Etude du PTB : une réforme de la dotation aux communes est nécessaire pour répondre aux inégalités de leur fiscalité propre

1. Résumé

Cette étude analyse les inégalités de financement entre les communes bruxelloises à partir de leurs dépenses sociales et sécuritaires, de leurs capacités fiscales propres et des mécanismes actuels de dotations régionales.

Les communes populaires subissent des reports de charges considérables de la part du fédéral. Or elles disposent souvent des capacités fiscales propres les plus faibles : les parts communales sur le précompte immobilier (PRI) et l'impôt des personnes physiques (IPP) rapportent moins qu'ailleurs. Pour compenser ce déficit de "capacité fiscale propre", elles appliquent généralement des additionnels plus élevés, ce qui accentue les inégalités, sans pour autant suffire à couvrir les besoins. En d'autres termes, les communes populaires doivent taxer davantage leur population.

Nous voulons comparer des capacités fiscales propres "corrigées" entre les communes. En effet, comme les taux sont plus élevés dans les communes populaires, comparer les recettes brutes entre les communes peut donner une vision faussée des capacités fiscales propres corrigées. Nous avons donc gommé l'effet de ces différences de taux appliqués par les communes. Nous calculons donc des recettes PRI et IPP que percevraient théoriquement les communes si elles appliquaient toutes les mêmes additionnels (médians).

Ensuite, en poursuivant les calculs, nous montrons que les mécanismes actuels de "solidarité régionale" (que sont les dotations régionales aux communes) ne corrigent que très peu ces inégalités de capacités fiscales propres corrigées entre les communes.

Enfin, nous plaidons pour une réforme du financement communal : une augmentation de l'enveloppe régionale dédiée aux dotations des communes qui bénéficierait prioritairement aux communes qui en ont le plus besoin. Le débat sur la Dotation Générale aux Communes est ouvert. Il faut s'atteler à cette réforme urgemment en écoutant les besoins des communes. Ce débat est urgent pour la survie de nombreuses communes. Sans réforme, il sera impossible de sauver la dizaine de communes bruxelloises aujourd'hui dans le rouge.

2. Introduction

Les communes bruxelloises jouent un rôle central pour répondre aux besoins sociaux, sécuritaires et collectifs de la population. Elles financent notamment les CPAS, les zones de police, l'entretien de l'espace public, les infrastructures locales, le logement, la prévention ou encore une partie importante des politiques de proximité. Pourtant, depuis plusieurs années, elles font face à une pression budgétaire croissante[1]. On parle même "d'étranglement

[1] Brulocalis et Conférence des bourgmestres, Mémorandum élections 2024.

budgétaire". D'une part, de nombreuses charges relevant du niveau fédéral sont progressivement reportées vers les communes sans financement suffisant. D'autre part, les capacités fiscales locales sont extrêmement inégales selon les territoires.

Cette étude cherche à comparer les capacités de financement des communes bruxelloises et à évaluer dans quelle mesure les mécanismes actuels de solidarité régionale permettent — ou non — de corriger ces déséquilibres. Pour ce faire, nous nous basons sur les chiffres des comptes 2024 des communes qui sont accessibles sur leurs sites, ou à défaut, sur des estimations budgétaires. Ces chiffres permettent d'appréhender les inégalités budgétaires et les insuffisances des principaux mécanismes de financement actuels.

3. Les communes subissent d'importants reports de charges de la part du fédéral qui creusent les inégalités

Aujourd'hui, les dépenses à charge des communes pour doter les zones de police et les CPAS représentent en moyenne 782€ par habitant[2]. C'est quasiment un tiers des dépenses ordinaires dans les budgets communaux. C'est donc un très gros morceau. Or, comme le dénonce Brulocalis[3], il s'agit principalement de tâches qui relèvent de la responsabilité fédérale et pour lesquelles les financements ne suivent pas. On parle de "reports de charges" du fédéral vers les communes.

Premièrement, concernant la zone de police, la norme (dite "KUL") de financement fédéral n'est pas du tout adaptée : d'une part, elle n'augmente quasiment plus depuis des années malgré l'inflation et d'autre part, elle est calculée de sorte qu'aujourd'hui le financement fédéral par agent est – de facto – plus faible à hauteur de 30% à Bruxelles que dans le reste du pays[4]. Cela veut dire que ce sont les communes seules qui doivent assumer l'augmentation actuelle des besoins en termes de sécurité, alors qu'elles ne disposent pas des budgets pour cela.

Deuxièmement, concernant la lutte contre la pauvreté, les subsides fédéraux pour les politiques du CPAS sont largement insuffisants. Prenons l'exemple du revenu d'insertion (RIS). C'est l'Etat fédéral qui fixe les montants et définit les conditions d'accès à ces revenus. Mais c'est aux CPAS qu'il convient d'effectuer les paiements. La loi actuelle fait que 30 à 45% de ces montants sont à le seule charge des communes.

Le tableau suivant[5] montre les montants considérables par habitant que les communes doivent consacrer à leurs zones de police et à leurs CPAS. La dernière colonne donne une estimation du budget entièrement à charge des communes qui doit être consacré au paiement des RIS. Cette colonne sert d'indicateur des différences entre communes en termes de

[2] Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de la Région Bruxelloise, Mandature 2019-2024, page 19.
[3] Brulocalis, Reports de charges : les communes bruxelloises dénoncent un choc financier qui pourrait atteindre 1,7 milliard d'euros et appellent à un rééquilibrage urgent entre les niveaux de pouvoir.
[4] Ibid.
[5] Chiffres pour l'année 2024 disponibles sur les sites internet de chaque commune, venant des comptes et à défaut des budgets, modifications budgétaires ou plans triennaux. Pour la population, les chiffres viennent de l'IBSA pour 2024 également.

“besoins sociaux”. On peut considérer que les 10 communes présentant les valeurs les plus élevées dans cette colonne sont parmi celles comptant les défis sociaux les plus importants de manière générale. Leurs noms seront laissés en gras pour la suite.

Commune	Dépenses dotations zones de police / hab	Dépenses dotations CPAS / hab	Montants RIS entièrement à charge / hab
Molenbeek-St-Jean	310 €	418 €	218 €
Anderlecht	250 €	317 €	209 €
St-Josse-ten-Noode	613 €	667 €	194 €
Schaerbeek	382 €	460 €	178 €
Saint-Gilles	357 €	441 €	136 €
Koekelberg	306 €	299 €	132 €
Evere	374 €	388 €	130 €
Forest	290 €	360 €	129 €
Bruxelles	689 €	516 €	125 €
Jette	306 €	296 €	113 €
Watermael-Boitsfort	243 €	446 €	104 €
Ixelles	285 €	449 €	86 €
Berchem-Ste-Agathe	299 €	324 €	86 €
Ganshoren	332 €	249 €	77 €
Woluwe-St-Lambert	260 €	166 €	73 €
Auderghem	224 €	223 €	66 €
Uccle	228 €	345 €	60 €
Woluwe-St-Pierre	268 €	266 €	50 €
Médiane pondérée	**306 €**	**388 €**	**125 €**
Moyenne pondérée	**369 €**	**390 €**	**129 €**

Notons que le gouvernement bruxellois prévoit des diminutions de subsides et que le gouvernement fédéral prévoit des mesures qui vont encore augmenter fortement les dépenses communales. Au premier rang desquelles l’exclusion de 40 000 Bruxellois de l’allocation de chômage, ce qui fait exploser les demandes de RIS. Au paiement des RIS, il faut ajouter tous les autres besoins liés à l’insertion, l’accompagnement, la prévention, la santé, l’enseignement, le logement social, etc. Face à ces nouvelles charges, les communes ne sont pas égales : elles n’ont pas toutes les mêmes capacités fiscales propres pour absorber les chocs. La présente étude se base sur les comptes 2024 principalement. Elle donne une vision du problème structuel avant l’Arizona. Elle ne tient pas compte de tous les nouveaux reports de charges qui font aggravent drastiquement ces tendances structurelles.

4. La fiscalité propre des communes ne peut pas répondre aux besoins et est facteur d'injustice sociale

Pour honorer les dépenses sociales, il faut des recettes. Presque 40% des recettes communales bruxelloises viennent des "additionnels communaux" sur le précompte immobilier (PRI) et sur l'impôt des personnes physiques (IPP). Il s'agit d'une "capacité fiscale propre" aux communes. C'est l'outil principal dont disposent les communes pour répondre aux besoins spécifiques de leur population.

Or, beaucoup de communes dont les habitants ont de faibles revenus sont aussi des communes qui ont les capacités fiscales les plus faibles[6] : les revenus et patrimoines des habitants y étant inférieurs, les recettes dégagées sur cette base le sont aussi. Pour tenter de relever leurs défis plus importants qu'ailleurs, ces communes plus défavorisées ont donc tendance à avoir une fiscalité locale plus forte, notamment via leurs additionnels PRI et IPP : elles augmentent leurs taxes. Cette stratégie est injuste : elle pèse sur l'ensemble de la population d'une commune7, elle a pour effet de taxer plus lourdement la population des communes plus défavorisées, ce qui aggrave les inégalités, et malgré cela, elle ne permet pas pour autant de faire rentrer les recettes suffisantes…

Le tableau suivant[8] montre les différents additionnels communaux en fonction des communes, ainsi que les recettes fiscales par habitant que ces taux produisent. Nous voyons que les communes qui ont les plus petites recettes fiscales par habitant sont souvent celles qui appliquent des additionnels IPP et surtout PRI en moyenne plus élevés.

Commune	PRI communal / hab	Additionnels PRI	IPP communal / hab	Taux IPP	Total recettes PRI et IPP / hab
Koekelberg	386 €	3090	169 €	6	555 €
Ganshoren	457 €	3240	225 €	6,5	682 €
Molenbeek-St-Jean	542 €	3890	149 €	6,3	691 €
Anderlecht	580 €	3850	130 €	5,5	710 €
Jette	556 €	3890	235 €	6,4	791 €
Berchem-Ste-Agathe	550 €	3190	259 €	6,5	809 €
Schaerbeek	662 €	4191	151 €	4,6	813 €
Etterbeek	564 €	2966	290 €	6	854 €

[6] Exception pour les communes disposant de nombreux bureaux (comme Saint-Josse par exemple) qui ont de fortes rentrées fiscales liées au PRI.

[7] Le précompte immobilier par exemple n'est pas progressif, cela veut dire que les taux sont les mêmes quels que soit les valeurs des patrimoines concernés.

[8] Chiffres pour l'année 2024 disponibles sur les sites internet de chaque commune, venant des comptes et à défaut des budgets, modifications budgétaires ou plans triennaux. Pour les valeurs des additionnels, il s'agit des chiffres publiés dans par BX1 (pour 2024 également). Remarquons que depuis lors, 12 communes ont encore augmenté leurs additionnels au PRI, en moyenne de 18%.

St-Gilles	629 €	3450	229 €	6,3	858 €
Auderghem	516 €	1990	378 €	6	894 €
Forest	686 €	3990	274 €	7	960 €
Evere	753 €	3800	222 €	6,5	976 €
Woluwe-St-Pierre	665 €	2200	426 €	6	1 091 €
Woluwe-St-Lambert	818 €	3200	296 €	5,4	1 114 €
Uccle	820 €	2940	402 €	5,7	1 222 €
Ixelles	822 €	3450	426 €	7,5	1 248 €
Watermael-Boitsfort	883 €	3090	445 €	7	1 328 €
St-Josse-ten-Noode	1 209 €	2980	135 €	6,5	1 344 €
Bruxelles	1 225 €	2950	202 €	6	1 427 €
Médiane pondérée	**665 €**	**3 450**	**222 €**	**6,00**	**960 €**
Moyenne pondérée	**758 €**	**3 375**	**247 €**	**6,03**	**1 005 €**

Les rentrées fiscales propres aux communes dépendent fortement des taux (additionnels) qu'elles choisissent d'appliquer. Comme nous venons de le voir, ces taux sont très inégaux : les communes aux besoins plus élevés ont dû augmenter leurs taux. Cela gonfle leurs recettes et trompe sur leurs véritables capacités fiscales propres. Nous avons voulu gommer ce facteur pour pouvoir comparer les "capacités fiscales propres corrigées" des communes, c'est-à-dire, leurs recettes qui seraient générées si la pression fiscale était égale, si les taux étaient identiques. Dans le tableau suivant, nous avons extrapolé ce que deviendraient leurs recettes fiscales par habitant si toutes les communes appliquaient les mêmes additionnels : la médiane de 3 450 pour les additionnels PRI et la médiane de 6,00 pour l'additionnel IPP. La dernière colonne présente, à titre d'exemple, la différence de recettes que ces additionnels identiques engendreraient.

La dernière colonne fait la différence entre la "capacité fiscale propre corrigée" avec la capacité fiscale existante. Les communes en négatif sont alors celles ayant un "déficit" en termes de capacité fiscale propre. Ce sont en grande partie celles qui ont dû compenser ce déficit en augmentant leur taxation sur la population (a fortiori via leurs additionnels au précompte immobilier).

Commune	**Total recettes fiscales à taux identiques / hab**	**Différence avec les recettes actuelles / hab**
Forest	828 €	-132 €
Evere	889 €	-87 €
Ixelles	1 162 €	-85 €
Jette	714 €	-78 €

Schaerbeek	742 €	-71 €
Molenbeek-St-Jean	623 €	-68 €
Anderlecht	662 €	-48 €
Saint-Gilles	847 €	-11 €
Ganshoren	694 €	12 €
Berchem-Ste-Agathe	834 €	25 €
Watermael-Boitsfort	1 367 €	39 €
Koekelberg	600 €	45 €
Etterbeek	946 €	92 €
Woluwe-St-Lambert	1 211 €	97 €
Uccle	1 385 €	163 €
St-Josse-ten-Noode	1 524 €	180 €
Bruxelles	1 635 €	208 €
Woluwe-St-Pierre	1 468 €	378 €
Auderghem	1 273 €	379 €
Médiane pondérée	**889 €**	**/**
Moyenne pondérée	**1 050 €**	**/**

5. La dotation régionale actuelle ne permet pas de compenser les inégalités fiscales entre communes

On vient de voir que, concernant leur première source de financement - leur fiscalité propre -, les communes sont très inégales entre elles. Il y a une deuxième source de recettes que reçoivent les communes et qui idéalement devrait compenser les inégalités de la première : les recettes venant des dotations régionales fixées par la loi, à savoir, la dotation générale aux communes (DGC) en grande partie, mais aussi la dotation article 46bis, et le fonds spécial de l'aide sociale pour les CPAS (FSAS). Ensemble, elles couvrent environ 12% des dépenses des communes. Ce qui est peu, comparativement aux recettes fiscales propres. Mais il y a un mode de répartition de ces dotations régionales qui est censé tenir compte des besoins différents. Nous voyons que ce n'est pas non plus suffisant dans les faits. En d'autres mots, les dotations régionales ne parviennent pas à compenser les inégalités entre communes en termes de capacités fiscales propres.

Pour illustrer cela, le tableau suivant[9] additionne les dotations régionales par habitant reçues par chaque commune et leur capacité fiscale propre corrigée (c'est-à-dire, leurs recettes IPP

[9] Chiffres pour l'année 2024 disponibles sur les sites internet de chaque commune, venant des comptes et à défaut des budgets, modifications budgétaires ou plans triennaux.

et PRI à pression fiscale égale, à taux identiques). Une commune comme Anderlecht par exemple, reçoit 453€ par habitant de dotations régionales. Avec ses 662€/hab de capacité fiscale propre corrigée (voir tableau précédent), l'addition de ces financements atteint 1 115€/hab. Une autre commune comme Auderghem par exemple, reçoit "seulement" 149€/hab de dotations, mais avec sa capacité fiscale propre corrigée de 1 273 €/hab, l'addition des financements atteint 1 422€/hab. Soit presque le double qu'Anderlecht... Nous voyons donc que les inégalités persistent largement. De nombreuses communes qui ont pourtant des besoins plus élevés ont en fait une "capacité de financement" plus faible, dotations régionales comprises. En d'autres mots, nous montrons que les dotations régionales ne compensent pas le déficit en capacité fiscale propre. La dernière colonne montre l'écart de cette "capacité de financement" par rapport à la valeur médiane. Cela permet d'illustrer les "déficits" ou "surplus" de capacité de financement des différentes communes par rapport à une commune médiane. Parmi les communes en déficit de capacité de financement, nous retrouvons la plupart des communes identifiées au début comme étant celles ayant les besoins sociaux les plus importants.

Commune	Total dotations / hab	Addition dotations et capacité fiscale à taux identiques / hab	Ecart par rapport à la médiane / hab
Ganshoren	406 €	1 101 €	-226 €
Jette	397 €	1 111 €	-216 €
Anderlecht	453 €	1 115 €	-211 €
Berchem-Ste-Agathe	309 €	1 143 €	-183 €
Koekelberg	588 €	1 189 €	-138 €
Evere	323 €	1 212 €	-114 €
MolenbeekStJean	647 €	1 270 €	-57 €
Schaerbeek	546 €	1 287 €	-39 €
Forest	465 €	1 293 €	-33 €
Etterbeek	380 €	1 326 €	0 €
WoluweStLambert	151 €	1 362 €	36 €
SaintGilles	550 €	1 397 €	70 €
Auderghem	149 €	1 422 €	96 €
Ixelles	332 €	1 495 €	169 €
Uccle	146 €	1 531 €	205 €
WatermaelBoitsfort	177 €	1 544 €	218 €
WoluweStPierre	128 €	1 596 €	270 €
Bruxelles	288 €	1 922 €	596 €
SaintJossetenNoode	672 €	2 196 €	870 €

Médiane pondérée	**380 €**	**1 326 €**	**/**

6. Il est nécessaire de revoir les mécanismes de financement des communes

Un nouveau mécanisme de financement des communes s'impose de toute urgence. Sans cela, il sera impossible de sauver la dizaine de communes bruxelloises aujourd'hui dans le rouge. Cette réforme devra poursuivre un double objectif de solidarité et de suffisance : corriger les inégalités de capacité fiscale entre communes, d'une part, et accroître leurs recettes globales pour leur permettre de faire face à leurs besoins spécifiques, d'autre part. Faute de quoi les inégalités ne feront que s'aggraver, les communes populaires étant toujours plus soumises au risque de faillite.

Notre région est parmi les plus riches d'Europe, mais les inégalités y sont criantes. La première raison est le sous-financement structurel de Bruxelles par le fédéral : alors qu'elle produit 20% des richesses nationales, la région bruxelloise ne dispose que de 10% des budgets régionaux. Il faut donc en premier lieu que le problème du sous-financement structurel de Bruxelles soit résolu au niveau fédéral.

Mais de son côté, la Région peut aussi prendre des mesures plus justes qui ne pèsent pas sur les travailleurs et les ménages, mais qui font davantage peser l'effort sur les épaules les plus larges. Nous demandons au gouvernement Dilliès que la dotation régionale aux communes suive - au minimum - l'inflation réelle, et ce pour toutes les communes.

7. Annexes

Voici les sources utilisées.

Commune	Source budget communal	Source budget CPAS
Ganshoren	MB2024	NPG2025
Jette	B2024	Pas disponible donc estimation
Anderlecht	C2024	MB2024
Berchem-Ste-Agathe	C2024	B2024
Koekelberg	B2024	C2024
Evere	C2024	NPG20024
Molenbeek-St-Jean	C2024	PG2025-2027
Schaerbeek	C2024	C2024

Forest	MB2024	C2024
Etterbeek	C2024	NPG2024
Woluwe-St-Lambert	C2024	C2024
Saint-Gilles	PG2025-2027	B2025
Ixelles	C2024	C2024
Uccle	C2024	B2025
Watermael-Boitsfort	C2024	B2024
Woluwe-St-Pierre	C2024	B2025
Bruxelles	PT2025-2027	C2024
Auderghem	C2024	B2024
St-Josse-ten-Noode	C2024 et B2025	B2024