

**AUTONOMIE FISCALE, PEREQUATION ET CONTRAINTE BUDGETAIRE DES
COMMUNES :
DE LA THEORIE A LA PRATIQUE**

par

Bernard JURION¹

¹ Professeur d'Economie et de Finances publiques à l'Université de Liège

Si, depuis une dizaine d'années, les dépenses publiques des pays de l'Union européenne ont décrue en part du produit intérieur, ce n'est pas le cas pour celles des administrations locales. En Belgique, les dépenses publiques locales représentent, sur cette période, un pourcentage constant de ce produit intérieur brut.

Les pouvoirs locaux, en Belgique, se financent essentiellement par des taxes additionnelles à des impôts fédéraux et régionaux et par des subventions versées par d'autres niveaux de pouvoir dont le montant dépend de leur contrainte budgétaire. Le niveau élevé de la fiscalité belge, plus particulièrement les charges sur les revenus professionnels, conduit aussi à des propositions de réduction de la pression fiscale et parafiscale sur le travail.

Les communes belges vont-elles pouvoir, dans l'avenir, maintenir leurs dépenses au niveau actuel en trouvant, éventuellement, de nouvelles sources de financement? Ou, vont-elles, au contraire, devoir réduire leur "train de vie" ?

Nous faisons ici deux propositions :

- l'adoption d'un pacte fiscal entre les pouvoirs fédéral et régional, d'une part, et les pouvoirs locaux, d'autre part, afin que ces derniers s'abstiennent de prendre des mesures fiscales allant à l'encontre de celles des premiers ;
- puisque les bénéficiaires de services publics locaux se comportent de plus en plus en "passager clandestins" en allant consommer ces services dans des communes où ils ne payent pas l'impôt, amener les pouvoirs publics à faire rétribuer le plus possible par leurs bénéficiaires les services collectifs qu'ils offrent.

1. Le pacte de stabilité et de croissance

L'utilisation d'une monnaie unique impose de coordonner les politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs.

Pour accéder à la zone Euro, les Etats devaient atteindre un haut degré de convergence durable. Celle-ci est mesurée par des critères portant sur le budget, l'inflation, les taux d'intérêt et les taux de change. Un pays voulant bénéficier de l'Euro devait montrer son aptitude à maîtriser l'inflation, la dette et le budget. En ce qui concerne plus précisément le caractère soutenable des finances publiques, le déficit public ne peut pas, normalement, dépasser une valeur de référence fixée à 3 % du produit intérieur brut alors que la dette publique ne peut être supérieure à 60 % de ce produit.

Le pacte de stabilité et de croissance prolonge l'effort entrepris en matière de déficits publics et réaffirme le contrôle du Conseil européen des ministres de l'économie et des finances sur les politiques budgétaires nationales. Chaque pays présente ses objectifs budgétaires dans un programme de stabilité qui tient compte de la situation économique du pays et des risques qu'il encourt à long terme. Ce programme est réactualisé chaque année en fonction des performances budgétaires réalisées et permet de réagir rapidement à un éventuel dérapage budgétaire.

Le tableau 1 présente le programme de stabilité de la Belgique². Il prévoit de dégager progressivement une capacité de financement permettant de constituer une réserve destinée à faire face aux coûts du vieillissement de la population, qu'il s'agisse du coût des retraites ou de celui des soins de santé. Toutefois, si l'équilibre des comptes publics a pu être réalisé chaque année depuis 2000 (sauf en 2007), jamais un surplus important a pu être dégagé. Ce programme constitue un carcan dans lequel doit s'élaborer la politique budgétaire des différents niveaux de pouvoir, en ce compris les pouvoirs locaux.

Tableau 1

Normes relatives à la capacité (+) ou au besoin (-) de financement des adm. publiques belges (% du PIB)

| Progr.de stabilité | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|------|------|------|-------|------|-------|------|------|------|
| Novembre 2002 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,5 | | | | | |
| Novembre 2003 | | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | | | |
| Décembre 2004 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,6 | | |
| Décembre 2005 | | | | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | |
| Décembre 2006 | | | | | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,9 |
| <hr/> | | | | | | | | | |
| Réalisations : | | | | | | | | | |
| - Eurostat | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 2,3 | 0,4 | - 0,1 | | | |
| - ICN | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | - 0,2 | | | |

(Sources : Commission européenne ; Institut des Comptes nationaux ; SPF Finances ; BNB)

C'est notamment l'importance de la dette publique accumulée dans les années nonante (elle est montée jusqu'à 133 % du produit intérieur brut) qui explique la contrainte stricte de d'équilibre, ou même de surplus, budgétaire imposée à la Belgique.

Les tableaux suivants permettent de comparer l'évolution du solde public (tableau 2) et celle de la dette publique (tableau 3), en Belgique, dans la zone Euro et dans les pays voisins.

Tableau 2
Evolution du solde public (% du PIB)

| | 1996 | 1999 | 2003 | 2007 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Belgique | - 3,8 | - 0,5 | 0 | - 0,2 |
| France | - 4,0 | - 1,8 | - 4,1 | - 2,7 |
| Pays-Bas | - 1,9 | 0,4 | - 3,1 | 0,4 |
| Allemagne | - 3,3 | - 1,5 | - 4,0 | 0 |
| Zone Euro | - 4,2 | - 1,3 | - 3,0 | - 0,6 |

(Source : Eurostat – juin 2008)

² Banque Nationale de Belgique, Rapport 2007 : Evaluation économique et financière, p.125

Tableau 3
Evolution de la dette publique (% du PIB)

| | 1996 | 1999 | 2003 | 2007 |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Belgique | 127,0 | 113,6 | 98,6 | 84,9 |
| France | 58,0 | 58,9 | 62,9 | 64,2 |
| Pays-Bas | 74,1 | 61,1 | 52,0 | 45,4 |
| Allemagne | 58,4 | 60,9 | 63,8 | 65,0 |
| Zone Euro | 74,1 | 71,9 | 69,2 | 66,4 |

(Source : Eurostat – juin 2008)

2. La place des administrations publiques locales belges dans le secteur public

Comme le montre le tableau 4, on observe en Belgique un degré de décentralisation vers les pouvoirs locaux plus faible que dans les pays voisins et dans l'ensemble de l'Union européenne (faibles recettes et dépenses des administrations publiques locales en part du produit intérieur brut, faibles recettes fiscales des pouvoirs locaux, utilisation prépondérante de taxes additionnelles à des impôts prélevés à d'autres niveaux de pouvoir, ...)

Tableau 4
Place des adm. publiques locales au sein du secteur public
Comparaison : Belgique, France, Pays-Bas, Allemagne, Zone Euro
(2007 - % du PIB)

| | Belgique | France | Pays-Bas | Allemagne | Zone Euro |
|---|-----------------|---------------|-----------------|------------------|------------------|
| Dép. totales | | | | | |
| - Adm. publ. | 48,9 | 52,6 | 45,9 | 43,9 | 46,3 |
| - Adm. publ. loc. | 6,7 | 11,3 | 15,7 | 7,2 | 9,9 |
| Recettes totales | | | | | |
| - Adm. publ. | 48,7 | 49,9 | 46,3 | 43,9 | 45,6 |
| - Adm. publ. loc. | 6,7 | 10,9 | 15,6 | 7,4 | 9,9 |
| Impôts sur la prod. et les importations | | | | | |
| - Adm. publ. | 12,9 | 15,1 | 12,7 | 12,5 | 13,5 |
| - Adm. publ. loc. | 1,3 | 4,2 | 0,8 | 1,8 | 2,7 |
| Impôts courants sur le revenu et le patrimoine | | | | | |
| - Adm. publ. | 16,4 | 11,5 | 12,2 | 11,2 | 12,5 |
| - Adm. publ. loc. | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 1,3 | 1,3 |
| Formation brute de capital | | | | | |
| - Adm. publ. | 1,7 | 3,3 | 3,4 | 1,5 | 2,6 |
| - Adm. publ. loc. | 0,8 | 2,4 | 2,3 | 0,8 | 1,6 |

(Source : Eurostat – juin 2008)

Cette importance relativement faible du secteur public local en Belgique ne signifie pas pour autant qu'un déséquilibre au sein des finances communales et provinciales (les dépenses publiques locales représentent environ 15 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques) serait sans conséquence sur le respect du pacte de stabilité que le pays s'est imposé.

3. Les dépenses des administrations locales

Le tableau 5 montre que, tant en Belgique qu'au sein de la zone Euro, à la différence de l'ensemble des dépenses publiques qui diminuent relativement depuis une quinzaine d'années, les dépenses des administrations publiques locales restent stables (ou augmentent légèrement) en part du produit intérieur brut.

Tableau 5
Evolution des dépenses publiques en Belgique et dans la zone Euro
(ensemble des adm. publiques et adm. publiques locales)
(% du PIB)

| | 1996 | 1999 | 2003 | 2007 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Belgique | | | | |
| - Adm. publ. | 52,3 | 50,1 | 51,1 | 48,9 |
| - Adm. publ. loc. | 6,5 | 6,5 | 7,0 | 6,7 |
| Zone Euro | | | | |
| - Adm. publ. | 50,8 | 48,1 | 48,1 | 46,3 |
| - Adm. publ. loc. | 9,9 | 9,5 | 10,0 | 9,9 |

(Source : Eurostat – juin 2008)

Les dépenses d'investissement des pouvoirs locaux représentent près de la moitié des dépenses publiques de formation brute de capital fixe. Leur évolution fait apparaître un cycle électoral (tableau 6). Ces dépenses augmentent (en part du produit intérieur brut) les années précédant les élections communales (1999 et 2005) ainsi que les années d'élection (2000 et 2006) pour diminuer juste après. Ces augmentations ponctuelles de dépenses inscrites au budget extraordinaire se traduiront, dans les budgets ordinaires des années suivantes, par une hausse des charges d'intérêt et de remboursement de la dette.

Tableau 6
Evolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques en Belgique et dans la zone Euro
(ensemble des adm. publiques et adm. publiques locales)
(% du PIB)

| | 1996 | 1999 | 2000 | 2002 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Belgique | | | | | | | |
| - Adm. publ. | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| - Adm. publ. loc. | 0,7 | 0,9 | 1,0 | 0,6 | 0,9 | 1,0 | 0,8 |
| Zone Euro | | | | | | | |
| - Adm. publ. | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,6 |
| - Adm. publ. loc. | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |

(Source : Eurostat – juin 2008)

Cette stabilité des dépenses des administrations locales, en part du produit intérieur, pourra-t-elle se maintenir dans l'avenir compte tenu des contraintes strictes imposées par le pilotage macroéconomique ainsi que d'une fiscalité supérieure en Belgique à la moyenne de l'Union européenne? Cela dépendra, nous le verrons, de la possibilité qu'auront ou non les pouvoirs locaux de prélever, par d'autres moyens que les taxes additionnelles, les ressources nécessaires à leur financement ou de les obtenir d'autres niveaux de pouvoir. Les élus locaux adaptent généralement leur offre de services collectifs aux revenus dont ils peuvent disposer en fonction d'un fiscalité que la population juge acceptable (souvent d'un niveau proche de ce qu'elle est dans les communes voisines) de telle sorte qu'on observe que les communes qui bénéficient de revenus importants autres que les recettes fiscales et les transferts dépensent souvent plus par habitant.

Pendant longtemps, les économistes se sont interrogés sur les raisons qui expliquent la croissance plus rapide des dépenses publiques que du produit intérieur. Pour certains, il s'agirait tout simplement de la conséquence du choix des électeurs, les services collectifs étant, dans la majorité des cas, des biens de luxe dont la demande s'accroît plus que proportionnellement au revenu.

D'autres théories sont aussi proposées. En raison de troubles sociaux ou politiques, ou pour d'autres raisons encore, le seuil de résistance des contribuables à l'impôt se modifierait de telle sorte que les responsables des pouvoirs publics disposeraient davantage de ressources pour financer leurs politiques (Peacock et Wiseman (1961)). Ou encore, l'absence de gains de productivité dans le secteur public amènerait les administrations (principalement les administrations locales) à augmenter leur personnel et donc à accroître leurs dépenses (Baumol (1967)).

Par contre, certains auteurs estiment, pour leur part, que la taille du secteur public est excessive par rapport à celle qui permettrait d'assurer une bonne utilisation des ressources économiques : l'illusion fiscale ferait en sorte que les contribuables sous-évaluerait le coût des politiques qui sont menées ; l'asymétrie d'information dont profiteraient les hauts fonctionnaires pour développer leurs "bureaux" de façon excessive (Niskamen (1971)) ; l'action des groupes de pression ferait approuver des politiques favorables à leurs adhérents dont le coût serait réparti entre un très grand nombre de contribuables payant, chacun, trop peu pour s'y opposer (Olson (1965)) ; ...

Les pouvoirs publics locaux se doivent de rencontrer aujourd'hui de nouveaux besoins de la population : la culture, les sports, la qualité de l'environnement, le logement, l'urbanisme... dont on ne se préoccupait guère il y a deux ou trois décennies. Mais ne faut-il pas s'interroger aussi sur d'anciens services que l'on continue à rendre par tradition alors qu'ils ne sont plus d'actualité ainsi que sur le degré d'introduction des nouvelles technologies dans les administrations publiques locales qui pourraient faire preuve ainsi d'une plus grande efficacité? Chaque bourgmestre ou chaque échevin devrait être plus motivé par la gestion de l'acquis que par de nouvelles réalisations.

4. Le financement des pouvoirs locaux

Environ 90% des moyens de financement des communes belges proviennent de subventions (en ce compris le Fonds des communes) d'autres niveaux de pouvoir et de recettes fiscales (tableau 7). On observe que les communes wallonnes se financent plus largement que les communes flamandes et bruxelloises par des revenus de subventions (c'est vraisemblablement dû, en partie, à un enseignement communal plus développé en Wallonie).

Les ressources propres, notamment les revenus de la propriété (revenus d'intérêt, dividendes, location de biens immobiliers,...) ne représentent qu'une dizaine de pourcents des recettes communales.

Tableau 7
Structure des sources de financement des communes belges
(budgets 2006 - %)

| | Wallonie | Bruxelles | Flandre | Belgique |
|---|-----------------|------------------|----------------|-----------------|
| Ressources propres (revenus de la propriété) | 10,8 | 10,8 | 11,6 | 11,2 |
| Recettes fiscales | 39,4 | 45,4 | 47,2 | 44,4 |
| Fonds et subsides | 49,8 | 44,6 | 41,2 | 44,4 |

(Source : Finances locales – Dexia (juin 2007))

Les ressources des administrations locales sont dépendantes de la contrainte budgétaire des régions et des communautés et des décisions prises, en matière de fiscalité, à d'autres niveaux de pouvoir (même si le taux des taxes additionnelles peut être adapté pour maintenir inchangée la pression fiscale des communes) :

- le montant des subsides (ils concernent des matières aussi variées que l'enseignement, le personnel, les sports, la culture, les services d'incendie,...) et des recettes de Fonds que les communes percevront dépendra de l'évolution des revenus des pouvoirs subsidiaires et des choix politiques de ceux-ci ;
- à concurrence de 80 %, les recettes fiscales communales proviennent de taxes additionnelles au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques (tableau 8). La fiscalité locale spécifique (qui constitue souvent la rétribution des services offerts par la commune comme dans le cas de l'enlèvement des déchets) ne représente donc qu'une faible part de ces recettes fiscales ;

Tableau 8
Structure des recettes fiscales des communes
(budgets 2006 - %)

| | Wallonie | Bruxelles | Flandre | Belgique |
|---------------------------------|-----------------|------------------|----------------|-----------------|
| Addit. précompte immob. | 39,2 | 57,7 | 43,7 | 44,3 |
| Addit. impôt pers. Phys. | 37,2 | 21,6 | 38,8 | 36,0 |
| Autres recettes fiscales | 23,5 | 20,7 | 17,5 | 19,7 |

(Source : Finances locales – Dexia (juin 2007))

- le rendement de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques dépend du revenu des contribuables habitant la commune et, du fait la progressivité de l'impôt, est lié à la croissance économique. Diverses mesures fiscales fédérales (modification du barème de l'impôt, octroi de dépenses fiscales essentiellement dans un but incitatif,...) réduisent le montant de l'impôt de base et donc, à taux de la taxe donné, celui de la taxe additionnelle ;
- dans le même ordre d'idée, la décision des gouvernements régionaux de réduire ou de supprimer le précompte immobilier sur les investissements en matériel et en outillage diminue le rendement des centimes additionnels au précompte immobilier (si une compensation est accordée actuellement aux communes en Région wallonne, comment celle-ci sera-t-elle calculée à l'avenir ?)

5. L'autonomie des communes

La théorie du fédéralisme fiscal justifie la décentralisation de certaines missions des pouvoirs publics et plaide, par le fait même, pour l'autonomie communale. Les gouvernements locaux, plus proches de la population, peuvent adapter plus aisément leur offre de services collectifs aux besoins de celle-ci que ne le ferait un gouvernement plus “centralisé” qui risquerait de mener une politique uniforme au sein de sa zone de compétence (Oates (1972)).

Cette conception de l'autonomie communale doit aller de paire avec une totale liberté en matière de taxation. Si la population souhaite plus de services publics, et de meilleure qualité, elle doit en payer le prix. Mais, si au même moment, les habitants d'autres communes préfèrent payer moins d'impôt tout en disposant de moins de services collectifs, rien ne doit pouvoir les en empêcher.

La décentralisation permet aussi aux ménages de “voter avec les pieds”. Là où cette décentralisation est forte (beaucoup de petites entités proches l'une de l'autre) et où les gouvernements locaux offrent des paniers différents de services collectifs, chacun serait amené à choisir son lieu de résidence en fonction des services dont il souhaite disposer (Tiebout (1956)).

Plusieurs contraintes limitent cependant, dans les faits, l'autonomie des communes :

- La mobilité toujours plus grande de la population qui a comme effet qu'elle bénéficie de services publics dans plusieurs communes quoiqu'elle paie la plus grande partie des impôts locaux dans la commune de résidence. On réside moins souvent maintenant que jadis dans la commune où on travaille, on fait ses achats dans une troisième commune alors qu'on participe à des activités sportives ou culturelles dans une quatrième. Les pouvoirs locaux sont alors amenés à rendre des services collectifs à un nombre croissant de personnes qui, se comportant en passagers clandestins, ne participent pas à leur financement ;
- Le mimétisme fiscal qui conduit des communes voisines à adopter des taux de taxation proches ou identiques. Il peut résulter d'une concurrence entre les pouvoirs locaux : attirer de nouveaux habitants à revenus élevés en diminuant la fiscalité, éviter d'être exclu du pouvoir par des électeurs qui auraient comparé les taux de taxation de la commune avec ceux des communes voisines. Mais il peut aussi provenir d'une convergence des taux de taxation vers le haut lorsqu'une commune adapte ses taux à ceux, plus élevés, de communes voisines qui l'on fait avant elle sans provoquer de réaction des électeurs (Jurion (2005)) ;
- Les différences dans la capacité des communes à retirer des revenus importants de l'impôt. En effet, celles-ci disposent, toutes autres choses restant égales, d'autant plus de ressources financières que le revenu de leurs habitants est élevé. Le Fonds des communes, dans son objectif de péréquation, devrait gommer une partie importante de ces différences.

6. Un pacte fiscal

Un éventuel pacte fiscal entre les différents niveaux de pouvoir réduirait encore quelque peu cette autonomie. Il pourrait toutefois s'avérer nécessaire dans un contexte où les autorités locales répugnent à réduire leurs dépenses en part du produit intérieur et où - en région wallonne tout au moins - existent des incitants à augmenter la fiscalité additionnelle. Ce pacte devrait notamment éviter que des mesures fiscales au niveau local viennent, partiellement, compenser l'effet de décisions prises à d'autres niveaux de gouvernement.

Plusieurs comparaisons internationales ont montré que la charge fiscale et parafiscale sur les revenus du travail est plus élevée en Belgique que dans les pays voisins et dans l'ensemble de l'Union européenne (Conseil supérieur des Finances (2007)).

L'écart s'explique principalement par l'impôt sur le revenu (l'impôt des personnes physiques), particulièrement lourd en Belgique malgré la réforme fiscale entreprise ces dernières années. Le gouvernement fédéral sera vraisemblablement amené, dans les prochaines années, à réduire encore la taxation des revenus professionnels, notamment pour les titulaires de bas et moyens revenus.

Malgré celle volonté politique de réduire l'impôt sur le revenu, le taux moyen de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques et le nombre moyen de centimes communaux additionnels au précompte immobilier ont continué à croître régulièrement dans le courant des dernières années (tableau 9). Pour le taux de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, l'augmentation se justifie, tout au moins partiellement, par la volonté des pouvoirs locaux de maintenir inchangé le rendement de l'impôt malgré la diminution de l'impôt de base du gouvernement fédéral.

Tableau 9
Evolution des taux des taxes additionnelles communales
(nombre de centimes additionnels)

| | Wallonie | Bruxelles | Flandre ³ | Belgique |
|----------------------------------|----------|-----------|----------------------|----------|
| Impôt des pers. physiques | | | | |
| 2001 | 7,16 | 6,59 | 6,71 | 6,85 |
| 2007 | 7,54 | 6,69 | 7,13 | 7,30 |
| Précompte immobilier | | | | |
| 2001 | 2379 | 2552 | 2322 | 2355 |
| 2007 | 2451 | 2696 | 2614 | 2544 |

(Source : Finances locales – Dexia (juin 2007))

Bien que la taxe communale ne constitue qu'un petit pourcentage du montant payé à l'impôt des personnes physiques, il ne serait pas souhaitable que les pouvoirs locaux compensent partiellement les efforts faits par le gouvernement fédéral en augmentant les taxes locales sur le travail afin d'assurer plus aisément leur équilibre budgétaire.

A cet égard, des craintes peuvent être légitimement fondées à la suite de la réforme globale du Fonds des communes en Région wallonne de juillet 2008. Une commune qui cherche à optimiser sa quote-part dans le Fonds sera encouragée, par plusieurs aspects de cette réforme, à

³ Pour permettre la comparaison entre les différentes régions, le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier des communes flamandes a été adapté en fonction du taux de base - 2,5% - de l'impôt régional.

augmenter le taux des taxes communales additionnelles. Ceci va tout-à-fait à l'encontre des prescriptions de la théorie du fédéralisme fiscal (Oates (1972)) :

- le montant de la dotation de péréquation est proportionnel, toutes autres choses restant égales, aux taux des taxes communales additionnelles (pour les communes qui sont dans les conditions pour bénéficier de cette dotation) ;
- les dépenses normées par commune destinées à “prendre en compte le phénomène des externalités” sont évaluées au moyen d’une formule dans laquelle une fonction quadratique de la population de la commune est multipliée successivement par le rapport entre le taux de la taxe communale additionnelle à l’impôt des personnes physiques et le taux moyen de cette taxe en région wallonne et par le rapport entre le taux des centimes communaux additionnels au précompte immobilier et le taux moyen de ces centimes en région wallonne.

Un pacte fiscal entre les différents niveaux de pouvoir nous paraît, par conséquent, indispensable, dans le cadre du pilotage macroéconomique, afin d’éviter que des mesures prises à un niveau ne puissent produire pleinement leurs effets compte tenu de décisions prises à d’autres niveaux, en ce compris les pouvoirs locaux, même si les recettes fiscales communales ne représentent qu’une proposition relativement faible de l’ensemble des recettes fiscales.

7. Le financement des services collectifs par les utilisateurs

Nous avons vu la place importante (tableau 8) prise par les taxes additionnelles dans le financement des pouvoirs locaux en Belgique. En région wallonne, seulement 23,5% des recettes fiscales proviennent de taxes locales spécifiques (les taxes autres que les taxes additionnelles). Cette part est, cependant, plus élevée que dans les deux autres régions où les communes recourent plus largement à l’impôt immobilier et moins largement à la fiscalité spécifique.

Le reproche généralement fait à ces taxes locales spécifiques est de rapporter souvent relativement peu tout en coûtant très cher à la perception. Peut-être, parce qu’un lien étroit n’est pas suffisamment établi entre elles et les services collectifs offerts en contrepartie.

A côté d’effets redistributifs (mais on démontre qu’en raison de la mobilité des contribuables, il n’est pas efficient, pour les pouvoirs locaux, de mener une politique de redistribution des revenus), l’impôt sur le revenu (donc, pour les communes, les taxes additionnelles) a comme objectif d’assurer le financement des services collectifs lorsqu’il n’est pas possible de prélever un prix auprès de leurs utilisateurs (problème du “passager clandestin”).

Les modalités de financement des services collectifs peuvent, toutefois, évoluer sous l’effet de nouvelles technologies. On n’aurait pas imaginé, il y a quelques années, la possibilité de tarifer l’accès à certaines chaînes de télévision, l’utilisation du réseau routier, ou l’entrée dans les centres urbains.

Cette évolution technologique ouvre la porte à de nouveaux modes de financement des services publics locaux. Il deviendra, vraisemblablement, plus facile de faire supporter, dans l’avenir, leur coût par leurs utilisateurs (coût de l’enlèvement des déchets en fonction de leur poids, tarification du parking urbain, coût de la délivrance des documents administratifs,...)

Cette démarche aurait l'avantage de faire supporter le coût des services publics urbains par leurs bénéficiaires, peu importe là où ils en disposeraient, ce qui réduirait d'autant les externalités liées aux activités de certaines municipalités. Plutôt que de chercher à évaluer ces externalités par des méthodes plus ou moins "boîteuses", il serait certainement préférable de les réduire au maximum.

Chacun serait également amené à mieux évaluer le coût des services dont il bénéficie et, par conséquent, à effectuer ses choix en toute connaissance de cause.

Finalement, cela permettrait aux communes de se financer en pouvant diminuer, par ailleurs, la pression fiscale sur les revenus professionnels ainsi que sur les revenus immobiliers.

Bibliographie

- Baumol, William J. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, 57, pp 415-426
- Conseil supérieur des Finances (2007), *Taxation du travail, emploi et compétitivité*, Bruxelles
- Jurion, Bernard (2005), "Mimétisme fiscal et municipalités belges: une convergence vers le haut ? ", in Michel Mignolet, (ed.), *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expérience de 4 Etats fédéraux*, Bruxelles : De Boeck Université
- Mueller, Denis C. (1993), *The Public Choice Approach to Politics*, Aldershot: Edward Elgar
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, New-York: Harcourt, Brace, Jovanovich
- Olson, Mancur E. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press
- Peacock, Alan T. et Jack Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton: Princeton University Press
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424