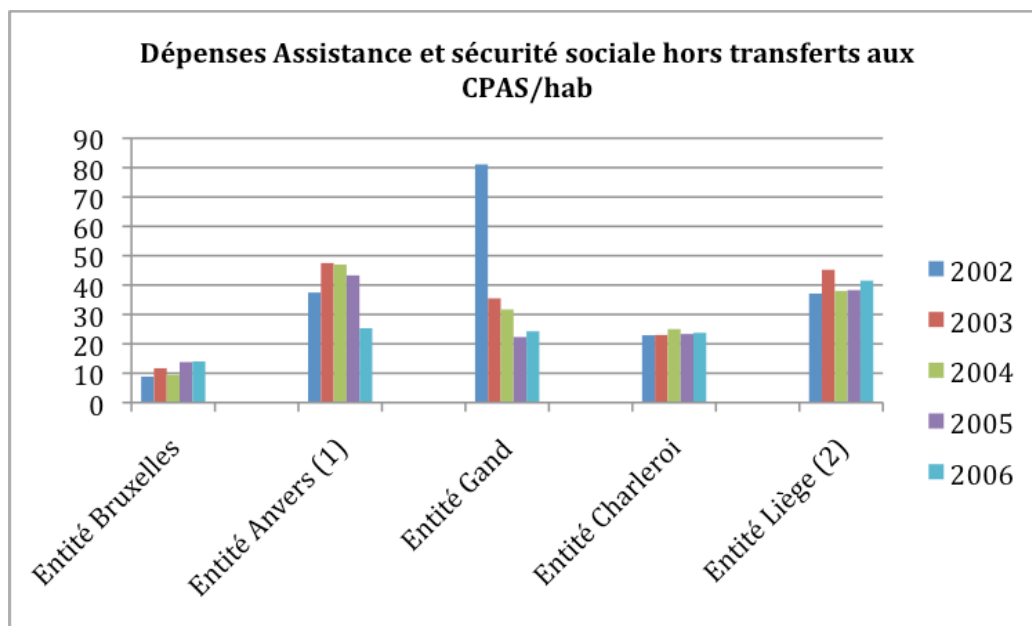


Source : DEXIA + calculs CERB.

Note : les bénéficiaires du DIS (= droit à l'intégration sociale) bénéficient d'un revenu d'intégration et/ou d'une aide à l'emploi.

Cela peut être attribuable à une moindre intervention communale dans les budgets des CPAS bruxellois, à une plus grande efficacité dans la gestion des finances des CPAS bruxellois ou dans un nombre réduit de services offerts par ceux-ci.

Cette dernière hypothèse semble se vérifier lorsqu'on retire du total des dépenses d'assistance et sécurité sociale les transferts aux CPAS : il ne reste pratiquement plus rien à Bruxelles (en moyenne sur la période, 12 euros par habitant) contrairement aux autres entités, surtout flamandes. Rappelons que les dotations aux CPAS sont sous-évaluées à Liège.



Source : DEXIA + calculs CER

Ceci conforte l'hypothèse selon laquelle, en période d'austérité forcée, les communes bruxelloises - une fois payée la dotation aux CPAS - disposent de très peu de marge de manœuvre pour les autres postes de cette fonction (maisons de repos, ateliers protégés...).

**FICHE DEPENSES 5. EDUCATION POPULAIRE et ARTS (Fonctions 767-768-78
DOF18+19+20)**
Définition

Sont globalisées ici les dépenses liées aux fonctions suivantes :

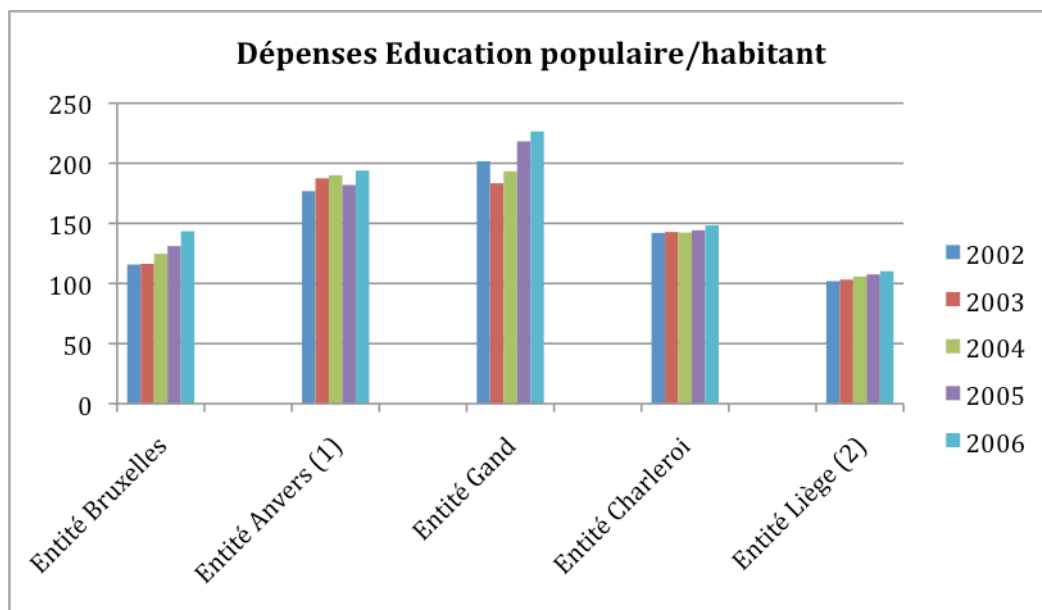
- complexes de délassement, centres de vacances, plaines de jeux, auberges de jeunesse, fermes éducatives, subsides aux associations culturelles, salles de spectacles, festivités publiques, bassins de natation, parcs et plantations, théâtres, musées, protection des sites classés,
- dépenses des bibliothèques publiques, bibliothèques de dépôt et bibliothèques spécialisées, ludothèques, médiathèques...
- opérations qui se rapportent aux cultes (ministres, bâtiments, subventions aux fabriques d'église).

	Dépenses éducation populaire et arts (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	113.279.679	115.392.960	124.677.228	131.975.834	146.151.133
Entité Anvers (1)	137.748.338	146.942.615	151.238.245	143.875.761	150.331.309
Entité Gand	58.102.206	53.158.773	56.371.572	64.035.313	67.058.850
Entité Charleroi	52.738.235	53.008.848	52.826.819	53.619.196	55.151.084
Entité Liège (2)	50.115.865	49.645.578	52.012.967	52.927.435	54.454.003

(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 200

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB



Source : DEXIA + calculs CERB

Observation

Les dépenses liées à la culture, aux loisirs et aux cultes par habitant sont nettement supérieures dans les entités flamandes, suivies de Charleroi, Bruxelles et Liège.

Explication

Un lien peut être établi entre le niveau de richesse d'une commune, c'est-à-dire le niveau de revenu global de ses habitants, et le budget consacré aux activités culturelles et artistiques.

On peut considérer la culture comme un bien supérieur (bien dont la consommation augmente plus que proportionnellement avec le revenu).

Ce poste ne correspondant pas à une mission prioritaire des communes, les dépenses sont donc laissées à leur libre choix. Dans ce contexte, celles qui disposent d'un volant financier plus important peuvent se permettre de dépenser plus.

FICHE DEPENSES 6. SANTE-HYGIENE (Fonctions 870-872-878-879 DOF23+27)**Définition**

Sont globalisées ici les dépenses liées aux fonctions suivantes :

- médecine sociale et préventive : consultations prénatales et de nourrissons (ONE, Kind en gezin), centres de santé et dispensaires communaux, inspection médicale scolaire, établissements de soins gérés par les CPAS ou par des associations de communes ;
- entretien des cimetières, transports mortuaires ;
- service communal de l'environnement.

Dépenses santé-hygiène (euros)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	119.660.025	91.535.776	97.381.208	124.943.383	143.798.613
Entité Anvers (1)	28.648.939	20.509.353	15.491.436	13.112.271	15.896.282
Entité Gand	13.515.694	11.773.544	13.874.253	13.120.246	16.149.614
Entité Charleroi	14.696.050	10.473.745	75.172.400	11.141.777	12.105.684
Entité Liège (2)	13.675.390	14.369.762	20.200.429	14.804.602	15.875.779

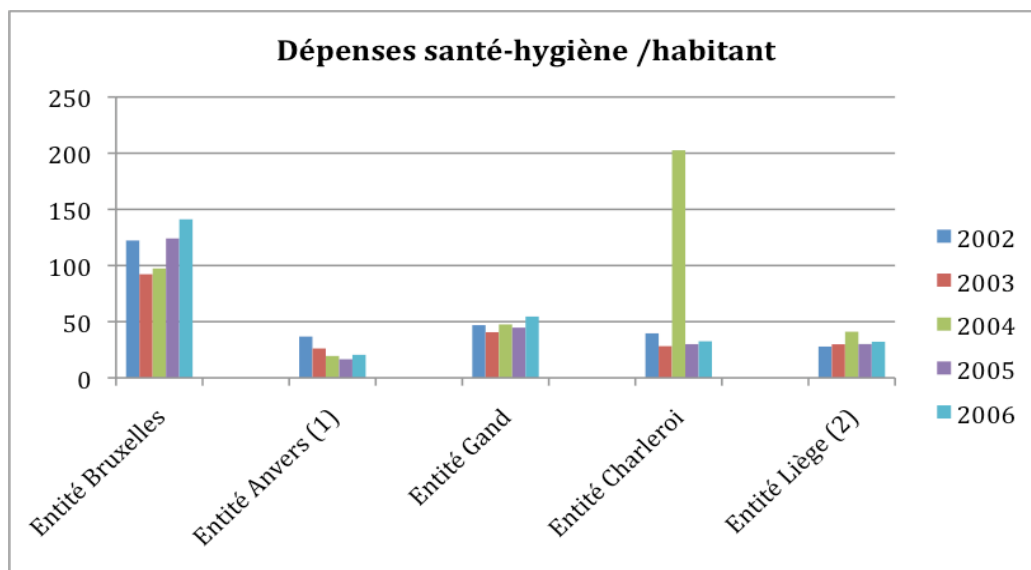
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

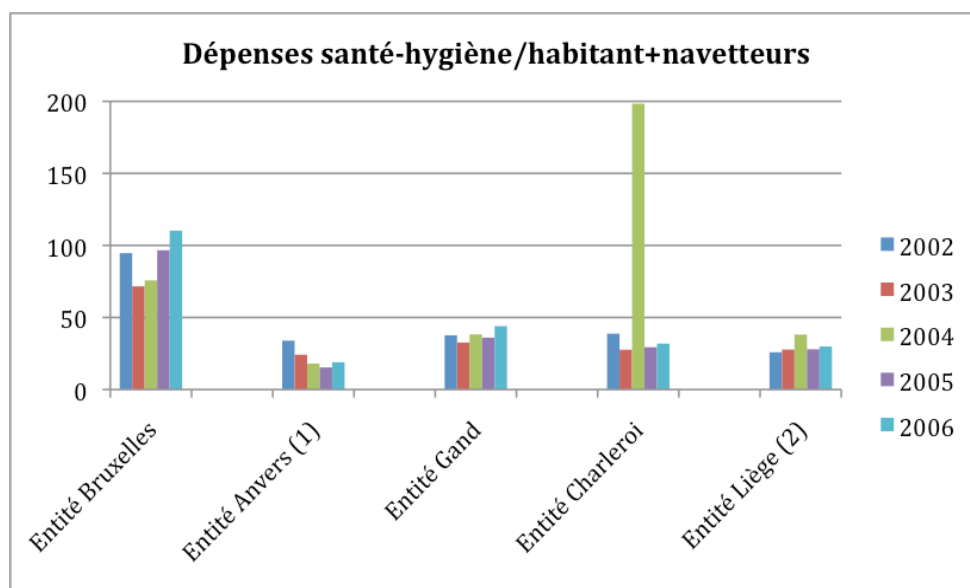
Observation

On observe des situations extrêmement contrastées entre les entités, avec une pointe à Charleroi en 2004.



Source : DEXIA + calculs CERB

Si on tient compte des navetteurs, rien ne change.



Source : DEXIA + calculs CERB

Explication

Ce poste se caractérise par un très grand déséquilibre entre Bruxelles (qui compte 10 hôpitaux publics répartis sur 6 communes²³) et les autres entités qui en comptent beaucoup moins²⁴.

Comme on l'a vu pour les aspects "recettes", l'organisation réelle des soins de santé - qui s'adressent à un vaste hinterland, puisqu'on a pu montrer que près de 40% des patients des hôpitaux bruxellois viennent de communes extérieures à la Région²⁵ - se trouve occultée par la charge financière des hôpitaux publics, supportée en partie par les communes "hospitalières". Les dépenses sont ici majoritairement des dépenses de transferts, destinées à combler le déficit des hôpitaux.

Ces dépenses de refinancement sont extrêmement irrégulières (ce qui explique l'évolution erratique des dépenses de transferts à Charleroi). Dans le cas de Bruxelles, si on fait l'exercice de retirer du total des dépenses "Santé et hygiène" les dépenses de transferts des 6 communes "hospitalières", on redescend à 68 euros par habitant+navetteurs pour l'entité bruxelloise en 2006, ce qui place Bruxelles en situation plus "normale" par rapport aux autres entités urbaines étudiées.

Une infrastructure hospitalière beaucoup plus développée dans la Région-capitale serait donc à l'origine du niveau élevé des dépenses de ce poste. Il est cependant probable - mais nous ne disposons pas de données suffisamment désagrégées pour le prouver - que d'autres éléments interviennent dans les dépenses de santé plus élevée à Bruxelles, éléments qui seraient liés à la situation particulière des communes bruxelloises dans les domaines de la natalité, de l'enseignement, du niveau de vie et de l'origine socio-culturelle des habitants.

²³ Anderlecht, Bruxelles, Etterbeek, Ixelles, St Gilles et Schaerbeek.

²⁴ Les hôpitaux dans les entités flamandes se sont le plus souvent constitués en ASBL (sauf l'Universitair Ziekenhuis de Gand qui dépend du ministère flamand de l'enseignement). Dans l'entité de Charleroi, le CHU Charleroi est géré par l'intercommunale de santé publique du pays de Charleroi. Dans l'entité de Liège on compte 3 hôpitaux dépendant d'une intercommunale (CHR La Citadelle, ISO SL Liège et le CH du Bois de l'Abbaye et de Hesbaye à Seraing) et un hôpital psychiatrique (CHP Liège). Source SPF Santé Publique.

²⁵ CERB, Zone d'influence des hôpitaux bruxellois, dossier BRES n°1, 1991.

Ainsi, on peut envisager de plus grosses dépenses dans le domaine de la médecine scolaire liées à un taux de natalité en hausse et à un nombre important d'élèves dans l'enseignement fondamental du réseau communal.

De même, les communes bruxelloises organisent des consultations ONE - plus souvent visitées par des familles à bas revenu - en proportion avec un nombre grandissant d'enfants en bas âge.

Enfin, l'entretien de 19 cimetières et de nombreux cimetières multi-confessionnels peut être un facteur à prendre en compte dans les dépenses de ce poste.

FICHE DEPENSES 7. ENSEIGNEMENT SECONDAIRE**(Fonction 73 DOF15)****Définition**

Cette fonction est utilisée par les communes qui organisent un réseau d'enseignement secondaire.

Elle reprend en dépenses les repas scolaires, les traitements des personnels enseignant, administratif et technique des écoles, le transport des élèves, les fournitures scolaires, les voyages scolaires...

La fonction 73 concerne plus spécifiquement l'enseignement secondaire général, artistique, professionnel et technique.

	Dépenses enseignement secondaire (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	117.776.840	119.603.844	122.607.525	132.489.472	136.762.303
Entité Anvers (1)	92.955.440	97.454.548	98.465.896	108.707.251	110.596.112
Entité Gand	30.248.157	31.019.034	32.778.958	34.486.713	34.106.944
Entité Charleroi	28.627.850	28.871.353	28.961.575	29.294.329	29.261.017
Entité Liège (2)	45.556.892	75.770.441	41.081.738	42.520.232	43.133.073

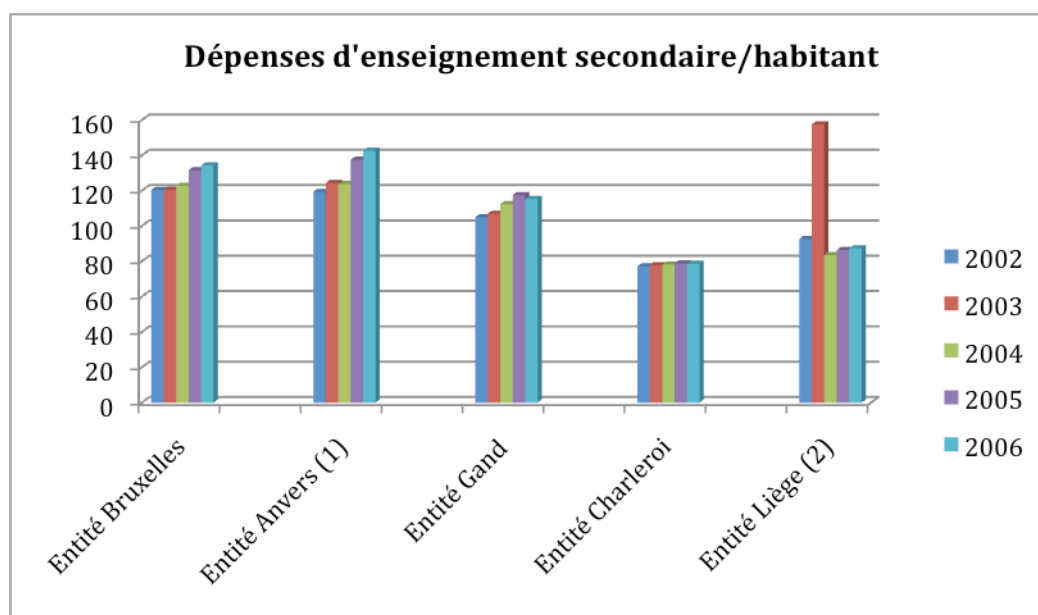
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

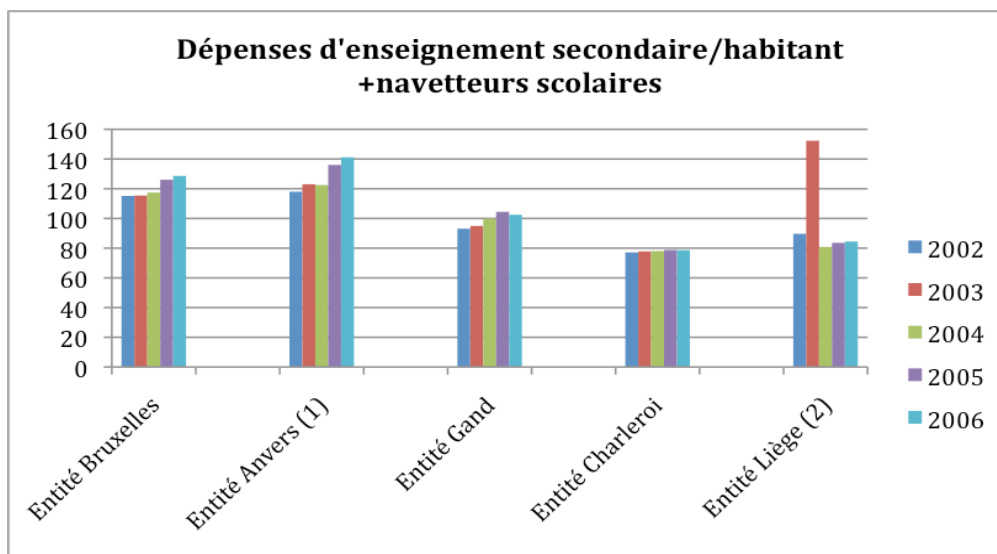
Observation

Le niveau des dépenses d'enseignement secondaire par habitant est très élevé à Bruxelles.



Source : DEXIA + calculs CERB

Ce niveau élevé est en partie expliqué par le nombre très important de navetteurs scolaires en provenance de communes extérieures à la Région.



Source : DEXIA + calculs CERB

Explication

L'hypothèse des **réseaux** peut également être avancée pour le niveau plus élevé de dépenses pour l'enseignement secondaire à Bruxelles. Le pourcentage d'élèves fréquentant le réseau secondaire communal est en effet de 22% à Bruxelles alors qu'il est beaucoup plus faible dans les arrondissements wallons et dans les provinces flamandes.

Effectif de l'enseignement secondaire (ordinaire + alternance + spécialisé) selon le pouvoir organisateur (2006)

	Communauté française	Officiel subventionné province	Officiel subventionné commune	Libre subventionné	TOTAL
RBC (*)	13.565	1.839	16.757	43.419	75.580
Arrondissement Charleroi	7.957	2.791	2.266	18.740	31.754
Arrondissement Liège	13.296	5.254	4.727	24.326	47.603
	Gemeenschappelijk onderwijs	Provincie	Gemeente	Privaatrechtelijk	
Province Anvers	19.169	4.375	11.915	89.767	125.226
Oost-Vlaanderen (Gent)	18.259	3.525	4.267	83.992	110.043
	Communauté française	Officiel subventionné province	Officiel subventionné commune	Libre subventionné	TOTAL
RBC (*)	18%	2%	22%	57%	100%
Arrondissement Charleroi	25%	9%	7%	59%	100%
Arrondissement Liège	28%	11%	10%	51%	100%
	Gemeenschappelijk onderwijs	Provincie	Gemeente	Privaatrechtelijk	
Province Anvers	15%	3%	10%	72%	100%
Oost-Vlaanderen (Gent)	17%	3%	4%	76%	100%

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Source : Communauté française et Vlaamse Gemeenschap

Par ailleurs, l'analyse des dépenses par élève montre que l'écart entre recettes et dépenses par élève est nettement plus bas à Bruxelles - et la charge nette par élève est pratiquement la plus faible de toutes les entités étudiées.

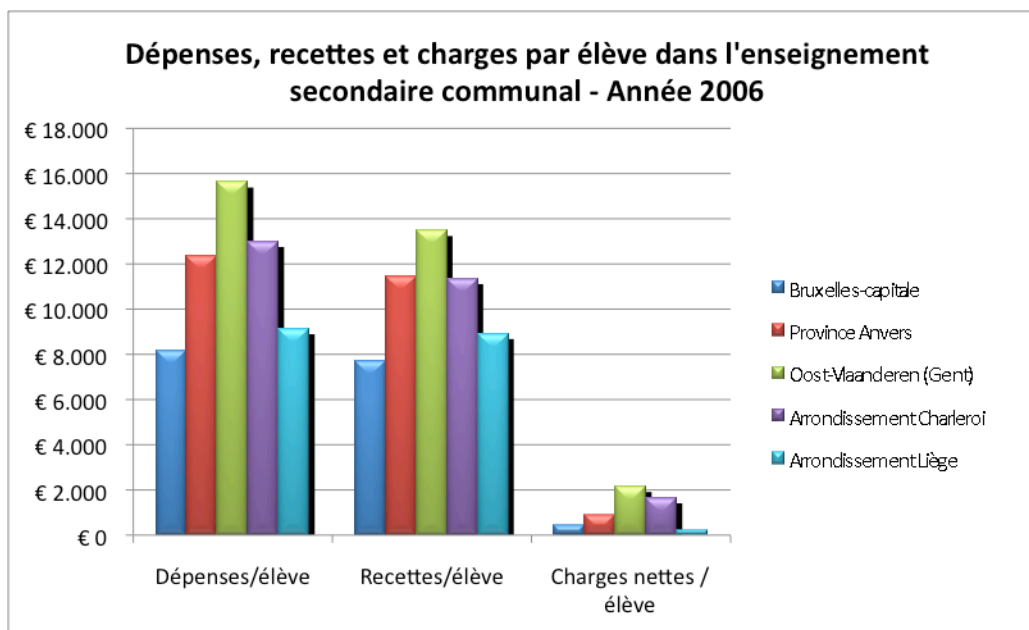
Dépenses par élève dans l'enseignement communal secondaire (ordinaire + alternance + spécialisé) - Année 2006

	Nombre d'élèves	% dans total	Dépenses (€)	Dépenses/élève (€)
RBC (*)	16.757	22%	136.762.303	8.162
Province Anvers	11.915	10%	146.980.245	12.336
Oost-Vlaanderen (Gent)	4.267	4%	66.651.830	15.620
Arrondissement Charleroi	2.266	7%	29.427.649	12.987
Arrondissement Liège	4.727	10%	43.136.115	9.125

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB

Ce qui pourrait être dans l'entité bruxelloise le résultat d'une certaine austérité budgétaire (par exemple dans l'entretien des bâtiments) se traduit sur le graphe suivant par une charge nette par élève quasiment nulle



Source : Communauté française, Vlaamse Gemeenschap, DEXIA + calculs CERB.

**FICHE DEPENSES 8. ENLEVEMENT et TRAITEMENT des DECHETS
(Fonction 875-876 DOF 25)**
Définition

Les deux fonctions 875 (Service de désinfection, enlèvement et destruction de cadavres d'animaux, nettoyage de la voirie, nettoyage des plages) et 876 (Enlèvement et traitement des immondices, terrains d'épandage, usines d'incinération, usines de compostage, concassage) sont souvent regroupées, car c'est le même personnel qui nettoie les rues et qui enlève les immondices.

Le service de collecte et traitement des déchets a été régionalisé à Bruxelles mais est resté de compétence communale dans les autres entités. Nous avons ainsi comparé, pour l'année 2006, les données issues du budget des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale avec les dépenses communales dans les autres entités. Ceci est donc un exercice comparatif "fictif" puisque les communes bruxelloises n'interviennent pas dans ce domaine. C'est pourquoi nous ne faisons qu'observer les différences éventuelles, sans chercher à les expliquer.

Dépenses enlèvement et traitement des déchets (euros)

	2006
Entité Bruxelles (1)	108 000 000
Entité Anvers	72 345 817
Entité Gand	31 889 738
Entité Charleroi	30 498 096
Entité Liège	43 967 158

(1) Budget des dépenses 2007

Source : DEXIA, Budget des dépenses de la RBC + calculs CERB

Observation

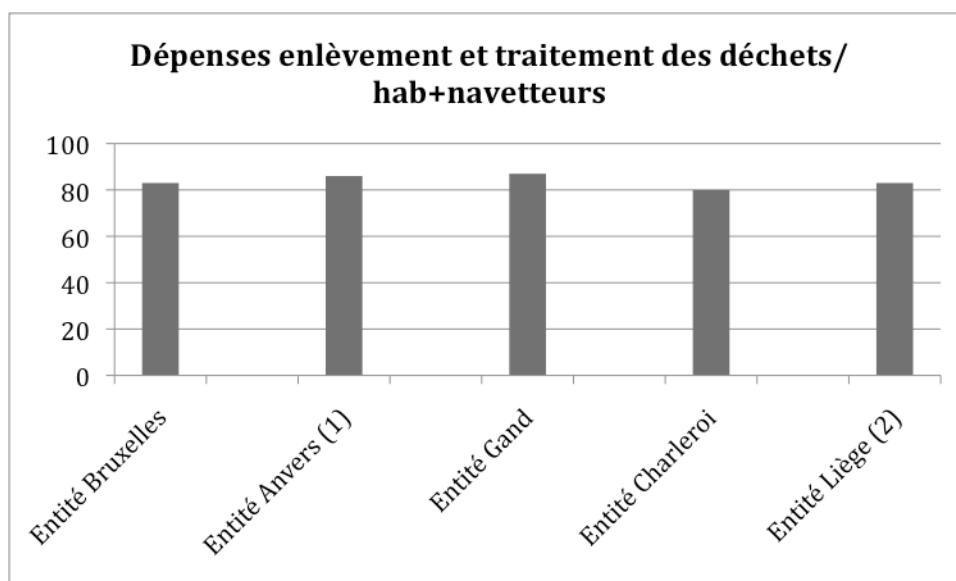
Les dépenses pour l'enlèvement et le traitement des déchets par habitant sont plus élevées à Gand, viennent ensuite Bruxelles et, plus loin derrière, Anvers et les entités wallonnes.

Dépenses enlèvement et traitement des déchets (euros)

	par habitant		par habitant + navetteurs	
RBC (Budget RBC)	106	(en 2007)	83	(en 2007)
Anvers	93	(en 2006)	86	(en 2006)
Gand	108		87	
Charleroi	82		80	
Liège	89		83	

Source : DEXIA, Budget des dépenses de la RBC + calculs CERB

Le même calcul, en euros par habitant+navetteur – que nous introduisons puisque les navetteurs bénéficient également de ce service - ramène toutes les entités entre 80 et 87 euros, ce qui nous permet de conclure qu'il n'y a pas de divergence particulière pour cette fonction entre les entités urbaines étudiées.



Source : DEXIA, Budget des dépenses de la RBC + calculs CERB

Il reste à préciser que ce calcul reste entaché d'incertitude, dans la mesure où la loi du 26 juillet 1971, relative à l'organisation des agglomérations et fédérations de communes, a chargé les agglomérations et fédérations de l'enlèvement des immondices sur le territoire des communes qui en font partie. Dans ces communes la fonction 876 n'est plus utilisée et il est possible que les chiffres dont nous disposons pour les entités urbaines analysées soient sous-évalués.

FICHE DEPENSES 9. AIDE SOCIALE et FAMILIALE (Fonction 84 DOF22)**Définition**

Sont comptabilisées ici les dépenses concernant l'aide aux familles : gardes d'enfants, gardiennes encadrées, pré-gardiennats, pouponnières, crèches, primes pour jeunes ménages ainsi que les subsides aux associations de bienfaisance, pour les sans abri ...

	Dépenses aide sociale et familiale (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	68.542.285	71.961.176	75.894.189	77.896.867	80.600.384
Entité Anvers (1)	50.108.607	74.699.998	73.578.430	80.425.325	79.104.274
Entité Gand	25.430.486	26.728.647	28.389.999	32.763.269	33.560.651
Entité Charleroi	8.012.990	7.836.710	8.093.952	8.164.593	9.045.934
Entité Liège (2)	13.541.025	13.774.581	14.222.823	14.927.488	15.574.058

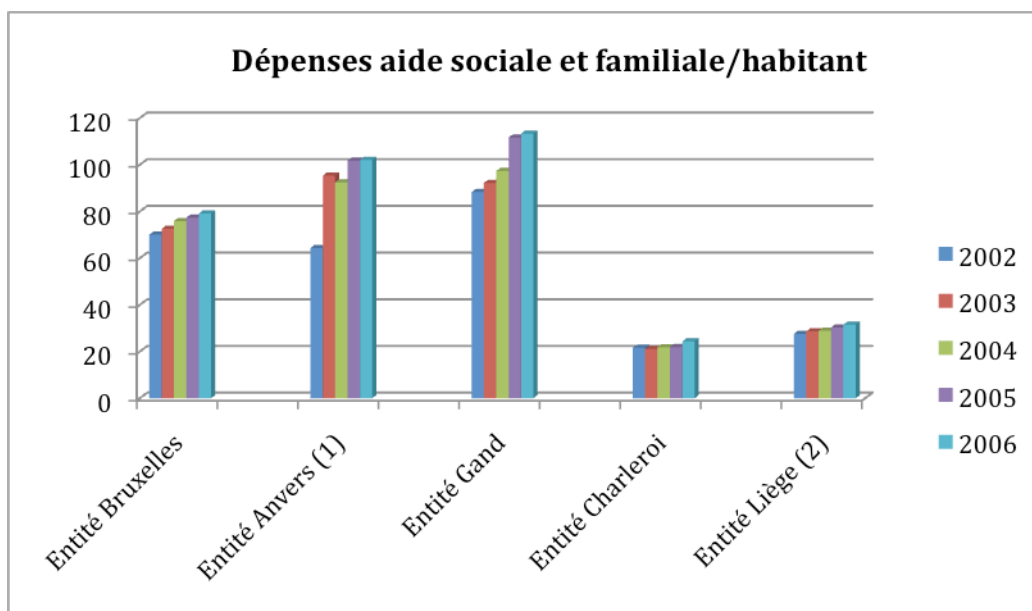
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

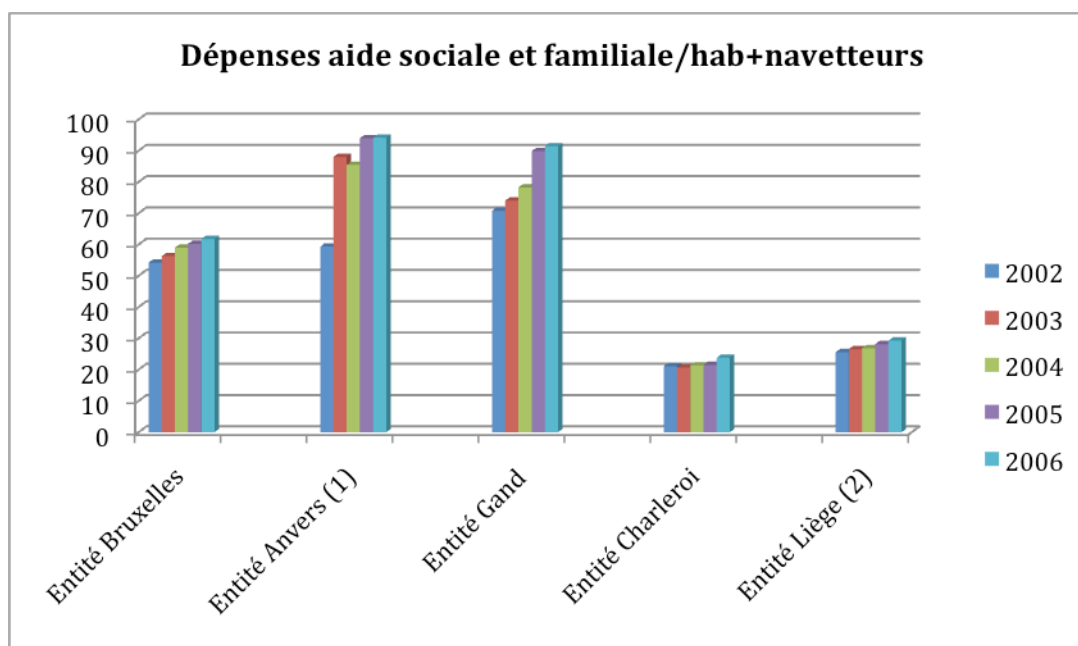
Observation

Les dépenses pour l'aide sociale et familiale par habitant sont plus élevées dans les entités flamandes, vient ensuite Bruxelles et, plus loin derrière, les entités wallonnes.



Source : DEXIA + calculs CERB

Le même calcul, en euros par habitant + navetteur ne change pas fondamentalement les choses.



Source : DEXIA + calculs CERB

Explication

Comme pour les dépenses culturelles, on peut qualifier l'aide aux familles de bien supérieur, au sens où la prospérité des communes irait de pair avec un niveau de dépenses plus élevé.

Cependant, les comparaisons sont difficiles à établir pour ce poste car de nombreuses variations existent selon les communes : par exemple, les crèches à Schaerbeek sont confiées à une ASBL et sortent de ce fait du poste des dépenses communales "aide sociale".

FICHE DEPENSES 10. SERVICE INCENDIE (Fonction 35-36 DOF 10)

Définition

Dans la fonction 35 sont reprises toutes les opérations relatives au service des pompiers et d'autres services d'aide; dans la fonction 36 sont rajoutées les dépenses relatives à la protection civile. Au total on a donc toutes les dépenses des services d'aide à la population (service d'incendie, pompiers, bouches d'incendie, service 100, ambulances et matériels de sauvetage..).

Le service des pompiers a été régionalisé à Bruxelles, contrairement aux autres entités étudiées. Nous avons ainsi comparé les données issues du budget des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale avec les dépenses communales dans les autres entités. Ceci est donc un exercice comparatif "fictif" puisque les communes bruxelloises n'interviennent pas dans ce domaine. C'est pourquoi nous ne faisons qu'observer les différences éventuelles, sans chercher à les expliquer.

Dépenses service incendie et aide médicale urgente (euros)

	2006
Entité Bruxelles (1)	76 735 000
Entité Anvers	61 394 677
Entité Gand	32 650 765
Entité Charleroi	32 127 058
Entité Liège	32 838 844

(1) Budget des dépenses 2007

Source : DEXIA, Budget des dépenses de la RBC + calculs CERB

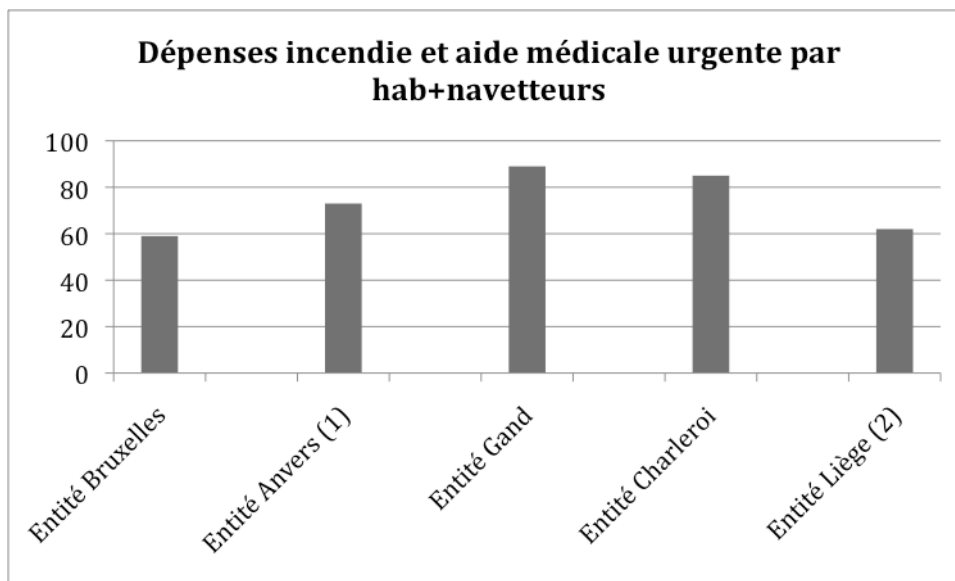
Observation

Les dépenses pour le service incendie et aide médicale urgente par habitant sont plus élevées à Gand, viennent ensuite Charleroi et, plus loin derrière, Anvers et Bruxelles - Liège est loin derrière.

Dépenses service incendie et aide médicale urgente (euros)

	par habitant		par habitant + navetteurs	
RBC (Budget RBC)	75	(en 2007)	59	(en 2007)
Anvers (DOF10)	79	(en 2006)	73	(en 2006)
Gand	110		89	
Charleroi	86		85	
Liège	66		62	

Source : DEXIA, Budget des dépenses de la RBC + calculs CERB



Source : DEXIA, Budget des dépenses de la RBC + calculs CERB.

Le calcul des dépenses par habitant + navetteur montre des coûts plus élevés à Gand et Charleroi. L'entité bruxelloise - avec 59 euros par habitant en 2007 - fait mieux que les autres.

FICHE DEPENSES 11. LOGEMENT – URBANISME – PATRIMOINE PRIVE
(Fonctions 9+124 DOF 7+28)
Définition

La fonction 9 Logement et urbanisme reprend les activités communales ayant trait au logement, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire : service du logement, habitations de type social et politique foncière du logement, lutte contre les taudis, régie foncière communale, aménagement d'espaces verts.

La fonction 124 Patrimoine privé présente les recettes et dépenses résultant des biens meubles et immeubles, charges et impôts sur les biens immeubles du patrimoine privé (biens des communes qui n'ont pas de destination fonctionnelle précise) et sur les valeurs mobilières placées en Belgique et à l'étranger.

	Dépenses logement-urbanisme (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	63.277.355	45.883.843	49.313.328	48.537.054	61.652.157
Entité Anvers (1)	34.507.009	40.597.691	40.761.642	44.129.733	43.179.450
Entité Gand	7.444.082	7.855.731	8.097.019	11.386.422	11.960.056
Entité Charleroi	7.317.461	7.383.496	7.563.410	7.964.745	7.921.908
Entité Liège (2)	10.449.252	10.925.799	11.686.193	14.789.906	14.593.271

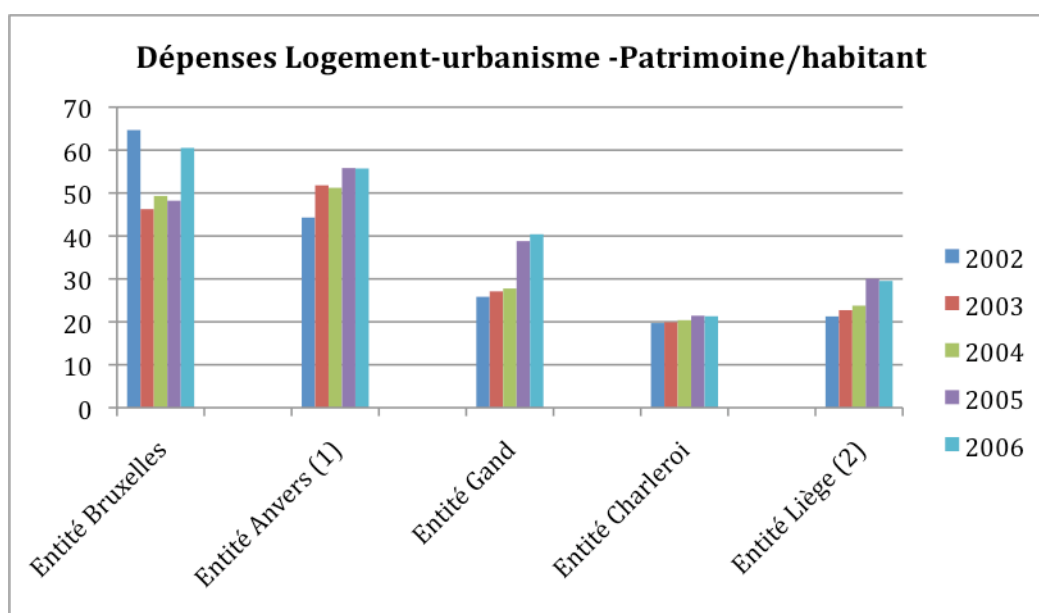
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

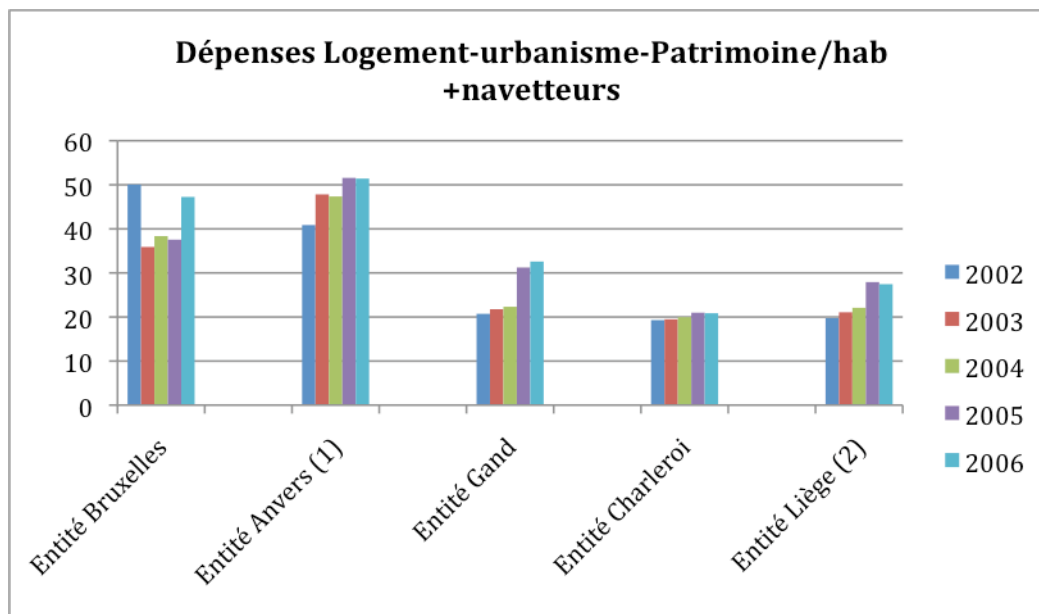
Observation

En dépenses par habitant, Bruxelles se trouve en tête.



Source : DEXIA + calculs CERB

Si on calcule les dépenses par habitant + navetteur (qui profitent également des infrastructures urbaines), Bruxelles redescend en deuxième position.



Source : DEXIA + calculs CERB

La prise en compte des navetteurs se justifie également par le parc immobilier non résidentiel qui pourrait générer des surcoûts à Bruxelles (par exemple l'octroi de permis de bâtir).

Explication

L'explication du niveau des dépenses et des variations qu'elles connaissent d'une année sur l'autre n'est pas facile à trouver.

Le manque de données suffisamment fines nous pousse à émettre des hypothèses - qui restent à valider :

- Le rôle des provinces, qui subsidieraient le logement de type social dans les autres entités mais pas à Bruxelles, ce qui gonflerait les budgets communaux bruxellois pour ce point particulier de dépenses ?
- Des régies autonomes plus fréquentes en Région bruxelloise qu'ailleurs ?
- Une politique régionale plus active (par exemple les contrats de quartier) ou une politique d'urbanisme et de rénovation urbaine dynamique, certes subsidiée, mais qui se ressentirait dans les budgets communaux ?

FICHE DEPENSES 12. VOIRIE- COURS d'EAU (Fonction 4 DOF 11)**Définition**

Cette fonction recouvre les dépenses ordinaires qui se rapportent à la construction, l'entretien et la réparation des routes, ponts, canaux, et autres moyens de transport par terre, mer, et air ainsi qu'aux postes télégraphes et téléphones. Travaux publics des voiries, entretien et curage des cours d'eau, travaux hydrauliques, construction de quais et de digues, construction et exploitation de parkings en font également partie, de même que les traitements des stewards parking et les frais y relatifs. Les équipements de voirie (panneaux, feux, marquage au sol, barrières nadar, plaques de rues...) et l'éclairage public sont également pris en compte.

	Dépenses voirie-cours d'eau (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	60.599.257	59.496.002	66.098.422	64.804.450	59.860.803
Entité Anvers (1)	50.973.976	51.457.067	53.454.171	47.872.319	43.674.404
Entité Gand	19.028.256	16.813.218	18.716.172	21.884.145	23.490.907
Entité Charleroi	51.272.515	50.713.342	51.301.803	51.778.012	51.840.642
Entité Liège (2)	50.602.899	50.795.735	53.591.442	53.363.736	52.712.152

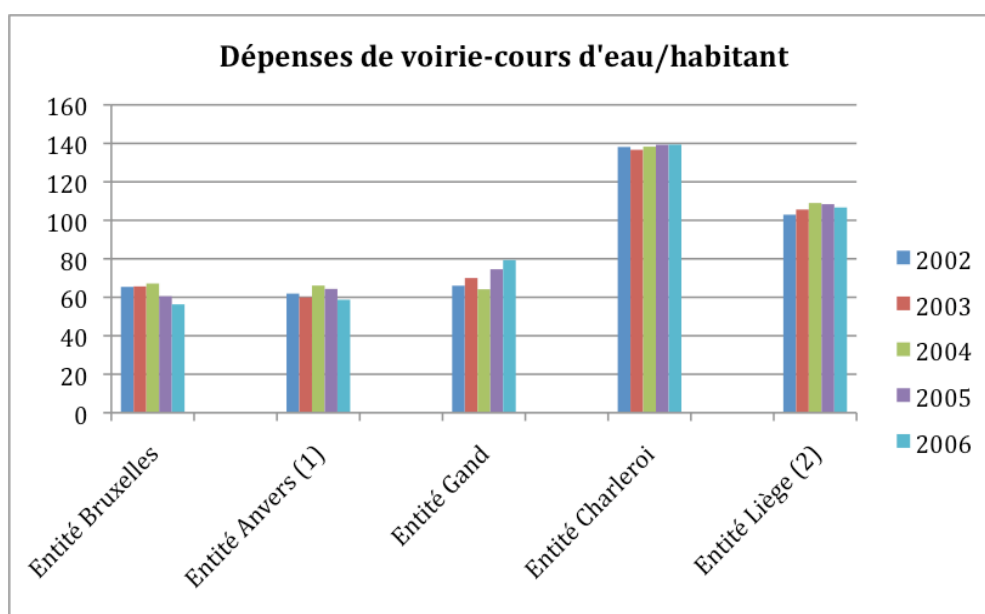
(1) Manque NIEL en 2002, 2003, 2005 et 2006 et manque KONTICH en 2006

(2) Manque NEUPRE en 2003

Source : DEXIA + calculs CERB

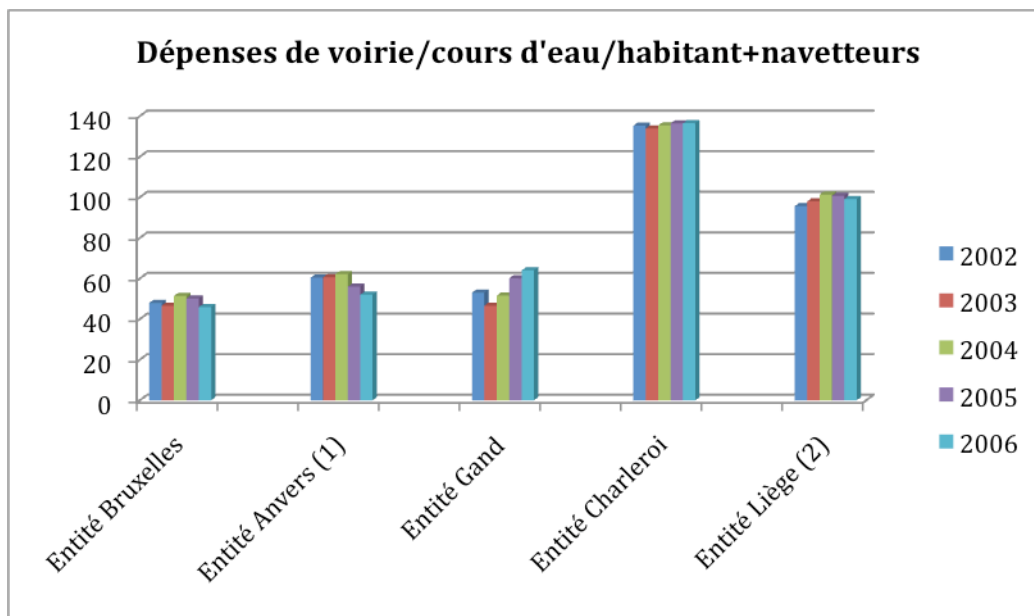
Observation

Bruxelles est comparable à Anvers et à Gand. Les dépenses des entités wallonnes sont nettement plus élevées.



Source : DEXIA + calculs CERB

Les dépenses par habitant et navetteurs ne changent pas fondamentalement la donne.



Source : DEXIA + calculs CERB

Bruxelles reste tout à fait dans la même ligne que les deux entités flamandes.

Explication

La différence aurait pu se situer au niveau du pourcentage de voiries communales²⁶ à entretenir, mais ce pourcentage est presque identique pour toutes les entités : 82 % à Bruxelles, 88 % à Anvers, 84 % à Gand, 82 % à Charleroi et 84 % à Liège.

De même, la longueur du réseau routier communal²⁷ aurait pu être une piste d'explication, mais n'explique pas les différences : 1 553 km à Bruxelles, 3 178 à Anvers, 1 372 à Gand, 1 720 à Charleroi et 2 344 à Liège.

Ce sont surtout les entités wallonnes qui se démarquent dans ce type de dépenses. Il est à noter que Liège et Charleroi consacrent une plus grande proportion de leur budget à des dépenses de personnel pour ce poste (61 % des dépenses voirie/cours d'eau sont des dépenses de personnel à Liège, 68 % à Charleroi, contre 58 % dans les deux entités flamandes et seulement 24 % à Bruxelles).

Ceci conforterait l'hypothèse - déjà envisagée dans la Fiche Dépenses 2 de la partie économique - qu'il est fait davantage appel à de la sous-traitance en Flandre et, dans ce cas-ci, également à Bruxelles.

²⁶ Source : SPF Mobilité et Transports

²⁷ Idem

VII. Analyse et recommandations

L'analyse effectuée dans cette dernière partie consiste à repérer dans quels domaines les communes bruxelloises peuvent agir pour améliorer leur situation budgétaire et dans quels domaines elles sont soumises à des éléments exogènes sur lesquels elles n'ont pas de prise.

Nous analysons successivement les postes de recettes où les communes bruxelloises font mieux en termes de moyens financiers par habitant, les postes de recettes où elles font moins bien, les postes de dépenses où elles font mieux et les postes de dépenses où elles font moins bien. Les pistes avancées pour améliorer la situation financière des communes bruxelloises poursuivent uniquement un objectif budgétaire. Nous rappelons cependant, le cas échéant, les conséquences que ces pistes pourraient avoir sur d'autres plans.

Notons que certaines rubriques de recettes ou de dépenses analysées dans la partie IV ne sont pas reprises ici parce que les données disponibles ne sont pas suffisantes ou parce qu'elles ne se prêtent pas à cet exercice.

Certains postes de dépenses peuvent apparaître dans plusieurs sections ci-dessous quand nous estimons qu'une part des dépenses est influencée par des facteurs exogènes mais que l'entité bruxelloise a une marge de manœuvre partielle.

VII.1. Les postes de recettes où les communes bruxelloises font mieux

A. Différences sur lesquelles les communes ont un pouvoir de décision

1. Les recettes fiscales (hors additionnels à l'impôt des personnes physiques)

Les communes bénéficient de recettes fiscales (précompte immobilier et taxes communales) supérieures à la moyenne parce que les acteurs de l'activité économique contribuent également au financement des collectivités locales. Elles ont un peu de marge de manœuvre pour utiliser ces instruments fiscaux, d'une part en jouant sur les taux de taxation et d'autre part sur les mesures pouvant attirer cette activité économique (simplification administrative par exemple).

Les marges de manœuvre sont cependant très limitées puisque toute augmentation de la fiscalité réduirait justement l'attractivité de ces communes, et on a vu que le montant moyen d'additionnels au précompte immobilier est déjà supérieur à celui de toutes les autres entités.

Par ailleurs, les communes pourraient exercer une pression politique pour se voir compenser complètement le manque à gagner fiscal dû aux exemptions accordées par le niveau fédéral aux institutions internationales.

Enfin, les communes devraient mieux collaborer à la collecte d'informations nécessaires à l'ajustement des revenus cadastraux suite aux rénovations d'immeubles. Cela accroîtrait les recettes du précompte immobilier et augmenterait l'équité entre les propriétaires.

2. Les recettes de prestation

Les conclusions sont similaires aux deux premiers paragraphes du point précédent. Le seul élément divergent est qu'au niveau des tarifs de prestation Bruxelles ne semble pas être l'entité la plus coûteuse. En effet, les recettes de prestation plus importantes à Gand indiquent que des tarifs plus élevés y sont appliqués. Bruxelles a donc peut-être encore un peu de marge à ce niveau-là même si la concurrence pour attirer de l'activité économique se fait plutôt par rapport à la périphérie que par rapport aux autres entités urbaines.

3. Les recettes liées au Logement, urbanisme et patrimoine privé

La bonne position de Bruxelles dans cette matière plaide pour une exploitation maximale des biens immobiliers communaux (éviter les immeubles vides par exemple).

B. Différences sur lesquelles les communes n'ont pas de pouvoir de décision

Il n'y a pas de poste de recettes où les communes bruxelloises font mieux sans en être au moins en partie responsables.

VII.2. Les postes de recettes où les communes bruxelloises font moins bien

A. Différences sur lesquelles les communes ont un pouvoir de décision

Il n'y a pas de poste de recettes où les communes bruxelloises font moins bien et sont en partie responsables.

B. Différences sur lesquelles les communes n'ont pas de pouvoir de décision

1. La dotation générale aux communes

Les mauvaises performances de Bruxelles en la matière résultent de la délimitation des frontières de la Région et de l'historique de cette dotation. Les communes bruxelloises ne peuvent donc rien prendre comme mesures de ce côté-là.

2. Les subsides pour l'enseignement

La plus grande proportion d'élèves dans le réseau communal, le calcul des transferts de la Communauté française et le moindre taux de couverture des dépenses par les subsides sont des données largement exogènes.

3. Les recettes des additionnels à l'impôt des personnes physiques

Le faible rendement des additionnels à l'impôt des personnes physiques est dû un niveau relativement bas du revenu moyen par habitant. Or, celui-ci peut être considéré comme une donnée essentiellement exogène. Il observe une lente diminution depuis de nombreuses années. Inverser cette tendance dépend principalement des mesures régionales, de la concurrence entre Régions et des mesures prises par les Communautés pour atteindre un meilleur niveau moyen de qualification qui influencerait à moyen terme le niveau de revenu des habitants. Les communes n'ont que peu d'influence là-dessus. Elles pourraient éventuellement augmenter les taux des additionnels puisqu'ils se situent parmi les plus faibles des cinq entités, mais la concurrence fiscale avec les communes de la périphérie, où les taux sont plus faibles encore, risquerait d'accroître le phénomène d'exode urbain et de réduire encore le rendement des additionnels à l'IPP.

4. Les recettes de dette

Le niveau des recettes de dette, composées essentiellement de dividendes, résulte de choix historiques en matière d'investissement dans des entreprises publiques. Les développements récents en matière de libéralisation du secteur de l'énergie, décidés au niveau européen, ne sont pas du ressort des communes. De plus, les effets de la crise financière mondiale impliquent que cette source de recettes n'est sans doute pas la plus prometteuse dans un futur proche.

VII.3. Les postes de dépenses où les communes bruxelloises font mieux

A. Différences sur lesquelles les communes ont un pouvoir de décision

1. Les dépenses de fonctionnement

Les résultats en matière de dépenses de fonctionnement sont certainement influencés par des décisions communales. Étant donné que Bruxelles se positionne déjà bien en la matière, il reste à savoir si les marges de manœuvre et les possibilités d'économies ne sont pas déjà toutes épuisées.

2. Les subsides aux entreprises et aux ménages

Les montants dépensés dans ces domaines dépendent uniquement de décisions communales, mais il n'est pas certain que les communes aient intérêt à exploiter ce poste pour faire de plus amples économies parce qu'il est un des leviers permettant de rendre les communes bruxelloises plus attractives. Or, cette attractivité est importante pour assurer un bon rendement des recettes fiscales et des prestations.

3. Les dépenses en Éducation populaire, arts, bibliothèques, sports...

Les communes bruxelloises ont clairement veillé à limiter les dépenses dans ces matières, mais aller plus loin dans les restrictions peut également avoir un impact négatif sur l'attractivité des communes et sur le bien-être de la population.

4. Les dépenses en Services incendie et aide médicale urgente

L'hypothèse est plausible que les bons résultats en matière de services d'incendie et d'aide médicale urgente soient dus à des économies d'échelle liées à la régionalisation de cette matière. Cette observation pourrait alors être une source d'inspiration pour d'autres domaines tels que les hôpitaux par exemple. Les services de collecte et traitement des déchets fournissent cependant un contre-exemple en la matière, même si les surcoûts semblent avant tout attribuables à l'activité économique en Région bruxelloise.

5. Les dépenses en Voiries et cours d'eau

Par rapport aux entités wallonnes, un plus large recours à la sous-traitance semble expliquer les bonnes performances dans ce domaine. Il est dès lors intéressant de s'interroger sur les autres secteurs qui pourraient bénéficier des effets financiers positifs de ces choix de gestion.

6. Les dépenses en Assistance et sécurité sociale hors dotations aux CPAS

Les communes bruxelloises ont pu faire le choix de limiter les dépenses dans cette matière, mais étant donné le profil socio-économique de la population bruxelloise il semble difficile de réduire encore les postes parfois indispensables pour les plus démunis.

7. Les dépenses de dette

Le choix de certaines communes²⁸ d'affecter des dividendes exceptionnels au remboursement anticipé de certains emprunts est une mesure ayant des effets positifs durables sur les budgets. Si l'occasion se représente, il pourrait être intéressant de s'en souvenir.

B. Différences sur lesquelles les communes n'ont pas de pouvoir de décision

1. Les dépenses de dette

Les faibles charges d'intérêt résultent partiellement de choix régionaux en matière de reprise de dette. Les communes peuvent plaider leur cause pour réitérer ce type d'opération mais in fine la décision ne leur revient pas.

²⁸ Lors de l'opération DEXIA déjà mentionnée, l'instance fédérale a imposé ce remboursement d'emprunts.

VII.4. Les postes de dépenses où les communes bruxelloises font moins bien

A. Différences sur lesquelles les communes ont un pouvoir de décision

1. Les dépenses de personnel

Malgré les surcoûts occasionnés par la présence de nombreux navetteurs sur le territoire bruxellois, les charges liées au personnel semblent avoir été contenues grâce à la décision d'engager plus souvent des contractuels. Si nécessaire, et d'un point de vue strictement budgétaire, cette piste pourrait offrir de solutions pour réduire encore les dépenses.

2. Les dotations aux CPAS

Étant donné le mécanisme actuel de financement des CPAS, le taux de subvention fédérale serait augmenté si les CPAS étaient fusionnés au niveau bruxellois. L'alternative consisterait à faire modifier la loi de façon à ce que le financement fédéral tienne compte non plus du nombre absolu de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale par CPAS mais de la charge relative que ceux-ci représentent par rapport à la population.

3. Les dépenses en Santé et hygiène

Les communes des entités non bruxelloises n'assument pas la charge d'un aussi grand nombre d'hôpitaux publics. Les autorités bruxelloises, tous niveaux confondus, pourraient s'en inspirer et étudier la question de leur régionalisation.

B. Différences sur lesquelles les communes n'ont pas de pouvoir de décision

1. Les transferts aux zones de police

Tant que le mécanisme de financement fédéral des zones de police ne tiendra pas compte des surcoûts supportés par les zones bruxelloises, tels que ceux liés au trafic ou à la présence d'institutions internationales par exemple, et que les statuts des policiers seront déterminés par le ministre de l'Intérieur, les communes auront des difficultés à réaliser des économies dans ce domaine.

2. Les transferts aux CPAS

Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale domiciliés à Bruxelles et le mécanisme de subsides des CPAS par le SPF Intégration sociale sont tous deux des données exogènes ayant un impact négatif sur les finances bruxelloises.

3. Les dépenses en Enseignement

Le nombre de navetteurs scolaires (élèves domiciliés hors de Bruxelles), la part du réseau communal et les moyens de la Communauté française sont des données exogènes sur lesquelles les communes n'ont pas d'influence. On a vu que les communes ont tenté de s'adapter en réduisant au maximum les dépenses dans le secondaire, mais l'exercice semble plus difficile au niveau de l'enseignement primaire. Il y a peut-être là des marges de manœuvre mais une analyse plus fouillée serait nécessaire pour tirer des conclusions précises.

4. Les dépenses en Santé et hygiène

Le nombre de patients non bruxellois traités dans les hôpitaux de Bruxelles est une donnée exogène. Seule une plus grande participation financière de la part des non Bruxellois pourraient compenser les surcoûts que cela engendre, mais cette question ne semble pas à l'ordre du jour.

5. Les dépenses en Collecte et traitement des déchets

Malgré la régionalisation de ces services, les coûts restent élevés par habitant en raison du surcoût engendré par l'activité économique.

En conclusion de cette analyse, nous pouvons dire qu'au niveau des recettes, partout où Bruxelles fait moins bien les marges de manœuvre sont nulles pour redresser la situation. Pour les recettes où Bruxelles fait mieux, les marges disponibles pour faire encore mieux sont maigres et risquent, pour certaines, de réduire l'attractivité de l'entité bruxelloise, surtout par rapport à la périphérie.

En termes de dépenses, pour les postes où Bruxelles fait relativement mieux que les autres les marges de manœuvre pour faire encore mieux sont peut-être épuisées (régionalisation, sous-traitance, dépenses de fonctionnement maîtrisées) ou risquent de réduire encore l'attractivité des communes bruxelloises (moindres dépenses de subsides aux entreprises et ménages, en culture et sports, en assistance et sécurité sociale (hors CPAS)...).

Pour les postes de dépenses où Bruxelles fait moins bien, les postes les plus importants tombent dans la catégorie des différences sur lesquelles les communes n'ont pas de pouvoir de décision. C'est surtout le cas pour l'enseignement, les dotations aux zones de police et aux CPAS et partiellement le cas pour les dépenses liées aux hôpitaux ou à la collecte des déchets. Les communes n'ont de marge de manœuvre qu'en matière de statut du personnel (avec les effets négatifs connus sur les conditions de travail) et en matière de réorganisation institutionnelle des CPAS et des hôpitaux. Cette dernière piste ne dépend pas uniquement du choix des communes et reporte la charge sur d'autres niveaux de pouvoir.

Bien entendu, on ne peut pas affirmer que les services ne pourraient être fournis plus efficacement, à moindre coût. Nous pouvons tout au plus constater que dans le cas où les communes bruxelloises sont inefficaces, elles ne le sont en tout cas pas plus que celles des autres entités étudiées, surtout si l'on tient compte du fait que les autres communes peuvent se décharger d'une partie de leurs compétences sur les provinces ou de plus nombreuses intercommunales.

Les handicaps auxquels l'entité bruxelloise fait face sont bien réels et on ne peut pas nier que des efforts ont été faits pour compenser ceux-ci en maîtrisant les dépenses, mais les marges disponibles aujourd'hui pour faire mieux sont réduites.

Si l'on souhaite aller plus loin dans la recherche de solutions pour améliorer la situation financière des communes bruxelloises, il serait également utile d'effectuer des analyses d'efficacité par type de mission des communes. Mais cela relève d'un tout autre exercice.



CENTRE D'ÉTUDES RÉGIONALES BRUXELLOISES
FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS
Boulevard du Jardin Botanique, 43
1000 Bruxelles

Étude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier

Synthèse du rapport final de la recherche réalisée à la demande
de Monsieur Charles PICQUÉ, Ministre-président
de la Région de Bruxelles-Capitale

Équipe de recherche :

Professeur Magali VERDONCK

Michèle TAYMANS et Nathalie VAN DROOGENBROECK,

Chargées de recherche

Mars 2009

Avertissement : Cette synthèse entend donner un aperçu rapide du contenu du rapport final. Cet objectif est évidemment incompatible avec l'exposé précis de questions parfois complexes.

Table des matières de la synthèse

1. Introduction
2. Préambule méthodologique
3. Comparaison des principaux postes de dépenses et recettes fonctionnelles
4. Conclusion sur les atouts et handicaps budgétaires des communes bruxelloises

1. Introduction

L'objet de l'étude réalisée à la demande du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale est la comparaison objective des finances communales des cinq principales entités urbaines belges : Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège.

En analysant les différentes composantes des recettes et dépenses communales, l'objectif est de fournir une vue d'ensemble des points forts et des points faibles des communes de l'entité bruxelloise. Ceci est un exercice particulièrement utile pour une ville-Région dont la majorité des communes sont en déficit chronique.

In fine, cela doit permettre de faire la part des choses entre les points forts et faibles liés à des éléments exogènes et les points forts et faibles où les communes bruxelloises ont des marges de manœuvre pour améliorer leur situation.

Cette comparaison montre que les communes bruxelloises ne sont certainement pas plus inefficaces ni plus dispendieuses que les autres entités étudiées, et cela même sans tenir compte du fait que les autres communes peuvent se décharger d'une partie non négligeable de leurs compétences sur les provinces ou sur de plus nombreuses intercommunales (voir section 2).

Quand les communes bruxelloises dépensent plus par habitant c'est généralement parce que le nombre « d'usagers », c'est-à-dire les habitants mais aussi les navetteurs professionnels, scolaires ou hospitaliers, est bien plus important ou parce que les facteurs explicatifs sont essentiellement exogènes, comme nous le montrons dans la section 3 de cette synthèse.

La section 4 conclut en montrant le peu de marge de manœuvre dont bénéficient les communes bruxelloises et en pointant les handicaps financiers qu'elles subissent.

2. Préambule méthodologique

Pour permettre au lecteur d'interpréter correctement les résultats présentés ci-dessous, quelques informations sont nécessaires concernant la méthodologie.

Premièrement, afin de comparer des *entités géographiques relativement comparables* à Bruxelles, c'est-à-dire « urbanisées », les frontières de cinq « entités urbaines » ont été dessinées sur la base de la classification des communes en « clusters » élaborée par Dexia en 2007. Les entités urbaines de Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège comptent, selon cette approche, respectivement 19, 19, 5, 10 et 14 communes.

Deuxièmement, il est nécessaire de *tenir compte des différences institutionnelles* entre les entités urbaines. Ainsi par exemple, les services d'incendie et de collecte et traitement des déchets sont totalement régionalisés à Bruxelles mais pas ailleurs. De plus, les provinces sont actives dans les Régions flamande et wallonne alors que ce n'est plus le cas à Bruxelles. Or, les provinces exercent de nombreuses tâches similaires à celles qui sont dévolues aux communes. À cela s'ajoutent des modes de gestion communaux qui entraînent un paysage institutionnel assez varié entre les entités urbaines, par exemple en ce qui concerne le recours à des régies, ASBL ou autres intercommunales pour gérer certaines compétences communales.

L'impact de la régionalisation des services d'incendie et de collecte et traitement des déchets a pu être neutralisé dans notre comparaison. Pour les matières partagées entre communes et provinces wallonnes et flamandes, une neutralisation n'a pas pu avoir lieu, mais des chiffres relatifs au personnel employé par les deux niveaux de pouvoir permettent d'estimer l'importance des tâches assurées par les provinces en Flandre et en Wallonie là où les seules communes sont responsables à Bruxelles. Ainsi, le personnel provincial flamand représente 8,6 % du personnel communal flamand total. En Wallonie, ce rapport est de 23,82 %. Une même démarche permet d'estimer l'importance des

modes de gestion externalisés : à Bruxelles, le nombre d'employés dans les intercommunales correspond à 11,03 % du personnel communal, en Flandre le chiffre est de 11,24 % et en Wallonie de 52,49 %.

Cette comparaison institutionnelle indique que si l'analyse comparative des finances communales des cinq entités devait mener à observer une égalité des situations, cela signifierait que les communes bruxelloises sont en fait plus économes que leurs consœurs wallonnes et flamandes.

Troisièmement, il est important de comprendre la signification de la position relative bruxelloise selon les **unités de mesure utilisées**. Ainsi, quand l'unité est le nombre d'euros par habitant, c'est le coût ou le rendement effectif qui est visé. Il permet par exemple de voir si la charge supportée par les habitants est supérieure ou inférieure à la moyenne. Quand l'unité de mesure est différente, généralement pour tenir compte du nombre d'utilisateurs (habitants + navetteurs par exemple) il s'agit plutôt de tester l'efficacité des communes.

Une position avantageuse en termes d'efficacité n'implique pas nécessairement une situation budgétaire avantageuse.

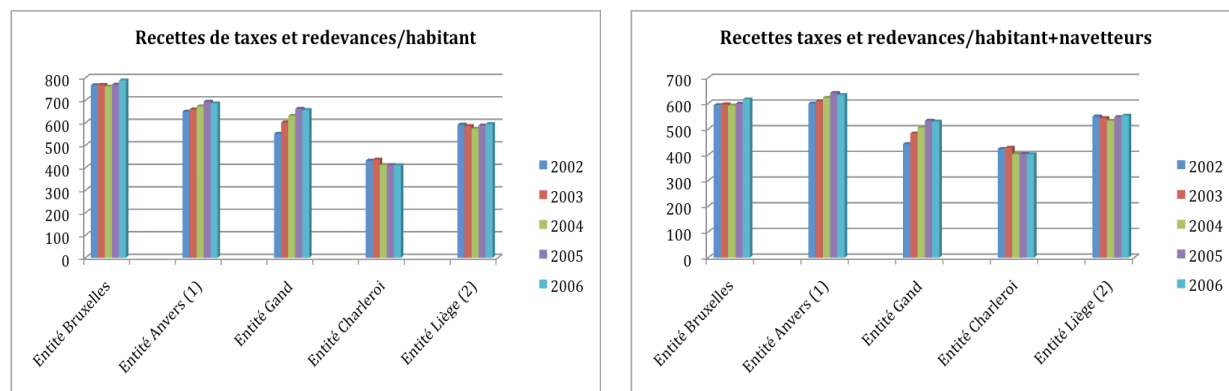
Quatrièmement, précisons que l'étude complète s'est penchée sur les *données budgétaires selon les classements économique et fonctionnel, pour les recettes et dépenses ordinaires*. Les dépenses et recettes extraordinaires, trop volatiles pour pouvoir tirer des conclusions basées sur l'observation de quelques années budgétaires, n'ont pas été prises en compte.

La présente synthèse reprend uniquement la comparaison des principales dépenses et recettes ordinaires selon la classification fonctionnelle, qui se base sur la compétence communale couverte (enseignement, police, logement,...), car cette classification est plus parlante alors que la classification économique a plutôt un but comptable.

3. Comparaison des principaux postes de dépenses et recettes fonctionnelles

A. Les taxes et redevances

Le graphique suivant montre que c'est l'entité de Bruxelles qui perçoit le plus de recettes par habitant.



Les écarts diminuent si l'on tient compte de l'activité économique générée par les navetteurs - qui engendrent aussi des recettes supérieures, notamment par le biais des recettes d'additionnels au précompte immobilier.

La ventilation par type de recettes fiscales permet de nuancer les scores bruxellois. On observe une position élevée des communes bruxelloises en matière d'additionnels au précompte immobilier, un niveau moyen pour les taxes locales et un score nettement plus faible pour l'IPP.

Pour les **additionnels au précompte immobilier**, la bonne position de Bruxelles s'explique à la fois par une base taxable importante – grâce à une densité du bâti importante – et par des taux élevés.

Le revenu cadastral servant de base au calcul du précompte immobilier est particulièrement élevé à Bruxelles comme le montre le tableau ci-après.

Revenu cadastral Année 2006	Euros	Indice Bxl = 100
Entité de Bruxelles	1 165 653 237	100,0
Entité d'Anvers	850 444 135	73,0
Entité de Gand	276 100 327	23,7
Entité de Charleroi	189 910 880	16,3
Entité de Liège	315 223 994	27,0

À l'analyse du nombre moyen de centimes additionnels dans les 5 entités, on constate que les communes bruxelloises en perçoivent en moyenne le plus grand nombre et enregistrent une légère augmentation entre 2002 et 2006

Nombre moyen des centimes additionnels au précompte immobilier					
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité de Bruxelles	2 650	2 687	2 683	2 671	2 675
Entité d'Anvers	1 913	1 949	2 255	2 099	1 964
Entité de Gand	2 040	2 136	2 256	2 220	2 220
Entité de Charleroi	2 544	2 514	2 544	2 544	2 544
Entité de Liège	2 521	2 507	2 585	2 585	2 584

Étant donnée la base imposable la plus élevée à Bruxelles, le rendement du précompte immobilier devrait être le plus élevé dans cette entité urbaine. Cela n'est cependant pas le cas, comme le montre le tableau suivant.

	Rendement moyen de 100 centimes additionnels PrI par habitant (euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	17,5	16,9	16,6	16,4	16,9
Entité Anvers	16,3	16,0	14,3	16,0	17,5
Entité Gand	13,8	14,7	14,1	14,7	14,6
Entité Charleroi	8,2	7,8	6,4	6,4	6,5
Entité Liège	10,4	9,6	8,5	8,9	9,2

L'explication vient du fait que Bruxelles souffre plus lourdement de l'immunisation de certaines propriétés du précompte immobilier car elle compte un nombre relativement plus élevé d'administrations et d'institutions étrangères sur son territoire. Notons qu'il existe un crédit fédéral spécial pour compenser ces pertes, mais qu'il est à destination du budget régional. Ce crédit ne couvre cependant que 72 % de la non-perception des centimes additionnels communaux au précompte immobilier.

La faible position de Bruxelles en termes de **recettes des centimes additionnels à l'IPP** s'explique à la fois par les taux pratiqués relativement bas, comme le montre le premier tableau ci-dessous, et l'assiette d'imposition qui tend à baisser du fait de l'appauvrissement de la population. L'indice de richesse (par rapport au Royaume) calculé pour Bruxelles est de 84.6 alors qu'il atteint 104.9 à Anvers, 108.2 à Gand, 82.8 à Charleroi et 90.1 à Liège. Il en résulte un rendement des additionnels IPP relativement défavorable à Bruxelles, comme l'indique le deuxième tableau ci-dessous.

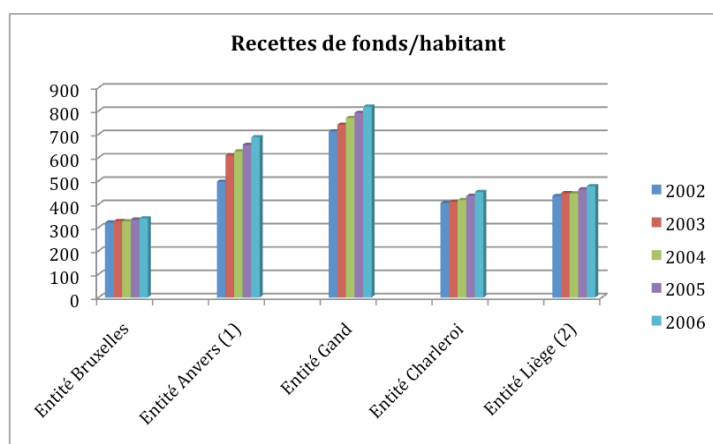
Taux moyens des additionnels à l'IPP					
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité de Bruxelles	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %
Entité d'Anvers	5,9 %	5,9 %	6,4 %	6,0 %	5,7 %
Entité de Gand	6,2 %	6,4 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %
Entité de Charleroi	7,7 %	7,7 %	7,7 %	7,8 %	7,8 %
Entité de Liège	7,6 %	7,8 %	8,0 %	8,1 %	8,1 %

Rendement moyen de 1 % d'additionnel à l'IPP par habitant (euros)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité de Bruxelles	25	26	27	26	26
Entité Anvers	35	37	35	37	38
Entité Gand	29	30	29	34	33
Entité Charleroi	20	21	21	21	20
Entité Liège	24	23	24	24	24

Notons encore qu'en ce qui concerne les taxes communales, les recettes par habitant à Bruxelles sont en deuxième position, après Liège.

B. Les Fonds

Les recettes de fonds par habitant, c'est-à-dire les dotations régionales, varient fortement d'une entité à l'autre.



La faiblesse relative des recettes de Fonds dans les budgets communaux bruxellois est à attribuer à divers facteurs. Le premier concerne les matières anciennement communales qui ont été régionalisées. Nous pensons ainsi aux services d'incendie, à la collecte des déchets et à une partie de la gestion des eaux usées. Il est logique que si la Région reprend certaines compétences à sa charge elle réduise en contrepartie ses transferts financiers aux communes. Mais si l'on déduit les moyens affectés par les entités urbaines non bruxelloises aux services de lutte contre l'incendie et à l'enlèvement des déchets, la situation bruxelloise reste peu favorable, comme l'indique le tableau suivant.

Recettes de fonds hors fonctions "incendie" et "déchets" en 2006		
	en euros	en euros par habitant
Entité Bruxelles	335 546 665	329
Entité Anvers	398 856 841	515
Entité Gand	177 923 587	601
Entité Charleroi	105 670 755	284
Entité Liège	159 170 036	322

Une autre explication réside dans l'historique du principal fonds : le Fonds des communes instauré en 1860 par l'État national avec un objectif de péréquation financière entre les communes afin d'atteindre des taux de taxation communale relativement semblables et de compenser les communes caractérisées par une faible base imposable. Ce système perdura jusqu'au milieu des années 1970, quand le Fonds des communes fut régionalisé.

Cette régionalisation ne fut pas sans conséquences pour les finances communales bruxelloises. En effet, lors de la division du Fonds national en trois fonds régionaux, les Régions flamande et wallonne imposèrent un triple critère de partage : la population, la superficie et le revenu imposable moyen. En raison de ce choix, l'ensemble des communes bruxelloises, qui se voyaient jusque là octroyer 20,5 % du Fonds national total, virent le Fonds auquel elles avaient droit se réduire à l'équivalent de 9,36 % du total. En raison des évolutions économiques des trois Régions, ce pourcentage a même atteint le plancher de 7 % en 1989.

Par ailleurs, la Région bruxelloise dans son ensemble s'est appauvrie ces dernières années sans que son hinterland ne participe d'une quelconque manière à un mécanisme de solidarité. Les autres entités urbaines analysées dans ce rapport auraient bénéficié d'une telle solidarité si elles avaient observé le même appauvrissement que les communes bruxelloises.

On voit donc combien la régionalisation du Fonds des communes et l'absence de solidarité de la part de l'hinterland bruxellois sont pénalisantes pour les communes bruxelloises.

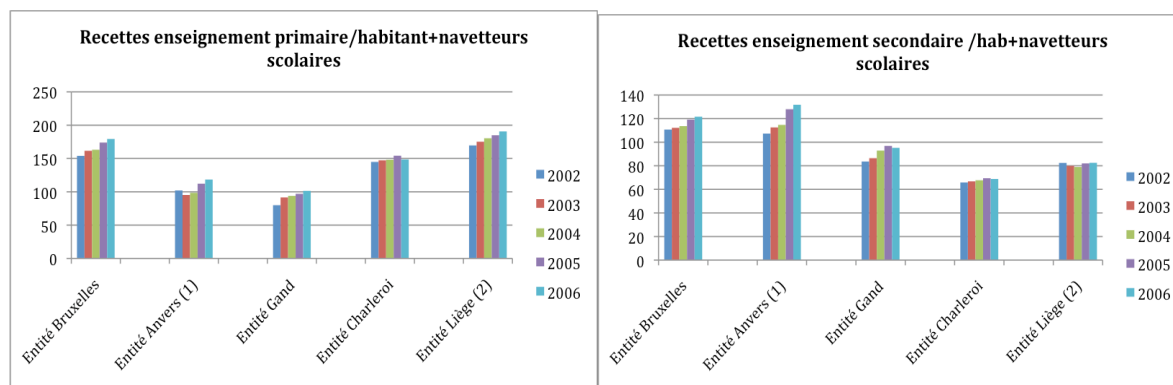
À propos des Fonds, notons encore qu'à Bruxelles, seuls 40 % des fonds et subsides ne sont pas affectés à des fonctions précises. Pour les entités wallonnes, c'est environ la moitié du total des subsides qui est affectée. Par contre en Flandre, les recettes de fonds non affectées se montent à plus de 60% du total, ce qui permet une plus grande marge de manœuvre aux communes concernées.

	Recettes de fonds non affectées en % du total des fonds et subsides				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entité Bruxelles	42 %	43 %	41 %	41 %	39 %
Entité Anvers	61 %	65 %	64 %	62 %	62 %
Entité Gand	70 %	69 %	67 %	66 %	66 %
Entité Charleroi	56 %	55 %	52 %	52 %	54 %
Entité Liège	45 %	44 %	44 %	44 %	45 %

C. L'enseignement primaire et secondaire

Les deux points précédents ont montré les handicaps auxquels les communes bruxelloises font face en termes de recettes. Ce point-ci concerne à la fois les recettes et les dépenses.

En matière d'enseignement, les recettes proviennent essentiellement des dotations des Communautés. Exprimées en euros par habitant + navetteur scolaire, les recettes semblent plutôt favorables à l'entité bruxelloise comme le montrent les graphiques suivants.

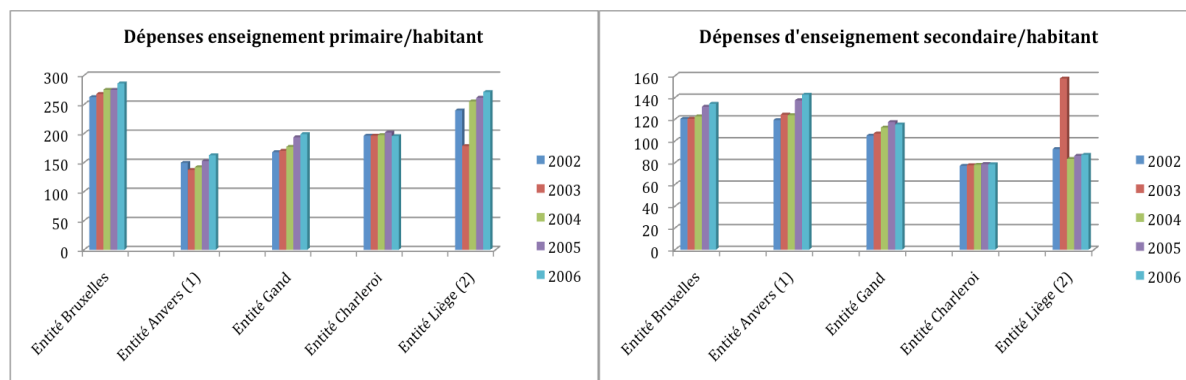


La situation est sensiblement modifiée quand les recettes sont exprimées en euros par élève. Dans ce cas, les entités flamandes dépassent de loin les entités francophones. Dans l'enseignement secondaire, l'entité bruxelloise se retrouve même bonne dernière dans le classement.

Recettes par élève du réseau communal - Année 2006	
	Recettes / élève (€)
Enseignement communal fondamental	
RBC (*)	3 471
Province Anvers	4 889
Oost-Vlaanderen (Gent)	4 692
Arrondissement Charleroi	2 515
Arrondissement Liège	3 136
Enseignement communal secondaire	
RBC (*)	7 715
Province Anvers	11 444
Oost-Vlaanderen (Gent)	13 475
Arrondissement Charleroi	11 343
Arrondissement Liège	8 914

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Au niveau des dépenses d'enseignement, le même exercice doit être effectué. En effet, la seule observation des dépenses par habitant pourrait laisser croire que les communes bruxelloises sont relativement plus dispendieuses que leurs homologues wallonnes et flamandes (voir graphiques ci-dessous).



Or, les dépenses exprimées en euros par élève montrent au contraire qu'au niveau de l'enseignement primaire les dépenses par élève sont tout à fait dans la moyenne et qu'au niveau de l'enseignement secondaire ces dépenses sont même les plus faibles de toutes.

Dépenses par élève du réseau communal - Année 2006	
	Dépenses/élève (€)
Enseignement communal fondamental	
RBC (*)	5 307
Province Anvers	6 184
Oost-Vlaanderen (Gent)	6 458
Arrondissement Charleroi	3 337
Arrondissement Liège	4 262
Enseignement communal secondaire	
RBC (*)	8 162
Province Anvers	12 336
Oost-Vlaanderen (Gent)	15 620
Arrondissement Charleroi	12 987
Arrondissement Liège	9 125

(*) non compris effectif écoles flamandes à Bruxelles

Deux facteurs expliquent pourquoi les conclusions varient autant selon que l'on observe les recettes et dépenses exprimées par habitant ou exprimées par élève.

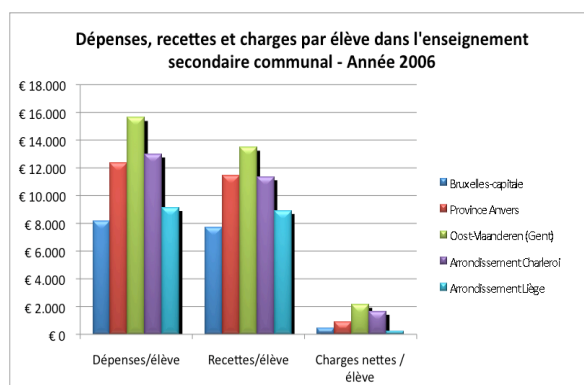
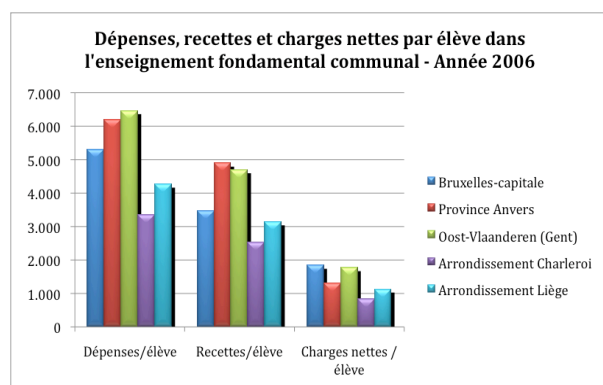
Premièrement, les communes bruxelloises et wallonnes sont caractérisées par une proportion bien plus importante d'élèves inscrits dans le réseau officiel. On compte par exemple respectivement entre 51 %, 52 % et 58 % d'élèves dans le réseau officiel primaire à Bruxelles, Charleroi et Liège contre 20 % à Gand et 27 % à Anvers. Deuxièmement, le nombre de navetteurs scolaires varie sensiblement d'une entité à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessous.

Navetteurs scolaires en 2001	
Entité Bruxelles	+ 44 369
Entité Anvers	+ 8 528
Entité Gand	+ 36 718
Entité Charleroi	-1 320
Entité Liège	+ 16 546

Un élément important pour appréhender la situation budgétaire des communes est le taux de couverture des dépenses en enseignement fondamental et secondaire par les subsides des Communautés. Les graphiques suivants montrent des différences notables entre entités.

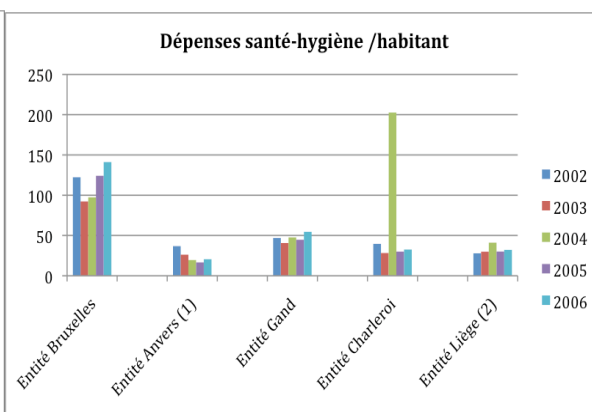
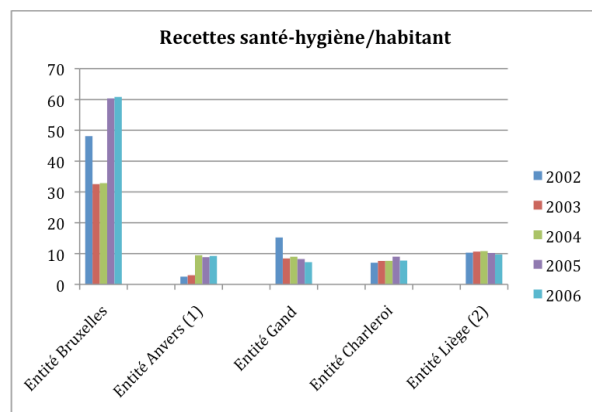
Pour l'enseignement fondamental, les subsides couvrent jusque 75 % des dépenses à Anvers, Charleroi et Liège, mais seulement 65 % à Bruxelles et 57 % à Gand, ce qui implique une charge communale nette par élève plus élevée dans ces deux dernières entités.

Le taux de couverture des dépenses par les recettes est bien meilleur pour l'enseignement secondaire que pour le primaire, pour toutes les entités étudiées. En effet, les subsides couvrent jusqu'à 98 % des dépenses à Liège, 95% à Bruxelles, 93% à Gand et Liège, mais seulement 87% à Charleroi.



D. Les recettes et dépenses en Santé et hygiène

Les recettes et les dépenses en Santé et hygiène par habitant sont représentées dans les graphiques ci dessous.



Tant en recettes qu'en dépenses, ce poste se caractérise par un très grand déséquilibre entre Bruxelles, qui compte 10 hôpitaux publics répartis sur 6 communes, et les autres entités, qui en comptent beaucoup moins.

Les recettes sont ici en majorité des recettes de transferts, destinées à combler le déficit des hôpitaux. À Bruxelles, elles proviennent du Fonds (régional) de refinancement des trésoreries communales qui est approvisionné à intervalles irréguliers (ce qui expliquerait l'évolution erratique des recettes de

transferts). Les dépenses de refinancement versées aux hôpitaux sont extrêmement irrégulières également (ce qui explique l'évolution erratique des dépenses de transferts à Charleroi).

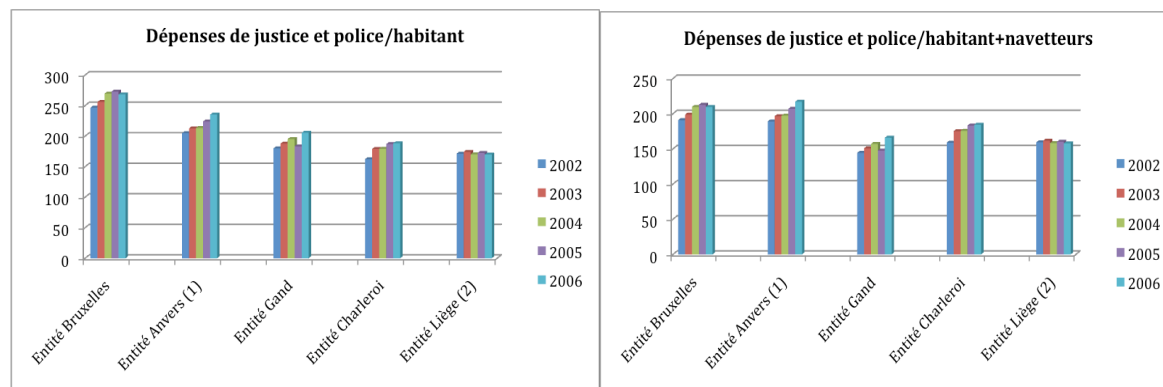
Les soins de santé fournis par les hôpitaux publics bruxellois s'adressent à un vaste hinterland. Une étude antérieure a pu montrer que près de 40 % des patients des hôpitaux bruxellois viennent de communes hors de la Région. Une infrastructure hospitalière beaucoup plus développée dans la Région-capitale serait à l'origine du niveau élevé des dépenses de ce poste. Il est cependant probable - mais nous ne disposons pas de données suffisamment désagrégées pour le prouver - que d'autres éléments interviennent dans les dépenses de santé plus élevées à Bruxelles, éléments qui seraient liés à la situation particulière des communes bruxelloises dans les domaines de la natalité, de l'enseignement, du niveau de vie et de l'origine socio-culturelle des habitants.

Ainsi, on peut envisager de plus grosses dépenses dans le domaine de la médecine scolaire liées à un taux de natalité en hausse et à une proportion relativement importante d'élèves dans l'enseignement fondamental du réseau communal. De même, les communes bruxelloises organisent des consultations ONE - plus souvent visitées par des familles à bas revenu - en proportion avec un nombre grandissant d'enfants en bas âge. Enfin, l'entretien de 19 cimetières et de nombreux cimetières multi-confessionnels peut être un facteur à prendre en compte dans les dépenses de ce poste.

E. Dépenses en Justice et police

Les communes bruxelloises dépensent, en 2006, 268 euros par habitant pour le maintien de l'ordre dans la capitale, ce qui est bien supérieur à ce que paient les autres entités.

Cependant, ramenées en euros par habitant + navetteurs (que nous introduisons puisque les services de maintien de l'ordre ne s'adressent pas qu'aux seuls Bruxellois), Bruxelles redescend au niveau d'Anvers, voire plus bas - et les écarts se combrent entre les diverses entités, confrontées aux mêmes contraintes liées à la vie urbaine.



En termes d'évolution, on notera une stabilisation des dépenses à Bruxelles et à Liège, alors que les dépenses augmentent dans les autres entités.

On sait que les dépenses Justice et police comprennent essentiellement les dotations aux zones de police. Le tableau ci-dessous montre que le coût de la police par habitant (et même par habitant+navetteur) est nettement plus élevé à Bruxelles que dans les autres entités. Les coûts plus élevés pour les policiers bruxellois peuvent être attribués, entre autres, au coût du bilinguisme, aux heures supplémentaires liées à l'activité nocturne et du week-end plus intense, aux effectifs nécessaires pour faire face aux manifestations ayant lieu dans la capitale, etc...

Rappelons que les zones de police sont financées intégralement par deux sources : les dotations fédérales et la dotation zonale. En cas de déficit, c'est aux communes membres de la zone qu'il revient de combler le manque car les zones ne peuvent jamais afficher de déficit.

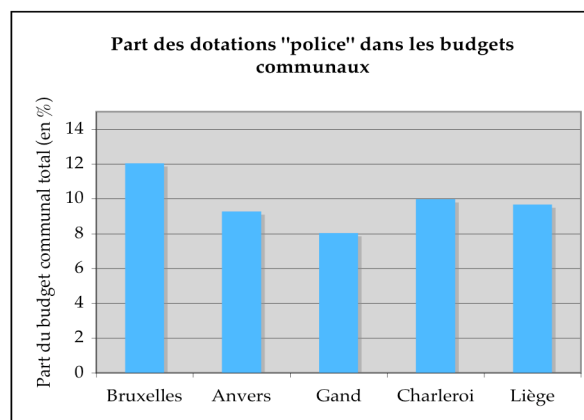
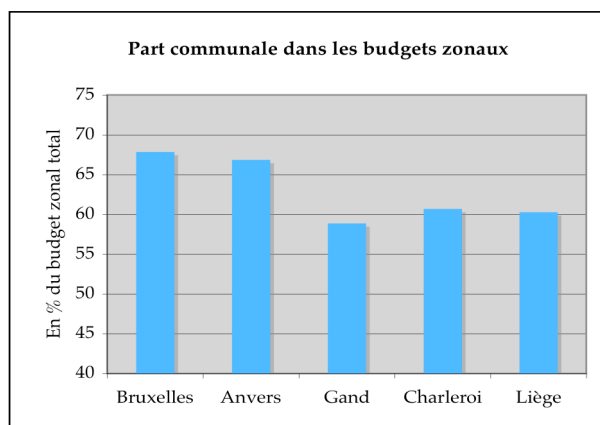
Entité urbaine	Dépenses des zones de police par habitant en 2006	Dépenses des zones de police par habitant + navetteurs en 2006	Part communale dans le budget zonal 2006	Part des dépenses "police" dans les budgets communaux 2007
Bruxelles	176,1 €	137,1 €	67,88 %	12,06 %
Anvers	93,3 €	94,2 €	66,87 %	9,28 %
Gand	96,7 €	95,4 €	58,91 %	8,04 %
Charleroi	109,2 €	109,2 €	60,73 %	9,99 %
Liège	102,9 €	102,9 €	60,29 %	9,68 %

Les surcoûts identifiés ci-dessus étant indépendants des préférences des habitants des zones bruxelloises, ils devraient en principe être pris en charge par le gouvernement fédéral afin d'assurer un service de police semblable sur tout le territoire belge sans que le coût pour les contribuables ne soit significativement différent.

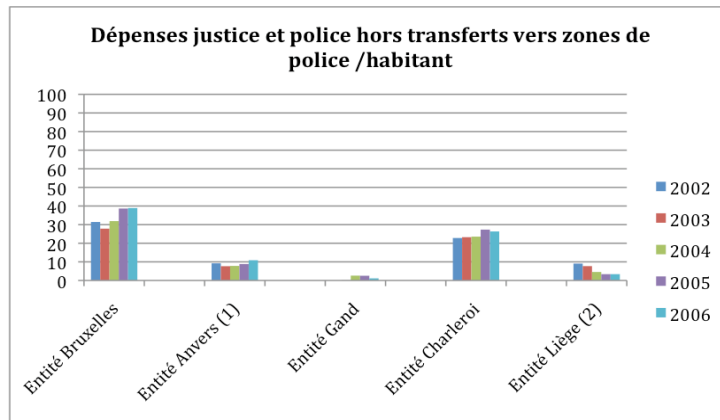
Or qu'observe-t-on ? La part des budgets zonaux financée par les communes - reprise dans le graphe ci-dessous - est bien plus importante en Région bruxelloise. Un tel financement communal supérieur à la moyenne pourrait théoriquement s'expliquer de trois manières :

1. les communes ont des préférences plus sécuritaires en Région bruxelloise
2. les moyens communaux sont relativement plus importants en Région bruxelloise
3. le financement fédéral est insuffisant pour couvrir les surcoûts liés aux besoins spécifiques de la Région bruxelloise.

La première explication est à rejeter si l'on en croit les choix électoraux des Bruxellois. La deuxième est également à rejeter puisque la part du budget communal consacrée à la dotation aux zones de police est nettement supérieure en Région bruxelloise par rapport aux Régions voisines. Il ne reste donc que la troisième explication, qui vaut au moins pour une part du différentiel des dépenses de police entre les entités.



Une fois les transferts aux zones de police retirés du total des dépenses de justice et police, on constate qu'il ne reste pratiquement rien à Gand, Anvers et Liège. Par contre, la position de Bruxelles reste la plus élevée - aux alentours de 38 euros par habitant. D'autres tâches liées au statut de capitale de Bruxelles, comme les contrats de sécurité et de prévention, ou l'organisation de sommets européens, jouent donc également un rôle important dans les différences observées.



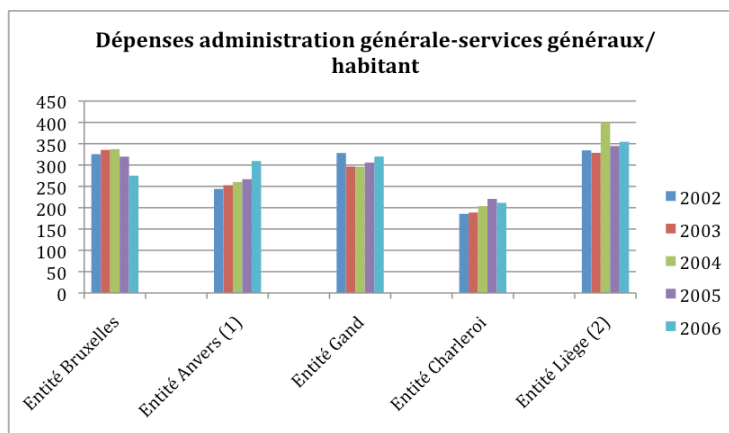
F. Dépenses pour les services généraux et l'administration générale

Les dépenses reprises sous cette appellation concernent :

- les dépenses liées à l'exécution des tâches communales (service du personnel, réfectoire du personnel, service des bâtiments, services techniques,...)
- les dépenses liées à l'administration générale de la commune (fonctionnement de la maison communale, services administratifs de la commune, réceptions et représentations officielles, traitement du bourgmestre,...).

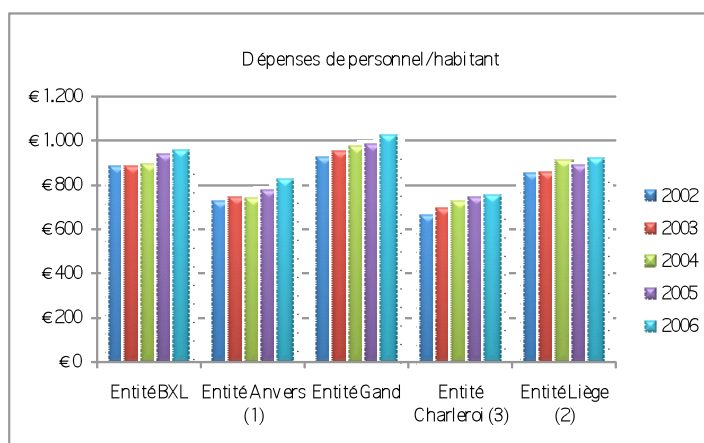
Les dépenses par habitant sont les plus importantes dans l'entité de Liège. Ce niveau élevé s'explique sans doute par le fait qu'une partie de la dotation au CPAS se trouve comptabilisée dans ce poste.

Bruxelles ne se distingue pas fondamentalement des autres entités. En termes d'évolution, Bruxelles réduit sensiblement ses coûts en 2006, tandis qu'Anvers et Gand ont plutôt tendance à les augmenter.

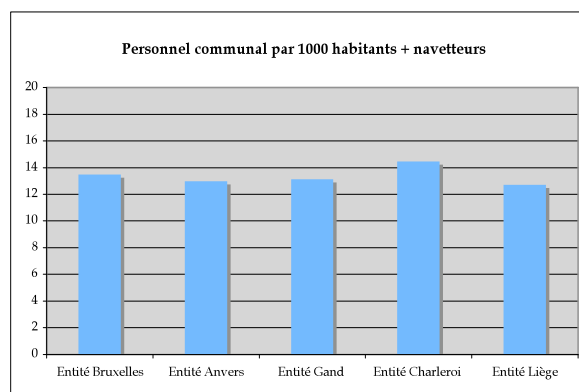
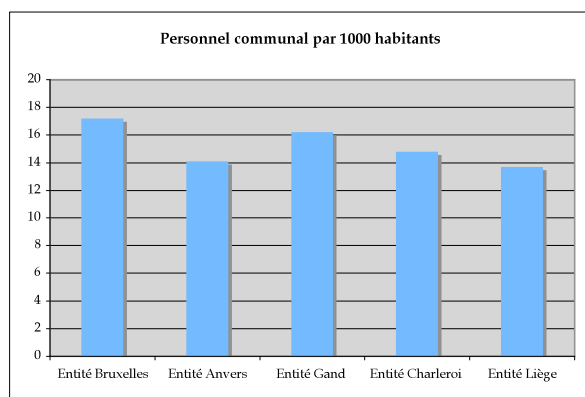


Bien que les dépenses de personnel se trouvent dans la classification économique et non dans la classification fonctionnelle, nous pensons utile d'en dire un mot ici car la problématique est assez comparable à celle des services généraux et de l'administration générale.

Les charges de personnel par habitant des communes bruxelloises se trouvent en deuxième position, plus ou moins au même niveau que l'entité urbaine de Gand et de Liège. La progression des dépenses entre 2002 et 2006 est relativement constante. Mais la position de Bruxelles est sous-estimée car pour les entités d'Anvers, de Gand, de Charleroi et de Liège, les effectifs du service des pompiers et du service des immondices sont repris au titre de dépenses de personnel alors qu'ils n'y sont pas à Bruxelles puisque ces compétences sont régionales.



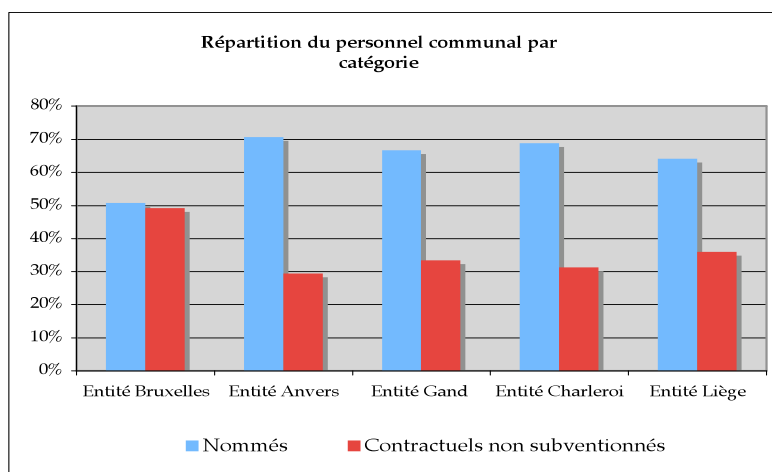
Les coûts par habitant, supérieurs à la moyenne, pour le personnel des communes bruxelloises s'expliquent en partie par un nombre d'employés communaux (régies autonomes communales comprises) supérieur par habitant, comme le montre le graphique ci-dessous relatif à l'année 2006. L'entité bruxelloise se trouve en première position.



Étant donné que l'activité économique bruxelloise, reflétée par la présence de nombreux navetteurs, entraîne une surcharge de travail pour une partie du personnel communal, par exemple au niveau des services des travaux publics (entretien des voiries) ou d'urbanisme, il est opportun de comparer également les niveaux du personnel par habitant + navetteur. Le deuxième graphique ci-dessus montre que la position bruxelloise est nettement nuancée suite à la prise en compte des navetteurs.

L'entité bruxelloise passe en deuxième position, derrière Charleroi, et se situe à un niveau proche de celui des trois autres entités.

Une analyse du personnel communal par catégorie nous indique qu'à défaut de pouvoir réduire le nombre d'employés communaux, l'entité bruxelloise semble avoir cherché à réduire le coût par employé. Une manière d'aboutir à ce résultat consiste à employer une plus grande partie de son personnel sous une forme contractuelle et non statutaire. Le graphique ci-dessous, relatif à l'année 2006, montre clairement que pour le personnel directement sous la responsabilité de la commune, c'est-à-dire que nous excluons le personnel contractuel subventionné, l'entité bruxelloise présente un taux de contractuels très supérieur au taux observé dans les autres entités (49 % versus environ 30 %).



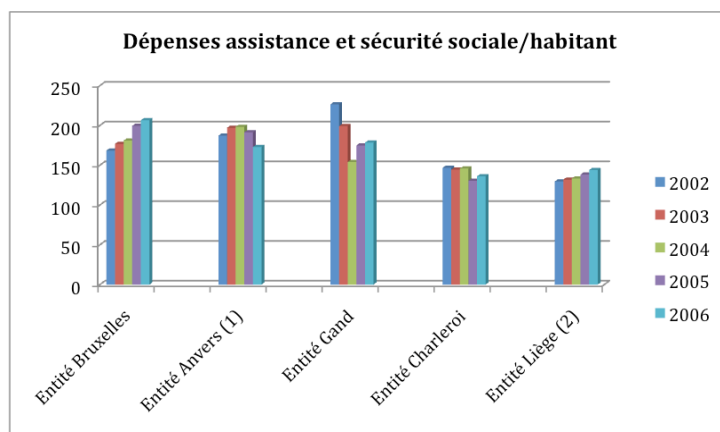
Si d'autres éléments expliquent certainement cet état de fait, nous pensons pouvoir faire l'hypothèse que la répartition du personnel communal par catégorie résulte au moins en partie d'une stratégie bruxelloise pour faire face à la contrainte financière liée aux besoins supérieurs en personnel en raison de la fonction centrale de l'entité urbaine.

Notons encore qu'au-delà d'un nombre d'employés communaux supérieur à la moyenne, les communes bruxelloises font face à des coûts de bilinguisme (nécessité de produire des documents bilingues, rémunérations d'échevins néerlandophones...) auxquels les autres entités urbaines étudiées ne sont pas confrontées.

G. Les dépenses en Assistance et sécurité sociale

Cette fonction reprend les interventions communales en faveur du CPAS, ainsi que les interventions en faveur des handicapés (ateliers protégés), des personnes âgées (maisons de repos, repas à domicile...), des orphelinats, les subsides aux associations...

Exprimées en euros par habitant, les dépenses d'assistance sociale sont les plus élevées à Bruxelles en 2006. On constate une augmentation de ces dépenses en 5 ans, contre une diminution en Région flamande et une stabilisation dans les entités wallonnes.



La croissance du coût absolu par habitant des CPAS bruxellois, majeure partie des dépenses d'Assistance et sécurité sociale, est à attribuer en grande partie à des facteurs exogènes. En effet, non seulement l'entité bruxelloise présente le plus grand nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) par habitant, mais l'évolution de ce nombre est inquiétante et suit une tendance inverse à celle de certaines entités des autres Régions, comme le montre le tableau ci-dessous.

	Nombre de bénéficiaires du RIS par habitant en 1999	Nombre de bénéficiaires du RIS par habitant en 2008	Croissance
Bruxelles	1,07 %	2,19 %	+ 103,8 %
Anvers	0,94 %	0,64 %	-31,9 %
Gand	1,21 %	1,29 %	+ 6,27 %
Charleroi	1,40 %	1,38 %	- 1,84 %
Liège	1,79 %	2,03 %	+ 13,1 %

Alors que l'évolution du nombre de bénéficiaires du RIS par habitant affiche une relative stabilité pour les autres entités (hors Anvers qui profite d'une baisse de plus de 30 %), Bruxelles a vu doubler sa charge des bénéficiaires du RIS par habitant en moins de 10 ans.

Ce premier facteur exogène de croissance des dépenses des CPAS, et donc des dotations communales à ceux-ci, est amplifié par le mode de financement des CPAS. La loi du 26 mai 2002, prévoit en effet que ceux-ci bénéficient d'une intervention fédérale en pourcentage du montant mensuel des revenus d'intégration accordés. La subvention de base est de 50 % de ce montant. Mais l'intervention est portée à 60 % pour les CPAS ayant octroyé, en moyenne mensuelle, un RIS à 500 ayants droit ou plus. L'intervention est portée à 65 % lorsque le RIS est octroyé à au moins 1000 ayants droit en moyenne mensuelle.

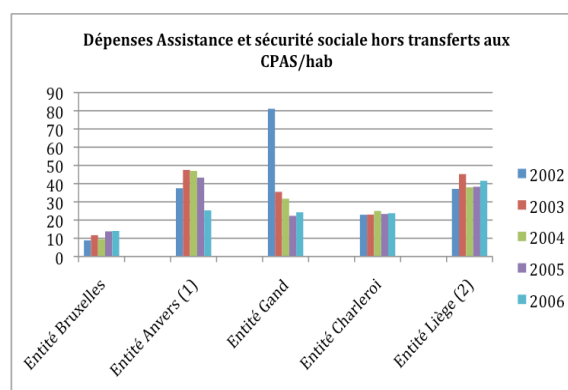
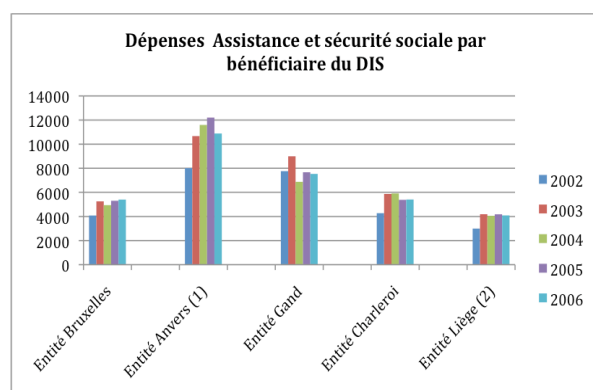
Ce mode de financement est surprenant car ce qui compte pour les CPAS et les communes qui financent ceux-ci, ce n'est pas le nombre absolu de bénéficiaires (ou ayants droit), mais la charge que cela représente par habitant. L'actuelle règle de financement est favorable aux communes étendues et largement peuplées, comme Anvers. Or, la délimitation des frontières communales est historique et sans lien avec les charges des CPAS.

On observe dans le tableau ci-dessous qu'en 2008 près de la moitié des communes bruxelloises ont un taux de bénéficiaires du RIS par habitant supérieur au taux observé par la ville d'Anvers, alors qu'elles ne bénéficient d'une intervention qu'à 50 % ou 60 %. Anvers par contre, bénéficie d'une intervention à 65 % alors que son taux de bénéficiaires par habitant est plus faible que celui de 17 des 19 communes bruxelloises.

2008	Nombre d'ayants droit	Nombre d'habitants	Nombre d'ayants droit/habitant
Anderlecht	2508	99 085	2,53 %
Auderghem	349	30 086	1,16 %
Berchem-Sainte-Agathe	239	20 976	1,14 %
Bruxelles	3819	148873	2,57 %
Etterbeek	1022	42 902	2,38 %
Evere	765	34 727	2,20 %
Forest	683	48 906	1,40 %
Ganshoren	112	21 743	0,52 %
Ixelles	1551	79 768	1,94 %
Jette	673	44 601	1,51 %
Koekelberg	369	19 020	1,94 %
Molenbeek-St-Jean	3130	83 674	3,74 %
Saint-Gilles	1384	45 235	3,06 %
Sint-Josse-ten -Noode	1064	24 078	4,42 %
Schaerbeek	3381	116039	2,91 %
Uccle	738	76 732	0,96 %
Watermael-Boitsfort	271	24 134	1,12 %
Woluwé-St-Lambert	613	49 261	1,24 %
Woluwé-St-Pierre	265	38 651	0,69 %
Anvers (ville)	4 315	472 071	0,91 %

Malgré ces facteurs exogènes défavorables aux finances des communes bruxelloises, les dépenses communales d'assistance et sécurité sociale *par bénéficiaire* du droit à l'intégration sociale sont nettement inférieures à la moyenne des entités étudiées, comme le montre le premier graphique ci-dessous. Cela peut être attribuable à une moindre intervention communale dans les budgets des CPAS bruxellois, à une plus grande efficacité dans la gestion des finances des CPAS bruxellois ou dans un nombre réduit de services offerts par ceux-ci.

Cette dernière hypothèse semble se vérifier, comme l'indique le deuxième graphique ci-dessous, lorsqu'on retire les transferts aux CPAS du total des dépenses d'assistance et sécurité sociale : il ne reste pratiquement plus rien à Bruxelles (en moyenne sur la période, 12 euros par habitant) contrairement aux autres entités, surtout flamandes. Ceci conforte l'hypothèse selon laquelle, en période d'austérité forcée, les communes bruxelloises - une fois payée la dotation aux CPAS - disposent de très peu de marge de manœuvre pour les autres postes de cette fonction (maisons de repos, ateliers protégés, subsides aux associations...).



Note : les bénéficiaires du DIS (= droit à l'intégration sociale) bénéficient d'un revenu d'intégration et/ou d'une aide à l'emploi.

4. Conclusion sur les atouts et handicaps budgétaires des communes bruxelloises

L'analyse comparative des finances communales des cinq principales entités urbaines belges indique que les communes bruxelloises affichent une rigueur budgétaire au moins aussi bonne que celle de leurs homologues wallonnes et flamandes, surtout si l'on tient compte des contraintes exogènes auxquelles elles font face et si l'on garde à l'esprit qu'en Flandre et en Wallonie les communes peuvent se décharger d'une partie de leurs compétences sur les provinces et les intercommunales plus importantes.

La rigueur budgétaire relative n'empêche cependant pas les difficultés financières subies par les communes bruxelloises et qui sont largement attribuables aux facteurs exogènes suivants :

- la dotation générale aux communes bruxelloise est nettement inférieure à celle des autres entités examinées en raison de la délimitation des frontières de la Région bruxelloise, qui les prive de la solidarité financière de la part de communes non urbaines, et en raison de l'historique de cette dotation ;
- les recettes et dépenses en enseignement à charge des communes sont influencées négativement par une proportion d'élèves dans le réseau communal supérieure à la moyenne, un nombre non négligeable d'élèves en provenance de communes non bruxelloises et un moindre taux de couverture des dépenses par les subsides ;
- le rendement des additionnels à l'impôt des personnes physiques est handicapé par le niveau relativement bas du revenu moyen par habitant qui observe une lente diminution depuis plusieurs années et sur lequel les communes n'ont pas d'impact ;
- les possibilités d'accroître les recettes fiscales en augmentant les taux de taxation sans nuire à l'attractivité des communes bruxelloises sont extrêmement limitées car les additionnels au précompte immobilier sont déjà supérieurs à la moyenne et les additionnels à l'IPP sont au-dessus des valeurs observées dans la périphérie ;
- les communes bruxelloises abritent une plus large proportion d'immeubles et de contribuables exemptés d'impôts en vertu d'une réglementation fédérale et internationale ;
- les dépenses en personnel dépendent en partie des surcoûts occasionnés par la présence de nombreux navetteurs sur le territoire bruxellois et des charges liées au bilinguisme ;
- les transferts communaux aux CPAS sont alourdis en raison d'un mode de financement fédéral défavorable aux communes de taille réduite (en nombre d'habitants) et en raison d'une explosion du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration social par habitant ;
- les dépenses visant à couvrir les déficits des hôpitaux publics sont assumées par les seules communes bruxelloises alors que 40 % des patients proviennent de communes non bruxelloises ;
- les transferts communaux relativement élevés aux zones de police sont le résultat d'un mode de financement fédéral ne tenant pas compte des spécificités bruxelloises (trafic, présence d'institutions internationales, activité importante la nuit et le week-end...);
- les dépenses en collecte et traitement des déchets sont également assumées uniquement par les Bruxellois alors que ce service bénéficie à l'ensemble des usagers que constituent non seulement les habitants mais également les navetteurs et les entreprises sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;

Là où elles le peuvent, les communes bruxelloises ont exploité les marges de manœuvre dont elles disposent bien que cela ait un impact négatif probable sur leur attractivité, principalement dans les domaines suivants :

- les dépenses de fonctionnement sont contenues ;
- les niveaux de subsides aux entreprises et aux ménages sont inférieurs à ceux observés dans les autres entités urbaines ;
- les dépenses en éducation populaire, arts, bibliothèques, sports, etc sont parmi les plus faibles par habitant ;
- les services d'incendie et d'aide médicale urgente ainsi que les services de collecte et de traitement des déchets ont été régionalisés afin de bénéficier d'économies d'échelle ;
- là où c'est possible, il est fait plus largement appel à de la sous-traitance, comme dans les dépenses en voiries et cours d'eau ;
- les aides aux populations fragilisées (maisons de repos, ateliers protégés, subsides aux associations, etc) sont les plus faibles par habitant alors que la proportion de personnes démunies est relativement élevée ;
- les communes ont utilisé leurs dividendes exceptionnels pour rembourser anticipativement certains emprunts et alléger de ce fait leur charge de dette ;
- dans l'enseignement secondaire les dépenses par élève sont plus faibles que dans toutes les autres entités étudiées.

Les faibles marges de manœuvre restantes et identifiées dans l'étude synthétisée ici sont les suivantes :

- étant donné que la régionalisation des services d'incendie et d'aide médicale urgente semble avoir entraîné des économies d'échelle, il pourrait être utile de se pencher sur la possibilité de régionaliser d'autres compétences communales telles que les hôpitaux par exemple ;
- il serait justifié, d'un point de vue économique, de faire participer les usagers non bruxellois au financement des services dont ils bénéficient directement tels que la collecte des déchets ou les infrastructures hospitalières ;
- il reste peut-être des secteurs auxquels élargir des modes de gestion tels que le recours accru à de la sous-traitance ;
- les recettes relativement bonnes en matière de logement et de patrimoine privé plaident pour une exploitation maximale des biens immobiliers communaux, par exemple en évitant de maintenir des immeubles vides ;
- les communes bruxelloises devraient exercer une pression politique pour se voir compenser, à 100 %, le manque à gagner fiscal dû aux exemptions accordées par l'État fédéral aux institutions internationales, pour revoir le mode de subventionnement des CPAS par l'État fédéral, pour adapter les règles de financement des zones de police aux réalités d'une grande ville capitale.

En conclusion de cette analyse, nous pouvons dire qu'au niveau des recettes, partout où les communes bruxelloises sont en difficulté les marges de manœuvre sont nulles pour redresser la situation. Pour les recettes où Bruxelles bénéficie d'un atout, les marges disponibles pour faire encore mieux sont maigres et risquent, pour certaines, de réduire l'attractivité de l'entité bruxelloise, surtout par rapport à la périphérie.

En termes de dépenses, pour les postes où Bruxelles fait relativement mieux que les autres, certaines marges de manœuvre pour faire encore mieux sont peut-être épuisées (régionalisation, sous-traitance, dépenses de fonctionnement maîtrisées) ou risquent de réduire encore l'attractivité des communes bruxelloises (moindres dépenses de subsides aux entreprises et ménages, en culture et sports, en assistance et sécurité sociale (hors CPAS)...).

Pour les postes de dépenses où Bruxelles fait moins bien, les postes les plus importants tombent dans la catégorie des différences sur lesquelles les communes n'ont pas de pouvoir de décision. C'est surtout le cas pour l'enseignement, les dotations aux zones de police et aux CPAS et partiellement le cas pour les dépenses liées aux hôpitaux ou à la collecte des déchets. Les communes n'ont de marge de manœuvre qu'en matière de statut du personnel (avec les effets négatifs connus sur les conditions de travail) et en matière de réorganisation institutionnelle des CPAS et des hôpitaux. Cette dernière piste ne dépend pas uniquement du choix des communes et reporte la charge sur d'autres niveaux de pouvoir.

Les handicaps auxquels l'entité bruxelloise fait face sont bien réels et on ne peut pas nier que des efforts ont été faits pour compenser ceux-ci en maîtrisant les dépenses, mais les marges disponibles aujourd'hui pour faire mieux sont réduites.