Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches
sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk
tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal
for academic research on Brussels

Collection générale | 2011

Dépensières, les communes bruxelloises ?

Une analyse comparative des budgets des principales communes
urbaines de Belgique

*Zijn de Brusselse gemeenten spilziek? Een vergelijkende analyse van de
gemeentebegrotingen van de grootste stedelijke clusters van België*

*Are the municipalities of Brussels guilty of wasteful spending? A comparative
analysis of the budgets of Belgium's main urban municipalities*

Magali Verdonck, Michèle Taymans et Nathalie Van Droogenbroeck

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/860>

DOI : 10.4000/brussels.860

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Magali Verdonck, Michèle Taymans et Nathalie Van Droogenbroeck, « Dépensières, les communes bruxelloises ? », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 49, mis en ligne le 09 mai 2011, consulté le 28 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/860> ; DOI : 10.4000/brussels.860

Licence CC BY

Magali Verdonck, Michèle Taymans,
Nathalie Van Droogenbroeck

Dépensières, les communes bruxelloises ? Une analyse comparative des budgets des principales communes urbaines de Belgique"

Les communes bruxelloises sont souvent pointées du doigt comme source de gabegie financière et comme nécessitant d'urgentes réformes. Le présent article tente d'objectiver la question du gaspillage relatif des communes bruxelloises en s'appuyant sur un exercice de comparaison des finances des 19 communes bruxelloises avec celles des communes des quatre autres grandes entités urbaines belges : Anvers, Charleroi, Gand et Liège.

La méthodologie adoptée ne permet pas d'affirmer que les services des communes bruxelloises ne pourraient être fournis plus efficacement. Elle nous permet par contre d'affirmer que, dans le cas où les communes bruxelloises seraient dispendieuses, elles ne le seraient en tout cas pas plus que celles des autres entités étudiées, surtout si l'on tient compte du fait que les autres communes peuvent se décharger d'une partie de leurs compétences sur les provinces ou de plus nombreuses intercommunales.

L'exercice comparatif ne peut pointer aucun secteur de compétence locale où des manquements significatifs seraient observés, mis à part le secteur Santé et Hygiène qui mérite une analyse plus fouillée. Ce sont au contraire les contraintes de gestion auxquelles sont soumises les communes bruxelloises qui apparaissent clairement.

Magali Verdonck est docteur en économie. Elle est professeur aux FUSL où elle est également co-directrice du Centre d'études régionales bruxelloises (CERB) et de l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB). Membre du Conseil Supérieur des Finances et administratrice de l'Institut Belge de Finances Publiques, elle a publié sur les finances publiques belges et bruxelloises et sur les réformes institutionnelles. Sa thèse portait sur l'organisation fiscale des États fédéraux.

Nathalie Van Droogenbroeck est économiste, enseignante et directrice de programme à l'ICHEC Brussels Management School, et chargée de recherche associée au Centre d'Etudes Régionales Bruxelloises (CERB). Ses travaux portent essentiellement sur la statistique régionale et sur la macroéconomie régionale et urbaine.

Michèle Taymans est économiste, chercheur au Centre d'Etudes Régionales Bruxelloises des Facultés universitaires Saint-Louis et consultante pour Cambridge Econometrics. Ses recherches portent essentiellement sur l'élaboration d'indicateurs socio-économiques régionaux et sur les finances régionales.

Contacts :

Magali Verdonck,

+32(0) 211 79 38, verdonck@fusl.ac.be

Nathalie Van Droogenbroeck,

+32(0) 2 778 03 13, nathalie.vandroogenbroeck@ichec.be

Michèle Taymans,

+32(0) 2 211 78 63, taymans@fusl.ac.be

Christophe Mincke (Secrétaire de rédaction),

+32(0)2 211 78 22 / +32(0)473 21 02 65

mincke@fusl.ac.be

Introduction

Ces dernières années et ces derniers mois, les institutions bruxelloises furent pointées du doigt comme mal gérées, comme source de gaspillages financiers et comme nécessitant d'urgentes réformes. Parmi ces institutions, les 19 communes de la Région bruxelloise sont les premières visées.

Chercher à améliorer la gestion de la chose publique constitue un but louable, mais malheureusement les points de vue décrits ci-dessus sont rarement étayés, si ce n'est par quelques indicateurs marquants, mais souvent grossiers, voire trompeurs. Des réformes ne sont pas envisageables sur de telles bases.

Le présent article¹ tente dès lors d'objectiver la question du gaspillage relatif des communes bruxelloises en s'appuyant sur un exercice de comparaison des finances des 19 communes bruxelloises avec celles des communes des entités urbaines liées aux quatre autres grandes villes belges : Anvers, Charleroi, Gand et Liège.

Dans notre analyse, une attention particulière est apportée au choix des unités de mesure car ce sont elles qui garantissent la qualité de la comparaison. Ainsi, par exemple, si l'on observe que les communes bruxelloises dépensent, pour l'enseignement secondaire, 22 % de plus que la moyenne *par habitant*, on pourrait être tenté de croire qu'il y a gaspillage. Si l'on creuse un peu plus, on s'aperçoit cependant que les dépenses *par élève* sont de 27 % inférieures à la moyenne. Dans ce cas, ce qui pouvait apparaître comme un problème de gaspillage apparaît relever d'un problème d'équité.

C'est dans cet esprit que les principales catégories de recettes et de dépenses communales sont analysées, en cherchant systématiquement à expliquer les différences observées.

Cet exercice doit se comprendre comme un premier pas dans la direction d'une analyse d'efficacité plus approfondie. Celle-ci requiert la mesure non seulement de la quantité mais également de la qualité des biens et services publics fournis. Or les données statistiques disponibles et le temps de réalisation de l'étude (6 mois) ne

¹ Cet article constitue une synthèse de la recherche réalisée en 2009 à la demande du Ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale et intitulée « Etude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises d'un point de vue institutionnel et financier ».

permettent pas d'aller aussi loin dans chaque domaine de compétence des communes². L'intérêt de notre démarche est dès lors de pointer dans quels secteurs les communes bruxelloises semblent faire moins bien, afin de permettre aux pouvoirs publics de choisir dans quelle direction orienter en priorité les futures études et les réformes.

1. Précisions méthodologiques

Pour notre exercice de comparaison, nous avons délimité des secteurs géographiques comparables à l'entité constituée des 19 communes bruxelloises. Nous avons ainsi défini des « entités urbaines » constituées des communes d'Anvers, Charleroi, Gand et Liège, élargies à leurs communes voisines présentant un caractère « urbanisé » selon la typologie utilisée par Dexia³. Cette sélection a abouti à un échantillon de 67 communes réparties de la façon suivante : entité de Bruxelles (19 communes / 1 048 491 habitants), entité d'Anvers (19 communes / 815 966 habitants), entité de Gand (5 communes / 300 539 habitants), entité de Charleroi (10 communes / 372 850 habitants) et entité de Liège (14 communes / 498 650 habitants).

Afin de comparer utilement les données budgétaires des communes appartenant aux différentes entités, il est nécessaire de tenir compte de trois importantes différences institutionnelles entre elles. D'une part, les services d'incendie et de collecte et traitement des déchets sont assumés par les communes en Flandre et en Wallonie mais sont régionalisés à Bruxelles. D'autre part, dans les Régions flamande et wallonne les provinces exercent de nombreuses tâches similaires à celles qui sont dévolues aux communes, tandis qu'à Bruxelles cet échelon institutionnel n'existe plus. À cela s'ajoutent des modes de gestion communaux qui entraînent un paysage institutionnel assez disparate d'une entité urbaine à l'autre, par exemple en ce qui concerne le recours à des régies, ASBL ou autres intercommunales pour gérer certaines compétences communales.

L'impact de la régionalisation des services d'incendie et de collecte et traitement des déchets a pu être budgétairement neutralisé dans notre comparaison. Pour les matières partagées entre communes et provinces wallonnes et flamandes, une neutralisation n'a pas pu avoir lieu, mais des chiffres relatifs au personnel employé par les deux niveaux de pouvoir permettent d'estimer l'importance des tâches assurées par les provinces en Flandre et en Wallonie là où les seules communes sont responsables à Bruxelles. Ainsi, le personnel provincial flamand représente 8,6 % du personnel communal flamand total. En Wallonie, ce rapport est de 23,82 %. Une même démarche permet d'estimer l'importance des modes de gestion externalisés : à Bruxelles, le nombre d'employés dans les intercommunales correspond à 11,03 %

² Voir Hindriks, Albrecht et De Vos (2006) pour un exemple de comparaison intégrant des éléments qualitatifs. Celle-ci analyse cependant un nombre limité de compétences communales et restreint la comparaison aux communes flamandes entre elles et aux communes wallonnes entre elles, en raison d'un manque de comparabilité suffisante des données entre Régions.

³ Dexia, 2007b.

du personnel communal, en Flandre le chiffre est de 11,24 % et en Wallonie de 52,49 %.

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

Terminons ce préambule méthodologique en précisant que l'étude comparative se limite aux recettes et dépenses ordinaires (c'est-à-dire de fonctionnement) car les recettes et dépenses extraordinaires (c'est-à-dire liées aux investissements) sont trop volatiles pour pouvoir tirer des conclusions basées sur l'observation de quelques années budgétaires seulement (de 2002 à 2006).

La présentation des résultats suit un classement fonctionnel basé sur la compétence communale couverte par les recettes ou dépenses (enseignement, logement, police, hygiène...) et seules les rubriques représentant une part significative des recettes ou des dépenses sont reprises ici⁴. La somme des rubriques retenues couvre ainsi 79 % des recettes et 78 % des dépenses de l'entité bruxelloise. Notons que les conclusions générales ne sont pas modifiées si l'on inclut les plus petits postes de recettes et dépenses.

2. Comparaison des finances communales de cinq entités urbaines belges

Avant d'entamer l'analyse des résultats de la comparaison, il est important de comprendre la signification de la position relative bruxelloise selon les unités de mesure utilisées. Ainsi, quand l'unité est le nombre d'euros par habitant, c'est généralement le coût (pour une dépense) ou le rendement effectif (pour une recette) qui est visé. Il permet par exemple de voir si la charge supportée par les habitants est supérieure ou inférieure à la moyenne. Quand l'unité de mesure est différente, il s'agit plutôt de tester l'efficacité des recettes ou des dépenses, dans le sens d'une utilisation économe des deniers publics.

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

Des dépenses plus frugales n'impliquent donc pas nécessairement une meilleure situation budgétaire.

⁴ Le lecteur intéressé pourra trouver plus de détails dans le rapport de recherche complet.

2.1. Comparaison des recettes communales

Dans cet article, nous limitons l'exposé des résultats aux quatre sources principales de recettes communales, couvrant au total 79 % des moyens des communes bruxelloises : les taxes et redevances, les fonds, les subsides pour l'enseignement primaire et les subsides pour l'enseignement secondaire. Les autres types de recettes, non présentés dans cet article, sont par exemple les dividendes d'entreprises publiques ou d'intercommunales, le financement régional des hôpitaux communaux ou encore les loyers des propriétés communales.

Les *taxes et redevances* (centimes additionnels au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques (IPP), taxes communales, redevances de stationnement, etc.) constituent en moyenne 43 % des moyens des communes bruxelloises. Celles-ci comptent nettement plus sur leurs moyens propres que les autres entités où la part des recettes fiscales dans les recettes totales varie entre 27 % et 34 %.

L'entité bruxelloise bénéficie financièrement de l'activité économique prenant place sur son territoire, car ce type de recettes rapporte, par habitant, 26 % de plus que la moyenne des entités urbaines étudiées. La raison en est, d'une part, que la densité du bâti est plus élevée en Région bruxelloise qu'ailleurs et que, d'autre part, pour profiter de cet atout, les communes imposent en moyenne des centimes additionnels au précompte immobilier supérieurs à ceux des communes urbaines flamandes ou wallonnes. Les taxes communales, portant tant sur les habitants que sur l'activité économique, bénéficient aussi d'un rendement relativement bon par habitant dans l'entité bruxelloise, laquelle accueille un nombre particulièrement important d'entreprises.

La position fiscale avantageuse des communes bruxelloises, en général, masque la position défavorable, en termes de recettes par habitant, des centimes additionnels à l'IPP, à 88,5 % de la moyenne. Les taux ainsi que les revenus des habitants y sont en effet inférieurs à la moyenne. Les revenus relativement plus faibles que la moyenne sont entre autres le résultat de l'exode, depuis de nombreuses années, des membres des classes moyennes et aisées vers la périphérie bruxelloise. Les taux de centimes additionnels inférieurs à la moyenne reflètent la volonté de limiter cet exode face à la concurrence des communes périphériques de Bruxelles qui offrent des taux d'imposition plus intéressants pour les contribuables⁵.

Les *recettes de fonds* sont, pour l'entité bruxelloise, constituées à 95 % de la Dotation générale aux communes (ex-Fonds des communes) et représentent 19 % des moyens des communes bruxelloises, contre 34 % à 38 % dans les autres entités urbaines. Cette dotation est financée par l'autorité régionale.

Pour ce poste, la position de l'entité bruxelloise est défavorable puisque, en euros par habitant, les communes bruxelloises jouissent de 39 % de moyens en moins que la moyenne des cinq entités urbaines. Il convient de modérer cette affirmation en précisant que certaines compétences communales ayant été reprises par la Région bruxelloise, il est logique que celle-ci octroie moins de moyens financiers à ses communes. Mais la différence est surtout due à l'absence de solidarité entre les communes de la Région bruxelloise et celles de son hinterland, lesquelles appar-

⁵ Lambert et al. (1999).

tiennent à d'autres Régions. Ce facteur explique plus de la moitié de l'écart à la moyenne. Les quatre autres entités bénéficient, elles, pleinement de cette solidarité. Rappelons que lorsque le Fonds des communes a été régionalisé, en 1970, la part des communes bruxelloises dans le total des dotations est passée de 20,5 % à 9,36 %.

Les *recettes de l'enseignement primaire* communal (subsidés communautaires et participation des parents) contribuent en moyenne pour 10 % aux recettes des communes bruxelloises. Elles peuvent sembler particulièrement confortables car elles se situent, par habitant, à 22 % au-dessus de la moyenne des cinq entités urbaines. L'écart est surtout marqué par rapport aux entités flamandes en raison d'une proportion nettement plus importante d'élèves dans le réseau officiel francophone que dans le réseau libre, plus développé en Flandre.

L'image change fortement lorsqu'on observe les recettes par élève. La position bruxelloise est alors de 8 % inférieure à la moyenne. Les entités flamandes sont bien au-dessus de la moyenne, reflétant les moyens financiers plus importants de la Communauté flamande.

Les *recettes de l'enseignement secondaire* (également constituées des subsidés et de la participation des parents) contribuent en moyenne pour 7 % aux recettes des communes bruxelloises et suivent un schéma similaire à celui de l'enseignement primaire, bien que de façon plus accentuée. En termes de recettes par habitant les communes bruxelloises se situent 22 % au-dessus de la moyenne, en raison d'une proportion de 2 à 5 fois plus importante d'élèves dans le réseau communal. Mais en termes de recettes par élève, elles se situent 27 % en dessous de la moyenne. Le mécanisme de discrimination positive mis en place pour le financement des écoles ne semble donc pas jouer de rôle positif pour Bruxelles dans le secondaire, contrairement au niveau primaire.

Au total, les recettes ordinaires par habitant pour les communes bruxelloises (en neutralisant l'effet de la régionalisation des services incendie et traitement des déchets) se situent à 104,1 % de la moyenne. Notons que les positions des autres entités sont : Anvers, 104,5 %, Gand, 112,9 %, Liège, 95,5 % et Charleroi, 74,0 %. Si Bruxelles reste sous les valeurs observées à Anvers et à Gand, malgré son rôle de capitale politique et économique qui stimule une partie de ses recettes fiscales, c'est parce que l'absence de solidarité de la part de son hinterland à travers la dotation générale aux communes constitue un handicap sérieux. Ceci est cumulé à la chute du revenu moyen imposable par habitant comme conséquence de l'exode urbain des classes moyennes et aisées.

Rappelons que les communes bruxelloises assument des compétences que les communes des autres Régions partagent avec les provinces et des intercommunales plus importantes (en Wallonie). Ce facteur n'ayant pas pu être neutralisé, faute de données suffisantes, nous savons que les recettes et dépenses relatives des communes bruxelloises sont surestimées, mais nous ne savons pas dans quelle mesure.

De cette première partie de l'analyse comparative, nous pouvons en tout cas affirmer qu'en termes relatifs les communes bruxelloises ne vivent pas sur un grand pied.

2.2. Comparaison des dépenses communales

Sept postes composent 78 % des dépenses communales des communes bruxelloises : enseignement primaire, services généraux, justice et police, assistance et sécurité sociale, éducation populaire et culture, santé et hygiène et enfin enseignement secondaire.

Les dépenses pour l'enseignement primaire représentent 15 % du total. Bruxelles dépense relativement plus par habitant (128 % de la moyenne), la différence s'expliquant par la proportion plus importante d'élèves dans le réseau officiel francophone par rapport aux communes flamandes où c'est surtout le réseau libre qui attire les élèves. Mais en termes de dépenses par élève, Bruxelles se situe près de la moyenne (104 % de la moyenne).

Les communes bruxelloises dépensent nettement moins par élève que les deux entités urbaines flamandes, mais sensiblement plus que les entités urbaines wallonnes. Ceci pourrait laisser penser que les spécificités de la population scolaire bruxelloise, avec par exemple une moins bonne maîtrise de la langue française, entraînent des coûts plus importants qui ne sont que partiellement compensés par le mécanisme de discrimination positive introduit dans les subsides accordés aux écoles par la Communauté française. Une analyse plus poussée serait nécessaire afin de déterminer si cette hypothèse se vérifie ou s'il s'agit là d'un poste où des économies sont possibles.

En matière de services généraux, comptant pour 15 % des dépenses, l'entité bruxelloise ne se distingue pas particulièrement des autres entités et se situe à 94 % de la moyenne des dépenses par habitant.

Les dépenses en matière de justice et police sont constituées en majeure partie de la dotation communale aux zones de police et représentent 14 % des dépenses communales totales. Les dépenses de police par habitant sont les plus élevées à Bruxelles (128 % de la moyenne des cinq entités), entre autres en raison des surcoûts engendrés par l'activité économique, politique, sociale et culturelle prenant place sur son territoire.

Aujourd'hui, les zones de police sont financées conjointement par l'Etat fédéral et les communes. Un arrêté royal⁶ détermine le mécanisme de partage de la dotation fédérale totale entre les zones de police. Par ailleurs, le budget des zones de police ne peut en aucun cas être en déficit. Ce sont donc les communes qui comblent l'écart entre la dotation fédérale et les besoins totaux de la zone.

En moyenne les communes des entités urbaines non Bruxelloises consacrent 9,42 % de leur budget au financement des zones de police. A Bruxelles, ce chiffre s'élève à 12,05 %. Une telle différence s'explique par le mécanisme actuel de financement fédéral des zones de police qui est défavorable aux zones bruxelloises car, bien qu'il se base sur 14 critères objectifs (population, revenu imposable moyen,

⁶ Arrêté royal du 7 avril 2005.

part de population âgée, etc.)⁷, il ne tient pas compte de critères influençant de manière évidente la charge de travail de la police dans une capitale. On pense ainsi à des critères tels que le trafic routier, le nombre de manifestations, l'activité nocturne et de fin de semaine, la criminalité particulière prenant place sur le territoire de la capitale etc. Ce déséquilibre nécessite un effort financier plus important de la part des communes bruxelloises associées puisque tout déficit d'une zone de police doit être compensé par celles-ci.

Les dépenses en assistance et sécurité sociale (en moyenne, 11 % du budget), sont surtout affectées à la dotation aux CPAS. Dans ce domaine, les communes bruxelloises dépensent 23 % de plus par habitant, mais 20 % de moins par bénéficiaire du revenu d'intégration sociale. La charge financière est donc importante pour la population, mais les dépenses par allocataire social sont très contenues.

En dehors des dotations aux CPAS - c'est-à-dire les ateliers protégés, les repas à domicile, les subsides aux associations, etc. - Bruxelles se caractérise par des dépenses par habitant plus faibles que dans toutes les autres entités (12 €/habitant versus 30 €/habitant en moyenne), une certaine austérité étant sans doute de mise face au poids particulièrement important des dotations aux CPAS.

Si les communes bruxelloises ont été contraintes de limiter autant les dépenses d'assistance et de sécurité sociale c'est en partie parce qu'elles ont dû faire face à un accroissement de 104 % du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale dans leur ensemble entre 1999 et 2008. En comparaison, ce nombre diminuait de 32 % dans l'entité anversoise sur la même période.

Ce premier facteur, largement exogène, de croissance des dépenses des CPAS, et donc des dotations communales à ceux-ci, est amplifié par le mode de financement des CPAS. Ceux-ci bénéficient d'une intervention fédérale en pourcentage du montant mensuel des revenus d'intégration sociale (RIS) accordés⁸. La subvention de base est de 50 % de ce montant. Mais l'intervention est portée à 60 % pour les CPAS comptant 500 ayants droit ou plus. L'intervention est relevée à 65 % lorsque le CPAS compte plus de 1000 ayants droit. Ce mode de financement est surprenant car ce qui compte pour les CPAS et les communes qui financent ceux-ci, ce n'est pas tant le nombre absolu de bénéficiaires (ou d'ayants droit), mais la charge que cela représente par habitant. Cette règle est favorable aux communes étendues et largement peuplées, comme Anvers. On observe ainsi que près de la moitié des communes bruxelloises ont un nombre de bénéficiaires du RIS par habitant supérieur au taux observé par la ville d'Anvers alors qu'elles ne bénéficient d'une intervention qu'à 50 % ou 60 % alors qu'Anvers bénéficie d'une intervention à 65 %.

⁷ Un de ces critères, dénommé « degré d'équipement », est censé refléter la présence de fonctions administratives, culturelles, sportives ou commerciales. La commune belge obtenant l'indice le plus élevé pour ce critère est... Neuchâteau (DE MAESSCHALCK et al., 2000, annexe 6). Notons que si les communes bruxelloises n'obtiennent pas l'indice le plus élevé, c'est entre autres parce que les administrations internationales, fédérales, régionales et communautaires ne sont pas prises en compte dans cet indice « degré d'équipement ». En conséquence, des communes comme Ixelles ou Saint-Josse sont répertoriées comme communes non urbaines ! (VAN HECKE, 1998, p.73)

⁸ Loi du 26 mai 2002, article 32.

En matière d'éducation populaire et arts, cultes et bibliothèques (en moyenne 8 % du budget), les dépenses par habitant dans l'entité bruxelloise se situent 13 % en dessous de la moyenne. Bruxelles semble être contrainte à être économe dans ces matières moins « vitales » qui présentent les caractéristiques d'un « bien supérieur », c'est-à-dire dont la consommation augmente plus que proportionnellement avec le revenu.

Le poste de dépenses intitulé santé et hygiène regroupe tant les hôpitaux, la médecine scolaire et les consultations ONE que les cimetières et l'environnement. Il constitue 8 % des dépenses communales bruxelloises. Dans cette catégorie, l'entité bruxelloise dépense 251 % par habitant par rapport à la moyenne des cinq entités.

Le plus gros poste de cette rubrique concerne les hôpitaux publics. Or, la densité d'hôpitaux publics financés par les communes est bien plus importante à Bruxelles qu'ailleurs (11 hôpitaux publics répartis sur 6 communes). Cela explique la position extrême de Bruxelles. A cela s'ajoute le fait que plus d'un quart des patients de ces hôpitaux sont non Bruxellois et ne participent donc que partiellement au financement des ces infrastructures, le reste étant pris en charge par les habitants de Bruxelles.

En dehors des transferts aux hôpitaux, les dépenses en santé et hygiène restent nettement au-dessus de la moyenne, même s'ils s'en rapprochent sensiblement. La situation particulière des communes bruxelloises peut aussi apporter des éléments d'explication : la natalité y est relativement élevée, la médecine scolaire touche un plus grand nombre d'élèves, le niveau de vie et l'origine socio-culturelle de ses habitants entraîne une plus grande consommation, de consultations ONE par exemple.

L'enseignement secondaire absorbe 7 % du budget des communes bruxelloises et coûte, *par habitant*, 20 % de plus que la moyenne des cinq entités urbaines. Si à première vue les communes bruxelloises semblent peu économes dans ce domaine, une analyse des dépenses *par élève* modifie radicalement l'image. Les dépenses communales par élève se situent en effet 30 % en dessous de la moyenne des cinq entités.

Les dépenses par habitant sont élevées en raison de l'importance de la proportion d'élèves dans le réseau communal (entre 2 et 5 fois plus que dans les autres entités) et en raison d'une plus grande proportion de navetteurs scolaires non Bruxellois (24 % de la population scolaire contre moins de 10 % en moyenne dans les autres entités, niveaux primaire et secondaire confondus). Face à ces contraintes, les dépenses par élève ont dû être freinées.

Avant de clôturer cette section sur les dépenses communales, il nous semble utile de nous pencher sur les dépenses en matière d'enlèvement et de traitement des déchets, ainsi qu'en matière de services d'incendie et d'aide médicale urgente. Ces matières ont été régionalisées en Région bruxelloise mais sont toujours de la compétence des communes dans les autres entités urbaines. Il est intéressant de comparer les dépenses bruxelloises désormais régionales aux dépenses communales des autres entités.

Les services d'enlèvement et de traitement des déchets coûtent à la Région bruxelloise l'équivalent de 6 % des budgets communaux et ont un poids de 11 % supé-

rieur à la moyenne en termes d'euros dépensés par habitant, mais se situent tout de même en dessous des dépenses par habitant à Gand.

Etant donné que ces services bénéficient tant aux habitants qu'aux autres usagers de la ville (déchets des bureaux, restaurants, hôpitaux, magasins...), une comparaison tenant compte de la présence de 350 000 navetteurs par jour sur le territoire bruxellois est utile. En termes de dépenses par « habitant + navetteur », Bruxelles se positionne tout à fait dans la moyenne, à 99 % de celle-ci.

Le même exercice peut être effectué pour les services d'incendie et d'aide médicale urgente, dont le coût régional s'élève à l'équivalent de 4 % du budget total des communes bruxelloises. En termes de dépenses par habitant, Bruxelles se positionne bien, puisque cette entité se situe 10 % sous la moyenne des cinq entités urbaines. Puisque les services incendie concernent tant les habitations que les immeubles non résidentiels, une comparaison tenant compte des navetteurs est également utile. Bruxelles se positionne encore mieux dans ce cas : 20 % sous la moyenne.

Des économies d'échelle résultant de la régionalisation de ces services peuvent constituer un élément d'explication de la position favorable observée pour Bruxelles et une source d'inspiration pour des réformes dans d'autres secteurs.

Au total, et toujours en neutralisant l'effet de la régionalisation des services incendie et traitement des déchets, les communes bruxelloises dépensent par habitant 106,3 % de la moyenne. Les valeurs des autres entités urbaines sont : Anvers, 99,4 %, Gand, 108,2 %, Liège, 99 % et Charleroi, 78,6 %.

Si l'on tient compte des contraintes décrites ci-dessus, du fait que l'entité bruxelloise voit sa population gonfler de plus d'un tiers en journée, et du fait qu'elle ne se décharge pas de ses compétences sur une province ou sur de nombreuses intercommunales, nous pouvons déduire de cette deuxième partie de l'analyse comparative que les communes bruxelloises ne présentent certainement pas des dépenses relatives par habitant excessives, au contraire.

Principales conclusions

Si l'exercice comparatif avait pour objectif d'identifier les lacunes dans la gestion des communes bruxelloises et de suggérer des réformes, la conclusion de notre analyse ressemble involontairement à un plaidoyer pour une meilleure prise en compte des besoins des communes de la Région capitale. Nous n'avons en effet pu pointer aucun secteur de compétence locale où des manquements significatifs seraient observés, mis à part le secteur Santé et Hygiène qui mérite certainement une analyse plus fouillée. Au contraire, ce sont les contraintes de gestion auxquelles sont soumises les communes bruxelloises qui sont apparues clairement.

La méthodologie que nous avons adoptée ne nous permet pas d'affirmer que les services des communes bruxelloises ne pourraient être fournis plus efficacement et à moindre coût. Il faudrait pour cela un travail relevant de l'audit. Elle nous permet par contre d'affirmer que, dans le cas où les communes bruxelloises seraient dépendieuses, elles ne le seraient en tout cas pas plus que celles des autres entités étudiées, surtout si l'on tient compte du fait que les autres communes peuvent se décharger d'une partie de leurs compétences sur les provinces ou de plus nombreuses intercommunales.

Les handicaps financiers auxquels l'entité bruxelloise fait face au niveau communal sont bien réels. Cette situation se traduit, d'une part, par de plus faibles dépenses dans certains domaines tels que les subsides aux ménages et entreprises et l'aide sociale autre que celle financée par la dotation aux CPAS, mais également en matière d'art, d'éducation populaire, de bibliothèques, de sport, etc. La position financière tendue des composantes de l'entité bruxelloise se traduit, d'autre part, par des mesures de gestion visant à limiter les dépenses et à améliorer l'efficacité économique. Il en va ainsi du choix de contenir les dépenses de fonctionnement ou d'atteindre le plus faible coût par élève dans l'enseignement secondaire... Certains choix de la Région bruxelloise contribuent également à l'allègement des charges pour les communes. Ainsi, par exemple, la Région a repris à sa charge certaines dettes des communes afin de les soulager en termes de charges d'intérêt.

On ne peut pas nier que des efforts ont été consentis pour compenser les handicaps financiers bruxellois en maîtrisant les dépenses, mais les marges disponibles aujourd'hui pour faire mieux sont réduites : toute diminution des services offerts ou toute augmentation de la fiscalité ne feraient qu'accroître le phénomène d'exode urbain des classes moyennes et aisées et enclencherait un cercle vicieux mettant en péril l'équilibre actuel. Par ailleurs, les réformes institutionnelles dont il est beaucoup question pour l'instant n'apparaissent pas comme de nature à pallier efficacement les handicaps identifiés, notamment du fait que ceux-ci sont majoritairement exogènes.

Des réformes permettraient sans doute de réduire d'éventuelles inefficacités – pour autant qu'on puisse les identifier –, comme la régionalisation de certaines compétences pour bénéficier d'économies d'échelles, leur avantage principal serait de répartir les charges plus équitablement entre les 19 communes. Mais nous ne voyons pas en quoi les réformes dont il est question dans les médias ou dans les déclarations politiques compenseraient le manque de solidarité de la part de l'hinterland, réduiraient le nombre de navetteurs scolaires ou hospitaliers, diminueraient l'attraction de la capitale pour les personnes à plus faibles revenus et en particulier

les demandeurs d'asile ou amélioreraient les mécanismes de financement des zones de police et des CPAS.

Jusqu'à ce jour, les communes bruxelloises, comme les autres entités urbaines, à l'exception de Charleroi, sont parvenues à maintenir globalement un solde budgétaire cumulé positif. Mais les perspectives sont sombres. Le solde annuel agrégé au niveau des 19 communes est en effet négatif depuis 2004 et les réserves cumulées seront tôt ou tard épuisées.

Bibliographie

DEXIA (2007a), *Les enjeux de la nouvelle législature communale*, Bruxelles.

DEXIA (2007b), *Etude sur la typologie socio-économique des communes*, Bruxelles.

DE MAESSCHALCK, F., DICKENS, C., KESTELOOT, C. En VAN HECKE, E. (2000), *Capaciteitsberekening lokale politie door middel van regressieanalyse*, Een onderzoek in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, Katholieke Universiteit Leuven.

HINDRIKS, J., ALBRECHT, J. et DE VOS, M. (2006), « Le palmarès de la gestion locale en Wallonie et en Flandre », Memo 4/2006, Itinera Institute, Bruxelles.

LAMBERT, J.-P., TULKENS, H., CATTOIR, Ph., TAYMANS, M., VAN DER STICHELE, G. et VERDONCK M. (1999), *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Rapport final de la recherche réalisée à la demande de Monsieur Rufin GRIJP, Ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale, Centre d'études régionales bruxelloises, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

TAYMANS, M., VAN DROOGENBROECK, N. et VERDONCK, M. (2009), *Etude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier*, Rapport final de la recherche réalisée à la demande de Monsieur Charles PICQUE, Ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, Centre d'études régionales bruxelloises, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

VAN HECKE, E. (1998), « Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België », in : *Tijdschrift Gemeentekrediet*, nr. 208, 1998/3, pp. 45-75.