

RAPPORT FINAL
SUBVENTION 2008-2009
Septembre 2009

Thème 1A
Activités économiques et intérêt local :
mesure des flux économiques

Volume d'annexes

Université Libre de Bruxelles (GUIDE)

Pilotage scientifique : Christian VANDERMOTTEN

Chercheurs : Caroline d'ANDRIMONT, Pierre FONTAINE, Xavier MAY

Table des matières

ANNEXE 1 - SAISIES D'ECRAN DE DEUX PAGES DU SITE INTERNET CPDT.....	3
ANNEXE 2 - ARTICLE A PARAITRE DANS LA REVUE « BELGEO ».....	6
1. INTRODUCTION	6
2. DONNEES	7
3. LES REVENUS NETS PAR COMMUNE	8
4. TYPOLOGIES DES REVENUS DANS LES COMMUNES WALLONNES	9
4.1 COMPOSITION DES REVENUS NETS DES HABITANTS PAR COMMUNE.....	10
4.1.1 <i>Les communes dont les habitants profitent de l'activité économique locale.....</i>	<i>10</i>
4.1.2 <i>Le sillon wallon</i>	<i>10</i>
4.1.3 <i>Les communes avec de hauts revenus du patrimoine</i>	<i>12</i>
4.1.4 <i>Les communes rurales avec beaucoup de revenus du travail et peu du patrimoine.....</i>	<i>12</i>
4.1.5 <i>Les communes résidentielles.....</i>	<i>12</i>
4.2 PROVENANCE DES REVENUS NETS DU TRAVAIL	13
4.2.1 <i>Les communes dont les habitants se déplacent loin pour travailler</i>	<i>13</i>
4.2.2 <i>Les communes dont l'activité locale assure beaucoup de revenus aux habitants</i>	<i>13</i>
4.2.3 <i>Les communes dont beaucoup de revenus ne proviennent pas de Wallonie.....</i>	<i>15</i>
4.2.4 <i>Les communes dont les habitants travaillent à proximité.....</i>	<i>15</i>
5. CONCLUSIONS	16
6. REFERENCES.....	16
7. TABLE DES DONNEES.....	17
ANNEXE 3 - PROPOSITION DE NOTE DE RECHERCHE	18
1. INTRODUCTION	18
2. PRESENTATION GENERALE DU FINANCEMENT DES COMMUNES	19
3. ANCIEN FONDS DES COMMUNES WALLON (1989-2007)	23
3.1 FONCTIONNEMENT GENERAL.....	23
3.2 ELEMENTS RETENUS EN CAS DE PERTURBATION ECONOMIQUE.....	25
3.3 COMMENTAIRES	33
4. NOUVEAU FONDS DES COMMUNES WALLON (2008-).....	35
4.1 FONCTIONNEMENT GENERAL.....	36
4.2 ELEMENTS RETENUS EN CAS DE PERTURBATION ECONOMIQUE.....	39
4.3 COMMENTAIRES	42
5. FONDS DES COMMUNES DE LA COMMUNAUTE GERMANOPHONE (2005-)	44
5.1 FONCTIONNEMENT GENERAL.....	44
5.2 ELEMENTS RETENUS EN CAS DE PERTURBATION ECONOMIQUE.....	46
5.3 COMMENTAIRES	48
6. CONCLUSIONS GENERALES.....	50
7. BIBLIOGRAPHIE.....	52
8. ABREVIATIONS.....	53

ANNEXE 4 – REFLEXIONS SUR LA LOCALISATION D'UNE NOUVELLE ENTREPRISE	54
1. CONSTATS EN TERMES DE MOBILITE ET DE QUALIFICATION DE LA POPULATION ACTIVE	54
2. OU IMPLANTER UN NOUVEL ETABLISSEMENT ?	59
2.1 LES GRANDS ETABLISSEMENTS.....	59
2.2 LES PETITS ETABLISSEMENTS	60
3. CONCLUSIONS	61

Annexe 1 - Saisies d'écran de deux pages du site Internet CPDT

En vue d'aider les acteurs locaux dans leur démarche de diagnostic territorial, le site de la CPDT propose désormais des données inédites sur les **revenus nets des habitants par commune en 2001**.

Ces données et estimations permettent de mettre en évidence les interdépendances économiques qui existent entre les communes et peuvent aider les acteurs locaux et territoriaux à orienter des choix politiques et stratégiques de maintien ou de développement d'activités économiques et, plus largement, de développement territorial.

Ces données et analyses sont disponibles en ligne sur http://cpdt.wallonie.be/?id_page=75

Voici ci-dessous des « saisies d'écran » des deux premières pages.

FR | DE | NL | EN

Recherche Ok

CPDT
Conférence Permanente
du Développement
Territorial

Vous êtes ici : -> Etat du Territoire Wallon -> Géographie communale des revenus

Portail Wallonie | Accueil | Contacts

Présentation

Chaire

Formation

Recherches

Expertises

Etat du Territoire Wallon
Atlas en ligne
Atlas CPDT
Cartes d'accessibilité
Fiches communales
Géographie communale des revenus

Publications

Contacts

Espace chercheurs

Les revenus nets des personnes et leur géographie communale

En vue d'aider les acteurs locaux dans leur démarche de diagnostic territorial, nous proposons ici des données inédites sur les **revenus nets¹ des habitants par commune en 2001**, c'est-à-dire les montants estimés *après impôts*.

Les revenus analysés sont ceux du **travail**, des **transferts sociaux** et du **patrimoine**.

Elles ont été mises au point dans le cadre d'une recherche CPDT visant à élaborer une méthode d'estimation - au niveau communal - des impacts sur les revenus des personnes et les finances communales d'une « perturbation économique » telle que, par exemple, la fermeture, la restructuration ou la création d'une entreprise.

Concernant plus spécifiquement les revenus du travail, la géographie de ces flux de revenus a été retracée. C'est-à-dire que, pour chaque commune wallonne, il a été *estimé* d'où les habitants tirent leurs revenus du travail, ainsi que les lieux vers lesquels les revenus du travail produits dans une commune sont exportés. Ces estimations permettent de mettre en évidence les interdépendances économiques qui existent entre communes et peuvent aider à orienter des choix politiques et stratégiques de maintien ou de développement d'activités économiques et, plus largement, de développement territorial.

Ce site internet présente donc des données, la méthode utilisée pour les mettre au point et une série d'enseignements qui peuvent en être tirés tant au niveau local que régional. Les informations sont présentées comme suit :

1. Une note de synthèse sur les **définitions et méthodes de calcul** des données utilisées. L'information proposée ici est délibérément synthétique. Pour une explication complète des méthodes de calcul, voyez le **guide méthodologique de l'estimation des revenus nets par commune**.
2. Une **fiche communale** présentant pour chacune des 262 communes wallonnes une analyse synthétique sur les montants de revenus nets des personnes alimentant le territoire en question. Il s'agit d'un bref document illustrant au moyen de deux cartes et de deux graphiques la situation d'une commune déterminée en termes de revenus.
3. Les **statistiques par commune** présentant les montants des principaux revenus étudiés :
 - les revenus nets du travail au domicile (salariés et indépendants)
 - les pensions nettes
 - les prestations ONEM nettes
 - les prestations familiales
 - les prestations des CPAS
 - les revenus mobiliers nets
 - les revenus immobiliers nets
 - des chiffres clés sur les flux de revenus du travail entre communes
4. Des **résultats cartographiques pour la Wallonie**, c'est-à-dire des cartes et analyses destinées à mieux comprendre la géographie des flux de revenus en Wallonie ainsi qu'entre la Wallonie et les régions et pays limitrophes

Enfin, vous pouvez également consulter un article sur le même sujet paru récemment dans **Territoire(s) wallon(s)**.

¹ La notion de revenu net (ou après impôts) est détaillée dans les **définitions et méthodes de calcul**.

ESTATPERSO2

 RÉGION WALLONNE

Haut de page

MENTIONS LEGALES - VIE PRIVEE - MEDIATEUR - ACCESSIBILITE

FR | DE | NL | EN

Recherche

OK

Vous êtes ici : -> Recherches -> En cours -> Thème 1 -> Revenus nets -> Statistiques par commune
Portail Wallonie | Accueil | Contacts | RSS

Présentation

Chaire

Formation

Recherches

En cours

Finalisées

Par thème

Expertises

Etat du Territoire Wallon

Publications

Contacts

Espace chercheurs

Activités économiques et intérêt local : mesure de flux et identification des localisations optimales

Statistiques par commune

Toutes les données présentées ici sont relatives à l'année 2001. Il est important de garder à l'esprit que ces données correspondent dans la plupart des cas à des estimations car aucune statistique n'est disponible. Les chiffres proposés au téléchargement n'ont donc aucun caractère officiel et il est sans doute possible de mettre ponctuellement en évidence, sur base d'informations plus pointues concernant une commune en particulier, des données qui sont sur- ou sous-estimées.

Une description complète de la méthodologie est fournie dans le guide méthodologique de l'estimation des revenus nets par commune.

Dans un premier lot, pour chaque commune, les montants estimés suivants :

- les revenus nets du travail salarié au domicile en valeur absolue
- les revenus nets du travail indépendant au domicile en valeur absolue
- les revenus nets de pensions en valeur absolue et par habitant de 65 ans et plus
- les revenus de prestations familiales en valeur absolue et par personne de 0 à 21 ans
- les revenus de CPAS en valeur absolue et par habitant
- les prestations ONEM en valeur absolue et en pourcentage de la population active
- les revenus mobiliers nets en valeur absolue et par habitant
- les revenus immobiliers nets en valeur absolue et par habitant
- le revenu total net (travail, patrimoine et transferts sociaux) en valeur absolue et par habitant

Dans un second lot, pour chaque commune, les chiffres clés suivants concernant uniquement les revenus nets du travail (salarié + indépendant) :

- combien de revenus nets les travailleurs tirent-ils de leur commune de domicile, de l'extérieur de la Région wallonne, des communes wallonnes situées à moins de 20 km, entre 20 et 40 km, entre 40 et 60 km et à plus de 60 km. En outre, sont fournis individuellement les revenus nets issus des 5 communes qui procurent le plus de revenus aux habitants de la commune étudiée.

Veuillez sélectionner la commune désirée :

Valider

- à quelle distance sont distribués les revenus nets du travail produits dans une commune déterminée : combien reste dans la commune, combien sort de la Région wallonne, combien va dans les communes wallonnes situées dans un rayon de 20 km, de 20 à 40 km, de 40 à 60 km et à plus de 60 km. De plus, sont présentés séparément les revenus nets qui bénéficient aux 5 communes qui touchent le plus de revenus nets du travail de la part de la commune étudiée.

Veuillez sélectionner la commune désirée :

Valider

Pour toute personne désirant avoir accès à davantage de données sur les communes wallonnes, le site « [cytise communes](#) », développé par le GEDAP (groupe d'études de démographie appliquée de l'UCL) regroupe toute une série de données autour des thématiques suivantes : population, ménages, migrations, logement, environnement et dimension socio-économique.

Plusieurs échelles d'analyse de ces thématiques sont proposées (de la commune à la province) et il est possible de disposer d'évolutions chronologiques (en général depuis 1991). Ces informations peuvent être générées sous forme de tableaux, de graphiques ou de cartes.

Il est toutefois essentiel de garder à l'esprit le fait que les données, socio-économiques notamment, ne correspondent pas aux données livrées sur le présent site. En effet, le site « [cytise communes](#) » fournit des statistiques brutes. De plus, les définitions des concepts abordés ne sont pas équivalentes.

RÉGION WALLONNE

Haut de page

MENTIONS LEGALES - VIE PRIVÉE - MEDIATEUR - ACCESSIBILITÉ

Annexe 2 - Article à paraître dans la revue « Belgeo »

Typologies des revenus des habitants dans les communes wallonnes

1. INTRODUCTION

Généralement, lorsque l'on désire connaître les revenus dont disposent les habitants d'une commune en Belgique, on utilise les statistiques fiscales des revenus car celles-ci constituent l'unique source disponible à cette échelle territoriale. Cependant, les statistiques fiscales des revenus présentent de nombreuses faiblesses. Elles ignorent les revenus mobiliers¹, certains revenus de transfert (comme les allocations familiales ou les allocations perçues auprès du centre public d'action sociale) et sous-estiment fortement les revenus immobiliers en raison notamment de l'absence de péréquation cadastrale depuis 1975. De plus, les statistiques fiscales ne prennent pas en compte les revenus de nombreux contribuables qui ne sont pas soumis à l'impôt des personnes physiques compte tenu de leurs revenus ou de leurs charges familiales. Or, même lorsque des habitants d'une commune ont des revenus faibles, il est indispensable de les prendre en compte pour avoir une idée fidèle des revenus présents sur un territoire.

Afin de remédier à ces lacunes, cet article propose une estimation complète des revenus dont jouissent les habitants des 262 communes wallonnes incluant les revenus du travail, les transferts sociaux et les revenus du patrimoine.

Cet article s'inscrit dans le cadre plus vaste d'une recherche menée pour la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) destinée à estimer l'impact d'une « perturbation » des activités économiques (par exemple la fermeture d'une entreprise) sur les revenus des habitants et sur les recettes communales en Wallonie².

A notre connaissance, aucune étude n'a procédé à une estimation aussi complète des revenus des personnes par commune en Wallonie. Les données que nous avons rassemblées présentent deux avantages supplémentaires. D'une part, elles mettent en lumière la « mobilité » des revenus du travail, c'est-à-dire d'où les habitants de chaque commune de Wallonie tirent leurs revenus du travail. Ce travail de spatialisation des revenus du travail n'a jamais été réalisé auparavant, et ce, pour la simple raison que le lien entre le lieu de travail et le lieu de domicile des travailleurs n'est jusqu'à présent pas disponible auprès des organismes responsables de la gestion de la sécurité sociale. La géographie des flux de revenus du travail a été estimée au moyen des informations contenues de l'« Enquête socio-économique générale 2001 », c'est pourquoi toutes les résultats présentés dans cet article sont relatifs à l'année 2001. D'autre part, tous les revenus étudiés ici sont des revenus nets ou après impôts. Ceci signifie que, pour chaque type de revenus, les impôts à payer sur ces revenus (comme par exemple le précompte professionnel, le précompte mobilier, le précompte immobilier...) ont été soustraits lorsqu'il y avait lieu. Cette approche permet de mieux cerner les revenus dont les habitants des communes wallonnes disposent effectivement.

¹ Sauf dans de rares cas où des personnes à très bas revenus imposables ont intérêt à mentionner leurs revenus mobiliers dans leur déclaration à l'impôt des personnes physiques.

² Cette recherche a pour intitulé « Activités économiques et intérêt local : mesure des flux économiques ». Plus de renseignements sont disponibles sur le site <http://cpdt.wallonie.be>

Après un exposé succinct de la méthodologie, les revenus nets par commune sont présentés sous forme de carte et comparés aux revenus imposables (des statistiques fiscales). Ensuite, deux typologies portant sur les revenus nets dans les communes wallonnes sont exposées : la première porte sur la composition des revenus des habitants et la deuxième examine d'où proviennent les revenus du travail des habitants de chacune des 262 communes de Wallonie.

2. DONNEES

Les données exploitées dans cet article sont toutes relatives à l'année 2001 (en raison de l'utilisation de l'« Enquête socio-économique générale 2001 »). Malgré le fait que les données ne soient pas très récentes, il y n'y a pas de raison de penser sur le plan géographique que les choses se soient modifiées de manière substantielle ces dernières années. Les conclusions tirées dans cet article restent donc en principe valables.

L'estimation des revenus nets des habitants inclut les revenus échangés avec Bruxelles et la Flandre et les revenus importés des 4 pays limitrophes (tant pour le travail que pour les transferts et le patrimoine).

Les revenus bruts du travail concernent tant les indépendants que les salariés et ont été collectés par secteur d'activité auprès de l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS), de l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL) et de l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI). Ces revenus bruts ont été augmentés des éventuels éléments non inclus dans les statistiques (les pécules de vacances des salariés). Ensuite, les cotisations sociales et une estimation du précompte professionnel¹ ont été soustraites afin d'obtenir le revenu net par secteur d'activité au lieu de domicile et ce séparément pour les salariés et pour les indépendants. Enfin, l'« Enquête socio-économique générale 2001 » a été exploitée pour établir le lien entre le domicile et le lieu de travail des indépendants et des salariés ; ce qui a permis de déterminer les flux de revenus du travail entrants dans une commune.

Les revenus de transferts comprennent les pensions, les prestations familiales (qui incluent les primes de naissance et les allocations familiales), les allocations distribuées par l'Office National de l'Emploi (ONEM) et par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS). Les versements effectués par les mutuelles n'ont pas été pris en compte. Pour chacune des 4 catégories de revenus de transfert, les données ont été collectées directement auprès des organismes payeurs (qui sont nombreux pour les pensions et les prestations familiales car il n'existe pas d'organisme centralisant l'information). La grande majorité de ces montants est quantifiée précisément par commune mais il a parfois été nécessaire de recourir à des estimations comme, par exemple, dans le cas des allocations familiales et des transferts reçus des pays limitrophes pour lesquels les chiffres par commune n'existent pas. Dans la plupart des cas, les organismes payeurs connaissent les montants bruts et nets. Lorsque ceux-ci ignoraient les montants nets, une estimation des impôts à payer a été réalisée.

Les revenus mobiliers et immobiliers (les revenus du patrimoine) ont également été quantifiés de manière distincte et sont basés sur des données fournies par la Banque Nationale de Belgique (BNB). Celles-ci ont été désagrégées à l'échelle des communes au moyen de clés de répartition. Pour les revenus immobiliers, les données par arrondissement de la BNB sont ventilées à l'échelle des communes au moyen des statistiques fiscales sur les revenus immobiliers. Pour les revenus mobiliers, une étude réalisée par Rademaekers et Vuchelen (1999) fournit la distribution du patrimoine des ménages par décile (voire par centile pour le 10e décile). Sur cette base, les revenus mobiliers estimés par la BNB pour la

¹ Le précompte professionnel est estimé en faisant l'hypothèse que toutes les personnes sont isolées avec un enfant à charge, ce qui correspond à un barème intermédiaire d'impôts.

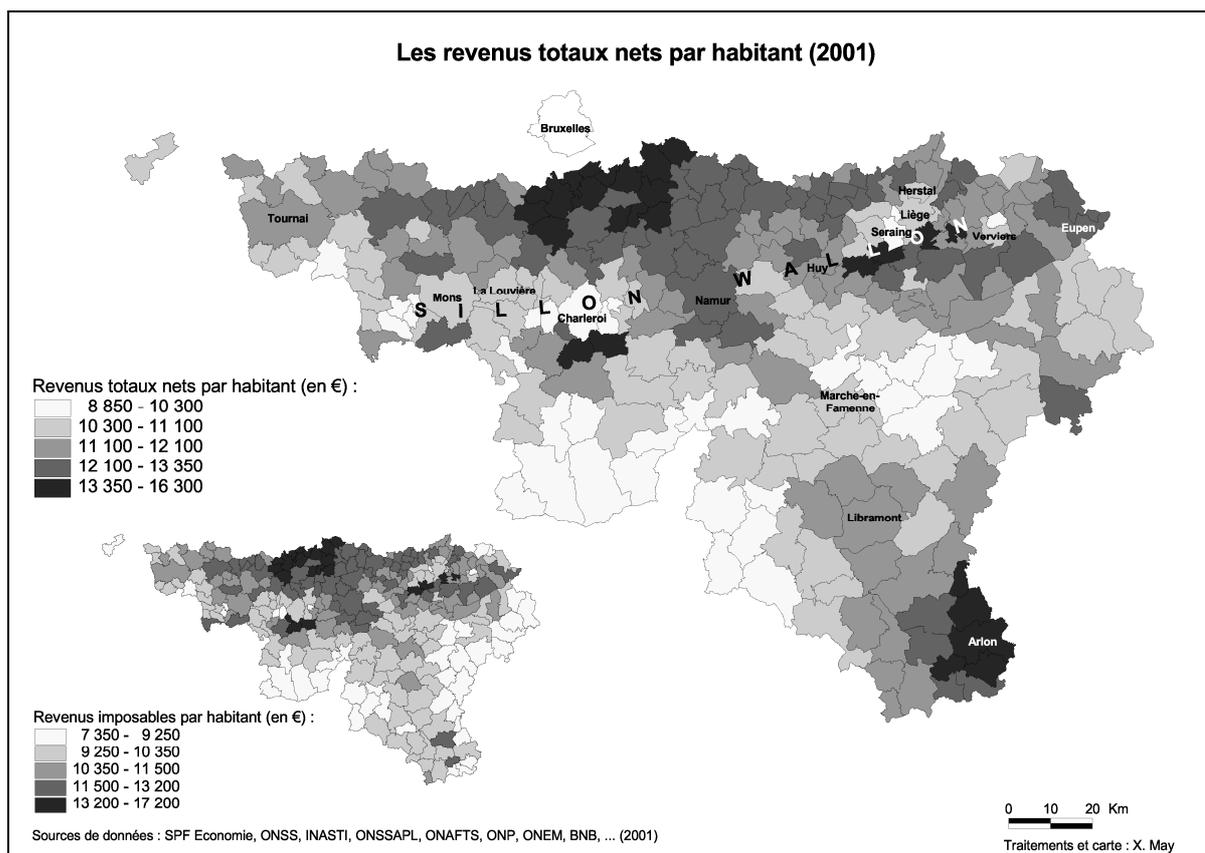
Belgique sont ventilés pour chaque commune en fonction du nombre d'habitants qu'elle héberge appartenant à chacun des déciles (centiles) de revenu total net imposable des statistiques fiscales de revenus. Les revenus nets du patrimoine sont obtenus après déduction du précompte mobilier, du précompte immobilier et d'une estimation des impôts sur les personnes physiques dus sur le revenu cadastral des logements mis en location.

La méthodologie permettant d'estimer les différentes variables qui sont exploitées dans cet article semble produire de très bons résultats. Cependant, certaines réserves doivent être émises :

- Les revenus du travail des salariés affiliés à l'ONSS sont légèrement sous-évalués dans le Brabant wallon (communes les plus proches de Bruxelles dont les revenus par habitant sont élevés). En effet, les revenus du travail estimés par secteur d'activité sont des moyennes nationales ; or, les personnes qui résident dans le Brabant wallon occupent souvent des emplois mieux rémunérés que la moyenne de leur secteur. Toutefois, cette sous-estimation n'a en principe pas d'incidence sur la géographie de la provenance des revenus.
- La difficulté de connaître les revenus des frontaliers travaillant à l'étranger nous a obligé à estimer leurs revenus de manière moins précise.
- La qualité plus faible de l'« Enquête socio-économique générale 2001 » par rapport aux recensements précédents permet une précision moindre dans l'estimation de la provenance des revenus du travail.
- L'estimation des revenus mobiliers est toujours délicate en raison de l'absence de statistiques dans ce domaine et de la fraude. Il est vraisemblable que les estimations présentées ici sous-évaluent les revenus mobiliers et l'inégalité de leur répartition géographique.

3. LES REVENUS NETS PAR COMMUNE

La carte ci-dessous illustre la somme des revenus totaux nets (ou après impôts) par habitant incluant les revenus du travail, de transfert et du patrimoine. En guise de comparaison, la carte des revenus imposables provenant des statistiques fiscales est ajoutée dans le coin inférieur gauche. Ces deux cartes présentent des informations différentes. Les revenus imposables ne comprennent que les catégories de revenus qui sont soumises à l'impôt des personnes physiques et avant le prélèvement de celui-ci ; il s'agit par conséquent de revenus « bruts » ou avant impôts.



Dans une grande partie de la Wallonie, les cartes des revenus totaux nets et des revenus imposables pour l'année 2001 présentent une géographie très similaire. Néanmoins, un certain nombre de différences entre les deux cartes apparaissent, et ce, plus particulièrement dans la zone frontalière du Grand-Duché de Luxembourg et de l'Allemagne où les revenus estimés sont nettement plus élevés que ceux repris dans les statistiques fiscales. Ainsi, la commune de Burg-Reuland qui est la commune la plus pauvre de Wallonie d'après les statistiques fiscales de 2001 se situe d'après notre estimation du revenu total net parmi les communes aisées de Wallonie. Ceci s'explique par le fait que 50% des salariés résidant à Burg-Reuland travaillent au Luxembourg et ne déclarent pas de revenus du travail en Belgique.

Ces deux cartes permettent également de constater que, dans les communes les plus pauvres, les revenus totaux nets par habitant sont supérieurs aux revenus imposables. Ceci s'explique très probablement par le fait que, dans les communes abritant les populations les plus pauvres, un grand nombre de contribuables ne sont pas pris en compte car leurs revenus sont trop bas. A l'autre extrémité de la distribution, les revenus imposables sont supérieurs aux revenus totaux nets à Lasne (commune avec les revenus par habitant les plus élevés de Wallonie) en raison des impôts que les habitants paient sur leur revenus. Il s'agit donc d'un effet de redistribution.

4. TYPOLOGIES DES REVENUS DANS LES COMMUNES WALLONNES

Les deux typologies présentées dans cet article ont été réalisées en deux étapes. Dans un premier temps, les données sont synthétisées au moyen d'une analyse en composantes principales (ACP). Dans un deuxième temps, une analyse ascendante hiérarchique avec la méthode de Ward (le critère de distance étant le carré des distances euclidiennes) est effectuée sur base des facteurs de l'ACP. L'examen du dendrogramme permet de déterminer le nombre de types qui semble le plus pertinent.

4.1 COMPOSITION DES REVENUS NETS DES HABITANTS PAR COMMUNE

Cette typologie analyse la composition du revenu total net des habitants qui est désagrégé en 8 variables : les revenus nets du travail gagnés dans la commune de domicile, les revenus nets du travail importés (de l'extérieur de la commune), les pensions nettes, les prestations ONEM nettes, les prestations familiales, les prestations CPAS, les revenus mobiliers nets et les revenus immobiliers nets. La somme de ces variables est égale à 1 pour chacune des 262 observations.

Les données sont une première fois simplifiées au moyen d'une analyse en composantes principales (ACP) dont nous retenons les 3 premiers facteurs (les seuls qui ont une valeur propre supérieure à 1) qui expliquent 78% de la variance totale des données. Sur base de ces facteurs, une typologie à 10 classes est retenue. Celles-ci sont regroupées en 5 catégories.

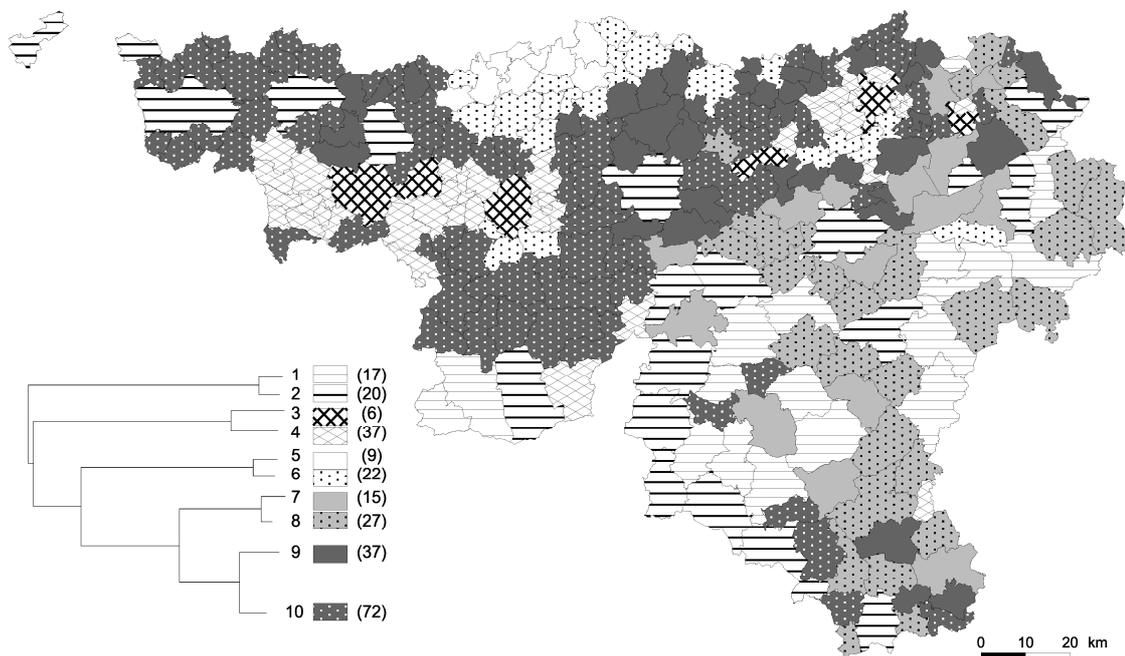
4.1.1 Les communes dont les habitants profitent de l'activité économique locale

Les habitants des communes du type 1 et 2 gagnent une part importante de leurs revenus du travail localement et en importent comparativement peu d'autres communes. Les revenus du patrimoine se situent sous la moyenne régionale. Le type 1 correspond à des communes ayant un profil rural. La part occupée par les transferts sociaux dans les revenus totaux nets est dans la moyenne régionale. Le type 2 correspond à des communes dont la part des revenus du travail importés est moins élevée que celles de type 1, ce qui est compensé par une part des pensions plus élevée dans les revenus. Le type 2 comprend non seulement des communes rurales mais aussi des villes comme Namur, Tournai ou Eupen qui sont d'importants pôles de production de revenus.

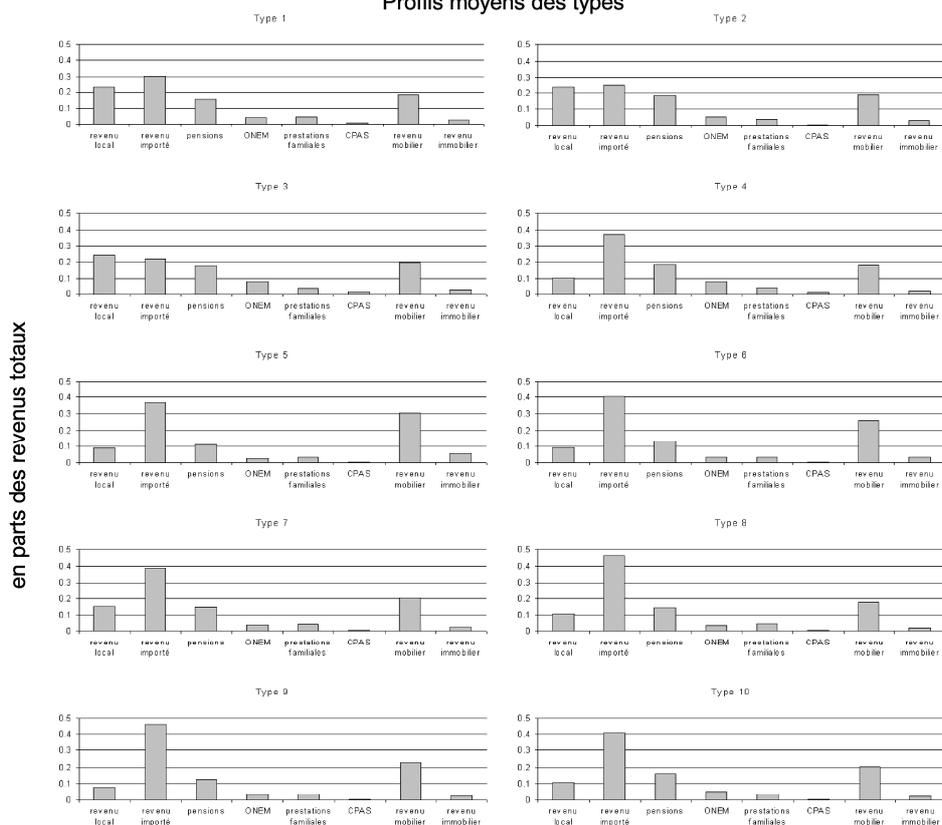
4.1.2 Le sillon wallon

Les communes du type 3 et 4 sont pour l'essentiel des communes appartenant au sillon wallon qui est une zone avec un taux de chômage important, des revenus faibles et un passé industriel lié au secteur houiller et métallurgique. Leurs habitants ont une proportion de leurs revenus gagnée grâce au travail qui est plus faible que la moyenne régionale, et à l'inverse une part plus importante de prestations sociales. Le type 3 comprend uniquement des centres urbains (Mons, La Louvière, Charleroi, Huy, Liège et Verviers) dans lesquels les revenus du travail gagnés dans la commune de domicile sont supérieurs à ceux importés de l'extérieur. Les communes du type 4 sont presque toutes des communes situées en périphérie des communes appartenant au type 3. Les communes du type 4 sont celles qui ont un profil de revenu le moins favorable : les habitants ont des revenus qui sont davantage composés de transferts sociaux au détriment des revenus du patrimoine et du travail.

Typologie sur la composition des revenus des habitants (2001)



Profils moyens des types



Sources de données : SPF Economie, ONSS, INASTI, ONSSAPL, ONAFTS, ONP, ONEM, BNB, ... (2001)

Traitements et carte : X. May

4.1.3 Les communes avec de hauts revenus du patrimoine

Les types 5 et 6 regroupent des communes où les revenus du patrimoine jouent un rôle très important dans la composition des revenus totaux nets des habitants ; les revenus de transferts et les revenus du travail occupant de ce fait une place inférieure à celle constatée dans la moyenne régionale. Il s'agit de communes périurbaines aisées (périphérie proche) qui importent une part très importante de leurs revenus du travail de Bruxelles, Liège ou Charleroi. Dans les communes du type 6, la part des revenus du patrimoine est moins élevée que pour le type 5 et la part des revenus du travail est proportionnellement plus importante. Pour rappel, ceci ne signifie pas que les habitants des communes du type 5 et 6 bénéficient de faibles revenus du travail en absolu (les taux de chômage sont faibles dans ces communes) mais plutôt que les revenus du patrimoine sont tellement élevés que cela diminue la part occupée par les autres catégories de revenus.

Les communes proches du Grand-Duché du Luxembourg ou de l'Allemagne dont les habitants ont également de hauts revenus n'appartiennent pas à cette catégorie. Ceci s'explique vraisemblablement par le fait que la prospérité de ces régions est historiquement récente (le nombre de travailleurs transfrontaliers a connu une forte croissance ces dernières décennies) et n'a donc pas encore permis une accumulation de patrimoine suffisante que pour générer d'importants revenus.

4.1.4 Les communes rurales avec beaucoup de revenus du travail et peu du patrimoine

Les types 7 et 8 regroupent des communes rurales ou faiblement urbanisées (à l'exception d'Arlon) où la part des revenus du travail dans le total des revenus nets est supérieure à la moyenne régionale. Ces communes sont uniquement présentes dans la moitié est de la Wallonie. Les habitants des communes du type 7 tirent une part plus importante de leurs revenus de l'activité locale que ceux du type 8. En revanche, les communes du type 8 captent l'essentiel de leurs revenus du travail à l'extérieur de la commune de domicile (plus de 45%) et sont également caractérisées par une faible part de revenus du patrimoine et de transferts sociaux.

4.1.5 Les communes résidentielles

Les communes du type 9 et 10 sont les plus nombreuses (plus d'une centaine en tout). Il s'agit des communes résidentielles se situant généralement dans la grande périphérie des villes et abritant un nombre important de navetteurs qui se déplacent vers les centres urbains pour travailler. L'activité économique locale fournit une faible part de leurs revenus aux habitants. Les communes du type 9 ont un profil de commune « dortoir » avec des habitants qui touchent une très faible part de leurs revenus du travail dans leur commune de domicile. La part de leurs revenus qui provient du patrimoine est assez importante. Les habitants jouissent de revenus élevés (comme on peut le voir sur la carte des revenus totaux nets par habitant) mais moindre que ceux des communes de type 5 et 6. Dans les communes du type 10, les habitants connaissent une situation moins favorable (que celle du type 9) : la part de leurs revenus du patrimoine est inférieure à la moyenne régionale et supérieure pour les transferts sociaux.

En résumé, les revenus nets du travail procurent environ 50% des revenus nets totaux en Wallonie, les transferts sociaux 27% et le patrimoine près de 24%. L'essentiel des revenus du patrimoine est composé de revenus mobiliers (approximativement dans un rapport de 1 à 8 avec les revenus immobiliers). Notre typologie de la composition des revenus des habitants ne classe pas la ville de Namur dans la même catégorie que les autres grandes villes wallonnes, ce qui illustre sa spécificité. En outre, il est a priori étonnant de constater combien les villes de Wallonie, que ce soit Namur ou les communes du type 3, sont également d'importantes importatrices de revenus du travail. En effet, même si on fusionnait les communes de Liège, Herstal et Seraing, 1/3 des revenus du travail serait encore importé d'autres communes (pour 2/3 provenant d'une des 3 communes précitées). A Charleroi, Namur, Mons et Verviers, la proportion de revenus importés par rapport au total des revenus du travail est encore plus élevée.

4.2 PROVENANCE DES REVENUS NETS DU TRAVAIL

Contrairement à l'analyse présentée ci-dessus, cette deuxième typologie se concentre uniquement sur les revenus du travail et examine la distance que les habitants d'une commune parcourent en moyenne pour se procurer leurs revenus du travail. Ces derniers sont décomposés en 6 variables : la part des revenus du travail gagnée dans la commune de domicile, les revenus gagnés à moins de 20 km, les revenus gagnés de 20 à 40 km, les revenus gagnés de 40 à 60 km, les revenus gagnés à plus de 60 km et les revenus captés hors de Wallonie (c'est-à-dire à Bruxelles, en Flandre ou dans les pays limitrophes) pour lesquels aucune distance n'a été calculée. La somme de ces variables vaut 1 pour chacune des observations (262 en tout).

Les distances entre communes sont estimées sur base du centre de gravité des communes. Le choix de considérer des intervalles de 20 km est arbitraire. Néanmoins, la même typologie a été essayée avec des intervalles de 15 km. Les résultats sont similaires et semblent moins pertinents.

Avant d'effectuer la classification hiérarchique ascendante, les données ont été simplifiées au moyen d'une analyse en composantes principales (ACP) dont nous retenons les 3 premiers facteurs (les seuls qui ont une valeur propre supérieure à 1) qui expliquent 77% de la variance totale des données. Sur base de ces facteurs, une typologie à 8 classes est retenue. Celles-ci sont regroupées en 4 catégories.

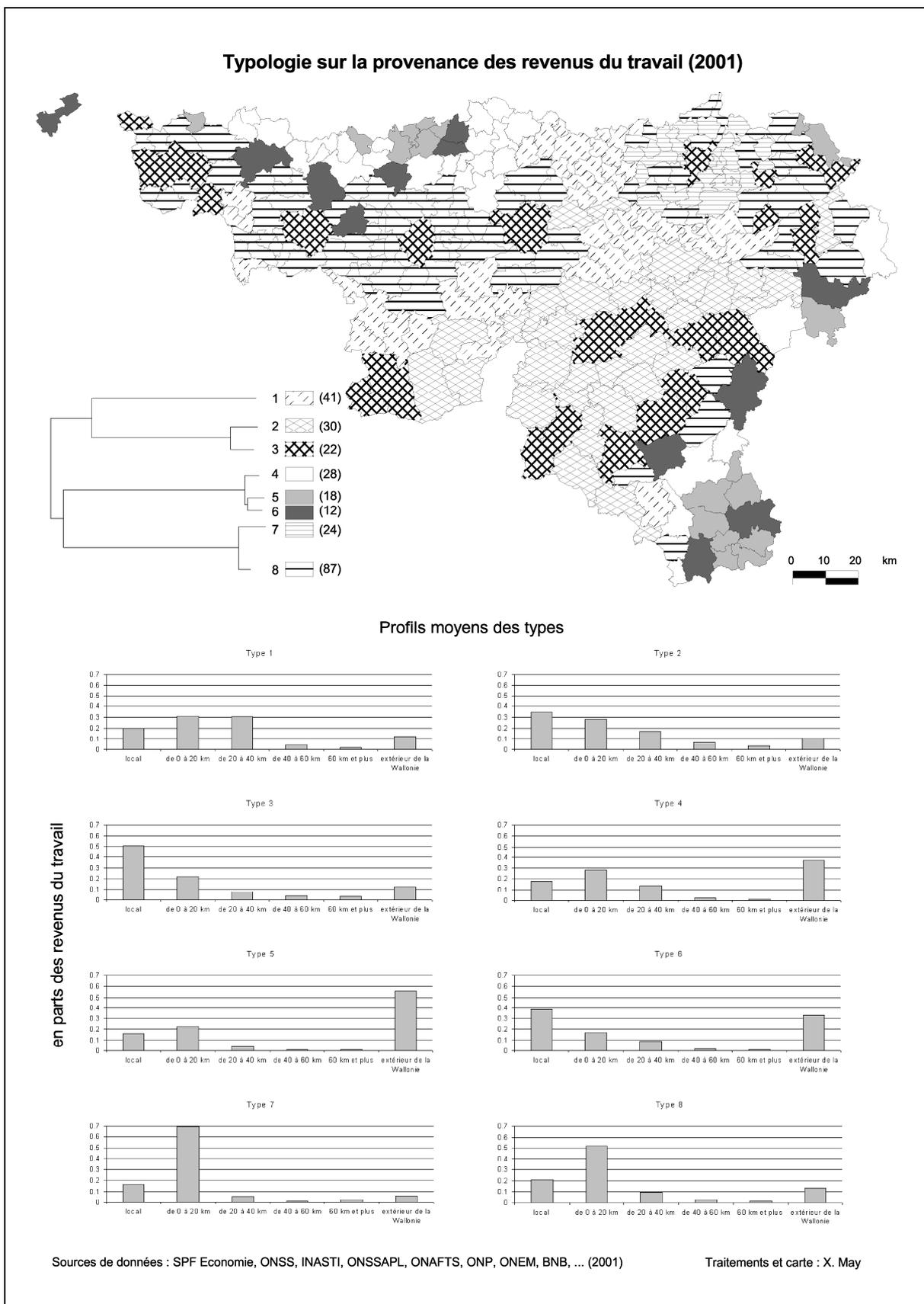
4.2.1 Les communes dont les habitants se déplacent loin pour travailler

Le type 1 regroupe les communes dont les habitants se déplacent loin (essentiellement en Wallonie) pour capter des revenus du travail. 30% des revenus du travail proviennent de moins de 20 km, 30% d'une distance comprise entre 20 et 40 km et seulement 20% de l'activité locale. Il s'agit de communes résidentielles situées à une grande distance des centres urbains et dont les habitants tirent leurs revenus du travail d'un grand nombre de communes différentes.

4.2.2 Les communes dont l'activité locale assure beaucoup de revenus aux habitants

Les types 2 et 3 correspondent aux communes où la part la plus importante des revenus du travail des habitants provient de la commune de domicile. Le type 2 regroupe des communes à caractère plutôt rural (à l'exception de Huy). Les habitants tirent 35% de leurs revenus de l'activité locale et 45% de communes situées à moins de 40 km. Le type 3 comprend non seulement des communes rurales mais également tous les centres urbains et presque toutes les communes qui sont exportatrices nettes de revenus du travail en

Wallonie. Les revenus locaux sont élevés (50% des revenus du travail) et 30% des revenus sont captés à moins de 40 km.



4.2.3 Les communes dont beaucoup de revenus ne proviennent pas de Wallonie

Les types 4, 5 et 6 rassemblent les communes dont les habitants gagnent une part conséquente de leurs revenus du travail à l'extérieur de la Wallonie (plus de 30% des revenus totaux). Le type 5 regroupe les communes les plus dépendantes d'une source de revenus extérieure (56% en moyenne). 16% des revenus du travail sont gagnés localement et relativement peu de revenus proviennent des communes situées à moins de 20 km (22%). Les communes du type 4 sont des communes généralement plus éloignées du pôle de revenu (extérieur à la Région) dont elles tirent encore 37% de leurs revenus. L'activité économique locale fournit une faible part de leurs revenus aux habitants (18%) mais les communes wallonnes à moins de 40 km fournissent elles 40% des revenus. Les communes du type 6 tirent une part non négligeable de leurs revenus de l'extérieur de la Région (33%) mais l'activité économique locale joue un rôle majeur en assurant près de 40% de leurs revenus du travail aux habitants.

4.2.4 Les communes dont les habitants travaillent à proximité

Les communes du type 7 et 8 ont comme caractéristique principale que leurs habitants se procurent la majeure partie de leurs revenus dans les communes environnantes, c'est-à-dire à moins de 20 km de chez eux. En revanche, les habitants tirent une faible part de leurs revenus de l'activité économique présente dans leur commune (une vingtaine de pourcents environ). Les habitants des communes du type 7 (uniquement présentes autour de Liège) gagnent en moyenne 70 % de leurs revenus du travail à moins de 20 km de leur commune de domicile. Les habitants se déplacent donc peu pour travailler. Le type 8 regroupe un très grand nombre de communes (87) dont les habitants tirent une part importante de leurs revenus du travail (50%) de communes situées à moins de 20 km. 10% sont issus des communes situées entre 20 et 40 km et l'extérieur de la région procure 14% des revenus du travail.

En conséquence, la périphérie de Liège semble très particulière car la ville est entourée de communes d'un type qui ne se rencontre pas ailleurs en Wallonie. En effet, comme il y a davantage d'activités économiques dans les communes de la région liégeoise (par rapport aux alentours de Charleroi, Namur ou Mons), les habitants des 24 communes qui font partie du type 7 se déplacent sur de plus courtes distances et tirent en moyenne plus de 85% de leurs revenus du travail de leur commune de domicile ou d'une commune située à moins de 20 km.

Cette typologie met aussi en évidence l'importance de Bruxelles comme fournisseur de revenus pour un grand nombre de communes wallonnes (Bruxelles assure 12% du total des revenus nets du travail des Wallons). Même à Gembloux, Soignies ou La Louvière qui sont contigües d'une grande ville wallonne (respectivement Namur et Mons), l'importance de Bruxelles est prépondérante en termes de fourniture de revenus du travail. De même, le Grand-Duché de Luxembourg, qui fournit 3,3% du total des revenus du travail des Wallons, étend son influence sur un grand nombre de communes. En comparaison, le rôle joué par Arlon dans la fourniture de revenus du travail est mineur : si on prend en compte les frontaliers qui se déplacent au Grand-Duché de Luxembourg, Arlon est un importateur de revenus nets du travail et non un exportateur.

Cependant, il est utile de préciser que les résultats de cette typologie pourraient laisser penser que peu de revenus du travail sont gagnés à plus de 40 km du domicile. Toutefois, il ne faut pas négliger qu'une part importante des revenus du travail des Wallons est importée de l'extérieur de la Région et que les personnes qui effectuent ces navettes parcourent souvent de longues distances.

5. CONCLUSIONS

Cet article est basé sur la première étude visant à quantifier par commune les différents revenus nets (ou après impôt) dont bénéficient les habitants. Les chiffres obtenus sont le résultat d'un important travail de collecte et d'estimation de données quand elles ne sont pas disponibles à l'échelle des communes. Les revenus estimés des habitants de certaines communes frontalières peuvent s'écarter sensiblement des chiffres fournis par les statistiques fiscales des revenus.

L' « Enquête socio-économique générale 2001 » a été utilisée pour déterminer l'origine des revenus du travail des habitants des communes de Wallonie. A terme, la déclaration multifonctionnelle mise en place par l'ONSS et l'ONSSAPL devrait permettre de faire le lien entre le lieu de domicile et le lieu de travail des salariés sur une base annuelle. Néanmoins, la déclaration multifonctionnelle ne résoudra pas tous les problèmes car il n'existera toujours aucune information concernant les navettes des indépendants ou celles des frontaliers qui travaillent à l'étranger.

Grâce aux données rassemblées, nous avons élaboré deux typologies : l'une sur la composition des revenus totaux nets et l'autre sur les distances parcourues en moyenne par les Wallons pour se procurer leurs revenus du travail. Les deux typologies révèlent notamment que la fourniture de revenus dans les villes et dans certaines communes rurales ne semble pas très différente. Il est par exemple surprenant de constater que les villes importent autant de revenus que certaines communes rurales.

Auteur : Xavier MAY (xavier.may@ulb.ac.be)

6. REFERENCES

- MAY X., FONTAINE P., VANDERMOTTEN C. (2008), « Les revenus nets des personnes et leur géographie dans les communes wallonnes », *Territoire(s) wallon(s)*, n° 2, pp. 71-86, Conférence Permanente du Développement Territorial.
- RADEMAEKERS K., VUCHELEN J. (1999), « De verdeling van het Belgisch gezinsvermogen ». *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n° 164, 4^{ème} trimestre 1999, pp. 375-429.
- VANDERMOTTEN C., STRALE M., ROELANDTS M. (2008), « Développement économique communal et articulation des échelles territoriales », *Territoire(s) wallon(s)*, hors série, août, pp. 63-68, Conférence Permanente du Développement Territorial.

7. TABLE DES DONNEES

variables	sources	méthode de calcul
1. salaires salariés affiliés à l'ONSS	ONSS	Masse salariale nationale répartie par secteur NACE 3, par statut professionnel (ouvrier, employé ou fonctionnaire) et par sexe divisée par le nombre de personnes comprises dans chacune de ces catégories. Sur cette base, nous travaillons avec 895 salaires moyens différents pour estimer les revenus du travail au domicile.
salariés affiliés à l'ONSSAPL salariés travaillant à l'étranger	ONSSAPL Enquête socio-économique générale 2001, EUROSTAT	Données individuelles au domicile. Estimation d'un salaire moyen par commune de résidence et par secteur d'activité (17 secteurs différents) corrigé par un indice EUROSTAT de comparaison des gains nets moyens par pays.
2. revenus des indépendants	INASTI	Revenus répartis par commune, par code profession INASTI et par type d'indépendant (indépendant ou aidant à titre principal) divisés par le nombre de personnes concernées. Les revenus de 2001 correspondent à l'année de dénombrement 2004 auprès de l'INASTI. Les indépendants qui travaillent à titre complémentaire n'ont pas été pris en compte.
indépendants travaillant à l'étranger	Enquête socio-économique générale 2001, EUROSTAT	Estimation d'un revenu moyen par commune de résidence et par secteur d'activité (17 secteurs différents) corrigé par un indice EUROSTAT de comparaison des gains nets moyens par pays.
3. prestations familiales	ONAFTS, SCDF, ONSSAPL, INASTI	Les primes de naissance ont été réparties au prorata du nombre de naissance par commune en prenant en compte une prime plus élevée pour le premier enfant d'un ménage. Les allocations familiales ont été attribuées par ménage de manière différenciée pour les indépendants et les salariés en tenant compte du nombre d'enfants dans le ménage.
4. prestations ONEM	ONEM, Syndicat	Montant par commune.
5. prestations CPAS	Ministère de l'Intégration sociale	Montant par commune.
6. pensions	ONP, SDPSP, OSSOM et quelques organismes particuliers.	Montant par commune. La somme versée en Belgique par chacun des pays limitrophes a été répartie par commune sur base des travailleurs frontaliers du recensement de 1981, de même pour le montant de la SNCB.
7. revenus mobiliers	BNB, statistiques fiscales des revenus	Désagrégation de la donnée nationale des "revenus de la propriété" dans les comptes des revenus des ménages (fourni par la BNB) au moyen de la distribution du revenu total net imposable par commune repris dans les statistiques fiscales des revenus et d'une étude de Rademaekers et Vuchelen (1999).
8. revenus immobiliers	BNB, statistiques fiscales des revenus	Désagrégation de la donnée par arrondissement "produit de la location de bâtiments" dans les comptes des revenus des ménages (fournie par la BNB) au niveau des communes au moyen du revenu cadastral repris dans les statistiques fiscales des revenus.

Annexe 3 - Proposition de note de recherche

Fonds des communes, développement territorial et activités économiques en Région wallonne

1. INTRODUCTION

Le présent article présente et analyse le fonctionnement du fonds des communes (FC) en Région wallonne. Il s'inscrit dans le cadre plus large d'une étude menée pour la Conférence permanente du Développement territorial (CPDT) et portant sur les activités économiques et leurs retombées à l'échelle locale en Région wallonne.¹

Cette étude a consisté dans un premier temps en une estimation des revenus disponibles² des Wallons, à l'échelle communale, pour passer ensuite à la mise au point d'un outil susceptible d'aider à l'estimation des impacts d'une « perturbation économique » (type fermeture d'entreprise) en Région wallonne. Deux types d'impacts ont été étudiés : les effets ressentis par les travailleurs, et les impacts sur les budgets communaux.

Au niveau des travailleurs, la perte de revenus du travail qu'occasionne la fermeture d'une entreprise est en principe en partie compensée par des allocations de chômage.

Au niveau des budgets des communes, trois types de recettes sont susceptibles de subir une fluctuation suite à la fermeture d'une entreprise. Les recettes fiscales provenant des travailleurs (la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques – IPP) et payées par les entreprises en raison de leur activité économique sur le territoire communal (taxes communales et additionnelle au précompte immobilier – PRI) ainsi que les recettes liées au financement régional des communes. Le fonds des communes constitue la majeure partie de ces dernières recettes et l'analyse de celles-ci s'est donc focalisé sur cet unique élément.

Après une présentation générale des objectifs du FC et de certains de ses enjeux, l'article présentera trois versions du FC : l'ancien FC wallon, initié en 1989, le nouveau fonds wallon, valable depuis 2008, et le FC germanophone, en fonction depuis 2009. Nous présenterons leurs modes de fonctionnement, évoquerons les éléments qui touchent de près ou de loin le développement territorial puis nous pencherons sur les critères impactés par une perturbation économique ainsi que sur la manière dont ils sont influencés par celle-ci. Enfin, nous commenterons ces trois modes de fonctionnement, dans l'optique de l'analyse de l'impact d'une fermeture d'entreprise.

¹ Pour plus d'informations à ce sujet, voir notamment l'article paru la revue « Territoire(s) wallon(s) » de la CPDT, ainsi qu'au site internet de la CPDT. http://cpdt.wallonie.be/?id_page=511, où de nombreuses données quantitatives et analyses sont fournies.

² Il s'agit des revenus nets du travail, du patrimoine mobilier et immobilier, et de transfert.

2. PRESENTATION GENERALE DU FINANCEMENT DES COMMUNES

Le Fonds des communes (FC) est une dotation, à savoir un transfert¹ général, non affecté à une mission particulière, au contraire des subsides. Il participe donc au financement du fonctionnement général des communes. Ce fonds a été créé en 1860 suite à la suppression des droits d'octroi perçus à l'entrée des villes sur les produits afin de compenser les pertes de recettes qui en découlaient pour les communes.

Si à l'origine il s'agissait d'une dotation organisée au niveau national, actuellement chaque région belge dispose de son propre fonds des communes et, au sein de la Région wallonne, le financement général des communes germanophones est aujourd'hui du ressort du gouvernement de la Communauté germanophone². Un des objectifs majeurs du FC est d'œuvrer à un certain rééquilibrage financier entre les communes composant un territoire, en répartissant la dotation avec en priorité comme objectif la solidarité avec les communes plus défavorisées. Bien conçu, le FC peut donc être un outil performant pour le renforcement de la cohésion territoriale d'une région. Outre le principe de péréquation, le fonds finance également les communes en fonction de leurs caractéristiques structurelles et des missions essentielles qu'elles remplissent.

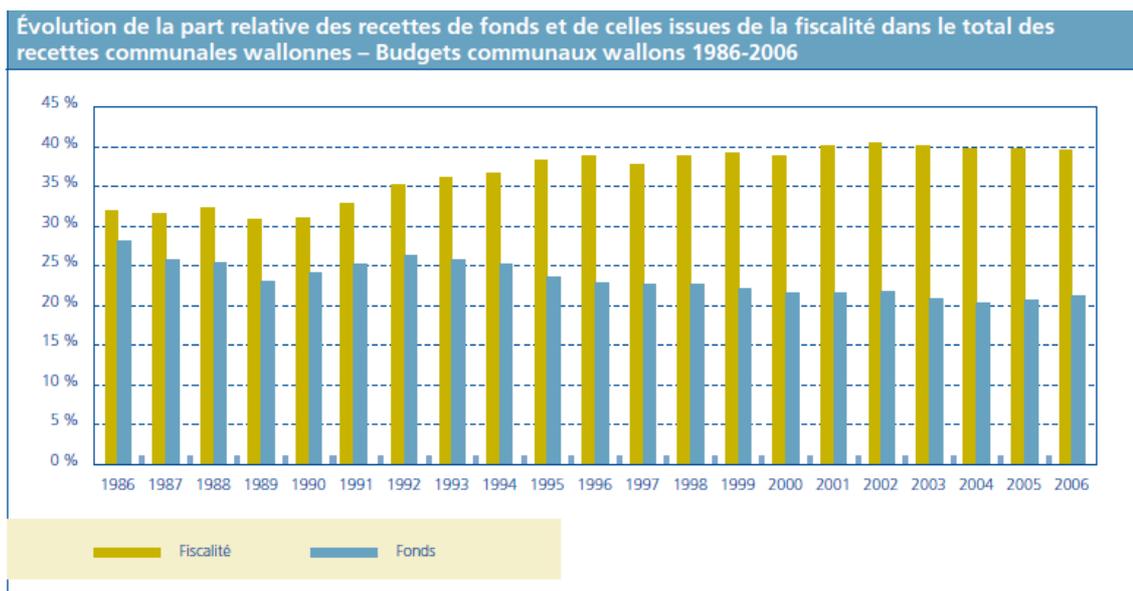
Le FC a aussi pour but de permettre aux autorités communales d'élaborer une politique budgétaire à moyen et long termes³. Les dotations communales se doivent donc d'être prévisibles pour les autorités communales.

Durant les années 70, le FC représentait environ 30% des recettes communales en Wallonie, pour ne plus atteindre que 20% de celles-ci actuellement. Le rythme de progression de cette dotation a en effet été bien plus lent que celui des charges communales, dont entre autres les dépenses en personnel. En conséquence, les autorités communales ont du trouver des sources de financement alternatives. La fiscalité est l'une de celles-ci. Elle est passée d'environ 30% à la fin des années '70 à plus de 40% des recettes actuellement et la pression fiscale s'est donc accrue à la fois sur les ménages et les entreprises.

¹ Les transferts constituent les moyens financiers versés aux communes par tout autre agent économique (le citoyen ou l'entreprise) ou tout autre niveau de pouvoir (Union européenne, Etat fédéral, Communauté française et Région wallonne).

² La Communauté germanophone est composée de neuf communes : La Calamine, Lontzen, Raeren, Eupen, Butgenbach, Bullange, Amblève, Saint-Vith et Burg Reuland.

³ Dans les faits, les autorités communales ne font toutefois que rarement des prévisions budgétaires à moyen et long termes, mais fonctionnent plutôt sur base annuelle.



Source : Dexia, 2007

Figure 1 : Le graphique ci-dessus illustre la mutation observée dans les sources de financement des communes wallonnes. En 20 ans, les recettes des fonds (ou dotations) sont passées de environ 28% des recettes communales à un peu plus de 20%. A l'inverse, les recettes fiscales ont vu leur part augmenter (passant de 31,8% en 1986 à plus de 40% actuellement).

Les autorités wallonnes ont voulu limiter cette tendance haussière de la fiscalité communale. Elles l'ont fait en deux étapes.

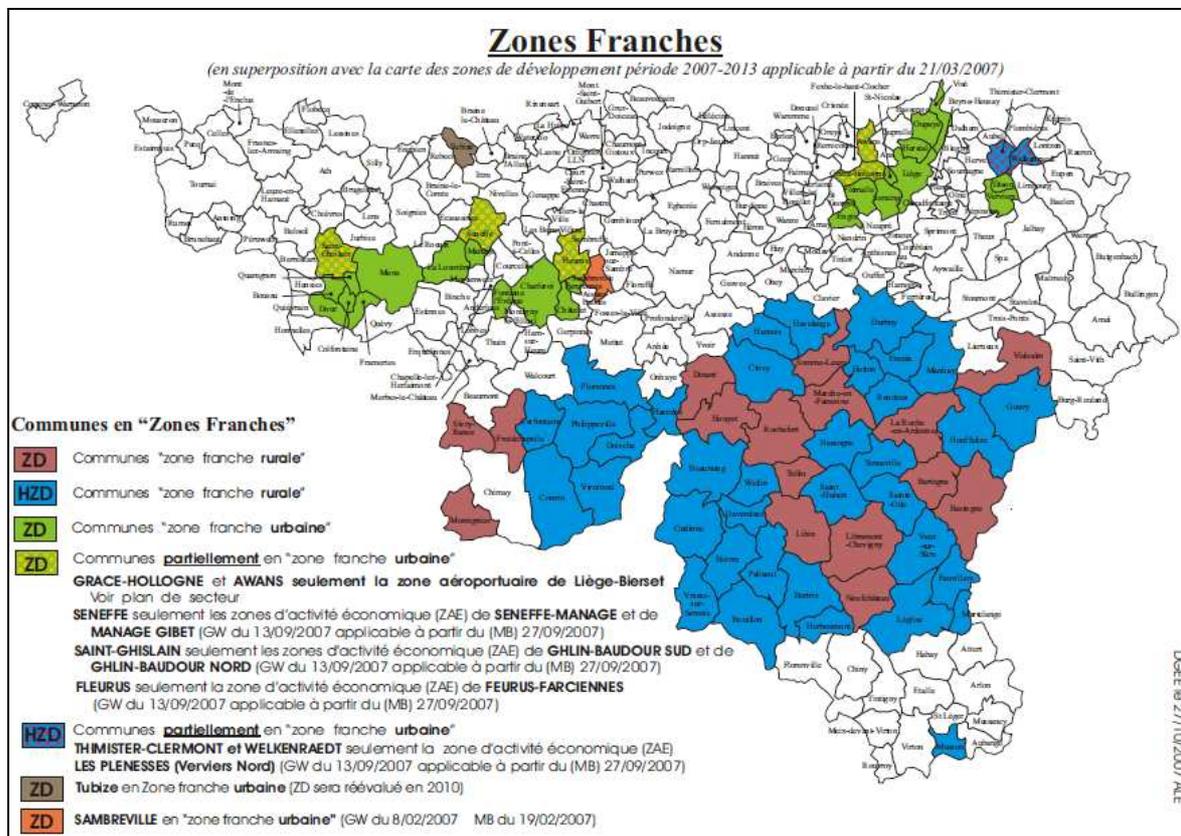
Dans un premier temps, le « pacte de paix fiscale », instauré en 1997, a limité l'autonomie fiscale des communes. Outre la suppression de certaines taxes (sur le personnel occupé par exemple) et le transfert de certaines taxes au niveau régional (comme la taxe sur les logements inoccupés), ce pacte imposait un plafond maximum pour les additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PRI)¹. En échange, et comme compensation pour les pertes qui en découleraient pour les communes, le FC a alors été indexé automatiquement tous les ans selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cette mesure n'a toutefois pas toujours permis aux communes de surmonter les déficits chroniques qu'elles connaissaient.

Une des réformes lancées par les Autorités wallonnes et touchant au domaine de la fiscalité a été en 2005 le Programme d' « Actions prioritaires pour l'avenir wallon », autrement dénommé « Plan Marshall »². Il vise à stimuler la relance de l'activité économique en Wallonie, et un des moyens utilisés pour ce faire est de réduire la fiscalité – qu'elle soit régionale, provinciale ou communale - pesant sur les entreprises installées en Région wallonne. Suite à ces mesures, les communes wallonnes ont vu certaines de leurs recettes diminuer : les entreprises sont en effet exonérées du paiement du précompte immobilier sur

¹ Ce pacte a été annulé par le Conseil d'état en 2002 car l'autonomie fiscale communale est un principe garanti par la Constitution. Seules subsistent actuellement des recommandations formulées chaque année au travers de la circulaire ministérielle relative à l'élaboration du budget communal. Notons que dans la pratique, ces recommandations sont suivies par les autorités communales.

² Ce Plan vise à relever le PIB wallon par habitant au niveau de la moyenne européenne (des 15), à augmenter le taux d'emploi, ainsi que la part du PIB consacrée à la recherche. Il fonctionne sur base de cinq axes prioritaires : créer des pôles de compétitivité, stimuler la création d'activités, alléger la fiscalité sur les entreprises, doper la recherche et l'innovation et, enfin, susciter des compétences pour l'emploi.

le matériel et l'outillage (acquis à l'état neuf à partir de 2006), la taxe sur la force motrice a été supprimée¹, ainsi que la « taxe industrielle compensatoire » (qui ne concernait que quelques communes très industrielles²). Enfin, les mesures portant sur certaines zones en difficulté économique, nommées « zones franches », ont pour conséquence une exonération du précompte immobilier pendant quelques années sur un nombre important de communes, comme le montre la carte ci-dessous.



Carte 1 : Carte des « zones franches » (2007-2013) en Région wallonne³.

Si des compensations financières à l'impact des mesures du « Plan Marshall » sont prévues au budget régional jusqu'en 2009, par après, les recettes des communes pourraient diminuer fortement.

¹ Sur tout nouvel investissement à partir de 2006.

² Les communes qui bénéficient de cette taxe (Seneffe, Oupeye, Flémalle, Seraing, Visé, La Louvière, Herstal Sambreville, Wanze, Brugelette, Ciney, Liège et Couvin) sont celles qui, lors de la dernière péréquation cadastrale (1980), ont subi une baisse de leur revenu cadastral, les biens industriels n'ayant pas été visés par la péréquation. Cette taxe avait pour objectif de compenser cette perte. Elle a également été supprimée sur tous les investissements acquis ou constitués à l'état neuf à partir de 2006. Si, au total, cette taxe ne représente pas grand-chose à l'échelle de la Wallonie, ces communes peuvent toutefois tirer une grande part de leurs recettes de celle-ci. Ainsi, dans le cas d'Oupeye, les impôts et taxes représentent une part beaucoup plus importante du budget que la moyenne wallonne : les taxes communales représentent 22% du budget de la commune pour une moyenne régionale de 9%. Quant à la taxe industrielle compensatoire payée à Oupeye par Arcelor pour 2001, elle représente plus de 1,8 million d'€, soit près de 7 % du budget communal ordinaire.

³ Les « zones franches » regroupent les communes wallonnes (ou les parties de communes) qui connaissent d'importantes difficultés socio-économiques, à savoir soit des zones industrielles en reconversion – les zones franches urbaines – soit des zones rurales souffrant d'isolement et de problèmes socio-économiques. Dans ces zones, les entreprises bénéficient, outre d'aides à l'investissement, d'exonération du PRI pendant une durée maximum de 7 ans.

Depuis l'instauration du premier FC *wallon* en 1989, de nombreuses critiques ont été émises, à la fois sur les critères de répartition de la dotation et sur la trop faible progression du FC. Étaient pointés du doigt entre autres un manque de solidarité entre communes, et une instabilité parfois importante des dotations communales. Une révision des critères et un refinancement furent mis à l'agenda des autorités wallonnes durant un certain nombre d'années¹, mais de nombreuses réticences, émanant notamment de communes plus favorisées, ont empêché une révision plus rapide du fonctionnement du FC. Le refinancement devrait permettre d'augmenter la part du fonds dans les recettes communales ordinaires, pour l'amener à terme à 25% de celles-ci.

Le FC est donc un instrument de solidarité entre les communes, qui évolue avec le temps et peut prendre différentes orientations suivant les critères retenus par l'Autorité régionale.

Le FC est ainsi aussi un instrument touchant à la politique de développement territorial des communes et de la Région.

En effet, les critères de répartition de la dotation du FC portent dans certains cas sur des critères liés aux politiques d'aménagement et de développement territorial des communes. Ainsi, des éléments tels que la mobilité, le logement, l'accueil (ou non) d'infrastructures économiques peuvent être influencés.

Quelques exemples de ce phénomène.

- Dans l'ancien fonds des communes, on trouvait par exemple le critère du kilométrage de voiries, destiné à aider les communes rurales à supporter les charges découlant d'une dispersion de l'habitat et des activités. Ce critère pouvait avoir comme conséquence une incitation à la création de lotissements en dehors du centre de la commune, par exemple².
- Toujours dans l'ancien fonds, les pertes d'emplois au lieu de travail subies dans une commune pouvaient mener à une augmentation de la dotation, ce qui pouvait amener certaines communes à ne pas lutter pour conserver telle ou telle activité sur leur territoire.
- Le FC germanophone a lui choisi de mieux doter les communes qui ont un taux d'emploi élevé, ce qui traduit un soutien politique aux communes qui accueillent et soutiennent l'activité économique sur leur territoire.
- Dans le nouveau FC wallon, le critère des logements publics et subventionnés incite les communes à avoir un programme de logements de ce type, et récompense les communes qui ont un pourcentage important de ces logements (entre 10 et 20 %).

Certains critères du FC se révèlent parfois ne pas être en adéquation avec certains principes énoncés par le SDER.

Ainsi, si l'on se réfère au principe des villes durables et de la densification urbaine, le critère de « densité de population » du nouveau FC wallon est assez paradoxal car dotant les communes à densité plus faible que la moyenne. Ce sont donc les communes rurales qui se trouvent avantagées. A l'inverse, on peut penser que le critère « externalités », dont le calcul est désormais basé uniquement sur le chiffre de population communale, pourrait inciter les communes à avoir une politique d'attraction de nouveaux habitants et à densifier leur territoire. Toutefois, si globalement l'arrivée de nouveaux habitants provoque une augmentation de la densité, la localisation des nouveaux logements peut, sans influencer sur cette part de la dotation, se faire tout aussi bien au centre de la commune (et contribuer donc à la densification urbaine) qu'en périphérie de celle-ci (et au contraire amener une plus grande dispersion de l'habitat).

¹ Dès 1999, le « Contrat d'avenir pour la Wallonie » insistait sur la nécessité de refinancer le fonds des communes et d'en revoir les critères.

² En considérant que les données sur le kilométrage de voirie sont régulièrement mises à jour.

Ces quelques réflexions ont le mérite de montrer que, si le FC n'a pas pour vocation première le développement territorial, par exemple en matière de mixité des fonctions ou de densification des noyaux urbains, il peut être un outil participant des objectifs stratégiques en la matière d'une région.

Nous présentons dans les pages qui suivent les trois FC qui ont été ou sont d'application en Région wallonne : le FC wallon en vigueur de 1989 à 2007, le FC wallon valable depuis 2008 et, enfin, le FC germanophone, d'application depuis 2009.

3. ANCIEN FONDS DES COMMUNES WALLON (1989-2007)

3.1 FONCTIONNEMENT GENERAL

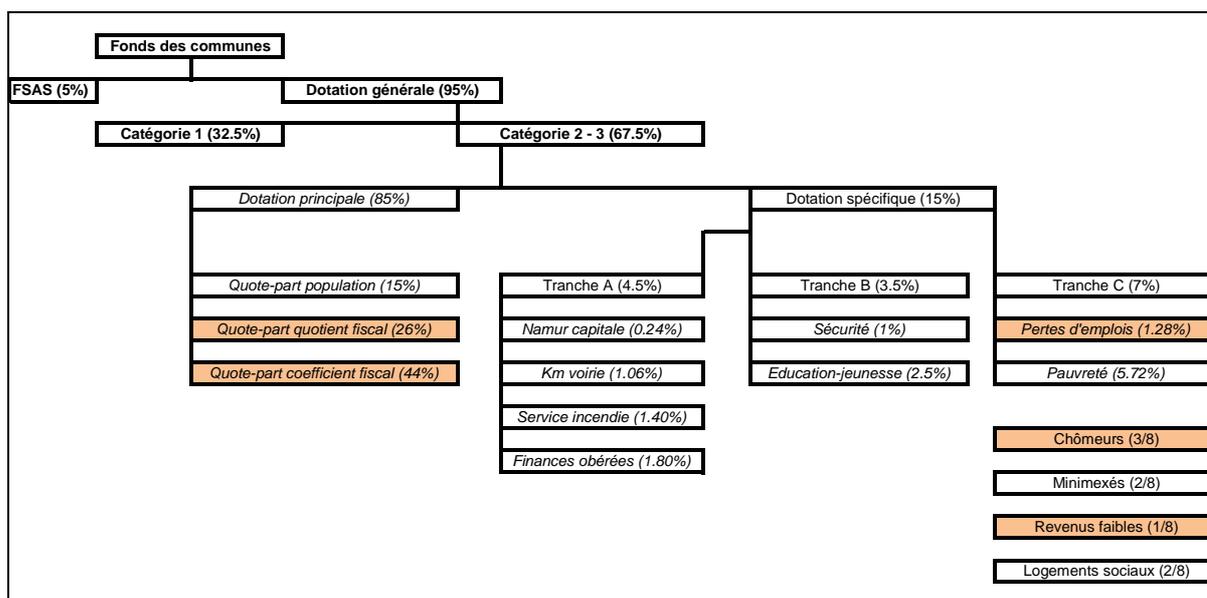


Figure 2 : Organigramme de l'ancien fonds des communes wallon. En couleur, les critères retenus en cas de calcul d'impact d'une fermeture d'entreprise.

Le schéma ci-dessus présente le fonctionnement de l'ancien FC. Celui-ci était d'application depuis 1989, et jusqu'en 2007. La dotation globale du FC comprenait non seulement le financement général des communes, mais également le fonds spécial de l'aide sociale (FSAS), destiné aux CPAS, et l'aide apportée aux communes à finances obérées via un financement du compte régional d'aide aux communes (CRAC)¹.

Pour la répartition de la dotation, les communes wallonnes (francophones uniquement à partir de 2005) sont réparties en trois catégories :

- la première comprend les deux « métropoles » wallonnes (Liège et Charleroi),
- la deuxième regroupe les communes chefs-lieux d'arrondissement et les communes à vocation régionale²,
- la troisième catégorie rassemble les communes restantes.

¹ Ce dernier poste n'ayant été créé que quelques années plus tard.

² Il s'agit des communes suivantes : Arlon, Ath, Bastogne, Dinant, Eupen (avant 2005), Huy, La Louvière, Marche-en-Famenne, Mons, Mouscron, Namur, Neufchâteau, Nivelles, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Philippeville, Seraing, Soignies, Thuin, Tournai, Verviers, Virton, Wareme.

Cette catégorisation a l'intérêt de contribuer en partie à compenser le coût élevé des externalités supporté par certaines communes, mais « fige » les communes dans une catégorie et peuvent donc difficilement tenir compte d'éventuelles évolutions. La ville de Namur, malgré son statut de capitale régionale, est ainsi classée dans la même catégorie que des chefs-lieux d'arrondissement tels qu'Ath, Soignies ou Waremme, alors même que ce statut lui occasionne des frais plus élevés qu'à celles-ci.¹

Les deux communes de première catégorie se partagent un tiers (32,5% exactement) de la dotation générale² du FC (alors qu'elles ne représentent qu'environ un dixième de la population wallonne). Ceci s'explique par les nombreuses charges supplémentaires auxquelles sont confrontées ces grandes villes.

Le reste (67,5%) de la dotation générale est réparti entre les communes des deuxième et troisième catégories, qui perçoivent chacune une **dotation principale** (85% de la part qui leur est attribuée) et une **dotation spécifique** (15%).

1. La **dotation principale** est partagée entre les communes en fonction d'une part de leur population et de l'autre de la richesse ou pauvreté relative de leurs habitants. Elle est répartie entre trois critères :

- La « **quote-part population** » est destinée à financer les charges d'administration générale des communes et est répartie entre les communes de deuxième et troisième catégories, selon leur nombre d'habitants.
- La « **quote-part quotient fiscal** » est destinée aux communes de deuxième catégorie et tient compte de la fiscalité et de la population communale.

$$\text{Population} \times \frac{(\text{total taxes} - \text{additionnels IPP} - \text{taxes centrales nucléaires} - \text{additionnels PRI} + \text{add. PRI } 173X^3)}{\text{population}}$$

Produit par habitant add. IPP au taux de 1%⁴

Ce quotient peut être considéré comme un indicateur de l'effort fiscal demandé à la population communale, hors taxe additionnelle à l'IPP et taxes sur les centrales nucléaires, pondéré par le niveau de richesse de cette population. Le fait d'ôter les recettes provenant des additionnels à l'IPP et des taxes sur les centrales nucléaires permet de ne pas avantager les communes à population plus favorisée ainsi que les communes ayant des installations nucléaires sur leur territoire, qui procurent des recettes sans commune mesure avec celles des autres communes.

¹ Notons que la tranche A de la dotation spécifique tient compte de ce statut particulier de la ville de Namur, mais de manière marginale (cette part représente 0.24% de la dotation des catégories 2 et 3).

² La dotation générale est la dotation globale du fonds des communes diminué des 5% destinés au fonds spécial de l'aide sociale. La dotation du FC est passée de 834 millions d'euros en 2001 à 927 millions en 2007.

³ Document 173 X du SPF Finances, qui renseigne les droits constatés en matière d'additionnels au PRI.

⁴ Le fait de se baser sur 1% d'additionnels a pour objectif d'éliminer les effets de la politique fiscale des communes. En effet, les communes bénéficiant d'un rendement fiscal élevé peuvent souvent se contenter de taux d'imposition assez faible, tandis que les communes à population moins favorisée compensent le faible rendement des impôts par des taux plus élevés.

- La « **quote-part coefficient fiscal** » est attribuée aux communes de troisième catégorie. Les éléments pris en compte sont la population communale, la fiscalité et la densité :

$$\frac{\text{Population} * \text{coefficient fiscal} * \text{coefficient de densité}^1 * \text{facteur correcteur}^2}{\text{Produit par habitant de la taxe additionnelle à l'IPP au taux de 1\%}}$$

Produit par habitant de la taxe additionnelle à l'IPP au taux de 1%

La péréquation fiscale concerne donc les additionnels à l'IPP uniquement. Le rendement des additionnels au PRI, qui représentent pourtant la première recette fiscale des communes, n'est pas intégré au calcul, si ce n'est dans le facteur correcteur du coefficient fiscal.

2. La **dotation spécifique** a quant à elle pour objectif de répondre aux situations (permanentes ou non) non prises en compte par la dotation principale et qui créent des charges supplémentaires pour les communes. Au contraire de la dotation principale, pour avoir accès à la dotation spécifique, il faut satisfaire à certaines conditions (fiscales, socio-économiques ou autres).

La dotation spécifique se subdivise en **trois tranches**, celles-ci étant elles-mêmes subdivisées en **sous-tranches** :

- La tranche A dote les communes en fonction de leurs caractéristiques structurelles, missions particulières et situations financières difficiles.³
- La tranche B est répartie selon les charges que représentent les missions essentielles et obligations pour les communes.⁴
- Enfin, la tranche C⁵ est répartie entre les communes qui subissent des situations sociales et/ou économiques difficiles. Elle est subdivisée en deux sections : d'une part les pertes d'emplois et de l'autre la pauvreté. Cette dernière comprend les chômeurs complets indemnisés, les bénéficiaires du « minimex » (devenu le revenu d'Intégration sociale, le RIS), les revenus faibles et les logements sociaux.

3.2 ELEMENTS RETENUS EN CAS DE PERTURBATION ECONOMIQUE

Parmi les différents critères de répartition de la dotation, tous ne sont pas influencés par une perturbation économique. Seuls sont exposés ici les critères directement influencés par un tel événement.

Pour rappel, les deux grandes villes wallonnes, Liège et Charleroi, ne sont pas soumises aux mêmes critères que les autres communes. Au contraire des communes de deuxième et troisième catégories, une fermeture d'entreprise n'a pas d'impact direct sur leurs dotations.

En ce qui concerne la dotation principale, la fermeture d'une entreprise agira sur la « **quote-part coefficient fiscal** » ainsi que sur la « **quote-part quotient fiscal** ».

¹ Ce coefficient module la répartition de la dotation en fonction de l'accroissement des charges communales qui découle d'une faible ou d'une forte densité de population. Le coefficient le plus faible est attribué aux communes ayant une densité de 100 à 250 habitants. Les plus élevés sont pour les communes ayant une densité de moins de 100 habitants et de plus de 250.

² Le facteur correcteur permet de tenir compte des variations de ressources provenant de l'impôt sur les propriétés immobilières appartenant à des particuliers. Un revenu cadastral inférieur à la moyenne servira de base à la compensation.

³ Elle représente 4,5% de la dotation des catégories 2 et 3 et est composée de 4 sous-tranches : Namur capitale, le kilométrage de voirie, le service incendie et les communes à finances obérées.

⁴ Elle atteint 3,5% de la dotation des catégories 2 et 3 et comprend deux sous-tranches : la sécurité et l'éducation-jeunesse.

⁵ Elle représente 7% de la dotation des catégories 2 et 3.

Pour les deux « quotes-parts », la fermeture agira à la fois sur le numérateur et le dénominateur.

Au niveau du numérateur, une fermeture d'entreprise a pour conséquence une baisse des taxes et impôts perçus par la commune d'implantation de l'entreprise.

Au niveau du dénominateur, suite à la baisse des revenus des travailleurs, et donc des impôts perçus, le rendement des additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) diminue dans les communes de résidence de ces travailleurs.

Ces deux éléments agissent dans deux sens opposés sur la dotation principale : la diminution de taxes fait baisser la dotation de la commune d'implantation de l'entreprise, tandis que la baisse de rendement agit à la hausse sur les dotations principales des communes de résidence des travailleurs. La perte de taxes sera limitée à la commune d'implantation de l'entreprise, l'impact en sera donc concentré.

D'un autre côté, la perte d'additionnels est « diluée » entre les communes de résidence des travailleurs et le rendement ne varie donc que marginalement. Un faible rendement IPP est en principe plutôt le reflet d'une pauvreté structurelle de la commune que la conséquence d'événements ponctuels (sauf dans le cas hypothétique d'une commune très peu peuplée, où une très grande part de la population travaillerait dans une entreprise spécifique). L'effet à la hausse produit par la baisse de rendement ne suffit donc souvent pas à compenser la baisse causée par la diminution des recettes fiscales dans la commune d'implantation de l'entreprise.

Une commune ayant eu à subir une perte de recettes provenant de l'activité économique est donc doublement pénalisée puisqu'elle subit de ce fait une baisse de la dotation.

Ce mode de fonctionnement est à rapprocher de la volonté affichée par l'autorité wallonne d'inciter les communes à s'auto financer plutôt qu'à se « reposer » sur des revenus octroyés par d'autres niveaux de pouvoirs. Bien entendu, ceci peut mener à une augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages et les activités économiques, et pose question si l'on se place dans l'optique de la paix fiscale ou du Plan Marshall. Nous verrons d'ailleurs que la nouvelle version du FC wallon ne tient plus compte des recettes tirées des activités économiques.

Au niveau de la dotation spécifique, la tranche C, répartie entre les communes connaissant des situations socio-économiques difficiles, est influencée en partie par des éléments sensibles à des perturbations économiques.

Les critères retenus sont les suivants.

Les pertes d'emplois : il s'agit des pertes d'emplois salariés au lieu de travail. L'enveloppe globale de cette sous-tranche est répartie entre les communes ayant subi des pertes d'emplois, en proportion du nombre total d'emplois perdus en Région wallonne.

La commune d'implantation d'une entreprise qui ferme ses portes peut donc voir cette tranche augmenter¹, mais a contrario cette hausse peut avoir des conséquences à la baisse sur d'autres communes ayant également subi des pertes d'emplois, l'enveloppe devant être répartie sur un plus grand nombre de pertes d'emplois.

Lors de la répartition suivante du FC, la commune d'implantation ne perçoit plus cette part de la dotation, n'ayant plus subi de pertes d'emplois entre temps. Après une forte hausse de la dotation, elle sera donc théoriquement confrontée à une baisse importante de celle-ci.

¹ A condition toutefois qu'elle ait globalement subi des pertes d'emplois.

Notons également que le montant reçu par la commune dépend du nombre total d'emplois perdus en Wallonie : si de nombreuses pertes d'emplois ont été enregistrées durant une année, chaque emploi perdu rapportera moins à la commune concernée que si elle avait perdu le même nombre d'emplois dans une conjoncture plus favorable. Cette part de la dotation est donc tout particulièrement sensible et variable.

La tranche « pauvreté ».

Deux éléments de cette tranche sont sélectionnés : les **chômeurs complets indemnisés** et les **revenus faibles**.

Les communes qui connaissent un taux de chômage¹ supérieur à la moyenne wallonne peuvent percevoir une part de cette tranche.

D'autre part, les communes dont le revenu imposable par habitant est plus faible que le revenu régional peuvent prétendre à cette tranche de la dotation.

Outre ces critères « socio-économiques », pour pouvoir bénéficier de cette tranche, les communes doivent appliquer un taux minimum de 6% d'additionnels à l'IPP et un minimum de 1900 centimes additionnels au PRI. Ceci afin de ne pas doter les communes à faible taux d'imposition, les communes plus favorisées ayant en général moins besoin de recourir à des taux d'imposition élevés, puisque bénéficiant de rendements plus favorables.

Dans les deux cas, l'impact se fera en priorité sentir sur les communes de résidence des travailleurs, mais les deux types de critères éliminent certaines communes. On peut donc observer que certaines régions plus favorisées (dont le Brabant wallon) ne perçoivent pas cette part de la dotation ; même dans le cas de fermetures d'entreprise.

¹ Ce taux porte sur toute la population communale et non sur la population active.

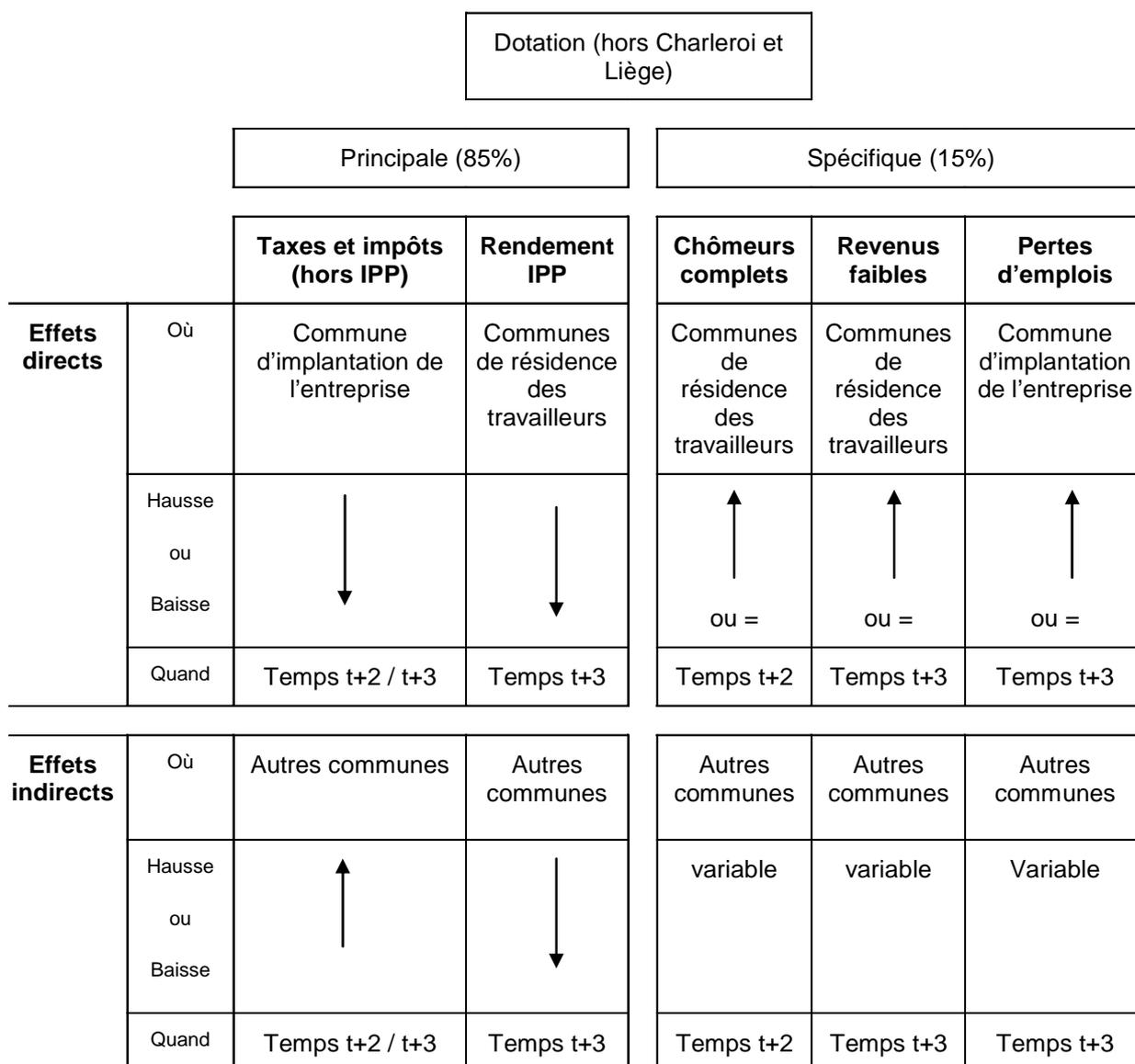


Figure 3 : Effets directs et indirects des éléments retenus pour l'estimation d'impact

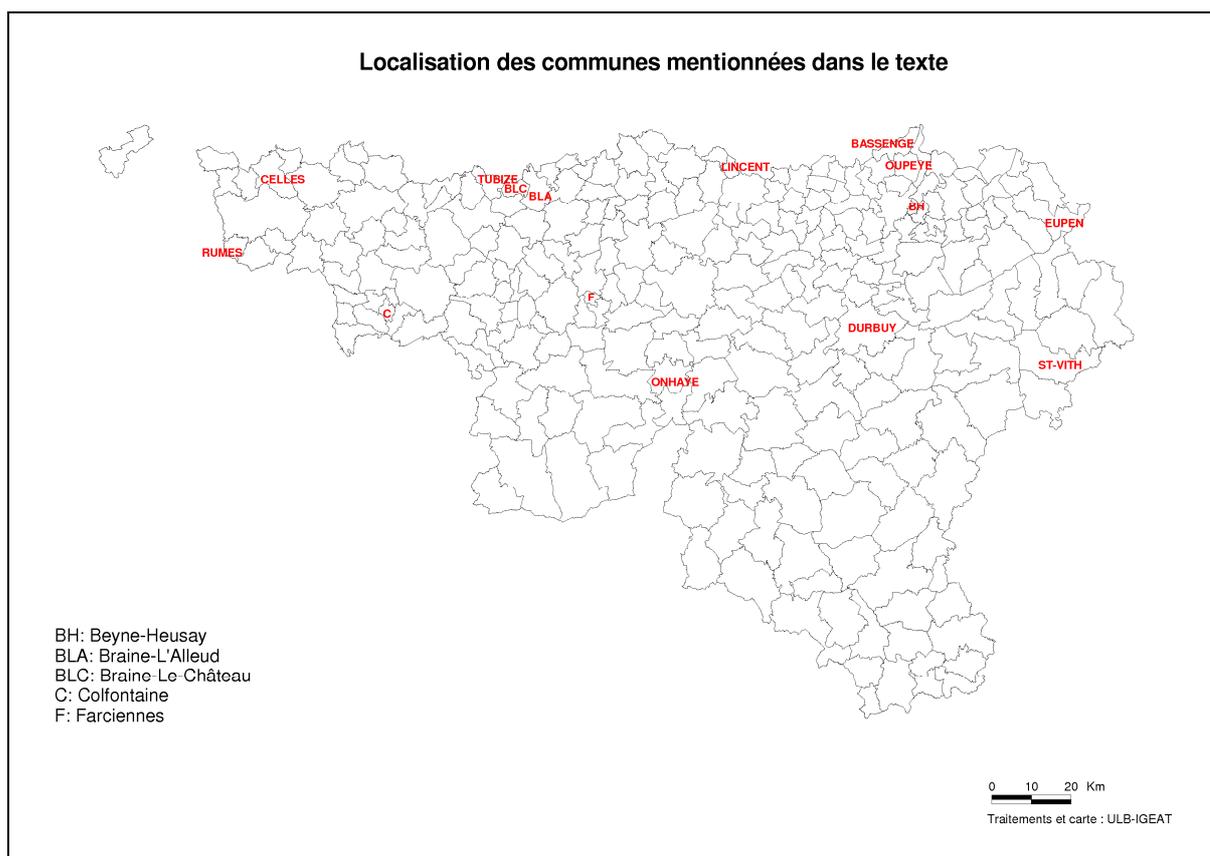
Le schéma ci-dessus représente la manière dont les critères retenus sont influencés : où les conséquences sont ressenties, de quelle manière et quand. Les effets directs sont les effets ressentis dans les communes directement concernées par la fermeture d'entreprise (les communes de résidence des travailleurs ou la commune d'implantation de l'entreprise). Les effets indirects sont les effets ressentis dans les communes qui ne sont pas touchées par l'événement. Suite au fonctionnement sur base d'une « enveloppe fermée », la dotation de communes non concernées peut en effet fluctuer également.

Les flèches représentent la façon dont la dotation réagit (à la baisse ou à la hausse). Dans le cas des critères de la dotation spécifique, les effets peuvent être variables. En effet, pour rappel, la possibilité de bénéficier des diverses tranches de la dotation spécifique est subordonnée au respect de certains critères (taux d'imposition minimum et situation plus défavorable que la situation wallonne moyenne).

Enfin, selon les critères concernés, la dotation du FC est touchée à différents moments. Selon les cas, ceci se produira deux ans ou trois ans après la fermeture d'entreprise. En ce qui concerne les taxes et impôts perçus par la commune, l'impact peut se faire deux ou trois ans après la fermeture. Ceci dépend de la vitesse de perception des taxes par la commune en question (l'année même ou celle d'après).

Ci-dessous, nous présentons les résultats de l'estimation de l'impact qu'auraient eu deux cas de perturbations économiques. Pour les deux cas présentés, nous fournissons deux cartes, les impacts s'étalant sur deux années consécutives.

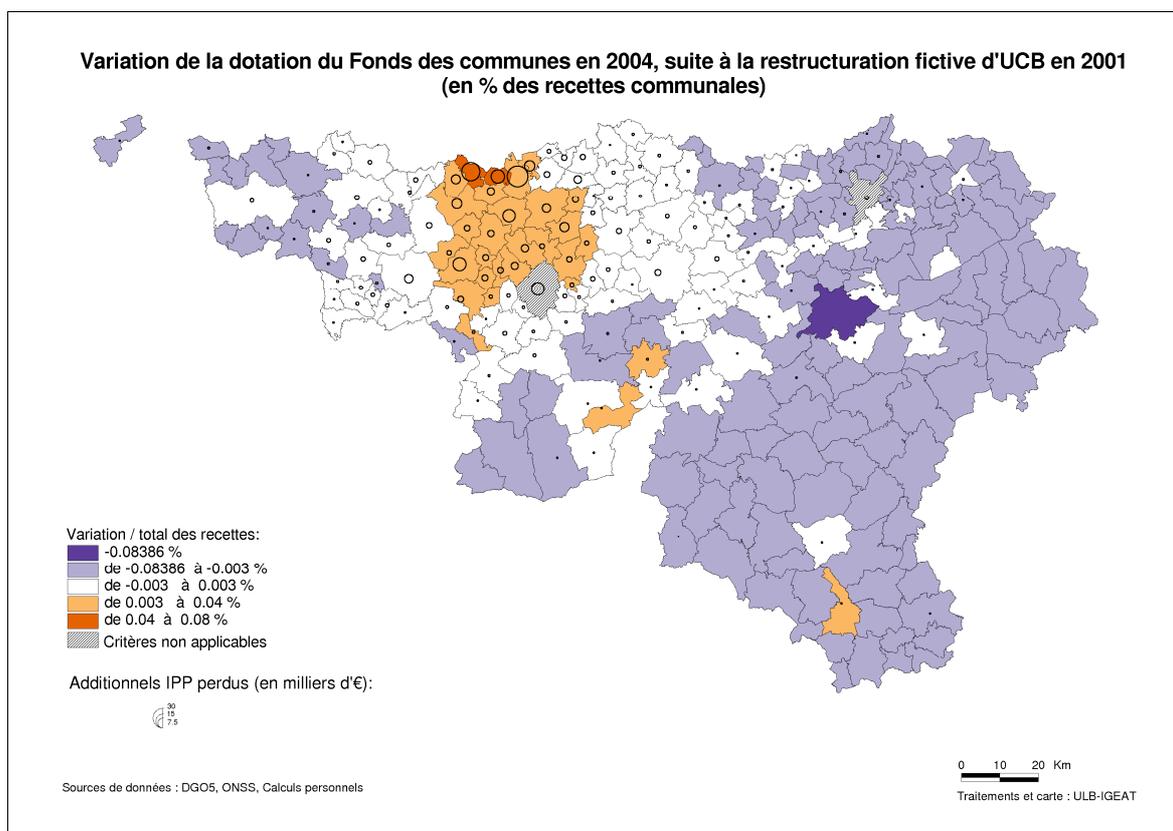
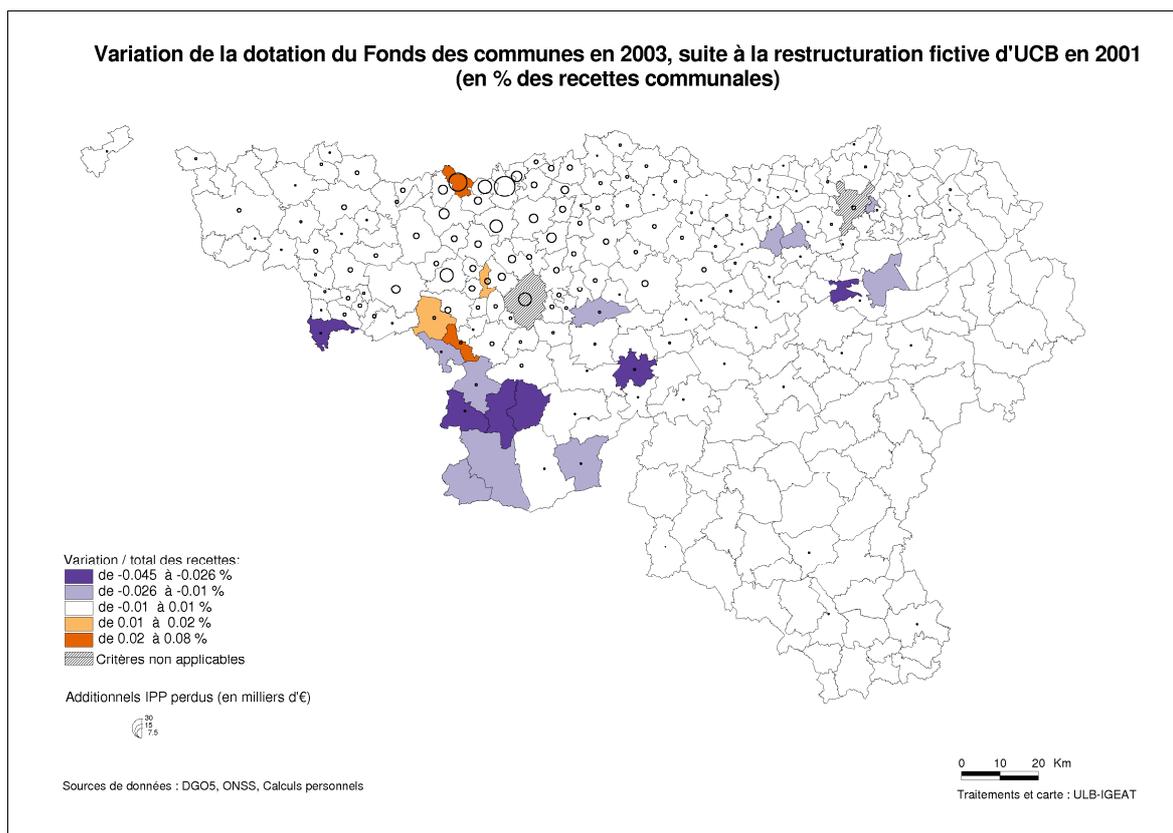
Afin de rendre la lecture plus aisée, les communes mentionnées dans les présentations des cas d'études sont localisées sur la carte ci-dessous.



Carte 2 : Localisation des communes citées

Il convient de lire les cartes comme suit : les couleurs reflètent les variations de la dotation dans les différentes communes, du bleu (baisse) à l'orange (hausse), en passant par le blanc (aucune ou très légère fluctuation). Ces fluctuations sont rapportées aux recettes communales ordinaires.

La taille des cercles est proportionnelle aux additionnels à l'IPP perdus. Enfin, deux communes ne sont pas prises en compte pour les estimations d'impacts, il s'agit de Charleroi et Liège, qui ne sont pas soumises aux mêmes règles de répartition.



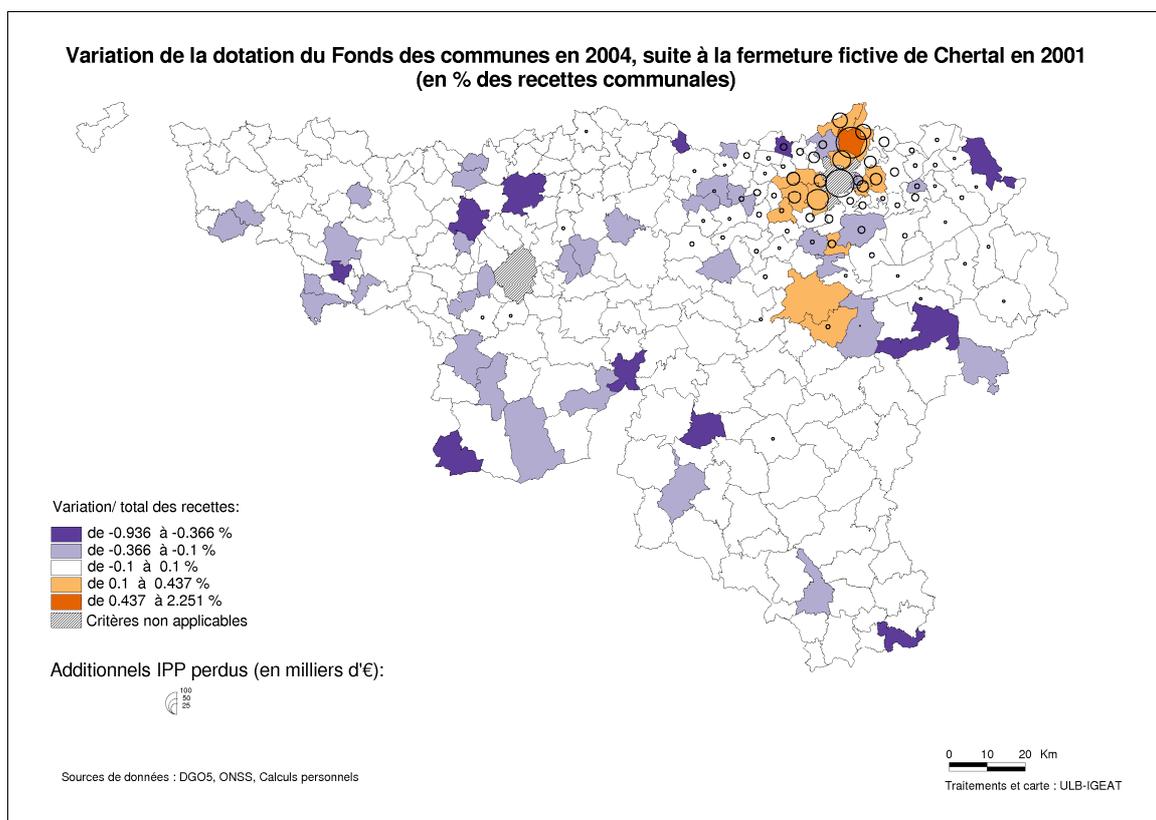
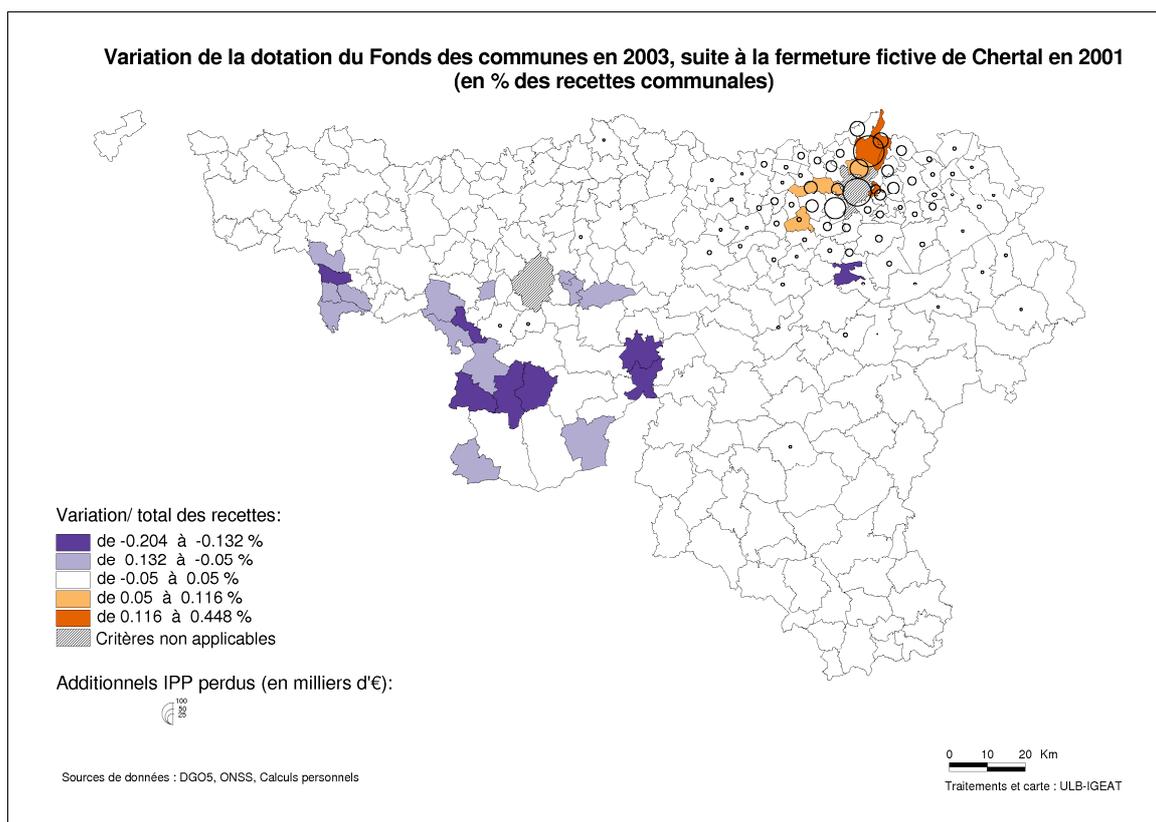
Cartes 3 et 4 : Impacts estimés d'une restructuration fictive d'entreprise en 2001 sur la dotation du fonds des communes en 2003 et 2004.

Les deux cartes ci-dessus concernent le cas de la restructuration fictive d'une entreprise pharmaceutique située à Braine-l'Alleud. Pour les besoins de l'exercice, nous imaginons que cette entreprise aurait licencié 425 travailleurs en janvier 2001. Comme dans toutes les études de cas réalisées, l'événement ne s'est en réalité pas produit, il s'agit de cas purement théoriques.

Etant donné qu'il s'agit d'une restructuration et non d'une fermeture d'entreprise, nous avons considéré que les taxes communales et additionnels au précompte immobilier payés par l'entreprise ne diminuent pas.

En 2003, très peu de communes seraient concernées, et il est intéressant de remarquer que la zone où se produisent les impacts les plus importants ne serait que peu touchée. Dans le Brabant wallon, seule Tubize percevrait une augmentation de sa dotation (+ 0,08%). En effet, le seul critère touché en 2003 est le critère « chômeurs complets indemnisés » et pour avoir accès à cette tranche de la dotation, les communes doivent à la fois remplir des conditions fiscales et se situer au dessus de la moyenne wallonne en matière de taux de chômage. La plupart des communes du Brabant wallon ne remplissent pas ces deux conditions. D'un autre côté, des communes extérieures à l'événement verraient leur dotation fluctuer, la dotation du FC fonctionnant comme une « enveloppe fermée ». La perte maximale serait subie par Onhaye (- 0,04%)

En 2004, toutes les communes wallonnes (sauf 4, y compris Liège et Charleroi) verraient leur dotation fluctuer. Les fluctuations seraient toutefois minimes. Le gain maximal serait pour Tubize (+ 0,08%), suivie de Braine-le-Château (+ 0,06%). Braine-l'Alleud n'enregistrerait que 0,02% de gain malgré le fait que les additionnels perdus sont plus importants (mais pas si on les rapporte aux recettes communales totales) La perte maximale serait subie par Durbuy (-0,08%) A nouveau on remarque l'importance des effets de « ricochet » sur les autres communes wallonnes.



Cartes 5 et 6 : Impacts estimés d'une fermeture fictive d'entreprise sur la dotation du fonds des communes en 2003 et en 2004

Le second exemple est quant à lui celui de la fermeture fictive d'une entreprise sidérurgique située à Oupeye. Cette fermeture entraînerait le licenciement de 1370 travailleurs. Elle entraînerait également la perte de recettes provenant directement de l'entreprise : des taxes communales (force motrice et taxe industrielle compensatoire) et des additionnels au PRI.

Comme dans le premier cas, en 2003, assez peu de communes seraient concernées par une fluctuation de leur dotation. Il s'agirait surtout des communes pauvres. Ce sont donc essentiellement les communes de la région liégeoise et les communes hennuyères qui seraient touchées. Les premières bénéficieraient d'une augmentation de leur dotation tandis que de ce fait les secondes verraient leur dotation baisser. La plus forte hausse serait enregistrée à Oupeye, avec 0,45% d'augmentation des recettes communales (suivie de Beyne-Heusay : + 0,21%) La plus forte baisse serait subie par Onhaye (-0,20%). La répartition géographique des impacts est donc sensiblement différente de celle observée dans le premier cas étudié. Ici, les communes qui bénéficieraient d'une hausse de leur dotation sont les communes qui auraient effectivement été touchées par la fermeture. Le cas de Liège étant évidemment un cas à part.

Pour 2004, les changements seraient beaucoup plus importants, quasiment toutes les communes wallonnes seraient touchées (à nouveau, sauf deux communes, outre Charleroi et Liège), et les modifications seraient également plus importantes d'un point de vue financier. Le gain maximal serait enregistré à Oupeye (+ 2,251%), suivie de Bassenge (+ 0,43%). La perte maximum serait subie par Lincint (-0,93%).

La plus faible variation des dotations dans le premier cas (gain maximal de +0,08% contre + 2,251% dans le deuxième cas) est à attribuer non seulement à un moins grand nombre de salariés licenciés mais également au fait que globalement la commune de Braine-l'Alleud ne perdrait pas d'emplois. (Pour procéder à la simulation, nous avons considéré les chiffres réels de l'emploi chaque année, auxquels nous avons retranché le nombre de postes concernés).

En effet, elle se situe dans une conjoncture plutôt positive, reflétée entre autres par un grand nombre de créations d'emplois. Ce critère n'agirait donc pas, et l'on sait que c'est l'un des critères de répartition qui provoquent le plus de fluctuations dans les dotations.

3.3 COMMENTAIRES

Comme expliqué plus haut, l'objectif premier du FC est de permettre une « égalisation » des ressources financières des communes, en travaillant à la solidarité entre communes. Le fait que le FC, au niveau de chaque tranche de la dotation, fonctionne comme une enveloppe fermée est d'ailleurs un reflet de cette solidarité, même si la raison première de ce mode de fonctionnement est plus vraisemblablement le fait que la Région wallonne ne veut (ou ne peut) supporter des hausses conséquentes de ses dépenses chaque fois qu'une difficulté se fait jour.

Les éléments qui concourent ici le plus à la péréquation sont la « quote-part *quotient* fiscal » et la « quote-part *coefficient* fiscal ».

Même si ces deux quotes-parts sont destinées à toutes les communes wallonnes, le fait d'inclure au dénominateur de la « quote-part coefficient fiscal » le rendement des additionnels IPP favorise les communes pauvres. Notons que le niveau de revenus des habitants intervient également dans la dotation spécifique, notamment avec la tranche « revenus faibles ».

Toutefois, la différence entre ces deux éléments est que dans le premier cas toutes les communes reçoivent une part de la dotation, tandis que dans le deuxième, elles doivent satisfaire à des critères non seulement économiques (avoir des revenus plus faibles que la moyenne) mais également fiscaux (pratiquer une fiscalité qui ne soit pas trop « faible »).

Le second mode de fonctionnement est sans doute plus juste, en ce qu'il permet de répartir les transferts sur un plus petit nombre de communes, celles qui en ont le plus besoin.

Un deuxième objectif du FC est d'instaurer la stabilité budgétaire et de permettre la prévision à long terme. Un des problèmes du FC est ce manque de stabilité en raison de la forte variabilité de certaines composantes. Le problème de la complexité du calcul est également important. La répartition se base sur de très nombreux critères et ne facilite donc pas les prévisions pour les autorités communales.

Si l'on se place maintenant dans l'optique des conséquences d'une fermeture d'entreprise et de leur compensation ou non par des recettes de transferts, nous avons pu remarquer que plusieurs critères sont influencés par des événements ponctuels, ce qui va dans le sens d'une compensation de ces « accidents de parcours ».

Nous avons pu montrer que non seulement la commune d'implantation de l'entreprise est directement touchée par une fermeture d'entreprise, mais également les communes de résidence des travailleurs.

Les pertes en taxes locales et additionnels au PRI enregistrées par la commune d'implantation agissent paradoxalement dans le sens d'une baisse de la dotation pour celle-ci, alors que ces pertes peuvent parfois être très importantes, en particulier dans le cas d'activités industrielles.

Les pertes d'additionnels à l'IPP affectent les communes de résidence des travailleurs mais plusieurs éléments du FC viennent compenser en partie ces pertes : la péréquation IPP (rendement), la tranche « revenus faibles » et la tranche « chômeurs complets indemnisés ». Ces éléments agissent sur les dotations des communes de résidence des travailleurs, mais dans les deux derniers éléments, les communes doivent remplir des critères supplémentaires pour prétendre à cette part de la dotation. Toutes les communes ne peuvent donc espérer une compensation en la matière, en particulier les communes plus favorisées. On remarquera également l'effet négatif que ces éléments peuvent avoir sur les dotations de communes non concernées.

Dans cette formule du fonds des communes, un critère nous semble être pour le moins inadapté : il s'agit du critère des « pertes d'emplois ». Une commune peut bénéficier d'une forte augmentation de sa dotation grâce à ce critère. Toutefois ce ne sont pas les pertes d'emplois en elles-mêmes qui génèrent des baisses de revenus pour les communes. En effet, si l'on imagine le cas d'une entreprise qui n'emploierait aucun résident de sa commune d'implantation (les habitants de la commune ne disposant pas des qualifications requises, par exemple), la commune n'aurait pas à subir d'impacts négatifs du point de vue des recettes qu'elle tire de ses travailleurs résidents. La perte de recettes se situerait alors au niveau des taxes et impôts perçus sur l'activité économique elle-même.

La temporalité des effets sur les budgets communaux n'est pas la même que la temporalité des effets sur la dotation du FC. En effet, les effets sur le FC se font sentir soit deux ans (dans le cas du critère « chômeurs complets indemnisés »), soit trois ans après les faits (pour les autres critères retenus).

En ce qui concerne les pertes directement subies par la commune, elles se font sentir plus rapidement :

- Pour les recettes issues de l'activité économique :
 - la commune perd les taxes communales dont l'entreprise est redevable soit à partir de l'année de la fermeture, soit à partir de l'année suivante (selon la vitesse d'enrôlement de ces taxes)
 - elle perd les additionnels au PRI dès l'année suivant celle de la fermeture
- pour les recettes provenant des travailleurs (les additionnels à l'IPP), les effets sont ressentis deux ans après la fermeture. En effet, les revenus du travail perçus une année (t0) sont déclarés l'année d'après (t+1), et les additionnels ne sont reversés habituellement à la commune par le fédéral que deux ans après (t+2).

La dotation du fonds des communes réagit avec un certain retard sur les effets réels d'une fermeture et la compensation (totale ou partielle) de ceux-ci se produit un peu « à contretemps ».

4. NOUVEAU FONDS DES COMMUNES WALLON (2008-)

Suite aux critiques émises tant sur son fonctionnement que son financement jugé trop faible, le FC wallon a été revu. Un nouveau décret a été adopté le 15 juillet 2008. Il régit la répartition du FC pour les communes wallonnes francophones.

Outre la révision des critères de répartition, le nouveau décret prévoit un refinancement, une reprise des charges de dettes et un mécanisme de financement des pensions pour Liège et Charleroi. Notons que le FSAS et le CRAC ne font désormais plus partie de la dotation globale du FC.

Le refinancement est de 10 millions en 2007 et en 2008 ; en 2009, il doit être au moins de 10 millions également.¹ De plus, le FC sera indexé annuellement : en 2008, il est indexé de 1,37%, en 2009 du taux d'inflation et, à partir de 2010, du taux d'inflation + 1%. L'idée est de lier le fonds des communes à l'évolution des dépenses communales.

Afin de ne pas bouleverser trop rapidement les montants des dotations, dans un premier temps la majeure partie de la dotation est garantie et basée sur la répartition 2006, le reste étant calculé selon les nouveaux critères de répartition.

Ainsi, en 2008, les communes ont perçus une dotation garantie correspondant à 100% de leur dotation au FC 2006 indexée, plus les moyens de Tonus 1, plus les aides axe 2, moins les charges d'emprunt de trésorerie (106 communes ont un emprunt en cours sur le compte du CRAC). Le solde de la dotation régionale est réparti selon les nouveaux critères (ce solde s'élève à 4,1% du total de la dotation)

En 2009, la dotation garantie diminue de 5% et correspond à 95% de la dotation garantie octroyée en 2008 et le solde de la dotation régionale est répartie sur base des nouveaux critères. Chaque année, la dotation garantie diminuera de 5%, pour disparaître totalement en 2028. A partir de là, le FC fonctionnera donc intégralement sur base des nouveaux critères.

Outre la baisse de la pression fiscale que devrait permettre le refinancement du FC, on peut s'attendre à une plus grande stabilité des budgets communaux, et une simplicité accrue du fonctionnement du FC.

¹ Une part de celui-ci (20 millions €) est octroyée au CRAC pour pouvoir financer la reprise des charges de dettes de trésorerie des communes.

Rencontre-t-il cependant les principes généraux de solidarité ? Nous allons tenter de le voir.

4.1 FONCTIONNEMENT GENERAL

Actuellement, les communes ne sont plus classées en trois catégories, ce qui devrait permettre de mieux tenir compte des éventuelles modifications que connaissent les communes, tant sur le plan institutionnel que socio-économique. Le FC ne fonctionne plus non plus sur base de dotations principale et spécifique mais sur une seule dotation – dite « dotation répartie » -, laquelle n'est plus basée que sur cinq critères discriminants.

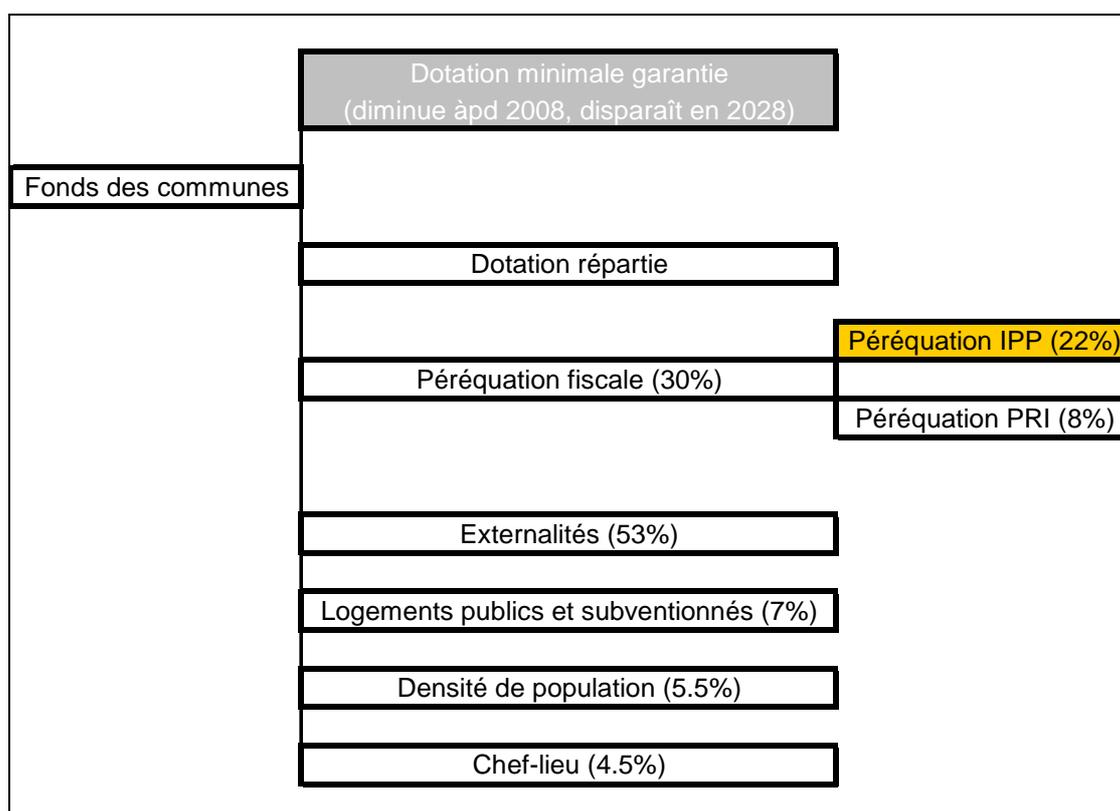


Figure 4 : Schéma de répartition du nouveau fonds des communes wallon (2008-). En couleur, le critère variant en cas de fermeture d'entreprise.

Le schéma ci-dessus présente la structure actuelle du fonds des communes en Région wallonne¹. Pour rappel, la dotation minimale garantie est une mesure transitoire et est destinée à disparaître : ne seront alors plus pris en compte que les cinq critères de la dotation répartie. Il s'agit donc d'un schéma de répartition transitoire.

• La péréquation fiscale

Elle se base, en plus du rendement des additionnels IPP, sur le rendement des additionnels au PRI pour les biens ordinaires bâtis et non bâtis, c'est-à-dire uniquement les biens résidentiels, et non le matériel et outillage ou les biens industriels.

La fiscalité additionnelle est donc prise en compte de manière plus importante que précédemment, mais les taxes communales ne sont désormais plus incluses dans les calculs.

¹ Par « Région wallonne », il convient de comprendre « les communes francophones de la Région wallonne ».

Au contraire de la péréquation de l'ancien fonds, cette part de la dotation est répartie, pour l'IPP et le PRI, entre les communes qui ont un potentiel fiscal (c'est-à-dire le rendement d'1% ou d'1 centime d'additionnels) plus faible que la moyenne de la Région. Ceci est la traduction de la volonté de concentrer les moyens disponibles sur les communes qui en ont le plus besoin, et participe donc d'un fonctionnement plus solidaire du fonds.

Les dotations sont calculées comme suit :

Pour l'IPP

$$D = (\text{potentiel RW} - \text{potentiel commune}) * \text{taux additionnels commune} * \text{population}$$

Pour le PRI

$$D = (\text{potentiel RW} - \text{potentiel commune}) * (\text{taux additionnels commune}/100) * \text{population}$$

Par rapport au FC ancien modèle, l'incitation qui était faite aux communes de s'autofinancer (entre autres par le recours à la taxation) a en partie disparu. On notera toutefois qu'une augmentation des taux des additionnels à l'IPP ou au PRI agit à la hausse sur cette part de la dotation.

- Les **externalités**¹

Une des faiblesses souvent mises en avant dans le fonctionnement de l'ancien FC est la prise en compte jugée trop faible des externalités dans les critères de répartition de la dotation. En effet, aucune tranche de la dotation ne tenait spécifiquement compte de celles-ci.

Il était nécessaire, pour la mise au point de nouveaux critères, d'identifier et de mesurer les externalités à prendre en compte.² En définitive, le seul critère retenu pour ce calcul est la population communale³. Cette simplification est justifiée par le fait qu'au-delà d'une population de 10.000 habitants environ, les charges communales par habitant croissent plus que proportionnellement selon le nombre d'habitants. En effet, la gestion communale devient alors plus complexe et les besoins augmentent, et dès lors la commune fournit également plus de services que les communes de petite taille.

Pour la répartition de cette tranche est également pris en compte l'effort fiscal des communes (en rapportant les taux d'imposition – IPP – de la commune concernée aux taux moyens de la Région). Ceci doit permettre d'éviter une concurrence fiscale entre communes. En effet, imaginons le cas d'une commune qui attirerait des nouveaux habitants grâce à une politique fiscale très avantageuse, si on ne pondérait pas la quote-part, elle serait avantagée par rapport à des communes ne pouvant se permettre de revoir leur fiscalité à la baisse.

Si comme mentionné ci-dessus, aucun critère de la dotation de l'ancien FC ne faisait explicitement référence aux externalités, certains éléments du fonds peuvent toutefois être compris comme une manière de les prendre en compte : dans la tranche A de la dotation spécifique, la sous-tranche « Namur capitale » était destinée à prendre en compte le statut particulier de cette commune. De plus le classement des communes en trois catégories est une forme de reconnaissance des frais occasionnés par le simple fait d'être une commune à

¹ 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.

² Les externalités les plus souvent mises en avant sont les suivantes : enseignement, administration générale, fonction judiciaire et pénitentiaire, incendie et protection civile, jeunesse-éducation, sport, maintien de l'ordre, communication et voies navigables, fonctions collectives, emploi salarié, centres hospitaliers, fonctions touristiques, infrastructures sportives et culturelles, tailles des communes.

³ Ce choix a été inspiré par l'étude réalisée par Pagano (2007).

rayonnement supra-communal. Le service incendie, destiné aux communes autonomes et centres d'une service d'incendie, ainsi que la sécurité et l'éducation-jeunesse, sont également des reflets de cette prise en compte.

Par contre, la tranche population, dans la dotation principale, doit, nous semble-t-il, être comprise différemment de la prise en compte actuelle de la population communale. En effet, dans l'ancien FC, cette tranche de la dotation était destinée à couvrir les charges par habitant et non pas à lier au fait que les communes plus peuplées ont à supporter des charges proportionnellement plus élevées ou fournissent des services à une population extérieure à la commune.

- **Les logements publics et subventionnés**

Un des objectifs du FC actuel est d'inciter les communes à s'inscrire dans la politique régionale de création de logements publics et subventionnés, ainsi que de pénaliser celles qui refusent de s'y inscrire. Si, dans le fonctionnement précédent du FC, le critère « logements sociaux » était déjà présent, la part que celui-ci représente a très fortement augmenté : elle est actuellement de 7% de la dotation contre 1.24% dans l'ancien FC.

Cette part est constituée d'une tranche « stock » et d'une tranche « bonus ». La tranche stock est destinée aux communes disposant déjà de plus de 10% de logements publics et/ou subventionnés. Elle est répartie au prorata du nombre de ce type de logements dans la commune et plafonnée à 20% du total des ménages de la commune¹. Le calcul est pondéré par les caractéristiques des ménages occupant ces logements (en tenant compte du rapport entre le loyer social théorique et le loyer social réellement perçu). La tranche bonus est destinée aux communes n'ayant pas encore atteint le seuil des 10% mais ayant déposé un plan d'ancrage du logement. Les deux tranches vont évoluer au cours du temps : si en 2008 et 2009 elles représentent chacune 3.5% de la dotation répartie, la part de la tranche bonus est destinée à diminuer et à partir de 2018, la « tranche stock » représentera 6% contre 1% pour le « bonus ».

- **La densité de population**

Cette part de la dotation est répartie au prorata des écarts entre la densité de population de la commune et la densité moyenne régionale. Elle est destinée aux communes ayant une densité plus faible que la moyenne, l'idée étant qu'une faible densité de population mène à des dépenses plus importantes, notamment pour les écoles et les voies de communication.

Un critère de l'ancien FC wallon peut être rapproché de celui-ci, il s'agit du « kilométrage de voirie ». Les communes étaient dotées en fonction du nombre de kilomètres de voiries de petite vicinalité et de grande communication. Ceci pouvait donc inciter les communes à créer de nouvelles voiries, destinées par exemple à desservir des lotissements périphériques.

Par contre, dans l'ancien FC, le coefficient de densité de population, utilisé dans le calcul du coefficient fiscal, était destiné à la fois aux communes à densité plus faible et plus élevée que la moyenne régionale.

- **Chefs-lieux d'arrondissement et/ ou provincial**

Seules les communes ayant une fonction de chef-lieu se voient attribuer cette part de la

¹ Le plafond de 20% est du à la volonté des autorités régionales d'éviter la concentration de logements sociaux dans certaines communes et d'ainsi renforcer le rééquilibrage territorial.

dotation. Ceci est calculé selon une population fictive attribuée à la commune. On la calcule comme suit :

$$\frac{(\text{Population de l'arrondissement} + \text{Population de la province})^1}{(\text{Population de la Région} * 2)}$$

Cette part de la dotation est ensuite répartie au prorata de la population fictive calculée.

On peut considérer ce critère comme une autre manière de prendre en compte les externalités. En effet, il se base sur l'idée que les charges (administratives notamment) peuvent fortement s'accroître pour des communes « chef-lieu » et qu'elles seront d'autant plus lourdes que l'arrondissement ou la province sera peuplé.

4.2 ELEMENTS RETENUS EN CAS DE PERTURBATION ECONOMIQUE

Par rapport à l'ancien fonds, les critères actuels de répartition sont plus basés sur des éléments structurels, et donc moins sensibles aux « accidents de parcours ».

On retrouve peu de critères liés aux missions sociales des communes, mis à part le critère des logements publics.

Logiquement, on retrouve ici moins d'éléments susceptibles d'être modifiés en cas de « perturbation économique ». Seul le critère de péréquation fiscale IPP est donc retenu en cas de fermeture d'entreprise ; la péréquation PRI ne portant que sur les biens résidentiels, les activités économiques ne sont pas concernées.

En principe, on peut donc s'attendre à ce que les fluctuations de la dotation soient moins brutales. Notons toutefois que moins de communes seront concernées par ce critère de « péréquation fiscale » que dans la version précédente du fonds. Les variations seront donc plus concentrées.

Le tableau ci-dessous synthétise le fonctionnement des impacts sur la dotation en cas de fermeture d'entreprise.

¹ Pour les communes qui ne sont que chef-lieu d'arrondissement (ou de province), seule la population de l'arrondissement (la province) est prise en compte. Par contre, pour les communes qui cumulent le rôle de chef-lieu d'arrondissement avec celui de province, la population de l'arrondissement et de la province sont prises en compte.

Dotation (hors communes germanophones)		
Péréquation IPP (22%)		
Effets directs	Où	Communes de résidence des travailleurs
	Hausse Ou Baisse	 Ou rien
	Quand	Temps t+3
Effets indirects	Où	Autres communes
	Hausse Ou Baisse	Variable
	Quand	Temps t+3

Figure 5 : fonctionnement des éléments du nouveau FC wallon retenus pour la mesure d'impact

Comme celui présenté plus haut pour l'ancien FC, le schéma ci-dessus représente la manière dont le critère retenu est influencé : où les conséquences sont ressenties, de quelle manière et quand. La flèche indique une pression à la hausse sur la dotation. Bien entendu, ceci n'est valable que pour les communes qui ont un rendement d'additionnels IPP inférieur à la moyenne de la Région. En ce qui concerne les effets indirects, ils portent sur les communes n'ayant aucun travailleur de l'entreprise résidant sur leur territoire. Elles bénéficient cependant également de cette tranche de la dotation et peuvent voir celle-ci fluctuer, suite au principe de l'enveloppe fermée.

Une perte de revenus des travailleurs agit à la baisse sur le potentiel fiscal de la commune, ceci peut donc avoir une influence à la hausse sur cette part de la dotation. Ce sont les communes de résidence des travailleurs (effets directs) qui sont concernées en premier chef par cet impact, à condition que leur potentiel IPP se situe sous la moyenne de la Région wallonne.

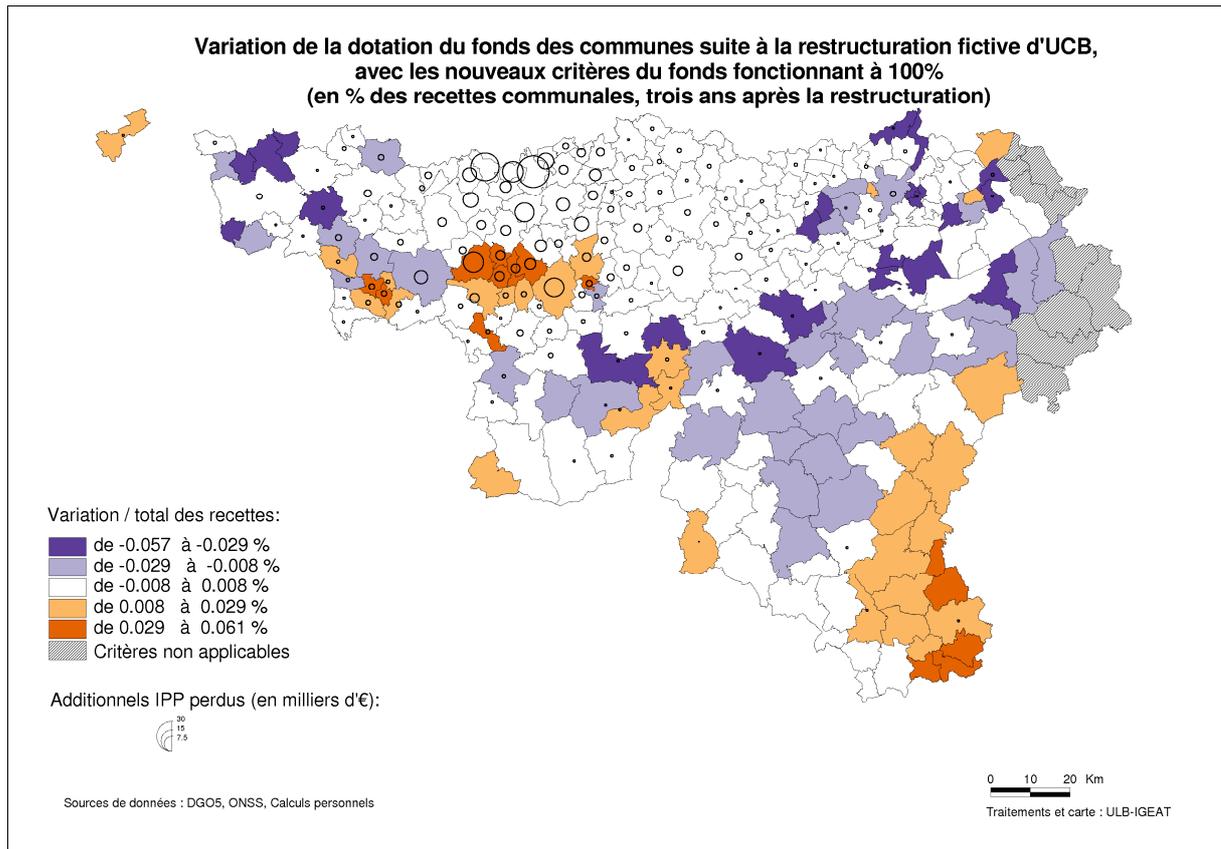
Bien entendu, indirectement, des communes non concernées par la fermeture d'entreprise pourraient être touchées, et subir une baisse ou une hausse de cette part de la dotation (effets indirects).

Par rapport au fonctionnement de l'ancien FC, la même remarque peut être faite quant au décalage entre les impacts directement ressentis sur les budgets communaux suite à une fermeture d'entreprise et les fluctuations de la dotation du FC. Ici, étant donné qu'un seul critère de répartition a été retenu, l'impact sur le Fonds est concentré sur une seule année (t+3). Par contre, comme montré plus haut, les impacts directs peuvent être ressentis dès t 0 (pour les taxes communales), se poursuivre en t+1 (avec la perte d'additionnels au PRI) et en t+2 (pour les additionnels à l'IPP).

Nous produisons ici deux cartes représentatives de ce phénomène. Il s'agit des deux cas présentés plus haut, dans le cadre du fonctionnement de l'ancien FC (pp. 14-17).

Dans cet exercice, nous imaginons que la répartition de la dotation se ferait uniquement sur base des nouveaux critères de fonctionnement, sans plus faire appel à la dotation garantie. Notons également que les impacts ne sont plus étalés sur deux années, mais sont concentrés sur une seule (trois ans après l'événement).

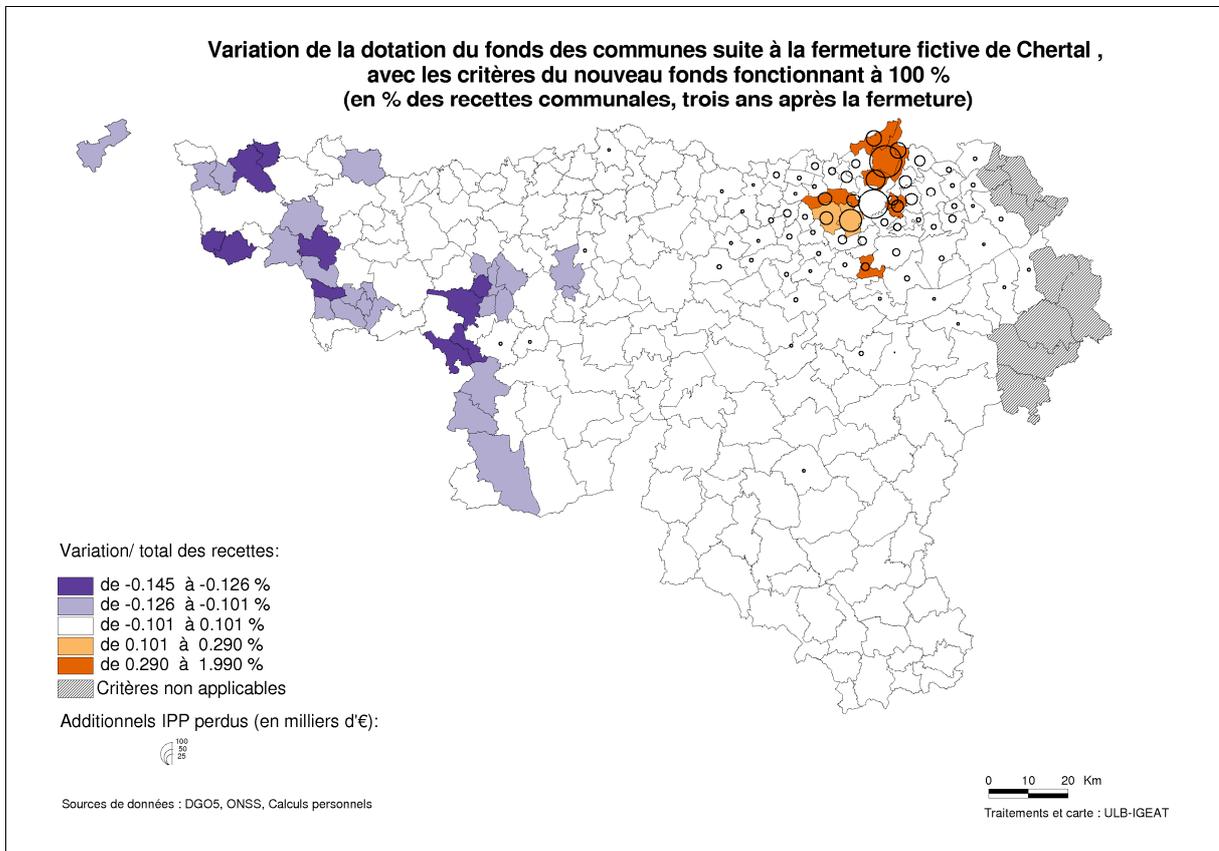
Pour rappel, les communes germanophones ne sont plus prises en compte ici, par contre Charleroi et Liège le sont.



Carte 7 : Effets estimés de la restructuration d'une entreprise sur la dotation du nouveau fonds des communes, trois ans après la restructuration.

Le premier élément à noter par rapport à l'ancien fonds est le nombre beaucoup moins important de communes touchées. Si auparavant quasiment toutes les communes auraient vu leur dotation fluctuer, dans ce cas-ci, 127 communes ne subiraient aucun changement. Dans l'ancien FC, si l'impact enregistré la première année concernait surtout les communes plus défavorisées, il était par contre réparti sur toutes les communes lors de la seconde année. La différence est frappante à ce point de vue : ici, les communes les plus touchées ne percevraient aucune compensation pour les pertes subies. En effet, les rendements des additionnels à l'impôt des personnes physiques étant plus élevés que ceux de la Région wallonne dans son ensemble, elles ne pourraient prétendre à cette part de la dotation. Les communes qui verraient leur dotation le plus progresser seraient les communes hennuyères qui auraient également subi des pertes d'emplois, (+ 0,06 % à Farcienne, + 0,05 % à Colfontaine) mais également des communes plus éloignées, notamment dans le sud-est de la Wallonie. Pour ces dernières communes, ce phénomène est à rapprocher du pourcentage parfois élevés de leurs résidents travaillant à l'étranger : ces salariés ne déclarant pas leurs

revenus du travail, le rendement IPP de leurs communes de résidence est artificiellement bas. A nouveau, de nombreuses communes non concernées subiraient une modification de leur dotation.



Carte 8 : Effets estimés de la fermeture d'une entreprise sur la dotation du nouveau fonds des communes, trois ans après la restructuration.

Ici également les effets sont concentrés, 203 communes ne voyant pas leur dotation bouger. Les hausses les plus fortes seraient ici enregistrées dans les communes les plus touchées par les pertes d'emplois et donc également d'additionnels à l'IPP. Le gain maximal serait enregistré à Bassenge (+ 1,98%), cette commune est en effet non seulement plus pauvre qu'Oupeye (rendement IPP plus faible) mais les additionnels IPP perdus y représenteraient une plus grande part de son budget. (Oupeye percevrait quant à elle une augmentation de 0,45%) En ce qui concerne Liège, la fluctuation de la dotation est trop faible par rapport au total des recettes pour être réellement ressentie.

Ce sont les communes hennuyères qui verraient par contre leur dotation baisser, toutefois dans des proportions bien moindres que les augmentations observées dans les communes directement touchées. La perte maximum serait de -0,15% à Rumes, suivie de Celles (-0,14%).

4.3 COMMENTAIRES

Outre le refinancement important du nouveau FC, la différence la plus marquante par rapport à l'ancien fonds est la diminution importante du nombre de critères d'attribution. Ceci

aboutit en principe à un fonctionnement plus simple et transparent du FC¹.

En ce qui concerne le principe de solidarité (par le biais de la péréquation fiscale) entre communes, on remarque ici une plus grande importance accordée à la fiscalité additionnelle, puisque le rendement des additionnels au PRI (des biens ordinaires) est inclus dans le calcul de péréquation. Auparavant, si les recettes issues des additionnels au PRI étaient incluses dans le calcul des quotient et coefficient fiscaux, seul le rendement d'1% d'IPP était utilisé comme indicateur de la richesse ou pauvreté relative des habitants des communes. Actuellement le rendement des additionnels au PRI des biens ordinaires est également utilisé comme indicateur de cet élément. On peut en effet imaginer qu'une commune bénéficie de recettes en additionnels élevées mais issues d'un rendement faible et d'un taux élevé. On ne peut donc parler de péréquation fiscale si on prend en compte les recettes provenant des additionnels et non les rendements.

La péréquation fiscale représente actuellement un tiers de la dotation. Il est appréciable que seules les communes ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne se retrouvent dotées pour cette péréquation, cela semble plus propice à la solidarité « intercommunale ».

Si les rendements des additionnels au PRI sont actuellement inclus dans le calcul de péréquation fiscale, les recettes issues des taxes communales ne le sont par contre plus. Ceci est entre autres à rapprocher de la politique actuelle de modération de la pression fiscale pesant sur les ménages et surtout les entreprises en Wallonie. L'incitation à l'autofinancement que constituait ce mode de calcul était en effet contre-productive par rapport à cette politique.

Si la politique fiscale des communes n'est plus prise en compte en ce qui concerne les taxes communales, on remarque toutefois qu'une augmentation de la pression fiscale par le biais d'une hausse des taux des additionnels IPP et/ou PRI peut avoir pour conséquence une hausse de la tranche « péréquation fiscale ». Rappelons ici que les communes ayant les taux les plus hauts sont en principe les communes à faible rendement fiscal, qui sont obligées de recourir à des taux de taxation plus élevés pour compenser le faible rendement fiscal du à la relative pauvreté des habitants, ce mode de calcul peut donc sans doute être perçu comme un moyen supplémentaire de renforcer la solidarité avec les communes à population plus défavorisée.

On remarquera également que toutes les communes ne sont pas logées à la même enseigne en cas de diminution du rendement des additionnels : en effet, si des communes gardent un rendement plus élevé que la moyenne malgré la baisse de potentiel fiscal, elles ne percevront pas de compensations pour les pertes qu'elles encourent.

Le choix d'étaler sur vingt ans la mise en application complète du nouveau fonds se justifie en partie par les modifications parfois importantes que provoquent les nouveaux critères et les réticences que celles-ci pourraient provoquer. Toutefois, on peut se demander si une période si longue ne risque pas d'entraîner des modifications des critères avant une mise en place complète de ceux-ci.

Dans l'ancien FC, nous avons pu mettre en évidence le fait que certains critères menaient à des changements importants et imprévisibles dans les dotations. Ces critères étaient liés à des événements d'ordre socio-économique qui pouvaient affecter une commune. Actuellement ces éléments ont disparu et ceci permet d'assurer une stabilité plus grande des dotations. Toutefois, on peut regretter que certains événements parfois catastrophiques pour la commune ne soient plus pris en compte et que l'on se base surtout sur des éléments structurels.

¹ Plus transparent, pour autant que les autorités communales aient aisément accès aux données de calcul entre autres pour les calculs des moyennes.

5. FONDS DES COMMUNES DE LA COMMUNAUTE GERMANOPHONE (2005-)

La Région wallonne a transféré certaines de ses compétences à des pouvoirs subordonnés. Parmi celles-ci, le financement général des communes. Depuis 2005, le gouvernement de la Communauté germanophone est donc compétent en matière de répartition du FC. Une dotation inscrite au budget de la Région wallonne est octroyée chaque année à la Communauté germanophone.¹

Entre 2005 et 2008, le fonds germanophone a fonctionné selon un mode transitoire, sur base des dotations reçues par les communes en 2003 et 2004. Mais, depuis le 19 décembre 2008, la communauté germanophone dispose d'un nouveau fonds des communes, applicable tout de suite dans son intégralité (à partir de la dotation 2009), au contraire du FC wallon.²

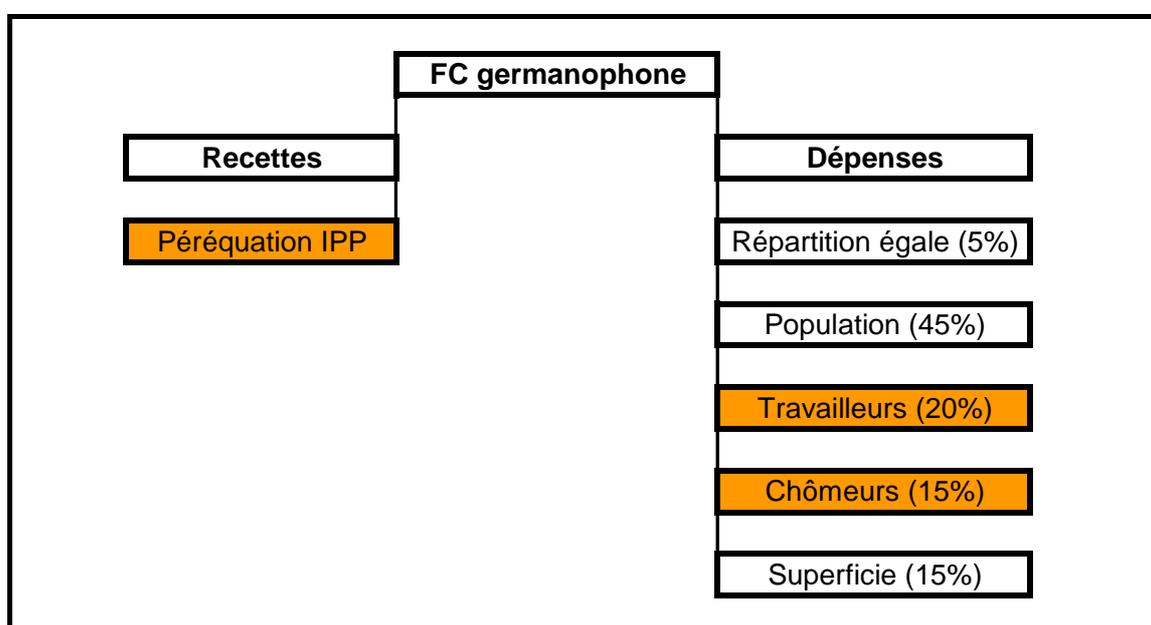


Figure 6 : fonctionnement du FC germanophone (2009-). En couleur, les critères variant en cas de fermeture d'entreprise.

5.1 FONCTIONNEMENT GENERAL

La dotation est constituée de deux tranches : une tranche « recettes » et une tranche « dépenses ».

La **tranche « recettes »** est répartie en fonction des ressources financières des communes, et a pour objet de diminuer les inégalités entre celles-ci. Les recettes prises en compte pour évaluer ces inégalités sont les additionnels à l'IPP. Les communes qui ont un rendement fiscal IPP inférieur à la moyenne de la Communauté germanophone se partagent cette tranche « recettes ».

¹ Ce montant regroupe le fonds des communes, l'aide pour « charges salariales et frais de fonctionnement » et les travaux subsidiés.

² La dotation du fonds des communes pour 2009 s'élève à 16 555 285 €.

Le cas des additionnels IPP payés par les travailleurs frontaliers est pris en compte dans les calculs. Depuis les conventions préventives de la double imposition, les travailleurs frontaliers sont dispensés du paiement de l'IPP dans leur pays de résidence¹. Les résidents wallons travaillant en Allemagne, aux Pays-Bas ou en France sont toutefois redevables à leur commune de résidence des additionnels sur cet impôt exonéré. Grâce à ce système, ces communes ne subissent en principe pas de pertes en termes d'additionnels. Le système est différent pour les personnes travaillant au Grand Duché de Luxembourg : elles ne doivent pas s'acquitter du paiement des additionnels dans leur commune de résidence mais le Luxembourg, en contrepartie, verse un forfait compensatoire (de 15 millions € indexés annuellement)². Ce montant est ensuite réparti entre les communes belges dont une part des résidents travaille dans ce pays³. Sur un plan budgétaire strict, ce forfait ne représente

donc pas une rentrée fiscale pour les communes qui en bénéficient, mais il s'agit bien d'une compensation pour le manque à gagner causé par la perte de recettes fiscales. Dans le cas du FC wallon, ce forfait n'est pas considéré comme une rentrée fiscale et n'est donc pas inclus dans le calcul du rendement des additionnels à l'IPP. Par contre, le FC germanophone intègre ces ressources dans le calcul.

Les données prises en compte pour le calcul des recettes en additionnels sont les chiffres des six dernières années disponibles⁴, ceci afin de lisser les éventuelles fortes modifications qui pourraient survenir.

La **dotation « dépenses »** a quant à elle pour objet de participer au financement de certaines dépenses encourues par les communes. Elle peut être comparée sur certains points à la dotation spécifique de l'ancien fonds des communes wallon. Quatre types de dépenses sont financés par cette part de la dotation : les dépenses de base, similaires pour toutes les communes, les dépenses liées au caractère central, d'une commune⁵, les dépenses liées à la dispersion de la population communale⁶ et, enfin, les dépenses causées par les missions sociales des communes. Les données utilisées sont dans ce cas-ci également les données portant sur les six dernières années disponibles.

La dotation se compose comme suit :

5% sont répartis à parts égales entre les neuf communes, pour financer les dépenses de base

45% sont répartis en fonction de la population communale

20% sont fonction du nombre de travailleurs salariés sur le territoire communal.⁷

¹ Chaque pays a le droit à la fois de taxer ses résidents sur les revenus qu'ils ont perçus, tant dans le pays en question qu'à l'étranger, mais également celui de taxer tous les revenus attribués sur son territoire. Cette règle peut aboutir à une double imposition. Afin d'éviter celle-ci, il existe des conventions entre états. La règle générale d'application dans ces conventions est le paiement de l'impôt sur les revenus professionnels dans le pays où l'activité est exercée.

² Un accord a été signé à ce sujet fin 2001 entre la Belgique et le Luxembourg.

³ L'administration fiscale détermine fictivement, sur base des déclarations annuelles à l'IPP, le montant des additionnels communaux que les communes auraient pu percevoir si les revenus professionnels d'origine luxembourgeoise avaient été imposables en Belgique. Ce montant fictif d'additionnels est alors attribué aux communes concernées.

⁴ Le choix d'une période de six ans s'explique par la durée d'une législature communale.

⁵ La centralité doit être comprise au sens large : non seulement du point de vue du caractère urbain d'une commune, de sa forte densité de population, mais également des externalités.

⁶ La superficie de la commune est utilisée comme indicateur de cette dispersion.

⁷ Les indépendants ne sont pas pris en compte pour deux raisons : si ils exercent à la fois une activité comme salarié et comme indépendant, il y a risque de double comptage, et l'utilisation de données provenant de deux sources différentes (ONSS d'une part et INASTI de l'autre) peut se révéler problématique.

15% dépendent du nombre de chômeurs complets indemnisés résidant dans la commune

15% sont répartis en fonction de la superficie communale.

Contrairement au FC wallon, les deux parts de la dotation (recettes et dépenses) ne représentent pas un pourcentage fixe de la dotation totale du fonds des communes. Ainsi, dans le cas de la dotation « recettes », théoriquement, si toutes les communes germanophones avaient un rendement IPP égal, elle disparaîtrait. (Bien entendu, le montant global de la dotation reste toujours identique, la dotation « dépenses » se retrouverait augmentée de la somme non distribuée via la dotation « recettes »). Les conséquences en termes de fluctuation dans les dotations peuvent donc se révéler plus ou moins importantes selon les cas.

5.2 ELEMENTS RETENUS EN CAS DE PERTURBATION ECONOMIQUE

Des critères de répartition peuvent être retenus à la fois dans la « dotation recettes » et la « dotation dépenses ».

Dans la première, comme pour les deux autres FC présentés, la baisse du **rendement des additionnels IPP** peut agir à la hausse sur la dotation. Ici, à l'image de ce qui se passe dans le nouveau FC wallon, pour pouvoir avoir accès à cette tranche, il faut que le rendement IPP communal soit inférieur au rendement moyen de la Communauté germanophone.

Dans la seconde, deux éléments sont influencés : le « **nombre d'emplois salariés dans la commune** », ainsi que « **le nombre de chômeurs** ». Ces deux critères agissent dans des sens contraires sur la dotation. En effet, une augmentation du nombre de chômeurs (dans les communes de résidence de ceux-ci) a un effet à la hausse sur la dotation, tandis qu'une diminution du nombre d'emplois dans la commune de travail agit à la baisse. En effet, les emplois dans la commune sont considérés comme une externalité, donc une charge pour la commune concernée.

Vu l'utilisation systématique de données portant sur six ans, les impacts d'une perturbation économique sont atténués, mais ils sont également ressentis à plus long terme.

Le tableau ci-dessous synthétise le fonctionnement des impacts sur la dotation en cas de fermeture d'entreprise.

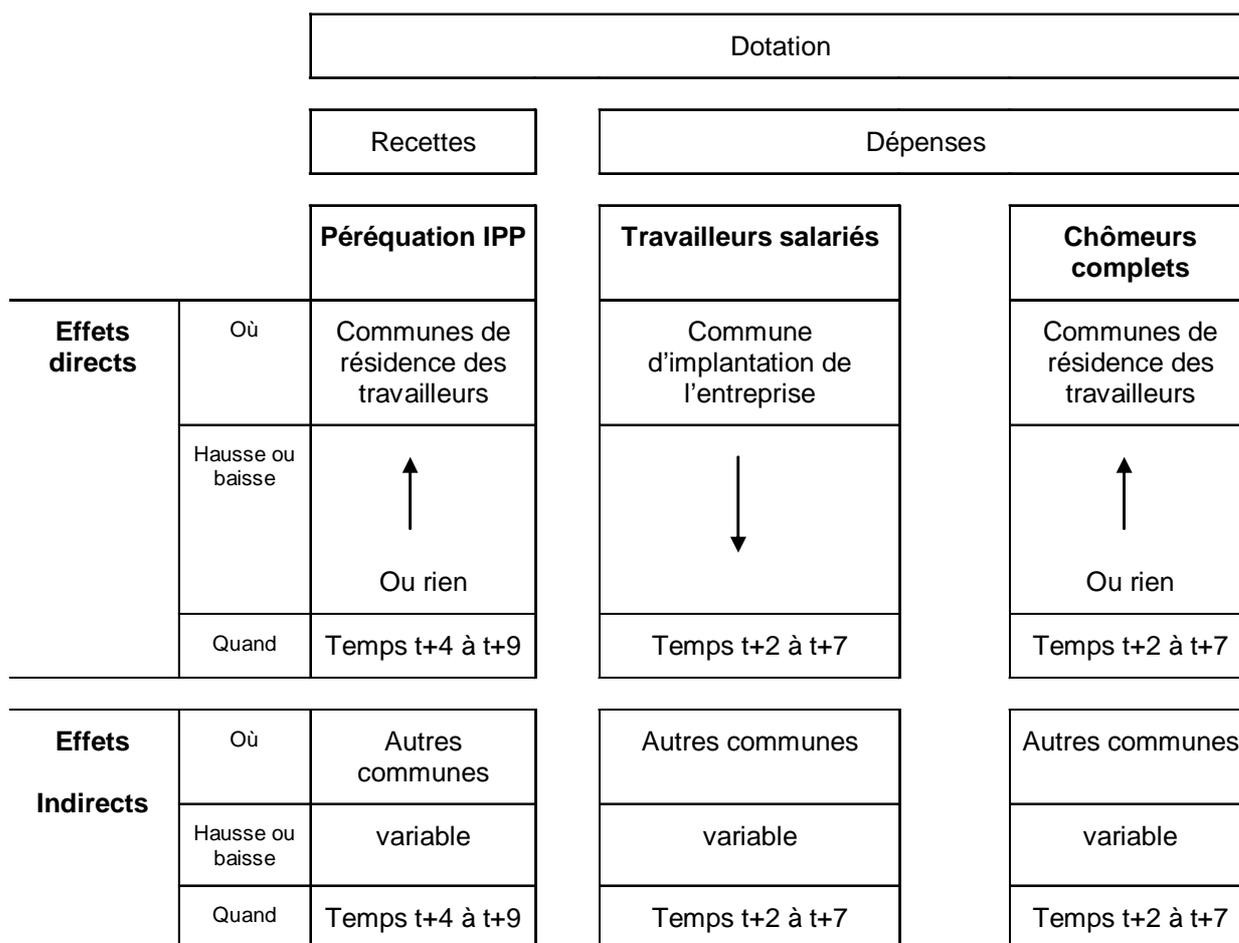
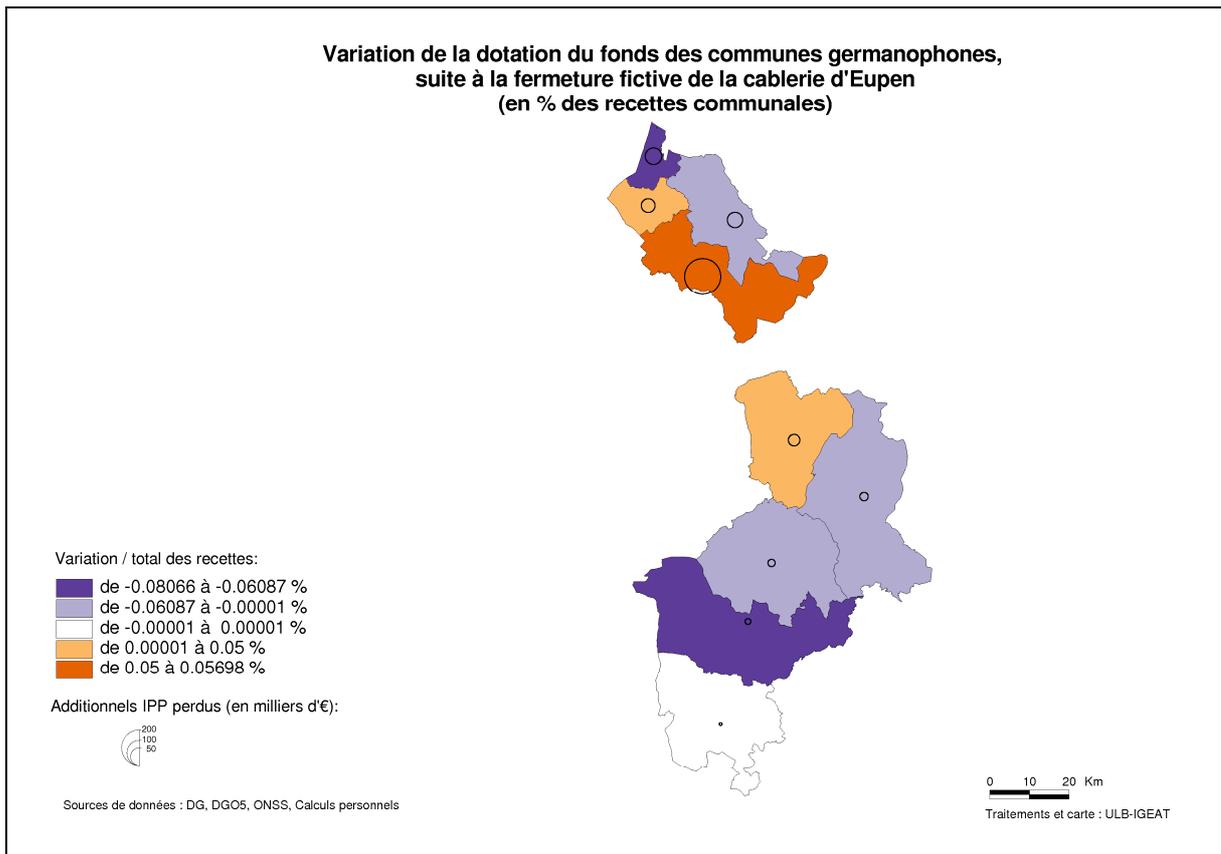


Figure 7 : éléments retenus pour l'estimation d'impact d'une fermeture d'entreprise sur la répartition de la dotation du FC germanophone.

Le schéma ci-dessus représente les éléments du FC germanophone qui sont influencés par une fermeture d'entreprise.

Le schéma ci-dessus illustre la manière dont les éléments retenus agissent sur la dotation (où sont ressentis les effets directs et indirects, de quels types ils sont, et quand ils se produisent). Comme dans le cas des deux autres Fonds, et suite au mécanisme de l'« enveloppe fermée », des impacts sur la dotation peuvent être ressentis non seulement sur les communes touchées par la fermeture (effets directs) mais également sur des communes non concernées (effets indirects).

En ce qui concerne la temporalité des impacts sur la dotation, il est important de noter non seulement l'étalement de ceux-ci sur une période de six ans (ceci étant du au mode de calcul de la dotation), mais également le fait que le début de l'impact pourra être retardé si certaines données ne sont pas disponibles.



Carte 9 : Estimation des impacts de la fermeture fictive d'une entreprise sur le FC germanophone

La carte ci-dessus illustre le cas fictif de la fermeture de la câblerie d'Eupen (Kabelwerk Eupen) en 2001. A l'époque, cette entreprise employait 1079 salariés. Comme cela a déjà été souligné plusieurs fois, les effets d'une perturbation économique sur le FC germanophone s'étalent sur six années. La carte présentée ici ne concerne qu'une seule de ces six années, et pour avoir une idée des réels impacts financiers sur les dotations, il faudrait donc prendre les six années en compte..

La commune qui bénéficierait de la hausse la plus forte de sa dotation est Eupen, avec + 0,057%, Saint-Vith subissant la plus forte baisse (- 0,08 %).

Malgré le fait que le nombre de salariés concernés est du même ordre que pour le cas de Chertal, les fluctuations sont ici beaucoup plus faibles chaque année. L'objectif de stabilité est donc bien atteint, ce qui est moins le cas de la compensation des pertes subies.

Bien entendu, la fermeture aurait également des impacts sur des communes extérieures à la communauté germanophone, par le bais du FC wallon, mais nous ne nous penchons pas ici sur ce problème.

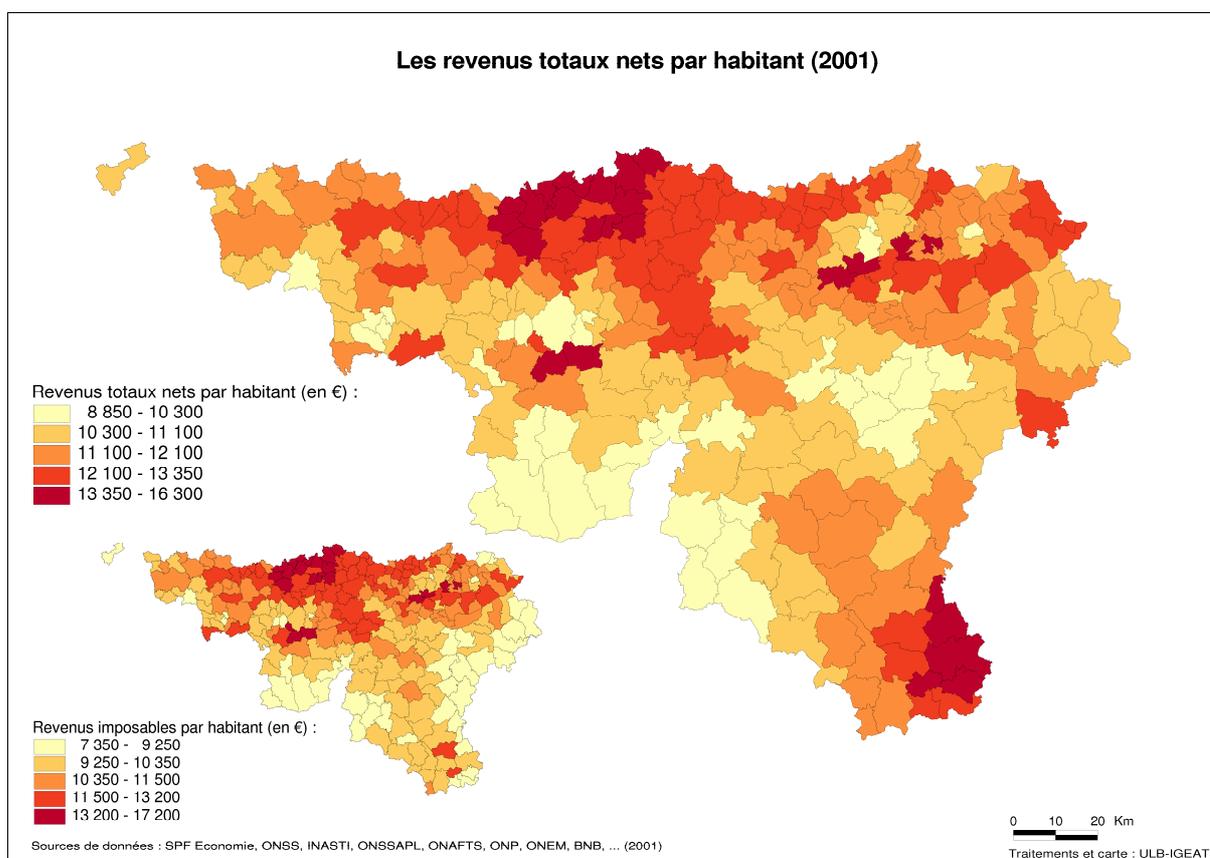
5.3 COMMENTAIRES

La péréquation fiscale ne concerne ici que les additionnels à l'IPP. Les arguments suivants sont utilisés pour justifier ce choix :

- le revenu cadastral n'a plus été réévalué depuis plus de 30 ans,

- une augmentation du revenu cadastral devrait refléter une augmentation de l'offre de services et/ou une amélioration du cadre de vie dans la commune. Du coup, celle-ci verrait le montant de sa dotation diminuer, ce qui semble assez injuste,
- enfin, selon les autorités germanophones, le rythme de perception inégal des additionnels est une autre cause de la non-prise en compte du rendement du PRI.

Notons également la prise en compte des revenus provenant des résidents wallons travaillant au Luxembourg, qui aide à mieux percevoir la richesse ou pauvreté réelle des habitants des différentes communes. Ceci semble un élément important pour une répartition plus juste de la dotation et il aurait été intéressant d'également inclure ces revenus dans le calcul de péréquation du nouveau FC wallon. Les revenus imposables ne sont en effet pas toujours le reflet de la richesse réelle des habitants.



Carte 10 : Revenus totaux nets et revenus imposables par habitant en 2001.

La comparaison entre les deux cartes illustre entre autres le phénomène dont il est question plus haut, à savoir la sous-estimation, par les statistiques fiscales, des revenus réels des habitants. Ceci est particulièrement frappant dans les communes de l'est de la Wallonie, qui se trouvent être des communes dont une part plus ou moins importante de la population travaille dans les pays limitrophes, en particulier au Grand-duché de Luxembourg.

Contrairement aux deux FC wallons¹, la politique fiscale menée par les autorités commu-

¹ On rappellera que dans l'ancien FC, les calculs des quote-part « quotient » et « coefficient fiscal » tenaient compte des recettes issues des taxes communales et des additionnels au PRI, tandis que dans le nouveau fonds wallon, une augmentation des taux d'additionnels à l'IPP ou au PRI peut avoir un effet haussier sur la tranche « péréquation fiscale ».

nales n'intervient pas dans le calcul des dotations des communes germanophones, l'idée étant que l'autorité de tutelle ne doit pas avoir d'influence sur celle-ci pour permettre une autonomie totale sur le plan de la fiscalité communale.

La question de la stabilité a été résolue ici d'une autre manière que dans le nouveau Fonds wallon. Si dans le FC wallon la stabilité plus grande est atteinte en éliminant certains éléments plus ponctuels, tels que les pertes d'emplois par exemple, dans ce cas-ci une plus grande stabilité des dotations est obtenue en se basant sur des données ayant trait à six années consécutives. Ce mode de calcul permet de conserver certains éléments qui permettent de mieux prendre en compte les événements qui se produisent dans une commune. Le fonctionnement sur une base de six ans a deux effets : l'atténuation des chocs dus par exemple à une fermeture d'entreprise, mais également la prise en compte de ces changements sur le plus long terme, ce qui peut amener une stabilité plus grande des dotations (pas de hausse ni de baisse brutale de celles-ci).

Enfin, la question des emplois dans la commune de travail est abordée de façons très différentes dans l'ancien FC wallon et le FC germanophone. Si, dans le Fonds wallon, les emplois étaient perçus comme générateurs de revenus et qu'une diminution de ceux-ci pouvait mener à une augmentation de la dotation, le FC germanophone considère quant à lui que la fourniture d'emplois sur un territoire communal est une charge supportée par la commune. La Flandre utilise d'ailleurs également ce critère dans son FC. (reflet, avec le nombre d'élèves, de la fonction centrale de la commune).

La présence d'activités économiques générant à la fois des dépenses et des recettes supérieures pour la commune, il est difficile d'avoir un avis tranché sur cette question. Toutefois, le mode de fonctionnement germanophone peut davantage inciter les communes à accueillir des entreprises sur leur territoire que ne le fait le FC wallon. En effet, si dans le cas de l'ancien FC wallon, les pertes d'emplois au lieu de travail (donc la fermeture d'une entreprise) pouvaient mener parfois à de très fortes hausses de la dotation spécifique, certains responsables communaux pouvaient être amenés à en déduire qu'il ne valait pas la peine de tenter de conserver ou d'accueillir des activités économiques sur le territoire communal. A l'inverse, si, comme dans le FC germanophone une fermeture d'entreprise (et les pertes d'emplois qui en découlent) mène à une baisse de la dotation communale, peut-être les autorités locales seront-elles plus enclines à accueillir de nouvelles activités économiques.

Rappelons d'ailleurs que ce sont moins les pertes d'emplois en elles mêmes qui influent sur la bonne santé financière d'une commune que les pertes en termes de taxes payées par les entreprises.

6. CONCLUSIONS GENERALES

Il a été fait mention à plusieurs reprises tout au long de cet article de l'importance des transferts en tant qu'instrument de solidarité entre les communes. Ils ont en effet pour mission de participer au financement des missions essentielles des communes et peuvent donc éviter ou tout au moins modérer les trop fortes différences de ressources entre communes à population favorisée et défavorisée, et de ce fait les inégalités dans la fourniture de services.

Nous avons pu mettre en évidence le fait que la politique fiscale des communes et les revenus de transfert ont des liens étroits. Des revenus de transfert trop faibles peuvent en effet avoir pour conséquence une augmentation de la pression fiscale sur les citoyens et/ou les entreprises, pour que les communes bouclent leur budget. Il est donc plus que positif d'avoir procédé au refinancement du fonds des communes en Wallonie. Ceci pourrait avoir une influence non négligeable (à la baisse) sur la pression fiscale, et s'inscrit donc dans l'objectif de « paix fiscale » poursuivi depuis une dizaine d'années par les autorités

régionales. De plus, s'il n'avait pas été procédé à un refinancement du FC, la polarisation existante entre communes wallonnes se serait sans doute accrue au fil du temps. On aurait vraisemblablement pu assister à deux phénomènes : d'une part le maintien d'une fiscalité assez faible dans les communes à rendement élevé et d'autre part, sous peine de ne plus pouvoir fournir les services requis, l'accroissement (socialement injuste) de la pression fiscale dans les communes à plus faible potentiel¹.

Outre les effets positifs du refinancement, la modification des critères de répartition de la dotation (tant dans le FC wallon que dans le FC germanophone) se révèle beaucoup plus apte au rééquilibrage des ressources communales, les moyens (pour la péréquation fiscale en tout cas) étant concentrés sur certaines communes moins favorisées. Si, dans le nouveau FC wallon, le principe de l'augmentation de la tranche « péréquation fiscale » lors de la hausse des taux peut être mis en cause, il ne doit à notre sens être compris que comme un moyen supplémentaire de concentrer les apports financiers sur les communes en difficulté.

Un second élément analysé a été la plus ou moins grande stabilité des dotations communales. Il semble que celle-ci soit plus grande dans les nouveaux fonds. Les fluctuations à la baisse se révèlent en tout cas plus faibles.

Le moins grand nombre de critères de répartition actuels est également à souligner, et est un élément très positif pour une meilleure appréhension du FC par les responsables communaux.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'objet de la recherche, à savoir les impacts d'une perturbation économique sur le fonds des communes, certains éléments nous semblent devoir être retenus :

Compte tenu de la concentration des moyens de la péréquation fiscale sur les communes plus nécessiteuses, les pertes en additionnels pour les communes de résidence des travailleurs ne sont plus compensées que si celles-ci ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. La compensation des pertes subies n'est donc pas acquise pour toutes les communes, et la stabilité budgétaire n'est à ce moment pas garantie. Mais on peut bien entendu se demander si la compensation des pertes par des recettes de transfert se justifie réellement pour toutes les communes.

Les impacts sur les communes n'hébergeant pas de travailleurs sont eux moindres actuellement que par le passé. En effet, les éléments concourant à de trop fortes fluctuations ont été revus ou éliminés. Bien entendu, dans les trois fonds analysés, le fonctionnement sur le mode de l'« enveloppe fermée » a pour conséquence des fluctuations sur des communes non concernées par l'événement.

En ce qui concerne la temporalité des effets sur les dotations, les trois Fonds ne varient pas rapidement. L'éventuelle compensation des pertes subies est souvent décalée par rapport à celles-ci en raison notamment de la mise à disposition plus ou moins tardive de certaines données. La Communauté germanophone a elle délibérément choisi d'étaler les impacts sur six ans – et ils sont de ce fait plus modérés-, ce qui est un choix politique

¹ En ce qui concerne les modalités de refinancement, le conseil d'administration de l'Union des villes et communes a toutefois émis l'avis suivant : « (...) Il existe un certain nombre d'entités pour lesquelles les dotations perçues en 2008 s'avèrent inférieures à celles perçues en 2007. A ce niveau, nous demandons que le calcul de la dotation garantie ne s'appuie pas sur les montants distribués en 2006 indexés, mais sur les sommes réellement distribuées en 2007. Par ailleurs, nous regrettons qu'un mécanisme de garantie de stabilité de la dotation, au minimum exprimé en euros courants, et qui aurait permis qu'aucune diminution de dotation n'intervienne au-delà de 2008, n'ait été introduit dans le mécanisme global de garantie proposé. (...) Moyennant certaines nuances, satisfaction globale et maintien de la vigilance constituent par conséquent les deux expressions-clés pour notre association vis-à-vis de cette réforme (...)»

Enfin, l'analyse que nous avons faite des trois FC montre que ceux-ci abordent de manières différentes, la problématique du maintien des activités économiques au sein des territoires communaux. En effet, si dans l'ancien FC wallon et le FC germanophone les activités économiques sont prises en compte (par le biais des pertes d'emplois ou du nombre de salariés, des taxes communales ou des recettes en additionnels au PRI, ou encore des chômeurs), ce n'est pas le cas dans le FC wallon actuel. La manière dont les emplois sont pris en compte d'une part dans l'ancien FC wallon et de l'autre dans le FC germanophone est d'ailleurs un reflet de ce problème : les emplois dans la commune de travail sont-ils sources de revenus ou au contraire de charges pour les communes ? La réponse est sans doute entre les deux, mais, étant donné l'évolution actuelle vers une diminution des recettes en provenance directe des activités économiques, les communes seront sans doute de moins en moins intéressées par l'implantation d'entreprises sur leur territoire, a fortiori si les entreprises en question ont un recrutement assez peu local. Les communes wallonnes ne risquent-elles pas, pour augmenter leurs recettes, de se tourner de plus en plus vers l'attraction de nouveaux habitants plutôt que d'activités économiques ?

L'étude s'est uniquement penchée sur les impacts d'une fermeture d'entreprise, et non d'une ouverture. Il pourrait bien entendu être intéressant de faire cette démarche pour l'ouverture. Si a priori il « suffit » de prendre le problème dans l'autre sens, et de travailler en « négatif » par rapport à la fermeture, il nous semble toutefois que certaines difficultés sont susceptibles de se présenter.

Tout d'abord la question du recrutement des travailleurs : peut-on se baser sur la localisation des travailleurs du même secteur pour 2001 ou doit on considérer que le recrutement d'une entreprise nouvellement implantée serait différent ? Ensuite, que connaît-on des aides dont pourrait bénéficier l'entreprise, si il existe des règles générales exposées plus haut il peut y avoir de nombreux cas particuliers liés à certains secteurs d'activités. De plus, comment estimer les taxes communales et PRI perçus par la commune ? Pour ces raisons, il nous a semblé qu'un tel exercice serait trop aléatoire pour être appliqué ici.

7. BIBLIOGRAPHIE

- COLL, Berechnung 2009 (répartition de la dotation du fonds des communes germanophones pour 2009)
- COLL (2008), « Commission d'étude sur le financement général des communes germanophones. Rapport final »
- COLL, Mécanisme de répartition du fonds des communes en Région wallonne
- COURARD P. (2008), Note au gouvernement wallon (rectificative). Objet : Réforme du mécanisme de répartition du fonds des communes.
- DEXIA (2003), Les finances des pouvoirs locaux en 2002. Dexia, Bruxelles.
- DEXIA (2004), Les finances des pouvoirs locaux en 2003. Dexia, Bruxelles.
- DEXIA (2007), « Enjeux financiers de la nouvelle législature communale », Bruxelles.
- DGO5 : Répartition du fonds des communes. Exercice 2008
- DUBOIS, O (2004), « Fiscalité immobilière résidentielle et développement urbain. Un état des lieux du précompte immobilier comme outil de développement de la région métropolitaine bruxelloise. Rapport intermédiaire après deux ans ». Région de Bruxelles-capitale, IGEAT-ULB.
- HUSSON, JF (2004), « Vers une réforme du fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives. », Courrier du CRISP, 1849-1850
- LANNOY F. (2005), La fiscalité locale en Wallonie : pour un pacte de stabilité financière, Mouvement communal, 2005 8-9, 338-361.

- LANNOY F. et DUBOIS O. (2006), Les travailleurs frontaliers. Document de travail. Inédit.
- PAGANO, G (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. Rapport final »
- UVCW (2008), Avis de l'UVCW sur la réforme du fonds des communes (avis du conseil d'administration de l'UVCW du 15 avril 2008)

8. ABREVIATIONS

- CPAS : centre public d'action sociale
- CPDT : Conférence permanente du développement territorial
- CRAC : Centre régional d'aide aux communes
- DGO5 : Direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé
- FC : Fonds des communes
- FSAS : Fonds spécial de l'aide sociale
- IPP : Impôt des personnes physiques
- PRI : Précompte immobilier
- RW : Région wallonne
- SDER : Schéma de développement de l'espace régional

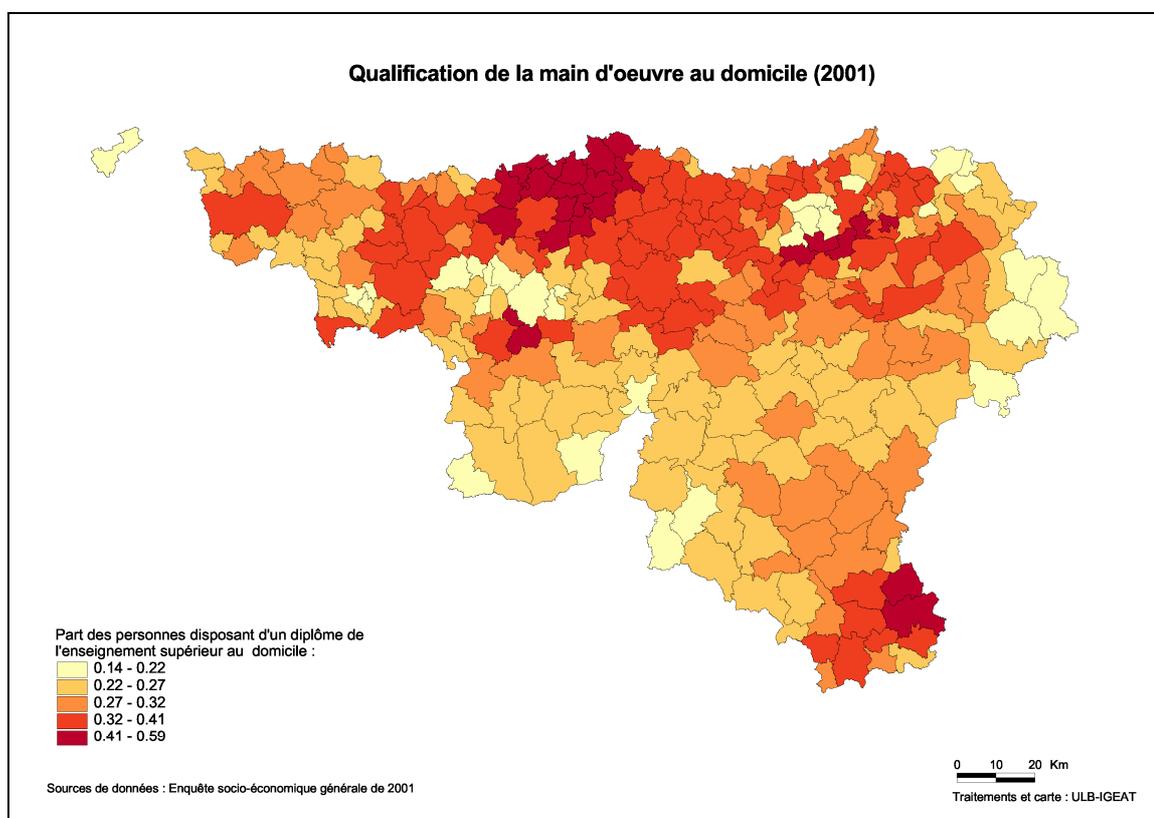
Annexe 4 – Réflexions sur la localisation d'une nouvelle entreprise

Nous proposons dans cette partie de mettre en avant des réflexions préliminaires sur la localisation d'une entreprise en Région wallonne. Quelques constats en termes de mobilité des travailleurs et de qualification de la population active sont dans un premier temps rappelés. Ensuite, nous formulons des pistes de réflexion articulant la taille de l'entreprise, la qualification de la main d'œuvre, l'accessibilité et la mobilité de la main d'œuvre.

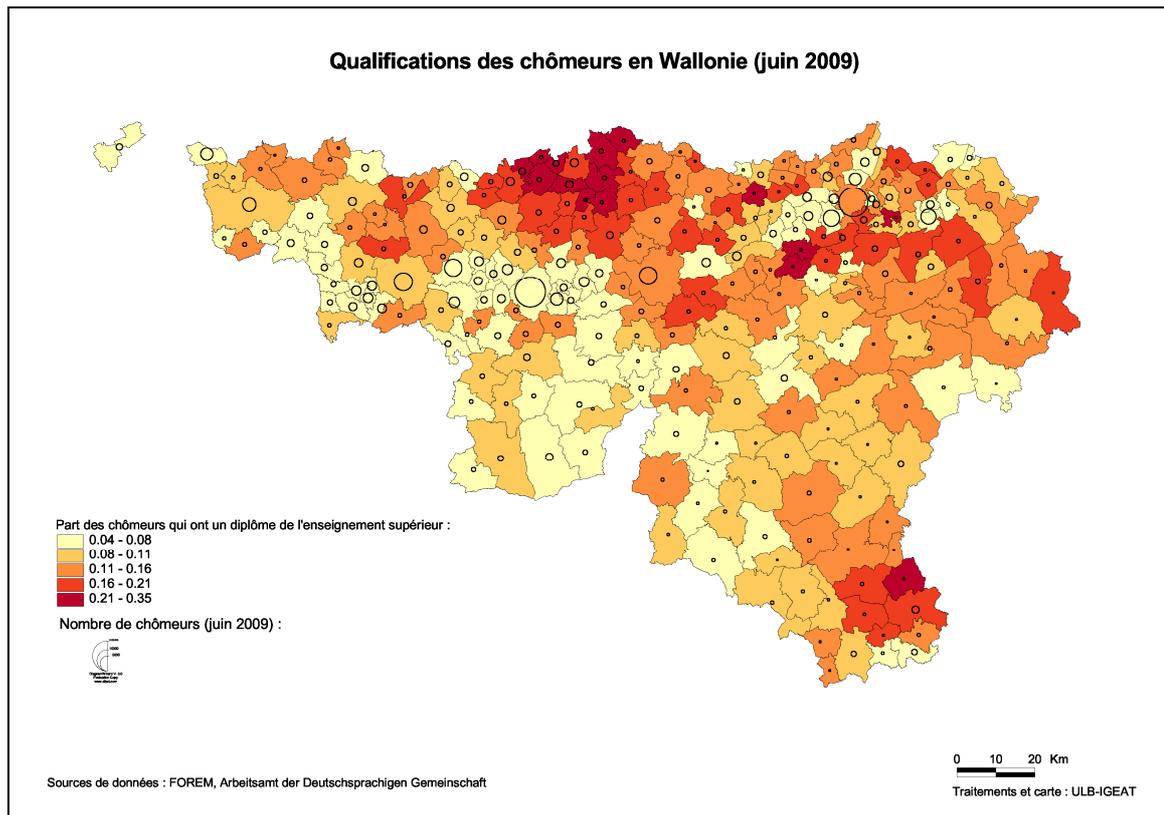
1. CONSTATS EN TERMES DE MOBILITE ET DE QUALIFICATION DE LA POPULATION ACTIVE

Cette section dresse une série de constats en matière de mobilité et de qualification de la population active. Ces différents éléments sont connus mais méritent d'être rappelés car ils ont des répercussions en termes d'impact sur les revenus d'un public cible et de développement durable.

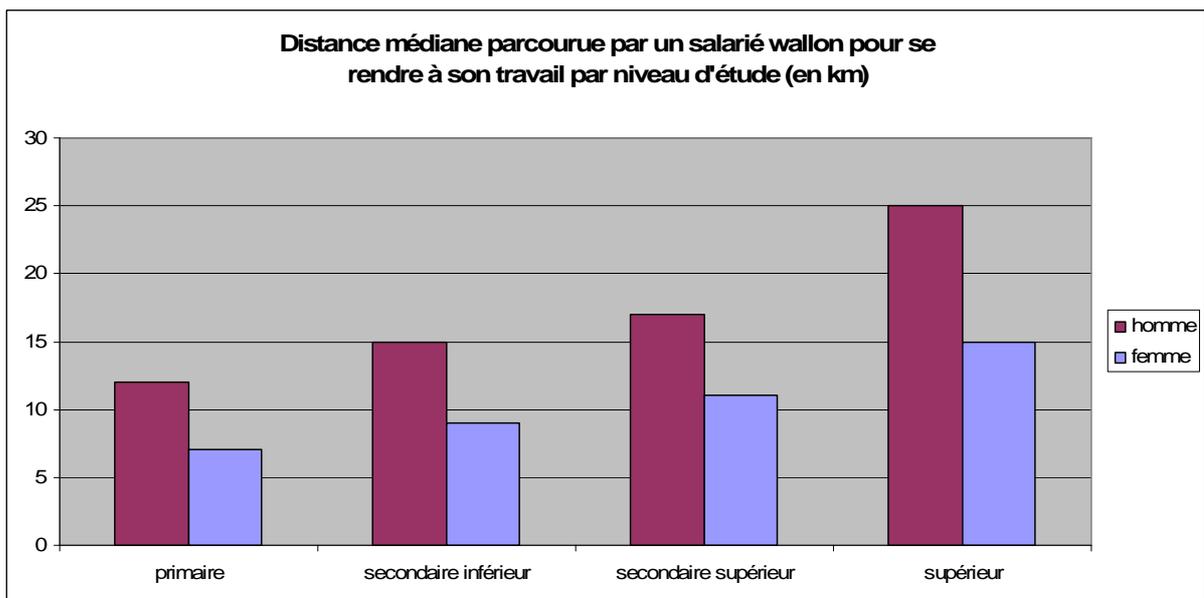
- En Région wallonne, 30% de la population active dispose d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Cependant, ces personnes sont nettement sous-représentées parmi les demandeurs d'emplois puisque seul 10% des chômeurs dispose d'un diplôme de l'enseignement supérieur. En outre, on voit sur la carte ci-dessous que les diplômés ne sont pas répartis uniformément sur le territoire. A noter que la part de personnes diplômées de l'enseignement supérieur est relativement élevée dans les centres urbains (à l'exception de Charleroi).



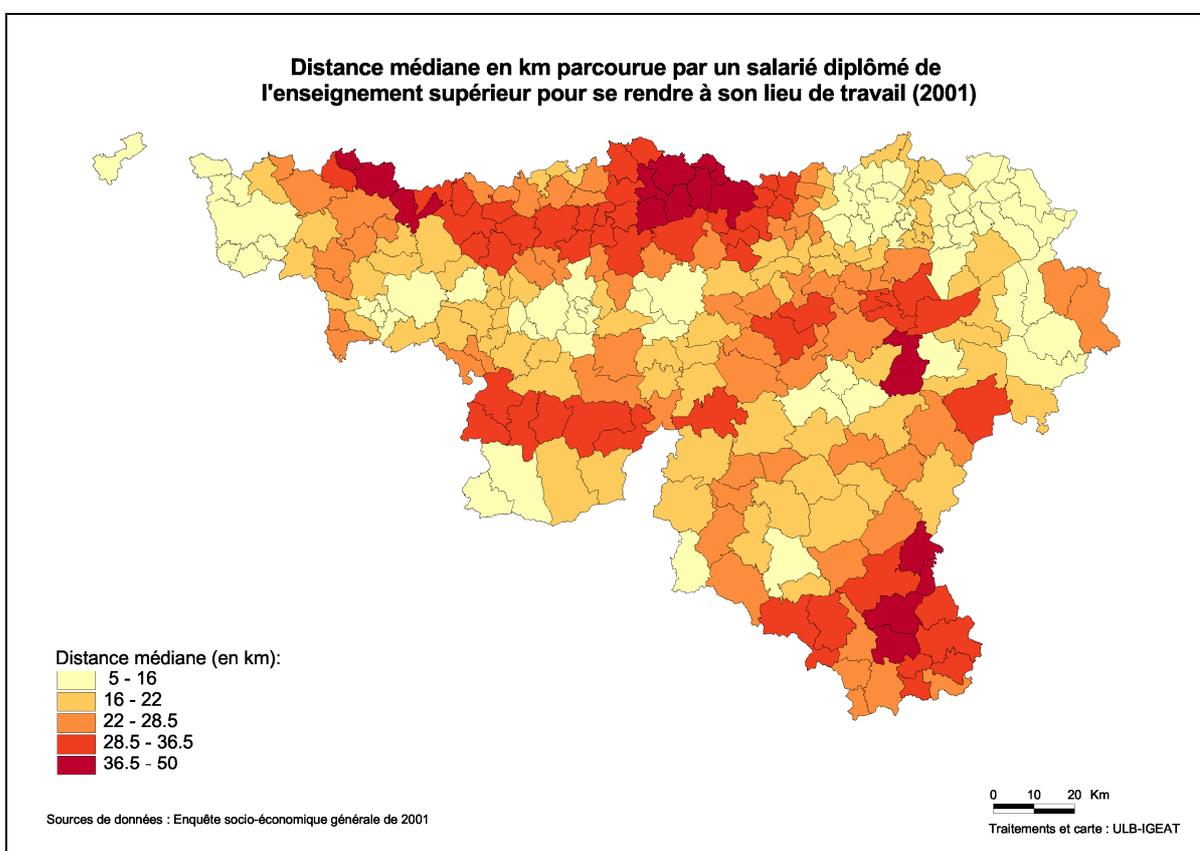
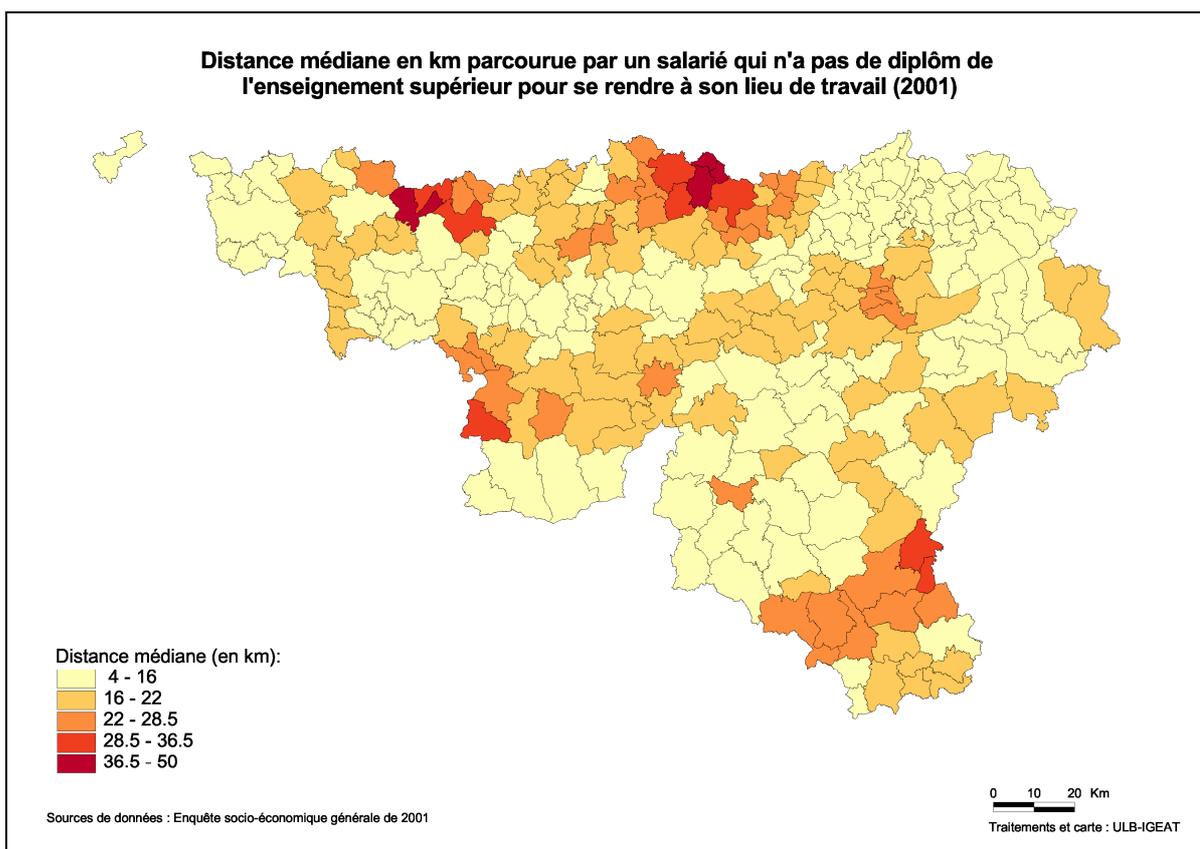
- En Région wallonne, les taux de chômage sont les plus élevés dans les communes de la dorsale wallonne et de l'Entre-Sambre-et-Meuse. Ces communes hébergent également une très grande part de chômeurs peu qualifiés.



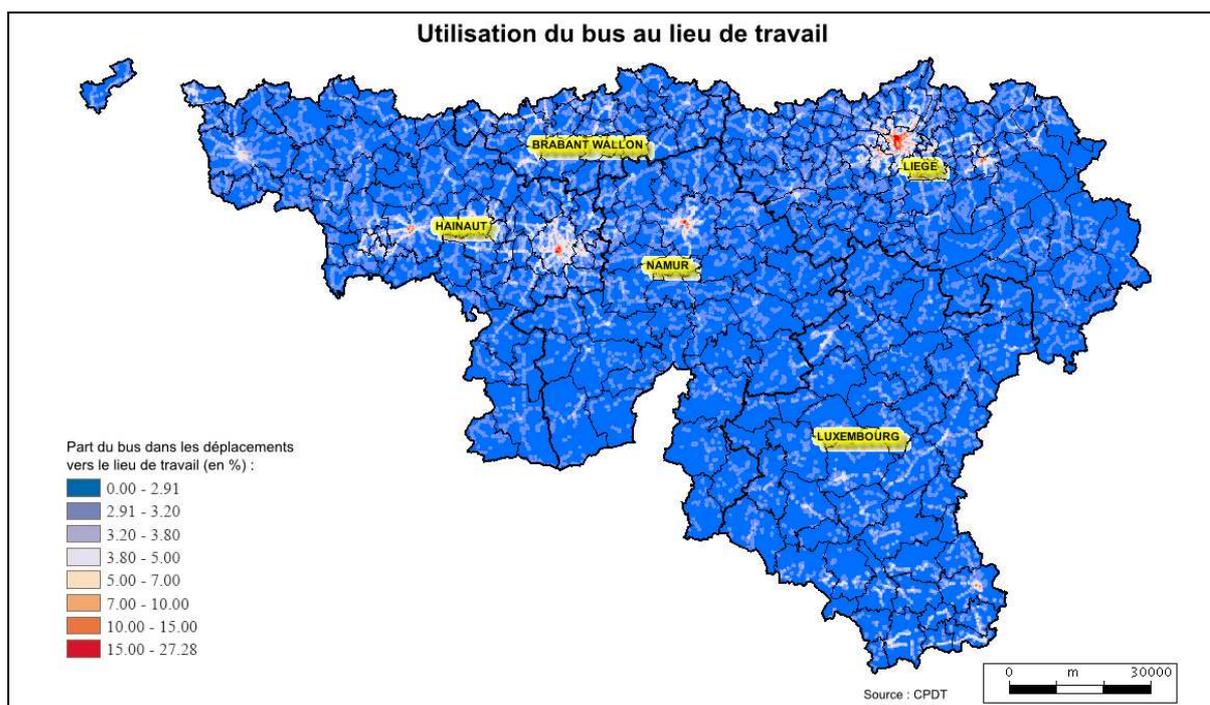
- Comme on le voit sur le graphique ci-dessous, plus les personnes sont diplômées, plus elles effectuent de longues navettes. Les hommes effectuent des navettes systématiquement plus longues que les femmes, et ce, indépendamment du niveau de formation. Par ailleurs, cet écart dans la longueur du déplacement domicile-travail entre salariés peu et hautement qualifiés se rencontre dans toutes les communes wallonnes ; elle est donc indépendante de la commune de résidence comme on le voit sur les deux cartes suivantes.



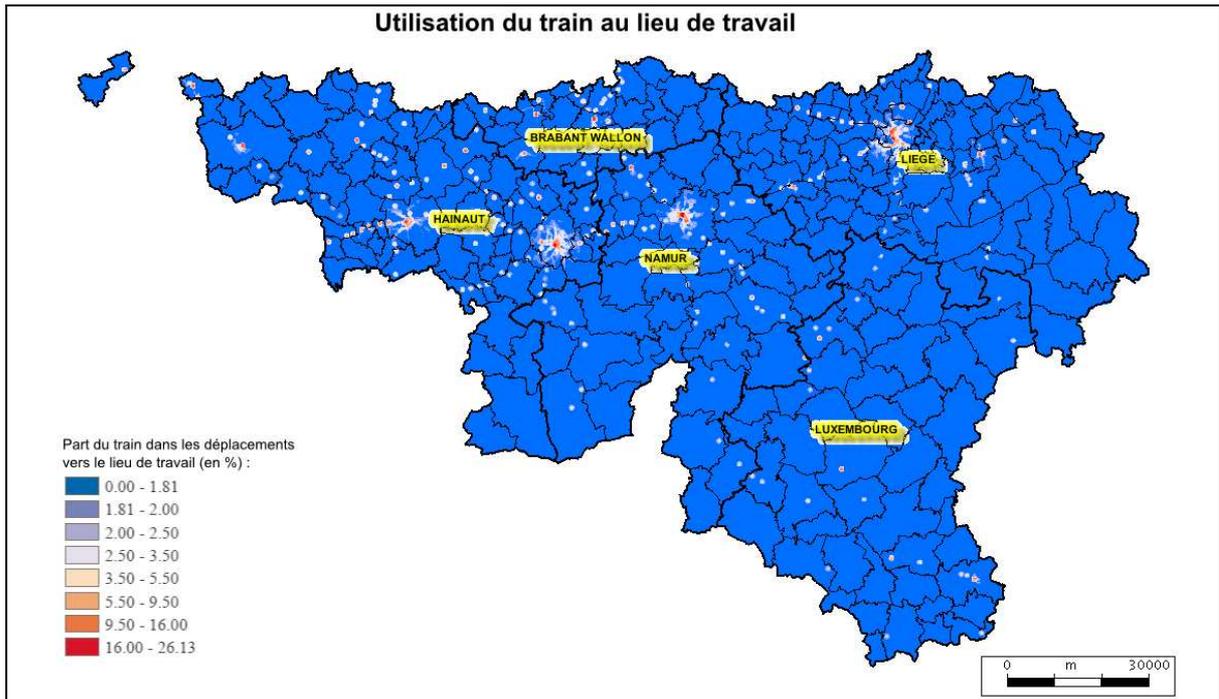
Sources : Enquête socio-économique générale 2001



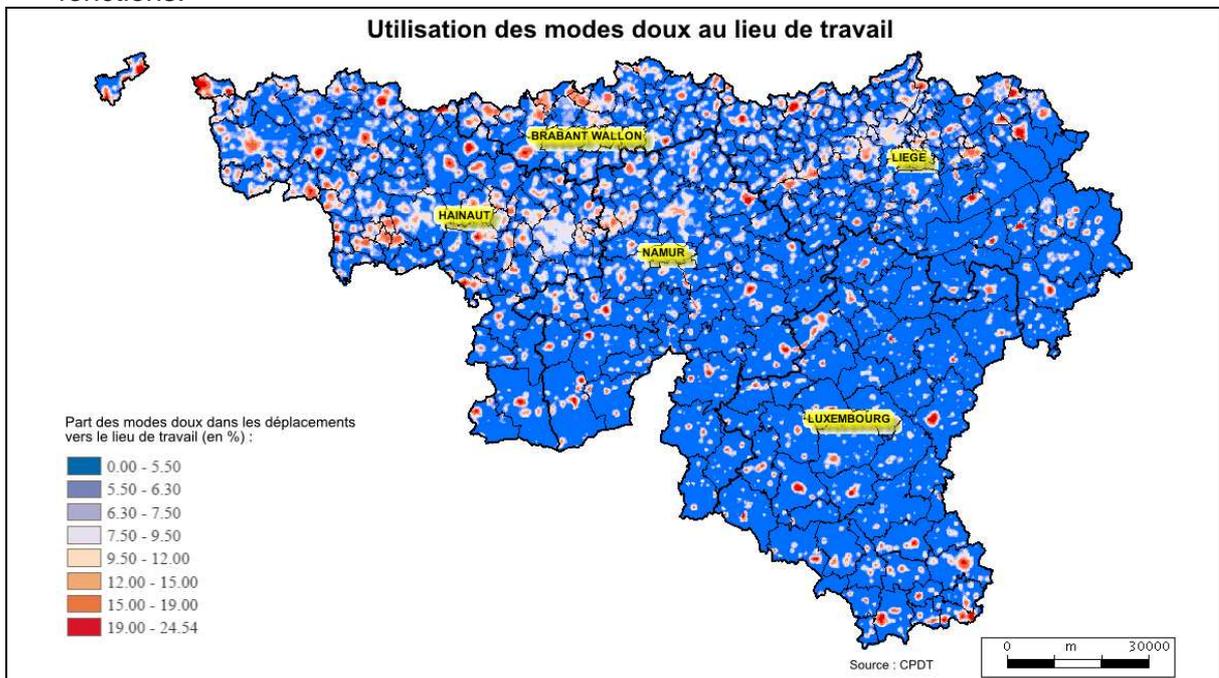
- En termes de mobilité, nous reproduisons les conclusions des cartes d'accessibilité présentées sur le site de la CPDT :
 - Le *bus* est utilisé comme mode de transport pour se rendre au travail essentiellement dans un tissu urbain dense au sein d'une des principales agglomérations de la Région. Le bus peut également jouer un rôle non négligeable là où résidence et activités prennent place à proximité des arrêts de lignes urbaines ou interurbaines qui bénéficient de cadences soutenues. Vu la faible rentabilité des réseaux de bus au sein des contextes de faible densité, il est illusoire de croire que la situation puisse prochainement évoluer.



- Le *train* est un mode de transport important quand l'emploi est situé à moins de 500 à 800 mètres d'une gare IC/IR. Au-delà de cette distance, le rôle du train est également significatif le long de quelques lignes de bus partant des principales gares (Liège-Guillemins, Namur, Charleroi-Sud et Mons essentiellement) où la multimodalité train+bus est performante.



- Les modes doux (*marche et vélo*) sont utilisés au sein des petite villes mais aussi dans de nombreuses grosses bourgades rurales assez isolées et aux formes relativement compactes. En réalité, en dehors des grandes agglomérations où il existe une offre en transports en commun à forte fréquence, les modes doux, et en particulier la marche, représentent les principales alternatives à la voiture. Leur importance est souvent négligée. Le facteur principal limitant l'usage des modes doux étant la distance à parcourir, leur développement dépend de la volonté de limiter la séparation spatiale des fonctions.



2. OU IMPLANTER UN NOUVEL ETABLISSEMENT ?

Ce problème est le plus difficile à traiter. Nous proposons une réflexion qui s'articule principalement autour de trois objectifs destinés à encourager un développement local durable et équilibré :

- Mettre en concordance le profil de mobilité des entreprises avec leur profil d'accessibilité afin de minimiser les navettes effectuées en voiture ou en moto.
- Localiser les entreprises de manière à minimiser la quantité et la longueur des déplacements.
- Améliorer en priorité la situation socio-économique dans les communes les plus défavorisées.

Nous pensons que deux facteurs doivent être impérativement pris en compte pour déterminer où localiser une nouvelle entreprise : sa taille et le degré de qualification de la main d'œuvre à embaucher. Nous envisageons d'abord le cas de grands établissements puis des plus petits. Nous ne fixons pas de seuil pour définir une grande ou une petite entreprise car ces tailles dépendent du contexte (le type de commune d'implantation, le secteur d'activité...). Notre objectif consiste à mettre en avant une série de raisonnements qu'il est important de garder à l'esprit quand on réfléchit en termes de localisation de nouvelles entreprises.

Les résultats auxquels nous aboutissons ne sont certes pas neufs mais nous avons essayé d'intégrer différents éléments.

2.1 LES GRANDS ETABLISSEMENTS

Les établissements qui occupent beaucoup de main d'œuvre engendrent par nature d'importants flux de déplacements. En outre, plus une entreprise emploie un grand nombre de personnes, plus son aire de recrutement a tendance à s'étendre. Dès lors, afin de réduire la taille des déplacements moyens et surtout la part de ceux-ci effectués en voiture, ce type d'établissement doit dans la mesure du possible être implanté en ville (Verviers, Liège, Namur, Charleroi, La Louvière, Mons et Tournai) ou dans la proche périphérie de ces villes dans des endroits bien équipés en transports publics.

Les villes sont les communes où il existe la plus grande diversité de main d'œuvre et les lieux où, comme on le voit sur les cartes d'accessibilité, l'on peut espérer minimiser les déplacements automobiles par le biais de l'utilisation du train et/ou du bus (en plus de la marche et du vélo). De plus, si l'activité nécessite une grande quantité de main d'œuvre et ce quelque soit le type de main d'œuvre recherchée, c'est en ville ou à proximité de celle-ci que la chance de trouver ces personnes localement est la plus grande. Les navettes en direction des villes prennent plus de temps (que pour en sortir) en raison de la congestion automobile ; ce qui constitue un incitant supplémentaire à prendre le train. Enfin, comme les indicateurs sociaux ne sont pas bons dans les villes wallonnes, y concentrer les activités devrait avoir un impact positif pour les habitants (surtout pour les moins qualifiés qui se déplacent moins loin).

Ce principe de localisation peut généralement s'appliquer à la plupart des activités du secteur tertiaire, bureaux, administrations, centres de recherche, services à haute valeur ajoutée occupant beaucoup de labos et de bureaux, etc. En revanche, si ce type d'entreprise est localisé loin des principaux centres urbains, il est prévisible que l'entreprise générera d'importants flux de déplacements automobiles.

Au cas où l'entreprise ne peut pas se trouver dans un environnement dense ou à proximité d'un noyau d'habitat en raison de la nature de son activité ou des nuisances générées, le mieux est de l'implanter dans une zone (d'activité économique) bien desservie par des transports en commun : une ligne de bus régulière et/ou à moins de 800m d'une gare IC/IR. De cette manière, on essaie de grouper des activités qui ne peuvent se situer à proximité de l'habitat dans un même endroit. Ceci a pour avantage de rendre un service de bus à fréquence régulière plus rentable et plus efficace.

Concrètement, si la nouvelle activité ne peut être établie dans une des villes citées plus haut, le choix de l'implantation doit se faire en fonction des critères suivants :

- Si l'entreprise a besoin de recruter une importante main d'œuvre qualifiée possédant un diplôme d'étude supérieure, il vaut mieux opter pour une localisation dans le Brabant wallon, dans la périphérie sud de Liège, en Hesbaye ou dans les communes autour de Lens. Ces zones hébergent proportionnellement un plus grand nombre de chômeurs qualifiés (cf. carte ci-dessus) et de manière générale une population disposant de diplômes de l'enseignement supérieur. En outre, comme les personnes qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur se déplacent davantage, plus l'entreprise est implantée loin du lieu de résidence de sa main d'œuvre, plus les déplacements en voiture s'effectueront sur de longues distances. Dans ce cadre, installer par exemple un centre de recherche dans les communes défavorisées du Hainaut aura un impact très faible sur le bien-être des habitants de ces communes : les emplois créés bénéficieront essentiellement à des personnes provenant de communes aisées.
- En revanche, dans le cas où une part importante de la main d'œuvre recherchée est peu qualifiée, il est préférable d'implanter en priorité l'entreprise dans des zones qui ont de mauvais indicateurs socio-économiques dans le sillon wallon (qui bénéficie en outre d'une liaison ferroviaire) ou l'Entre-Sambre-et-Meuse. La nouvelle entreprise embauchera de la main d'œuvre locale et aura un effet positif sur les revenus des habitants.
- Vu la faible densité de population dans la province du Luxembourg et le faible taux de chômage, il est sans doute préférable de ne pas y installer de grandes entreprises (plus de 200 travailleurs) car cela générera de longues et nombreuses navettes automobiles de la part des travailleurs.
- De manière générale, il faut chercher à implanter l'entreprise à proximité de communes densément peuplées. En effet, implanter une activité isolée dans une commune rurale entourée de communes rurales a pour conséquence d'allonger les navettes qui seront généralement réalisées en voiture. Cela a également des répercussions sociales pour les travailleurs à bas salaires engagés qui sont, de ce fait, contraints à disposer d'un véhicule et à consacrer une part non négligeable de leur rémunération à leurs déplacements domicile-travail.

2.2 LES PETITS ETABLISSEMENTS

Plus un établissement est petit (en termes d'effectifs), plus la probabilité de rencontrer les besoins de main d'œuvre localement (dans la commune d'implantation ou dans une commune limitrophe) grandit.

Pour les très petites entreprises, on privilégiera l'usage des modes de transport doux par une implantation dans les nœuds d'habitat ; ce qui a pour conséquence de minimiser les distances à parcourir par les travailleurs. Quand il s'agit de courtes distances, la marche et le vélo peuvent jouer un rôle non négligeable dans les déplacements domicile-travail.

Ces petites entreprises peuvent a priori s'implanter dans toutes les communes wallonnes. Toutes les activités économiques ne doivent bien entendu pas se situer en ville car cela générerait des problèmes de chômage et de précarité pour les personnes qui résident loin de celles-ci : les personnes peu qualifiées effectuent moins de longues navettes car cela n'est pas intéressant quand on touche un salaire bas. En outre, il est nécessaire de continuer à garantir toute une série de services aux habitants à travers l'ensemble du territoire.

A l'inverse, plus l'entreprise occupe un grand nombre de salariés, moins la probabilité de rencontrer les besoins de main d'œuvre localement est élevée et plus le bénéfice à la situer dans une ville est important (grande offre de main d'œuvre, réduction de la longueur moyenne des navettes et diminution la part celles-ci réalisées en voiture).

Entre ces deux extrêmes, il semble opportun d'installer ces entreprises dans les zones suivantes (et de préférence à proximité des nœuds d'habitats) :

- Les entreprises requérant beaucoup de main d'œuvre qualifiée iront dans le Brabant wallon, dans la périphérie sud de Liège, en Hesbaye ou dans les communes autour de Lens ou d'Arlon.
- Les entreprises peu qualifiées s'implantent en priorité dans des communes qui ont de mauvais indicateurs socio-économiques dans le sillon wallon, l'Entre-Sambre-et-Meuse, autour de Gedinne ou de Marche-en-Famenne.

3. CONCLUSIONS

Elaborer un outil de mesure d'impact de l'ouverture d'une entreprise comparable à celui proposé pour une fermeture exigerait de faire une prévision statistique sur la provenance des futurs travailleurs embauchés. Outre le caractère périlleux de ce type d'exercice, une telle prévision est peut-être moins utile que ce qu'elle en a l'air. En effet, un grand nombre d'autres paramètres doivent être pris en compte pour favoriser un développement local et régional durable et équilibré ; ce qui est impossible.

Nous avons donc privilégié une approche dialectique destinée à intégrer différents éléments. Les recherches abordant cette problématique insistent souvent sur l'adéquation entre le profil de mobilité d'une entreprise et son profil d'accessibilité (en transports publics) et ont tendance à négliger les facteurs mis ici en avant comme la taille de l'entreprise ou la qualification de la main d'œuvre à un niveau local.

Les choix de localisation d'une entreprise est une compétence qui ne doit pas s'exercer au niveau communal car ce type de décision doit prendre en compte de nombreux facteurs qui dépassent très largement les limites géographiques d'une commune comme par exemple l'offre de transports publics ou la disponibilité de la main d'œuvre dans la sous-région. Par ailleurs, un certain nombre de communes peuvent avoir l'ambition d'avoir un parc d'activité dans leur commune car elles pensent que cela leur rapportera des taxes et des revenus pour leurs habitants. Ces bénéfices sont souvent surestimés : comme on l'a vu dans cette étude, les revenus du travail distribués par une entreprise se répartissent sur le territoire et ne profitent pas qu'à une seule commune. Dans certains cas, il peut donc être plus intéressant pour une commune de mettre en place un service de bus qui transporte les habitants d'un groupe de communes vers une zone d'activité que de construire sa propre zone d'activité.

Nous préconisons que le choix d'implantation d'une entreprise soit également examiné dans une dimension locale. Bien entendu, il est positif que des entreprises de haute technologie s'installent en Région wallonne mais il faut être conscient que les implanter dans une commune défavorisée ne va pas apporter à court terme une aide concrète aux difficultés vécues par les habitants. Cependant, l'implantation de telles entreprises peut aussi contribuer à donner une image plus positive à une commune ou à une sous-région. A moyen terme, cela peut donc avoir un impact positif sur le développement économique local et amener les travailleurs de la nouvelle entreprise à s'installer à proximité de leur entreprise.