



## Aménagement du territoire et finances communales

13 mai 2006

Sophie DAWANCE  
Chargée de mission en aménagement du territoire  
Inter-Environnement Wallonie

L'urbanisation de notre territoire progresse à grands pas: en Belgique, on est passé d'environ 2.400 km<sup>2</sup> de terres urbanisées en 1983 à 3.400 km<sup>2</sup><sup>1</sup> en 1999, soit plus de 1.000 km<sup>2</sup> en 10 ans ou 2 m<sup>2</sup> par seconde ! Outre son caractère intensif, l'urbanisation en cours se caractérise par le développement de grandes zones monofonctionnelles peu denses (lotissements, zonings,...) s'étalant en dehors des noyaux urbanisés existants. C'est ce qu'on appelle la « désurbanisation ». Il s'agit clairement d'un mode de développement territorial non durable car il engendre des coûts directs et indirects importants pour la collectivité.

### Les coûts de la désurbanisation

#### Les coûts directs

L'inscription sur le territoire de nouvelles zones urbanisées en périphérie des villes et des villages implique, notamment, la création de nouvelles voiries, leur équipement (eau, gaz, électricité, télédistribution, épuration des eaux,...) et leur entretien<sup>2</sup>. Ces zones doivent également bénéficier d'un ensemble de services (desserte en transport en commun, enlèvement des déchets, distribution du courrier, déneigement des routes,...) qui ont un coût d'autant plus important pour la collectivité que la densité de l'urbanisation est faible.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ce qui correspond à 11% du territoire total de la Belgique

<sup>2</sup> Dans un lotissement, la création et l'équipement des voiries incombent généralement au lotisseur dans le cadre des charges d'urbanisme ce qui donne parfois à la commune le sentiment de « faire une bonne affaire ». Toutefois, lorsque le lotissement est terminé, le lotisseur cède les voiries à la commune qui doit ensuite les entretenir.

<sup>3</sup> Les études de la Conférence permanente de développement territorial (CPDT) ont clairement identifié et chiffré les surcoûts engendrés par la désurbanisation.. CPDT, « Les coûts de la désurbanisation », Etudes et documents, Namur, 2002

### Les coûts indirects

L'étalement du bâti induit aussi une augmentation du nombre et de la longueur moyenne des déplacements. Il rend la desserte en transport en commun difficile à organiser et induit donc une dépendance quasi totale à la voiture. Cet accroissement de la mobilité automobile génère des pollutions qui ont un impact global (augmentation des émissions de CO<sub>2</sub>, épuisement des ressources pétrolières,...) et un impact local (nuisances sonores, pollutions atmosphériques, accidents...). La dépendance à la voiture génère aussi une forme d'exclusion sociale : toute une frange de la population qui ne possède pas de voiture, pour des raisons financières ou autres, dispose d'un accès restreint ou parfois d'aucun accès à l'emploi, à l'enseignement, aux commerces, aux services, aux loisirs...

L'urbanisation intensive porte également atteinte à notre patrimoine naturel, paysager et bâti : érosion de la biodiversité, mitage de l'espace ouvert, déstructuration des paysages, banalisation architecturale,...

Voilà quelques raisons parmi d'autres de mettre fin à l'urbanisation notre territoire.

### Politique régionale

Tous les documents de référence en matière d'aménagement du territoire, dont le SDER<sup>4</sup> ou le CWATUP<sup>5</sup>, prônent donc, de manière plus ou moins explicite, l'utilisation parcimonieuse du sol et le recentrage de l'urbanisation autour des noyaux urbains ou villageois.

Alors que le caractère non durable de l'urbanisation intensive du territoire est avéré et que la nécessité de mettre fin à ce développement est clairement inscrite dans les textes de référence régionaux, pourquoi la désurbanisation continue-t-elle à consommer la zone ouverte?

### Le plan de secteur

En Belgique, c'est le plan de secteur qui définit les affectations du sol et détermine donc les zones destinées à l'urbanisation. Or, ce plan, élaboré entre 1974 et 1987, est obsolète. Les zones urbanisables ont été largement surdimensionnées dans certaines régions surtout, et parfois mal implantées (le long des voies de pénétration des villages par exemple). De plus, le plan de secteur prévoyait des zones de réserve foncière dont l'urbanisation est soumise à conditions. Le décret RESA<sup>6</sup> a facilité grandement l'ouverture de ces zones, mettant sur le marché quelques 18.500 hectares supplémentaires.

La révision globale des plans de secteur est donc hautement souhaitable. Elle devrait respecter les principes définis par le SDER, c'est-à-dire, notamment, aller vers une réduction ou au moins un maintien et une redistribution des zones urbanisables. Or, dans la situation actuelle, cet objectif semble difficile à atteindre pour diverses raisons, dont le mode de financement des communes.

---

<sup>4</sup> Le Schéma de développement de l'espace régional, adopté en 1999, est le principal document de référence qui fixe les lignes de conduite que la Région wallonne s'est choisies en matière d'aménagement du territoire.

<sup>5</sup> Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine est le décret wallon organisant ces politiques.

<sup>6</sup> Décret-programme de relance économique et de simplification administrative adopté en mars 2005.

## *La commune, actrice du développement territorial*

Les communes jouent un rôle majeur en aménagement du territoire : elles délivrent la plupart des permis d'urbanisme, de lotir, d'environnement, socio-économiques,... Les réformes législatives successives ont concouru à renforcer la décentralisation. Or, dans la situation actuelle, les communes ne sont pas en mesure de rencontrer les objectifs régionaux en matière d'aménagement du territoire.

En effet, les recettes communales proviennent essentiellement de trois sources<sup>7</sup> : le Fonds des communes (dotation non affectée) et les subsides (dotation affectée à des projets spécifiques), les recettes fiscales et les ressources propres. Les rentrées fiscales représentaient, en 2004, 44,03% des recettes communales émanant principalement des additionnels au précompte immobilier (43,3%) et à l'impôt sur les personnes physiques (IPP) (36,8%).

La part des recettes provenant du Fonds des communes est en chute libre : elle est passée de 25% des recettes communales ordinaires en 1994 à 21% en 2003. Sur cette même période, la part de la fiscalité communale n'a cessé d'augmenter (37% en 1994, 40% en 2003). Les subsides ont aussi augmenté, passant de 23% en 1994 à 29% en 2003.

Parallèlement, les coûts auxquels doivent faire face les communes se multiplient à la mesure des missions qui leur sont confiées (permis d'environnement de classe 1, droit d'accès à l'information et l'organisation d'enquêtes publiques plus complexes, délivrance des permis d'urbanisme,...). Le transfert de compétences aux communes n'a pas systématiquement été suivi d'un transfert de moyens et d'un financement adéquat. De 1998 à 2003, les dépenses ordinaires ont augmenté en moyenne de 4,4% annuellement, tandis que le Fonds des communes n'a augmenté que de 2,4%.

Le principal levier dont disposent les communes pour augmenter leurs recettes et ainsi financer l'ensemble de leurs missions est donc la fiscalité. Comme il est délicat politiquement d'accroître le taux de l'impôt, il ne reste plus qu'à tenter d'accroître l'assiette de perception fiscale, c'est-à-dire les zones urbanisables, seules pourvoyeuses d'additionnels à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier.

## *Les problèmes...*

### *Course à l'urbanisation et concurrence entre les communes*

En caricaturant à peine, chaque commune veut son zoning, même si celui de la commune voisine est à moitié vide. Chacune cherche à attirer de nouveaux habitants en encourageant la création de lotissements, cossus de préférence. Cette logique est évidemment incompatible avec l'objectif fondamental de structuration du territoire du SDER. De plus, les communes se font ainsi concurrence, ce qui les pousse parfois à autoriser des projets dont l'implantation est peu judicieuse, par crainte de voir l'investissement réalisé sur le territoire de la commune voisine. Tant que persistera cette contradiction entre les impératifs budgétaires et les objectifs du développement territorial, les aménageurs se heurteront aux municipalistes (et donc à une large part du Parlement wallon) dans toutes leurs tentatives de structurer mieux le territoire wallon.

---

<sup>7</sup> Sans compter les emprunts qui ne sont pas de véritables recettes.

## Effilochement de la solidarité entre les communes

Autre dérive liée à cette dépendance à la fiscalité communale : le manque de solidarité entre communes riches et pauvres. Le problème touche surtout les villes centrales, comme Liège, qui offrent un grand nombre de services à la population d'une vaste agglomération : écoles, équipements sportifs et culturels, espaces publics,... Or, les contribuables les plus faibles se concentrent souvent dans les villes, tandis que les ménages plus aisés émigrent en périphérie. La population riche des communes périphériques profite donc des services de la ville centrale sans y payer d'impôts, tout en jouissant souvent dans sa propre commune de résidence d'une fiscalité légère. La ville centrale qui fait face à des coûts importants, doit se contenter d'un rendement fiscal peu élevé... Ainsi, là où les rendements fiscaux sont faibles, les taux sont souvent plus élevés et inversement.

## Et les solutions

### Refinancement du Fonds des communes

Le Fonds des communes est « redistributeur ». Par un mécanisme de péréquation, il permet la solidarité entre communes riches et pauvres. Les critères de répartition du Fonds des communes intègrent notamment le rendement de l'additionnel à l'IPP. Les additionnels au précompte immobilier ne sont toutefois pas pris en compte alors qu'ils constituent une ressource équivalente ou supérieure aux additionnels à l'IPP. Il faut aussi noter que la pauvreté de la population est un critère de répartition beaucoup plus important en Flandre (15% des moyens) et à Bruxelles (20%) qu'en Wallonie (3,87%)

Le Fonds des communes permet aussi d'intégrer les « externalités », c'est-à-dire les coûts engendrés par les services rendus par une commune, en considérant par exemple le nombre d'écoles sur le territoire communal. Ici aussi des améliorations pourraient être apportées pour davantage « coller » à la réalité à l'image du décret flamand par exemple, qui considère la population scolaire et le personnel occupé sur le territoire de la commune. Le Fonds flamand compense aussi explicitement les surcoûts supportés par les villes-centres.

Il est donc indispensable de refinancer le Fonds des communes afin de diminuer la dépendance des communes à la fiscalité, de limiter la concurrence entre les communes et de favoriser une plus grande solidarité entre elles. L'union des villes et des communes vise une proportion de 25% des recettes ordinaires communales.

### Les critères du Fonds des communes

Parallèlement au refinancement du Fonds des communes, la modification de certains critères de répartition permettrait aux autorités locales de mener une politique d'aménagement du territoire plus conforme aux objectifs régionaux.

A l'heure actuelle, un des seuls critères qui touchent aux caractéristiques physiques du territoire est le kilométrage de voirie. Logique, car l'entretien des voiries a un coût certain, mais, une fois de plus, favorable à une urbanisation du territoire. Un critère valorisant le maintien de zones non urbanisables pourrait être intégré. En effet, si on part du principe que toutes les communes offrent des services à la collectivité mais que certains de ceux-ci

sont rémunérateurs, comme l'emploi ou le logement, et d'autres pas (ou moins) comme les espaces verts, il faut veiller à ne pas défavoriser les communes qui limitent leur urbanisation. En Flandre, les espaces libres<sup>8</sup> sont considérés comme facteur positif dans la répartition des moyens. Ce critère a été introduit dans la perspective de la révision des plans de secteur : les communes qui se verront obligées de limiter leur urbanisation seront ainsi dédommagées.

Le SDER a attribué à certaines communes un rôle à assumer (pôle majeur, pôle régional, pôle d'appui en milieu rural, pôle d'appui transfrontalier, pôle d'appui touristique,...). Si l'on souhaite réellement que cette structuration du territoire se concrétise, ces différentes missions devraient se traduire en critères de répartition du Fonds des communes.

### La péréquation des revenus fiscaux

Une autre manière d'augmenter la solidarité entre les communes et de limiter la chasse à l'habitant riche est la péréquation des revenus fiscaux. En centralisant la perception et la distribution de la recette à un rendement unique pour l'ensemble des communes, la recette fiscale d'une commune serait liée au taux adopté par celle-ci, mais ne dépendrait plus de la richesse relative de la population résidente. Les différences de taux observées entre communes résulteraient dès lors de choix politiques différents (offre de services plus ou moins importante). Des systèmes de péréquation de ce type pourraient également être institués à l'échelle des régions urbaines ou d'aires de coopération supra communales afin de coller davantage à une réalité vécue.

### Autres taxes

Certaines taxes communales peuvent parallèlement influencer sur la politique d'aménagement du territoire : taxation des terrains urbanisables non bâtis dans les centres urbains et villageois pour éviter la rétention foncière, taxation des immeubles abandonnés, ...

### Droit de tirage

Les travaux subsidiés devraient reposer sur un droit de tirage, c'est-à-dire une répartition a priori des moyens financiers entre les communes sur base d'un ensemble de critères. Ce mécanisme limiterait également la concurrence entre les communes et permettrait aux communes de mieux faire coïncider leurs investissements avec leurs priorités (rénovation du patrimoine, entretien ou création de voirie, équipement sportif ou espace vert,...)

### Conclusion

Ces différentes réformes du mode de financement des communes permettraient à celles-ci d'être véritablement partenaires de la politique régionale en matière d'aménagement du territoire. Elles seraient de nature à créer un contexte où le territoire n'est pas un simple bien de consommation mais un patrimoine commun, à gérer avec parcimonie !

---

<sup>8</sup> Espaces libres sur la base de la superficie des bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréation et vergers.