

Research-Thesis, COLLÉGIALITÉ

Auteur : Leloup, Maëlle

Promoteur(s) : Jurion, Bernard

Faculté : HEC-Ecole de gestion de l'Université de Liège

Diplôme : Master en sciences économiques, orientation générale

Année académique : 2019-2020

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/10431>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

**Les critères de répartition de la dotation du Fonds
des communes wallon respectent-ils les objectifs
d'équité et d'efficience ?**

Jury

Promoteur :
Bernard JURION

Lecteurs :
Henry-Jean GATHON
Jonathan DENOMERENGE

Mémoire présenté par

Maëlle LELOUP

En vue de l'obtention du diplôme de master en
sciences économiques

Année académique 2019-2020

HEC Liège – Ecole de Gestion

**Les critères de répartition de la dotation du Fonds
des communes wallon respectent-ils les objectifs
d'équité et d'efficience ?**

Jury

Promoteur :
Bernard JURION

Lecteurs :
Henry-Jean GATHON
Jonathan DENOMERENGE

Mémoire présenté par

Maëlle LELOUP

En vue de l'obtention du diplôme de master en
sciences économiques

Année académique 2019-2020

Je tiens à adresser mes plus sincères remerciements à toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ce mémoire.

J'ai une pensée particulière pour le Professeur Bernard Jurion, mon promoteur, que je remercie pour sa gentillesse, sa disponibilité et ses conseils.

Mes remerciements vont également à Messieurs Henry-Jean Gathon et Jonathan Denomerenge, mes lecteurs.

Enfin, je souhaite remercier mes parents et mes sœurs pour leur présence, leur soutien et leurs encouragements tout au long de ce travail, et plus globalement, tout au long de mes études universitaires.

Executive summary

This work attempts to provide a reflection on the criteria for distributing the endowment of the Fund of Municipalities in Wallonia which were adopted during the last reform in 2008.

More specifically, it aims to see whether this distribution respects two objectives, namely the objective of equity and the objective of efficiency.

The first part of the study focuses on the weight and financing of municipalities in Wallonia.

Then, the second part deals with the theory of fiscal federalism, the functions of the State and the objectives of intergovernmental transfers.

Prior to going deeper through the question of the distribution criteria chosen, we briefly develop the history of the Fund and its institutional framework.

In the fourth part, we comment on the choice of each of the allocation criteria chosen, focusing mainly on the most weighted criteria, namely the "externalities" criterion and the "fiscal equalization" criterion. Thus, on the one hand, we observe that the "fiscal equalization" criterion generally meets the objective of equity, despite certain shortcomings. On the other hand, the "externalities" criterion is the most criticized. Weighted at 53%, its calculation does not in fact capture externalities and simply benefits the most populated municipalities.

Finally, a fifth section offers some suggestions to better address the issue of "externalities".

Table des matières

INTRODUCTION.....	13
1. POIDS ET FINANCEMENT DES COMMUNES WALLONNES.....	15
2. THÉORIE DU FÉDÉRALISME FISCAL	17
2.1. Les fonctions de l'Etat.....	17
2.2. Les transferts intergouvernementaux	19
3. CADRE INSTITUTIONNEL DU FONDS DES COMMUNES	20
3.1. L'origine du Fonds des communes	20
3.2. Le début de la régionalisation	22
3.3. L'évolution du Fonds en Région wallonne.....	22
3.3.1. Le décret du 20 juillet 1989	22
3.3.1.1. Les critiques et le Plan Tonus	24
3.3.2. Le décret du 15 juillet 2008	25
3.3.2.1. La dotation « péréquation fiscale »	27
3.3.2.2. La dotation « externalités »	27
3.3.2.3. La dotation « logements publics ou subventionnés ».....	28
3.3.2.4. La dotation « densité de population »	30
3.3.2.5. La dotation « chef-lieu d'arrondissement ou de province ».....	30
3.3.2.6. La dotation complémentaire.....	30
4. RÉFLEXIONS SUR LES CRITÈRES DE RÉPARTITION CHOISIS	31
4.1. L'objectif d'allocation efficiente	32
4.1.1. Le choix du critère « externalités ».....	32
4.1.1.1. Approche implicite	33
4.1.1.2. Réelle prise en compte des « externalités » ?.....	33
4.1.1.2.1. Le facteur population	33
4.1.1.2.2. Les facteurs fiscaux.....	36
4.1.1.3. À qui profite le critère « externalités » ?.....	37
4.1.2. Le choix du critère « chef-lieu d'arrondissement ou de province ».....	38
4.2. L'objectif d'équité	38
4.2.1. Le choix du critère « péréquation fiscale »	38
4.2.1.1. Incitation à hausser les taux	39
4.2.1.2. Spécificités des communes transfrontalières.....	40

4.2.1.3. Surcompensation des communes défavorisées	40
4.2.1.4. La prise en compte du Précompte Immobilier	41
4.3. La présence du critère « logements publics et subventionnés ».....	42
4.3.1. La sortie du cadre du financement général	42
4.4. Le critère « densité de population ».....	43
4.4.1. Le poids du critère pour les communes faiblement peuplées	43
5. PISTES POUR MIEUX RÉPONDRE AU CRITÈRE « EXTERNALITÉS ».....	45
5.1.1. La supra-communalité	45
5.1.2. La hiérarchie urbaine et les aires d'influence	45
5.1.3. L'aménagement du territoire et la centralité d'une commune	48
CONCLUSION.....	51
BIBLIOGRAPHIE	55
ANNEXES.....	59
Annexe 1 : Dépenses des pouvoirs locaux (2018).....	61
Annexe 2 : Recettes fiscales des communes wallonnes (2018).....	62
Annexe 3 : Tableau de répartition du décret du 20 juillet 1989	63
Annexe 4 : Dotation minimale des chefs-lieux d'arrondissement et de province.....	64
Annexe 5 : Répartition du Fonds des communes (2019).....	65
Annexe 6 : Exemple d'une augmentation des taux additionnels IPP	66
Annexe 7 : Evolution des taux moyens additionnels IPP et Pr. I.....	68
Annexe 8 : Communes dont les taux additionnels Pr. I. sont supérieurs à 2600.....	70
Annexe 9 : Population moyenne par commune dans chaque province.....	74
Annexe 10 : Dotation « externalités » par habitant de certaines communes.....	75
Annexe 11 : Taux additionnel IPP et revenu moyen par habitant dans les 5 provinces de Wallonie.....	76
Annexe 12 : Exemple d'une augmentation du taux d'additionnel IPP et Pr. I. sur le montant de la dotation « péréquation fiscale ».....	77
Annexe 13 : Densité de population par arrondissement et par province (2019)	79

Introduction

La Région wallonne compte 262 communes, en ce compris les neuf communes de la Communauté germanophone.

Bien qu'étant subordonnées à l'autorité supérieure, les communes disposent de l'autonomie locale. Celle-ci est définie par la charte européenne de l'autonomie locale comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* » (Charte européenne de l'autonomie locale, art. 3.1). Etant le pouvoir le plus proche du citoyen, on considère que le pouvoir local dispose d'une meilleure information sur les goûts et préférences de ses résidents.

Afin d'offrir des services publics, les communes ont besoin de moyens financiers. A cette fin, elles possèdent des ressources propres, des ressources fiscales et bénéficient également de transferts financiers provenant des niveaux de pouvoirs supérieurs.

C'est dans ce dernier cadre que s'inscrit le Fonds des communes, dotation globale répartie entre les communes wallonnes. Ce Fonds représente un enjeu important, puisqu'il s'élève à 1,254 milliard d'euros pour l'année 2019.

Ce financement général de la Région wallonne vers les entités communales poursuit deux principaux objectifs :

- D'une part, un objectif de solidarité à l'égard des communes dont le potentiel fiscal est plus faible afin de compenser les inégalités financières entre les communes (objectif d'équité).
- D'autre part, un objectif de rémunération des communes pour les biens et services qu'elles offrent à des non-résidents (objectif d'efficience).

Ces deux objectifs répondent à l'article 9.5 de la Charte européenne : « *la protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent* » (Charte européenne de l'autonomie locale, art. 9.5).

Afin d'y répondre, le Fonds des communes est partagé entre les entités locales en fonction de plusieurs critères déterminés lors de la réforme survenue en 2008.

Néanmoins, ces critères de répartition du Fonds des communes, ainsi que leurs calculs, respectent-ils les objectifs d'équité et d'efficience susmentionnés?

Avec ce travail nous allons, dans un premier temps, brièvement présenter le poids et le financement des communes wallonnes. Puis, nous exposerons quelques développements concernant la théorie du fédéralisme fiscal et les objectifs découlant des transferts intergouvernementaux.

Ensuite, nous reviendrons sur le cadre institutionnel du Fonds des communes et plus particulièrement sur l'historique de celui-ci, depuis son origine jusqu'à sa régionalisation. Depuis celle-ci, le Fonds a fait l'objet de deux décrets majeurs, chacun organisant une répartition différente de celui-ci. Le décret du 20 juillet 1989 classe le Fonds en trois catégories de communes pour répartir la dotation, alors que le décret du 15 juillet 2008 instaure plusieurs critères de répartition.

Ce sont les cinq critères institués dans ce dernier décret qui feront l'objet de commentaires et d'une réflexion. Etant les critères les plus pondérés de la dotation et poursuivant les deux objectifs questionnés, les critères de « péréquation fiscale » et d'« externalités » seront développés de manière plus approfondie.

Enfin, une dernière section suggérera quelques pistes de réflexion concernant le critère « externalités ».

Remarquons qu'en 2005, la compétence relative au financement général des communes germanophones a été transférée à la Communauté germanophone. C'est pourquoi, ces dernières ne feront pas l'objet de notre étude¹.

¹ Décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone. *M.B.* 27 janvier 2009.

1. Poids et financement des communes wallonnes

Les communes représentent un acteur financier important en matière de dépenses et d'investissements. En effet, sur l'ensemble des dépenses des pouvoirs locaux (5 provinces, 262 communes et CPAS, 72 zones de police et 14 zones de secours), les dépenses ordinaires des communes wallonnes comptent pour 59% et les dépenses extraordinaires pour 79% (Belfius, 2018a, p.6) (Annexe 1).

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 5 366 millions d'euros, soit un montant moyen de 1 484 euros par habitant. Parmi celles-ci, 40% sont absorbées par les dépenses de personnel, nécessaire au fonctionnement d'une administration communale, et 30% par les dépenses de transfert (financement CPAS, zones de police et de secours, fabriques d'église). Ces données sont illustrées au tableau 1.

	En millions d'euros	En euros par habitant	% du total des dépenses ordinaires
Personnel	2 133	590,1	40%
Fonctionnement	856	236,8	16%
Transfert	1 615	446,8	30%
Dette	629	173,9	12%
Prélèvements fonctionnels	133	36,8	2%
Total des dépenses ordinaires	5 366	1 484,5	100%

Tableau 1 : Dépenses ordinaires des communes wallonnes (2018).

Source : Belfius. (2018a). Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie – Budgets 2018 : Bilan de 6 ans de mandature communale (2013-2018), p. 10.

En ce qui concerne leur financement, les communes wallonnes, dont l'ensemble des recettes ordinaires plafonnent à 5,395 millions d'euros en 2018 (soit 1 492,6 euros par habitant), disposent de trois modes principaux :

- des ressources fiscales ;
- des transferts financiers dont elles sont bénéficiaires ;
- des recettes propres engendrées par le patrimoine immobilier des communes.

En premier lieu, nous constatons que les recettes propres ont un poids assez léger dans le total des recettes ordinaires (tableau 2).

Ensuite, nous observons que la fiscalité représente près de la moitié des recettes ordinaires (47%) des communes wallonnes. Les fonds et dotations² arrivent en deuxième position avec 23,5%, suivis des subsides³ avec 16,25% (Belfius, 2018a, p. 23). Remarquons que le Fonds des communes est considéré comme une dotation, mais recouvre également les caractéristiques du subside.

² Dotations globales affectées librement.

³ Dotations spécifiques affectées à des dépenses précises.

	En millions d'euros	En euros par habitant	% du total des recettes ordinaires
Fiscalité	2 542	703,1	47,1%
Fonds	1 268	350,9	23,5%
Subsides	876	242,5	16,25%
Prestations	382	105,6	7,07%
Produits financiers	117	32,3	2,16%
Prélèvements	211	58,3	3,9%
Total des recettes ordinaires	5 395	1 492,6	100%

Tableau 2 : Recettes ordinaires des communes wallonnes (2018).

Source : Belfius. (2018a). Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie - Budgets 2018 : Bilan de 6 ans de mandature communale (2013-2018). p. 23.

Les communes disposent de deux types de ressources fiscales : les taxes additionnelles et la fiscalité propre qui comprend les taxes et redevances directement prélevées (UVCW, 2019). Près de 80% des recettes fiscales des communes wallonnes proviennent des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques (IPP) et sur le précompte immobilier (Pr. I.) (Annexe 2). Au niveau belge, la Région wallonne présente le taux moyen le plus élevé en matière d'IPP et le taux moyen le plus faible en matière de Pr. I.

Les communes déterminent, de façon autonome, leurs taux d'additionnels en fonction tout d'abord de la capacité contributive de leur population. Généralement, les communes dont le rendement par habitant par point de pourcentage du taux est plus faible imposent des taux plus élevés, afin de conserver le niveau des recettes pour délivrer les services collectifs nécessaires (BNB, 2018, p. 46).

De même, plusieurs facteurs socio-économiques sont déterminants pour fixer les taux: le niveau des revenus, la densité de population, l'âge de la population, le caractère résidentiel, rural ou urbain,... Ces variables ont permis à Belfius (2018b) de classer les communes en différents clusters en fonction de la richesse de la commune, de sa dynamique démographique et de ses activités économiques. Ces clusters s'organisent à partir de quatre types de communes en Wallonie : les communes rurales, résidentielles, urbanisées et urbaines (remplissant une fonction de centralité). Les communes résidentielles, caractérisées par un niveau de vie élevé, pratiquent en moyenne des taux plus bas (tant au Pr. I. qu'à l'IPP) que les communes urbanisées et urbaines, marquées par un niveau de vie plus faible (BNB, 2018, pp. 47-48).

De plus, soulignons que les revenus au sein d'une commune peuvent connaître des écarts significatifs. On peut remarquer des différences importantes entre les revenus médians et les revenus moyens, ces derniers étant plus élevés. Cela signifie que plus de la moitié des habitants d'une commune gagnent moins que la moyenne et moins de la moitié a un revenu supérieur à la moyenne. Cela s'explique par le fait qu'une petite partie des citoyens de la

commune reçoit un salaire très élevé, ce qui tire la moyenne vers le haut⁴. Les communes présentant une différence plus considérable des revenus perçoivent des recettes plus élevées compte tenu du caractère progressif de l'imposition.

Enfin, c'est principalement la Région qui assure le financement des communes via des transferts de moyens financiers qui peuvent être séparés en quatre orientations (Dessoy, 2015, pp.9-10) :

- garantir un financement général des communes qui prend en compte les disparités de potentiels fiscaux (le Fonds des communes par exemple) ;
- financer spécifiquement les missions déléguées aux pouvoirs subordonnés par les niveaux de pouvoir supérieurs (enseignement) ;
- encourager les communes à poursuivre certaines politiques afin de remplir les objectifs de cohérence au niveau régional (dotations conditionnelles) ;
- soutenir les communes en difficulté financière (prêt exceptionnel).

2. Théorie du fédéralisme fiscal

La théorie du fédéralisme fiscal repose sur la décentralisation fiscale et l'accroissement de bien-être qu'elle apporte grâce à une allocation plus efficiente des ressources. Le point essentiel réside dans l'idée que les niveaux de pouvoir décentralisés, forts d'une connaissance plus aigüe des préférences et coûts locaux, sont dans de meilleures dispositions pour décider des niveaux de production des biens publics locaux que le gouvernement centralisé qui fournirait un niveau de production uniforme à toutes les localités. Ainsi, les biens publics locaux concernent des services publics dont la consommation est restreinte géographiquement aux habitants résidant dans des localités déterminées (Oates, 2008, p. 314).

Cependant, l'offre de biens et services publics fournis localement peut profiter à des non-résidents. De même, certaines localités ne disposent pas des mêmes capacités fiscales. Cela nécessite des transferts financiers des pouvoirs centralisés vers les pouvoirs subordonnés, qui se sont généralisés d'ailleurs depuis plusieurs années dans la plupart des démocraties occidentales (Hussenot, 1984, p.42).

2.1. Les fonctions de l'Etat

Deux approches entourent la théorie du fédéralisme budgétaire. D'une part, l'approche normative qui analyse les transferts intergouvernementaux comme un moyen d'atteindre plus d'équité et plus d'efficience. D'autre part, l'approche positiviste qui cherche à comprendre les raisons politiques des transferts intergouvernementaux (Mehiriz, 2012, p. 6). Puisque la science économique s'intéresse principalement à la première approche, c'est celle que nous développerons dans ce travail.

⁴ Par exemple, la commune de Chaumont-Gistoux a un revenu médian par déclaration de 26 978€ et un revenu moyen par déclaration de 43 157€ pour l'année 2017 (SPF Economie- Statbel, 2017).

L'approche normative rejoint deux des trois fonctions de l'Etat définies par Richard Musgrave (1959) : la fonction de redistribution du revenu (ou la fonction d'équité) et la fonction d'allocation des ressources (ou la fonction d'efficience). La troisième fonction définie est la fonction de stabilisation de l'activité économique qui vise à atténuer les fluctuations de l'activité économique (chômage, inflation). Etant donné que les pouvoirs locaux ont des possibilités limitées d'exercer un tel contrôle macroéconomique, cette fonction ne fera pas l'objet d'une plus grande attention dans ce travail.

Premièrement, la fonction de redistribution du revenu a pour but de corriger les inégalités dans la distribution primaire des revenus. Dans une économie de marché, les revenus sont répartis en fonction d'un certain nombre de facteurs, tels que l'héritage, l'éducation ou la mobilité sociale. Ces facteurs créent une distribution entourée d'un degré d'égalité ou d'inégalité. Cette fonction peut susciter une intervention des pouvoirs locaux. Néanmoins, la mobilité des agents économiques peut lui conférer des effets pervers. Supposons qu'une localité augmente l'impôt destiné à une redistribution. Cette décision va probablement attirer les personnes à bas revenus sur son territoire d'une part, et provoquer un départ des plus hauts revenus qui doivent supporter la charge fiscale d'autre part (Oates, 1999, p. 1121).

Deuxièmement, la fonction d'allocation des ressources est au cœur de la théorie du fédéralisme fiscal. Comme expliqué précédemment, la décentralisation fiscale permet une augmentation du bien-être en raison d'une allocation plus efficiente des ressources. Le but politique est de rencontrer les besoins de la population au coût minimum. Les pouvoirs décentralisés peuvent mieux déterminer les niveaux de production efficients des biens publics locaux que le gouvernement central car ils agissent en fonction des besoins de la population qui diffèrent d'une localité à l'autre. De même, certains services publics, tel que le transport en urgence des blessés, nécessitent une offre localisée. Une centralisation de la production impliquerait, dans un souci d'égalité, que le pouvoir central délivre le même niveau de production de biens publics à chaque localité.

Les biens publics locaux présentent trois caractéristiques. Premièrement, la consommation peut être conjointe : la consommation du bien par un individu n'entraîne pas une réduction de la consommation pour un autre individu. Deuxièmement, il n'y a pas d'exclusion : tous les individus peuvent jouir du bien. Troisièmement, la consommation de ces biens publics concerne un territoire géographiquement limité.

Néanmoins, il est évident que les pouvoirs locaux décentralisés fournissent des services locaux qui profitent à des résidents d'autres localités (par exemple, une plaine de jeux, une piscine,...). Ce phénomène est d'ailleurs renforcé par la mobilité de plus en plus accrue des individus qui profitent ainsi de plus en plus des services publics d'autres localités, pour lesquels ils ne payent pas d'impôts. Une intervention du pouvoir centralisé via une subvention permet alors d'internaliser ces avantages externes (Oates, 2008, p. 317).

C'est l'économiste Arthur Cecil Pigou qui a principalement développé cette idée d'intervention étatique via une subvention. Les avantages externes associés à la fourniture de biens publics locaux sont appelés des « externalités » positives. Elles se définissent comme l'impact positif que l'activité d'un agent économique a sur le bien-être d'un individu tiers,

sans que cet impact soit pris en considération dans le calcul économique de l'agent. Imaginons une route locale située sur la commune X et entretenue par celle-ci. C'est un bien public local qui répond aux trois caractéristiques précitées. Par conséquent, les habitants d'autres communes peuvent l'emprunter et voient leur bien-être augmenté, sans avoir à participer aux frais d'entretien de celle-ci. Une subvention introduite par le gouvernement central permet d'internaliser ce phénomène.

2.2. Les transferts intergouvernementaux

Deux types de transferts intergouvernementaux sont dépeints dans la littérature : les transferts inconditionnels (unconditional lump sum grants) et les transferts conditionnels (matching grants).

Les transferts inconditionnels, assortis d'aucune restriction, visent la réduction des inégalités entre les localités et sont distribués en fonction de leurs besoins. Ils poursuivent un objectif de redistribution et rejoignent ainsi la fonction d'équité. Le mécanisme privilégié sous-jacent de ces transferts est la péréquation qui mesure les « besoins fiscaux » et la « capacité fiscale » de chaque commune. Ainsi, les communes présentant un plus grand besoin fiscal et une plus faible capacité fiscale reçoivent une part plus importante (Oates, 1999, p.1127). Le principe central de la péréquation est l'équité.

Quant aux transferts conditionnels, qui assignent diverses conditions d'obtention au bénéficiaire, ils visent à développer des services publics imposés par l'autorité supérieure sans consentement de la population.

Ils ont également pour but le financement de biens ou services publics qui entraînent des retombées pour les résidents d'autres localités. Comme expliqué ci-dessus, c'est ce qu'on appelle les externalités. La subvention intergouvernementale accordée par le gouvernement central est alors une subvention proportionnelle aux dépenses qui cherche à internaliser les externalités, soit les avantages que les autres localités en retirent (Oates, 1999, pp. 1126-1127).

La théorie du fédéralisme budgétaire détermine trois objectifs aux transferts intergouvernementaux :

- considérer, dans une perspective de redistribution, les différences de « capacité fiscale » des communes ;
- inciter les autorités locales à développer la fourniture de certains services ou biens locaux lorsque ceux-ci bénéficient à des résidents d'autres communes ;
- autoriser une perception centralisée de l'impôt, considérée comme plus efficace, moyennant la redistribution d'une partie aux communes (Jurion, 2000, pp.92-93).

La dotation du Fonds des communes consiste en un transfert d'argent de la Région wallonne vers les entités communales. Cette dotation annuelle a trait au financement général des communes conformément à l'accomplissement de certains critères et vise principalement à répondre, d'une part à l'objectif de redistribution où le transfert a pour but de corriger les

différences de capacité fiscale, et d'autre part à l'objectif d'allocation efficiente des ressources où le transfert a pour objet l'internalisation des externalités positives.

3. Cadre institutionnel du Fonds des communes

Le Fonds des communes forme une portion importante des recettes ordinaires au sein des communes, et par conséquent, il forme un poste conséquent dans les dépenses régionales. En raison de l'évolution de la société, des changements dans les habitudes de vie et d'une mobilité de plus en plus aisée, le Fonds a subi plusieurs modifications. Afin de mieux comprendre, revenons sur l'historique de ce Fonds.

3.1. L'origine du Fonds des communes

Le Fonds communal voit le jour en 1860 afin de compenser les recettes que les communes ont perdu à la suite de l'abolition des droits d'octroi. Les droits d'octroi prenaient la forme de taxes perçues par les communes importantes en raison de l'entrée, de l'expédition, du transit, de la fabrication ou de l'entreposage de marchandises. Devenant de plus en plus impopulaires, le Ministre des Finances de l'époque, Frère Orban⁵, décide de les supprimer et de créer un Fonds communal pour compenser la limitation du pouvoir fiscal des communes.

Au départ, la répartition du Fonds était établie au prorata de la capacité fiscale des communes, sans prendre en compte leurs besoins.

Ensuite, le pays connaît de larges développements urbains et industriels qui entraînent des investissements considérables et mettent ainsi à mal les finances communales. Afin de résoudre ces situations, un Fonds spécial, distribué au prorata de la population communale, est créé en 1889, prenant ainsi mieux en compte les besoins d'une commune (Dessoy, 2015, pp. 113-114).

L'idée de compensation pour les pertes de recettes fiscales dues aux droits d'octroi est totalement balayée en 1896, puisqu'une nouvelle méthode de répartition du Fonds est organisée, où chaque commune reçoit une dotation fixe et le reste du Fonds (appelé Fonds de réserve) est distribué au prorata de la population. Jusqu'à la réforme de 1922, les communes connaissent des freins à leur autonomie fiscale puisqu'elles ne sont pas autorisées à percevoir des additionnels aux impôts de l'Etat.

En 1922, une réforme des finances communales fusionne les deux anciens fonds et crée le « Fonds des communes » où la répartition est établie comme suit : 40% selon le revenu cadastral bâti, 10% selon le revenu cadastral non bâti, 40% selon la population, et 10% selon les dépenses d'enseignement professionnel et d'assistance publique. La répartition prend ainsi en compte à la fois des critères fiscaux et des critères de besoins (Dessoy, 2015, pp. 28-29).

⁵ Frère-Orban Walthère (1812-1896) : Homme politique belge libéral, il a été conseiller communal à Liège, Ministre et chef du cabinet libéral (1867-1870 et 1878 -1884).

Afin d'aider les communes qui présentent une faible capacité fiscale, un Fonds d'assistance fut instauré en 1929. Il est destiné aux communes dont le total des recettes fiscales et du Fonds des communes est huit fois plus petit que les ressources de 1913. L'objectif est de venir en aide aux communes dotées d'une faible capacité fiscale.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans un souci d'assainissement des finances communales, le statut du Fonds des communes est modifié par la loi du 24 décembre 1948. Le but est d'assurer une répartition du Fonds qui tienne compte prioritairement des besoins financiers des communes.

En 1950, un Fonds spécial est introduit pour les communes qui percevaient moins de 100 centimes additionnels à la contribution financière et est constitué des quotes-parts qu'avaient ces communes dans le Fonds des communes (Dessoay, 2015, pp. 30-31).

La loi du 16 mars 1964 (dite loi Gilson⁶) met en place un nouveau mode de répartition basé sur une catégorisation des communes. Le Fonds est divisé en un Fonds A et un Fonds B. Le Fonds A reçoit 37% de la dotation et est destiné à quatre grandes villes : Anvers, Bruxelles, Gand et Liège. Bien qu'on n'ait pas utilisé le terme à l'époque, c'est le début du critère « externalités ». *« Au passage, on notera évidemment l'absence de Charleroi – à l'époque non fusionnée – dans le Fonds A, ce qui créera, par la suite, un problème d'égalité de traitement entre Charleroi, entre temps fusionnée et devenue première ville de Wallonie, et Liège »* (Pagano, 2013, p.171). Le Fonds B reçoit 63% de la dotation et est partagé entre les communes restantes et est divisé : en un fonds principal (Fonds B proprement dit) et en deux fonds spéciaux (le Fonds de compensation fiscale et le Fonds d'aide).

Premièrement, le Fonds B proprement dit contient quatre catégories de communes :

- les communes de 10 000 habitants et plus ;
- les communes de 5 000 à 9 999 habitants ;
- les communes de 2 500 à 4 999 habitants ;
- les communes de moins de 2 500 habitants.

Deuxièmement, les communes ayant une capacité fiscale inférieure à celle de la moyenne de leur catégorie reçoivent une compensation via le Fonds de compensation fiscale.

Troisièmement, le Fonds d'aide veut fournir un montant minimum aux communes qui présentent un déficit général. Néanmoins, ce Fonds d'aide est principalement utilisé pour conserver les quotes-parts dans le Fonds telles qu'elles étaient en 1963 (Dessoay, 2015, p.125).

Finalement, avec le processus de régionalisation, la répartition du Fonds est à nouveau modifiée vers le milieu des années 70.

⁶ Gilson Arthur (1915-2004) : Homme politique belge du parti social-chrétien, il a été Ministre de la Défense (1958-1961) et de l'Intérieur (1961-1965). Il a notamment fait voter la loi créant la frontière linguistique en 1962.

3.2. Le début de la régionalisation

La loi Gilson est abrogée en 1977 par une loi du 5 janvier 1976 qui arrête une nouvelle méthode de calcul de la dotation. La répartition est organisée par les conseils ministériels régionaux, mais la dotation annuelle reste déterminée par le législateur fédéral.

La dotation globale est attribuée entre les trois Régions selon trois critères ayant le même poids, formant ainsi la « règle des trois tiers » : la population, la superficie et le rendement de l'IPP.

Ces quelques années de régionalisation provisoire ont permis de déterminer les montants globaux pour chaque Région et de définir les premiers critères de répartition. Ceux-ci sont à la base des modèles de répartition adoptés lors de la régionalisation définitive et marquent encore en partie les dotations communales actuelles (Dessoay, 2015, p. 32).

3.3. L'évolution du Fonds en Région wallonne

C'est en 1989, par une loi spéciale (loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des Communautés et Régions), que le Fonds des communes est définitivement transféré aux Régions. Ainsi, elles sont compétentes pour décider des moyens et des critères de répartition du Fonds.

3.3.1. Le décret du 20 juillet 1989

Dans la déclaration de politique régionale, l'Exécutif wallon décide d'élaborer un nouveau mécanisme de répartition du Fonds des communes en poursuivant plusieurs objectifs :

« [...] »

- *une fixation stable de l'évolution des moyens financiers des communes;*

- *une croissance du fonds des communes, de même que celui des provinces au moins égale à l'inflation;*

- *la suppression de tout intermédiaire superflu dans le mécanisme de versement des sommes dues aux pouvoirs locaux par l'Etat;*

- *la liaison de tout transfert de charges nouvelles vers les administrations locales au transfert de moyens financiers correspondants.*

- *l'instauration d'une plus grande solidarité entre les communes »* (Déclaration de politique régionale de l'Exécutif régional wallon, 10 février 1988, pp. 17-18).

Ainsi, en Région wallonne, un décret (dit décret Cools⁷) est adopté. Ce dernier suit une logique de répartition qui veut tenir compte des besoins des communes, c'est-à-dire de leur superficie et des services qu'elles proposent.

Ce décret ne concevait pas d'indexation de la dotation. Par conséquent, son évolution dépendait de l'arbitrage politique et n'était pas adaptée à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cela a été modifié dans le décret-programme du 17 décembre 1997 (Dessoy, 2015, p. 35).

Outre une part de la dotation générale qui est destinée au Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS) à destination des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), le décret répartit le Fonds en trois catégories de communes :

- 1^{ère} catégorie : Charleroi et Liège ;
- 2^{ème} catégorie : Arlon, Ath, Bastogne, Dinant, Eupen, Huy, La Louvière, Marche-en-Famenne, Mons, Mouscron, Namur, Neufchâteau, Nivelles, Ottignies-Louvain-La-Neuve, Philippeville, Seraing, Soignies, Thuin, Tournai, Verviers, Virton et Waremme (22 communes).
- 3^{ème} catégorie : les 238 autres communes.

32,5% du Fonds était attribué à Liège et Charleroi, alors que les autres communes se répartissaient le reste, soit 67,5%, ce nombre étant lui-même divisé en deux dotations : d'une part, une dotation spécifique à hauteur de 15% et, d'autre part, une dotation principale pour 85% (Husson, 2008, p. 19). Globalement, la répartition du Fonds s'opère en fonction de l'inverse du rendement de l'IPP⁸, afin que les communes présentant un rendement faible perçoivent plus du Fonds (Jurion, 2000, p. 92).

La première catégorie comprenait les communes wallonnes de plus de 200 000 habitants à l'époque, soit Liège et Charleroi. L'enveloppe était calculée au prorata des quotes-parts accordées à ces communes en 1988. Si le montant augmentait d'une année à l'autre, l'augmentation était répartie à parts égales entre les deux villes (Husson, 2008, p. 20).

Les communes de deuxième et troisième catégories recevaient :

- Une partie de la dotation spécifique. Cette dernière est composée de 3 tranches :
 - o la tranche A (4,5%) qui comprend « les caractéristiques structurelles, missions particulières et situations financières difficiles » (Capitale Wallonne, service incendie, finances obérées, voiries);
 - o la tranche B (3,5%) qui comprend : « les missions essentielles et obligations de la commune » (sécurité, éducation et jeunesse);
 - o la tranche C (7%) qui comprend : « les situations socio-économiques difficiles » (pauvreté, pertes d'emploi).

⁷ Décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes. M.B. 31 août 1989.

Cools André (1927-1991) : Homme politique belge du parti socialiste, il a tenu les fonctions de député wallon et Ministre wallon (1988-1990). Il est abattu à Liège au début des années 90.

⁸ Le précompte immobilier n'est pas pris en compte.

- Une partie de la dotation principale répartie comme suit :
 - o 15% au prorata de la population (chaque étranger comptant pour 1,25 habitant) ;
 - o 0,10 % répartis en parts égales entre les communes à statut linguistique spécial visées à l'article 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matières administratives et des communes de la région de langue allemande situées en Région wallonne⁹ ;
 - o 70% distribués au prorata de la population et de la fiscalité, dont 26% sont réservés aux 22 communes de la deuxième catégorie (selon le produit de la population et du quotient fiscal¹⁰) et 44% vont aux communes de la troisième catégorie (selon le produit de la population, du coefficient fiscal¹¹, du coefficient de densité¹² et du facteur correcteur¹³) (Mockel, Heukemes & al., 2008, p. 16).

Un tableau reprenant la répartition du décret du 20 juillet 1989 est disponible à l'annexe 3.

3.3.1.1. Les critiques et le Plan Tonus

Cette répartition a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment :

- le nombre de catégories créées et la justification de leur existence. Ainsi, les communes de la première catégorie bénéficient d'un traitement privilégié comparé à d'autres grandes villes de la deuxième catégorie comme Namur par exemple. L'objectivité du critère semble difficile à établir. Bien que les communes de taille plus grande doivent potentiellement faire face à des dépenses plus importantes, comment justifier quelle part supplémentaire doit leur être accordée. « *Même si on accepte qu'une ville d'à peu près 180 000 habitants (Liège) reçoive, par habitant, plus de moyens qu'une ville de 100 000 habitants (Namur), comment justifier que la première reçoive, par habitant, quatre fois autant que la seconde ? Pourquoi quatre fois autant, plutôt que trois fois, deux fois et demi ou cinq fois ?* » (Pagano, 2013, p. 178);
- les effets à la hausse que les critères peuvent avoir sur les taux des taxes additionnelles¹⁴ (Husson, 2008, pp. 19-21);
- l'imprévisibilité des montants octroyés annuellement, complexifiant la gestion locale à long terme ;
- la pertinence de plusieurs tranches composant la dotation spécifique ;
- l'absence de capture des externalités (*Doc.*, Parl. w., 2007-2008, 810/1, p.3).

⁹ Loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. *M.B.* 02 août 1966

¹⁰ Somme par habitant des impôts et redevances communaux, hors additionnels IPP et redevances sur les centrales nucléaires/ rendement par habitant d'1% additionnels IPP)

¹¹ 1+ (quotient fiscal – moyenne des quotients des communes de 3^e catégorie/ écart-type des quotients des communes de 3^e catégorie) / 5

¹² 1,05 si entre 100 et 249 habitants/km² ; 1,30 si < à 60 ou >750 habitants / km² ; 1,20 si 60 à 79 habitants par km² ou 500 à 749 habitants/km² ; 1,10 si 90 à 99 habitants/km² ou 250 à 499 habitants/km² ; 1,15 si 80 à 89 habitants/km²

¹³ Basé sur le revenu cadastral

¹⁴ A cause du numérateur du quotient fiscal

Ces différentes critiques ont amené le Gouvernement wallon à introduire des mesures correctives et des aides via le Plan Tonus.

De 1993 à 2000, un crédit budgétaire a été alloué en vue de soutenir les communes confrontées à des problèmes pouvant menacer l'équilibre budgétaire communal.

Les 12 et 19 juillet 2001, le Gouvernement wallon adopte le « Plan Tonus » qui comporte deux axes.

Le premier axe a trait aux aides financières que peuvent recevoir les communes, à l'exception des quatre grandes villes (Charleroi, Liège, Namur et Mons), en fonction d'un certain nombre de critères fixés. Il est planifié que les montants prévus de cet axe soient transférés au Fonds des communes lors de la prochaine réforme de ce dernier. Le but de cet axe est d'apporter une aide immédiate aux communes qui présentent des difficultés financières prévisibles à court terme.

Le second axe concerne les aides complémentaires via le Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC). A la condition d'adoption d'un plan de gestion, les communes faisant face à un déficit structurel peuvent solliciter un prêt d'aide extraordinaire à long terme, pour lesquels 25% de la charge financière sont pris en charge par les communes. Le montant accordé à cet axe a été augmenté suite à son intervention dans les déficits hospitaliers et les caisses locales de pension (Plan Tonus Pensions et Hôpitaux) (Dessoy, 2015, pp.48-51).

3.3.2. Le décret du 15 juillet 2008

Les critiques adressées au décret du 20 juillet 1989, l'évolution de la société et de l'aménagement du territoire, ainsi que les nouvelles missions confiées aux pouvoirs communaux sans accompagnement financier rendaient une réforme du Fonds des communes nécessaire.

Dès 2004, la Déclaration de Politique Régionale (DPR) de Wallonie met en avant plusieurs éléments pour lesquels le Fonds doit être réformé. Tout d'abord, elle précise que « *le mode de répartition du fonds des communes sera revu selon des règles objectives, quantifiables et transparentes, qui garantissent une réelle équité entre communes, tant par rapport à leur potentiel fiscal que par rapport à des dépenses liées au niveau socio-économique de leur population* » (DPR 2004-2009, 16 juillet 2009, p. 31).

De plus, la DPR souligne que le financement régional en faveur des communes doit être augmenté. Et enfin, elle relève la problématique du critère « externalités » par ses mots : « [...] *le mode de répartition tiendra compte des coûts générés par les services dont le champ dépasse les frontières de la commune* » (DPR 2004-2009, 16 juillet 2009, p. 31).

C'est ainsi qu'après quelques années de travaux préparatoires, le décret du 15 juillet 2008¹⁵ modifiant les articles L1332-1 à L1332-26 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD) entérine la réforme amorcée dans la DPR de 2004.

Le premier changement réside dans la suppression des catégories de communes, pour lesquelles la catégorisation pouvait manquer d'objectivité.

Ensuite, la dotation au Fonds des communes inscrite au budget de la Région wallonne n'a plus que pour objectif d'assurer uniquement le financement général des communes et insère désormais dans son montant les aides relatives à l'axe 1 du Plan Tonus. De plus, le Fonds Spécial de l'Aide Sociale et le Centre Régional d'Aide aux Communes font l'objet de dotations distinctes (Art. L1332-2 CDLD ; Art. L1332-3 CDLDL ; Art. L1332-4 CDLD).

Afin d'assurer un refinancement général, une indexation annuelle du Fonds est calculée en fonction de l'indice des prix à la consommation qui constitue un indicateur permettant de prendre en considération l'évolution du coût de la vie (Art. L1332-1 §4 CDLD). De manière à tenir compte de l'évolution des dépenses communales, notamment celles relatives au personnel, un supplément d'1% d'inflation est octroyé dès 2010 (Art. L1332-5 CDLD).

En outre, la répartition du Fonds se fait dorénavant comme suit :

- D'une part, une période de transition est prévue sur 20 ans (2008-2028). Celle-ci se caractérise par l'octroi d'une dotation minimale garantie conditionnée par les anciens critères, qui se voit diminué annuellement de 5% (Art. L1332-8 §1^{er} et §2 CDLD). Pour l'année de la réforme (2008), le montant de la dotation minimale attribuée à chaque commune est repris en annexe 2 du CDLD. Cette dotation a pour but de garantir la stabilité du financement entre l'ancien mode de répartition et le nouveau.

Cette dotation représente toujours un montant important pour certaines communes, notamment Liège (58 082 449€ en 2019, soit 44% de ce que la ville reçoit globalement) et Charleroi (60 566 018 € en 2019, soit 38% de ce qu'elle reçoit globalement), mais également pour les communes chefs-lieux d'arrondissement et/ou de province, pour lesquelles la dotation minimale représente entre un quart et un tiers de la dotation globale perçue, voire même près de la moitié pour la commune de Huy (46,69% de sa dotation globale) (Annexe 4).

- D'autre part, cinq critères sont fixés selon les enveloppes suivantes (Art. L1332-9 CDLD):
 - 30% attribués à la dotation « péréquation fiscale »
 - 53% attribués à la dotation « externalités »
 - 7% attribués à la dotation « logements publics ou subventionnés »
 - 5,5% attribués à la dotation « densité de population »

¹⁵ Décret modifiant le Livre III, Titre III, Chapitre II du code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, *M.B.* 23 juillet 2008.

- 4,5% attribués à la dotation « chef-lieu d'arrondissement ou de province ».

Pour répondre à la réalisation concrète des critères, comment sont-ils calculés ?

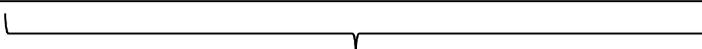
3.3.2.1. *La dotation « péréquation fiscale »*

Cette dotation comprend deux tranches : la première concerne la péréquation de la taxe communale additionnelle à l'IPP (22% des 30%) ; la seconde tranche concerne la péréquation de la taxe communale additionnelle au Pr. I. (8% des 30%) (Art. L1332-10 CDLD).

« *L'objectif poursuivi par le législateur wallon est de tenir compte des inégalités de recettes fiscales liées aux produits des 2 grandes taxes communales additionnelles* » (Portail des pouvoirs locaux, 2016, p. 3). Ainsi, cette dotation de péréquation n'est versée qu'aux communes ayant un potentiel fiscal inférieur au potentiel fiscal de la Région. Le Gouvernement ayant défini le potentiel fiscal d'une commune comme étant la valeur, par habitant, d'1% de la taxe additionnelle IPP ou de 100 centimes additionnels au Pr. I. (Art. L1332-11 §1^{er} CDLD ; Art. L1332-12 §1^{er} CDLD). Cette valeur dépend des revenus des habitants de la commune.

La péréquation fiscale de l'IPP est calculée comme suit (Art. L1332-11 §2 CDLD) :

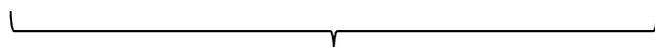
$$\text{Dotation} = (\text{potentiel fiscal IPP RW} - \text{potentiel fiscal IPP communal}) * \text{taux IPP} * \text{population}$$



La dotation n'est versée que lorsque la soustraction est positive

La péréquation fiscale du Pr. I. est calculée comme suit (Art. L1332-12 §2 CDLD) :

$$\text{dotation} = (\text{potentiel fiscal Pr. I. RW} - \text{potentiel Pr. I. communal}) * \frac{\text{taux commune}}{100} * \text{population}$$



La dotation n'est versée que lorsque la soustraction est positive

Remarquons que la péréquation ne concerne pas les biens industriels (UVCW, 2019).

3.3.2.2. *La dotation « externalités »*

« *La dotation Externalités a pour but de tenir compte des charges incombant à certaines communes du fait de la prestation de services ou de la gestion d'équipements au bénéfice d'une population plus large que la population résidant dans la commune* » (Doc., Parl. w., 2007-2008, 810/1, p.1). Ce phénomène de « centralité » est mesuré via un modèle économétrique prenant en compte l'évolution des dépenses communales en fonction du nombre d'habitants de la commune.

L'attribution de cette dotation dépend du niveau des dépenses normées qui sont calculées comme suit (Art. L1332-13 §2 CDLD) :

$$\text{Dépenses normées} = [-243\,985,9 + (794,5123 * \text{population}) + (0,005604 * \text{population}^2)] * \frac{\text{taux IPP communal}}{\text{taux IPP régional moyen}} * \frac{\text{taux Pr. I. communal}}{\text{taux Pr. I. régional moyen}}$$

La dotation perçue par les communes est calculée au prorata des dépenses normées.

Le premier facteur entre crochets est une fonction quadratique de la population qui veut prendre en compte les effets externes. Comme nous pouvons le constater, deux autres facteurs complètement indépendants des externalités, les taux d'additionnels à l'IPP et au Pr. I., sont également considérés dans le calcul.

3.3.2.3. *La dotation « logements publics ou subventionnés »*

La dotation « logements publics ou subventionnés » s'inscrit dans la volonté du Gouvernement wallon de pousser les communes à créer des logements publics et subventionnés¹⁶. Cette dotation comporte deux tranches :

- une tranche « stock » qui récompense les communes ayant adopté la politique régionale en matière de logements ;
- une tranche « bonus » dont le but est d'inciter les communes n'ayant pas adopté la politique régionale en matière de logements à le faire.

La répartition se fait comme suit (Art. L1332-14 CDLD) :

Années de répartition	Tranche Stock	Tranche Bonus
2008-2009	3,5%	3,5%
2010-2011	4%	3%
2012-2013	4,5%	2,5%
2014-2015	5%	2%
2016-2017	5,5%	1,5%
A partir de 2018	6%	1%

Seules les communes disposant d'un ratio logement supérieur ou égal à 10% par rapport au nombre total de ménages de la commune perçoivent la tranche « stock » (Art. L1332-15 §1^{er} CDLD).

¹⁶ L'article L1332-1 §3 CDLD définit les logements publics ou subventionnés comme « les logements de transit ou d'insertion créés et occupés comme tels, les logements gérés ou mis en location par la (les) société(s) de logement de service public (SLSP) sise(s) sur le territoire communal, les logements sociaux ou moyens qui ont été vendus par la SLSP ou un pouvoir local depuis 10 ans (1998), les logements mis en location appartenant à la commune, au CPAS ou à la régie autonome, les logements pris en gestion par une agence immobilière sociale (AIS), une association de promotion du logement (APL), une SLSP ou une ASBL, les logements réalisés par le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW), les logements gérés par l'Office central d'action sociale et culturelle du Ministère de la Défense (OCASC) à l'exception des chambres des maisons de repos et de soins ».

Le « stock » est calculé comme un ratio entre les logements publics pondéré de la commune sur la somme des logements publics pondérés de l'ensemble des communes ; et où le nombre pondéré de logements publics de la commune est calculé comme suit (Art. L1332-15 §2 CDLD) :

$$\text{Nombre pondéré de logements publics de la commune} = \text{nombre de logements publics ou subventionnés de la commune} * \frac{\text{loyer de base} - \text{loyer inoccupé}}{\text{loyer perçu}}$$

L'article précise que le nombre de logements publics pondéré de la commune est plafonné au nombre correspondant à 20% du nombre de ménages ; que le loyer de base est la somme de tous les loyers des logements sociaux sur le territoire communal ; que le loyer inoccupé correspond à la somme des loyers des logements publics inoccupés sur le territoire communal ; et que le loyer perçu est le total des loyers réellement perçus.

En ce qui concerne la tranche « bonus », seules les communes étant caractérisées par un ratio logements inférieur à 10% par rapport au nombre total de ménages situés sur leur territoire en bénéficient.

Cependant, une distinction s'opère en fonction du pourcentage de logements publics situés sur le territoire communal :

- les communes comportant au moins 5% de logements publics doivent créer au minimum un logement éligible¹⁷ ;
- les communes comportant moins de 5% de logements publics doivent créer un nombre de logements qui atteint au moins 5% du nombre total de logements publics auquel la commune doit aboutir pour poursuivre l'objectif des 10% établi par la Région wallonne (Art. L1332-16 §1^{er} CDLD).

La tranche « bonus » est calculée comme un ratio entre le nombre de ménages pondéré de la commune sur la somme des ménages pondérés de l'ensemble des communes bénéficiant de la tranche; et où le nombre de ménages pondéré de la commune se calcule comme suit :

$$\text{Nombre pondéré de ménages de la commune} = \frac{\text{le nombre de ménages de la commune} * \text{logements éligibles}}{0,1 * \text{Objectifs}}$$

L'article précise que l'objectif équivaut au nombre de logements que la commune doit atteindre pour parvenir au ratio de 10% (Art. L1332-16 §2 CDLD).

¹⁷ L'article L1332-1§3 CDLD définit les logements éligibles comme « l'ensemble des logements repris dans le programme d'actions » ; et le programme d'actions comme « le programme bisannuel d'actions en matière de logements que chaque commune est tenue d'élaborer en vertu de l'article 188 du Code wallon du logement (CWL), approuvé par le Gouvernement en application, de l'article 189 du CWL ».

3.3.2.4. *La dotation « densité de population »*

Ce critère veut prendre en compte les communes rurales illustrées par une large superficie avec un habitat dispersé, ce qui peut mener à des coûts importants d'entretien des voiries par exemple (Dessoy, 2015, p. 72).

Cette dotation est destinée aux communes présentant une densité de population¹⁸ inférieure à la densité de population de la Région wallonne (Art. L1332-17 §1^{er} CDLD)¹⁹.

Elle est calculée au prorata des écarts entre la densité de population de la Région et la densité de la population communale (Art. L1332-17 §2 CDLD) :

La dotation n'est versée que lorsque
la soustraction est positive

$$\text{Dotation} = \text{Enveloppe} * \frac{\text{densité de la région} - \text{densité de la commune}}{\text{somme des écarts}}$$

L'article précise que l'enveloppe signifie le crédit budgétaire total alloué à ce critère ; et que la somme des écarts est le total des écarts entre la densité de population communale et régionale pour l'ensemble des communes profitant de cette dotation.

3.3.2.5. *La dotation « chef-lieu d'arrondissement ou de province »*

Logiquement, seules les communes ayant le statut de chef-lieu d'arrondissement ou de province bénéficient de cette dotation.

Afin de procéder à la répartition, on attache une population fictive à ces communes (Art. L1332-18 §2 CDLD) :

$$\text{Population fictive} = \frac{\text{population arrondissement} + \text{population province}}{\text{population région} * 2}$$

Si une commune ne présente pas la double casquette mais est uniquement chef-lieu d'arrondissement, seule la population de l'arrondissement est considérée :

$$\text{Population fictive} = \frac{\text{population arrondissement}}{\text{population région} * 2}$$

3.3.2.6. *La dotation complémentaire*

Une dotation complémentaire a été prévue pour les communes dont le montant perçu est inférieur à celui octroyé pour l'année de répartition 2008 (Art. L1332-24 §2 CDLD). Si une telle dotation est octroyée, elle est à charge du budget régional.

¹⁸ La densité de population de la commune est le nombre d'habitants de la commune au kilomètre carré.

¹⁹ La densité de population de la Région est le nombre d'habitants de la Région au kilomètre carré.

Deux conditions sont nécessaires à l'octroi de cette dotation :

- les communes doivent percevoir la dotation « logements publics et subventionnés » ;
- les taux des taxes additionnelles à l'IPP et au Pr. I. instaurés par les communes doivent être supérieurs ou égaux à ceux de l'année 2008 (Art. L1332-24 §3 CDLD).

Néanmoins, les communes de Charleroi et Liège présentent une exception. Elles peuvent profiter de la dotation complémentaire lorsque la dotation nette qui leur est attribuée est inférieure à 134,59 millions d'euros et 110,87 millions d'euros respectivement (Art. L1332-25 §1^{er} CDLD).

Cette dotation complémentaire spécifique pour ces deux communes est née du fait de la suppression des catégories prévalant dans l'ancien décret qui offrait un traitement privilégié à ces deux villes.

Depuis 2016, la ville de Liège bénéficie de cette dotation complémentaire. De même, neuf autres communes peuvent en bénéficier. Néanmoins, seules quatre d'entre elles perçoivent la dotation « logements publics et subventionnés », condition nécessaire d'octroi (SPW, 2018, p.27).

4. Réflexions sur les critères de répartition choisis

La figure 1 montre le poids des critères dans la répartition du Fonds des communes en Région wallonne pour l'année 2019 après retrait de la dotation minimale garantie. Cela correspond en effet aux enveloppes fixées dans le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (Art. L1332-9).

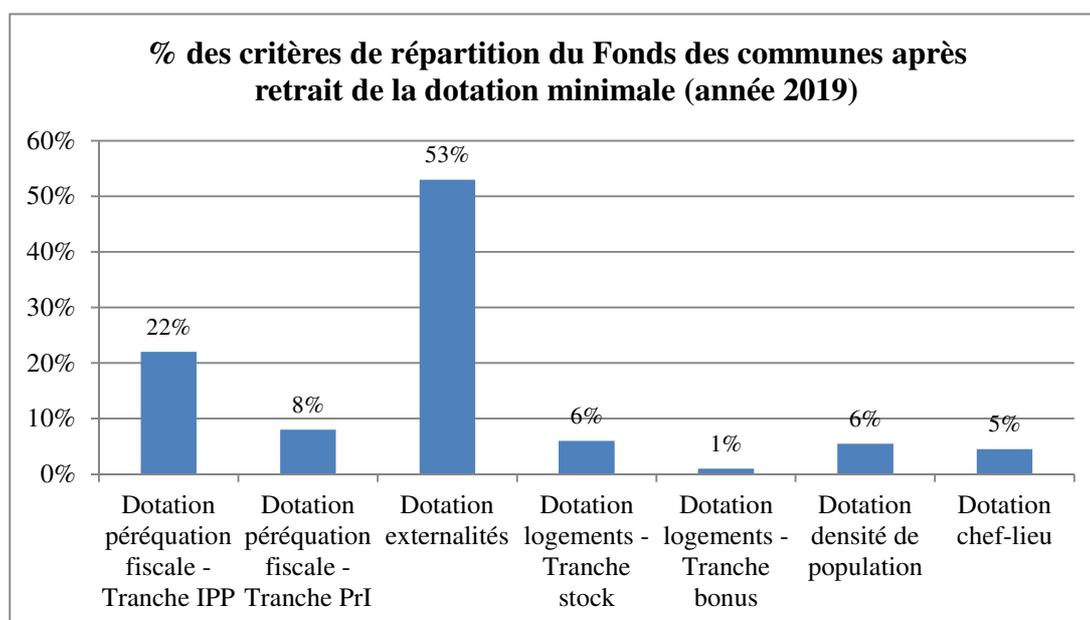


Figure 1 : Pourcentage des critères de répartition du Fonds des communes hors dotation minimale garantie (2019)
Source : DGO5, 2019.

Au vu du poids important de certains critères par rapport à d'autres, nous allons revenir sur le choix de ceux-ci qui peut poser question, notamment par rapport aux objectifs qu'ils poursuivent, à savoir d'une part, l'allocation efficiente des ressources au travers des critères relatifs aux externalités (dotation « externalités » et dotation « chef-lieu d'arrondissement ou de province ») et d'autre part, l'équité au travers du critère de péréquation fiscale.

Nous commenterons également les autres critères, que sont les critères « logements publics ou subventionnés » et « densité de population ».

Les montants relatifs aux critères de répartition pour l'année 2019 sont disponibles à l'annexe 5.

4.1. L'objectif d'allocation efficiente

La question de la centralité d'une commune et le souci de rétribuer les communes pour les externalités positives qu'elles génèrent sont pris en compte dans deux critères de répartition : le critère « externalités » et le critère « chefs-lieux d'arrondissement et de province ».

4.1.1. Le choix du critère « externalités »

Comme nous pouvons le constater au regard de la figure 1, la dotation qui pèse le plus dans le Fonds est celle des externalités. Son calcul est né d'une étude de Giuseppe Pagano (2007) qui utilise une approche implicite afin d'éviter les difficultés relatives à la quantification des externalités.

Mais revenons d'abord sur la notion d'externalités.

« L'existence d'effets externes remet en cause le caractère optimal des décisions économiques car les agents économiques qui sont à l'origine des effets externes n'incorporent pas dans leur raisonnement les coûts ou les avantages qu'ils occasionnent aux autres agents économiques » (Pagano, 2013, p. 181). On observe alors un écart entre le profit privé et le profit collectif. Lorsqu'on a une externalité positive, le profit collectif est supérieur au profit privé, et c'est le contraire en cas d'externalité négative. Face à ce phénomène, les économistes suggèrent d'internaliser les externalités, c'est-à-dire à considérer les conséquences sur les autres agents économiques, soit via un subside (pour une externalité positive) soit via une taxe (pour une externalité négative).

On comprend aisément que des décisions des autorités communales peuvent impacter positivement le bien-être des non-résidents. On les nomme alors « effets de débordement ». Par exemple, un parc communal située sur le territoire d'une commune sert à l'utilité des résidents de cette commune mais également aux non-résidents qui ne sont concernés par aucune charge découlant de l'entretien de ce parc. Cet exemple nous permet également de souligner que l'existence d'un parc dans une commune X permet à la commune voisine Y de ne pas devoir aménager elle-même un parc. Les résidents de cette commune Y profitent ainsi de taxes moindres.

Pour que les autorités régionales puissent compenser les communes générant les externalités positives, il est nécessaire que ces dernières soient identifiées et mesurées. Cependant, on constate d'emblée qu'il est impossible de constituer une liste exhaustive des externalités, tellement elles sont nombreuses et variées. De même, comment pourrait-on mesurer leur impact exact ?

4.1.1.1. Approche implicite

L'identification et la quantification des effets externes de débordement étant impossible, l'approche dite « implicite » a été privilégiée. Celle-ci ne capture pas directement les externalités mais stipule que les dépenses par habitant sont en lien avec d'autres variables économiques, telle que la taille d'une commune mesurée par sa population. On envisage alors le calcul des externalités via ces variables, ce qui conduit à un financement conséquent des communes présentant une population plus élevée, assumant que celles-ci sont confrontées à des dépenses plus importantes (SPW, 2018, p. 18).

Quel est donc le lien entre la population d'une commune et ses dépenses par habitant? Ce lien est incarné dans les phénomènes de (dés)économies d'échelle. Jusqu'à un certain nombre d'habitants (environ 10 000), l'accroissement de la taille de la commune permet de réaliser des économies d'échelle. Autrement dit, plus la taille de la commune augmente, plus les dépenses par habitant diminuent. Au-delà de ce niveau, si la taille augmente encore, le phénomène s'inverse et la commune est confrontée à des déséconomies d'échelle, c'est-à-dire que les dépenses par habitant s'accroissent avec la taille. Cela est dû à une gestion communale devenant plus complexe, mais également à une augmentation des services fournis par la commune (Pagano, 2013, p. 183).

À la suite de plusieurs raisonnements économétriques, Pagano conclut que la variabilité des dépenses ordinaires des communes de Wallonie est expliquée à plus de 90% par la seule variable population et qu'ainsi « *parce que la régression explique de façon statistiquement très satisfaisante l'ensemble des dépenses communales, elle prend implicitement en compte tous les phénomènes qui sont à l'origine de ces dépenses, en ce compris les effets (bruts) de débordement et les variations de rendements* » (Pagano, 2013, p. 187).

Néanmoins, le calcul de la dotation « externalités » a fait l'objet de nombreuses critiques.

4.1.1.2. Réelle prise en compte des « externalités » ?

Dans cette section, nous allons aborder les critiques à l'encontre des facteurs repris dans le calcul des externalités, qui sont le facteur population d'une part, et les facteurs fiscaux d'autre part.

4.1.1.2.1. Le facteur population

Une étude de Jonathan Denomerenge et Vincent Starck (2018) affirme que d'une part, le critère « externalités » ne permet pas d'atteindre l'optimum social et que d'autre part, « *l'estimation économétrique ayant conduit aux coefficients du critère « externalité » ne permet*

de capturer ni les effets de débordement, ni les surcoûts budgétaires liés à ces effets de débordement » (Denomerenge & Starck, 2018, p. 113).

Dans cette section, nous allons développer leurs arguments concernant ces deux affirmations.

Premièrement, la dotation « externalités » est fixée annuellement à hauteur de 53% du Fonds des communes. Cela signifie que les communes reçoivent une fraction d'un montant préétabli, et non un montant correspondant au bénéfice externe qu'elles génèrent. Par conséquent, l'optimum n'est pas rétabli.

Aussi, la fonction quadratique de la population utilisée dans le calcul des dépenses normées permettant de tenir compte des effets de débordement n'appelle pas les communes à proposer des services profitant aux non-résidents. Au contraire, souhaitant augmenter leur population, les communes seraient plutôt tentées de développer des services bénéficiant uniquement à leurs résidents, incitant les non-résidents voulant jouir de ces services à s'installer sur leur territoire. Par conséquent, les communes ne se sentent pas invitées à produire une meilleure offre de biens et services publics.

Ensuite, les auteurs expliquent que l'approche implicite choisie pour le calcul du critère « externalités » ne permet pas la mesure des effets de débordement. *« Elle analyse les dépenses totales de toutes les communes wallonnes, les considérant implicitement toutes comme génératrices [d'effets externes], sans tenir compte des contreparties bénéficiaires, et ne tente à aucun moment de déterminer la part de ces dépenses qui entraîne des bénéfices pour les non-résidents »* (Denomerenge & Starck, 2018, p. 115).

L'approche implicite choisie pour mesurer les effets de débordement implique que ces derniers soient directement liés aux dépenses totales de la commune. Or, ils ne sont pas identifiés dans le modèle et celui-ci ne fait qu'explicitement les variations des dépenses. Ainsi, la répartition pourrait se faire simplement en proportion des dépenses sans introduire un facteur « population », bien que cela ne prenne pas non plus correctement en considération les effets de débordement étant donné que deux communes aux dépenses semblables recevraient la même dotation sans dégager nécessairement des effets externes identiques. Le facteur population ne permet donc pas de capturer convenablement les effets de débordement.

De plus, le modèle n'opère aucun contrôle sur le facteur population, alors que celui-ci est probablement corrélé à d'autres variables, ce qui empêche une interprétation causale du facteur.

Les auteurs ajoutent également que la répartition ne prend pas en compte les recettes que les communes peuvent encaisser de la part des non-résidents lorsqu'ils utilisent certains de leurs services, supportant ainsi une partie des frais de fonctionnement. Cela comprend par exemple le droit d'entrée pour assister à un spectacle mais également l'accroissement du rendement fiscal lorsque les non-résidents participent au développement du commerce et de l'emploi d'une commune.

En outre, les auteurs affirment que le modèle est basé sur un principe inexact qui sont les (dés)économies d'échelle puisque ces dernières ne sont pas nécessairement expliquées par les

effets de débordement. A la suite d'un développement économétrique, les auteurs expliquent que puisque la fonction représentant les (dés)économies d'échelle est en forme de U, le modèle expliquant les dépenses par habitant devrait alors être formulé comme une fonction quadratique de la population : $\frac{D}{N} = \beta_0 + \beta_1 N + \beta_2 N^2 + \varepsilon$, où $\frac{D}{N}$ représente les dépenses par habitant et ε est le terme d'erreur.

Ainsi, si le modèle de Pagano voulait être formulé en termes de dépenses totales (et non de dépenses par habitant), une variable cubique de la population aurait dû être intégrée :

$$D = \beta_0 N + \beta_1 N^2 + \beta_2 N^3 + \varepsilon N$$

Sans cela, les communes connaissent le même type de rendements d'échelle pour chaque niveau de la population.

Enfin, une dernière remarque est que l'utilisation du logarithme aurait permis de saisir immédiatement l'augmentation des dépenses par habitant en termes relatifs suite à une augmentation de la population d'1%²⁰ (Donemerenge & Starck, 2018, p.117). Le modèle (1) aurait alors été²¹ :

$$\ln\left(\frac{D}{N}\right) = \beta_0 + \beta_1 \ln(N) + \beta_2 \ln(N)^2 + \varepsilon$$

Si l'on estime ce modèle par la méthode des moindres carrés ordinaires à partir des dépenses ordinaires communales par habitant de l'année 2017 et le nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2017 (DGO5, 2019 ; IWEPS, 2017), on obtient un R^2 de 0,2473 (Figure 2). Ainsi, dans le modèle (1), le facteur population n'explique que faiblement, à hauteur de 24%, la variation des dépenses *par habitant*.

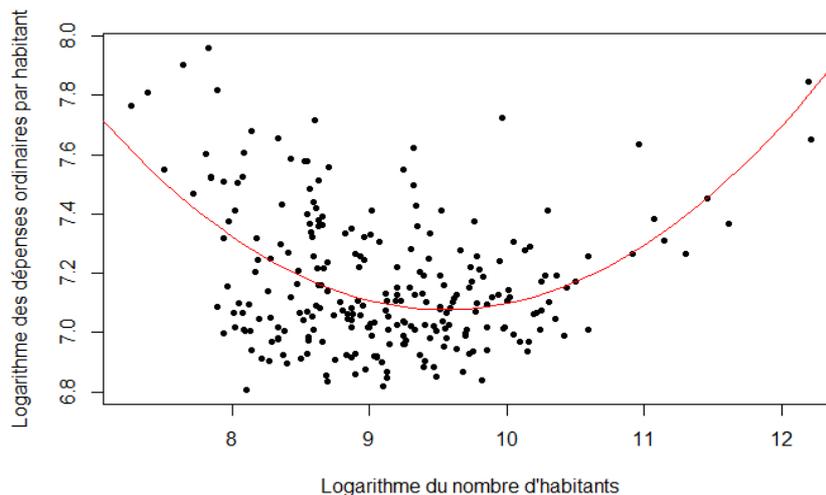


Figure 2 : Logarithme des dépenses ordinaires par habitant par rapport au logarithme du nombre d'habitants (2017).

Source : IWEPS, 2017 ; DGO5, 2019.

²⁰ C'est l'élasticité.

²¹ Les coefficients sont $\beta_0 = 16,47$; $\beta_1 = -1,97$; $\beta_2 = 0,1$

Si l'on estime le modèle du logarithme des dépenses ordinaires *totales*, le modèle (2) s'écrivant alors comme suit²²: $\ln(D) = \beta_0 + (\beta_1 + 1)\ln(N) + \beta_2\ln(N)^2 + \varepsilon$, le R^2 passe à 0,9442. Comme le coefficient du terme de plus haut degré est positif, le modèle admet un minimum et celui-ci est atteint en 4,85²³. Etant donné que les valeurs du $\ln(N)$ sont plus grandes que 4,85, on se situe dans la partie croissante du modèle (Figure 3). Cela signifie simplement que plus la population augmente, plus les dépenses ordinaires *totales* des communes augmentent.

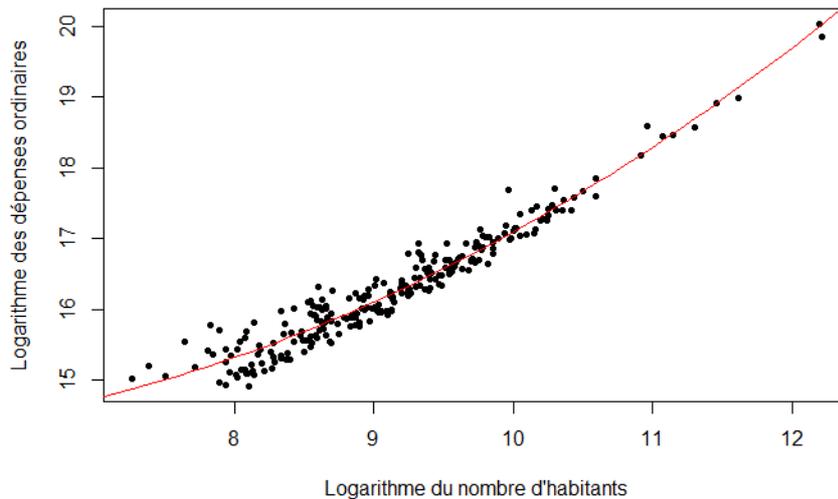


Figure 3 : Logarithme des dépenses ordinaires par rapport au logarithme du nombre d'habitants (2017).

Source : IWEPS, 2017 ; DGO5, 2019

4.1.1.2.2. Les facteurs fiscaux

Deux autres facteurs sont présents dans le calcul des dépenses normées : ce sont les facteurs fiscaux. Nous pouvons nous interroger sur l'ajout de ces deux derniers facteurs. Ceux-ci n'ont aucun lien avec les effets de débordement, qui sont la raison d'être du critère « externalités ». En réalité, leur présence peut avoir pour conséquence de pousser les communes à augmenter leur pression fiscale en vue d'accroître la dotation perçue (Annexe 6). Or, les communes peuvent potentiellement imposer des taux plus élevés parce qu'elles délivrent plus d'externalités, mais elles ne créent pas plus d'externalités parce qu'elles pratiquent des taux élevés.

La justification de la présence des facteurs fiscaux était de neutraliser le fait que les communes pourraient choisir d'adopter des taux revus à la baisse afin d'attirer de nouveaux résidents sur leur commune, augmentant ainsi le premier facteur population (Denomerege & Starck, 2018, pp. 113-114). La justification est donc de lutter contre la concurrence fiscale. Or, une étude a montré que ce n'est pas tant de concurrence fiscale qu'il s'agit mais de mimétisme fiscal. Une commune augmente ses taux et, voyant que les taux plus élevés sont

²² Les coefficients sont $\beta_0 = 16,47$; $\beta_1 + 1 = -0,97$; $\beta_2 = 0,1$.

Mathématiquement, une fois qu'on a connaissance des paramètres d'un modèle logarithmique (des dépenses par habitant par exemple), les paramètres de l'autre (dépenses totales) sont entièrement déterminés.

²³ $(-\frac{\beta_1+1}{2\beta_2})$

bien acceptés par la population, les communes voisines vont alors l'imiter (Jurion, 2004, pp. 231-234). Ainsi, si l'on observe l'évolution des taux moyens pondérés par la population²⁴ tant à l'IPP qu'au Pr. I., on remarque une augmentation de ceux-ci (BNB, 2018, pp. 44-45). Le taux moyen pondéré par la population de l'IPP passe de 7,461% en 1998 à 8,016 % en 2019. Le taux moyen pondéré par la population de centimes additionnels au Pr. I., quant à lui, passe de 2 435,53 centimes en 1998 à 2 640,98 centimes en 2019 (Annexe 7).

Sur quelles périodes les changements sont-ils les plus conséquents ? Qu'en est-il depuis la réforme de 2008 ? On observe qu'il n'y a pas eu de changement significatif depuis la réforme de 2008 (SPW, 2018). En effet, depuis 2008, les communes ont, en moyenne, connu une augmentation de 0,29 aux additionnels IPP et de 82,2 pour les centimes additionnels au Pr. I. Cette augmentation est plus faible que celle survenue entre 2000 et 2008 (0,49 en plus pour l'IPP et 197 en plus pour le Pr. I.). De même, seules 73 communes ont pratiqué des taux plus élevés entre 2008 et 2017 contre 143 (IPP) et 148 (Pr. I) pour la période 2000-2008 (SPW, 2018, p. 18).

En outre, remarquons qu'en raison de l'autonomie fiscale, les communes ne sont pas limitées dans les taux d'additionnels qu'elles peuvent prélever. Néanmoins, la Région wallonne, via une circulaire budgétaire²⁵ recommande un taux maximum : 2600 centimes pour le Pr. I. et 8,8% pour l'IPP. Cependant, le Fonds des communes ne tient pas compte de ces taux plafonds dans son calcul de répartition et ne pénalise pas les communes qui les dépassent.

Pour l'année 2019, 86 communes pratiquent des centimes additionnels au Pr. I. au-delà du plafond (SPW Intérieur et Action sociale, 2020) (Annexe 8).

4.1.1.3. À qui profite le critère « externalités » ?

La répartition basée sur l'approche implicite revient à soutenir des communes à forte population, quand bien même celles-ci dispenseraient peu de services aux non-résidents du fait de leur localisation proche d'une ville plus importante. Prenons l'exemple de Seraing et de Herstal, deux communes proches de la ville de Liège qui peuvent ainsi compter sur elle pour les services culturels et sociaux (Husson, 2009, p. 46). On observe qu'elles reçoivent respectivement 9 571 909€ et 5 040 738€ de dotation « externalités », soit ce qui représente 148,96€ par habitant et 126, 05€ par habitant (DGO5, 2019).

A contrario, la répartition pénalise plusieurs communes. Nous pouvons citer la commune de Bastogne, chef-lieu d'arrondissement, pour laquelle la taille de population est beaucoup plus restreinte, mais qui supporte un important coût d'externalité qui ne se reflète pas dans la dotation « externalités » perçue. Elle reçoit 1 721 582€, soit 107,69€ par habitant (DGO5, 2019).

L'approche implicite permet aussi de soutenir les provinces les plus peuplées indépendamment des externalités qu'elles génèrent. La province de Liège dénombre plus de

²⁴ (Somme des taux d'additionnels des communes * population de la commune)/population totale.

²⁵ Circulaire du 5 juillet 2018 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne pour l'année 2019, M.B. 10 septembre 2018.

communes que celle du Hainaut, mais la population du Hainaut est plus importante que celle de Liège. Ainsi, en prenant la population moyenne par commune (Annexe 9), on voit qu'elle est la plus élevée dans la province du Hainaut (avec 19 481 habitants), suivie par le Brabant Wallon (14 948 habitants), Namur (13 008 habitants), Liège (12 255 habitants) et enfin, la province du Luxembourg (6 469 habitants).

En outre, on observe également des communes, dont la population est supérieure à leur chef-lieu d'arrondissement, qui offrent un nombre important de services à des non-résidents. Cependant, la part de dotation qu'elles reçoivent est sensiblement la même que celle de leur chef-lieu d'arrondissement. C'est le cas de Braine-l'Alleud par rapport à Nivelles, de Ciney par rapport à Dinant, de Walcourt par rapport à Philippeville et de Hannut par rapport à Waremme (Husson, 2009, p. 46) (Annexe 10).

4.1.2. Le choix du critère « chef-lieu d'arrondissement ou de province »

Détenir le titre de chef-lieu d'arrondissement ou de chef-lieu de province représente un facteur d'attractivité pour les communes voisines et représente potentiellement la production d'externalités importantes.

Néanmoins, comme expliqué dans la section précédente, la dotation « chefs-lieux d'arrondissement et de province » reçus par les communes qui ont ce titre ne reflètent pas toujours le rôle effectivement joué par ces communes dans l'arrondissement en termes d'externalités (Husson, 2009, pp. 51-52).

Globalement, les communes disposant de la dotation chef-lieu d'arrondissement sont celles qui appartenaient à la deuxième catégorie dans le précédent système²⁶, excepté les communes de Seraing et d'Ottignies-Louvain-La-Neuve.

4.2. L'objectif d'équité

Le souci de compenser les communes pour répondre à l'objectif d'équité est rencontré au travers du critère de « péréquation fiscale ».

4.2.1. Le choix du critère « péréquation fiscale »

Le choix de ce critère découle d'un objectif de solidarité à l'égard des communes moins favorisées, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne régionale.

En 2019, 213 communes bénéficient de la péréquation fiscale (129 profitent de la péréquation IPP, 190 profitent de la péréquation Pr. I. et 106 profitent des deux). Ainsi, 51% des communes touchent la péréquation IPP et 75% touchent la péréquation Pr. I (DGO5, 2019).

²⁶ Décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes. *M.B.* 31 août 1989.

4.2.1.1. *Incitation à hausser les taux*

Comme nous l'avons précédemment mentionné²⁷, il y a une tendance générale à la hausse des taux IPP et Pr. I. depuis une vingtaine d'années.

On observe généralement que la taxe additionnelle à l'IPP est plus faible dans les provinces où le revenu moyen par habitant est élevé (Jurion, 2004, p. 235) (Annexe 11). Les communes dont les résidents ont des revenus plus élevés peuvent se financer plus aisément avec un taux d'imposition plus faible étant donné que la base taxable est plus importante. A contrario, les communes dont les habitants ont des revenus moindres appliquent un taux plus élevé.

L'éligibilité des communes à la péréquation fiscale prend en compte les taux d'additionnels et peut donc inciter les communes à augmenter leur taux (Husson, 2009, p. 66).

Imaginons qu'une commune Y obtient un rendement d'1% à l'IPP par habitant de 20 et que celui de l'ensemble de la Région wallonne soit de 25,80. Son potentiel fiscal est inférieur à celui de la Région. Ainsi, elle bénéficie d'une dotation compensatoire égale à 304 500€, si sa population est de 7 500 et son taux d'additionnels à l'IPP est de 7%²⁸.

Si la commune Y augmente son taux d'additionnel IPP à 7,5%, sa dotation compensatoire augmente de 21 750€ et est maintenant de 326 250 €²⁹. De plus, remarquons que cette augmentation de taux lui permet d'accroître le montant de recettes fiscales qu'elle perçoit (*Doc.*, Parl. w., 2007-2008, 810/1, p. 14) (Annexe 12).

Le même raisonnement s'applique pour les additionnels au Pr. I. Si la commune Y dispose d'un rendement de 100 centimes par habitant de 4 et que le rendement de la Région est de 4,86. La commune Y empoche une dotation compensatoire de 86 000 €, si sa population est de 5 000 et son taux Pr. I est de 2 000³⁰. Si la commune augmente ce taux à 2 200, elle perçoit alors une dotation compensatoire plus élevée³¹ (Annexe 12).

De plus, comme expliqué précédemment, la Région wallonne adopte chaque année une circulaire budgétaire recommandant des taux plafonds d'additionnels : 2600 centimes pour le Pr. I. et 8,8% pour l'IPP. Pour l'année 2019, 22 communes pratiquent un taux IPP à 8,8%. Quinze d'entre elles bénéficient de la péréquation fiscale IPP. On remarque que pour l'année 2019, 86 communes pratiquent des centimes additionnels au Pr. I. au-dessus de la recommandation fournie par la Région wallonne (SPW Intérieur et Action sociale, 2020). Sur ces 86 communes, 75 perçoivent la dotation péréquation fiscale Pr. I. Cela représente 39,5% de l'ensemble des communes profitant de la péréquation Pr. I. Si l'on ajoute les communes pratiquant le taux recommandé, le pourcentage passe à 79% (Annexe 8).

²⁷ Section 4.1.1.2.2. relative aux facteurs fiscaux dans le calcul des externalités.

²⁸ Péréquation IPP : $(25,80 - 20) * 7 * 7\ 500 = 304\ 500\ €$.

²⁹ Péréquation IPP : $(25,80 - 20) * 7,5 * 7\ 500 = 326\ 250\ €$

³⁰ Péréquation Pr. I. : $(4,86 - 4,00) * 2000/100 * 5000 = 86\ 000€$

³¹ Péréquation Pr. I. : $(4,86 - 4,00) * 2200/100 * 5000 = 94\ 600\ €$

4.2.1.2. Spécificités des communes transfrontalières

Si l'on regarde la corrélation entre la péréquation fiscale par habitant des communes allocataires de cette dotation et le revenu moyen par habitant de ces communes, le coefficient est de $-0,50$. Si l'on regarde le coefficient de corrélation pour l'ensemble des communes wallonnes, il est de $-0,59$. Cela signifie donc que plus les revenus par habitant sont élevés, moins la commune perçoit la dotation péréquation. La figure 4 montre plus clairement cette relation négative.

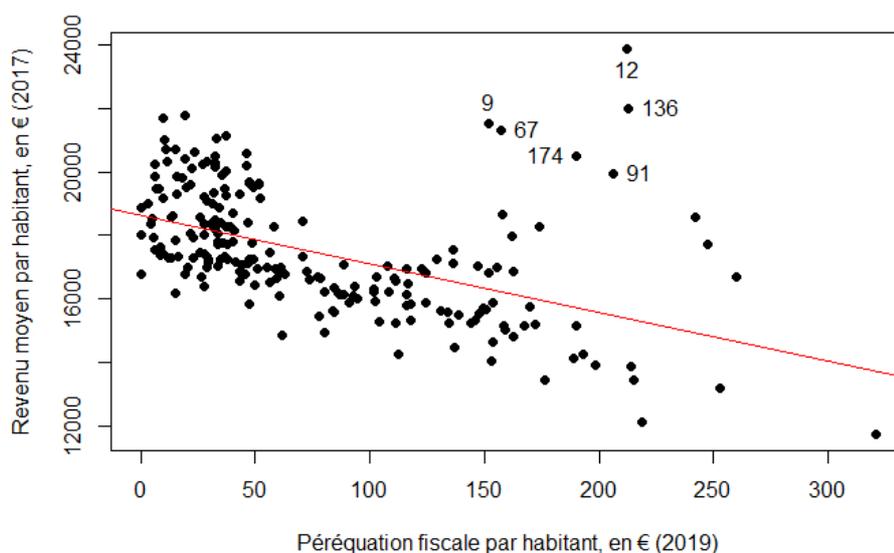


Figure 4 : Le revenu moyen par habitant en fonction de la péréquation fiscale par habitant. Les chiffres représentent les communes suivantes : Arlon (9), Attert (12), Etalle (67), Habay (91), Messancy (136), Saint-Léger (174). Etant donné que la dotation péréquation fiscale est calculée à partir des données statistiques de l'avant dernier exercice d'imposition, les revenus moyens par habitant sont ceux de l'année 2017. Source : SPF Economie – Statbel, 2017 ; DGO5, 2019.

Cette figure 4 met également en évidence plusieurs communes atypiques, principalement des communes proches du Grand-Duché du Luxembourg, qui tirent profit d'une dotation péréquation fiscale considérable en dépit d'un revenu moyen par habitant important. Cela s'explique par le fait que le revenu moyen par habitant est calculé à partir du revenu total net imposable qui inclut les revenus professionnels des travailleurs frontaliers, alors que le potentiel fiscal se calcule à partir de l'IPP qui n'intègre pas les impôts des travailleurs transfrontaliers puisqu'ils les payent sur leur lieu de travail. Ainsi, le calcul de la péréquation fiscale ne tient pas compte de la spécificité de ces communes frontalières (SPW, 2018, pp. 8-10).

4.2.1.3. Surcompensation des communes défavorisées

Une évaluation du Service Public de Wallonie montre que « le montant prévu au titre de dotation péréquation IPP dans le mécanisme de répartition du fonds est plus important que celui qui serait nécessaire pour que chaque commune bénéficie, à taux d'additionnels inchangé, d'un même niveau de recettes que celui qui aurait été calculé sur la base du potentiel fiscal moyen » (SPW, 2018, p. 12).

L'analyse montre que l'écart entre les recettes fiscales relatives à l'IPP pour les communes jouissant de la péréquation et ce qu'elles auraient retiré avec un potentiel fiscal égal à la moyenne régionale était de 111,960 millions d'euros en 2017. Pourtant, la dotation péréquation IPP était de 153,278 millions d'euros pour la même année.

Par conséquent, certaines communes dont le potentiel fiscal est faible, voient, après la péréquation, leur potentiel devenir supérieur au potentiel fiscal moyen. De cette façon, elles peuvent également obtenir un potentiel supérieur à celui d'autres communes qui ne bénéficient pas de la péréquation fiscale parce que leur potentiel est légèrement supérieur à la moyenne³².

De même, cette surcompensation par rapport à la moyenne va s'observer pour la péréquation fiscale Pr. I.

Cet excédent est destiné à augmenter au cours des années puisque les nouveaux critères de répartition neutralisent la réduction de la dotation minimale garantie jusqu'en 2028.

4.2.1.4. La prise en compte du Précompte Immobilier

Le précédent système de répartition ne prenait pas en compte les taux Pr. I. et sa prise en compte dans le nouveau système a fait l'objet de plusieurs remarques.

Tout d'abord, le Pr. I. est calculé à partir des revenus cadastraux³³ qui sont calculés en fonction de différentes caractéristiques que possèdent les immeubles, notamment les services collectifs. Par conséquent, plus une commune est dotée de services collectifs, plus son revenu cadastral augmente et plus sa péréquation fiscale diminue, voire disparaît (Mockel, Jurion, Heukemes & al., 2008, pp. 83-84). Cependant, étant donné que les revenus cadastraux n'ont pas été mis à jour depuis 1975, seulement indexés, on peut s'interroger sur la représentation de la valeur locative que ces revenus donnent.

D'ailleurs, certaines communes bénéficient de la dotation « péréquation fiscale pour le Pr. I. », alors que si le revenu cadastral était correctement valorisé, ce ne serait peut-être pas le cas. Remarquons que la Région wallonne est compétente pour modifier le taux, la base et les exonérations du Pr. I., mais elle ne peut modifier le revenu cadastral, qui reste une compétence fédérale (Art. 4 §2 loi du 16 janvier 1989)³⁴. Le pouvoir fédéral a peu d'intérêt à remettre à jour le revenu cadastral puisque l'impôt perçu à partir de celui-ci est pour les Régions. Néanmoins, la Région pourrait définir une autre base d'imposition et la substituer au revenu cadastral fédéral.

³² Imaginons un potentiel fiscal moyen régional de 30€/habitant. Le potentiel fiscal de la commune X est de 12,5€/habitant et celui de la commune Y est de 34€/habitant. La commune Y ne bénéficie donc pas de la péréquation fiscale IPP. Après la péréquation, la commune X obtient un potentiel de 41€/habitant, soit un potentiel supérieur à celui de la commune Y.

³³ Le revenu cadastral est équivalent au revenu net moyen qu'un immeuble rapporterait à son propriétaire en un an.

³⁴ Article 4 §2 de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. 17 janvier 1989) modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions (art. 6) (M.B. 3 août 2001)

4.3. La présence du critère « logements publics et subventionnés »

Déjà dans sa DPR en 2004, la Région wallonne notifiait son souhait d' « *une meilleure liaison des dotations du fonds des communes à la création de nouveaux logements* » (DPR 2004-2009, 20 juillet 2004, p.19).

L'insertion du critère « logements publics et subventionnés » a été attribuée à André Antoine, alors ministre du Logement (Husson, 2009, p. 27). Il a été également particulièrement défendu par les socialistes, et notamment Alain Onkelinx : « *Parmi les critères qui entrent en ligne de compte dans la répartition du nouveau Fonds des Communes, il en est un qui me tient particulièrement à cœur, c'est celui relatif aux logements sociaux* » (Parl.W., CRA 22, 9 juillet 2008, p. 34).

Le choix de ce critère découle d'une volonté de dynamiser le parc de logements publics et subventionnés. L'objectif est d'inciter les communes à la création de ceux-ci.

En 2019, 40 communes bénéficient de la tranche « stock » et 138 bénéficient de la tranche « bonus ». 75 communes qui ont moins de 10% de logements publics ou subventionnés n'ont pas accès à la tranche « bonus » car elles ne planifient pas un nombre suffisant de logements publics.

4.3.1. La sortie du cadre du financement général

Une critique majeure est émise à l'égard de ce critère de « logements publics et subventionnés ». Elle réside dans le fait que la tranche « bonus » sort du cadre du financement général des communes.

En matière de pouvoirs subordonnés, la Région wallonne dispose de deux compétences distinctes³⁵.

D'une part, elle dispose d'une compétence pour le financement général des communes³⁶. Ainsi, ce financement se fait selon des critères qui ne sont pas directement conditionnés à l'accomplissement d'une mission déterminée. Il a pour finalité de donner aux communes les moyens d'accomplir leur rôle d'acteur public tout en respectant leur autonomie locale.

D'autre part, la Région wallonne est compétente pour le financement des missions à remplir par les communes dans les matières qui lui incombent³⁷. Ainsi, ce financement est octroyé aux communes pour exécuter une mission déterminée.

³⁵ Avant-projet de décret modifiant le livre III, Chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, Avis 44.504/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, Doc., Parl. w., 2007-2008, 810/1, 12 juin 2008, pp. 98-125.

³⁶ Article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9/ de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. M.B. 15 août 1980.

³⁷ Article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10/ de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. M.B. 15 août 1980.

En ce qui concerne la dotation « logements publics et subventionnés », les communes souhaitant en bénéficier doivent adopter un programme d'actions qui prévoit la création de logements publics ou subventionnés. Cela ne résulte donc pas du financement général des communes.

4.4. Le critère « densité de population »

Le critère « densité de population » cible les communes pour lesquelles la densité de population est plus faible que celle de la Région wallonne. En 2019, 149 communes bénéficient de cette dotation, soit 59%.

La dispersion de la population dans une commune peut entraîner des coûts spécifiques. On peut supposer que certaines dépenses, notamment l'enseignement et les voiries, sont plus importantes dans les communes dont la population est plus fortement dispersée.

La Wallonie a choisi la densité de population. Ce critère est pondéré à 5,5% (hors dotation minimale), ce qui est relativement faible. Néanmoins, avoir une faible densité ne signifie pas qu'on fait face à de moindres dépenses. La fourniture de certains services collectifs potentiellement coûteux est nécessaire indépendamment de la population (bibliothèques, écoles, hôpitaux,...).

Au 1^{er} janvier 2019, la densité de population régionale wallonne est de 215 habitants par km² (IWEPS, 2019a). Les communes en dessous de cette densité sont principalement situées dans les provinces du Luxembourg et de Namur. Ces deux provinces sont caractérisées par d'importantes surfaces boisées et une plus faible urbanisation (IWEPS, 2019b) (Annexe 13).

4.4.1. Le poids du critère pour les communes faiblement peuplées

L'évaluation réalisée par le département de la Gestion et des Finances des Pouvoirs Locaux du service public de Wallonie (SPW, 2018) a montré que ce sont les communes marquées par une faible urbanisation qui touchent 90% de la dotation.

En outre, il est posé la question de la pondération du critère. Celui-ci étant pondéré à 5,5% de la dotation globale (sans compter la dotation minimale), on peut imaginer qu'on voulait que son poids dans la répartition soit faible, au contraire de la dotation « externalités », pondérée à 53%. Son montant peut, néanmoins, être considérable pour quelques communes modestement peuplées (SPW, 2018, pp. 24-25). Les deux dotations combinées, on observe, au tableau 3, que certaines communes peu densément peuplées perçoivent plus par habitant que les communes plus densément peuplées et dont la dotation externalités est élevée. Ainsi, pour l'année 2019, Daverdisse (commune avec la plus faible densité de Wallonie) a reçu 429,34€ par habitant pour les dotations « densité » et « externalités » combinées, alors que Liège et Charleroi ont reçu 256,20€ par habitant et 259,96€ par habitant, respectivement, pour l'ensemble de ces deux dotations.

Communes	Densité de population (habitants/km ²)	Superficie (km ²)	Population au 1 ^{er} /01/2019	Dotation densité par habitant (€)	Dotation externalités par habitant (€)	Somme des dotations densité et externalités par habitant (€)
Daverdisse	24,5	56,8	1 395	388,56	40,78	429,34
Vresse-sur-Semois	25,8	101,5	2 615	205,94	63,69	269,63
Sainte-Ode	26,1	97,9	2 555	210,69	86,96	297,65
Namur	629,8	175,9	110 779	0	196,82	196,82
Liège	2 877,7	68,6	197 327	0	256,20	256,20
Charleroi	1 964,7	102,9	202 267	0	259,96	259,96

Tableau 3 : Somme des dotations densité et externalités par habitant en 2019
Source : IWEPS, 2017 ; DGO5, 2019

D'autres indicateurs relatifs à l'occupation du sol peuvent également mesurer la dispersion de la population (Mockel, Jurion, Heukemes & al., 2008, pp. 88-89) et pourraient apporter quelques nuances au critère. On peut penser à :

- la longueur du réseau routier qui représente au premier abord un indicateur pertinent. Néanmoins, les données et les statistiques ne permettent pas une utilisation vraiment fiable de cet indicateur.
- la superficie qui ne varie pas dans le temps. Cependant, à superficie donnée, les besoins attachés à la dispersion de la population peuvent diverger.

Provinces	Densité de population (habitants/km ²)	Longueur du réseau routier revêtu (km) ³⁸	Superficie au km ²
Luxembourg	63,8	10 568,9	4 459
Namur	134,5	12 101,8	3 675
Brabant wallon	367,9	4 179,7	1 097
Hainaut	352,5	14 294,6	3 813
Liège	287	15 455,2	3 857

Tableau 4 : Quelques caractéristiques des provinces wallonnes en 2019.
Source : IWEPS, 2019.

³⁸ Données de 2005.

5. Pistes pour mieux répondre au critère « externalités »

Bien que ce ne soit pas le but de ce travail, cette section délivre quelques pistes qui pourraient permettre de mieux répondre aux objectifs qui entourent la dotation du Fonds des communes.

Ainsi, dans cette section, nous présentons quelques éléments de réflexion entourant la dotation « externalités », qui, comme nous l'avons vu, est calculée à partir d'une approche implicite qui ne fait pas l'unanimité.

Différentes études ayant trait au développement territorial et à l'aménagement du territoire ont été menées ces dernières années. Elles ouvrent la voie à certaines pistes pouvant être discutées afin de mieux saisir les externalités.

5.1.1. La supra-communalité

Une première manière de capter les effets de débordement générés par certains services publics serait de créer une entité supra-communale compétente pour ces services qui internaliserait ainsi les effets externes (Oates, 1999, p. 1130). La supra-communalité nécessite une coopération prenant place à un niveau entre le pouvoir régional et le pouvoir communal (UVCW, 2011).

Les organisations supra-communales répondent à des normes de financement particulières basées sur un ensemble de critères de répartition. Nous pouvons citer deux exemples d'entités supra-communales bien connues :

- La zone de secours qui gère les services d'incendie et les services d'aide médicale urgente ;
- La zone de police dont le mode de financement est réparti entre les communes qu'elle comprend selon un commun accord entre elles. Si un tel accord n'est pas possible, la répartition s'opère selon différents critères, et notamment la « norme KUL »³⁹.

5.1.2. La hiérarchie urbaine et les aires d'influence

Pour réfléchir aux critères permettant au mieux de saisir les effets de débordement, il faut revenir aux traits caractéristiques de ceux-ci et à leur définition. On s'aperçoit alors que la question du calcul des externalités concerne la mesure de la centralité des communes et des villes. Et cette mesure englobe bien plus d'éléments que la seule population. Qu'est-ce qui fait qu'une localité délivre plus d'externalités qu'une autre ?

En s'intéressant à la littérature existante, on remarque ainsi que l'approche géographique et urbaine peut être pertinente pour la réflexion qui entoure le critère des externalités, et en particulier le concept de « hiérarchie urbaine », développé par Etienne Van Hecke (1999). Si

³⁹ Pour plus d'informations concernant la « norme KUL », nous vous invitons à consulter le travail de GASPARD, Laura. (2017). *Le financement des zones de polices en Belgique: l'adéquation de la norme K.U.L. à l'évaluation des besoins actuels des zones de police*. Travail de Fin d'Etudes, ULiège. Disponible via l'URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/2700>

la hiérarchie urbaine peut être un critère intéressant au calcul des externalités, il semble approprié d'expliquer de quoi il s'agit.

La détermination de la hiérarchie urbaine s'opère au travers des relations de dépendance entre les communes et les villes-centres. Elle peut se définir comme la distribution de services sur un territoire qui se concentre de façon hiérarchique en fonction de la fréquence à laquelle on a recourt à ceux-ci (Lambotte & al., 2011, p. 5). Les services répondant à des besoins quotidiens ou réguliers des habitants sont distribués dans toutes les localités, alors que les services plus spécifiques se centralisent dans un nombre plus restreint de villes irradiant sur un territoire plus important. Sachant que les villes n'offrent pas partout les mêmes services, la population est amenée à fréquenter plusieurs centres. Cela signifie qu'il y a différents niveaux hiérarchiques, présumant qu'une ville de niveau supérieur présente une offre de services qui sont également présents dans une ville de niveau inférieur (Van Hecke, 1999, p. 166).

Etienne Van Hecke établit la hiérarchie urbaine au travers de l'équipement des villes. Afin d'évaluer celui-ci, plusieurs fonctions sont prises en compte :

- soins médicaux et sociaux;
- sport, récréation et horeca;
- transports;
- services à guichets;
- services publics;
- culture;
- enseignement;
- commerce de détail.

Relativement à l'importance qualitative et quantitative des fonctions considérées, le degré d'équipement des centres varie (Van Hecke, 1999, p. 167).

Afin d'obtenir un classement des villes, le professeur Van Hecke s'intéresse également au pouvoir d'attraction de celles-ci. Pour ce faire, il distingue d'une part le flux interne, qui se rapporte à la population utilisant les équipements mis à disposition dans sa propre commune, et, d'autre part, le flux externe qui correspond aux usagers des équipements d'une commune donnée alors qu'ils sont résidents d'une autre commune. Plus le flux externe est important, plus la localité considérée est influente (Van Hecke, 1999, p. 167). Elle peut alors être considérée comme une aire d'influence qui se définit comme l'espace territorial localisé en dehors d'une commune, pour lequel elle détient un rôle attractif compte tenu de l'exclusivité ou de la supériorité de son offre en services (CPDT, 2011, p. 261).

Finalement, le regroupement de ces différentes méthodes permet d'obtenir un classement des villes : grandes villes, villes régionales, petites villes, elles-mêmes dissociées en a, b et c. L'utilisateur fréquente les différentes villes en fonction de son lieu de résidence. « *Il fonctionne donc dans une partie de l'espace national et cette partie est d'autant plus restreinte qu'il habite à proximité d'un pôle de niveau supérieur dans la hiérarchie, la plupart des fonctions y étant concentrées* » (Van Hecke, 1999, p. 169).

Un autre facteur déterminant du niveau hiérarchique des villes est l'emploi, et plus globalement le poids économique de celles-ci. On observe que la concentration de l'emploi est proportionnelle au niveau hiérarchique. Par conséquent, il y a plus d'emploi par habitant dans les grandes villes que dans les villes régionales et les petites villes. À l'évidence, il y a des différences en fonction des secteurs considérés. Malgré une concentration plus importante dans les villes, les commerces de détail sont localisés de façon assez similaire dans les différents niveaux hiérarchiques. Au contraire, les services aux entreprises, et en particulier les sièges sociaux, sont fortement concentrés dans les grandes villes et dans les villes régionales (Van Hecke, 1999, p. 171). On remarque ainsi que l'emploi peut être considéré de plusieurs façons : soit selon la localisation de l'activité, soit selon le lieu du siège social. « [Cela] signifie que l'importance économique des localités peut être mesurée soit en termes de production soit en termes de fonction de décision » (Van Hecke, 1999, p. 174).

Afin d'examiner les relations entre régions urbaines et les aires d'influence qu'elles détiennent, l'étude de J-M. Lambotte & al. (2011), réalisée dans le cadre de l'actualisation du Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), s'est concentrée sur les déplacements opérés entre localités. Elle distingue deux pôles : d'une part, l'influence des pôles emplois basés sur les déplacements domicile-travail et, d'autre part, l'influence des pôles urbains qui englobent plusieurs motifs de déplacements qui sont le travail, l'enseignement secondaire et supérieur et les achats semi-courants (en particulier les achats de vêtements).

En raison d'une augmentation des flux de travailleurs transrégionaux et transfrontaliers, on observe qu'un nombre plus restreint de pôles emplois se dessinent. Ensuite, à propos des déplacements domicile-école, on constate qu'ils sont grandement allongés, la proximité n'étant plus le critère prépondérant dans le choix de l'école. L'analyse liée aux déplacements scolaires permet de mettre en évidence un nombre important de bassins scolaires, bien que les déplacements transrégionaux et transfrontaliers soient faibles. Enfin, en ce qui concerne les achats de vêtements, un grand nombre de bassins apparaissent et plusieurs déplacements sont transfrontaliers (Lambotte & al., 2011, pp. 17-18).

Concernant la hiérarchie urbaine, la méthodologie suivie par l'étude de Lambotte s'appuie sur les développements de Van Hecke, mais s'en écarte sur quelques aspects, et notamment sur la classification des localités. Ainsi, elle établit pour chaque fonction et chaque commune un indice d'équipement relatif à sa population :

$$\text{Indice commune X} = \frac{\text{Nombre d'emplois (d'élèves, de lits,...) commune X}}{\text{Population commune X}} \div \text{Quotient moyen de la Région wallonne}$$

Les fonctions incluses sont : le travail ; l'enseignement secondaire, supérieur et pour adultes ; les commerce d'achats semi-courants, le tourisme, l'offre hospitalière et les maisons de repos, l'offre de la SNCB, les services publics fédéraux et régionaux décentralisés.

L'agglomération de l'ensemble des indices d'une commune donne un indice global synthétique qui permet d'obtenir un classement de cinq types de communes :

- Celles qui rayonnent largement au-delà d'elles-mêmes ;
- Celles qui rayonnent faiblement au-delà d'elles-mêmes ;
- Celles qui ne rayonnent que sur elles-mêmes ;
- Celles qui sont faiblement dépendantes par une ou plusieurs autres communes ;
- Celles qui sont fortement dépendantes par une ou plusieurs autres communes (Lambotte & al., 2011, pp. 23-24).

Ce classement des communes en fonction de l'attractivité qu'elles détiennent est au cœur même de la définition des externalités. Ces dernières étant liées au dessin urbanistique, elles sont socio-géographiques. Par conséquent, l'aménagement du territoire peut fournir des éléments de réponse concernant la problématique des externalités.

5.1.3. L'aménagement du territoire et la centralité d'une commune

Le territoire est en perpétuelle évolution. Les communes d'hier ne sont plus celles d'aujourd'hui et peut-être sont-elles bien différentes de celles de demain. La mobilité de plus en plus accrue et aisée, l'augmentation de la population, la délocalisation des habitats vers les périphéries et les agglomérations, l'évolution de l'occupation du sol ont un impact sur le dessin urbanistique de la Région et particulièrement sur l'aménagement du territoire.

En 2018, la Région wallonne a adopté le nouveau projet de schéma de développement du territoire⁴⁰ (SDT). Il reprend les stratégies à mettre en œuvre afin de réaliser le projet. « *A l'échelle infrarégionale, il est conçu de manière à ce que les principes sur lesquels il se fonde puissent être traduits à travers les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme de niveau local et ceci compte tenu des spécificités territoriales* » (SDT, 2018, p. 5).

Le SDT poursuit plusieurs objectifs qui font l'objet de mesures de suivi, c'est-à-dire de critères permettant de mesurer à quel point ces objectifs sont atteints. Certains d'entre eux peuvent servir de points d'appui aux calculs des externalités qui nous intéressent.

Quels sont les éléments d'attractivité d'une commune ou d'une ville qui peuvent entraîner des externalités ? Deux éléments du SDT nous semblent pertinents pour mesurer la centralité : d'une part, la localisation des activités économiques et d'autre part, la localisation des activités culturelles, sportives et d'enseignement secondaire. Chacun dispose de plusieurs fonctions qui ont pour but d'essayer de les mesurer.

La localisation des activités économiques est l'élément central (SDT, 2018, p. 19). Là où il y a de l'emploi, il y a des travailleurs. Ceux-ci ne sont pas forcément des résidents de la commune et peuvent ainsi, éventuellement, profiter de services publics pour lesquels ils ne

⁴⁰ Arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2018 adoptant le projet de schéma de développement du territoire révisant le schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999. M.B. 17 octobre 2018.

payent pas d'impôts. Il y a plusieurs fonctions qui peuvent indiquer l'activité économique. Elles sont assez variées et peuvent être :

- Les zonings industriels et artisanaux;
- La capacité hospitalière ;
- Le nombre de points de vente ;
- Le nombre d'emplois salariés.

De même, le réseau de transport constitue une porte d'entrée de l'activité économique. Là où le réseau est dense, l'activité économique se concentre et est plus forte. Il ne faut pas seulement regarder les infrastructures existantes, mais également leur capacité d'accueil et de transport. Nous pouvons citer :

- Les aéroports (nombre de passagers ou tonnage des marchandises par an) ;
- Les ports ou trilogiports (tonnage des marchandises par an) ;
- Les gares (nombre de passagers ; nombre de trains par heure) ;
- Les lignes d'autobus (nombre de passagers ; nombre de bus par heure) ;
- Le trafic routier (nombre de voitures, kilomètres d'embouteillages).

Ces infrastructures de transport jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire et dans l'évolution des villes.

Aussi, les activités liées à l'enseignement et à la recherche sont au cœur du développement économique (SDT, 2018, p. 19). En effet, la formation et l'innovation sont génératrices d'emplois. Nous pouvons mentionner :

- Les universités ;
- Les parcs d'activités scientifiques.

Le second élément de mesure de l'attractivité d'une commune ou d'une ville a trait aux activités culturelles, sportives, d'enseignement secondaire ou plus généralement aux services publics :

- Sites touristiques (nombre moyen de visiteurs par an) (SDT, 2018, p. 138) ;
- Musées et théâtres (nombre moyen de visiteurs par an);
- Nombre d'équipements (scolaires, sportifs) par habitant⁴¹ (SDT, 2018, p. 90) ;
- Services fédéraux et régionaux décentralisés (Justice de paix, SPF, SPW).

Ces deux éléments regroupant différentes fonctions sont les signes d'une concentration plus forte de l'activité humaine et de la centralité d'une commune ou d'une ville. Ils sont incontestablement liés aux concepts de hiérarchie urbaine et d'aires d'influence développés précédemment. L'aménagement du territoire est au cœur de la centralité d'une ville et de l'attractivité qu'elle peut exercer, qui sont la clé de la problématique des externalités. Ainsi, s'inspirer de l'aménagement du territoire et de la hiérarchie urbaine peut fournir des pistes de réflexion et des idées pour mieux capturer les effets de débordement.

⁴¹ Cela peut concerner par exemple le nombre de clubs sportifs (nombre de membres) ou le nombre d'écoles secondaires (nombre d'élèves inscrits) dans la commune.

Conclusion

Ce travail s'est attaché à fournir une réflexion sur les critères de répartition de la dotation du Fonds des communes en Wallonie depuis la réforme survenue en 2008. Plus particulièrement, il visait à constater si cette répartition respecte deux objectifs : d'une part, l'objectif d'équité au travers du critère « péréquation fiscale » ; et d'autre part, l'objectif d'allocation efficiente au travers des critères « externalités » et « chefs-lieux de province et d'arrondissement ».

Notre recherche s'est principalement concentrée sur les critères les plus pondérés, à savoir, le critère « péréquation fiscale » (pondéré à 30%) et le critère « externalités » (pondéré à 53%). Néanmoins, nous avons commenté chaque critère de la répartition actuelle.

Ainsi, à propos des autres critères plus faiblement pondérés, nous avons remarqué que le critère « chefs-lieux d'arrondissement et de province » (pondéré à 4,5%) satisfait globalement au rôle d'attractivité qu'il lui est attaché. Quant au critère « logements publics et subventionnés » (pondéré à 7%), il ne répond pas aux conditions qui fondent le financement général dans lequel s'inscrit la dotation du Fonds des communes. Par conséquent, il sort de la compétence de ce financement général. Pour ce qui est du critère « densité de population » (pondéré à 5,5%), nous avons établi qu'il est peu pondéré comparativement au critère « externalités », alors que faible densité ne signifie pas moindres dépenses. Son poids peut néanmoins se révéler élevé pour certaines communes très faiblement peuplées.

Concernant les critères les plus pondérés, nous avons vu que le critère « péréquation fiscale » ne peut profiter qu'aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne régionale. Ce critère répond globalement à l'objectif d'équité puisque les communes dont les revenus par habitant sont élevés perçoivent moins de dotation. Néanmoins, nous avons mis en évidence certaines remarques.

Premièrement, nous avons observé qu'il y a une tendance générale à la hausse des taux d'additionnels en Wallonie. Or, bien que la prise en compte des taux dans le calcul de la péréquation puisse inciter les communes à les augmenter, nous n'avons pu démontrer une augmentation significative qui serait due à ce calcul. Deuxièmement, les spécificités des communes transfrontalières ne sont pas prises en compte puisque plusieurs communes voisines du Grand-Duché du Luxembourg profitent d'une importante dotation « péréquation fiscale » tout en ayant un revenu moyen par habitant élevé. Néanmoins, cela concerne moins de 5% des communes. Troisièmement, une surcompensation des communes défavorisées est constatée. Les communes dont le potentiel fiscal est faible obtiennent, après la péréquation, un potentiel fiscal plus élevé que le potentiel fiscal moyen. Or, ce potentiel fiscal communal plus élevé peut également dépasser celui d'autres communes qui ne profitent pas de la péréquation fiscale parce que leur potentiel est faiblement supérieur à la moyenne régionale au départ. Quatrièmement, nous avons remarqué que c'est principalement la prise en compte du Pr. I. dans la péréquation qui pose problème étant donné qu'il est calculé sur base des revenus cadastraux. De plus, les communes appliquant des taux de Pr. I. supérieurs aux taux plafonds recommandés par la Région wallonne peuvent malgré tout bénéficier de la péréquation, ce qui est le cas pour 87% d'entre elles.

En ce qui concerne le critère « externalités » qui représente plus de la moitié du Fonds des communes et qui a trait à la mesure de la centralité d'une commune, il est celui qui a été le plus vivement critiqué. Il a pour but d'octroyer une compensation aux communes pour les effets de débordement qu'elles génèrent. Le fait de fixer l'enveloppe de cette dotation à hauteur de 53% empêche une allocation efficiente puisque les communes reçoivent une partie d'un montant préétabli. En outre, le calcul de la compensation des effets de débordement nécessite une identification et une quantification de ces effets. Pour ce faire, la Région wallonne a choisi l'approche implicite qui explique les dépenses ordinaires totales en fonction de la seule variable « population ».

Cependant, nous avons constaté que cette approche ne permet pas en réalité de capturer les effets de débordement. Elle considère que toutes les dépenses de la commune génèrent des effets externes. De plus, aucun contrôle n'est opéré sur la variable « population », probablement corrélée à d'autres variables omises. Ensuite, le modèle estimé analyse la variance des dépenses totales et non par habitant et, il conçoit le même type de rendements d'échelle pour chaque niveau de la population, ce qui est inexact. De même, les deux facteurs fiscaux présents dans le calcul du critère n'ont aucun lien avec les effets de débordement. C'est pourquoi nous avons conclu que l'approche implicite permet simplement de soutenir des communes avec une population importante indépendamment des effets externes qu'elles produisent.

En raison de ces différents éléments, nous soutenons donc que le critère « externalités », ne répond pas à l'objectif d'allocation efficiente. Par conséquent, nous proposons quelques pistes qui pourraient mieux saisir les effets de débordement. Premièrement, la supra-communalité permettrait une internalisation des effets externes. Deuxièmement, la problématique des « externalités » est au cœur de la hiérarchie urbaine. Examiner les relations de dépendance entre les localités, les motifs de déplacements de l'une à l'autre et les aires d'influence qu'elles peuvent avoir, permet un classement des communes en fonction de leur rayonnement. Troisièmement, les « externalités » portent sur la mesure de la centralité. Ainsi, prendre appui sur les caractéristiques du territoire et particulièrement sur l'aménagement de celui-ci, peut nous éclairer sur de potentiels éléments de mesure des externalités. Cette question mériterait des recherches plus approfondies et pourrait faire l'objet d'un nouveau travail.

Bibliographie

- **Textes législatifs**

Normes internationales

Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985

Normes internes

Arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2018 adoptant le projet de schéma de développement du territoire révisant le schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999. *M.B.* 17 octobre 2018.

Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. *M.B.* 15 août 1980

Loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. 17 janvier 1989) modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions (art. 6) (M.B. 3 août 2001)

Décrets

Décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes. *M.B.* 31 août 1989.

Décret modifiant le Livre III, Titre III, Chapitre II du code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, *M.B.* 23 juillet 2008.

Décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone. *M.B.* 27 janvier 2009.

- **Documents parlementaires**

Avant-projet de décret modifiant le livre III, Chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, Avis 44.504/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, Doc., Parl. w., 2007-2008, 810/1, 12 juin 2008, pp. 98-125.

Déclaration de politique régionale de l'Exécutif régional wallon. Session extraordinaire du 10 février 1988.

Déclaration de politique régionale 2004-2009. Session extraordinaire du 20 juillet 2004.

Déclaration de politique régionale 2009-2014. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire ». Session extraordinaire du 16 juillet 2009.

Parlement wallon (session 2007-2008). CRA 22. Mercredi 9 juillet 2008.

Projet de décret modifiant le livre III, titre III, chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, *Doc.*, Parl. w., 2007-2008, 810/1, 12 juin 2008.

- **Articles**

BELFIUS. (2018a). Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie – Budgets 2018 : Bilan de 6 ans de mandature communale (2013-2018).

BELFIUS. (2018b). Typologie socio-économique des communes –2017 : Wallonie et Bruxelles.

BNB. (2018). Les finances des pouvoirs locaux en Belgique. *Revue économique de juin 2018*, pp. 35-64.

DENOMERENGE, Jonathan et STARCK, Vincent. (2018). Evaluation du critère Externalités du Fonds des communes. *Revue de fiscalité régionale et locale*. Vol. 2, pp.110-118

HUSSENOT, Philippe. (1984). Transferts budgétaires et décentralisation: les différentes formes de subventions intergouvernementales aux États-Unis. *Politiques et management public*. Vol. 2, no 2, pp. 41-62.

HUSSON, Jean-François. (2004). Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives. *Courrier hebdomadaire du CRISP*. Vol. 24, n°1849-1850, pp. 5-74.

HUSSON, Jean-François. (2008). Le financement général des communes: comparaison interrégionale des modes de répartition. *Reflets et perspectives de la vie économique*. Vol. 47, no 4. pp. 15-32.

HUSSON, Jean-François. (2009). La réforme du fonds des communes en Région wallonne, *Courrier hebdomadaire du CRISP*. Vol. 21, n° 2026-2027. pp. 5-71.

MEHIRIZ, Kaddour. (2012). *Considérations économiques et politiques des transferts intergouvernementaux et effets sur les dépenses locales: le cas des transferts de financement des services municipaux au Canada*. Thèse de doctorat. École nationale d'administration publique. 192p.

OATES, Wallace E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*. Vol. 37, no 3. p. 1120-1149.

OATES, Wallace E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*. Vol. 61, no 2, p. 313-334.

PAGANO, Giuseppe. (2013). Le décret du 15 juillet 2008 et la réforme du Fonds wallon des communes. *Bulletin de documentation du SPF Finances*. Vol. 73, n°4. pp. 163-200.

SPW. (2018). Une évaluation du fonds des communes wallonnes. *Le cahier des finances locales*. No. 5. 68p.

UVCW. (2011). Note d'orientation sur « La coopération supracommunale- Vers des communautés de territoire ». Avis du Conseil d'Administration.

UVCW. (2019). 185 fiches pour une bonne gestion communale.

VAN HECKE, Etienne. (1999). Le réseau urbain en Belgique : dynamiques fonctionnelles et flux. *Hommes et terres du Nord*. Vol. 3, n°1. Pp. 166-175.

- **Ouvrages**

DESSOY, Arnaud. (2015). *Les moyens financiers : Le fonds des communes*. Vanden Broele, coll. « Finances communales. Revenus ». 147p.

JURION, Bernard. (2000). « Capacité fiscale et dotation aux communes », dans JURION Bernard et PESTIAU Pierre (dir.). *Finances publiques. Finances privées*. Editions de l'Université de Liège. pp. 91-104.

JURION, Bernard. (2004). Chapitre 12. Mimétisme fiscal et municipalités belges : Une convergence vers le haut ? In *Le fédéralisme fiscal, De Boeck Supérieur*. pp. 225-241.

MOCKEL, Michael, JURION, Bernard, HEUKEMES, Norbert et al. (2008). « Commission d'étude sur le financement général des communes germanophones - Rapport final ». 99p.

MUSGRAVE, Richard Abel. (1959). *Theory of public finance: a study in public economy*. McGraw Hill, New York. 628p.

- **Etudes**

Conférence Permanente du Développement Territorial. (2011). *Structure fonctionnelle du territoire wallon : hiérarchie urbaine et aires d'influence*. pp. 261-275. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/dt2_approches_spatiales_3_0.pdf

LAMBOTTE, Jean-Marc, LECLERCQ, Alexandre et BAZET-SIMONI, Cédric. (2011). *Structure fonctionnelle du territoire wallon : hiérarchie urbaine et aires d'influence*. Notes de recherche dans le cadre du Diagnostic territorial de la Wallonie. 52p. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr_25.pdf

Observatoire du Développement Territorial & IWEPS (2014). *Caractérisation de l'occupation/utilisation du sol à partir des données du Cadastre : limites et nomenclature*. https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2017/02/140827_noteoccupsolcadastre_wallonie_0.pdf

PAGANO, Guisepe. (2007). *Etude relative à la détermination d'un ou de plusieurs critères d'externalités à introduire dans le modèle de répartition du Fonds des communes et du poids total de ces critères*. Université de Mons-Hainaut.

SPW. (2018). *Schéma du Développement du Territoire*. <http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/amenagement/regional/sdt/projet-sdt-FR.pdf>

- **Mémoires**

GASPAR, Laura. (2017). *Le financement des zones de polices en Belgique: l'adéquation de la norme K.U.L. à l'évaluation des besoins actuels des zones de police*. Travail de fin d'Etudes, ULiège. 179p.

- **Sites internet**

IWEPS. (2017). Dépenses ordinaires. *Walstat*. Retrieved from <https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau agre=C&theme id=17&indicateur id=811501&sel niveau catalogue=T&ordre=1>

IWEPS. (2019a). Densité de population. Retrieved from <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/densite-de-population/>

IWEPS. (2019b). Utilisation du sol. *Walstat*. Retrieved from <https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau agre=C&theme id=1&indicateur id=215700&sel niveau catalogue=T&ordre=0>

Le portail des pouvoirs locaux. (2016). *Note explicative sur le mécanisme de répartition du fonds des communes en Région wallonne*. Retrieved from http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/shared/DCOM/Etudes/Expl_fonds_Communes.pdf

- **Données**

DGO5. (2019). *Dotation du Fonds des communes*

SPF Economie- Statbel. (2017). *Revenus fiscaux*.

SPF Economie- Statbel. (2019). *Population par commune*.

SPF Mobilité et Transport. (2005). *Longueur du réseau routier revêtu*.

SPW Intérieur et Action sociale. (2020). *Taux des additionnels au précompte immobilier*.

SPW Intérieur et Action sociale. (2020). *Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques*.

Annexes

Annexe 1 : Dépenses des pouvoirs locaux (2018)	61
Annexe 2 : Recettes fiscales des communes wallonnes (2018)	62
Annexe 3 : Tableau de répartition du décret du 20 juillet 1989.....	63
Annexe 4 : Dotation minimale des chefs-lieux d'arrondissement et de province.....	64
Annexe 5 : Répartition du Fonds des communes (2019)	65
Annexe 6 : Exemple d'une augmentation des taux additionnels IPP.....	66
Annexe 7 : Evolution des taux moyens additionnels IPP et Pr. I.....	68
Annexe 8 : Communes dont les taux additionnels Pr. I. sont supérieurs à 2600	70
Annexe 9 : Population moyenne par commune dans chaque province	74
Annexe 10 : Dotation « externalités » par habitant de certaines communes.....	75
Annexe 11 : Taux additionnel IPP et revenu moyen par habitant dans les 5 provinces de Wallonie	76
Annexe 12 : Exemple d'une augmentation du taux d'additionnel IPP et Pr. I. sur le montant de la dotation « péréquation fiscale ».....	77
Annexe 13 : Densité de population par arrondissement et par province (2019)	79

Annexe 1 : Dépenses des pouvoirs locaux (2018)

Source: Belfius. (2018). Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie - Budgets 2018 : Bilan de 6 ans de mandature communale (2013-2018). p.6.

	262 communes	5 provinces	262 CPAS	72 zones de police	14 zones de secours
Dépenses ordinaires	59%	10%	21%	8%	3%
Dépenses extraordinaires	79%	8%	8%	3%	3%

Annexe 2 : Recettes fiscales des communes wallonnes (2018)

Source : Belfius. (2018). Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie - Budgets 2018 : Bilan de 6 ans de mandature communale (2013-2018). p. 27.

	En millions d'euros	En euros par habitant	En pourcentage du total
Taxes additionnelles au Pr. I.	956	264,5	38%
Taxes additionnelles à l'IPP	979	270,9	39%
Autres taxes additionnelles	46	12,6	2%
Taxes locales	509	140,8	20%
Compensations fiscales	52	14,3	2%
TOTAL des recettes fiscales	2 541	703,1	100%

Annexe 3 : Tableau de répartition du décret du 20 juillet 1989

Source : HUSSON, Jean-François. (2004). Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives. Courrier hebdomadaire du CRISP. N° 1849-1850, p. 24.

BUDGET TOTAL ALLOUE PAR LA REGION WALLONNE							
Fonds spécial de l'Aide sociale (FSAS)	Fonds des communes proprement dit 95%						
	Catégorie I : Liège & Charleroi 32,5%	Catégories II & III: Toutes les autres communes 67,5%					
		Dotation spécifique 15%			Dotation principale 85%		
		Tranche A 4,5%	Tranche B 3,5%	Tranche C 7%	Catégories II & III Prorata de la population 15%	Prorata population & impôts C 70%	
						Catégorie II 26%	Catégorie III 44%

Annexe 4 : Dotation minimale des chefs-lieux d'arrondissement et de province

Source : DGO5. (2019). *Dotation du Fonds des communes.*

Communes	Dotation minimale pour l'année 2019	% de la dotation minimale dans la dotation globale que reçoit la commune
Ath	2 526 259€	32,05%
Charleroi	60 566 018€	37,67%
Mons	13 255 446€	32,31%
Soignies	2 108 792€	31,93%
Thuin	1 163 228€	32,32%
Tournai	6 697 738€	28,36%
Mouscron	6 365 319€	25,35%
La Louvière	10 376 782€	25,89%
Huy	2 956 210€	46,69%
Liège	58 082 449€	44,29%
Waremme	1 117 406€	35,09%
Verviers	5 947 846€	27,36%
Arlon	4 260 970€	31,09%
Bastogne	2 233 630€	31,27%
Marche-en-Famenne	1 802 030€	33,72%
Neufchâteau	666 414€	21,33%
Virton	1 736 731€	34,98%
Dinant	1 591 062€	33,49%
Namur	12 952 873€	32,53%
Philippeville	780 676€	24,49%

Annexe 5 : Répartition du Fonds des communes (2019)

Source : DGO5. (2019). *Dotation du Fonds des communes.*

Répartition pour 2019	€	En % nouveaux critères	En % de la dotation totale
Dotation minimale garantie	400.873.568,27		31,95%
Dotation péréquation fiscale – IPP	187.825.314,98	21,99%	14,97%
Dotation péréquation fiscale – Pr. I.	68.300.114,54	7,99%	5,44%
Dotation péréquation	256.125.429,52	29,99%	20,41%
Dotation externalités	452.488.258,82	52,99%	36,07%
Dotation logements publics – Bonus	8.537.514,32	0,99%	0,68%
Dotation logements publics – Stock	51.225.085,9	5,99%	4,08%
Dotation logements	59.762.600,22	6,99%	4,76%
Dotation densité de population	46.956.328,75	5,85%	3,74%
Dotation chef-lieu	38.418.814,43	4,49%	3,06%
Sous total des nouveaux critères	853.751.431,73	100%	68,04%
Dotation totale	1.254.625.000		100%

Annexe 6 : Exemple d'une augmentation des taux additionnels IPP

Source : Tableaux réalisés à partir des données du SPW Intérieur et Action sociale. (2020). *Taux des additionnels au précompte immobilier et Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques* ; SPF Economie- Statbel. (2017). *Revenus fiscaux.* ; DGO5 (2019). *Dotations du Fonds des communes.*

Prenons l'exemple d'une augmentation des taux IPP pour les communes X et Y

Communes	Nombre d'habitants	Moyenne taux régional IPP	Taux communal IPP	Moyenne taux régional Pr. I.	Taux communal Pr. I.
X	7 243	7,87	6	2576,52	1700
X	7 243	7,87	7	2576,52	1700
Y	28 373	7,87	7,5	2576,52	2 600
Y	28 373	7,87	8,5	2576,52	2 600

Commune X avec un taux IPP à 6%

- Dépenses normées de la commune X : $[-243\,985,9 + (794,5123 \times 7\,243) + (0,005604 \times 7\,243^2)] \times (6/7,87) \times (1700/2576,52) = 2\,919\,904,107$
- Dépenses normées de la Région : 3 966 471 238
- Poids externalités de la commune X : $2\,919\,904,107/3\,966\,471\,238 = 0,0007361465473$
- Enveloppe budgétaire Externalités = 452 488 259
- Dotation externalités de la commune X : $0,0007361465473 \times 452\,488\,259 = 333\,097,6696$

Commune X avec un taux IPP à 7%

- Dépenses normées de la commune X : $[-243\,985,9 + (794,5123 \times 7\,243) + (0,005604 \times 7\,243^2)] \times (7/7,87) \times (1700/2576,52) = 3\,404\,176,03$
- Dépenses normées de la Région : 3 966 471 238
- Poids externalités de la commune X : $3\,404\,176,03/3\,966\,471\,238 = 0,0008582379213$
- Enveloppe budgétaire Externalités = 452 488 259
- Dotation externalités de la commune X : $0,0008582379213 \times 452\,488\,259 = 388\,342,5828$

L'augmentation du taux d'additionnels permet à la commune X de percevoir une dotation « externalités » plus élevée : $388\,342,5828 - 333\,097,6696 = 55\,244,9132$

Commune Y avec un taux IPP à 7,5%

- Dépenses normées de la commune Y : $[-243\,985,9 + (794,5123 \times 28\,373) + (0,005604 \times 28\,373^2)] \times (7,5/7,87) \times (2600/2576,52) = 25\,782\,470,5$
- Dépenses normées de la Région : 3 966 471 238

- Poids externalités de la commune Y : $25\,782\,470,5/3\,966\,471\,238 = 0,006500102725$
- Enveloppe budgétaire Externalités = 452 488 259
- Dotation externalités de la commune Y: $0,006500102725* 452\,488\,259 = 2\,941\,220,165$

Commune Y avec un taux IPP à 8,5%

- Dépenses normées de la commune Y : $[-243\,985,9 + (794,5123*28\,373) + (0,005604*28\,373^2)] * (8,5/7,87) * (2600/2576,52) = 29\,199\,729,1$
- Dépenses normées de la Région : 3 966 471 238
- Poids externalités de la commune Y : $29\,199\,729,1/3\,966\,471\,238 = 0,007361638935$
- Enveloppe budgétaire Externalités = 452 488 259
- Dotation externalités de la commune Y: $0,007361638935* 452\,488\,259 = 3\,331\,055,185$

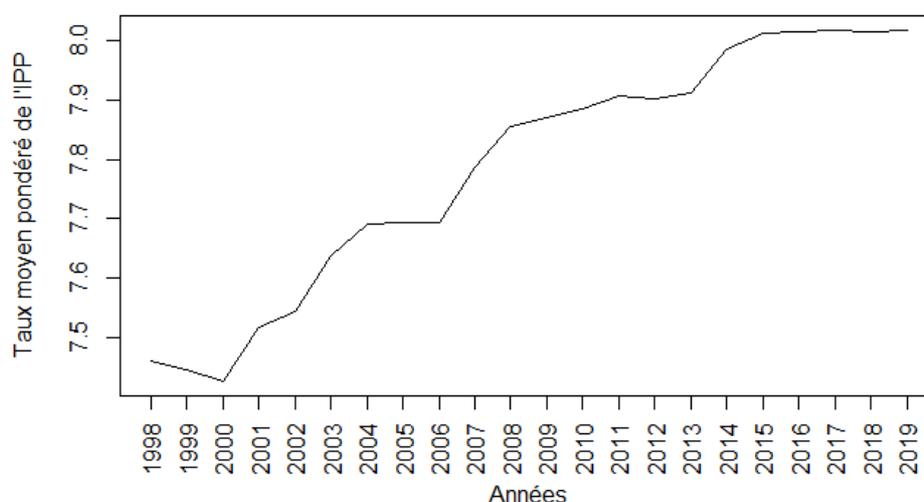
L'augmentation du taux d'additionnels permet à la commune Y de percevoir une dotation « externalités » plus élevée : $3\,331\,055,185 - 2\,941\,220,165 = 389\,835,02$

Annexe 7 : Evolution des taux moyens additionnels IPP et Pr. I.

Source : SPW Intérieur et Action sociale. (2020). *Taux des additionnels au précompte immobilier et Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques* ; UVCW. (2019). 185 fiches pour une bonne gestion communale ; SPF Economie- Statbel. (2019). *Population par commune*.

Taux moyen pondéré par la population de l'IPP⁴²

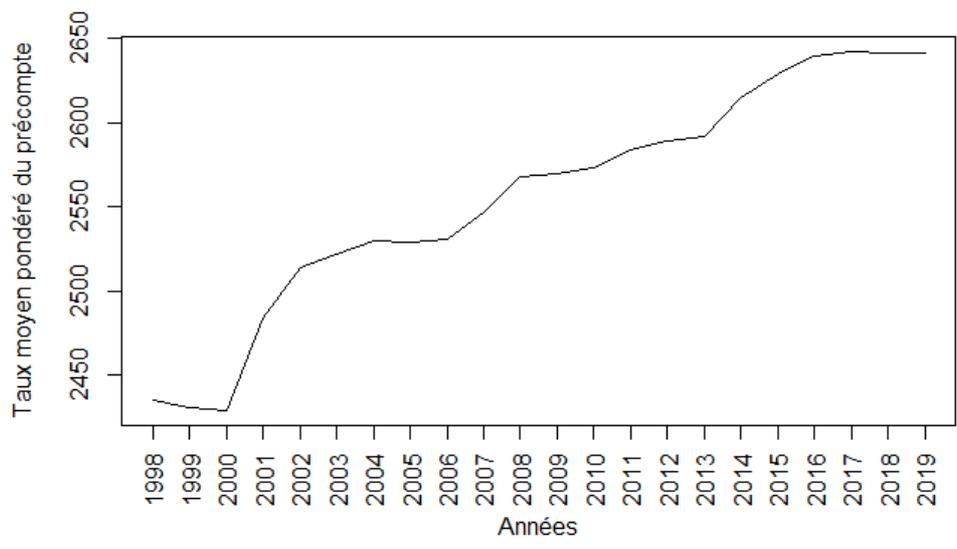
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
7,461 5	7,447 3	7,427 8	7,516 9	7,544 8	7,638 5	7,691 7	7,693 2	7,693 5	7,787 6	7,856 2
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
7,868 7	7,884 7	7,905 9	7,901 8	7,912 3	7,985 2	8,010 9	8,014 6	8,016 5	8,014 9	8,016 5



Taux moyen pondéré par la population du Pr. I.

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2435, 53	2431, 14	2429, 06	2484,0 22	2513, 58	2521, 86	2529, 81	2529, 24	2530, 44	2546, 56	2568, 18
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2570, 09	2573, 27	2583, 48	2589,1 8	2592, 18	2614, 72	2629, 08	2639, 46	2642, 32	2641, 16	2640, 98

⁴² (Somme des taux d'additionnels des communes * population de la commune)/population totale



Annexe 8 : Communes dont les taux additionnels Pr. I. sont supérieurs à 2600

Source : SPW Intérieur et Action sociale. (2020). *Taux des additionnels au précompte immobilier et Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques*

Communes	Taux additionnels Pr. I. (2019)	Taux additionnels Pr. I. (2018)	Taux additionnels Pr. I. (2017)
Andenne	2700	2700	2700
Anderlues	3000	3000	3000
Anhee	2900	2800	2800
Ath	3200	3200	3200
Attert	2800	2800	2800
Beloeil	2750	2750	2750
Bernissart	2800	2800	2800
Binche	3000	3000	3000
Braine-le-Comte	2900	2900	2900
Braives	2800	2800	2800
Brugelette	3000	3000	3000
Chapelle-lez-Herlaimont	2850	2850	2850
Charleroi	2825	2825	2825
Chatelet	2800	2800	2800
Chièvres	2700	2700	2700
Colfontaine	2800	2800	2800
Crisnée	2650	2650	2650
Dinant	2800	2800	2800
Donceel	2700	2700	2700
Ecaussinnes	2640	2640	2640
Engis	2800	2800	2800
Erquelinnes	2900	2900	2900

Estaimpuis	2900	2900	2900
Farciennes	2850	2850	2850
Fauvillers	2750	2750	2750
Flémalle	2700	2700	2700
Floreffe	2800	2800	2800
Fontaine-l'Evêque	2800	2800	2800
Fosses-la-Ville	2800	2800	2800
Gouvy	2700	2700	2700
Hannut	2700	2700	2700
Havelange	2800	2800	2800
Honnelles	2850	2850	2850
Hotton	2800	2800	2800
Houyet	2800	2800	2800
Huy	3100	3100	3100
Jurbise	2700	2700	2700
La Louvière	2850	2850	2850
Le Roeulx	2700	2700	2700
Léglise	2800	2800	2800
Lessines	2800	2800	2800
Leuze-en-Hainaut	2950	2950	2950
Manage	3000	3000	3000
Martelange	2900	2900	2900
Meix-devant-Virton	2650	2650	2650
Merbes-le-Chateau	2800	2800	2800
Modave	2800	2800	2800
Mont-de-l'Enclus	2800	2800	2800

Morlanwelz	2750	2750	2750
Mouscron	2650	2650	2600
Ohey	2700	2700	2700
Onhaye	2750	2750	2750
Pecq	2800	2800	2800
Peruwelz	2800	2800	2800
Pont-à-Celles	3000	3000	3000
Quaregnon	2800	2800	2800
Quevy	2800	2800	2800
Quiévrain	2800	2800	2800
Rumes	2750	2750	2750
Saint-Georges-sur-Meuse	2800	2800	2800
Saint-Ghislain	2650	2650	2650
Saint-Nicolas	2700	2700	2700
Sainte-Ode	2700	2700	2800
Seneffe	2800	2800	2800
Seraing	2700	2700	2700
Silly	2750	2750	2750
Sivry-Rance	2800	2800	2800
Tenneville	2800	2800	2800
Thuin	2850	2850	2850
Tubize	2900	2900	2900
Vaux-sur-Sure	3000	3000	3000
Verviers	2800	2800	2800
Villers-le-Bouillet	2700	2700	2700
Viroinval	2800	2800	2800

Virton

2700

2700

2700

Annexe 9 : Population moyenne par commune dans chaque province

Source : DGO5. (2019). *Dotation du Fonds des communes.* ; SPF Economie- Statbel. (2019). *Population par commune.*

Provinces	Nombre de communes	Population au 01/01/2019	Population moyenne par commune par province	Dotation « externalités »	Dotation « externalités » par habitant
Hainaut	69	1 344 241	19 481,75	197 939 317	147,25
Liège⁴³	75	1 029 465	12 255,54	140 880 922	127,26
Namur	38	494 325	13 008,55	59 379 993	120,12
Brabant wallon	27	403 599	14 948,11	29 059 368	72,00
Luxembourg	44	284 638	6 469,05	25 228 659	88,63

⁴³ Les communes de la Communauté germanophone ne sont pas prises en compte.

Annexe 10 : Dotation « externalités » par habitant de certaines communes

Source : DGO5. (2019). *Dotation du Fonds des communes.*

Communes	Dotation « externalités »	Population au 01/01/19	Dotation « externalités » par habitant
Seraing	9 571 909	64 259	148,95
Herstal	5 040 738	39 989	126,05
Bastogne	1 721 582	15 985	107,69
Braine- l'Alleud	2 319 444	40 008	57,97
Nivelles (chef- lieu arrond.)	2 342 370	28 734	81,51
Ciney	1 680 848	16 580	101,37
Dinant (chef- lieu arrond.)	1 604 006	13 451	119,24
Walcourt	1 832 373	18 430	99,42
Philippeville (chef-lieu arrond.)	887 252	9 289	95,51
Hannut	1 854 083	16 571	111,88
Waremme (chef-lieu arrond.)	1 537 854	15 334	100,29

Annexe 11 : Taux additionnel IPP et revenu moyen par habitant dans les 5 provinces de Wallonie

Source : Tableau réalisé à partir des données SPW Intérieur et Action sociale. (2020). *Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques* ; SPF Economie- Statbel. (2017). *Revenus fiscaux* ; UVCW. (2019). 185 fiches pour une bonne gestion communale.

Province	Revenu moyen par habitant (en euros)	Taux moyen IPP (en %)
Brabant Wallon	21 035	7,23
Liège	17 883	8
Luxembourg	17 855	7,28
Namur	17 398	7,88
Hainaut	16 476	8,25

Annexe 12 : Exemple d'une augmentation du taux d'additionnel IPP et Pr. I. sur le montant de la dotation « péréquation fiscale »

Source : Projet de décret modifiant le livre III, titre III, chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, Session 2007-2008, 810, N°1, 12 juin 2008, Commentaires des articles, p.14-15

Exemple du calcul de la dotation péréquation IPP

	Recette fiscale (IPP/Etat)	Nombre d'habitants	Recette par habitant (/100)	Ecart par rapport à la moyenne régionale	Taux de la taxe additionnelle	Dotation compensatoire
Commune X	22 500 000	7 500	30	-4,2	7%	
Commune Y	15 000 000	7 500	20	5,8	7%	304 500
Commune Y	15 000 000	7 500	20	5,8	7,5%	326 250
Région	8 514 000 000	3 300 000	25,80			

La commune X a un rendement d'1% par habitant de 30. Celui de la région est de 25,80. La Commune X ne peut donc pas en bénéficier (30 est supérieur à 25,80).

La commune Y, quant à elle, a un rendement d'1% par habitant de 20, ce qui est inférieur à 25,80. Elle profite donc d'une dotation compensatoire pour la tranche IPP de : $(25,80 - 20) * 7 * 7\,500 = 304\,500$ €.

Si la commune Y choisit d'augmenter son taux IPP, la dotation augmente.

Exemple du calcul de la dotation péréquation Pr. I.

	Recette fiscale (Impôt régional)	Nombre d'habitants	Recette par habitant (/100)	Ecart par rapport à la moyenne régionale	Taux de la taxe additionnelle	Dotation compensatoire
Commune X	30 000	5 000	6,00	-1,14	2 000	
Commune Y	20 000	5 000	4,00	0,86	2 000	86 000
Commune Y	20 000	5 000	4,00	0,86	2 200	94 600
Région	16 038 000	3 300 000	4,86			

La commune X a une valeur par habitant de 100 centimes additionnels qui s'élève à 6. Celui de la Région est de 4,86. C'est donc supérieur à 6. La commune X ne peut profiter de la dotation compensatoire.

La commune Y dispose d'un potentiel fiscal au Pr. I. de 4. C'est inférieur à la moyenne régionale. La commune Y bénéficie d'une dotation compensatoire de : $(4,86 - 4,00) * 2000 / 100 * 5000 = 86\ 000\text{€}$

Si la commune Y choisit d'augmenter son taux Pr. I., sa dotation augmente.

Annexe 13 : Densité de population par arrondissement et par province (2019)

Source : IWEPS. (2019a). Densité de population. Retrieved from https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=P&indicateur_id=201000&ordre=0&periode=01/01/2019&niveau_agre=A&sel_niveau_catalogue=T ; IWEPS. (2019b). Utilisation du sol. *Walstat*. Retrieved from https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=C&theme_id=1&indicateur_id=215700&sel_niveau_catalogue=T&ordre=0

Densité de population par arrondissement

Bastogne	46,3 habitant(s)/km ²
Neufchâteau	46,7 habitant(s)/km ²
Marche-en-Famenne	58,9 habitant(s)/km ²
Virton	69,2 habitant(s)/km ²
Dinant	69,5 habitant(s)/km ²
Philippeville	72,9 habitant(s)/km ²
Thuin	116,8 habitant(s)/km ²
Verviers	143,2 habitant(s)/km ²
Huy	171,5 habitant(s)/km ²
Ath	190,4 habitant(s)/km ²
Arlon	196,4 habitant(s)/km ²
Waremme	208,5 habitant(s)/km ²
Namur	271,4 habitant(s)/km ²
Soignies	292,3 habitant(s)/km ²
Tournai-Mouscron	312,6 habitant(s)/km ²
Nivelles	367,9 habitant(s)/km ²
Mons	440,1 habitant(s)/km ²
La Louvière	642,8 habitant(s)/km ²
Liège	784,5 habitant(s)/km ²
Charleroi	833,4 habitant(s)/km ²
Région wallonne	215 habitants/km²

Densité de population par province

Provinces	Densité de population (habitants/km²)	Part de superficie artificialisée⁴⁴(%)	Part des forêts (%)
Luxembourg	63,8	5,1	46,2
Namur	134,5	8,2	33
Brabant wallon	367,9	19,2	8,8
Hainaut	352,5	14,8	12,7
Liège	287	12,8	28,4

⁴⁴ Une surface artificialisée fait référence à une surface qui n'est plus dans son état naturel forestier ou agricole, bâtie ou non, revêtue ou non (Observatoire du Développement Territorial & IWEPS. (2014). Caractérisation de l'occupation/utilisation du sol à partir des données du Cadastre : limites et nomenclature).

