

A woman with blonde hair is shown in profile, looking towards the right. Her face is semi-transparent, allowing a view of a dense cityscape, likely Brussels, in the background. The city features numerous buildings, a prominent church spire, and a mix of architectural styles. The overall tone is professional and forward-looking.

Les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles

Budgets 2016

Budget 2016 : tendances nationales et spécificités régionales

À l’instar de l’ensemble des administrations publiques du pays, les pouvoirs locaux sont confrontés à la fois à un contexte socioéconomique peu porteur et à la mise en œuvre de réformes influençant tant leurs sources de financement que leurs dépenses (réforme des pensions, implémentation des zones de secours, tax shift...).

Leur marge de manœuvre est en outre limitée par les engagements de retour à l’équilibre pris solidairement par l’ensemble des niveaux de pouvoir du pays dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire.

La présente analyse est consacrée aux finances de l’ensemble des pouvoirs locaux. Outre les communes, l’étude porte sur les provinces, les CPAS, les zones de police et, pour la première fois, les zones de secours. Ces dernières ont été créées dans le cadre de la réforme des services incendie et sont toutes entièrement opérationnelles depuis 2016.

Belfius Banque a évidemment braqué le projecteur sur l’évolution des finances locales de l’ensemble du pays. Toutefois, à la suite des diverses réformes institutionnelles, l’organisation des pouvoirs locaux relève désormais presque exclusivement de la compétence des Régions. La différenciation régionale croissante qui en résulte, tant au niveau du cadre réglementaire (loi organique, tutelle, règles comptables...) que des dispositifs de financement (fonds, subsides, mécanismes de compensations fiscales...), rend les comparaisons financières de plus en plus ardues. C’est la raison pour laquelle la présente étude est désormais déclinée par région dans trois publications distinctes¹.

Avant de procéder à une analyse des pouvoirs locaux de Bruxelles, la présente introduction dégage néanmoins les tendances générales ainsi que les évolutions spécifiques observées dans les trois régions du pays.

Les pouvoirs locaux constituent un poids économique et financier non négligeable

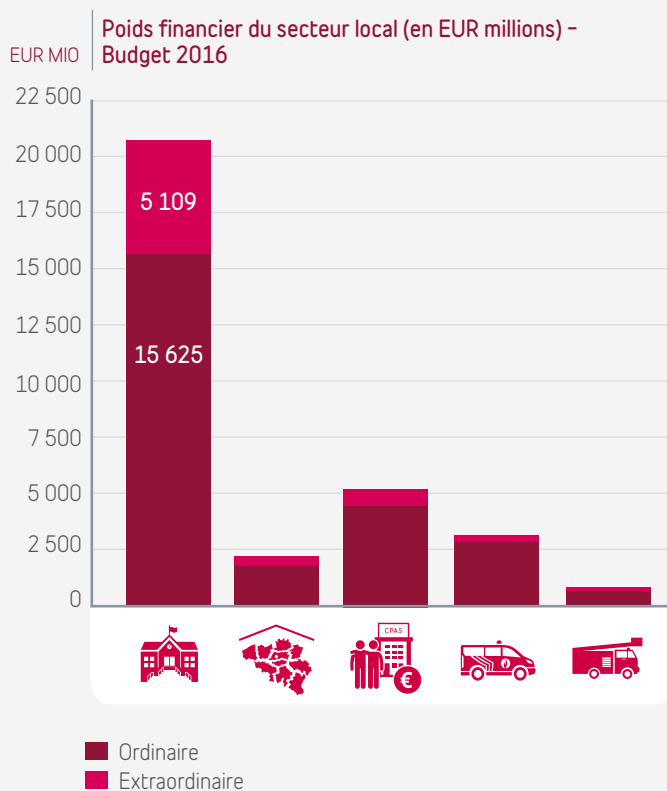
L’ensemble des pouvoirs locaux (communes, provinces, CPAS, zones de police et zones de secours) présente un budget agrégé de EUR 33,9 milliards en 2016, soit EUR 3 029 par habitant.

Les dépenses d’exploitation s’élèvent à EUR 27,4 milliards (soit 81 %) tandis que les dépenses d’investissement s’établissent à EUR 6,6 milliards (soit 19 %).

Contrairement aux dernières années, le volume des projets d’investissement, qui était historiquement faible dans certaines régions, est en progression de 8,7 % au niveau national. Les dépenses d’exploitation (personnel, fonctionnement...) restent par contre bien maîtrisées et n’enregistrent qu’une croissance très modérée de 1,1 %.

Au sein des pouvoirs locaux, les communes absorbent 61 % des dépenses totales, contre 21 % pour les CPAS, 9 % pour les zones de police, 6 % pour les provinces et 2 % pour les zones de secours. Au niveau des investissements, la prédominance des communes est encore davantage prononcée puisqu’elles absorbent à elles seules 78 % des dépenses d’investissement des pouvoirs locaux.

Au niveau régional, les pouvoirs locaux de Flandre représentent 53 % des dépenses de l’ensemble du pays contre 34 % pour la Wallonie et 14 % pour la Région bruxelloise.



1 Toutes les publications par région sont disponibles au format PDF sur www.belfius.be/nosetudes.

Les dépenses d'exploitation restent maîtrisées

➤ Progression très modérée de 1,1 %

Selon les budgets 2016, les dépenses d'exploitation des pouvoirs locaux s'élèvent à près de EUR 27,4 milliards et font l'objet d'une progression de 1,1 % en moyenne par rapport à 2015, soit une progression extrêmement modérée. Cette faible évolution des dépenses d'exploitation pourrait toutefois connaître en réalité une progression plus soutenue que prévu à la faveur d'une légère reprise de la croissance de l'inflation (+1,6 % en 2016 contre 0,56 % en 2015 selon le Bureau Fédéral du Plan) qui influencera les dépenses de personnel (indice-pivot) et de fonctionnement des administrations publiques en 2016.

Cette évolution présente toutefois de légères disparités selon les Régions, selon le type d'administration et selon les catégories de dépenses. La progression des dépenses d'exploitation est particulièrement faible en Flandre (+0,9 %) et surtout en Région bruxelloise (+0,4 %) alors qu'elle est un peu plus élevée en Wallonie (+1,8 %).

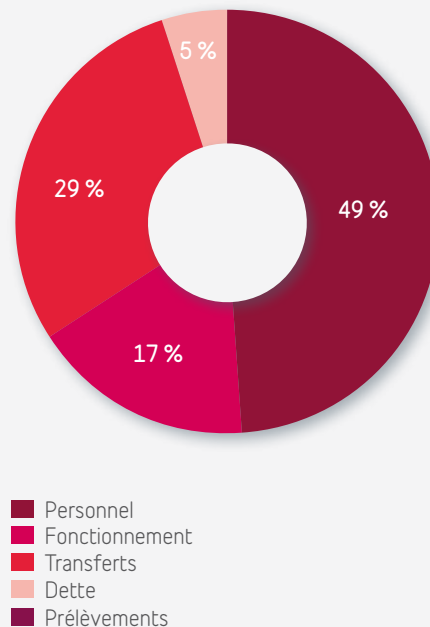
➤ Dépenses de personnel et de fonctionnement : une progression limitée à 0,9 %

Pour l'ensemble des pouvoirs locaux du pays, les dépenses de personnel et de fonctionnement s'établissent à respectivement EUR 13,4 milliards et EUR 4,5 milliards, soit 66 % des dépenses d'exploitation totales. Elles font l'objet d'une évolution bien maîtrisée avec une progression limitée à 0,9 % tant pour le fonctionnement que pour les dépenses de personnel.

La progression très faible des dépenses de personnel s'explique en premier lieu par le fait que les pouvoirs locaux ont vraisemblablement tablé sur l'absence de franchissement de l'indice-pivot de la fonction publique en 2016 (et donc pas de nouvelle indexation de 2 % des salaires et des allocations sociales). En réalité, celui-ci est survenu plus tôt que prévu (soit en mai dernier) et devrait donc impacter les charges salariales pour le second semestre 2016.

La faible progression des dépenses de personnel est également la conséquence des mesures d'économie adoptées par certaines administrations locales afin de stabiliser ou de réduire les effectifs de fonctionnaires locaux (non-renouvellement du personnel admis à la retraite ou de contrats à durée déterminée, voire certains licenciements dans des cas extrêmes...).

Ventilation par groupe économique des dépenses d'exploitation - Budgets 2016



Sur la base des statistiques de l'ORPSS, le nombre de travailleurs dans les administrations locales du pays² s'est établi à 218 517 équivalents temps plein fin 2015, soit une réduction de plus de 5 000 ETP (-2,3 %) par rapport à fin 2012.

La réduction des effectifs de personnel s'observe principalement en Flandre (-4,5 %) et plus légèrement en Wallonie (-0,6 %). Les pouvoirs locaux bruxellois enregistrent par contre une progression des effectifs de 2,5 % qui résulte principalement des conséquences de l'essor démographique, de la progression de la demande d'aide sociale (CPAS) et du remplissage du cadre dans les zones de police.

Ces facteurs d'évolution ont permis de compenser les premiers impacts financiers de l'implémentation progressive de la réforme des pensions du personnel statutaire (par le biais des premières hausses progressives des taux de cotisation prévues par la loi du 24 octobre 2011)³.

2 Uniquement pour les communes, provinces, CPAS, zones de police et zones de secours.

3 Pour plus de détails, cf. fiche n° 9 « Les charges de pension des fonctionnaires locaux » de la publication sur *les défis financiers de la nouvelle législature communale (2013-2018)* - www.belfius.be/EnjeuxFinanciers.

➤ Dépenses de transferts : la croissance de la dotation aux CPAS se stabilise en 2016

Les dépenses de transferts englobent les subsides que les pouvoirs locaux sont généralement tenus d'octroyer aux ménages, aux associations ou à d'autres administrations locales. Elles s'élevaient dans les budgets 2016 à EUR 7,9 milliards, soit 29 % des dépenses d'exploitation. Elles continuent à enregistrer une progression plus soutenue (+1,9 %) que les autres catégories de dépenses, mais l'écart s'est fortement amenuisé.

En 2015, et à la suite des mesures gouvernementales pour réformer le dispositif des allocations de chômage (mesures d'exclusion de chômeurs de longue durée et dégressivité des allocations), les dépenses en matière d'aide sociale assurées par les CPAS avaient enregistré une forte progression (de près de +15 % pour le revenu d'intégration en Wallonie et à Bruxelles, et de +4,8 % en Flandre).

Les chiffres officiels du SPP Intégration sociale relatifs à l'année 2015 ont depuis lors fait état d'une progression historique (+12,4 %) du nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale.

La progression de ces charges s'était répercutée sur les communes au travers de la dotation communale calibrée selon la loi pour couvrir le déficit d'exploitation du CPAS, en particulier dans les grandes villes du pays davantage confrontées aux effets de la paupérisation de la population. Pour ce qui concerne 2016, la croissance de la dotation aux CPAS connaît une stabilisation.

Les communes sont également fortement sollicitées dans le cadre de la politique de sécurité au travers de la dotation versée aux zones de police et aux nouvelles zones de secours (pompiers). En effet, la dotation communale couvre un peu plus de 60 % du financement total des zones de police (EUR 1,8 milliard) et près de 75 % des zones de secours (EUR 527 millions).

Concernant les zones de secours créées cette année, la dotation communale s'établit en moyenne à EUR 52 par habitant. Si globalement les moyens budgétaires alloués aux services incendie n'ont pas enregistré d'évolution significative par rapport à 2015, les évolutions individuelles ont été très disparates. En effet, la constitution des zones de secours a engendré certains rééquilibres dans la contribution des communes au financement des services incendie (dotation variant entre moins de EUR 20 par habitant et plus de EUR 150 par habitant). De plus, certaines communes ont dû budgéter à la fois des arriérés de dotation dans le cadre de l'ancien système et une autre dotation à la nouvelle zone de secours.

Enfin, les charges financières associées au paiement des intérêts et au remboursement de la dette représentent désormais 5 % des dépenses d'exploitation⁴.

Leur poids relatif diffère fortement selon le type d'administration. Il est sensiblement plus élevé au niveau des communes et des provinces qui concentrent l'essentiel des investissements (partiellement financés par emprunts). Dans le contexte actuel des taux historiquement bas, les charges financières des pouvoirs locaux sont très stables depuis plusieurs années et enregistrent un nouveau recul de 1,8 % en 2016.

2016 : année de l'installation des 34 nouvelles zones de secours

2016 est une année clé pour la réforme de la sécurité civile : les 34 nouvelles zones de secours, absorbant 250 services incendie wallons et flamands, sont enfin en ordre de marche.

Ces nouvelles entités locales ne pèsent pas moins de EUR 710,5 millions (EUR 71 par habitant) de dépenses d'exploitation principalement liées à la charge des pompiers qui assurent les missions opérationnelles (78 % des dépenses totales ont trait au personnel).

Même si les zones disposent de la possibilité de facturer certaines de leurs prestations, ce sont néanmoins les dotations du fédéral et des communes les constituant qui financent majoritairement leur fonctionnement (90 % des recettes totales). Actuellement, la participation dans le financement des zones est de l'ordre de 20 % pour le fédéral et 80 % pour les communes (au sein des recettes de transferts). Une marge de progrès existe donc vers un financement équilibré à 50 % du fédéral et des communes, tel que promis par la réforme.

Enfin, les zones de secours prévoient d'investir pour EUR 81,5 millions (EUR 8 par habitant) en 2016, principalement dans les véhicules et l'équipement d'exploitation (82 % des investissements). Les subsides en capital (fédéral et communal) permettront de financer ces dépenses à hauteur de 46 % tandis que les emprunts y contribueront pour 34 %.

4 En ne tenant pas compte du remboursement du capital des pouvoirs locaux en Flandre dont les amortissements font théoriquement partie des « autres opérations » de financement (*Beleids- en beheercyclus ou BBC*).

Les recettes d'exploitation présentent une progression modérée de 1,9 %

Pour préserver les équilibres budgétaires, les pouvoirs locaux doivent idéalement pouvoir compter sur une progression des recettes analogue à celle enregistrée pour leurs dépenses. Selon notre analyse, les recettes d'exploitation s'établissent en 2016 à EUR 28,6 milliards, en progression de 1,9 % seulement par rapport à 2015.

➤ Recettes fiscales : une croissance de 3,2 % mais biaisée pour l'année 2016

Les **recettes fiscales** des pouvoirs locaux s'élèvent à EUR 10 milliards, soit EUR 892 par habitant en moyenne, et assurent 35 % des recettes d'exploitation. Le pouvoir fiscal des pouvoirs locaux est toutefois concentré au niveau des communes et des provinces. Pour ces dernières, la fiscalité constitue la première source de financement et couvre à elle seule plus de 50 % de leurs recettes d'exploitation.

Les recettes fiscales se répartissent entre des taxes dites additionnelles (IPP et précompte immobilier) pour plus de EUR 8,3 milliards (soit 83 %) et des taxes spécifiquement communales ou provinciales à concurrence de EUR 1,7 milliard (soit 17 %).

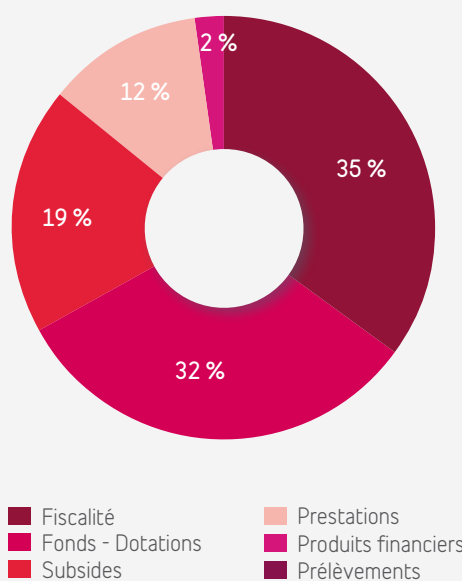
Les recettes fiscales ont enregistré, selon les prévisions budgétaires 2016, une croissance de +3,2 %, soit une progression sensiblement supérieure à celle des dépenses. La croissance des recettes fiscales en 2016 est plus élevée en Wallonie (+4,5 %), reste soutenue en Région bruxelloise (+3,8 %), et est plus faible en Flandre (+2,5 %).

Cette évolution relativement soutenue des recettes fiscales ne s'explique pas par une hausse des taux d'imposition communaux, ni par une progression de la base imposable mais est directement liée aux problèmes d'enrôlement qu'a connus la **taxe additionnelle à l'IPP** en 2015. En effet, le SPF Finances a accusé un écart très prononcé dans les travaux d'enrôlement qui s'est traduit par un important manque à gagner pour les communes (perte de EUR 53 millions à Bruxelles et de EUR 200 millions en Wallonie, soit une perte de ±25 % par rapport aux prévisions initiales). Il en résulte que la prévision budgétaire 2016 est quelque peu biaisée et surévaluée par l'intégration du report de la recette non perçue en 2015.

Le taux moyen de la taxe additionnelle à l'IPP s'établit en 2016 à 7,5 %, soit un taux pratiquement inchangé par rapport à l'année précédente.

Les recettes de la **taxe additionnelle au précompte immobilier** connaissent par contre une évolution très peu dynamique (entre +0,6 % et +1,9 % selon les Régions). Les taux d'imposition de la taxe additionnelle au précompte immobilier n'ont pas enregistré d'évolution notable en 2016 (taux moyen de 2 691 centimes).

Ventilation par groupe économique des recettes d'exploitation - Budgets 2016



On relèvera également un certain ralentissement de la progression (+3,4 %) des **impôts locaux** en 2016 (tels que les taxes sur le stationnement, sur les déchets, sur les secondes résidences...) qui avaient enregistré des progressions assez dynamiques (entre 5 % et 10 %) les années précédentes, et ce dans les trois Régions du pays.

➤ Fonds et subsides reçus : croissance de 2,2 %

Les recettes provenant des dotations et des subsides ont progressé à concurrence de 2,2 % en 2016, ce qui constitue une performance honorable dans le contexte de faible inflation et d'assainissement budgétaire affectant les principaux pouvoirs subsidants des pouvoirs locaux. Ces transferts financiers émanant d'autres niveaux de pouvoir (principalement des Régions pour les communes et les provinces mais également du fédéral pour les CPAS et les zones de police) représentent 51 % du total des recettes d'exploitation au budget 2016.

➤ Recettes propres : une source de financement importante pour les CPAS

Enfin, les **recettes propres** générées au travers de l'activité des pouvoirs locaux (prestations) ou sous la forme de recettes issues du patrimoine communal (loyers, produits financiers) représentent 14 % des recettes d'exploitation.

Au sein de ces dernières, **les recettes de prestations** sont nettement prépondérantes et s'établissent à EUR 3,4 milliards (12 %) selon les budgets 2016. En termes relatifs, elles constituent une source de financement particulièrement importante pour les CPAS (quote-part des bénéficiaires de services tels que repas et aide à domicile, maison de repos...). Elles contribuent en moyenne pour l'ensemble des CPAS du pays à plus de 25 % des recettes d'exploitation (avec des variations importantes selon les Régions).

Les **produits financiers** (intérêts, dividendes) représentent désormais moins de EUR 650 millions, soit 2 % des recettes d'exploitation (essentiellement au niveau des communes), et enregistrent un nouveau recul de près de 8 % en 2016. Cette dernière évolution s'inscrit dans le prolongement du recul structurel des dividendes des intercommunales de distribution de gaz et d'électricité observé depuis la libéralisation du secteur de l'énergie, et, dans une moindre mesure, de l'impact des faibles taux d'intérêt sur les rendements des excédents de trésorerie.

Les investissements publics connaissent une évolution contrastée selon les Régions

Comme c'est le cas dans de nombreux pays européens, les pouvoirs locaux constituent les principaux investisseurs du secteur des administrations publiques. Selon les chiffres de la comptabilité nationale, les investissements des pouvoirs locaux représentent près de 40 % de la formation brute de capital fixe de l'ensemble du secteur public.

Par rapport aux dépenses d'exploitation, les dépenses d'investissement subissent des fluctuations beaucoup plus importantes d'un exercice à l'autre. Outre un effet cyclique associé à la mandature communale, les projets d'investissement des pouvoirs locaux sont très sensibles au contexte économique, à l'évolution démographique et aux marges de manœuvre budgétaire disponibles.

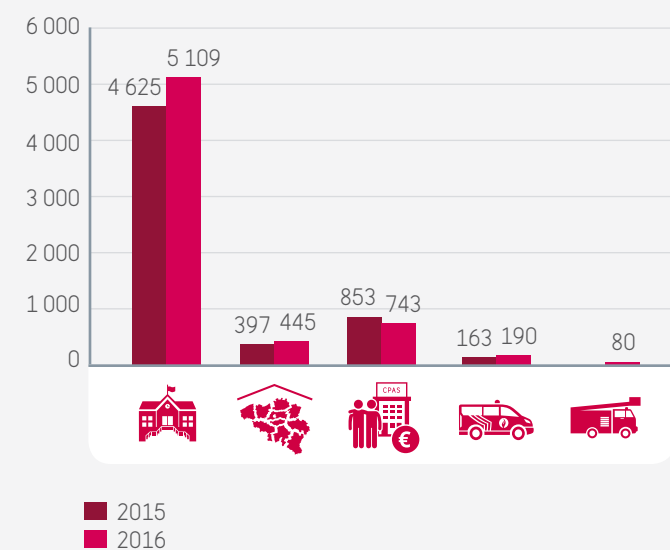
Il convient également de nuancer l'évolution des investissements prévus dans les budgets par le fait qu'ils présentent des taux de réalisation effectifs relativement faibles (entre 50 % et 60 %).

Les investissements projetés dans les budgets 2016 de l'ensemble des pouvoirs locaux s'établissent à EUR 6,6 milliards contre EUR 6,0 milliards en 2015, soit une progression de 8,7 %.

Cette croissance est portée essentiellement par les communes (+10,5 %) qui assurent à elles seules plus de 75 % du volume des investissements de l'ensemble des pouvoirs locaux.

La dynamique des projets d'investissement communaux diffère toutefois selon la Région. En 2016, les prévisions en matière d'investissement pour la **Flandre** restent les mêmes⁵ qu'en 2015, c'est-à-dire EUR 3,5 milliards. Il convient de nuancer cette évolution dans le cadre du plan pluriannuel 2014-2019 du cycle de politique et de gestion (*beleids- en beheercyclus* ou BBC). Le pic d'investissements que ce plan prévoyait initialement en 2014 a été surestimé.

EUR MIO Dépenses d'investissement par type de pouvoir local



5 Montant hors investissements des régies communales et provinciales autonomes. Aucun montant n'est disponible en 2015 pour les nouvelles zones de secours créées en 2015.

Cette évolution indique plutôt l'intention du secteur local de mettre, durant cette législature, un certain volume de plans d'investissement à l'agenda politique. Le budget 2016 confirme que le volume d'investissement sera réparti sur les années restantes de la législature.

C'est surtout en **Wallonie** que les projets d'investissement communaux subissent, selon les budgets 2016, une progression assez spectaculaire (+25 %). Celle-ci fait déjà suite à un premier rebond de 9,5 % observé en 2015 mais cette reprise succède en réalité à deux baisses successives de plus de 15 % enregistrées en 2013 et 2014. Il s'agit dès lors davantage d'un retour à une situation normale plutôt qu'un réel pic des projets d'investissements.

En **Région bruxelloise**, on observe également une progression des investissements communaux (+6,8 %) et surtout des CPAS (+30 %). Ces évolutions s'inscrivent dans le prolongement de l'effort d'investissement déjà consenti et qui, contrairement aux deux autres Régions, n'avait pas connu de fléchissement au début de la nouvelle mandature communale. Il est vrai que, confrontés à l'essor démographique exceptionnel de ces dernières années, les pouvoirs locaux ont dû, avec le soutien de la Région, répondre à une demande urgente en termes d'équipements publics.

Les soldes budgétaires sont globalement préservés

Les différences croissantes en matière de réglementation comptable et de contraintes d'équilibre imposées aux pouvoirs dans les trois Régions du pays compliquent fortement la possibilité de dégager une image agrégée de l'évolution des soldes budgétaires pour l'ensemble des pouvoirs locaux du pays. C'est pourquoi nous passons en revue les soldes budgétaires par région.

➤ **Pouvoirs locaux wallons : la quasi-totalité des communes présentent un budget 2016 en équilibre à l'exercice propre**

L'ensemble des pouvoirs locaux wallons dégage un excédent de EUR 129 millions à l'exercice propre du budget 2016 et de EUR 335 millions à l'exercice global (c'est-à-dire en tenant compte également du résultat des exercices antérieurs et des prélèvements). En termes relatifs, le solde de l'exercice ne représente que 1,4 % des recettes d'exploitation (soit un quasi-équilibre) tandis que l'excédent dégagé à l'exercice global représente 3,5 % des recettes des pouvoirs locaux.

Ces bonis budgétaires sont principalement générés par les communes et, dans une moindre mesure, les provinces, tandis que les CPAS et les zones de police présentent une situation légèrement déficitaire à l'exercice propre.

Les communes wallonnes présentent à l'exercice propre un excédent de EUR 125 millions, soit 2,5 % de leurs recettes ordinaires. Cet excédent a plus que doublé par rapport à l'exercice budgétaire 2015. Mais cette évolution est en réalité favorablement influencée par le report en 2016 d'une partie importante du produit de la taxe additionnelle à l'IPP non enrôlé en 2015 (cf. *supra*). La quasi-totalité des communes a présenté un budget 2016 en équilibre à l'exercice propre conformément aux recommandations du

gouvernement wallon (circulaire budgétaire). À l'exercice global, le solde dégagé par les communes wallonnes s'établit à EUR 321 millions, soit 5,8 % des recettes ordinaires. Ce dernier est par contre en recul important (EUR -35 millions) en raison d'une détérioration sensible du résultat relatif aux exercices antérieurs (boni ou mali reporté).

➤ **Pouvoirs locaux flamands : plus de 4 communes sur 5 affichent une capacité financière suffisante (BBC)**

Le critère d'équilibre structurel de la marge d'autofinancement (*autofinancieringsmarge* ou AFM) contrôle dans quelle mesure les recettes d'exploitation couvrent durablement les dépenses liées aux emprunts (charges d'emprunts et amortissements de capital). Toutes les communes prévoient d'être en équilibre à l'issue du plan pluriannuel, conformément à l'obligation qui leur incombe, avec une marge d'autofinancement de zéro ou plus. En 2016, plus de quatre communes sur cinq affichent déjà une capacité financière suffisante, répondant ainsi au critère d'équilibre. En 2016, la marge d'autofinancement des communes double par rapport à ce qui était prévu à l'origine. Cette marge supplémentaire pourra servir pour financer de nouveaux investissements. Elle figure essentiellement comme tampon financier croissant qui table sur une estimation de recettes fiscales à la hausse. Cette marge est déjà positive pour quatre communes sur cinq en 2016 et s'établit à EUR 276 millions.

Une condition supplémentaire est également posée pour les CPAS : la somme de la marge d'autofinancement au cours des années du plan pluriannuel doit être au moins nulle ou positive. En 2016, deux CPAS sur trois présentent une AFM positive. La marge totale est inférieure à celle des communes et s'élève à EUR 2,5 millions.

Le solde budgétaire des zones de police en 2016 reste positif à l'exercice propre (EUR 16,2 millions) et croît au total général (à EUR 20,5 millions). Le solde des zones de secours est positif aussi et s'établit à EUR 6 millions ou 1,4 % de leurs recettes.

➤ Pouvoirs locaux bruxellois

L'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois dégage un léger excédent de EUR 12 millions à l'exercice propre du budget 2016 et un boni de EUR 134 millions à l'exercice global. En termes relatifs, le léger excédent de l'exercice ne représente que 0,3 % des recettes d'exploitation (soit un quasi-équilibre). Quant au boni dégagé à l'exercice global, il est en nette progression puisqu'il représente désormais 3,4 % des recettes des pouvoirs locaux (contre 1,8 % en 2015).

Pour les communes bruxelloises plus spécifiquement, le solde de l'exercice propre présente un très léger excédent

de EUR 1,3 million contre un déficit de EUR 13 millions en 2015. Il convient toutefois de relever que ce solde intègre déjà l'aide régionale de EUR 30 millions en faveur des communes en difficulté financière. De plus, et à l'instar des communes wallonnes, le solde de l'exercice propre est également favorablement influencé par le report en 2016 d'une partie importante du produit de la taxe additionnelle à l'IPP non enrôlé en 2015 (retard d'enrôlement, cf. *supra*). Enfin, la situation est relativement contrastée entre les 9 communes bruxelloises déficitaires (EUR -11,6 millions) et les 10 communes en boni (EUR 12,9 millions).

À l'exercice global, les communes bruxelloises dégagent un boni de EUR 106 millions, en progression de EUR 39 millions par rapport à 2015. En termes relatifs, le solde de l'exercice global s'établit désormais à 4,7 % des recettes ordinaires (contre 2,8 % en 2015).

Il convient de rappeler que ces soldes budgétaires qui émanent de la comptabilité des pouvoirs locaux diffèrent assez fondamentalement des soldes tels qu'établis selon les normes européennes (SEC) utilisées dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire⁶. Paradoxalement, une situation équilibrée dans le cadre de la comptabilité des pouvoirs locaux ne garantit pas une situation d'équilibre selon les normes européennes.

Les pouvoirs locaux resteront confrontés à d'importants défis au cours des trois prochaines années

Parmi les principaux enjeux financiers, nous pouvons mentionner :

- la poursuite de l'application de la **réforme des pensions** du personnel statutaire des administrations locales (et, en particulier, les effets de la hausse inéluctable de la cotisation de responsabilisation) ;
- les conséquences de la mise en œuvre de la nouvelle **réforme de l'État** (transferts de compétences aux entités fédérées et réforme de la loi spéciale de financement) ;
- les charges croissantes en matière d'**aide sociale** (paupérisation et charges liées à l'afflux de migrants) et de **sécurité** (au travers principalement des dotations communales croissantes en faveur des zones de police et des nouvelles zones de secours) ;
- les défis de l'**évolution démographique**, que ce soit la problématique du vieillissement de la population ou les conséquences de la forte expansion démographique dans les grandes villes (et dans les communes bruxelloises en particulier) ;

- les conséquences du **tax shift** adopté par le gouvernement fédéral qui va se traduire par une érosion progressive entre 2016 et 2021 de la base imposable de la taxe additionnelle communale (soit une réduction de 8 à 10 % du produit de l'IPP communal, hors « effets de retour », selon les estimations réalisées par le SPF Finances) ;
- la participation des pouvoirs locaux au **pacte de stabilité budgétaire** prévoyant un retour à l'équilibre de l'ensemble des pouvoirs publics belges en 2018 (selon les normes SEC 2010). La directive européenne du 8 novembre 2011⁷ sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres implique, par ailleurs, des exigences nouvelles pour les pouvoirs locaux en termes de calendrier budgétaire, de reporting et de contrôle des états comptables.

6 Cf. Note thématique « Les pouvoirs locaux dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire et des normes SEC », mai 2015 - www.belfius.be/nosetudes
7 Directive 2011/85/UE du Conseil de l'Union européenne.



Les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles

Budgets 2016

Tendances et chiffres clés	10
Poids financier des pouvoirs locaux bruxellois	11
Dépenses d'exploitation	13
Dépenses de personnel	15
Dépenses de fonctionnement	19
Dépenses de transferts	20
Dépenses de dette (charges financières)	23
Recettes d'exploitation	24
Recettes fiscales	26
Fonds et subsides	30
Recettes propres	32
Investissements et financements	34
Soldes budgétaires	38
Pouvoirs locaux et politique de sécurité	40
Finances des zones de secours	40
Finances des zones de police	46

Tendances et chiffres clés

- Le **budget total 2016** des pouvoirs locaux bruxellois (19 communes et CPAS, et 6 zones de police) s'établit à **EUR 4,6 milliards**, soit **EUR 3 942 par habitant**.
- Les **dépenses d'exploitation** (82 % des dépenses totales) connaissent une évolution très modérée (**+0,4 %**) par rapport à 2015 tandis que les **investissements locaux** renouent avec la croissance (**+6,1 %**).
- Sur la base des statistiques de l'ORPSS, le **nombre de travailleurs dans les administrations locales** de la Région bruxelloise s'établit à 30 170 ETP (équivalents temps plein) fin 2015, soit une progression de 738 ETP (+2,5 %) par rapport au début de la mandature communale (fin 2012). Cette évolution contraste avec les compressions d'effectifs constatées en Flandre et en Wallonie sur la même période.
- Le ralentissement de la progression des dépenses d'exploitation se reflète dans tous les types de dépenses dont les progressions restent toutes inférieures à 1 % entre 2015 et 2016. Cette évolution est en ligne avec celle des recettes d'exploitation qui plafonnent à une croissance de 0,9 % entre 2015 et 2016.
- Les **recettes fiscales** des pouvoirs locaux bruxellois (communes) s'établissent à EUR 1 180 millions, soit **EUR 1 004 par habitant**. Alors que le taux moyen d'additionnel à l'IPP reste stable (6,54 %) en 2016, une progression du taux moyen des additionnels au précompte immobilier est observée pour s'établir à 2 904 centimes (contre 2 819 en 2014). Néanmoins, une progression significative imputable à la **taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques** (soit +8,8 % par rapport à 2015) est enregistrée, à la suite d'un effet de rattrapage de recettes qui n'ont pas été perçues en 2015, et consécutive aux importants retards des travaux d'enrôlement par le ministère des Finances lors du dernier trimestre de l'année 2015.
- L'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois repasse, pour le service ordinaire, en boni avec un **excédent** de EUR 12 millions **à l'exercice propre** du budget 2016. Cette progression de EUR 21 millions du résultat de l'exercice propre accompagnée d'un résultat des exercices antérieurs particulièrement important en 2016 fait croître l'excédent de l'exercice global à EUR 134 millions.

Poids financier des pouvoirs locaux bruxellois

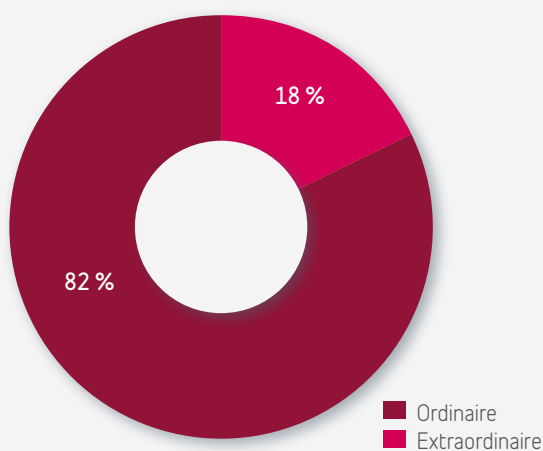
La Région de Bruxelles-Capitale compte 19 communes et autant de CPAS. De plus, cette région est desservie par 6 zones de police.

En termes d'investissement, de consommation courante et d'effectifs de personnel, les pouvoirs locaux de la région bruxelloise constituent des acteurs non négligeables pour l'économie locale et régionale.

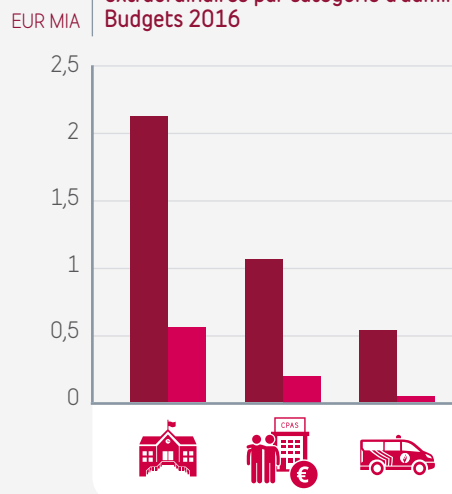
L'ensemble de ces pouvoirs locaux de la Région bruxelloise présente en 2016 un budget agrégé de EUR 4,6 milliards, soit EUR 3 942 par habitant. Les dépenses d'exploitation s'élèvent à EUR 3,8 milliards (soit 82 %) tandis que les dépenses d'investissement s'établissent à EUR 819 millions.

À titre indicatif, le PIB régional en volume est estimé à EUR 71 milliards⁸ en 2012 tandis que le budget 2016 de la Région bruxelloise s'établit à EUR 5,4 milliards.

Répartition des dépenses ordinaires et extraordinaires - Total des pouvoirs locaux - Budgets 2016



Répartition des dépenses ordinaires et extraordinaires par catégorie d'administration - Budgets 2016



	19	19	6
Nombre d'entités	19	19	6
% dépenses totales	60 %	28 %	12 %
Ratio Invest/dépenses totales	70,3 %	26,1 %	3,6 %

8 Source IBSA (Institut bruxellois de statistique et d'analyse).

Le poids financier réel des pouvoirs locaux est toutefois inférieur à ces montants bruts. D'une part, s'agissant de prévisions budgétaires, toutes les dépenses ne sont pas effectivement réalisées. C'est particulièrement le cas pour les investissements dont le taux de réalisation est habituellement très faible ($\pm 50\%$). D'autre part, les montants agrégés des budgets des pouvoirs locaux contiennent certains transferts entre entités du secteur local tels que les dotations communales aux CPAS et celles aux zones de police. À titre indicatif, ces transferts internes aux pouvoirs locaux, qu'il conviendrait de soustraire dans une optique consolidée, s'élèvent à EUR 669 millions dans les budgets 2016.

Enfin, en termes d'emplois (sur la base des statistiques de l'ORPSS), le nombre de travailleurs dans les administrations locales bruxelloises s'établit à 30 170 ETP (équivalents temps plein) fin 2015.

Les dépenses des pouvoirs locaux bruxellois ont subi une évolution assez contrastée. Alors que les dépenses d'exploitation enregistrent une croissance très modérée de 0,4 % et font l'objet d'une bonne maîtrise, le volume des projets d'investissement est caractérisé par un retour à une croissance relativement soutenue de 6,1 % par rapport à 2015.

Au sein des pouvoirs locaux, les communes absorbent 60 % des dépenses totales, contre 28 % pour les CPAS et 12 % pour les zones de police. Au niveau des investissements, la prédominance des communes est encore davantage prononcée puisqu'elles absorbent à elles seules 70 % des dépenses d'investissement des pouvoirs locaux.

Encadré méthodologique

L'analyse porte sur les budgets initiaux 2015 et 2016 des pouvoirs locaux bruxellois, à savoir les communes, les CPAS et les zones de police.

À noter que le périmètre du secteur local au sens du SEC (S1313) est encore plus étendu, puisqu'il intègre également de nombreuses régies et ASBL communales ainsi qu'un certain nombre d'intercommunales.

Le taux de représentativité (en termes de population) s'élève à 100 % pour les communes, les CPAS et les zones de police.

Les statistiques relatives au nombre de travailleurs dans les administrations locales proviennent de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS).

Des statistiques plus détaillées sont disponibles sur notre site : www.belfius.be/nosetudes.



Dépenses d'exploitation

Selon les budgets 2016, les dépenses d'exploitation des pouvoirs locaux bruxellois s'élèvent à près de EUR 3,8 milliards (soit EUR 3 245 par habitant) et font l'objet d'une progression de 0,4 % en moyenne par rapport à 2015, soit une progression relativement modérée. Cette faible évolution des dépenses d'exploitation s'explique notamment par le contexte de faible inflation qui joue favorablement pour les dépenses de personnel (+0,7 %) et de fonctionnement (+0,7 %) des administrations publiques ainsi que par le ralentissement de la progression des dépenses de transferts (+0,5 % contre +3,3 % en 2015).

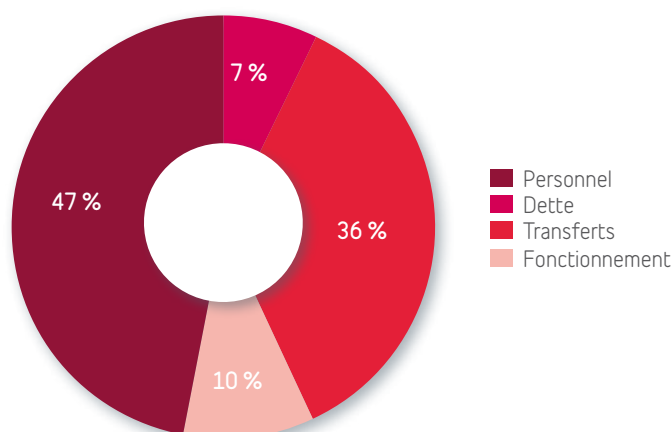
Nous remarquerons également, et pour la première fois depuis 2014, une décroissance des dépenses d'exploitation des CPAS bruxellois (-1,4 %). Cette évolution particulière ne doit cependant pas occulter des évolutions disparates entre les différentes catégories de dépenses (voir *infra* notamment pour les centres secourants et le revenu d'intégration sociale) ni d'éventuels effets induits par des modifications du périmètre du secteur local bruxellois (exemple : cession d'activité hospitalière, maison de repos...).

Dépenses d'exploitation et taux de croissance 2015-2016 (par type de dépenses et par catégorie d'administration)

	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Personnel	1 804	1 535	0,7 %
Fonctionnement	389	331	0,7 %
Transferts	1 353	1 151	0,5 %
Dettes	252	214	0,1 %
Prélèvements	16	14	-
Total dépenses ordinaires	3 813	3 245	0,4 %
Communes	2 208	1 879	1,2 %
CPAS	1 062	903	-1,4 %
Zones de police	544	463	0,6 %

La **structure des dépenses** d'exploitation (service ordinaire) des pouvoirs locaux se subdivise en quatre grandes catégories : les dépenses relatives au personnel (traitements et cotisations diverses), celles relatives au fonctionnement (fourniture, frais d'entretien, consommation d'énergie...), les dépenses de transferts (qui englobent notamment l'ensemble des aides sociales accordées par les CPAS, les subsides aux associations locales mais aussi des transferts internes aux pouvoirs locaux tels que la dotation communale au CPAS et à la zone de police) et enfin les charges financières (qui comprennent les charges d'intérêts mais également le remboursement du capital des emprunts).

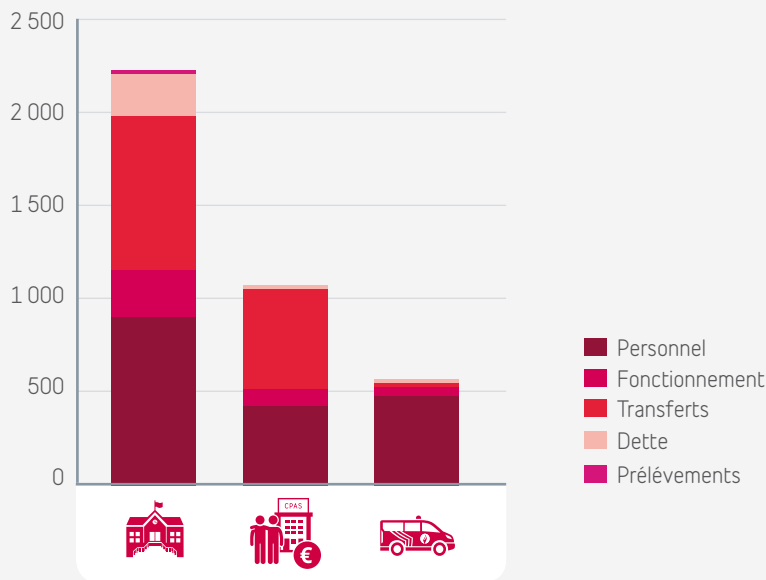
Ventilation par groupe économique des dépenses d'exploitation - Budgets 2016



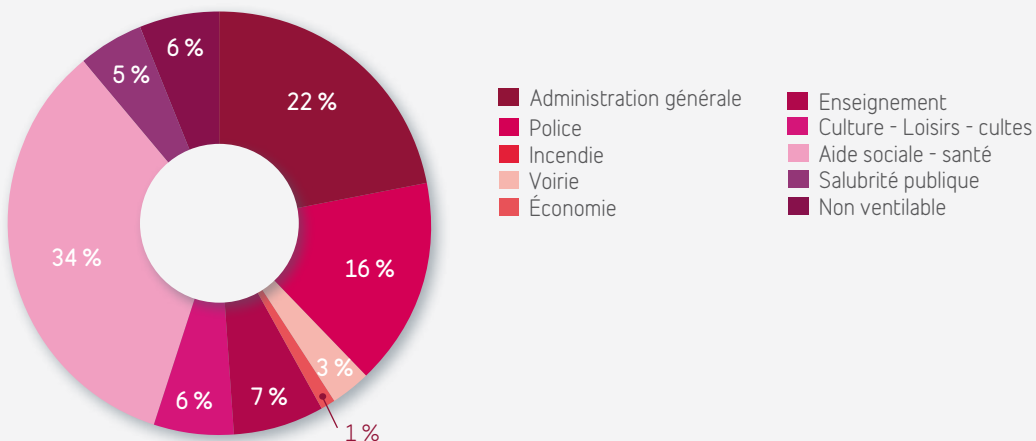
La structure des dépenses d'exploitation diffère selon les catégories d'administration locale. Les dépenses de personnel sont largement prédominantes au niveau des zones de police. Le poids des dépenses de transferts est plus élevé au niveau des communes (dotation au CPAS, à la zone de police, aux fabriques d'églises...) et, surtout, au niveau des CPAS (diverses formes d'aide sociale accordée aux ménages). Pour EUR 100 dépensés par ces derniers, EUR 50 sont affectés à des dépenses de transferts (contre EUR 37 pour les communes).

Le premier domaine d'activité en termes budgétaires est celui de l'aide sociale et de la santé qui absorbe à lui seul 34 % des dépenses d'exploitation de l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois. Les dépenses d'administration générale représentent 22 % des dépenses totales. La police occupe le troisième rang avec une proportion de 16 %. L'enseignement (hors traitements du personnel enseignant subsidié), la culture, les loisirs et les cultes ainsi que la salubrité publique mobilisent entre 5 % et 7 % des dépenses totales.

EUR MIO | Ventilation par groupe économique et par catégorie d'administration - Budgets 2016



Ventilation fonctionnelle des dépenses ordinaires⁹ - Budgets 2016



⁹ Chiffres établis hors dotations communales au CPAS et à la zone de police.

Dépenses de personnel

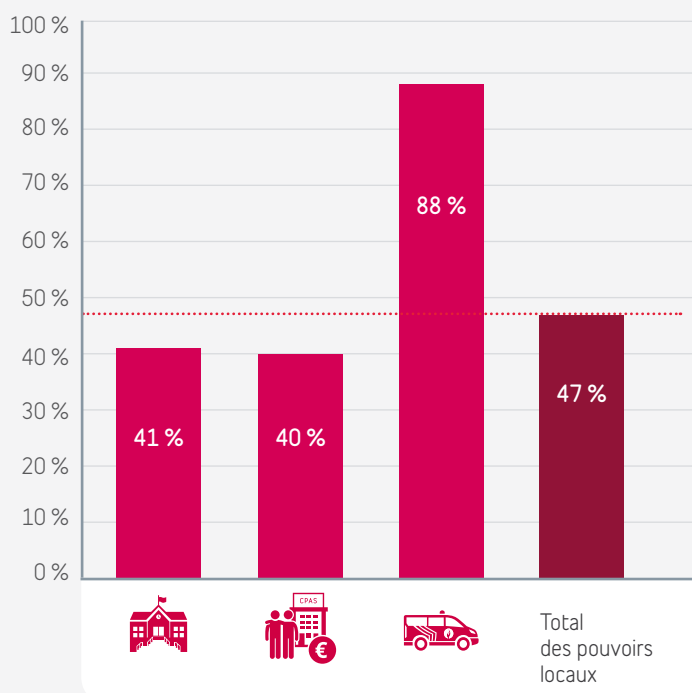
Les **dépenses de personnel** des pouvoirs locaux bruxellois (hors traitements du personnel enseignant subsidié) s'élèvent à EUR 1 804 millions et affichent une progression très limitée de 0,7 %. L'évolution est même très légèrement négative au niveau des CPAS. La progression des dépenses de personnel est toutefois légèrement plus soutenue au niveau des communes (+1,3 %).

Cette progression modérée s'explique tout d'abord par le très faible niveau attendu de l'inflation (qui ne prévoyait pas de franchissement de l'indice pivot de la fonction publique lors de la confection du budget initial). On relèvera toutefois que l'indice pivot pour les allocations sociales et les salaires dans le secteur public a en réalité été dépassé en mai 2016, de sorte que les pouvoirs locaux seront malgré tout confrontés à une hausse de 2 % des allocations sociales et des salaires pour le second semestre 2016.

Dépenses de personnel des pouvoirs locaux - Budgets 2016

	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Communes	902	767	1,3 %
CPAS	424	361	-0,2 %
Zones de police	478	407	0,4 %
Total dépenses de personnel	1 804	1 535	0,7 %

Part des dépenses de personnel (en % du total) - Budgets 2016



Nombre de travailleurs (ETP)

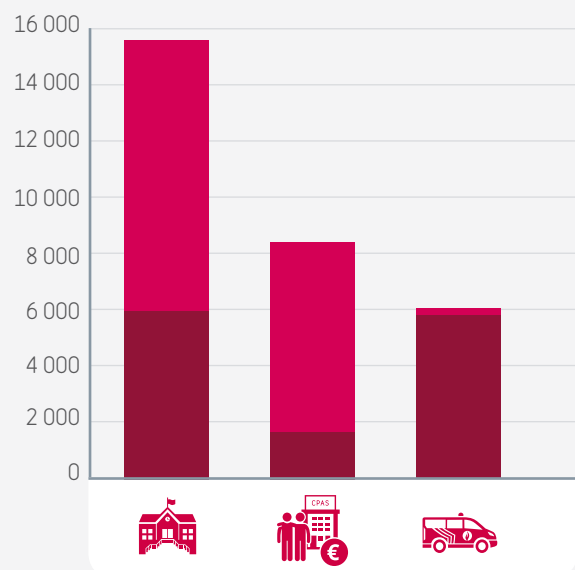
	2015	En %	variation p.r. à 2012	variation en %
Communes et régies	15 655	52 %	410	2,7 %
CPAS	8 465	28 %	145	1,7 %
Zones de police	6 050	20 %	183	3,1 %
Total	30 170	100 %	738	2,5 %

Source : statistiques de l'ORPSS.

Sur la base des statistiques de l'ORPSS, le nombre de travailleurs dans les administrations locales de la Région bruxelloise¹⁰ s'établit à 30 170 ETP (équivalents temps plein) au cours du dernier trimestre 2015, soit une progression de 738 ETP (+2,5 %) depuis le début de la législature (2012). Cette progression du nombre d'ETP s'observe à tous les niveaux mais plus particulièrement pour les communes et leurs régies communales autonomes (+2,7 %) ainsi que pour les zones de police (+3,1 %). A contrario de ce qui est observé dans les autres régions (réduction des effectifs de 4,5 % en Flandre et de 0,6 % en Wallonie), les pouvoirs locaux bruxellois enregistrent donc une progression des effectifs qui résulte principalement des conséquences de l'essor démographique, de la progression de la demande d'aide sociale (CPAS) et du remplissage du cadre dans les zones de police.

La part du personnel statutaire s'élève désormais à 45 % en moyenne pour les pouvoirs locaux bruxellois mais présente d'importantes disparités selon le type d'administration (de 97 % dans les zones de police à moins de 20 % dans les CPAS).

Répartition des ETP par catégorie d'administration et par statut (en ETP)

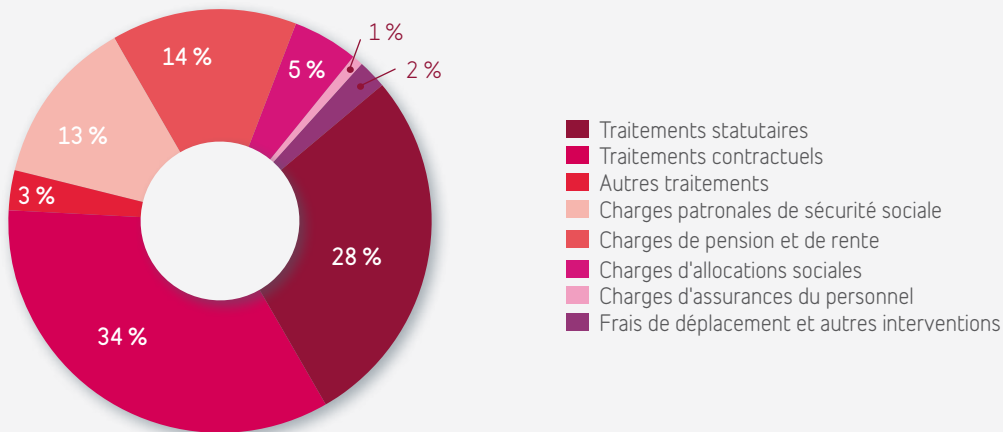


Source : statistiques de l'ORPSS.

- Statutaires
- Contractuels

¹⁰ Uniquement pour les communes, provinces, CPAS et zones de police.

Décomposition des charges de personnel pour les communes bruxelloises* - Budgets 2016



* Hors personnel enseignant subventionné.

Les traitements du personnel communal (statutaires et contractuels) représentent 62 % des charges de personnel totales dans les budgets 2016. Alors que les traitements des statutaires stagnent en 2016 (-0,9 %), les traitements du personnel contractuel augmentent fortement (+5,3 %). Cette tendance est à la fois présente pour les contractuels subsidiés (+4,5 %) et pour les autres contractuels à charge des communes (+6,6 %). A contrario, les charges de pension (14 % des charges de personnel) sont en léger recul (-1 %) après plusieurs années de croissances eu égard à la problématique des pensions qui pèse sur les budgets des pouvoirs locaux.

Rappelons que les administrations locales supportent intégralement la charge des pensions de leurs agents nommés et de leurs ayants droit sans intervention de l'État fédéral (cf. encadré). Au cours des prochaines années, la problématique des pensions devrait continuer à peser sur les budgets des pouvoirs locaux sous l'effet de la hausse progressive des taux de cotisation (taux de base et de responsabilisation).

Problématique des pensions des pouvoirs locaux

Le système des pensions des fonctionnaires locaux n'échappe pas aux difficultés de financement que connaissent actuellement la majorité des régimes de pension (qu'ils relèvent d'autres entités du secteur public ou du secteur privé). La détérioration du système de financement des pensions du personnel statutaire des administrations locales s'est toutefois opérée avec une acuité toute particulière.

Outre les effets du vieillissement de la population, des phénomènes spécifiques ont en effet conduit à fragiliser davantage le système de financement en vigueur au niveau des administrations locales. Parmi les particularités, on relèvera que le système basé sur la répartition (adopté par la majorité des administrations locales) est circonscrit au personnel statutaire des seules administrations locales, c'est-à-dire une base de cotisants relativement limitée et qui s'est réduite structurellement ces dernières années. Or, le nombre de contractuels employés dans les administrations locales n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années alors que l'effectif du personnel nommé est pratiquement stationnaire. En raison de cette évolution, la base de financement des pensions se rétrécit continuellement.

Une réforme en profondeur était inévitable et aurait sans doute dû être entreprise depuis de nombreuses années. L'adoption en octobre 2011 par le gouvernement d'une réforme qui vise à « instaurer un système de financement pérenne » a été conçue de manière telle qu'elle couvrira désormais chaque année intégralement les dépenses de pensions sans avoir de déficit annuel.

La progression inéluctable des charges de pension au cours de ces prochaines années (par le biais des hausses des taux de cotisations prévues) va peser sur les finances communales, soit directement sur les dépenses de personnel, soit indirectement par le biais des dépenses de transferts (CPAS, zone de police, hôpitaux).

L'impact peut toutefois varier sensiblement d'une administration à l'autre, notamment en fonction de la structure de personnel actuelle (proportion de statutaires) mais aussi de la politique future de personnel (importance et délai des nouvelles nominations).

La loi a prévu une convergence progressive du taux de cotisation de base qui devait atteindre 41,5 % dès 2016 pour l'ensemble des administrations locales. Grâce à l'utilisation des réserves encore disponibles au sein de l'ONSSAPL (AR du 13 novembre 2011), les taux de cotisation effectifs ont toutefois été plus réduits que ceux prévus initialement par la loi. Pour la période 2016-2019, les administrations locales de l'ex-pool 1 devraient continuer à bénéficier d'un taux effectif réduit (38 % en 2016 et 2017, 38,5 % en 2018 et 2019).

À ce coefficient de base, il conviendra d'ajouter les effets du coefficient de responsabilisation à charge des administrations locales dont les charges de pension individuelles sont supérieures aux recettes des cotisations de base versées. Ce coefficient est établi annuellement par l'ONSSAPL pour l'année précédente. Il est établi à 50 % depuis 2012 et pourrait augmenter au cours des années à venir.

L'impact de cette cotisation de responsabilisation est par définition très variable d'une administration à l'autre en fonction de l'apport des cotisants actifs et des charges réelles de pension. L'évolution des charges de pension liées à cette composante de responsabilisation au cours des prochaines années sera tributaire de la politique de nomination tant individuellement que par l'ensemble du secteur. Pour l'ensemble des pouvoirs locaux du pays, elle s'est établie à près de EUR 250 millions en 2014 et devrait dépasser les EUR 575 millions en 2020.

Enfin, au-delà des aspects purement financiers, la problématique des pensions s'inscrit également dans la politique de modernisation de gestion des ressources humaines des administrations locales, que ce soit au niveau de la cohabitation harmonieuse des statuts (nommés/contractuels), du maintien des collaborateurs les plus âgés, de la préservation des savoir-faire et des compétences au sein de l'organisation.

Rappelons également que la loi du 8 décembre 1976 impose aux communes et aux CPAS d'assurer une pension à leurs anciens bourgmestres et échevins ainsi qu'à leurs anciens présidents de CPAS. La loi du 4 mai 1999 ayant considérablement amélioré la rémunération et les avantages sociaux des mandataires locaux, ces modifications ne sont pas sans conséquences sur la progression des droits à la pension.

Dépenses de fonctionnement

Les **dépenses de fonctionnement** des pouvoirs locaux s'élèvent à EUR 389 millions, soit 10 % des dépenses d'exploitation. Elles englobent les frais généraux relatifs au fonctionnement régulier de l'administration (frais administratifs, chauffage, informatique, entretien des bâtiments, télécommunications, fournitures diverses...). À la faveur d'un niveau d'inflation très faible et de coûts énergétiques à la baisse, les dépenses de fonctionnement présentent une évolution relativement modérée (+0,7 %).

Cependant, l'évolution globale constatée pour l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois se ventile en trois composantes :

- > une progression relativement maîtrisée des dépenses de fonctionnement communales (+1,5 %) ;
- > une diminution des dépenses de fonctionnement des CPAS (-2,8 %) après une croissance soutenue enregistrée en 2015 (+6,1 %) ;
- > une progression constante, depuis quelques exercices, des dépenses de fonctionnement des zones de police autour de 3,5 % par an.

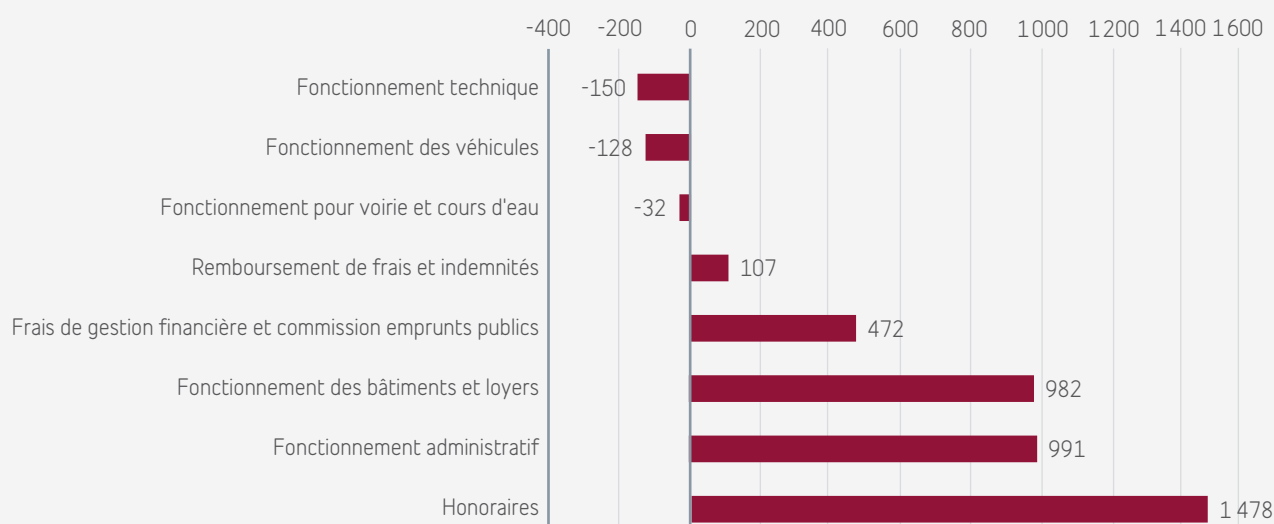
Au niveau des communes, la faible progression globale des dépenses de fonctionnement (+1,5 %) cache des évolutions relativement contrastées des différentes composantes de ces dépenses. Le graphique suivant permet de mettre en exergue les contributions (positives ou négatives) de ces différentes composantes dans l'évolution globale des dépenses de fonctionnement entre 2015 et 2016. Sur une évolution globale de EUR +3,7 millions de dépenses de fonctionnement, quatre catégories des contributions positives sortent particulièrement du lot :

1. les honoraires avec une contribution de EUR +1,5 million (progression de +9 % de ce poste entre 2015 et 2016) ;
2. le fonctionnement administratif avec une contribution de EUR +1 million (progression de +1,6 % de ce poste entre 2015 et 2016) ;
3. le fonctionnement des bâtiments et loyers avec une contribution de EUR +1 million (progression de +1,3 % de ce poste entre 2015 et 2016) ;
4. les frais de gestion financière et de commission emprunts publics avec une contribution de EUR +0,5 million.

Dépenses de fonctionnement des pouvoirs locaux - Budgets 2016

	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Communes	246	209	1,5 %
CPAS	92	78	-2,8 %
Zones de police	51	44	3,5 %
Total dépenses de fonctionnement	389	331	0,7 %

Contributions (positives et négatives) des composantes des dépenses de fonctionnement des communes dans l'évolution globale des dépenses de fonctionnement - Budgets 2016 (en EUR milliers)

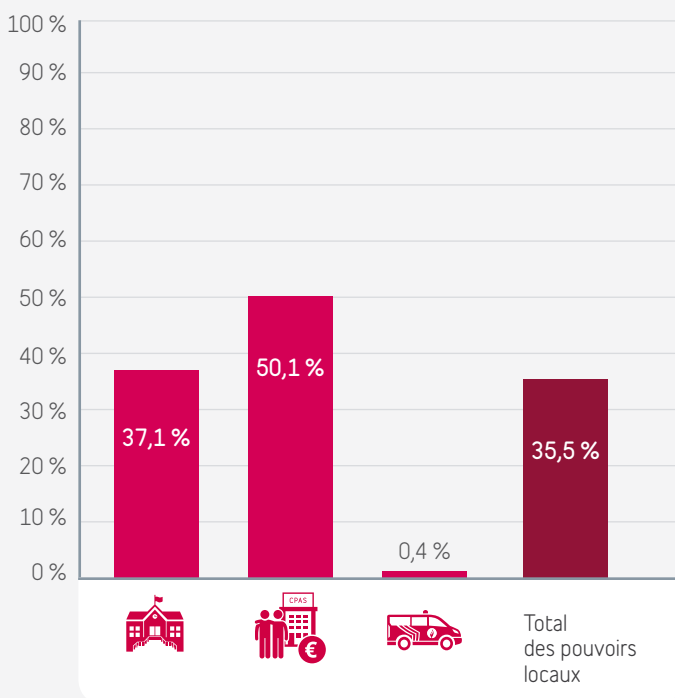


Dépenses de transferts

Dépenses de transferts de l'ensemble des pouvoirs locaux - Budgets 2016

	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Communes	818	696	1,7 %
CPAS	532	453	-1,3 %
Zones de police	2	2	-
Total dépenses de transferts	1 353	1 151	0,5 %

Part des dépenses de transferts (en % du total) - Budgets 2016



Les **dépenses de transferts** de l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois s'élevèrent à EUR 1 353 millions et représentent 36 % des dépenses d'exploitation. Elles se concentrent au niveau des communes et des CPAS. L'exercice budgétaire 2016 confirme, de façon assez prononcée, le ralentissement de la progression de ces dépenses, observé ces dernières années. Ainsi, les dépenses de transferts des pouvoirs locaux bruxellois sont-elles restées stables par rapport à 2015 (+0,5 % de croissance). Cette stabilité relève de progressions des dépenses communales et de CPAS en sens inverse : +1,7 % pour les communes et -1,3 % pour les CPAS. Au sein des communes, on relèvera que la dotation aux CPAS a cessé d'augmenter en 2016 (-0,2 % par rapport à 2015). Il y a logiquement un effet d'accompagnement entre l'évolution des dépenses d'exploitation des CPAS bruxellois (-1,4 %) et la stabilisation des dotations communales aux CPAS.

Parmi les dépenses de transferts consenties par les pouvoirs locaux, il convient de distinguer les subsides octroyés à d'autres administrations et organismes publics, d'une part, et les subsides octroyés directement ou indirectement aux ménages et aux entreprises, d'autre part.



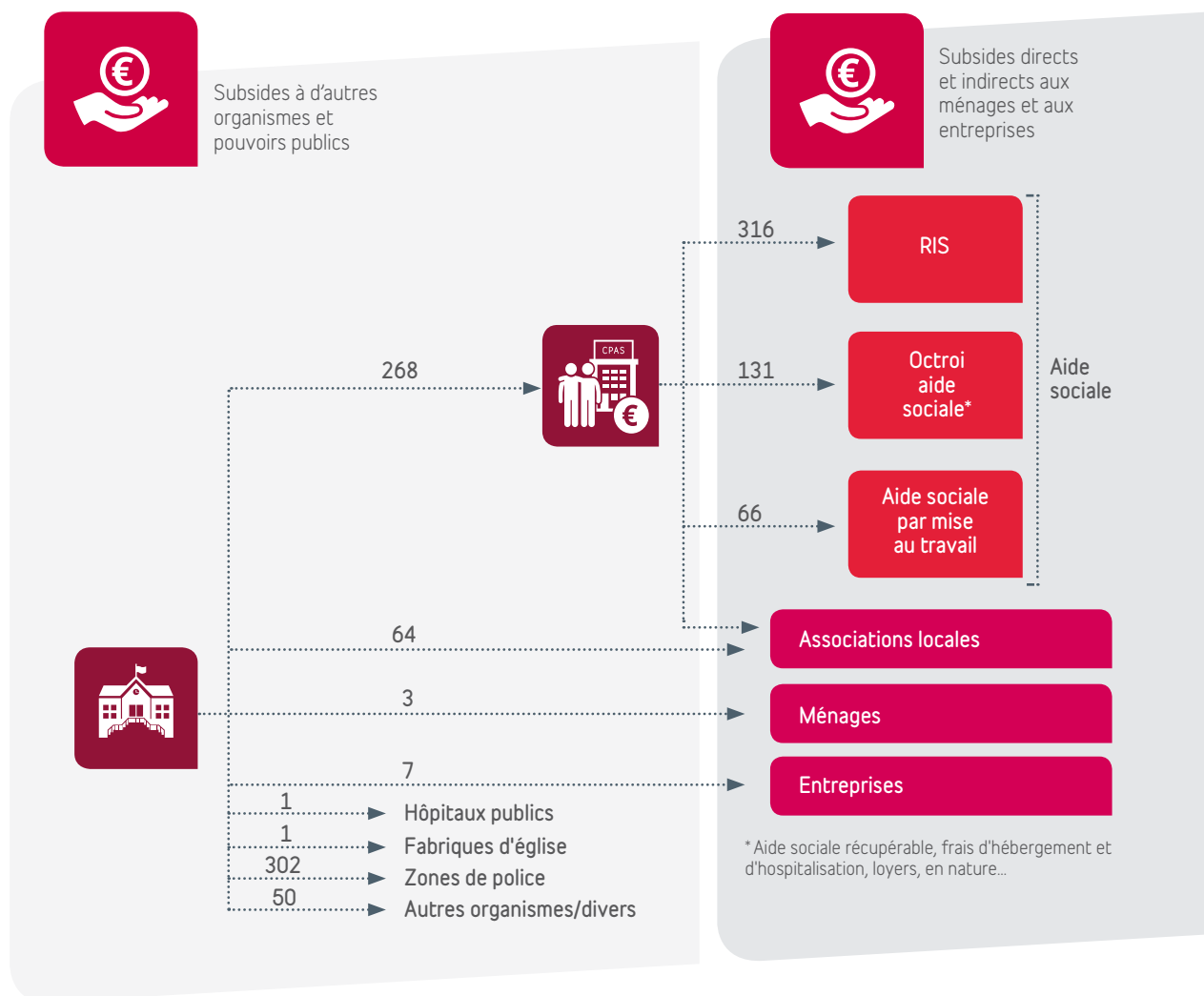
Le graphique ci-dessous présente une décomposition des flux des dépenses de transferts à partir des budgets 2016 des communes et des CPAS (plus de 99,8 % du total des dépenses de transferts).

Les **communes** sont généralement tenues d'octroyer des dotations (obligation légale) à d'autres acteurs publics locaux (zones de police, CPAS, fabriques d'église, hôpitaux publics, etc.) en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. Elles couvrent ou remboursent certaines charges en faveur de l'enseignement libre et des autorités supérieures.

Les communes octroient, ensuite, de manière facultative, une série de subsides à de nombreuses associations locales actives dans le domaine culturel, sportif, des loisirs, du tourisme qui bénéficient indirectement aux ménages. Ces derniers bénéficient, de manière plus limitée et sélective, de certains subsides directs ou de primes (naissance, etc.).

Enfin, les **CPAS** octroient aux ménages diverses formes d'aide sociale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale. Parmi ces aides, il est à noter, en 2016, une forte diminution des interventions des CPAS comme centre secourant et dans les frais d'hospitalisation (EUR -19,6 millions). Cette réduction est quasi intégralement compensée par une hausse des octrois du revenu d'intégration (EUR +19,2 millions).

Ventilation des flux des dépenses de transferts des pouvoirs locaux bruxellois (en EUR/hab.)



Problématique de la croissance de l'aide sociale

En tant qu'institution publique locale, le CPAS contribue à la réalisation de la politique sociale sur le territoire de la commune. En fonction des besoins sociaux constatés au niveau local, il peut développer un éventail de services pour les personnes et les familles. Au cours de ces dernières années, cet éventail de services s'est considérablement élargi, souvent sous l'impulsion des autorités fédérales et régionales.

Les tâches assumées par les CPAS sont dès lors en partie orientées et financées par d'autres niveaux de pouvoir, tant avec des subsides spécifiques qu'avec une dotation générale. Le CPAS tire également une partie de ses recettes via des ressources propres (Intervention des bénéficiaires de certains services, perception de loyers...). La commune supplée la partie du fonctionnement que le CPAS ne peut pas financer par le biais de la dotation communale. Le coût croissant de l'aide sociale qui est à charge des pouvoirs locaux exerce dès lors une pression de plus en plus élevée sur les finances des CPAS et des communes.

Depuis la crise économique et financière de 2008, la précarité de la population s'étend de plus en plus. La preuve en est le nombre croissant de demandes de revenu d'intégration et de dossiers d'aides financière et de médiation de dette. Les besoins croissants d'accès aux services des CPAS exercent une pression de plus en plus forte sur le personnel des services sociaux.

Ces dernières années, la pression sur l'assistance sociale locale s'intensifie plus particulièrement en raison de la réforme des allocations de chômage et à la suite de l'important afflux de réfugiés que notre pays a connu depuis 2015.

➤ Réforme des allocations de chômage

Le SPP Intégration sociale fait état d'une augmentation de 12,4 % du total de bénéficiaires du revenu d'intégration entre 2014 et 2015. En cause : la hausse structurelle du nombre de bénéficiaires liée à la crise financière et à la réforme des allocations de chômage.

Il s'agit de la plus forte augmentation enregistrée depuis l'entrée en vigueur en 2002 de la nouvelle loi sur l'intégration sociale. Cette hausse s'observe dans toutes les régions (Flandre : +9,4 %, Bruxelles : +8,6 %, Wallonie : +16,5 %), tout en étant plus tangible dans les petites communes (+15,6 %) que dans les 5 grandes villes du pays (+11,3 %).

Rappelons que l'aide sociale, et plus particulièrement le revenu d'intégration octroyé, n'est que partiellement financée au travers de dotations spécifiques établies par la loi. Dès lors, des subsides complémentaires sont nécessaires pour couvrir les dépenses. En règle générale, les CPAS reçoivent une subvention du pouvoir fédéral, qui ne représente que 50 à 65 % de chaque revenu d'intégration versé. Ce pourcentage est majoré, voire intégralement remboursé dans certaines situations (grand nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, revenu d'intégration équivalent, jeunes, activation, etc.).

➤ Afflux de réfugiés

Les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou de protection subsidiaire au cours des derniers mois se retrouvent progressivement dans les statistiques. Ces chiffres ne sont toutefois pas encore complets. Vu la durée de la procédure de reconnaissance, l'augmentation de la population bénéficiant du revenu d'intégration en lien avec les réfugiés reconnus aura un impact pour les CPAS à partir de 2016.

Selon le SPP Intégration sociale, les chiffres connus montrent que les CPAS enregistrent une croissance de 5,7 % du nombre de bénéficiaires de la protection subsidiaire entre 2014 et 2015, soit une moyenne de 3 612 bénéficiaires chaque mois.

Le nombre de réfugiés reconnus percevant un revenu d'intégration s'élève maintenant à 2 203 en moyenne par mois. Cette catégorie contribue à hauteur de 2,1 % dans les 12,4 % d'augmentation du nombre de bénéficiaires calculés pour 2015.

Dépenses de dette (charges financières)

Afin de financer leurs dépenses d'investissement (travaux et bâtiments publics, voirie...), les pouvoirs locaux contractent des emprunts à long terme. Les charges financières récurrentes associées à ces emprunts (amortissements et charges d'intérêts) constituent les principaux composants des dépenses de dette. Ces dernières comprennent également les interventions des communes dans les pertes des entreprises publiques (régies, intercommunales...).

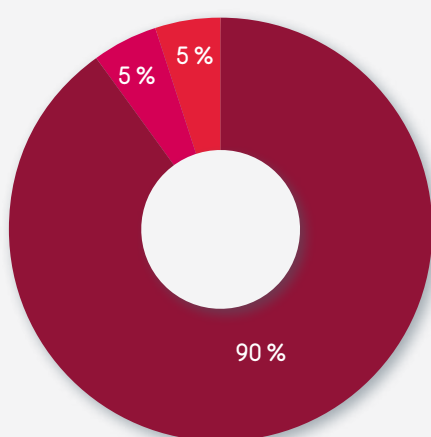
Les charges financières s'établissent selon les budgets 2016 à EUR 252 millions, soit 7 % des dépenses d'exploitation. Elles se concentrent logiquement au niveau des communes (±90 %) qui réalisent la majorité des investissements locaux.

Dans l'ensemble des dépenses ordinaires de dette des communes, le remboursement en capital des emprunts représente 75 % alors que les charges d'intérêts ne représentent que 25 % du total. Dans le contexte actuel des taux d'intérêt historiquement bas, les charges d'intérêts sont en recul structurel depuis une dizaine d'années. Par rapport aux budgets 2014 (cf. graphique ci-dessous), les charges d'intérêts ont diminué de 6,3 % alors que les remboursements en capital ont progressé de 9,9 %.

Dépenses de dette des pouvoirs locaux - Budgets 2016

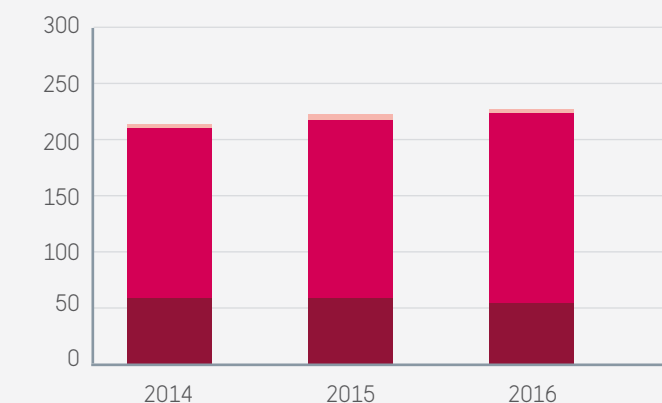
	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Communes	225	192	2,1 %
CPAS	14	12	-24,3 %
Zones de police	13	11	0,4 %
Total dépenses de dette	252	214	0,2 %

Répartition des dépenses de dette par catégorie d'administration (en %)



- Communes
- CPAS
- Zones de police

Évolution des composantes des dépenses de dette des communes bruxelloises - Budgets 2014-2016



- Charges financières des emprunts (intérêts)
- Remboursement périodique des emprunts
- Charges financières diverses

Recettes d'exploitation (service ordinaire)

Les **recettes d'exploitation** des pouvoirs locaux bruxellois s'élèvent selon les budgets 2016 à EUR 3,8 milliards (soit EUR 3 255/hab.), en progression de 0,9 % par rapport à l'exercice précédent. Tant le rythme de progression que le niveau global des recettes d'exploitation sont en ligne avec ceux des dépenses d'exploitation (voir *supra*), ce qui est de bon augure pour l'équilibre budgétaire généralement recherché (voir *infra*). À l'instar de ce qui est observé pour leurs dépenses d'exploitation, notons que les recettes d'exploitation des CPAS sont en recul de -1,2 % contrastant avec l'évolution de ce poste au sein des autres pouvoirs locaux.

Les recettes d'exploitation se répartissent en trois grandes catégories : les recettes fiscales (c'est-à-dire les contributions des ménages et des entreprises), les fonds et les subsides reçus (c'est-à-dire les moyens financiers provenant des autorités publiques) et, enfin, les recettes propres (c'est-à-dire les revenus générés par l'activité ou le patrimoine immobilier et financier des pouvoirs locaux).

En termes d'autonomie financière, la fiscalité, les dotations de fonds et les subsides présentent un degré de marge de manœuvre décroissant.

Recettes d'exploitation et taux de croissance 2015-2016 (par type de recettes et par catégorie d'administration)

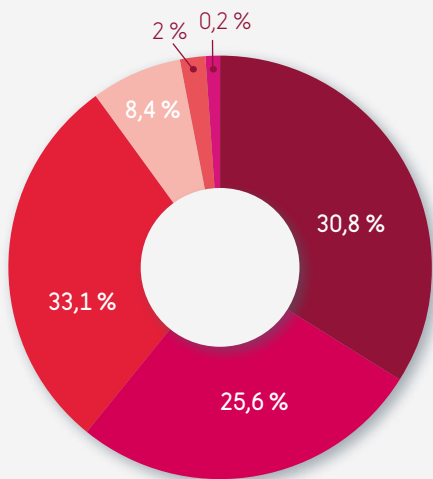
	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Fiscalité	1 180	1 004	3,8 %
Fonds & dotations	978	832	1,3 %
Subsides	1 265	1 077	-2,0 %
Prestations	320	272	0,1 %
Produits financiers	76	64	0,7 %
Prélèvements	6	5	
Total recettes ordinaires	3 825	3 255	0,9 %
Communes	2 209	1 880	1,9 %
CPAS	1 074	914	-1,2 %
Zones de police	542	461	1,1 %
Total	3 825	3 255	0,9 %

Pour l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois, les recettes provenant de fonds et de subsides constituent la première source de financement (59 %), contre 31 % pour la fiscalité et 10 % pour les recettes propres.

Cette structure de financement diffère fortement selon le type d'administration locale. Les communes présentent une structure de financement très diversifiée avec un apport prédominant de la fiscalité (>50 %). Les CPAS et les zones de police ne disposent pas de pouvoir fiscal et dépendent majoritairement de subsides et de dotations.

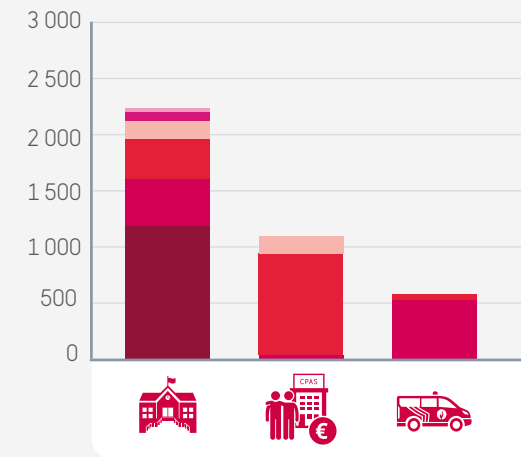
La faible croissance des recettes d'exploitation (+0,9 %) en 2016 résulte d'une évolution antagoniste positive pour la fiscalité (+3,8 %) et négative pour les subsides (-2 % en 2015). Les recettes de fonds et dotations évoluent à un rythme modéré (+1,3 %) tandis que les recettes de prestation et produits financiers affichent de la stabilité par rapport à 2015.

Ventilation des recettes d'exploitation par groupe économique - Budgets 2016



- Fiscalité
- Fonds & dotations
- Subsides
- Prestations
- Produits financiers
- Prélèvements

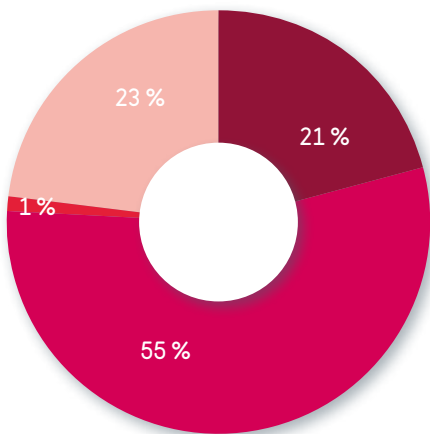
Structure des recettes d'exploitation par type d'administration - Budgets 2016



- Fiscalité
- Fonds & dotations
- Subsides
- Prestations
- Produits financiers
- Prélèvements

Recettes fiscales

Structure des recettes fiscales des pouvoirs locaux bruxellois - Budgets 2016



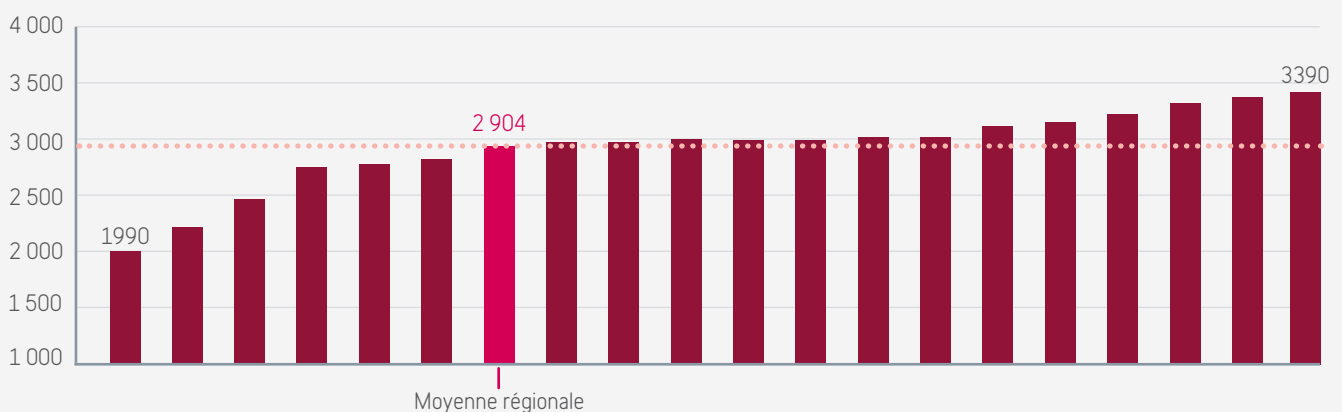
- Additionnel impôt des personnes physiques
- Additionnel précompte immobilier
- Autres taxes additionnelles
- Taxes locales

Les recettes fiscales des pouvoirs locaux bruxellois s'établissent à EUR 1 180 millions, soit EUR 1 004 par habitant. Elles se concentrent au niveau des communes qui sont les seules administrations locales dotées d'un pouvoir fiscal. La majorité des recettes fiscales (76 %) proviennent de taxes additionnelles à d'autres impôts (précompte immobilier, impôt des personnes physiques, taxe de circulation). Les taxes spécifiquement locales, indépendantes des impôts prélevés par d'autres niveaux de pouvoir et dont la commune se charge elle-même du recouvrement, représentent 23 % du produit de la fiscalité.

La taxe additionnelle au précompte immobilier procure aux communes bruxelloises EUR 650 millions (EUR 553/hab.) et contribue à elle seule à 55 % de l'ensemble des recettes fiscales. Cette taxe est en progression (+1,4 %) par rapport à 2015.

En Région bruxelloise, le taux moyen (nombre de centimes additionnels) passe à 2 904 centimes en 2016 contre 2 819 en 2014 (+3 %). Il y a donc un effet taux expliquant la croissance de ces recettes communales. Celui-ci se matérialise par trois communes qui ont modifié leur taux d'imposition à la hausse, les autres se contentant d'un statu quo. Ces taux présentent toutefois d'importantes disparités selon les 19 communes.

Nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier par commune - Budgets 2016



Les communes tablent sur une prévision de recettes de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) de EUR 246 millions, soit EUR 210 par habitant, en progression spectaculaire de +8,8 % par rapport à 2015. Cette forte croissance résulte, en réalité, d'un effet de rattrapage de recettes qui n'ont pas été perçues en 2015 à la suite des importants retards des travaux d'enrôlement par le ministère des Finances, lors du dernier trimestre de l'année 2015 (cf. encadré).

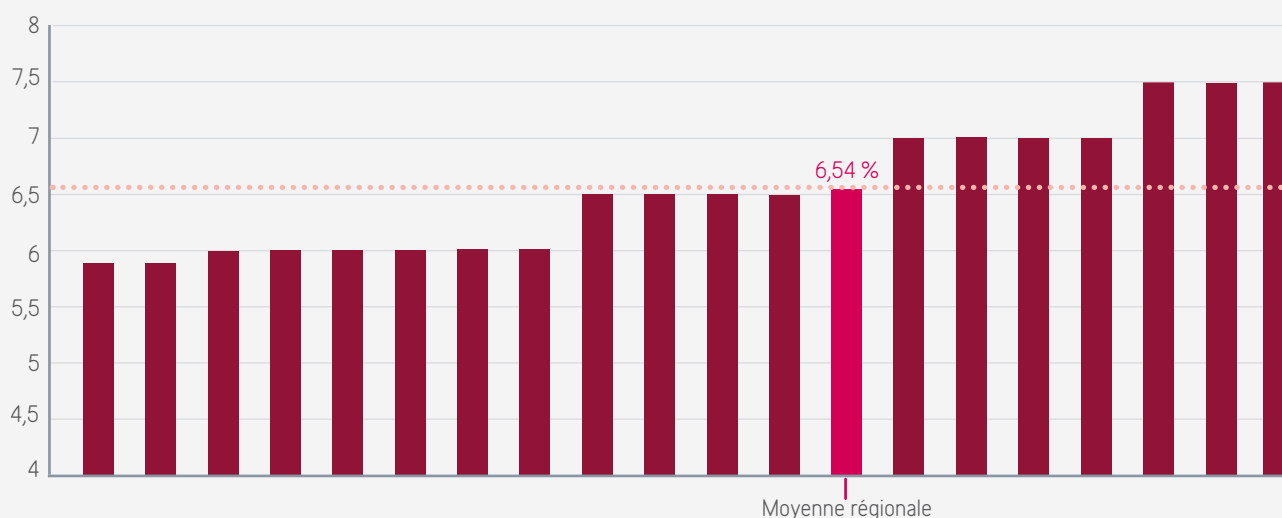
Le taux moyen d'additionnel communal à l'IPP s'établit à 6,5 % en 2016 soit un statu quo par rapport à 2015. Ce taux communal présente également certaines disparités selon les communes. Rappelons toutefois que l'agglomération bruxelloise prélève également une taxe additionnelle de 1 %, ce qui porte en réalité le taux moyen d'imposition à 7,5 % pour les citoyens bruxellois.

Par ailleurs, le taux d'imposition communal moyen s'établit à 6,54 % en 2016 et est pratiquement inchangé par rapport à 2015. Ce taux communal présente également certaines disparités selon les communes.

Recettes fiscales des pouvoirs locaux - Budgets 2016

	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Additionnel impôt des personnes physiques	246	210	8,8 %
Additionnel précompte immobilier	650	553	1,4 %
Autres taxes additionnelles	11	10	0,1 %
Taxes locales	272	231	5,6 %
Total fiscalité	1 180	1 004	3,8 %

Taux de la taxe additionnelle à l'IPP par commune - Budgets 2016



Les facteurs d'évolution de la taxe additionnelle à l'IPP

La taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques est calculée à partir du montant de l'impôt des personnes physiques dû par le contribuable à l'État fédéral et est exprimée en pourcentage de ce dernier. Cet impôt additionnel est enrôlé et perçu avec l'impôt principal par le SPF Finances et est ensuite reversé à la commune de résidence du contribuable.

Cette recette qui s'élève à près d'EUR 250 millions et qui représente en moyenne 11,2 % des recettes ordinaires des communes bruxelloises subit l'influence de plusieurs facteurs d'évolution qui la place au centre de plusieurs facteurs d'incertitude.

> Fluctuations des rythmes d'enrôlement

Au cours de ces dernières années, les travaux d'enrôlement avaient connu une phase d'accélération à la suite du recours croissant des contribuables à la déclaration électronique (Tax-on-Web). Entre 2011 et 2013, les produits des taxes effectivement perçues (comptes) ont été régulièrement supérieures aux prévisions (budgets). En 2015, par contre, le SPF Finances a accusé un retard d'enrôlement très prononcé qui s'est traduit par un important manque à gagner pour les communes (perte de EUR 53 millions à Bruxelles et de EUR 200 millions en Wallonie, soit une perte de ± 25 % par rapport aux prévisions initiales). La prévision budgétaire 2016 est dès lors quelque peu biaisée et surévaluée par l'intégration du report de la recette non perçue en 2015.

> Tax shift

Le principe même de la taxe additionnelle présente l'inconvénient pour les communes de devoir subir les effets des décisions des autorités supérieures (État ou Régions) relatives au régime fiscal de l'impôt de base et donc affectant indirectement l'assiette imposable des communes.

Les décisions prises par le gouvernement fédéral dans le cadre du tax shift vont entraîner une érosion progressive entre 2016 et 2021 de la base imposable de la taxe additionnelle communale. Selon les estimations réalisées par le SPF Finances, l'impact pour les communes bruxelloises est évalué à EUR 23 millions par exercice en régime de croisière (2021), soit une réduction de près de 10 % de la recette avant réforme. Ces estimations ne tiennent toutefois pas compte des « effets de retour » du tax shift (à savoir la progression supplémentaire de l'IPP résultant de la création d'emplois).

La fiscalité spécifiquement locale et donc communale s'établit à EUR 272 millions, soit EUR 231 par habitant. Elle contribue à concurrence de 23 % des recettes fiscales totales, soit davantage que le produit de la taxe additionnelle à l'IPP.

Contrairement aux autres communes du pays, où près de la moitié du produit des taxes spécifiquement locales résulte des taxes relatives aux prestations d'hygiène publique (et de la taxe sur les déchets en particulier), la principale contribution provient des taxes sur le patrimoine (taxe sur les surfaces de bureau). Les progressions les plus significatives enregistrées ces deux dernières années concernent toutefois les taxes sur les prestations administratives (par ex. délivrance de documents), en progression de 10 %.

Les communes bruxelloises enregistrent également dans la fonction « Fiscalité » le produit de certaines amendes (dont le produit des sanctions administratives) ainsi que les dotations reçues du Fonds de compensation fiscale. En contrepartie de la suppression de certaines taxes communales (jugées pénalisantes pour le développement économique), la Région a en effet créé un Fonds de compensation fiscale dont une moitié sert à compenser la suppression de taxes et l'autre le faible rendement de la fiscalité des communes. En 2016, le poste « Compensation fiscale » progresse de presque EUR 10 millions (sur EUR 14,3 millions de croissance de la fiscalité communale) faisant progresser son importance relative de 7 % à 10 % des recettes fiscales communales. Entre 2014 et 2016, il est vrai que l'enveloppe régionale affectée à ce fonds est passée de EUR 17,5 millions à EUR 27 millions.

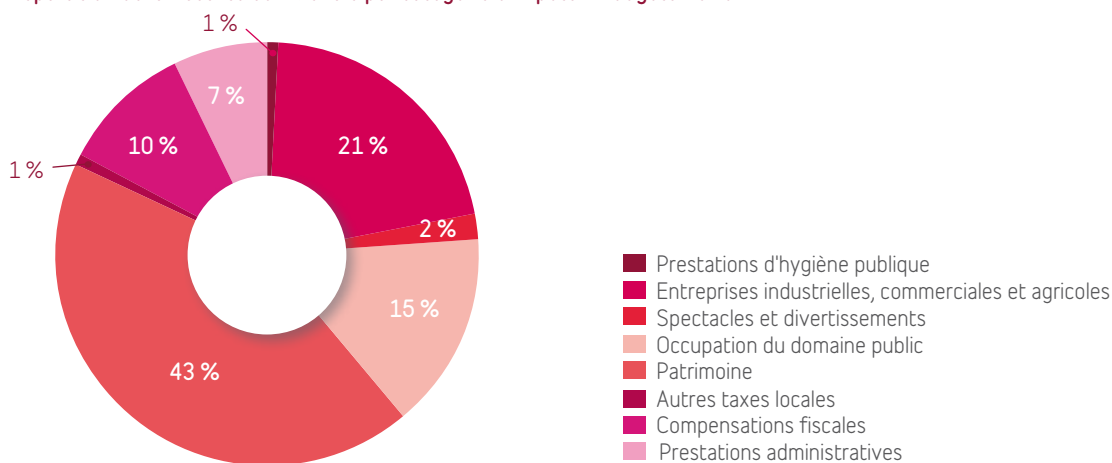
➤ Régionalisation partielle de l'IPP

Depuis la 6^e réforme de l'État et de la loi spéciale de financement, l'impôt des personnes physiques a été partiellement régionalisé. Pratiquement, l'impôt régional est calculé sous la forme d'une taxe additionnelle (35,12 % de l'impôt fédéral). L'impôt additionnel communal est donc désormais calculé sur une assiette constituée à la fois de l'impôt fédéral et de l'impôt régional. Dans le cadre de sa nouvelle autonomie fiscale, les Régions sont susceptibles de prendre des mesures (adaptation des taux des centimes additionnels par tranche, modifications des régimes des crédits d'impôt...) qui impacteront à leur tour la base imposable de la taxe communale.

➤ Impact du vieillissement de la population

Avec le vieillissement de la population, les départs croissants à la retraite s'accompagnent le plus souvent d'une réduction sensible du niveau des revenus des habitants et, donc, en corollaire, d'une réduction du produit fiscal (IPP) perçu par les communes. Cette évolution affecte déjà, mais de manière très variable, les différentes communes du pays en fonction, d'une part, du niveau de revenus de la population et, d'autre part, de l'évolution au niveau local du vieillissement de la population.

Répartition de la fiscalité communale par catégorie d'impôts - Budgets 2016

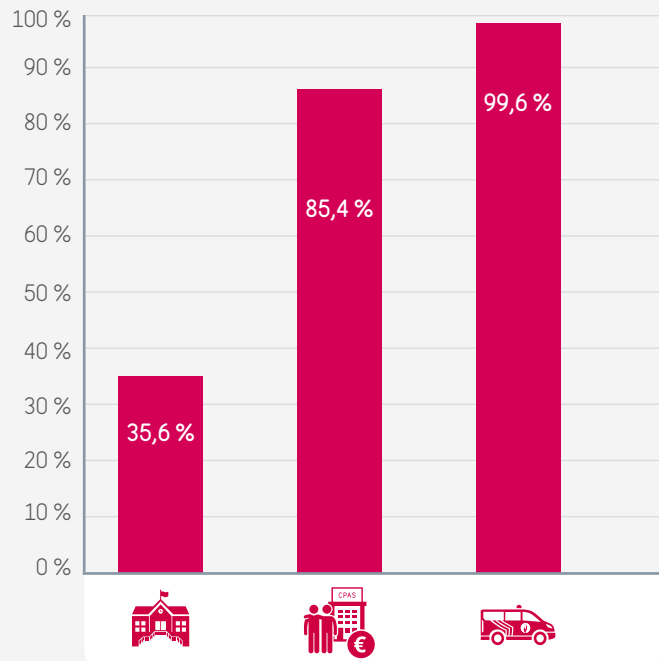


Fonds et subsides

Les recettes provenant des **dotations et des subsides**, c'est-à-dire de transferts financiers émanant d'autres niveaux de pouvoir (principalement des Régions pour les communes mais également du fédéral pour les CPAS et les zones de police), s'élèvent dans les budgets 2016 à EUR 2 243 millions et représentent 59 % du total des recettes d'exploitation au budget 2016. Elles occupent une importance variable selon le type d'administration. Les transferts d'autres pouvoirs publics sont largement prédominants pour les CPAS (85,4 %) et les zones de police (99,6 %) mais ne représentent que 35,6 % des recettes d'exploitation des communes.

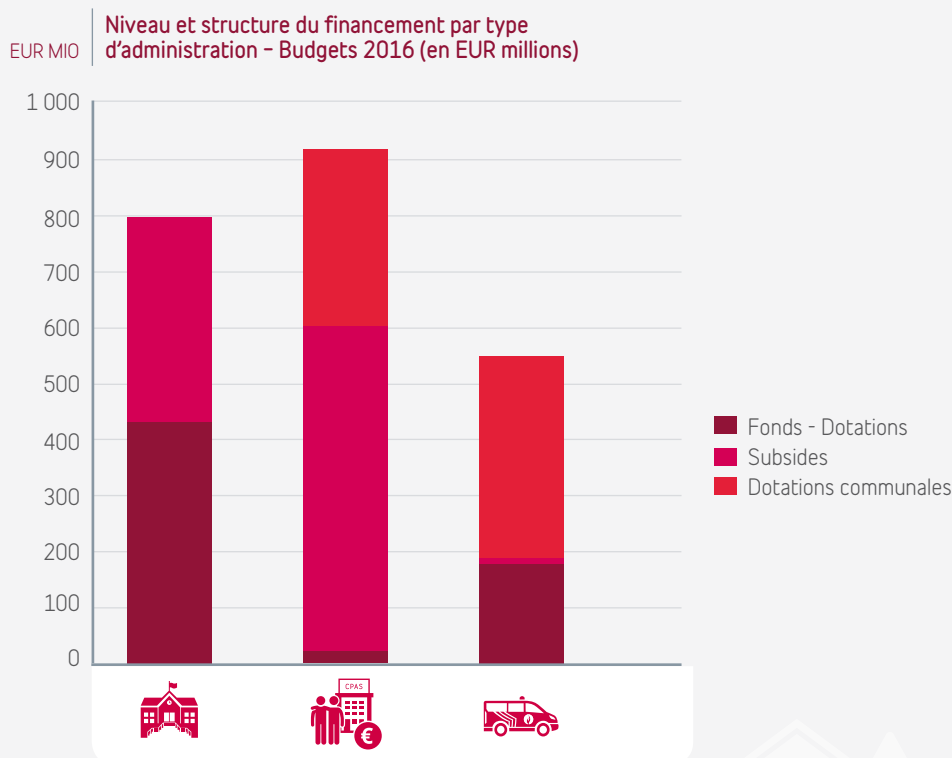
Dans le cadre de cette analyse, trois catégories de transferts ont été distinguées : les recettes de financement général (dotations libres d'affectation), les subsides spécifiques (alloués) et la couverture de déficit d'exploitation (dotations communales aux CPAS et aux zones de police, soit des transferts internes aux pouvoirs locaux).

Part des dotations et des subsides dans les recettes totales - Budgets 2016 (en %)



Fonds et subsides perçus par les pouvoirs locaux - Budgets 2016

	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Fonds & dotations	623	530	1,5 %
Subsides	951	809	-2,5 %
Dotations communales	669	570	0,3 %
Total Subsides - dotations	2 243	1 909	-0,6 %
Communes	787	670	-1,4 %
CPAS	917	780	-0,8 %
Zones de police	539	459	1,1 %



Globalement, les subsides et les dotations sont stables, voire en légère diminution par rapport à 2015. En réalité, un recul est davantage observé pour les communes (-1,4 %) et, dans une moindre mesure, pour les CPAS (-0,8 %).

Concernant les dotations communales aux CPAS et aux zones de police (soit les transferts internes aux pouvoirs locaux), elles semblent se stabiliser par rapport à 2015 (+0,3 %). Cette évolution modérée résulte plus particulièrement d'un statu quo parfait de la dotation aux CPAS (croissance nulle) et d'une croissance de 0,7 % des dotations aux zones de police.

La structure de financement diffère également selon le type d'administration locale. Pour les communes, le financement général (fonds) est prépondérant par rapport aux subsides spécifiques. Inversement, les CPAS dépendent majoritairement de subsides (correspondant notamment au remboursement par l'État du revenu d'intégration et des différentes formes d'aide sociale) ainsi que de la dotation communale pour équilibrer le budget.

Les zones de police dépendent à la fois de dotations fédérales et de dotations communales (voir chapitre « pouvoirs locaux et politique de sécurité »). Ces dernières sont prépondérantes et sont ajustées annuellement pour équilibrer le budget de la zone.

Recettes propres

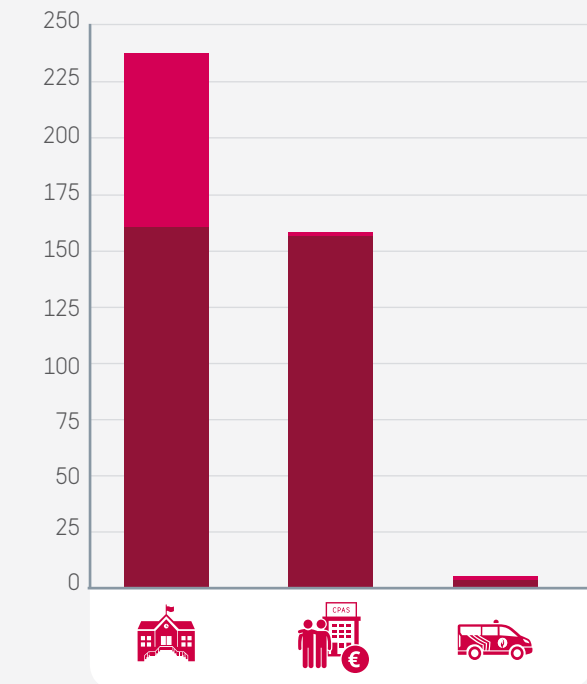
Les recettes propres générées au travers de l'activité des pouvoirs locaux (prestations) ou sous la forme de recettes qui sont issues du patrimoine communal (loyers, produits financiers) s'établissent à EUR 396 millions, soit EUR 337 par habitant, et représentent 10 % des recettes d'exploitation de l'ensemble des pouvoirs locaux. Cette proportion est plus élevée pour les CPAS (15 %) alors que ces recettes sont pratiquement inexistantes au niveau des zones de police (1 %). Quant aux communes, les recettes propres se situent, en part relative, dans la moyenne des pouvoirs locaux (± 11 %).

Au sein de ces recettes propres, les recettes de prestations sont nettement prépondérantes (81 %) et s'établissent à EUR 320 millions selon les budgets 2016, soit EUR 272 par habitant.

Recettes propres des pouvoirs locaux - Budgets 2016

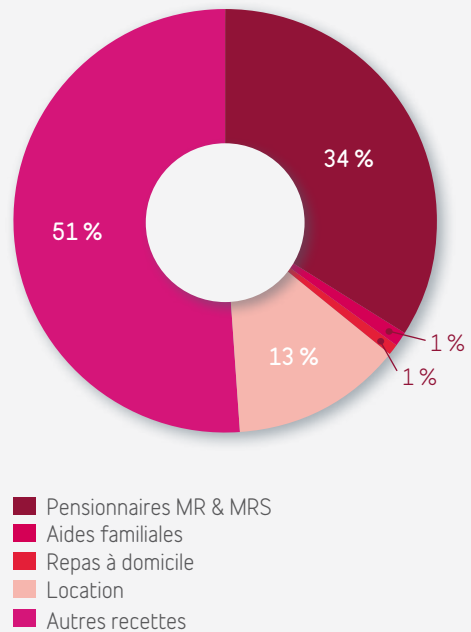
	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Prestations	320	272	0,1 %
Produits financiers	76	64	0,9 %
Total recettes propres	396	337	0,2 %

Niveau et structure des recettes propres par type d'administration - Budgets 2016



■ Prestations
 ■ Produits financiers

Principales composantes des recettes de prestations des CPAS - Budgets 2016



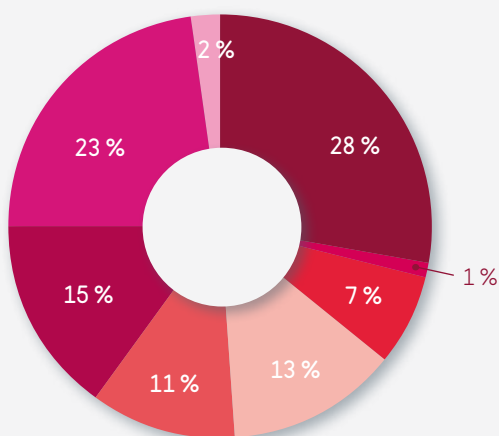
En termes relatifs, elles constituent une source de financement particulièrement importante pour les CPAS (quote-part des bénéficiaires de services tels que repas et aide à domicile, maison de repos...). Elles contribuent en moyenne pour l'ensemble des CPAS bruxellois à près de 14,6 % des recettes d'exploitation.

Au niveau des communes, les recettes de prestations recouvrent divers droits d'entrée, les loyers perçus à partir des terrains et bâtiments appartenant à la commune, les interventions des parents dans les frais scolaires (repas, transport, garderie...). Plus particulièrement, des droits de passage sont payés aux communes par les gestionnaires de réseaux de distribution pour leur utilisation de l'espace public via les conduites de gaz et câbles électriques. Il s'agit d'une recette compensatoire à la perte de dividendes consécutive à la libéralisation du secteur de l'énergie. Pour les communes bruxelloises, ces droits de passage représentent près d'un quart des recettes de prestations en 2016.

Les **produits financiers** (intérêts, dividendes) représentent EUR 76 millions, soit moins de 2 % des recettes d'exploitation des pouvoirs locaux. Ils ne représentent une recette significative que pour les communes et sont composés à près de 95 % des dividendes de structures supracommunales de distribution d'électricité, de gaz et d'eau.

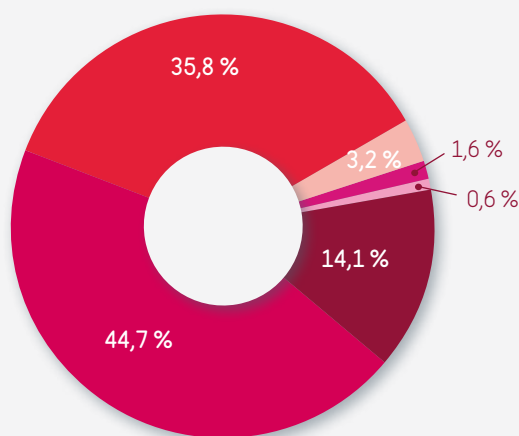
Les produits financiers, qui progressaient de plus de 6 % en 2015, voient leur progression ralentir en 2016 (+0,9 %). Après une croissance exceptionnelle enregistrée en 2015 et à contre-pied des effets de la libéralisation du secteur de l'énergie (gaz et électricité), les dividendes des intercommunales de ce secteur ne croissent plus que de 0,9 % en 2016. De plus, les produits financiers divers (intérêts, rentes...) continuent de décroître dans un environnement continu de faiblesse des taux d'intérêt impactant directement les rendements des excédents de trésorerie.

Principales composantes des recettes de prestations des communes – Budgets 2016



- Produits des prestations effectuées
- Produits de la vente des biens
- Produits des concessions de droits
- Produits divers
- Interventions des parents (écoles)
- Produits des locations immobilières
- Droits de passage
- Produits exceptionnels

Composition des produits financiers des communes bruxelloises – Budgets 2016



- Revenus de participations - Eau
- Revenus de participations - Gaz
- Revenus de participations - Électricité
- Revenus de participations - Autre
- Produits financiers divers (intérêts, rentes...)
- Récupération des charges financières des emprunts à charge de tiers

Investissements et financements

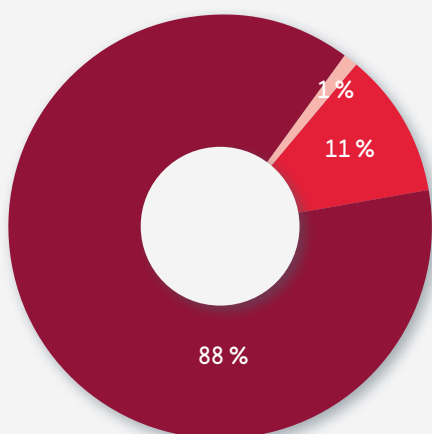
Les dépenses extraordinaires projetées dans les budgets 2016 par l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois s'établissent à EUR 819 millions, soit EUR 697 par habitant.

Les dépenses d'investissement *sensu stricto* s'élèvent à EUR 718 millions, soit 88 % des dépenses extraordinaires. Viennent ensuite les opérations relatives au patrimoine financier (prises de participation, remboursement anticipé d'emprunts...) avec une proportion de 11 %. Le solde relève des subsides en capital octroyés (transferts).

Dépenses extraordinaires et taux de croissance 2015-2016 (par type de dépenses et par catégorie d'administration)

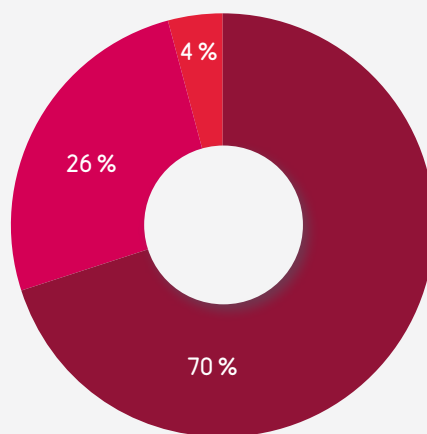
	En EUR mio	En EUR/hab.	Taux de croissance (p.r. à 2015)
Investissements	718	611	6,1 %
Transferts (subsides en capital)	13	11	-
Dette (remboursements anticipés, participation)	88	75	-
Total dépenses extraordinaires	819	697	12,2 %
Communes	575	490	6,8 %
CPAS	214	182	30,4 %
Zones de police	30	25	14,4 %

Répartition des dépenses extraordinaires par groupe économique - Budgets 2016



- Investissements
- Transferts (subsides en capital)
- Dette (remboursements anticipés, participations)

Répartition des dépenses extraordinaires par type d'administration - Budgets 2016



- Communes
- CPAS
- Zones de police

Les communes assurent à elles seules 70 % des dépenses extraordinaires de l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois, contre 26 % pour les CPAS et 4 % seulement pour les zones de police.

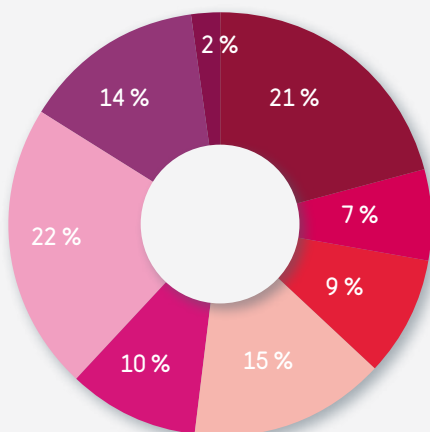
Après un léger tassement observé en 2015, les pouvoirs locaux bruxellois renouent avec une croissance des projets d'investissement en 2016 (+6,1 %). Plus généralement, la dynamique des projets d'investissement diffère toutefois selon le type d'administration. La progression des dépenses extraordinaires est ainsi proportionnellement plus soutenue pour les CPAS (+30,4 %) et pour les zones de police (+14,4 %), constat à relativiser toutefois puisque les volumes globaux sont nettement inférieurs à ceux des communes (cf. *supra*).

Par rapport aux dépenses d'exploitation, les dépenses d'investissement subissent des fluctuations beaucoup plus importantes d'un exercice à l'autre. Outre un effet cyclique associé à la mandature communale, les projets d'investissement des pouvoirs locaux sont très sensibles au contexte économique, à l'évolution démographique et aux marges de manœuvre budgétaire disponibles.

Il convient également de nuancer l'évolution des investissements prévus dans les budgets par le fait qu'ils présentent des taux de réalisation effectifs relativement faibles.

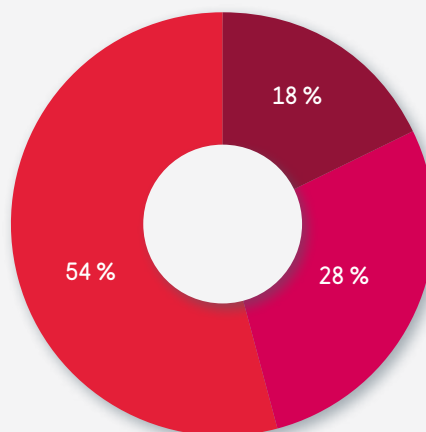
Concernant les sources de financement, les emprunts occupent sans conteste la première place pour les investissements des pouvoirs locaux. En moyenne, ils contribuent à concurrence de 54 % du financement total. La seconde source de financement provient des divers subsides en capital (28 %) tandis que le produit de la vente de patrimoine apporte le solde des moyens financiers (18 %) du service extraordinaire. Cette structure de financement (exercice propre) ne tient toutefois pas compte de l'autofinancement réalisé par des prélèvements opérés à partir du fonds de réserve ou du service ordinaire ou par l'utilisation du boni reporté.

Affectation des dépenses d'investissement - Budgets 2016



- Administration générale
- Police
- Voirie
- Enseignement
- Culture-Loisirs-Cultes
- Aide sociale
- Salubrité publique
- Non ventilable

Source de financement du budget extraordinaire (exercice propre) - Budgets 2016



- Investissements (vente d'actifs)
- Transferts (subsides en capital)
- Dettes (emprunts)

Facteurs d'évolution des investissements

L'investissement public est nécessaire au maintien d'un bon niveau de croissance économique, au bien-être des individus et de leur cadre de vie. Avec un impact structurel sur l'économie et sur l'attractivité d'un territoire, l'investissement public suscite à son tour d'autres projets d'investissements publics ou privés. Les investissements publics locaux, en particulier, ont un impact direct plus prononcé sur l'économie locale car ils sont par essence géographiquement dispersés sur le territoire et ont davantage recours à des entreprises et une main-d'œuvre locales.

En Belgique, les pouvoirs locaux (et les communes de manière prépondérante) réalisent en 2014 près de EUR 3,3 milliards d'investissements, soit un peu moins de 1 % du PIB, et près de 40 % de l'ensemble des investissements publics du pays.

Les investissements présentent à la fois un caractère structurel mais également une composante cyclique. Plusieurs facteurs influencent la dynamique de l'investissement public local :

➤ Contexte économique et budgétaire

Les investissements publics locaux sont notamment très sensibles à des facteurs plus conjoncturels affectant leurs conditions de financement (taux d'intérêt, subsides...). Par ailleurs, les investissements publics constituent traditionnellement une variable d'ajustement dans un contexte budgétaire tendu. En effet, dans un contexte d'assainissement des finances publiques, il est régulièrement démontré que ce sont souvent les investissements qui font l'objet des premiers de coupes budgétaires plutôt que d'initier des réformes structurelles profondes.

➤ Demande sociale

Les investissements publics locaux répondent à une demande croissante de services et d'équipements collectifs. L'accroissement des besoins collectifs découle de nombreux facteurs tels que la démographie (tant en volume que de structure de la pyramide des âges), le niveau d'exigence plus élevé de la population (normes d'accessibilité, de sécurité, de confort...), les contraintes en matière d'environnement (économies d'énergie, développement durable)...



➤ Préservation du patrimoine

L'investissement public local a sa dynamique propre. La création d'infrastructures implique nécessairement à terme des nouvelles dépenses d'aménagement ou de rénovation permettant de maintenir le patrimoine en l'État. Un sous-investissement structurel qui ne compenserait pas la dépréciation du patrimoine communal générerait en réalité une dette « cachée ».

➤ Influence du cycle électoral

Les investissements publics locaux présentent également un effet « cyclique » bien connu. Au début d'une législature communale, le volume des investissements diminue sensiblement et remonte en milieu de législature pour atteindre un montant maximum en fin de période. Cette reprise des investissements en milieu de législature constitue un phénomène récurrent. Les plus grands projets d'investissement nécessitent en effet un délai plus important de mise en œuvre.

➤ Impact des normes budgétaires européennes

Le système européen des comptes nationaux, appelé plus communément « SEC », constitue le cadre de référence pour l'établissement des statistiques des finances publiques sollicitées dans le cadre du monitoring budgétaire européen. L'application des normes comptables SEC engendre surtout des répercussions défavorables sur la capacité d'investissement future des pouvoirs locaux. En effet, le mode de comptabilisation des investissements conjugué à leur poids relatif dans les dépenses totales des pouvoirs locaux conduit à détériorer fortement et structurellement les soldes exprimés selon les normes SEC par rapport à ceux dégagés par la comptabilité traditionnelle des pouvoirs locaux.

Parallèlement au renforcement des règles d'équilibre, les autorités de tutelle ont également adopté de nouvelles dispositions pour maîtriser l'évolution des investissements et contrôler l'endettement. Concrètement, ces nouvelles limitations s'expriment notamment sous la forme d'un montant maximum de nouveaux emprunts exprimé en EUR par habitant (Wallonie) ou d'un montant des charges des nouveaux emprunts correspondant au volume du remboursement en capital de l'exercice (Bruxelles).

Soldes budgétaires

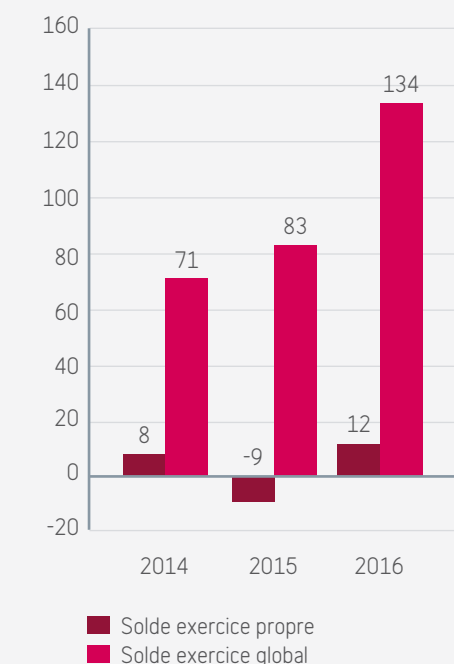
Soldes des pouvoirs locaux - Budgets 2016

Solde	En EUR mio	En EUR/hab.	En % des recettes ordinaires
Exercice propre	12	10	0,3 %
Exercices antérieurs	120	102	3,0 %
Prélèvements	1	1	0,0 %
Exercice global	134	114	3,4 %

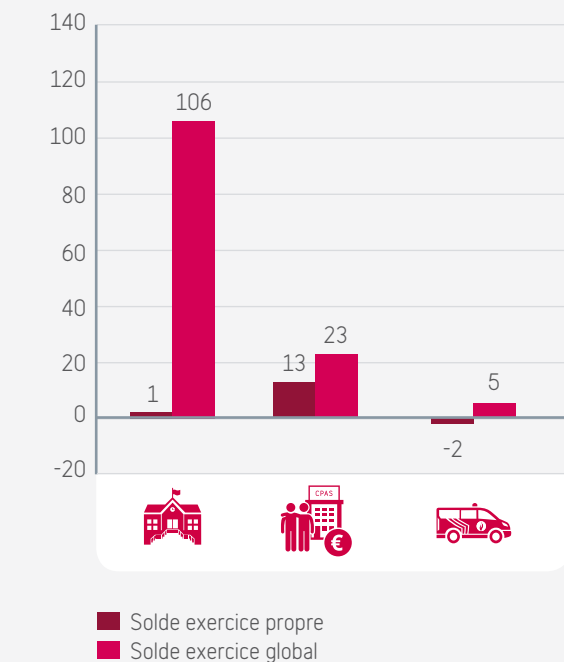
L'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois dégage, pour le service ordinaire, un excédent de EUR 12 millions à l'exercice propre du budget 2016 et de EUR 134 millions à l'exercice global (c'est-à-dire en tenant compte également du résultat des exercices antérieurs et des prélèvements). En termes relatifs, le solde de l'exercice ne représente que 0,3 % des recettes d'exploitation (soit un quasi-équilibre) tandis que l'excédent dégagé à l'exercice global représente 3,4 % des recettes des pouvoirs locaux.

Par rapport à l'exercice précédent, le solde à l'exercice propre repasse donc en boni en enregistrant une amélioration de EUR 21 millions tandis que le solde à l'exercice global progresse assez fortement (EUR +51 millions) alimenté notamment par une forte croissance des recettes des exercices antérieurs (EUR +26 millions).

Évolution des soldes des pouvoirs locaux bruxellois - Budgets 2014-2016



Répartition des soldes des budgets 2016 par type d'administration



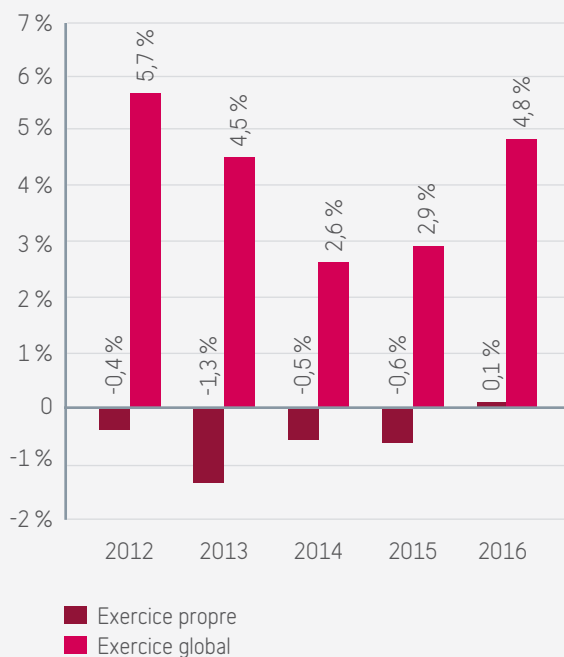
La situation budgétaire diffère selon le type d'administration. Les zones de police présentent un léger déficit à l'exercice propre tandis que les CPAS dégagent les excédents les plus importants sur cet exercice, pour une situation communale en équilibre par ailleurs. La situation des CPAS doit toutefois être relativisée étant donné les règles comptables qui leur sont spécifiques et qui prévoient que les amortissements des emprunts (remboursement du capital) sont imputés au service d'investissement et non au service d'exploitation. Celui-ci doit dès lors nécessairement dégager un surplus afin de couvrir les charges de remboursement.

À l'exercice global, en termes cumulés, les acteurs locaux sont en boni avec une prépondérance communale sur les résultats positifs du passé (80 % du boni à l'exercice global de l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois). Néanmoins, ce constat ne doit pas occulter l'existence de situations individuelles contrastées au niveau des soldes budgétaires.

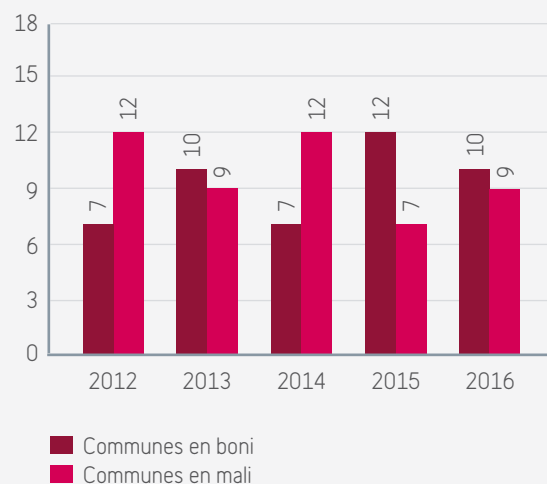
Les communes bruxelloises renouent donc avec l'équilibre budgétaire à l'exercice propre après deux années de léger déficit. Cette amélioration se concrétise notamment par la diminution du nombre de communes en mali. Sur la base des budgets 2016, nous atteignons ainsi un partage entre communes en mali et en boni.

Exprimée en pourcentage des recettes d'exploitation, cette amélioration bruxelloise est nettement plus marquée à l'exercice global dont le boni dépasse même la situation de 2013 après deux années d'une période moins faste (4,8 % des recettes d'exploitation contre 2,6 % et 2,9 % respectivement en 2014 et 2015). Une progression de EUR 21 millions de recettes des exercices antérieurs contribue fortement à ce phénomène. Cette progression est largement imputable à celle du boni présumé de 2015 pour les exercices antérieurs tel que repris au budget 2016.

Évolution des soldes des budgets des communes bruxelloises 2012-2016 (en % des recettes ordinaires)



Nombre de communes en boni et en mali à l'exercice propre 2012-2016



Pouvoirs locaux et politique de sécurité (zones de police et de secours)

Les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la mise en œuvre de la politique de sécurité de notre pays, aussi bien au niveau de la police locale que des services de secours (sécurité civile), soit deux problématiques figurant au cœur des priorités de la population.

Au cours de ces dernières années, ces deux champs d'intervention ont fait l'objet de réformes importantes. Celles-ci ont fortement modifié le contexte institutionnel au niveau local, notamment à la suite de l'émergence de nouveaux acteurs publics locaux par la constitution des zones de polices (en 2001) et, plus récemment, des zones de secours (2015).

L'organisation et le financement de ces deux types de zone présentent de fortes similitudes :

- > Les principes d'organisation générale et de fonctionnement (loi cadre et arrêtés d'exécution) tant des services d'incendie que des zones de police relèvent des compétences de l'État fédéral.
- > Ces fonctions (police, pompiers) exercées, avant la réforme, directement par la commune (personnel, fonctionnement, investissements) ont été confiées à une nouvelle entité (zone) disposant d'une autonomie organique et comptable.
- > À l'exception des zones de police de type unicommunal, l'organisation de ces zones repose sur une structure pluricommunale permettant une mutualisation des ressources entre les communes.
- > Le budget des zones est essentiellement alimenté par deux sources de financement, à savoir une dotation fédérale et la ou les dotations communales. Les dotations des communes de la zone sont fixées chaque année sur la base d'un accord entre les différents conseils communaux concernés. À défaut d'accord, la loi prévoit que la dotation de chaque commune doit suivre une clé de répartition supplétive.
- > Le mécanisme de financement des zones prévoit que lorsque la zone ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par les communes qui en font partie.

Finances des zones de secours

La réforme des services de secours

À la suite des tragiques événements de Ghislenghien en 2004, le législateur fut incité à se lancer dans un vaste projet de réforme et de modernisation de la sécurité civile, à l'instar de ce qui avait été concrétisé précédemment pour la police. Après un travail de fond en commission parlementaire (commission Paulus) et la mise en place d'une nouvelle législation (loi cadre du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile) sur un peu moins d'une décennie, la réforme de la sécurité civile s'est enfin concrétisée sur le terrain.

En effet, la législation prévoyait l'existence d'au moins une zone de secours par province¹¹ et le rattachement de chaque commune wallonne et flamande à une seule zone de secours. Sur le plan opérationnel, une zone de

secours coordonne les activités de plusieurs postes de secours répartis sur son territoire. Au final, les 250 services d'incendie existants ont donc été progressivement regroupés en 34 zones de secours (20 en Région flamande et 14 en Région wallonne). En 2014, tous ces services étaient rattachés à des prézones de secours. Dans le courant de l'année 2015, toutes ces prézones ont progressivement donné naissance aux zones de secours proprement dites. Dès 2016, toutes les zones de secours ont pu produire des documents budgétaires. L'analyse financière qui suit repose sur ces états comptables.

11 À ce stade, notons que l'organisation en zones de secours ne s'applique pas aux communes bruxelloises qui sont desservies depuis 1990 par un organisme d'intérêt public (SIAMU) financé par la Région et l'Agglomération bruxelloises. À titre d'exception également, la zone de secours LIÈGE ZONE 2 préserve sa forme historique d'intercommunale.

Considérations méthodologiques

Pour l'exercice budgétaire 2016, Belfius a obtenu les budgets initiaux de 33 zones de secours sur 34 (97 % des zones). Pour toutes ces zones, des informations sont disponibles à la fois pour les services ordinaire et extraordinaire.

Pour la dernière zone qui est établie sous la forme d'une intercommunale (comptabilité générale), nous avons procédé à une extrapolation de la classification économique des recettes et des dépenses ordinaires de cette zone, en prenant en compte les dépenses de personnel identifiables de la zone (et majoritaires) et la structure des recettes et dépenses ordinaires du groupe (cluster) auquel cette zone est rattachée (voir *infra*).

La présente analyse repose sur les données agrégées pour la Belgique, par région (Wallonie et Flandre) et par groupe de zones (clusters) tels que définis par le législateur fédéral*. Chaque zone a été affectée à une catégorie (cluster) sur la base du cumul de points obtenus sur trois critères : la population, le nombre de postes de secours et les effectifs du personnel opérationnel. En fonction du nombre de points obtenus, les zones se répartissent de la catégorie 1 (zones totalisant le moins de points) à la catégorie 4 (zones totalisant le plus de points).

Catégorie	Nombre de zones de secours		
	Wallonie	Flandre	Belgique
1	5	2	7
2	3	8	11
3	3	6	9
4	3	4	7
Total	14	20	34

* Arrêté royal du 26/02/2014 fixant la répartition des zones en catégories visées à l'article 14/1 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Dépenses ordinaires des zones de secours

Sur l'exercice propre 2016, les 34 zones de secours du pays ont inscrit à leur budget un montant total de dépenses ordinaires de EUR 706,2 millions (soit EUR 70,7/hab.). 59,5 % du total de ces dépenses a trait aux zones flamandes et 40,2 % aux zones wallonnes, ce qui diffère sensiblement de la répartition de la population entre les régions (64,2 % en Flandre et 35,8 % en Wallonie).

Le tableau et le graphique suivants donnent un aperçu de la ventilation économique des dépenses :

Dépenses ordinaires des zones de secours - Budgets 2016

	Flandre		Wallonie		Total	
	En EUR mio	En EUR/hab.	En EUR mio	En EUR/hab.	En EUR mio	En EUR/hab.
Personnel	330,4	51,3	219,3	61,1	549,7	54,8
Fonctionnement	77,5	12,0	46,0	12,8	123,5	12,3
Transferts	8,5	1,3	8,5	2,4	17,0	1,7
Dette	4,1	0,6	9,9	2,8	14,0	1,4
Prélèvements exercices			2,0	0,6	2,0	0,5
Dépenses totales	420,5	65,3	285,7	79,6	706,2	70,7

95 % des dépenses ordinaires des zones de secours sont répartis sur deux grands postes :

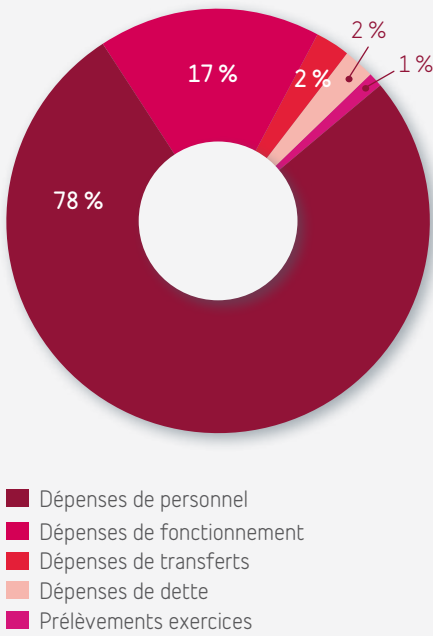
- > 78 % des dépenses ordinaires sont des dépenses de personnel, soit EUR 54,8/hab. ;
- > 17 % des dépenses ordinaires sont des dépenses de fonctionnement, soit EUR 12,3/hab.

Deux particularités régionales se dégagent. Premièrement, le niveau des dépenses en EUR/hab. est plus important en Wallonie qu'en Flandre : EUR 79,6/hab. contre EUR 65,3/hab. Deuxièmement, les dépenses de dette s'établissent en Wallonie à près de EUR 10 millions contre seulement EUR 4 millions en Flandre (en raison d'un transfert plus important de certains emprunts des communes wallonnes vers les zones de secours de leur ressort).

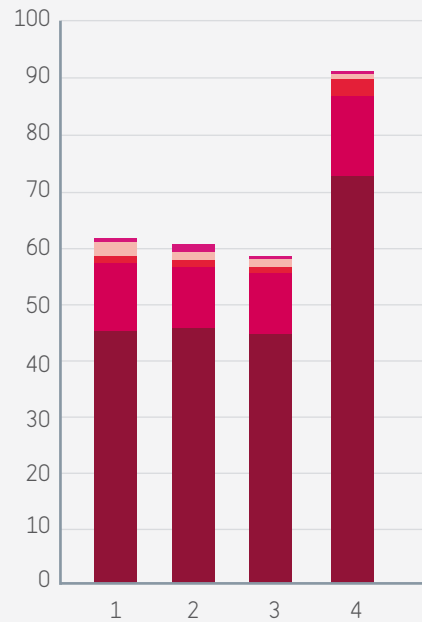
Enfin, le graphique suivant donne un dernier éclairage sur la base des catégories (clusters) de zones.

La catégorie 4 se démarque particulièrement avec un niveau de dépenses, exprimé en termes relatifs, sensiblement plus élevé (EUR 91,1 par habitant) que les autres catégories de zones (environ EUR 60 par habitant). Il est vrai que cette catégorie regroupe, par définition, les zones les plus importantes tant en termes d'effectifs que de population couverte.

Ventilation économique des dépenses - Total



EUR/HAB. Ventilation économique des dépenses par catégorie de zones de secours - Budgets 2016



- Dépenses de personnel
- Dépenses de fonctionnement
- Dépenses de transferts
- Dépenses de dette
- Prélèvements exercices

Recettes ordinaires des zones de secours

Recettes ordinaires des zones de secours - Budgets 2016

	Flandre		Wallonie		Total	
	En EUR mio	En EUR/hab.	En EUR mio	En EUR/hab.	En EUR mio	En EUR/hab.
Prestations	30,1	4,7	26,0	7,2	56,1	5,6
Transferts	396,3	61,5	260,1	72,5	656,5	65,4
Dette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Recettes totales	426,5	66,2	286,1	79,7	712,6	71,0

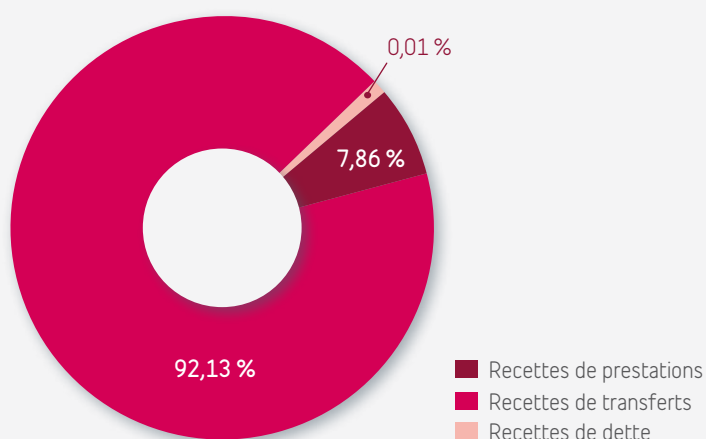
Sur l'exercice propre 2016, les 34 zones de secours du pays ont inscrit à leur budget un montant total de recettes ordinaires de EUR 712,6 millions (soit EUR 71,0/hab.).

Le tableau et le graphique suivants donnent un aperçu de la ventilation économique des recettes.

À l'instar de ce qui est observé pour les dépenses ordinaires, les recettes ordinaires des zones wallonnes, rapportées en EUR/hab., sont supérieures à celles des zones flamandes : EUR 79,7/hab. contre EUR 66,2/hab. en Flandre. Autre particularité wallonne, la proportion des recettes de prestations plus importante qu'en Flandre : 9 % contre 7 %.

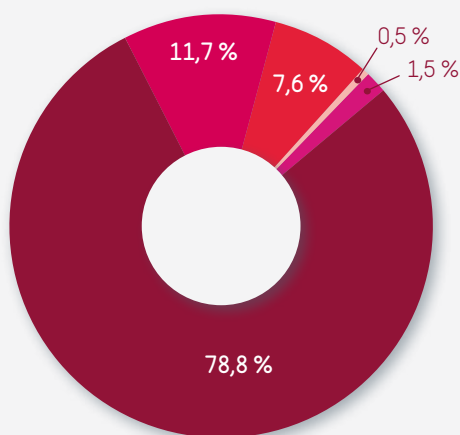
Les **recettes de transferts** prévues par le cadre législatif de la réforme sont donc la première source de revenus des zones avec près de EUR 656,5 millions soit EUR 65,4/hab. Le tableau et le graphique suivants présentent la ventilation de ces recettes selon leur origine.

Ventilation économique des recettes - Total



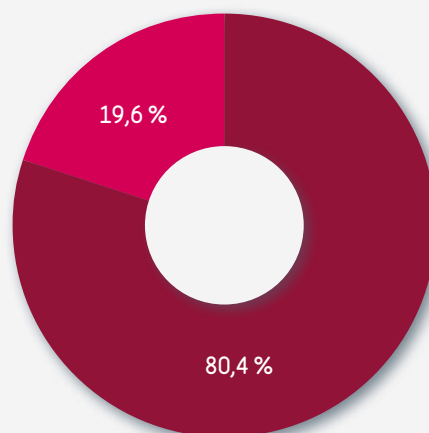
	En EUR mio	En EUR/hab.
Dotations communales	517,4	51,6
Dotation fédérale de base	76,6	7,6
Dotation fédérale complémentaire	49,7	5,0
Dotations provinciales	3,1	0,3
Autres recettes de transferts	9,7	1,0
Total recettes de transferts	656,5	65,4

Recettes ordinaires de transferts des zones de secours - Total



- Dotations communales
- Dotation fédérale de base
- Dotation fédérale complémentaire
- Dotations provinciales
- Autres recettes de transferts

Répartition fédérale et communale en termes de dotations



- Dotations communales
- Dotation fédérale

Les **dotations communales** sont les recettes ordinaires les plus importantes des zones de secours avec un montant de EUR 517,4 millions, soit EUR 51,6/hab. Elles sont déterminées, en principe, sur la base d'un consensus des communes constituant chaque zone. À défaut d'accord, c'est le gouverneur de province qui est chargé de trancher en tenant compte des critères fixés par arrêté royal, à savoir la population résidentielle et active (avec une pondération d'au moins 70 %), la superficie, le revenu cadastral, le revenu imposable, les risques présents sur la commune, le temps d'intervention moyen sur le territoire communal et la capacité financière de la commune.

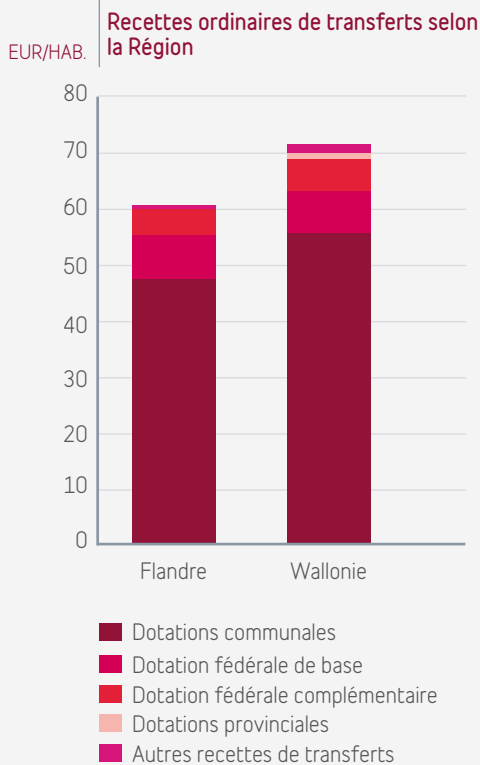
La **dotation fédérale de base** est la seconde recette des zones de secours avec un montant de EUR 76,6 millions soit EUR 7,6/hab. Un crédit inscrit au budget fédéral est réparti entre les différentes zones sur la base d'un coefficient de répartition calculé comme une moyenne pondérée des coefficients suivants : le pourcentage de population résidentielle de la zone dans l'ensemble des zones (70 %), le pourcentage de la population active de la zone dans l'ensemble des zones (15 %), le pourcentage du revenu cadastral de la zone dans l'ensemble des zones (5 %), le pourcentage du revenu imposable de la zone dans l'ensemble des zones (5 %), le pourcentage de risques présents de la zone dans l'ensemble des zones (10 %) et le pourcentage de la superficie de la zone (15 %). Toutes les zones se voient attribuer cette dotation.

Une **dotation fédérale complémentaire** pour compenser les frais opérationnels des zones a également été prévue par le législateur. Cette dotation se compose de quatre parties :

- > Un montant relatif aux mesures de fin de carrière. Le crédit fédéral est réparti par zone en fonction du nombre de pompiers professionnels de la zone.
- > Un montant relatif au fonctionnement opérationnel de la zone. Le crédit fédéral est réparti par zone en fonction de la part de la zone dans la population résidentielle totale et de la superficie de la zone dans la superficie totale.
- > Un montant relatif au mandat du commandant de zone fixé par arrêté royal.
- > Un montant relatif à l'harmonisation des statuts également fixé par arrêté royal.

Les zones ont budgété ces montants, soit séparément, soit globalement. Les crédits ont été agrégés pour la clarté de la présentation. Ainsi, en 2016, 21 zones (11 en Flandre et 10 en Wallonie) ont budgété une ou plusieurs dotations fédérales complémentaires pour un montant total de EUR 49,7 millions, soit EUR 4,96/hab. En termes de montant, la répartition est de 59 % pour la Flandre et de 41 % pour la Wallonie.

En globalisant toutes les dotations fédérales et les dotations communales, il est possible de calculer la contribution des communes et du fédéral dans le financement des zones de secours.



Pour 2016, nous nous situons sur une répartition 80 %-20 % entre financement communal et financement fédéral des zones de secours¹². Ceci constitue une amélioration par rapport à la situation 90 %-10 % qui prévalait avant la réforme. Une marge de progression existe donc vers un financement équilibré à 50 % du fédéral et des communes, tel que prévu par la réforme.

Les **autres recettes de transferts** permettent de mettre en exergue deux particularités :

- > pour 10 zones (7 en Wallonie et 3 en Flandre), l'existence d'un crédit budgétaire clairement identifié comme une dotation pour l'aide médicale urgente à concurrence de EUR 1,2 million ;
- > pour certaines zones, l'existence de contributions du secteur privé dans leur financement probablement pour la couverture de certains risques spécifiques. Exemples non exhaustifs : intervention de Solvay, d'Electrabel, de Vivalia...

La réforme prévoit et encadre, pour le financement des zones de secours, la possibilité de se faire rémunérer de services rendus, par exemple, dans le cadre de l'aide médicale urgente (ambulances). Ces rentrées sont reprises au budget en tant que recettes de prestations. Celles-ci atteignent, en 2016, EUR 56 millions soit EUR 5,6/hab. À partir d'un échantillon des zones de secours (soit 29 zones couvrant 82,4 % de la population), il apparaît que le produit des prestations perçues pour l'utilisation d'ambulances représente 68 % du total des recettes de prestations.

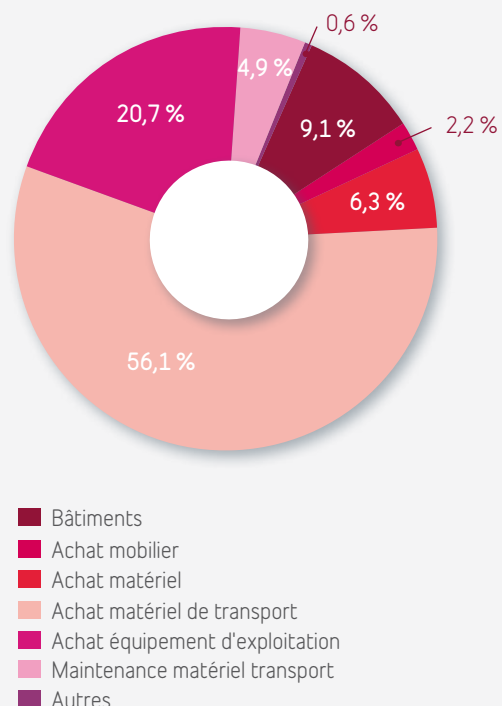
Investissements des zones de secours

Les zones de secours ont hérité d'un patrimoine et d'un matériel leur permettant de fonctionner au quotidien. Les règles d'inventaire et d'estimation de ces biens ont été fixées par arrêté royal¹³. Les zones, en tant qu'entités juridiques autonomes, vont donc devoir faire évoluer ce patrimoine et ce matériel de façon à remplir adéquatement leurs missions. Ceci implique à la fois l'entretien de biens existants que l'acquisition de biens complémentaires.

Le budget extraordinaire des zones de secours donne un aperçu des investissements prévus et de la manière de les financer.

En 2016, les zones de secours belges ont prévu de réaliser EUR 81,5 millions d'investissements, soit EUR 8,1/hab. Les zones flamandes contribueront à hauteur de 72,3 % (soit EUR 9,13/hab.) et les wallonnes pour le solde (EUR 6,29/hab.). Le graphique suivant donne la répartition des investissements par affectation.

Répartition des investissements par affectation - Budgets 2016



¹² La dotation des provinces aux zones de secours reste une exception wallonne mise en œuvre uniquement dans les provinces de Namur et du Luxembourg à concurrence de respectivement EUR 2,2 millions et EUR 900 000.

¹³ AR du 23/08/2014 portant fixation des règles d'inventaire et d'estimation des biens meubles et immeubles des communes utilisés pour l'exécution des missions des services d'incendie.

Finances des zones de police

Les zones de police, unités opérationnelles de la police locale

Depuis le début des années 2000, les forces de l'ordre en Belgique sont structurées en deux niveaux complémentaires : la police fédérale et la police locale.

La fonction de police locale sur le territoire belge est donc assumée par 195 zones de police après fusion de deux zones de police en Flandre. 48 d'entre elles couvrent le territoire d'une seule commune (les zones unicommunales) et 147 le territoire de plusieurs communes (les zones pluricommunales). La Flandre compte 117 zones, la Wallonie 72 et la Région de Bruxelles-Capitale 6, ce qui correspond grosso modo à la population de chacune de ces régions, bien que la densité de population soit plus élevée à Bruxelles (cf. tableau ci-dessous).

Au niveau belge, à l'aide d'un effectif moyen de 172 équivalents temps plein, une zone de police couvre un territoire moyen d'environ 3 communes (soit 156 km) abritant une population moyenne de 57 482 habitants. Cependant, les zones de police présentent de grandes disparités en termes de population, de territoire couvert ou encore en termes d'effectifs policiers. Sur la base du niveau d'urbanisation des communes desservies, le législateur fédéral a néanmoins déterminé cinq catégories (clusters) auxquelles chaque zone peut être rattachée.

Cette analyse montre les chiffres totaux de toutes les zones de police, sauf lorsque la région est mentionnée explicitement. Plus de statistiques sont disponibles sur notre site www.belfius.be/nosetudes.

Caractéristiques générales des zones de police par région¹⁴

Les 6 zones de la Région bruxelloise se distinguent par une population moyenne couverte beaucoup plus importante (195 862 habitants) et ce, au moyen d'un effectif nettement plus conséquent (1 033 ETP). Le caractère hautement urbain de cette région justifie cette particularité.

Le lien entre le niveau d'urbanisation et l'effectif policier de la zone de police concernée est d'ailleurs confirmé dans le tableau ci-dessous ventilant les zones de police sur la base des catégories telles que définies par le ministère de l'Intérieur.

	Nombre de zones de police	Nombre moyen de communes	Population moyenne	Superficie moyenne	Effectif (ETP) moyen par zone
Flandre	117	2,6	55 078	114,6	143
Wallonie	72	3,6	49 858	233,9	149
Bruxelles-Capitale	6	3,2	195 862	26,9	1 033
Total	195	3	57 482	155,7	172

Caractéristiques générales des zones de police sur la base de la typologie définie par le ministère de l'Intérieur

Typologie	Nombre de zones de police	Nombre moyen de communes	Population moyenne	Superficie moyenne	Effectif (ETP) moyen par zone
Catégorie 1 (fortement urbanisée)	5	1	285 114	114	1 698
Catégorie 2	22	2,5	110 262	110,4	389
Catégorie 3	51	2,1	45 392	79,4	113
Catégorie 4	62	3,2	46 409	160,4	99
Catégorie 5 (très rurale)	55	4	39 369	242,1	85
Total	195	3	57 482	155,7	172

¹⁴ L'effectif moyen est calculé en équivalents temps plein sur la base des statistiques du ministère de l'Intérieur fin 2014 comprenant à la fois le cadre opérationnel de la police locale et le cadre administratif et logistique (CALOG).

Cadre de l'analyse

La présente analyse financière des zones de police repose sur la collecte des budgets 2016. Avec 159 zones de police sur 195, l'échantillon représente 85 % de la population totale. Un examen sur la base de la typologie des zones indique que le taux de représentativité est de 100 % dans les zones les plus urbanisées (catégorie 1) et est proche de 85 % dans les zones plus rurales (catégories 4 et 5). Ce sont les zones de police de la catégorie 2 qui sont les moins bien représentées (78 %). Sur la base d'une découpe régionale, le taux de représentativité des zones, en termes de population, s'élève à 100 % en région bruxelloise, 76,6 % en Wallonie, et à 86,9 % en Flandre.

Les données manquantes relatives au budget 2016 ont fait l'objet d'une extrapolation afin de présenter une situation financière pour l'ensemble des zones.

Recettes ordinaires des zones de police

Au budget 2016, l'ensemble des zones de police présente un montant de EUR 2 899 millions de recettes ordinaires, soit EUR 259 en moyenne par habitant (cf. tableau ci-dessous). Ce montant se répartit entre les régions à concurrence de 50,5 % pour la Flandre, 30,8 % pour la Wallonie et 18,7 % pour Bruxelles.

Rapporté à la population, le niveau des recettes des zones de la région bruxelloise s'élève à EUR 461/hab., soit presque le double de celui des autres régions et de la moyenne nationale.

La croissance des recettes en 2016 par rapport à l'exercice précédent s'élève en moyenne à 1,8 % pour la Belgique. Cette croissance est cependant plus soutenue en Wallonie (2,1 %) et en Flandre (1,9 %) qu'à Bruxelles (1,1 %). À noter qu'à la suite d'un effet de base, le taux de croissance des recettes de dette est assez volatil d'une année à l'autre (+4,1 % en 2016 contre -4,5 % en 2014, par exemple).

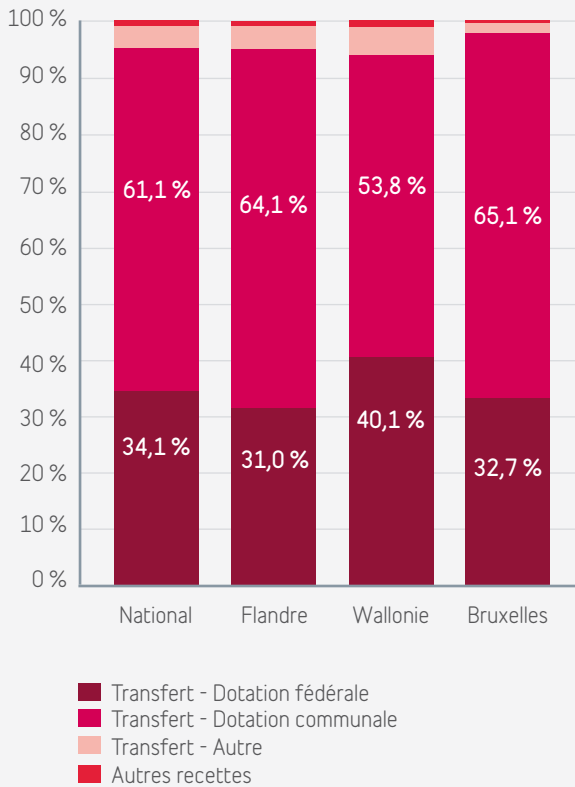
La ventilation économique des recettes permet d'identifier leur origine. Ainsi 99 % des recettes d'exploitation des zones de police proviennent des autres niveaux de pouvoir, principalement les communes membres des zones (61,1 %) dont les dotations cumulées doivent permettre de tendre vers l'équilibre budgétaire de la zone et l'État fédéral (34,1 %). Le financement propre des zones est donc négligeable avec seulement une proportion de 1 % (cumul des recettes de prestations, c'est-à-dire rémunérations directes de missions des zones et des recettes de dette, essentiellement les produits de placements de trésorerie).

Néanmoins, il est à noter que l'importance relative des dotations communales et fédérales n'est pas homogène, non seulement dans les régions mais aussi dans les catégories de zones de police comme le démontrent les deux graphiques ci-après.

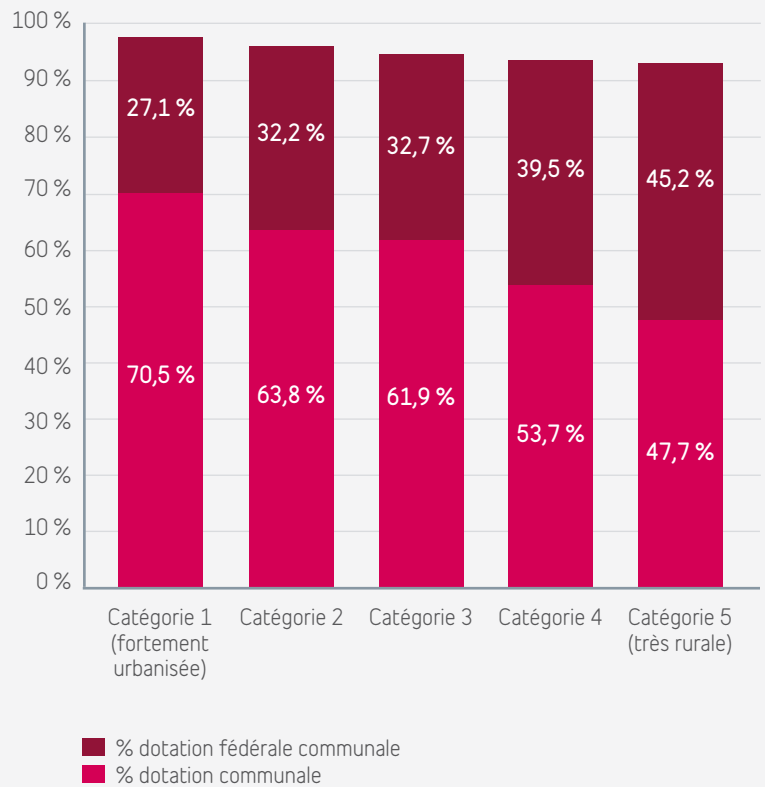
Ventilation économique des recettes ordinaires des zones de police - Budgets 2016

Recettes ordinaires	En EUR mio	En EUR/hab.	Variation 2015-2016
Prestations	19,2	2	0,05 %
Transferts	2 870,0	256	1,8 %
Dotation fédérale et autres	1 098,5	98	1,9 %
Dotations communales	1 771,5	158	1,7 %
Dette	9,6	1	4,1 %
Total des recettes	2 898,8	259	1,8 %
Flandre	1 465,1	227	1,9 %
Wallonie	891,9	248	2,1 %
Bruxelles-Capitale	541,9	461	1,1 %

Ventilation économique des recettes ordinaires des zones de police par région – Budgets 2016



Importance relative des dotations communales et fédérale en fonction du degré d'urbanisation (catégories) (en % des recettes totales) – Budgets 2016



Avec des proportions dans les recettes totales d'exploitation de respectivement 65 % et 64 %, c'est à Bruxelles et en Flandre que la dotation communale est la plus importante. En Wallonie, cette proportion n'est que de 53,8 %, la différence par rapport aux autres régions étant largement compensée par le poids de la dotation fédérale (40 % contre 33 % à Bruxelles et 31 % en Flandre). Elle s'explique par la prédominance de zones en milieu rural.

En effet, on observe une relation directe entre le degré d'urbanisation et l'importance relative des dotations communales et fédérales dans le total des recettes des zones de police. Plus une zone est urbaine (catégorie 1), plus la dotation communale est importante par rapport à la dotation fédérale. Ainsi, les zones de la catégorie 1 (fortement urbanisées) dépendent à 71 % des dotations des communes membres et à 27 % des subsides fédéraux. Par contre, les zones de la catégorie 5 (très rurales) présentent un financement relativement équilibré entre les dotations communales (48 %) et fédérales (45 %).

Dépenses ordinaires des zones de police

Les dépenses ordinaires des zones de police s'élèvent à EUR 2 883 millions au budget 2016, soit EUR 257/hab. en moyenne (cf. tableau ci-dessous). Une disparité régionale est néanmoins présente. Avec EUR 463/hab., les zones de la Région bruxelloise présentent le plus haut niveau de dépenses suivies par les zones wallonnes (EUR 248/hab.) et les zones flamandes (EUR 225/hab.). Assez logiquement, ce classement est tout à fait en ligne avec celui qui prévalait au niveau des recettes.

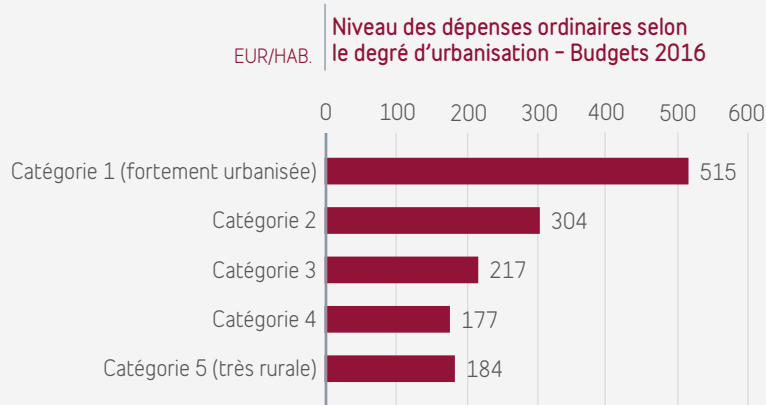
Autre réalité en EUR/hab., des spécificités existent en fonction du degré d'urbanisation comme le montre le graphique ci-dessous. De façon générale, le niveau des dépenses décroît avec le degré d'urbanisation (tout comme les recettes *de facto*). Ainsi, les zones de la catégorie 1 (fortement urbanisées) présentent un niveau de dépenses de EUR 515/hab., soit presque trois fois le niveau des zones de la catégorie 5 (très rurales) qui culminent en moyenne à EUR 184/hab. Pour rappel, les catégories 1 et 2 englobent l'ensemble des zones bruxelloises.

En termes de croissance, les dépenses ordinaires progressent de 2 % par rapport aux budgets 2015, ce qui est légèrement plus rapide que la croissance des recettes. Notons toutefois que, si les dépenses zonales flamandes et wallonnes présentent un rythme de croissance assez proche (2 %), les dépenses zonales bruxelloises accusent un ralentissement et ne croissent que de 1,1 %.

En termes d'affectation des moyens, les salaires et indemnités de plus de 33 000 équivalents temps plein employés par les zones de police pèsent pas moins de EUR 2 478 millions, soit 86 % des dépenses totales des zones. C'est cette catégorie de dépenses qui influence majoritairement le rythme de croissance des dépenses zonales (soit 2 % de croissance entre 2015 et 2016 tout comme le total des dépenses). Les dépenses de fonctionnement constituent le deuxième poste de dépenses avec une proportion de 10,5 % du total, en croissance modérée par rapport à 2015 (+1,10 %).

Ventilation économique des dépenses ordinaires des zones de police - Budgets 2016

Dépenses ordinaires	En EUR mio	En EUR/hab.	Variation 2015-2016
Personnel	2 478,1	221	2,0 %
Fonctionnement	301,8	27	1,1 %
Transferts	22,5	2	7,4 %
Dette	80,6	7	3,8 %
Total des dépenses	2 882,9	257	2,0 %
Flandre	1 448,9	225	1,9 %
Wallonie	890,2	248	2,1 %
Bruxelles	543,9	463	1,1 %



Investissements des zones de police

Les zones de police doivent également consentir chaque année un volume d'investissements afin de moderniser ou maintenir en état les équipements et les infrastructures nécessaires à l'organisation administrative et à l'exercice des missions de sécurité (commissariat, véhicules d'intervention, matériel de bureau...).

En 2016, les zones de polices du pays ont prévu, au budget extraordinaire, un montant de EUR 192,4 millions à titre d'investissements, soit EUR 17,2/hab. (cf. tableau ci-contre). Les zones flamandes seront à l'origine de 54 % de ce budget global, suivies par les zones wallonnes et bruxelloises à concurrence de respectivement 31 % et 16 %. De nouveau, en EUR par habitant, ce sont les zones bruxelloises qui sortent du lot avec des dépenses d'investissement de EUR 25,6/hab. contre EUR 16/hab. en moyenne dans les autres régions.

Investissements des zones de police : budget total et répartition régionale - Budgets 2016

	En EUR mio	En %	En EUR/hab.
National	192,4	100 %	17,2
Flandre	103,1	54 %	16,0
Wallonie	59,3	31 %	16,5
Bruxelles	30,0	16 %	25,6

Situation financière des zones de police

Pour l'exercice budgétaire 2016, les zones de police du pays (cf. tableau ci-contre) présentent ensemble un excédent à l'exercice propre de EUR 15,9 millions (EUR 1,4/hab.). En complétant ce solde des prélèvements et du solde des exercices antérieurs, le solde à l'exercice global dégage un excédent de EUR 19,2 millions (EUR 1,7/hab.).

Néanmoins, la situation financière des zones de police présente de fortes disparités régionales (cf. tableau ci-dessous).

Situation financière - Budgets 2016

	En EUR mio	En EUR/hab.
Exercice propre		
Recettes	2 898,8	258,6
Dépenses	2 882,9	257,2
Solde	15,9	1,4
Exercice global		
Recettes	3 026,7	270,0
Dépenses	3 007,5	268,3
Solde	19,2	1,7

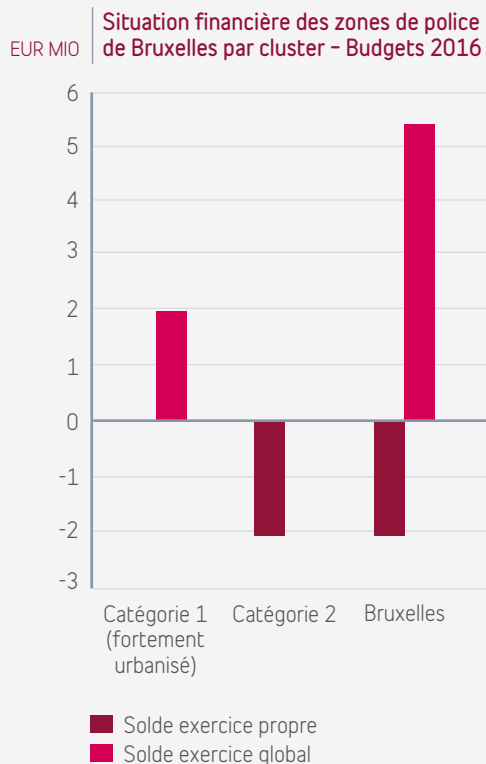
Situation financière par région - Budgets 2016

	Flandre		Wallonie		Bruxelles	
	En EUR mio	En EUR/hab.	En EUR mio	En EUR/hab.	En EUR mio	En EUR/hab.
Solde exercice propre	16,2	2,5	1,7	0,5	-2,1	-1,7
Solde exercice global	20,5	3,2	-6,6	-1,8	5,3	4,5

Les **zones de police flamandes** présentent la situation financière la plus confortable avec un excédent à la fois à l'exercice propre (EUR 16,2 millions soit EUR 2,5/hab.) et à l'exercice global (EUR 20,5 millions soit EUR 3,2/hab.).

Les **zones bruxelloises** présentent un léger déficit à l'exercice propre (EUR -2,1 millions soit EUR -1,7/hab.) tout en maintenant leur exercice global en excédent (EUR +5,3 millions soit EUR 4,5/hab.).

Les **zones wallonnes** présentent par contre un bilan inverse, soit un excédent de EUR 1,7 million (EUR 0,5/hab.) à l'exercice propre et un déficit de EUR 6,6 millions à l'exercice global (EUR -1,7/hab.).





Commune



Province



CPAS



Police



Zone de secours

Cette étude a été réalisée par :

Anne-Leen Erauw, Arnaud Dessoy
et Geoffrey Filleul
Research Belfius Banque
Tél. : 02 222 56 10
E-mail : belfius-research@belfius.be

L'étude ainsi que des statistiques
complémentaires sont consultables sur
Publiiink et sur www.belfius.be/nosetudes.

