

Notes de Recherche



Le Fonds des Communes et les activités économiques en Région wallonne

C. d'Andrimont



Conférence Permanente
du Développement Territorial
Région wallonne

Numéro 10 • Avril 2010



Le Fonds des communes et les activités économiques en Région wallonne

Caroline d'Andrimont*

Le présent article analyse le fonctionnement du « Fonds des communes » (FC) en Région wallonne dans une approche de développement territorial.

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 Etude qui 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 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), les montants payés par les entreprises au profit des communes en raison de leur activité économique sur le territoire communal (taxes communales et taxe additionnelle au précompte immobilier – PRI) ainsi que les recettes liées au financement régional des communes (le Fonds des communes).

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, en fonction dès 1989, le nouveau FC qui le remplace depuis 2008 et, enfin, 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 nous pencherons sur les critères impactés par une perturbation économique ainsi que sur la manière dont ils sont influencés par celle-ci. Des études de cas concrètes portant sur des fermetures fictives seront présentées. Enfin, nous commenterons ces trois modes de fonctionnement dans une approche spatiale et territoriale de l'impact d'une fermeture d'entreprise.

* cdandrim@ulb.ac.be

1 Pour plus d'informations à ce sujet, voir notamment l'article paru dans la revue « Territoire(s) wallon(s) » n° 2, 2008, p. 71-86 (<http://139.165.29.109/telechargement/publications/territoire%28s%29wallon%28s%29/TW2/7.revenu%20wallon.pdf>) ainsi que les données quantitatives et analyses diffusées sur le site internet de la CPDT. http://cpdt.wallonie.be/?id_page=511.

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

1. Présentation générale du financement des communes

Le Fonds des communes (FC) est une dotation, à savoir un transfert³ général, non affecté à une mission particulière, au contraire des subsides. Il participe donc au financement du fonctionnement général des communes. Il a été créé en 1860 suite à la suppression des droits d'octroi perçus à l'entrée des villes 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 germanophone⁴.

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 entités plus défavorisées. Bien conçu, le FC peut donc être un outil performant pour le renforcement de la cohésion territoriale d'une région. Outre qu'il applique le principe de la péréquation, le FC 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 termes⁵. 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 accrue à la fois sur les ménages et les entreprises.

3 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).

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

5 Dans les faits, les autorités communales font plutôt des prévisions budgétaires sur base annuelle.

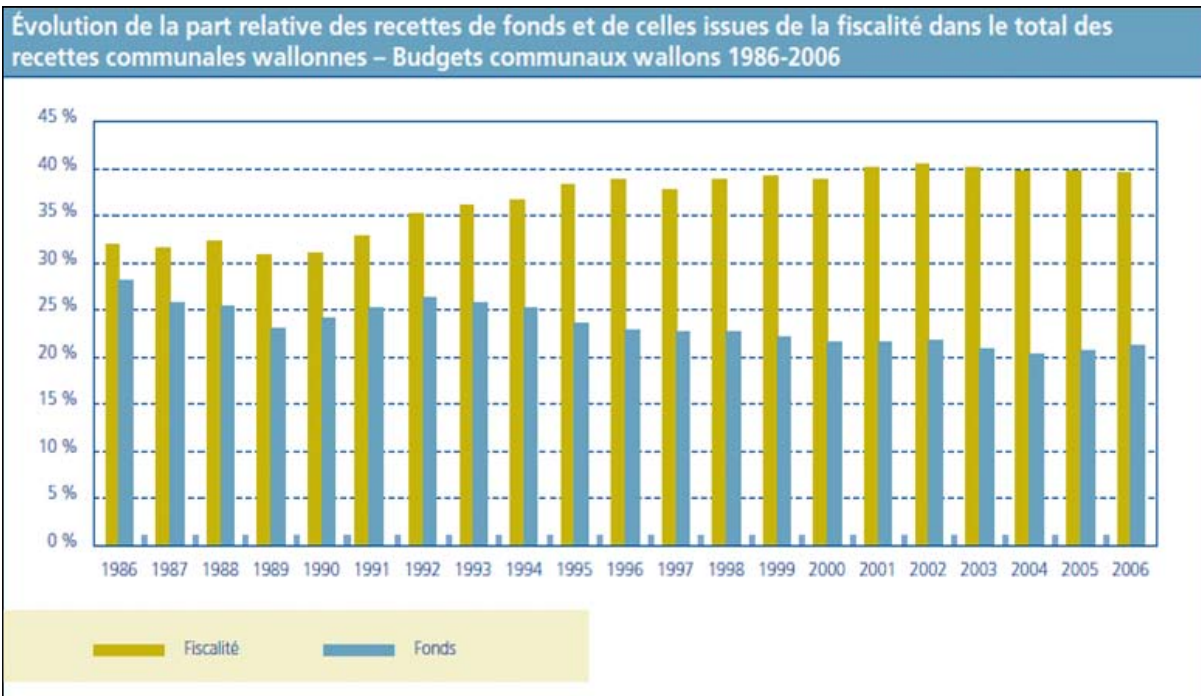


Figure 1 : le graphique ci-dessus illustre la mutation observée dans les sources de financement des communes wallonnes. En vingt ans, les recettes des Fonds (ou dotations) sont passées d'environ 28% des recettes communales à un peu plus de 20%. A l'inverse, les recettes fiscales ont vu leur part augmenter,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

Les autorités wallonnes ont voulu limiter cette tendance haussière de la fiscalité communale et 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 taxes communales (additionnelles et autres)⁶. 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.

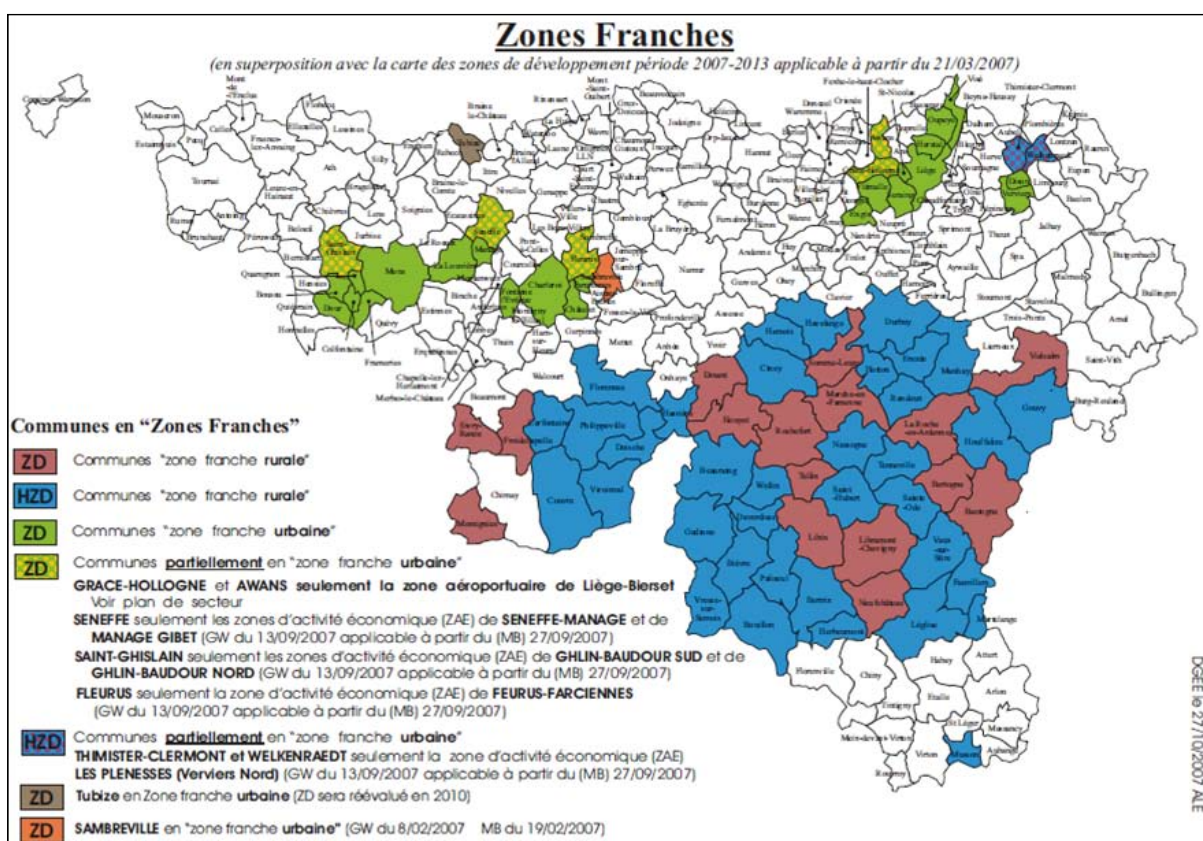
Dans un deuxième temps, en 2005, les Autorités wallonnes ont agi via le Programme d' « Actions prioritaires pour l'avenir wallon », autrement dénommé « Plan Marshall⁷ ». Il vise à stimuler la relance de l'activité économique en Wallonie, et un des moyens utilisés pour ce faire est de réduire la fiscalité – qu'elle soit régionale, provinciale ou communale – pesant sur les entreprises

6 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.

7 Ce Plan de 2005 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. Il en est, en 2009, à sa troisième version (nommée « 2.vert »)

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 le matériel et l'outillage (acquis à l'état neuf à partir de 2006), la taxe sur la force motrice a été supprimée⁸, ainsi que la « taxe industrielle compensatoire » (qui ne concer-

nait que quelques communes très industrielles⁹). 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 : « zones franches » (2007-2013) en Région wallonne¹⁰.

⁸ Sur tout nouvel investissement à partir de 2006.

⁹ Les communes qui bénéficient de cette taxe (Seneffe, Oupeye, Flémalle, Seraing, Visé, La Louvière, Herstal Sambreville, Wanze, Brugellette, 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.

¹⁰ 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 maximale de 7 ans.

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. A partir de 2010, ces compensations devraient être remplacées par une révision des conditions d'exonération du Prl pour les immeubles inoccupés ou improductifs qui devrait se traduire par une hausse des recettes fiscales communales.

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. Etaient 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'années¹¹, mais de nombreuses réticences, émanant notamment de communes plus favorisées, ont empêché une révision plus rapide du fonctionnement

Quelques exemples de ce phénomène :

- Dans l'ancien Fonds des communes, on trouvait 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 cri-
- 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
- Le FC germanophone a lui choisi de mieux doter les communes qui ont un taux d'emploi élevé, ce qui tra-
- 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

du FC. Le refinancement adopté en 2008 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.

rière pouvait avoir comme conséquence une incitation à la création de lotissements en dehors du centre de la commune, par exemple¹².

pouvait amener certaines communes à ne pas lutter pour conserver telle ou telle activité sur leur territoire.

duit un soutien politique aux communes qui accueillent et soutiennent l'activité économique sur leur territoire.

récompense les communes qui ont un pourcentage important de ces logements (entre 10 et 20 %).

¹¹ 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.

¹² En considérant que les données sur le kilométrage de voirie sont régulièrement mises à jour.

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 il dote 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 « externalités¹³», 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).

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 d'une région en la matière.

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.

¹³ 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. L'ancien fonds des communes wallon (1989-2007)

2.1 Fonctionnement général

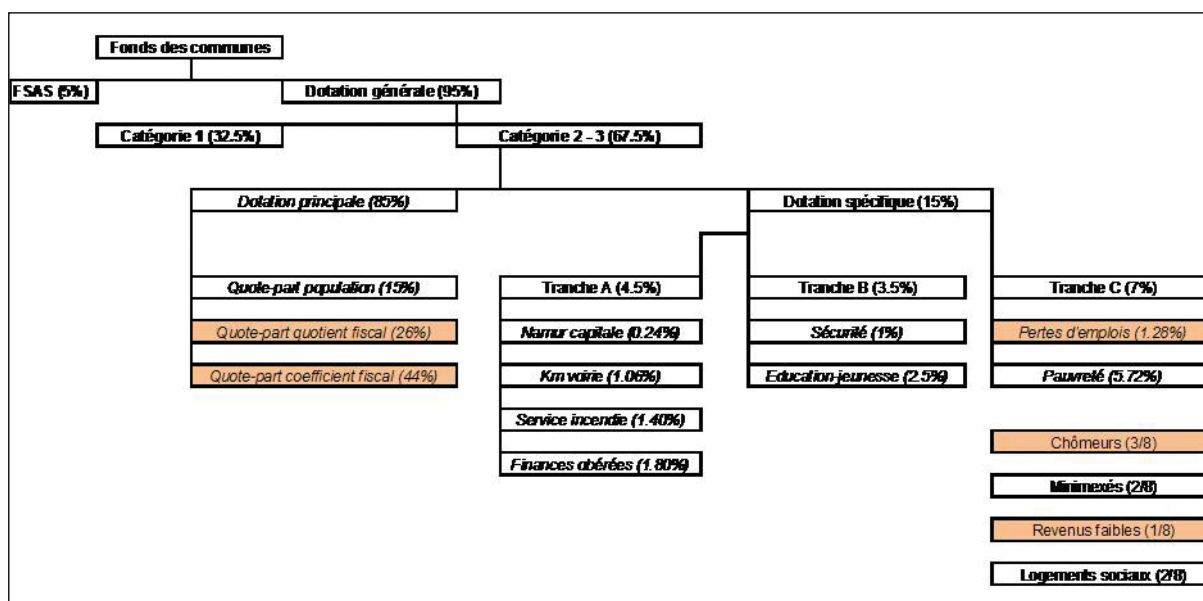


Figure 2 : organigramme de l'ancien Fonds des communes wallon. En couleur, les critères retenus en cas de calcul d'impact d'une fermeture d'entreprise.

Le schéma ci-dessus présente le fonctionnement de l'ancien FC, d'application entre 1989 et 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)¹⁴.

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 régionale¹⁵.

- la troisième catégorie rassemble les communes restantes.

Cette catégorisation a l'intérêt de contribuer en partie à compenser le coût élevé des externalités supporté par certaines communes, mais elle « fige » les communes dans une catégorie sans permettre la prise en 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.¹⁶

¹⁴ Jusqu'en 1991, l'aide apportée aux communes à finances obérées était directement octroyée par le Gouvernement à des communes qui rencontraient des difficultés financières structurelles. Ce n'est qu'à partir de 1992, que cette dotation a été versée sur le compte CRAC.

¹⁵ 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, Waremme.

¹⁶ 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).

Les deux communes de première catégorie se partagent un tiers (32,5% exactement) de la dotation générale¹⁷ 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. Le calcul est fait comme suit :

$$\frac{\text{Population} \times (\text{total taxes} - \text{additionnels IPP} - \text{taxes centrales nucléaires} - \text{additionnels PRI} + \text{add. PRI 173X}^{18})}{\text{population}} \\ \text{Produit par habitant de la taxe additionnelle à l'IPP au taux de 1\%}^{19}$$

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.

¹⁷ 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 2007/963 millions en 2010.

¹⁸ Document 173 X du SPF Finances, qui renseigne les droits constatés en matière d'additionnels au PRI.

¹⁹ 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 :

$$\frac{\text{(Population x coefficient fiscal x coefficient de densité²⁰ x facteur correcteur)}^{21}}{\text{Produit par habitant de la taxe additionnelle à l'IPP au taux de 1\%}}$$

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 les critères de répartition de 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 difficiles²²,
- la tranche B est répartie selon les charges que représentent les missions essentielles et obligations pour les communes²³,
- enfin, la tranche C²⁴ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² Elle représente 4,5% de la dotation des catégories 2 et 3 et est composée de quatre sous-tranches : Namur capitale, le kilométrage de voirie, le service incendie et les communes à finances obérées.

²³ Elle atteint 3,5% de la dotation des catégories 2 et 3 et comprend deux sous-tranches : la sécurité et l'éducation-jeunesse.

²⁴ Elle représente 7% de la dotation des catégories 2 et 3.

2.2 Eléments retenus en cas de perturbation économique

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.

2.2.1 Impacts sur la dotation principale

La fermeture d'une entreprise agira sur la « **quote-part coefficient fiscal** » ainsi que sur la « **quote-part quotient fiscal** ».

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 étant limitée à la commune d'implantation de l'entreprise, l'effet sur le numérateur 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 sur la dotation 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 principale.

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.

2.2.2 Impact sur 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 dans cette tranche sont les suivants :

Le critère « 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 augmenter²⁵, 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.

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.

Le critère « pauvreté »

Deux éléments sont ici influencés par une fermeture d'entreprise : **les chômeurs complets indemnisés et les revenus faibles.**

Les communes qui connaissent un taux de chômage²⁶ 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 fa-

vorisées (dont le Brabant wallon) ne perçoivent en principe pas cette part de la dotation, même dans le cas de fermeture d'entreprise.

²⁵ A condition toutefois qu'elle ait globalement subi des pertes d'emplois.

²⁶ Ce taux porte sur toute la population communale et non sur la population active.

		Dotation (hors Charleroi et Liège)				
		Principale (85%)		Spécifique (15%)		
		Taxes et impôts (hors IPP)	Rendement IPP	Chômeurs complets	Revenus faibles	Pertes d'emplois
Effets directs	Où	Commune d'implantation de l'entreprise	Communes de résidence des travailleurs	Communes de résidence des travailleurs	Communes de résidence des travailleurs	Commune d'implantation de l'entreprise
	Hausse ou Baisse	↓	↑	↑	↑	↑
	Quand	Temps t+2 / t+3	Temps t+2 / t+3	Temps t+2	Temps t+3	Temps t+3
Effets indirects	Où	Autres communes	Autres communes	Autres communes	Autres communes	Autres communes
	Hausse ou Baisse	↑	↓	variable	variable	Variable
	Quand	Temps t+2 / t+3	Temps t+2 / t+3	Temps t+2	Temps t+3	Temps t+3

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).

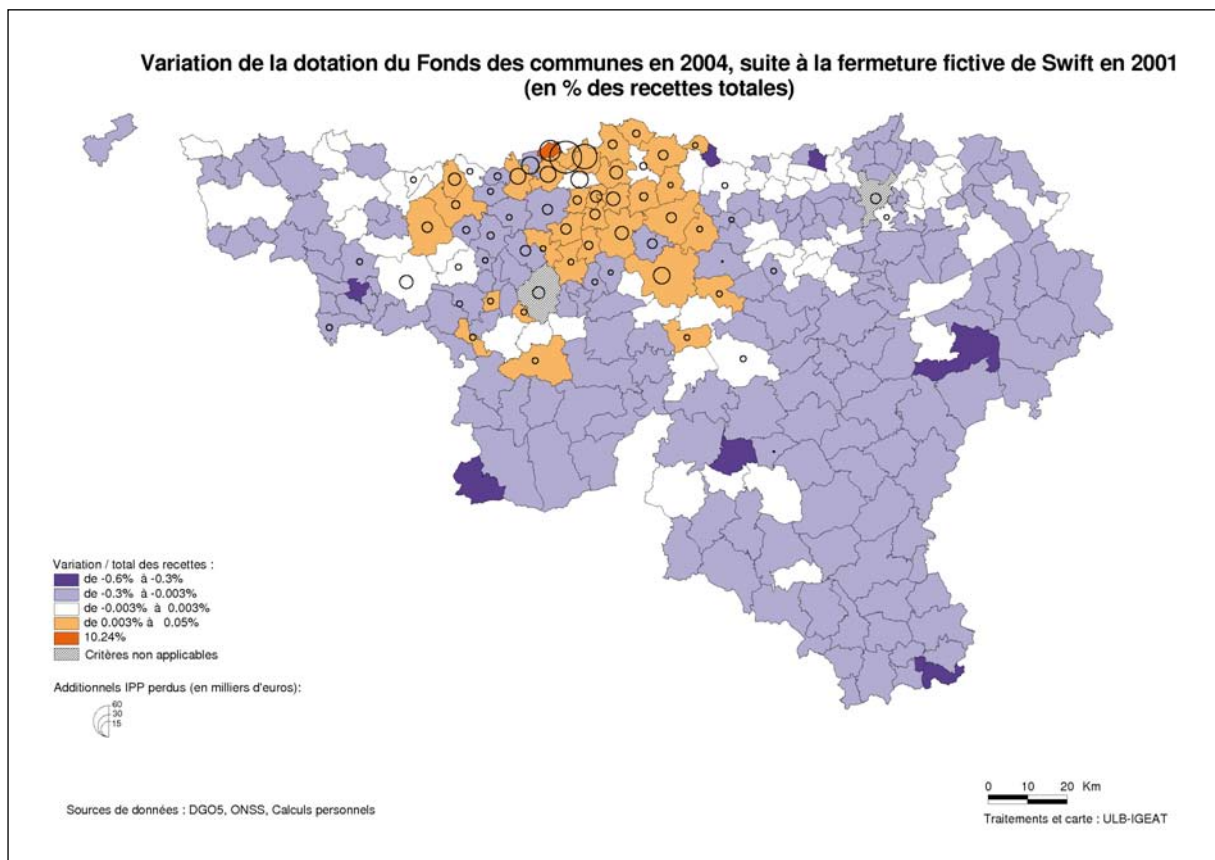
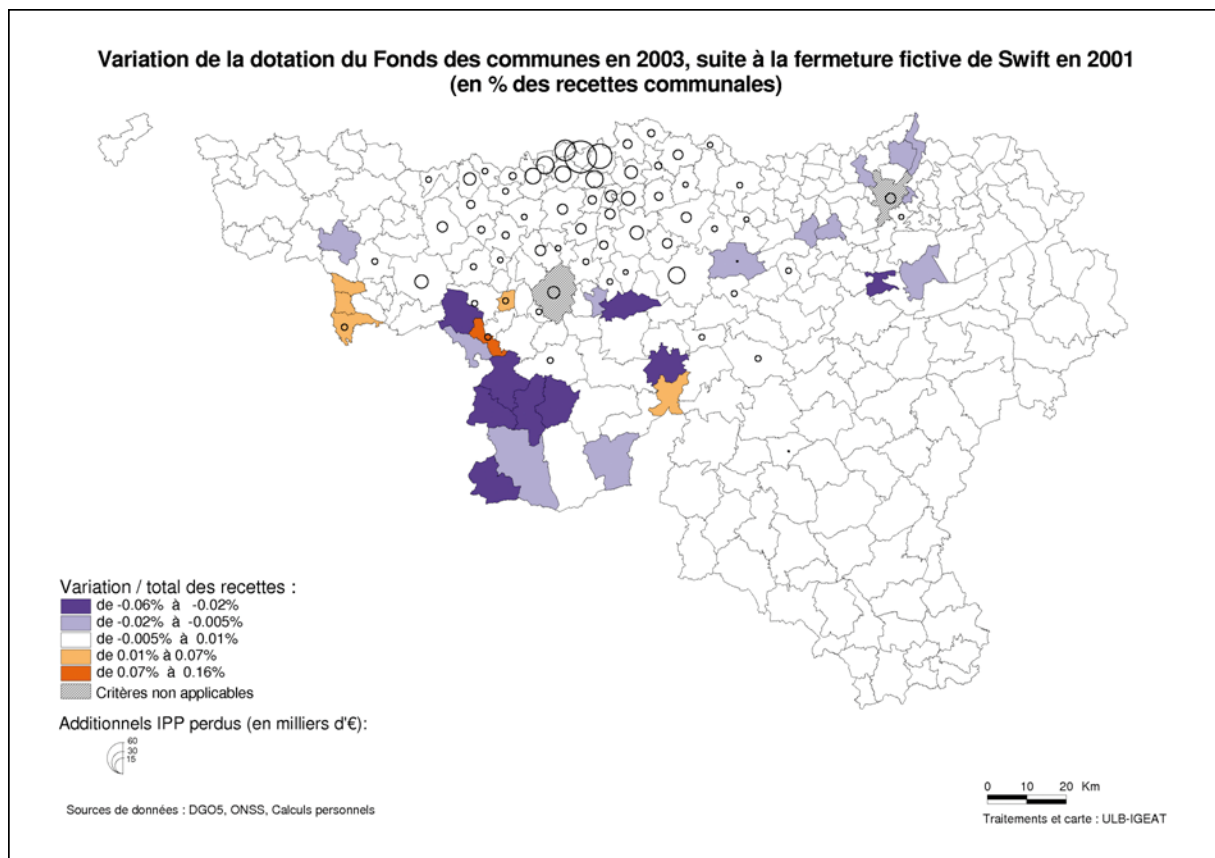
2.3 Etudes de cas

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

Il convient de lire les cartes ci-dessous 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 par les communes. 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.

2.3.1 Une fermeture d'entreprise à La Hulpe



Cartes 2 et 3 : impacts estimés d'une fermeture 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 fermeture fictive d'une entreprise active dans le secteur de la finance (messagerie financière) et implantée à La Hulpe, dans le Brabant wallon. Pour les besoins de l'exercice, nous imaginons donc que cette entreprise de 913 travailleurs aurait fermé ses portes en janvier 2001. Cette fermeture aurait entraîné pour la commune de La Hulpe la perte des taxes communales payées par l'entreprise (force motrice et surface de bureaux), ainsi que celle des additionnels au PRI.

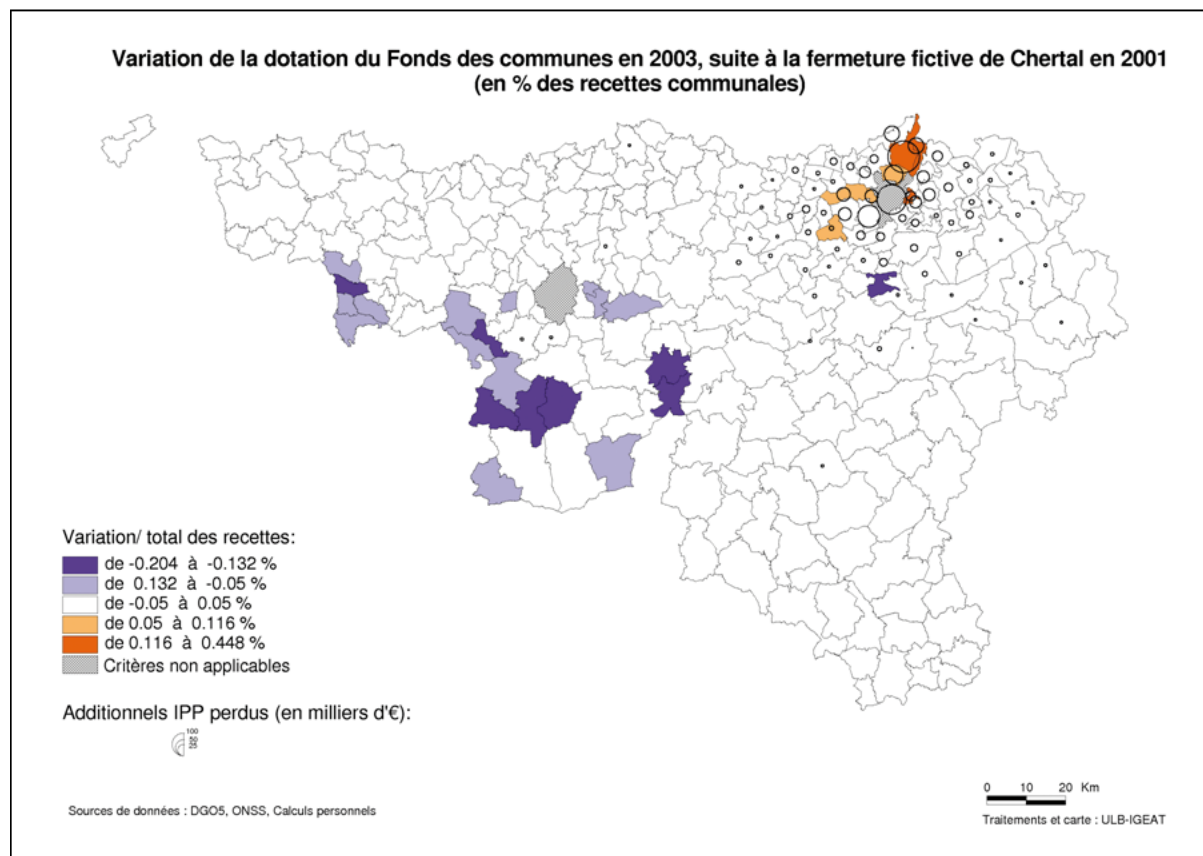
Comme dans toutes les études de cas réalisées, l'événement ne s'est en réalité pas produit, il s'agit de cas purement théoriques.

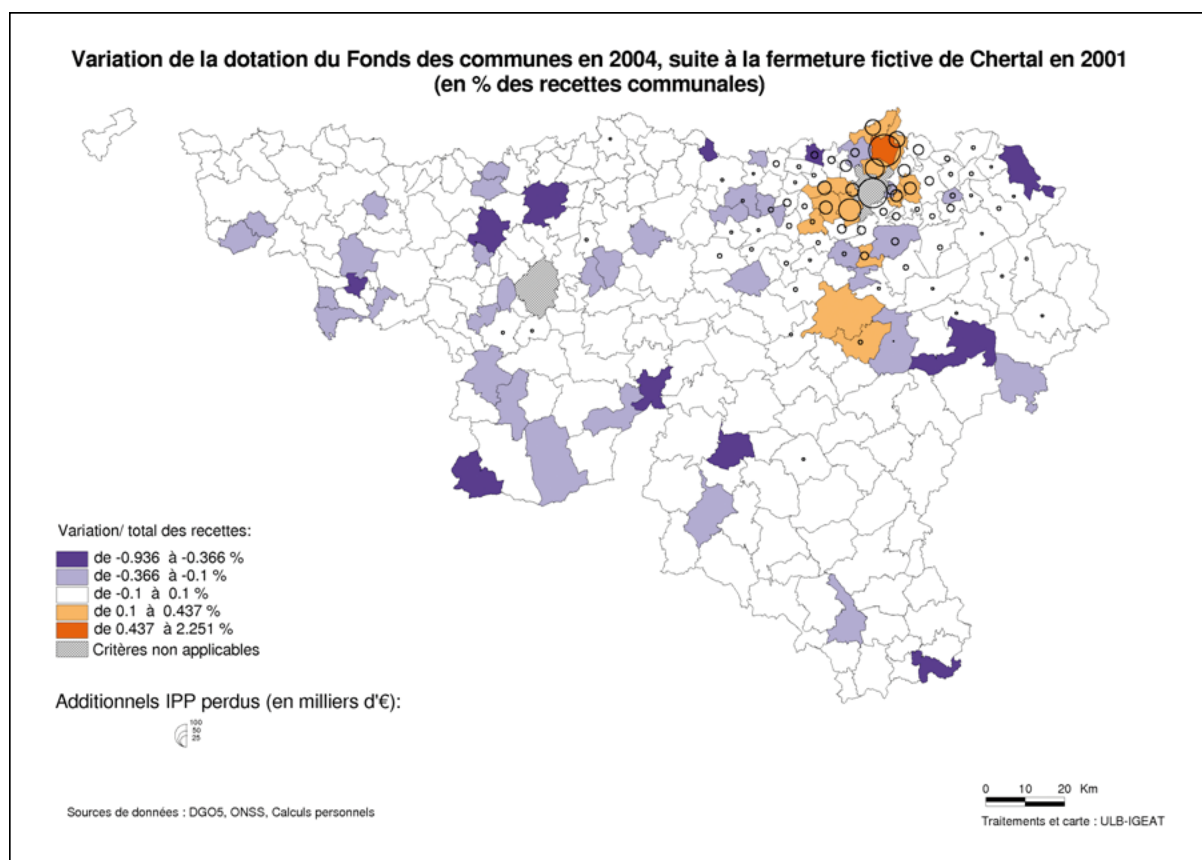
En 2003, très peu de communes seraient concernées par une évolution de leur dotation, et il est intéressant de remarquer que la zone où se produisent les pertes d'additionnels à l'IPP les plus importantes ne serait que peu touchée par une variation du Fonds. En effet, le seul

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 connaître un taux de chômage supérieur à la moyenne wallonne. 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 ». (Colfontaine, par exemple, bénéficierait d'une augmentation de 0.01% de ses recettes, tandis que Be-loeil subirait une baisse de 0.02% de celles-ci).

En 2004, toutes les communes wallonnes (sauf quatre, y compris Liège et Charleroi) verraient leur dotation fluctuer. Le gain maximal serait pour La Hulpe (+ 4.6%), suivie de Rebecq (+ 0,05%) et Rixensart (+0.04%) La perte maximale serait subie par Lincent (-0,56%). A nouveau on remarque l'importance des effets de « ricochet » sur les autres communes wallonnes.

2.3.2 Une fermeture d'entreprise à Oupeye





Cartes 4 et 5 : impacts estimés d'une fermeture fictive d'entreprise sur la dotation du Fonds des communes en 2003 et en 2004

Le second exemple est celui de la fermeture fictive d'une entreprise sidérurgique située à Oupeye. Cette fermeture signifierait le licenciement de 1370 travailleurs. Elle entraînerait pour la commune d'implantation 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 des régions liégeoise et hennuyère 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 re-

cettes 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, même de façon minime (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 Lincet (-0,93%).

2.4 Commentaires

Comme expliqué plus haut, l'un des objectifs du FC ancienne formule 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 bas 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 de l'ancien 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 ».

3. 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 également²⁷. 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 perçu une dotation garantie correspondant à 100% de leur dotation au FC 2006 indexée, plus les moyens de Tonus 1, plus les aides Tonus axe 2²⁸, 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 en 2008 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.

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

²⁷ Une part de celui-ci (20 millions €) est octroyée au CRAC pour pouvoir financer la reprise des charges de dettes de trésorerie des communes.

²⁸ L'axe 2 du plan Tonus consistait en des prêts d'aide extraordinaire consentis à des communes en difficulté financière.

3.1 Fonctionnement général

Actuellement, les communes ne sont plus classées en trois catégories, ce qui devrait permettre de mieux tenir compte des évolutions 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.

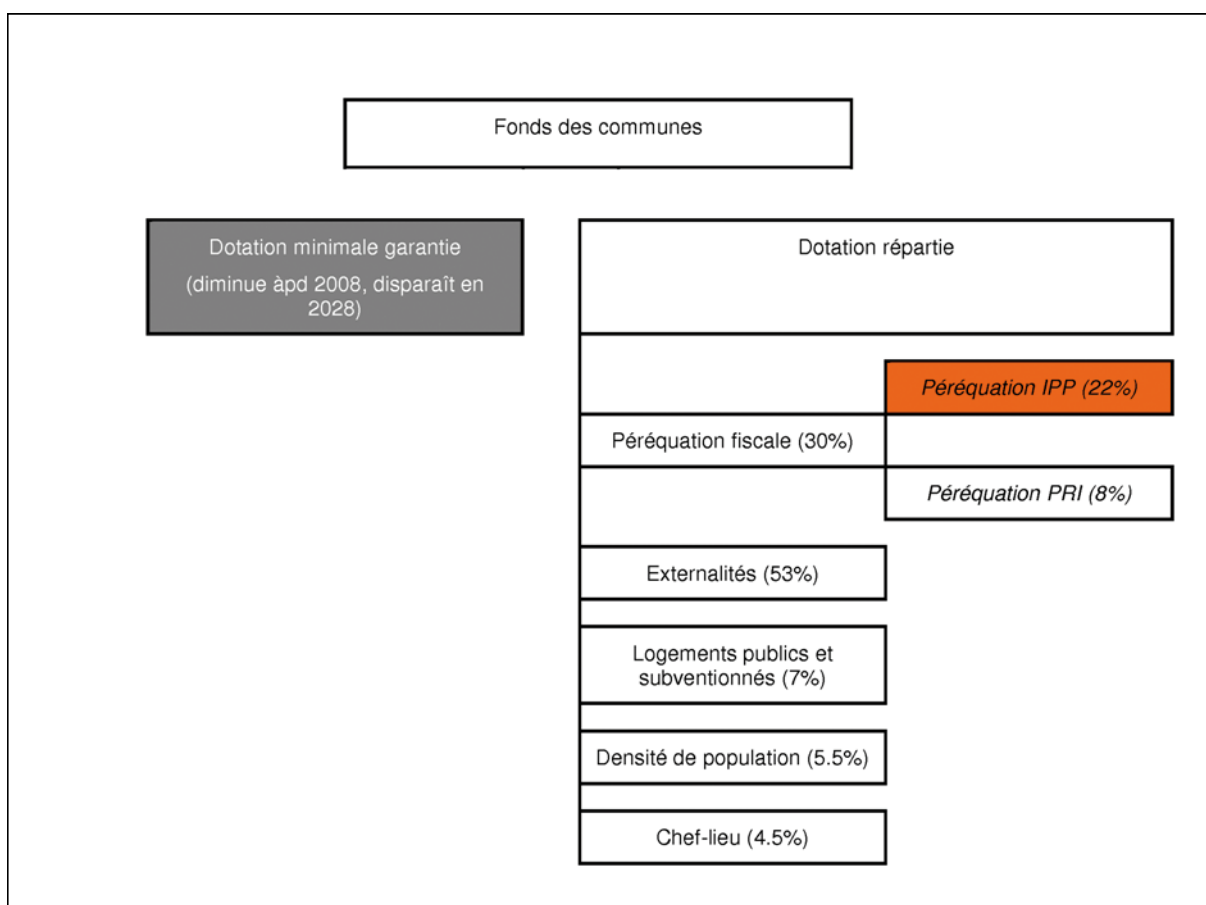


Figure 4 : Schéma de répartition du nouveau Fonds des communes wallon (2008-). En orange, le critère variant en cas de fermeture d'entreprise.

Le schéma ci-dessus présente la structure actuelle du Fonds des communes en Région wallonne²⁹. 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.

²⁹ Par « Région wallonne », il convient de comprendre « les communes francophones de la Région wallonne ».

- **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.

Au contraire de la péréquation de l'ancien Fonds, cette part de la dotation est répartie, pour l'IPP et le PRI, uniquement entre les communes qui ont un potentiel fiscal (c'est-à-dire le rendement par habitant d'1% ou d'1 centime d'additionnel) 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

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

Pour le PRI

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

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**

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 compte³⁰. En définitive, le seul critère retenu pour ce calcul est la population communale³¹. 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 rayonnement supra-communal. Le critère « service incendie », destiné aux communes autonomes et centres d'un 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

³⁰ 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.

³¹ Ce choix a été inspiré par l'étude réalisée par G. Pagano (2007).

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 commune³². 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 la tranche « 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 dotation. Ceci est calculé selon une population fictive attribuée à la commune. On la calcule comme suit :

$$\frac{(\text{Population de l'arrondissement} + \text{Population de la province})^{33}}{(\text{Population de la région} \times 2)}$$

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.

³² Le plafond de 20% est dû à la volonté des autorités régionales d'éviter la concentration de logements sociaux dans certaines communes et d'ainsi renforcer le rééquilibrage territorial.

³³ 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.

3.2 Éléments retenus en cas de perturbation économique

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.

		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.

Le schéma ci-dessus présente la façon 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 les impacts directs peuvent être ressentis dès t0 (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).

3.3 Etudes de cas

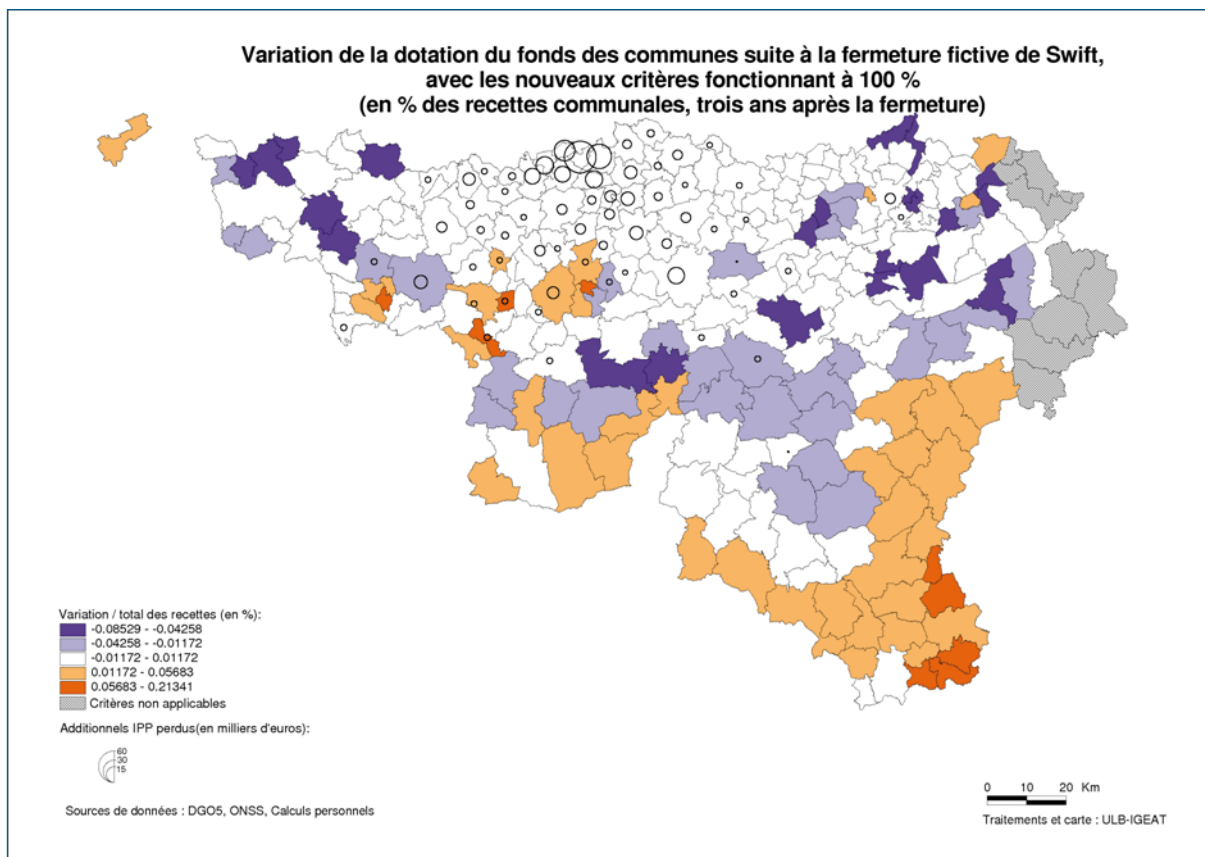
Nous produisons ici deux cartes représentatives de ce phénomène. Il s'agit des deux cas présentés plus haut, dans le cadre du fonctionnement de l'ancien FC (pp. 14-17).

Dans cet exercice, nous imaginons que la répartition de la dotation se ferait uniquement sur base des nouveaux critères de fonctionnement, sans 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.

3.3.1 Une fermeture d'entreprise à La Hulpe

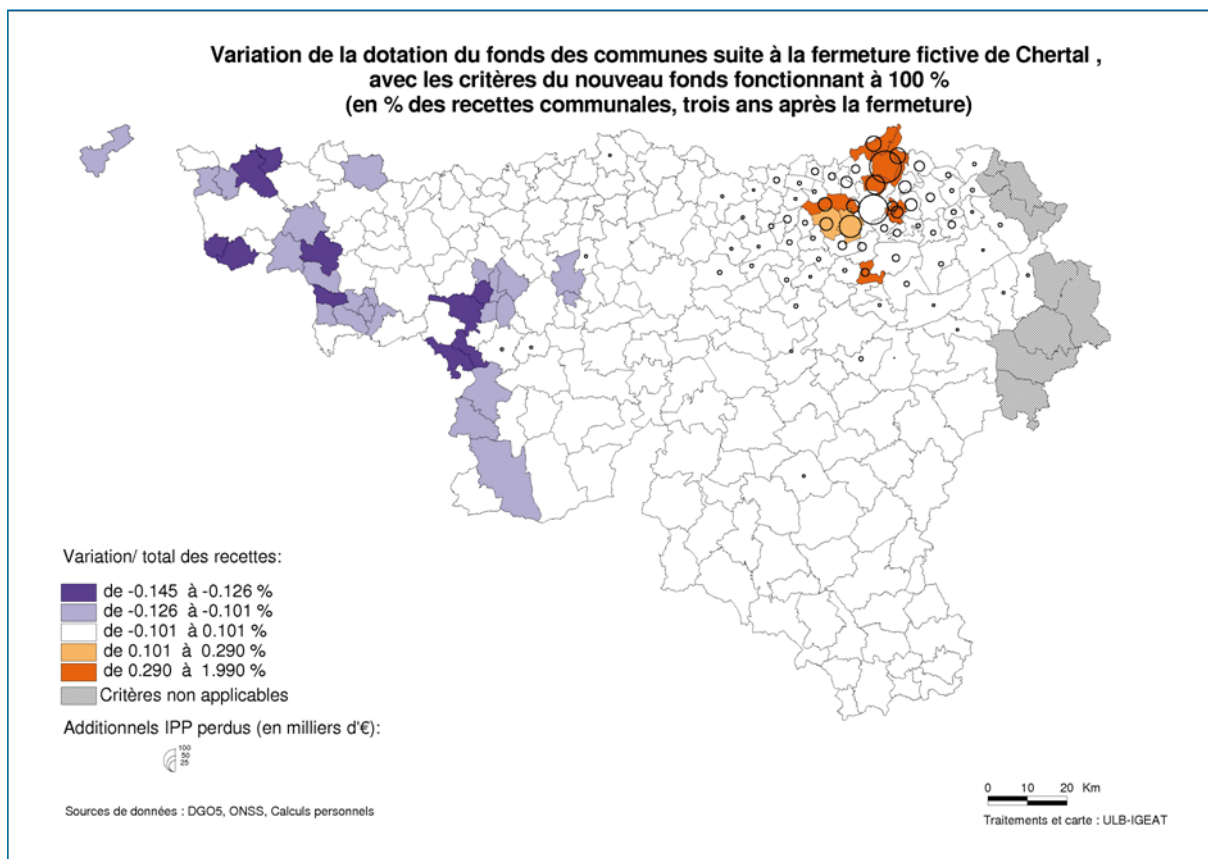


Carte 7 : effets estimés de la fermeture fictive d'une entreprise sur la dotation du nouveau Fonds des communes, trois ans après la restructuration.

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, même de façon très minime, dans ce cas-ci, 126 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 les communes lors de la seconde année. La différence est frappante à ce point de vue : ici, les communes les plus touchées par une perte en additionnels à l'IPP (et dans le cas de La Hulpe, également par une perte très conséquente –environ 500 000€– de taxes communales) ne percevraient aucune compensation pour les pertes subies. En effet, les rendements des additionnels à l'impôt des personnes physiques des communes concernées étant plus élevés que ceux de la Région wallonne dans son ensemble (malgré la baisse de rendement liée à la fermeture), elles ne pour-

raient prétendre à cette part de la dotation. En ce qui concerne les pertes de taxes, aucun mécanisme de compensation n'est prévu dans le nouveau Fonds. Les communes qui verraient leur dotation progresser le plus seraient les communes hennuyères, plus défavorisées, (Merbes-le-Château bénéficierait d'une augmentation de 0.21% de ses recettes) mais également des communes plus éloignées, notamment dans le sud-est de la Wallonie (augmentation de 0.09% des recettes à Aubange, Musson et Martelange). 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 en Belgique, le rendement IPP de leurs communes de résidence est artificiellement bas. A nouveau, de nombreuses communes non concernées subiraient une modification de leur dotation.

3.3.2 Une fermeture d'entreprise à Oupeye



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

Les effets sur les dotations seraient 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 donc 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% de ses recettes. 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%). On assiste ici au phénomène des « vases communicants », entre communes plus défavorisées.

3.4 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 FC³⁴.

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 réellement 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, ce qui 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.

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 être perçu comme un moyen supplémentaire de renforcer la solidarité avec les communes à population plus défavorisée.

³⁴ Plus transparent, pour autant que les autorités communales aient aisément accès aux données de calcul entre autres pour les calculs des moyennes.

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.

4. Fonds des communes de la communauté 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 germanophone³⁵.

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 qui lui, pour rappel, ne sera de pleine application que vingt ans après sa « mise en service ».³⁶

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,

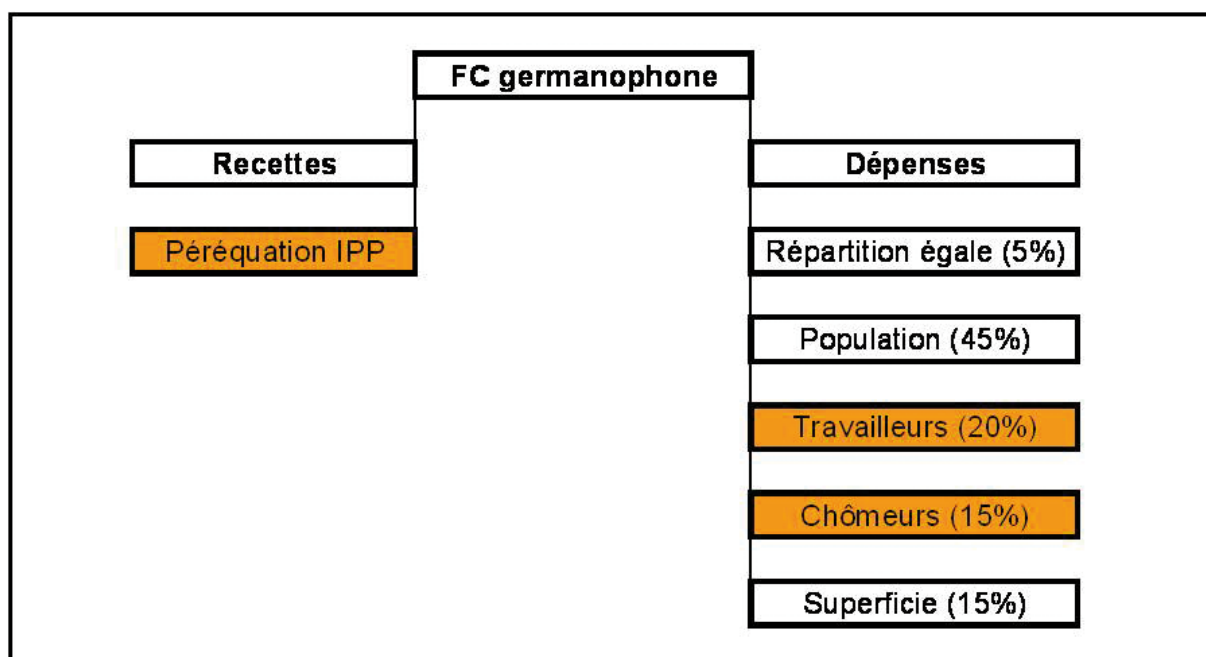


Figure 6 : fonctionnement du FC germanophone (2009-). En couleur, les critères variant en cas de fermeture d'entreprise.

³⁵ Ce montant regroupe le Fonds des communes, l'aide pour « charges salariales et frais de fonctionnement » et les travaux subsidiés.

³⁶ La dotation du Fonds des communes pour 2009 s'élève à 16 555 285 €.

4.1 Fonctionnement général

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 ».

Les additionnels IPP payés par les travailleurs frontaliers sont 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 résidence³⁷. 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)³⁸. Ce montant est ensuite réparti entre les communes belges dont une part des résidents travaille dans ce pays³⁹. 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 disponibles⁴⁰, 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 commune⁴¹, les dépenses liées à la dispersion de la population communale⁴² 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,⁴³
- 15% dépendent du nombre de chômeurs complets indemnisés résidant dans la commune,
- 15% sont répartis en fonction de la superficie

³⁷ 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.

³⁸ Un accord a été signé à ce sujet fin 2001 entre la Belgique et le Luxembourg.

³⁹ 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.

⁴⁰ Le choix d'une période de six ans s'explique par la durée d'une législature communale.

⁴¹ 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.

⁴² La superficie de la commune est utilisée comme indicateur de cette dispersion.

⁴³ 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.

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 restant 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.

4.2 Eléments retenus en cas de perturbation économique

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.

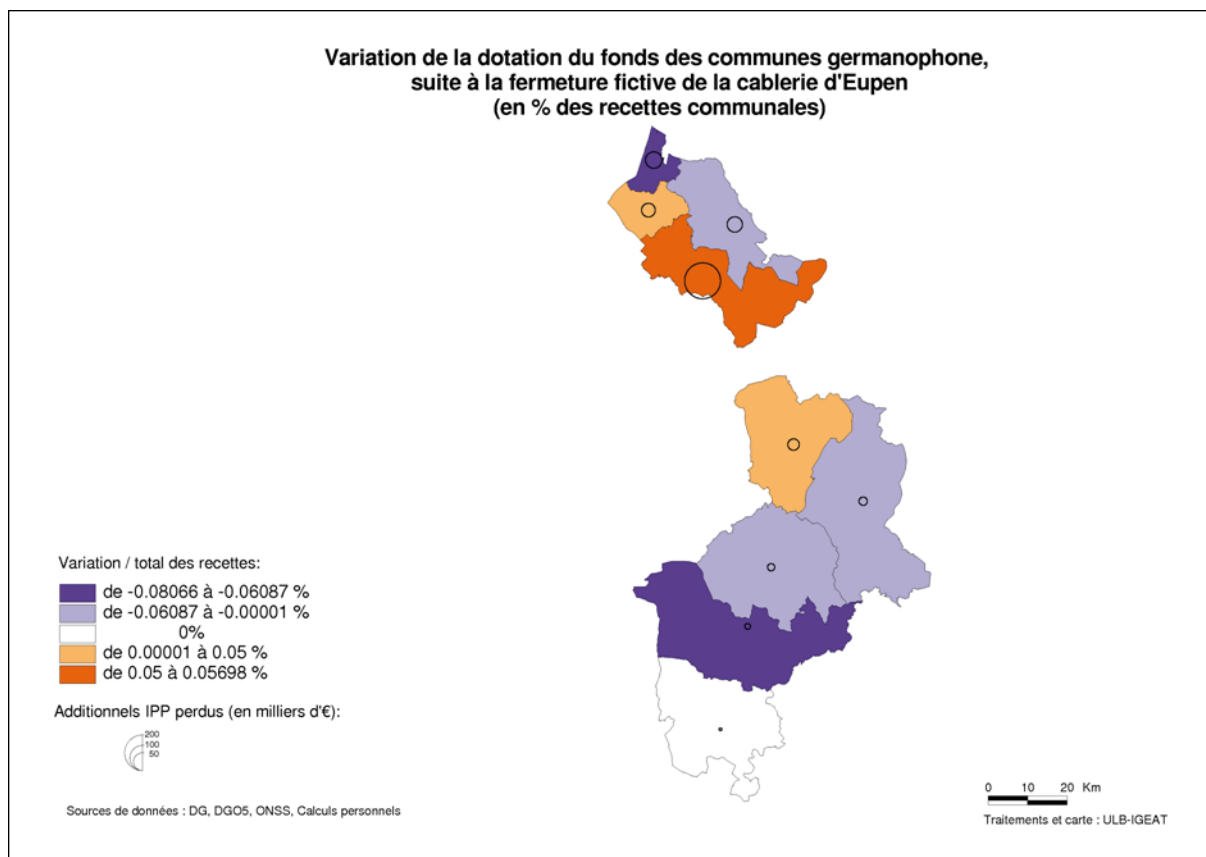
		Dotation		
		Recettes	Dépenses	
		Péréquation IPP	Travailleurs salariés	Chômeurs complets
		Communes de résidence des travailleurs	Commune d'implantation de l'entreprise	Communes de résidence des travailleurs
Effets directs	Où			
	Hausse ou baisse	↑ Ou rien	↓	↑ Ou rien
	Quand	Temps t+4 à t+9	Temps t+2 à t+7	Temps t+2 à t+7
Effets Indirects	Où	Autres communes	Autres communes	Autres communes
	Hausse ou baisse	variable	variable	variable
	Quand	Temps t+4 à t+9	Temps t+2 à t+7	Temps t+2 à t+7

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 illustre la manière dont les éléments retenus agissent sur la dotation. 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.

4.3 Etude de cas



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 %).

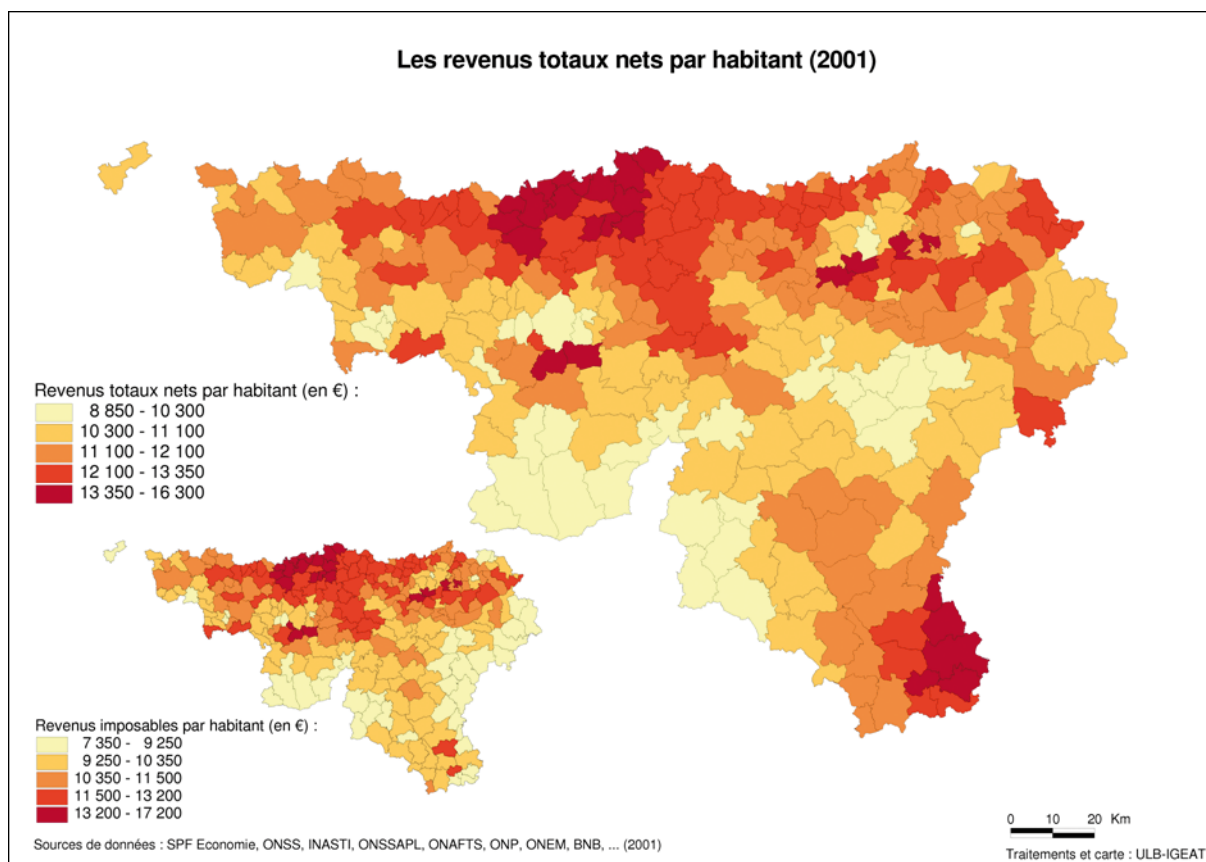
Bien entendu, la fermeture aurait également des impacts sur des communes extérieures à la communauté germanophone, par le bais du FC wallon, mais nous ne nous penchons pas ici sur ce problème.

4.4 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 trente 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 si l'on se place dans l'optique d'une commune qui fait des efforts pour améliorer ce cadre de vie.
- 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 ce phénomène de 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 wallons⁴⁴, la politique fiscale menée par les autorités communales 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 une 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 façon très différente 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 constitue une charge supportée par la commune. La Flandre utilise d'ailleurs également ce critère dans son FC, lequel reflète, avec le nombre d'élèves, 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 faisait 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.

44 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 ».

5. Conclusions générales

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 potentiel⁴⁵.

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.

⁴⁵ 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 (...)»

- Les impacts sur les communes n'hébergeant pas de travailleurs sont eux actuellement moindres 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. Ils sont de ce fait plus modérés, ce qui est le résultat d'un choix politique.

- Enfin, l'analyse que nous avons faite des trois FC montre que ceux-ci abordent de manière différente la problématique du maintien des activités économiques au sein des territoires communaux. En effet, si dans l'ancien FC wallon et dans 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 vers l'attraction d'activités économiques ?

L'étude présentée ici s'est penchée uniquement 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 (en particulier connaître le nombre de salariés susceptibles d'être engagés et leur commune de domicile) rendent l'exercice trop aléatoire.

Bibliographie

- COLL, *Berechnung 2009* (répartition de la dotation du Fonds des communes germanophones pour 2009), document Excel fourni par le service financier de la Communauté germanophone.
- Deutschsprachige Gemeinschaft (2008), *Commission d'étude sur le financement général des communes germanophones*. Rapport final, 87 p.
- COLL, (2008), *Mécanisme de répartition du Fonds des communes en Région wallonne*, http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/shared/DCOM/Etudes/Expl_fonds_Communes.pdf, 24p.
- 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 (document excel)
- DUBOIS (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, J.-F. (2004), *Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives*. Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1849-1850, 75 p.
- HUSSON, J.-F. (2009), *La réforme du Fonds des communes en Région wallonne*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2026- 2027, 71 p.
- LANNOY, F. (2005), *La fiscalité locale en Wallonie : pour un pacte de stabilité financière*, Mouvement communal, 2005 8-9, pp. 338-361.
- LANNOY, F. et DUBOIS, O. (2006), *Les travailleurs frontaliers*. Document de travail. Inédit, 5p.
- 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)

Abréviations

- CPAS : Centre public d'action sociale
- CPDT : Conférence permanente du développement territorial
- CRAC : Centre régional d'aide aux communes
- DG : Communauté germanophone
- 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

Table des matières

1.	Présentation générale du financement des communes	2
2.	Ancien fonds des communes wallon (1989-2007)	7
2.1	Fonctionnement général	7
2.2	Éléments retenus en cas de perturbation économique	10
2.2.1	Impacts sur la dotation principale	10
2.2.2	Impact sur la dotation spécifique	11
2.3	Etudes de cas	13
2.3.1	Une fermeture d'entreprise à la Hulpe	14
2.3.2	Une fermeture d'entreprise à Oupeye	15
2.4	Commentaires	17
3.	Nouveau fonds des communes wallon (2008-)	19
3.1	Fonctionnement général	20
3.2	Éléments retenus en cas de perturbation économique	23
3.3	Etudes de cas	25
3.3.1	Une fermeture d'entreprise à la Hulpe	25
3.3.2	Une fermeture d'entreprise à Oupeye	26
3.4	Commentaires	27
4.	Fonds des communes de la communauté germanophone (2005-)	29
4.1	Fonctionnement général	30
4.2	Éléments retenus en cas de perturbation économique	31
4.3	Etude de cas	33
4.4	Commentaires	34
5.	Conclusions générales	36
6.	Bibliographie	38
7.	Abréviations	38