



Résumé

Ce document constitue la conclusion du projet de recherche S3/64/001 du programme « Actions transversales : la Belgique dans une société mondialisée, Action III : Villes viables », financé par la Politique scientifique fédérale. Il résume l'ensemble des recherches entreprises dans le cadre de ce projet, recherches qui ont débouché sur deux articles et une note interne. Le premier article est une étude descriptive qui examine la dynamique urbaine et les concentrations résidentielles des Belges et des ménages belges. Le deuxième traite de la migration et des motifs de migration sur le territoire belge. La note interne décrit un certain nombre d'idées en rapport avec deux thèmes actuels étroitement liés à la migration : la mobilité et la fiscalité. Les pages qui suivent présentent les principaux résultats de l'étude.

A. Dynamique résidentielle urbaine de la population et des ménages belges

Les formes d'habitat des Belges semblent principalement influencées par la taille du ménage, l'âge, le revenu, la profession, l'emploi ou l'école, le diplôme et la nationalité. Les formes d'habitat actuelles de la population belge sont présentées ci-après, ainsi que la dynamique démographique au cours des dernières décennies. La particularité de cette étude est qu'elle porte sur l'ensemble du pays et qu'elle prend en outre la commune comme unité territoriale.

1. Formes d'habitat

Les gens ont tendance à se regrouper en grappes ou en noyaux résidentiels. Une des formes possibles est la « ville ». Une « ville » peut être définie tant sur le plan fonctionnel que conceptuel. Sur le plan fonctionnel, une région urbaine comprend une ville-centre, une agglomération, une banlieue et une zone résidentielle de migrants alternants¹ (Van der Haegen, 1996). Du point de vue conceptuel, la

1. La ville-centre se compose du noyau et des quartiers urbains les plus densément bâtis. Elle constitue ainsi la partie centrale la plus ancienne et la plus dense de la région urbaine. L'agglomération est obtenue en élargissant le noyau urbain (la ville-centre et la périphérie) aux limites communales. Une commune fait partie de l'agglomération si la part relative des habitants de la commune résidant dans le noyau représente plus de 50 % du nombre total des habitants de la commune. La banlieue est la zone la plus externe de la ville. L'évolution démographique dans la banlieue est largement déterminée par le phénomène de sub-urbanisation, qui se développe à partir du centre. Sur le plan morphologique, la banlieue a des allures rurales mais sur le plan fonctionnel, elle est urbaine. La zone résidentielle des migrants alternants est adjacente à la région urbaine mais n'en fait pas partie. En matière d'emploi, cette zone est largement dépendante de la région urbaine.

ville est un point de cristallisation de processus économiques, technologiques, démographiques, culturels et politiques dans le cadre desquels les habitants et les visiteurs tentent de vivre au quotidien (habiter, travailler, faire des courses, du sport, sortir et se déplacer). Les villes sont des structures territoriales qui permettent de maximiser les interactions tout en minimisant les distances.

Toutefois, ces dernières décennies, la ville a fait l'objet de nombreux changements. La ville piétonnière du Moyen-Age a fait place à une région urbaine vaste et étendue au sein de laquelle les habitants belges optent tant pour le centre dense que pour la périphérie verte moins densément peuplée. La percée de l'automobile comme principal moyen de transport a considérablement facilité et accéléré ce processus. La « ville » est devenue une « région urbaine » dont la ceinture (plus) verte, qui entoure le noyau, est largement dépendante de ce dernier. La littérature qualifie ce phénomène d'« étalement urbain » (urban sprawl).

Les chiffres montrent que la Belgique et ses trois régions n'échappent pas à ce phénomène. En 2001, la population belge était très concentrée, même si l'on observe une baisse sensible de la concentration de l'habitat au cours des dernières décennies (1970-2001). Ce phénomène est source de nombreux problèmes pour les villes. Les problèmes de mobilité, le bruit, le manque d'emplacements de parking et un déséquilibre fiscal sont quelques-uns des effets secondaires négatifs de l'étalement urbain. Ce point sensible de la politique belge (et européenne) requiert des directives et des recommandations claires.

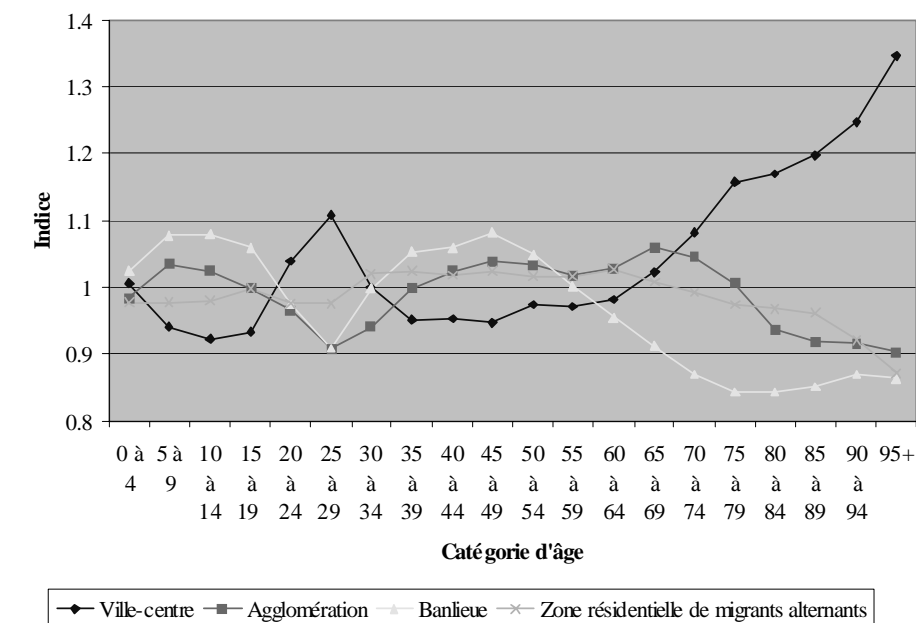
L'étalement urbain s'accompagne inévitablement de migrations et de déménagements. En Belgique, chaque année, près d'un million de personnes (presque 10 % de la population¹) déménagent. Les déménagements sont étroitement liés au cycle de vie des ménages. Ainsi, les enfants et adolescents (0-17 ans) vivent principalement en banlieue. Lorsqu'ils sont un peu plus âgés, ils quittent le giron familial pour s'installer dans la ville-centre où l'offre d'enseignement et d'emplois est importante, de même que les possibilités de divertissement et de loisirs. Les jeunes adultes vivent un certain temps dans la ville-centre, seuls ou avec un partenaire. Mais lorsqu'ils envisagent d'avoir des enfants, ils projettent souvent de déménager. Les jeunes ménages délaissent alors le centre et se dirigent vers la périphérie verte. Ils cherchent alors à s'installer (ou à se réinstaller) dans la zone résidentielle des migrants alternants ou dans la banlieue, au prix de trajets non négligeables vers le lieu de travail d'au moins un des partenaires. Lorsque les enfants quittent le nid et/ou lorsque sonne l'âge de la retraite, les seniors de 65 ans et plus décident souvent de troquer leur habitation spacieuse contre un appartement plus facile à entretenir situé en ville.

La figure ci-dessous permet de visualiser ce phénomène. L'évolution des différentes formes d'habitat de la région urbaine² est rapportée sur l'axe horizontal, tandis que l'axe vertical donne l'indice de concentration relative. Cet indice calcule la part d'une catégorie d'âge déterminée dans une entité territoriale donnée (ici, parties constituantes d'une région urbaine) comparée à la part de la même catégorie dans la structure d'âge de l'ensemble de la population belge. Un indice de concentration relative égal à 1 signifie que la distribution de cette variable au sein de l'entité connaît une même évolution que la distribution en

-
1. En France, ce pourcentage annuel se situe autour de 8 %, tandis que les Etats-Unis occupent la première place avec 16%.
 2. Techniquement parlant, la zone résidentielle de migrants alternants ne fait pas partie de la région urbaine.

Belgique. Une valeur supérieure à 1 indique que la variable est relativement plus représentée dans l'entité, tandis qu'une valeur inférieure à 1 indique une sous-représentation relative.

FIGURE 1 - Formes d'habitat urbain pour les 17 régions urbaines belges par catégorie d'âge, année 2000



En Belgique, la taille des ménages influence également le choix d'habitat. Les catégories de ménages chez lesquels la tendance à la concentration est la plus marquée sont les isolés et les très grands ménages (plus de 5 personnes). Indépendamment de l'âge, les isolés optent le plus souvent pour la ville, tandis que les grandes familles préfèrent résider dans les communes rurales. Les isolés choisissent la ville pour des raisons liées à la proximité de l'école ou du lieu de travail, pour les possibilités de loisirs, la disponibilité de logements (de dimensions modestes) abordables et, lorsqu'il s'agit de personnes âgées, pour la présence d'établissements de soins, etc. Les familles nombreuses préfèrent les communes rurales car un logement en ville coûte cher et ne convient souvent pas à des familles comptant plus d'un enfant. Le fait que les communes rurales abritent un plus grand nombre de familles nombreuses s'explique en outre par une différence de conception de la famille entre la ville et la campagne. De même, si les familles nombreuses sont relativement mieux représentées en Wallonie, c'est notamment parce que la Wallonie compte plus de communes rurales que la Flandre. Les cartes ci-dessous présentent les concentrations relatives des deux catégories de ménages dont les affinités pour l'une ou l'autre forme d'habitat sont les plus marquées.

FIGURE 2 - Concentration relative des isolés en Belgique, 2001

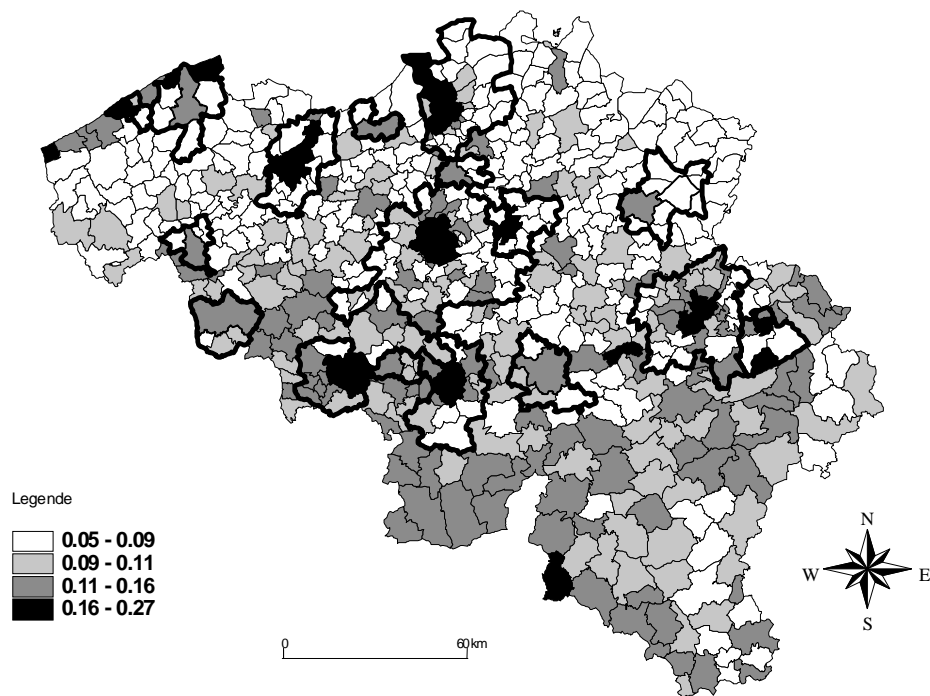
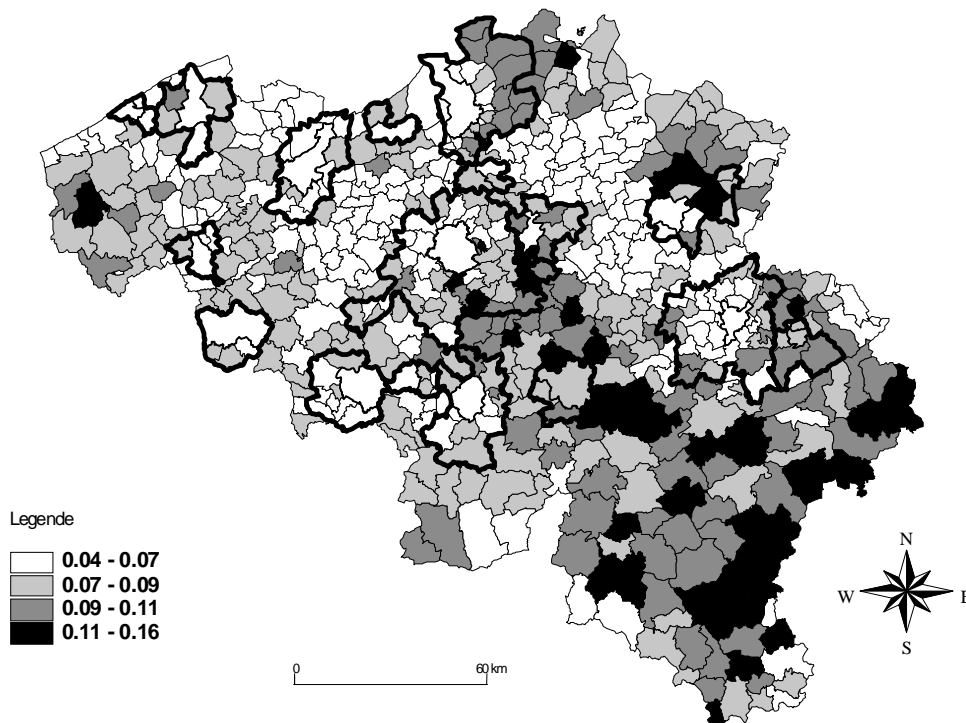


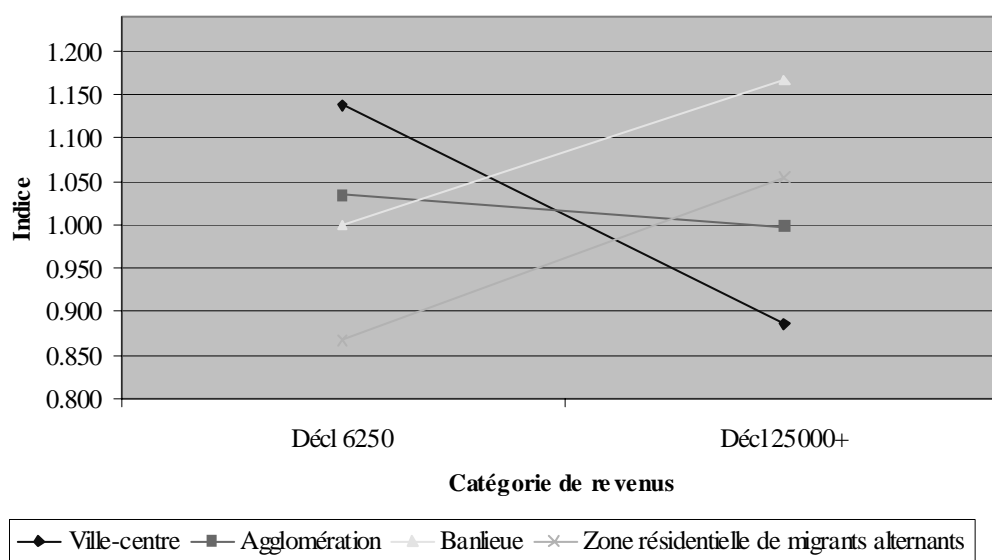
FIGURE 3 - Concentration relative des ménages de 5 personnes et plus, 2001



Une analyse plus approfondie des villes révèle que les villes-centres belges abritent principalement des bas salaires, alors que les citoyens mieux nantis s'installent en banlieue et dans les zones résidentielles de migrants alternants. A partir de là, ils font quotidiennement la navette pour se rendre sur leur lieu de travail situé en ville. La figure ci-dessous illustre ce phénomène. Les points reliés par

les droites représentent respectivement les bas revenus (déclarations jusqu'à 6.250 euros) et les revenus élevés (déclarations à partir de 25.000 euros). L'axe vertical donne l'indice de concentration relative. Cet indice est le rapport entre la part d'une catégorie de revenus déterminée à un endroit donné et la part de cette même catégorie dans les revenus de l'ensemble de la population. Ici encore, on s'aperçoit que les communes urbaines et les agglomérations sont sur-représentées parmi les revenus faibles et moyens, alors que l'on constate une sur-représentation des revenus élevés dans les banlieues et les zones résidentielles de migrants alternants.

FIGURE 4 - Formes d'habitat urbain pour les bas revenus et les hauts revenus dans les 17 régions urbaines belges, année 2000



Si l'on observe de plus près l'une des sources possibles de revenus, à savoir l'emploi, une différence apparaît clairement entre les communes résidentielles et les communes pourvoyeuses d'emplois. Dans les premières, la fonction résidentielle est prépondérante, tandis que dans les secondes, c'est l'emploi qui domine, avec une proportion plus élevée d'immeubles de bureau et de bâtiments à usage professionnel. Seulement 20% des communes sont de grandes pourvoyeuses d'emplois, l'habitat étant la vocation de la grande majorité des communes belges. Une autre constatation marquante de cette étude est que la profession exercée a une influence non négligeable sur le lieu où l'on veut/peut habiter. C'est ainsi par exemple que les agriculteurs se caractérisent par une forme d'habitat très diffuse, tandis que les chefs d'entreprise et les cadres se concentrent dans seulement quelques communes résidentielles et quartiers de villas.

Une autre variable pouvant influencer le choix d'habitat du Belge est le type d'enseignement suivi et le diplôme obtenu. Les tendances de concentration les plus marquées s'observent parmi les étudiants de l'enseignement supérieur, alors que les écoliers de l'enseignement primaire ou secondaire présentent un profil d'habitat plutôt diffus. Ce phénomène est lié à la forte concentration des établissements d'enseignement supérieur. Les étudiants qui les fréquentent essaient généralement de trouver une chambre ou un appartement à proximité, tandis que les établissements d'enseignement de niveau moindre connaissent une distribution plus large sur l'ensemble du territoire (en fonction du nombre

d'habitants par commune). En ce qui concerne les diplômés, plus le diplôme est élevé, plus la tendance à la concentration est marquée. Le phénomène culmine chez les universitaires et les titulaires d'un diplôme étranger, que l'on retrouve particulièrement dans les villes universitaires et dans leurs communes avoisinantes (par exemple: Leuven, Namur, Liège, Louvain-la-Neuve).

La nationalité joue également un rôle non négligeable. Les étrangers se caractérisent par des concentrations géographiques très marquées. On peut distinguer trois catégories d'étrangers, chacune présentant une forme d'habitat spécifique. La première comprend les étrangers qui ont suivi une formation supérieure et qui disposent de revenus élevés. En général, ce groupe préfère habiter la région urbaine de Bruxelles. Il y a quelques années, il s'agissait principalement de la périphérie verte de Bruxelles (Kraainem, Tervuren, Sterrebeek, etc.) alors que ces derniers temps, ils optent systématiquement pour le centre. La deuxième catégorie regroupe les immigrés peu qualifiés, aux revenus modestes, qui sont la plupart du temps des citoyens non ressortissants de l'Union européenne. Ces derniers s'établissent souvent dans la ville-centre et plus précisément dans certains quartiers. Enfin, la dernière catégorie rassemble des ressortissants des pays limitrophes (France, Pays-Bas, Luxembourg et Allemagne) qui se sont établis de l'autre côté de la frontière. Leur habitat est dès lors fortement concentré dans des communes frontalières telles que Raeren, Kelmis et Baarle-Hertog.

2. Cinq études de cas

Si l'on applique ces constatations aux grandes villes belges (Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi), on voit apparaître certaines différences majeures.

Bruxelles est la première région urbaine du pays en termes de population. En outre, Bruxelles est la seule ville, parmi les cinq citées, à pouvoir afficher un accroissement de sa population. La population bruxelloise a en effet augmenté de 0,55% au cours des 10 dernières années. Quelque 17% de la population belge habitent dans la région urbaine bruxelloise, laquelle représente 5% environ du territoire belge. La population bruxelloise compte près de 30% d'étrangers. Outre les immigrés, souvent sans travail et démunis, on note la présence de nombreux hauts fonctionnaires travaillant pour des organisations internationales. La structure d'âge de la population bruxelloise est particulière. Parmi les cinq villes étudiées, c'est à Bruxelles que les jeunes sont le mieux représentés. Le contraire vaut pour les seniors. Une explication possible réside dans la composition de la population bruxelloise: elle englobe de nombreuses nationalités, avec un grand nombre d'allochtones dont l'âge moyen est globalement inférieur à celui des Belges. Les personnes âgées quittent la Région de Bruxelles-Capitale principalement parce que les établissements de repos et de soins n'y sont pas nombreux et que la proximité du lieu de travail n'est plus un argument. Par ailleurs, le nombre d'isolés est élevé: près d'une personne sur quatre vit seule. En matière d'emploi, nos calculs montrent que la zone de Bruxelles constitue le premier pôle d'emplois en Belgique. En ce qui concerne les revenus, la région urbaine bruxelloise suit la tendance générale: revenus modérés au centre et élevés à la périphérie. Il est à remarquer que les revenus les plus élevés sont concentrés dans la banlieue bruxelloise, en raison sans doute de la sur-représentation des chefs d'entreprise et des cadres dans les quartiers résidentiels (plus particulièrement au sud-est de Bruxelles).

La région urbaine d'Anvers occupe la deuxième position en termes de population. Ces dix dernières années, on a toutefois enregistré un recul de près de 4,5%, une illustration parfaite du phénomène d'étalement urbain. Les chiffres les plus récents sont plus positifs. On a observé ces dernières années une légère progression du nombre d'habitants à Anvers (croissance de près de 0,5%). En ce qui concerne la composition de la population, les personnes de plus de 65 ans sont bien représentées. Anvers est également la deuxième ville belge en termes absolus pour le nombre d'étrangers. La proximité de la frontière néerlandaise a pour corollaire une forte présence de ressortissants néerlandais dans la région urbaine d'Anvers¹. La présence d'un grand port international attire également de nombreux « étrangers ». Ils représentent, en termes relatifs, 11,34% de la population anversoise. Enfin, cette ville est l'une des plus grandes pourvoyeuses d'emplois du pays.

Ce qui frappe le plus à Gand, c'est la forte représentation de revenus élevés en dehors du centre-ville. Parmi les cinq villes étudiées, Gand a la densité de population la plus faible, ce qui s'explique par l'activité industrielle importante le long du canal Gand-Terneuzen. En matière d'emploi, Gand occupe une place honorable et est en queue de peloton pour la présence d'étrangers. Seuls 7% des Gantois sont de nationalité étrangère.

Parmi les cinq villes, Liège enregistre le recul de population le plus net. Le phénomène de vieillissement y est relativement marqué et se manifeste surtout dans le centre et dans l'agglomération. Les revenus très modestes sont sur-représentés dans la banlieue liégeoise. Près de 20% de la population de cette ville est de nationalité étrangère. Enfin, Liège occupe la première place en termes de proportion d'isolés: au moins un habitant sur quatre vit seul.

Charleroi se distingue par une sur-représentation des revenus modestes dans l'ensemble de la région urbaine et, corollairement, par une sous-représentation des revenus élevés. Le revenu moyen par habitant est l'un des plus bas du pays (8.877,06 euros). Une explication possible réside dans le faible coefficient emploi/habitat²: D'après les calculs, Charleroi offre pratiquement autant de logements que d'emplois. Il n'est donc pas étonnant que le taux de chômage y soit élevé. Au cours des dix dernières années, Charleroi a perdu 6.000 habitants. Charleroi présente, après Anvers, le taux de dépendance le plus élevé des cinq villes, compte tenu d'un vieillissement relativement important de la population. Près d'un habitant de Charleroi sur cinq est détenteur d'un passeport étranger.

Après cette analyse descriptive, qui était principalement axée sur la question de savoir où vivent les Belges et leurs sous-groupes, l'article qui suit examine les éléments qui sont à la base de ces choix. Il traite plus précisément des migrations intercommunales internes belges, avec une attention particulière pour les déménagements vers les villes et, a contrario, des villes vers des zones rurales.

-
1. Dans le recensement de 1991, les chiffres montrent que 11% des étrangers résidant à Anvers sont néerlandais. Pour la province d'Anvers, ce pourcentage atteint même 25%.
 2. Le coefficient emploi/habitat est le rapport entre le nombre d'emplois et le nombre de logements dans une commune réduite à sa population active.

B. Migrations internes en Belgique : qui, pourquoi et vers quelles communes ? Et pourquoi pas vers les villes ?

“Migration” et “déménagement” sont deux termes qui désignent un même phénomène démographique. A chaque échelon géographique, ce phénomène est à la base des plus grands changements qui affectent la population. Ces changements sont d’ailleurs plus importants, quantitativement parlant, que la natalité et la mortalité. Au niveau mondial, les migrations génèrent des flux démographiques importants. Il y a, d’une part, les migrations entre pays en développement, dues principalement à des catastrophes naturelles ou à des conflits armés. Et il y a, d’autre part, des flux migratoires importants entre les pays en développement et les pays industrialisés, le plus souvent pour des raisons économiques. La mondialisation croissante, qui entraîne dans son sillage une augmentation de la pauvreté et des inégalités, est souvent pointée du doigt dans ce contexte. Outre les migrations internationales économiques, il y a également les migrations motivées par l’asile politique. Il s’agit de migrations de groupes démographiques qui fuient un régime hostile et cherchent de meilleures perspectives d’avenir dans un autre pays. Les regroupements familiaux sont une quatrième catégorie de flux migratoires internationaux. Il convient toutefois de faire une distinction nette entre, d’une part, ces quatre types de migration internationale et, d’autre part, la migration interne au sein d’un même pays. C’est de cette migration interne qu’il est question ci-dessous.

Notre propos est d’analyser les motifs de déménagement vers des communes belges et vers des villes en particulier, ainsi que les éléments qui peuvent motiver les mouvements en sens inverse. Depuis 40 ans, la tendance générale a été caractérisée par un mouvement de la ville vers la périphérie, qui s’est traduit par ce que l’on appelle l’étalement urbain (ou la péri-urbanisation). Cette étude examine ce phénomène de manière plus détaillée, en essayant notamment de répondre aux questions suivantes :

- Est-on parvenu à mettre un terme au mouvement de péri-urbanisation durant la période 1998-2000 ?
- Quels sont les facteurs qui exercent une influence sur la localisation des habitants ou quels éléments entrent en ligne de compte dans un mouvement migratoire interne ?
- Comment les villes peuvent-elles mieux s’armer contre l’exode de leurs habitants ou quelles initiatives les villes peuvent-elles prendre pour atteindre un solde migratoire interne positif ?

Cette étude est basée sur l’analyse de données de migration interne à l’échelon communal. Les données concernent la période 1998-2000.

Pour la population totale, le solde migratoire interne net semble être fortement influencé par l’emploi et les « aménités ». Les communes caractérisées par un faible taux de chômage et par une forte croissance de l’emploi affichent un solde migratoire interne plus élevé. Les aménités sont également importantes en tant que facteur favorisant l’établissement. Outre les aménités naturelles telles que les jardins et les parcs, les soins médicaux, les services sociaux, les installations sportives et récréatives, le secteur « horeca », les transports publics, les services à guichets, les administrations publiques, la culture, l’enseignement et le commerce de détail sont autant d’infrastructures susceptibles d’attirer des habitants, non

seulement dans la commune même mais également dans les communes avoisinantes.

Certaines influences liées au passé, que l'on mesure à l'aide de modèles de peuplement, et certaines variables démographiques ont également un impact sur les migrations internes.

Si l'on fait une distinction entre les groupes d'âge dans la tranche d'âge « active » (18-64), on relève un certain nombre de différences dans les éléments qui motivent un déménagement. On s'aperçoit ainsi que les quatre groupes distingués (18-24, 25-34, 35-49 et 50-64) attachent une importance différente aux déterminants évoqués plus haut, si bien que leurs formes d'habitat respectives diffèrent fortement les unes des autres.

Lorsqu'on examine les préférences en matière d'habitat sous l'angle régional, on observe également certaines différences entre les communautés linguistiques. De manière générale, on peut dire que la frontière linguistique est également une frontière du point de vue de la migration, tant parce qu'elle constitue effectivement un obstacle à la migration interrégionale que parce que les facteurs qui déterminent le comportement de localisation diffèrent de part et d'autre.

De plus, cette étude, comme d'autres qui l'ont précédée, fait apparaître que la ville en tant que lieu de vie n'est pas un phénomène historiquement dépassé. Les villes comptent encore et toujours beaucoup plus d'habitants que les autres communes. Ceci dit, le phénomène de péri-urbanisation est resté perceptible durant la période analysée. Les communes plus éloignées du centre-ville semblent enregistrer des soldes de migration positifs plus élevés que les villes elles-mêmes. Durant la période analysée, on constate même que la pression sur les communes vertes de la périphérie s'est maintenue et que l'exode urbain a continué.

Etant donné que cette péri-urbanisation engendre des coûts sociaux très élevés en termes de congestion du trafic, de ségrégation entre groupes de population, de duplication et d'utilisation non efficace des infrastructures, de pollution atmosphérique, de nuisances sonores, de transformation de zones boisées et récréatives –pourtant rares– en zones résidentielles caractérisées par une gestion de l'espace sous-optimale, il y a tout lieu de plaider en faveur d'une « reconcentration » de la fonction d'habitat au sein de la zone urbaine. Idéalement, il faudrait tendre vers une telle reconcentration en réalisant une intégration entre les fonctions « habitat » et « travail ». Parmi les recommandations possibles, on peut citer : le développement d'une offre de logements de bonne qualité à des prix raisonnables, le maintien ou la création de couloirs de verdure, l'aménagement de quartiers accueillants pour les enfants, l'organisation de campagnes de sensibilisation et d'actions ponctuelles et coordonnées, la mise en œuvre d'un plan de mobilité urbaine convenable et une révision de la fiscalité.

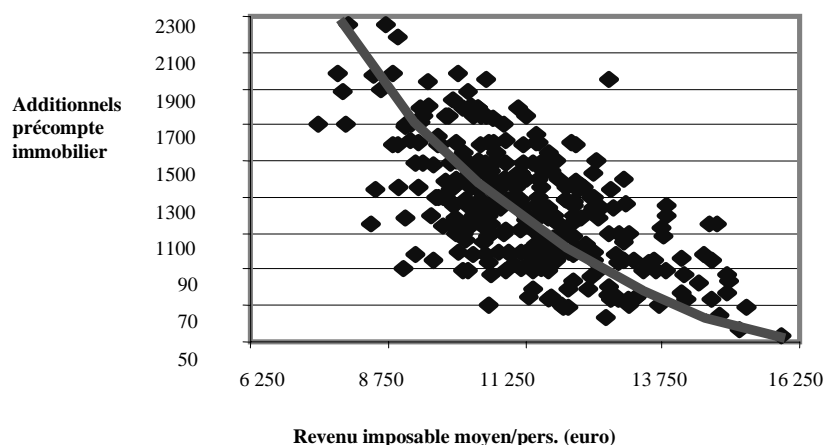
C. Fiscalité et Mobilité : quelques idées

Cette partie traite des mesures de mobilité et de fiscalité que l'on pourrait mettre en œuvre pour que les habitants (re-)découvrent la ville en tant que lieu de vie possible. Si l'on veut que la ville redevienne un pôle de migration attractif, il est clair que des initiatives sont envisageables –et nécessaires– également dans d'autres domaines. Ainsi, le retour à la ville est inimaginable sans mesures au ni-

veau de l'aménagement du territoire et sans une bonne politique foncière et immobilière, voire même en matière de logement social. Ce chapitre traite toutefois uniquement des initiatives touchant à la mobilité et à la fiscalité, d'une part en raison du caractère très actuel et très urgent de ces deux thématiques et, d'autre part, parce que nous sommes convaincus qu'il s'agit de deux approches susceptibles de donner une forte impulsion à l'habitat urbain et à son éventuel renouveau.

Comme on l'a vu dans la première partie, les revenus (et donc l'assise fiscale) sont moins élevés en ville qu'en dehors de la ville. Paradoxalement, on constate que les charges financières qui pèsent sur les villes sont plus élevées que celles des communes périphériques. Cela est dû au fait que l'étalement urbain implique un changement du lieu de résidence sans nécessairement entraîner un changement du lieu de travail. La ville supporte donc des coûts liés au maintien d'une infrastructure appropriée, d'une bonne infrastructure routière et de transports, de services de police, d'entretien et de nettoyage, etc., alors que les caisses de la ville ne sont plus suffisamment alimentées par des habitants souvent moins aisés. C'est précisément ce phénomène qui a un certain nombre de répercussions au plan fiscal. Les villes sont obligées d'augmenter les recettes fiscales, d'une part pour compenser la perte de population (et donc l'assise fiscale) suite à l'étalement urbain et, d'autre part, pour couvrir les coûts supplémentaires au niveau des infrastructures. Dans la mesure où l'intervention du Fonds des communes ne suffit pas à compenser le déficit, les villes sont obligées de trouver une autre solution fiscale, par exemple en augmentant les centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques. En outre, lorsque le produit des additionnels communaux sur l'impôt des personnes physiques diminue, la nécessité augmente de procéder à un relèvement des centimes additionnels sur le précompte immobilier, si bien qu'en fin de compte, la pression fiscale sur les biens immobiliers a également tendance à être plus élevée dans les grandes villes. Résultat : ce sont les revenus les plus bas qui sont confrontés aux additionnels les plus élevés. La Figure 5 illustre cette situation en Flandre.

FIGURE 5 - Revenus en Flandre et impôts communaux, 2000



Source: C. Kesteloot, *De eeuw van de stad*, 2003

Les grandes villes sont donc obligées de faire supporter à leurs habitants (moins fortunés) des coûts liés à leur rôle important en matière d'emploi, si bien que le fait d'habiter dans une grande ville entraîne une taxation qui atteint un niveau injustifiable. Cela encourage l'exode urbain, ce qui accroît en retour la pression fiscale, vu la diminution du nombre de contribuables. Deux solutions existent pour rompre ce cercle vicieux : il faut, d'une part, convaincre les personnes disposant de revenus moyens et élevés de venir habiter en ville, ce qui favorise par ailleurs un brassage urbain des catégories de revenus, et il faut, d'autre part, éliminer les déséquilibres fiscaux qui jouent en défaveur des villes. La première solution pourrait être mise en œuvre en adaptant l'offre de logements aux besoins d'une classe plus aisée : des maisons unifamiliales avec jardin, des voisinages tranquilles et un cadre agréable sont autant d'éléments susceptibles d'engendrer un retour à la ville des classes plus aisées. Les incitants fiscaux peuvent également avoir leur place dans une telle stratégie. La deuxième solution consiste à éliminer les déséquilibres fiscaux ville-campagne de façon à ce que la ville puisse exercer correctement sa fonction importante de centre. Les paragraphes qui suivent mentionnent brièvement quelques mesures fiscales qui se rapportent à l'un ou à l'autre de ces objectifs, ou aux deux.

Une péréquation générale est une première mesure fiscale susceptible de favoriser l'habitat urbain. Les revenus cadastraux datent de 1975 et ne sont donc absolument pas adaptés à la situation actuelle en matière d'habitat. Ce sont surtout les (grandes) villes qui font les frais de cette situation. Une péréquation générale ou, en attendant, un blocage de l'indexation des revenus cadastraux dans les quartiers défavorisés des grandes villes, ne semble donc pas un luxe superflu ; ce serait même plutôt une urgente nécessité. Une telle adaptation des revenus cadastraux, théoriquement très intéressante, ne sera toutefois pas facile à mettre en œuvre. En plus des budgets importants à prévoir, l'introduction d'une telle mesure nécessitera beaucoup de temps et devra affronter une forte résistance de la part de la population. C'est pour ces différentes raisons que la péréquation est sans cesse reportée.

Parmi les autres mesures et incitants fiscaux susceptibles de rendre la vie en ville (de nouveau) plus attrayante, on peut citer notamment : une réduction des droits d'enregistrement, des taux de TVA réduits pour les constructions neuves dans certaines zones urbaines (défavorisées)¹, la redistribution des ressources et des compétences fiscales, etc. Ce dernier point mérite que l'on s'y attarde. La redistribution des rentrées et des compétences fiscales peut se faire de différentes manières. Moesen (2003) propose quelques pistes : fusions de communes, discrimination tarifaire, coopération, partage des charges et compensations.

Les fusions de communes sont un moyen de faire supporter le coût des infrastructures communales à leurs utilisateurs réels ; autrement dit, elles permettent une meilleure correspondance entre l'aire de distribution des services offerts par une commune et leurs utilisateurs. En Belgique, la fusion des communes a été mise en œuvre en 1976. C'est également une voie qu'ont choisie le Royaume-Uni et l'Allemagne. Déjà en 1973, Dantzig et Spaaty avaient indiqué qu'une redéfinition plus fonctionnelle des unités administratives pouvait apporter une réponse au problème du déséquilibre fiscal :

1. Conformément aux règles européennes en vigueur, un taux réduit de TVA pourra être accordé à condition que la réduction s'inscrive dans le cadre de la politique sociale (cf. 6^{ème} Directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée).

“Essentially, the problem becomes one of political jurisdiction, for the technical and financial means to revitalize city life exist in the combined city and its surrounding sprawl, i.e. in the megalopolis as a whole” (Danzig et Spaaty, 1973, p. 14)

Une deuxième possibilité est l'application d'une discrimination tarifaire : les non-résidents doivent payer (plus) pour bénéficier de certains services communaux. Cette option ne semble toutefois pas très populaire et est par ailleurs souvent difficile à mettre en œuvre. L'application de ce principe à l'usage de biens purement collectifs (par exemple les voiries communales) est loin d'être simple. La coopération entre les communes centrales et périphériques peut également constituer une solution. Une quatrième formule est le partage des charges (« burden sharing »), une approche souvent utilisée en Suisse. Dans cette formule, le montant des taxes communales est scindé en deux : une partie est attribuée à la commune de résidence et l'autre à la commune de travail. La logique sous-jacente est que le travailleur qui se rend dans une autre commune pour y travailler y occasionne certains coûts. Ces coûts sont (partiellement) récupérés par la mise en œuvre de ce système de partage des charges. En Belgique, on opte souvent pour un système de compensation. Dans pareil cas, les communes centrales reçoivent une compensation sous la forme d'une dotation du Fonds des communes.

Enfin, en matière de mobilité, on ne pourra plus très longtemps faire l'économie d'une politique urbaine bien pensée en la matière. La mobilité joue en effet un rôle important dans la perception de la ville comme cadre de vie. Ainsi la cohue, les embouteillages, la pollution atmosphérique, les nuisances sonores, etc. ne sont certainement pas des réalités jugées très attrayantes par les habitants actuels et futurs. Il importe donc de rendre la ville à nouveau « viable ». A cet effet, les initiatives destinées à réguler la circulation urbaine et à limiter le trafic automobile en ville, notamment en encourageant le covoiturage, en facilitant le passage à d'autres modes de transport (modal shift) et en mettant en œuvre une bonne politique et une bonne gestion du stationnement, devraient figurer en tête des priorités à mettre en œuvre pour rendre les villes plus vivables.

Par ailleurs, la mobilité peut avoir un effet d'entraînement positif en décourageant certaines formes d'habitat (en périphérie) et en encourageant au contraire d'autres comportements résidentiels (désirables). Certaines initiatives en matière de mobilité peuvent être envisagées pour encourager les habitants à vivre en ville ou à proximité, comme par exemple les systèmes de péage urbain. Il y aurait donc lieu de financer des études qui s'attachent à analyser de telles initiatives, notamment en comparant la situation de la Belgique avec celle d'autres pays (Pays-Bas, Suède et Danemark).