

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

La réforme de 2017 de la Dotation Générale aux Communes pour la Région de Bruxelles-Capitale

Comment le fédéralisme budgétaire et la théorie
des transferts peuvent-ils guider l'évaluation
critique et l'amélioration de la clé de répartition de
la Dotation Générale aux Communes en Région
de Bruxelles-Capitale ?

Auteure : Delphine Tchaoussoglou
Promoteur : Jean-François Husson
Accompagnateurs : Christian Valenduc et Quentin Petit
Année académique 2023-2024
Master en politique économique et sociale

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

La réforme de 2017 de la Dotation Générale aux Communes pour la Région de Bruxelles-Capitale

Comment le fédéralisme budgétaire et la théorie des transferts peuvent-ils guider l'évaluation critique et l'amélioration de la clé de répartition de la Dotation Générale aux Communes en Région de Bruxelles-Capitale ?

Auteure : Delphine Tchaoussoglou
Promoteur : Jean-François Husson
Accompagnateurs : Christian Valenduc et Quentin Petit
Année académique 2023-2024
Master en politique économique et sociale

Remerciements :

Je tiens tout d'abord à exprimer ma plus profonde gratitude à mon promoteur et professeur de finances publiques, Jean-François Husson. Votre expertise, vos conseils avisés et votre encadrement attentif ont été déterminants pour la réalisation de ce mémoire. Merci pour votre soutien constant tout au long de ce parcours.

Je souhaite également adresser mes sincères remerciements à Christian Valenduc, mon professeur de macroéconomie et membre de mon comité d'accompagnement. Votre rigueur intellectuelle, vos suggestions éclairées et votre bienveillance ont largement contribué à enrichir ce travail.

Quentin, je te remercie tout particulièrement, non seulement pour ta patience infinie et ta pédagogie exemplaire, mais aussi pour ton soutien sans faille. Tu as su rendre les calculs les plus complexes accessibles et m'as guidée avec bienveillance tout au long de ce projet. Ton aide a été précieuse et je suis profondément reconnaissante de t'avoir eu à mes côtés.

À mes compagnons de route, un grand merci pour ces trois années de rires, de doutes et de soutien mutuel. Merci à Mathilde et Damien, qui ont eu la lourde tâche de coordonner notre groupe. Un clin d'œil particulier à Andy, qui m'a supportée – dans tous les sens du terme ! – pendant ces années. Nos échanges ont parfois ressemblé à un brainstorming de génies (ou à une réunion de crise selon le jour), mais ils ont toujours été constructifs et motivants.

Enfin, je ne saurais exprimer suffisamment ma reconnaissance et mon amour envers ma famille, qui a été un pilier durant cette aventure. À mon mari, Julien, qui a été un soutien indéfectible, prenant soin de nos enfants chaque samedi et toutes les soirées pendant mes cours, relisant avec minutie chaque page de ce mémoire, et m'encourageant à chaque étape. Merci pour ta patience, ton amour et ton implication sans faille.

À mes enfants, Samy, Louis, Noham et Camille qui ont fait preuve d'une grande gentillesse et d'une compréhension admirable pour leur maman, leur ninette, souvent absente, fatiguée et stressée. Une mention spéciale à ma fille, née le jour d'un cours de statistique, et qui, à seulement trois semaines, assistait déjà à ses premiers cours de sociologie avec moi. Ta présence à mes côtés pendant six mois de cours a été parfaite et m'a apporté une force inestimable.

Un grand merci à Julien, Martine et Andy pour avoir pris le temps de relire mon mémoire avec attention et rigueur.

Enfin, je dédicace ce travail à ma marraine, Chantal, qui, quelques années avant moi, était sur les bancs de la FOPES.

Table des Matières

1	Introduction	6
2	Mise en contexte	7
2.1	Cadre institutionnel de la Région de Bruxelles-Capitale	7
2.2	Aspects sociodémographiques de la Région de Bruxelles-Capitale	14
2.2.1	Portrait démographique.....	14
2.2.2	Portrait économique	17
3	Cadre théorique	24
3.1	Le fédéralisme budgétaire	25
3.2	Autonomie communale : Enjeux financiers, fiscaux et budgétaires	25
3.2.1	L'autonomie des collectivités publiques décentralisées	26
3.2.2	L'autonomie financière	28
3.2.3	L'autonomie fiscale.....	29
3.2.4	L'autonomie budgétaire	30
3.3	La justification des transferts budgétaires.....	31
3.4	Pourquoi une péréquation pour les finances communales ?	40
4	Synthèse de l'histoire du financement général des communes.....	42
4.1	La Dotation Générale aux Communes en Région de Bruxelles-Capitale à partir de 1998	46
4.1.1	Le mécanisme répartition de la Dotation Générale aux Communes dans la Région de Bruxelles-Capitale de 1998.....	47
4.2	La réforme de 27 juillet 2017.....	49
4.2.1	Montant maximum plafonné et minimum garanti	52
4.2.2	Mécanisme de répartition selon les critères tel qu'instauré par l'ordonnance 27 juillet 2017	53
5	Analyse des critères de la dgc et de ces objectifs selon la théorie des transferts et du fédéralisme budgétaire	58
5.1	Analyse des objectifs annoncés.....	58

5.2	Discussion et analyse des objectifs annoncés de la DGC	59
5.2.1	L’objectif Simplification et anticipation des sommes perçues	59
5.2.2	Autonomie accrue des communes.....	60
5.2.3	Soutien basé sur les besoins des communes	62
5.3	Les recettes sur les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale en 2021	66
5.4	L’état des recettes communales bruxelloise après l’application de la nouvelle clé de répartition.....	78
6	Discussion	78
7	Conclusion	85

Abréviations

DGC	: Dotation Générale aux Communes
IPP	: Impôt sur la personne physique
PRI	: Précompte sur le revenu immobilier
RBC	: Région de Bruxelles-Capitale
CPAS	: Centre public d'action social
COCOM	: Commission communautaire commune
ISE	: Indice Socioéconomique
RIS	: Revenu d'Intégration Social
DEI	: Demandeurs d'Emploi Inoccupés

Liste des tableaux

1. Ministres-Présidents de la Région de Bruxelles-Capitale : parti politique et durée de leur mandat depuis 1989
2. Revenu annuel moyen par habitant et par commune en Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021
3. Revenu moyen par habitant par région en euros
4. Distribution des revenus disponibles équivalents mensuels en Belgique et en Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021
5. Taux de chômage des 15-64 ans par région en pourcentage (T1 2021 – T1 2024)
6. La justification économique des transferts intergouvernementaux
7. Structure de la Dotation Générale aux Communes en Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 1994
8. Structure de la Dotation Générale aux Communes en Région Bruxelles Capitale pour l'année 1998
9. Origine des montants qui constituent la première enveloppe de la DGC sur base de l'ordonnance de 2018
10. Classification des critères de la DGC : Recettes/Dépenses
11. Marge des recettes intrinsèques (recettes totales soustraites des dotations aux CPAS et aux zones de police par habitant) en 2019 en euros

Liste de figure

La typologie des transferts

Liste des graphiques

1. Evolution du nombre d'habitants de la Région de Bruxelles-Capitale de 1989 à 2023
2. Pyramide des âges de la Région de Bruxelles -Capitale
3. Comparaison entre hommes et femmes selon la classe d'âge pour l'année 2023
4. Revenu moyen imposable par habitant et par commune de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021, en euros
5. Taux de chômage des 15-64 ans en Région de Bruxelles-Capitale de 2017 à 2024
6. Taux d'emploi des 20-64 ans en Région de Bruxelles-Capitale de 2017 à 2024
7. Le budget décentralisé : compétences et déséquilibres
8. Poids des dix critères de la DGC en 105^{ème}
9. Montant de la DGC aux communes, en million d'euros
10. Recettes de l'exercice propre hors enseignement subventionné en 2021 par habitant et par commune, classées par ordre décroissant
11. Répartition des catégories de recettes sur l'ensemble des 19 communes pour les comptes 2021, en % et en millions d'euros
12. Recettes des additionnels au PRI ramenés au taux régional en 2022 par habitant et par commune, classées par ordre décroissant, en euros
13. Recettes des additionnels à l'IPP au taux régional en 2022 par habitant et par commune, classées par ordre décroissant, en euros
14. Recettes de la fiscalité communale en 2021 par habitant et par commune, classées par ordre décroissant, en euros
15. Recette de la DGC en 2021 par habitant et par commune, classée par ordre décroissant, en euros
16. Ventilation des recettes de la fiscalité affectant les entreprises des 19 communes en 2021, en %
17. Recettes issues de la taxe sur les surfaces de bureau en 2021, classées par ordre décroissant, en euros
18. Comparaison des recettes intrinsèques par habitant et par commune avec les recettes intrinsèques par habitant et par commune hors DGC en euros pour l'année 2021
19. Comparaison des recettes par habitant avant et après péréquation de la DGC, selon le point de redistribution dans les 19 communes en Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021, en euros

1 Introduction

Parmi les piliers du système financier des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, on retrouve la Dotation Générale aux Communes, une source de revenus essentielle aux côtés de l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) et du Précompte Immobilier (PRI). Cette dotation, fruit de transferts financiers de la Région de Bruxelles-Capitale vers les communes, revêt une importance stratégique pour leur autonomie budgétaire et leur capacité à fournir des services publics essentiels à leurs citoyens.

Ce mémoire se propose d'explorer les mécanismes de répartition de cette dotation à la lumière des théories des transferts et du fédéralisme fiscal. En effet, l'allocation de ressources publiques entre niveaux de gouvernement soulève des questions complexes en matière de justice, d'efficacité et d'équité territoriale. En examinant ces critères de répartition, je chercherai à évaluer dans quelle mesure ils reflètent les principes fondamentaux du fédéralisme budgétaire, qui prône une répartition équilibrée des compétences et des ressources entre l'autorité de niveau supérieur, de ce cas-ci, la Région de Bruxelles-Capitale, et les entités décentralisées, à savoir, les communes.

À travers cette analyse, je m'efforcerai de mettre en lumière les enjeux économiques, sociaux et politiques liés à la Dotation Générale aux Communes dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Ce mémoire vise ainsi à contribuer à une meilleure compréhension des dynamiques de financement public au niveau local, en mettant en perspective les politiques de répartition des ressources avec les principes et les théories du fédéralisme fiscal et celles des transferts.

En analysant les critères de répartition de la Dotation Générale aux Communes, j'ambitionne de proposer des pistes de réflexion et des recommandations pertinentes pour une gestion financière plus équitable et transparente dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Structure du travail

Dans un premier temps, il s'agira de brosser le profil institutionnel et politique ainsi que le profil socio-économique de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans un deuxième temps, je m'efforcerai de poser un cadre théorique qui me permettra d'analyser

les objectifs de l'ordonnance réglementant la nouvelle clé de répartition de la Dotation Générale aux Communes au regard de la théorie des transferts.

Ensuite, il s'agira d'expliquer le mécanisme de la clé de répartition de la Dotation Générale aux Communes en Région de Bruxelles-Capitale suivant l'ordonnance de 1998 puis l'ordonnance de 2017 ainsi que son historique afin de comprendre l'origine de ce transfert.

Puis, je proposerai une grille d'analyse des critères choisis lors de la dernière réforme de la Dotation Générale aux Communes ainsi que ses objectifs et enfin, je proposerai des pistes de réflexion afin relancer le débat sur la politique de répartition de la Dotation Générale aux Communes.

2 Mise en contexte

La Région de Bruxelles-Capitale, une des trois régions de la Belgique, se distingue de manière singulière à plusieurs égards. Elle regroupe 19 communes et représente non seulement la capitale de la Belgique, mais également celle de la Région flamande et de l'Europe. Elle abrite 8 agences communautaires et de nombreuses institutions internationales. En tant que région, elle dispose de son propre gouvernement présidé par le Ministre-Président, Rudi Vervoort¹, pour la législature qui s'est terminée en juin 2024.

2.1 Cadre institutionnel de la Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale occupe une position unique au sein de la structure politique belge, reflétant la complexité et le caractère multilingue du pays. En tant que capitale de la Belgique, elle est le cœur politique du pays et un hub international majeur, abritant des institutions clés de l'Union européenne telles que la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, ainsi que des organisations internationales comme l'OTAN. Cette concentration d'institutions confère à la Région de Bruxelles-Capitale un statut particulier qui influence profondément sa gouvernance interne et ses relations diplomatiques.

L'un des traits les plus distinctifs de la Région de Bruxelles-Capitale est son bilinguisme officiel. Toutes les institutions régionales opèrent en français et en néerlandais, assurant ainsi une représentation équitable des deux principales communautés linguistiques du pays.

¹ Les élections régionales ont eu lieu le 9 juin 2024, à l'heure où j'écris ce mémoire, le Gouvernement Vervoort est en affaires courantes.

Les membres du Gouvernement sont divisés en deux groupes linguistiques, l'un francophone et l'autre néerlandophone. Le Président et le Vice-président du Parlement doivent faire partie des deux groupes linguistiques distincts. Chacun des groupes doit être représenté au sein de chacune des commissions.

Le Gouvernement compte un Ministre-Président, deux ministres francophones, deux ministres néerlandophones et trois secrétaires d'Etat. Il agit sous le contrôle de l'assemblée parlementaire, composée de 89 députés ; 72 francophones et 17 néerlandophones.

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale traite les matières régionales, d'agglomération et les matières provinciales liées aux matières régionales.

Matières régionales

Les domaines qui relèvent de la compétence régionale sont étendus, ils comportent principalement :

- L'aménagement du territoire, l'urbanisme, la rénovation urbaine, l'acquisition, l'aménagement et l'équipement de terrains à usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, la rénovation des sites d'activité économique désaffectés, la politique foncière, la protection des monuments et sites ;
- L'environnement et la politique de l'eau, la protection de l'environnement contre les agressions et la pollution, la lutte contre le bruit, la politique des déchets, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, la production et la distribution d'eau, y compris les normes de qualité et l'épuration des eaux usées ;
- La conservation de la nature, les espaces verts, les parcs, les forêts, la chasse et la pêche, les cours d'eau ;
- L'agriculture ;
- Le logement, y compris les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ; le logement social et le logement moyen ;
- L'économie, la politique économique et le commerce extérieur, le bail commercial, le tourisme ;
- La politique de l'énergie, les aspects régionaux de la distribution locale d'électricité et de

gaz, les sources nouvelles et la récupération d'énergie, l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

- Les pouvoirs subordonnés, (communes, intercommunales, etc.), leur financement et la tutelle sur ces pouvoirs; la réglementation organique des pouvoirs locaux ;
- La politique de l'emploi, avec le placement des travailleurs et les programmes de remise au travail des chômeurs ;
- Les travaux publics ;
- La mobilité, la sécurité routière et les transports, avec les routes, les voies hydrauliques, les ports et leurs dépendances, les transports en commun régionaux ;
- Le bien-être animal ;
- La recherche scientifique se rapportant aux matières régionales ;
- Les relations internationales dans les matières régionales.

La sixième réforme de l'État a étendu le champ d'application de ces matières et transféré aux Régions une série de nouvelles compétences (location de biens destinés à l'habitation, tourisme, bien-être des animaux, détermination des limites de vitesse sur la voie publique, agences locales pour l'emploi, conditions d'accès à la profession, fonds des calamités, ...).

En outre, la sixième réforme de l'État attribue des compétences à la Région dans un certain nombre de nouvelles matières, à savoir les « matières culturelles » (en matière de sport, reconversion et recyclage professionnel) et « biculturelles » (beaux-arts, patrimoine culturel, musées et institutions scientifiques culturelles d'intérêt régional).

Matières d'agglomération

Le Parlement exerce également les compétences autrefois confiées à l'ancienne agglomération bruxelloise (lutte contre l'incendie, aide médicale urgente, enlèvement des immondices, transport rémunéré de personnes, coordination des activités communales).

La sixième réforme de l'État y ajoute une série de matières sur le plan de la sécurité et de la prévention, en particulier les missions du Gouverneur de province, qui sont désormais exercées par le Ministre-Président du Gouvernement bruxellois.

Matières provinciales

Enfin, certaines compétences provinciales ont été héritées de l'ancienne province de Brabant, notamment en matière de composition des listes de jury pour les assises, d'autorisation des tombolas régionales et contrôle des dons et legs à la Croix-Rouge, etc.

Les commissions communautaires

Les compétences des Communautés sont centrées autour des matières :

- Culturelles : bibliothèques, discothèques, beaux-arts, radio, télévision, jeunesse, ...
- Personnalisables : santé, bien-être, aide sociale et CPAS, politique pour les moins valides et les personnes âgées, les maisons de justice, la collaboration familiale, ...
- L'enseignement
- Les relations internationales

Cependant, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les décrets de la Communauté flamande et de la Communauté française n'ont force de loi qu'envers les institutions qui par leur activités ou organisation doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre des Communautés, et n'ont donc pas force de loi à l'égard des personnes domiciliées dans la Région de Bruxelles-Capitale et des institutions ne faisant pas partie d'une seule Communauté.

La Communauté flamande et la Communauté française ne peuvent donc pas édicter de normes applicables aux Bruxellois ou aux institutions bilingues de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les Communautés et la Région de Bruxelles-Capitale disposent de compétences d'attribution, ce qui signifie qu'elles sont compétentes seulement pour les matières attribuées explicitement par la Constitution ou une loi votée à la majorité spéciale. Les compétences résiduelles reviennent à l'État fédéral.

La structure institutionnelle bruxelloise comprend également les Commissions communautaires de la Région de Bruxelles-Capitale.

- La Commission communautaire française
- La Commission communautaire flamande
- La Commission communautaire commune

Chaque Commission communautaire dispose d'un organe normatif, l'Assemblée, et un organe exécutif, le Collège, qui se composent comme tel :

	Commission communautaire FR	Commission communautaire NL	Commission communautaire commune
Assemblée	72 membres du groupe linguistique FR du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale	17 membres du groupe linguistique NL du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale 5 membres suppléants	72 membres du groupe linguistique FR du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale 17 membres du groupe linguistique NL du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale
Collège	Ministres francophones du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale + secrétaires d'État régionaux francophones + un membre bruxellois du Gouvernement de la Communauté française	Ministres néerlandophones du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale + secrétaires d'État régionaux néerlandophones + un membre bruxellois du Gouvernement flamand	Tous les membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale hors secrétaires d'État régionaux un membre bruxellois du Gouvernement de la Communauté française et de la Communauté française

Contrairement aux autres régions belges qui sont subdivisées en provinces, la Région de Bruxelles-Capitale exerce directement certaines compétences provinciales ainsi que des tâches que le législateur avait confié à l'ancienne Agglomération de Bruxelles². De plus, son Gouvernement

² Les tâches liées à l'ancienne agglomération de Bruxelles sont la lutte contre les incendies, l'aide médicale urgente, l'enlèvement et le traitement des immondices, l'ordre public, les taxis, les cultes. Les compétences provinciales sont la composition des listes de jury pour les assises, les autorisation de tombolas régionales, le contrôle de dons et legs à la Croix-Rouge, le budget provincial, les taxes et redevances provinciales, ainsi

doit maintenir un équilibre entre Ministres francophones et néerlandophones (à l'exception du Ministre-Président), ce qui souligne encore davantage son engagement envers le bilinguisme.

Les ordonnances et règlements adoptés par le Parlement bruxellois doivent souvent être alignés avec les directives européennes, reflétant ainsi l'influence significative de l'Union européenne sur sa législation locale. En outre, étant donné que la Région de Bruxelles-Capitale est également le siège des institutions fédérales belges, cela ajoute une couche supplémentaire à sa structure politique déjà complexe.

Le statut particulier de la Région de Bruxelles-Capitale est façonné par une combinaison d'exigences linguistiques, administratives, internationales et fédérales. Cette configuration unique est représentative du compromis belge entre différentes communautés linguistiques et illustre la nature intrinsèquement fédérale du système politique belge.

Depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989, il est intéressant de noter que la ministre-présidence est allée pendant presque 30 ans à un bourgmestre empêché d'une des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, appartenant au Parti Socialiste. Les cinq autres années, la ministre-présidence a été partagée entre trois hommes politiques du Mouvement Réformateur (Tableau 1). La réforme de 2017 du calcul de dotation a eu lieu sous une législature présidée par le Parti Socialiste.

Tableau 1
Ministres-Présidents de la Région de Bruxelles-Capitale : parti politique et
durée de leur mandat depuis 1989

Titulaire	Parti	Mandat	Gouvernement	Coalition		Législature
				Français	Néerlandais	
Charles Picqué	PS	12 juillet 1989 - 15 juillet 1999 (10 ans et 3 jours)	Picqué I	PS, PSC, FDF	CVP, SP, VU	1 ^{re}
			Picqué II	PS, PRL-FDF		2 ^e
Jacques Simonet	PRL	15 juillet 1999 – 18 octobre 2000 (1 an, 3 mois et 3 jours)	Simonet I	PRL-FDF, PS	CVP, VLD, SP	3 ^e
François-Xavier de Donnea	PRL	18 octobre 2000 – 6 juin 2003 (2 ans, 7 mois et 19 jours)	de Donnea	PRL-FDF, PS	CVP, VLD, SP	
Daniel Ducarme	PRL	6 juin 2003 – 18 février 2004 (8 mois et 12 jours)	Ducarme	MR, PS	CD&V, VLD, SP	
Jacques Simonet	PRL	18 février – 13 juillet 2004 (4 mois et 25 jours)	Simonet II	MR, PS	CD&V, VLD, SP	
Charles Picqué	PS	13 juillet 2004 – 7 mai 2013 (8 ans, 9 mois et 24 jours)	Picqué III	PS, cdH, Ecolo	VLD, sp.a, CD&V	4 ^e
			Picqué IV		Open VLD, CD&V, Groen	5 ^e
Rudi Vervoort	PS	Depuis le 7 mai 2013 (11 ans, 1 mois et 25 jours)	Vervoort I	PS, Ecolo, cdH	Open VLD, CD&V, Groen	
			Vervoort II	PS, DéFI, cdH	Open VLD, sp.a, CD&V	6 ^e
			Vervoort III	PS, Ecolo, DéFI	Groen, Open VLD, sp.a	7 ^e

2.2 Aspects sociodémographiques de la Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale, cœur administratif et économique de la Belgique, est une métropole cosmopolite qui se distingue par sa diversité et sa dynamique démographique unique. En tant que siège de nombreuses institutions européennes et internationales, la Région de Bruxelles-Capitale attire une population variée tant par ses origines ethniques que par ses profils socioéconomiques.

Il s'agirait d'examiner les principales caractéristiques sociodémographiques de la Région de Bruxelles-Capitale, en s'appuyant sur des données récentes et pertinentes.

Ce paragraphe analyse la composition de la population en termes de taille, de densité, de répartition par âge et par sexe, afin de comprendre les tendances démographiques qui façonnent la région. Il abordera également les aspects économiques, tels que les taux d'emploi et de chômage, les niveaux de revenus et les principaux secteurs d'activité, qui sont essentiels pour répondre aux besoins de la population en matière de politiques publiques.

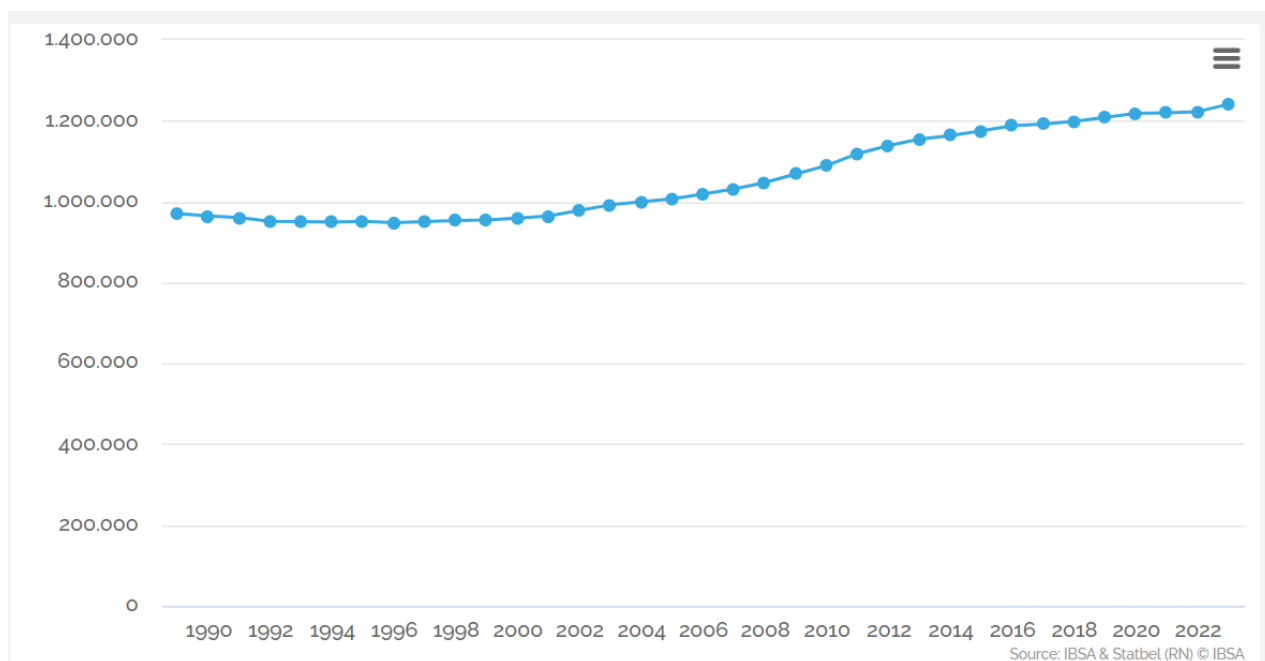
Ce portrait sociodémographique a pour objectif de fournir une base solide qui permettra de mettre en lumière les enjeux et opportunités de la Région de Bruxelles-Capitale.

2.2.1 Portrait démographique.

« En 2022, la Région de Bruxelles-Capitale a fait face à une forte hausse de la population... Au 1^{er} janvier 2023, la Région (de) Bruxelles-Capitale comptait 1 241 175 habitants. Elle n'a jamais été aussi peuplée. Pourtant, la natalité poursuit encore sa diminution » IBSA perspective.brussels (2023) (Graphique 1)

Graphique 1

Evolution du nombre d'habitants de la Région de Bruxelles-Capitale de 1989 à 2023



Au 1^{er} janvier 2023, la population de la Région de Bruxelles-Capitale est plus jeune que celle des deux autres régions du pays. La part des 65 ans et plus n'est que de 13 %, contre 21 % en Région flamande et 20 % en Région wallonne. Les jeunes de moins de 18 ans, au contraire, y sont relativement plus nombreux (22 %, contre 19 % en Région flamande et 20 % en Région wallonne). Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale se distingue surtout par la part plus élevée de personnes d'âges actifs (18-64 ans) qui représentent 65 % de la population, pour quasiment 59 % en Région flamande et 60 % en Région wallonne.

La pyramide des âges se rapproche d'un triangle à double base (Graphique 2) . La Région de Bruxelles-Capitale compte aujourd'hui plus de personnes autour de la trentaine et de jeunes enfants. Ces deux catégories de population ont particulièrement augmenté entre 2007 et 2012, lors du boom démographique qu'a connu la Région de Bruxelles-Capitale.

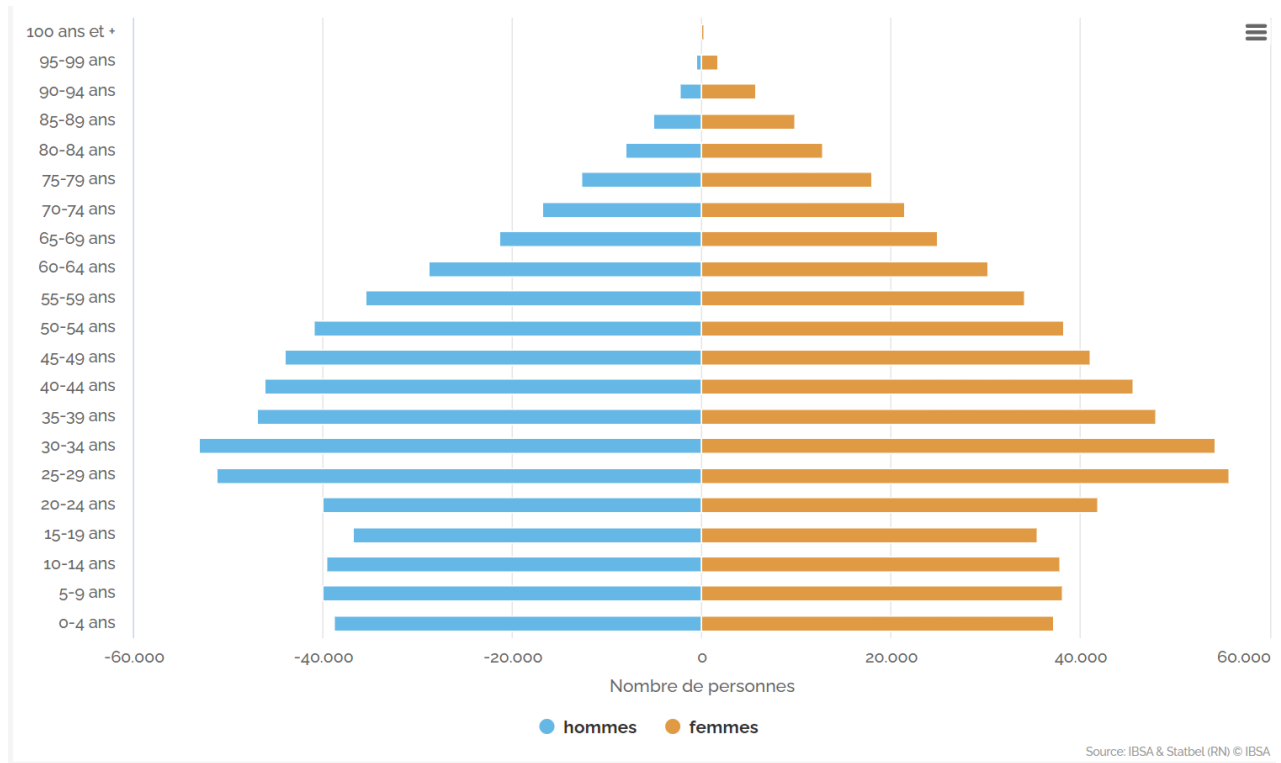
L'âge moyen des Bruxellois est de 37,8 ans en 2023, et est en hausse pour la septième année d'affilée. Le rajeunissement de la population bruxelloise, qui a été entamé dans les années 1990 et qui s'est poursuivi jusqu'en 2016, est donc derrière nous. Néanmoins, l'âge moyen y reste largement inférieur qu'en Région flamande (43,1 ans) et qu'en Région wallonne (41,9 ans), régions dans lesquelles le vieillissement demeure soutenu depuis plus de vingt ans.

La population étrangère, c'est-à-dire l'ensemble des habitants qui ne disposent pas de la nationalité belge, s'élève à plus de 458 200 personnes au 1^{er} janvier 2023 (soit 19 400 de plus qu'au 1^{er} janvier 2022), ce qui correspond à 36,9 % de la population bruxelloise. Cette proportion est en hausse pour la 18^{ème} année consécutive en RBC, et en nette hausse (+1 point de pourcentage) par rapport à l'année précédente. La proportion de ressortissants étrangers y demeure plus de trois fois plus importante qu'en Région flamande (10,5 %) et qu'en Région wallonne (10,9 %). Parmi ces étrangers en RBC, les Français sont de loin les plus nombreux (près de 70 000 au 1^{er} janvier 2023), suivis par les Roumains (46 600) et les Italiens (35 900), qui dépassent les Marocains (33 700). Six autres groupes de ressortissants européens dépassent le nombre de 10 000 en Région de Bruxelles-Capitale : les Espagnols (31 600), les Polonais (19 300), les Portugais (19 000), les Bulgares (13 300), les Ukrainiens (12 700) et les Allemands (11 200) (cf. ci-dessous).
IBSA perspective.brussels (2023)

Graphique 2

Pyramide des âges de la Région Bruxelles-Capitale

Comparaison entre hommes et femmes selon la classe d'âge pour l'année 2023



2.2.2 Portrait économique

Région de Bruxelles-Capitale demeure la région où les revenus moyens sont les moins élevés en Belgique. De plus, selon le Baromètre social 2023, les 10 % de la population avec les plus bas revenus disposent d'un revenu disponible par personne de moins de 985 euros par mois en Région de Bruxelles-Capitale, tandis que les 10 % des personnes les plus aisées ont un revenu supérieur à 4 120 euros par mois par personne³.

En 2021, le revenu net imposable moyen par habitant en Belgique était de 20 357 euros, ce montant passe à 16 068 euros pour la Région de Bruxelles-Capitale. Il est important de noter que seuls 3 communes bruxelloises affichent des revenus fiscaux plus haut que la moyenne belge.

Par ailleurs, on note une très grande disparité entre les communes au niveau du revenu moyen par habitants, en effet, les communes telles que Uccle, Woluwe-Saint-Pierre, Watermael-Boitsfort ou Auderghem ont un revenu moyen presque deux fois supérieur aux habitants des communes de Saint-Josse ou Molenbeek, ce qui démontre une très grande diversité et hétérogénéité au sein de la population de la Région de Bruxelles-Capitale, avec comme conséquence au niveau des pouvoirs communaux, la mise en œuvre de politiques très différentes.

Voici un aperçu des revenus moyens par habitant dans certaines communes de Région de Bruxelles-Capitale en 2021 (année de revenus) :

Tableau 2
Revenu annuel moyen par habitant et par commune en
Région Bruxelles-Capitale pour l'année 2021

Commune	Revenu moyen annuel en Euros
Uccle	22743
Woluwe-Saint-Pierre	22519
Watermael-Boitsfort	22030
Auderghem	20354
Woluwe-Saint-Lambert	19006
Ixelles	18775
Berchem-Sainte-Agathe	16790
Forest	16737
Etterbeek	16550
Ganshoren	16324
Jette	16267
Saint-Gilles	15490
Evere	14893
Bruxelles	14384
Schaerbeek	14031
Koekelberg	13693
Anderlecht	12965
Molenbeek-Saint-Jean	11774
Saint-Josse	11082

Source : Statbel

Graphique 3

Revenu moyen imposable par habitant et par commune de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021

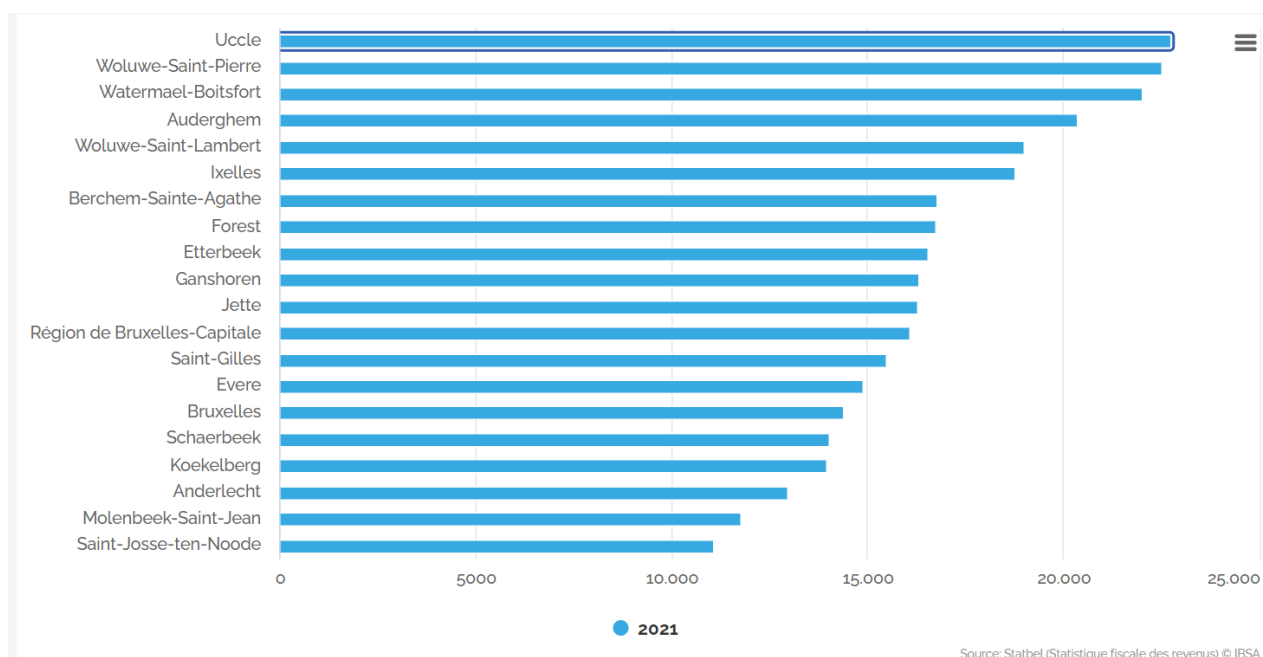
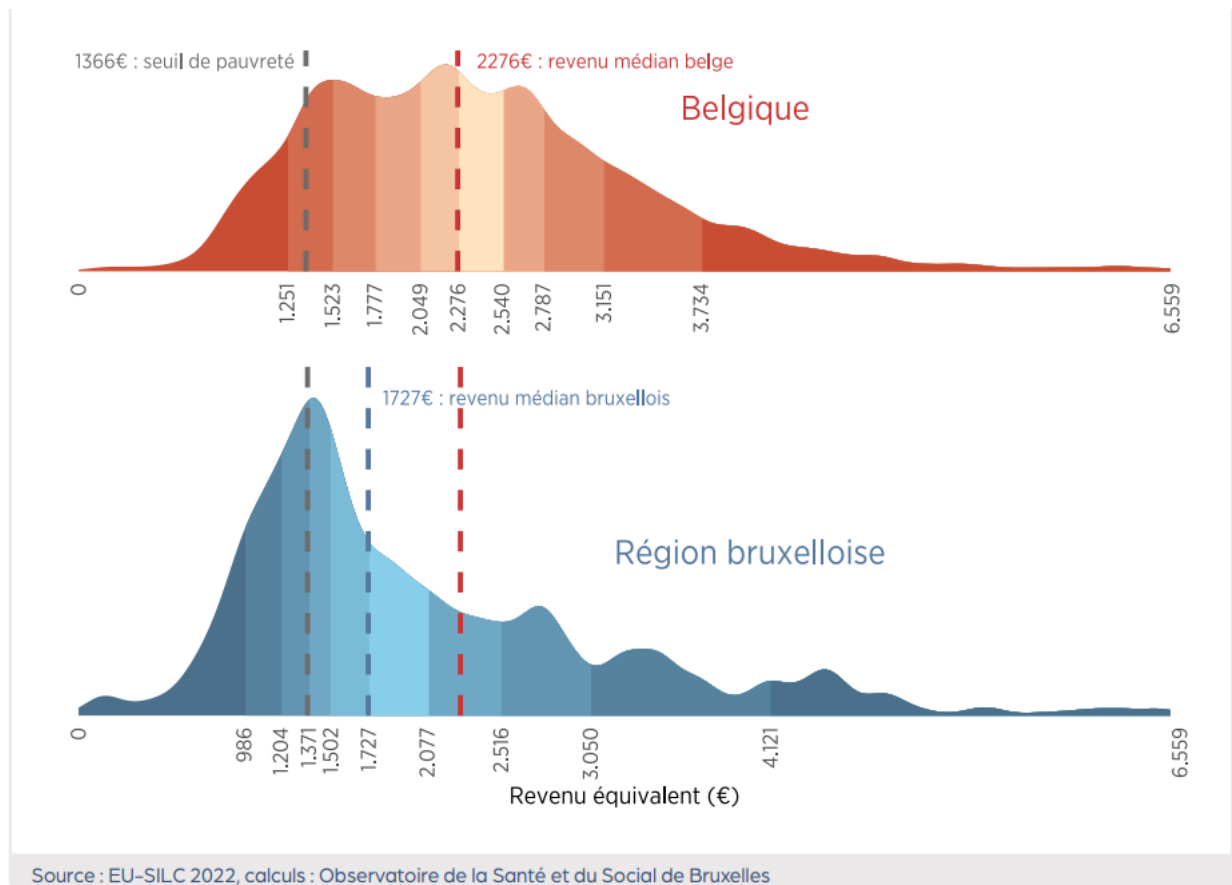


Tableau 3
Revenu moyen par habitant par région en euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Belgique	17.824	18.331	18.768	19.105	19.671	20.357
Région de Bruxelles-Capitale	13.980	14.372	14.668	14.973	15.444	16.068
Flandre	19.102	19.636	20.125	20.501	21.078	21.776
Wallonie	16.787	17.281	17.672	17.949	18.518	19.192

Source : Statbel

Tableau 4
Distribution des revenus disponibles équivalents mensuels en Belgique et en
Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021



Ce dernier tableau nous montre que le revenu médian bruxellois qui est de 1 727 euros par habitant est quelque 500 euros plus bas que pour le reste de la Belgique avec un revenu médian de 2 276 euros par habitant pour l'année 2021. Le seuil de pauvreté est quant à lui chiffré à 1 366 euros, ce qui signifie qu'en moyenne, le Bruxellois a plus de risque de basculer en deçà du seuil de pauvreté que le Belge moyen. Par ailleurs, si l'on compare les revenus annuels moyens par habitant et par commune au revenu qui correspond seuil de pauvreté annuel, à savoir $1\,366 \times 12 = 16\,392$ euros, on constate que 9 communes sur les 19, à savoir Jette, Saint-Gilles, Evere, Bruxelles, Schaerbeek, Koekelberg, Anderlecht, Molenbeek Saint-Jean, Saint-Josse voient leurs habitants avoir un revenu moyen annuel qui se situe en dessous du revenu correspondant au seuil de pauvreté établi pour la Belgique en 2021.

Le marché du travail bruxellois a montré des signes positifs en 2023, selon le bilan annuel publié par Statbel. Le nombre d'emplois et le taux d'emploi des résidents de la Région de Bruxelles-Capitale ont atteint des niveaux records.

En 2023, le taux d'emploi des 20-64 ans dans la Région de Bruxelles-Capitale a augmenté de 1,4 point par rapport à 2022 et de 5,1 points par rapport à 2018, atteignant 66,5%. C'est le taux le plus élevé depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989.

Entre 2018 et 2023, la Région de Bruxelles-Capitale a vu son taux d'emploi des 20-64 ans croître de 5,1 points. En comparaison, le taux d'emploi a augmenté de 2,2 points en Région flamande et de 1,7 points en Région wallonne durant la même période, pour ensuite connaître une baisse au premier trimestre 2024.

Au cours des cinq dernières années, la population en âge de travailler à la Région de Bruxelles-Capitale a augmenté de 5,8%, contre 2,2% en Région flamande et 0,6% en Région wallonne.

Le taux de chômage a diminué de 11,5% en 2022 à 10,7% en 2023. Sur une période plus longue, le taux de chômage est passé de 19,3% en 2013 à 13,4% en 2018 et à 10,7% en 2023, marquant une baisse de 8,6 points sur 10 ans et de 2,6 points sur 5 ans. C'est le niveau le plus bas depuis 1992.

Concernant les jeunes, le taux de chômage a également diminué, atteignant 25,7% en 2023, le plus bas jamais enregistré dans la région. Sur cinq ans, ce taux a baissé de 4,9 points. Il est notable que le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans reste supérieur à 25%, tandis qu'il descend à 11,1% pour les 25-29 ans.

Cependant, la Région de Bruxelles-Capitale reste la région dans laquelle le taux de chômage est le plus élevé (tableau 5), là où la Région flamande indique un taux de chômage de moins de 5%, la Région de Bruxelles-Capitale avoisine les 12% de taux de chômage. Le taux de chômage de la RBC est donc reparti à la hausse de manière assez significative depuis 2023 et inversement en ce qui concerne le taux d'emploi.

Graphique 4

Taux de chômage pour les 15-64 ans en Région de Bruxelles-Capitale (de 2017 à 2024)

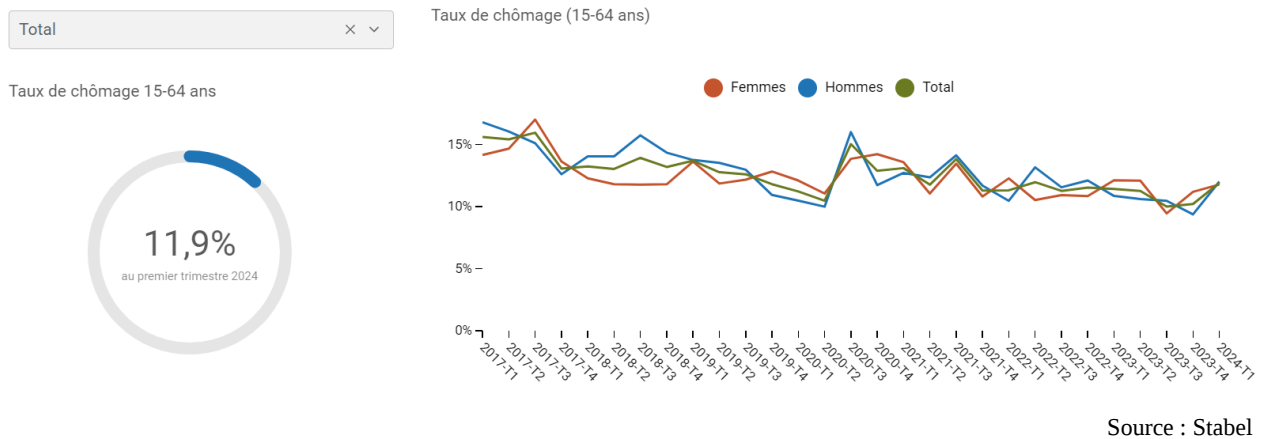
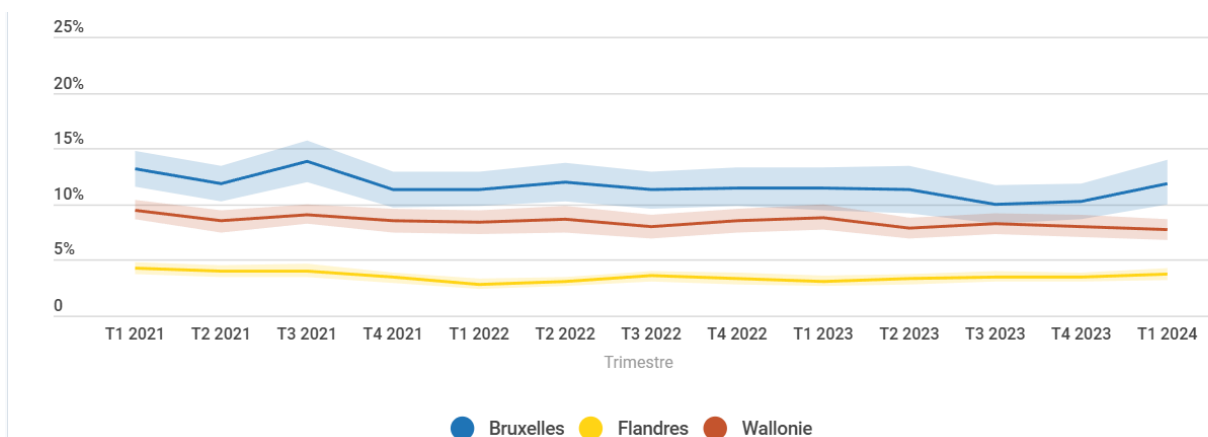


Tableau 5

Taux de chômage des 15-64 ans par région en pourcentage (T1 2021 – T1 2024)



Source : Stabel

Graphique 5

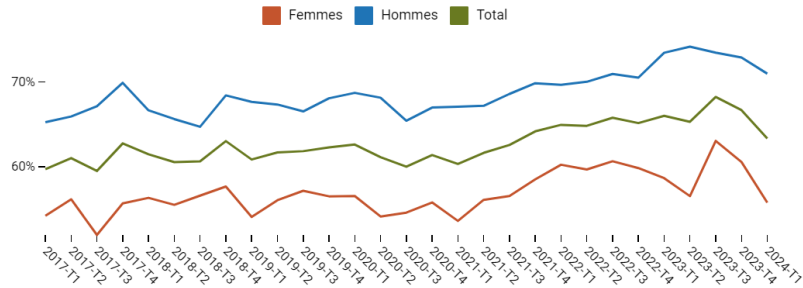
Taux d'emploi des 20-64 ans de la Région de Bruxelles-Capitale de 2017 à 2024

Total

Taux d'emploi 20-64 ans



Taux d'emploi (20-64 ans)



3 Cadre théorique

Le fédéralisme budgétaire (fiscal federalism) se penche sur la répartition des responsabilités financières et des ressources entre les différents niveaux de gouvernement dans un système fédéral. Cette théorie inclut l'analyse des mécanismes de financement et des relations budgétaires entre les autorités centrales et les entités subnationales. Elle met en lumière les principes et les défis associés à la décentralisation fiscale, en particulier les transferts financiers entre les niveaux de gouvernement et elle permet de donner des pistes pour comprendre la manière dont les gouvernements peuvent améliorer l'efficacité économique, l'équité et la stabilité macroéconomique à travers une gestion adéquate des ressources financières.

La théorie du fédéralisme budgétaire examine également la manière dont sont partagées les compétences et les ressources budgétaires entre les divers niveaux de pouvoir au sein d'un état où il y a plusieurs niveaux de pouvoirs. Ses principaux domaines d'intérêt comprennent la répartition optimale des pouvoirs et des ressources financières, la coordination des activités entre les différents gouvernements d'un état fédéral, les externalités interrégionales, la péréquation et la solidarité, les transferts et la concurrence fiscale. Traditionnellement, l'analyse du partage des compétences et des ressources budgétaires se réfère à la typologie des activités du secteur public élaborée par Musgrave en 1959. Les fonctions du secteur public, y compris celles de l'état fédéral, des entités fédérées et des collectivités locales, sont classées en trois catégories : l'allocation des ressources, en lien avec l'efficacité, la redistribution, en relation avec les préoccupations d'équité, et l'intervention de l'État pour la stabilisation macroéconomique et la promotion de la croissance. (Denil, Mignolet et Mulquin, 2005).

Ce sont ces caractéristiques qui m'ont poussée à choisir le prisme du fédéralisme budgétaire afin d'analyser les objectifs et critères de la clé de répartition de la réforme de la Dotation Générale aux Communes.

3.1 Le fédéralisme budgétaire

L'évolution politique et administrative de la Belgique depuis sa fondation en 1830 présente un intérêt particulier. Initialement conçu comme un État unitaire avec des entités relativement autonomes, le pays a progressivement adopté une structure fédérale à la suite de six réformes majeures après la Seconde Guerre mondiale (1970, 1980, 1988-1989, 2001, 2011)⁴. En octobre 2011, un accord politique a été conclu pour lancer une sixième réforme de l'État, entraînant de nouveaux transferts de compétences du gouvernement fédéral vers les entités fédérées.

Outre cette évolution vers un système fédéral, la Belgique se distingue également par la pleine autonomie accordée aux pouvoirs locaux, tels que les provinces et les communes. Les 589 communes belges, conformément à l'article 41 de la Constitution⁵, ont la responsabilité des intérêts communaux. Cette disposition constitutionnelle consacre le principe de la compétence générale des communes, leur permettant d'exercer leurs fonctions dans les domaines qu'elles jugent appropriés, sous réserve de certaines limitations et du contrôle de tutelle de la province et de la région à laquelle elles appartiennent.

Les compétences fiscales des communes revêtent une importance particulière, ces dernières disposant d'une compétence fiscale complète, sauf dans les cas où des limitations ont été imposées par la tutelle régionale. Les recettes des communes proviennent principalement d'additionnels à des impôts fédéraux (IPP) et régionaux (PRI) sous forme de centimes d'additionnels, des taxes communales, décidées par le conseil communal, en plus des transferts financiers provenant d'autres niveaux de gouvernement (Bourgeois, M. 2014).

3.2 Autonomie communale : Enjeux financiers, fiscaux et budgétaires

Les transferts budgétaires entre les divers niveaux de gouvernement et les collectivités territoriales sont justifiés par plusieurs arguments tirés de la théorie économique, mais avant d'aborder ce sujet, il est utile de rappeler les notions d'autonomies communales, financières, fiscales et budgétaires.

⁴ Pour plus de détails, voir courrier du CRISP

⁵ Const., art.141.

3.2.1 L'autonomie des collectivités publiques décentralisées

L'autonomie des collectivités publiques décentralisées, qui représente leur capacité à prendre des décisions et à agir en termes de dévolution des compétences, soulève des questions conceptuelles importantes. Les définitions sont variées et se réfèrent souvent à un aspect spécifique de l'autonomie⁶. Il est important de clarifier ces notions. L'autonomie se décline en deux aspects : l'autonomie financière, concernant les ressources des gouvernements locaux, et l'autonomie budgétaire, relative aux dépenses.

L'autonomie financière englobe la capacité des collectivités locales à générer leurs propres ressources, notamment par le biais de la fiscalité. Cela inclut le pouvoir de définir les taux d'imposition, de percevoir des taxes locales et de gérer les revenus issus de ces taxes. En ce sens, l'autonomie fiscale est une composante clé de l'autonomie financière, car elle permet aux collectivités locales de contrôler une part significative de leurs ressources financières.

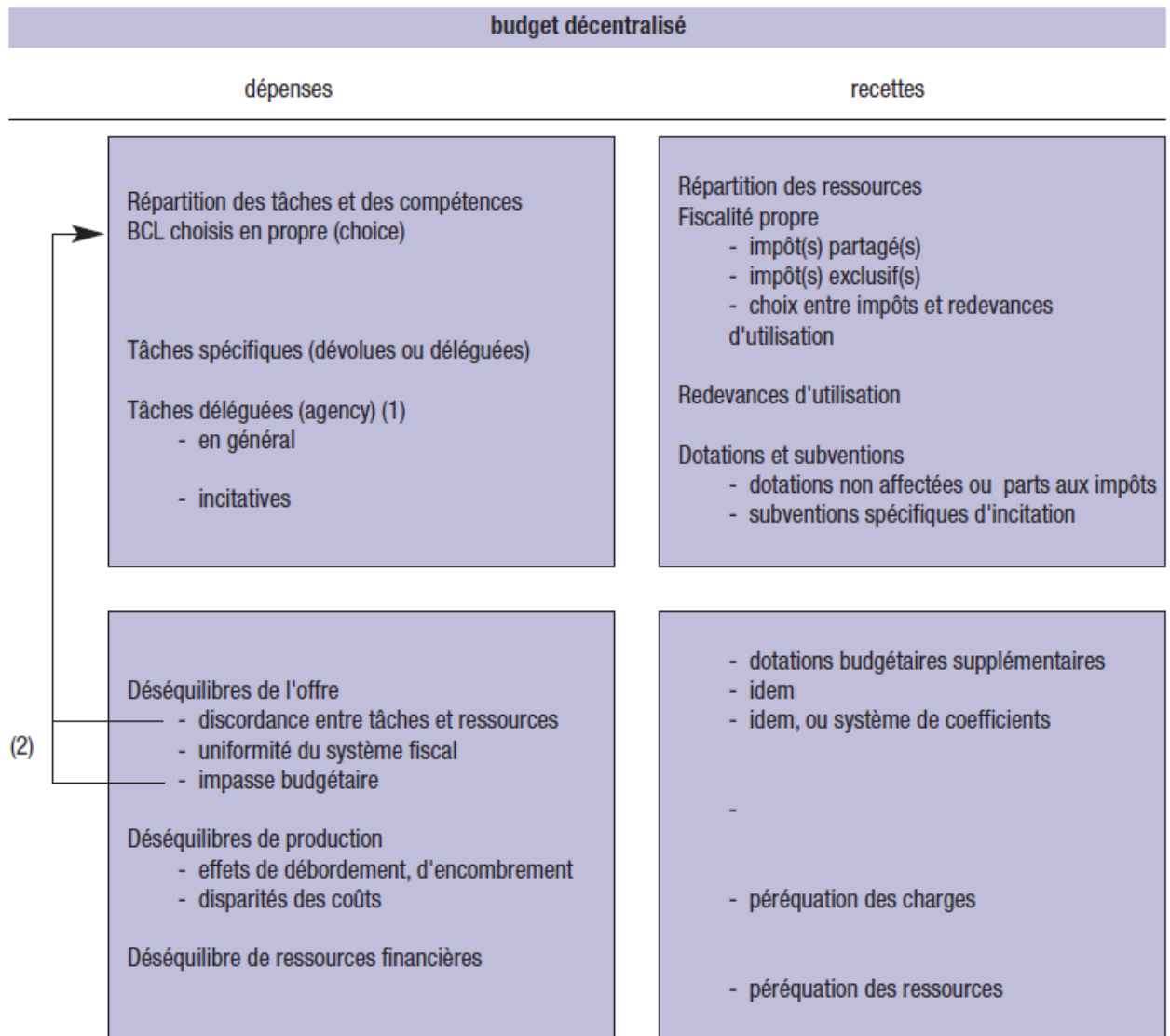
La relation entre l'autonomie financière et l'autonomie budgétaire n'est pas simple. D'une part, l'autonomie financière conditionne l'autonomie budgétaire, selon le principe de responsabilité budgétaire. Celui-ci stipule qu'une collectivité publique doit assumer les conséquences fiscales de ses décisions de dépenses ou qu'elle ne peut financer des tâches que si elle en a les moyens. D'autre part, la nature des tâches effectuées par les collectivités publiques décentralisées détermine également la nature des recettes qui les financent. La logique veut qu'on commence par définir les compétences dévolues aux gouvernements locaux, puis qu'on leur fournisse les moyens de les assumer.

Cette logique peut être illustrée par le graphique 6 présentant le cadre budgétaire décentralisé, où les deux cadrans supérieurs mettent en évidence la répartition des compétences et celle des ressources.

⁶ Je fais appel à la plus connue et la plus largement acceptée des définitions politiques de l'autonomie : *la Charte européenne de l'autonomie local* et son rapport explicatif, 1986, réimpression 1996, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Graphique 6

Le budget décentralisé : compétences et déséquilibres



Notes : (1) Les dépenses liées peuvent prendre trois formes :

- délégation verticale (tâches déléguées par le centre aux gouvernements intermédiaires et par ces derniers aux gouvernements locaux (BCL sous tutelle, norme) ;
- délégation horizontale (tâches attribuées par une commune à l'autre par contrat ou dans le cadre d'un accord de coopération de type syndicat intercommunal à but unique ou multiple) ;
- dépenses courantes (intérêt et amortissement de l'infrastructure liée à l'introduction des normes).

(2) Ici, la solution à privilégier est le réexamen de la répartition des compétences et/ ou des ressources, les subventions n'étant que des moyens subsidiaires pour combler les écarts restants.

Source : Dafflon (2008)

La définition recherchée de l'autonomie, qu'elle soit financière ou budgétaire, et son corollaire en termes de responsabilité budgétaire soulèvent inévitablement la question des déséquilibres lorsque

des écarts se créent entre les recettes et les dépenses, ou lorsque l'attribution institutionnelle des responsabilités et des ressources ne correspond pas. Cela nous amène à aborder la question des transferts, qui représentent un tiers des ressources pour les communes bruxelloises, et qui sont souvent critiqués pour limiter l'autonomie des collectivités bénéficiaires.

Le graphique 6 présente, dans un budget décentralisé de fonctionnement, les dépenses découlant de la répartition des responsabilités à gauche, ainsi que les sources de revenus potentielles. Dans le quadrant supérieur droit, la fiscalité locale finance les dépenses locales, soulignant l'importance de la responsabilité budgétaire où les collectivités qui prennent des décisions assument le financement par le biais de leurs propres impôts. En contraste, les missions déléguées selon la relation "principal-agent" sont financées par des transferts financiers comme des dotations et subventions, en accord avec le principe "qui commande paie". La partie inférieure gauche du schéma identifie les sources possibles de déséquilibre, tandis que les solutions proposées incluent une réévaluation de la répartition des responsabilités (indiqué par le numéro 2 sur la marge gauche) ou la définition précise des caractéristiques des transferts financiers (quadrant inférieur droit).

Avec la 6^{ème} réforme de l'État, les communes ont reçu davantage de compétences provenant des niveaux de gouvernement supérieurs. Par conséquent, la question des transferts budgétaires revêt une importance capitale pour assurer la santé financière des communes. Cette situation complexe implique la gestion de plusieurs concepts et réalités : l'autonomie communale, l'obligation d'équilibre budgétaire, la capacité à remplir les missions dévolues par les autorités supérieures, la mise en œuvre de politiques communales adaptées aux spécificités socioéconomiques, démographiques et économiques locales.

3.2.2 L'autonomie financière

L'autonomie financière peut être définie comme la capacité d'une collectivité à obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement (Dafflon et Perritaz, 2003).

Cette autonomie est primordiale pour les communes car elle leur donne la capacité de faire des choix politiques afin de répondre aux préférences locales. Cela étant, l'autonomie financière n'est pas absolue, car en réalité, ce qui importe est le volume de ressource mobilisable au financement

de ses politiques. De même, si une part importante des recettes provient de transferts venant d'entités supérieures, on ne peut pas encore conclure à une forte dépendance, en effet, il conviendra d'analyser la nature institutionnelle et les techniques de transferts (Dafflon et Madiès, 2008).

Pour l'OCDE (1999) et Blöchliger et King (2006), plus les collectivités décentralisées sont libres de modifier leur taux d'imposition et de définir leur assiette imposable, plus leur degré d'autonomie financière est important.

3.2.3 L'autonomie fiscale

L'autonomie fiscale se réfère à la capacité d'une collectivité locale (commune, département, région) à décider de ses propres taxes et impôts, tant en ce qui concerne leur création que leurs taux. L'autonomie fiscale est un sous-ensemble de l'autonomie financière puisque cela comprend la part des recettes résultat des impôts locaux et cela exclut les autres ressources propres (Dafflon et Madiès, 2008).

Il est important de souligner que la marge de manœuvre qu'ont les autorités locales quant à leurs recettes fiscales n'est pas nécessairement grande, Dafflon et Madiès vont même jusqu'à dire que bien souvent, elle est très limitée par les échelons de gouvernements supérieurs.

Par ailleurs, selon l'OCDE (1999) et Blöchliger et King (2006), l'autonomie fiscale des collectivités décentralisées atteint son maximum lorsque celles-ci peuvent librement ajuster leurs taux d'imposition et déterminer leur base imposable, sans qu'un autre niveau de gouvernement ne fixe de limite aux taux ou aux recettes fiscales générées par un impôt spécifique.

En outre, devrait-on permettre l'autonomie fiscale, c'est-à-dire le pouvoir de fixer les taux d'imposition et même de définir la base imposable ? Divers arguments en soulignent les avantages et les inconvénients. L'autonomie fiscale pourrait inciter les autorités publiques à une gestion plus rigoureuse de leurs dépenses, contrairement à une tendance naturelle à la dépense excessive. C'est ce qu'on appelle l'argument du Léviathan. Cependant, une réduction de la pression fiscale dans une commune pourrait engendrer des externalités négatives pour les communes voisines, la concurrence fiscale pourrait provoquer une spirale de baisse des impôts. Afin d'attirer les contribuables, les communes pourraient se lancer dans une guerre des taux fiscaux à la baisse, ce qui serait préjudiciable. Le coût des services publics pourrait alors être inférieur à leur coût réel de production. Si chaque commune cherchait à imiter ses voisines pour ne pas être pénalisée par les

électeurs, cela mènerait à une réduction générale de la pression fiscale et à une offre de services publics insuffisante. (Batisse et Mignolet, 2005).

3.2.4 L'autonomie budgétaire

L'autonomie budgétaire se réfère à la capacité d'une collectivité publique décentralisée de prendre des décisions de manière indépendante concernant les catégories, la quantité et la qualité des services qu'elle souhaite offrir à ses résidents (Dafflon et Perritaz, 2003). Cette autonomie est souvent mesurée dans les études de l'OCDE en tant que rapport entre les dépenses des échelons de gouvernement infranationaux et les dépenses publiques totales, servant également d'indicateur de décentralisation des dépenses.

Cependant, l'autonomie budgétaire des collectivités infranationales est plus complexe que ce que cet indicateur ne le suggère. Deux catégories de problèmes se présentent : la nature des tâches effectuées par les gouvernements décentralisés et la densité normative de la législation centrale.

Premièrement, les tâches des administrations locales peuvent être classées en trois catégories : les fonctions déconcentrées, les fonctions déléguées et les compétences dévolues.

Dans les fonctions déconcentrées, les administrations locales exécutent des tâches sans avoir une grande liberté pour déterminer le niveau et la qualité des services, agissant essentiellement comme des agents du gouvernement central.

Les fonctions déléguées donnent aux collectivités locales une certaine influence sur les services qu'elles fournissent, mais sont toujours balisées par des normes et des règles établies par le gouvernement central.

En revanche, les compétences dévolues offrent aux administrations locales un véritable espace d'autonomie budgétaire, leur donnant un pouvoir de contrôle significatif sur les services et leur financement.

Il en résulte que la véritable question est « *Quelles sont les ressources propres sur lesquelles les collectivités locales ont un pouvoir discrétionnaire ?* » (Dafflon, et Madiès, 2008).

Deuxièmement, la densité normative de la législation centrale crée des dispositions légales qui pèsent uniquement sur les budgets communaux. Bien que ces tâches ne soient pas des fonctions déconcentrées, les collectivités locales doivent respecter les objectifs fixés par le centre tout en ayant une certaine liberté dans leur exécution. Ces tâches peuvent être considérées comme une forme de délégation, mais les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur s'appliquent pleinement. Par exemple, la gestion des déchets, en effet, la Région de Bruxelles-Capitale charge les communes de mettre en place des systèmes de collecte sélectives, d'organiser des parcs à conteneur et de sensibiliser la population au tri des déchets. Bien que cela puisse sembler indiquer une forte décentralisation, en réalité, les communes ne bénéficient pas d'une autonomie budgétaire totale dans ce domaine car elles doivent respecter les normes objectives fixées par le centre.

3.3 La justification des transferts budgétaires

La justification des transferts budgétaires entre différents niveaux de gouvernement et entre collectivités territoriales repose sur plusieurs arguments avancés par la théorie économique, comme synthétisée dans le tableau 6. Nous pouvons aussi les mettre en évidence en suivant le graphique 6 relatif au budget décentralisé.

Les transferts ont pour but de compenser les finances des collectivités locales lorsqu'elles sont chargées d'exécuter des tâches pour le compte d'une autorité de niveau supérieur, telles que la fourniture de services de base sur l'ensemble du territoire conformément aux directives du gouvernement central.

Ils cherchent également à corriger les déséquilibres verticaux, ce qui se produit lorsque les ressources propres des collectivités décentralisées sont insuffisantes pour financer les dépenses relevant de leurs compétences.

Enfin, les transferts peuvent être destinés à rectifier les effets externes associés à la fourniture de certains services locaux. Par exemple, lorsque la consommation de services publics dépasse les frontières d'une juridiction territoriale donnée ou lorsque des non-résidents bénéficient des services sans en supporter les coûts, cela concerne notamment, l'utilisation des biens et services publics produits par la Région de Bruxelles-Capitale pour les navetteurs. Cependant, les collectivités décentralisées ont souvent tendance à ne pas tenir compte de ces effets externes lorsqu'elles définissent le niveau de services à offrir à leurs citoyens, ce qui peut conduire à une

allocation sous-optimale des ressources au niveau national.

Les transferts budgétaires visent également à corriger les déséquilibres horizontaux entre les collectivités publiques décentralisées. Ils jouent un rôle crucial dans la péréquation des ressources et des besoins. L'objectif est généralement de réduire les écarts, c'est-à-dire de rapprocher les ressources disponibles pour les gouvernements locaux de la moyenne ou de leurs besoins, ce qui est une donnée plus compliquée à établir. Cela permet d'offrir une qualité comparable de services publics à des coûts similaires sur un territoire donné. Ainsi, des ressources supplémentaires sont allouées aux collectivités ayant une capacité contributive inférieure ou des besoins supérieurs à la moyenne nationale.

Les transferts financiers sont essentiels dans le cadre du fédéralisme budgétaire, permettant de compenser les disparités économiques et fiscales entre les régions. Ils peuvent prendre la forme de subventions générales, d'allocations spécifiques ou de compensations fiscale.

Transferts généraux :

Les subventions générales sont des fonds non affectés que le gouvernement central attribue aux gouvernements locaux, utilisables à leur discrétion pour répondre à des besoins spécifiques. Par exemple, une région peut investir dans des infrastructures, des services sociaux ou des programmes éducatifs selon ses priorités.

Transferts spécifiques :

Contrairement aux subventions générales, les allocations spécifiques sont destinées à des projets particuliers et sont souvent assorties de conditions strictes d'utilisation. Par exemple, lorsque les autorités locales se trouvent dans une impasse budgétaire, ou lorsque le niveau supérieur impose des préférences au niveau local dans l'intérêt du bien-être national.

Compensations fiscales :

Les compensations fiscales sont des mécanismes par lesquels le gouvernement central compense les pertes de revenus des gouvernements locaux dues à des politiques fiscales spécifiques (Dafflon et Madiès, 2008). Ce mécanisme existe pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, à savoir, le Fonds de compensation fiscal, qui par ailleurs, limite de l'autonomie fiscale communale.

Tableau 6
La justification économique des transferts intergouvernementaux

Justifications	Démarches alternatives	Type de subvention proposé
1. Déséquilibre fiscal vertical		
- discordance entre tâches et ressources	nouvelle répartition des tâches/ressources, décentralisation fiscale ou impôts partagés	subventions globales forfaitaires (ou spécifiques, avec les montants calculés selon les besoins) (partage)
- impasse budgétaire	nouvelle répartition des tâches (solution pour le long terme) ou impôts partagés	
- le centre accapare l'impôt	impôts partagés, augmentation de la souveraineté fiscale aux niveaux décentralisés	à éviter : subventions du type "bail-out"
- taux d'impôt du niveau fédéral/central trop élevé		
- assiette fiscale limitée ou faible, dans un système fiscal uniforme	décentralisation fiscale ou impôts partagés	subventions globales forfaitaires (partage)
- recettes fiscales limitées ou faibles (lorsqu'on admet un certain niveau de concurrence fiscale entre juridictions)	harmonisation fiscale matérielle (abandon de la concurrence fiscale)	
2. Effets de débordement		
- l'autorité locale ne tient pas compte des bénéfices/coûts engendrés envers les autres collectivités @ production sous-optimale/suroptimale de BCL	réorganisation des structures territoriales préexistantes pour établir une correspondance entre les dimensions institutionnelle et fonctionnelle	subventions spécifiques conditionnelles non-rationnées = subventions pigouviennes (correction) à éviter : subventions conditionnelles rationnées
3. Justice redistributive entre individus		
- assurances sociales, santé, éducation, aide sociale, attribuées au niveau régional/local pour des raisons d'efficacité		subventions spécifiques forfaitaires
4. Normes minimales / Biens sous tutelle / Priorités nationales		
- normes dictées par le centre pour faciliter la mobilité des facteurs de production / pour défendre les intérêts des minorités		subventions spécifiques conditionnelles (compensation)
- imposition des préférences centrales sur le niveau local, dans l'intérêt du bien-être national		subventions spécifiques forfaitaires (incitation)

Justifications	Démarches alternatives	Type de subvention proposé
5. Déséquilibre fiscal horizontal		
- distribution inéquitable de ressources naturelles - disparités des capacités financières		subventions globales forfaitaires (partage, péréquation)
- différences des coûts / besoins - opportunités de réaliser un rendement d'échelle, pour des raisons démographiques, topographiques, socio-économiques, etc.	nouvelle répartition des tâches/ressources collaboration intergouvernementale	subventions spécifiques conditionnelles, si l'objectif de péréquation se combine avec la demande pour des biens sous tutelle (correction ou compensation)
6. Politiques macroéconomiques		
Stabilisation - encourager les dépenses locales en périodes de récession et les décourager pendant la reprise conjoncturelle	encourager la participation du secteur privé	récession : subventions spécifiques (pour investissements) forfaitaires (incitation)
Développement régional : - maintenir ou favoriser des activités économiques dans les régions périphériques qui ont un potentiel de développement	aide à la mise en place de conditions cadres ; politiques régionales sectorielles d'encouragement au secteur privé soutien aux nouvelles activités	Subventions sectorielles (agriculture de montagne, tourisme, LIM, par exemple (incitation et soutien)

Sources : adapté de (Musgrave et Musgrave, 1979 : 630 ss.); (King, 1984 : 86-88 et 121-163); (Costello, 1993 : 112 et 117) ; (Shah, 1994); (Ahmad et Craig, 1997). Egalement : Conseil de l'Europe, Rapport 74, 2000.

Ibid Dafflon, et Madiès (2008)

Cependant, une des faiblesses majeures des politiques de transferts, selon Weingast (2006) réside dans le fait qu'elles ont un caractère très peu incitatif à la croissance locale.

Et ainsi que le souligne Singh et Srinivasan (2006), la "question standard de finance publique" se penche sur la manière dont les impôts et les transferts affectent le comportement des gouvernements locaux sans considérer leur impact sur la croissance économique.

Considérons un exemple simplifié d'un système de transferts dont la formule de répartition est basée sur les caractéristiques économiques et démographiques des territoires concernés, telles que le revenu et la population. Supposons que cette formule reste inchangée d'une année à l'autre et que seul le montant du fonds alloué aux transferts peut varier annuellement.

Imaginons que le pays soit divisé en N régions, chacune recevant une part égale de $1/N$ du montant total du fonds (R) destiné aux transferts. Par conséquent, chaque région reçoit en moyenne R/N en transferts. Supposons maintenant qu'une région enregistre une augmentation de son revenu fiscal d'une unité en raison d'une croissance économique régionale accrue. Le montant total du fonds de transferts devient alors $R + 1$, et le montant moyen des transferts pour chaque région passe à $(R + 1) / N$ (Dafflon et Madiès, 2008).

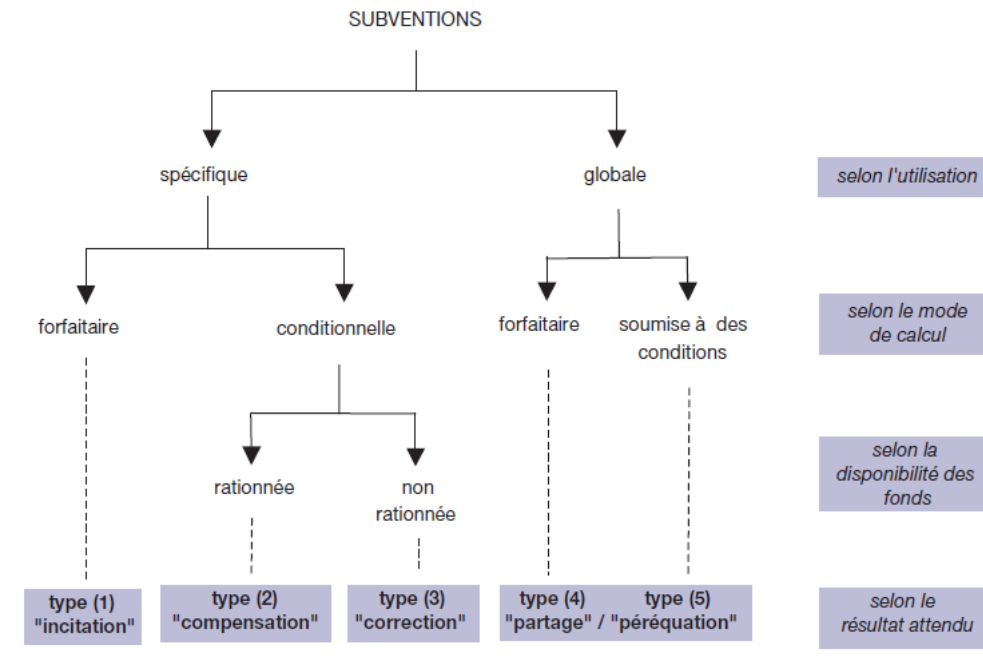
En d'autres termes, la région qui a connu une croissance supplémentaire ne reçoit que $1/N$ de l'augmentation de son revenu fiscal, bien qu'elle ait supporté entièrement les coûts des politiques publiques (comme les infrastructures) nécessaires à cette croissance. (Caraga et Weingast 2003) qualifient souvent cette situation de "loi fiscale du $1/N$ " en raison de l'effet désincitatif des transferts budgétaires. Ce principe s'applique également aux transferts répartis systématiquement en fonction de la population.

Il existe une grande multiplicité de types de transferts. Afin de mieux les aborder, il est nécessaire de plonger dans la typologie des transferts, afin de les classer et de les analyser selon leurs caractéristiques spécifiques et leurs impacts.

David King (1984) a établi une typologie des subventions selon trois critères :

- L'utilisation :
 - Global, à savoir à libre disposition (DGC), autrement dit, ce sont des transferts généraux, puisque non affectés et utilisable à la discrétion commune ;
 - Spécifique (Subsides), à l'inverse, ce sont des transferts destinés à des projets spécifiques.
- Le mode de calcul :
 - Conditionnelle à une dépense déterminée lorsque le montant reçu varie en fonction soit du montant de dépense subventionnée soit de la part de financement propre que la collectivité bénéficiaire est prête à consacrer à ladite tâche subventionnée ;
 - Forfaitaire, à savoir non conditionnelle et non subventionnée. Le montant a dépensé en fixe.
- La disponibilité des fonds :
 - Rationnée, si les moyens totaux mis à disposition sont à enveloppe fermée ;
 - Non rationnée, l'inverse du cas précédent.

Figure 1
La typologie des subventions



Source : adapté de King, 1984 : 87

Plusieurs remarques importantes concernant les subventions globales et conditionnelles :

(i) L'octroi d'une subvention globale peut être assorti de conditions spécifiques à respecter, telles que des exigences en matière d'efforts à fournir ou de seuils budgétaires à atteindre. Par exemple, cette subvention pourrait varier en fonction de critères tels qu'un niveau minimal d'effort fiscal, le volume des dépenses propres du bénéficiaire, ou un pourcentage fixe des recettes fiscales de la collectivité recevant la subvention.

(ii) Toute subvention conditionnelle introduit une forme de discrimination, car elle favorise les collectivités disposant d'une capacité financière plus solide au détriment de celles qui sont moins favorisées. Les collectivités capables de contribuer de manière significative au financement du projet peuvent accéder à des subventions plus importantes, tandis que celles rencontrant des difficultés à satisfaire aux conditions minimales de cofinancement sont souvent exclues, même si leurs besoins sont plus importants que ceux des collectivités mieux loties. En d'autres termes, les collectivités bénéficiaires d'une subvention ne se trouvent pas sur un pied d'égalité face aux dépenses restantes nécessaires pour financer le solde après déduction de la subvention. Pour éviter un déséquilibre horizontal préjudiciable, l'inégalité d'accès doit être compensée par un système de

transferts péréquatifs. Par ailleurs, la subvention proportionnelle incite les collectivités économiquement faibles, dépendantes des transferts, à orienter leurs dépenses vers les domaines prioritaires fixés par le gouvernement octroyant la subvention. Cette situation risque de déformer la structure des priorités et des dépenses locales, réduisant ainsi la marge de manœuvre des collectivités et favorisant une tendance à la centralisation.

(iii) Les transferts peuvent être destinés à rectifier les effets externes associés à la fourniture de certains services locaux. Par exemple, lorsque la consommation de services publics dépasse les frontières d'une juridiction territoriale donnée ou lorsque des non-résidents bénéficient des services sans en supporter les coûts. Cependant, les collectivités décentralisées ont souvent tendance à ne pas tenir compte de ces effets externes lorsqu'elles définissent le niveau de services à offrir à leurs citoyens, ce qui peut conduire à une allocation sous-optimale des ressources au niveau national.

(iv) Enfin, les transferts budgétaires ont également pour objectif de corriger les déséquilibres horizontaux entre les collectivités publiques décentralisées. Ils jouent un rôle de péréquation des ressources, ainsi que des besoins. L'objectif est généralement d'"égaliser", c'est-à-dire de rapprocher de la moyenne, les ressources disponibles pour les gouvernements locaux. Cela leur permet d'offrir une qualité comparable de services publics dans une fourchette de coûts similaire sur un territoire donné. Ainsi, des ressources supplémentaires sont transférées aux collectivités qui présentent une capacité contributive inférieure à la moyenne nationale ou des besoins supérieurs à la moyenne nationale.

Si l'on examine les objectifs des transferts financiers ainsi que les trois paires de critères évoqués (utilisation, mode de calcul, disponibilité de fonds), cela mène à cinq situations typiques, correspondant aux résultats escomptés :

1. Pour encourager la production ou l'amélioration des services collectifs décentralisés, des subventions spécifiques et forfaitaires sont efficaces :
 - a. Elles sont spécifiques afin d'associer l'utilisation des fonds à des tâches précises ;
 - b. Elles sont forfaitaires (non conditionnelles), car leur montant ne dépend pas de la dépense que la collectivité serait prête à consentir spontanément, cette dépense étant insuffisante.

2. La compensation des besoins et des coûts des services collectifs décentralisés, soumis aux normes des biens tutélaires imposées par le centre, peut être réalisée par des subventions spécifiques, conditionnelles et rationnées :
 - a. Elles sont spécifiques pour garantir que les dépenses locales s'orientent vers les domaines prévus ;
 - b. Conditionnelles, car leur montant dépend de l'écart entre les besoins ou les coûts et la norme fixée ;
 - c. Rationnées, car les subventions à guichet fermé incitent davantage les dépenses locales que celles à guichet ouvert.
3. En cas d'intervention corrective, comme pour les effets de débordement des bénéfices des services collectifs décentralisés, les subventions doivent être spécifiques, conditionnelles et non rationnées :
 - a. Spécifiques : liées à la tâche générant l'effet de débordement ;
 - b. Conditionnelles : proportionnelles aux dépenses créant cet effet ;
 - c. Non rationnées, pour éviter que la production des biens collectifs locaux bénéficiant d'un effet de débordement positif ne soit entravée par des limites budgétaires, l'étendue de l'externalité étant déterminante.
4. Le partage des ressources, soit pour répartir les moyens financiers dans un système fiscal relativement uniforme, soit pour résoudre une impasse budgétaire, peut se faire par le biais de subventions globales et forfaitaires :
 - a. Globales : le montant est à la discrétion de la collectivité bénéficiaire ;
 - b. Forfaitaires : le partage des ressources ne vise pas à orienter l'offre de services collectifs décentralisés vers un usage spécifique. Le montant à répartir est préétabli et garanti.
5. La péréquation justifie également l'utilisation de subventions globales et forfaitaires :
 - a. Globales : le montant est à la libre disposition de la collectivité bénéficiaire ;
 - b. Forfaitaires : le montant est fixé à l'avance et garanti.

Principes généraux

Les principes généraux visent à orienter la structuration et l'attribution des transferts budgétaires, désignés ici sous le terme de subventions, entre les différents niveaux de gouvernement. Les propositions suivantes s'inspirent largement d'une étude comparative internationale sur les critères d'attribution des subventions (Banque mondiale, 2005).

P1. La clarté et la transparence des objectifs doivent être privilégiées, et il est recommandé de limiter le nombre d'objectifs pour chaque subvention (idéalement, un objectif équivaut à une subvention).

P2. Les subventions doivent contribuer de manière appropriée à compenser les déséquilibres budgétaires verticaux entre les missions assignées et les recettes propres.

P3. Elles doivent également réduire l'écart entre la capacité contributive et les besoins en dépenses des administrations locales.

P4. Il est essentiel que les subventions préservent l'autonomie budgétaire au niveau local, tout en tenant compte des priorités nationales.

P5. Elles devraient favoriser, autant que possible, la mobilisation des ressources au niveau local et ne pas pénaliser les collectivités territoriales ayant réussi à accroître leurs propres ressources.

P6. La répartition des subventions doit reposer sur une formule transparente et non manipulable, avec des critères et des pondérations clairement définis pour chaque critère, afin d'éviter toute distorsion dans leur allocation (Dafflon, 2008).

3.4 Pourquoi une péréquation pour les finances communales ?

Le constat de départ est celui des fortes inégalités financières entre collectivités, qui prennent la forme de disparités entre les prestations ou entre les pressions fiscales des collectivités situées à un même niveau (Dafflon, 1995 : p.18). En d'autres termes, il est évident que les citoyens bénéficient de niveaux de qualité, de diversité et de coûts très inégaux pour des services fournis par des collectivités censées remplir des rôles similaires. Ces disparités s'expliquent par l'influence de 5 facteurs principaux. (Dafflon, 1995 : p. 18-19 ; Oates, 1972 : pp. 31-53).

Le premier facteur est *l'inégalité de la base fiscale*, où une même pression fiscale produit des revenus différents en fonction du revenu des habitants. Ainsi, une collectivité peut être contrainte d'appliquer un taux d'imposition plus élevé pour obtenir les mêmes recettes qu'une autre collectivité dont les résidents sont plus aisés. Cela crée un cercle vicieux où la compétitivité fiscale accrue des communes riches attire davantage de contribuables aisés, renforçant encore leur base fiscale. (Soguel et Martin, 2004 : p. 2).

Le deuxième facteur concerne *les conditions géographiques et sociodémographiques*, qui peuvent rendre la fourniture des mêmes services plus coûteuse pour certaines collectivités par rapport à d'autres. Ce problème se pose particulièrement pour les biens méritoires, dont la qualité ou la quantité ne peuvent être ajustées, car leurs caractéristiques sont définies par la législation d'un niveau fédéral supérieur (Dafflon, 1995 : p. 19).

Le troisième facteur concerne *la possibilité de réaliser des économies d'échelle* (Soguel et Martin, 2004 : p.5). Les collectivités ont souvent des tailles très variées, ce qui peut rendre la fourniture d'un même service plus ou moins coûteuse, avec des conséquences significatives sur leurs finances publiques.

Le quatrième facteur est la *fragmentation politique du territoire* qui engendre des effets de débordement (spillovers) notables entre collectivités. Si une collectivité fournit des prestations qui peuvent aussi bénéficier à ces voisins "*there will be an incentive to engage in free-rider behavior, which is also likely to be accentuated with a large number of relatively small groups of consumers*" (Oates, 1972 : p.46). Par conséquent, les collectivités voisines choisissent de ne pas fournir le même service, préférant profiter de celui financé par d'autres contribuables. Ce phénomène affecte particulièrement de manière négative les grandes entités urbaines.

Enfin, le cinquième facteur est celui *d'une différence dans les préférences locales*. Certaines collectivités peuvent souhaiter bénéficier de services supplémentaires et sont prêtes à payer des impôts plus élevés pour cela. Dans ce cas, la différence d'imposition entre collectivités n'est pas due à des conditions contextuelles défavorables, mais résulte de leurs choix délibérés.

Le principe de péréquation est un principe d'équité fiscale entre les collectivités décentralisées qui, bien que principalement normatif, est largement accepté Dafflon (1995). Selon ce principe, un système de péréquation est justifié et même nécessaire lorsqu'il compense les différences de pression fiscale causées par les quatre premiers facteurs. En revanche, il ne doit jamais éliminer les disparités résultant des préférences locales, car cela encouragerait un comportement dépensier des communes en réduisant le coût marginal de chaque dépense. De manière plus générale, un système de péréquation équitable devrait compenser les « inégalités de situation » sans fournir de compensation pour les « inégalités de gestion ».

4 Synthèse de l’histoire du financement général des communes

Les discussions actuelles concernant la Dotation Générale aux Communes, que ce soit en termes de calcul de cette dotation ou de sélection des critères pour la formule de répartition, ne sont pas récentes, comme le souligne Jean-François Husson, 2004. Pour mieux comprendre cette dynamique, une brève rétrospective des différents modes de répartition s'avère utile. Les points saillants de cette évolution sont résumés dans le tableau ci-dessous.

	Loi du 18 juillet 1860	Modifications au système de 1860	Loi du 18 août 1889 Fonds spécial	Loi du 19 juillet 1922
Objectifs de la répartition	Dédommager les communes touchées par la suppression des octrois : répartition selon richesse ; redistribution et missions non considérées.	Corriger la répartition en établissant une garantie et une prise en compte partielle de la population.	Aider les communes en difficulté (prise en considération des besoins réels)	- Maintenir les situations acquises - Aider les initiatives en matière d'enseignement professionnel et rencontrer les charges nettes d'assistance publique (répartition selon les missions).
Accès à la répartition	Toutes les communes.	Toutes les communes.	Toutes les communes.	Toutes les communes.
Catégories de communes	Non	Non	Non	Non
Critères de répartition	- Contribution foncière ; - contributions personnelles ; - cotisations de patents.	1896 : quote-part selon part obtenue lors d'une année de référence ; excédent réparti selon la population.	Population	- RC bâti : 40 % - Population : 40 % - Dép. ens. prof./assist. publ. : 10 % - RC non bâti : 10 %
Garanties	Quote-part supérieure ou égale à octrois supprimés pour anciennes communes à octroi.	1896 : quote-part supérieure ou égale à celle d'une année de référence.	1 BEF par habitant.	Quote-part supérieure ou égale à part FC 1921 + part FS 1921 + taxe prof. Retenue à la source.
Fonds spéciaux, annexes ou parallèles	Fonds spécial (loi du 18.8.1889) ajouté au Fonds communal.	-	-	1929 : Fonds d'assistance pour communes dont le total (ressources fiscales + part FC) inférieur à 8 fois les ressources de 1913.

	Loi du 22 janvier 1931	Loi du 24 décembre 1948	Loi du 16 juillet 1964
Objectifs de la répartition	Idem à loi du 19.7.1922	- Couvrir les besoins incompressibles et constants des communes ; - répartition en fonction des besoins financiers constatés.	Répartition selon critères objectifs pour rencontrer les besoins des communes.
Accès à la répartition	Condition fiscale : part limitée à part 1929 si pas 25 centimes add. aux impôts cédulaires sur le revenu.	Condition fiscale : si pas niveau minimum de fiscalité foncière, la part est versée au Fonds spécial.	Toutes les communes
Catégories de communes	Non	Non	Fonds A : Anvers, Liège, Bruxelles, Gand Fonds B : - 1 ^{re} cat. : + 10 000 habitants - 2 ^e cat. : 5 000 à 9 999 habitants - 3 ^e cat. : 2 500 à 4 999 habitants - 4 ^e cat. : - 2 500 habitants
Critères de répartition	- Population 45 % ; - RC bâti : 40 % ; - RC non bâti : 15 %.	- Population : 45 % - charge nette dép. instr. publique : 20 % - voirie communale : 16,25 % - 6,25 % : 50 % selon la population ; - 45 % selon RC bâti ; - 5 % selon RC non bâti ; - charge nette dette : 12,25 %.	1 ^{re} et 2 ^e catégories : - nombre de logements ; - nombre de personnes travaillant dans des établissements commerciaux ; - population active travaillant dans la commune 3 ^e catégorie : - nombre de logements - superficie voirie communale - RC soumis au précompte immobilier 4 ^e catégorie : idem à 3 ^e catégorie sauf RC.
Garanties	-	-	Si (part Fonds B + FCF) – (parts 1962 dans FCAP et FC) est supérieur à 5 000 BEF, la différence fournie par le Fonds d'aide.
Fonds spéciaux annexes ou parallèles	Loi 20.7.1931 : Fonds d'assistance à répartir entre communes dont ressources fiscales 1930 sont insuffisantes par rapport aux ressources de 1913.	Fonds communal d'assistance publique. Fonds spécial. (répartis selon les dépenses).	Fonds de compensation fiscale (aider les communes fiscalement pauvres) Fonds d'aide (pour garantir un minimum dans le Fonds B ; aider les communes dans une situation financière difficile ; supporter les charges d'emprunt hôpitaux CAP).

Source : Husson (2004)

Le Fonds communal, créé en 1860 pour compenser les pertes de revenus communaux causées par l'abolition des droits d'octroi, était initialement distribué sans considération des besoins spécifiques ou des missions des communes. Ce n'est qu'à la fin du 19^{ème} siècle que la population a été partiellement prise en compte comme critère de répartition. L'introduction du Fonds spécial en 1889 a permis une intervention ciblée sur les communes en difficulté, en fonction de leurs besoins réels. Les réformes ultérieures ont progressivement intégré les missions et les besoins spécifiques des communes, prenant notamment en compte les dépenses liées à l'enseignement professionnel et à l'assistance publique (1922), en répartissant les fonds en fonction des besoins financiers identifiés, notamment pour la voirie, l'instruction publique et la dette (1948), et en utilisant divers indicateurs (1964).

Certains aspects spécifiques nécessitent une explication supplémentaire.

Le Fonds spécial, établi par la loi du 19 août 1889, était réparti en fonction de la population, avec un minimum d'un franc par habitant. Cette méthode visait à encourager les communes à construire des logements sociaux pour attirer de nouveaux résidents (Malvoz, 1977).

La répartition établie par la loi du 19 juillet 1922 visait à maintenir les situations acquises et à aider les communes innovant en matière d'enseignement professionnel ou confrontées à des charges d'assistance publique. Les critères incluaient le revenu cadastral bâti, favorable aux grandes agglomérations, et la population, favorisant les localités industrielles densément peuplées. Le critère des dépenses d'enseignement professionnel et d'assistance publique était justifié par l'importance de cet enseignement pour l'industrie et par un objectif d'entraide.

La loi du 22 janvier 1931 a introduit pour la première fois une condition fiscale via un indicateur d'effort fiscal : les communes n'ayant pas établi 25 centimes additionnels aux impôts cédulaires sur les revenus ont vu leur part limitée à celle de 1929. Cette mesure visait à modérer la croissance de la part des communes ayant peu de besoins financiers.

Avec la loi du 24 décembre 1948, la répartition s'est basée sur les besoins financiers constatés. Une enquête du Ministère de l'Intérieur a recensé et regroupé en 5 catégories les dépenses non couvertes par des recettes correspondantes. Des tranches du Fonds correspondant à ces catégories ont été constituées, avec une pondération proportionnelle à la part des charges nettes qu'elles représentaient. L'intervention du Fonds des communes dans chaque tranche devait couvrir deux tiers du montant nécessaire pour équilibrer les finances communales, le solde devant venir de la fiscalité. La tranche dette était une exception, la charge nette n'étant couverte qu'à 50 % afin de responsabiliser les administrateurs communaux. Il est important de noter que ces éléments n'étaient que des éléments de calculs et que le caractère de transfert général du Fonds des communes n'était pas remis en cause. Pour trois catégories, il était possible d'utiliser des critères objectifs, tandis que pour les autres, on a dû recourir à la charge nette.

La loi du 16 mars 1964 a divisé le fonds en deux parties :

- le Fonds A, réparti entre la Région de Bruxelles-Capitale, Anvers, Liège et Gand par le Ministre de l'Intérieur, après consultation des 4 entités, en raison de la taille réduite de l'échantillon ;
- le Fonds B, destiné aux autres communes, réparti selon une régression statistique pour estimer les besoins des communes et non plus selon la dépense ou des critères empiriques. Au sein du Fonds B, un Fonds de compensation assurait un complément de recettes aux communes dont le potentiel fiscal était inférieur à la moyenne de la catégorie dans laquelle ces communes étaient classées pour la répartition du Fonds B.

Les critères pour déterminer l'admissibilité des communes à cette allocation étaient les suivants :

- Elles devaient fournir un effort fiscal suffisant ;
- Elles devaient être considérées comme fiscalement pauvres, c'est-à-dire avoir un revenu cadastral moyen par habitant inférieur au revenu cadastral moyen par habitant des communes de la catégorie : le revenu cadastral par habitant a été considéré comme l'indicateur le plus objectif de pauvreté fiscale ;
- La quote-part reçue par la commune se calculait selon la formule : population X (revenu cadastral moyen par habitant de la commune - revenu cadastral moyen par habitant des communes de la catégorie).⁷

La régionalisation du Fonds des communes s'est opérée en deux temps : une régionalisation provisoire en 1976 et la régionalisation définitive en 1989. En 1976, le législateur fédéral a déterminé l'enveloppe revenant à chaque région (la « dotation »), les conseils ministériels régionaux puis les exécutifs régionaux établissant la répartition entre les communes.

En 1989, à la suite des réformes institutionnelles de l'État, le Fonds spécial a été entièrement régionalisé. La Loi spéciale du 12 janvier 1989 a définitivement créé la Région de Bruxelles-Capitale, englobant les 19 communes. Depuis lors, ces communes perçoivent une dotation générale de financement déterminée et réglementée par ordonnance, puis répartie chaque année via un arrêté du Gouvernement bruxellois.⁸

Le 10 mars 1994 a vu l'adoption de la première ordonnance fixant les règles de répartition de la "Dotation Générale aux Communes" de la Région de Bruxelles-Capitale. Quelques années plus tard, cette ordonnance a fait l'objet d'une première révision, étant remplacée par celle du 21 décembre 1998, fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes.

⁷ Pour plus de détails, Husson, J-F. (2004). Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives. Courrier hebdomadaire du CRISP, 1849-1850, 5-74. <https://doi.org/10.3917/cris.1849.0005>

⁸ Arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 avril 1991 (Moniteur belge, 23 mai 1991), arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 1992 (Moniteur belge, 20 août 1992), arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 1993 (Moniteur belge, 24 mars 1993).

Tableau 7
Structure de la Dotation Générale aux Communes en Région de Bruxelles-Capitale 1994

Dotation	Mode de répartition	
Dotation de base (20 %)	80 % selon le nombre d'habitants 20 % selon la superficie	
Dotation de péréquation (50 %)	70 %	30 % entre communes dont le rendement moyen par hab. des additionnels à l'IPP est inférieur à celui de l'ensemble des communes. 70 % entre communes dont le revenu cadastral moyen par logement est inférieur à celui de l'ensemble des communes.
	30 %	30 % entre les communes dont le taux d'additionnels à l'IPP est supérieur ou égal à 6,8 %. 70 % entre les communes dont les additionnels au précompte immobilier sont supérieur ou égal à 2411.
Dotation de compensation (30 %)	1/6 en fonction des dépenses d'enseignement.	
	1/6 entre les communes dont la dotation moyenne par hab. au CPAS est supérieure à la moyenne régionale.	
	1/6 au prorata du nombre d'habitants de nationalité étrangère.	
	1/6 en parts égales entre les communes qui ont conclu un contrat de sécurité.	
	1/6 entre les communes dont 60 % au moins des bâtiments ont été érigés avant 1946.	
	1/6 entre les communes dont le nombre d'hab. à l'hectare est supérieure à la moyenne régionale.	

Source : Husson, J-F. (2004)

Cette dernière ordonnance a été profondément réformée le 27 juillet 2017, elle intègre désormais une série de montants précédemment octroyés par le biais de subventions facultatives, ainsi que la subvention contractuelle visant à améliorer la situation budgétaire des communes (30 millions) Husson, J-F. (2004).

4.1 La Dotation Générale aux Communes en Région de Bruxelles-Capitale à partir de 1998

De 1998⁹ à 2016 inclus, l'enveloppe budgétaire de la DGC destinée aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale était soumise à une indexation annuelle d'au moins 2%. Il est à noter que d'autres subsides existent pour les communes, mais ceux-ci sont de natures différentes puisque spécifiques. J'y reviendrai.

Au sein de cette enveloppe, 5% étaient systématiquement prélevés pour être alloués à la Commission communautaire commune, garantissant ainsi le financement général des centres publics d'action sociale (CPAS) de la région. Le solde restant, soit 95%, était ensuite réparti entre les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁹ Ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998

En 2001, des ajustements législatifs ont été apportés aux articles 3 et 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1998. Ces modifications ont accordé au Gouvernement régional la possibilité de moduler la part de l'enveloppe dédiée aux CPAS, autorisant une augmentation au-delà de 5%, tout en établissant une limite maximale fixée à 7% de plus, 3 % étaient prélevés pour être reversés à l'Agglomération bruxelloise.

4.1.1 Le mécanisme répartition de la Dotation Générale aux Communes dans la Région de Bruxelles-Capitale de 1998

Le dispositif établi par le décret de 1998 définissait la répartition de la Dotation Générale aux Communes (après le prélèvement de la part allouée à la Commission communautaire commune pour le financement des CPAS) en se basant sur trois "sous-dotations" distinctes :

- Une dotation de base ;
- Une dotation recettes, basée sur le potentiel fiscal de la commune en regard de l'IPP et du PRI ;
- Une dotation dépenses ventilée sur la base de 5 critères.

a. La dotation de base

Cette dotation dont l'enveloppe correspond à 8% du solde restant de la dotation, soit 95%, était répartie entre les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base de leur nombre d'habitants pour 80 % et de leur superficie pour 20 %.

b. La dotation des recettes

La dotation recettes avait pour objectif d'attribuer 42% de l'enveloppe en fonction des recettes fiscales des communes, en prenant en considération l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) pour 66,66% et du Précompte Immobilier (PRI) pour 33,33%. Cela se faisait en comparant la recette moyenne par habitant du PRI par commune au taux moyen régional (centime additionnel), ce qui permet de comparer ces recettes entre communes de la Région de Bruxelles-Capitale sur une base objective car l'application de ce taux vient neutraliser l'impact de la politique communale sur la fixation de leurs centimes additionnels, à un montant de référence équivalent à 150% de la moyenne des recettes du PRI par habitant calculée au taux moyen régional, au cours des 5

dernières années précédant celle de la répartition, pour l'ensemble des communes. Ce processus englobait tant les recettes moyennes relatives à la taxe communale additionnelle à l'IPP que celles liées aux centimes additionnels communaux au PRI.

La répartition entre ces communes se réalisait au prorata de l'écart entre d'une part la recette moyenne du PRI par habitant par commune calculée au taux moyen régional et, d'autre part, le montant de référence équivalent à 150 pourcents la moyenne des recettes du PRI calculée au taux moyen régional au court des 5 dernière année précédant la répartition.

Seules les communes situées en dessous de la valeur de référence étaient éligibles à ces deux tranches.

Le même mécanisme a été repris lors de la révision du système en 2017. La valeur de référence a été fixée à 150% de la moyenne des recettes du PRI par habitant au taux normalisé. Cela signifie que les communes se situant au-dessus des 100% mais en-dessous des 150% sont éligibles à ces deux tranches.

c. La dotation des dépenses

La dotation dépenses représentant 50% de l'enveloppe des 95% de la Dotation Générale aux Communes était quant à elle répartie sur la base des 5 critères suivants :

- L'enseignement communal ou sur le territoire communal et la capacité d'accueil des crèches communales : 10% ;
- La densité de population dont le nombre d'habitants à l'hectare est supérieur à la moyenne de ces nombres pour l'ensemble des communes : 30% ;
- Le nombre de chômeurs à plus d'un an : 20% ;
- Le nombre d'ayants droit au minimum d'existence et des bénéficiaires de l'aide sociale obligatoire : 20% ;
- La superficie du territoire communal compris dans l'espace de développement renforcé du logement tel que défini par le plan régional de développement : 20%.

Tableau 8
Structure de la Dotation Générale aux Communes en
Région Bruxelles- Capitale (1998)¹⁰

Dotation	Critères et indicateurs de répartition	
Dotation de base : 8 %	80 % selon le nombre d'habitants	
	20 % selon la superficie totale de la commune	
Dotation recettes : 42 %	66,6 % répartis entre les communes dont la recette moyenne par hab. des additionnels à l'IPP, calculée au taux moyen de l'ensemble des communes, est inférieure à un montant de référence égal à 150 % de la moyenne des recettes par hab. des communes ; réparti au prorata de l'écart, multiplié par le nombre d'habitants	
	33,3 % entre les communes dont la recette moyenne par hab. des additionnels au Pr. I. est inférieure à 150 % de la moyenne des recettes ; répartition : idem	
Dotation dépenses : 50 %	10 %	50 % selon les élèves inscrits dans l'enseignement communal (incl. supérieur non universitaire)
		25 % selon le nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement de promotion sociale et dans l'enseignement artistique à horaire réduit organisés par les communes
		12,5 % au prorata des élèves de l'enseignement non communal (incl. supérieur non univ. mais sans l'enseignement de promotion sociale et artistique à horaire réduit)
		12,5 % au prorata de la capacité d'accueil des crèches communales
	30 % entre les communes dont la densité est supérieure à la moyenne (avec une pondération favorisant les communes à densité élevée)	
	20 % au prorata du nombre de chômeurs de plus d'un an	
	20 % au prorata des « minimexés » et des bénéficiaires de l'aide sociale obligatoire prise en charge par ces CPAS	
	20 % au prorata de la superficie du territoire communal compris dans l'espace de développement renforcé du logement tel que délimité par le Plan régional de développement (PRD).	

Source : Husson, J-F. (2004)

4.2 La réforme de 27 juillet 2017¹¹

La nouvelle ordonnance conjointe de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune apporte des modifications significatives à l'enveloppe dédiée aux centres publics d'action sociale (CPAS), en augmentant l'enveloppe historique par un solde à répartir. Elle ajuste également les modalités de répartition entre les CPAS pour les aligner sur celles de la Dotation Générale aux Communes.

Quant à la nouvelle enveloppe destinée aux communes, elle ne se limite plus à la dotation générale "de base", mais intègre désormais trois dotations distinctes précédemment octroyées via des enveloppes séparées :

¹⁰ Hors prélèvement de 5% en faveur de l'aide sociale (art. 4 de l'ordonnance) ; par contre, les 3% au profit de l'Agglomération sont prélevés sur « la somme totale revenant à chaque commune » (art. 19). Depuis, l'ordonnance du 8 novembre 2001 permet au Gouvernement d'augmenter annuellement le pourcentage prélevé en faveur des CPAS sans qu'il puisse excéder 7%.

¹¹ Ordonnance du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017.

- Dotation "effets négatifs" : cette dotation spécifique vise à compenser les effets négatifs de la répartition introduite par l'ordonnance de 1998. Elle compense une quote-part de dotation générale inférieure à celle perçue avant 1998, une quote-part insuffisante en fonction du potentiel fiscal de la commune (IPP et PRI), ainsi qu'un rendement de recettes générales et fiscales inférieur à 80% de la moyenne régionale¹². Son montant est de 3 millions d'euros.
- Dotation "compensation EDRLR" : destinée à compenser la perte de certaines communes dans leur quote-part de dotation générale en raison des modifications apportées à la définition de l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation (EDRLR) dans le cadre du Plan Régional de Développement Durable. Cette dotation prend en compte les répercussions sur la quote-part de dotation générale de certaines communes dues aux changements apportés en 2002 et 2010. Son montant s'élève à 1 589 000 euros.
- Dotation "amélioration de la situation budgétaire" : destinée aux communes ayant conclu un contrat avec le Gouvernement pour améliorer leur situation budgétaire (note prospective, plan de gestion), elle est répartie en fonction des résultats à l'exercice propre des communes sur une période d'au moins 3 ans, de leur quote-part à la dotation générale, et de leur recours ou non au Fonds régional de refinancement des trésoreries communales. Elle s'élève à 30 000 000 euros.

Le solde alloué à la COCOM pour être versé au CPAS sera également incluse en 2017. Il ne s'agit pas ici de refinancement mais bien de centralisation des dotations.

L'enveloppe refinancement à proprement parler s'ajoute à l'enveloppe globale et est de 30 millions d'euros.

Les critères de répartition de la dotation générale ont subi une refonte significative et ont comme objectif de prendre en compte l'évolution démographique, la précarisation de la population bruxelloise, le potentiel fiscal de chaque commune, et de promouvoir une plus grande solidarité dans l'attribution des moyens. Certains critères de 1998 ont été supprimés, d'autres ont été affinés ou corrigés, et de nouveaux critères ont été introduits.

¹² Par moyenne régionale, il conviendra de comprendre qu'il s'agit du montant des recettes de l'ensemble des communes de la région divisé par la population régionale

Une des modifications majeures apportée à la Dotation Générale aux Communes de la Région de Bruxelles-Capitale réside dans l'introduction du caractère triennal du financement. Le montant de la dotation révisée sera désormais fixé pour une période de 3 ans, avec une indexation de 2% par rapport à la dernière dotation annuelle reçue et sera également indexée au même taux chaque année au cours du triennat. L'objectif est d'offrir aux communes une prévisibilité maximale et une stabilité quant aux montants à percevoir de la Région au titre de la dotation générale de fonctionnement. Chaque d'année, le versement aux communes s'effectue en une seule tranche de 100% de la dotation définitive prévue pour cette année-là, avant le 31 mai de l'année en cours.

Bien que l'ordonnance soit entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 avec le premier triennat débutant au 1^{er} janvier 2016, l'indexation et la répartition par triennat n'ont été effectives qu'à partir de la période 2019-2021, la période 2016-2018 étant transitoire. La dotation 2017 a été fixée via l'ordonnance à 366 013 000 euros, indexée de 2% en 2018.

Cette enveloppe regroupe désormais la dotation générale "de base" ainsi que les anciennes dotations "effets négatifs", "compensations EDRLR" et "amélioration de la situation budgétaire".

En 2018, le montant de l'enveloppe totale de la DGC correspond à :

366 013 000 euros + 2% + le refinancement COCOM soit 3 000 000 euros, ce qui correspond à un montant de 376 333 270 euros.

En 2019, le montant de l'enveloppe totale de la DGC correspond à :

366 013 000 euros + 2% + 2% + le refinancement COCOM soit 3 060 000 euros, ce qui correspond à un montant de 383 859 925 euros

Le montant total alloué à la COCOM en 2019 comprend le montant alloué à la COCOM en 2018¹³+ 2% auquel on rajoute le solde COCOM.

Le solde COCOM s'élève à 1 214 554,68 euros, montant qui résulte de la différence entre le montant total de la DGC calculée sur base des paramètres¹⁴ (montant provisoire) et le montant

¹³ Montant qui comprend le refinancement COCOM de 3 060 000 euros

¹⁴ Les paramètres seront détaillés au point 3.4

total de la DGC corrigé par les montants minimums garantis et maximums plafonnés.

Tableau 9

Origine des montants qui constituent la première enveloppe de la DGC sur base de l'ordonnance de 2018, montants en Euros

Enveloppe DGC 2019	
COCOM	29.520.000
Solde COCOM	1.214.554,68
Total COCOM	30.734.554,68
Communes	353.127.445,32
DGC avec refinancement	383.862.000,00

4.2.1 Montant maximum plafonné et minimum garanti

Quand le montant provisoire (montant total de la DGC calculé sur base des paramètres) de 2019 d'une commune est plus grand que la part de la DGC perçue en 2018 majorée de 4% alors la commune recevra un montant corrigé à la baisse, soit le montant de la DGC perçu en 2018 majoré de 4%. C'est ce qu'on appelle **le montant maximum plafonné**.

Quand le montant provisoire de 2019 d'une commune est plus petit que la part de la DGC perçue en 2018 alors la commune recevra un montant corrigé à la hausse, soit le montant de la DGC perçu en 2018. C'est ce qu'on appelle **le montant minimum garanti**.

Il est important de noter que contrairement aux communes qui bénéficient du montant maximum plafonné et celles qui bénéficient de la part de la DGC tel que prévu par les paramètres, les communes bénéficiant du montant minimum garanti ne verront pas leur part de la dotation indexée à 2% au cours du triennat.

Il est également important de noter que la différence entre le montant provisoire de la DGC, à savoir, la DGC calculée sur base des différents critères détaillés ci-dessous et le montant corrigé par les minimum et maximum garantis devient le solde COCOM.

4.2.2 Mécanisme de répartition selon les critères tel qu'instauré par l'ordonnance 27 juillet 2017

La notion de dotations de base, qu'elles soient orientées recettes ou dépenses et bénéficiant de pourcentages prédéfinis de l'enveloppe, est abandonnée au profit d'une approche de répartition unique. Cette dernière repose sur 10 critères, nouvellement introduits ou retravaillés, et leurs poids, exprimés en 105^{ème} de l'enveloppe. Les quotes-parts de chaque commune et de chaque CPAS sont calculées sur la base de la répartition des montants définitifs pour l'exécution de dispositions qui feraient référence à la présente ordonnance.

Critère 1 : la superficie

La superficie de la commune, en km², vaut pour 2/105^{ème} de l'enveloppe.

Critère 2 : la croissance de la population

Le taux de croissance de la population de la commune (population de droit telle que publiée au Moniteur belge) est calculé sur les 10 dernières années et représente 6/105^{ème}.

Critère 3 : le nombre de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an

Ce critère s'applique en comparant le nombre de personnes sans emploi rémunéré inscrites comme demandeuses d'emploi auprès d'Actiris depuis plus d'un an avec la population âgée de 18 à 64 ans et vaut 15/105^{ème}.

Critère 4 : le revenu d'intégration

Ce critère, avec un poids de 15/105^{ème}, s'applique en évaluant le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (ou équivalent), exprimés en moyenne annuelle, et la population de 18 ans à 64 ans de la même année.

Critère 5 : le risque de pauvreté

Dernier critère à vocation sociale concerne le risque de pauvreté de la commune, avec un poids de

15/105^{ème} Ce critère est mesuré en établissant un parallèle entre le nombre de déclarations d'impôts des personnes physiques situées sous le seuil de risque de pauvreté (indiquant des revenus faibles) et le nombre total de déclarations à l'impôt des personnes physiques, à l'exclusion des déclarations avec un revenu total net imposable égal à zéro.

Critère 6 : la capacité d'accueil en crèches communales

Ce critère valant pour 1/105^{ème} compare le nombre de places en crèches communales avec la population âgée de moins de 3 ans.

Critère 7 : l'enseignement

Il s'agit ici de comparer la population scolaire d'une année scolaire à la population âgée de 3 à 17 ans de la même année afin de répartir 4/105^{ème} de l'enveloppe.

Critère 8 et critère 9 : les recettes fiscales

Ces deux critères correspondent à ceux précédemment inclus dans la ventilation de la dotation recettes du mécanisme de la dotation générale de 1998. L'objectif ici est d'attribuer une partie de l'enveloppe en fonction des recettes fiscales des communes en regard des additionnels au PRI pour 20/105^{ème} et des additionnels à l'IPP pour 12/105^{ème}

Concernant le PRI, l'ordonnance prévoit de comparer le rendement de la taxe additionnelle au PRI pour chacune des communes au taux moyen régional par habitant avec le montant correspondant à 150% du rendement de la taxe additionnelle au PRI au taux moyen régional pour la Région de Bruxelles-Capitale.

L'intérêt est ici de neutraliser l'effet des centimes additionnels, qui sont le reflet d'une volonté politique communale, pour se focaliser sur la base imposable de chacune des communes. Il est cependant surprenant de noter que l'ordonnance prévoit une comparaison avec 150 % du taux moyen régional pour la RBC, en effet, c'est une façon de minimiser l'impact de ce critère pour les communes avec une base cadastrale faible et a contrario, de favoriser les communes avec une base cadastrale élevée, car l'enveloppe DGC est fermée, ce qui est distribué aux unes, à savoir les communes se situant au-dessus des 100% et en dessous des 150% ne l'est pas aux autres, donc les communes se situant en dessous des 100%.

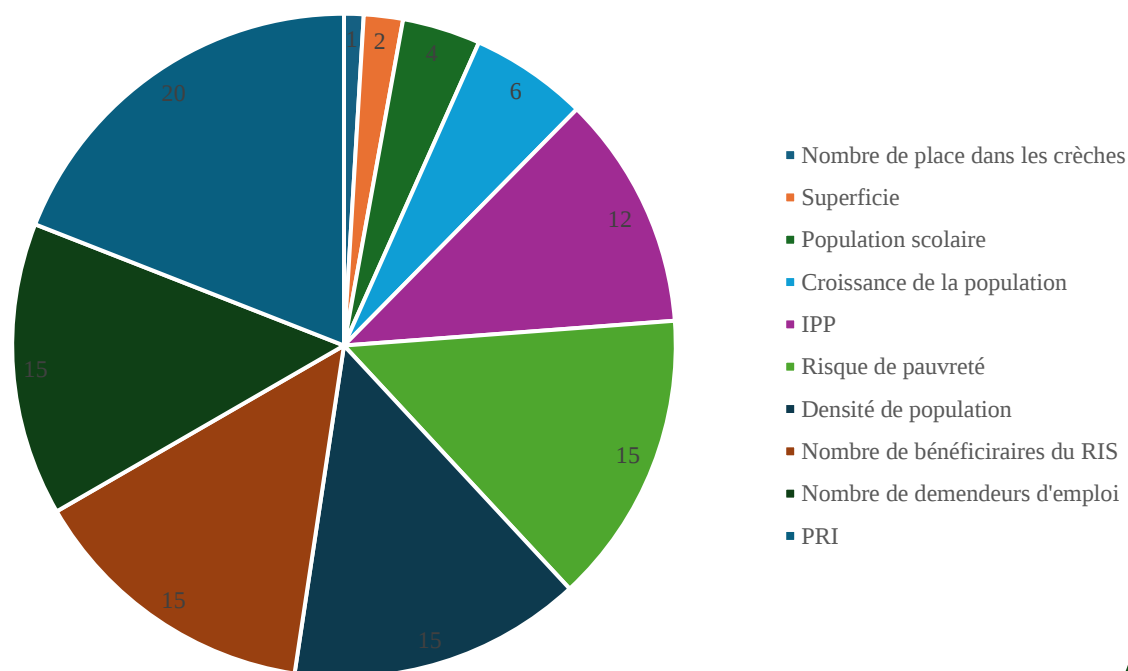
Le principe de calcul est le même pour l'IPP.

Seules les communes situées en dessous de la valeur de référence fixée sont éligibles à ces deux tranches. La répartition entre ces communes s'effectue au prorata de l'écart par rapport à la moyenne. Les recettes communales au précompte immobilier occupent désormais une part plus significative de l'enveloppe que celles provenant de l'impôt des personnes physiques, contrairement au mécanisme de 1998, ce qui s'explique par le fait que PRI est la 1^{ère} source de recette des communes, bien devant l'IPP (29% des recettes totales communales pour le PRI en moyenne sur les 19 versus moins de 10% pour l'IPP).

Critère 10 : la densité de population corrigée

Le critère de densité de population corrigée, pesant pour 15/105^{ème} de l'enveloppe, comporte une clause d'entrée. Pour être éligible à une partie de cette tranche, la commune doit disposer d'une densité de population corrigée supérieure à 75% de la moyenne des 19 communes. La répartition entre les communes éligibles s'effectue de manière progressive en fonction de la superficie corrigée de la commune, avec un coefficient variant de 0,3 à 1,5 pour des superficies corrigées allant de moins de 1 km² à 7 km² ou plus. La superficie corrigée est déterminée en soustrayant la superficie des secteurs statistiques peu denses (prédéfinis) de la superficie totale de la commune. La densité de population corrigée représente donc le nombre d'habitants de la commune par rapport à sa superficie corrigée.

Graphique 7
Poids des 10 critères de la DGC en 105^{ème}

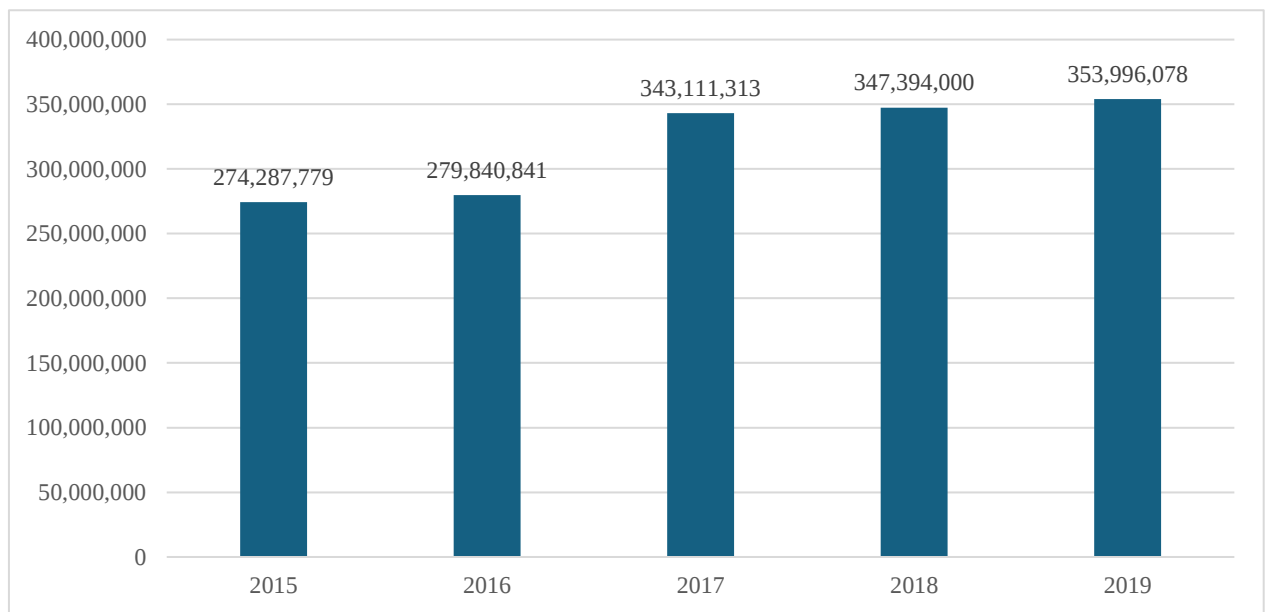


Source : Calculs propres

Pour calculer le poids relatif en pourcentage de chacun des critères, on part du montant de la DGC 2018 majoré de 2% que l'on multiplie par le poids relatif en pourcentage de chacun des critères. Les exposants au carré permettent de pondérer les critères entre eux et donner davantage d'importance à certains critères par rapport à d'autres, en leur donnant un poids relatif plus important. C'est le cas pour les critères liés à la croissance de la population, la part de DEI, la part de RIS, le risque de pauvreté, les places dans les crèches et la population scolaire. Les communes avec des « bons scores » dans ces critères vont recevoir une part plus importante de financement par rapport à ces critères.

Graphique 8

Montant de la DGC aux communes en million d'euros de 2015 à 2019 hors dotation CPAS



Source : Comptes communaux et calculs propres

La dotation générale destinée aux 19 communes a connu une augmentation de 12 % entre 2016 et 2017, soit 63 270 472 Euros

Cela s'explique par le fait que les trois dotations ont été intégrées au montant de l'enveloppe.

- La dotation EDRLR de 1 589 000 euros
- La dotation à effets négatifs de 3 000 000 euros
- La dotation amélioration budgétaire 30 000 000 euros.

A noter qu'il ne s'agit pas de refinancement mais bien d'un regroupement des trois dotations et ce dans un but de simplification. Il est donc à noter que les dotations ne sont plus spécifiques à une politique donnée, mais que leur nature change pour qu'elles deviennent globales.

Est également inclus le refinancement de l'enveloppe de la DGC correspond à 30 000 000 d'euros. Enfin, depuis 2017, la dotation CPAS est également incluse dans l'enveloppe et sa clé de réparation suit celle de la DGC.

De plus, un mécanisme d'indexation automatique de 2 % a été mis en place, couvrant à la fois le

montant historique, les dotations intégrées, l'enveloppe CPAS et le refinancement.

5 ANALYSE DES CRITÈRES DE LA DGC ET DE CES OBJECTIFS SELON LA THÉORIE DES TRANSFERTS ET DU FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE

J'ai choisi de commencer l'analyse de la Dotation Générale aux Communes par une exploration de la justification politique de la réforme et de sa mise en œuvre. À cet égard, il me semble essentiel de présenter l'exposé des motifs de l'ordonnance établissant les règles de répartition de la DGC aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de 2017, qui, en principe, en constitue l'objectif de l'ordonnance :

« La présente ordonnance conjointe vise à réformer les mécanismes de répartition de la Dotation Générale aux Communes.

Les nouveaux dispositifs qu'intègre ce décret visent, dans le respect de l'autonomie communale, à simplifier et regrouper les dotations aux communes existantes et qui complétaient ou corrigeaient les effets de la dotation générale ; à en renforcer l'impact à travers un refinancement et enfin ; à en assurer une répartition équilibrée et prévisible à travers l'institution de triennats et un principe de standstill.

Ainsi, la DGC sera constituée des dotations générales actuelles : DGC, dotations correctrices, EDRLR, etc.

Le socle constitué par ces dotations est donc globalisé et sera réparti selon des critères objectifs et des mécanismes de pondération qui sont évalués et actualisés en tenant mieux compte des disparités et besoins fondamentaux des communes, notamment en termes de tension démographique et d'indices de pauvreté. De nouveaux critères sont proposés à cet égard, pour mieux intégrer ces réalités que rencontrent les communes bruxelloises. »¹⁵

5.1 Analyse des objectifs annoncés

Les objectifs annoncés de la réforme peuvent être classés en trois catégories principales :

1. Simplification et anticipation des sommes perçues : la réforme vise à simplifier le processus de calcul et de distribution de la Dotation Générale aux Communes. En anticipant les montants que

¹⁵ Exposé des motifs de l'ordonnance conjointe à la région de Bruxelles-Capitale et à la Commission Communautaire Commune fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017

chaque commune recevra, il deviendrait plus facile pour celles-ci de planifier leur budget et de gérer leurs finances de manière plus prévisible et transparente.

2. Autonomie accrue des communes : un des objectifs clés est de renforcer l'autonomie des communes. En leur offrant une plus grande marge de manœuvre financière grâce à la fusion de dotations spécifiques et donc à l'augmentation de l'enveloppe, les communes pourraient mieux répondre aux besoins spécifiques de leurs populations et mettre en œuvre des politiques locales plus adaptées. Cette autonomie accrue permettrait également une gestion plus efficace et une plus grande responsabilité dans l'utilisation des fonds publics.

3. Soutien basé sur les besoins des communes : la réforme introduirait un mécanisme de répartition des fonds basé sur les besoins réels des communes. Cela signifierait que les communes recevraient des dotations proportionnelles à leurs caractéristiques socio-économiques et démographiques, assurant ainsi un soutien équitable et ciblé. L'objectif serait de garantir que les ressources sont allouées de manière à réduire les inégalités et à soutenir les communes qui en ont le plus besoin.

En résumé, la réforme de la DGC s'articule autour de ces trois objectifs majeurs : simplification et prévisibilité des dotations, renforcement de l'autonomie communale, et une répartition équitable des ressources basée sur les besoins spécifiques de chaque commune.

Autrement dit, l'objectif de l'ordonnance est de simplifier le système de dotation aux communes, permettre une vision claire du financement dont les communes bénéficieront sur trois années, et les critères choisis « tiendront des besoins fondamentaux des communes et de leurs disparités sans que cela n'affecte trop leurs recettes.

5.2 Discussion et analyse des objectifs annoncés de la DGC

A ce stade, il me paraît important d'analyser les objectifs de la DGC afin de vérifier l'adéquation entre les objectifs annoncés et la réalisation de ceux-ci.

5.2.1 L'objectif Simplification et anticipation des sommes perçues

Bien que la compréhension des critères soit relativement aisée d'un point de vue politique, le mode

de calcul, la multiplicité des critères et la quantité de données nécessaires rendent la tâche beaucoup plus complexe. Ces difficultés ont été soulevées dans un avis du Conseil d'État, soulignant que la complexité technique du processus de calcul peut nuire à la transparence et à l'efficacité de la répartition des dotations.

« À l'article 2, 7°, la section de législation n'est pas en mesure de vérifier que les données de calcul prises en compte ni que la méthode de calcul utilisée permettent bien d'aboutir au résultat mentionné dans l'avant-projet d'ordonnance conjointe et y déterminer les « superficies corrigées ». Une telle observation peut être étendue à l'ensemble des indicateurs pris en considération par l'avant-projet d'ordonnance conjointe. Comme l'a observé d'une manière générale dans son avis l'inspecteur des Finances, « idéalement, il aurait fallu joindre une analyse commune par commune de l'impact de la réforme et des raisons des adaptations à la hausse ou à la baisse des dotations ». En effet, dans la mesure où, à partir du choix des indicateurs et de leur pondération, le résultat des calculs crée des droits individuels dans le chef des communes, il convient de joindre une annexe à l'exposé des motifs de l'avant-projet détaillant les calculs qui ont été opérés en vue de servir de motivation et de justification aux chiffres repris dans l'avant-projet d'ordonnance conjointe pour chacune des dix-neuf communes. Il appartient aux auteurs de l'ordonnance conjointe en projet de procéder aux vérifications requises pour s'assurer que les droits individuels de chaque commune ainsi créés par l'application de la norme générale qu'elle fixe ont bien été établis dans le respect du principe d'égalité »¹⁶

On comprend dès lors que l'objectif de prévisibilité voulu par le législateur n'est pas atteint et que les communes rencontreront probablement de grandes difficultés à prévoir de manière précise la part de l'enveloppe qui leur est dédiée, par ailleurs la possibilité d'erreur de calcul est grande et la justesse des calculs est très complexe à vérifier.

5.2.2 Autonomie accrue des communes

La DGC regroupe trois transferts de subsides spécifiques, à savoir :

- La dotation EDRLR de 1 589 000 euros
- La dotation à effets négatifs de 3 000 000 euros
- La dotation amélioration budgétaire 30 000 000 euros.

Dans ce cadre, il est à noter que ces subsides changent de fonction, selon la typologie de D. King, passant d'un type de compensation à un type de péréquation.

¹⁶ Conseil d'état, section de la législation. Avis 61.563/4 du 19 juin 2017 sur l'avant-projet de décret conjoint à la Région de la Bruxelles-Capital et à la Commission communautaire commune, fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capital à partir de l'année 2017

En effet, les transferts originaux sont de type 2 : « Compensation » (cf figure 1) car :

- Spécifiques, puisque dédiés à une tâche
- Conditionnels, puisqu'ils résultent soit d'un engagement contractuel, soit d'un besoin de compensation de politiques d'un niveau supérieur
- Rationnés, car les moyens budgétaires totaux mis à disposition sont puisés dans une enveloppe fermée.

Alors que la DGC telle que voulue via l'ordonnance de 2017 est un transfert, toujours selon la typologie de David King, de type péréquatif, car :

- Globale, puisque l'argent est à la libre disposition des pouvoirs communaux
- Conditionnel, puisque 10 critères définissent la clé de répartition
- J'ajoute que les fonds sont rationnés, bien que selon D. King, cela ne rentre pas en compte dans la typologie telle qu'établie par lui-même.

Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale semble exprimer que la suppression de transferts spécifiques, au profit de transferts globaux, contribuerait à accroître l'autonomie des communes. Selon cette vision, les communes auraient davantage de liberté pour allouer les fonds reçus selon leurs propres priorités et besoins locaux. Cette approche se fonde sur l'idée que les autorités locales sont mieux placées pour identifier et répondre aux besoins spécifiques de leurs communautés, par rapport à des directives centralisées qui pourraient ne pas tenir compte des particularités locales. (Dafflon, 2008)

Cependant, cette proposition n'est pas sans susciter des interrogations. Tout d'abord, la suppression de transferts spécifiques risque de créer une disparité accrue entre les communes. Les transferts spécifiques sont souvent conçus pour répondre à des besoins particuliers ou pour soutenir des projets précis qui bénéficient à des populations vulnérables ou à des initiatives pour le développement local. En les supprimant, on risque de négliger certains aspects du service public qui pourraient ne pas être prioritaires par toutes les communes de manière égale.

En outre, les transferts spécifiques permettent souvent une plus grande transparence et une

meilleure traçabilité des fonds publics. En sachant exactement où et comment les fonds sont alloués, il est plus facile de mesurer l'impact des dépenses publiques et de s'assurer que les ressources sont utilisées de manière efficace et efficiente et ce, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance. Les transferts globaux, en revanche, peuvent rendre ce suivi plus complexe et moins précis, augmentant ainsi le risque de mauvaise gestion.

En conclusion, bien que l'idée de renforcer l'autonomie des communes en leur offrant plus de flexibilité budgétaire puisse sembler attrayante, elle comporte des risques non négligeables. De ce fait, on peut dès lors penser que les besoins spécifiques des communes auxquels répondaient les trois dotations peuvent ne plus être rencontrés par la DGC.

5.2.3 Soutien basé sur les besoins des communes

Afin de commenter ce dernier point, il est important d'analyser les critères de la DGC pour comprendre les orientations voulues par le gouvernement de la RBC, en effet, il est possible d'y déceler les priorités et les orientations choisies.

Enfin, il est très intéressant de constater que la justification politique de la réforme n'évoque que les aspects liés aux besoins fondamentaux des communes autrement dit, les dépenses et ne dit pas un mot sur les ressources très disparates des communes à savoir, les recettes.

a. Analyse des critères

Pour rappel, ces 10 critères sont :

- Place en crèches organisées directement par la commune via une ASBL communale ou du CPAS 1/105
- La superficie corrigée 2/105
- Population scolaire du maternel et de l'obligatoire 4/105
- Croissance de la population 6/105
- Rendement IPP 12/105
- Part des demandeurs d'emploi inoccupés depuis plus de 1 ans dans les 18-64 ans 15/105
- Part des bénéficiaires du revenu d'intégration (ou équivalent) dans les 18-64 ans 15/105
- Risque de pauvreté 15/105

- Densité de population 15/105
- Rendement PRI 20/105

J'ai choisi de rassembler les critères sur base des dépenses et des recettes des communes.

Tableau 10
Classification des critères de la DGC : Recettes/Dépenses

Poids du critère en 105 ^e	Critères liés aux dépenses	Critères liés aux recettes
1	La capacité d'accueil en crèches communales	
2	La superficie corrigée	
6	Croissance de la population	
4	Population scolaire du maternel et de l'obligatoire	
12		Rendement IPP
15	Part des demandeurs d'emploi inoccupés depuis plus de 1 ans dans les 18-64 ans	
15	Part des bénéficiaires du revenu d'intégration (ou équivalent) dans les 18-64 ans	
15	Risque de pauvreté	
15	Densité de population	
20		Rendement PRI

Il est important de noter que parmi les dix critères de répartition, huit critères sont basés sur les dépenses des communes, tandis qu'un à deux critères seulement sont basés sur les recettes. Cela se traduit, en termes de pondération, par un poids de 73/105 millièmes pour les critères orientés vers les dépenses contre 32/105 millièmes pour les critères orientés recettes.

Cette disproportion a des implications significatives sur l'allocation des dotations. En privilégiant les critères basés sur les dépenses, le système tend à avantager les communes ayant des charges élevées, ce qui peut refléter des besoins réels en termes de services et d'infrastructures. Toutefois,

cela peut également pénaliser les communes plus économes ou celles dont les besoins financiers ne se traduisent pas par des dépenses élevées, mais par des investissements stratégiques et prudents.

Cette asymétrie entre les critères de dépenses et de recettes pourrait donc entraîner une répartition des dotations qui ne reflète pas fidèlement les réalités socio-économiques de toutes les communes. Pour améliorer l'équité de la répartition, il serait nécessaire de réévaluer la pondération des critères et de considérer des indicateurs supplémentaires qui capturent mieux la diversité des situations communales. Cela permettrait de garantir que les dotations soient allouées de manière plus juste et proportionnée aux besoins spécifiques de chaque commune.

Il est également très important de noter qu'aucun des critères ne prend en compte les recettes totales par habitant, que ce soit sous forme de taxe, de subside ou autre.

Un autre point qui a attiré mon attention est la corrélation des critères. En effet, en analysant la liste, il apparaît que plusieurs critères sont liés à l'indice socio-économique des habitants, à savoir :

- Croissance de la population 6/105
- Rendement IPP 12/105
- Part des demandeurs d'emploi inoccupés depuis plus de 1 an dans les 18-64 ans 15/105
- Part des bénéficiaires du revenu d'intégration (ou équivalent) dans les 18-64 ans 15/105
- Risque de pauvreté 15/105
- Densité de population 15/105
- Rendement PRI 20/105

Soit 98/105 millièmes.

Cela signifie que le gouvernement bruxellois a choisi de favoriser principalement les communes dont les habitants ont un ISE faible « ...*(la DGC) sera réparti(e) selon des critères objectifs et des mécanismes de pondération qui sont évalués et actualisés en tenant mieux compte des disparités et besoins fondamentaux des communes, notamment en termes de tension démographique et d'indices de pauvreté.* » .

Enfin, le gouvernement semble estimer qu'une commune pauvre est une commune dans laquelle les habitants sont pauvres, or la pauvreté d'une commune doit aussi prendre en considération d'autres paramètres tels que les ressources (recettes) propres des communes.

Les communes dont les recettes sont faibles peuvent être confrontées à des difficultés budgétaires même si leurs habitants ne sont pas considérés comme « pauvres » selon les critères de revenu.

Ces communes ont moins de ressources pour financer les services publics. Si les subsides sont alloués uniquement en fonction de la pauvreté des habitants, ces communes ne recevront pas l'aide nécessaire, malgré leur manque de moyens financiers, de plus, si les subsides sont principalement orientés vers les communes pauvres, cela pourrait décourager certaines communes de chercher à augmenter leurs recettes fiscales, de peur de perdre l'éligibilité aux subsides. Cela peut conduire à une gestion inefficace des finances publiques locales et à une dépendance accrue aux aides extérieures.

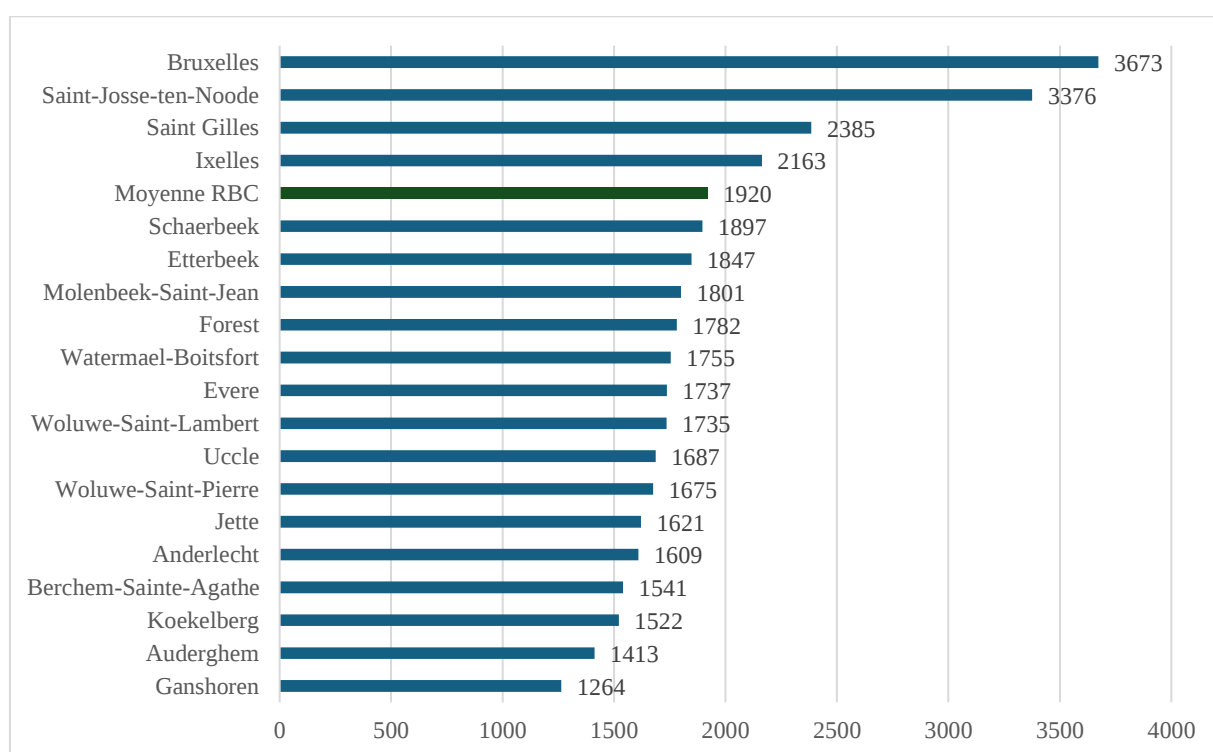
Il me semble important de dresser un aperçu des recettes communales en Région de Bruxelles-Capitale.

5.3 Les recettes sur les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale en 2021¹⁷

Pour l'exercice 2021, les dix-neuf communes bruxelloises ont cumulé des recettes de 2,57 milliards d'euros, ce qui correspond à 1 920 euros par habitant. Entre 2018 et 2021, les recettes des dix-neuf communes ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 2,29 %, surpassant ainsi la moyenne de l'inflation, qui s'élevait à 1,67 %. Durant cette période, les postes ayant connu les augmentations les plus significatives en valeurs absolues sont les « autres transferts » (171,45 millions d'euros ; 28,85 %), les additionnels au PRI (46,60 millions d'euros ; 6,86 %), la DGC (16,25 millions d'euros ; 4,68 %), et les recettes de prestations (10,00 millions d'euros ; 5,39 %).

Graphique 9

Recettes de l'exercice propre hors enseignement subventionné en 2021 par habitant et par commune en euros, classées par ordre décroissant



Source : Comptes communaux 2021. Calculs propres

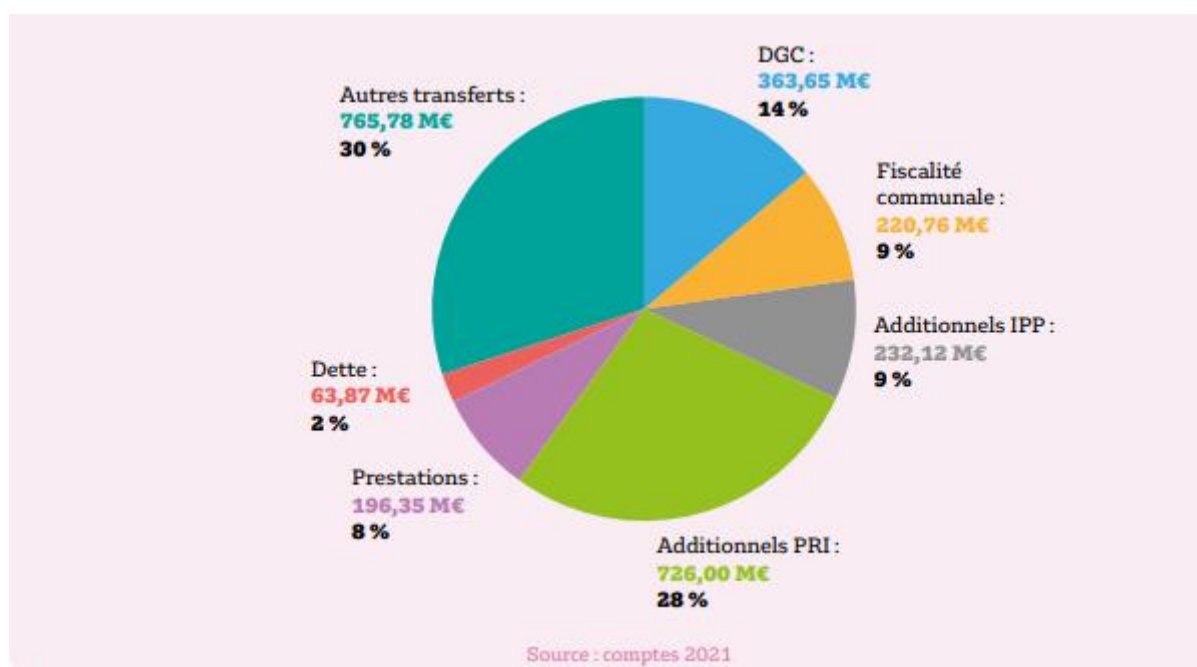
¹⁷ Au moment de l'écriture de ce mémoire, les analyses des recettes communales les plus récentes datent de 2021.

Les niveaux de recettes par habitant varient considérablement parmi les dix-neuf communes, avec des écarts significatifs par rapport à la moyenne régionale. Il existe ainsi une différence de 1 à 3 entre les recettes les plus basses (Ganshoren ; 1 264 euros par habitant) et les plus élevées (Ville de Bruxelles ; 3 673 euros par habitant).

La Ville de Bruxelles et Saint-Josse-ten-Noode ont des recettes nettement supérieures à celles des autres communes. Saint-Gilles et Ixelles se situent également au-dessus de la moyenne, mais de manière moins marquée. En revanche, Auderghem et Ganshoren ont des recettes inférieures, se plaçant ainsi en bas du classement. La plupart des communes ont des recettes par habitant comprises entre 1 522 euros et 1 801 euros. Schaerbeek et Etterbeek ont des recettes supérieures à la moyenne, sans compter la Ville de Bruxelles.

Graphique 10

Répartition des catégories de recettes sur l'ensemble des 19 communes pour les comptes 2021, en % et en millions d'euros



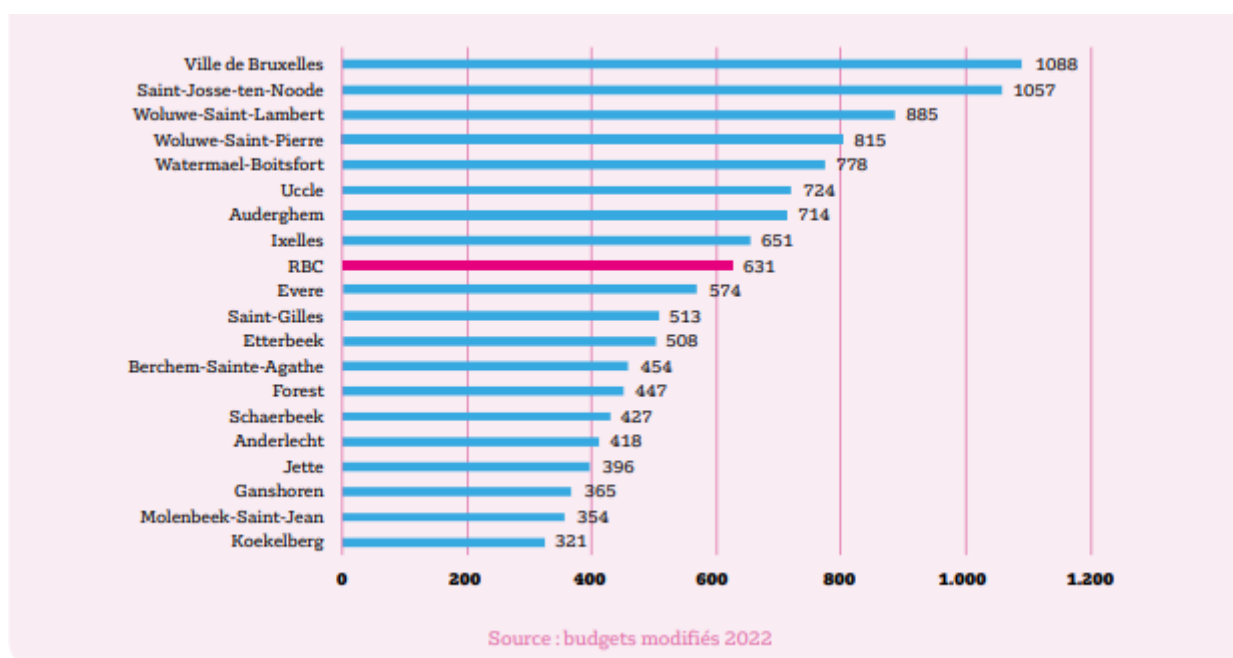
Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux : Focus 12

Les deux principales sources de revenus des dix-neuf communes sont les « autres transferts » (30 %), qui incluent le financement des politiques locales spécifiques provenant de la Région de

Bruxelles-Capitale, du gouvernement fédéral, des communautés et d'autres organismes, à l'exclusion de la DGC mais incluant la Dotation article 46 bis et la subvention du Fonds de compensation fiscal, et les additionnels PRI (28 %). La DGC constitue la troisième source de revenus (14 %), suivie des additionnels IPP (9 %), de la fiscalité communale (9 %), des prestations (8 %) et de la recette de dette (2 %).

Graphique 11

Recettes des additionnels au PRI ramenés au taux régional en 2022 par habitant et par commune classées par ordre décroissant, en euros

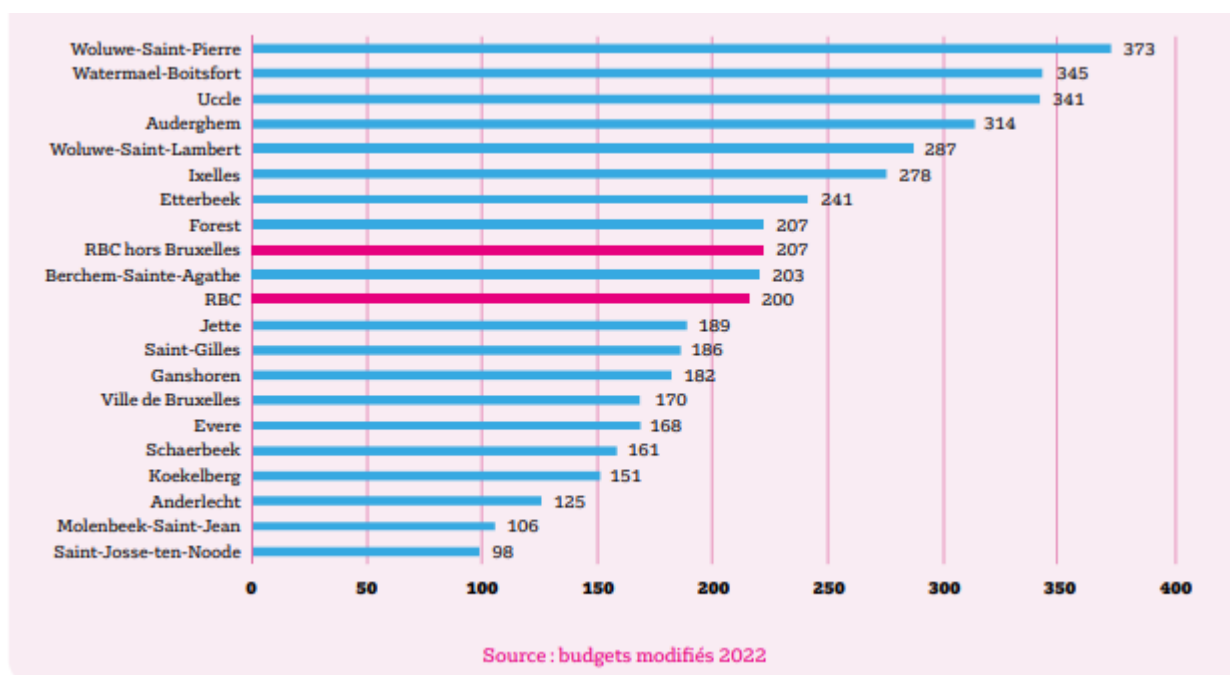


Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux : Focus 12

En ramenant les montants au taux régional moyen il est possible d'obtenir une vision plus précise du potentiel fiscal en ce qui concerne les additionnels au PRI. Cela permet de mieux comprendre les disparités entre les communes et d'évaluer leur capacité à générer des revenus à partir de cette source spécifique. C'est ainsi que l'on peut constater que l'assiette fiscale de Bruxelles Ville, Saint-Josse est nettement plus conséquente que celle de Koekelberg ou Molenbeek-Saint-Jean. Les recettes dans ce cas vont du simple au triple.

Graphique 12

Recettes des additionnels à l'IPP au taux régional en 2022 par habitant et par commune classée par ordre décroissant, en euros



Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux : Focus 12

Le fait de ramener les montants aux taux régionaux permet d'obtenir une vision plus claire du potentiel fiscal des communes en ce qui concerne l'IPP. Cette méthode offre une perspective précise sur les capacités fiscales des différentes communes, mettant en évidence les disparités existantes et facilitant l'évaluation de leur potentiel de revenus provenant de l'IPP.

Le montant des recettes par habitant varie considérablement entre les communes. En 2022, la moyenne régionale pour les recettes par habitant est de 200 euros (207 euros hors Ville de Bruxelles). Les communes de Woluwe-Saint-Pierre, Watermael-Boitsfort, Uccle, Auderghem, Woluwe-Saint-Lambert, Ixelles, Etterbeek et Forest se situent nettement au-dessus de cette moyenne. Berchem-Sainte-Agathe, Saint-Gilles et Jette sont proches de la moyenne régionale.

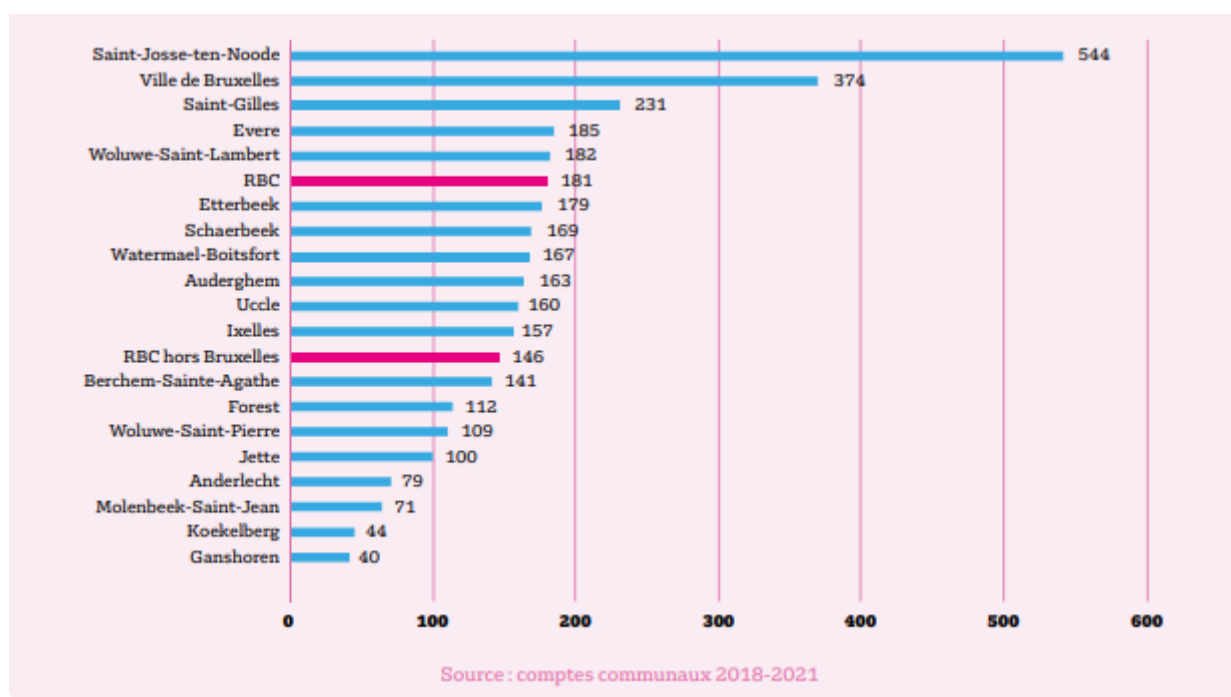
En revanche, les communes de Ganshoren, Evere, Bruxelles, Schaerbeek et Koekelberg ont des recettes par habitant comprises entre 151 euros et 182 euros. Les communes d'Anderlecht,

Molenbeek-Saint-Jean et Saint-Josse-ten-Noode sont toutes en deçà de 125 euros par habitant, avec Saint-Josse-ten-Noode en dessous de 100 euros par habitant. Cependant, il convient de rappeler que Saint-Josse-ten-Noode occupe la deuxième place pour les recettes des additionnels au PRI lorsqu'elles sont ramenées au taux régional en 2022.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la moyenne des recettes des centimes additionnels au PRI par habitant en Région de Bruxelles-Capitale est de 631 euros contre 200 euros pour la moyenne des recettes des centimes additionnels au IPP par habitant en Région de Bruxelles-Capitale. Les centimes additionnels au PRI est donc une source de recette en moyenne plus de trois fois plus importante que les centimes additionnels à l'IPP, par ailleurs, la pondération liée au critère du PRI est de 20/105 millièmes alors que celle sur l'IPP est de 12/105 millièmes. La DGC ne tient donc pas compte de la réalité des recettes fiscales.

Graphique 13

Recettes de la fiscalité communale en 2021 par habitant et par commune classées par ordre décroissant en euros



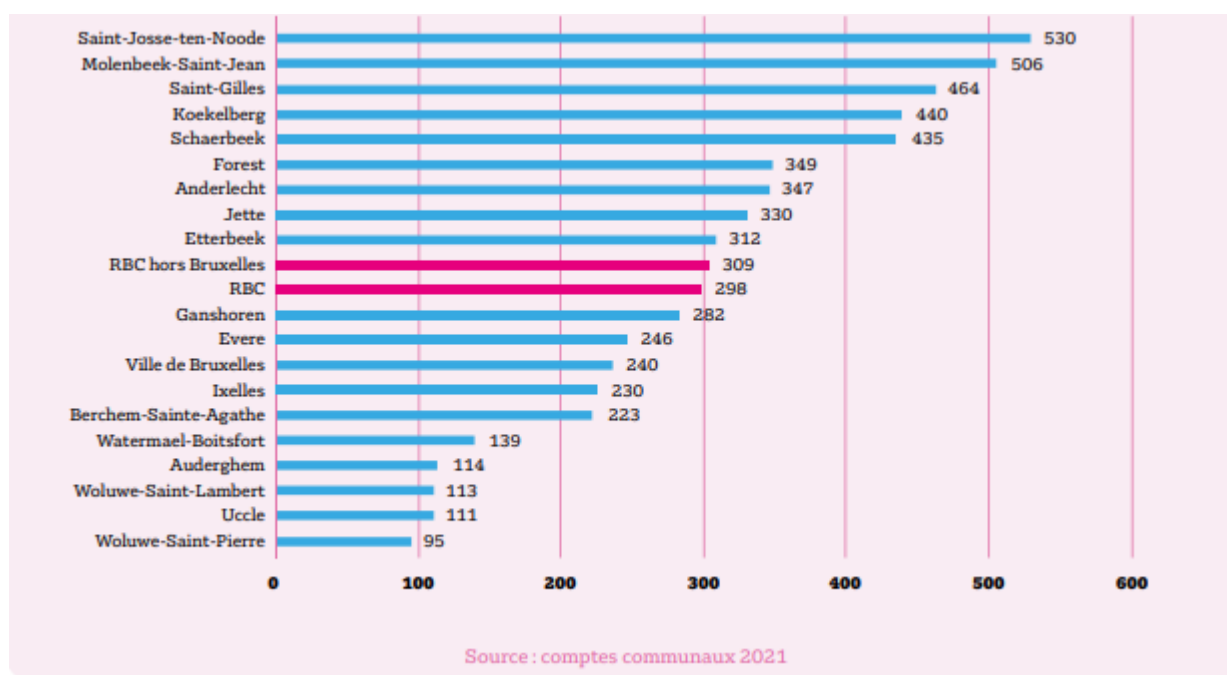
Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux : Focus 12

En moyenne, les recettes issues de la fiscalité communale par habitant sont de 181 euros (146 euros hors Ville de Bruxelles). Les communes de Saint-Josse-ten-Noode et de Bruxelles, Saint-Gilles et Evere se distinguent par des niveaux de recettes par habitant particulièrement élevés, atteignant respectivement 544 euros, 374 euros, 231 euros et 185 euros. Cette situation s'explique par la taxe sur les surfaces de bureaux pour Saint-Josse-ten-Noode, Bruxelles et Evere, et par la taxe sur les parkings pour Saint-Gilles.

À l'inverse, les communes d'Anderlecht, Molenbeek-Saint-Jean, Koekelberg et Ganshoren ont des recettes par habitant inférieures à 100 euros.

Graphique 14

Recette de la DGC en 2021 par habitant et par commune, classée par ordre décroissant, en euros



Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux : Focus 12

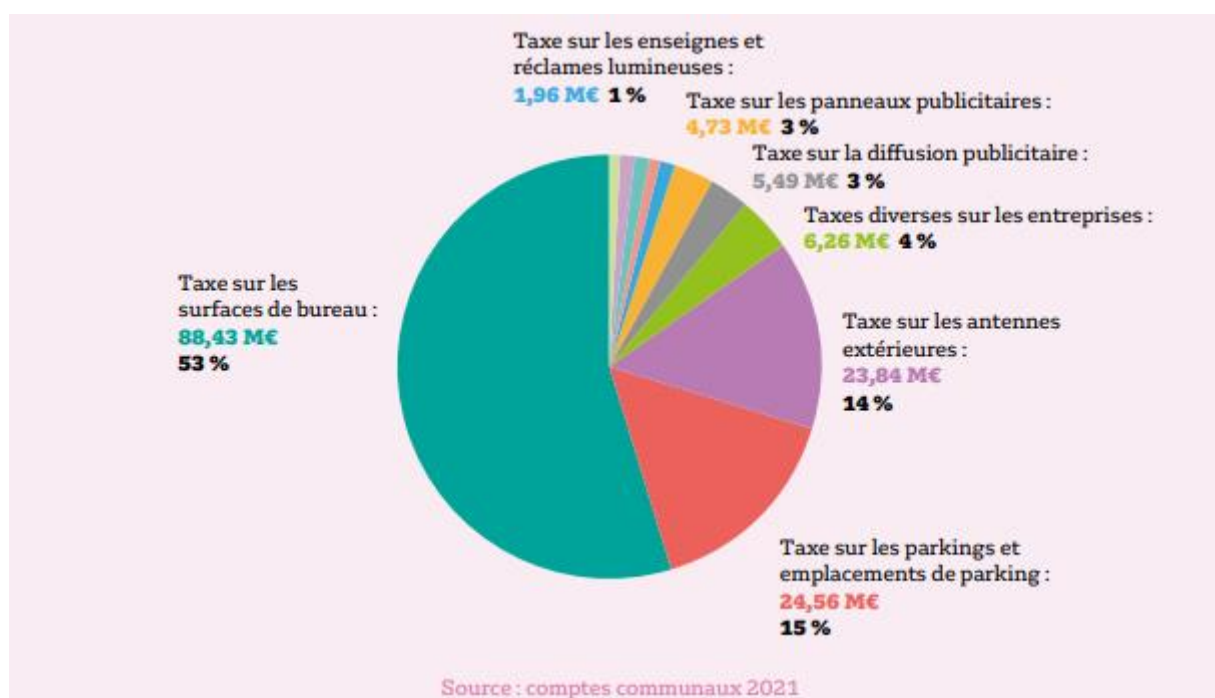
En moyenne, les recettes par habitant s'élèvent à 298 euros (309 euros hors Ville de Bruxelles). Les communes de Saint-Josse-ten-Noode, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Koekelberg et Schaerbeek affichent des recettes supérieures à 400 euros par habitant. D'autres communes se situent assez près de la moyenne régionale, avec des recettes variant entre 280 et 400 euros par

habitant, telles que Ganshoren, Etterbeek, Jette, Anderlecht, Forest et la Ville de Bruxelles. Enfin, Watermael-Boitsfort, Auderghem, Woluwe-Saint-Lambert, Uccle et Woluwe-Saint-Pierre ont des recettes par habitant inférieures à 150 euros.

Ce tableau nous montre qu'il y a une forte disparité au sein des communes et par ailleurs, que la répartition de la DGC ne tient pas compte des recettes issues de la fiscalité communale.

Graphique 15

Ventilation des recettes de la fiscalité affectant les entreprises des 19 communes en 2021 en %



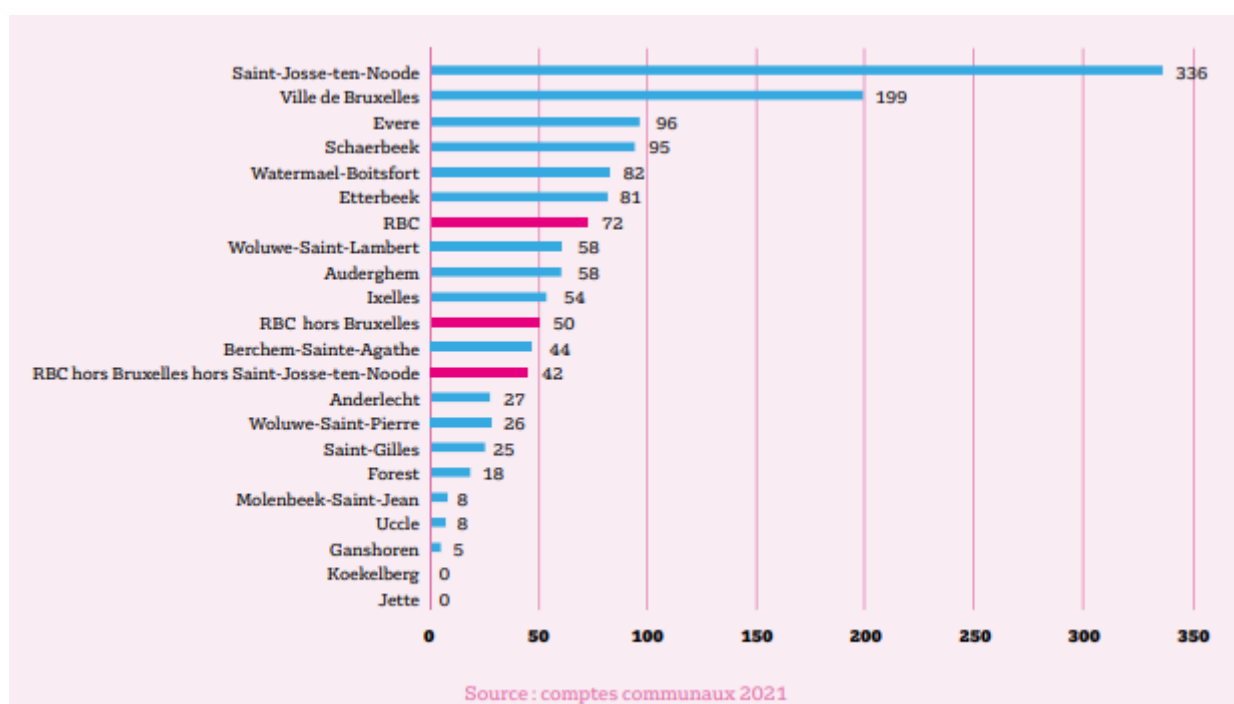
Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux : Focus 12

Les taxes affectant les entreprises représentent la majeure partie des recettes provenant de la fiscalité communale en 2021. Parmi ces taxes, la taxe sur les surfaces de bureaux est la principale source de revenus, représentant 53 % de ces recettes. Elles constituent également 6 % des recettes ordinaires.

Il est important de noter que les recettes sur les antennes GSM, inclut des montants enrôlés mais non perçus. Au 31 décembre 2021, les montants totaux non perçus pour la taxe sur les antennes extérieures atteignaient 94,27 millions d'euros en raison de litiges en cours entre les communes et les opérateurs GSM. À ce sujet, la tutelle régionale a demandé aux communes de prévoir des

provisions pour pallier le risque de non-perception des montants dus. En effet plusieurs recours ont été introduits par des opérateurs téléphoniques.

Graphique 16
Recettes en euros issues de la taxe sur les surfaces de bureau en 2021 classées par ordre décroissant



Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux : Focus 12

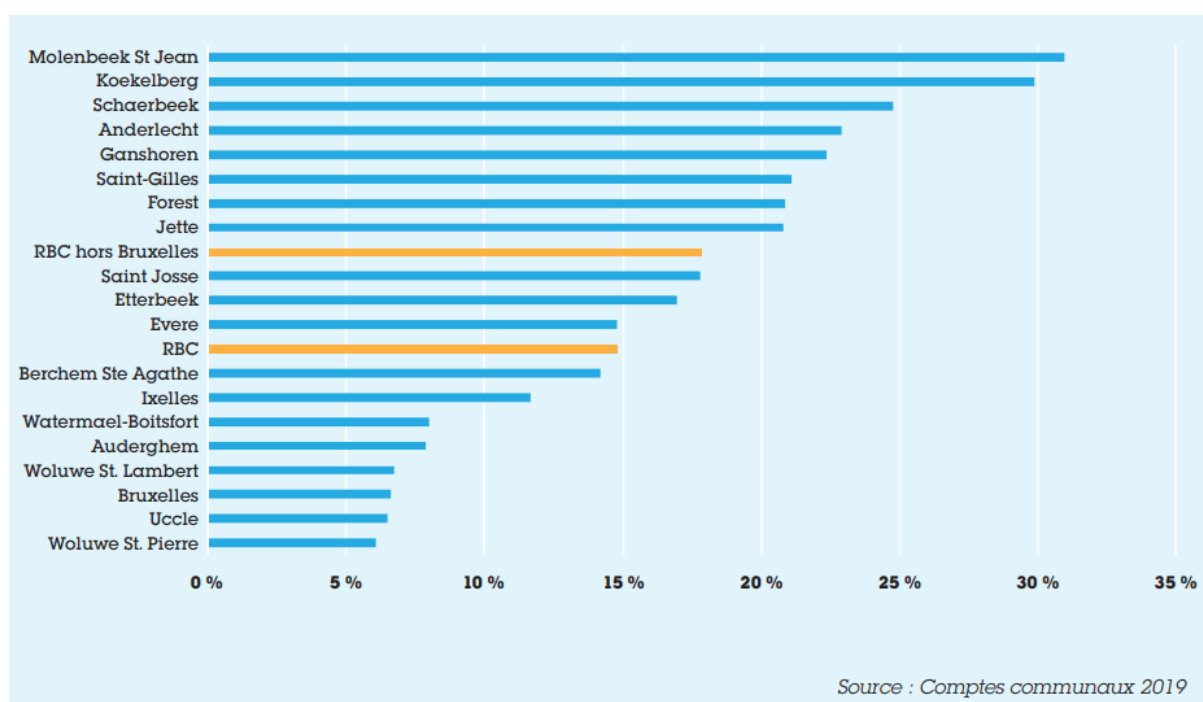
La variation considérable des surfaces de bureau sujettes à taxation au sein des 19 communes a un impact significatif sur le rendement fiscal. Par exemple, la Ville de Bruxelles concentre 50 % des surfaces de bureau de la Région de Bruxelles-Capitale, bien que son territoire ne représente que 20 % de la superficie totale de la Région de Bruxelles-Capitale. En comparaison, Saint-Josse-ten-Noode accueille 6 % des surfaces de bureau sur moins de 1 % de la superficie totale de la RBC, selon Bruxelles Pouvoirs Locaux.

Le graphique 20 illustre que la Ville de Bruxelles et Saint-Josse-ten-Noode affichent de loin les niveaux les plus élevés de recettes par habitant, issues de la taxe sur les surface de bureau, dépassant les 199 euros, tandis que la moyenne des dix-neuf communes se situe à 72 euros par habitant. Evere, Schaerbeek, Watermael-Boitsfort et Etterbeek se positionnent également au-

dessus de la moyenne régionale, avec des rendements par habitant variant entre 81 euros et 96 euros. Cependant, il est important de noter que des niveaux élevés de recettes peuvent résulter d'un taux d'imposition élevé plutôt que d'une large assiette fiscale. Les autres communes affichent des rendements inférieurs à 70 euros par habitant, certains étant même inférieurs à 20 euros, notamment pour Forest, Molenbeek-Saint-Jean, Ganshoren et Uccle. Koekelberg et Jette ne génèrent aucune recette, la première n'ayant pas de règlement-taxé en vigueur à cet égard et la seconde ayant choisi de taxer les surfaces de bureau via la taxe sur les locaux affectés à l'activité économique.

Graphique 17

Part de la Dotation Générale aux Communes dans les recettes en 2019 classée par ordre croissant en %



Bien que la part de la Dotation Générale aux Communes soit très stable globalement et pour chaque commune, la proportion de ces recettes dans les recettes totales varie considérablement d'une commune à l'autre. Les communes résidentielles du sud-est affichent une proportion nettement inférieure à la moyenne régionale de 15%, même après l'augmentation significative enregistrée en 2017, qui reste modeste en termes absolus. Les communes de la première couronne se situent près de cette moyenne, tandis que les grandes communes situées le long du canal présentent une proportion supérieure à la moyenne, bien que de manière variable. Les communes

résidentielles du nord-ouest montrent des profils plus hétérogènes : Koekelberg, Ganshoren et Jette ont une proportion nettement supérieure à la moyenne, tandis qu'Evere et Berchem-Sainte-Agathe sont plus proches de la moyenne régionale.

Tableau 11

Marge des recettes intrinsèques (recettes totales soustraites des dotations aux CPAS et aux zones de police par habitant) en 2019 en euros¹⁸

	Recettes totales	Dotation CPAS	Dotation ZP	Recettes totales - Dotations
Anderlecht	1.484	218	211	1.056
Auderghem	1.415	174	204	1.038
Berchem Ste Agathe	1.525	228	208	1.090
Bruxelles	3.591	420	637	2.534
Etterbeek	1.841	231	200	1.410
Evere	1.650	232	303	1.114
Forest	1.607	311	241	1.055
Ganshoren	1.226	121	237	868
Ixelles	1.986	289	263	1.434
Jette	1.536	203	216	1.118
Koekelberg	1.465	203	217	1.046
Molenbeek St Jean	1.582	288	215	1.079
Saint-Gilles	2.153	325	295	1.533
Saint Josse	2.939	328	439	2.173
Schaerbeek	1.667	288	282	1.097
Uccle	1.679	203	202	1.274
Watermael-Boitsfort	1.751	302	216	1.234
Woluwe St.Lambert	1.662	230	206	1.226
Woluwe St.Pierre	1.514	142	198	1.174
Total	1.975	274	299	1.403
Total hors Bxl	1.690	248	239	1.202

Source : Bruxelles Pouvoirs Locaux Focus 9

Après le retranchement de la dotation CPAS et Zones de Police, besoins incompressibles des communes en matière de dépense sociales et de sécurité, on constate que la plupart des communes disposent de recettes intrinsèques par habitant variant entre 1000 et 1300 euros par habitant (pour une moyenne de 1202 euros, hors Ville de Bruxelles). Ganshoren est la seule commune avec des

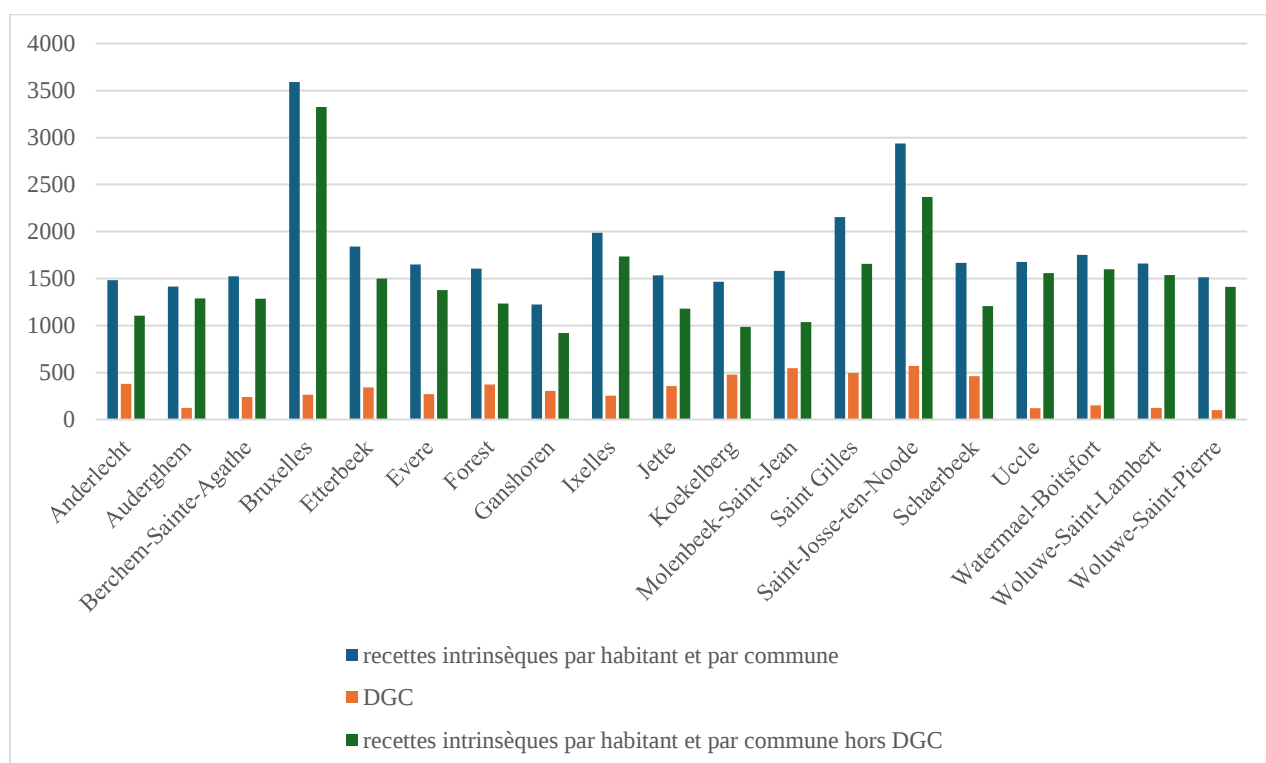
¹⁸ Il m'a semblé que ce tableau était intéressant même s'il ne donne pas les chiffres de 2021, en effet, les dotation zone de police et CPAS étant des dépenses incompressibles, il est plus aisé d'avoir une vision claire des recettes communales une fois ces dépenses effectuées.

recettes inférieures à 1000 euros, tandis que les communes d’Etterbeek, Ixelles, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Bruxelles ont des niveaux supérieurs à 1400 euros. Ces communes ont une marge de recettes intrinsèques plus élevée, ce qui leur permet de réduire la pression fiscale sur leurs habitants. Les communes de Bruxelles et de Saint-Josse-ten-Noode se distinguent nettement, avec des niveaux de recette dépassant 2000 euros par habitant.

L’analyse des recettes intrinsèques et fiscales des communes révèle que celles situées en dessous de la moyenne devront, probablement augmenter leurs taux de taxes et additionnels, ce qui accroîtra la pression fiscale sur leur population, et ce malgré la réforme des critères de répartition et le refinancement de la Dotation Générale aux Communes.

Graphique 18

Comparaison des recettes intrinsèques par habitant et par commune avec les recettes intrinsèques par habitant et par commune hors DGC en euros pour l’année 2021



Source : BPL Focus 9. Calculs propres

Ce graphique présente les recettes intrinsèques par habitant et par commune dans la région de Bruxelles-Capitale, ainsi que les allocations de la Dotation Générale aux Communes et les recettes par habitant après déduction de cette dotation. Il met en lumière l'impact des dotations sur la réduction des inégalités de ressources entre les communes.

Bien que la Dotation Générale aux Communes soit destinée à réduire les disparités de ressources entre les communes, elle ne parvient pas à effacer les inégalités économiques de manière significative. Cette situation est manifeste lorsqu'on compare les recettes par habitant des communes après l'application de la DGC.

Bruxelles, avec ses 3 591 € de recettes intrinsèques par habitant, est la commune la plus riche avant l'attribution de la DGC. Même après avoir reçu une DGC de 264 €, ses recettes par habitant demeurent les plus élevées de toutes les communes, atteignant 3 327 €. Cela signifie que malgré une DGC relativement modeste en proportion de ses recettes intrinsèques, la position de Bruxelles reste largement dominante. La DGC n'a donc qu'un effet mineur sur la réduction de l'écart entre Bruxelles et les autres communes. Le constat est le même pour la commune de Saint-Josse-ten-Noode

À l'opposé, Ganshoren affiche des recettes intrinsèques bien plus faibles, avec seulement 1 226 € par habitant avant la DGC. Bien que cette commune reçoive une DGC de 305,4 €, ce qui représente une proportion significative de ses recettes, son revenu par habitant après DGC n'atteint que 920,6 €, ce qui en fait la commune la plus pauvre du tableau.

La DGC permet donc à Ganshoren de limiter son déficit par rapport aux autres communes, mais ne suffit pas à élever son niveau de recettes à un seuil comparable aux autres. Cela démontre que la DGC, même lorsqu'elle est significative, n'est pas en mesure de compenser totalement les faibles revenus intrinsèques de certaines communes.

L'écart entre la commune la plus riche (Bruxelles) et la plus pauvre (Ganshoren) après DGC reste de 2 406,4 € par habitant. Cette différence reste énorme, malgré les efforts de redistribution via la DGC.

Ces observations montrent que la DGC, malgré son importance, ne réussit pas à égaliser les ressources communales de manière substantielle. Les communes les plus riches conservent une avance significative en termes de ressources par habitant, tandis que les plus pauvres peinent à combler leur retard, même avec une aide proportionnellement plus élevée. Cela pose la question de l'efficacité et de la suffisance des mécanismes de redistribution actuels pour véritablement réduire les inégalités économiques entre les communes.

5.4 L'état des recettes communales bruxelloise après l'application de la nouvelle clé de répartition

En tenant compte de la différence entre les recettes intrinsèques des communes (recettes totales moins les dotations aux CPAS et à la zone de police), certaines communes, dont les profils socio-économiques génèrent des besoins plus importants, ont fixé des taux additionnels au précompte immobilier bien au-dessus de la moyenne, en raison de leurs niveaux de recettes inférieurs à la moyenne régionale.¹⁹ Pour relever leurs défis, la majorité de ces communes ont augmenté leurs taux additionnels, malgré un niveau déjà très élevé, augmentant ainsi la pression fiscale sur les habitants. À l'inverse, d'autres communes bénéficient de recettes intrinsèquement élevées, leur permettant d'atteindre un niveau de recettes bien supérieur à la moyenne, tout en maintenant une pression fiscale relativement faible.

Les taxes appliquées aux entreprises notamment, représentent une part significative des revenus provenant de la fiscalité propre des communes. Parmi ces taxes, celle sur les surfaces de bureau constitue la principale source de revenus, représentant 50% du total. La comparaison entre les communes est compliquée en raison des différences notables dans l'assiette de la taxe, la base imposable, le taux d'imposition et les exonérations. Ces éléments, qui dépendent de la structure socio-économique des communes, sont le résultat de leur autonomie fiscale. Par exemple, la Ville de Bruxelles concentre 50% des surfaces de bureau de la région, bien que sa superficie ne représente que 20% du total régional. Bruxelles Pouvoirs Locaux (2021)

6 Discussion

La Dotation Générale aux Communes, comme dit précédemment, entre dans la catégorie des transferts péréquatifs, selon la typologie proposée par King (1989).

Le principe de péréquation est un principe d'équité fiscale entre les collectivités décentralisées qui, bien que principalement normatif, est largement accepté Dafflon (1995). Selon ce principe, un système de péréquation est justifié et même nécessaire lorsqu'il compense les différences de pression fiscale causées par les quatre premiers facteurs. En revanche, il ne doit jamais éliminer les disparités résultant des préférences locales, car cela encouragerait un comportement

¹⁹ Il y a deux raisons pour lesquelles, on voit une hausse des centimes additionnels au PRI et non à l'IPP en RBC, la première est d'abord financière, la hausse d'un point de centimes au PRI rapporte beaucoup plus que la hausse d'un point d'IPP. La deuxième raison est certainement électorale, il s'agit de faire payer les propriétaires n'habitant pas la commune. Pour les propriétaires habitant la commune il y a eu la mise en place d'une prime «be home» afin qu'ils subissent beaucoup moins la hausse.

dépensier des communes en réduisant le coût marginal de chaque dépense. De manière plus générale, un système de péréquation équitable devrait compenser les « inégalités de situation » sans fournir de compensation pour les « inégalités de gestion ».

Si l'on se réfère à la théorie des transferts péréquatifs selon Dafflon, le constat de départ est que les citoyens profitent de niveaux de qualité, de diversité et de coûts très inégaux pour des services offerts par des communes qui sont censées jouer des rôles similaires. Ces disparités s'expliquent par l'influence de cinq facteurs principaux (Dafflon, 1995 : p. 18-19 ; Oates, 1972 : pp. 31-53).

- L'inégalité de la base fiscale
- Les conditions géographiques et sociodémographiques
- La possibilité ou non de réaliser des économies d'échelle
- La fragmentation politique du territoire
- La différence des préférences locales

Le premier facteur est déterminant en matière de recettes communales, en effet, 46% des recettes proviennent de la fiscalité communale, en ce inclus les recettes liée aux additionnels sur l'IPP et le PRI (graphique 10) , il est donc impératif d'avoir dans une clé de répartition pour les transferts péréquatifs qui comprenne un ou plusieurs critères basés sur les recettes fiscales.

C'est déjà le cas concernant la DGC, à travers les critères de l'IPP et du PRI, représentés à hauteur de 32/105^e, mais ce qui est très particulier, c'est qu'une commune peut bénéficier d'une part de la DGC liée aux critères PRI et IPP même si le montant par habitant à ces additionnels atteint 150% du seuil de référence, qui pour rappel correspond à la moyenne des centimes additionnels communaux au PRI et à l'IPP, calculée au taux moyen de centimes des mêmes taxes appliquée pour l'ensemble des communes, au cours des cinq années précédant celle de la répartition, divisée par la population de la commune.

Cette approche présente plusieurs inconvénients :

1. Favoritisme envers des communes riches : Les communes qui disposent déjà de recettes importantes peuvent se trouver avantagées dans la répartition de la DGC. Cela signifie qu'elles reçoivent des ressources additionnelles malgré leur situation financière déjà

favorable.

2. Inégalités accrues : En favorisant les communes pouvant avoir des revenus élevés, ce système accroît les disparités entre les collectivités locales. Les communes moins bien dotées en ressources financières peuvent se retrouver désavantagées et peinent à offrir des services publics de qualité équivalente. Cela est d'autant plus valable que l'enveloppe DGC est fermée. Ce qui est distribué aux unes, constitue un manque à gagner pour les autres.
3. Distorsion des objectifs de péréquation : La logique de la péréquation vise à réduire les inégalités entre collectivités territoriales en redistribuant les ressources. Or, le seuil de 150 % du montant de référence détourne cet objectif en attribuant des fonds supplémentaires à des communes qui n'en ont pas besoin autant que d'autres. Les communes se situant au-dessus des 100% mais en dessous des 150% sont éligibles ce qui est assez particulier car cela permet à des communes dont la recette moyenne des centimes additionnels au PRI et à l'IPP par habitant se situe au-dessus de la moyenne régionale (au-dessus des 100%) de pouvoir bénéficier de ces tranches de dotation.

La conception actuelle des critères du PRI et de l'IPP, peut favoriser indûment les communes plus riches et accentue les inégalités entre collectivités. Il serait nécessaire de réévaluer ces critères pour assurer une répartition plus équitable des ressources et mieux répondre aux objectifs de la péréquation.

Par ailleurs, il serait judicieux et juste de prendre en compte les autres recettes fiscales des communes, telles que la taxe sur les surfaces de bureau, qui représente pour certaines communes une source non-négligeable de recette (graphique 13). Il est d'ailleurs important de noter la très grande disparité entre les communes au niveau des recettes fiscales. Il est donc primordiale d'inclure un critère allant en ce sens, ceci étant, il convient de bien l'évaluer car, les communes peuvent facilement avoir le réflexe de baisser leur fiscalité, surtout si celle-ci est supportée par les habitants au profit d'une part plus importante de subsides.

Ceci étant, dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, la majorité des taxes communales sont supportées par les entreprises.

Le deuxième critère, les conditions géographiques et sociodémographiques, est très représenté, voir sur-représenté, puisqu'il conditionne la DGC à hauteur 73/105^e : il est important de souligner les conséquences de cette pondération excessive. Bien que ce critère soit censé aider les

communes dont les habitants sont en situation de pauvreté, cela peut présenter plusieurs inconvénients

1. Ignorance des recettes communales : En mettant un poids excessif sur l'ISE, le système néglige les recettes propres des communes. Cela signifie que certaines communes avec des habitants pauvres mais des recettes élevées continuent de recevoir des fonds importants, même si elles disposent déjà des ressources nécessaires pour fournir des services adéquats.
2. Injustice envers les communes moins riches : Des communes ayant une population moins pauvre mais des ressources financières limitées peuvent se retrouver désavantagées. Elles reçoivent moins de soutien financier, malgré leur besoin d'aide pour améliorer les services publics et infrastructures.
3. Effet de désincitation : La surreprésentation de l'ISE peut inciter certaines communes à ne pas développer leurs ressources propres ou à ne pas chercher de nouvelles sources de revenus, sachant qu'elles bénéficieront de la DGC en raison de la pauvreté de leur population. Cela peut freiner les initiatives locales de développement économique et fiscal.
4. Biais de redistribution : Une répartition des ressources basée principalement sur l'ISE peut créer un biais de redistribution qui ne reflète pas adéquatement les besoins réels des collectivités locales. Les critères socio-économiques, bien qu'importants, ne devraient pas être les seuls facteurs déterminants dans la distribution des fonds.

La surreprésentation de l'indice socio-démographique dans les critères de la DGC favorise indûment certaines communes et peut engendrer des inégalités et des inefficacités dans la répartition des ressources.

Cela étant, selon Soguel et Martin (2004), un cercle vertueux profite généralement aux communes bénéficiant d'un environnement géographique, topographique et climatique favorable. Cet environnement aide à réduire les dépenses communales, notamment dans les secteurs de la culture et des loisirs, du trafic, de la protection et de l'aménagement de l'environnement, ainsi que de l'économie publique. De plus, il attire de nouveaux résidents et contribuables. Le premier effet tend à renforcer le second. Ces deux effets conjugués augmentent la demande de biens immobiliers, entraînant ainsi une hausse des prix. Cette augmentation des prix constitue une barrière pour les ménages à faible revenu. Par conséquent, les nouveaux arrivants renforcent la capacité fiscale de la collectivité, ce qui permet à la commune d'améliorer sa compétitivité fiscale,

soit en réduisant, en stabilisant, soit en augmentant moins les impôts que les collectivités voisines. Cette compétitivité fiscale accrue attire à son tour de nouveaux contribuables.

Un cercle vicieux fonctionne selon une dynamique inverse. En plus de supporter des coûts de fonctionnement plus élevés dans les domaines mentionnés, les collectivités prises dans ce cercle vicieux doivent également faire face à des dépenses supplémentaires dans des domaines tels que la sécurité publique et la prévoyance sociale. Cela s'explique par le fait que leurs résidents, souvent en situation financière plus difficile, consomment davantage ces types de services.

Il est important de trouver un équilibre plus juste qui prenne en compte à la fois les besoins socio-démographiques et les capacités financières des communes pour une allocation des ressources plus équitable et efficace.

Le troisième facteur, la possibilité de réaliser des économies d'échelle (Soguel et Martin, 2004 : p.5), joue également un rôle prépondérant au sein des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les communes plus grandes ont généralement plus de facilités à réaliser des économies d'échelle grâce à une meilleure répartition des coûts fixes, une centralisation des services et un plus grand pouvoir de négociation. Les petites communes, en revanche, peuvent être désavantagées par des coûts unitaires plus élevés et une duplication des services.

Les avantages potentiels pour les grandes communes sont :

1. Coûts fixes répartis sur une population plus large : Les grandes communes peuvent répartir leurs coûts fixes (comme l'administration, la gestion des infrastructures, etc.) sur un plus grand nombre de contribuables. Cela permet de réduire le coût par habitant, ce qui est une économie d'échelle classique.
2. Centralisation des services : Dans une grande commune, il est possible de centraliser certains services (comme la gestion des parcs, les services de santé, les bibliothèques) dans un nombre limité de centres bien équipés. Cela permet d'éviter la duplication des services et de maximiser l'efficacité.
3. Pouvoir de négociation accru : Les grandes communes, du fait de leur taille, peuvent négocier de meilleurs tarifs avec les fournisseurs pour les biens et services communaux. Par exemple, elles peuvent obtenir des tarifs préférentiels pour l'achat de matériel de bureau ou pour les contrats de maintenance des infrastructures.

Les défis pour les petites communes sont :

1. Coûts fixes élevés par habitant : Les petites communes ont des coûts fixes similaires à ceux des grandes communes, mais avec une population plus réduite pour les absorber. Cela signifie que le coût par habitant peut être plus élevé, ce qui limite la possibilité de réaliser des économies d'échelle.
2. Redondance des services : Chaque commune, même petite, doit fournir un certain nombre de services de base, ce qui peut entraîner une duplication des efforts et des coûts.
3. Moindre pouvoir de négociation : Les petites communes ont souvent moins de poids pour négocier des tarifs avantageux avec les fournisseurs.

Le quatrième facteur, la *fragmentation politique du territoire* engendre des effets de débordement (spillovers) notables entre collectivités.

A titre d'exemple, on peut citer les piscines communales, qui représentent un gros investissement de la part des communes et qui bénéficient aux habitants des communes voisines.

Enfin, il convient de considérer le facteur des différences dans les préférences locales. Certaines communes choisissent d'accéder à des services publics supplémentaires, qu'il s'agisse d'améliorer les infrastructures, d'investir davantage dans l'éducation ou de renforcer la sécurité. Pour financer ces services additionnels, elles acceptent d'imposer une fiscalité plus élevée à leurs résidents. Dans ce contexte, les variations des taux d'imposition entre les communes ne résultent pas nécessairement de circonstances défavorables ou de contraintes économiques, mais plutôt de décisions politiques délibérées et des préférences exprimées par la population locale. Ces choix reflètent la volonté des citoyens de prioriser certains aspects de la vie communale, même si cela implique une charge fiscale plus lourde. Cela souligne l'importance de comprendre que les différences en matière de fiscalité peuvent être une conséquence directe des aspirations collectives au sein de chaque commune, plutôt qu'un simple indicateur de richesse ou de difficulté économique.

Cette situation met en lumière les limites de l'approche actuelle. En se basant principalement sur l'ISE pour déterminer les dotations, le système ne tient pas suffisamment compte des recettes fiscales réelles des communes. Ainsi, une commune comme Saint-Josse peut cumuler des

avantages financiers importants, tandis qu'une commune comme Auderghem, avec pourtant une population à indice socio-économique élevé se retrouve avec des faibles recettes et une part minimale de la DGC.

De plus, la question de l'incitation économique se pose également avec force. En effet, un système de péréquation qui se fonde uniquement sur les dépenses et des critères liés à la pauvreté de la population peut engendrer un biais significatif. Un tel système pourrait non seulement manquer d'encourager la croissance économique, mais pourrait même avoir un effet dissuasif. En d'autres termes, maintenir une population avec un indice socio-économique faible assure d'obtenir une part non négligeable de la DGC.

A contrario, les communes qui souhaitent améliorer l'ISE de leur population doivent investir dans des politiques sociales, l'éducation, la culture, et d'autres domaines similaires. Cependant, ces efforts risquent de ne pas être récompensés et pourraient même se voir sanctionnés par une réduction de leur part de la DGC, même si les revenus liés à l'IPP finiront par augmenter. Ce phénomène dissuasif pourrait amener certaines communes à privilégier le maintien de conditions socio-économiques moins favorables afin de continuer à bénéficier d'un soutien financier conséquent, au détriment du développement et du bien-être à long terme de leur population. Ainsi, le système actuel pourrait paradoxalement freiner l'initiative et l'innovation des communes, et perpétuer les inégalités socio-économiques au lieu de les réduire. Cela pourrait conduire à une stagnation économique et à une dépendance accrue des aides publiques, plutôt qu'à une dynamisation de l'activité économique locale et à une augmentation des revenus fiscaux basés sur la croissance.

Paradoxalement, les communes pourraient être incitées à maintenir ou même augmenter leurs dépenses plutôt que de stimuler la création de richesse et le développement économique local.

Pour promouvoir un développement économique durable et équilibré au niveau communal, il serait donc essentiel de repenser les mécanismes de péréquation. Intégrer des incitations positives à la croissance économique dans la répartition des dotations pourrait encourager les communes à adopter des politiques favorisant l'investissement, l'emploi et l'innovation. Cela contribuerait non seulement à renforcer leur autonomie financière, mais aussi à améliorer la qualité de vie des résidents et à réduire les disparités économiques entre les communes.

Il est donc important de réévaluer les critères de dotation en intégrant non seulement l'ISE des habitants mais aussi les recettes fiscales des communes. En particulier, il serait pertinent de

prendre en compte les recettes issues de taxes locales spécifiques, telles que la taxe de bureau, qui reflètent mieux la capacité financière des communes.

En intégrant ces diverses sources de revenus, il serait possible de réajuster les écarts de recettes intrinsèques entre les communes, indépendamment des montants alloués par la DGC, et ainsi de favoriser une meilleure égalité de traitement entre elles.

7 CONCLUSION

La clé de répartition actuelle de la DGC ne réduit pas suffisamment du moins les inégalités entre les communes au niveau des recettes, comme expliqué plus haut et comme le montre le graphique 19, elle ne parvient pas à effacer les inégalités économiques entre communes de manière significative. C'est particulièrement le cas pour la commune de Saint-Josse ten Nood, qui malgré des recettes intrinsèques par habitant beaucoup plus élevées que la moyenne des recettes par habitant de la Région de Bruxelles-Capitale, se paie la part belle du lion au niveau de la DGC, au détriment des autres communes bruxelloises, puisque, nous l'avons vu, la DGC est une enveloppe fermée.

Pour approfondir cette réflexion, il serait pertinent de développer une nouvelle clé de répartition plus simple et avec moins de critères. Cette clé devrait tenir compte non seulement de l'ISE de la population, mais aussi des recettes des communes, basées sur les taxes communales les plus lucratives. Elle devrait également répondre à une série de principes généraux (Dafflon, 2008) qui visent à orienter la structuration et l'attribution des transferts budgétaires et,

- Offrir une clarté et la transparence des objectifs.
- Contribuer de manière appropriée à compenser les déséquilibres budgétaires verticaux entre les missions assignées et les recettes propres.
- Réduire l'écart entre la capacité contributive et les besoins en dépenses des administrations locales.
- Préserver l'autonomie budgétaire au niveau local, tout en tenant compte des priorités nationales.
- Favoriser la mobilisation des ressources au niveau local et ne pas pénaliser les collectivités territoriales ayant réussi à accroître leurs propres ressources.
- Proposer une formule de répartition transparente et non manipulable, avec des critères et

des pondérations clairement définis pour chaque critère.

En réduisant le nombre de critères et en intégrant des indicateurs économiques plus représentatifs des capacités fiscales des communes, on pourrait améliorer la transparence et l'efficacité de la répartition des dotations, et ainsi augmenter la légitimité du processus.

Cette nouvelle clé pourrait inclure des indicateurs économiques représentatifs tels que :

1. Indice socioéconomique (ISE) de la population : Pour évaluer les besoins socioéconomiques des résidents.
2. Recettes fiscales réelles : Pour mieux refléter la capacité financière des communes, incluant les taxes locales les plus significatives.
3. Critères de dépenses : Pour assurer que les dotations prennent en compte les charges réelles des communes.
4. Indicateurs économiques liés à la création d'emploi, le développement durable, le soutien à l'entrepreneuriat.

En intégrant ces éléments, la répartition des dotations serait plus équilibrée, permettant à chaque commune de recevoir des ressources proportionnelles à ses besoins et à sa capacité fiscale, favorisant ainsi une gestion financière plus juste et efficace au niveau local.

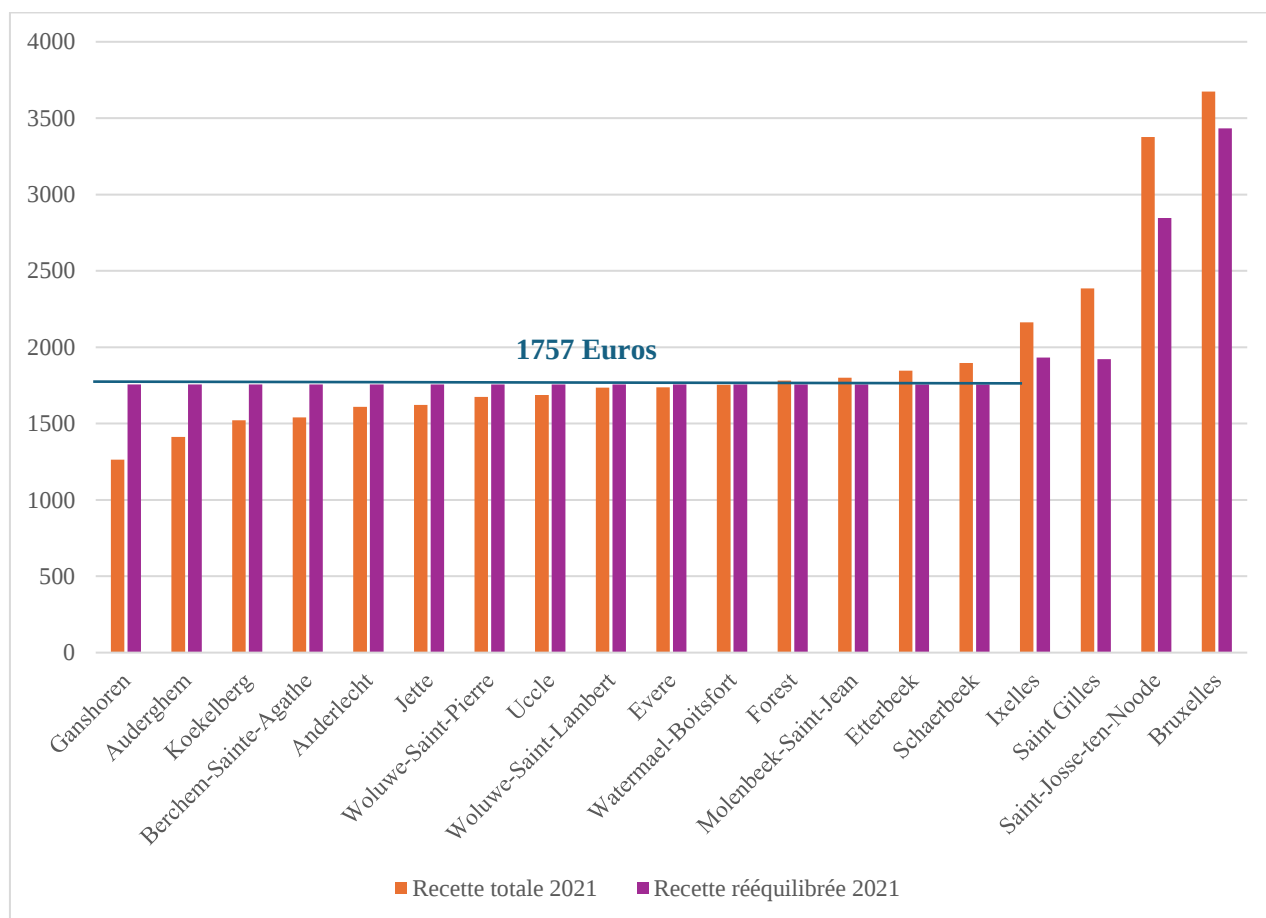
Une autre manière d'envisager la situation est de considérer que si les écarts de recettes propres entre les communes avaient été moins prononcés, cela aurait démontré que la péréquation de la DGC avait réellement atteint son objectif. En effet, la présence de grandes inégalités entre les recettes des communes suggère que le système de répartition actuel n'atteint pas pleinement son objectif d'équité. Si les ressources étaient mieux équilibrées, les communes pourraient offrir des services publics de qualité similaire, indépendamment de leur richesse initiale. Cela aurait également permis de renforcer la cohésion territoriale, en réduisant les écarts socio-économiques qui persistent entre différentes zones. Une meilleure péréquation des recettes contribuerait donc non seulement à l'égalité entre les communes, mais aussi à une plus grande stabilité économique et sociale à l'échelle nationale.

Dans cet optique, on pourrait considérer que l'objectif de la clé de répartition de la DGC est de déterminer un « point de répartition », qui correspond à la moyenne des recettes par habitant et par

commune, qui pourrait être représenté par un graphique comme celui-ci :

Graphique 19

Comparaison des recettes par Habitants avant et après péréquation de la DGC, selon le « point de redistribution » dans les 19 communes en Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021



Source : comptes communaux 2021. Calculs propres

Le modèle de répartition ci-dessus poursuit la philosophie suivante : aider les communes dont les recettes par habitant, hors intervention de la DGC, sont faibles, à atteindre une recette par habitant minimum semblable, et ce afin de réduire les inégalités. J'ai identifié ce que j'appelle le « point de redistribution » en additionnant d'une part l'ensemble des « recettes hors intervention de la DGC » des 15 communes (de Ganshoren à Schaerbeek) ayant des recettes plus faibles que ce dit seuil de répartition, et l'enveloppe de la DGC à redistribuer. Une fois ce montant obtenu, il est divisé par 15, pour obtenir un montant de recettes minimum par habitant de 1757€, un montant qui est donc

le montant maximal qu'il est possible d'atteindre en appliquant cette logique. Chacune de ces 15 communes avaient au départ une recette par habitant inférieur à 1757€, la DGC vient donc compléter pour chacune d'entre elles la recette par habitant pour arriver à ce montant commun. On constate que cela fait une grande différence pour les premières communes sur l'axe X et que ce modèle leur permet d'atteindre un montant nettement plus décent qu'à l'heure actuelle. Les 4 communes suivantes (Ixelles, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Bruxelles) ne bénéficient dans ce modèle de répartition d'aucune intervention de la DGC, leur recette par habitant étant d'emblée plus élevé que ce montant seuil de 1757€.

Enfin, quel que soit le modèle de répartition choisi, qu'il s'agisse d'une clé de répartition ou d'une volonté de lissage des recettes, il me semble primordiale de créer des modèles et des simulations pour évaluer l'impact de différentes clés de répartition, afin d'identifier la meilleure approche pour minimiser les inégalités. Il conviendra sans doute également d'effectuer des analyses de sensibilité pour comprendre comment les changements dans la pondération des critères affectent la répartition des transferts.

Une telle approche garantirait que les ressources soient allouées de manière plus juste et proportionnée aux besoins et capacités financières de chaque commune, facilitant ainsi une meilleure gestion et planification budgétaire au niveau local.

Bibliographies

- Bayenet, B. & Turner, S. (2005). Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique.
Dans M. Mignolet (Éd.), *Le fédéralisme fiscal: Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux* (pp. 299-336). De Boeck Supérieur.
<https://doi.org/10.3917/dbu.migno.2005.01.0299>
- Batisse, C. & Mignolet, M. (2005). Éléments de synthèse. Dans M. Mignolet (Éd.),
Le fédéralisme fiscal: Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux
(pp. 135-142). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.migno.2005.01.0135>
- Biarent, A. (2021). Les recettes et dépenses ordinaires des communes.
Focus – Bruxelles Pouvoirs locaux, (9). Direction générale de Bruxelles Pouvoirs locaux.
<https://pouvoirs-locaux.brussels/focus-bpl-9-les-recettes-et-depenses-ordinaires-des-communes>
- Blöchliger, H. & King, D. (2006), Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, (2), Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en>.»
- Blöchliger, H. & King, D. (2007, 13 août), Less than you thought : The fiscal autonomy of subcentral governments. *OECD Economic Studies*, 2006/2 (43), 155-188.
https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2006-art12-en.
- Careaga, M. & Weingast, B. R. (2003). Fiscal federalism, good governance, and economic growth in Mexico. Dans D. Rodrik (Éd.), *In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth* (pp. 399-435). Princeton University Press.
- Claeys, O. & Biarent, A. (2021, novembre). Les finances communales bruxelloises 2018-2022. *Focus – Bruxelles Pouvoirs locaux*, (12). Direction générale de Bruxelles Pouvoirs locaux. <https://pouvoirs-locaux.brussels/focus-bpl-12-les-finances-communales-bruxelloises-2018-2022>

Dafflon, B., & Perritaz, S. (2003). L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire : Présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises. *Working Paper*, 336.

Dafflon, B. (1995). *Fédéralisme et solidarité: Étude de la péréquation en Suisse*. Institut du fédéralisme, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg.

Denil, F., Mignolet, M. & Mulquin, M. (2005). La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements. Dans M. Mignolet (Éd.), *Le fédéralisme fiscal: Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux* (pp. 11-23). De Boeck Supérieur.
<https://doi.org/10.3917/dbu.migno.2005.01.0011>

Gerlache, A., Vande Lanotte, J., Uyttendaele, M., Bracke, S., Goedertier, G. & Coenen, A. (2017). Les communautés et les régions. Dans *La Belgique pour les débutants*. La Charte.

Husson, J. (2004). Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne: Comparaisons et perspectives. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1849-1850, 5-74.
<https://doi.org/10.3917/cris.1849.0005>

King, D. (1989). *Fiscal tiers: The economics of multi-level government*. Routledge.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (1999). *Taxing powers of state and local government*. OECD Tax Policy Studies, (1).
<https://doi.org/10.1787/9789264174030-en>.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998.

Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017.

Malvoz, L. (1977). Le Fonds des communes, de l'abolition des octrois à la régionalisation (II). *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 122, 219-242.

Ministre-président de la région de Bruxelles-Capitale. (s. d.). Wikipédia. Consulté le 5 juillet 2024, à l'adresse https://fr.wikipedia.org/wiki/Ministre-président_de_la_région_de_Bruxelles-Capitale

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.

Parlement de la Région de Bruxelles-Capital. (2024). *Les compétences*. Parlement Bruxellois Brussels Parlement. Consulté le 21 août 2024 à l'adresse <https://www.parlement.brussels/les-competences/>

Soguel, N. & Martin, J. M. (2004, mai). Comprendre le fonds de péréquation intercommunal vaudois. Working paper de l'IDHEAP, (7). https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_0367973D5C94.P001/REF.pdf

Singh, N. & Srinivasan, T. N. (2006, octobre). *Federalism and economic development in India: An assessment* <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.950309>

Vivalis, Administration de la Commission communautaire commune. (2024,11 mars). *Pauvreté et inégalités à Bruxelles: Les voyants plus que jamais au rouge*. Vivalis.brussels. Consulté le 15 juin 2024 à l'adresse <https://www.vivalis.brussels/fr/pauvret%C3%A9-in%C3%A9galit%C3%A9s-bruxelles>.

Weingast, B. R. (2006). Second generation fiscal federalism: Implication for decentralised democratic governance and economic development. *Hoover Institution Working Paper*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153440>

