

FINANCES PUBLIQUES À BRUXELLES : ANALYSE ET ENJEUX

Philippe Cattoir, Joost Vaeser, Magali Verdonck, Géraldine Van der Stichele et Pol Zimmer

CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP »

2009/2 n° 2007-2008 | pages 5 à 61

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2009-2-page-5.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire
n° 2007-2008 • 2009

Finances publiques à Bruxelles : analyse et enjeux

Philippe Cattoir
Joost Vaesen
Magali Verdonck
Géraldine Van der Stichele
Pol Zimmer

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Étienne Arcq

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél 32 (0)2 211 01 80 – Fax 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be>

Banque 310-0270551-07

IBAN BE74 3100 2705 5107 – Swift BBRUBEBB

Le Courrier hebdomadaire bénéficie des remarques et suggestions de l'équipe de recherche du CRISP. Les projets de textes sont également soumis à la lecture de spécialistes extérieurs à l'équipe de recherche, et qui sont choisis en fonction des sujets traités.

Le Courrier hebdomadaire est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique du Ministère de la Communauté française. Il bénéficie également de l'aide de la Loterie nationale.

Éditeur responsable : Vincent de Coorebyter – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. CONSTATS ET PROBLÈMES	7
1.1. Recettes, dépenses, soldes et endettement	8
1.1.1. Les finances de la Région de Bruxelles-Capitale	8
L'accord de coopération Beliris	11
Mainmorte	12
1.1.2. Les finances des communes bruxelloises	13
Le mécanisme de compensation en matière de sécurité et de propreté	15
La politique des grandes villes	15
L'échevin ou président de CPAS néerlandophone	15
1.1.3. Les finances des commissions communautaires	16
1.2. Politiques fiscales et autres instruments de marché en Région de Bruxelles-Capitale	18
1.2.1. Politique fiscale régionale	18
1.2.2. Politique fiscale communale	21
1.2.3. Politique fiscale communautaire	22
1.3. Solidarité intra- et extra-régionale	23
1.3.1. Contexte historique, institutionnel et démographique	23
1.3.2. Le sous-financement chronique de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses communes	23
1.3.3. La solidarité entre Bruxelles et les autres régions	25
1.3.4. La solidarité financière intra-bruxelloise	26
1.4. Gouvernance et qualité des dépenses publiques	27
1.4.1. Mise en perspective historique	27
1.4.2. Conséquences en termes de gouvernance	28
2. ENJEUX POLITIQUES	30
2.1. Recettes, dépenses, soldes et endettement	31
2.1.1. Financement de la Région	31
2.1.2. Financement des communes	32
Financement des commissions communautaires	33
2.2. Politique fiscale et instruments de marché	34
2.2.1. Politique fiscale régionale et communale	34
Impôt sur le revenu des personnes physiques	34
Taxe régionale sur les ménages	34
Droits d'enregistrement et précompte immobilier	35
Fiscalité des entreprises	37
Fiscalité sur les transports et péage urbain	38
Autres taxes et redevances	39
2.2.2. Assurer un cadre d'action	39
2.3. Solidarité intra- et extra-régionale	40
2.3.1. Assurer un juste financement de la Région et des communes	40

2.3.2. Assurer un financement transparent et efficace de la Région et de ses communes	43
2.3.3. Un financement européen pour promouvoir la capitale de l'Europe?	44
2.4. Gouvernance, évaluation et qualité des dépenses publiques	45
2.4.1. La segmentation des compétences et de l'action publique	45
2.4.2. Favoriser les coopérations et évaluer les politiques	47
CONCLUSION	50
BIBLIOGRAPHIE	54
ANNEXES	57

INTRODUCTION

Ce *Courrier hebdomadaire* a pour objectif de fournir un aperçu de la situation des finances publiques en Région de Bruxelles-Capitale. Un tel aperçu se justifie à plus d'un titre. D'une part, une vaste réforme de l'État est en préparation. Celle-ci pourrait avoir des répercussions importantes pour Bruxelles, notamment sur le plan fiscal et financier. L'analyse présentée ici pourrait éclairer certains aspects de cette réforme et des demandes avancées par la Région. D'autre part, la crise économique actuelle pourrait affecter de manière particulièrement importante les recettes de la Région et de ses communes. Enfin, la présente analyse constitue une contribution supplémentaire à la réflexion sur l'avenir de Bruxelles à laquelle la communauté universitaire bruxelloise prend une part active.

L'étude porte tant sur la Région que sur les 19 communes et, dans une mesure moindre, sur les commissions communautaires. Si l'analyse aborde en priorité les questions de financement et de fiscalité, elle n'en touche pas moins à certaines questions relatives aux dépenses publiques, à la gouvernance et à la solidarité. En ce sens, cette approche relativement globale permet de lier certaines questions traitées jusqu'ici de manière fragmentée. Le revers de la médaille est que les auteurs de la présente étude n'ont pas approfondi un ensemble de questions essentielles, notamment en matière de dépenses publiques¹.

Dans ce contexte, l'étude propose non seulement des constats, mais elle met également en évidence les problèmes et elle évoque des solutions possibles. Il s'agit ici, non pas de réaliser un plaidoyer en faveur de tel ou tel programme politique, mais d'avancer des pistes utiles à la réflexion politique. Dans certains cas, l'analyse permet de suggérer une solution de premier ordre (*first best*) face à un problème donné. Dans d'autres, des pistes multiples sont envisageables sans qu'il soit possible d'identifier une solution idéale.

La première partie pose un ensemble de constats et identifie des problèmes dans quatre domaines :

- les recettes, dépenses, soldes et endettement des pouvoirs publics à Bruxelles ;
- la politique fiscale ;
- la solidarité intra- et extra-régionale ;
- la gouvernance et la qualité des dépenses publiques.

¹ Le lecteur intéressé est renvoyé aux fiches thématiques publiées par les *Brussels Studies* dans le cadre des récents États généraux de Bruxelles.

La deuxième partie examine les enjeux politiques pointés par ces observations et avance certaines pistes utiles à la réflexion politique en suivant une structure identique à celle de la première partie. Les conclusions soulignent les défis et les avancées possibles et souhaitables, dans les domaines de finances publics examinés².

² Philippe Cattoir est administrateur à la Commission européenne (DG Budget) et professeur invité aux Facultés universitaires Saint-Louis; Joost Vaesen est chercheur au département d'Histoire (BRIO) de la VUB; Magali Verdonck est professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis; Géraldine Van der Stichele est licenciée en sciences économiques (UCL) et en droit fiscal (VUB); Pol Zimmer est fonctionnaire à la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRBC). L'analyse et les propositions avancées dans cette étude le sont sous la seule responsabilité de leurs auteurs. Ceux-ci s'expriment à titre personnel.

1. CONSTATS ET PROBLÈMES

Dans un premier temps, la situation des finances de la Région, des communes et des commissions communautaires est examinée notamment à partir de la structure de leurs recettes et de leurs dépenses. À côté du rappel de la spécificité de la situation de chaque commission communautaire en la matière, cet examen met en évidence l'évolution qu'a connue ces dernières années la Région depuis l'accord du Lambermont en 2001 vers une plus grande autonomie fiscale qui implique une plus grande volatilité des recettes. Les communes ont vu la part des recettes fiscales et des dotations conditionnelles, principalement régionales, augmenter dans leur financement. Ces évolutions sont relevées dans un contexte marqué ces dernières années par une croissance structurelle des dépenses. Les limites de certains mécanismes de transferts fédéraux pour la Région et les communes sont également rappelées.

Les politiques fiscales régionales et communales sont abordées dans un second temps. La compétence fiscale des régions s'est trouvée singulièrement accrue depuis 2002 et l'usage effectué de cette capacité par les trois régions est examiné : cette autonomie fiscale a été utilisée en vue de fournir des incitants aux agents économiques et des interdépendances fiscales sont perceptibles entre les régions. En la matière, la situation des communes bruxelloises apparaît très différenciée que ce soit dans l'activation de leur fiscalité comme incitant ou dans la structure de leurs recettes. Le déficit de coordination entre les communes est un autre élément marquant de l'analyse.

La question des dynamiques de solidarité intra- et extra- régionales est ensuite abordée et, avec elle, celle des transferts interrégionaux. Cet examen rappelle la situation de sous-financement chronique de la région et des communes bruxelloises, les différents surcoûts auxquels elles sont confrontées et les divers manques à gagner dont elles souffrent. La seule approche comptable est insuffisante, cependant, pour évaluer ces différents aspects et il convient d'examiner les externalités concernées et la valeur ajoutée des interactions entre régions. L'évolution de la solidarité entre les communes bruxelloises est également remise dans une perspective historique : la régionalisation du Fonds des communes a signifié, à l'époque, une diminution très sensible de leurs moyens et par rapport à celles d'autres centres urbains belges, elles pâtissent, aujourd'hui, d'un cadre régional étroit.

Enfin, les termes spécifiques dans lesquels se pose la question de la gouvernance dans la région bruxelloise sont parcourus. La fragmentation des compétences et la multiplicité des acteurs et des instances de décision en constituent deux termes

fortement structurants. Une première approche de l'importance du thème de la qualité des dépenses publiques est effectuée.

Les constats examinés dans cette première partie s'alimentent de plusieurs travaux récents et permettent ainsi une vision actualisée de la situation financière de la région de Bruxelles-Capitale, abordée ici dans toute sa complexité, mais dans une logique principalement descriptive. Cette approche met en évidence la nécessité d'une lecture systémique de la question tant les thèmes abordés et la situation des institutions paraissent liés.

1.1. RECETTES, DÉPENSES, SOLDES ET ENDETTEMENT

1.1.1. Les finances de la Région de Bruxelles-Capitale

Les premières années d'existence de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) ont été marquées par d'importantes difficultés financières et des déficits budgétaires structurels. Par la suite, le solde de financement de la RBC s'est amélioré progressivement, essentiellement grâce à une croissance soutenue des recettes via cinq canaux :

- la part attribuée de l'IPP, première source de financement des régions³, est une dotation fédérale qui croît, globalement, au rythme du PIB – un rythme relativement élevé au regard de l'évolution globale lente des dépenses publiques en Belgique ;
- l'accord du Lambermont introduit une modification importante à la Loi spéciale de financement des communautés et des régions (LSF) du 16 janvier 1989 : l'autonomie régionale en matière d'imposition a été augmentée, notamment en matière de droits de succession et de mutation par décès, de droits de donation, de taxes de circulation et de mise en circulation, et de droits d'enregistrement⁴. Ce faisant, les recettes fiscales propres nouvelles transférées aux régions n'ont été compensées que partiellement au travers d'une baisse de la part de l'IPP qui leur est attribuée par le pouvoir fédéral. Cet accroissement d'autonomie fiscale a été favorable à la Région dans une période marquée par un boom immobilier, mais les risques liés à une plus grande volatilité des recettes sont à présent supportés par les régions. On constate que la part attribuée de l'IPP représente en moyenne 60,4 % des recettes régionales totales sur la période 1990-2001, et les recettes fiscales régionales, 27,1 %⁵. Après les accords du Lambermont, les recettes fiscales régionales représentent en moyenne 49,6 % des recettes régionales sur la période examinée (2002-2009) et la part d'IPP 31,5 % ;

³ 32,8 % des recettes de la RBC en 2008.

⁴ Une analyse détaillée des accords du Lambermont peut être trouvée dans M. VERDONCK et G. VAN DER STICHELE, « Les modifications de la loi spéciale de financement du Lambermont », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1733, 2001.

⁵ Cf. annexe 1.

- en outre, l'intervention de solidarité nationale (ISN) a bénéficié de manière croissante à la RBC entre 1997 et 2008 du fait de la baisse de la part de la RBC dans les recettes de l'IPP fédéral. Ce mécanisme de solidarité financé par le pouvoir fédéral et instauré par la LSF⁶, repose en effet sur les recettes de l'IPP par habitant de chaque Région. Les montants de la part attribuée de l'IPP à une Région sont augmentés si l'IPP par habitant y est inférieur à la moyenne nationale⁷. L'ISN a fortement évolué pour la Région de Bruxelles-Capitale. Jusqu'en 1996, la Région ne faisait pas appel à ce mécanisme puisque ses recettes d'IPP par habitant étaient supérieures à la moyenne nationale. À l'heure actuelle, suite à la dégradation rapide de l'IPP relatif par habitant en RBC, le montant de l'ISN atteint environ 300 millions d'euros par an⁸ et représente ainsi 35 % de la part IPP attribuée à la RBC en 2008 ;
- de plus, la Région bruxelloise a vu tripler ses recettes de la taxe sur les jeux et paris depuis 2006 suite à l'ouverture du Casino de Bruxelles ;
- enfin, diverses mesures ponctuelles ont permis de soulager, de manière directe ou indirecte, le budget régional, en particulier l'augmentation des moyens alloués à Beliris. Rappelons d'emblée que Beliris ne génère pas formellement de recettes pour la Région, sauf exception, parce que l'administration fédérale Beliris est maître d'ouvrage pour les travaux menés dans le cadre de l'accord de coopération. Elle passe donc les marchés et paie l'ensemble des factures via le budget fédéral⁹.

Ces éléments ont globalement permis une évolution favorable des recettes régionales. Combinée à une évolution des dépenses calquée sur l'évolution des recettes, et au respect strict des normes du Conseil supérieur des finances, ils ont permis au budget de la Région de se stabiliser à un niveau proche de l'équilibre. Le solde de financement de la Région s'élève à 10,4 millions d'euros en 2009 (budget initial), contre 0,6 million d'euros en 2008. C'est également dans ce contexte que la Région a décidé en 2007 de réduire la taxe régionale forfaitaire pour les chefs de ménage (de 182 euros à 89 euros). Le ratio entre dette et recettes régionales est passé de 166,0 % en 1994 à 105,8 % en 1999 et 65,7 % au budget 2008, notamment grâce aux baisses des taux d'intérêts.

L'évolution budgétaire favorable décrite ci-dessus masque cependant de sérieux problèmes financiers structurels.

Il y a tout d'abord d'une croissance rapide des dépenses en termes réels. C. Janssens ont étudié l'évolution des dépenses de la RBC depuis 2001¹⁰. Il apparaît que le rythme de croissance des dépenses a été très élevé. Sur la base des dépenses initiales, le taux de

⁶ Cf. art. 48 LSF.

⁷ D'une somme égale à 20,6 euros par habitant (montant de base en 2005), multiplié par le nombre de points de pourcentage d'écart entre les recettes d'IPP par habitant au niveau de la Région et la moyenne nationale.

⁸ L'écart de l'IPP par habitant par rapport à la moyenne nationale était de -13,7 % pour la RBC en 2008. L'ISN s'élevait à 324,2 millions d'euros. Source : Budget général des dépenses de la RBC pour l'année 2009, suite 1, p. 113.

⁹ Cf. *infra*.

¹⁰ C. JANSSENS, J. DUBOIS, V. SCHMITZ, et R. DESCHAMPS, « Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2008 à 2018 », *Cahier 31*, Centre de recherches en économie régionale et politique économique, FUNDP, juillet 2008.

croissance annuel moyen sur la période 2001-2008 s'élève à 6,7 % en termes nominaux et 4,4 % en termes réels.

La croissance des dépenses primaires, à l'exclusion des charges d'intérêt, a même été encore plus nette : +4,8 % par an en moyenne en termes réels. Les dépenses ajustées, disponibles jusqu'en 2007, ne donnent pas une image différente des dépenses initiales.

Les croissances les plus rapides en termes réels ont été observées pour les postes équipements et déplacements, transferts aux pouvoirs locaux ainsi que pour le poste cabinets ministériels et les initiatives communes.

Tableau 1 : Variation des dépenses durant la période 2001-2008 (en %)

	Département budgétaire	Poids relatif	Variation des dépenses réelles
Div 00	Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale	1,3	4,1
Div 01 à 09	Cabinets ministériels et initiatives communes	1,9	17,0
Div 10	Dépenses générales de l'Administration	15,0	2,9
Div 11	Développement économique	2,9	1,3
Div 12	Équipements et déplacements	23,6	5,6
Div 13	Emploi	7,8	4,4
Div 14	Pouvoirs locaux	14,5	6,1
Div 15	Logement	4,1	2,4
Div 16	Aménagement du territoire	2,7	5,6
Div 17	Monuments et sites	0,7	2,2
Div 18	Environnement, politique de l'eau et propreté publique	7,0	3,2
Div 21	Politique de l'énergie	0,8	41,6
Div 22	Coordination de la politique du gouvernement, relations extérieures et initiatives communes	0,5	7,8
Div 23	Dette régionale	14,0	0,1
Div 24	Recherche non économique	0,1	-3,2
Div 25	Technologie de l'information et des communications	1,3	-
Div 26	Régie foncière de la RBC	1,4	-
Div 27	Fonds structurels européens 2007-2013	0,3	-
Dépenses totales		100,0	4,4

Source : C. JANSSENS, J. DUBOIS, V. SCHMITZ, et R. DESCHAMPS, « Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2008 à 2018 », *Cahier 31*, Centre de recherches en économie régionale et politique économique, FUNDP, juillet 2008.

Ensuite, les recettes de l'IPP par habitant ont connu une diminution importante par rapport à la moyenne nationale : de +6,4 % en 1994, on est passé à -13,7 % en 2008¹¹. Dans ce contexte, l'intervention de solidarité nationale a joué un rôle très important pour assurer la croissance des recettes régionales. Cet élément, comme les analyses concernant les surcoûts et manques à gagner de la Région de Bruxelles-Capitale (cf.

¹¹ Cf. Budget général des dépenses de la RBC pour l'année 2009, suite 1, p. 108.

infra) mettent en évidence, au-delà d'une analyse budgétaire statique, l'importance de la structure des mécanismes de financement dont bénéficie Bruxelles et l'interaction entre la Région, cœur de l'entité urbaine, et sa périphérie localisée sur le territoire de la Région wallonne et de la Région flamande. D'une manière générale, il faut reconnaître que l'ISN a joué un rôle remarquable de stabilisation des finances publiques régionales dans une situation de dégradation prononcée de l'IPP à Bruxelles. Cependant, selon P. Cattoir et M. Verdonck, le mécanisme en question a un effet pervers : si les Bruxellois s'enrichissent en termes relatifs et que les recettes d'IPP par habitant se rapprochent de la moyenne nationale, les recettes combinées de la RBC au titre de la dotation IPP et de la dotation ISN diminuent¹². En effet, une des caractéristiques de l'ISN serait de surcompenser, sur le plan budgétaire, l'impact de variation de l'IPP. Si ce résultat devait se confirmer, notamment suite à la réforme du Lambermont, il conviendrait d'examiner comment adapter l'ISN pour éviter de pénaliser une Région en processus de rattrapage.

En outre, la place relative des impôts immobiliers dans la production de recettes totales et leur nature induisent des risques d'instabilité en matière de recettes. Sur la période 2002-2009, les droits d'enregistrement auront produit environ 20,5 % des recettes régionales et les droits de succession 12,6 %. Les droits d'enregistrement auront produit 58,4 % des recettes provenant des impôts immobiliers, les droits de succession 35,3 %, les droits de donation 4,1 % et le précompte immobilier 2,2 % des recettes régionales¹³. La majeure partie des recettes fiscales (immobilières) de la RBC est donc basée sur les transactions ou les successions – des flux – plutôt que sur des stocks. Les premiers sont nettement plus sensibles à la conjoncture que ces derniers. On notera que ces pourcentages sont nettement inférieurs dans les autres régions. Par exemple, les impôts immobiliers représentaient 29,3 % en Région flamande et 21,3 % en Région wallonne tandis qu'ils représentent 36 % en Région de Bruxelles-Capitale. La RBC est donc davantage sensible à la conjoncture dans le secteur immobilier que la Flandre et la Wallonie.

Enfin, diverses critiques ont été émises en ce qui concerne les mécanismes financiers fédéraux en Région de Bruxelles-Capitale¹⁴.

L'accord de coopération Beliris

Afin d'assurer le rôle de capitale du pays et de l'Europe, la Région de Bruxelles-Capitale a sollicité une intervention budgétaire auprès de l'État fédéral. Les négociations entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, ont abouti en 1993 à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles¹⁵. L'accord conclu avait pour objectif une intervention budgétaire de l'État fédéral dans toute une série d'initiatives d'infrastructure visant à

¹² P. CATTOIR et M. VERDONCK, « La péréquation financière. Analyse de quatre pays », in F. DOCQUIER (Éd.), *La solidarité entre Régions. Bilan et perspectives*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 1999.

¹³ Cf. annexes 2 et 4.

¹⁴ Cf. par exemple E. DE CALLATAY, « Finances publiques et réformes institutionnelles: le rôle central de la Région de Bruxelles-Capitale », *Regards économiques*, n° 52, juin 2007.

¹⁵ <<http://www.beliris.be/fr/>>.

promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Depuis lors, il a été reconduit dans le cadre de dix avenants, le dernier datant du 18 juin 2008¹⁶.

Si l'on peut reconnaître que Beliris a généré une forme de débat sur les projets fédéraux visant à développer la capitale et permis certains investissements nécessaires sur son territoire, il faut également souligner que de nombreux problèmes politiques et opérationnels peuvent être mis en évidence. En ce qui concerne les modalités de l'accord, le taux d'engagement des dépenses relatives à Beliris est extrêmement faible. En d'autres termes, l'argent prévu au budget pour cet accord n'est dépensé qu'avec un retard important. Ceci résulte sans doute d'une combinaison de facteurs. D'une part, cet accord est géré sur le plan politique par un comité de coopération incluant pas moins de huit ministres, dont la moitié du niveau fédéral. D'autre part, l'administration en charge des travaux est une administration fédérale – elle est sans doute moins familière de la matière qu'une administration régionale pour coordonner des dépenses sur le territoire de la Région. Enfin, la nature même des investissements et la complexité des institutions bruxelloises peuvent freiner la réalisation de certains projets.

Par ailleurs, le contenu de l'accord pose de sérieuses questions. On peut observer que le champ couvert par l'accord devient plus large et plus flou. Il couvre désormais des dépenses relatives aux institutions biculturelles (travaux dans le Palais des Beaux-Arts, Théâtre de la Monnaie...) qui sont du ressort du pouvoir fédéral. En outre, un certain nombre de dépenses (revitalisation des quartiers, abords d'écoles, rénovation de logements sociaux...) sont louables, mais semblent répondre à des besoins relatifs à une grande agglomération davantage qu'à ceux d'une ville pluri-capitale. Enfin, les aménagements prévus en matière de chemins de fer (aménagements de points d'arrêt RER...) ne devraient-ils pas être financés par la SNCB elle-même ? Partant, la distinction entre des actions visant à promouvoir la capitale du pays et des formes de compensations relatives au sous-financement chronique de Bruxelles (cf. *infra*) devient plus difficile à faire, et les procédures mises en œuvre, plus difficiles à justifier.

Mainmorte

La loi spéciale de financement prévoit l'inscription au budget du SPF Intérieur d'un crédit en faveur des communes où sont localisées des propriétés immunisées du précompte immobilier. La compensation est versée au budget régional en échange de la reprise de certaines dettes par la Région en 1989. La compensation porte sur 72 % du manque à gagner théorique. Le manque à gagner correspondant aux 28 % restants est estimé à 27,5 millions d'euros par G. Van der Stichele¹⁷. Cependant, la mainmorte ne prend en compte que les centimes additionnels communaux au précompte immobilier et omet le taux de base régional, les centimes additionnels d'agglomération, la croissance des taux d'additionnels depuis 1993, le vide créé par les

¹⁶ Pour 2008, un montant de 359,7 millions d'euros est prévu (report de 2007 compris); pour 2009 et 2010, un montant de 125 millions d'euros par an auxquels viendront s'ajouter au moins 65 millions d'euros annuellement.

¹⁷ G. VAN DER STICHELE, Les modes alternatifs de financement de Bruxelles, Mise à jour de la recherche du même titre effectuée en 1999 à la demande de M. Rufin Grijp, ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale, 2003.

baux emphytéotiques ainsi que les propriétés (immunisées) des communautés et régions à Bruxelles. Le manque à gagner en matière de taxes « m² » sur les bureaux n'est pas compensé¹⁸.

1.1.2. Les finances des communes bruxelloises

Les caractéristiques des recettes financières des grandes villes européennes en général et de Bruxelles en particulier ont connu de profondes modifications au cours de cette dernière décennie. La nature des transferts financiers vers le niveau de pouvoir le plus bas a été modifiée. Ces transferts se sont vus assortis de toutes sortes d'obligations et de conditions (via contrats). C'est ainsi que le niveau local a pu être influencé par des niveaux de pouvoir supérieurs. Cette approche est considérée comme une forme de pouvoir « plus douce », qui de plus présente une dimension créatrice, car ce pouvoir intervient au début de la procédure de prise de décision (au contraire du contrôle a posteriori sur les recettes à affecter librement et sur l'application de la réglementation). Cette transition apparaît également dans les données budgétaires des 19 communes bruxelloises : sur la période 1978-2004, les subsides inconditionnels ont augmenté en moyenne de 2,4 % par an. Ce chiffre présente un contraste frappant avec celui de l'augmentation des recettes issues des subsides conditionnels, soit en moyenne 13,7 % par an. Les pourcentages agrégés occultent néanmoins les grandes différences qui existent entre les 19 communes bruxelloises.

Un autre type de recettes a également augmenté de façon beaucoup plus importante que l'ensemble des recettes : les recettes fiscales. Il est clair qu'au cours de cette dernière décennie, les communes bruxelloises ont davantage recouru à la fiscalité pour financer leurs dépenses.

L'analyse suivante qui porte sur 18 communes (RBC hors Ville de Bruxelles) présente un aperçu de l'évolution des finances publiques communales lors de la législature précédente (2000-2006). Les données sont basées sur les comptes jusqu'en 2004 et sur des projections et estimations de Dexia pour 2005 et 2006.

En matière de recettes, les communes de la RBC ont connu une croissance modérée de 3,7 % par an en moyenne de leurs recettes ordinaires entre 2000 et 2006. Les recettes des communes de la première couronne ont été les plus dynamiques (+4,7 %); les recettes des communes résidentielles du Sud-Est les moins dynamiques (3,4 %). La fiscalité (45,5 % des recettes des communes en 2005) a cru de 4,0 % par an sous la législature passée, avec un ralentissement en fin de période. Les additionnels au précompte immobilier ont cru de 4,0 %, essentiellement grâce à un effet de base, une hausse des taux (Nord-Ouest et Canal) étant observée essentiellement en 2001-2003. La croissance des recettes des additionnels de l'IPP a été nettement plus faible, à 1,8 % par an en moyenne. Les taux sont restés stables sur la législature passée, la base croissant à un rythme très faible en 2005-2006 suite à la réforme de l'IPP. Par ailleurs, les fonds et subsides ont augmenté au rythme de 4,6 % par an, avec une accélération

¹⁸ Voir art. 63 de la LSF du 16 janvier 1989, modifiée le 16 juillet 1993. L'analyse réalisée par G. Van der Stichele (2003) présente un aperçu complet des manquements au dispositif actuel. G. VAN DER STICHELE, Les modes alternatifs de financement de Bruxelles, *op. cit.*

en fin de période. On a pu noter un impact lié à l'accord du Lombard. Enfin, on observe une baisse de 0,8 % par an des recettes propres – produits financiers et prestations – notamment sous l'effet de la libéralisation du marché de l'énergie (clientèle professionnelle).

Du côté des dépenses, on observe une hausse annuelle moyenne de 3,5 % des dépenses ordinaires entre 2000 et 2006. La hausse est plus élevée dans la première couronne (+4,5 %) qu'ailleurs (Sud-Ouest : +3,5 %). Le poste le plus important dans les dépenses est les dépenses de personnel et de fonctionnement (61,5 % du total). Celui-ci a augmenté de 3,6 % par an en moyenne. Plusieurs éléments ont joué : augmentation des contributions à la sécurité sociale (pool 2 de l'ONSSAPL), augmentation des prix pétroliers, etc. Les transferts ont augmenté de 4,3 % en moyenne. Il est intéressant de constater que ceux-ci ont progressé fortement vers les CPAS en 2000-2006 (+4,0 %) tandis qu'ils ont diminué vers les zones de police (-0,3 %) ¹⁹. La hausse des dépenses de dette a été de 5,4 % par an, en dépit du faible niveau des taux d'intérêt et d'une gestion plus dynamique que dans le passé.

En matière de dette, on observe que la dette brute (euros par habitant) est plus faible à Bruxelles qu'en moyenne en Belgique (1002 vs. 1204). Le ratio de la dette sur les recettes réelles est de 69 % à Bruxelles contre 110 % en moyenne en Belgique.

Globalement, on observe donc qu'après une amélioration de la situation financière des communes entre 2001 et 2004, celle-ci s'est dégradée en 2005, puis rétablie en 2006 ²⁰.

Pour 2007 et 2008, le cabinet du ministre-président de la RBC (2008) indique que le nombre de communes en déficit à l'exercice propre passe de 13 en 2005 et 10 en 2006 à 7 en 2008 (budgets 2008 ²¹). Pour la première fois depuis 2003, le résultat consolidé des 19 communes à l'exercice propre affiche un léger boni de 5 millions d'euros aux budgets 2008. Bien que les comptes 2007 ne soient pas encore arrêtés, les résultats officiels annoncent un boni consolidé de l'exercice propre de plus de 30 millions d'euros. Ce résultat positif résulte de l'injection de 30 millions d'euros de la subvention visant à améliorer la situation budgétaire des communes, de 7,5 millions d'euros supplémentaires servant à compenser le faible rendement de la fiscalité sur l'activité économique ²² et d'un rendement excellent de l'IPP : 28 millions d'euros de plus que prévus aux budgets, soit 16 %. Cette hausse ne signifie pas un enrichissement de la population mais une accélération exceptionnelle dans la perception fin 2007. Aussi peut-on déjà supposer que les comptes 2008 seront nettement moins bons.

En définitive, faut-il considérer que la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale est préoccupante ²³ ? Force est de constater que leur

¹⁹ Cette évolution est due, non pas à une diminution des dépenses de police en tant que telles, mais à une reprise de certaines dépenses de police par le pouvoir fédéral dans les années qui ont suivi la réforme des polices en 2002.

²⁰ Rappelons ici que les données relatives à 2005 et 2006 sont des estimations. Les dépenses extraordinaires pourraient avoir connu une évolution marquée en période électorale.

²¹ Anderlecht, Berchem, Evere, Ixelles, Koekelberg, Uccle, Watermael-Boitsfort.

²² Soit la moitié du fonds de compensation fiscale ; les 7,5 millions restant compensent la suppression des taxes sur la force motrice et l'informatique.

²³ Cf., par exemple, « État des finances communales bruxelloises 1995-2004 : une dégradation inquiétante », Conférence de presse de C. Picqué, 27 mai 2005.

équilibre budgétaire repose dans une mesure non négligeable sur un accroissement des transferts dont elles bénéficient, notamment les transferts via des mécanismes fédéraux.

Le mécanisme de compensation en matière de sécurité et de propreté

La LSF prévoit, en son article 64, une dotation spéciale accordée à la Ville de Bruxelles afin de compenser les charges qu'elle subit vu son statut de capitale du Royaume et de siège d'une partie des institutions européennes. Cette dotation est indexée sur la base de l'inflation depuis 1990. Elle n'est pas adaptée à la croissance des besoins ou du PIB. On notera qu'il n'existe pas de dotation comparable pour d'autres communes, telles Ixelles ou Etterbeek, qui subissent également des charges supplémentaires liées à l'implantation des institutions européennes.

La politique des grandes villes

Depuis 2000, le gouvernement fédéral conclut chaque année des conventions avec un certain nombre de villes et de communes, notamment sept communes bruxelloises, à savoir Bruxelles, Anderlecht, Molenbeek, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Forest. Ces villes et communes reçoivent un subside qui sert à financer des projets²⁴. C'est la ville elle-même qui détermine la destination qu'elle donne à ces moyens et ce, en concertation avec la cellule Politique des grandes villes et dans le cadre des objectifs formulés par la ministre de la Politique des grandes villes.

L'échevin ou président de CPAS néerlandophone

En vertu de l'accord du Lombard, le budget fédéral inscrit un montant destiné à financer les communes bruxelloises qui comptent un échevin ou un président de CPAS néerlandophone²⁵. Dans la pratique, cette mesure a permis d'introduire davantage de diversité linguistique dans les collèges à Bruxelles. Mais certains considèrent qu'elle soutient l'idée qu'il y aurait une politique communale en faveur des francophones à Bruxelles et que les échevins néerlandophones seraient là pour défendre les « Flamands » de leur commune respective.

Les recettes d'IPP sont atones sur le territoire de la Région et ceci se ressent de manière beaucoup plus défavorable au niveau des communes qu'au niveau de la Région (où le mécanisme d'intervention de solidarité nationale intervient). En revanche, les recettes des communes sont certainement moins sensibles que celles de la RBC aux variations conjoncturelles dans le secteur de l'immobilier puisqu'elles

²⁴ La subvention du contrat de ville pour 2005-2007 se monte à 4 227 469 euros pour Anderlecht, à 8 019 332 euros pour Bruxelles-ville, à 966 254 euros pour Forest, à 8 490 622 euros pour Molenbeek-Saint-Jean, à 3 584 044 euros pour Saint-Gilles, à 3 177 793 euros pour Saint-Josse-Ten-Noode et à 6 434 737 euros pour Schaerbeek. Cf. <<http://www.politiquedesgrandesvilles.be/>>.

²⁵ En 2008, le crédit accordé par le pouvoir fédéral est de 31,1 millions d'euros. Le crédit ne fait que transiter par le budget de la RBC, i.e. un montant identique est inscrit en dépenses. Cf. Sénat, *Doc. parl.* 2-740/4, 7 juin 2001.

prélèvent un précompte immobilier (sur un stock) mais pas de droits d'enregistrement (sur un flux). La libéralisation du marché de l'énergie a entraîné et entraînera encore vraisemblablement des pertes significatives de dividendes pour les communes. Par ailleurs, du côté des dépenses, on doit s'attendre à une hausse des charges de pensions, notamment.

Dans les prochaines années, il est donc probable que les communes devront bénéficier de nouveaux transferts financiers. Ceci pourrait se réaliser parallèlement à une réflexion d'ampleur sur la qualité des dépenses publiques au niveau des communes ou sur un nouveau partage des compétences entre communes et Région. La multiplicité des services et des infrastructures dans certains domaines est frappante, par exemple en matière de culture, de sports ou de soins. Certaines économies d'échelle et une meilleure valorisation des services publics pourraient être réalisées.

1.1.3. Les finances des commissions communautaires

Les situations budgétaires et financières des commissions communautaires se présentent de façon différente.

La Commission communautaire commune (COCOM) tout d'abord, gère les matières dites bi-communautaires sur le territoire de la RBC. Il s'agit principalement de compétences en matière d'aide aux personnes, du secteur des personnes handicapées, d'aspects de la politique de la santé et des maisons de repos.

Les dépenses de la COCOM doivent donc tenir compte des besoins croissants de la population, plus particulièrement sur le plan de la pauvreté, des besoins sociaux ainsi que sur le plan de la santé. En termes budgétaires, ces dépenses sont de deux types. D'une part des dépenses courantes, principalement sous forme de subsides à des associations ou autres structures du secteur non marchand. Ces subsides suivent l'évolution de l'indice santé puisqu'ils couvrent souvent des frais de personnel de secteurs réglementés. D'autre part, environ un tiers des dépenses de la COCOM est constitué d'investissements pour la construction et la rénovation de maisons de repos, d'institutions de santé et d'accueil de personnes handicapées. Ces investissements suivent un calendrier de construction pluriannuel décidé par le collège.

Quant aux recettes, la quasi-totalité du budget des Voies et Moyens de la COCOM consiste en des dotations²⁶. Ces dotations proviennent de trois sources distinctes : une dotation fédérale²⁷, une dotation régionale²⁸ (couvrant les charges provenant de la scission de la province de Brabant, des impulsions complémentaires de la Région pour des investissements dans le secteur de la santé et de l'aide aux personnes et pour l'application des accords non marchand de 2000) et enfin une dotation du fonds spécial de l'aide sociale²⁹ (soit un précipt de 7 % de la dotation générale aux communes telle que calculée par la Région).

²⁶ 96,9 % du budget initial 2009.

²⁷ 42,7 % du budget initial 2009.

²⁸ 32,7 % du budget initial 2009.

²⁹ 21,5 % du budget initial 2009.

Le budget total de la COCOM s'élève en 2009 à 85,4 millions d'euros. Le solde de financement SEC est nul, la COCOM ayant toujours atteint l'équilibre budgétaire comme le prescrit le Conseil supérieur des finances. Elle dispose également d'une trésorerie positive, supérieure à son encours.

Les Commissions communautaires française (COCOF) et flamande (VGC) sont quant à elles compétentes à l'égard des institutions relevant exclusivement de leur Communauté respective (notamment dans les secteurs du sport, de la jeunesse et de la santé). Elles exercent également des compétences culturelles (communautaires et issues de la scission de la province de Brabant) et en matière d'enseignement notamment suite à la scission de la province de Brabant.

Les dépenses de la COCOF et de la VGC entretiennent donc elles aussi des liens étroits avec le secteur non marchand. Néanmoins, la situation budgétaire des deux commissions communautaires est diamétralement opposée.

La COCOF se trouve en effet dans une situation budgétaire difficile qui a son origine dans les difficultés budgétaires qu'a dû affronter la Communauté française. À partir du 1^{er} janvier 1994, la COCOF (tout comme la Région wallonne) s'est vu transférer en provenance de la Communauté française l'exercice d'un certain nombre de compétences mais sans l'intégralité des moyens budgétaires correspondants. D'autres compétences ont encore été transférées en 1997 et en 2001, toujours sans compensation. Enfin, il y a eu un effort budgétaire supplémentaire et annuel de la COCOF et de la Région wallonne vers la Communauté française à partir de 2003 (ce dernier diminuant progressivement depuis 2006).

Si la Région wallonne a pu absorber ce complément de dépenses dans un budget vaste et disposant d'un pouvoir fiscal, la COCOF en a été incapable, avec ses compétences limitées et son budget presque exclusivement composé de dotations³⁰ sur lesquelles elle n'a aucun pouvoir.

D'autres niveaux de pouvoir sont dès lors intervenus. L'autorité fédérale tout d'abord, depuis l'accord du Lombard, verse à la COCOF et à la VGC un montant de 25 millions d'euros indexés et adaptés à la croissance, répartis selon une clé 80-20 à partir du budget 2002. La RBC quant à elle, est tout d'abord intervenue (comme pour la COCOM) pour financer les accords conclus avec le secteur non marchand. Ensuite, et depuis 2006, un montant récurrent complémentaire aux dotations légales est chaque année versé à la COCOF et à la VGC selon la même clé de répartition 80-20 (variant au total entre 8 et 2 millions, cumulatifs). Enfin, pour la première fois en 2009, la Communauté française intervient elle-même à hauteur de 3,1 millions d'euros.

Néanmoins, le solde de financement SEC de la COCOF reste négatif (4 millions d'euros pour 2009 sur un budget total de 349 millions). Les perspectives restent mauvaises, allant jusqu'à une prévision de solde de financement de -17 millions en 2012³¹.

³⁰ 97,7 % au budget initial 2009.

³¹ Exposé général du Budget des recettes et des dépenses de la Commission communautaire française pour l'année budgétaire 2009, p. 32.

Alors qu'à la COCOF la part de la RBC dans le total des recettes ne cesse d'augmenter, c'est le phénomène inverse qui se produit à la VGC. La RBC finance près de 60 % des dépenses de la COCOF alors qu'elle ne finance que 40 % des dépenses de la VGC. La Communauté française finance un tiers des dépenses de la COCOF alors que la Communauté flamande finance plus de 40 % des dépenses de la VGC si l'on prend en compte le « Stedenfonds » (10 % sur les 17 % de la catégorie « autres ») financé par la Flandre. Cette différence est encore renforcée par le fait que la COCOF exerce des compétences communautaires que n'exerce pas la VGC. Logiquement, nous devrions observer le rapport inverse.

Grâce au soutien budgétaire robuste de la Communauté flamande (alors que c'est la COCOF qui soutient la Communauté française) et aux aides complémentaires de la Région de Bruxelles-Capitale et du pouvoir fédéral (découlant de la clé 80-20), la VGC est dans une situation budgétaire confortable relativement à la COCOF, disposant d'un fonds de réserve alors que cette dernière est endettée.

Cette analyse suggère que la situation des Commissions communautaires française et flamande est très étroitement liée à la situation respective des Communautés française et flamande, respectivement. S'agissant de la COCOF, on peut s'étonner que les transferts vers la Communauté française aient encore augmenté après les accords du Lambermont qui prévoient une augmentation structurelle du financement des communautés. On aurait en principe attendu une décroissance accélérée, voire une suppression, de ce soutien.

1.2. POLITIQUES FISCALES ET AUTRES INSTRUMENTS DE MARCHÉ EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

1.2.1. Politique fiscale régionale

D'une manière générale, la fiscalité sert deux objectifs importants : fournir des recettes aux pouvoirs publics et, dans un certain nombre de cas, modifier volontairement la structure des prix de manière à fournir des incitants aux agents économiques. En ce sens, la fiscalité constitue un instrument de politique important. On notera cependant que, dans le cadre belge, il n'y a pas toujours de lien entre les compétences régionales attribuées et le type d'impôts régionalisés (cf. droits de succession). En ce sens, le lien entre politique régionale et politique fiscale n'est pas toujours apparent.

Comme l'a montré la section précédente, les régions ont bénéficié d'une augmentation importante de leurs compétences fiscales au cours du temps. Dès lors, on peut s'interroger sur l'usage qui a été fait de cette autonomie fiscale par les régions et, en particulier, par la Région de Bruxelles-Capitale.

Les principales observations qui peuvent être tirées de l'examen des modifications fiscales des régions sont les suivantes ³² :

- les trois régions ont réalisé un grand nombre de modifications de leurs impôts propres au cours du temps. Ces modifications ont porté sur les principaux impôts régionaux : IPP (4 modifications, toutes en Région flamande), droits d'enregistrement (9, en RBC et Région flamande), droits de succession (24, dans les trois régions) et de donation (16, dans les trois régions) et précompte immobilier (20, dans les trois régions) ;
- l'autonomie fiscale est utilisée par les trois régions en vue d'atteindre des objectifs de politiques régionales en matière économique, de logement, environnementale, etc.

En ce qui concerne la RBC, on note par exemple diverses mesures visant à encourager la propriété immobilière et lutter contre l'exode urbain (réduction de la base imposable pour les droits d'enregistrement en cas d'acquisition d'une résidence principale). Le précompte immobilier a été réduit pour le logement social et pour l'encouragement de l'activité économique (exonération du précompte pour les investissements de micro-, petites et moyennes entreprises ayant un impact sur leur revenu cadastral).

La fiscalité a été au centre de plusieurs décisions dans le domaine environnemental. Il y avait, jusqu'en 2006, une taxe sur la collecte des eaux usées, basée sur la consommation. Celle-ci a été supprimée dans le cadre de la réforme du secteur et intégrée dans la part du prix de l'eau finançant directement l'épuration régionale (via la Société bruxelloise de gestion de l'eau nouvellement créée). Cependant, la Région bruxelloise (en concertation avec les intercommunales concernées) a évolué vers une tarification « progressive, écologique et solidaire » en matière d'eau, qui portera dès 2009 sur la totalité du prix de l'eau. L'ancienne taxe (d'agglomération puis régionale) sur l'enlèvement des immondices a été supprimée au cours de la précédente législature et intégrée dans la taxe régionale sur les ménages. Par contre, le Plan déchets ³³ prévoit l'instauration d'une taxe à l'incinération sur la base des quantités apportées à l'incinérateur par les collecteurs de déchets. On évolue donc vers un principe de pollueur-payeur. Dans le cadre de la libéralisation des marchés de l'énergie, les fournisseurs sont amenés à financer des obligations de service public qui financent à la fois les primes énergie régionale dans le cadre des politiques d'efficacité énergétique, et l'éclairage public communal ;

- en matière de fiscalité automobile, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas encore mis sur pied de réforme. Une taxation au kilomètre ou sur la base des émissions moyennes du véhicule serait envisagée, mais il s'agit d'une question sur laquelle le consensus semble difficile à obtenir et qui nécessiterait une coordination avec les régions voisines. Il n'existe pas à l'heure actuelle de proposition concrète en matière de péage urbain ;
- une saine émulation semble bien exister dans le domaine fiscal, en ce sens que certaines modifications fiscales visant, en particulier, à moderniser les régimes

³² Cf. l'annexe 3 qui reprend en la matière quelques éléments d'une analyse exhaustive fournie par M. Verdonck, M. VERDONCK, *L'autonomie fiscale régionale en Belgique : arme ou outil ?*, mimeo, Facultés universitaires Saint-Louis, 2009.

³³ <www.bruxellesenvironnement.be>

fiscaux en vigueur sont repris par d'autres régions (*best practices*). On note en particulier diverses modifications des droits de succession et de donation visant à adapter ces systèmes aux évolutions de la société, telle que la mise sur pied d'égalité des couples mariés et non mariés ;

- on constate également une forme de responsabilisation des décideurs publics dans le sens où diverses modifications fiscales ont dû être réalisées « à solde constant », i.e. une baisse d'impôt a dû être compensée par une hausse. Cependant, un tel phénomène n'est observé à l'heure actuelle que pour les régions bruxelloise et wallonne et pas pour la Région flamande. Du fait de sa situation favorable sur le plan budgétaire, la Région flamande a uniquement fait des réformes visant à réduire le poids de la fiscalité.

Une question centrale dans le débat sur l'autonomie fiscale est celle de savoir si l'autonomie fiscale a été accompagnée de phénomènes de concurrence fiscale à la baisse. De ce point de vue, l'analyse de M. Verdonck suggère que certaines mesures fiscales flamandes ont entraîné une réponse à Bruxelles visant à prévenir un déplacement de base imposable (dans le domaine des droits de succession et du précompte immobilier)³⁴. Dès lors, il apparaît que les risques de désescalade fiscale ne sont pas nuls, surtout lorsque les mesures concernent les entreprises ou les biens mobiliers. La Région la plus riche pourrait tirer les plus grands avantages de la situation étant donnée sa plus grande capacité budgétaire à offrir des baisses d'impôts. D'un autre côté, il convient de rappeler qu'en théorie, une petite Région pauvre peut avoir davantage d'intérêt à engager un jeu de concurrence fiscale qu'une grande Région riche.

Il n'est pas inutile de rappeler que certains garde-fous ont été placés en matière d'usage de l'autonomie fiscale régionale en vue de limiter les risques de concurrence fiscale dommageable, à savoir :

- les régions ne peuvent réduire la progressivité de l'IPP en cas de remises de cet impôt et la somme des remises ne peut dépasser 6,75 % du produit de l'IPP localisé dans la Région concernée ;
- une durée de résidence minimale a été définie pour bénéficier des taux de droits de succession et donation de la Région où survient le décès ou la donation ;
- obligation d'un accord de coopération pour les taxes liées à la mobilité.

Par ailleurs, les risques de dommages liés à la concurrence fiscale sont aujourd'hui compensés partiellement par le mécanisme de péréquation financière (intervention de solidarité nationale). En effet, en matière d'IPP, si un transfert de base d'imposition s'opère en faveur de la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne bénéficient de transferts financiers accrus de la part du pouvoir fédéral.

³⁴ M. VERDONCK, « L'autonomie fiscale régionale en Belgique : arme ou outil ? », *op. cit.*

1.2.2. Politique fiscale communale

Les instruments fiscaux à la disposition des communes sont variés.

On compte, d'une part, deux ressources fiscales très importantes sur le plan budgétaire, à savoir les centimes additionnels à l'IPP et au précompte immobilier. D'autre part, les communes prélèvent un ensemble de taxes locales variées. Le cabinet du ministre-président de la RBC présente comme suit les principales évolutions fiscales communales³⁵ :

- le rendement des centimes additionnels au précompte immobilier représente en moyenne, en RBC, 30 % des recettes courantes. Leur impact peut toutefois varier fortement de commune à commune de 40 % environ à Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre à 20 % environ à Koekelberg et Saint-Gilles ;
- le rendement des centimes à l'additionnel des personnes physiques représente environ 13 % des recettes courantes. Cet apport varie également d'une commune à l'autre avec un maximum de plus de 20 % à Auderghem, Ganshoren, Uccle, Watermael-Boitsfort et Woluwe-Saint-Pierre et un minimum de 3 % à Saint-Josse. Il n'y a toutefois pas de corrélation entre la richesse des habitants et la bonne santé des finances d'une commune. La croissance annuelle moyenne des recettes des additionnels à l'IPP par habitant depuis 2002 est de 0,5 % par an. Celle-ci ne reflète donc pas la croissance du revenu moyen par habitant d'environ 3 % par an. En ce qui concerne le taux moyen d'additionnels, il évolue peu : de 6,73 % en 2000 à 6,63 % en 2008. On notera en passant que les communes n'ont pas compensé les manques à gagner consécutifs à la réforme de l'IPP au niveau fédéral par une hausse du taux d'imposition. On se trouve confronté ici à un clair exemple d'externalité fiscale (verticale) entre deux niveaux de pouvoir ;
- la fiscalité communale propre, c'est-à-dire hors additionnels au précompte immobilier et à l'IPP, représente environ 9 % des recettes courantes en 2008 pour 7 % en 2000. Cet apport plafonne à 16 % à Saint-Josse (taxe sur les bureaux) contre 2 % à Koekelberg. La fiscalité communale est composée des taxes sur le patrimoine (45 %) dont la taxe sur les bureaux, de taxes sur les entreprises dont la taxe sur les chambres d'hôtels (32 %; 29 % si l'on exclut les taxes sur l'informatique et sur la force motrice), de taxes sur l'occupation du domaine public (12 %), de taxes sur les prestations administratives (7 %) et d'autres taxes (4 %). Les recettes des taxes communales assurent la plus forte croissance de recettes. Leur croissance annuelle moyenne en chiffres absolus est de 7,4 % depuis 2000. Par habitant cette progression est encore de 6,5 % par habitant et par an.

Ces observations entraînent plusieurs réflexions :

- il existe des différences importantes dans la structure des taxes entre communes. De plus, l'évolution des différentes taxes au cours du temps est clairement différenciée entre les taxes diverses, dont le poids relatif augmente rapidement, les

³⁵ Cabinet du ministre-président de la RBC, *État des finances communales 2000-2008. Impact des mesures prises par le gouvernement et tendances structurelles*, mimeo, 2008.

recettes du précompte immobilier en hausse marquée, et les recettes au titre de l'IPP qui baissent en termes absolu et relatif au cours du temps. Ceci suggère que les politiques fiscales communales varient dans l'espace et dans le temps sur le territoire de la RBC ;

- les explications sous-jacentes à ces évolutions dépendent pour partie de circonstances et préférences spécifiques et pour partie de phénomènes plus généraux. Le cabinet du ministre-président de la RBC (2008) note par exemple que « face à une situation financière délicate les communes se voient obligées d'augmenter leur fiscalité ». Face à des recettes de dettes en baisse et à un rendement faible de l'IPP, les communes semblent n'avoir d'autre choix que d'augmenter leurs prélèvements en matière de précompte immobilier et de développer diverses petites taxes locales ;
- la stabilité des centimes additionnels à l'IPP au cours du temps pourrait s'expliquer par la crainte de voir s'approfondir l'exode urbain et le coût politique d'imposer une nouvelle hausse d'impôt dans un domaine où les communes bruxelloises se situent, de notoriété publique, à un niveau déjà plus élevé que les communes de la périphérie. B. Heyndels et J. Vuchelen ainsi que J.-F. Richard, H. Tulkens et M. Verdonck ont démontré que les choix de niveau de centimes additionnels à l'IPP et au précompte immobilier sont significativement dépendants des choix des communes proches³⁶ ;
- une autre explication pourrait être la volonté des pouvoirs locaux de faire supporter le coût des services publics à l'ensemble des bénéficiaires (dont les entreprises et navetteurs) de ceux-ci et non aux seuls habitants des communes bruxelloises. La stabilité des centimes additionnels à l'IPP serait alors le reflet d'un glissement des pressions fiscales relatives entre différents types de bases imposables.

1.2.3. Politique fiscale communautaire

Pour mémoire, rappelons que les commissions communautaires ne disposent pas de compétences fiscales propres. Par conséquent, comme indiqué plus haut, leur financement repose quasi exclusivement sur des transferts financiers des communautés et de la Région de Bruxelles-Capitale.

³⁶ B. HEYNDELS et J. VUCHELEN, « Tax mimicking among Belgian municipalities », *National Tax Journal*, vol. LI (1), 1998, pp. 89-101 ; J.-F. RICHARD, H. TULKENS et M. VERDONCK, « Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges 1984-1997 », *Économie et prévision*, n° 156, 2002, pp. 1-13.

1.3. SOLIDARITÉ INTRA- ET EXTRA-RÉGIONALE

1.3.1. Contexte historique, institutionnel et démographique

Selon J. Vaesen, deux évolutions au moins ont affecté de manière fondamentale les bases financières des pouvoirs bruxellois : l'évolution de la composante socio-économique de la population bruxelloise et la fédéralisation de l'État belge ³⁷.

Les premières étapes de la réforme de l'État peuvent difficilement être considérées comme avantageuses pour les finances communales bruxelloises. L'évolution du Fonds des communes, l'une des sources de financement les plus importantes des communes, illustre parfaitement ce propos. En 1976, les 19 communes bruxelloises pouvaient compter sur 20,5 % de ce fonds; après une période de transition, la « régionalisation » a ramené cette part à 8,3 % (pourcentage qui a, il est vrai, encore légèrement fluctué par la suite). La dotation que reçoit la Ville de Bruxelles (et non les 18 autres communes) en compensation pour ses fonctions de capitale ne peut combler cette baisse.

L'évolution de l'origine de la population à Bruxelles, marquée par un accroissement significatif de la part des étrangers ou des « nouveaux Belges », a encore renforcé ce phénomène. Cela a mené à un paysage bruxellois marqué par des ségrégations, tant sur le plan socio-économique que sur le plan de l'aménagement du territoire, qui entraîne que certaines communes sont confrontées à de grands défis ³⁸. Il suffit à cet égard d'examiner la liste des communes les plus pauvres du Royaume – on y trouve cinq communes bruxelloises parmi les dix communes qui présentent les recettes fiscales par habitant les plus faibles en 2005.

1.3.2. Le sous-financement chronique de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses communes

Les charges supportées par la Région en tant que grande agglomération, ville capitale de l'Union européenne, de la Belgique et des Communautés flamande et française sont dans une large mesure supportées par les habitants des 19 communes, alors que les bénéfices associés à ces multiples fonctions sont ressentis bien au-delà des frontières de la Région. Il en va ainsi, par exemple, des structures hospitalières bruxelloises et de la STIB ³⁹. De façon analogue, les dépenses de police ou de nettoyage dues aux manifestations sont supportées largement par la Région ou ses communes.

³⁷ J. VAESSEN, *Osmose, dwang en tegenmacht ? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*, Brussel, VUB, doctoraal proefschrift, 2008, 705 p.

³⁸ P. DEBOOSERE, T. EGGERICKX, E. VAN HECKE, et B. WAYENS, « La population bruxelloise: un éclairage démographique », *Brussels Studies*, États généraux de Bruxelles, Note de synthèse n° 3, janvier 2009.

³⁹ Le surcroît de dépenses pour Bruxelles (RBC + communes) attribuable à la Flandre et à la Wallonie dans le domaine des transports a été estimé à 264,4 millions d'euros en 2003. Cf. P. CATTOIR *et al*, *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Research for M. Rufin Grijp, Minister for scientific research, Brussels-Capital Region, 1999.

En outre, rappelons que la RBC est une petite Région qui supporte des coûts de structure politique (un Parlement bruxellois composé de 89 membres) et administrative (bilinguisme obligatoire) incompressibles – et dont le contrôle lui échappe largement – supérieurs par habitant à ce qu'ils sont dans les autres régions⁴⁰. L'exemple du financement des zones de police est significatif à cet égard. Les zones de police sont financées intégralement par deux sources : les dotations fédérales et la dotation zonale. En cas de déficit, c'est aux communes membres d'une zone qu'il revient de combler le manque car les zones ne peuvent jamais afficher de déficit. Les chiffres disponibles auprès de Dexia et la Direction fédérale des relations avec la police locale montrent que le coût de la police par habitant est nettement plus élevé en Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres régions. La part des budgets zonaux financée par les communes bruxelloises (192,9 euros par habitant en 2006) se situe au-dessus des moyennes flamande (91,5 euros) et wallonne (106,2 euros). La part des dépenses de police dans les budgets communaux est de 11,9 % en RBC, 8,1 % en Région flamande, 8,5 % en Région wallonne et 9,5 % en moyenne pour le Royaume. On observe que ces divergences entre régions augmentent au cours du temps.

Bruxelles souffre également de divers manques à gagner importants. Les bâtiments des institutions internationales, de même que certains bâtiments fédéraux ou communautaires, sont immunisés de plusieurs impôts (précompte immobilier et taxe bruxelloise sur les bureaux)⁴¹. Les fonctionnaires internationaux résidant à Bruxelles ne sont pas assujettis à l'impôt des personnes physiques⁴². L'attribution d'une part de l'IPP aux régions se fait sur la base de l'IPP perçu au lieu de résidence et non pas au lieu d'activité, un choix motivé par des considérations pratiques, historiques ou institutionnelles, mais dont Bruxelles est la victime au bénéfice des deux autres régions⁴³.

En 1999, une étude des Facultés universitaires Saint-Louis mettait en évidence – et chiffrait – les surcoûts et manques à gagner associés au statut de grande ville, de capitale et d'État-Région de Bruxelles⁴⁴. Sur la base de la méthodologie utilisée, les surcoûts et manques à gagner pour Bruxelles ont été estimés à 490,5 millions d'euros en 2003⁴⁵ et ceux-ci n'ont été que très imparfaitement compensés.

Dans ce contexte, le financement global actuel de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses communes est souvent considéré comme insuffisant en regard de ses besoins, notamment en matière de formation, de rénovation urbaine, de transports en commun et d'intégration sociale. On notera, à titre d'illustration, l'évolution significative à la hausse des dépenses des CPAS bruxellois. Non seulement la RBC présente le plus grand nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) par habitant, mais l'évolution de ce nombre est inquiétante et suit une tendance inverse à celle des autres régions. Ainsi, les chiffres publiés par le SPF Intégration

⁴⁰ Le surcoût relatif à la taille sub-optimale de la Région a été estimé à 124,4 millions d'euros. Cf. G. VAN DER STICHELE, *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, op. cit.

⁴¹ Manque à gagner estimé à 27,5 millions d'euros.

⁴² Manque à gagner estimé à 74,2 millions d'euros pour les fonctionnaires internationaux.

⁴³ Impact en termes de recettes estimé à 647,5 millions d'euros pour la RBC. Ceci est à distinguer de l'impact, estimé à environ 2,7 Mld d'euros, en termes de calcul des transferts interrégionaux (cf. *infra*).

⁴⁴ P. CATTOIR et al, *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, op. cit.

⁴⁵ G. VAN DER STICHELE, *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, op. cit.

sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale montrent qu'en 1999, la RBC comptait 1,07 % de bénéficiaires du RIS par habitant, la Flandre 0,44 % et la Wallonie 1,12 %. En 2008, ces chiffres sont portés respectivement à 2,19 %, 0,36 % et 1,06 %. Sur cette période, la RBC a donc connu une progression de 105 % du nombre de bénéficiaires du RMI par habitant tandis que la Région flamande observait une diminution de 18 % et la Région wallonne une diminution de 5 %. En définitive, si des gains d'efficacité et une meilleure gestion des deniers publics en RBC sont sans doute possibles et même indispensables, il n'en reste pas moins que certaines évolutions de dépenses sont à attribuer à des facteurs exogènes.

1.3.3. La solidarité entre Bruxelles et les autres régions

À côté de l'ISN, mécanisme explicite de transfert de solidarité interrégionale (cf. *supra*), il existe de multiples autres formes de solidarité interrégionale dite implicite. Ceux-ci incluent les transferts de solidarité interpersonnelle qui résultent du caractère fédéral et redistributif de la sécurité sociale et les transferts financiers liés au partage entre régions de la charge des recettes fédérales et des avantages des dépenses primaires fédérales.

La quantification des transferts⁴⁶ entre régions, exercice par nature réducteur car ignorant les interactions économiques, repose sur des conventions telles que, par exemple, le choix du lieu de travail ou de résidence comme critère d'attribution entre régions du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales, du lieu du siège social ou du siège d'exploitation pour l'impôt des sociétés ou encore du lieu de travail, de consommation ou de résidence pour ce qui relève de la TVA et des accises. Selon les conventions retenues, il apparaîtra que la Région de Bruxelles-Capitale est contributrice nette ou bénéficiaire nette des transferts entre régions.

La Commission d'étude de la méthodologie utilisée dans l'analyse des transferts interrégionaux mise sur pied par le gouvernement flamand a remis son rapport fin 2006⁴⁷. Celui-ci ne contient pas de fourchette d'estimation des transferts en fonction des conventions possibles, mais il est néanmoins possible de procéder à quelques estimations partielles de l'impact des recommandations de cette commission⁴⁸. À titre d'illustration, en se basant sur des données de la KBC, utiliser le critère de lieu de travail au lieu du critère de résidence induirait des changements importants : la Flandre donnerait en net 3,8 milliards d'euros au lieu de 5,4 milliards d'euros, la

⁴⁶ On parle ici des transferts résultant de l'action des pouvoirs publics en matière de taxes et de dépenses publiques.

⁴⁷ P. CATTOIR *et al*, Rapport de la commission d'étude de la méthodologie utilisée dans l'analyse des transferts interrégionaux, Étude commanditée par le ministre-président de la Flandre, Y. Leterme, 20 décembre 2006.

⁴⁸ On notera que la Commission recommande de confier un exercice d'estimation périodique des transferts à un groupe de travail, impliquant des experts externes, à mettre sur pied auprès de l'Institut des comptes nationaux (ICN). P. CATTOIR et E. DE CALLATAY, « Finances publiques et fiscalité à Bruxelles », Rapport préparé pour le colloque d'Aula Magna « The Challenges and ambitions of a capital Region », Bruxelles, 2-3 mars 2007.

Wallonie recevrait 5,1 milliards d'euros au lieu de 4,0 milliards d'euros et la RBC donnerait 1,3 milliard d'euros au lieu de recevoir 1,4 milliards euros.

Outre la mise en avant des conventions utilisées dans l'estimation des transferts entre régions et la présentation de conventions alternatives, la Commission d'étude recommande un certain nombre de corrections à apporter à la méthodologie utilisée jusqu'à présent. Par exemple, pour les seules recettes de la sécurité sociale, la part estimée par l'étude de la KBC pour la RBC est de 6,5 % en 2002 là où en se basant sur les informations de l'Institut des comptes nationaux, elle peut être estimée à 9,3 %. D'autres recommandations ponctuelles de la Commission ont déjà été quantifiées. Ainsi, cette dernière indique qu'il ne faut pas prendre en considération le poste des salaires des fonctionnaires fédéraux dans le calcul des transferts puisque, comme ces derniers fournissent une prestation en contrepartie de leur travail, il ne s'agit pas d'un transfert. Ne plus prendre en compte ce seul poste réduit déjà les transferts en provenance de Flandre de 1,16 milliard d'euros (0,86 milliard d'euros vers la Wallonie, 0,3 milliard d'euros vers la RBC) selon des calculs préliminaires effectuées par la KBC.

Une récente étude a présenté une nouvelle estimation des transferts interrégionaux d'où il ressort un transfert global de 212 millions d'euros (211 euros par habitant) de la Région de Bruxelles-Capitale vers les autres régions en 2005⁴⁹. Ces chiffres reposent sur des hypothèses importantes, en particulier l'attribution de l'impôt des sociétés au lieu d'implantation du siège social, une hypothèse favorable à Bruxelles, et l'attribution de l'IPP selon le critère de la résidence, une hypothèse défavorable à Bruxelles.

En définitive, il convient d'être très prudent sur le chiffrage des transferts financiers interrégionaux et l'interprétation à en donner. Au-delà de l'approche comptable généralement retenue pour le calcul des transferts, la Commission recommande de réaliser un examen de la valeur ajoutée des politiques fédérales et des interactions (« externalités ») considérables entre régions. Ceci permettrait en retour de mieux « cerner les atouts et complémentarités des trois régions.

1.3.4. La solidarité financière intra-bruxelloise

C'est entre autres par l'intermédiaire de fonds des communes que l'on a essayé de compenser l'appauvrissement de certaines communes bruxelloises, via des efforts supplémentaires de la Région et une solidarité de la part des communes plus riches. Alors qu'à l'origine, l'attribution des moyens du Fonds des communes reposait principalement sur des critères liés aux manques de recettes (i.e. les communes bénéficiaient de financement suite à la suppression des octrois par exemple) et sur la rétribution aux communes du service de base qu'elles devaient offrir (avec pour conséquence une égalité entre les entités), l'accent a été mis sur d'autres critères dans les dernières années à Bruxelles. Ainsi, en matière de recettes, on a vu se développer

⁴⁹ D. DURY *et al.*, « Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques », *Revue économique*, BNB, septembre 2008.

un concept de « pauvreté fiscale » visant à diminuer les différences entre les recettes communales. Certains critères du côté des dépenses ont également été adaptés, grâce auxquels des dépenses plus élevées ont pu être (partiellement) compensées. Les critères des dépenses peuvent être catalogués sous trois catégories : urbanité, fonction de centre ville et service social.

Les adaptations des critères de répartition (entre autres à trois reprises dans les années 1990) devaient permettre une solidarité intra-régionale et intercommunale et une nouvelle répartition des moyens. Ces réformes ont été précédées et suivies de nombreux débats. Les observations et problèmes étaient divers : le choix de critères de répartition spécifiques impliquait un impact sur la part finale de chaque commune (importance de l'influence exercée par les décideurs locaux) ; toutes les communes n'entraient pas en ligne de compte pour tous les critères ; la différenciation entre les communes ne pouvait entraîner de discrimination ; jouer sur des critères spécifiques pouvait influencer l'importance de la part d'une commune, etc.

Bien qu'il soit toujours difficile de comparer entre elles des villes présentant des profils différents, la différence avec les grandes villes flamandes et wallonnes est révélatrice ⁵⁰. En 2005, les communes bruxelloises ont perçu en moyenne 328 euros par habitant en provenance de tels fonds. C'est considérablement moins que par exemple Anvers, qui a pu compter sur 938 euros par habitant, ou Liège (841 euros par habitant). Ces chiffres doivent cependant être nuancés puisque les tâches dévolues aux communes bruxelloises ne sont pas exactement identiques à celles des communes d'Anvers ou de Liège. En effet, les services d'incendie et la collecte des ordures ménagères, par exemple, sont assurés par la Région bruxelloise et non par les communes comme c'est le cas dans les autres régions. Par ailleurs, cette situation défavorable pour les communes bruxelloises est légèrement compensée par des subsides conditionnels par rapport à la situation d'Anvers, mais pas par rapport à Liège.

1.4. GOUVERNANCE ET QUALITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

1.4.1. Mise en perspective historique

Selon J. Vaesen, il faut tout d'abord observer que les visions de tous les décideurs sont liées à un ensemble de représentations normatives. Leurs concepts, normes et valeurs varient dans le temps comme dans l'espace ⁵¹. La vision de l'organisation du niveau de pouvoir local a ainsi évolué d'un élargissement par les fusions des communes dans les années 1960 et 1970, vers une décentralisation limitée au sein des communes dans les années 1980 via les districts. Ensuite, des niveaux de pouvoir multiples ont vu le jour.

⁵⁰ J. VAESSEN, *Osmose, dwang en tegenmacht ? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*, op. cit.

⁵¹ *Ibidem*.

Dans cette optique, le niveau le plus élevé peut faire usage de sa grande échelle (plannings, synergies et efficience) et l'échelon le plus bas prend en charge le contact avec le citoyen (proximité). Les avis sur « l'échelle idéale » des villes et communes dépendent donc du point de vue à partir duquel on considère la question.

Pour Bruxelles, l'analyse ne peut faire abstraction de la position essentielle des communes bruxelloises. La cause de la fonction-charnière de ces communes est triple : la longue tradition du service communal datant du 19^e siècle (cf. le « municipalisme ») ; l'importance politique des pouvoirs locaux, qui servent de bastion lors d'une crise électorale, de tremplin pour la carrière de mandataires politiques, de base de pouvoir en cas de conflits politiques ou encore comme une partie d'un système de coalition plus large ; et une fonction politico-communautaire liée aux visions divergentes sur le rôle de la RBC par rapport aux autres entités fédérées. En ce qui concerne ce dernier aspect, le niveau local bruxellois constitue une partie cruciale du difficile compromis entre autonomie (avec un pouvoir de décision aux mains des responsables politiques bruxellois) et pouvoir partagé (la politique menée à partir de la Flandre et de la Communauté française).

1.4.2. Conséquences en termes de gouvernance

En conséquence, le système politique bruxellois est souvent considéré comme complexe, fragmenté et lent. La fragmentation des compétences et la multiplicité des instances de décision est problématique à divers points de vue :

- d'une part, elles peuvent rendre plus difficile l'émergence d'une vision et d'une action globale et cohérente sur le territoire de la Région dans les différents domaines politiques ;
- d'autre part, elles peuvent accroître les difficultés d'affectation des dépenses ou de décisions en matière de prélèvements et, d'une manière générale, les choix politiques. En particulier, les difficultés d'opérer des déplacements de moyens régionaux vers des nouvelles priorités dans des gouvernements de « grande coalition » sont probables. À côté des difficultés de concilier les vues de partis exprimant des préférences différentes sur le plan économique, social ou confessionnel, viennent s'ajouter les difficultés liées au besoin de s'assurer le soutien des municipalistes et d'éviter des blocages de nature communautaire.

Pour ces raisons, les risques de dédoublement d'efforts ou de substitution du pouvoir local au pouvoir régional sont accrus. Par exemple, il y a environ 41 ministres ou échevins en charge de la culture à Bruxelles⁵², 10 pouvoirs organisateurs pour l'enseignement, 3 ou 4 sociétés de transport public selon que l'on compte la SNCB ou non... On peut imaginer que certaines simplifications, rationalisations, économies

⁵² Un ministre de la Culture du gouvernement flamand, un ministre du gouvernement de la Communauté française, un membre du collège VGC pour la culture, un membre du collège COCOF pour la culture, un ministre pour Bruxelles dans le gouvernement flamand, un Premier ministre dans le gouvernement fédéral, deux ministres compétents pour l'image de Bruxelles dans le gouvernement bruxellois, 19 échevins francophones de la culture, environ 15 échevins des Affaires flamandes.

d'échelle et un accroissement global d'efficacité dans certains de ces domaines seraient possibles⁵³.

Un problème de gouvernance qui peut être lié à ce qui précède porte sur la politisation et la « communautarisation » des administrations qui sont accrues du fait de l'existence de quotas linguistiques. Ce problème est particulièrement sensible pour l'administration régionale qui est amenée à promouvoir des fonctionnaires, pas nécessairement sur la base de leurs compétences, mais bien sur la base de critères politiques ou linguistiques. Ceci n'est pas un gage d'efficacité. En outre, cette situation – qui reflète des compromis et un certain équilibre du pouvoir à Bruxelles – rend plus complexe la problématique du transfert de compétences puisqu'il y ajoute une dimension partisane et communautaire.

Ces aspects ont été illustrés de manières diverses mais récurrentes par les notes de synthèse publiées par les *Brussels Studies* dans le cadre de la préparation des États généraux de Bruxelles et nous ne les approfondissons donc pas ici. Néanmoins, un inventaire des problèmes de ce type, sur la base de la littérature ferait certainement œuvre utile en vue d'une meilleure gestion des finances publiques à Bruxelles.

⁵³ Un tableau du CRISP (<<http://www.rbc.irisnet.be/crisp/>>) illustre remarquablement l'attribution des compétences aux différents intervenants publics à Bruxelles et la complexité de la situation actuelle.

2. ENJEUX POLITIQUES

Cette deuxième partie propose une relecture des quatre thèmes abordés dans la première partie et met en évidence les positionnements spécifiques des institutions bruxelloises. Elle indique des réponses possibles aux problèmes examinés tout en cernant les éventuels points de conflits et les arbitrages qu'elles peuvent entraîner, notamment, en termes de rapport entre opérateurs publics ou institutionnels.

La situation financière de la Région plaide pour une réponse à la question de la volatilité de ses recettes fiscales par des mesures structurelles. La situation des finances communales permet, notamment, d'ouvrir le débat sur les principes de financement des communes par la Région et sur le levier que peuvent constituer les dotations régionales pour une meilleure prise en compte de l'intégration des politiques locales dans le projet régional. Du côté des commissions communautaires, le problème budgétaire est essentiellement du côté de la COCOF et permet de soulever la question de l'application systématique de la clé 80/20 dans les transferts financiers provenant de la Région vers les Commissions communautaires française et flamande ; la pertinence du maintien du soutien financier de la COCOF à la Communauté française depuis les accords du Lambermont est également remise en question.

Les politiques fiscales régionales et communales sont réexaminées dans deux directions : en tant qu'instrument de politiques sectorielles et pour leur apport au budget régional, mais également au regard de considérations d'équité et d'efficacité. Une attention particulière à la question de savoir comment garantir une fiscalité mieux coordonnée et plus cohérente entre Région et communes, notamment lorsque les mesures fiscales prises à l'un de ces niveaux peuvent avoir un impact sur les politiques menées par l'autre niveau de pouvoir.

Le réexamen des dynamiques de solidarité intra et extra-régionale invite à une réforme du financement de la Région de Bruxelles-Capitale tant au niveau quantitatif qu'au niveau de la qualité des mécanismes initiés. Plusieurs scénarii de financement sont présentés et leurs implications pour la Région sont abordées. La question des transferts fédéraux aux communes bruxelloises est également examinée et une modification assez fondamentale des régimes actuels est proposée en faveur d'un repositionnement de la Région comme instance interlocutrice du fédéral. Le financement du rôle de capitale fédérale pourrait revêtir des modalités plus efficientes. La nécessité d'un financement de la Région de Bruxelles-Capitale en tant que capitale de l'Union européenne par celle-ci est envisagée.

Enfin, la question de la gouvernance dans la Région est approfondie, particulièrement la distribution de compétences entre autorités régionale et communales : certains

critères de distribution entre les deux niveaux de pouvoir sont esquissés mais on ne peut résumer la question de la gouvernance à cette seule problématique. D'autres thèmes sont abordés à ce sujet, notamment l'intérêt qu'aurait la Région à promouvoir une politique d'évaluation des politiques publiques dont les principes fondateurs sont ici énoncés.

2.1. RECETTES, DÉPENSES, SOLDES ET ENDETTEMENT

2.1.1. Financement de la Région

La section 1.1.1. a mis en évidence un ensemble de constats importants. Nous examinons ici les réponses possibles à un problème qui est celui de la volatilité des recettes fiscales régionales. La question d'un éventuel refinancement de Bruxelles est traitée en section 2.3.

Au niveau régional, un problème clair de sensibilité des recettes aux évolutions conjoncturelles, en particulier l'évolution du marché immobilier, a été identifié. Dans la mesure où une part importante des recettes régionales est constituée de recettes non récurrentes (droits d'enregistrement et droits de succession) et où un contrôle strict du solde budgétaire est appliqué (normes du CSF), il ressort que les dépenses suivent de près l'évolution des recettes. Dès lors, un ralentissement du secteur immobilier peut provoquer des ajustements rapides des dépenses et une modification de leur structure, i.e. un déplacement vers les dépenses les moins flexibles. Ce problème appelle une réponse au niveau de la structure des recettes et/ou des normes budgétaires.

Diverses solutions peuvent être envisagées pour faire face à ce problème :

- une modification de la structure des recettes. En particulier, un déplacement des recettes vers des recettes moins sensibles à la conjoncture (recettes liées à la consommation, à des services, à l'environnement...) et, en particulier, une réduction de la part des recettes portant sur des flux (par exemple les ventes d'immeubles dans le cas de droits d'enregistrement), pour se concentrer sur des recettes liées à un stock (par exemple le revenu cadastral dans le cas du précompte immobilier); une telle mesure devrait également viser à lier les recettes fiscales à l'évolution de la richesse économique de la Région, en constante progression, et non à l'évolution de la prospérité relative de ses habitants, en déclin depuis des années ;
- une modification des normes budgétaires, en accord avec le Conseil supérieur des finances, le pouvoir fédéral et les autres entités fédérées. Au même titre que l'Union européenne a modifié les normes du Pacte de stabilité et de croissance pour prendre de manière plus fine les aspects de cycle conjoncturel, il pourrait être souhaitable de modifier les normes de déficit de la Région en se centrant sur le solde budgétaire structurel ;

- la mise sur pied d'une forme de *rainy days fund* permettant d'accumuler des surplus en cas de développement conjoncturel favorable, à dépenser lors des périodes conjoncturelles défavorables. On notera qu'un tel Fonds de réserve a été créé fin 2001 en RBC⁵⁴. L'établissement de ce Fonds de réserve devait neutraliser l'instabilité dans les recettes provenant de l'élargissement des compétences fiscales tel que prévu dans l'accord du Lambermont. La technique consistait à nourrir le Fonds de réserve pendant les années de fortes recettes au moyen de dotations de la Région. Ces réserves étaient alors destinées à couvrir les dépenses pendant les années de bas revenus. Le Fonds de réserve avait donc pour but de faciliter la politique budgétaire de la RBC et de contribuer à la réalisation de l'équilibre budgétaire. Malheureusement, l'application de la méthodologie SEC 95 dans le calcul du solde de financement des régions a rendu inopérante l'utilisation du fonds à cette fin. En effet, en raison du principe de consolidation de tous les organismes régionaux, une recette de la Région en provenance du Fonds est budgétairement neutralisée par la dépense du Fonds vers la Région et inversement, le Fonds étant nécessairement inclus dans le périmètre de consolidation de la Région.

Ces deux dernières options doivent, en outre, être considérées comme des *second-best* car il paraît difficile de définir des critères objectifs et de les mettre en œuvre, compte tenu de la préférence des gouvernements pour le court terme (problème éventuel de *time inconsistency*) et de pressions réelles liées aux problèmes financiers de certains secteurs (le secteur non marchand soutenu financièrement par la COCOF par exemple).

2.1.2. Financement des communes

En ce qui concerne les finances communales, force est de constater que celles-ci maintiennent un précaire équilibre budgétaire grâce à des transferts financiers régionaux croissants et à une hausse des petites taxes locales. Une telle situation a des avantages et des inconvénients :

- l'octroi de transferts financiers permet une forme de contrôle indirect ou d'influence des pouvoirs locaux par le pouvoir régional. Compte tenu de la très grande fragmentation des pouvoirs et des prises de décision à Bruxelles, il s'agit d'un des mécanismes qui permettent, au moins en théorie, un minimum de cohérence politique entre ces deux niveaux de gouvernement (cf. *supra*) ;
- d'un autre côté, on peut s'interroger sur les vertus d'un système où le pouvoir communal est placé dans une situation permanente de demandeur tout en ayant une réelle capacité d'influencer l'autorité régionale (au travers des mandataires locaux présents au parlement et au gouvernement). En théorie, le système de financement communal devrait être conçu de manière à assurer autonomie, responsabilité et solidarité des communes. Ceci présupposerait aussi une capacité

⁵⁴ *Moniteur belge*, 14 juin 2002.

de déterminer de manière autonome un maximum de recettes sans devoir compter, à la marge, sur la bonne volonté d'un agent extérieur.

Le financement des communes amène donc à se poser de manière directe des questions sur la gouvernance à Bruxelles. Si davantage de vision et de cohérence étaient possible dans l'action gouvernementale au niveau de l'ensemble de la Région au travers de mécanismes non financiers, un système de financement (et de tutelle politique) des communes par la Région serait sans doute moins utile. En revanche, un financement plus stable, prévisible et efficace de la Région au travers de dotations forfaitaires limiterait des conflits d'intérêts des nombreux mandataires locaux siégeant au Parlement régional ou au gouvernement bruxellois.

Diverses évolutions permettraient, conjointement, d'améliorer la situation :

- une hausse de la part des recettes propres des communes dans le total de leurs recettes, soit en diminuant les dotations, soit en augmentant leur marge de manœuvre fiscale, soit en opérant un transfert de compétences de dépenses communales vers la Région non assorti de compensations financières ;
- une responsabilisation accrue des communes à long terme en limitant les possibilités de leur attribuer un surcroît de dotation régionale ad hoc sur une base annuelle. Ceci pourrait aller de pair avec une révision de la dotation générale aux communes en lui donnant un caractère dynamique qui tienne compte de la croissance prévue des recettes et des besoins des communes.

Financement des commissions communautaires

Notre analyse fait apparaître qu'un problème budgétaire se pose essentiellement au niveau de la COCOF. Compte tenu des mécanismes budgétaires en vigueur, qui organisent des transferts entre diverses entités fédérées, on est en droit de soulever deux questions principales.

- d'une part, le renforcement d'un financement de la Communauté française par la COCOF se justifie-t-il encore après l'accord du Lambermont qui organise le refinancement structurel et à long terme des deux grandes communautés ? Dans la mesure où des marges de manœuvre supplémentaires sont offertes à la Communauté française, on pourrait imaginer qu'une partie de celles-ci bénéficieraient également à la COCOF sous la forme d'une baisse, voire d'une suppression, des transferts de celle-ci vers la Communauté ;
- d'autre part, l'application systématique d'une clé 80/20 dans les transferts financiers de la Région de Bruxelles-Capitale à la COCOF et à la VGC, respectivement, pose également question⁵⁵. Une réévaluation de cette clé sur la

⁵⁵ À Bruxelles, l'enseignement francophone rassemble près de 80 % des élèves et l'enseignement néerlandophone environ 17 %. Le solde des élèves se répartit entre les écoles européennes et internationales. La Communauté flamande consacre un budget de 22,7 % supérieur à celui de la Communauté française pour un élève de l'enseignement primaire et de 18,1 % pour un élève de l'enseignement secondaire. R. JANSSENS, « Van Brussel gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen en taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Taalbarometer II) », *Brusselse Thema's* 15, Brussel, VUBPRESS, 2007 ; R. JANSSENS, D. CARLIER et P. VAN DE CRAEN, « L'enseignement à Bruxelles », *Brussels Studies*, Note de synthèse n° 5, États généraux de Bruxelles, 2009. Bien entendu, l'enseignement ne constitue qu'un des domaines d'activité des commissions communautaires.

base de besoins objectifs pourrait être envisagée sans remettre en cause le soutien aux néerlandophones de Bruxelles. Une question également ouverte est celle de savoir dans quelle mesure des synergies et collaborations pourraient être développées entre ces institutions.

2.2. POLITIQUE FISCALE ET INSTRUMENTS DE MARCHÉ

2.2.1. Politique fiscale régionale et communale

Outre sa contribution aux revenus des pouvoirs publics, la fiscalité peut également jouer un rôle incitatif en modifiant les prix relatifs des biens et services. Elle constitue un instrument politique important et relativement flexible. Il est utile de rappeler que la Région et les communes bénéficient d'importants leviers d'action dans le domaine fiscal.

Quelques pistes de réflexion en la matière peuvent être avancées.

Impôt sur le revenu des personnes physiques

Les régions disposent de la capacité d'introduire des centimes additionnels ou des remises à l'IPP, ainsi que des réductions et des augmentations fiscales générales, liées aux compétences des régions, mais la progressivité de l'impôt ne peut être modifiée. À l'heure actuelle, la fiscalité sur le travail est relativement élevée et homogène en RBC. Afin de concurrencer les communes périphériques de Bruxelles et d'encourager l'emploi, il pourrait être souhaitable de réduire ce type d'impôt. Cependant, les inconvénients en sont élevés : perte importante de ressources et impact sans doute limité sur les décisions de localisation.

Taxe régionale sur les ménages

Le gouvernement actuel a réduit de moitié cette taxe. Pourtant celle-ci a des caractéristiques intéressantes : large base puisqu'elle touche une très grande majorité des ménages, y compris ceux qui sont exonérés de l'IPP (fonctionnaires des organisations internationales...); simplicité (montant forfaitaire) et taux d'enrôlement élevé (plus de 90 %). D'un autre côté, cette taxe fait l'objet de critiques en termes d'équité puisqu'elle affecte de manière disproportionnée les ménages à faibles revenus. Il y a dans ce domaine un arbitrage évident à faire entre efficacité et équité. Toute modulation de la taxe pour tenir compte de ce dernier aspect se fait au détriment de sa simplicité et de son efficacité. À ce jour, environ 20 % des ménages bruxellois sont exonérés, essentiellement pour des raisons sociales (bas revenus, CPAS, handicap de plus de 66 %, familles de quatre enfants ou plus...).

Droits d'enregistrement et précompte immobilier

L'analyse présentée en section 2.1.2. suggère un déplacement du poids de la fiscalité des droits d'enregistrement vers le précompte immobilier. L'argument budgétaire essentiel en faveur d'une telle évolution se rapporte à son impact sur la stabilité des recettes, qui ne peut être qu'imparfaitement obtenue par d'autres instruments.

Cependant, deux types d'objections doivent être rappelées.

D'une part, une baisse des droits d'enregistrement compensée sur le plan budgétaire par une hausse du précompte immobilier est susceptible d'avoir un impact variable selon le type d'agents économiques et de transactions réalisées. En théorie, à recettes fiscales constantes, une réduction des droits compensée par une hausse de précompte immobilier (Pr.I.) ne devrait pas modifier le prix moyen d'un immeuble neuf (puisque la valeur d'un immeuble inclut la somme actualisée des taxes à payer sur cet immeuble). En revanche, une telle mesure pourrait entraîner une modification à la hausse des loyers puisque, pour un propriétaire, la hausse du Pr.I. apparaîtrait comme une charge nouvelle. L'impact réel sur les loyers dépendrait *in fine* des conditions de concurrence sur le marché locatif. Enfin, un même contribuable, déjà propriétaire au moment d'une telle réforme, se verrait imposé deux fois, puisqu'il a déjà payé les droits d'enregistrement lors de son acquisition et se verrait soumis à l'avenir à un précompte immobilier supposé atteindre le même montant que les droits déjà payés si l'on fait l'hypothèse d'une neutralité budgétaire au niveau régional.

D'autre part, le précompte immobilier pose des problèmes croissants en termes d'équité⁵⁶. Les revenus cadastraux sur la base desquels cet impôt est calculé n'ont pas été revus depuis 1980. Une indexation est appliquée uniformément à tout le parc immobilier belge depuis une vingtaine d'années, mais elle ne prend pas en compte l'évolution du marché, i.e. la valeur réelle des immeubles, qui est loin, elle, d'être uniforme sur tout le territoire. Il en résulte des distorsions importantes dans les taxes payées sur des immeubles similaires selon le lieu où ils sont implantés et les modifications dont ils ont fait l'objet. L'absence de péréquation des revenus cadastraux implique une discrimination entre contribuables, que l'indexation uniforme n'atténue aucunement au fil des ans. Ceci est valable, par exemple, entre les contribuables du centre-ville et les contribuables des zones périphériques de la Région, encore agricoles dans les années 1970, mais également urbanisées aujourd'hui. Il en va de même entre les contribuables occupant d'anciens immeubles et ceux occupant des immeubles de construction récente.

Notons que la législation a prévu un mécanisme censé assurer une évolution des revenus cadastraux plus proche de la réalité immobilière, même en l'absence de péréquation. Il s'agit de prendre en compte l'information qu'un contribuable est tenu de fournir lors de toute modification de son bien ayant un impact sur la valeur de celui-ci. Dans les faits, cet échange d'informations est quasiment inexistant. Ceci

⁵⁶ M. VERDONCK et M. TAYMANS, « Étude sur la faisabilité et l'opportunité pour la Région de Bruxelles-Capitale de percevoir elle-même le précompte immobilier », Rapport de la recherche réalisée à la demande de Guy Vanhengel, ministre des Finances et du Budget de la Région de Bruxelles-Capitale, Centre d'études régionales bruxelloises, Facultés universitaires Saint-Louis, 2007.

accentue évidemment le problème de discrimination entraîné par l'absence de péréquation.

Cependant, si la Région et les communes bruxelloises souhaitent malgré tout réduire la discrimination entre contribuables, plusieurs pistes sont envisageables, même dans le contexte actuel où elles dépendent entièrement de la volonté de l'État fédéral pour réaliser une péréquation générale :

- demander à l'administration fédérale d'effectuer une *révision extraordinaire*, sur tout ou partie du territoire bruxellois, ou sur certains immeubles particuliers, comme cela a été fait dans les communes de Gesves et Heusden-Zolder. Dans ce cas, la demande doit être faite soit par le bourgmestre soit par 10 % des contribuables (art. 490 CIR), et minimum 1 % des parcelles à revoir doit avoir un revenu locatif net de minimum 15 % plus haut ou plus bas que son revenu cadastral ;
- demander d'effectuer une mise à jour de la base de données relative aux éléments de confort dans les habitations modestes. Une telle démarche avait été entamée en 2001 par l'administration fédérale, mais le ministre des Finances y avait rapidement mis un terme ;
- pour contrer le manque de collaboration des contribuables quand il s'agit d'informer l'administration du cadastre des modifications apportées à leur bien, les indicateurs-experts communaux pourraient être impliqués. Une présence accrue sur le terrain leur permettrait d'observer les modifications et d'en informer officiellement le cadastre.

Ces mesures auraient un impact positif pour les pouvoirs publics et elles devraient permettre de tendre vers une plus grande équité entre contribuables bruxellois. Mais elles ne pourraient se faire sans que certains contribuables y perdent en termes relatifs ou absolus. Et si de telles mesures n'étaient prises qu'en Région bruxelloise, les distorsions de taxes seraient atténuées entre les différentes zones de Bruxelles mais elles seraient accrues entre Bruxelles et sa périphérie. Dès lors, il revient aux autorités régionales, éventuellement en collaboration avec celles des autres régions, de proposer une avancée en la matière. À défaut, il est proposé que tout immeuble faisant l'objet d'une mutation ou d'une transmission voit son revenu cadastral ajusté et ce, indépendamment des procédures en matière de permis de bâtir.

Si la seconde objection constitue un argument supplémentaire en vue d'une révision fondamentale de la fiscalité immobilière à Bruxelles, elle n'en souligne pas moins, au même titre que la première objection, les difficultés techniques et politiques qui pourraient y être associées. En particulier, pour des raisons d'équité, des modalités transitoires complexes ou, à tout le moins, une transition progressive vers une nouvelle structure d'imposition semble s'imposer. En définitive, une analyse d'impact pourrait être suivie d'une réforme graduelle visant à approfondir progressivement la politique actuelle de réductions ciblées des droits d'enregistrement tout en augmentant le précompte immobilier au niveau régional. Par ailleurs, la portabilité des droits d'enregistrement donnerait un incitant aux propriétaires bruxellois à rester sur le territoire de la Région.

Fiscalité des entreprises

Diverses facettes de la fiscalité des entreprises méritent d'être rappelées.

Un premier débat porte sur l'organisation de la fiscalité des entreprises entre les communes et la Région. D'une manière générale, il est souhaitable de réduire dans la mesure du possible les coûts de mise en conformité (*compliance costs*) des entreprises. L'existence de diverses taxes locales impose des coûts administratifs aux entreprises qui s'ajoutent au montant de celle-ci. D'autre part, les communes sont moins susceptibles que la Région d'intégrer l'impact de leurs décisions fiscales sur l'emploi, l'habitat, le transport en Région de Bruxelles-Capitale. On notera à ce sujet que la pression fiscale régionale et locale était, en 2005, sensiblement plus élevée sur le territoire des 19 communes. Par ailleurs, en taxant préférentiellement les surfaces de bureaux, les entités de la Région de Bruxelles-Capitale frappent le créneau le plus spécifique de leur territoire, créneau par ailleurs en stagnation, voire en déclin, alors qu'il est en progression en périphérie, particulièrement autour de l'aéroport de Zaventem. La fiscalité plus douce sur le secteur industriel et semi-industriel « favorise » un domaine qui a déjà largement délaissé les espaces centraux⁵⁷. Ces arguments suggèrent d'opérer une simplification des taxes locales portant sur les entreprises et de gérer ces taxes au niveau régional.

Cette conclusion peut cependant être nuancée compte tenu du fait que la diversité des taxes communales permet aussi une forme d'émulation (*best practices*) au niveau local. En outre, toujours selon L. Aujean, la pression fiscale locale a un impact limité sur le choix de localisation des entreprises. Même au sein des secteurs mobiles, la fiscalité reste un critère de localisation marginal pour les entreprises. La disponibilité et la qualité des bureaux proposés ou le prestige de l'adresse apparaissent comme des critères plus importants aux yeux des décideurs. Il semble également difficile de favoriser certains secteurs particuliers, compte tenu du caractère « généraliste » de la fiscalité. Dès lors, il « apparaît bien plus profitable pour Bruxelles de jouer sur l'attractivité de la ville et la qualité des espaces urbains. Cela passe, par exemple, par la mise à disposition de vastes terrains disponibles pour l'implantation de nouveaux bureaux, par exemple la réserve foncière de Schaerbeek formation. »

Un second débat porte sur la régionalisation éventuelle de tout ou partie de l'impôt fédéral sur les sociétés (Isoc). Compte tenu des diverses modalités possibles d'une telle régionalisation, des arguments relativement généraux doivent être rappelés. D'une part, l'argument théorique consistant à dire qu'une « petite » Région telle que la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une forme d'avantage en matière de concurrence fiscale ne nous semble pas valide. Rappelons qu'étant donné le nombre d'entreprises dont le siège est implanté à Bruxelles, la Région de Bruxelles-Capitale est en fait une « grande Région » et est susceptible de perdre ses entreprises en cas de concurrence fiscale. Ceci est d'autant plus probable que la Région flamande dispose de marges de manœuvre financières supérieures à celles de la Région de Bruxelles-Capitale et que le transfert de la compétence fiscale se ferait sans doute en diminuant à

⁵⁷ L. AUJEAN *et al.*, « La localisation des entreprises dans la région métropolitaine bruxelloise: état des lieux, évolution, coûts de l'immobilier et charges fiscales », Rapport final provisoire, juin 2005, IGEAT-ULB et CERBC-FUSL, 2005.

due proportion les dotations (IPP) aux régions. D'autre part, en cas de fortes divergences régionales, une régionalisation de l'impôt des sociétés entraînerait une augmentation vraisemblable⁵⁸ des coûts de mise en conformité pour les entreprises multirégionales (une déclaration d'impôt dans chaque Région), ceci sans compter les coûts de gestion pour l'administration. Enfin, dans tous les cas, un jeu de concurrence fiscale est attendu. Celui-ci pourrait jouer favorablement pour les entreprises et peut-être pour l'une ou l'autre Région engagée dans le processus, mais il est peu probable que toutes en bénéficient et il existe un risque réel que les recettes globales d'Isoc diminuent en Belgique. Le résultat final pour Bruxelles serait hautement incertain et dépendrait des modalités de mise en œuvre, des marges de manœuvres budgétaires de la Région et de la sensibilité des bases imposables, *inter alia*.

Globalement, la piste à suivre nous semble être un renforcement des pouvoirs fiscaux de la Région dans le domaine de la fiscalité locale des entreprises, mais non en matière d'impôt des sociétés.

Fiscalité sur les transports et péage urbain

La fiscalité relative au transport automobile doit également être révisée. Du fait de l'importance de la navette vers le centre économique de la Belgique, Bruxelles est la première victime des dispositions fiscales fédérales encourageant l'achat de voitures de sociétés. Comme alternative, nous suggérons de permettre aux entreprises d'offrir un bonus défiscalisé à leurs employés. Ceux-ci pourraient choisir de l'investir dans une voiture, ou d'en bénéficier en « cash ».

En outre, une meilleure prise en compte des externalités liées au transport automobile requiert une révision des taxes de circulation. Ceci appelle notamment à la conclusion d'un accord de coopération entre les régions⁵⁹.

Dans le même ordre d'idées, l'instauration d'un péage urbain permettrait de combiner tant des effets financiers que des effets incitatifs. De plus, une telle mesure ne requiert pas nécessairement un accord de coopération interrégional, contrairement aux impôts régionaux. Selon M. Verdonck, si la Région de Bruxelles-Capitale décidait d'imposer demain un péage urbain à l'entrée de la capitale, semblable au péage londonien, cela rapporterait grosso modo 512 millions d'euros par an⁶⁰. Sachant que l'instauration d'un péage urbain réduirait le nombre de navetteurs automobiles et que la mise en place d'un péage urbain représente des coûts initiaux d'investissements non négligeables et des coûts de fonctionnement ensuite, ce chiffre est certainement

⁵⁸ Pour une démonstration dans le cadre européen, cf. P. CATTOIR et W. KOEVOETS, « European Tax Survey », Commission Staff, *Working Paper*, SEC (2004)1128/2, 10 septembre 2004. Également publié en tant que Taxation Papers, *Working paper*, n° 3/2004.

⁵⁹ Art. 6. §. de la LSF : les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10^e et 11^e. Dans le cas où le redevable de ces impôts est une société, au sens de la loi du 7 mai 1999 portant le Code des sociétés, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois régions au sens de l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁶⁰ M. VERDONCK et M. TAYMANS, « Étude sur la faisabilité et l'opportunité pour la Région de Bruxelles-Capitale de percevoir elle-même le précompte immobilier », *op. cit.*

surestimé. Mais il pourrait couvrir une part non négligeable des besoins de financement additionnels structurels de la RBC. Les modalités de mise en œuvre et les implications politiques d'une telle mesure – notamment si elle était envisagée de manière unilatérale pour la RBC – méritent un examen approfondi. On peut s'interroger en particulier sur les avantages qui pourraient être tirés d'une mesure mise en œuvre en coopération avec la Flandre et la Wallonie, par exemple dans le cadre d'une Communauté urbaine.

Autres taxes et redevances ⁶¹

Les communes font preuve d'une grande imagination pour taxer, notamment, l'activité économique. À titre d'illustration, rappelons l'existence de taxes sur les « serveuses de bar », sur le colportage, les distributeurs de billets, les étals, les terrasses, les enseignes, les journaux publicitaires, les parkings, etc.

Certaines taxes communales apparaissent relativement désuètes ou inadaptées aux circonstances de la ville (taxe sur les chevaux, taxe sur les permis de chasse) et peuvent éventuellement imposer des coûts administratifs disproportionnés par rapport aux recettes obtenues. D'une manière générale, une évaluation coûts-bénéfices pourrait utilement être réalisée.

2.2.2. Assurer un cadre d'action

Une question centrale dans le cadre d'une réforme de la fiscalité à Bruxelles consiste à savoir comment assurer un maximum de coordination, de cohérence et d'efficacité dès lors que Région et communes partagent certaines bases d'imposition (précompte immobilier) et que les politiques fiscales menées à un niveau peuvent avoir un impact sur un autre niveau de pouvoir. Par exemple, un accroissement de la fiscalité des entreprises au niveau des communes peut avoir un impact global négatif sur l'emploi en RBC.

Dans ce cadre, l'approche suivante peut être recommandée :

- une compétence concurrente avec prévalence du pouvoir régional dans certains domaines fiscaux, en particulier la fiscalité immobilière et la fiscalité des entreprises. Dès lors que Région et communes prélèvent des taxes sur une même base d'imposition, le pouvoir régional devrait avoir le pouvoir soit d'exercer seul sa prérogative fiscale suivant le principe du *non bis in idem*, soit de limiter le pouvoir fiscal des communes. En pratique, cela impliquerait par exemple que la Région pourrait fixer un plafond ou un plancher au précompte immobilier communal ou encore, choisir d'imposer certains types de charges aux entreprises en supprimant ces mêmes charges dans les communes bruxelloises ;
- une coordination fiscale accrue entre la Région et les communes pourrait également être réalisée au travers de la mise sur pied d'un organe de coordination

⁶¹ Le terme anglo-saxon de *fees-for-services* est plus parlant.

- réunissant, de manière régulière, le ministre des Finances bruxellois et les échevins concernés des communes bruxelloises ;
- la réflexion et l'action en la matière pourraient être facilitées, par la mise sur pied d'un observatoire de la fiscalité à Bruxelles, soit au sein de l'administration régionale, soit dans un cadre indépendant, soit au sein de la future administration fiscale régionale dont la création est annoncée pour la prochaine législature.

En vue de faciliter d'éventuelles réformes dans ce sens, une extension du Fonds de compensation fiscale pourrait être envisagée. Pour rappel, à partir du budget 2007, un fonds fiscal d'une valeur de 15 millions d'euros indexés a été créé⁶². Ce fonds a une double raison d'être. D'une part, il doit permettre aux communes de compenser leurs pertes de revenus suite à des réductions fiscales. Cette dotation est accordée aux communes à l'unique condition qu'elles n'augmentent pas leurs plafonds fiscaux, en d'autres termes qu'elles ne prélèvent pas de nouvelles taxes sur les citoyens. D'autre part, ce fonds a également pour fonction d'harmoniser le niveau de certaines taxes communales, notamment les taxes sur les surfaces de bureau. Ainsi, on tend à mettre fin aux importantes différences au niveau du taux d'imposition en vigueur dans les dix-neuf communes bruxelloises.

2.3. SOLIDARITÉ INTRA- ET EXTRA-RÉGIONALE

2.3.1. Assurer un juste financement de la Région et des communes

Notre analyse confirme le fait que la Région de Bruxelles-Capitale continue à bénéficier d'un financement relativement défavorable comparé aux autres régions. Les mécanismes financiers spécifiques à l'œuvre à Bruxelles, en particulier Beliris ou la dotation mainmorte, ne compensent qu'en partie les surcoûts et les manques à gagner pour Bruxelles et posent des problèmes conceptuels et pratiques divers (cf. *supra*). Les problèmes rencontrés par la Région se répercutent également au niveau des communes. Dès lors, une réforme du financement de Bruxelles apparaît justifiable.

Une réforme du financement de la Région et de ses communes pourrait porter sur le niveau du financement et sur la qualité des mécanismes de financement. Quant au niveau, sur la base des évaluations existantes, on peut estimer à minimum 500 millions d'euros par an le montant qui devrait être attribué à la Région de Bruxelles-Capitale au-delà des mécanismes prévus dans le cadre de la LSF afin de compenser les désavantages objectifs de la Région. Notons que seule une partie de ce manque est actuellement attribuée à la Région et à la Ville de Bruxelles au travers des instruments ad hoc décrits plus haut.

⁶² Ordonnance visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 19 juillet 2007.

En effet, les travaux de P. Cattoir remis à jour et complétés par ceux de G. Van der Stichele⁶³ fournissent un chiffrage détaillé – mais non exhaustif – des surcoûts et manques à gagner pour Bruxelles du fait de ses caractéristiques de pluri-capitale, de grande agglomération séparée de son hinterland, et de petite Région. L'approche retenue pour établir ce chiffrage nous semble toujours valide. Compte tenu de la seule inflation, le montant de 490,5 millions d'euros établi pour 2003 équivaut déjà clairement à plus de 500 millions d'euros en 2009. Ajoutons que ce chiffre est sans doute plus élevé encore en raison, d'une part, de l'élargissement de l'Union européenne et, d'autre part, de la hausse constante du trafic routier en Région de Bruxelles-Capitale. Le premier implique qu'un plus grand nombre d'habitants et de bâtiments situés dans la capitale belge et européenne sont exonérés d'impôts, ce qui accroît le manque à gagner fiscal de la Région. La seconde entraîne un surcroît de coûts directs (STIB, entretien des voiries, etc.) et de coûts indirects (congestion, pollution, bruit...).

Notons que ce chiffre est un montant brut : il présente des besoins et manques à gagner, mais ne tient pas en compte d'éventuelles compensations partielles⁶⁴. Les mécanismes présentés peuvent être considérés comme des formes directes ou indirectes de compensation financière pour Bruxelles (Région et communes). Le mécanisme principal (sur le plan financier et politique) établi à cet effet est Beliris dont les engagements prévus sont de l'ordre de 125 millions par an pour 2009 et 2010, auxquels viendront s'ajouter, à partir de 2009, « à tout le moins 65 millions d'euros par an ». Ces chiffres méritent d'être nuancés puisque les engagements financiers de Beliris sont notoirement lents et les dépenses portent dans une certaine mesure sur des compétences fédérales. En outre, il n'existe pas d'autonomie de décision des instances bruxelloises sur ces moyens qui sont décidés par huit ministres (dont quatre au niveau fédéral).

Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas ici de promouvoir une approche fondée sur le concept de « juste retour » et visant à réduire ou éliminer les transferts implicites de Bruxelles vers la Flandre et la Wallonie. Les propositions de financement additionnel pour Bruxelles visent uniquement à assurer un financement suffisant de la Région au regard des responsabilités qui lui sont assignées et compte tenu des contraintes et spécificités qui lui sont propres. Le sous-financement chronique de Bruxelles est le résultat de décisions politiques ayant trait au financement des régions, à leur territoire et à leur organisation interne (dans le cas de Bruxelles, puisque cette Région ne dispose pas d'une autonomie constitutive).

En théorie, plusieurs mécanismes permettraient d'assurer un financement plus adéquat de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses communes :

- idéalement, la dotation de la Région de Bruxelles-Capitale devrait être augmentée globalement et de manière transparente. Ceci peut être fait soit en modifiant les critères de population dans le calcul de l'IPP (surpondération suivant l'approche allemande pour Berlin, Brème et Hambourg), soit en attribuant l'IPP en partie suivant la source des revenus. Un avantage spécifique de cette dernière approche

⁶³ P. CATTOIR, *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, op. cit. ; G. Van der Stichele, *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, op. cit.

⁶⁴ Cf. 1.1.

est que la RBC aurait un incitant fort à développer l'emploi sur son territoire, ce qui bénéficie aux autres régions et aux communes périphériques sous la forme d'une hausse des recettes d'IPP. Cette approche s'intégrerait bien dans le cadre d'une éventuelle responsabilisation accrue des régions en matière de créations d'emplois⁶⁵ ;

- une alternative consisterait à accorder un montant forfaitaire et évolutif à la Région ;
- enfin, les montants transférés pourraient être augmentés via diverses mesures ad hoc : la dotation mainmorte pourrait être réformée, la STIB pourrait en partie être financée par le pouvoir fédéral et les autres régions (compte tenu des externalités positives qui résultent de son activité), le montant Beliris pourrait être augmenté et la dotation pour la remise au travail des chômeurs pourrait être déplaçonnée (ce qui donnerait une incitation à la Région en matière de politique de l'emploi).

Pour conclure sur cette thématique du financement de Bruxelles, il convient de noter que cette problématique est parfois liée au débat sur un possible élargissement de la RBC ou à la création d'une communauté urbaine englobant la RBC. De ce point de vue, soulignons d'emblée que l'étendue du territoire des régions wallonne et flamande permet l'organisation d'une solidarité entre les grandes villes flamandes et wallonnes et leur zone suburbaine. Dans le cas bruxellois, la limite des 19 communes constitue une pierre d'achoppement à l'organisation d'une telle solidarité malgré les nombreuses et indissociables interactions entre la ville et sa périphérie. Selon J. Vaesen, la politique de développement d'un centre urbain et la collaboration entre la ville et sa périphérie ne peuvent être dissociées des oppositions communautaires et de la question de l'autonomie ou du partage des pouvoirs dans la capitale⁶⁶. Pour ces raisons, et compte tenu des difficultés politiques que poserait un élargissement du territoire bruxellois, tant la ville que la périphérie ont intérêt à rechercher des formes de collaboration qui bénéficient aux deux parties. De ce point de vue, l'exemple d'autres villes ou capitales européennes ont montré le relatif succès de mesures allant de plateformes de concertations portant sur des collaborations dans des domaines spécifiques, à des systèmes de subsides conditionnels et contractuels.

Dans cette perspective, le problème de sous-financement de Bruxelles pourrait trouver une réponse partielle dans le cadre de la création d'une communauté urbaine s'étendant au-delà des 19 communes et visant à organiser – et à financer – conjointement un certain nombre de biens et services collectifs, au premier rang desquels se trouvent les transports publics. À titre illustratif, si l'on imagine la mise sur pied d'un réseau de transports publics communs s'étendant sur une vaste région autour de Bruxelles, il semble clair que le financement de ce réseau devra se faire compte tenu des coûts et bénéfices retirés par les populations concernées. Dans la mesure où la STIB est subsidiée uniquement par le budget bruxellois alors que près de 50 % de ses utilisateurs proviennent d'autres régions, la réalisation de la communauté urbaine pourrait constituer une voie permettant de soulager la Région de certaines de ces charges – parallèlement à une implication plus importante des représentants de ces

⁶⁵ On se référera utilement au Rapport au Roi présenté par G. Verhofstadt au début 2007.

⁶⁶ J. VAESEN, *Osmose, dwang en tegenmacht? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*, op. cit.

nombreux navetteurs dans les décisions stratégiques en matière de transport public à Bruxelles. Une telle approche supposerait cependant une perte partielle d'autonomie pour la Région de Bruxelles-Capitale et les autres régions dans les matières gérées par la Communauté urbaine. Certains proposent dès lors de mettre en place des accords de coopération ponctuels et réversibles plutôt que de mettre sur pied une nouvelle institution.

2.3.2. Assurer un financement transparent et efficace de la Région et de ses communes

En complément à une réflexion de nature quantitative, la qualité des mécanismes de transferts pourrait également être améliorée. En vertu du principe de subsidiarité, il n'apparaît pas justifié d'attribuer des transferts fédéraux aux communes. La Région est mieux à même d'organiser la redistribution interne sur son territoire. Pour la même raison, il est souhaitable de concentrer tous les transferts fédéraux, y compris ceux de la politique des grandes villes au niveau de la Région.

En ce qui concerne Beliris, le fonctionnement du système présente de telles faiblesses que le statu quo semble impensable. Sur le plan conceptuel, il convient de distinguer avant tout les projets dans Beliris qui ont pour objectif central la promotion de la capitale du pays, des projets qui visent à compenser Bruxelles pour son sous-financement et des projets qui viennent se substituer à des dépenses dans des domaines de compétence fédéraux (biculturel) ou para-fédéraux (SNCB) :

- en ce qui concerne les dépenses qui ont vocation à compenser Bruxelles pour son sous-financement chronique (cf. 1.3.2.), il apparaîtrait souhaitable que les fonds soient transférés à la Région et que celle-ci soit responsable de la maîtrise d'ouvrage pour des raisons de transparence, de légitimité démocratique et d'efficacité. Cette approche est bien entendu sans préjudice d'options alternatives visant à résoudre le sous-financement chronique de la RBC ;
- en ce qui concerne les dépenses relatives à des compétences fédérales (matières biculturelles, SNCB...), elles pourraient être réalisées par les autorités compétentes au niveau fédéral ;
- enfin, en ce qui concerne les transferts de fonds vers Bruxelles visant effectivement à développer le rôle de capitale de la Belgique, un équilibre devrait être cherché entre une légitime intervention des partenaires concernés par un tel développement, le caractère démocratique et transparent des décisions prises, et l'efficacité de la mise en œuvre. L'examen d'expériences étrangères, comme au Canada, pourrait inspirer le développement d'une institution ad hoc. On songe à la mise sur pied d'une « commission pour le développement de la capitale » facilitant l'émergence et la définition de projets, par exemple via des appels à projets, dont le choix serait finalement décidé par les autorités politiques concernées. En ce qui concerne la mise en œuvre concrète des projets, il est difficile de voir l'intérêt de placer en concurrence une administration fédérale et les administrations régionales ou communales. Là encore, une fois les orientations politiques et les moyens financiers décidés, un gain d'efficacité pourrait être obtenu en rendant la Région responsable de la mise en œuvre.

En définitive, la clarification des objectifs, des modes de décision et des moyens de mise en œuvre apparaît comme une nécessité au regard des faiblesses mises à jour dans le cadre de Beliris.

2.3.3. Un financement européen pour promouvoir la capitale de l'Europe?

On peut s'interroger sur le rôle que pourrait jouer le budget européen, en complément des mesures proposées ci-dessus. La RBC jouit bien de financements européens, en particulier dans le cadre de la politique régionale européenne⁶⁷. Tous les sept ans, elle bénéficie d'une enveloppe avoisinant les 200 millions d'euros dans le cadre de programmes de développement socio-économique, à l'aide du Fonds européen de développement régional (FEDER) ou de mise à l'emploi à l'aide du Fonds social européen (FSE)⁶⁸. Importants à l'échelle du territoire bruxellois, ces montants n'en sont pas moins relativement modestes comparativement à d'autres régions européennes – moins développées sur le plan économique, qui bénéficient quant à elles d'enveloppes se chiffrant en milliards d'euros⁶⁹.

À l'heure actuelle, dans le cadre de la politique de cohésion, la RBC est considérée comme une région européenne parmi les autres. Elle ne tient aucunement compte de la spécificité de son statut européen et de ses conséquences. Un financement visant à promouvoir la capitale de l'Europe et les symboles qui sont associés à l'unification européenne, pourrait pourtant se justifier à différents égards⁷⁰. Dans le cadre de la préparation du cadre financier pluriannuel post-2013, dont la préparation sera entamée en 2010-2011, il convient d'assurer que Bruxelles et la Belgique définissent une stratégie cohérente. Or, de ce point de vue, la faiblesse et la dispersion des moyens consacrés à la promotion des intérêts bruxellois auprès des institutions européennes apparaissent frappantes. Ces derniers sont davantage le reflet de la fragmentation institutionnelle, caractéristique de la gouvernance bruxelloise et belge, que le fruit d'une stratégie pensée globalement, dépassant et déplaçant les cadres institutionnels existants⁷¹. C'est cette dynamique qu'il convient de transcender si l'on veut hausser Bruxelles à hauteur de son statut de capitale de l'Europe.

⁶⁷ Cette politique a pour but de pallier les inégalités socio-économiques entre régions européennes au moyen de différents fonds financiers (appelés fonds structurels) attribués sur des périodes de six ans. Au total, elle représente plus d'un tiers du budget communautaire (soit 336,1 milliards d'euros pour la programmation 2007-2013).

⁶⁸ Pour la période 2007-2013, l'enveloppe des fonds structurels en Région de Bruxelles-Capitale est de 183 millions d'euros, tous programmes confondus. Pour plus de détails, cf. C. GELEYN, *Emploi, formation et Cohésion sociale : l'intervention des Fonds structurels en RBCC pour 2007-2013*, Brochure de la CCPEE, octobre 2007.

⁶⁹ Tel est le cas des 10 nouveaux États membres, à l'exemple de la République Tchèque dont l'enveloppe 2007-2013 s'élève à 26 milliards d'euros.

⁷⁰ C. VAN WYNSBERGHE, « L'avenir de Bruxelles passe-t-il par Washington DC ? », in P. DUTILLEUL, *Bye Bye Belgium*, Lovrval, Labor, 2006, pp.517-532.

⁷¹ G. HUBERT, *Penser l'Europe en action. Les Fonds structurels européens à l'appui de politiques régionales bruxelloises*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, thèse de doctorat, 2008, 450 p.

2.4. GOUVERNANCE, ÉVALUATION ET QUALITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

2.4.1. La segmentation des compétences et de l'action publique

Du point de vue de l'action publique, la Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par la multiplicité des niveaux de pouvoir et des opérateurs publics qui y exercent leurs compétences et actions : à côté de l'État fédéral, la Région, les communautés, les trois commissions communautaires et les communes et CPAS. L'étroitesse du territoire et la proximité physique qu'elle induit entre les différents pouvoirs publics et acteurs au niveau politique rendent légitimes une nouvelle réflexion sur la lisibilité de l'action publique et la répartition des compétences à Bruxelles, principalement entre le niveau régional et communal.

Le partage des compétences entre communes et Région au sein de la Région de Bruxelles-Capitale doit être réexaminé. La Région pourrait exercer des compétences plus étendues en matière de propreté publique⁷². Les communes, quant à elles, prennent en charge de nombreuses compétences ayant des effets de débordement significatifs en termes de domiciliation des bénéficiaires des services offerts. Il s'agit notamment des écoles secondaires, des hôpitaux, des musées, des piscines et des centres culturels.

La divergence entre le champ des contributeurs et le champ des bénéficiaires, c'est-à-dire entre ceux qui participent au financement collectif de ces infrastructures au travers des impôts communaux et ceux qui les utilisent effectivement, peut donner lieu à des problèmes tels que :

- des transferts de charges entre communes, sans que cela ne corresponde à un différentiel de capacité contributive. Ainsi en est-il des élèves fréquentant les écoles communales de Bruxelles-Ville, souvent originaires des communes du sud et de l'Est de la Région ;
- une offre insuffisante de services publics en raison du phénomène de « passager clandestin ». Ceci explique peut-être le faible nombre de piscines publiques dans la Région ;
- une offre excessive d'autres services publics par absence de coordination ou recherche de prestige local. Ceci peut être le cas pour les centres culturels ;
- des pertes d'efficacité par l'absence d'économies d'échelle et de synergie dans l'organisation des services publics.

D'un autre côté, un transfert de compétences vers la Région se heurte aux objections suivantes :

⁷² Contrairement aux Régions flamande et wallonne, la collecte des déchets ménagers est déjà régionalisée (cf. Bruxelles-Propreté).

- une coordination entre communes peut répondre à certains de ces problèmes, au besoin en créant des intercommunales ad hoc ;
- transférer des compétences à la Région revient à accroître le pouvoir des néerlandophones à Bruxelles, ce qui est vu comme un problème pour un certain nombre de personnalités politiques francophones ;
- les effets de débordement ne sont pas confinés à la Région. Ce transfert de compétences devrait s'inscrire dans le cadre de la réflexion sur la communauté urbaine ou la conclusion d'accords de coopération ;
- la concurrence entre communes, avec notamment la possibilité de comparer les services et les pressions fiscales, conduit à une meilleure gestion ;
- les communes connaissent mieux les préférences locales, qui peuvent diverger d'une commune à l'autre.

Cette liste non exhaustive d'arguments illustre la complexité du débat.

Un regroupement des CPAS entraînerait, outre une plus grande solidarité intrarégionale, une participation plus importante du SPF Intégration sociale dans le financement du revenu d'intégration payé par les CPAS aux ayants droit⁷³. La nécessité d'un examen systématique du partage de l'organisation des tâches entre instances bruxelloises est donc régulièrement évoquée⁷⁴ et a, d'ailleurs, fait l'objet de discussions entre les partis bruxellois durant la troisième législature régionale.

Un tel échange n'est pas nécessairement au désavantage du niveau de pouvoir le plus bas (qu'il s'agisse du niveau communal ou d'une nouvelle entité) ; l'évolution du rôle du niveau local rend possible l'exercice de nouvelles activités ou un ajustement des anciennes compétences et en garantit donc la pertinence. Sous ce dénominateur se trouvent par exemple les activités qui résultent de la « politique de proximité ». Lorsqu'on observe les pratiques politiques à Bruxelles, on ne peut ignorer l'enchevêtrement des différents niveaux de gouvernance, tant au niveau vertical qu'au niveau horizontal. L'exemple le plus souvent cité est le bien connu « cumul des mandats politiques » (le pourcentage de membres du Parlement bruxellois qui exercent également un mandat communal a varié, selon les sessions parlementaires considérées, entre 61 et 79 %) ⁷⁵. Une telle interdépendance ne se limite pas à Bruxelles, car elle est considérée comme un signe distinctif de la culture politique belge en général.

L'enchevêtrement des niveaux de pouvoirs et de leurs compétences semble peu propice à une action régionale de qualité : cette situation fragilise à la fois la capacité de décision et d'arbitrage de l'autorité régionale, ainsi que l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

En parallèle à l'indispensable réflexion sur la redéfinition du partage des compétences entre communes et Région, d'autres pistes de réflexion méritent donc aussi notre

⁷³ En effet, selon la loi du 26 mai 2002, article 32, l'intervention fédérale de base est de 50 %, mais ce pourcentage est porté à 60 % (65 %) pour les CPAS octroyant un revenu d'intégration à plus de 500 (1 000) ayants droit.

⁷⁴ P. CATTOIR et E. DE CALLATAÿ, « Finances publiques et fiscalité à Bruxelles », *op. cit.*

⁷⁵ J. VAESSEN, *Osmose, dwang en tegenmach?* De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004, *op. cit.*

intérêt : un redécoupage des communes, aux tailles trop disparates et aux limites parfois très enchevêtrées, pourrait être également envisagé⁷⁶; l'affirmation des règles concernant l'attribution des mandats publics entre les différents niveaux de pouvoir et les organismes parapublics visant à accroître l'efficacité et l'efficience des politiques, etc.

Mais d'autres voies pour requalifier l'action publique sont nécessaires car le découpage actuel des compétences, principalement entre le niveau régional et local, n'est pas la seule entrave à une action publique plus opérationnelle vis-à-vis de ses objectifs déclarés, davantage coordonnée et qui permette une lecture consolidée de ses développements.

En présence des vastes coalitions politiques nécessaires à la formation de majorités dans les diverses institutions bruxelloises, certains pans de l'action publique dépendent de manière durable – donc sans alternance démocratique – des mêmes partis ou responsables politiques. Le contrôle ainsi exercé sur les politiques peut s'étendre au-delà de la sphère strictement administrative et affecter les actions et organisations de la société civile actives dans les domaines en question. Dès lors, il existe un risque réel de manque de transparence, de contrôle et de débat politique – et de capacité à définir de nouvelles priorités. Le développement d'une culture d'évaluation indépendante pourrait contribuer à ouvrir le débat en la matière.

À un autre niveau, la lisibilité des réalisations des opérateurs publics et de leur coût n'est garantie par aucun mécanisme public de production récurrente d'informations. Or cela est essentiel pour les arbitrages politiques et la qualité du débat démocratique.

2.4.2. Favoriser les coopérations et évaluer les politiques

Dans son contexte budgétaire contraint, une des marges de manœuvre de la Région de Bruxelles-Capitale pour améliorer son action est de favoriser les coopérations entre opérateurs et une meilleure affectation des moyens budgétaires aux divers créneaux de politique qui sont les siens ainsi qu'aux différents opérateurs qui les initient et les matérialisent.

Cette amélioration devrait notamment s'appuyer sur une dynamique d'évaluation des politiques publiques beaucoup plus affirmée. Trop souvent, en effet, les politiques se développent par couches successives, au gré des volontés d'affirmation de la lisibilité du personnel politique et sans logique évaluative. On aboutit ainsi à développer des actions qui se superposent de manière peu cohérente ou, parfois, se concurrencent. Il conviendrait donc en priorité d'améliorer la coordination et les coopérations entre les administrations et les opérateurs publics et de limiter les nombreux doublons existant dans l'action publique à la croisée de l'action des opérateurs publics et des développements de la société civile. Les rapports entre pouvoirs publics régionaux et le secteur associatif devraient faire l'objet de contractualisations plus explicites, plus équilibrées et davantage transparentes.

⁷⁶ Cf. *Les conditions pour une meilleure gouvernance à Bruxelles*, sur le site de BruXsel Management : <<http://www.bruxsel.org>>.

Par ailleurs, la logique d'évaluation des politiques devrait être intégrée dans la culture administrative et politique de la Région. Pour ce faire, cinq principes essentiels pourraient encadrer une politique régionale d'évaluation :

- la garantie d'indépendance : sauf dans le cas d'une auto-évaluation (qui devrait être complétée par d'autres interventions), l'évaluation d'une action publique doit être conduite par des acteurs qui ne sont pas juges et parties pour éviter toute auto-justification ;
- la garantie de compétence et de rigueur : rigueur et compétence fondent la nécessité d'une éthique professionnelle des chargés d'évaluation et doivent permettre à ceux-ci, quelles que soient leurs méthodes, de disposer d'un minimum de langage commun et d'offrir à leurs interlocuteurs une capacité de distinction entre l'analyse des faits et les critères sur lesquels sont fondés leur jugement ;
- la garantie de transparence : l'évaluation ne peut rendre possible la critique éventuelle, ou l'expression d'autres jugements à partir des mêmes faits constatés, que si elle énonce clairement ses méthodes, ses critères, ses résultats ;
- la garantie de pluralisme : on ne peut juger d'un point de vue unique. Les personnes ou les institutions concernées par l'évaluation doivent pouvoir exprimer et défendre leur propre point de vue, la pluralité et l'indépendance des instances d'évaluation enrichit le jugement et évite les abus ;
- un système démocratique se doit d'ouvrir le plus largement possible un droit de saisine des instances d'évaluation à ses citoyens et assurer une règle de publicité qui ne peut être enfreinte que dans des cas exceptionnels.

Enfin, s'il convient de conserver une distance critique essentielle quant à l'impact budgétaire des actions développées par les pouvoirs publics (plus de dépenses n'est pas la garantie d'une dépense de qualité et qui atteint les objectifs qui lui sont assignés), un examen d'impact budgétaire n'en est pas moins indispensable. Ainsi, par exemple, dans le secteur du logement, l'encouragement de l'accès à la propriété sociale qui est offert par le Fonds du logement par l'octroi de ses prêts hypothécaires aux ménages bruxellois constitue sans doute dans le cadre actuel une politique du logement intéressante à plus d'un titre. Du point de vue social, plus de 80 % des ménages bénéficiaires sont dans les conditions d'accès au logement social et, du point de vue financier, pour les pouvoirs régionaux, ces prêts octroyés sont remboursés au Fonds du logement généralement en vingt ans. Ils viennent donc reconstituer et garantir sa capacité d'action dans le temps. D'un autre côté, les ménages propriétaires s'occupent de l'entretien de leur bien et ils bénéficient d'un régime fiscal avantageux actuellement financé par l'État fédéral. Enfin, les transactions concernées assurent des recettes en termes de droit d'enregistrement pour la RBC.

Ces observations suggèrent la mise sur pied rapide d'une institution au niveau bruxellois chargée de la statistique et de l'évaluation des politiques publiques et de la production des informations nécessaires à cet égard (ou la réforme d'une institution existante)⁷⁷. Étant donnée la nature du travail à réaliser et la nécessité d'une flexibilité

⁷⁷ Il existe un organisme chargé de produire des statistiques pour la RBC : l'Institut bruxellois de statistiques et d'analyse (IBSA), mais celui-ci ne produit pas nécessairement des données dans la perspective d'une évaluation. Cf. la présentation de l'IBSA sur le site de la Région bruxelloise <<http://www.bruxelles.irisnet.be>>.

claire en matière de personnel, une agence disposant d'une large indépendance pourrait être envisagée. Les expériences dans les autres régions ou pays européens, par exemple la Région wallonne (Service des études et de la statistique), pourraient utilement être examinées dans ce contexte.

CONCLUSION

Cette étude identifie un certain nombre de défis et avance certaines propositions dans le domaine des finances publiques à Bruxelles. Nous tenons en particulier à mettre en évidence les points suivants.

INFORMATION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES

Le manque d'informations sur des domaines clés en matière de finances publiques, notamment les taxes et le coût des politiques menées, mérite d'être souligné. Ceci est lié à l'absence d'une administration fiscale régionale et au fait que l'administration fédérale dispose de la base de données relatives aux impôts régionaux – ce qui devrait être corrigé au début de la prochaine législature –, au nombre et à la fragmentation des pouvoirs publics à Bruxelles, ainsi qu'aux recoupements divers de compétences et actions de ces pouvoirs publics. La collecte de données fiables en matière de dépenses et de recettes publiques, dans le long terme, et pour tous les niveaux de pouvoir à Bruxelles est, selon nous, une condition nécessaire à la conception *ex ante* de politiques mais également pour leur évaluation *ex post*.

Le manque d'une culture d'évaluation des politiques apparaît également frappant. Quand elle existe, l'évaluation des politiques publiques à Bruxelles est souvent confinée à l'examen de la croissance des budgets. La qualité des dépenses, en d'autres termes, les réalisations financées et leur impact au regard des objectifs posés, est également indispensable. Elle l'est d'autant plus lorsque la multiplicité des pouvoirs publics requiert un effort supplémentaire de la part des électeurs pour évaluer les politiques mises en œuvre par les exécutifs en place.

Ces observations suggèrent la création ou le renforcement de structures permettant la collecte, la production et le traitement des données, notamment en vue d'évaluation de politiques publiques.

FINANCEMENT ET DOTATIONS

Le manque structurel de financement de Bruxelles, quantifié depuis 1999, reste un problème majeur pour les finances publiques à Bruxelles. Ce manque peut être estimé à minimum 500 millions d'euros par an hors compensations. Les mécanismes de

compensation directs ou indirects existants, en particulier Beliris et les dotations fédérales aux communes, devraient impérativement être réformés et simplifiés.

Dans la perspective d'une réforme du financement de la Région, l'attribution d'une partie de l'IPP à la source plutôt qu'au lieu de résidence semble présenter les plus grands avantages. Il s'agirait d'un mécanisme transparent et qui offrirait à la Région de Bruxelles-Capitale un incitant en matière de création d'emplois (au bénéfice des autres régions). Ceci serait particulièrement justifié en cas d'accroissement des compétences des régions dans le domaine de la politique de l'emploi.

En ce qui concerne le financement des commissions communautaires, un problème récurrent peut être observé au niveau de la COCOF. Compte tenu du refinancement organisé en faveur des Communautés française et flamande, une diminution des transferts de la COCOF vers la Communauté française semblerait justifié. Par ailleurs, la clé de répartition utilisée pour les transferts de la Région vers les commissions communautaires pourrait également être évaluée en fonction des besoins des entités concernées, et en tenant compte de possibilités de coopération entre celles-ci.

POLITIQUE FISCALE ET RECETTES NON FISCALES

Le financement de la Région de Bruxelles-Capitale repose de manière très importante sur la fiscalité immobilière et en particulier sur les droits d'enregistrement. Ceci accroît la vulnérabilité du budget régional aux variations cycliques importantes du secteur immobilier. Compte tenu des contraintes budgétaires en vigueur, il est recommandé de modifier la structure des recettes régionales et d'accroître progressivement les ressources basées sur des stocks plutôt que des flux financiers.

Étant données les externalités négatives (pollution, bruit, accidents) et croissantes relatives au transport routier à Bruxelles, une augmentation des charges fiscales ou non fiscales dans le domaine apparaît justifiable. La conclusion d'un accord de coopération avec les autres régions pour les taxes de circulation est une priorité. La mise sur pied d'un système de péage routier lié à la congestion devrait être examinée en détail.

En matière de fiscalité des entreprises, la Région devrait disposer d'une compétence lui permettant d'encadrer, de coordonner, voire d'harmoniser les taxes diverses existantes au niveau communal. À défaut nous suggérons un transfert pur et simple du pouvoir fiscal au niveau régional dans cette matière. La Région est mieux en mesure que les communes de prendre en compte les externalités liées à la fiscalité des entreprises, notamment en matière d'emploi, d'habitat et de transport. En revanche, la régionalisation totale ou partielle de l'impôt des sociétés fédéral ne nous semble pas justifiée.

Des problèmes très importants d'équité et d'efficacité se posent dans le domaine de la fiscalité immobilière. D'une part, il convient de rappeler que deux biens identiques peuvent être taxés de manières totalement différentes à Bruxelles et en Belgique, puisqu'il n'y a pas eu de péréquation cadastrale depuis 1980. Au hasard des mutations et des évolutions du marché immobilier, ceci entraîne une déconnexion croissante des taxes et de la valeur réelle des biens immobiliers. Une péréquation cadastrale totale ou

partielle ou, à tout le moins, une réévaluation systématique de la valeur des biens immobiliers en cas de mutation s'impose. Bruxelles pourrait tirer profit de l'expérience de la Flandre dans ce domaine.

D'autre part, une diminution de la part des recettes de droits d'enregistrement est souhaitable. Ceci peut être réalisé en prolongeant les baisses ciblées de droits et en assurant la portabilité. Un transfert de charges vers le précompte immobilier peut se justifier sur le plan théorique mais il convient de souligner que ceci pose des problèmes clairs de transition – et donc appelle un examen *ex ante* de l'impact d'une telle mesure sur les différents types de biens et sur les différents agents économiques ainsi qu'une approche progressive.

GOVERNANCE

En matière de partage des compétences à Bruxelles, une simplification et une plus grande responsabilisation des acteurs apparaissent nécessaires. L'application du principe de subsidiarité suggère que la Région devrait bénéficier d'une compétence dès lors que des économies d'échelle, des synergies, une complémentarité dans des champs d'action politique régionaux apparaissent. En revanche, les pouvoirs locaux doivent se voir attribuer la responsabilité dans des domaines d'intérêt local et lorsque les préférences locales sont très marquées.

Dans la pratique, la Région semble particulièrement bien placée pour gérer de manière exclusive les infrastructures lourdes dans lesquelles les communes sont parfois impliquées à l'heure actuelle (piscines, hôpitaux, centres sportifs, éventuellement centres culturels...). De même, certaines zones du territoire bruxellois ont une claire dimension régionale (Bois de la Cambre, plateau du Heysel, parc de Bruxelles, etc.) et pourraient être gérées par la Région. Une compétence concurrente avec prévalence régionale devrait être clairement définie dans les domaines visant au développement global de la Région. C'est en particulier le cas pour la politique d'urbanisme, de transport, de parking, de fiscalité des entreprises.

D'un autre côté, les communes doivent bénéficier d'une compétence claire dans les matières locales. Faut-il par exemple leur attribuer également une compétence en matière de nettoyage des voiries régionales sur leur territoire (ou, alternativement, vaut-il mieux favoriser une compétence régionale pour l'ensemble de la politique de propreté) ? Une plus grande clarté dans le partage des responsabilités doit également aller de pair avec une plus grande responsabilité financière. La dotation aux communes doit assurer à ces dernières un financement pérenne, stable et prévisible dans le long terme. En revanche, des modifications de dotation annuelles ad hoc doivent être évitées car elles donnent une incitation à la mauvaise gestion (les communes déficitaires savent pouvoir compter sur un refinancement régional).

Nous n'avons pas examiné dans cette étude la question des frontières régionales, intra-bruxelloises et du nombre de communes. Cependant, indépendamment des résistances politiques prévisibles en la matière, on ne peut en tous cas que constater que certaines frontières communales sont inadaptées (Ixelles coupée en deux par l'avenue Louise...). Des améliorations à la marge pourraient être envisagées et leur impact estimé.

Cet aperçu suggère que des réformes sont nécessaires et possibles à Bruxelles. Dans certains cas, elles dépendent en premier lieu des Bruxellois; dans d'autres, elles impliquent d'autres niveaux de pouvoir.

BIBLIOGRAPHIE

L AUJEAN, E. CASTIAU, O. DUBOIS, M. STORME, C. VANDERMOTTEN et G. VANHAMME, « La localisation des entreprises dans la région métropolitaine bruxelloise : état des lieux, évolution, coûts de l'immobilier et charges fiscales », Rapport final provisoire, juin 2005, IGEAT-ULB et CERBC-FUSL, 2005.

Cabinet du ministre-président de la RBC (2008), « État des finances communales 2000-2008. Impact des mesures prises par le gouvernement et tendances structurelles », mimeo.

P. CATTOIR et E. DE CALLATAÏ, « Finances publiques et fiscalité à Bruxelles », rapport préparé pour le colloque d'Aula Magna « The Challenges and ambitions of a capital Region », Bruxelles, 2-3/3/2007.

P. CATTOIR, E. DE CALLATAÏ, H.-J. GATHON, P. VAN ROMPUY, R. VANDER VENNET, A. VANDEVOORDE, J. VUCHELEN, Rapport de la commission d'étude de la méthodologie utilisée dans l'analyse des transferts interrégionaux, Étude commanditée par le ministre-président de la Flandre, Y. Leterme, 20 décembre 2006.

P. CATTOIR and W. KOEVOETS, « European Tax Survey », Commission Staff Working Paper, SEC(2004)1128/2, 10 September 2004. Également publié en tant que Taxation Papers, *Working paper*, n° 3/2004.

P. CATTOIR, J.-P. LAMBERT, M. TAYMANS, H. TULKENS, G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK, Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles, Research for M. Rufin Grijp, Minister for scientific research, Brussels-Capital Region, 1999.

P. CATTOIR, H. TULKENS, G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK, Perequatie mechanismen en aansporingen tot hervorming, Recherche réalisée pour le compte de Wivina Demeester, Vlaamse Minister voor Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, Rapport final, 8 juin 1999.

P. CATTOIR et M. VERDONCK, « La péréquation financière. Analyse de quatre pays », in F. DOCQUIER (Éd.), *La solidarité entre Régions. Bilan et perspectives*, De Boeck, Louvain-la-Neuve, 1999.

P. CATTOIR et M. VERDONCK, « Fédéralisme et péréquation financière », in CifoP, *Les conditions de la croissance régionale*, 14^e Congrès des économistes belges de langue française, Charleroi, 2000.

P. DEBOOSERE, T. EGGERICKX, E. VAN HECKE et B. WAYENS, « La population bruxelloise : un éclairage démographique », *Brussels Studies*, États généraux de Bruxelles, Note de synthèse n° 3, janvier 2009.

E. DE CALLATAÏ, « Finances publiques et réformes institutionnelles : le rôle central de la Région de Bruxelles-Capitale », *Regards économiques*, n° 52, juin 2007.

- E. DE CALLATAÏ et P. CATTOIR, « Les transferts interrégionaux en Belgique : de quoi parlons-nous ? », Actes du 17^e Congrès des économistes belges de langue française, « Nos Régions en Europe : voies d'impasse, voies d'avenir. Quel développement pour la Wallonie et Bruxelles ? », CIfOP, Charleroi, 2007.
- J. DUBOIS, C. JANSSENS, V. SCHMITZ et R. DESCHAMPS (2008), « Comparaison interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépense 2008 des Entités fédérées », *Cahiers de recherche, Série Politique économique*, CERPE, n° 35 – 2008/14.
- D. DURY, B. EUGÈNE, G. LANGENUS, K. VAN CAUTER et L. VAN MENSEEL, « Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques », *Revue économique*, BNB, septembre 2008.
- C. GELEYN, *Emploi, formation et Cohésion sociale : l'intervention des Fonds structurels en RBCC pour 2007-2013*, Brochure de la CCFEE, octobre 2007.
- B. HEYNDELS and J. VUCHELEN, « Tax mimicking among Belgian municipalities », *National Tax Journal*, Vol. LI (1), 1998, pp. 89-101.
- G. Hubert, *Penser l'Europe en action. Les Fonds structurels européens à l'appui de politiques régionales bruxelloises*. Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, thèse de doctorat, 2008, 450 p.
- C. JANSSENS, J. DUBOIS, V. SCHMITZ et R. DESCHAMPS, « Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2008 à 2018 », *Cahier 31*, Centre de Recherches en économie régionale et politique économique, FUNDP, juillet 2008.
- R. JANSSENS, « Van Brussel gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen en taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Taalbarometer II) », *Brusselse Thema's* 15, Brussel, VUBPRESS, 2007.
- R. JANSSENS, D. CARLIER et P. VAN DE CRAEN, « L'enseignement à Bruxelles », *Brussels Studies*, Note de synthèse n° 5, États généraux de Bruxelles, 2009.
- J.-F. RICHARD, H. TULKENS et M. VERDONCK, « Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges 1984-1997 », *Économie et prévision*, (156), 2002, pp. 1-13.
- G. VAN DER STICHELE, Les modes alternatifs de financement de Bruxelles, Mise à jour de la recherche du même titre effectuée en 1999 à la demande de M. Rufin Grijp, ministre de la recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale, 2003.
- G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK, « Les modifications de la Loi spéciale de financement dans l'accord du Lambermont », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1733, 2001, p. 28.
- J. VAESSEN, Tussen interactie en autonomie. De financieel-politieke verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten, 1994-2001. Entre interaction et autonomie. Les relations politico-financières entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes, 1994-2001 Brussel-Bruxelles, VUBPress, 2004, 152 p.
- J. VAESSEN, *Osmose, dwang en tegenmacht ? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*, Brussel, VUB, doctoraal proefschrift, 2008, 705 p.
- C. VAN WYNSBERGHE, « L'avenir de Bruxelles passe-t-il par Washington DC ? », in P. DUTILLEUL, *Bye Bye Belgium*, Loverval, Labor, 2006, pp.517-532.
- M. VERDONCK, « Refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale : le péage urbain ne mérite pas de rester tabou », Carte blanche, *Le Soir*, 2 août 2008.
- M. VERDONCK, « L'autonomie fiscale régionale en Belgique : arme ou outil ? », mimeo, Facultés universitaires Saint-Louis, 2009.

M. VERDONCK et M. TAYMANS, « Étude sur la faisabilité et l'opportunité pour la Région de Bruxelles-Capitale de percevoir elle-même le précompte immobilier », Rapport de la recherche réalisée à la demande de Monsieur Guy Vanhengel, ministre des Finances et du Budget de la Région de Bruxelles-Capitale, Centre d'études régionales bruxelloises, Facultés universitaires Saint-Louis, 2007.

P. ZIMMER, « La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1941, 2006, p. 36.

P. ZIMMER, « Les évolutions démographiques et socio-économiques de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1990 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1948-49, 2007, pp. 3-4.

ANNEXES

1. La structure des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale avant et après les accords du Lambermont

Partie 1 : recettes générales	Total 90/2001	Total 2002/2009
Titre 1 : les recettes fiscales		
Section 1 : les impôts régionaux		
Taxe sur les jeux et paris	83 808	115 443
Taxe sur les appareils automatiques et de divertissement	49 524	53 031
Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées	19 752	864
Taxe de circulation sur les véhicules automobiles		894 214
Taxe de mise en circulation		332 924
Eurovignette		58 550
Droits de succession	1 835 969	2 269 828
Précompte immobilier	133 962	141 131
Droits d'enregistrement totaux	1 004 080	
Droits d'enregistrement (ventes de biens immeubles)		3 425 308
Droits d'enregistrement (hypothèque sur un bien immeuble et Partages de biens immeubles)		273 645
Droits de donation		266 540
Total des impôts immobiliers	2 974 011	6 376 452
% des recettes des impôts immobiliers sur les recettes totales	21,0	35,4
Total Section 1	3 127 095	7 832 685
Total Section 2 : taxes régionales autonomes	717 781	1 097 637
Total Titre 1 (section 1 et 2)	3 844 858	8 930 322
% recettes fiscales dans les recettes générales	27,1	49,50
Titre 2 : les recettes non fiscales		
Section 1 : la part attribuée de l'impôt des personnes	8 562 790	5 679 694
% part IPP dans les recettes générales	60,4	31,5
Section 2 : les recettes non fiscales propres à la RBCC		
Main morte	156 346	271 234
Remise au travail de chômeurs	317 068	272 478
Transfert en provenance de l' Agglomération de Bruxelles	752 751	1 148 866
Moyens pour les communes pour l'échevin flamand		227 937

Moyens pour les compétences issues du Lambermont		25 086
Autres		841 102
Total section 2	1 226 166	2 786 973
Total Titre 2	9 788 956	8 485 547
% recettes non fiscales dans les recettes générales (Titre 2)	69,0	47,10
Total partie 1 (Titre 1 + Titre 2)	13 633 814	17 415 869
Autres recettes (dont recettes affectées)	546 072	610 514
% autres recettes dans les recettes générales	3,9	3,38
Total des recettes	14 179 886	18 026 383

Pour les années 1990 à 2006, les données reprises sont les recettes réalisées ; pour 2007 et 2008, ce sont les recettes ajustées et, pour 2009, les recettes initiales.

2. La place des impôts immobiliers dans la structure des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007aj.	2008aj.	2009 in.	Total	% total	Total l.i.
Droits de succession	218 695	194 936	285 680	287 540	320 009	310 037	319 706	333 325	2 269 928	12,6	35,60
Précompte immobilier	18 118	23 142	15 955	13 177	16 820	17 426	17 939	18 764	141 341	0,8	2,22
Droits d'enregistrement (ventes de biens immeubles)	303 187	360 521	388 986	410 250	469 979	493 910	540 715	511 731	3 425 308	19,0	53,72
Droits d'enregistrement (hypothèque et partage de biens)	19 049	26 410	32 803	37 411	40 713	37 259	44 481	38 399	273 645	1,5	4,29
Total des droits d'enregistrement	322 236	386 931	421 789	447 661	510 692	531 169	585 196	550 130	3 698 953	20,5	58,01
% des droits d'enregistrement dans les impôts immobiliers	57,1	63,4	57,6	56,2	56,5	58,8	60,2	57,9	58,0		
Droits de donation	4 938	5 745	8 415	47 872	55 368	45 407	48 851	47 496	264 092	1,5	4,14
Total des impôts immobiliers	563 987	610 754	731 839	796 250	902 889	904 039	971 692	949 715	6 376 452	35,4	100,0
% des impôts immobiliers dans les recettes fiscales	65,15	64,64	70,31	70,82	73,55	73,54	79,30	66,98	71,40		
% des impôts immobiliers dans les recettes générales	32,3	34,3	36,1	35,9	39,0	35,7	36,7	34,3	35,4		
Total des impôts régionaux	714 784	784 890	883 936	962 587	1 085 943	1 114 771	1 121 219	1 164 555	7 832 685	43,5	
Total des taxes régionales	150 922	159 967	156 966	161 719	141 690	114 531	104 124	253 436	1 097 637	6,1	
Total des taxes et impôts régionaux	865 706	944 857	1 040 902	1 124 306	1 227 633	1 229 302	1 225 343	1 417 991	8 930 322	49,5	
% recettes fiscales régionales dans les recettes générales	49,6	53,1	51,3	50,7	53,1	48,6	46,3	51,2	49,5		
Part attribuée de l'impôt des personnes	555 837	590 521	616 392	691 554	721 049	772 039	867 988	864 314	5 679 694	31,5	
% part IPP dans les recettes générales	31,9	33,2	30,4	31,2	31,2	30,5	32,8	31,2	31,5		
Total général	1 744 289	1 780 805	2 027 248	2 217 257	2 313 179	2 531 053	2 644 762	2 767 790	18 026 583	100,0	

CH 2007-2008

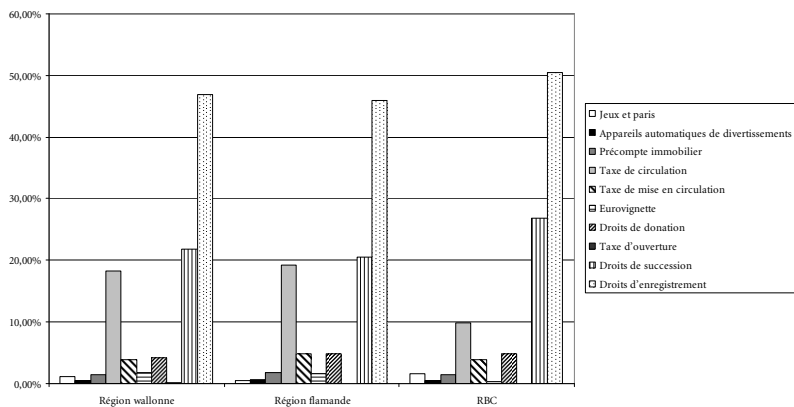
CRISP

3. Utilisation, par la Région de Bruxelles-Capitale, de son autonomie fiscale depuis 2002

Date d'entrée en vigueur	Modification de régime
Droits d'enregistrement 01/01/2003	Réduction de la base imposable à hauteur de 45 000 ou 60 000 euros pour l'acquisition d'une résidence principale (unique propriété de l'acquéreur)
01/01/2003	Relevement du taux pour les personnes qui font profession d'acheter des immeubles en vue de la revente, de 5 % à 8 %
01/01/2003	Suppression du taux réduit de 6 %
10/02/2006	Elargissement de la réduction de la base imposable pour l'acquisition d'une résidence principale à 60 000 ou 75 000 au lieu de 45 000 et 60 000.
Droits de succession 01/01/2003	Traitement des cohabitants légaux aligné sur celui des époux
01/01/2003	Diminution et simplification des tarifs pour les héritages en ligne directe et les petits héritages
01/01/2003	Diminution des tarifs sur l'habitation familiale
01/01/2003	Augmentation des tarifs pour les successions en ligne collatérale
01/01/2003	Assimilation à la ligne directe des familles recomposées et des enfants des cohabitants
01/01/2008	Traitement des enfants d'un autre lit aligné sur celui des enfants naturels
Droits de donation 01/01/2003	Traitement des cohabitants légaux aligné sur celui des époux
01/01/2003	Baisse des taux en ligne directe et hausse des taux dans les autres cas
01/01/2003	Tarif préférentiel pour les donations d'habitations
09/03/2005	Simplification et réduction des droits de donations de biens mobiliers (3 % en ligne directe et 7 % pour les autres)
Précompte immobilier 23/07/1992	Instauration d'un taux réduit pour le logement social
15/11/2005 (ordonnance du 1 ^{er} avril 2004)	Exonération du précompte immobilier pour les investissements de micro, petites et moyennes entreprises ayant un impact sur leur revenu cadastral
08/12/2005	Crédit d'impôt pour le précompte immobilier portant sur le matériel et outillage

Source : M. Verdonck, « L'autonomie fiscale régionale en Belgique : arme ou outil ? », mimeo, Facultés universitaires Saint-Louis, 2009.

4. Parts relatives des impôts régionaux dans les recettes fiscales totales 2006



CH 2007-2008

CRISP

Derniers numéros parus

2006	Moyens d'intervention des pouvoirs publics dans une crise financière Alain Guissart
2005	La France et l'OTAN : vers la normalisation ? André Dumoulin
2003-2004	Le mouvement Attac en Belgique Sophie Heine
2001-2002	La législation concernant le financement des partis liberticides Benjamin Cadranet et Julie Ludmer
2000	Clivages et partis en Belgique Vincent de Coorebyter
1999	La Belgique dans l'OTAN (1949-2009) Rik Coolsaet
1998	L'Union européenne après le « non » irlandais au traité de Lisbonne Cécile Barbier
1996-1997	La représentation de l'islam Caroline Sägerser et Corinne Torrekens
1995	Aides fiscales ou aides directes : le cas du Pôle européen de développement Nathalie Arnould

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES

CRISP

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Xavier Mabilie

Équipe de recherche :

Étienne Arcq, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Vincent de Coorebyter (*directeur général*), Jean Faniel, Caroline Sägerser, Anne Vincent (*coordinatrice du secteur Économie*), Maxime Wilmotte, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Jacques Emond, José Gotovitch, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Malou Julin, Patrick Lefèvre, Xavier Mabilie (*président*), Roland Michel (*administrateur gérant*), Michel Molitor, Pierre Reman, Guy Spitaels, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants

LA LOTERIE NATIONALE EST AUSSI LÀ OÙ VOUS NE L'ATTENDEZ PAS !

« En observant les choses de plus près, vous remarquerez que la Loterie Nationale joue un rôle actif dans la société. Chaque année, des centaines de projets humanitaires, sociaux, culturels, scientifiques et sportifs sont soutenus et encouragés. Pour donner une chance à tous. Voilà pourquoi la Loterie Nationale est présente partout, même là où vous ne l'attendez pas. »

Loterie Nationale
créateur de chances 