

BULLETIN DE DOCUMENTATION

Centres et périphéries : entre développement territorial soutenable et financement des collectivités locales

Olivier Dubois (IGEAT-ULB) & Yves Hanin (CREAT-UCL)¹.

¹ Ces travaux ont notamment pu être menés grâce au soutien de la Conférence Permanente du Développement Territorial, associant le Gouvernement wallon, les administrations (MRW et MET) et les universités « complètes » de la communauté françaises (ULB, UCL, ULg et FUSAGx). Voir <http://cpdt.wallonie.be/>

ABSTRACT

Based on the Walloon experience, this article highlights the links between the characteristics of space and the Communities' mode of financing. This contribution is made up of four main parts. First, we will summarize the evolution of urban geography over the last 50 years. Second, we will recall the main objectives of the public authorities in the field of land planning. In the third chapter, on the basis of Van der Haegen's typology, we will underline the major differences in receipts and expenditures between the principal types of municipalities. In the last chapter, we will stress some contradictions between land planning objectives and the fiscal tools used to finance local communities. This study should allow us to build a new financial architecture for our municipalities, notably by means of fiscal tools supporting the planning objectives.

KEYWORDS: local public finance, fiscal tools, urban sprawl, land planing, local government analysis.

JEL codes : H3, H7, R2, R5

Introduction

Après une période de moindre intérêt, la question du financement des communes et, plus largement, du rôle de l'échelon communal, semble connaître un regain d'intérêt dans les différentes régions du pays. Différents éléments peuvent expliquer cela. Il y a tout d'abord, le fait que, une fois encore, les communes semblent être inscrites dans un schéma de financement qui n'est pas tenable et dont on mesure de plus en plus les effets néfastes (déséquilibres budgétaires, fiscalité croissante, ...). Il y a ensuite, et les deux éléments sont partiellement liés, le fait que les autorités politiques supérieures entendent conférer à l'échelon communal un poids décisionnel plus important. Ces options transparaissent nettement au niveau wallon dans le Contrat d'Avenir (p. 64 : « les pouvoirs locaux constituent des acteurs essentiels du contrat d'avenir »), traduisant en cela un mouvement initié au niveau européen (2) et même au niveau mondial (Rondinelli et al., 1984 ; 1989 ; Blair, 2000).

Toutefois, il nous semble que trop peu souvent, la question du financement des communes est envisagée en dehors des strictes questions comptables pour être analysée pour ce qu'elle est vraiment : un outil au service du citoyen et donc, par extension, des politiques mises en œuvre par la commune. Il est un fait que, envisagé dans cette perspective, les finances communales entretiennent des relations privilégiées avec le territoire. Van Hecke & Cardyn (1984a ; 1984b) avaient ainsi montré que les dépenses et recettes communales présentaient des différences marquées suivant la position de la commune dans la hiérarchie urbaine. Ce constat fut indirectement réitéré à plusieurs reprises plus tard, notamment en ce qui concerne Bruxelles et les autres grandes villes du Royaume dont on souligne régulièrement les difficultés communes et récurrentes.

En fait, à l'échelon local, territoire et finances se lient sous la forme d'une relation dialectique, c'est-à-dire que les caractéristiques du territoire influent sur les finances locales, mais aussi que les enjeux que ces dernières représentent sont de nature à peser sur le devenir de l'espace communal. Ces deux sens que l'on peut distinguer aux liens qui unissent le binôme finances – territoire constituent le fil conducteur de cet article. Préalablement, toutefois, nous aimerions retracer les principales mutations territoriales qu'a connu l'espace belge depuis un demi-siècle. Nous espérons ainsi insister sur le fait que les conditions territoriales dans lesquelles les mandataires communaux oeuvrent au quotidien ont fortement évolué alors que, malgré de nombreuses réformes parfois profondes (voir, p.e., Van Audenhove, 1990), la philosophie générale du financement des communes est restée la même depuis la suppression de l'octroi en 1860. Nous prolongerons cette analyse par une synthèse de l'attitude des responsables publics, plus particulièrement ceux de la Région wallonne, entité compétente en matière d'aménagement du territoire, face à cette dynamique territoriale. Dans la troisième partie, nous analyserons, au départ des budgets des communes wallonnes, dans quels domaines le territoire et ses caractéristiques peuvent peser sur la comptabilité communale.

(2) Notamment au travers du principe de subsidiarité.

Ensuite, nous analyserons comment l'architecture de financement actuelle peut avoir une influence sur la formation des paysages de Wallonie. Enfin, dans la dernière partie, nous nous livrerons à quelques réflexions sur ce que pourrait être l'architecture financière des communes dans l'avenir.

1. Les mutations de l'espace belge et wallon depuis la seconde guerre mondiale

La géographie urbaine belge a connu de très profondes évolutions depuis un demi-siècle. Depuis plusieurs décennies, le mouvement de périurbanisation, déjà entamé avant la seconde guerre mondiale (Dubois, 2004 ; Halleux et al., 2002) se développe fortement.

D'un point de vue global, on constate une croissance spectaculaire de la consommation d'espace par les activités urbaines. Selon les statistiques du Cadastre, l'urbanisation aurait ainsi progressé de 25% dans notre pays entre 1980 et 2000 (Mérenne et al., 1998). Cette urbanisation s'explique notamment par le développement spectaculaire de l'habitat pavillonnaire dont les parts de marché croissent de manière exponentielle à partir de 1945 (tableau 1), entraînant un accroissement important de la taille des parcelles résidentielles (de 4,9 ares en 1953 à 12,3 ares en 1970 pour les ventes de gré à gré selon l'I.N.S.). Ce mouvement n'est pas réparti de manière uniforme dans l'espace : rompant avec la géographie de l'habitat issu de la révolution industrielle, ce sont les espaces au départ les moins densément peuplés (banlieue, voire milieu rural) qui enregistrent depuis un demi-siècle la dynamique la plus importante (De Keersmaeker et al., 2002, p. 36-37) alors que les centres villes anciens présentent le plus souvent des pertes de populations (Van der Haeghen, 1991, p. 262). Bien que ce mouvement de périurbanisation s'observe dans la plupart des pays développés, différents indicateurs conduisent à affirmer que celui-ci est particulièrement développé dans notre pays (Dubois, 2004 ; Halleux et al., 2002). La Belgique serait ainsi le second pays européen, après le Luxembourg, en termes de superficie utile par logement neuf (131,4 m²) et en nombre moyen de pièces par logement (5,8) (Hoffner et Dol, 2000).

Tableau 1 : Ventilation des types d'habitat selon la période de construction en Belgique.
Situation au 1^{er} mars 1991.

Période	Unifamilial séparé (4 façades)	Autre Unifamilial (2&3 façades)	Immeubles à logemens collectifs
Avant 1919	32,7	51,8	15,5
1919-1945	23,3	57,5	19,2
1946-1961	28,9	47,2	21,8
1962-1970	37,3	31,6	31,1
1971-1980	43,8	27,2	29,0
1981-1991	57,1	23,5	19,5

Source : INS, recensement de la population et des logements, 1991 ; calculs personnels

Les raisons qui expliquent ce phénomène sont multiples et désormais bien connues (Dubois, 2004 ; Halleux et al., 2002). Citons, pêle-mêle, la politique du logement, qui, dès ses débuts en Belgique, favorise l'habitat individuel unifamilial (Mougenot, 1988), notamment au travers du développement du crédit hypothécaire public (Técheur, 1957 ; A.B.C.I., 1992) ; l'utilisation du logement comme soutien à la politique consumériste de croissance économique qui s'est mise en place aux lendemains de la seconde guerre mondiale (Swyngedouw & Kesteloot, 1991, p. 251) ou encore l'absence de régulation foncière dans notre pays (Doucet, 1985) et l'influence de la croissance non contrôlée du prix des terrains à bâtir (Dubois & Halleux, 2003). Parmi l'ensemble de ces facteurs, une place centrale doit être réservée à l'évolution de la mobilité individuelle. Le taux de motorisation des ménages belges est ainsi passé de 40 voitures pour 1000 habitants en 1950 à plus de 350 véhicules pour 1000 habitants en 1985. Cette banalisation de la mobilité individuelle a permis à de nombreux terrains périphériques auparavant difficilement accessibles de devenir potentiellement urbanisable (De Keersmaecker et al., 2002, p. 29).

Cette mise sur le marché de terrains bon marchés, car situés en dehors des agglomérations urbaines à la pression foncière importante, était un préalable indispensable à l'accès à la propriété individuelle d'un grand nombre de ménages. L'accès à la propriété était perçu comme favorable au soutien de la croissance économique fordiste car il constituait le point de départ de l'achat de biens de consommation. Aussi, cette évolution a été suscitée par les pouvoirs publics qui ont massivement financé l'équipement du pays en infrastructures de transport individuel. Ainsi, entre 1970 et 2002, le réseau routier belge a cru de 57,5% et la longueur du réseau autoroutier a plus que doublé (+ 262%), tandis que les autres moyens de transport (rail, navigation) voyaient leur niveau d'équipement diminuer. La Belgique a ainsi fait un « choix clair en faveur de la mobilité voiture » (Halleux et al., 2002 ; Bieber et Orfeuill, 1993), y compris au sein des agglomérations densément bâties.

Sous l'impulsion de cette mobilité individuelle s'appuyant sur un large réseau de routes ramifiées, la « zone d'influence » des centres urbains s'est largement étendue. Les emplois restent en effet fortement concentrés dans les centres villes (Decrop, 2002, pp. 26-27), ce malgré certains mouvements de délocalisation en périphérie (Vandermotten & Collard, 1996, Decrop, 2002). Dès lors, de nombreux travailleurs sont contraints d'effectuer quotidiennement le trajet entre leur domicile situé en périphérie et leur lieu de travail situé en ville. La navette, pourtant historiquement largement implantée en Belgique (Vandermotten, 2003), s'est accentuée durant le dernier demi-siècle. Aujourd'hui, 55% des travailleurs traversent quotidiennement une frontière communale, cette proportion passant même à 63% si on fait abstraction des travailleurs à domicile. En 1991, les trajets domicile – travail de moins de 5 km représentent un quart des trajets totaux. Ils représentaient un tiers de ces mêmes trajets 10 ans plus tôt.

2. L'évolution récente de l'attitude des pouvoirs publics face à ce mouvement de périurbanisation

Longtemps le monde politique et scientifique a délaissé les aspects territoriaux de l'évolution des dynamiques urbaines (3). Nous avons vu que le logement et, plus largement, tout ce qui touchait à la construction, étaient perçus comme des éléments à promouvoir car ils soutenaient la croissance économique tout en permettant à la population d'habiter dans des logements plus grands au sein d'espaces plus agréables. En tant qu'objet direct et indirect de consommation des ménages, le logement était l'un des piliers fondamentaux de la politique fordiste mise en place aux lendemains de la seconde guerre mondiale et il convenait de soutenir son développement. Le logement, plus précisément l'accession à la propriété, était également perçu comme un vecteur de paix sociale. C'est là notamment un des éléments avancés par la classe politique, tant à la fin du siècle dernier (Smets, 1977) que lors de la mise en place des structures de régulation de l'Etat providence dès 1946. Or, nous avons vu que, pour se développer, la propriété doit s'appuyer sur des terrains bon marché que l'on ne trouve qu'en périphérie.

A partir des années '80, des travaux de plus en plus nombreux et étayés commencent à souligner les impacts négatifs sur le long terme qu'entraîne ce type de développement. Ainsi, une récente étude universitaire (De Keersmaecker et al., 2002) a mis en évidence les surcoûts en infrastructures, les atteintes à l'environnement et les problèmes de cohésion sociale que la croissance urbaine éclatée entraîne dans la partie wallonne du pays. Des impacts en termes de ralentissement de la croissance économique ont également été soulignés à différentes reprises dans la presse.

Peu à peu, la prise de conscience de ces effets négatifs a obligé la classe politique à revoir leur modèle d'aménagement. Aussi, au paradigme fordiste qui sous-tendait les décisions prises en matière d'aménagement du territoire depuis 40 ans s'est substitué une autre vision du rôle de l'espace. Auparavant, le développement était perçu comme extérieur à la sphère de l'aménagement et il s'agissait surtout d'arbitrer entre les différentes logiques de localisation en répartissant les « fruits de la croissance » et en évitant d'entraver le développement économique. On estime à présent qu'une gestion adéquate des localisations est à même de susciter le développement. C'est pourquoi on parle désormais de développement territorial et non plus d'aménagement du territoire (S.D.E.R., pp. 5-11). De plus le développement est désormais considéré suivant toutes ses composantes (économique, social et environnemental) et non plus suivant le seul volet économique. Dès lors, le terme de développement territorial durable est de plus en plus utilisé.

Concrètement, en Région wallonne cette révolution de la pensée de l'aménagement du territoire a connu ses prémices dès 1975 et la loi Califice sur la rénovation urbaine. Récemment, cette vision semble s'être pratiquement imposée comme mode de pensée global, ce qui s'est notamment traduit par l'adoption du S.D.E.R., Schéma de Développement de l'Espace Régional, en 1999.

(3) La première tentative de quantification du phénomène de consommation d'espace en Belgique date du milieu des années 70 (Mens & Ruimte, 1974).

L'adoption de ce document fixe pour la première fois un cadre général pour la politique du Gouvernement en matière d'aménagement et de développement territorial sur l'ensemble du territoire de la région. Il s'inscrit résolument dans la vision du développement décrite dans le paragraphe précédent. En matière d'urbanisation, ce document affirme clairement la volonté de revoir le schéma extensif qui s'est imposé durant un demi-siècle en imposant le modèle de la « ville compacte ». Ainsi, ce document affirme que les autorités régionales veilleront à « renforcer la centralité » (point 1.4.A.), à « densifier l'urbanisation » (point 1.4.B.), à « éviter la dispersion de l'habitat » et à « gérer avec parcimonie le territoire régional » (point 1.3.A.). Notons toutefois qu'il ne s'agit pour l'instant que d'intentions et que la mise en œuvre concrète de ces objectifs doit encore être décidée, ce qui passe notamment par une politique foncière plus volontariste (voir Dubois et al., 2002).

3. L'influence du territoire sur les budgets communaux

Les dynamiques urbaines décrites au point 1 et les options politiques exposées au point 2 intéressent directement le mandataire communal. L'une des multiples raisons qui justifient cet intérêt est liée aux finances communales : la nature et le niveau des dépenses et recettes qu'il a à gérer subissent l'influence directe des mouvements de populations, tant les mouvements quotidiens entre domicile et lieu de travail que les mouvements migratoires liés aux déménagements des ménages. Or, son emprise sur ce type de mouvements reste relativement limitée. Certes, il peut mener, au travers de certains outils, des politiques favorables à l'accueil de tel ou tel type de population ou il peut susciter la création d'emplois, notamment au travers des agences de développement local. Ces mesures s'opposent toutefois aux tendances lourdes décrites au premier paragraphe de sorte que les logiques qui sous-tendent une partie substantielle des dynamiques qui forment les paysages d'une commune échappent aux responsables locaux.

Pour vous convaincre de l'importance des caractéristiques du territoire sur la structure des budgets communaux, nous avons choisi d'observer la variation des dépenses et des recettes par habitant selon une classification des communes en couronne périurbaines successives, ce qui reflète la position de chaque entité en regard des dynamiques urbaines.

La typologie utilisée a été mise au point par Van der Haeghen (1991) et mise à jour par Thierry Eggerickx en 1996 (Eggerickx & Capron, 2001). Cette classification s'appuie sur différents critères, reflète des fonctions et relations urbaines (degré d'urbanisation, accroissement de la population, revenu médian, migration au départ de la ville centre, etc.). Les auteurs sont ainsi amenés à définir des « complexes urbains », ensembles territoriaux sous influence d'une ville centrale. Ils sont au nombre de 8 en Région wallonne (Bruxelles, puis d'ouest en est, Tournai, Mons, La Louvière, Charleroi, Namur, Liège et Verviers). Chaque complexe est ensuite subdivisé en 3 types d'espaces : l'agglomération qui présente un continuum bâti, la banlieue, « zone de développement et de prospérité relative ayant des solides liens bilatéraux avec le centre ville » (Van der Haeghen, 1991, p. 260) et la zone de migrants alternants où 15% au moins de la population active migre quotidiennement vers l'agglomération. Ces 3 types d'espaces se rajoutent aux entités rurales situées

« hors complexe urbain ». Sur base de cette typologie, on éte calculés différents indicateurs des recettes et dépenses communales (4).

3.1 Les dépenses

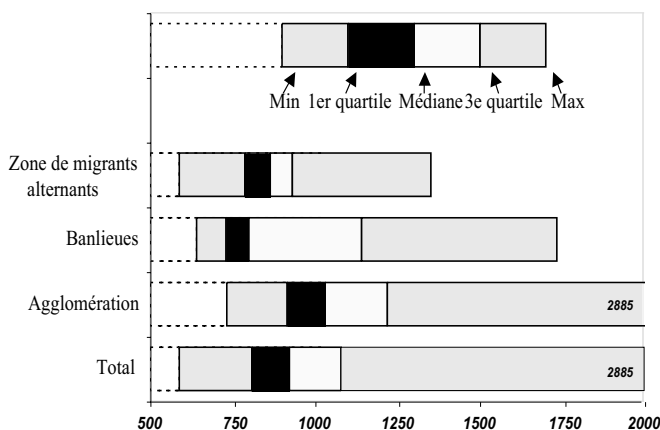
Le graphique 1 reprend, pour chaque groupe de commune situé au sein d'un complexe, la valeur des quartiles d'ordre croissant des dépenses globales pour 2002 ramené en Euros par habitant. Concrètement, cela signifie que chaque segment d'un bâtonnet horizontal couvre un quart des communes et que les limites des bâtonnets donnent les valeurs minimales et maximales de l'indicateur pour le type de commune concerné. Enfin, la limite entre le segment noir et gris représente la valeur médiane, soit celle pour laquelle on trouve la moitié des communes en dessous et l'autre moitié au dessus.

On constate que le niveau des dépenses est plus élevé en agglomération, même si certaines communes de banlieue, voire de la zone des migrants alternants (que l'on nommera par facilité seconde couronne périurbaine) peuvent présenter des valeurs élevées. Ainsi, la valeur médiane des entités d'agglomération (1036 €/hab.) est supérieure de 11% à la médiane wallonne (927 €/hab.), de 19% aux communes de seconde couronne périurbaine (869 €/hab.) et de 29% par rapport à la banlieue (805 €/hab.). Comment expliquer ces différences ?

Le graphique 2 détaille, suivant le même modèle que le premier graphique, le niveau des dépenses pour chacun des grands postes de la comptabilité communale établi selon une ventilation fonctionnelle. A l'instar du graphique précédent, les agglomérations sont systématiquement reprises en bas du graphique, les banlieues au milieu et la seconde couronne périurbaine en haut. L'ordre dans lequel apparaissent ces postes suit celui de la charge nette, c'est-à-dire ce que la commune supporte financièrement une fois les subventions et rémunérations spécifiques retranchées. Ainsi, le poste « enseignement », à la charge brute élevée, n'apparaît qu'en dernière position car il est fortement subventionné.

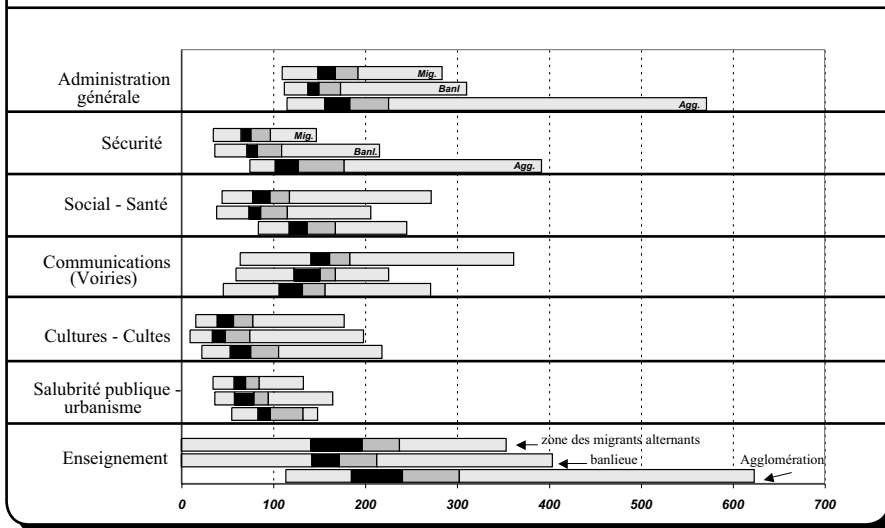
(4) Nous remercions ici le service recherche de la banque DEXIA pour son aide, et tout particulièrement Mme Pirard et Mr. Dessoy.

Graphique 1 : Le niveau général des dépenses suivant le type de commune en Wallonie (€ / hab. / an)



Source : DEXIA, budgets 2002 ; O. Dubois (2004)

Graphique 2 : Niveau des dépenses par poste suivant le type de commune en Wallonie (€ / hab. / an)



Source : DEXIA, budgets 2002, O. Dubois (2004)

On s'aperçoit, à la lecture de ce graphique, que le volet communication mis à part, les dépenses en agglomération sont systématiquement plus élevées. Les différences sont plus ou moins importantes selon les postes. Ainsi, si on compare les

communes d'agglomération et les entités de banlieues, le surcoût médian constaté est de plus de 50% pour la sécurité (54%), le social et la santé (58%) et la culture et les cultes (59%). Il est de 40% pour l'enseignement et d'environ 20% pour l'administration générale (22%) et la santé et l'urbanisme (22%). Ces écarts peuvent être reliés à deux éléments principaux. Ils peuvent refléter des besoins de gestion plus onéreux dans les agglomérations du fait de la densité de population, du niveau de précarité des ménages (notamment en matière sociale) ou de la vétusté du tissu bâti et de certains équipements (ce qui peut se refléter dans les dépenses d'urbanisme). Ils peuvent également être lié au rôle central joué par le centre ville à l'égard des entités environnantes et aux biens et services pris en charge par les communes centres à destination des migrants (travailleurs, étudiants, commerces et loisirs, lieux administratifs). Les charges liées à ces « externalités », financièrement supportées par les citoyens du centre au bénéfice de ceux de la périphérie, sont régulièrement dénoncées par différents acteurs de la vie politique et/ou citoyenne. Notons enfin que les externalités éventuelles que les centres ont à supporter au niveau voirie sont plus que compensées par la forte densité de population. C'est d'ailleurs dans les entités rurales que les charges inhérentes à ces équipements sont les plus élevées (elles sont supérieures de 12,5% à la médiane régionale).

Ces différentes statistiques permettent de se rendre compte du niveau et de la nature des surcharges que supporte une commune d'agglomération « standard » par rapport à ses congénères de proche et de lointaine périphérie. Néanmoins, tout ceci ne signifie pas nécessairement que les citoyens des agglomérations aient à supporter, via la fiscalité locale, des charges plus importantes que leurs homologues de la périphérie. Ces différences peuvent en effet être prises en charge, totalement ou partiellement, par des transferts des autorités supérieures, soit sous forme de subsides comme dans le cas de l'enseignement, soit sous forme de dotations, notamment celles provenant du fonds des communes. C'est pourquoi nous avons réalisé une analyse de l'origine des recettes des communes.

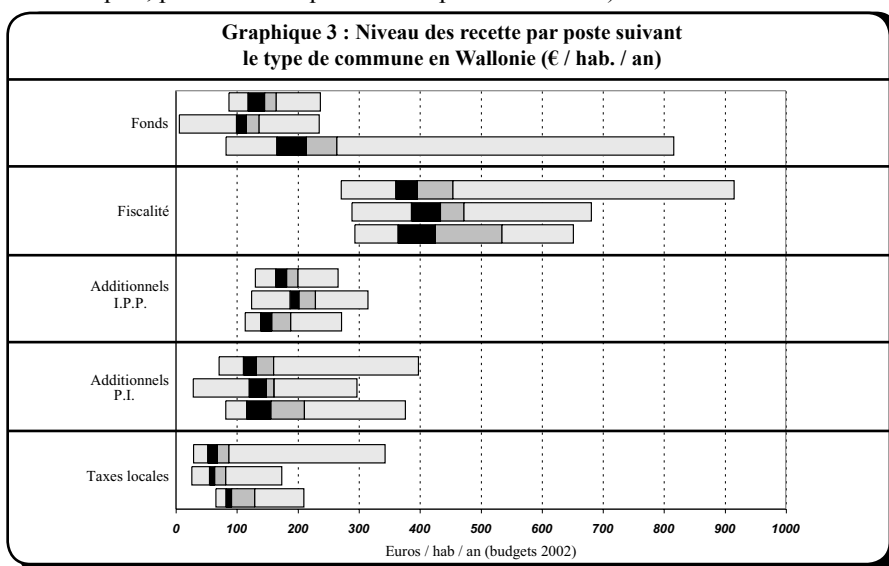
3.2. Les recettes

Le graphique 3 reprend, toujours selon le même schéma, l'importance des principaux postes de recettes par type de commune. On s'aperçoit que les sommes perçues à titre de dotations sont largement favorables aux agglomérations. Sur ce point, on peut estimer qu'un système de solidarité et, même s'il n'est pas explicitement annoncé (Husson, 2004), de prise en charge des externalités, existe en Wallonie. Aussi, si une réforme du Fonds des communes est souhaitable et souhaitée par la classe politique, force est de reconnaître qu'il joue toujours un rôle de péréquation important. Son apport est-il suffisant ? Un élément de réponse à cette question peut être trouvé en analysant la répartition de la charge fiscale selon le type de communes.

On remarque en premier lieu que le niveau des recettes fiscales est largement supérieur aux montants perçus au travers du Fonds des communes. L'écart entre les deux ne fait d'ailleurs qu'augmenter au cours du temps (Claerhout, 2001 ; DEXIA, 1999) puisque longtemps le Fonds n'était pas indexé et qu'il l'est désormais sur base de l'indice des prix à la consommation, soit à un niveau inférieur à la croissance des

dépenses communales (cf. point 4). Au niveau des recettes fiscales, on s'aperçoit que, ramené au nombre d'habitants, les sommes prélevées dans les trois couronnes sont sensiblement les mêmes : par rapport aux agglomérations, le prélèvement est, en valeur médiane, supérieur d'à peine 2% en banlieue et même inférieur de 7% en seconde couronne. Ceci signifie, en première approximation, que chaque citoyen, quelque soit sa capacité financière, paie une somme identique à la commune pour subvenir aux dépenses de la collectivité locale. En ce sens, la fiscalité locale s'apparente à une redevance pour service rendu et non à une contribution qui est fonction des capacités de chacun comme l'est, par exemple, l'impôt fédéral sur le revenu (dans ce cas, il est même progressif).

Il convient toutefois de nuancer ce propos sur deux points. D'abord, l'analyse faite ci-dessus considère un apport moyen par habitant. Or, au sein d'une commune, on trouve une hétérogénéité importante de revenus. Par conséquent, au sein de chaque commune, le mécanisme de solidarité joue puisque, selon la définition même de l'impôt additionnel, chaque ménage paiera un pourcentage fixe de son impôt fédéral qui tient compte de sa capacité contributive ou du revenu cadastral lié en théorie à la qualité du bien qu'il occupe. Ensuite, une observation détaillée des différents postes de recettes fiscales fait apparaître des différences sensibles entre les types d'imposition. En ce qui concerne les additionnels à l'I.P.P., la contribution médiane est ainsi moindre en agglomération par rapport aux deux autres couronnes. Or, ce type d'impôt est certainement celui qui est le plus ancré au lieu de résidence. A l'opposé, les prélèvements médians sont plus élevés en agglomération en ce qui concerne les additionnels au précompte immobilier et les « petites taxes ». Or, ces contributions peuvent être partiellement délocalisées : sur les propriétaires externes à la commune (proportionnellement plus nombreux en agglomération) dans le premier cas et sur différents autres types d'acteurs (activités économiques, personnes fréquentant l'espace communal) dans le second.

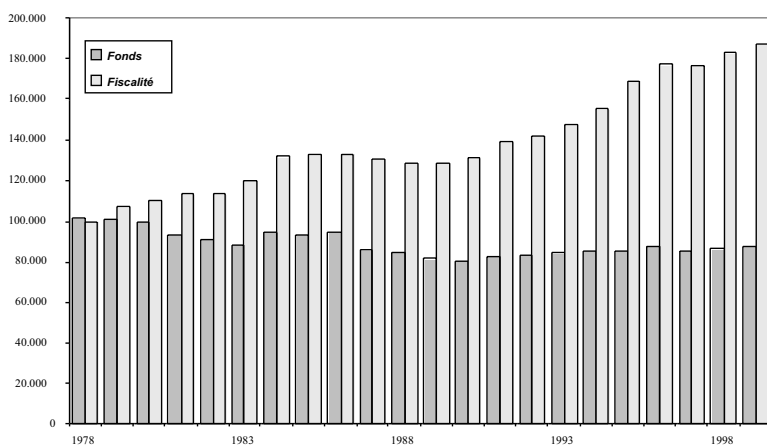


Source : DEXIA, budgets 2002, O. Dubois (2004)

4. Le territoire, ressource financière

L'analyse menée jusqu'à présent envisageait l'influence du territoire sur les budgets communaux. Dans cette perspective, et en liaison avec les dynamiques évoquées dans le point 1, on percevait la commune comme un acteur passif, subissant un ensemble de forces extérieures aux limites communales. Même s'il est vrai que des mouvements aussi larges que la périurbanisation résidentielle s'inscrivent dans des territoires qui transcendent les limites communales, la commune garde toutefois la main sur une série de leviers relatifs au devenir du territoire. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler brièvement les principales prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire : c'est elle qui délivre les permis de lotir et les permis d'urbanisme ; elle peut adopter des plans communaux d'aménagement, un règlement communal d'urbanisme ou encore un schéma de structure ; elle décide depuis peu du devenir des zones d'aménagement différé ; de manière plus proactive, certaines d'entre-elles gèrent une régie foncière communale ; etc.

Graphique 4 : Evolution comparée des dotations et des recettes fiscales des communes belges depuis la fusion des communes – (Budgets communaux en millions de francs de 1999).



Source : Dexia Banque

Force est de constater toutefois que ces libertés s'inscrivent dans un contexte financier très tendu. En effet, d'un point de vue général, l'origine des recettes des communes subit depuis 30 ans une lente mais profonde mutation. Comme le montre le graphique 4, la fiscalité locale est progressivement devenue la première source de financement. Alors qu'en 1977 elle couvrait 29% des recettes des communes wallonnes, elle procure aujourd'hui plus de 40% des moyens financiers. On observe, dans le même temps une progression des subsides (absent du graphique), soit des montants octroyés aux communes dans le but de réaliser une tâche bien définie. Leur importance a cru de 8% depuis 1977. Ils couvrent aujourd'hui 30% des moyens. Cette croissance en termes relatifs de la fiscalité et des subsides s'est

faite essentiellement au détriment des dotations, transfert de fonds des autorités supérieures qui ne sont pas assujettis d'une obligation d'affectation. Principalement couverte par le fonds des communes, cette forme de financement a vu son importance diminuer de 13,5%. Elle ne représente plus aujourd'hui que 20% des recettes alors qu'elle occupait le premier rang en 1977 avec 33,5%. Cette évolution trouve son origine dans l'inadaptation des montants distribués aux communes à titre de dotation - à francs constants, cette forme de financement a même subi une érosion de plus de 20% entre 1978 et 1990 avant de remonter légèrement par la suite.- qui, couplé au transfert incessant de nouvelles compétences(5) oblige les mandataires communaux à trouver en interne les ressources nécessaires à leur fonctionnement.

Quelle incidence ces changements peuvent-ils avoir sur le comportement des acteurs communaux en matière de développement territorial ? La réponse doit être recherchée dans le mode de prélèvement des impôts locaux en Belgique.

Depuis 1860 et la suppression des octrois, la fiscalité de notre pays est une fiscalité directe assise principalement sur la résidence. Les habitants et les propriétaires d'immeubles constituent l'essentiel des contribuables locaux. Cet apport se fait principalement via deux instruments : les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques (I.P.P.) et celles à l'impôt foncier (appelé chez nous « précompte immobilier » - Pr. I.). A eux deux, ces instruments – dont le poids est sensiblement le même en Région wallonne - couvrent 76% des recettes fiscales(6), soit près du tiers des moyens globaux. Par conséquent, accroître les recettes fiscales signifie souvent accroître le produit de ces deux impôts. Or, ce recours accru aux impôts locaux est socialement inéquitable et peut entraîner un mode de gestion dispendieux de l'espace. Pourquoi ?

Pour une commune, accroître le produit de ces impôts peut se faire par trois biais : Il y a d'abord une évolution « naturelle », liée, pour l'I.P.P. à la progression des revenus déclarés et, en ce qui concerne le Pr.I., à l'indice des prix à la consommation(7). Ensuite, les autorités communales peuvent augmenter le taux d'imposition. Enfin, elles peuvent mener une politique qui favorise l'augmentation de l'assiette à la base du calcul de l'impôt. On peut estimer l'importance de ces trois éléments au départ des budgets communaux 1995 et 2000. En Wallonie, durant cette période, le produit des additionnels a cru, à francs courants, de 12% pour ceux à l'I.P.P. et de 28,7% pour le Pr. I. (graphique 5).

En ce qui concerne l'I.P.P., les taux ont légèrement diminué depuis 1995 (- 0,6%). La croissance des recettes est donc à mettre à l'actif de la croissance globale du revenu des ménages (+8,8% sur l'ensemble du pays) et, à l'attraction de nouveaux ménages à revenus aisés(8) (+3,9%).

5 Voir les nombreux documents rédigés sur ce thème par l'Union des Villes et Communes.

6 Chiffres des comptes de 2001 fournis par Dexia Banque dans son rapport annuel sur les finances locales

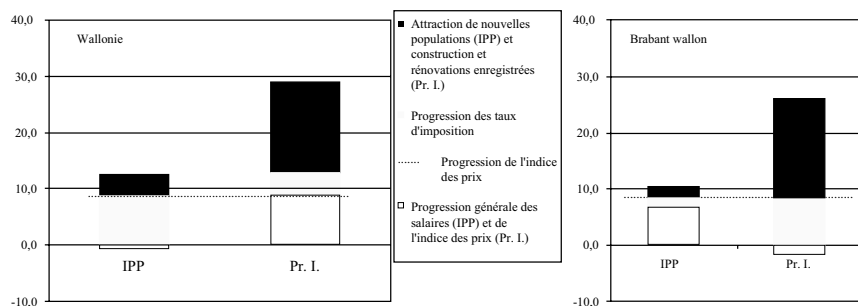
7 Depuis 1991 le montant du revenu cadastral suit la progression de l'indice des prix à la consommation. Auparavant il n'évolue que ponctuellement, lors d'une révision après visite d'un agent du Cadastre.

8 Ces deux derniers pourcentages sont donc calculés dans l'hypothèse où le revenu des ménages établis en Wallonie en 1995 a connu une croissance similaire à celle de l'ensemble des ménages belges.

Toutefois, si on parle à francs constants, il faut également tenir compte de la progression de l'indice des prix (+8.6%) qui compense presque la totalité de la progression du revenu des ménages.

De la même manière, la croissance du produit des additionnels au Pr. I. doit être attribuée majoritairement aux constructions neuves et rénovations enregistrées (+15,9%, soit 55% de la progression totale), plutôt qu'à une croissance des taux pratiqués par les communes (+4,2%) ou à l'indexation des revenus cadastraux (+8.6%) qui, de plus, ne fait que compenser la croissance des prix. En Brabant wallon, zone traditionnelle d'émigration de populations aisées, il convient même d'attribuer aux rénovations enregistrées et aux constructions neuves plus de 70% de la progression du produit des additionnels au précompte immobilier, les communes de cette province ayant globalement diminué leur taux d'imposition (-1,6%) entre 1995 et 2000.

Graphique 5 : Composantes de l'accroissement du produit des additionnels communaux entre 1995 et 2000 (Wallonie et Brabant wallon) – budgets communaux



Source : Dexia Banque, INS et calculs personnels

La faible croissance des taux s'explique aisément par deux phénomènes. Tout d'abord, une augmentation des taux d'imposition entraîne le mécontentement des habitants avec en toile de fond, les enjeux électoraux. Ensuite, les autorités régionales se sont fixées comme objectif de garantir la « paix fiscale » via un contrôle sur les taux. Ainsi, pris entre la nécessité d'accroître les recettes fiscales et les contraintes qui pèsent sur l'augmentation des taux d'imposition, les mandataires locaux se voient poussés à se lancer dans une politique favorable à la croissance démographique.

Le graphique 5 met en évidence une autre réalité actuelle de la fiscalité communale : il semble être plus aisé – peut-être pour des questions de stratégie électorale – d'œuvrer à la stabilité des recettes en favorisant la progression du produit du précompte immobilier plutôt que celle de l'impôt additionnel aux revenus. Or, en la matière, une construction neuve contribue, plus que les transformations, à la croissance de l'assiette d'imposition : d'une part, le « saut » de revenu par rapport à un terrain vierge sera toujours plus élevé qu'une rénovation et, d'autre part, une enquête menée en 1999 dans deux communes belges (Gesves et Heusden-Zolder)

a montré qu'une part substantielle des améliorations importantes apportées au bâti échappe aux contrôles de l'administration du cadastre (9). Par conséquent, les édiles communaux seront tentés d'œuvrer à l'urbanisation de leur territoire puisque cet élément est le vecteur privilégié qui permet d'accroître les recettes fiscales sans relever les taux.

Dès lors, les communes sont tentées de se lancer dans une « chasse à l'habitant », en privilégiant le candidat bâtisseur. Les conséquences potentiellement néfastes de ce mouvement en termes de gestion parcimonieuse du territoire ou de compacité urbaine ne doivent pas être démontrées ici (10). Cette « chasse à l'habitant » est d'autant plus dommageable au devenir du territoire régional que ce sont les communes centrales qui présentent les atouts les plus faibles pour y concourir : faibles aménités, environnement bâti dégradé, fiscalité importante (11) et, dans certains cas (Bruxelles, voire Namur), pression foncière excessive (O. Dubois, 2003).

Nous pouvons également signaler le caractère inéquitable d'une telle évolution. Tout d'abord, en se reposant sur le produit des impôts locaux, la lente, mais profonde, évolution actuelle restreint les mouvements de péréquation, ce qui ne peut que favoriser relativement les entités « riches » par rapport à leur consoeurs moins bien dotées. Certains travaux antérieurs de la C.P.D.T. ont, à ce propos, souligné que les agglomérations doivent appliquer une pression fiscale supérieure aux banlieues pour obtenir des recettes équivalentes et que les écarts de richesses ont tendance à s'accroître au cours du temps (12). Ensuite, en ce qui concerne les impositions additionnelles à l'I.P.P., on est en droit de se demander si leur maintien ne favorise pas une répartition inéquitable de l'impôt, frappant particulièrement les revenus du travail au détriment des autres sources de revenus, d'une importance généralement croissante en fonction des émoluments. Il s'agit toutefois là d'un débat qui dépasse le cadre de la fiscalité communale pour toucher celui de l'ensemble de l'impôt sur le revenu. Enfin, concernant l'impôt foncier, dont la part majeure est prélevée par les pouvoirs locaux, on est en droit d'émettre l'hypothèse qu'un impôt assis sur le loyer est un impôt régressif puisqu'il est communément admis que la part du revenu consacrée au logement diminue lorsque celui-ci augmente (13).

Cette démonstration pose également la question de l'autonomie communale. En effet, que faire d'une large autonomie de financement, au travers d'une fiscalité importante, si l'importance des charges fixes ne permet qu'un seul type de développement : celui qui, pour toutes

(9) D. De Brone, « Note à Monsieur le Ministre », Ministère des Finances, Administration centrale du cadastre, de l'enregistrement et des domaines, Bruxelles, le 8 mars 2000, document interne.

(10) Voir à ce propos Dubois O. et al. 2002, pp. 55-63.

(11) Voir à ce propos la note « Fiscalité et Grandes Villes », de Mr. Ch. Piqué, Ministre de la Politique des Grandes Villes, 20 mars 2001.

(12) De Keersmaecker M.-L., 2001.

(13) Le caractère régressif de l'impôt foncier a pu être démontré dans certaines situations étrangères (cf. p.e. Comby et Renard, 1985, p. 6). En Belgique, la seule donnée récente disponible concerne le revenu cadastral, pour lequel Valenduc (1994) constate que celui-ci « s'élève plus que proportionnellement par rapport au revenu imposable ».

les entités de la Région, concourt à une croissance urbaine et démographique sans fins ?

Aussi, comme le rappelait déjà justement le ministre Theunis dans les années 20 : « l'imposition aux communes par la loi de nouvelles dépenses est tout aussi attentatoire à leur autonomie » (Van Audenhove, 1990, p. 49).

Conclusions et perspectives

Cette revue des relations entre finances communales et caractéristiques du territoire a permis de mettre en évidence deux grands éléments.

Premièrement, de plus en plus incluses dans des dynamiques territoriales qui transcendent largement les limites communales, les entités belges et wallonnes s'individualisent clairement entre agglomérations centrales, différentes couronnes périurbaines, petites villes et espace rural. L'appartenance à l'un ou l'autre de ces groupes détermine en partie les caractéristiques budgétaires des communes, tant au niveau des dépenses qu'au niveau des recettes. Pour les agglomérations, cela se traduit souvent par des dotations supérieures et des dépenses plus élevées, notamment en matière de sécurité, social et santé ou encore culture et cultes. Il ne faut toutefois pas voir dans cette typologie un déterminisme absolu. D'autres éléments sont susceptibles de peser sur la politique budgétaire communale. C'est ainsi que l'on peut retrouver certaines communes de banlieue aux budgets relativement élevés.

Deuxièmement, notre analyse a permis de mettre en évidence des accrochages du système de financement actuel par rapport au rôle de la commune comme acteur de développement territorial tel qu'imaginé par le Gouvernement wallon dans le SDER et même, par rapport à l'idéal de l'autonomie communale. La situation actuelle des finances communales constitue en effet un frein à leur autonomie de décision. Il apparaît en effet difficile de demander à des entités dont la stabilité financière dépend d'un certain type de développement de favoriser des politiques différenciées en fonction des souhaits des citoyens et des conditions sociales, économiques et environnementales du territoire.

Quelles perspectives pouvons-nous envisager pour améliorer la situation actuelle ?

Nous pouvons évoquer en premier lieu le devenir du Fonds des communes. Nous n'aborderons pas ici la question des critères de calcul des dotations, mais celle de son refinancement. L'analyse croisée entre les objectifs du SDER et l'architecture de financement des communes a montré qu'un des éléments qui nous ont amenés à signaler certaines contradictions est la précarité des finances communales et la faiblesse des dotations. Ces éléments tendent à favoriser la fiscalité locale pour financer des tâches imposées, ce qui s'avère à la fois inéquitable et contre-productif du point de vue du développement territorial durable. Aussi, et indépendamment des revendications de refinancement centrées sur la stricte question de la stabilité des finances communales, un refinancement du fonds oeuvrerait assurément dans le sens du SDER puisqu'elle contribuerait à diminuer l'importance de la « chasse à l'habitant », dommageable pour la structure du territoire wallon.

Cette mesure resterait toutefois insuffisante puisque le financement de politiques propres resterait partiellement lié à l'accueil de nouveaux résidents. Aussi, il s'avérerait nécessaire, en complément du refinancement, d'initier d'autres réformes.

Parmi celles-ci, la question de la supra-communalité apparaît intéressante. A l'image de certains projets étrangers, notamment en France, la mise en commun d'une partie des recettes fiscales permet aux différentes autorités communales de penser plus librement l'aménagement de leur territoire. Dans un tel cadre, une commune, qui en accepterait le principe, pourrait bénéficier de recettes liées à des aménagements situés hors de son territoire. En soutenant la création de telles collaborations, le Gouvernement régional serait plus à même de rapprocher les territoires administratifs de la réalité inscrite sur le terrain. La commune n'en perdrait pas pour autant son autonomie puisqu'à l'instar des intercommunales existantes, elle garderait la primauté de la décision.

Au-delà de cet instrument, il existe d'autres mesures susceptibles de diminuer l'importance de l'équation qui lie accueil de nouveaux résidents et accroissement des recettes (voir la note du Ministre Picqué ou Dubois et al. 2002, pp. 60-62). Aussi, il semble qu'il faille réfléchir, de manière pragmatique mais sans tabous, à de nouveaux instruments qui procureraient des revenus substantiels tout en rendant à la commune l'autonomie de décision à laquelle elle prétend. L'avenir du territoire wallon passe, à notre humble avis, en partie par là.

Bibliographie

ABCI (Association Belge du Crédit Immobilier), « Le crédit hypothécaire. De l'indépendance de la Belgique à la Communauté Européenne », Bruxelles, 1992.

BIEBER A. & ORFEUIL J.-P., « La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales », Les annales de la recherche urbaine, (59-60), 1993, pp. 126-139.

BLAIR H., « Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries », World development, 28 (1), 2000, pp. 21-39.

CLAERHOUT F., « Les finances communales : évolution de 1995 à 2000 », Bulletin de DEXIA banque, (1), 2001, pp. 23-37.

COMBY J. & RENARD V., « L'impôt foncier », Presses Universitaires de France, Paris, 1985.

DECROP J., « Agglomération et dynamique des activités économiques dans les villes belges. Une approche spatiale sectorielle », Bureau fédéral du plan, working paper, (9-02), 2002.

DEXIA, « Les finances des pouvoirs locaux en 1998 », Bruxelles, Crédit communal, Groupe DEXIA, 1999.

DE KEERSMAECKER M.-L., BARTHE-BATSALLE H., BRÜCK L., GEORGES X., HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., MARÉCHAL L., ROUSSEAUX V., « Les coûts de la désurbanisation », Etudes et documents CPDT, (1), 2002, 135 p.

DOUCET P., « La politique foncière, une nécessité oubliée ? », Cahiers de l'Urbanisme, (6), 1985, pp. 54-66.

DUBOIS O. & HALLEUX J.-M., « Marchés immobiliers résidentiels et étalement urbain contraint. L'accessibilité au logement au sein des communes wallonnes de la région métropolitaine bruxelloise », BELGEO, (3), 2003, pp. 303-327.

DUBOIS O., « Un bilan des principales causes de développement urbain éclaté : l'exemple de la Belgique », Développement durable et territoires, Dossier 4, La ville et l'enjeu du développement durable, 2004, à paraître.

EGGERICKX T. & CAPRON C., 2001, « rurbanisation et périurbanisation dans le centre de la Wallonie : une approche socio-démographique. », Espaces-populations-sociétés, 2001, (1-2), pp. 123-137.

GOUVERNEMENT WALLON, « Schéma de Développement de l'Espace Région », Namur, 1999.

HALLEUX J.-M., BRÜCK L. ET MAIRY N., « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », BELGEO, (4), 2002, pp. 333-354.

HOFFNER M.E.A. & DOL C.P., « Statistiques du logement dans l'union européenne, 2000 », Commission européenne, DG V, Bruxelles, 2000.

HUSSON J.-F. ?, « Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives », Courrier Hebdomadaire du CRISP, (1849-1850), 2004, 75 p.

MENS EN RUIJTE, « Het stedelijk grondgebruik. », Bruxelles, Ministère des Travaux Publics, Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, 1974.

MÉRENNE B., BRÜCK L., JEHIN J.B., VAN HOOFF T., « Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable », Leviers d'une politique de développement durable, SSTC, Bruxelles, (6), 1998, 90 p.

MOUGENOT, C., « Promoting the single-family house in Belgium. The social construction of model housing. » International Journal of Urban and Regional Research, (12/4), 1988, pp. 531-549.

RONDINELLI D., NELLIS J.R. & CHEEMA, G.S., « Decentralization in developing countries: a review of recent experience », World Bank staff working papers, 581, Washington D.C., 1984.

RONDINELLI D., MCCULLOUGH J.S., JOHNSON R.W., « Analysing decentralization policies in developing countries: a political economy framework », development and change, 20 (1), 1989, pp. 57-87.

SMETS M., « L'avènement de la cité-jardin en Belgique. Histoire de l'habitat social

en Belgique de 1830 à 1930 ». Bruxelles – Liège, Pierre Mardaga, 1977.

SWYNGEDOUW, E. & KESTELOOT C., « Le passage socio spatial du fordisme à la flexibilité : une interprétation des aspects spatiaux de la crise et de son issue. », *Espaces et sociétés*, (54-55), 1991, pp. 243-265.

TECHEUR P., « Le crédit immobilier en Belgique de 1802 à 1954. », *Bulletin de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales*, (23), 1957, pp. 51-72.

VALENDUC Ch., « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », *Conseil Supérieur des Finances*, Bruxelles, 1997.

VAN AUDENHOVE M., « Histoire des finances communales dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique (1919-1985) », *Crédit Communal de Belgique*, Bruxelles, 1990.

VANDERMOTTEN C., « La navette de travail vers Bruxelles : des abonnements ouvriers au RER », in P. Laconte (dir.), *La gare et la ville. Grands axes et réseau express régional : enjeux et perspectives*, Bruxelles, Publication de la Fondation pour l'Aménagement Urbain, 2003, pp. 49-57.

VANDERMOTTEN C. & COLLARD A., « La périurbanisation de l'emploi dans les zones métropolitaines belges », *Revue Belge de Géographie*, (1-2-3), 1996, pp. 33-40.

VAN DER HAEGHEN H., « Les franges périurbaines en Belgique : quelques éléments de recherche concernant leur délimitation, leur population et leurs caractéristiques sociales », *Espaces, population, sociétés*, (2), 1991, pp. 259-269.

VAN HECKE E., CARDYN C., « Les dépenses et recettes des communes belges », *Bulletin trimestriel du Crédit Communal*, (148), 1984a, pp. 93-140.

VAN HECKE E., CARDYN C., « Les dépenses et recettes des communes belges », *Bulletin trimestriel du Crédit Communal*, (149), 1984b, pp. 187-229.

