

## **LE FINANCEMENT DES COMMUNES CENTRES ÉCLAIRAGES DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE ET PROBLÈMES FISCAUX**

**Bernard Jurion  
Professeur ordinaire  
Université de Liège**

Dans les vingt dernières années, les principales villes de Belgique ont connu, à la fois, une diminution de leur population et une baisse de leur revenu moyen par habitant par rapport à celui de l'agglomération ou de l'arrondissement. En d'autres mots, les habitants qui ont quitté ces villes avaient un revenu supérieur à la moyenne. On observe aussi la même évolution pour toute une série de localités qui, sans être des centres urbains, sont néanmoins des villes centres offrant divers services collectifs à des personnes autres que leurs habitants.

L'objet de cette note est d'essayer d'expliquer ces observations en privilégiant une approche qui repose sur la théorie économique du "fédéralisme budgétaire" (Fiscal Federalism).

Dans un premier temps, nous présenterons les avantages, mais aussi montrerons les limites, de la décentralisation. Nous insisterons notamment sur la mobilité croissante des agents économiques entre les entités locales et sur la tendance de plus en plus grande à disposer de services collectifs ailleurs qu'au lieu de leur domicile.

Nous nous interrogerons ensuite sur les raisons de l'exploitation grandissante des centres urbains par les habitants de la périphérie et, dès lors, sur les causes des difficultés financières des grandes villes. Nous envisagerons tout particulièrement les contraintes, principalement celles en matière d'urbanisme, qui empêchent l'accès de certains faubourgs à la population à bas revenus.

Nous serons alors en mesure d'illustrer cette approche théorique par des données statistiques portant sur l'évolution du revenu moyen par habitant et de la population des villes centrales. Nous mettrons cette évolution en parallèle avec des indicateurs de la politique fiscale des communes tels que le taux des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier ou la pression fiscale de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

Nous ferons finalement quelques commentaires portant sur la politique des grandes villes et sur le recours important à la fiscalité immobilière pour les financer et nous envisagerons, de façon critique, quelques questions générales de financement des centres urbains et des villes.

## 1. "Fiscal federalism" et avantages de la décentralisation

### a) *Les avantages de la décentralisation*

On voit dans la décentralisation la possibilité de réduire les coûts de frustration (l'écart entre la quantité souhaitée d'un bien collectif donné et celle offerte à l'ensemble du groupe au terme d'un processus de choix collectif) en assurant l'offre de certains services collectifs (biens publics locaux, équipements collectifs à l'utilisation desquels sont associés des coûts de congestion, sensibilité du bénéficiaire à la distance le séparant du service collectif, ...) au sein de petites entités fort homogènes. Dans cette perspective, les ressortissants de ces petites collectivités financent directement les services publics locaux qui leur sont offerts: il y a un lien direct entre l'impôt (local) payé et la consommation de biens et de services collectifs. Les autorités locales, mieux qu'un gouvernement fédéral ou régional, adaptent leur offre de services aux besoins de la population. Cet argument, qui plaide pour une large autonomie des collectivités décentralisées tant en matière fiscale qu'en terme de choix budgétaires, repose cependant, tout à la fois, sur l'hypothèse d'une forte homogénéité des entités locales (s'y regrouperaient des personnes affichant plus ou moins les mêmes goûts) et sur celle de l'impossibilité dans laquelle chacun se trouverait de bénéficier de services locaux ailleurs qu'au lieu de son domicile.

### b) *Le modèle de Tiebout ("voting with the feet")*

Lorsqu'un grand nombre de petites juridictions locales coexistent en assurant une offre diversifiée de services collectifs, les ménages peuvent, en se déplaçant d'une entité à l'autre, obtenir les services qu'ils désirent le plus en fonction du prix qu'ils sont prêts à payer. Dans une très large mesure, ce processus est analogue à celui du marché: on fait, en se déplaçant, le choix entre plusieurs paniers de biens collectifs locaux.

Le modèle de Tiebout repose toutefois sur des hypothèses fort restrictives: l'absence de coûts de déplacement de telle sorte que les revenus ne résulteraient pas d'une activité professionnelle; une parfaite connaissance des paniers de biens publics locaux offerts dans chaque juridiction; l'existence d'un grand nombre de petites entités entre lesquelles choisir l'endroit de sa résidence; l'absence d'économies ou de déséconomies externes entre ces entités (il est impossible de bénéficier des services offerts par une entité sans y résider).

Quoiqu'il en soit, le choix effectué entre les différentes juridictions dépend, à la fois, des services offerts à chaque endroit ainsi que du montant et de la répartition des taxes prélevées pour les financer. Ce déplacement des ménages d'une entité à l'autre en fonction de leurs goûts conduit néanmoins à des juridictions locales fort homogènes.

c) *Des entités à capacité fiscale (très) différente*

Plus la décentralisation est poussée, plus le risque est grand de voir se créer des entités dont la capacité fiscale est différente (revenu imposable moyen par habitant, revenu cadastral par logement ou par habitant, ...). A titre d'exemple, à l'exercice 2002 (revenus de 2001) et en se limitant aux communes de la région wallonne, le revenu taxable moyen par habitant à l'impôt des personnes physiques était de 17 172,2 euro à Lasnes pour 7 965,2 euro à Farciennes.

Il découle de cette situation une inégalité horizontale entre les contribuables: à revenu taxable donné, ils seront taxés différemment pour obtenir une même offre de services publics locaux. On observe, en effet, que les taux des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier sont, généralement, plus bas dans les communes où le revenu taxable moyen par habitant est plus élevé. L'octroi de subventions non affectées (*unconditional grants*) du type du Fonds des Communes, permet de remédier, tout au moins partiellement, à ce type de problème.

d) *La plus grande mobilité des agents économiques*

Jusqu'à présent, nous avons limité la question de la mobilité des agents économiques aux changements de résidence du type de ceux envisagés par Tiebout.

La réalité est, cependant, beaucoup plus complexe. De plus en plus, on bénéficie de services collectifs dans des communes autres que celle où on réside habituellement. En effet, l'augmentation du niveau de vie et la plus grande facilité des déplacements font en sorte que, de plus en plus souvent, on réside dans une commune différente de celle où l'on travaille. Eventuellement même, on fait ses achats ou on s'adonne à des activités sportives ou culturelles dans d'autres communes encore. En un mot, on profite gratuitement de services financés par d'autres, de services au financement desquels on ne participe pas. On se comporte, vis-à-vis de ces services, en "passager clandestin".

Parce que leur politique entraîne des effets externes, certaines communes sont confrontées à des besoins particuliers. C'est le cas d'entités souvent fort peuplées telles que des métropoles régionales, des chefs-lieux de province ou d'arrondissement. Mais c'est aussi celui de villes plus petites qui, en régions rurales, supportent des charges supplémentaires en mettant certains services à la disposition de personnes autres que leurs habitants.

Le lien devient, par conséquent, moins net entre le paiement de l'impôt et la consommation de services collectifs. Il n'empêche que plusieurs services publics locaux parmi les plus onéreux (aménagement des voiries à finalité locale, égouttage, distribution d'eau ou d'électricité, sécurité des biens, ...) sont directement liés aux immeubles situés sur le territoire communal et donc destinés aux résidents de la commune.

## 2. Les difficultés financières des villes

### a) *La crise financière des centres urbains*

Plusieurs auteurs expliquent la crise financière des centres urbains, intervenue, en Amérique du Nord, dans les années septante, par une exploitation systématique de ces centres par les habitants des communes périphériques. Bradford et Oates (3) décrivent comme suit l'exode des centres urbains vers les faubourgs: "Spécialement dans les plus vieilles zones métropolitaines, on observe typiquement des pertes absolues de population dans la ville centrale, une croissance rapide de la population dans les faubourgs, des disparités croissantes de revenu entre la ville centre et les faubourgs résidentiels, une modification de la structure de la population de la ville centre avec une proportion croissante de groupes minoritaires défavorisés sur le plan économique; les taxes y augmentent par rapport à celles des faubourgs et une part de l'activité économique (commerces, industries,...) se déplace vers ces faubourgs". Nous verrons que l'on observe le même type d'évolution de la population et des revenus dans les centres urbains en Belgique depuis le début des années quatre-vingts.

Cette tendance d'une partie de la population à quitter les villes centres est parfaitement illustrée par Aronson et Schwartz (2) s'inspirant eux-mêmes du modèle de Tiebout. Les municipalités se distinguent selon l'importance de la fiscalité locale (le taux de taxation communal mesuré en ordonnée) et de l'offre de services publics locaux (représentée par le montant, mesuré en abscisse, des dépenses publiques locales par habitant). Les habitants d'une commune auront tendance à se déplacer vers d'autres communes offrant plus de services collectifs sans, pour autant, prélever l'impôt à un taux plus élevé ou levant moins d'impôt tout en assurant, au moins, autant de services collectifs. Sur cette base (Figure 1), certains habitants de la localité A (ville d'origine) se déplaceront vers les localités B, C, D ou E (villes de destination); dans le même temps, des habitants de la ville D iront s'établir en E. Normalement, la population des villes de destination augmentera par rapport à celle des villes d'origine.

Chacun n'a toutefois pas les mêmes possibilités de se déplacer d'une localité à l'autre. Des contraintes (prix des propriétés immobilières, contraintes en matière d'urbanisme, ...) font notamment en sorte que seule une population à revenu relativement élevé profite de cette situation. Il en résulte des écarts plus importants encore, en matière de fiscalité et de dépenses publiques, entre les villes d'origine et celles de destination. Si des personnes aisées prennent la décision de quitter la localité A pour s'établir dans la ville B ou dans la ville C (Figure 2), A ne pourra maintenir son offre de services collectifs qu'en augmentant la fiscalité ou elle devra, à fiscalité inchangée, réduire le montant de ses dépenses publiques par habitant. Inversement, B et C, disposant davantage de ressources accroîtront leur offre de services collectifs à fiscalité inchangée ou réduiront la fiscalité sans diminuer, pour autant, leurs dépenses publiques. Ces écarts plus importants entre les localités concernées inciteront d'autres contribuables à se déplacer et ainsi de suite.

Figure 1

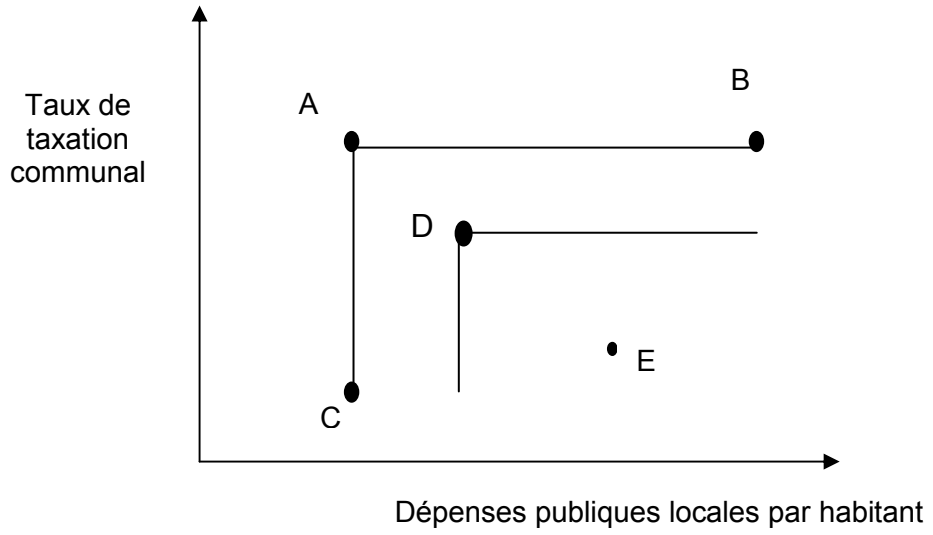
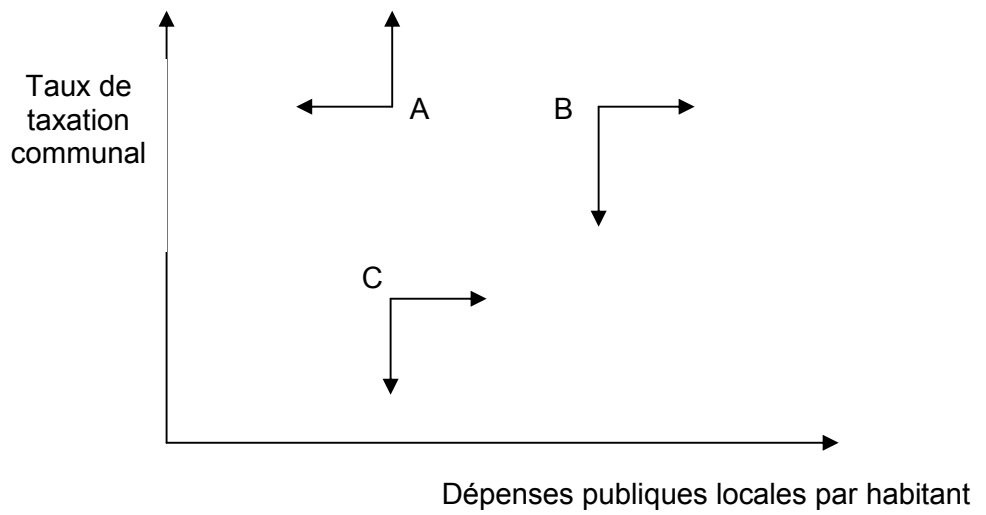


Figure 2



b) *L'exploitation des centres urbains*

La littérature économique explique de trois façons différentes cette exploitation des centres urbains par les habitants de la périphérie:

- lors de leurs déplacements fréquents (même quotidiens lorsqu'ils sont liés à l'activité professionnelle), les habitants des banlieues utilisent les services urbains, puis retournent payer leurs taxes dans la localité de résidence. Les habitants des centres urbains doivent alors supporter le coût de services collectifs rendus à ceux de la périphérie. Vouloir éviter cette situation conduirait à s'interroger sur les moyens qui existent pour amener chaque bénéficiaire à participer au financement des services publics locaux dont il dispose (péages urbains,...);
- des contraintes (notamment, nous l'avons dit, en matière urbanistique) empêchent l'accès de certains faubourgs à la population pauvre. La population qui émigre vers la périphérie a un revenu supérieur à la moyenne et recherche souvent un meilleur cadre de vie. La capacité fiscale plus forte de ces entités permet aussi une offre abondante de services collectifs de qualité;
- les budgets locaux contiennent des mesures redistributives en faveur des contribuables les plus pauvres. C'est le cas, notamment, des interventions en matière d'aide sociale. En regroupant les contribuables dans des entités uniformes en terme de revenu, on empêche ces effets redistributifs d'intervenir.

En toute hypothèse, en rendant, dans les faubourgs, certains services collectifs au sein de petites entités fort homogènes en matière de revenu, on influence la répartition du bien-être au sein de la zone métropolitaine.

c) *Le cadre de vie*

La personne qui décide d'habiter la périphérie d'une agglomération le fait souvent dans l'objectif d'améliorer son cadre de vie, en profitant généralement de taxes locales plus faibles que dans la ville centre. Dans cette perspective, l'augmentation de la fiscalité dans les centres urbains peut être, tout autant la conséquence que la cause de l'exode d'une partie de la population vers les faubourgs.

Cette personne, en contrepartie d'un meilleur environnement, s'impose cependant des frais de déplacement (monétaires, mais aussi non monétaires tels que le coût d'opportunité du temps que l'on passe à se déplacer) plus élevés. Ces frais de déplacement, pour leur partie monétaire tout au moins, interviennent dans le calcul des charges professionnelles (sauf lorsque le contribuable recourt au forfait) ce qui réduit plus ou moins le prix du trajet en fonction du taux marginal de l'impôt des personnes physiques. Toute politique fiscale qui réduirait la prise en compte, au titre de frais professionnels, du prix

du déplacement du domicile au lieu de travail serait alors susceptible de ramener certains ménages vers les centres urbains.

d) *Deux ensembles de services locaux*

Il y a quelques années, nous avons introduit, dans l'analyse statistique des dépenses des communes wallonnes (Jurion, (4)), une variable représentative des externalités provenant de l'offre de services collectifs par une ville centre (chef-lieu de province, d'arrondissement ou de canton) aux habitants de la périphérie. Il s'agissait, selon le cas, du rapport entre la population de l'agglomération, de l'arrondissement ou du canton et celle de la commune centre.

Pour imparfaite que soit la méthode (la tendance à consommer les services offerts par un centre urbain diminue vraisemblablement avec la distance dont on en est éloigné), cette variable était significative, dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants, pour les dépenses d'assistance sociale, de police, de pompiers et de logement. Ce résultat suggère de classer les services locaux en deux groupes: ceux qui sont liés à la résidence et ne devraient pas concerner les habitants des communes voisines (administration, distribution d'eau ou d'électricité, entretien des voiries locales,...) et ceux qui profitent aussi aux habitants d'autres communes (aménagement urbain, sécurité, santé, enseignement, culture, ...).

### **3. Population, revenu et financement des villes centrales**

L'objet de cette section est d'évaluer, à partir de l'évolution de leur population et du revenu de leurs habitants, l'aptitude des villes centres à recueillir, par l'impôt, les moyens financiers nécessaires à leur politique. Comme nous l'avons vu, une diminution de la population, surtout si elle résulte de l'exode de contribuables à revenus plus élevés que la moyenne, amène ces villes, en absence d'autres moyens, à augmenter leurs taux d'imposition ou à réduire leur offre de services.

Par villes centrales, nous n'entendons pas seulement les centres d'importantes agglomérations, mais aussi des villes ou des communes moins peuplées, chefs-lieux d'arrondissement ou, tout simplement, entourées de communes offrant peu de services collectifs. La question que nous posons ici concerne aussi ces plus petites communes. Nous répartirons, dès lors, en deux groupes, les communes dont nous étudierons l'évolution de la population et des revenus: les centres d'agglomération d'une part et un ensemble d'autres villes centres d'autre part.

Pour chaque commune, nous avons noté:

- l'évolution, de 1980 à 2000, de sa population comparée à la population de l'arrondissement. Pour 1980, 1990 et 2000, nous avons calculé le rapport PCOM/PAR entre la population de la commune et celle de l'arrondissement. Puisqu'une même évolution de ce rapport peut

correspondre à des situations très différentes, nous avons aussi mesuré le taux de croissance de la population de la commune et de celle de l'arrondissement;

- l'évolution, de 1980 à 2000, du revenu de ses habitants relativement au revenu des habitants de l'arrondissement. Nous définissons, à cet effet, le rapport RCOM/RAR entre le revenu moyen par habitant, taxable à l'impôt des personnes physiques, de la commune et celui de l'arrondissement. Précisons toutefois que, plus le rapport PCOM/PAR est élevé, plus le revenu moyen de l'arrondissement est influencé par celui de la ville centre;
- la pression de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques que nous avons comparée à celle de l'ensemble des communes de l'arrondissement. Elle se calcule par le rapport entre le rendement de la taxe pour la commune (resp. les communes de l'arrondissement) et le revenu de ses habitants (resp. les habitants de l'arrondissement) imposable à l'impôt des personnes physiques. Elle dépend, bien entendu, du taux de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (le nombre de centimes additionnels) prélevée par la commune (resp. les communes de l'arrondissement). Mais, en raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu, elle est également fonction du revenu moyen par habitant de la commune (resp. de l'arrondissement).

Finalement, pour les villes centres d'agglomération uniquement, nous avons comparé, pour 1990 et 2000 (en 1980, la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques était plafonnée à 6% pour toutes les communes du Royaume), le taux de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques au taux moyen de cette taxe ainsi qu'aux taux minimum et maximum dans l'arrondissement.

*a) Les centres d'agglomération*

- La population

Le Tableau 1 présente l'évolution de la population des principaux centres d'agglomération, comparée à celle de leur arrondissement.

Tableau 1  
Evolution du rapport PCOM/PAR  
pour les principaux centres d'agglomération

Communes	$\left(\frac{\text{PCOM}}{\text{PAR}}\right)_{80}$	$\left(\frac{\text{PCOM}}{\text{PAR}}\right)_{90}$	$\left(\frac{\text{PCOM}}{\text{PAR}}\right)_{00}$	Tx crois. pop. com.	Tx crois. pop. arr.
Anvers	0,554	0,510	0,479	-12,92 %	0,76 %
Bruges	0,466	0,446	0,429	-1,69 %	6,83 %
Bruxelles	0,143	0,142	0,140	-7,01 %	-4,90 %
Charleroi	0,500	0,485	0,477	-9,50 %	-5,13 %
Gand	0,497	0,475	0,452	-7,25 %	1,91 %
Liège	0,360	0,333	0,317	-15,69 %	-4,29 %
Mons	0,371	0,363	0,365	-6,04 %	-4,30 %
Namur	0,390	0,384	0,373	4,67 %	9,44 %
Région Bxl- Capitale	0,102	0,097	0,094	-4,90 %	3,90 %

Pour la région de Bruxelles-Capitale, on a calculé le rapport entre la population de la région et la population belge. On compare aussi le taux de croissance, de 1980 à 2000, de la population régionale à celui de la population belge.

Comme nous nous y attendions, tous les centres d'agglomération retenus ont vu, entre 1980 et 2000, leur population se réduire par rapport à celle de leur arrondissement (cet effet est particulièrement marqué à Anvers, Bruges et Liège). Dans tous les cas aussi, sauf dans celui de Namur (certainement la conséquence de l'implantation des administrations régionales wallonnes), la population de la ville centre a diminué. En d'autres mots, lorsque la population de l'arrondissement diminue, celle de la ville centre le fait aussi de façon proportionnellement plus importante (Bruxelles, Charleroi, Liège et Mons) tandis que lorsque la population de l'arrondissement augmente, celle de la ville centre diminue (Anvers, Bruges et Gand) ou s'accroît moins que proportionnellement (Namur). La région de Bruxelles-Capitale perd, pour sa part, des habitants au profit des autres régions.

- Le revenu

Le Tableau 2 montre, pour les principaux centres d'agglomération, l'évolution du revenu taxable moyen par habitant par rapport à celui de leur arrondissement.

Tableau 2  
Evolution du rapport RCOM/RAR  
pour les principaux centres d'agglomération

Communes	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{80}$	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{90}$	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{00}$
Anvers	0,963	0,964	0,942
Bruges	1,052	1,031	1,033
Bruxelles	0,886	0,856	0,868
Charleroi	1,007	0,985	0,949
Gand	1,042	1,008	0,998
Liège	1,035	0,979	0,944
Mons	1,043	1,029	1,040
Namur	1,085	1,053	1,027
Région Bxl-Capitale	1,144	1,014	0,900

Pour la région de Bruxelles-Capitale, on a calculé le rapport entre le revenu imposable moyen de cette région et celui de la Belgique.

Dans tous les cas, le rapport entre le revenu taxable moyen par habitant de la ville centre et celui de l'arrondissement a diminué au cours de la période de 1980 à 2000. Cette évolution générale cache cependant des situations différentes d'une commune à l'autre.

Bruges, Mons et Bruxelles (il faut cependant noter ici la paupérisation croissante de la région de Bruxelles-Capitale) ont connu une baisse sensible du rapport RCOM/RAR de 1980 à 1990, suivie d'une hausse entre 1990 et 2000. Anvers a vu le revenu de ses habitants se réduire par rapport à celui des habitants de l'arrondissement de 1990 à 2000, alors que Gand avait, principalement, connu la même évolution de 1980 à 1990. Finalement, à Charleroi, Liège et Namur, le rapport RCOM/RAR a diminué régulièrement au cours de la période étudiée.

Ces centres d'agglomération, qui ont vu leur population se réduire progressivement, ont surtout perdu des habitants dont le revenu était supérieur au revenu moyen de la commune. Par ailleurs, la population qui s'y est établie est essentiellement une population à bas revenus. On observe cependant, que de 1990 à 2000, une population "plus aisée" (tout au moins, par rapport à la moyenne de l'arrondissement) a réintégré certains centres urbains.

- La pression fiscale

Le Tableau 3 permet de comparer, en 2002, la pression de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques dans chaque centre d'agglomération et dans leur arrondissement. Puisque le rendement de cette taxe, pour la commune, dépend du nombre de centimes additionnels prélevés et s'accroît plus que proportionnellement au revenu moyen des

habitants (progressivité de l'impôt sur le revenu), nous avons noté également le rapport RCOM/RAR en 2000 ainsi que le taux de la taxe communale en 2002.

Dans quatre centres d'agglomération, la pression de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est inférieure à celle de l'arrondissement. Ceci signifie que les communes concernées ne compensent pas l'insuffisance du revenu imposable par un taux d'imposition nettement supérieur à celui des autres communes de l'arrondissement (même si, comme à Charleroi, le taux de la taxe communale est élevé). La ville de Gand se signale, pour sa part, par un taux fort bas de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

Tableau 3  
Pression de la taxe additionnelle à l'IPP  
pour les principaux centres d'agglomération et leur arrondissement

Communes	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{00}$	Taux add. IPP (2002)	Pres. fiscale commune (2002)	Pres. fiscale arrond. (2002)
Anvers	0,942	8	1,947	1,757
Bruges	1,033	7	1,766	1,554
Bruxelles	0,868	7	1,799	1,965
Charleroi	0,949	8	1,640	1,658
Gand	0,998	5,6	1,429	1,644
Liège	0,944	8	1,936	1,822
Mons	1,040	8	1,888	1,755
Namur	1,027	7	1,796	1,802
Région Bxl- Capitale	0,900		1,965	1,774

Pour la région de Bruxelles-Capitale, on compare la pression fiscale de la région et la pression fiscale moyenne en Belgique.

Dans les autres cas, par contre, la faiblesse du revenu imposable moyen par habitant est compensée par un nombre élevé (plus élevé que dans les communes voisines) de centimes additionnels.

Ceci relève, bien entendu, de choix politiques des responsables communaux, des contraintes qui fixent des plafonds en matière de taux de taxation ainsi que des ressources financières dont les communes disposent par ailleurs, notamment le rendement de la taxe additionnelle au précompte immobilier.

- Le taux de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques

En comparant, pour chaque centre d'agglomération, en 1990 et en 2000, le taux de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques aux taux moyen, minimum et maximum de cette taxe dans les autres communes de l'arrondissement, le Tableau 4 permet d'illustrer certaines conclusions que nous avons tirées de l'analyse du tableau précédent.

Tableau 4  
Evolution du taux de la taxe additionnelle à l'IPP pour les principaux centres d'agglomération (1990-2000)

Communes	1990				2000			
	Taux com.	Min. Ar.	Max Ar.	Moy. Ar.	Taux com.	Min. Ar.	Max Ar.	Moy. Ar.
Anvers	8	1,5	8	6,15	8	1	8	5,95
Bruges	7	0	8	6,11	7	0	8	6,28
Bruxelles	8	7	9	7,80	7	7	8,5	7,75
Charleroi	8	6	8	7	8	6	8	7,54
Gand	7	6	8,7	6,80	6	4,5	8	6,67
Liège	9,8	6	9,8	7,15	8,3	6	8,3	7,32
Mons	8	6	8,5	7,60	8	6,8	8,5	7,93
Namur	8	6	8	6,70	7	6	8	7,13

*b) D'autres villes centres*

Nous avons retenu ici une série de communes qui, si elles n'ont pas le statut de centre d'agglomération, ont cependant une activité de ville centre au sein de leur arrondissement et offrent, par conséquent, des services collectifs destinés aussi à d'autres personnes que leurs habitants.

- La population

Dans l'ensemble (Tableau 5), ces communes voient aussi leur population diminuer en proportion de la population de l'arrondissement. A la différence des centres d'agglomération cependant, une majorité de communes a enregistré une augmentation de son nombre d'habitants de 1980 à 2000 ... proportionnellement moins importante, toutefois, que celle de l'arrondissement.

Il ne semble pas y avoir ici de "fuite" systématique d'une partie de la population de la ville centre vers des communes voisines, mais vraisemblablement une certaine tendance de la "nouvelle population" à s'établir en périphérie.

Tableau 5  
Evolution du rapport PCOM/PAR pour d'autres communes centres

Communes	$\left(\frac{\text{PCOM}}{\text{PAR}}\right)_{80}$	$\left(\frac{\text{PCOM}}{\text{PAR}}\right)_{90}$	$\left(\frac{\text{PCOM}}{\text{PAR}}\right)_{00}$	Tx crois. pop. com.	Tx crois. pop. arr.
Huy	0,204	0,194	0,190	5,64 %	13,18 %
Verviers	0,229	0,213	0,200	-5,44 %	8,36 %
Arlon	0,479	0,480	0,478	6,77 %	6,98 %
Marche	0,320	0,333	0,325	22,14 %	20,07 %
Virton	0,235	0,234	0,227	6,21 %	9,61 %
Dinant	0,138	0,131	0,128	3,93 %	12,25 %
Nivelles	0,074	0,072	0,068	11,41 %	22,44 %
Ath	0,310	0,311	0,322	5,21 %	1,47 %
La Louvière	0,459	0,456	0,442	-0,42 %	3,57 %
Tournai	0,481	0,482	0,479	-3,55 %	-3,15 %
Courtrai	0,281	0,276	0,269	-2,18 %	2,51 %
Ostende	0,528	0,500	0,472	-4,06 %	7,19 %
Louvain	0,208	0,198	0,193	2,78 %	10,73 %
Malines	0,266	0,256	0,247	-2,87 %	5,18 %
Hasselt	0,184	0,182	0,178	5,62 %	9,30 %

- Le revenu

Même si ces villes centres n'enregistrent pas, dans l'ensemble, une diminution de leur population de 1980 à 2000, le rapport entre leur revenu taxable moyen par habitant et celui de l'arrondissement tend cependant à diminuer (Tableau 6).

Comme pour les centres d'agglomération, ces communes s'appauvrissent par rapport à la périphérie (souvent des communes rurales ou semi-rurales), les ménages qui s'y localisent (en se comportant alors en "passager clandestin" vis-à-vis des services collectifs offerts par la ville centre) ayant un revenu supérieur à la moyenne. Une majorité de communes recensées garde cependant (essentiellement en région flamande) un revenu moyen supérieur à celui de l'arrondissement.

Tableau 6  
Evolution du rapport RCOM/RAR  
pour d'autres communes centres

Communes	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{80}$	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{90}$	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{00}$
Huy	1,071	1,018	0,973
Verviers	1,053	0,998	0,994
Arlon	0,963	0,964	0,942
Marche	1,127	1,022	1,026
Virton	1,149	1,096	1,038
Dinant	1,024	1,016	0,947
Nivelles	1,020	1,054	0,994
Ath	1,124	1,112	1,083
La Louvière	0,950	0,936	0,899
Tournai	1,056	1,067	1,058
Courtrai	1,101	1,066	1,038
Ostende	1,063	1,036	1,015
Louvain	1,096	1,076	1,042
Malines	1,084	1,044	1,045
Hasselt	1,169	1,137	1,112

- La pression fiscale

Alors que la pression de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques était, dans plusieurs centres d'agglomération, inférieure à celle de leur arrondissement (souvent, en raison de l'insuffisance du revenu imposable), nous n'obtenons pas le même résultat pour les autres villes centres. Dans toutes les communes que nous envisageons ici, à une exception près, la pression de cette taxe additionnelle (exprimée en pourcentage du revenu taxable) est supérieure à celle de l'arrondissement (Tableau 7).

Par ailleurs, plus de la moitié des communes prélève 8 centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques ou plus. Toutes, sauf une, ont un taux de centimes additionnels au moins égal à 7. Pour certaines d'entre elles, la pression fiscale est supérieure à celle de la plupart des centres d'agglomération (ou, même, de tous). N'est-ce pas le signe que ces communes sont vraisemblablement moins aptes que les centres d'agglomération à obtenir d'autres ressources (fonds des communes, centimes additionnels au précompte immobilier,...) pour assurer leur financement tant et si bien qu'elles doivent compenser un revenu moyen par habitant inférieur ou tout juste supérieur à la moyenne de l'arrondissement par des taux plus élevés des taxes communales?

Tableau 7  
Pression de la taxe additionnelle à l'IPP  
pour d'autres communes centres et leur arrondissement

Communes	$\left(\frac{RCOM}{RAR}\right)_{00}$	Taux add. IPP (2002)	Pres. fiscale commune (2002)	Pres. fiscale arrond. (2002)
Huy	0,973	8	1,937	1,892
Verviers	0,994	8	1,840	1,616
Arlon	0,942	7	1,287	1,090
Marche	1,026	8	1,712	1,623
Virton	1,038	6	1,180	1,093
Dinant	0,947	7,7	1,766	1,785
Nivelles	0,994	7	1,875	1,744
Ath	1,083	8	1,920	1,797
La Louvière	0,899	8,5	1,936	1,822
Tournai	1,058	8	1,897	1,794
Courtrai	1,038	8,5	2,131	1,840
Ostende	1,015	7	1,767	1,718
Louvain	1,042	8	2,286	1,995
Malines	1,045	7,8	1,949	1,904
Hasselt	1,112	7	1,800	1,722

*c) Les contraintes au financement des villes centrales*

Nous venons d'observer que, dans les vingt-cinq dernières années:

- les villes centres ont souvent perdu des habitants et, lorsque leur population s'est accrue, ce fut moins que proportionnellement à celle de leur arrondissement;
- leur revenu moyen par habitant a diminué par rapport à celui de l'arrondissement, alors qu'on leur demande de continuer à rendre certains services collectifs à des personnes qui ne participent plus à leur financement.

Nous avons vu que souvent ces communes ont essayé de compenser l'insuffisance du revenu moyen par habitant par un taux élevé de taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques. Il en résulte, à cet impôt, une pression fiscale plus forte pour les communes centres (mais, rappelons-le, pas toujours pour les centres d'agglomération) que pour l'ensemble de leur arrondissement.

La politique fiscale des communes est, par ailleurs, soumise à des contraintes, réglementaires ou non. Des plafonds (en terme de taux ou de montant) leur sont imposés, ou tout au moins, recommandés pour certaines taxes. Par ailleurs, dans l'objectif de ne pas inciter la population à se déplacer pour des raisons fiscales, elles en sont venues à peu se différencier en matière de taxation ("tax mimicking"):

- on a assisté, dans le courant des dernières années, à une forte uniformisation, entre communes voisines, du taux de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques;
- compte tenu de la nature même de la propriété immobilière, les communes disposent cependant de plus de liberté (par rapport aux autres) pour fixer leur nombre de centimes additionnels au précompte immobilier. L'absence de péréquation cadastrale, depuis 1980, empêche cependant de prendre en compte l'évolution du prix des propriétés immobilières (la théorie nous apprend qu'elle dépend, en partie, de l'offre de services publics et des taux de taxation communale). Se pose aussi la question de l'exonération fiscale des immeubles inoccupés;
- finalement, on observe généralement que les communes qui disposent de plus de ressources financières, quelle qu'en soit l'origine, dépensent aussi plus. Cette constatation permettrait d'accréditer l'hypothèse de l'existence, pour ces communes, d'une contrainte budgétaire établie en fonction des taux de taxation jugés acceptables par la population. Comme nous l'avons dit, ceux-ci semblent dépendre des taux pratiqués dans les communes voisines.

#### **4. Fiscalité immobilière et politique des grandes villes**

Les responsables politiques sont de plus en plus sensibles à la politique des grandes villes: volonté de réduire la paupérisation et l'insécurité, de ramener des habitants à pouvoir d'achat dans les centres urbains. Parmi les mesures généralement proposées, plusieurs sont de nature fiscale: diminution des droits d'enregistrement pour les immeubles situés dans certains quartiers, réduction ou gel de l'indexation du revenu cadastral, perception de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques sur le lieu du travail plutôt que dans la commune du domicile.

Pour différentes raisons, les recettes fiscales des grandes villes proviennent, dans un large proportion, des centimes additionnels au précompte immobilier: faiblesse des revenus imposables à l'impôt des personnes physiques; nombre d'immeubles bâtis non résidentiels (bureaux, magasins, usines,...); peu de sensibilité, à court terme tout au moins et sans tenir compte de l'exonération fiscale des immeubles inoccupés, de la base taxable au taux de l'impôt communal. Les tableaux suivants illustrent cette prédominance de la fiscalité immobilière dans les communes fort peuplées en présentant, en fonction de la population des communes, le rendement par habitant des taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier (Tableau 8) et la structure des recettes fiscales des communes wallonnes (Tableau 9).

Tableau 8  
Rendement, par habitant, des taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier (2003 – communes wallonnes)

Communes	IPP/hab.	PI/hab.
Moins de 5 000 hab.	150,75	148,34
De 5000 à 10 000 hab.	178,65	155,07
De 10 000 à 15 000 hab.	181,40	163,32
De 15 000 à 20 000 hab.	175,62	209,92
De 20 000 à 30 000 hab.	184,55	196,01
De 30 000 à 50 000 hab.	171,40	172,98
De 50 000 à 100 000 hab.	175,61	208,27
Plus de 100 000 hab.	167,92	248,02
Toutes les communes	175,49	188,53

Source: DEXIA

Tableau 9  
Structure des recettes fiscales des communes wallonnes (2003 - en %)

Communes	Part add. IPP	Part add. PI	Part taxes locales
Moins de 5 000 hab.	38,76	38,14	20,57
De 5000 à 10 000 hab.	42,02	36,48	19,23
De 10 000 à 15 000 hab.	40,87	36,80	20,18
De 15 000 à 20 000 hab.	35,46	42,39	20,36
De 20 000 à 30 000 hab.	37,18	39,49	21,55
De 30 000 à 50 000 hab.	38,18	38,54	21,25
De 50 000 à 100 000 hab.	32,32	38,33	27,90
Plus de 100 000 hab.	29,49	43,55	25,62
Toutes les communes	36,55	39,26	22,34

Source: DEXIA

Réduire le précompte immobilier régional dans les grandes villes n'aurait que très peu d'effet sur la charge fiscale des contribuables. En effet, les communes seraient inévitablement amenées à adapter leur nombre de centimes additionnels à cette

nouvelle situation, sauf à réduire drastiquement le montant de leurs dépenses, ce qui ne semble guère possible.

Toute politique de revitalisation des grandes villes (et des villes centres en général) devrait idéalement s'accompagner:

- de la création d'outils permettant de rémunérer, à leur juste prix, les services rendus, actuellement gratuitement, aux habitants de la périphérie;
- d'une redistribution entre ville, région et communauté, des compétences relatives à l'organisation de certains services collectifs;
- de l'octroi de subventions supplémentaires, notamment affectées au financement de services destinés aussi à des personnes ne résidant pas dans la commune.

## **5. Questions générales de financement des centres urbains et des villes**

Nous poserons ici la question de l'origine des nouveaux moyens dont devraient disposer les communes centres pour ne pas être acculées à supporter des déficits croissants ou à réduire fortement leurs dépenses:

- une modification des critères de répartition du Fonds des Communes. Celui-ci a, aujourd'hui, un effet largement redistributif en privilégiant, dans la répartition, les communes à faible capacité fiscale (voir Jurion (6)), ce qui est d'ailleurs l'objet des subventions non affectées. Une part du Fonds (dotation spécifique) est cependant allouée aux communes selon d'autres critères (pauvreté, pertes d'emploi, missions essentielles des communes,...). Une première voie pourrait être, lors d'une future réforme du Fonds des Communes, d'allouer des dotations, aux villes centrales, en fonction de leurs besoins spécifiques;
- l'octroi de subventions affectées, éventuellement sous la forme de contrats avec la région, portant sur les services urbains qui sont aussi mis à la disposition de personnes étrangères à la commune. Ce système de contrats permettrait à la région, en en prenant en charge une partie du coût, d'orienter les dépenses des centres d'agglomération et des villes centres vers des services destinés à d'autres personnes qu'à leurs habitants;
- la perception de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques sur le lieu de l'activité professionnelle. Cette suggestion repose sur l'hypothèse que les centimes additionnels au précompte immobilier constitueraient la contrepartie des services que la commune de résidence rend à la propriété immobilière alors que la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques servirait à financer d'autres services dont la population dispose principalement sur le lieu de travail. C'est ignorer que des services rendus au lieu de résidence ne sont pas directement liés à la propriété immobilière

tandis qu'aujourd'hui, chacun dispose aussi de services collectifs ailleurs qu'au lieu de résidence ou au lieu de travail. Finalement, à côté d'évidentes difficultés pratiques d'application de cette taxe lorsque le contribuable travaille à des endroits différents, sa principale faiblesse est qu'elle serait rapidement perçue comme un impôt local sur le travail et risquerait de déplacer les activités professionnelles vers les communes moins taxées;

- La centralisation de la perception de l'impôt. La taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu serait perçue à un taux uniforme par la région et son produit serait réparti entre les communes selon des règles à déterminer. On répondrait ainsi à la tendance de plus en plus forte qui existe de bénéficier de services collectifs ailleurs qu'au lieu de résidence. La question du "passager clandestin" ne se poserait plus puisque chaque contribuable supporterait les mêmes taxes peu importe où il réside et où il dispose de services publics locaux. Cette perception d'une taxe uniforme remettrait cependant en cause l'autonomie communale, indispensable pour pouvoir bénéficier des avantages de la décentralisation. Nous avons vu, néanmoins, qu'elle est largement limitée par la mobilité de plus en plus forte des ménages entre les communes;
- La communauté urbaine ou communauté de communes. Elle ne concernerait pas seulement les grandes agglomérations et permettrait d'organiser efficacement l'offre de services collectifs lorsqu'ils concernent les habitants de plusieurs communes voisines. La communauté urbaine ou communauté de communes pourrait contribuer à résoudre le financement des services qui, supportés par une seule ou quelques communes, concernent effectivement tous les habitants de l'agglomération, en redistribuant la charge entre les bénéficiaires. Encore faudrait-il veiller à éviter que ce niveau de pouvoir supplémentaire entraîne, pour le contribuable, un alourdissement du montant global de l'impôt.

## Bibliographie

1. Aronson, J.R., "Financing Public Goods and the Distribution of Population in Metropolitan Areas: an Analysis of Fiscal Migration in the US and England", in A.J. Culyer (ed.), *Economic Policies and Social Goals*, Robinson, London, 1974.
2. Aronson, J.R. and Schwartz, E., "Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments", *National Tax Journal*, 1973.
3. Bradford, D.F. and Oates, W.E., "Suburban Exploitation of Central Cities and Government Structure", in H. Hochman and E. Peterson (eds), *Redistribution through Public Choice*, Columbia University Press, New York, 1974.
4. Jurion, B., "Externalités et dépenses des villes centrales", in P. Burgat et C. Jeanrenaud (eds), *Services Publics Locaux*, Economica, Paris, 1987.

5. Jurion, B., "Fonds des communes, Centimes additionnels, Fiscalité autonome", in Union des Villes et Communes de Wallonie, *Communes et Région: quel Partenariat pour le XXIe siècle?*, Namur, 1999.
6. Jurion, B., "Capacité fiscale et dotation aux communes. Le cas des communes wallonnes", in B. Jurion et P. Pestieau (eds), *Finances publiques et Finances privées*, Les éditions de l'Université de Liège, Liège, 2000.
7. Litvack, J.M. and Oates, W.E., "Group Size and the Output of Public Goods: Theory and an Application to State-Local Finance in the United States", *Public Finance*, 1970.
8. Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York, 1972.
9. Oates, W.E., "On Local Finance and the Tiebout Model", *American Economic Review*, 1981.
10. Tiebout, C.M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956.