

Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne

CRISP | *Courrier hebdomadaire du CRISP*

2004/24-25 - n° 1849-1850

pages 5 à 74

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2004-24-page-5.htm>

Pour citer cet article :

"Vers une réforme du Fonds des communes en Région
wallonne", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2004/24-25 n° 1849-1850, p. 5-74.

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° 1849-1850 • 2004

Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne

Comparaisons et perspectives

Jean-François Husson

**Centre de recherche et d'information socio-politiques
CRISP**

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION
SOCIO-POLITIQUES – CRISP

Président : Xavier Mabilie
Directeur général : Vincent de Coorebyter
Secrétaire général : Pierre Blaise
Rédacteur en chef : Étienne Arcq

Équipe de recherche :
Étienne Arcq, Pierre Blaise, Vincent de Coorebyter,
Caroline Sägesser, Anne Vincent, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :
Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président*), Camille Deguelle, Franklin Dehousse (en congé), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Jacques Emond, Jules Gérard-Libois (*président fondateur*), José Gotovitch, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Maurice-Pierre Herremans (*président honoraire*), Laura Iker, Malou Julin, Xavier Mabilie (*président*), Roland Michel (*administrateur gérant*), Pierre Reman, Guy Spitaels, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants

COURRIER HEBDOMADAIRE

Le numéro simple : 6,90 € – Le numéro double : 12,40 €
Abonnement : 235,00 €
(TVA comprise)

Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles – Tél.: 02/211 01 80
Banque : 310-0270551-07 – CCP : 000-0065824-58
Site web : www.crisp.be

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 membre de l'Association des revues scientifiques et culturelles (ARSC).

Éditeur responsable : V. 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. MISE EN PERSPECTIVES	7
1.1. Les finances communales	7
1.1.1. Schéma général	7
1.1.2. Aperçu chiffré	8
1.2. Les enjeux d'un transfert général vers les communes	10
1.3. Les caractéristiques d'un système de transfert	11
1.4. L'encadrement international	12
1.5. L'éclairage du passé	13
2. LA RÉPARTITION EN RÉGION WALLONNE	18
2.1. L'arrêté de l'exécutif régional wallon du 30 mars 1983	19
2.2. Des propositions alternatives	20
2.2.1. Le modèle dit « des villes régionales »	20
2.2.2. Le modèle du professeur Jules Gazon	21
2.3. Le décret du 20 juillet 1989	23
2.3.1. Les objectifs	23
2.3.2. Fixation et évolution de la dotation	23
2.3.3. La répartition	24
Les communes de la première catégorie	24
Les autres communes	25
Les garanties	27
2.4. La nécessité de corrections ou de réforme ?	27
2.4.1. Les recours à la Cour d'arbitrage	27
2.4.2. Les mesures correctives	28
2.4.3. Les travaux de la commission des Affaires intérieures du Parlement wallon	29
2.4.4. Les partis politiques	29
2.5. Les effets du décret Cools	32
2.5.1. La stabilité	32
2.5.2. La solidarité	33
2.5.3. La prise en compte de certaines caractéristiques structurelles	33
2.5.4. La prise en compte de l'accomplissement de certaines missions essentielles	34
2.5.5. Les catégories de communes	34
2.5.6. L'orientation de la fiscalité	35
2.5.7. Synthèse	36
2.6. La tentative de réforme (1999-2004)	36
2.6.1. Les orientations du gouvernement wallon	37
2.6.2. Les premières annonces	37
2.6.3. Le projet du ministre des Affaires intérieures	38
2.6.4. La situation de blocage	41

3. LES SYSTÈMES INSTAURÉS EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET EN RÉGION FLAMANDE	42
3.1. La répartition en Région de Bruxelles-Capitale	42
3.1.1. Les systèmes antérieurs	42
3.1.2. L'ordonnance du 21 décembre 1998	43
Objectifs et structure générale	43
La dotation recettes	44
La dotation dépenses	46
Garantie	46
Indexation de la dotation	46
Liquidation	46
Ville de Bruxelles	47
Lien avec les travaux subsidiés	47
3.1.3. Perspectives	47
3.2. La répartition en Région flamande	47
3.2.1. Les systèmes de répartition jusqu'en 1990	48
3.2.2. Les décrets de 1990	48
La dotation	48
La répartition	49
3.2.3. Le décret du 5 juillet 2002	50
Les objectifs du décret	51
La dotation de départ et son indexation	51
La répartition	52
Mécanisme de garantie	53
Versements aux CPAS	54
Liquidation	54
3.2.4. Perspectives	54
3.3. Conclusion	55
4. PROPOSITIONS ET REVENDICATIONS POUR LE FUTUR	
FONDS DES COMMUNES WALLON	57
4.1. Les partis politiques	57
4.1.1. Le Parti socialiste	57
4.1.2. Le Mouvement réformateur	59
4.1.3. Le Centre démocrate humaniste	59
4.1.4. Écolo	61
4.2. L'Union des villes et communes de Wallonie	62
4.3. L'accord politique de juillet 2004	63
CONCLUSION	66
ANNEXE	72
BIBLIOGRAPHIE	73

INTRODUCTION

Le Fonds des communes a été créé en 1860 afin de compenser les pertes de recettes liées à la suppression des octrois, taxes payées aux entrées des villes et considérées comme un frein au développement économique. Il a été régionalisé en deux étapes en 1976 et en 1989. Depuis lors, les modes de répartition ont connu des évolutions différentes selon les régions.

Comme les recettes fiscales qu'il a remplacées à l'origine et comme une certaine « pauvreté fiscale » qu'il est amené à compenser, le Fonds des communes est une recette générale, c'est-à-dire une recette qui contribue au financement général de la commune et qui n'est pas affectée à la couverture d'une dépense spécifique ou d'un projet particulier, au contraire des transferts spécifiques (comme par exemple les subventions de fonctionnement reçues par l'enseignement communal).

Pour la seule Région wallonne, le Fonds des communes représente aujourd'hui une masse budgétaire de 0,9 milliard €. Il constitue en moyenne de 20 à 25 % des recettes ordinaires des communes. Sa répartition entre les 262 communes wallonnes s'opère sur la base de critères déterminés à la suite de choix politiques et traduits dans des dispositions décrétales¹ et réglementaires. Elle constitue un enjeu politique majeur, que ce soit :

- par le poids que le fonds représente pour le budget régional wallon (dont il constitue près d'un cinquième) ;
- par le caractère incitatif plus ou moins fort qu'il peut avoir pour les politiques locales ;
- par les enjeux redistributifs qui en découlent.

Les enjeux de la répartition entre grandes villes, entre centres urbains et zones rurales, entre communes riches et communes pauvres sont aussi importants.

Dossier sensible, le Fonds des communes wallon, dont la répartition repose sur le décret du 20 juillet 1989², a vu sa révision annoncée ou évoquée lors de chaque législature régionale. Ainsi, la Déclaration de politique régionale de 1999 annonçait un nouveau mode de répartition mais cette réforme n'a pu être concrétisée au terme de la législature régionale 1999-2004, l'adoption du schéma présenté par le ministre MR Charles Michel s'étant heurté à un blocage de la part de ses partenaires PS et Écolo.

Le Fonds des communes figure à nouveau en bonne place dans l'accord de gouvernement wallon pour 2004-2009. Annoncée depuis plus de dix ans, la révision de la répartition du Fonds des communes ne pourra être éternellement postposée et on peut logiquement supposer que le Parti socialiste souhaitera mener cette réforme à bien sous l'actuelle législature, alors qu'il détient le portefeuille des pouvoirs locaux au sein du gouvernement wallon.

¹ Décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes.

² Les textes relatifs aux pouvoirs locaux wallons ayant fait récemment l'objet d'une codification, une table de concordance est fournie en annexe.

La première partie du présent *Courrier hebdomadaire* aborde le rôle rempli par un système de transfert tel que le Fonds des communes et son importance pour les finances communales ; le cadre international est brièvement rappelé.

La deuxième partie présente l'évolution de la répartition en Région wallonne, jusqu'aux propositions du ministre Michel en 2003-2004.

La troisième partie permet de comparer l'évolution connue entre les communes wallonnes avec les orientations prises par la Région flamande et par la Région de Bruxelles-Capitale.

La quatrième partie présente les positionnements sur la base desquels la probable réforme s'amorcera : les positions des partis francophones, les revendications de l'Union des villes et communes de Wallonie et l'accord de gouvernement de 2004.

Enfin, la conclusion revient sur certains enjeux-clés auxquels devra répondre tout nouveau projet de mode de répartition.

1. MISE EN PERSPECTIVES

Cette première partie vise à situer le Fonds des communes parmi les recettes des communes et à expliciter les rôles que peut remplir un tel mécanisme de transfert de la Région vers ses communes.

1.1. LES FINANCES COMMUNALES

1.1.1. Schéma général

De façon schématique, les budgets et comptes communaux reposent sur deux services :

- le service ordinaire (appelé « budget ordinaire »), qui couvre toutes les dépenses récurrentes (principalement, le budget de fonctionnement, y compris les charges des emprunts) et les recettes pour les couvrir;
- le service extraordinaire (« budget extraordinaire ») qui reprend les dépenses et les recettes ayant un impact sur le patrimoine de la commune (principalement, le budget d'investissement).

Pour couvrir les dépenses du service ordinaire et présenter un « budget ordinaire » en équilibre³, les communes ne peuvent recourir à l'emprunt; les dépenses doivent être couvertes par les recettes provenant :

- de transferts généraux, en provenance essentiellement du Fonds des communes ;
- des transferts spécifiques, comme par exemple les subventions-traitements des enseignants et les subventions de fonctionnement des écoles communales ;
- de la fiscalité additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (Pr.I.), ainsi que le décime additionnel sur la taxe de circulation (TC) ;
- de la fiscalité communale autonome, c'est-à-dire celle dont la base et le taux sont déterminés par la commune (la circulaire budgétaire émanant de la Région wallonne fournissant une nomenclature et des taux recommandés) ;
- les recettes de prestations, provenant principalement de la valorisation du patrimoine de la commune (droits d'entrée, loyers, coupes de bois,...) ;
- les recettes de dette, consistant principalement en des dividendes d'intercommunales, de Dexia et la participation des autorités supérieures (État, Région, Communauté) ou de tiers (fabriques d'église par exemple) dans les charges d'emprunt ;

³ L'article 252 de la nouvelle loi communale (NLC) impose en effet l'équilibre à l'exercice global. Aux niveaux communal et provincial, on distingue l'exercice propre et l'exercice global. Au contraire de l'Autorité fédérale, des communautés et des régions, les pouvoirs locaux pratiquent la règle « de l'exercice », c'est-à-dire que « la date du fait ou de l'acte qui est à son origine qui déterminera le budget qui prendra en charge la dépense quelle que soit la date de l'ordonnancement ». Figurent ainsi dans le budget des pouvoirs locaux :

- le solde de l'exercice propre, qui concerne uniquement les recettes et les dépenses de l'exercice considéré ;
- le solde de l'exercice global, qui tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs et des prélèvements (par exemple sur fonds de réserve).

- des prélèvements sur les fonds de réserve constitués des bonis des exercices précédents.

Outre le recours à l'emprunt, les dépenses extraordinaires peuvent être financées par des transferts en capital venant des autorités supérieures (exemple : les subsides reçus au titre des « Travaux subsidiés » ou du Patrimoine), par prélèvements du budget ordinaire et/ou du fonds de réserve et les recettes de ventes. Hors emprunt d'assainissement qui ne seront pas traités ici, les communes ne peuvent – au plan budgétaire – recourir à l'emprunt que pour le financement des investissements.

1.1.2. Aperçu chiffré

Le Fonds des communes représente une part substantielle des recettes ordinaires des communes, même si son importance relative a considérablement baissé depuis les années 1980 et 1990. Par ailleurs, cela reste un des principaux postes des dépenses régionales.

Tableau 1 : Importance du Fonds des communes en 2004 ¹

	Région wallonne	Région de Bxl-Capitale	Région flamande
A. Dotation 2004 (millions €)	880,4	226,5	1593,3
B. % du budget régional	15,8 ²	11,2	8,9 ³
C. € / hab.	249,0	320,0	256,0

Source : Dexia (A et C), calculs propres sur base de la *Note de conjoncture* du Services d'études et de documentation du Ministère des Finances, tabl. III.E.1.1. (B).

¹ Dans les statistiques de Dexia, les recettes de Fonds comprennent parfois d'autres transferts généraux que le Fonds des communes ; les autres recettes de fonds restent toutefois d'une importance marginale par rapport aux Fonds des communes.

² Fonds des communes, à l'exclusion du plan Tonus 1.

³ Ce pourcentage plus faible s'explique par le fait que le budget flamand comprend à la fois les masses budgétaires régionales et communautaires.

En 1976, le Fonds des communes représentait encore plus de 32 % des recettes communales (exercice propre). Ce pourcentage s'est maintenu jusqu'en 1981. En 1982, le Fonds ne représentait déjà plus que 30 % des recettes ordinaires totales pour arriver vers 25-26 % en 1985-1986 et stagner ensuite entre 20 et 22% du total des recettes ordinaires ⁴. Le tableau ci-dessous présente l'évolution, ventilée par Région, au cours des dernières années : en 2000, la moyenne belge était passée à 20 % avant de remonter quelque peu en 2003, suite aux efforts déployés par les trois régions en vue de répondre aux problèmes financiers mis en avant par les communes.

⁴ Cf. M. VAN AUDENHOVE, *Histoire des Finances communes dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique 1918-1985*, 2 t., Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1990; L. MALVOZ, «Fiscalité, dotations et autonomie locale», *Communes et Région, Quel partenariat pour le XXI^e siècle ?*, Bruxelles, Union des villes et communes de Wallonie, 1999 ; DEXIA, *Les finances des pouvoirs locaux en 2003, 2004*, notamment p. 24.

Tableau 2 : Part du Fonds des communes dans les recettes ordinaires des communes (en %) ¹

Communes	B 1990	C 1995	B 2000	C 2001	C 2002	B 2003	B 2004
Région wallonne	24,1	24,4	21,8	23,2	22,0	20,7	20,0
Région flamande	20,4	20,6	20,2	19,9	19,8	22,3	23,0
Région de Brux.-Capitale	22,7	16,9	17,4	17,6	19,1	19,6	19,2
Belgique	21,9	21,5	20,4	20,6	20,4	21,4	21,5

Source : Dexia.

¹ Un B devant l'année indique des données budgétaires (prévisions). Un C indique des données comptables (réalisations).

Les dernières décennies – et en particulier les vingt dernières années – ont donc été marquées par une baisse de la part relative des Fonds dans les recettes des communes.

Pour financer les dépenses ordinaires, les communes belges se sont donc en priorité tournées davantage vers la fiscalité, laquelle est passée de 36 % des recettes locales ordinaires en 1990 à 43 % en 2000 et 45 % en 2003. Elles ont également, en Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, reçu davantage de transferts spécifiques, destinés à financer des politiques spécifiques et des projets émanant des autorités supérieures ⁵.

Dans le budget de la Région wallonne, les principales interventions en faveur des pouvoirs locaux sont regroupées au sein de la Division organique 14, dans laquelle le Fonds des communes occupe une place prépondérante : 867,5 millions € inscrits au budget de la Région en 2003, soit 73 % des dépenses de la DO 14 et plus de 17,5 % des dépenses régionales.

De même, si le financement général des communes est une compétence régionale, force est de constater que des transferts substantiels, mais le plus souvent spécifiques, émanent des communautés (enseignement, culture, etc.) et de l'Autorité fédérale (police, main-morte, politique des grandes villes, etc.). Seul le financement régional sera toutefois abordé ci-dessous.

On constate donc que :

- la part des transferts généraux aux pouvoirs locaux a décliné au fil du temps ;
- les subsides spécifiques ont cru en importance par rapport aux transferts généraux ;
- de 1994 à 2000, le nombre d'allocations de base destinées aux pouvoirs locaux a plus que doublé alors que les montants concernés ne connaissent qu'une croissance modérée : si une partie de cette augmentation est attribuable à un redécoupage des allocations de base liées aux cofinancements européens, cela ne peut cependant cacher la multiplication des canaux d'intervention, avec parfois des allocations de base « incitatives » de faible ampleur ; bref, davantage de saupoudrage que de recherche « d'effets de levier » ou de « masse critique ».

⁵ Le nombre d'allocations de base du budget de la Région wallonne destinées aux pouvoirs locaux a d'ailleurs quasiment doublé sur la période 1994-2000. Cf. J.-F. HUSSON, « Le Fonds des communes en Région wallonne : mécanisme de péréquation ou instrument d'orientation des politiques locales ? », *op. cit.*, p. 244.

1.2. LES ENJEUX D'UN TRANSFERT GÉNÉRAL VERS LES COMMUNES ⁶

Certains éléments issus de la théorie économique et de comparaisons internationales permettent de souligner schématiquement les principaux enjeux politiques autour d'un système de transfert général comme le Fonds des communes.

Il y a de fortes différences entre les communes du point de vue de leurs recettes propres. Ainsi, certaines communes pourront se financer avec des taux d'imposition très bas car elles ont des contribuables à revenu élevé ou comptent l'une ou l'autre implantation industrielle ayant un revenu cadastral élevé ⁷ ; d'autres communes devront recourir à des taux élevés pour pouvoir se financer, la base taxable étant relativement faible. Pour corriger de telles situations, on recourt généralement à un système de transfert général destiné à opérer une certaine péréquation en faveur des communes plus pauvres « fiscalement ». Selon les systèmes et les pays, cette péréquation peut être financée par les communes riches (c'est la péréquation horizontale typique) ou par des crédits budgétaires d'une autorité supérieure (État, Région,...). De même, la péréquation peut viser un alignement sur la recette fiscale moyenne par habitant ou le rendement de tel ou tel impôt ou encore consister à appliquer les taux locaux à une base fiscale « moyenne ». Dans certains cas, comme dans le Fonds des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, la péréquation sera relativement explicite ; dans d'autres cas, comme en Région wallonne, la volonté redistributive sera clairement affichée mais sans qu'un objectif précis de péréquation soit formulé ⁸. Cela ne contribue pas à la transparence générale du système ni à la perception que les citoyens peuvent avoir de la qualité de la gestion locale.

Tout comme les recettes fiscales dont il compense le trop faible rendement, le montant reçu au titre de la péréquation sera logiquement un transfert général, c'est-à-dire qu'il pourra être affecté au financement de l'ensemble des politiques locales et non réservé à un projet ou une politique spécifique. Cet aspect redistributif va donc être une composante importante de tout système de transfert général ; on parlera généralement d'égalisation de la capacité fiscale.

Du côté des dépenses, des inégalités se manifestent également, comme l'illustrent les exemples suivants :

- une commune comptant davantage d'enfants en âge scolaire et/ou de personnes âgées connaîtra *a priori* une demande pour les services publics locaux supérieure à celle

⁶ Pour des éléments théoriques davantage détaillés, cf. D. KING, *Fiscal Tiers, The Economics of Multi-level Government*, London, Allen & Unwin, 1984 ; R.C. FISHER, *State and Local Public Finance*, 2^e ed., Chicago, Irwin, 1996. Un résumé des grandes approches théoriques peut également être trouvé dans les divers articles de Jurion. B. JURION, « Capacité fiscale et dotation aux communes. Le cas des communes wallonnes », in B. JURION et P. PESTIEAU (éd.), *Finances publiques, finances privées*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2000 ; B. JURION, « Fonds des communes, centimes additionnels, fiscalité autonome », in *Communes et Région, Quel partenariat pour le XXI^e siècle ?*, Bruxelles, Union des villes et communes de Wallonie, 1999 ; B. JURION, « Règles de taxation et de dotation communales : aspect normatif », in colloque de l'Institut belge des finances publiques « Les Finances communales », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 4, 1985, pp. 80-96.

⁷ Le revenu cadastral est en effet la base du précompte immobilier, sur lequel communes et provinces lèvent des centimes additionnels.

⁸ Ainsi, en Région wallonne, il n'y a pas d'objectif affiché de ramener le rendement de 1 % d'additionnels à l'IPP ou de 100 centimes additionnels au précompte immobilier à la moyenne régionale ou à 150% de celle-ci, contrairement à d'autres systèmes.

- d'une commune de mêmes caractéristiques mais comptant davantage de personnes d'âge actif occupées ;
- une commune comptant un habitat plus dispersé qu'une autre commune de même population sera confrontée à un coût supérieur pour assurer le même niveau de service (parcours plus long pour la collecte des immondices, besoin d'antennes décentralisées, équipement et entretien de la voirie,...) ;
 - une commune à laquelle s'adressent de nombreux habitants de communes périphériques pour divers services locaux (enseignement, culture, santé,...)⁹ aura également un niveau de dépenses supérieur à celui d'une commune de mêmes caractéristiques mais où une telle demande extérieure n'existe pas.

Ces éléments pourront également être rencontrés par un système de transferts généraux et l'on parlera d'égalisation du potentiel fiscal (cf. les deux premiers exemples ci-dessus) ou de compensation des externalités, en tenant généralement compte de la « centralité » de la commune concernée (cf. troisième exemple ci-dessus).

Ces situations sont à distinguer d'une situation où une population exprime une demande pour davantage de biens et services publics locaux ; dans ce cas, il sera logique de recourir à l'impôt. Le problème se complexifie évidemment si le service ainsi fourni finit par attirer des habitants de communes périphériques, n'habitant pas la commune et donc n'y payant pas d'impôt, comme cela pourrait être le cas pour une infrastructure sportive et culturelle. Certes, en pareil cas, des redevances (apparaissant dans les budgets communaux en recettes ordinaires de prestations) pourront être demandées mais cela pourra au mieux couvrir une partie des frais de fonctionnement de l'infrastructure en question. Restera à la commune, voire à des autorités subsidiaires, à assurer le financement de l'infrastructure elle-même, outre le solde éventuel du coût de fonctionnement.

Les systèmes de transferts généraux peuvent également avoir pour but de favoriser la mise en œuvre des préférences des autorités supérieures quant aux services communaux (par exemple le décret wallon de 1989 visait explicitement à favoriser les communes maintenant un enseignement fondamental communal ou organisant une permanence de police); quant à certaines politiques communales (par exemple le décret flamand de 2002 incite les communes à préserver leurs espaces verts), quant à la fiscalité locale.

Enfin, les communes doivent mettre en œuvre des services décentralisés pour le compte des autorités supérieures (par exemple l'organisation des élections pour compte du fédéral, la tenue des registres d'état civil, etc.) et les transferts généraux peuvent également contribuer à la couverture de tels coûts.

1.3. LES CARACTÉRISTIQUES D'UN SYSTÈME DE TRANSFERT

L'usage d'un transfert général est à la discrétion de l'autorité recevant le transfert, au contraire d'un transfert spécifique, qui est affecté à une activité spécifiée par l'autorité fournissant le transfert.

⁹ Ce type de demande est généralement appelé « externalités » dans les débats relatifs à ce sujet en Belgique francophone.

Ainsi, les transferts généraux vont être répartis entre les communes par l'application d'une formule de répartition, tandis que les transferts spécifiques pourront être répartis sur la base d'une formule (par exemple les points attribués aux communes pour les agents contractuels subsidiés, dits ACS 474 et devenus récemment les APE) ou de projets spécifiques (par exemple les plans triennaux de travaux ou les divers appels à projets).

Le transfert pourra aussi être, en tout ou en partie :

- forfaitaire : par exemple, en 2001, une partie dans le cadre du plan Tonus 1¹⁰ a été répartie à raison d'un montant forfaitaire de 3 millions BEF par commune¹¹ ;
- proportionnel à la dépense, avec éventuellement un plafond : par exemple les interventions en matière de travaux subsidiés, couvrant en général 60 ou 75 % du coût des travaux ;
- lié à un effort fiscal consenti par l'autorité locale bénéficiaire : par exemple, un niveau minimal de fiscalité est demandé aux communes pour pouvoir bénéficier de la tranche « sociale » de la dotation dite spécifique du Fonds des communes en Région wallonne.

Comme le montrent les exemples cités, les modalités varient fortement d'un système à l'autre et même d'un mécanisme de transfert à l'autre au sein d'une même Région.

1.4. L'ENCADREMENT INTERNATIONAL

Par le décret du 14 décembre 2000, la Région wallonne a ratifié la Charte de l'autonomie locale adoptée en 1985 par le Conseil de l'Europe. L'article 9 de cette charte, consacré aux ressources financières des collectivités locales, pose pour principe que :

- « 1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement

¹⁰ Le plan Tonus 1, lancé en 2001, remplace et amplifie certains mécanismes correctifs en faveur des communes instaurés en 1992 – cf. point 2.3.2.

¹¹ Le plan Tonus remplace une série de « mesures correctives en faveur des communes » instaurées en 1992. Cf. point 3.3.2.

ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux. »

1.5. L'ÉCLAIRAGE DU PASSÉ

Les débats actuels autour du Fonds des communes, qu'il s'agisse du calcul de la dotation ou de la sélection de certains critères pour la formule de répartition, ne sont en fait pas très neufs. À cet égard, un rapide survol historique des modes de répartition permet de remettre ces éléments en perspective. Le tableau suivant synthétise les grandes lignes de cette évolution¹².

Le Fonds communal, créé en 1860, était destiné à compenser les pertes de recettes communales découlant de l'abolition des droits d'octroi : sa répartition ne tenait aucun compte des besoins ou des missions des communes. La population n'est intervenue partiellement comme critère de répartition qu'à la fin du XIX^e siècle. Avec le Fonds spécial créé en 1889, les communes en difficulté ont connu une intervention basée sur leurs besoins réels. Les réformes ultérieures ont pris toujours plus en compte les missions communales et les besoins des communes : prise en compte des dépenses en faveur de l'enseignement professionnel et de l'assistance publique (1922), répartition en fonction des besoins financiers constatés, notamment au travers de la voirie, de la charge nette en matière d'instruction publique et de la dette (1948), indicateurs divers (1964).

Certains aspects spécifiques méritent un complément d'éclairage.

Le Fonds spécial créé par la loi du 19 août 1889 voyait la répartition s'opérer au prorata de la population, avec un minimum d'un franc par habitant ; on espérait ainsi inciter les communes à construire des logements sociaux afin d'attirer de nouveaux habitants¹³.

¹² Pour plus de détails, cf. L. MALVOZ, «Le Fonds des communes, de l'abolition des octrois à la régionalisation (I) », *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, n° 121, 1977, pp. 147-162 ; L. MALVOZ, «Le Fonds des communes, de l'abolition des octrois à la régionalisation (II) », *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, n° 122, 1977, pp. 219-242 ; M. VAN AUDENHOVE, «Statut financier des communes et des provinces 1948-1979 », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 2-6, 1983, pp. 39-130 ; M. VAN AUDENHOVE, « Les causes historiques de l'actuel délabrement des finances communales », colloque de l'Institut belge des Finances publiques, *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 4, 1985, pp. 144-158.

¹³ L. MALVOZ, «Le Fonds des communes, de l'abolition des octrois à la régionalisation (I) », *op. cit.*, p. 50.

Tableau 3 : Synthèse des systèmes de répartition

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

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

L'objectif de la répartition établie par la loi du 19 juillet 1922 était de maintenir les situations acquises et d'aider les communes faisant preuve d'initiative en matière d'enseignement professionnel ou confrontées à de lourdes charges d'assistance publique. Parmi les critères retenus, le revenu cadastral bâti était davantage favorable aux grandes agglomérations tandis que la population était censée être davantage en faveur des localités industrielles à forte densité de population. Enfin, le critère reposant sur les dépenses d'enseignement professionnel et d'assistance publique était à l'origine justifié, d'une part, par l'importance de l'enseignement professionnel pour l'industrie et par le fait que cet enseignement générait des externalités, les élèves «allant souvent porter ailleurs leurs connaissances et leur activité¹⁴» et, d'autre part, par un objectif d'entraide.

La loi du 22 janvier 1931 introduisit pour la première fois, une condition fiscale au travers d'un indicateur d'effort fiscal : les communes n'ayant pas établi 25 centimes additionnels aux impôts cédulaires sur les revenus¹⁵ virent leur quote-part limitée à celle de 1929. Il s'agissait ainsi de modérer la croissance de la part des communes dont le faible niveau de fiscalité témoignait de l'absence de grands besoins financiers.

Avec la loi du 24 décembre 1948, la répartition se basa – comme la dotation – sur les besoins financiers constatés. Suite à une enquête du Ministère de l'Intérieur, les dépenses non couvertes par des recettes correspondantes furent recensées et regroupées en cinq catégories. Des tranches du Fonds correspondant à ces catégories furent constituées, avec une pondération proportionnelle à la part des charges nettes qu'elles représentaient. L'intervention du Fonds des communes dans chaque tranche devait couvrir deux tiers du montant nécessaire pour équilibrer les finances communales, le solde devant venir de la fiscalité. La tranche dette constituait une exception, la charge nette n'étant couverte qu'à raison de 50 % afin de responsabiliser les administrateurs communaux. Il ne s'agissait là que d'éléments de calculs : le caractère de transfert général du Fonds des communes n'était pas remis en cause. Pour trois catégories, il fut possible d'utiliser des critères objectifs ; pour les autres, cela fut impossible : on recourut à la charge nette.

La loi du 16 mars 1964¹⁶ scinda le fonds en deux :

- le Fonds A était réparti entre Bruxelles, Anvers, Liège et Gand par le ministre de l'Intérieur, après consultation des quatre communes. En effet, il n'était pas possible de leur appliquer le même système – à base statistique – qu'aux autres communes, vu la taille réduite de l'échantillon ;
- le Fonds B était destiné aux autres communes et était réparti selon une régression statistique utilisée pour estimer les besoins des communes¹⁷ et non plus selon la dépense ou selon des critères empiriques. Au sein du Fonds B, un Fonds de compensation assurait un complément de recettes aux communes dont le potentiel

¹⁴ *Ibidem*, p. 152.

¹⁵ Ancêtre de l'Impôt des personnes physiques (IPP).

¹⁶ Pour le détail de cette loi, cf. J. DAMS, de E. BÉTHUNE, *Le nouveau Fonds des communes*, Bruxelles, Union des villes et communes belges, 1968.

¹⁷ Ce procédé, utilisé pendant plusieurs décennies dans plusieurs pays, ne manque pas d'intérêt mais risque de dérouter le lecteur peu familier avec les statistiques. Pour une explication générale, cf. J.-F. HUSSON, La répartition du Fonds des communes, évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne, *op. cit.*, pp. 12-15 ; pour davantage de détails, cf. L. Malvoz, « Le Fonds des communes, de l'abolition des octrois à la régionalisation (II) », *op. cit.*, pp. 229-230.

fiscal était proportionnellement inférieur à la moyenne de la catégorie dans laquelle ces communes étaient classées pour la répartition du Fonds B. En pratique, la répartition s'opéra selon les principes suivants :

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

Si le système instaurait une répartition objective (les dix premières années de fonctionnement ont montré que le système était bien conçu), des inconvénients étaient également à mentionner :

- des valeurs explicatives des critères variables d'une catégorie à l'autre : les critères retenus expliquaient 78 % des charges nettes des communes de plus de 10 000 habitants contre seulement 48 % des communes de 2 500 à 5 000 habitants ;
- un traitement qualifié d'exceptionnel pour les grandes villes ;
- la non-adaptation des critères au fil du temps ;
- le critère d'effort fiscal utilisé seulement pour le Fonds de compensation fiscale, le Fonds d'aide et le Fonds spécial créa un biais : l'attrait pour ces trois fonds était tel que certaines communes s'imposèrent l'effort fiscal requis pour pouvoir en bénéficier, réduisant ainsi la part allant aux communes véritablement en difficulté¹⁸.

¹⁸ M. VAN AUDENHOVE, « Statut financier des communes et des provinces 1948-1979 », *op. cit.*, p. 73.

2. LA RÉPARTITION EN RÉGION WALLONNE

La régionalisation du Fonds des communes s'est opérée en deux temps : une régionalisation provisoire en 1976 et la régionalisation définitive en 1989. En 1976, le législateur fédéral a déterminé l'enveloppe revenant à chaque Région (la « dotation »), les conseils ministériels régionaux puis les exécutifs régionaux établissant la répartition entre les communes. En 1989, le montant correspondant à la dotation du Fonds des communes est intégré dans les montants de base déterminant la part de l'impôt des personnes physiques attribué aux régions. Cette part est aussi appelée la « dotation IPP ». Le transfert aux régions des montants correspondant à la « dotation » du Fonds des communes qui leur revenait a donc été intégré dans la « dotation IPP », principale source de financement des régions. À partir de ce moment les régions ont vu la possibilité de « doter » leur Fonds des communes sans tenir compte du mode de calcul de la dotation IPP. Les exécutifs (puis les gouvernements) régionaux étant devenus responsables non seulement de la répartition mais également de la dotation de leur Fonds des communes, celui-ci peut évoluer en fonction de ses priorités politiques. La présente partie ne s'attache qu'aux dotations, les modes de répartition étant décrits dans les parties propres à chaque Région.

Toutefois, il faut noter que les montants obtenus par les régions au titre des anciens Fonds des communes et Fonds des provinces, ont été réduits pendant une période transitoire du fait de la participation des régions à l'assainissement des finances publiques (financement des compétences transférées assuré à 85,7 %). Cet aspect ne sera pas approfondi dans le présent *Courrier hebdomadaire*¹⁹.

Les masses prévues par la loi de financement des communautés et des régions du 16 janvier 1989 pour financer les fonds des communes régionaux sont intégrées dans la « dotation IPP » qui leur est attribuée et qui représente la part la plus importante de leurs recettes (85 %). Après une période transitoire de onze ans, les montants attribués aux régions devraient correspondre aux montants (dûment indexés) prévus dans le budget national de 1988 pour l'année 1989.

L'exposé se concentrera sur la répartition établie par l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 30 mars 1983, mode de répartition qui a été suivi par celui instauré par le décret du 20 juillet 1989²⁰, ainsi que sur des répartitions alternatives formulées au cours de cette période.

¹⁹ Cf. à cet égard M. INSTALLÉ, M. PEFFER et R. SAVAGE, « Le financement des communautés et des régions », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1240-1241, 1989 ; cf. également les publications déjà citées de Van Audenhove et de Malvoz.

²⁰ Les modes de répartition opérés entre 1977 et 1982 ne seront pas examinés ici. Cf. J.-F. HUSSON, La répartition du Fonds des communes, évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne, *op. cit.*, pp. 20-25.

2.1. L'ARRÊTÉ DE L'EXÉCUTIF RÉGIONAL WALLON DU 30 MARS 1983 ²¹

Cet arrêté visait à assurer plus de stabilité aux communes en fixant les options de la répartition pour les années 1983 à 1988. Il basait la répartition du fonds principal sur un critère simple – la population –, corrigé par des éléments visant à rencontrer les sources de certains déséquilibres entre les communes : concentration et dispersion de l'habitat d'une part, richesse fiscale et effort fiscal d'autre part.

Après déduction du pourcentage alloué au Fonds spécial de l'aide sociale ²², 96 % (94 % à partir de 1986) du solde sont répartis au titre du Fonds principal :

- les communes de la 1^e catégorie, Liège et Charleroi, en reçoivent 34,89 % ;
- la 2^e catégorie, c'est-à-dire onze villes à « vocation spéciale » (Arlon, Eupen, Huy, La Louvière, Mons, Mouscron, Namur, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Seraing, Tournai, Verviers) : 18,21 % ;
- la 3^e catégorie, soient les autres communes : 46,90 %.

Chaque commune de la 1^e catégorie reçoit une somme équivalente à la quote-part du Fonds des communes l'année précédente ; le solde est divisé en parts égales.

Le calcul des quotes-parts de la 2^e catégorie s'opère en multipliant la population par un coefficient fiscal corrigé ²³. Les communes de la 2^e catégorie bénéficient de deux garanties :

- la quote-part est au moins égale à celle de l'année précédente, majorée d'un taux annuel fixé par l'exécutif régional wallon (3 % en 1983 et 1984) si certaines conditions en termes d'additionnels au précompte immobilier et à l'IPP sont rencontrées ;
- la quote-part par habitant est au moins égale à la quote-part moyenne par habitant des communes de la troisième catégorie.

La répartition entre les communes de la 3^e catégorie repose sur les mêmes éléments mais prend aussi en compte un coefficient de densité. Chaque commune se voit garantir une quote-part au moins égale à celle de l'année précédente, éventuellement majorée d'un taux déterminé par l'exécutif régional wallon. Cependant, les quotes-parts par habitant sont plafonnées à un maximum égal à 150 % de la moyenne de celles allouées l'année précédente aux communes de la catégorie, augmenté du taux d'accroissement déterminé par l'exécutif régional wallon.

À partir de 1986, les quotes-parts ne furent plus réparties selon ces critères mais simplement calculées en indexant la part obtenue au cours de l'année précédente par le taux d'accroissement de la dotation du Fonds des communes. La dernière année où les critères ont joué fut donc 1985, sur la base des données fiscales de 1983 ; les parts de 1986 à 1988 reposèrent donc essentiellement sur ces données.

²¹ *Moniteur belge*, 30 juin 1983.

²² Le Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS), destiné aux CPAS, relevait en effet des compétences communautaires et non régionales.

²³ Le coefficient fiscal est la division du revenu des redevances et impôts communaux par habitant, hors taxes de répartition et additionnels à l'IPP, par le produit de la taxe communale additionnelle à l'IPP ramenée au taux de 1% par habitant. Ce quotient est ensuite normalisé, donnant ainsi le coefficient fiscal corrigé.

À côté du fonds principal, était constitué un Fonds d'aide exceptionnelle reçoit 4 % de la dotation hors Fonds spécial d'aide sociale (6 % à partir de 1986) et est réparti sur la base des critères fixés chaque année par l'exécutif régional wallon (création d'un Fonds régional des calamités, services régionaux d'incendie, charges des hôpitaux publics, villes à vocation régionale, pertes d'emploi et, par la suite, Namur-capitale).

L'analyse de ce mode de répartition permet de mieux comprendre le décret wallon de 1989 et les débats autour de celui-ci. Ainsi, ce système favorise l'égalisation de la capacité fiscale et de l'effort fiscal. La compensation des externalités – ou un rôle de ville régionale par exemple – ou les services fournis par les autorités communales ne sont que faiblement pris en compte par le Fonds d'aide exceptionnelle. Quant au « gel » du jeu des critères à partir de 1986, il a abouti à une répartition coupée de la réalité, les dernières données fiscales considérées étant celles de 1983 comme signalé ci-dessus. Enfin, d'autres critiques ont porté sur l'architecture même du système : catégories de communes peu adéquates, caractère artificiel des 2^e et 3^e catégories, « privilèges » de la 1^e catégorie (disposant d'une dotation importante et échappant à tout critère fiscal ²⁴), inadaptation des critères de répartition des 2^e et 3^e catégories qui négligent les rôles assumés et les services rendus à la population, coefficient fiscal inadapté, biais introduit par le coefficient de densité, répartition figée par l'ensemble des mécanismes de garantie.

2.2. DES PROPOSITIONS ALTERNATIVES

Devant l'insatisfaction manifestée par de nombreuses communes et notamment les « villes régionales », plusieurs propositions, certaines plus théoriques ²⁵, d'autres plus concrètes, ont été formulées. Parmi ces dernières, les deux modèles les plus élaborés sont le modèle dit « des villes régionales », élaboré à l'initiative de quelques villes régionales au début des années 1980, ainsi que le modèle « Gazon » présenté lors d'une conférence de l'asbl Le Grand Liège et approfondi dans le cadre d'une convention avec le ministre wallon des Pouvoirs locaux au début des années 1990.

2.2.1. Le modèle dit « des villes régionales »

Ce modèle ²⁶ était basé sur l'idée qu'une hiérarchie naturelle existe entre les communes, allant du village à la métropole, et que cette hiérarchie transparaît des équipements et services publics et privés que l'on trouve dans une commune, reflet des fonctions et rôles exercés par celle-ci. Dans ce cadre, les transferts généraux doivent couvrir les charges que les autorités supérieures et/ou les circonstances imposent aux communes tandis que la fiscalité locale doit financer les initiatives propres des communes.

Une première tranche est une « allocation de base » répartie en trois blocs : 70 % au prorata de la population, 10 % au prorata de la voirie, 20 % entre les communes qui font un

²⁴ La situation de Liège était alors plus favorable.

²⁵ B. JURION, « Règles de taxation et de dotation communales : aspect normatif », *op. cit.*

²⁶ J.-F. HUSSON, La répartition du Fonds des communes, évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne, *op. cit.*, pp. 26-28 ; Ville de Namur (1985).

effort fiscal minimal²⁷. Une deuxième tranche est destinée aux métropoles, qui reçoivent chacune 4 % de la dotation. Enfin, une troisième tranche, consistant en une « allocation pour fonctions particulières », n'est accessible qu'aux communes ayant un niveau minimum de fiscalité et était répartie en sept sous-tranches : nombre d'élèves inscrits dans la commune (20 %), emplois dans les commerces et les services (20 %), lits dans les établissements de soins (10 %), chômeurs complets indemnisés (10 %), pompiers (8 %), places dans les maisons de repos, crèches et garderies gérées directement ou indirectement par la commune, le CPAS ou une intercommunale.

Une simulation opérée par le Crédit communal en 1981 était favorable aux centres moyens (Mons, Namur, La Louvière, Tournai, Verviers) et petits (Ciney, Dinant, Rochefort, Nivelles, Huy, Arlon, Waremme) ainsi qu'aux communes de 3^e catégorie mais était fortement défavorable à Liège et aux communes, surtout non-centres, dont la fiscalité était inférieure à la moyenne.

Cette méthode de répartition ne prenait pas en compte des catégories de communes en tant que telle ; par ailleurs, elle visait à rencontrer l'ensemble des objectifs qu'un système de transferts généraux peut poursuivre : compenser les externalités, favoriser certaines politiques jugées positives, dédommager les communes des charges imposées ou émanant d'autres autorités, égaliser les besoins et égaliser les capacités et potentiels fiscaux.

2.2.2. Le modèle du professeur Jules Gazon

À l'origine, ce modèle²⁸ propose une répartition pour 260 communes, Liège et Charleroi étant exclues. Les besoins des communes sont quantifiés à partir des charges nettes (c'est-à-dire les dépenses ordinaires moins les recettes ordinaires) de onze agrégats. La part moyenne de chaque agrégat dans le budget de chaque commune, en dépenses et en charges nettes, est examinée. Selon Gazon, « la réponse d'une commune aux besoins (dépenses) est relativement stéréotypée, tandis que les moyens qui y sont affectés (charges nettes) connaissent plus de variations ». De cette analyse sont retenus quatre agrégats relativement stables (infrastructure, administration, enseignement et sécurité) auxquels on ajoute un agrégat social. Prenant ces cinq agrégats (infrastructure, administration, social, sécurité, enseignement) comme variable à expliquer, dix variables-clés sont retenues au terme d'une première régression : population, densité, kilomètres de voirie, superficie, ratio superficie bâtie/superficie non bâtie, parc automobile, taux de chômage, minimeux, pertes d'emploi, valeur de 1 % à l'IPP (en BEF) par habitant.

À partir de là, deux pistes sont proposées :

²⁷ 6% d'additionnels à l'IPP ; au moins 1500 centimes additionnels au précompte immobilier ; un coefficient de pression fiscale supérieur à 1 ; il se calcule comme suit :

$$\text{fiscalité communale par habitant} \times \frac{\text{revenu moyen par habitant de la région}}{\text{revenu moyen par habitant de la commune}}$$

résultat moyen obtenu pour toutes les communes de la région

Les communes retenues participent à la répartition au prorata de leur population, multipliée par le coefficient de pression fiscale.

²⁸ J. GAZON, Modèle mathématique de répartition du Fonds des communes wallonnes (Liège et Charleroi excepté), communication au colloque de l'asbl Le Grand Liège, 2 décembre 1988, p. 7.

- soit, après une régression en composantes principales, les dix variables-clés sont regroupées en variables composites et fonction de leur valeur explicative : facteurs démographiques (46,17 %), géographiques (21,90 %) et appauvrissement (caractéristiques socio-conjoncturelles et d'appauvrissement) (11,7 %). Ces pourcentages déterminent la part de chaque enveloppe dans le fonds, le solde (20,67 %) pouvant être utilisé de façon discrétionnaire par le pouvoir politique afin de satisfaire certains objectifs politiques prioritaires ou situations spécifiques non rencontrées. Les variables-composites sont ensuite exprimées au moyen de variables « représentatives » (par exemple la population pour le facteur démographique), éventuellement corrigées ;
- soit la répartition s'opère entre les communes en considérant que la part relative de la charge nette estimée d'une commune dans la charge nette estimée totale (260 communes). Le pourcentage ainsi obtenu est appliqué au montant du fonds pour obtenir la part de la commune²⁹.

Gazon lui-même mentionne certains problèmes d'application³⁰ : caractère fluctuant de la variable appauvrissement, absence d'un objectif redistributif, non intégration de certains comportements spécifiques de communes, notamment en l'absence d'une mesure suffisante des externalités considérées. Il formule alors diverses propositions comme le fait de réserver 30 % aux spécificités locales ou réorienter la répartition, en garantissant à chaque commune au moins 80 % de sa quote-part de l'année précédente.

Ce modèle, présenté en 1988 lors d'un colloque à Liège, a été complété dans le cadre d'une deuxième convention avec la Région wallonne en 1992-1993. À notre connaissance, cette nouvelle version n'a pas été publiée mais diffère quant aux éléments suivants :

- le modèle ne portait plus que sur 258 communes (Namur et Mons rejoignant Liège et Charleroi dans les grandes villes devant faire l'objet d'un traitement spécifique) ;
- un agrégat environnement était ajouté ;
- dix variables-clés sont retenues, donnant 97,5 % de l'explication de départ ; plusieurs nouvelles variables apparaissent (population active, emplois occupés, nombre de classes, nombre d'implantations scolaires, nombre de logements sociaux) tandis que d'autres disparaissent (densité, superficie, parc automobile, valeur d'1 % d'IPP par habitant et le rapport superficie bâtie/superficie non bâtie) ;
- le concept de population est élargi pour prendre en compte les effets externes dont on considère que, hors grandes agglomérations, ils se limitent surtout aux communes limitrophes.

En résumé, ce modèle se distinguait surtout par :

- le maintien d'un traitement séparé pour deux, voire quatre grandes villes ;
- une analyse des besoins des communes en fonction de leur charge nette ;
- une large part laissée au pouvoir discrétionnaire politique (dans la version de 1988) ;
- une approche des problèmes d'effets externes (surtout dans la version 1992-1993).

²⁹ On se retrouve là dans la ligne des principes de répartition de la loi de 1964.

³⁰ J. GAZON, *Modèle mathématique de répartition du Fonds des communes wallonnes (Liège et Charleroi excepté)*, *op. cit.*, pp. 38-40.

2.3. LE DÉCRET DU 20 JUILLET 1989

Le décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes, dit « décret Cools » ne diffère pas fondamentalement du système de 1983, bien que le débat politique ait été assez intense quant à certains éléments : part de Charleroi, importance de la dotation « spécifique », critère « enseignement »,... Le premier mérite de ce décret a été de faire de nouveau jouer des critères, les répartitions 1986 à 1988 n'ayant été que des indexations des parts obtenues en 1985, reposant sur les données fiscales de 1983.

2.3.1. Les objectifs

Les objectifs déclarés du décret sont ³¹ :

- une fixation stable de l'évolution des moyens financiers des communes ;
- une solidarité accrue, surtout envers les communes frappées par la pauvreté ;
- la prise en compte de certaines caractéristiques structurelles dont les situations financières obérées ;
- la prise en compte de l'accomplissement de certaines missions essentielles.

2.3.2. Fixation et évolution de la dotation

Selon le nouveau mode de fonctionnement des régions instauré en 1989, le montant reçu de l'État national au titre du Fonds des communes est réduit, en vertu du mécanisme de financement des communautés et des régions au titre de participation des régions à l'assainissement des finances publiques. Cela a été partiellement compensé, en dehors du Fonds des communes, par un milliard BEF réparti en 1989 (900 millions BEF en 1990) selon les critères du fonds principal.

Le décret de 1989 ne prévoyait pas d'indexation de l'enveloppe globale. L'évolution annuelle de l'enveloppe relevait donc de l'arbitrage politique et a été tantôt supérieure, tantôt inférieure à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'Union des villes et communes de Wallonie a estimé que l'absence de liaison à l'indice des prix à la consommation a représenté une perte de 95 millions €, de 1989 à 2003, pour les communes wallonnes ³².

Dans le cadre de la « paix fiscale » ³³, le décret-programme du 17 décembre 1997 a instauré une adaptation à l'indice des prix à la consommation.

³¹ Cf. Conseil régional wallon, *Doc. parl.* 105-7, p. 1

³² Hors interventions complémentaires (« mesures correctives ») et plan Tonus ; cf. F. LANNON, « Le budget 2003 de la Région wallonne et les communes », *Mouvement communal*, mars 2003.

³³ Cette « paix fiscale » correspondait à l'indexation automatique du Fonds des communes en contrepartie de la reprise par la Région, du plafonnement ou de l'interdiction de certaines taxes communales.

2.3.3. La répartition

La répartition entre les communes (après prélèvement pour le Fonds spécial de l'aide sociale) repose sur une classification des communes en trois catégories. Certains ont dénoncé le caractère hétéroclite de la 2^e catégorie et même l'opportunité d'une telle classification. Après prélèvement de 32,5 % à répartir entre Liège et Charleroi sur la base de critères *ad hoc*, le solde est réparti entre les 260 autres communes wallonnes, à raison de 85 % répartis selon la «dotation principale» et 15 % selon la dotation spécifique (qui n'avait de spécifique que les critères utilisés, le transfert restant un transfert général). Au sein de la dotation dite spécifique, certains aménagements ont été apportés au cours des dernières années : c'est donc la répartition telle qu'elle s'opère maintenant qui est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Structure du Fonds des communes wallon (1989)

1 ^e catégorie : 32,5 %, répartis entre Liège et Charleroi en fonction de leur part de 1988 ; si la dotation à cette 1 ^e catégorie augmente, l'augmentation est répartie en parts égales.				
2 ^e et 3 ^e catégories : 67,5 %	Dotation principale : 85 %	14,85 % selon la population (avec pondération favorable de la population étrangère)		
		0,15 % pour les communes à statut linguistique spécial		
		26 % entre communes de la 2 ^e catégorie selon population x quotient fiscal ¹		
		44 % entre communes 3 ^e catégorie selon population x coefficient fiscal ² x coefficient de densité ³ x facteur correcteur ⁴		
	Dotation spécifique : 15 %	Tranche A : 4,5 %	Capitale wallonne – Namur : 0,24 %	
Voirie : 1,06 %				
Services incendie : 1,40 %				
Finances obérées : 1,80 %				
Tranche B : 3,5 %		Sécurité : 1 %		
		Éducation et jeunesse : 2,5 %	Implantations de l'enseignement communal fondamental : ¼	
			Classes de l'enseignement communal fondamental : 2/4	
			Élèves de l'enseignement fondamental et secondaire tous réseaux : ¼	
Tranche C : 7 %		Pauvreté : 5,72 %	Chômeurs indemnisés : 3/8	
			Minimexés : 2/8	
			Revenu faible : 1/8	
			Logements sociaux : 2/8	
		Pertes d'emploi : 1,28 %		

¹ quotient fiscal : somme par habitant des redevances et impôts communaux, hors additionnels IPP et redevances sur les centrales nucléaires / rendement par hab. d'1 % d'additionnels à l'IPP.

² coefficient fiscal : $1 + (\text{quotient fiscal} - \text{moyenne arithmétique des quotients des communes de la 3^e catégorie}) / \text{écart-type des quotients des communes de la 3^e catégorie} / 5$.

³ coefficient de densité : de 1,05 (si entre 100 et 249 hab. / km²) à 1,30 (si <60 ou >750 hab. par km²).

⁴ facteur correcteur : basé sur le RC.

Les communes de la première catégorie

Liège et Charleroi reçoivent 32,5 % du Fonds des communes, répartis ainsi :

- si la dotation de l'année t est inférieure à celle de l'année t-1, la répartition s'opère selon la clé utilisée entre ces deux villes en 1988 ;

- si l'année t a un surplus par rapport à l'année $t-1$, ce surplus est divisé en parts égales entre les deux villes.

Les autres communes

Il s'agit des 22 communes de la 2^e catégorie ³⁴ et des 238 communes de la 3^e catégorie.

La dotation principale

Au sein de la dotation principale, 14,85 % sont répartis entre les 260 communes de 2^e et 3^e catégories, selon la population, les étrangers comptant pour 1,25 habitant ; « ce pourcentage est considéré comme représentant les charges d'administration générale sensiblement égales dans toutes les communes ³⁵ ».

Une part de 0,15 % est répartie entre les communales à statut linguistique spécial.

Les communes de 2^e catégorie reçoivent 26 %, selon leur population multipliée par le quotient fiscal, avec la garantie d'une quote-part par habitant au moins égale à la quote-part moyenne par habitant des communes de 3^e catégorie.

Le quotient fiscal est le montant par habitant du total des redevances et impôts communaux, duquel sont déduits le produit par habitant des taxes et redevances appliquées aux centrales nucléaires et le produit par habitant de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques, le tout divisé par le produit par habitant de la taxe communale additionnelle à l'IPP ramenée à 1 %.

Les communes de 3^e catégorie reçoivent globalement 44 %, au prorata de la population, multiplié par le coefficient de densité, le coefficient fiscal et un facteur correcteur. Le coefficient de densité va de 1,05 à 1,30 selon la tranche de population, avec un maximum pour les fortes et très faibles densités. Le facteur correcteur se base sur l'écart relevé, dans chaque commune, par rapport au revenu cadastral imposable par habitant des communes de la 3^e catégorie attribué aux biens ordinaires bâtis et non bâtis. Cet écart est divisé par 2 et ajouté à 1 s'il est négatif ou diminué de 1 s'il est positif, le résultat devant être entre 0,75 et 1,25.

La dotation spécifique : 15%

Cela correspond en partie à l'ancien Fonds d'aide exceptionnelle, dont l'importance a été substantiellement accrue. Le terme « spécifique » ne vise que les critères utilisés ; les montants obtenus au titre de cette dotation restent des transferts généraux.

L'objectif est ici de répondre à des situations permanentes ou passagères qui ne sont pas rencontrées par la dotation principale.

³⁴ La 2^e catégorie comprend les 22 communes suivantes : Arlon, Ath, Bastogne, Dinant, Eupen, Huy, La Louvière, Marche-en-Famenne, Mons, Mouscron, Namur, Neufchâteau, Nivelles, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Philippeville, Seraing, Soignies, Thuin, Tournai, Verviers, Virton, Waremmes (art. 4 du décret de 1989).

³⁵ Conseil régional wallon, *Doc. parl.* 105-7, p.4.

Des critères voulus « souples et variables » ont été retenus, une adaptation de maximum un cinquième étant autorisée tous les deux ans.

La tranche A, soit 4,5 %, vise à rencontrer des missions particulières, des situations financières difficiles et des caractéristiques structurelles (art. 20). Elle se compose comme suit :

- 0,2 % allant à Namur, pour sa fonction de capitale de la Wallonie ;
- 2 % répartis selon le kilométrage de voirie de petite vicinalité et de grande communication ;
- 1,5 % réparti selon les services « incendie » : à un forfait de BEF 120 par habitant s'ajoute, pour les communes centres de service régional d'incendie, un solde attribué sur base de deux tiers de la différence entre leurs frais admissibles par habitant et le montant de la redevance par habitant demandée aux communes protégées ;
- 1,8 % réparti entre les communes à finances obérées, selon des critères définis chaque année par l'exécutif régional wallon.

Si un solde subsiste dans les tranches « incendie » et « finances obérées », l'exécutif régional décide des critères présidant à sa répartition.

La tranche B, soit 3,5 %, est « attribuée en raison de missions obligatoires ou essentielles ³⁶ » :

- 1 % selon des critères de sécurité, soit un forfait de BEF 1 000 000 par commune organisant une permanence 24h/24 (modulable en cas de coopération avec la gendarmerie ou avec d'autres communes), tandis que la répartition du solde repose essentiellement sur le nombre de policiers ;
- 2,5 % selon des critères d'éducation et de jeunesse, car le ministre Cools estimait qu'il était difficile de trouver de bons indicateurs d'action culturelle au sens large ³⁷ ; la répartition s'opère donc comme suit :
 - un quart selon le nombre d'implantations scolaires de l'enseignement communal fondamental,
 - deux quarts selon le nombre de classes de l'enseignement communal fondamental,
 - un quart selon le nombre d'élèves de l'enseignement fondamental et secondaire, tous réseaux confondus.

La tranche C, soit 7 %, vise les communes touchées par une situation sociale et économique difficile :

- 2 % sont répartis selon le nombre d'emplois salariés perdus ;
- 5 % sont répartis selon des critères de pauvreté :
 - 3/8 au prorata du pourcentage de chômeurs complets indemnisés dans la population excédant le pourcentage moyen en Région wallonne,
 - 2/8 au prorata du pourcentage de bénéficiaires du « minimex » dans la population excédant le pourcentage moyen en Région wallonne,
 - 1/8 au prorata de l'écart entre le revenu imposable net par habitant de la commune et la moyenne de celui-ci en Région wallonne,

³⁶ Conseil régional wallon, *Doc. parl.* 105-7, p.6.

³⁷ *Ibidem.*

- 2/8 selon le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune, divisé par le coefficient de revenu moyen imposable des locataires de ces logements.

Pour chacune de ces sous-tranches – à l'exception du critère « logements sociaux » – les quotes-parts des communes dont « le pourcentage de population active est inférieur au pourcentage moyen de la population active des communes des deuxième et troisième catégories, sont majorées dans la même proportion que celle de leur écart par rapport à ladite moyenne » (art. 24 du décret).

À noter que les communes n'ayant pas établi les niveaux minimum d'additionnels à l'IPP (6 %) et au précompte immobilier (1 900 centimes additionnels) fixés par l'exécutif (maintenant le gouvernement wallon) sont exclues de la répartition « pauvreté »³⁸.

Les garanties

Un mécanisme de garantie est prévu pour les communes de 2^e catégorie qui bénéficient d'une quote-part par habitant au moins égale à la quote-part moyenne par habitant des communes de la 3^e catégorie.

Hors Fonds des communes, une compensation de la perte en dotation principale a été instaurée, d'abord au travers de crédits destinés à des « mesures correctives en faveur des communes » puis dans le cadre du plan Tonus 1. Ces divers mécanismes sont évoqués ultérieurement.

2.4. LA NÉCESSITÉ DE CORRECTIONS OU DE RÉFORME ?

Le décret de 1989 a fait l'objet de contestations, de corrections et de tentatives d'évaluation. Seront ainsi successivement évoqués les recours à la Cour d'arbitrage, les mesures correctives et les travaux de la commission des Affaires intérieures du Parlement wallon à la fin des années 1990.

2.4.1. Les recours à la Cour d'arbitrage

Dès 1989, plusieurs recours en annulation totale ou partielle ont été introduits à la Cour d'arbitrage par la ville de Charleroi (annulation de l'art. 6 du décret – rôle n° 176), par M. Omer, un habitant de Charleroi (recours en annulation de l'art. 6 du décret – rôle

³⁸ À cet égard, le cas de Jodoigne est exemplatif. Dans sa demande d'aide régionale dans le cadre du plan Tonus 2, cette commune se plaignait d'une quote-part plus faible dans le Fonds des communes que celles reçues par des communes similaires. Ce résultat s'expliquait en fait par deux raisons : le faible niveau de précompte immobilier (1 700 centimes additionnels) fixé dans cette commune la pénalisait d'une part au niveau de la dotation principale (laquelle est influencée positivement par la recette par habitant des additionnels au précompte immobilier) et elle privait d'autre part d'une intervention au titre du critère « Pauvreté » dans la dotation dite spécifique, le taux de précompte immobilier étant inférieur au « plancher » établi précédemment par le gouvernement wallon. Indépendamment de toute autre considération, ce cas souligne aussi que le mode de répartition wallon – contrairement à d'autres systèmes – n'est pas neutre quant aux choix fiscaux des communes.

n° 177), par la ville de Namur (recours en annulation totale – rôle n° 179). Des mémoires ont été déposés par l'exécutif régional wallon, les villes de Liège et de Mons, par l'exécutif régional flamand. La commune de Hannut a déposé une note d'observations.

Les recours de Charleroi et de M. Omer visaient l'annulation de l'article 6, établissant la répartition entre les deux communes de 1^{re} catégorie, c'est-à-dire Liège et Charleroi. Namur relevait l'arbitraire de la composition des catégories ainsi que l'hétérogénéité de celles-ci, la disproportion des parts et les différences de critères selon les catégories. Par son arrêt 13/91 du 28 mai 1991, la Cour a rejeté les recours de Namur et de Charleroi, déclarant par ailleurs le recours de M. Omer irrecevable. Les principaux arguments et contre-arguments seront évoqués ultérieurement.

Les recours introduits en février 1990 par plusieurs CPAS demandant et obtenant l'annulation de l'article 3 du décret attribuant à l'exécutif régional wallon le pouvoir de répartir le Fonds spécial de l'aide sociale (rôles 175, 176, 180, 181 ; arrêt 4/91 du 21 mars 1991) ne seront pas davantage évoqués ici, car ils ne concernent pas directement la formule de répartition du Fonds des communes.

2.4.2. Les mesures correctives

Dès 1992, le gouvernement wallon a adopté des «mesures correctives en faveur des communes» destinées notamment à palier certains problèmes posés par le mécanisme de répartition du fonds.

Hors Fonds des communes, ces crédits (de l'ordre de 8 à 10 millions € par an) ont été répartis sur la base de divers facteurs dont certains découlent directement de la répartition du Fonds (par exemple intervention en faveur des communes de plus de 30 000 habitants non reprises en 2^e catégorie ; compensation de la perte au sein de la dotation principale,...) outre des interventions spécifiques en faveur d'Eupen, Wavre, Mons, St Ode,... et des interventions basées sur la police ou sur la participation au plan communal pour l'emploi, etc. Les montants concernés, globalement, de l'ordre de 1 % du Fonds des communes ne seront pas davantage détaillés ici.

Ces mécanismes ont été remplacés en 2001 par le plan Tonus 1³⁹, dont les critères de répartition ont conservé la compensation de la perte de dotation principale. Les moyens de Tonus 1 ont été augmentés par rapport aux anciennes «mesures correctives», l'accord politique au sein du gouvernement wallon (2001) prévoyant l'intégration à terme

³⁹ En 2001, afin de répondre aux difficultés financières des communes et faisant suite aux travaux (non publiés) de l'Observatoire des finances communales, le gouvernement wallon a adopté le plan Tonus, composé en fait du plan Tonus 1, consistant en un transfert général en faveur des communes, avec une formule de répartition et des conditions d'accès distinctes de celles du Fonds des communes, et du plan Tonus 2, qui permettait à la commune de contracter un emprunt dont 75% des charges (amortissement et intérêt) étaient supportées par la Région via le Centre régional d'aide aux communes (CRAC) ; les montants par commune connaissaient toutefois des plafonds et des planchers et la procédure était conditionnée à l'acceptation par le gouvernement wallon d'un plan de gestion par la commune demanderesse. Tonus 2 avait aussi des volets «pensions» et «hôpitaux» suivant, en gros, une logique assez proche de la précédente. Pour une présentation détaillée des plans Tonus, cf. F. LANNOY, «L'essentiel du Tonus : axe I, axe II, hôpital et pensions», *Mouvement communal*, juillet 2004.

de l'enveloppe Tonus 1 dans la dotation du « futur » Fonds des communes (un nouveau mode de répartition étant annoncé pour 2004). Si le calendrier a été quelque peu modifié, les intentions affichées dans l'accord de gouvernement wallon 2004-2009 sont toujours d'intégrer à terme les crédits de Tonus 1 dans le Fonds des communes (cf. infra).

2.4.3. Les travaux de la commission des Affaires intérieures du Parlement wallon

À la fin des années 1990, à la demande de parlementaires (cf. point 2.3.4.), la commission des Affaires intérieures du Parlement wallon a procédé à plusieurs auditions concernant le Fonds des communes. C'est la seule évaluation du fonds qui ait été organisée ⁴⁰. Parmi les personnes auditionnées en janvier-février 1998 figuraient :

- Annie Vanboterdal, directrice générale, direction générale des Pouvoirs locaux (Ministère de la Région wallonne), qui a présenté en détail le mode de répartition ;
- Willy Burgeon, président de l'Union des villes et communes de Wallonie, a présenté une note rappelant l'origine du Fonds des communes, soulignant le recours accru des communes à la fiscalité, évoquant l'indexation récente du fonds avant de s'attarder aux critères de répartition ; l'effet pervers de la non-prise en compte de l'IPP dans le numérateur de la formule ⁴¹ était mis en avant, de même que la non-prise en compte des externalités, le manque de prévisibilité et la complexité du système et la variation de la dotation spécifique ;
- le professeur Jules Gazon (ULg et SGP Consultants SA), qui a présenté un document intitulé « Élaboration d'un modèle de répartition du Fonds des communes wallonnes » ;
- Claude Parmentier, directeur général du CRAC, qui présenta une note intitulée « Le financement général des communes : l'intervention du Centre régional d'aide aux communes », rappelant notamment l'historique des prêts de trésorerie à long terme, l'ouverture du compte CRAC, les outils législatifs et les produits proposés par le centre ;
- le professeur Roger Defraiteur (Université de Mons-Hainaut) et Pierre Beaussart (président du Conseil économique et social de la Région wallonne).

2.4.4. Les partis politiques

Trois partis se manifestèrent également sur la question.

Le PSC, devenu depuis le CDH, le fit à l'occasion du congrès qu'il consacra aux Pouvoirs locaux, à Liège, en 1993. La version finale des travaux de la commission relative aux communes semble toutefois n'avoir jamais été publiée.

⁴⁰ À notre connaissance, il n'y a pas eu de rapport officiel de ces auditions.

⁴¹ Cf. notes du tableau 4.

La question fut encore longuement abordée lors du congrès «Redynamiser nos régions», consacré au développement économique wallon, à Liège, en 1997⁴². La résolution consacrée au thème «La Région et les pouvoirs locaux» soulignait la hausse de la part relative de la fiscalité locale et le fait que, «par rapport à la Flandre, la Wallonie privilégie le Fonds des communes et les subsides à la fiscalité. En outre, ces dernières années, les communes wallonnes reçoivent nettement plus et toujours plus de moyens par subsides que par fonds. Au niveau de la Région wallonne, un transfert d'enveloppe s'opère du financement général vers le financement spécifique et... arbitraire. On peut aussi y associer l'essor des interventions de la Région par le biais du Centre régional d'aide aux communes (CRAC) et l'accentuation des flux de solidarité entre les communes qui en résulte.» Relevant ensuite une série de «défis auxquels les communes sont confrontées», le PSC estimait que :

« Les relations entre la Région et les communes doivent évoluer sur base des orientations suivantes :

- Les mécanismes de financement des pouvoirs locaux devront être revus, en vue de plus de transparence, d'équité, de solidarité et d'efficacité, de responsabilisation de la gestion communale.
- Le Fonds des communes et le Fonds spécial de l'aide sociale devront être revus afin que leur répartition supprime progressivement les inégalités entre communes. Ces inégalités ont deux origines. D'une part, les habitants de certaines communes disposent de revenus moins élevés que ceux d'autres communes. D'autre part, des communes 'centre' sont amenées à rendre des services en faveur de résidents de communes 'périphériques' (étudiants, navetteurs,...).

Le fonds des communes doit rester un transfert général destiné à financer l'ensemble des activités de la commune. La dotation dite 'spécifique' du Fonds des communes devrait être revue en profondeur, afin d'éviter les variations erratiques d'une année à l'autre pour une même commune et les redondances entre critères de répartition. Une adaptation régulière des indicateurs fiscaux, une plus grande fiabilité des données utilisées et davantage de prévisibilité seront également des éléments à prendre en considération.

Les autres transferts aux pouvoirs locaux ont pour vocation de financer des missions spécifiques dévolues aux communes par une directive européenne, une loi ou un décret. Par le biais de ces transferts, la Région ou l'État peuvent aussi inciter les communes à suivre certaines politiques qui s'inscrivent dans le projet de la Nation, de la Communauté ou de la Région (promotion du tourisme, parcs industriels, urbanisme...).

Les transferts émanant de la Région wallonne (mesures correctives en faveur des communes...) sont, trop souvent, dans une importante mesure, répartis en fonction de critères subjectifs, voire en l'absence de tout critère. Il convient de répartir les subventions entre les communes de façon objective, en fonction de critères définis de manière transparente dans des décrets. L'appel aux communes doit être fait pour toutes les communes répondant aux critères inscrits dans le décret.

Les mêmes principes régiront les transferts émanant de la Communauté française.

En outre, en matière de travaux subsidiés, le PSC (...) propose à nouveau la suppression pure et simple des formes actuelles de subsidiation. Il recommande la création d'un Fonds pour les investissements communaux wallons (FICW) pour la répartition des

⁴² Cf. <<http://www.lecdh.be/congres/liege9705/axe08.htm#RES34>>.

subventions en faveur de certains investissements effectués par les communes dans la Communauté française et la Région wallonne sans investissement nouveau en matière de frais de fonctionnement et de personnel. La dotation du Fonds sera répartie chaque année entre les communes sous forme de droits de tirage. Les droits de tirage non utilisés pendant une année seront reportés sur l'année suivante. Les communes auront le choix de leurs travaux mais aussi la pleine responsabilité de leurs choix et de leurs finances. Les critères de répartition seront objectifs : la population, la superficie et l'étendue de la voirie, éventuellement, le patrimoine classé et, pour ne pas léser les communes, tous autres critères appropriés.

(...) La politique fiscale des communes doit permettre le financement des initiatives propres à chaque commune. L'autonomie communale doit être respectée. C'est ainsi que le PSC s'oppose à la 'régionalisation des additionnels communaux' et souhaite la mise en œuvre de la péréquation cadastrale moyennant accord entre les régions, l'État et les pouvoirs locaux. (...) »

En 1996, le chef de groupe PRL au Parlement wallon, Serge Kubla avait fait réaliser une étude sur le sujet, afin de comparer la part de l'IPP versé par les habitants des communes wallonnes qui revient finalement au financement du Fonds des communes et les montants reçus du fonds par ces communes. Il identifiait ainsi quatre zones qui bénéficiaient nettement du flux de solidarité, en recevant nettement plus que leur contribution au financement du Fonds des communes via l'IPP : une zone couvrant Antoing, Mons, La Louvière, Charleroi ; une zone couvrant Flémalle, Seraing, Liège et Herstal ; la province de Luxembourg ; l'arrondissement de Philippeville. Il s'agit là de zones où le revenu total net imposable par habitant ou par déclaration est inférieur à la moyenne régionale. *A contrario*, il était souligné que le Brabant wallon était un important « contributeur net ». Autre positionnement : la commission PRL des bourgmestres et des échevins des communes de l'arrondissement de Liège tint une conférence de presse le 6 février 1997 sur les finances communales au cours de laquelle l'insuffisance de la dotation du fonds fut dénoncée ; le bourgmestre libéral de Visé, Marcel Neven, déclarait aussi au *Soir* le 21 avril 1998 que la révision du décret Cools était un « combat prioritaire » et proposait un effet de cliquet (une commune ne devrait jamais recevoir moins que l'année précédente), dénonçait l'incitation à augmenter le précompte immobilier et réclamait une prise en compte des externalités.

Le 3 juin 1998, les députés Écolo Baille, Daras et Marchant tinrent une conférence de presse intitulée « Le Fonds des communes : la nécessaire clarification ». À cette occasion, ils dénonçaient l'insuffisante solidarité entre communes, l'absence de stabilité, le peu de transparence et de clarté des critères, le fait que ces derniers étaient peu adaptés aux besoins des communes et aux évolutions, l'arbitraire des subventions particulières, la diminution de l'autonomie locale, ... Écolo proposait de clarifier les éléments du débat, de dégager un nouveau modèle de répartition qui porterait sur le Fonds des communes, les travaux subsidiés et les subsides particuliers ; qui respecterait les principes de solidarité entre communes et de stabilité ; qui serait facilement applicable ; qui respecterait des exigences d'objectivité en se basant sur des critères précis « et où ne règne pas l'arbitraire » ; et qui tiendrait compte des besoins mesurables des communes et respecterait l'autonomie des pouvoirs locaux.

Ces positions se retrouvaient dans le programme Écolo de 1999, dans un chapitre intitulé « Restructurer les pouvoirs communaux et supracommunaux ». Écolo y rappelait que sa demande d'évaluation du Fonds des communes n'avait pas été rencontrée. Outre la création d'un Fonds des politiques urbaines en appui de la mise en place de communautés urbaines, la situation des finances communales faisait l'objet d'une fiche intitulée « Les finances locales : donner aux pouvoirs locaux les moyens de leur politique ». Après un rappel historique, Écolo dénonçait une solidarité insuffisante du Fonds, un manque de stabilité, le manque de transparence et de clarté des critères, une diminution de l'autonomie locale et « l'immobilisme politique ». Les options d'Écolo étaient des synergies régions-pouvoirs locaux en termes de missions, « des mécanismes de solidarité adaptés aux besoins nouveaux », « accompagner le transfert de responsabilités de transferts de moyens ». Parmi les propositions, figurait une révision du Fonds des communes qui devrait « concerner l'ensemble des moyens mis à la disposition des communes par la Région wallonne : subsides non affectés (le Fonds des communes actuel), les travaux subventionnés, les subsides particuliers ; respecter les principes initiaux de solidarité entre les communes et de stabilité (...) ; être facilement applicable ; respecter des exigences d'objectivité, c'est-à-dire se baser sur des critères précis et où ne règne pas l'arbitraire ; tenir compte des besoins mesurables des communes, en ce compris les coûts de centralité ; respecter l'autonomie des pouvoirs locaux ».

2.5. LES EFFETS DU DÉCRET COOLS

Comme on vient de le voir, il n'y a pas eu d'évaluation en tant que telle du décret de 1989 et de sa mise en œuvre. Les éléments repris ci-dessous proviennent donc de sources variées et parfois non publiées. Les commentaires aborderont d'abord les objectifs affichés du décret puis d'autres aspects.

2.5.1. La stabilité

Le décret Cools semblait apporter certaines garanties en matière de stabilité, qu'il s'agisse de l'introduction progressive du nouveau mode de répartition entre 1989 et 1994 ou du fait que la dotation dite spécifique ne pouvait être revue de plus de 20 % tous les deux ans ; de plus, la fixation des parts des communes de la première catégorie se basait sur les parts antérieures. L'expérience montra toutefois que les dotations dites spécifiques mais également la dotation principale pouvait connaître de très fortes variations d'une année à l'autre.

Dans la dotation dite spécifique, ces variations pouvaient par exemple provenir du critère « pertes d'emploi » : avec un montant relativement stable d'année en année, mais un nombre et une localisation des pertes d'emploi très variable, les montants reçus par les communes peuvent varier très fortement.

Dans la dotation principale, cela pouvait provenir du fait que, compte tenu de l'enveloppe fermée, d'autres communes accroissaient leur numérateur (additionnels au précompte immobilier et fiscalité propre) tandis que d'autres le laissaient inchangés.

2.5.2. La solidarité

Une solidarité accrue, surtout envers les communes frappées par la pauvreté, constituait un des objectifs du décret de 1989. Cette pauvreté peut être approchée par la «pauvreté fiscale» ainsi que par certains indicateurs sociaux. Nous retiendrons ici les premiers.

L'égalisation de la capacité fiscale est incontestablement présente dans le mode de répartition wallon, puisque 40 % du total de la dotation est influencé (négativement) par le rendement d'1 % d'additionnels à l'IPP⁴³. Le niveau de revenu intervient directement mais de manière marginale, dans la dotation dite spécifique. Enfin, le RC influence un quart du total mais cela ne concerne que les communes de 3^e catégorie.

Cela permet de conclure que le mode de répartition introduit une solidarité envers les communes dont les habitants sont «pauvres», c'est-à-dire les communes qui ont un faible rendement de l'impôt des personnes physiques⁴⁴. B. Jurion souligne ainsi que «ce sont donc, dans chaque catégorie de communes, celles dont le revenu moyen par habitant est le plus bas qui bénéficient de la dotation la plus forte».

Par contre, aucune péréquation n'intervient en matière de précompte immobilier, lequel représente aujourd'hui une source de rentrée équivalente ou supérieure aux additionnels à l'IPP. La Région wallonne est d'ailleurs la seule qui ne fait pas intervenir le rendement des additionnels au précompte immobilier dans la répartition du Fonds des communes.

En conclusion, si le mode de répartition a un effet redistributif incontestable (en se basant sur le niveau de revenu par habitant), il ne compense pas les disparités de base ou de rendement des additionnels au précompte immobilier.

2.5.3. La prise en compte de certaines caractéristiques structurelles

On peut s'étonner avec B. Jurion⁴⁵ que des critères telles que la population active ou la population scolaire ne se retrouvent pas dans les critères de répartition de la dotation principale ou liés à une pondération plus importante. Le mode de répartition ne se soucie pas véritablement des objectifs de compensation des externalités, lesquelles ne sont que modestement rencontrées via des critères de la dotation dite spécifique :

- d'une manière générale, et ainsi que l'atteste le recours à cet indicateur dans de nombreux modes de répartition dans d'autres régions et pays, la population scolaire, tous réseaux confondus, est considérée comme un bon indicateur de la «centralité» d'une commune, c'est-à-dire de l'importance des services qu'elle rend à des non-résidents (c'est-à-dire des non-contribuables dans la commune) ;
- dans la dotation dite spécifique, seule la population scolaire correspondant aux tranches d'âge de l'obligation scolaire est prise en compte, négligeant ainsi, par exemple, les étudiants des universités et des hautes écoles ;

⁴³ C'est-à-dire ce que rapporte à la commune 1% de taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

⁴⁴ B. JURION, « Capacité fiscale et dotation aux communes. Le cas des communes wallonnes », *op. cit.*

⁴⁵ *Ibidem.*

- par ailleurs, l'intervention en faveur de Namur au titre de capitale régionale ⁴⁶ pourrait également être considérée comme visant à prendre en compte des « externalités ».

Cette absence de véritable prise en compte des externalités constitue une des principales faiblesses du décret de 1989.

2.5.4. La prise en compte de l'accomplissement de certaines missions essentielles

La dotation dite spécifique vise aussi à reconnaître l'action des communes dans divers domaines (tels que l'enseignement, les pompiers, la police), ce que le système antérieur ne prenait que très faiblement en compte. Lors de l'adoption du décret, de nombreuses communes se sont réjouies d'une telle reconnaissance des efforts consentis.

2.5.5. Les catégories de communes

L'existence de catégories de communes peut être appréhendée à plusieurs égards :

- l'existence de catégories en elles-mêmes et leur composition ;
- les enveloppes attribuées à chaque catégorie ;
- les différences de formules de répartition entre les catégories de communes.

Le caractère artificiel des catégories et l'absence de critères scientifiques pour déterminer le regroupement ont été soulignés à plusieurs reprises, notamment dans le recours de la ville de Namur auprès de la Cour d'arbitrage. Le caractère hétéroclite de la 2^e catégorie, associant des villes comme Namur et Mons à l'ensemble des chefs-lieux d'arrondissement, a également été souligné.

De nombreuses questions sur les enveloppes attribuées aux diverses catégories ont également été posées, notamment par Namur dans son recours auprès de la Cour d'arbitrage.

Quant aux critères de répartition, ceux de la 1^e catégorie sont essentiellement historiques et politiques (c'est-à-dire renvoyant à un certain rapport de forces entre Liège et Charleroi). C'était là l'objet du recours de Charleroi auprès de la Cour d'arbitrage : Charleroi estimait que sa part devait être revue à la hausse, la dotation hors Fonds des communes de BEF 500 millions reçue chaque année de 1985 à 1988 n'ayant pas été incluse dans les calculs. À cela, l'exécutif régional répondit que l'utilisation de critères objectifs au sein de la 1^e catégorie n'avantagerait pas nécessairement Charleroi et cite en exemple un éventuel critère « charges de la dette ». De son côté, la ville de Liège souligna son rôle politique, culturel, judiciaire et militaire ainsi que le poids des charges de sa dette et l'effort d'assainissement entrepris pour justifier la quote-part lui revenant.

⁴⁶ Une intervention existe également en faveur d'Eupen, précédemment via les « mesures correctives en faveur des communes » et, depuis, dans le cadre du plan « Tonus 1 ».

Une étude⁴⁷ a appliqué le mode de répartition des communes de 2^e catégorie aux communes de la 3^e catégorie et vice-versa. Il en ressort que cela conduit « à des répartitions où certaines communes y gagnent et d'autres y perdent par rapport à la situation actuelle pour les deux scénari », ce qui semble souligner l'absence de logique de recourir à deux formules différentes pour les 2^e et 3^e catégories.

Enfin, le tableau ci-dessous montre l'importance relative et absolue du Fonds par ensemble de communes présentant des caractéristiques socio-géographiques communes (*clusters*)⁴⁸.

Tableau 5 : Importance du Fonds des communes dans le total des recettes ordinaires des communes wallonnes – ventilation par *cluster* (1990, 2000)

	Com. agricoles et rurales	Com. résidentielles	Petites villes et com. industrielles	Grandes villes	Communes touristiques
% du total des recettes ordinaires					
1990	23,4	18,3	25,5	24,8	23,0
2000	18,5	11,5	20,7	26,3	19,4
€/hab.					
1990	136,64	93,36	154,96	328,06	155,65
2000	161,06	91,00	190,98	424,27	192,49

Source : DEXIA, *Les élections communales 2000, Une approche thématique et statistique des finances locales*, Bruxelles, 2000, p. 65..

Les grandes villes (soient 18 communes wallonnes selon la typologie retenue), qui ont en moyenne subi une perte d'habitants et une baisse relative du revenu moyen entre 1990 et 2000, bénéficient davantage du Fonds des communes que les autres *clusters* de communes.

2.5.6. L'orientation de la fiscalité

Les critères de répartition dans le Fonds principal des 2^e et 3^e catégories ont fortement influencé les choix locaux en matière de fiscalité. C'est là aussi une spécificité wallonne. Ainsi, selon le mode de répartition instauré par le décret de 1989, toutes autres choses égales par ailleurs, une augmentation du taux des additionnels à l'IPP n'améliorera pas le quotient ou le coefficient fiscal d'une commune et n'aura pas d'influence positive sur la quote-part obtenue. Il sera par contre plus bénéfique d'augmenter les taxes propres ou les additionnels au précompte immobilier (cf. l'évaluation de l'arrêté de 1983 supra).

De plus, la dotation principale constituant une enveloppe fermée, une commune qui ne modifie pas sa fiscalité risque de voir sa quote-part réduite si d'autres communes augmentent leurs taxes prises en compte pour le numérateur de la formule de répartition (additionnels au précompte immobilier jusqu'en 1997 ou fiscalité locale propre). B. Jurion⁴⁹ a montré le lien entre une quote-part plus importante dans le fonds et une

⁴⁷ Université de Liège, *Analyse critique du mode de répartition actuel*, n.d., n.s.

⁴⁸ Pour le classement de commune par *cluster*, cf. DEXIA, *Les élections communales 2000, une approche thématique et statistique des finances locales*, Bruxelles, 2000 ; pour une explication détaillée de la méthodologie, cf. A. DESSOY, « Typologie 'socio-économique' des communes », *Bulletin du Crédit communal*, n° 205, 1998/3, 1989, pp. 17-43.

⁴⁹ B. JURION, « Capacité fiscale et dotation aux communes. Le cas des communes wallonnes », *op. cit.*

tendance à réduire la pression des additionnels à l'IPP et à faire davantage appel aux additionnels au précompte immobilier. Une autre étude⁵⁰ a également montré qu'au cours de la période 1989-1998, les communes wallonnes se sont tournées de manière privilégiée vers le précompte immobilier: 194 communes wallonnes sur 262 ont ainsi augmenté leur taux d'additionnels au Pr. I. contre 135 qui ont augmenté les additionnels à l'IPP (certaines communes ont augmenté les deux taux) ; sur les 17 communes qui ont réduit au moins un de leur taux d'additionnels, quatre ont augmenté le taux de leurs additionnels au précompte immobilier pour réduire les additionnels à l'IPP, comportement qui favorise leur quotient ou coefficient fiscal.

2.5.7. Synthèse

À l'origine, le Fonds des communes wallon a souvent fonctionné par à-coups : dans les premières années, il s'agissait des changements fréquents de répartition ; ensuite, ce fut le « gel » de la répartition de 1986 à 1988. Si, depuis 1989, le mode de répartition est stable⁵¹, on assiste par contre à une grande variabilité des quotes-parts, tant dans la dotation principale que dans celle dite « spécifique ».

Cependant, quels qu'aient été les systèmes utilisés, la ligne directrice est restée celle de l'égalisation de la capacité et de l'effort fiscaux (avec la question particulière du précompte immobilier, évoquée ci-dessous). On peut donc estimer que la répartition ne s'est pas opérée en fonction des « besoins » des communes : l'égalisation des coûts ou des besoins ou une compensation des externalités n'ont guère été prises en considération au niveau des critères, à l'exception de quelques critères du Fonds d'aide exceptionnelle puis de la dotation dite spécifique du décret Cools. C'est là une différence majeure par rapport à la plupart des systèmes existant.

De même, le mécanisme a orienté le profil de la fiscalité communale, au contraire des systèmes mis en place dans les autres régions.

2.6. LA TENTATIVE DE RÉFORME (1999-2004)

La pression pour une réforme de la répartition du Fonds des communes avait donc été forte au cours des années 1990 sans que cette réforme ne puisse toutefois aboutir en raison de la très grande sensibilité politique du dossier. Les limites du décret de 1989 ayant toutefois été clairement soulignées, c'est donc assez logiquement que ce point figura dans l'accord de gouvernement régional wallon de 1999 et qu'il fut régulièrement évoqué au cours de la législature, tant par le ministre des Pouvoirs locaux Charles Michel que par le ministre-président Jean-Claude Van Cauwenberghe et par Écolo.

⁵⁰ J.-F. HUSSON, «Le Fonds des communes en Région wallonne: mécanisme de péréquation ou instrument d'orientation des politiques locales ? », *op. cit.*

⁵¹ Hormis quelques modifications mineures concernant la pondération de certaines sous-tranches de la dotation dite spécifique.

2.6.1. Les orientations du gouvernement wallon

En juillet 1999, la déclaration de politique régionale (DPR) du gouvernement wallon⁵² a appelé, concernant les communes.

« Le gouvernement veillera à ce que des moyens financiers soient prévus pour les missions qui leurs sont confiées. Après un examen de l'évolution socio-économique des entités locales, le gouvernement réexaminera les dotations et subventions aux communes. Une solidarité entre communes pauvres et communes riches sera garantie. Le gouvernement veillera à assurer une grande stabilité et prévisibilité de leurs dotations. En ce qui concerne les travaux subsidiés, dans un souci de cohérence et afin d'optimiser les dépenses régionales, de grandes orientations seront dès lors définies par le gouvernement. »

Le sujet est également présent dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie actualité (CAWA)⁵³, sous le titre « Réforme du financement des communes ».

« Mise en place d'un financement régional adéquat, stable et transparent, qui permette aux communes de planifier les moyens mis à leur disposition. Les critères retenus prendront en compte le profil socio-économique de la commune, le niveau de revenus des habitants, la pression fiscale sur la population, le rôle sous-régional de la commune et les externalités qui y sont liées. L'instauration d'un droit de tirage ayant pour avantage d'objectiver l'attribution des subsides aux communes. »

2.6.2. Les premières annonces

Le projet d'une réforme du Fonds des communes a été confirmé durant l'été 2001 lorsque les premières phases des plans Tonus 1 et 2 ont été adoptées par le gouvernement wallon. Il s'agissait essentiellement d'annoncer que le nouveau système devrait être en place pour le 1^{er} janvier 2004, les moyens consacrés au plan Tonus 1 devant être intégrés, à terme, dans la dotation du Fonds des communes (cf. supra).

En décembre 2002, en répondant aux questions de l'Union des villes et communes de Wallonie pour une interview dans le périodique *Mouvement communal*⁵⁴, le ministre des Pouvoirs locaux avait mentionné les points suivants :

- intégration dans le Fonds des communes des moyens dégagés pour le plan Tonus I (19,8 millions €), confirmant ainsi les déclarations antérieures ;
- évaluation des externalités (zones d'influence) pour les villes et les communes ;
- dégagement de moyens supplémentaires et la péréquation fiscale ;
- une répartition s'articulant autour de quatre axes dont :
 - la prise en compte du rendement de l'impôt et l'intégration de la paix fiscale dans le décret, le ministre déclarant vouloir prendre en compte « les différences de rendement de l'impôt entre communes wallonnes et, en assurant une

⁵² « Wallonie Horizon 2004 – Rénover et mobiliser », Parlement wallon, session extraordinaire, 15 juillet 1999.

⁵³ Source : <http://vancau.wallonie.be/as/cawa/pdf/broch_cawa.pdf> ; ce document a été adopté par le gouvernement wallon en sa séance du 27 mars 2002.

⁵⁴ F. LANNOY, A. DEPRET, « Rencontre avec Charles Michel : vers la réforme du Fonds des communes », *Mouvement communal*, décembre 2002.

- compensation aux communes au rendement faible, donner toute son importance à la notion de paix fiscale » ;
- une plus grande stabilité des dotations communales en instaurant un mécanisme de calcul triennal.

2.6.3. Le projet du ministre des Affaires intérieures

Un projet de réforme du Fonds des communes fut élaboré par le cabinet de Charles Michel (MR), ministre wallon des Affaires intérieures.

Les orientations et objectifs de ce projet étaient :

- « – renforcement du fonds des communes comme source de financement ;
- rencontrer de manière équilibrée les objectifs de redistribution des ressources et de correction des externalités ;
- rechercher une plus grande stabilité et une plus grande transparence des critères de répartition ;
- renforcer le rôle du fonds des communes comme instrument de partenariat et d'orientation des politiques régionales ⁵⁵. »

Le modèle proposé comprenait quatre dotations :

- « – Dotation de base : contribuer au financement des missions de base de toutes les communes et à un standard minimum de biens publics locaux.
- Dotation de péréquation : corriger (ou atténuer) les déséquilibres découlant d'une répartition inégalitaire des ressources fiscales entre les collectivités locales (= action sur les recettes).
- Dotation de compensation des externalités : contribuer au surcoût résultant de l'accomplissement de missions spécifiques (justice, enseignement, santé,...) et tenter de compenser financièrement les effets d'externalités (= action sur les dépenses).
- Dotation de 'partenariat' : support à la politique régionale (conjoncturelle ou structurelle). »

Le tableau ci-dessous résume la structuration des différentes dotations avec leur pondération respective. Le montant à répartir était de 852,2 millions € constitués de 792,7 millions € correspondant au Fonds des communes hors Fonds spécial de l'aide sociale et 59,5 millions provenant de l'intégration du plan Tonus 1 et d'un engagement d'augmentation de crédit du gouvernement wallon (*preciput*). Par contre, 9,6 millions € du Fonds des communes et destinés au CRAC au titre des « finances obérées ⁵⁶ » restaient acquis à ce dernier afin de faire face aux charges des emprunts d'assainissement.

⁵⁵ Extrait de la note au gouvernement wallon du 14 juillet 2003.

⁵⁶ Cf. Tranche A de la dotation dite spécifique dans le tableau 4.

Tableau 6 : Les dotations et leurs pondérations dans le projet de Charles Michel

Dotations	Tranches	Enveloppe prévue (millions €)	Critères
Base (27,5 %)	Population (25 %)	58,6	Nombre d'habitants
	Superficie (20 %)	46,9	Superficie
	Communication (10 %)	23,4	Km de voirie
	Sécurité (20 %)	46,9	Nombre de policiers locaux
	Aide & assistance sociale (20 %)	46,9	Nombre de minimexés Taux de chômage Nombre de lits de maisons de repos Nombre de logements sociaux
	Enseignement communal (5 %)	11,7	Nombre d'élèves de l'enseignement communal
Péréquation (27,5 %)	IPP	58,5	Potentiel fiscal régional
	Précompte immobilier	166,1	Exonération Potentiel fiscal régional
Compensation (40 %)	Fonction administrative & judiciaire	18,5	Niveau de la fonction administrative et/ou judiciaire Rapport population résidente et desservie
	« Fonctions collectives »	27,9	Superficie affectée aux bâtiments publics, enseignement, santé, cultes
	Activité scolaire	24,8	Rapport entre la population scolaire et la part de la population communale « scolarisée »
	Activité économique – taux d'emploi	62,0	Rapport entre la population active au lieu de travail et la population au lieu de résidence
	Hôpitaux	24,8	Nombre de lits agréés (si intercommunale, proraté en fonction de la participation de la commune)
	Service Incendie	12,2	Idem décret actuel (montant forfaitaire par habitant + dotation spécifique pour les communes cent res)
	Activité touristique	7,4	Superficie communale affectée aux loisirs et aux activités récréatives Capacité d'hébergement rapportée à la population Dotation par habitant pour les communes jouant un rôle de « pôle touristique » (SDER)
	Infrastructures sportives & culturelles	12,4	Théâtres, centres culturels Piscines, complexes sportifs
	« Grandes villes »	150,9	Dotation forfaitaire par habitant pondérée par le niveau des revenus et le degré d'externalité
Spécifique / partenariat (5 %)	Politique régionale	42,6	Fonds européens Zip Natura 2000 Aéroports régionaux
	Conjoncture		Fermeture d'entreprise Coupes de bois

Source : Note au gouvernement wallon du 24 juillet 2003.

Certains éléments nécessitent d'être davantage commentés.

Pour la dotation de péréquation, sur base d'une analyse de la disparité du produit des additionnels à l'IPP et au précompte immobilier, les critères proposés étaient :

- pour les additionnels à l'IPP, le potentiel fiscal, défini comme « le produit fiscal théorique obtenu par la commune lorsqu'elle applique sur sa base imposable un taux d'imposition uniforme (à déterminer). Ce dernier pouvant être le taux moyen en vigueur dans la région (7,32 %) ou un taux plafond (8 %). La quote-part revenant à chaque commune est fonction de l'écart positif entre le potentiel fiscal régional (c'est-à-dire le produit fiscal moyen) et le potentiel fiscal de la commune (selon un taux de compensation à déterminer) » ;
- pour les additionnels au précompte immobilier:
 - « –Une première intervention vise à compenser le manque à gagner sur les revenus cadastraux exonérés. La quote-part revenant à chaque commune correspond au produit fiscal qui serait théoriquement obtenu si la commune appliquait le taux moyen (...) sur ces revenus cadastraux exonérés.
 - La seconde intervention vise à corriger les écarts de potentiels de l'impôt foncier selon une démarche analogue à celle suivie pour la taxe additionnelle à l'IPP. »

En d'autres termes, on détermine pour chaque commune un potentiel fiscal correspondant à l'application d'un taux moyen (taux moyen régional ou taux maximum recommandé par la circulaire budgétaire) à la base imposable locale (IPP ou RC selon le type d'additionnels). Ce potentiel fiscal local est exprimé en € par habitant et est comparé avec le potentiel fiscal régional. L'effet de cette approche (dont plusieurs variantes ont été proposées) peut être schématisé comme suit :

- si la base imposable locale est inférieure à la moyenne régionale, l'intervention est basée sur la différence entre le taux moyen appliqué à la base locale et le taux moyen appliqué à la base moyenne régionale ; ainsi, si le rendement de la fiscalité dans la commune concernée provient d'un taux supérieur à la moyenne régionale, l'intervention n'en est pas réduite pour autant ; par contre, si le rendement provient d'un taux de fiscalité locale moindre, c'est la commune qui assumera ce choix car la correction ne jouera que par rapport au taux moyen régional ;
- si la base imposable locale est supérieure à la moyenne régionale, il n'y a ni intervention compensatoire ni pénalisation ; le taux de fiscalité local pratiqué ne joue là non plus aucun rôle.

Des variantes furent évoquées en appliquant un coefficient de correction plus que proportionnel à l'écart à la moyenne, en appliquant une correction pour les communes qui perdaient des habitants ou en différenciant le revenu cadastral affecté au logement et aux activités économiques.

Pour la dotation de compensation, sur la base notamment d'une étude de l'Université de Liège sur les externalités⁵⁷, figuraient parmi les critères proposés :

⁵⁷ SEGEFA – ULg, *La détermination d'un critère « externalités » à introduire dans le modèle de répartition du Fonds des communes*, Liège, juin 2002.

- la fonction administrative et judiciaire, sur base de paramètres tels que le niveau de la fonction administrative et de la fonction judiciaire, l'importance de la population « polarisée » par la fonction concernée (c'est-à-dire « la population de la province, de l'arrondissement,... ») ; le rapport entre la population de la commune exerçant la fonction administrative et/ou judiciaire et la population « polarisée » ;
- la superficie du territoire de la commune affectée aux fonctions collectives, c'est-à-dire aux bâtiments publics ; bâtiments d'utilité publique ; bâtiments destinés à l'aide sociale et à la santé ; bâtiments destinés à l'enseignement, à la recherche, à la culture ; bâtiments destinés aux cultes ; bâtiments destinés aux loisirs ; deux seuils d'éligibilité étaient instaurés et seuls 150 communes étaient éligibles pour ce critère ;
- la population scolaire (tandis que la population scolaire dans l'enseignement communal figure dans la dotation de base).

Enfin, la tranche « spécifique / partenariat » était relativement peu précisée.

2.6.4. La situation de blocage

Après des contacts bilatéraux avec le Parti socialiste dès janvier 2003⁵⁸, le ministre Michel soumit au gouvernement wallon le canevas général de ce nouveau mode de répartition à la fin juin 2003. Ce dossier, lié à d'autres dossiers concernant les finances communales, a fait l'objet de plusieurs inter-cabinets. Inscrit à la réunion du 24 juillet 2003 du gouvernement wallon, le point a été retiré, devant le blocage des ministres socialistes et écologistes. Les raisons de ce blocage semblent multiples :

- au terme de plusieurs inter-cabinets, le cabinet du ministre des Affaires intérieures a annoncé que les remarques et amendements formulés par les représentants des cabinets socialistes et Écolo ne seraient pas intégrés et que le dossier serait présenté dans sa mouture initiale ;
- de son côté, le ministre-président de la Région wallonne a détaillé, lors d'une longue réponse à une interpellation d'André Antoine (chef de groupe CDH au Parlement wallon)⁵⁹, l'ensemble de ses critiques à l'égard du projet du ministre des Affaires intérieures, considérant notamment que « le modèle unique proposé pour la péréquation risquait d'aboutir à favoriser les communes riches » et critiquant également le remplacement des catégories de communes par des critères d'externalités ainsi que la dotation de partenariat ;
- le ministre wallon des Affaires intérieures déclara que le PS ne souhaitait pas que la réforme du Fonds des communes puisse être menée à bien par un ministre MR⁶⁰ et regrettait un blocage qu'il qualifiait de « politique » alors que, d'après lui, des municipalistes socialistes avaient considéré son projet comme une intéressante base de discussion.

⁵⁸ Entretien du ministre Charles Michel avec l'auteur.

⁵⁹ Parlement wallon, Compte rendu analytique n° 22 (2003-2004), pp. 7 et ss.

⁶⁰ CIfOP (à paraître), « Le financement des communes centres, villes régionales et grandes villes : enjeux et perspectives », Actes du colloque organisé à Charleroi, le 11 mars 2004, CIfOP.

3. LES SYSTÈMES INSTAURÉS EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET EN RÉGION FLAMANDE

Le mode de répartition du Fonds des communes wallon n'a été que marginalement modifié depuis l'adoption du décret du 20 juillet 1989. Or, depuis, les deux autres régions ont chacune revu à deux reprises leur mode de répartition respectif. Ce chapitre présente schématiquement ces systèmes.

3.1. LA RÉPARTITION EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

3.1.1. Les systèmes antérieurs

Dans les premières années qui ont suivi la mise en place des institutions bruxelloises, la répartition a été opérée annuellement sur la base d'arrêtés de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ⁶¹, avant que l'ordonnance du 10 mars 1994 ⁶² ne fournisse un nouveau cadre de répartition qui fut appliqué jusqu'en 1997. La répartition actuelle répond aux règles mises en vigueur par un décret de 1998.

Tableau 7 : Structure du Fonds des communes bruxellois (1994)

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

⁶¹ Arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 avril 1991 (*Moniteur belge*, 23 mai 1991), arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 1992 (*Moniteur belge*, 20 août 1992), arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 1993 (*Moniteur belge*, 24 mars 1993). Pour plus de détails, cf. J.-F. HUSSON, La répartition du Fonds des communes, évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne, *op. cit.*, pp. 46-49.

⁶² *Moniteur belge*, 12 avril 1994.

L'ordonnance du 10 mars 1994 prévoyait une indexation de la « dotation générale aux communes », appellation du Fonds des communes en Région de Bruxelles-Capitale, ne pouvant être inférieure à la croissance de la partie attribuée de l'IPP (art. 3) ; un montant de 150 millions BEF était prélevé en faveur de Bruxelles (art. 4) et 5 % de cette dotation étaient destinés aux CPAS de la capitale, via la Commission communautaire commune (art. 5). De même, les articles 14 et 15 prévoyaient des montants garantis par rapport à un certain pourcentage des quotes-parts obtenues en 1992. Le tableau ci-dessous présente les grandes lignes de cette répartition, qui ne sera pas davantage détaillée.

3.1.2. L'ordonnance du 21 décembre 1998

Objectifs et structure générale

Faisant suite à une évaluation de l'ordonnance du 10 mars 1994, le mode de répartition mis en place par l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale⁶³ repose sur les principes suivants⁶⁴ : maintien d'un effort de solidarité entre communes, maintien d'un système à trois dotations, assurer une certaine stabilité de la quote-part de chaque commune, limitation du nombre de critères qui ont pour effet d'exclure des communes ; maintien du montant du Fonds spécial de l'aide sociale ; maintien de l'indexation de la dotation.

La répartition instaurée par l'ordonnance du 21 décembre 1998 est schématisée dans le tableau suivant.

Le nouveau système a été présenté comme étant « de nature à assurer une quote-part équitable à chaque commune sur base de critères simplifiés tout en préservant l'indispensable solidarité au niveau régional⁶⁵ ». Certains aspects susceptibles d'éclairer le débat autour du futur Fonds des communes wallon sont approfondis ci-dessous.

Enfin, signalons que le montant du Fonds des communes bruxellois s'élève en 2003 à 219,9 millions € et en 2004 à 226,5 millions €, pour un montant de départ, en 1998, de 7 449 millions BEF, soient 184,7 millions €.

⁶³ *Moniteur belge*, 23 mars 1999.

⁶⁴ Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Projet d'ordonnance fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998, *Doc. parl.* A-250/1 (7 avril 1998).

⁶⁵ Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. parl.* A-250/1, p. 4.

Tableau 8 : Structure du Fonds des communes bruxellois (1998) ⁶⁶

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

La dotation recettes

Conception générale

Les rapports de deux tiers pour le critère lié à l'IPP et d'un tiers pour celui lié au pré-compte immobilier sont « inversement proportionnels à l'importance moyenne de ces ressources fiscales dans les recettes totales ordinaires dont disposent les communes bruxelloises » mais « l'importance donnée à l'impôt des personnes physiques répond au souci de mieux tenir compte de l'état de richesse relative de la population de chaque commune ⁶⁷ ».

De même, « de manière à traiter les communes sur un pied d'égalité à l'égard des taux d'imposition, pour chaque commune, les rendements des impôts concernés sont calculés comme si chaque commune pratiquait un même taux d'imposition, à savoir la moyenne des taux pratiqués dans l'ensemble des 19 communes, tant pour l'impôt des personnes physiques que pour le précompte immobilier » faisant ainsi ressortir les différences de base taxable.

⁶⁶ Hors prélèvement de 5% en faveur de l'aide sociale (art. 4 de l'ordonnance) ; par contre, les 3% au profit de l'Agglomération sont prélevés sur « la somme totale revenant à chaque commune » (art. 19). Depuis, l'ordonnance du 8 novembre 2001 permet au gouvernement d'augmenter annuellement le pourcentage prélevé en faveur des CPAS sans qu'il puisse excéder 7%.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 2.

Mode de calcul

Comme le précise le commentaire des articles ⁶⁸ pour l'IPP :

« Pour chaque commune, pour l'ensemble des 19 communes bruxelloises et pour chacune des cinq années précédant celle de la répartition, la recette IPP inscrite en droits constatés au compte budgétaire est divisée par le taux d'imposition communal en vigueur pour l'exercice d'imposition qui précède l'année budgétaire concernée et multipliée par la moyenne des taux d'imposition appliqués dans les 19 communes bruxelloises pour le même exercice d'imposition.

La recette annuelle ainsi calculée est ensuite divisée par le nombre d'habitants que compte la commune au 1^{er} janvier de l'année du compte budgétaire concerné.

Pour chaque commune, la moyenne des recettes annuelles par habitant pour les cinq années précédant celle de la répartition constitue la recette moyenne par habitant de la commune.

Pour calculer la recette moyenne par habitant des 19 communes, il est procédé de la manière suivante : pour chacune des cinq années considérées, les recettes calculées au taux moyen régional des 19 communes sont additionnées. Cette somme est ensuite divisée, pour chaque année concernée, par le nombre d'habitants total des 19 communes au 1^{er} janvier de l'année considérée. La moyenne de ces résultats sur les cinq années considérées constitue la recette moyenne par habitant des 19 communes. »

La recette IPP moyenne par habitant de chaque commune est ensuite comparée à un montant égal à 150 % de la recette IPP moyenne pour l'ensemble des 19 communes :

- si elle est inférieure à cette dernière, « la quote-part communale pour ce critère est proportionnelle à l'importance de la différence entre ces deux recettes moyennes, multipliée par le nombre d'habitants » ;
- dans le cas contraire, « la commune ne bénéficie pas de la répartition en fonction de ce critère ».

Ce système, plus simple qu'il n'y paraît *a priori*, présente l'avantage d'éviter d'une part les variations importantes en prenant en compte cinq années de recettes fiscales et d'autre part les effets de seuil trop brusques en évinçant de la répartition les communes ayant une recette IPP ou précompte immobilier moyenne par habitant supérieure non pas à la moyenne des communes de la Région mais bien à 150 % de celle-ci ⁶⁹.

Quant à l'utilisation du taux moyen, elle élimine « les effets liés aux différences de taux de fiscalité pratiqués par les communes et tient donc véritablement compte de l'état de richesse de la population ⁷⁰ ».

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁶⁹ Un amendement avait été déposé par le conseiller régional Debry (Écolo) proposant de fixer la référence à 110% de la moyenne régionale afin de « renforcer la solidarité à l'égard des communes les plus pauvres » en excluant davantage de communes sur base de ce critère. Cf. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. parl.* A-250/2, p. 27 et p. 41 et A-250/3.

⁷⁰ Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. parl.* A-250/2, p. 4.

La dotation dépenses

L'objectif de cette dotation est « de prendre en considération des éléments socio-économiques spécifiques, qui conduisent certaines communes à dépenser davantage que la moyenne⁷¹ ».

Les divers critères en matière d'enseignement tiennent compte à la fois des efforts (et donc des charges) des communes en la matière mais également du fait que la présence d'établissements sur un territoire communal entraîne certaines charges pour ces mêmes communes⁷². De fait, dans de nombreux pays, la population scolaire est considérée comme un indicateur de « centralité⁷³ », indépendamment des dépenses directes en matière d'enseignement.

En matière de densité, l'optique est de répartir l'enveloppe entre les communes dont la densité est supérieure à la moyenne régionale, ce qui s'explique par le caractère urbain de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, lors des débats, « le rapport qui existe entre la densité de population et une série de dépenses que les communes doivent supporter, comme la vieillisse du parc de logements, l'utilisation et l'entretien des espaces publics, les équipements sociaux et la propreté » a été souligné⁷⁴.

Garantie

En termes de garantie, une commune ne peut recevoir une quote-part inférieure à 2400 BEF par habitant. De même, sa quote-part ne pourra être inférieure à un pourcentage décroissant de sa quote-part de 1997 (en 2002, pas en-deçà de 60 % de sa quote-part 1997). *A contrario*, la croissance des parts est également limitée : en 2002, la quote-part d'une commune ne pourra excéder 140 % de sa quote-part de 1997. Les quotes-parts de référence, à savoir celles de 1997, ont été augmentées par l'ordonnance du 8 novembre 2001.

Indexation de la dotation

L'enveloppe est indexée de minimum 2 % l'an à partir de 1999, ce que l'exposé des motifs justifie par la nécessité de prendre en compte « les augmentations annuelles de charges notamment de personnel, charges qui représentent plus de 60 % des dépenses ordinaires des communes⁷⁵ ».

Liquidation

L'article 22 prévoit la liquidation de 25 % de la quote-part de l'année précédente sous forme d'avances trimestrielles, avant une régularisation devant intervenir avant le 31 décembre.

⁷¹ *Ibidem*, p. 2.

⁷² *Ibidem*, A-250/1, p. 8 : Commentaire des articles, Article 11.

⁷³ C'est-à-dire de services rendus par une commune à des non-résidents et qui de ce fait, le plus souvent, ne paient pas l'impôt dans la commune concernée.

⁷⁴ Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. parl.* A-250/2, p. 22.

⁷⁵ Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. parl.* A-250/1, p. 3.

Ville de Bruxelles

Au contraire de ce qui se passait précédemment, cette répartition n'établit plus une enveloppe spéciale pour la ville de Bruxelles⁷⁶. On peut donc supposer que la spécificité de cette commune est rencontrée par les critères retenus.

Lien avec les travaux subsidiés

Le système actuel de financement des travaux subsidiés repose sur l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998. Tous les trois ans, un crédit d'engagement est inscrit au budget régional ; il se répartit en :

- un programme triennal d'investissement (70 % du crédit), dans lequel chaque commune reçoit une quote-part proportionnelle à sa part totale dans le Fonds des communes bruxellois ;
- un programme triennal de développement (30 % du crédit), destiné à financer des projets d'intérêt régional, devant figurer dans les priorités du Plan régional de développement.

Chaque année, un tiers des crédits engagés sont prévus en ordonnancements. Un service régional de financement des investissements communaux est chargé de liquider les dotations.

3.1.3. Perspectives

L'accord de gouvernement 2004-2009 pour la Région de Bruxelles-Capitale précise :

« Les mécanismes de la dotation générale aux communes (DGC) seront intégralement maintenus et les moyens y consacrés amplifiés. Sans que les mécanismes de répartition de la DGC soient remis en cause, cette amplification sera notamment consacrée à l'appui des communes qui ont manifestement subi des effets négatifs et inattendus liés à l'application des critères de la DGC. Parallèlement, un Fonds de compensation sera institué afin de contenir les hausses fiscales locales et soutiendra les communes à fiscalité élevée et dont le rendement de cette fiscalité est relativement faible. »

En dépit de remarques ponctuelles (cf. notamment les «effets négatifs et inattendus» évoqués dans l'Accord de gouvernement 2004-2009), un large consensus semble se maintenir en faveur de l'actuel système de répartition.

3.2. LA RÉPARTITION EN RÉGION FLAMANDE

La répartition du Fonds des communes en Flandre a connu trois réorganisations importantes : une première en 1983, une deuxième avec les décrets de 1990 et, récemment, celle instaurée par le décret du 5 juillet 2002.

⁷⁶ Indépendamment de la dotation fédérale à la ville de Bruxelles.

3.2.1. Les systèmes de répartition jusqu'en 1990

Schématiquement, le système instauré en 1977 répartissait la dotation entre catégories sur base de l'importance de leurs dépenses respectives selon les comptes de trois années consécutives, pondérés par un coefficient de densité.

Le système instauré par l'arrêté du gouvernement flamand du 19 janvier 1983⁷⁷ comportait six catégories de communes en fonction uniquement de la population ; Anvers et Gand recueillaient 43,35 % du Fonds (hors Fonds spécial de l'aide sociale), répartis en fonction de critères *ad hoc* ; les dix communes de 50 000 à 149 999 habitants recevaient 15,55 % du Fonds, la répartition s'opérant sur la base des critères et pondérations suivants : population (0,50), pourcentage des élèves de tous les réseaux d'enseignement qui n'habitent pas la commune, hors enseignement fondamental (0,20) ; pourcentage d'habitants âgés de plus de six ans (0,10) ; rendement inversement proportionnel, par habitant, de la taxe communale additionnelle à l'IPP (0,05) ; superficie (0,05).

3.2.2. Les décrets de 1990

La dotation et la répartition à partir de 1991 a été réglée par le décret du 31 juillet 1990⁷⁸ instituant le Fonds flamand des communes et réglant l'octroi d'une dotation spéciale à certaines communes de la Région flamande (établissant les règles en matière de dotation) et celui du 7 novembre 1990⁷⁹ fixant les règles de répartition du Fonds flamand des communes.

La dotation

La dotation est réglée par le décret du 31 juillet 1990. L'exposé des motifs de ce décret⁸⁰ précise que la dotation 1991 sera fonction de la part de la dotation de 1990 allant aux communes (donc, hors Fonds spécial de l'aide sociale et ses suites) et qu'une adaptation annuelle, appelée « évolution », sera calculée comme suit :

$$P = I + (R - I)/4$$

où :

- P est le pourcentage d'évolution ;
- I est le pourcentage d'évolution de l'indice des prix à la consommation pour les deux années écoulées ;

⁷⁷ Pour plus de détails, cf. J.-F. HUSSON, La répartition du Fonds des communes, évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne, *op. cit.*, pp. 35-43 ; VAN DROMME, Le Fonds des communes, répartition de la part du Fonds des communes revenant aux communes de la Région flamande, communication au colloque de l'asbl Le Grand Liège, 2 décembre 1988, 1988 ; M. VAN AUDENHOVE, « Les causes historiques de l'actuel délabrement des finances communales », *op. cit.*, notamment pp. 152-153 ; J. ROMBAUTS, « La répartition du Fonds des communes en Flandre », *Bulletin trimestriel du Crédit communal*, avril 1980.

⁷⁸ *Moniteur belge*, 11 septembre 1990.

⁷⁹ *Moniteur belge*, 21 décembre 1990.

⁸⁰ Vlaamse Raad, *Stuk* 329 (1989-1990), n° 1, 5 avril 1990.

- R est le taux d'intérêt, inséré dans la formule vu l'importance des charges de la dette pour les communes flamandes ;
- la division par 4 vient du fait que les dépenses au titre de la dette représentent en moyenne 30 % des dépenses communales⁸¹.

La répartition

Le mode de répartition a été modifié par le décret du 7 novembre 1990, mais pas radicalement changé dans ses principes, par le décret de 1990, en vigueur à partir de 1991. Il peut être schématisé comme suit :

Tableau 9 : Structure du Fonds des communes flamand (1990)

Communes de plus de 150 000 habitants: 42,90 % répartis en fonction des parts 1990	
Communes de moins de 150 000 hab. ¹ :	habitants (40 %), superficie (10 %), densité de la population (5 %), population active occupée sur le territoire de la commune (10 %), rendement inversement proportionnel, par hab., de 1 % de taxe communale additionnelle à l'IPP (15 %)
15,55 % aux communes de 50 000 à 150 000 habitants (+ 0,20 % pour les communes de 100 000 à 150 000 hab.)	rendement inversement proportionnel, par hab., de 100 centimes additionnels au Pr. I. (15 %)
41,35 % pour les communes de moins de 50 000 hab.	pour les seules communes de 10 000 hab. et + : nombre d'élèves et d'étudiants hors enseignement fondamental (5 %)

¹ Les critères sont majorés de 30 % pour les communes côtières, à l'exception des critères fiscaux, réduits de 30 % ; les parts des communes de 100 000 à 150 000 hab. ayant un port de mer sont majorées en fonction du tonnage

En sus, un prélèvement est opéré sur les enveloppes des 2^e et 3^e catégories au profit des communes autorisées à conclure un emprunt d'assainissement, à concurrence des montants nécessaires au paiement des intérêts et du principal de ces emprunts.

Le décret garantit à chaque commune un montant au moins égal à 101,93 % de sa quote-part de 1990. Une étude sur les premières années de fonctionnement de ce nouveau mode de répartition⁸² a souligné que le mécanisme de garantie avait amené un certain nombre de communes à des niveaux de recettes nettement supérieurs à ce qu'elles auraient reçu dans le cadre de la stricte application des critères de répartition ; aussi, dès la 1^e année de fonctionnement, 102 communes ont bénéficié de cette règle de garantie. Ce nombre s'était réduit à 19 en 1995, suite essentiellement à l'augmentation de l'enveloppe du Fonds des communes. Cette garantie a surtout permis la mise en place « sans douleur » du nouveau système.

Le montant du Fonds des communes est adapté d'un coefficient qui additionne l'indice des prix à la consommation et un élément intégrant une fraction du taux d'intérêt réel⁸³.

Nous n'évoquons pas ici la dotation spéciale pour certaines communes – un peu plus d'un milliard BEF (25 millions €), réparti en fonction d'une part de la population et d'autre part d'une formule destinée à cerner « l'incapacité fiscale⁸⁴ » – ni les quotes-parts

⁸¹ *Ibidem*, commentaire de l'article 3.

⁸² J. LEROY, « Vijf jaar Vlaams Gemeentefonds », *De Gemeente*, 1996-11, 1996, pp. 638-644.

⁸³ Décret du 31 juillet 1990.

⁸⁴ Décret du 31 juillet 1990 instituant le Fonds flamand des communes et réglant l'octroi d'une dotation spéciale à certaines communes de la Région flamande, *Moniteur belge*, 11 septembre 1990.

supplémentaires exceptionnelles, à concurrence d'un maximum de 0,25 % de la dotation⁸⁵, que le gouvernement flamand peut octroyer lorsqu'une commune est « confrontée à des dépenses supplémentaires importantes auxquelles la politique normale du budget n'a pas pu pourvoir et qui ne relèvent pas du pouvoir de décision de la commune » et que « ces dépenses supplémentaires résultent de circonstances particulières indépendantes de la volonté de l'administration communale⁸⁶ ».

Quant à l'Investeringsfonds⁸⁷, il établit les droits de tirage dont bénéficient, en autonomie, les communes et provinces flamandes pour des investissements relatifs aux compétences régionales (eau, tourisme, voirie, abattoirs, agriculture,...) et communautaires (bibliothèques, musées, écoles,...). La dotation est adaptée en fonction de l'évolution des prix dans le secteur de la construction intérieure (main-d'œuvre et matériaux). Le droit de tirage de chaque commune est déterminé sur la base du nombre d'habitants, de la superficie, de la longueur de la voirie, du nombre de logements, de la fonction centrale (l'indicateur est lié au Fonds des communes) et du nombre d'élèves de l'enseignement communal.

3.2.3. Le décret du 5 juillet 2002

L'exposé des motifs du décret de 2002 reconnaissait plusieurs qualités au système mis en place par les décrets de 1990⁸⁸ : recours à des critères de répartition objectifs, non influençables (ou manipulables) par les communes, et une méthode assez compréhensible et transparente. Toutefois, ce même exposé des motifs contenait plusieurs critiques et soulignait trois aspects problématiques du mode de répartition de 1990 que le décret de 2002 entendait corriger : le fait que les données « par habitant » permettant la comparaison entre communes étaient ensuite multipliées par le nombre d'habitants, les groupes de communes, les critères et leur pondération.

Dans la répartition établie par le décret de 1990, les données de base étaient multipliées par le nombre d'habitants de la commune, dans l'optique de valoriser les fonctions centrales. Cette façon de faire avait toutefois un impact négatif sur les critères « population active employée dans la commune », « superficie » et « nombre d'élèves ». Dans le premier cas, une commune avec une plus forte population active mais moins d'habitants que des communes du même groupe se trouvait pénalisée pour ce critère. De même en matière de superficie, une commune pouvait recevoir quatre fois plus qu'une autre, alors qu'elle avait la même superficie si elle avait quatre fois plus d'habitants. Idem en matière d'élèves.

Le regroupement de communes en catégories, amenant une « comparaison » avec d'autres communes, est considéré comme susceptible de désavantager certaines communes centres, notamment pour les critères « population active », « élèves » et « potentiel fiscal ».

⁸⁵ Décret du 6 juillet 1994, *Moniteur belge*, 27 juillet 1994.

⁸⁶ Arrêté du gouvernement flamand du 29 septembre 1994, *Moniteur belge*, 3 décembre 1994.

⁸⁷ Décret du 20 mars 1991.

⁸⁸ Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds*, Stuk 1148 (2001-2002) – n° 1, 8 avril 2002.

Enfin, certains critères et leur pondération posaient également problème : ainsi, le potentiel fiscal, auquel était attribuée une pondération de 30 %, n'avait *de facto* qu'une pondération de 17 % parce que seuls 57 % de la dotation étaient répartis en tenant compte de ce critère ; par ailleurs, le critère de densité pouvait jouer contre certaines grandes villes qui, contrairement à une idée répandue, n'ont pas nécessairement une forte densité car elles ont une grande superficie (par exemple Bruges).

Outre ces éléments tirés de l'exposé des motifs du décret du 5 juillet 2002, il a également été observé que la répartition au sein de la 1^e catégorie gèle la situation antérieure. C'est apparemment par crainte d'un recours d'une ville de cette 1^e catégorie, à l'instar de celui de Charleroi contre le décret « Cools », que l'exécutif flamand a adressé un mémoire à la Cour d'arbitrage en contestant le recours de cette ville quant à la répartition opérée au sein de la 1^e catégorie par le décret « Cools ».

Du côté des communes de moins de 150 000 habitants, les critères de capacité fiscale se voient renforcés par la pondération accrue du critère « rendement IPP » et l'ajout du critère « rendement précompte immobilier ». Le but poursuivi est d'assigner une fonction redistributive au Fonds des communes en faveur des communes ayant un rendement fiscal plus faible⁸⁹. Notons cependant l'absence de critère faisant intervenir l'effort fiscal des communes.

Le Fonds d'aide disparaît, au profit de prélèvements effectués en amont et en aval de la répartition principale.

Enfin, on ne fait plus appel au niveau de dépenses antérieur pour les communes de moins de 50 000 habitants.

Le décret du 5 juillet 2002⁹⁰ réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes modifie radicalement les choses puisque le nouveau Fonds des communes regroupe en une seule dotation non seulement l'ancien Fonds mais également le Sociaal Impulsfonds ainsi que l'Investeringsfonds, c'est-à-dire l'équivalent des travaux subsidiés.

Les objectifs du décret

Une dizaine d'objectifs sont mis en avant dans l'exposé des motifs⁹¹, dont on peut retenir plus particulièrement : une simplification de la réglementation (par exemple, les travaux subsidiés sont intégrés à la dotation du Fonds des communes), une gestion de trésorerie plus avantageuse ; la constitution de groupes de communes largement inspirés des *clusters* de Dexia.

La dotation de départ et son indexation

Les transferts aux communes sont inscrits au budget flamand de l'Intérieur (Binnenlandse Aangelegenheden) et représentent près de 9 % du budget flamand (Communauté

⁸⁹ Lettre du ministre Van Den Bossche, 30 juillet 1990.

⁹⁰ *Moniteur belge*, 31 août 2002, modifié par les décrets des 20 décembre 2002 (*Moniteur belge*, 31 décembre 2002) et 4 avril 2003 (*Moniteur belge*, 6 mai 2003).

⁹¹ Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds*, Stuk 1148 (2001-2002) – Nr 1, 8 avril 2002.

et Région) total. Le montant de la dotation tient compte des anciens montants du Fonds des communes, du Fonds d'impulsion sociale (Sociaal Impulsonfds) et du Fonds d'Investissement (Inverteringsfonds). Elle est ainsi fixée à 1 542 979 000 € pour 2003 ⁹² ; ce montant est obtenu comme suit.

Tableau 10 : Détail des montants 2002 et 2003 du Fonds des communes flamand (en milliers €)

	2002	2003
Fonds des communes ¹	1 219 723	1 219 723
Investeringsfonds ²	131 524	131 524
Sociaal Impulsfonds	96 822	96 822
Taux de croissance	-	65 163
Montant additionnel	-	29 747
Total	1 448 069	1 542 979

¹ En 2002, y compris un montant additionnel de 27,3 millions €.

² Autorisations d'engagements.

Le décret (art. 3, § 2) prévoit un pourcentage d'évolution, calculé à partir de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et majoré par la croissance réelle estimée du revenu brut national de l'année budgétaire en question.

La répartition

Comme le précise l'exposé des motifs, la volonté était d'utiliser des critères de répartition objectifs et que les communes ne pouvaient pas influencer elles-mêmes (par exemple aucun recours à un indicateur de dépenses) ainsi que d'avoir un mode de calcul compréhensible et transparent.

Le tableau ci-dessous présente l'architecture générale du système, dont certains points sont ensuite précisés.

Outre les nouveaux regroupements de communes (cf. infra), l'instauration de critères sociaux et la prise en compte des espaces verts constituent des nouveautés.

Les regroupements de communes

La répartition conserve donc des enveloppes pour certaines catégories de communes.

Dans certains cas, les communes sont citées nominativement. Dans le groupe de communes comportant Turnhout, il s'agit des communes appartenant au groupe des « grandes villes » d'après les *clusters* de Dexia ⁹³. Le groupe de communes comprenant Aarschot contient certaines communes issues des catégories « Petites villes et communes industrielles » et des « Communes touristiques ».

Pour les deux plus grandes villes, la répartition s'opère en fonction du simple nombre d'habitants, de même que pour Bruges, qui est toutefois la seule ville dans sa catégorie.

⁹² Le montant s'établit à 1593,3 millions € pour 2004.

⁹³ DEXIA, *Les élections communales 2000, Une approche thématique et statistique des finances locales*, Bruxelles, pp. 35-39. Cf. aussi A. DESSOY, « Typologie « socio-économique » des communes », *op. cit.*

Tableau 11 : Répartition du Fonds des communes flamand (2002)

40,8 % pour le financement spécial des villes-centres et des communes côtières	30 % en fonction du nombre d'habitants des communes comptant 200 000 d'habitants ou plus ¹
	1,6 % en fonction du nombre d'habitants des communes comptant entre 100 000 et 200 000 habitants ²
	6,2 % en fonction du nombre d'habitants des communes suivantes : Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen, Aalst et Leuven
	2 % en fonction du nombre d'habitants des villes suivantes : Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde et Waregem
	1 % en fonction du nombre d'habitants des communes dont le territoire est limitrophe de la mer
8 % pour la fonction de centre	4 % en fonction de la population active occupée dans la commune
	4 % en fonction du nombre d'élèves et d'étudiants qui suivent un enseignement sur le territoire de la commune
30,2 % pour la pauvreté fiscale	19 % sur la proportionnalité inverse du produit global de l'impôt des personnes physiques des habitants de la commune, à l'exclusion des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques
	11,2 % sur la proportionnalité inverse du revenu cadastral imposable global sur le territoire de la commune
6 % pour les espaces libres sur la base de la superficie des bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréation et vergers	
15 % pour critères sociaux	1 % en fonction du nombre de personnes bénéficiant d'un statut VIPO, à l'exclusion des minimexés
	4 % en fonction du nombre de chômeurs infrascolarisés
	3 % en fonction du nombre de naissances dans des familles défavorisées
	3 % en fonction du nombre d'occupants d'appartements locatifs sociaux
	4 % en fonction du nombre de minimexés

¹ Anvers et Gand.² Bruges.

La capacité fiscale

Comme ses prédécesseurs, l'actuel mode de répartition est neutre quant à la structure de la fiscalité communale (il instaure toutefois une exigence de fiscalité minimale pour pouvoir bénéficier du mécanisme de garantie). On constatera toutefois que le rendement des additionnels communaux n'est plus pris en compte mais que le système se base sur l'assiette des additionnels, à savoir le produit global de l'IPP hors additionnels communaux et le revenu cadastral.

Mécanisme de garantie

Le décret (art. 10, § 1^{er}) garantit aux communes de ne pas recevoir moins que la somme de la quote-part dans le Fonds des communes 2002 (à l'exclusion d'une éventuelle quote-part supplémentaire exceptionnelle), du droit de tirage accordé dans le Fonds d'investissement, à l'exclusion d'un éventuel droit de tirage supplémentaire exceptionnel, de la quote-part garantie pour 2002 dans le Fonds d'impulsion sociale, de la part dépassant le montant garanti dans le Fonds d'impulsion sociale 2002 pour les communes qui ont perçu en 2002 une quote-part supérieure. Cette garantie est financée par prélèvement des montants nécessaires à cet effet sur les quotes-parts des communes qui sont supérieures aux quotes-parts garanties.

Ce mécanisme de garantie tient toutefois compte d'un niveau de fiscalité minimal (art. 11, § 1^{er}) : la quote-part d'une commune calculée en application du régime de garantie est diminuée si les taux de ses additionnels à l'IPP ou au précompte immobilier sont inférieurs aux valeurs seuils de respectivement de 5 % et 700 centimes additionnels. Cette réduction s'élève respectivement à 0,5 % pour chaque dixième de % et 25/700^e pour chaque centime additionnel inférieur à la valeur seuil. Ce mécanisme «correctif» n'est toutefois mis en vigueur que graduellement (un tiers en 2004, deux tiers en 2005, 100 % en 2006).

Versements aux CPAS

Le décret prévoit que chaque commune peut demander qu'une partie de la quote-part soit versée sur le compte du CPAS. La décision incombe au conseil du CPAS et au conseil communal. À défaut d'une telle décision, 8 % de la quote-part communale est versée directement sur le compte du CPAS.

Liquidation

Chaque trimestre est versée une avance correspondant à 25 % de la quote-part obtenue l'année précédente, la régularisation intervenant par la suite.

3.2.4. Perspectives

Bien que les structures locales flamandes soient jusqu'à présent semblables à celles existant en Wallonie, la Région flamande a recouru depuis 1977 à des modes de répartition reposant sur des principes radicalement différents de ceux utilisés en Wallonie.

La compensation des externalités et des charges à supporter – égalisation des besoins – a été un objectif prioritaire, de même que l'égalisation de la capacité fiscale à partir de 1991. Il est à remarquer toutefois que les formules utilisées en Flandre n'ont pas modifié l'orientation de la fiscalité.

Le caractère particulier des communes centrales a été rencontré par des critères tels que la population travaillant sur le territoire de la commune (indépendants et salariés) et le nombre d'élèves extérieurs à la commune y fréquentant un établissement scolaire. Le décret de 2002 établit des listes de communes inspirées par les *clusters* de Dexia⁹⁴ et conserve ainsi des « catégories » de communes.

Restera à procéder à une évaluation du nouveau système et notamment de l'impact de l'intégration des travaux subsidiés dans le Fonds des communes.

Enfin, comme on le verra ultérieurement, cette dernière idée n'est pas passée inaperçue auprès des négociateurs de l'accord de gouvernement wallon de 2004.

⁹⁴ DEXIA, *Les élections communales 2000, Une approche thématique et statistique des finances locales*, Bruxelles, pp. 35-39. Cf. aussi A. DESSOY, « Typologie « socio-économique » des communes », *op. cit.*

3.3. CONCLUSION

Les modes de répartition des Régions flamandes et de Bruxelles-Capitale instaurent des mécanismes de péréquation fiscale différents à plusieurs égards mais qui présentent toutefois un certain nombre d'éléments communs :

- neutralité quant aux choix de la commune de recourir à l'une ou l'autre taxe additionnelle (sur l'IPP ou le précompte immobilier) ou à la fiscalité communale autonome et en termes de fixation des taux⁹⁵ ;
- prise en compte directe ou indirecte du rendement des additionnels à l'IPP et au précompte immobilier.

Ces approches diffèrent de la position wallonne qui ne prend en compte que le total, par habitant, de la fiscalité locale hors additionnels à l'IPP, en le pondérant par le rendement de 1 % d'additionnels à l'IPP.

La « centralité » n'est que peu prise en compte en Région de Bruxelles-Capitale mais il s'agit d'une Région composée de communes urbaines et où certaines fonctions, qui sont « intercommunalisées » en Région wallonne, relèvent de la Région ou de l'Agglomération (propreté, hôpitaux, pompiers,...). Une part de 10 % de la dotation « dépenses » est toutefois répartie au prorata du nombre d'élèves, d'étudiants et d'enfants dans les crèches ; le nombre d'élèves et d'étudiants est généralement utilisé comme indicateur de « centralité », les communes où sont situés les établissements scolaires⁹⁶ produisant généralement un certain nombre de services pour des non-résidents.

Du côté flamand, si seulement 8 % du Fonds des communes sont aujourd'hui répartis en fonction de la population active occupée et du nombre d'élèves et d'étudiants, il est à souligner que 40,8 % du Fonds des communes sont répartis au prorata de la population entre 34 communes flamandes, outre les communes côtières.

Par contre, élément de convergence entre les trois régions, des indicateurs de besoins sociaux figurent dans les modes de répartition.

Enfin, une partie du Fonds des communes est répartie en fonction du Plan régional de développement en Région de Bruxelles-Capitale tandis qu'en Flandre, le mode de répartition tient compte des espaces verts. Il s'agit là de reflets des priorités régionales, tout comme le décret wallon de 1989 favorisait l'organisation de certains services (enseignement, pompiers, police).

Le tableau 12 présente une synthèse des systèmes de répartition en vigueur dans les trois régions ainsi que du système proposé par le ministre Charles Michel sous la législature précédente en Wallonie.

⁹⁵ L'exigence flamande de fiscalité minimale ne joue que pour l'application du mécanisme de garantie.

⁹⁶ Outre une approche en nombre d'élèves, le ratio nombre d'élèves/population en âge de scolarité est également fréquemment utilisé dans d'autres systèmes de répartition ou dans des analyses du rôle « central » d'une commune.

Tableau 12 : Synthèse des systèmes de répartition en vigueur et du projet Michel de 2003

	Région wallonne Décret du 20 juillet 1989 ¹	Région se Bruxelles-Capitale Ordonnance du 21 décembre 1998	Région flamande	Région wallonne Projet Michel 2003
Objectifs de la répartition	Solidarité envers communes pauvres ; prise en compte de missions essentielles ; stabilité ; prévisibilité.	Solidarité entre communes ; stabilité ; limitation du nombre de critères.	Marge de manœuvre maximale pour les communes ; simplification (intégration des travaux subsidés et Social Impuls-fonds) ; etc.	Renforcement du Fonds comme source de financement ; redistribution et correction des externalités ; stabilité et transparence des critères ; partenariat et orientation des politiques régionales.
Accès à la répartition	Toutes les communes.	Toutes les communes.	Toutes les communes.	Toutes les communes.
Catégories de communes	1 ^{re} catégorie (Liège et Charleroi) ; 2 ^e catégorie (22 communes) ; 3 ^e catégorie (autres communes).	Non.	Groupe de communes largement inspirés des « clusters » de Dexia.	Non.
Critères de répartition principale	Différent selon les catégories. 1 ^{re} catégorie (32,5%) : parts de 1988 et solde / 2. Autres catégories (67,5%) : - 15% selon la population ; - 2 ^e cat. : 26% selon population x quotient fiscal ² ; - 3 ^e cat. : 44% selon population x coefficient fiscal x coefficient de densité x correcteur basé sur le revenu cadastral ² ; - 15% de dotation dite spécifique (cf. d-dessous).	8% : Dotation de base (habitants, superficie) ; 42% : Dotation « recettes » (recettes des additionnels IPP et Pr.L. par hab.) ; 10% : Dotation « dépenses » (élèves, capacité d'accueil des crèches communales, densité, chômeurs, « minimeux », espace PRD).	40,8% : financement des villes centres et communes-côtières (avec 5 groupes de communes recevant un montant à répartir selon le nombre d'hab.) ; 8% : fonction de commune centre (population active : élèves et étudiants). 30,2% : pauvreté fiscale (rendement de l'IPP et revenu cadastral impossible) ; 6% : espaces verts ; 15% : critères sociaux (VIPO, chômeurs infascularisés, naissances dans familles défavorisées, occupants de logements sociaux, « minimeux »).	27,5% : Dotation de base (population, superficie, km de voirie, nombre de policiers locaux, critères aide et assistance sociale, élèves de l'enseignement communal) ; 27,5% : Dotation de péréquation (IPP, Pr.L.) ; 40% : Dotation de compensation (critères administratif, fonction collectives, activité scolaire, taux d'emploi, lits agréés, service incendie, activité touristique, infrastructures sportives et culturelles, « grandes villes ») ; 5% : spécifique/partenariat (voir ci-dessous).
Garanties	Via les mesures correctives (hors Fonds des communes)	Pas de quote-part inférieure à 2400 BEF/hab.	Quote-part dans la répartition du FC de 2002 (condition : niveau minimal de fiscalité).	Éventuellement via recours à la dotation « spécifique/partenariat ».
Répartition spécifique (hors le Fonds spécial de l'aide sociale)	15% de la part allant aux communes de 2 ^e et 3 ^e catégories ; tranches « structurelles », « sécurité-culture » et « pauvreté » (cette dernière avec conditions fiscales).	Non.	Pas au sein du Fonds des communes.	5% pour une répartition dite « spécifique » ou de partenariat, peu précisée.

¹ Les systèmes mis en œuvre de 1977 à 1989 ne sont pas présentés ici ; voir Husson (1990), pp. 23 et s. pour un tableau récapitulatif ;

² Voir texte.

4. PROPOSITIONS ET REVENDICATIONS POUR LE FUTUR FONDS DES COMMUNES WALLON

Cette partie présente les positions des partis politiques wallons au sujet du Fonds des communes, ainsi que les positions de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) avant de présenter les passages de l'accord de gouvernement qui y sont consacrés.

4.1. LES PARTIS POLITIQUES

Nous présentons ci-dessous les positions des principaux partis politiques telles qu'exprimées dans les programmes électoraux pour les élections régionales de 2004 ; d'autres sources (conférences de presse, etc.) ont été également ajoutées le cas échéant.

4.1.1. Le Parti socialiste

Le PS a demandé la définition d'objectifs transparents ainsi que l'établissement d'un lien entre les missions confiées aux communes et les moyens octroyés à celles-ci ainsi qu'une « prévisibilité » des dotations.

Ainsi, au début de 2001, le PS s'est exprimé à plusieurs reprises sur le Fonds des communes, principalement dans un texte intitulé « Le renforcement des finances communales ⁹⁷ ». Ainsi, « le PS plaide pour une mobilisation des communes, des régions et de l'État fédéral : les communes pour une gestion rigoureuse, les régions pour revoir le fonds des communes et l'État fédéral pour qu'il assume ses responsabilités ». Plus concrètement, les revendications suivantes sont avancées : « l'augmentation des dotations des communes » ; « la liaison entre l'imposition de charges nouvelles pour les communes et les budgets permettant d'exercer ces tâches » ; « pour la Wallonie, une réforme du fonds des communes qui répartit les moyens sur base de nouveaux objectifs transparents et adaptés aux missions actuelles des communes. La répartition du fonds doit également se faire de façon prévisible afin que les communes puissent programmer leurs politiques en connaissance de cause. »

Ces éléments figurent également dans un communiqué de janvier 2001 intitulé « Pour des communes de proximité ⁹⁸ » : « Le PS demande que le gouvernement wallon mette à l'ordre du jour la révision du Fonds des communes et du Fonds des provinces afin d'augmenter significativement l'enveloppe budgétaire disponible pour les communes dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Trois éléments doivent être pris en considération pour la réforme du Fonds des communes. Premièrement, il ne peut y avoir

⁹⁷ Source : <http://www.ps.be/index.cfm?Content_ID=-2134803&R_ID=1010>.

⁹⁸ Communiqué du 29 janvier 2001, <http://www.ps.be/index.cfm?Content_ID=-6830252&R_ID=1010>.

de réduction des moyens que les communes reçoivent actuellement. Deuxièmement, des moyens financiers additionnels doivent être dégagés et répartis entre les communes wallonnes sur base de nouveaux critères objectifs, transparents et adaptés aux missions actuelles des communes. Enfin, chaque commune doit pouvoir connaître les dotations qui lui seront attribuées dans les trois à cinq ans à venir pour lui permettre de programmer en connaissance de cause ses politiques. »

Dans son programme pour les élections régionales de 2003 ⁹⁹, le PS précise ses options sous le titre « 3.3. Donner aux communes les moyens d'exercer correctement leurs missions ». Aux revendications déjà évoquées vient s'ajouter le souhait d'une prise en compte des externalités.

Rappelant que « pour être en mesure de remplir correctement les missions de services publics qui relèvent de leur ressort, il est impératif que les communes disposent de moyens budgétaires suffisants » et qu'il « est tout aussi important qu'elles se fixent des objectifs d'équilibre budgétaire », le PS souligne que « la Région veillera donc à doter les communes de moyens financiers adéquats, en ce compris lorsqu'elle leur délègue de nouvelles missions. Elle exercera également une mission de guidance dans l'élaboration d'un cadre budgétaire permettant de garantir un équilibre stable et durable des finances locales. »

Après un rappel des plans Tonus, le programme socialiste évoque la dotation du Fonds des communes : « (...) 20 millions € seront, au terme du plan Tonus, intégrés de manière permanente au fonds des communes. Pour rappel, le Fonds des communes représente à l'heure actuelle, environ 20 % des recettes ordinaires des communes wallonnes. » Quant au mode de répartition, il « comporte des inconvénients dont les principaux sont la complexité du système de calcul et l'impossibilité de réaliser des estimations fiables des dotations à venir ».

En conclusion, le programme du PS propose « de renforcer les moyens alloués au Fonds des communes et de revoir le mode de répartition de ce fonds selon des règles objectives, quantifiables et transparentes qui garantissent par ailleurs une réelle solidarité entre les communes tant par rapport à leur potentiel fiscal que par rapport à certaines dépenses liées au niveau socio-économique de leur population. En outre, la nouvelle répartition du fonds devra tenir compte des externalités, c'est-à-dire des services offerts dans une commune qui génèrent un coût pour celle-ci mais qui bénéficient également aux habitants des communes voisines. Le financement régional doit être stable et prévisible afin que les communes puissent planifier à moyen et long termes les moyens dont elles pourront disposer ¹⁰⁰. »

D'autres passages du programme mentionnent également le Fonds des communes ou des sujets en rapport direct. Ainsi, un passage affirme qu'il faut « soutenir les efforts des

⁹⁹ Source : <http://www.ps.be/files/0/programme_rw_10.05.04._3748200.doc>.

¹⁰⁰ Les autres propositions du PS visent à « assortir toute décision qui a un effet direct ou indirect sur les finances communales d'une évaluation préalable de cet impact » ; « lier l'octroi de nouvelles missions, obligations ou charges administratives à l'octroi de moyens budgétaires suffisants à l'accomplissement de ces tâches » ; « maintenir un équilibre : plan de gestion et monitoring des finances pour rester dans un cadre durable » ; « renforcer la mission de guidance du Centre régional d'aide aux communes (CRAC) afin d'aider les communes qui le souhaitent à définir un plan de stabilité de leurs finances ».

communes en faveur du logement en prenant mieux en compte le critère « logement » au niveau du fonds des communes », qu'il faut « améliorer la programmation des investissements (plans pluriannuels glissants) (...) » et que « l'instauration d'un droit de tirage sur les travaux subsidiés peut également être en mesure de rencontrer cet objectif ».

4.1.2. Le Mouvement réformateur

La seule référence que nous avons trouvée quant à la vision du MR pour le Fonds des communes est un texte de commission programmatique concernant la Région wallonne¹⁰¹ dans lequel on peut lire, en réponse à une question sur le Fonds des communes, que : « Charles Michel explique que le décret est soumis à la discussion car il pose en effet plusieurs problèmes comme par exemple le fait que 30 % du Fonds des communes va aux seules communes de Charleroi et de Liège. En outre, il est vrai que le décret prévoit que la part octroyée par la Région à une commune donnée augmente si cette dernière augmente sa fiscalité ou si le nombre de chômeurs augmente. Cela est aberrant et contre-productif. Les communes méritantes sont en effet sanctionnées. Pour corriger cela, le Fonds des communes sera augmenté et revu, notamment afin de prendre en considération les évolutions locales de ces dix dernières années. »

De manière assez surprenante vu les projets du ministre Michel en la matière et les précédents positionnements de Serge Kubla, le thème du Fonds des communes n'apparaît pas dans les « 100 propositions du MR », principal document programmatique pour les élections régionales, communautaires et européennes de 2004¹⁰².

On peut donc considérer que la proposition avancée par le ministre Michel et présentée précédemment constitue la position du MR en la matière.

4.1.3. Le Centre démocrate humaniste

Le PSC (puis le CDH) s'est exprimé à plusieurs reprises sur la question, demandant davantage de transparence, une révision des critères de répartition et en particulier de la dotation dite « spécifique » ainsi qu'une révision du système de travaux subsidiés qui reposerait sur des critères de répartition objectifs.

Ainsi, en 2000, la conférence des bourgmestres PSC précisait que, « pour le PSC, les mécanismes de financement des pouvoirs locaux devront être revus, en vue de plus de transparence, d'équité, de solidarité, d'efficacité et de responsabilisation de la gestion communale¹⁰³ ». Il était ajouté que « le Fonds des communes et le Fonds spécial de l'aide

¹⁰¹ « Nos communautés et nos régions rencontrent l'Europe », Commission Région wallonne, La Roche, 14 septembre 2003, <<http://www.mr.be/docs/documents/030914%20PV%20Commission%20RW.pdf>>.

¹⁰² <http://www.election2004.be/servlet/Repository/100_propositions_pour_2_elect.PDF?IDR=548>.

¹⁰³ *Les cinq priorités du PSC pour les communes*, Tubize, Conférence des bourgmestres PSC, 4 septembre 2000, cf. <<http://80.236.157.74/elections/elections2000/prog00/priorites00.htm#charges>>. Le même document propose l'instauration d'un droit de tirage en matière d'investissements communaux.

sociale devront être revus afin que leur répartition supprime progressivement les inégalités entre communes. Le Fonds des communes doit rester un transfert général destiné à financer l'ensemble des activités de la commune. La dotation dite 'spécifique' du Fonds des communes devrait être revue en profondeur, afin d'éviter les variations erratiques d'une année à l'autre pour une même commune et les redondances entre critères de répartition. » Le même document propose de remplacer l'actuel mécanisme de travaux subsidiés par un Fonds pour les investissements communaux wallons (FICW), dont la répartition s'opérerait sur la base d'un droit de tirage : « Les communes auront le choix de leurs travaux mais aussi la pleine responsabilité de leurs choix et de leurs finances. Les critères de répartition seront objectifs : la population, la superficie et l'étendue de la voirie, éventuellement, le patrimoine classé et, pour ne pas léser les communes, tout autre critère approprié. »

Dans son discours prononcé lors du congrès programmatique du 25 avril 2004 à Liège¹⁰⁴, Joëlle Milquet, présidente du CDH avait notamment souligné : « Avec nous, une réglementation basée sur des critères objectifs sera mise en place pour éviter que les communes ne reçoivent leurs subventionnements, notamment en matière de travaux subsidiés, qu'au gré des faveurs ministérielles et des couleurs politiques de leur bourgmestre ou de leurs équipes en place. »

Quant au programme régional wallon du CDH, sous le titre « Des communes financées de manière adéquate¹⁰⁵ », il proposait que :

- « – tout transfert de responsabilités, missions ou charges soit assorti des moyens y afférents en particulier pour ce qui concerne la police, les hôpitaux, les services d'incendie (principe de connexité financière) ;
- toute diminution des recettes communales par un autre pouvoir soit compensée (impact de la réforme fiscale, de la réforme des polices ; ou de l'exonération des revenus cadastraux dans le cadre de Natura 2000...) ;
- le Fonds des communes soit refinancé et que de nouveaux critères de répartition objectifs soient définis ;
- les additionnels communaux fassent l'objet d'un système permanent d'avances ;
- les subsides les plus importants soient octroyés selon un système de droits de tirage, sur la base de critères négociés avec l'Union des villes et communes de Wallonie et de manière plus rapide ;
- un Fond régional des investissements communaux soit créé, qui fonctionne selon un système de droits de tirage répartis selon une clé objective basée sur le nombre d'habitants, la superficie et l'étendue de la voirie et soit alimenté par l'enveloppe des crédits régionaux affectés aux travaux subsidiés, la programmation des travaux pouvant s'étaler sur plusieurs exercices budgétaires (par thésaurisation des droits de tirage non exercés) lorsqu'il s'agit de projets à plus long terme ou nécessitant des moyens plus importants. »

¹⁰⁴ <<http://www.lecdh.be/presse/pa559.htm>>.

¹⁰⁵ <http://www.lecdh.be/programme2004/progwallonie_resum.pdf>.

4.1.4. Écolo

Dans la ligne de ses positions antérieures et de son programme de 1999, Écolo s'est régulièrement manifesté en demandant une « solidarité entre communes riches et communes pauvres » ainsi qu'une prise en compte des externalités. Les revendications en matière de transparence et de critères objectifs sont aussi rappelées pour les travaux subsideés et autres subventions.

Lors d'une conférence de presse intitulée « Refinancer les communes dans un meilleur souci de répondre aux préoccupations des citoyens » (9 février 2001), Écolo estimait qu'« une part plus grande qu'aujourd'hui des transferts régionaux vers les communes doit se faire sous forme de versements inconditionnels et donc transiter via les Fonds des communes » et avait souligné que la répartition devrait être modifiée pour tenir compte des deux éléments suivants :

- « A. Les différences de revenus des habitants. Écolo estime à cet égard que le critère « % de la population qui ne paie pas d'impôts » (entre 10 et 15 % en moyenne, mais beaucoup plus dans certaines communes) est un critère qui doit peser autant que le revenu fiscal moyen.
- B. Les coûts qui pèsent objectivement sur les communes qui, pour toutes sortes de raisons, sont des pôles d'attraction (emplois, services divers...). Il faudra apporter des solutions par un recours à des communautés urbaines et par une révision des critères des Fonds des communes. »

Enfin, les principes suivants ont été mis en avant dans le tableau de bord des participations¹⁰⁶, page « Aide aux communes en difficultés : le plan Tonus » :

- « – Objectivation du financement des communes, sur base de critères identiques pour toutes les communes concernées, afin que les aides répondent à des problèmes réels, sans 'copinage politique', sans 'prime à la mauvaise gestion'.
- Priorité aux 'communes pauvres' : l'aide devait surtout porter vers les communes pouvant difficilement augmenter la pression fiscale, soit parce que leur fiscalité est déjà élevée, soit parce que le revenu moyen est bas.
- Prise en compte du rôle de centralité (c'est-à-dire services rendus à des habitants de communes périphériques) joué par certaines communes (y compris de petite ou moyenne dimension).
- Transparence dans les critères retenus, les montants attribués et l'utilisation des aides accordées.
- Éviter le report de charges sur les législatures suivantes : assainissement des situations difficiles, transparence quant au coût des décisions prises pour les années suivantes. »

Dans son programme fédéral de 2003, le chapitre « Collectivités locales » précise que « la mise en place d'une réelle subsidiarité active » doit notamment se traduire par « une réelle solidarité financière et une juste péréquation fiscale : le transfert de compétences doit s'accompagner du transfert des ressources financières correspondantes; les mécanismes de financement et de fiscalité locale doivent permettre une réelle redistribution et une

¹⁰⁶ Ce tableau, sur le site du parti Écolo, visait à rendre compte des réalisations des participations gouvernementales.

solidarité effective... » Cette position était précisée dans un document programmatique spécifique consacré aux collectivités locales pour les élections 2003 et 2004¹⁰⁷ et dont la huitième priorité était intitulée « Une réelle solidarité financière et une juste péréquation fiscale ». La principale proposition avancée concernant le Fonds des communes proposait de « considérer le financement général des collectivités locales comme réel levier de solidarité et de péréquation fiscale » en respectant les principes de « connexité financière, c'est-à-dire que le transfert de compétences aux collectivités locales doit s'accompagner du transfert des ressources financières correspondantes » et de « solidarité entre collectivités locales et de péréquation fiscale, c'est-à-dire que les mécanismes de financement et de fiscalité locale doivent permettre une réelle redistribution et une solidarité effective afin que tous les citoyens soient traités de la même manière quelle que soit leur résidence ou la localisation du service public local. »

Une autre proposition, intitulée « Mettre en place des mécanismes transparents et objectifs pour les transferts de moyens vers les collectivités locales » évoquait « le maintien et le renforcement des services publics locaux exigeant des mécanismes transparents et objectifs pour les transferts de moyens entre les pouvoirs subsidiaires et les collectivités locales » et citait en exemple à cet égard des « mécanismes de 'droits de tirage' pour les subventions particulières ».

4.2. L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Après avoir rappelé que « sous peine de mettre à mal toutes les politiques de proximité et de faire régresser le niveau de services offerts aux citoyens, le définancement des communes doit être stoppé. En particulier, la chute de la part du Fonds des communes dans les recettes communales doit être enrayée », le mémorandum¹⁰⁸ de l'Union des villes et communes de Wallonie à l'occasion des élections régionales de 2004 précise la demande exprimée en faveur d'« un refinancement via la révision du Fonds des communes » :

« Le Fonds des communes, dotation générale non affectée, constitue la pierre angulaire de la stabilité financière entre la Région et les communes.

Nos revendications s'expriment essentiellement sur les fronts suivants :

- le manque à gagner de 100 millions € que, suite à sa non-indexation partielle, le Fonds a subi depuis sa régionalisation en 1989, doit être intégralement compensé ;
- le Fonds doit bénéficier de moyens supplémentaires. Une modification des critères doit s'accompagner d'un refinancement du Fonds ;
- de nouveaux critères de répartition doivent être établis et répondre davantage au besoin de prévisibilité, en évitant la complexité excessive, les effets pervers et les variations brusques. Ces critères doivent prendre en compte, à tout le moins, les services rendus à la population, le profil socio-économique de la commune, les externalités, la richesse de la population et du territoire. Le Fonds des communes doit couvrir les charges communales de base et assurer une péréquation entre communes (sur base des différences de rendements des additionnels). Une tranche de ce nouveau Fonds pourrait viser à compenser l'impact négatif sur les communes d'effets conjoncturels

¹⁰⁷ <http://www.ecolo.be/elec/pdf/pgm_collectiviteslocales.pdf>.

¹⁰⁸ <<http://www.uvcw.be/publications/online/memorandum2004.cfm>>.

(fermetures d'entreprises, pertes sur ventes de bois...), ou de décisions prises par les pouvoirs supérieurs (aéroports, etc.) ;

- le Fonds des communes doit être assorti d'un mécanisme d'adaptation automatique qui permette de lier son évolution à celle des charges des communes, essentiellement, les dépenses de personnel. Au départ d'indicateurs concertés avec l'Union des villes et communes de Wallonie, la Région doit allouer les moyens nécessaires permettant à l'avenir d'accroître et de stabiliser la part du Fonds des communes dans les recettes communales. »

À noter que l'Union des villes et communes de Wallonie demande également «une simplification des subventions basées sur un droit de tirage au départ de critères préétablis». Rappelant que «les subsides représentent près de 30 % des recettes communales» et qu'une «simplification du panorama des subsides est indispensable», l'Union des villes et communes de Wallonie préconise que «l'ensemble du régime de ces financements affectés doit être repensé en deux grands pôles» dont un comprendrait «les subsides les plus importants, qui doivent impérativement fonctionner selon un système de droit de tirage, sur base de critères préétablis dans des législations préalablement négociées avec l'Union des villes et communes de Wallonie. Il en irait du programme triennal des travaux subsidiés, lequel constituerait alors un Fonds des travaux à l'extraordinaire du budget communal, comme le Fonds des communes existe à l'ordinaire, mettant en œuvre une simplification administrative indéniable. Il en irait de même du plan triennal logement, des subsides pour la mise en œuvre de politiques spécifiques comme les plans communaux de mobilité, les plans énergie, etc. »

4.3. L'ACCORD POLITIQUE DE JUILLET 2004

Un point de l'accord de gouvernement¹⁰⁹ négocié par le PS et le CDH à l'issue des élections régionales du 13 juin 2004 est intitulé « Renforcer le caractère redistributif du fonds des communes ». Il évoque tant la dotation que la répartition du Fonds des communes :

« Le mode de répartition du fonds des communes sera revu selon des règles objectives, quantifiables et transparentes qui garantissent une réelle équité entre communes tant par rapport à leur potentiel fiscal que par rapport à des dépenses liées au niveau socio-économique de leur population.

En outre, le mode de répartition tiendra compte des coûts générés par les services dont le champ d'action dépasse les frontières de la commune.

Le financement régional doit être accru mais également rendu plus stable et plus prévisible afin que les communes puissent planifier à moyen et long termes les moyens dont elles pourront disposer.

Par ailleurs, compte tenu des difficultés budgétaires des communes engendrées notamment par la réforme fiscale et la réforme des polices, et la volonté de conserver une paix fiscale, l'évolution dans le temps des montants plafonds de l'axe 2 du plan Tonus sera revue de la manière suivante :

¹⁰⁹ *Accord de gouvernement PS-CDH pour la Région wallonne 2004-2009.*

- maintenir jusqu'en 2006 l'équivalent de l'intervention financière 2004 en adaptant le cas échéant l'intervention régionale à la réalité de la politique fiscale de la commune ainsi que de ses ressources propres ;
- réduire de manière linéaire l'aide pour l'annuler en 2010.

Dans le même temps, les aides émergeant à l'axe 1 du plan Tonus seront intégrées dans le financement de la réforme du fonds. »

Le texte revient sur le Fonds des communes dans un passage intitulé « Donner aux pouvoirs locaux les moyens d'agir au service de la population », lequel apparaît comme fortement dérivé du programme électoral du PS :

« Pour être en mesure de remplir correctement les missions de services publics qui relèvent de leur ressort, il est impératif que les communes disposent de moyens budgétaires suffisants. Il est tout aussi important qu'elles se fixent des objectifs d'équilibre budgétaire.

La Région dotera les communes de moyens financiers adéquats, en ce compris lorsqu'elle leur délègue de nouvelles missions. Elle exercera également une mission de guidance dans l'élaboration d'un cadre budgétaire permettant de garantir un équilibre stable et durable des finances locales.

Pour répondre aux problèmes financiers des communes la Région s'engage à :

- Assortir toute décision qui a un effet direct ou indirect sur les finances communales d'une évaluation préalable de cet impact par la mise en place d'un système transversal d'observation permanente des finances communales.

(...)

- Poursuivre le principe de « paix fiscale » auquel sont tenus les pouvoirs locaux wallons (communes et provinces) (...)
- Renforcer la mission d'aide à la gestion de trésorerie et de guidance du Centre régional d'aide aux communes (CRAC) afin d'aider les communes qui le souhaitent à définir un plan de stabilité de leurs finances.
- Revoir le mode de répartition du fonds des communes selon des règles objectives, quantifiables et transparentes qui garantissent une réelle équité entre communes tant par rapport à leur potentiel fiscal que par rapport à des dépenses liées au niveau socio-économique de leur population.

En outre, la nouvelle répartition du fonds tiendra compte des coûts générés par les services dont le champ d'action dépasse les frontières de la commune.

- Le financement régional doit être accru mais également être rendu plus stable et plus prévisible afin que les communes puissent planifier à moyen et long terme les moyens dont elles pourront disposer.
- Par ailleurs, compte tenu des difficultés budgétaires des communes engendrées notamment par la réforme fiscale et la réforme des polices, et la volonté de conserver une paix fiscale, l'évolution dans le temps des montants plafonds de l'axe 2 du plan Tonus sera revue de la manière suivante :
 - maintien jusqu'en 2006 de l'équivalent de l'intervention financière 2004 en adoptant le cas échéant l'intervention régionale à la réalité de la politique fiscale de la commune ainsi que de ses ressources propres ;
 - réduction de manière linéaire de l'aide pour arriver à l'annuler en 2010.

- Dans le même temps, les aides émergeant à l'axe 1 du plan Tonus seront intégrées dans le financement de la réforme du fonds.
- Dans l'attente d'une réforme globale du Fonds des communes intégrant le cas échéant les subsides des travaux subsidiés, permettre aux communes une gestion plus souple de leurs travaux subsidiés. Dans ce cadre, il faut améliorer la programmation des investissements (plans pluriannuels glissants), il faut simplifier et harmoniser les procédures. »

Enfin, de nouveau comme dans le programme du PS, le Fonds des communes est également mentionné dans un passage consacré à la politique du logement : « (...) Les communes qui ne rencontreront pas les objectifs définis en matière de création de logements seront responsabilisées par une réduction des dotations du Fonds des communes. »

Quant à la Déclaration de politique régionale (DPR)¹¹⁰ présentée au Parlement wallon le 20 juillet¹¹¹, elle évoque d'abord une série de constats destinés à présider au « développement territorial » wallon tandis que le Fonds des communes est évoqué par ailleurs :

« Ces contrastes se traduisent aussi, malheureusement, clairement à travers divers indicateurs de richesses et d'activités économiques. S'il fallait quelques flashes pour démontrer combien la Wallonie n'est pas homogène économiquement et socialement, je les emprunterais à la dernière étude de l'Institut wallon d'études, de prospective et de statistiques qui a établi un indicateur synthétique révélateur des difficultés socio-économiques des différentes communes et bassins d'emplois de Wallonie.

Cette approche met ainsi en évidence l'écart incroyable existant entre une commune comme Lasne et celle de Colfontaine qui cumule les classements défavorables dans la plupart des indicateurs. On peut aussi compléter cette photographie duale en ajoutant que le taux d'emploi passe de 41,4 % à Farciennes à 69,4 % à Amblève ; que celui du chômage est dix fois plus élevé à Colfontaine (31,3 %) qu'à Burg-Reuland (3 %) ; qu'il y a deux fois plus de demandeurs d'emploi n'ayant pas dépassé l'enseignement secondaire inférieur à Charleroi (65,8 %) qu'à Ottignies (29,4 %) ou encore qu'il y a proportionnellement trente fois plus de bénéficiaires du revenu d'insertion à Liège (2,76 % de la population) qu'à La Bruyère (0,09 %).

Nous veillerons plus que jamais à leur santé financière, en maintenant des garanties du plan Tonus jusqu'à l'aboutissement de la réforme du Fonds des communes que nous voulons juste et solidaire. Celle-ci sera opérée selon des règles objectives, quantifiables et transparentes, en tenant compte notamment du potentiel fiscal de chacune des entités, de leurs dépenses liées au niveau socio-économique de la population ainsi que des coûts générés par les services dont le champ d'application dépasse les frontières municipales. »

Les déclarations concernant le Fonds des communes sont ainsi à la fois plus longues et plus précises qu'en 1999.

¹¹⁰ <http://www.wallonie.be/cmsmedia/fr/presentation_de_la_declaration_de_politique_regionale_doc.doc?uri=8a838083fd9dbf8be00fddca8f44012ec>.

¹¹¹ Pour l'anecdote, on remarquera qu'il s'agissait du 15^e anniversaire de l'adoption du décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes.

CONCLUSION

Depuis que la répartition du Fonds des communes est devenue une compétence régionale, les trois régions ont suivi des voies différentes quant aux critères et indicateurs pré-sidant à la répartition de cette masse financière importante, représentant en moyenne une vingtaine de pour cents des recettes ordinaires totales des communes.

Le fait de recourir à tel système de répartition plutôt qu'à un autre n'est pas anodin. Comme cela été montré ¹¹², le mode de répartition peut avoir un impact substantiel sur le montant reçu par une commune ; loin de constituer des variations marginales, l'exemple de la ville de Namur qui, sur base d'une simulation portant sur l'année 1990, aurait reçu plusieurs centaines de millions de francs en plus au titre du Fonds des communes, sur un budget qui était alors de l'ordre de 3 milliards de francs, si on avait appliqué en Région wallonne le mode de répartition flamand plutôt que le « décret Cools ».

Au niveau du budget de la Région wallonne, la réforme du Fonds des communes posera inévitablement la question d'autres crédits budgétaires à y intégrer, comme les interventions Tonus 1. Toutefois, cela devrait avoir peu d'impact sur le total du budget régional. *A contrario*, une réforme du Fonds des communes peut avoir des effets très importants au niveau de chaque commune. Par contre, suivant l'exemple flamand d'une part, les demandes d'instaurer un système de droits de tirage d'autre part, une nouvelle dimension du débat est l'éventuelle inclusion des travaux subsidiés dans le même mécanisme que le Fonds des communes, ou dans un mécanisme parallèle.

Compte tenu des développements de ces dernières années et du positionnement des divers acteurs, une série d'enjeux peuvent être identifiés. Les principaux d'entre eux sont relevés ci-dessous.

La **dotation**, et son évolution, doit tenir compte à la fois des besoins des communes et des contraintes budgétaires de la Région. Sur la base des diverses déclarations politiques, le montant de base sera logiquement appelé à intégrer les montants des interventions du plan Tonus 1. Par contre, la question de l'intégration des travaux subsidiés reste ouverte, de même que l'intégration plus hypothétique, d'autres interventions spécifiques en faveur des pouvoirs locaux ¹¹³. *A contrario*, des moyens du Fonds des communes alimentent actuellement le CRAC et devraient *a priori* garder cette destination.

Cette dotation devra aussi tenir compte de la part des recettes locales que le gouvernement wallon souhaite voir couverte par le Fonds, ce qui pose de fait la question de la part des recettes fiscales comme source de financement des communes.

Enfin, la mise en place d'un nouveau système pourrait s'accompagner d'un mécanisme de garantie, assurant à chaque commune que si le nouveau système lui est défavorable, sa quote-part dans le Fonds des communes se maintient ou, du moins, n'est pas réduite

¹¹² J.-F. HUSSON, La répartition du Fonds des communes, évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne, *op. cit.*

¹¹³ L'Union des villes et communes de Wallonie s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur d'une intégration dans l'enveloppe du Fonds des Communes de diverses petites allocations de base constituant des recettes ordinaires pour les communes.

aussi fortement que ce qui ressort de la nouvelle formule de répartition perte. Un tel mécanisme demandera évidemment des crédits supplémentaires, quoique des moyens termes soient possibles : garantie quant au maintien de la seule quote-part principale, garantie à par exemple 90 % de la quote-part antérieure, garantie conditionnée à un certain niveau de fiscalité locale – à l’instar des dispositions du décret flamand de 2002,...

Quant à l’évolution, plusieurs formules sont possibles :

- suivre l’indice des prix à la consommation (santé ou non) ;
- suivre le rythme d’évolution des moyens reçus par la Région dans le cadre de la loi spéciale de financement des communautés et des régions ; toutefois, cela n’est pas sans conséquence en cas de stagnation ou de diminution du volume global des dépenses régionales ;
- élaborer un indice *ad hoc* tenant compte de l’évolution propre à certains postes de dépenses, comme les dispositions barémiques relatives au personnel¹¹⁴, l’évolution des taux d’intérêt, etc.

La revendication de l’Union des villes et communes de Wallonie d’être associée au suivi macro-budgétaire constitueront un autre enjeu. Une piste à explorer pourrait s’inspirer du modèle danois de « coopération budgétaire », dans le cadre duquel pouvoirs locaux et pouvoir central discutent de l’évolution des recettes et dépenses du secteur local. Cela permettrait le cas échéant d’avoir une plus grande convergence dans le cadre de la politique budgétaire. À cet égard, on peut rappeler que le solde ou la capacité de financement du secteur local a été et reste importante pour rencontrer les normes budgétaires européennes¹¹⁵. Un tel mécanisme demanderait toutefois un suivi statistique qui n’existe pas actuellement en Région wallonne¹¹⁶.

Si le problème de la dotation ne sera pas davantage approfondi, l’histoire du Fonds des communes montre que le meilleur système de répartition ne pourra compenser un montant du transfert chroniquement insuffisant, comme l’atteste le sort des modes de répartition belges de 1948 et de 1964 : un budget insuffisant, même avec le meilleur mode de répartition, ne permettra pas de répondre aux besoins financiers des communes.

L’importance croissante de la fiscalité dans les recettes communales rend d’autant plus aigu le problème de la prise en compte des externalités ainsi que la solidarité entre communes « riches » et communes « pauvres ». À cela s’ajoutent les interactions entre les mesures fédérales et régionales d’une part, et la fiscalité locale d’autre part, aspect déjà évoqué et sur lequel nous ne reviendrons pas ici.

¹¹⁴ À ce sujet, on signalera que c’est la Région qui est l’interlocuteur des syndicats en matière de revendications sociales, au sein du « Comité C ». Pour faire bref, si les communes sont les principaux décideurs quant aux effectifs qu’elles occupent, le coût d’un agent communal est essentiellement déterminé par les autorités régionales.

¹¹⁵ Cf. J.-F. HUSSON, « La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maastricht », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 1, janvier-février, 2001, pp. 15-55.

¹¹⁶ On citera l’expérience de l’Observatoire des finances communales, limitée dans le temps (2000-2001), et le rôle confié par décret en ce sens au Conseil supérieur des villes, communes et provinces de Wallonie, mais qui n’a pu être concrétisé à ce jour en dehors d’un rapport publié en 1994. À l’heure actuelle, les seules données globales exploitées sont donc entre les mains d’une institution financière privée (Dexia), hormis les opérations liées à la comptabilité nationale (et donc au niveau belge) menée par la BNB et l’ICN et les recherches opérées par l’Union des villes et communes de Wallonie.

Comme on l'a vu, la solidarité entre communes est un des objectifs de chacun des trois Fonds des communes. Prédominant dans le Fonds des communes wallon, il joue également, à côté d'autres objectifs, dans les Fonds flamands et bruxellois. Cette solidarité se base essentiellement sur le rendement de la fiscalité locale (par exemple 1 % d'additionnels à l'IPP ou de 100 centimes additionnels au précompte immobilier) et sur des indicateurs sociaux, comme le nombre de chômeurs ou de minimexés.

Enfin, l'idée d'une perception des additionnels communaux au niveau régional, avec diverses considérations de solidarité et d'homogénéité des taux d'additionnels (voire d'un taux unique avec une redistribution) ont également été évoqués tant en Flandre qu'en Wallonie¹¹⁷. Le sujet a encore été évoqué récemment, tant par des académiques que par des politiques, lors d'un colloque organisé par le CIFO-P à Charleroi¹¹⁸.

Deux personnes ayant le même niveau de revenu et payant le même montant d'impôt n'auront pas nécessairement accès au même niveau de services locaux¹¹⁹ s'ils habitent dans deux communes différentes. Il s'agit là de la question du financement des missions assignées aux communes. Qu'il s'agisse du profil des recettes ou des dépenses locales, des différences restent notables. Il n'y a pas de « niveaux minimums de services » fixés par les tutelles régionales et qui harmoniseraient les offres locales de services publics ; l'autonomie locale prédomine donc. Toutefois, via divers incitants (transferts spécifiques, voire indicateurs du Fonds des communes), les autorités régionales visent à encourager les communes à maintenir ou à développer certains services (enseignement, pompiers, police, accueil de la petite enfance,...).

A contrario, en Flandre, on compte moins de transferts spécifiques et les missions assignées aux communes ne se répercutent pas en tant que telles dans les indicateurs utilisés pour la répartition. D'autres idées en la matière avaient toutefois été exprimées¹²⁰.

Enfin, plus récemment, une série de mesures susceptibles d'imposer diverses charges aux communes ont amené les associations de pouvoirs locaux à avancer l'équation « décideur = payeur », revendication qui semble avoir été entendue par les négociateurs wallons.

Le maintien de catégories de communes recevant une enveloppe fermée dans les systèmes des Fonds des communes flamand, et surtout, wallon, reste une situation atypique¹²¹.

¹¹⁷ Cf. respectivement « Commentaar op het voorstel-Demeester », *De Gemeente*, 1996-3, pp. 119-124 ; R. DEFRAITEUR, *La réforme de la fiscalité locale en Wallonie ou le grand chambardement. Propositions des premières pistes*, note non publiée, 1996 ; et B. JURION, « Fonds des communes, centimes additionnels, fiscalité autonome », *op. cit.*, p. 95.

¹¹⁸ CIFO-P (à paraître), « Le financement des communes centres, villes régionales et grandes villes : enjeux et perspectives », Actes du colloque organisé à Charleroi, le 11 mars 2004, CIFO-P, Charleroi.

¹¹⁹ Par même niveau de services locaux, on entend l'ensemble des services relevant plus ou moins directement du niveau communal : immondices, propreté, police, enseignement, culture, infrastructures sportives,...

¹²⁰ « Patrick Dewael wenst politiek bestuurakkoord tussen Vlaamse overheid, provincies en gemeenten », *De Gemeente*, 2001-1, p. 9.

¹²¹ Sur les catégories de communes dans le Fonds, cf. notamment J.-F. HUSSON, « Le Fonds des communes en Région wallonne : mécanisme de péréquation ou instrument d'orientation des politiques locales ? », *op. cit.*, p. 261 ; sur la classification des communes, cf. notamment l'étude de A. DESSOY, « Typologie « socio-économique » des communes », *op. cit.* ; pp. 17-43.

La Wallonie distingue trois catégories de communes, reposant partiellement sur la population et partiellement sur le rôle joué ; ces critères peu explicites ont d'ailleurs été contestés dès l'origine de l'actuel décret (cf. recours de la ville de Namur à la Cour d'arbitrage). Ses limites ont également été reconnues par la suite par le gouvernement wallon lui-même, lorsqu'il a mis en place des « mesures correctives ».

Le modèle de répartition proposé par les villes régionales au début des années 1980 ne prévoyait pas de catégories préétablies disposant d'une dotation : il reposait en effet sur l'idée que l'importance relative d'une commune doit se révéler au travers des indicateurs de critères utilisés pour la répartition. Des dotations particulières pouvaient éventuellement compléter ce dispositif.

Les systèmes étrangers sont plutôt proches de ce modèle : les catégories ne s'y voient pas affecter de dotations propres mais justifient, le cas échéant, une pondération différente de certains critères dans le cadre d'une répartition générale. Ainsi, en France, les communes sont groupées selon leur population en quinze « strates démographiques » qui interviennent au niveau des calculs de la répartition en donnant au nombre d'habitants une pondération croissant avec l'ampleur de celui-ci et en permettant la comparaison des données fiscales et de revenu aux fins d'égalisation. Aux Pays-Bas, en Angleterre et en Allemagne, des groupes de communes ou d'autorités locales sont constitués (respectivement en fonction des logements sur leur territoire, des missions confiées et de la population) ; cela détermine la pondération de certains critères de répartition.

En termes de simplicité et de transparence, une répartition ne reposant pas sur des catégories prédéterminées dotées d'une enveloppe propre semble à privilégier. Le rôle des villes de plus de 150 000 habitants (tout comme d'autres situations spécifiques : villes universitaires, capitale de la Région wallonne ou de la Communauté germanophone,...) pourraient être rencontré par des dotations *ad hoc*, au sein du Fonds des communes ou à côté de celui-ci.

Diverses options se présentent quant à la prise en compte des externalités. Comme expliqué précédemment, certaines communes jouent un rôle central et supportent des coûts au profit de non-résidents, qu'elles sont contraintes de reporter sur leurs propres habitants via la fiscalité, la compensation des rôles « centraux » n'étant pas suffisamment compensée par l'actuel Fonds des communes wallon¹²². L'évolution urbaine a encore accentué cela : d'une part, les communes non urbaines ont pu avoir une politique fiscale plus avantageuse ; d'autre part, en termes de dépenses, les villes mettent l'accent sur les dépenses sociales, culturelles et de bien-être tandis que les communes non urbaines privilégient les dépenses d'infrastructures, les communes suburbaines accordant aussi une part substantielle à l'enseignement vu l'arrivée de nouveaux habitants¹²³.

Le recours à des *indicateurs de « bonne gestion »* a été mentionné à plusieurs reprises par des décideurs politiques. La question de la détermination des indicateurs pertinents pour en juger est toutefois très complexe et cette idée n'a pu se concrétiser à ce jour. Si le recours

¹²² Cf. en particulier B. JURION, « Capacité fiscale et dotation aux communes. Le cas des communes wallonnes », *op. cit.*, pp. 94-95 ; CIfOP (à paraître), « Le financement des communes centres, villes régionales et grandes villes : enjeux et perspectives », *op. cit.*

¹²³ Pour plus de détails, cf. S. SAVENBERG, E. VAN HECKE, *De Invloed van het suburbanisatieproces op de gemeentefinanciën*, Heverlee, KUL, Instituut voor sociale en economische geografie, 1998.

à de tels indicateurs permettait d'encourager les communes « bien gérées », il ne serait pas d'une grande aide financière aux communes en difficulté financière pour cause de « mauvaise gestion ». D'autres pistes, en particulier en matière d'information et de transparence, sont *a priori* à privilégier en matière de promotion de la « bonne gestion »¹²⁴.

Le degré d'acceptabilité politique d'un projet de réforme de la répartition sera fortement influencé par ses modalités de sa **mise en œuvre**. Un nouveau système peut être mis en œuvre de trois façons :

- application intégrale à partir d'une année ;
- application étalée (ainsi, la mise en œuvre du « décret Cools » a été phasée sur plusieurs années, la quote-part de chaque commune étant calculée en partie avec l'ancienne formule et en partie avec la nouvelle) ;
- application intégrale mais avec la garantie que les communes « perdantes » dans le nouveau système verront cette perte partiellement ou totalement compensée.

C'est cette dernière piste que préconisait le projet « Michel » sous la législature 1999-2004 en Wallonie.

Enfin, au-delà des questions de dotation et de répartition, reste la question de la **liquidation**, c'est-à-dire des modalités de paiement aux communes. Le mode de liquidation actuel du Fonds des communes met une forte pression sur la trésorerie régionale en juillet et donne des difficultés aux communes en début d'année. L'idée d'une « mensualisation » a été avancée, permettant de verser chaque mois un montant fixe durant les premiers mois de l'année, ce qui assurerait des rentrées régulières et prévisibles aux communes et « lisserait » la trésorerie régionale. Les régularisations pourraient s'opérer sur les quelques derniers mois de l'année.

Bien qu'il s'agisse d'une matière relativement complexe et technique, le Fonds des communes a un impact assez direct sur la vie quotidienne compte tenu de son importance pour le financement des services locaux d'une part et de la façon dont il influence un certain nombre de décisions locales d'autre part.

Depuis maintenant plus de quinze ans, la répartition du Fonds des communes wallon s'opère selon les dispositions, quasiment inchangées, du décret du 20 juillet 1989 alors que peu de temps après son adoption, certaines de ses limites étaient déjà perçues.

La plupart des observateurs et des acteurs s'accordent sur la nécessité et la relative urgence d'une telle réforme¹²⁵. À n'en pas douter, cela sera un des chantiers importants de l'actuel gouvernement wallon.

Si un certain nombre de convergences semblent se dégager des prises de position des divers acteurs politiques, cet accord apparent sur les grandes lignes d'une réforme (critères objectifs, péréquation fiscale, prise en compte des externalités) n'empêche pas un certain nombre de questions « techniques » de rester épineuses : maintien ou non des

¹²⁴ Cf. par exemple Conseil de l'Europe, *Procédures et gestion budgétaires au niveau des collectivités locales, Rapport préparé avec la collaboration de Jean-François Husson*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2002.

¹²⁵ CIfOP (à paraître), « Le financement des communes centres, villes régionales et grandes villes : enjeux et perspectives », Actes du colloque organisé à Charleroi, le 11 mars 2004, CIfOP, Charleroi.

catégories et définition des modalités d'une péréquation semblent à cet égard constituer des écueils majeurs, sans même parler de l'éventuelle intégration des travaux subsidiés dans le Fonds des communes en Région wallonne, à l'instar de ce qui s'est fait en Flandre.

ANNEXE

Table de concordance

L'arrêté du gouvernement wallon du 22 avril 2004 a codifié l'ensemble des dispositions décrétales concernant les pouvoirs locaux, dont le décret du 20 juillet 1989. Le tableau ci-dessous fournit la table de concordance entre les dispositions décrétales citées dans le présent *Courrier hebdomadaire* et le nouveau Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 12 août 2004).

Art. du décret du 20 juillet 1989	Code de la démocratie locale et de la décentralisation
1	L1332-1
2	L1332-2
3	L1332-3
4	L1332-4
5	L1332-5
6	L1332-6
7	L1332-7
9	L1332-8
9	L1332-9
10	L1332-10
11	L1332-11
12	L1332-12
12 bis	L1332-13
13	L1332-14
14	L1332-15
15	L1332-16
16	L1332-17
17	L1332-18
18	L1332-19
19	L1332-20
20	L1332-21
21	L1332-22
22	L1332-23
23	L1332-24
24	L1332-25
25	L1332-26
26	L1332-27
27	L1332-28
28	L1332-29
29	L1332-30
30	L1332-31

BIBLIOGRAPHIE

- BURGEON W., «Mémoire de l'Union des villes et communes de Wallonie», *Mouvement Communal*, n° 6/7, 1999, pp. 318-331.
- CLAERHOUT F., «Les finances communales : évolution de 1995 à 2000», *Bulletin Dexia*, n° 214, 2000/4, 2000.
- CIFoP (à paraître), «Le financement des communes centres, villes régionales et grandes villes : enjeux et perspectives», Actes du colloque organisé à Charleroi, le 11 mars 2004, CIFoP, Charleroi.
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Les finances locales en Europe*, coll. Communes et régions d'Europe, n° 61, 1997.
- DAMS J., DE BÉTHUNE E. (1968), *Le nouveau Fonds des communes*, Bruxelles : Union des villes et communes Belges.
- DESSOY A., «Typologie « socio-économique » des communes », *Bulletin du Crédit communal*, n° 205, 1998/3, 1998, pp. 17-43.
- DEXIA / CRÉDIT COMMUNAL DE BELGIQUE, *Les finances des pouvoirs locaux en ...*, années 1993 à 2003, Bruxelles.
- DEXIA, *Les élections communales 2000, Une approche thématique et statistique des finances locales*, Bruxelles, 2000.
- FISHER R.C., *State and Local Public Finance*, 2nd ed., Chicago, Irwin, 1996.
- FLOHIMONT O., «Les finances des pouvoirs locaux sous l'angle régional », *Bulletin du Crédit communal*, n° 210 – 1999/4, 1999.
- GAZON J., *Modèle mathématique de répartition du Fonds des communes wallonnes (Liège et Charleroi excepté)*, communication au colloque de l'asbl Le Grand Liège, 2 décembre 1988.
- HUART J.-F., «Le budget 1998 de la Région wallonne et les communes », *Mouvement communal*, n° 5, pp.260-265, 1998.
- HUART J.-F., «Évaluation des critères de répartition du Fonds des communes », *Mouvement communal*, n° 3, pp. 154-161, 1998.
- HUSSON J.-F., «Les finances communales dans les années 1990 : une décennie de répit ? », in DE CALLATAÏ E. (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000) – Histoire des finances publiques en Belgique t. VI*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002, pp. 169-190.
- HUSSON J.-F., «La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maastricht », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 1 (janvier-février), 2001, pp. 15-55.
- HUSSON J.-F., «Le Fonds des communes en Région wallonne : mécanisme de péréquation ou instrument d'orientation des politiques locales ? », *Congrès des économistes belges de langue française*, Commission 2, Charleroi, CIFoP, 2000.
- HUSSON J.-F., *La répartition du Fonds des communes, évolution, comparaisons internationales et simulations de répartitions alternatives en Région wallonne*, Mémoire, Namur, Facultés universitaires Notre Dame de la Paix, 1990.
- JURION B., «Capacité fiscale et dotation aux communes. Le cas des communes wallonnes », in JURION B. et PESTIEAU P. (éd.), *Finances publiques, finances privées*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2000.

- JURION B., «Fonds des communes, centimes additionnels, fiscalité autonome», in *Communes et Région : Quel partenariat pour le XXI^e siècle ?*, Bruxelles : Union des villes et communes de Wallonie, 1999.
- JURION B., «Règles de taxation et de dotation communales : aspect normatif », in colloque de l'Institut belge des finances publiques «Les Finances communales », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 4, 1985, pp. 80-96.
- KING D., *Fiscal Tiers, The Economics of Multi-level Government*, London, Allen & Unwin, 1984.
- KUBLA S., *Analyse des flux de solidarité entre les communes wallonnes réalisés par le Fonds des communes*, août 1996 (non publié).
- LEROY, J., «Gemeenten en OCMW's in de Vlaamse begroting 2000 », *De Gemeente*, 2000-2, 2000, pp. 43-48.
- LEROY J., «Electorale koorts leidt soms tot lagere aanslagvoeten », *De Gemeente*, 1999-10, 1999, pp. 29-33.
- LEROY J., « Vijf jaar Vlaams Gemeentefonds », *De Gemeente*, 1996-11, 1996, pp. 638-644.
- MAES R., La décentralisation territoriale, Rapport au ministre de l'Intérieur, Bruxelles, INBEL, 1985.
- MALVOZ L., «Fiscalité, dotations et autonomie locale, in Communes et Région » in *Quel partenariat pour le XXI^e siècle ?*, Bruxelles, Union des villes et communes de Wallonie, 1999.
- MALVOZ L., «Le Fonds des communes, de l'abolition des octrois à la régionalisation (I) », *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, n° 121, 1977, pp. 147-162.
- MALVOZ L., «Le Fonds des communes, de l'abolition des octrois à la régionalisation (II) », *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, n° 122, 1977, pp. 219-242.
- POSWICK O., «Le Fonds des communes, principes de fonctionnement », *Mouvement communal*, n° 8/9, 1999, pp. 397-406.
- SAVENBERG S., VAN HECKE E., *De Invloed van het suburbanisatieproces op de gemeentefinanciën*, Heverlee, KUL, Instituut voor sociale en economische geografie, 1998.
- VAN AUDENHOVE M., *Histoire des Finances communes dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique 1918-1985*, 2 t., Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1990.
- VAN AUDENHOVE M., « Les causes historiques de l'actuel délabrement des finances communales », colloque de l'Institut belge des finances publiques, *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 4, 1985, pp. 144-158.
- VAN AUDENHOVE M., « Statut financier des communes et des provinces 1948-1979 », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, n° 2-6, 1983, pp. 39-130.
- VAN DROMME, *Le Fonds des communes, répartition de la part du Fonds des communes revenant aux communes de la Région flamande*, communication au colloque de l'asbl Le Grand Liège, 2 décembre 1988.
- VLAAMSE GEMENSCHAAP, *De financiering van de lokale besturen in Vlaanderen 1988-1991*, Brussel, 1991.
- VLAAMSE GEMENSCHAAP, *De Gemeentefinanciën*, Brussel (années 1998 et 2000).