

Les compensations fiscales : état des lieux en 2021

Note d'analyse du Département d'études en Gouvernance locale

Les compensations fiscales qui sont examinées concernent avant tout les compensations régionales. Nous y distinguerons deux grands types de compensations, d'une part, celles concernant les additionnels au précompte immobilier et d'autre part, celles concernant la fiscalité locale. Nous aborderons toutefois à titre informatif le fonds des frontaliers et la mainmorte, compensations qui relèvent toutes deux d'une décision émanant (à tout le moins en partie) de l'autorité fédérale. Nous mentionnerons également dans cette note les compensations non existantes à ce jour, mais qui, selon nous, devraient être mises en place.

I. LES COMPENSATIONS REGIONALES

A. LES COMPENSATIONS RELATIVES AUX ADDITIONNELS AU PRECOMPTE IMMOBILIER

Actuellement, trois compensations régionales sont mises en place : le complément régional, la compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier et la compensation Natura 2000. A notre estime, la Région devrait également mettre en place la compensation relative au relèvement du seuil d'allivrement, la compensation relative au gel de l'indexation du matériel et outillage et à partir de 2023, une compensation concernant la réduction forfaitaire de 100 euros de précompte immobilier pour les propriétaires occupants, réduction fiscale annoncée dans le cadre de la déclaration de politique régionale.

1. Le complément régional (anciennement appelé « Compensation Plan Marshall »)

a) Description du mécanisme

Dans le cadre des mesures du Plan Marshall prises en 2006, les communes et provinces wallonnes ont été confrontées à une réduction de leurs recettes en matière d'additionnels au précompte immobilier (Prl) à la suite de l'exonération du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage sur tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf à partir du 1er janvier 2006. Mais les mesures prises en termes d'allègement fiscal ne se sont pas limitées au précompte immobilier. Ainsi, en ce qui concerne les communes, cette exonération a de facto entraîné la suppression de la taxe communale industrielle compensatoire sur ces mêmes biens tandis que la taxe communale sur la force motrice a été simultanément supprimée pour ces nouveaux investissements.

Dans le même temps, depuis 2006, des compensations ont été octroyées par la Région wallonne aux communes, tant pour la taxe sur la force motrice que pour le précompte immobilier et la taxe industrielle compensatoire. Sur le plan légal, c'est le décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives et plus précisément son article 49 qui pérennise aujourd'hui l'ensemble du mécanisme des compensations Plan Marshall en faveur des communes tout en précisant leur fonctionnement. Depuis 2010, la compensation régionale unique, appelée complément régional, remplace les trois compensations versées

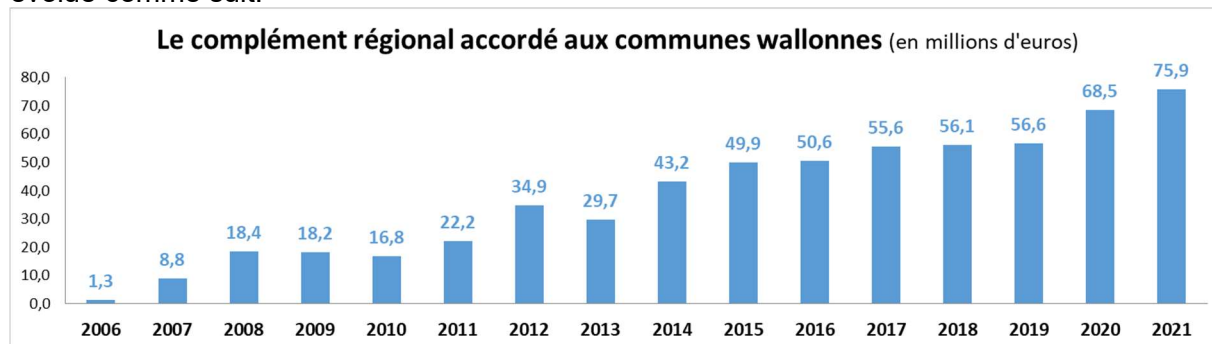
jusqu'alors. Cette compensation unique est équivalente au montant des compensations qui auraient dû être accordées à la commune annuellement calculées sur la base des pertes réelles. De ce montant sont déduits les montants dont la commune a bénéficié en application du durcissement des conditions d'octroi de l'exonération du précompte immobilier pour immeuble inoccupé ou improductif. L'article 49 du décret précité indique également que le Gouvernement précise les modalités de mise en œuvre de cet article en veillant à assurer globalement par commune la neutralité budgétaire vis-à-vis des communes.

Les pertes réelles relatives à la taxe sur la force motrice sont établies sur celles déclarées annuellement par les communes qui établissent un état détaillé des moteurs exonérés (c'est-à-dire ceux acquis ou constitués à l'état neuf après le 1er janvier 2006) tenant compte des taux appliqués dans leur règlement-taxi. Quant aux pertes réelles en matière de précompte immobilier portant sur le matériel et outillage, elles sont calculées sur la base d'un listing du SPF Finances établi au 1er janvier de l'exercice d'imposition, et en fonction du taux des centimes additionnels au précompte immobilier. Les pertes réelles relatives à la taxe industrielle compensatoire se basent également sur ce même listing. Seules neuf communes sont concernées par cette partie de la compensation, à savoir celles qui la prélevaient antérieurement au Plan Marshall et qui continuent de la prélever pour le matériel et outillage antérieur à 2006.

En ce qui concerne les recettes supplémentaires liées à la révision des conditions d'exonération pour les logements inoccupés, ne sachant pas estimer précisément l'impact individuel de cette hausse de recettes fiscales pour les communes et les provinces, le Gouvernement wallon a décidé depuis 2013 de fixer cette hausse de recettes fiscales à un montant total de 7 millions d'euros qui sont ensuite augmentés de 2 millions d'euros chaque année. Cette somme est déduite du total des pertes de recettes fiscales au prorata des pertes de chaque commune et province.

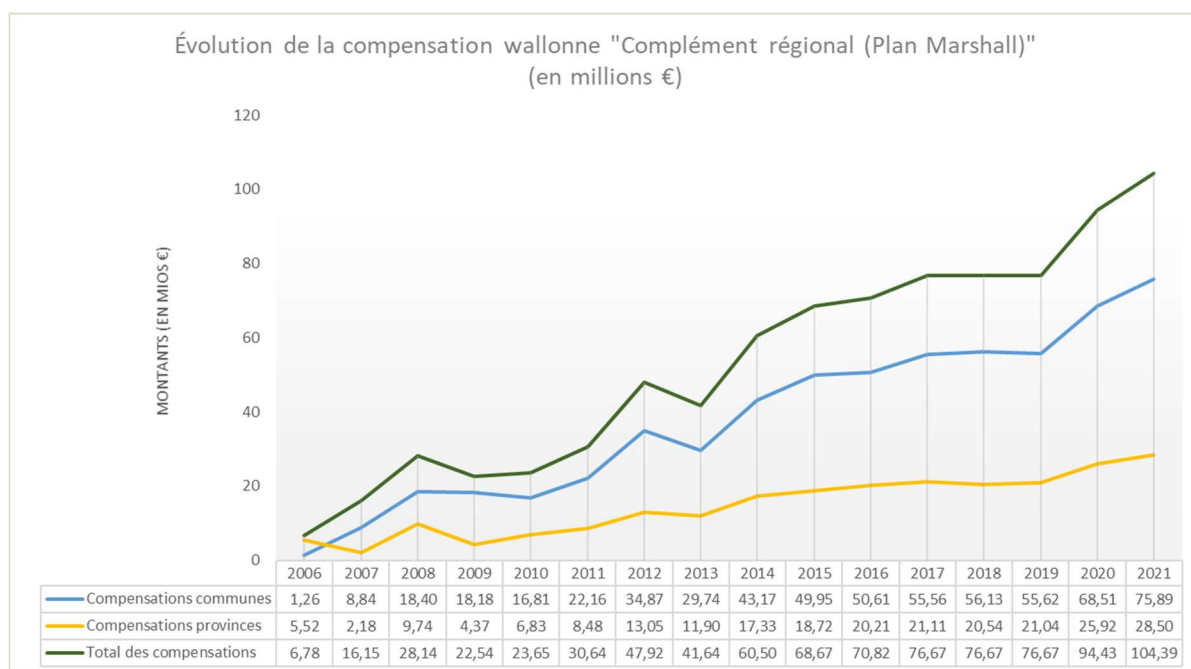
b) Aspects budgétaires

Depuis la mise en place de la compensation en 2006, les montants attribués aux communes ont évolué comme suit.



Source : SPW Intérieur et Action sociale – graphique UVCW

Si on ajoute les montants qui reviennent aux provinces, voici l'évolution de la compensation.



Source : SPW Intérieur et Action sociale – graphique UVCW

Comme on peut le voir sur les graphiques, les montants de la compensation ont très peu évolué entre 2015 et 2019. Alors que l'article 49 du décret du 10 décembre 2009 précité engage la région à compenser les communes sur la base des pertes réelles, en 2015 et 2016, les montants établis sur la base des pertes réelles ont été réduits à respectivement 96,22 % et 90,99 % dans le cadre de la trajectoire budgétaire fixée par le Gouvernement. Si ces pertes ont pu être compensées à 99,6 % en 2017, ce pourcentage a, à nouveau, été revu à la baisse en 2018 (92,58 %) pour atteindre à peine 81,2 % en 2019. Selon nos estimations, ceci équivalait pour les communes – et ce, rien que pour 2019 – à un manque à gagner de 12,9 millions d'euros. Depuis l'ajustement budgétaire régional 2020, l'enveloppe budgétaire relative à cette compensation a été revue afin qu'elle soit chaque année suffisamment alimentée et puisse ainsi compenser l'entièreté des pertes réelles subies.

En 2021, les communes wallonnes percevront ainsi 75,9 millions d'euros dans le cadre de cette compensation. Cette compensation est d'ailleurs la plus importante des compensations en termes budgétaires.

c) *Evaluation*

Concernant le montant de l'enveloppe globale, on peut se réjouir qu'il ait été revu significativement à la hausse depuis 2020. Ainsi, en passant de 56,6 millions d'euros en 2019 à 68,5 millions d'euros en 2020 à destination des communes, il a augmenté de 23,2 % en un an. Ce qui démontre la volonté de la Région de compenser pleinement les pertes réelles encourues par les communes.

Cependant, en examinant de près la répartition des montants entre communes pour l'année 2020, on ne retrouve pas nécessairement cette tendance marquée à la hausse chez toutes les communes. En effet, certaines d'entre elles voient leur montant augmenter très fortement, d'autres à l'inverse voient leur montant diminuer très fortement et de nombreuses communes se retrouvent avec une augmentation moindre que celle de l'enveloppe globale. Cette situation n'a d'ailleurs pas manqué de susciter l'étonnement de plusieurs communes qui s'attendaient à pouvoir bénéficier pleinement de la hausse annoncée des moyens.

Renseignements pris auprès de l'administration, cette situation s'expliquerait par le fait que des investissements très importants auraient été effectués sur le territoire d'une commune. On peut s'interroger quant à l'impact qu'a cet événement isolé sur l'ensemble des communes alors que la compensation des pertes réelles implique par définition qu'on ne travaille pas sur la base d'une

enveloppe fermée. Devrait-on dès lors en déduire qu'à nouveau les pertes réelles n'ont pu être pleinement compensées en 2020 ?

Ceci nous amène à une des critiques les plus fréquentes quant au fonctionnement de cette compensation, à savoir son opacité. Si la méthodologie suivie est bien explicitée, il n'empêche que les différents éléments qui la composent sont difficilement accessibles et vérifiables.

Tout d'abord, les communes ne se voient pas communiquer les données individuelles qui sont utilisées par la Région pour calculer le montant de leur compensation. Dans un souci de transparence administrative, il nous semble essentiel que chaque commune puisse disposer des informations nécessaires qui lui permettent de vérifier, si elle le souhaite, que le calcul des pertes réelles effectué par la Région est correct. A savoir tout particulièrement les montants de revenus cadastraux non indexés, et ce, afin que la commune puisse vérifier que ces montants correspondent bien à des parcelles répertoriées sous le code 6 x (code 4) qui correspond à l'exonération sur la base de l'article 253, 3^oter du CIR 92. Elle pourra ensuite indexer le montant de ces revenus cadastraux, puis y appliquer le taux de taxation correspondant aux centimes additionnels appliqués par sa commune. Le montant ainsi obtenu devrait être identique à celui obtenu par la Région avant que cette dernière ne retranche de ce montant les recettes supplémentaires qui seraient engrangées par les communes depuis le durcissement des conditions d'exonération en matière de logements inoccupés.

Ensuite, c'est justement concernant l'estimation des recettes supplémentaires liées à la révision des conditions d'exonération pour les logements inoccupés¹ que les communes font à nouveau face à un calcul opaque de ce montant. Ce que l'on sait à ce jour, c'est que l'estimation se base au départ sur un forfait qui est augmenté chaque année de 2 millions d'euros. Fixées à 7 millions d'euros en 2013, ces recettes ont été estimées à 19 millions d'euros pour le complément 2019. Sur cette base, elles seraient estimées à 23 millions d'euros pour le complément 2021. On parle donc d'une augmentation de 16 millions de recettes qui seraient perçues en plus par les communes et les provinces en l'espace de 8 ans. Comment les communes peuvent-elles avoir l'assurance que le montant actuel correspond toujours bien aux recettes supplémentaires qui seraient engrangées de manière constante en la matière depuis la réforme ? Il est permis d'en douter quand on sait que les montants repris aux budgets des communes pour cette taxe étaient de 5,3 millions en 2012 et de 9,0 millions en 2019, soit à peine 3,7 millions en plus sept ans plus tard. Et qu'une taxe similaire ne semble tout simplement pas exister dans le chef des provinces. Les 23 millions déduits pour les recettes supplémentaires apparaissent fortement surévalués au vu des 9 millions d'euros qui représentent la globalité des recettes des pouvoirs locaux en la matière !

Sur la base de ces constats, il nous semble peu probable que les communes soient pleinement compensées sur la base de leurs pertes réelles, et ce, même avec le refinancement récent de l'enveloppe budgétaire.

On notera par ailleurs que la commune de Wanze a initié un recours en urgence au Conseil d'Etat en 2019 pour faire annuler la décision relative à la compensation 2018, considérant que le montant qui lui était accordé ne compensait pas pleinement les pertes réelles subies par la commune. La commune a également introduit une action civile auprès du tribunal de première instance pour réclamer le montant qui lui est dû. Les villes de Huy et d'Andenne se sont jointes par la suite aux actions en justice intentées par Wanze. Par son arrêt n° 250.527 du 6 mai 2021, le Conseil d'Etat s'est cependant déclaré incompétent pour connaître du recours de la commune de Wanze. En effet, le litige ayant trait au montant de la compensation à laquelle la commune a droit, au titre de complément régional 2018, l'objet direct et véritable du recours est, non l'annulation de la décision du Gouvernement wallon, mais bien la reconnaissance d'un droit subjectif dans le chef de la commune, correspondant à une obligation dans le chef de la Région. Un tel litige relève par conséquent de la juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. C'est donc le jugement sur l'action civile également introduite par la commune de Wanze (et à laquelle deux autres communes se sont jointes) qui est maintenant attendu.

¹ Décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives (M.B. du 23/12/2009).

2. La compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier

a) Description du mécanisme

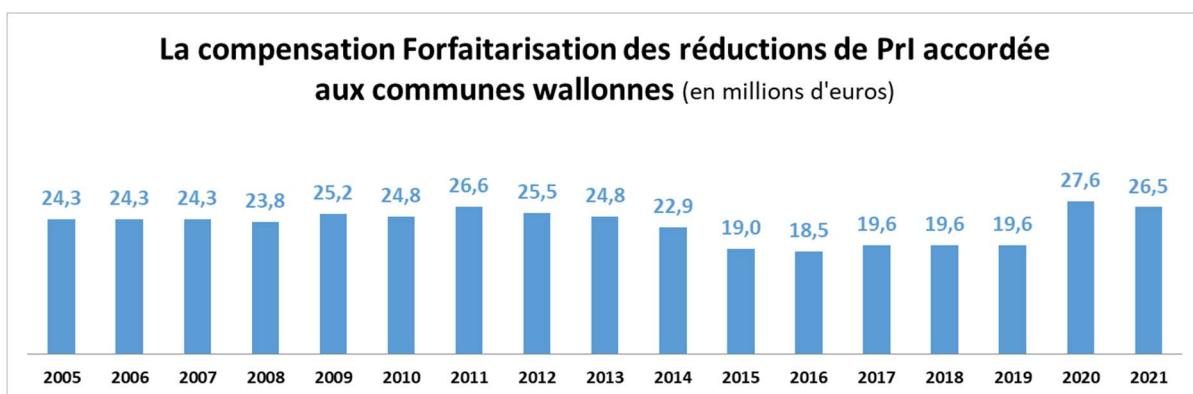
En Région wallonne, il existe des réductions d'impôt en matière de précompte immobilier liées à la nature de l'occupant d'une habitation. Ces réductions peuvent être octroyées dans trois cas spécifiques, à savoir : la réduction pour « grand invalide de guerre », la réduction pour « personne handicapée » et la réduction pour « charge de famille ». Ce dernier cas concerne les ménages comptant au moins deux enfants, les ménages comptant au moins une personne à charge handicapée ou encore les ménages comptant à charge au moins une personne de sa famille (hors conjoint, enfant ou personne handicapée).

Jusqu'au 31 décembre 2003, ces réductions consistaient en des réductions proportionnelles de précompte immobilier de 10 % et 20 %. Le Gouvernement wallon de l'époque a pris des mesures afin que ces réductions soient calculées de manière forfaitaire (équivalant respectivement à 125 euros et 250 euros) à partir du 1er janvier 2004, ce qui favorisait davantage les ménages frappés d'un revenu cadastral réduit. Dès le départ, la Région wallonne a toutefois souhaité compenser ce manque à gagner dans le chef des communes et provinces en leur octroyant une compensation. Cette compensation ne repose cependant sur aucune disposition légale et réglementaire autre que celle reprise dans le décret annuel relatif au budget général des dépenses de la Région wallonne.

La Région wallonne dispose, pour l'ensemble des communes et provinces wallonnes, d'une part de la perte de recette calculée en 2003 (dernier exercice d'imposition avec l'ancien régime) qu'elle indexe tous les ans afin de tenir compte de l'évolution des revenus cadastraux liés aux habitations, et d'autre part de la perte de recette liée au dernier exercice fiscal écoulé. Cette donnée est communiquée chaque année à la Région par le SPF Finances. C'est la différence entre ces deux montants qui sert de base au calcul de la compensation.

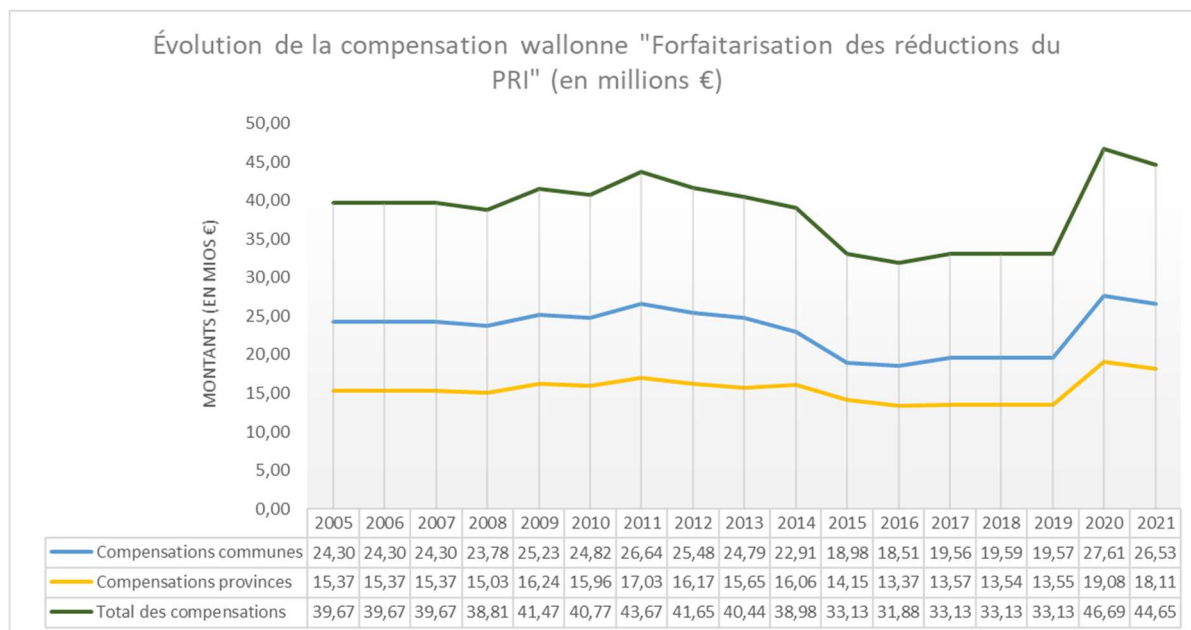
b) Aspects budgétaires

Depuis la mise en place de la compensation en 2005, les montants attribués aux communes ont évolué comme suit.



Source : SPW Intérieur et Action sociale – graphique UVCW

Si on ajoute les montants qui reviennent aux provinces, voici l'évolution de la compensation.



Source : SPW Intérieur et Action sociale – graphique UVCW

Comme on le constate sur la base de ces graphiques, les montants dévolus à cette compensation sont restés relativement stables entre 2005 et 2014, tout en atteignant un point culminant en 2011. Nous y reviendrons plus bas, mais notons simplement à ce stade qu'entre 2007 et 2012, cette enveloppe budgétaire a également eu pour vocation de compenser, outre la forfaitarisation pour enfants à charge, le relèvement du seuil d'allivrement dont le manque à gagner était estimé à un peu plus de 1,2 million d'euros².

Entre 2011 et 2019, le montant annuel octroyé aux communes a diminué de 7 millions d'euros entre 2011 et 2019 pour atteindre 19,6 millions d'euros en 2019, et ce, sans qu'aucune explication chiffrée ne justifie cette diminution. Une évolution aux proportions similaire a en toute logique été constatée pour le montant attribué aux provinces. Depuis l'ajustement budgétaire régional 2020, l'enveloppe budgétaire relative à cette compensation a été revue afin qu'elle soit chaque année suffisamment alimentée et puisse ainsi compenser l'entièreté des pertes réelles subies. Les communes ont ainsi perçu 27,6 millions pour la compensation 2020, soit près de 8 millions de plus que l'année précédente. Le montant sera de 26,5 millions d'euros pour l'année 2021.

c) *Evaluation*

Soulignons tout d'abord du côté positif le fait que la Région a revu récemment à la hausse et de manière conséquente les montants dévolus à cette compensation depuis 2020. Ceci témoigne de sa volonté de compenser pleinement les pertes réelles encourues par les communes. Nous nous attendons cependant à ce que ce montant diminue petit à petit chaque année, comme ce fut déjà le cas en 2021. En effet, les pertes réelles subies par les pouvoirs locaux évoluent structurellement à la baisse, étant donné que le montant forfaitaire exonéré n'est pas indexé, au contraire des réductions proportionnelles « fictives » du précompte immobilier qui le sont puisque le précompte immobilier est lui-même indexé.

Cependant, à nouveau, et ce, malgré la révision à la hausse de l'enveloppe globale, le manque de transparence quant aux données individuelles utilisées pour effectuer ce calcul ne permet pas de savoir dans quelle mesure le manque à gagner est pleinement compensé dans le chef de chaque commune.

² Selon le SPW, le coût était de 1.218.846 € pour 2004 et de 1.227.367 € pour 2005. Cf. Philippe Knapen et Françoise Lannoy : « Coordination et contractualisation de la fiscalité communale en Région wallonne : quelle stratégie ? », *Revue de fiscalité régionale et locale*, Larcier, 2017/2, p. 178.

Par ailleurs, il nous semble essentiel que la compensation financière de ces pertes de revenus soit inscrite de manière durable dans la législation en prévoyant son insertion dans un décret.

3. La compensation Natura 2000

a) Description du mécanisme

Dans le cadre de la mise en œuvre de Natura 2000, et afin d'aider les propriétaires à adopter ce projet, le Gouvernement wallon a pris des mesures visant à pallier les manques à gagner de ces propriétaires, à la suite de la mise en place de ce régime de prévention de la nature. L'une d'entre elles consista en l'exonération du précompte immobilier pour les propriétaires de terrain sis en Natura 2000. Cette exonération s'est concrétisée à partir de 2010 avec la désignation progressive des sites Natura 2000 et a été étendue, dès 2011, aux sites candidats au réseau Natura 2000 et soumis au régime de protection primaire.

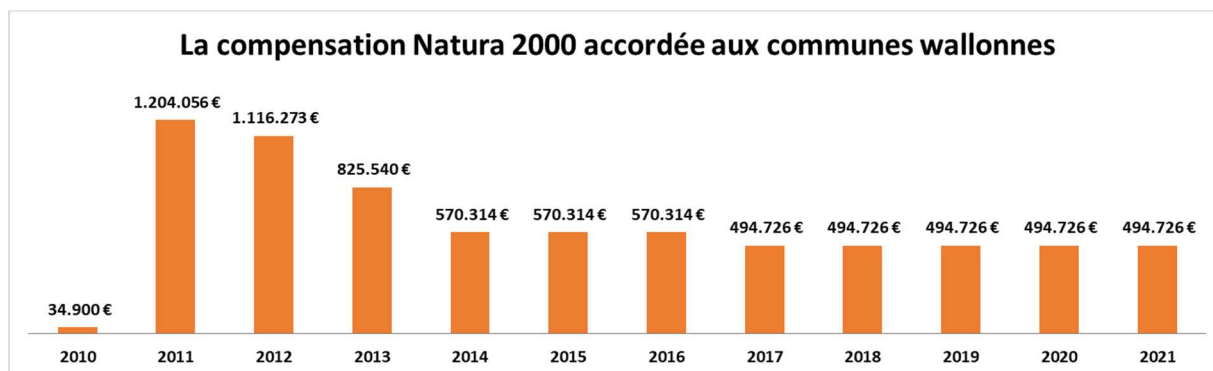
Dès 2001, le Gouvernement wallon en fonction s'était engagé à compenser intégralement cette perte de revenus pour les communes et les provinces. Cette compensation a bien été mise en œuvre dès les premières exonérations, lors de l'exercice 2010, avec la désignation progressive des sites Natura 2000.

Le calcul de cette compensation a pu être affiné en 2014 par la transmission par le SPF Finances de l'identification des propriétaires des parcelles auxquelles s'appliquent les dégrèvements. Actuellement, le calcul effectué pour obtenir le montant de la compensation pour chaque commune ou province prend en compte non seulement les pertes subies par les pouvoirs locaux, mais aussi les économies qu'ils réalisent grâce à l'exonération du précompte immobilier des parcelles dont ils sont propriétaires dans les sites Natura 2000.

A ce jour, le principe de cette compensation n'est pas inscrit en tant que tel dans un décret.

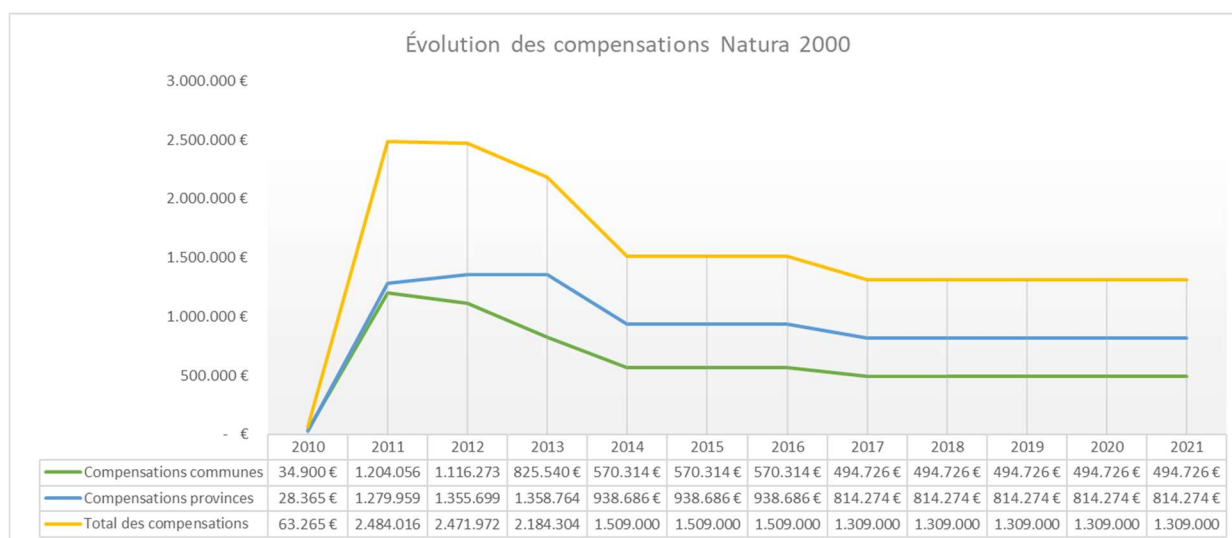
b) Aspects budgétaires

Depuis la mise en place de la compensation en 2010, les montants attribués aux communes ont évolué comme suit.



Source : Région wallonne – graphique UVCW

Si on ajoute les montants qui reviennent aux provinces, voici l'évolution de la compensation.



Source : Région wallonne – graphique UVCW

Comme on peut le voir sur ce graphique, les montants consacrés à cette compensation ont connu une première tendance à la baisse entre 2011 et 2014. Le montant est resté stable entre 2014 et 2016 avant de connaître une nouvelle baisse en 2017. Depuis lors, les montants sont restés constants. En 2021, 0,5 million d'euros ont été octroyés aux communes dans le cadre de cette compensation.

c) *Evaluation*

La première critique que nous avons vis-à-vis de cette compensation concerne son mode de calcul. Ainsi, lors du calcul de la compensation annuelle octroyée à chaque commune, la Région prend en compte non seulement les pertes subies par les pouvoirs locaux, mais aussi les économies qu'ils réaliseraient grâce à l'exonération du précompte immobilier des parcelles dont ils sont propriétaires dans les sites Natura 2000. Or, il n'est pas correct de parler d'économie engrangée à ce titre par les communes propriétaires de terrains sis en Natura 2000 puisque l'exonération vient justement compenser le manque de rentabilité économique que provoque ce régime sur les terrains en question ! Il s'agit bien ici de deux choses différentes.

La commune intervient dans ce dossier à deux titres différents : d'une part elle est propriétaire et d'autre part elle est autorité publique. Les communes en tant que propriétaires ne paient plus leur précompte pour leurs terrains sis en Natura 2000 au même titre que les propriétaires privés. Les communes en tant qu'autorité locale ne percevant plus les additionnels au précompte que les autres propriétaires lui versaient, suite à la décision du Gouvernement wallon de les exonérer de précompte en Natura 2000 doivent dès lors voir ces pertes financières remboursées par le Gouvernement sur la base de la neutralité budgétaire promue par la déclaration de politique régionale.

Une première méthode de calcul correcte avait été validée par nos instances en 2011, mais depuis le SPW a modifié sa méthodologie sans nous consulter. En 2018, nous avons été entendus par Monsieur le Ministre Collin et par la Directrice de la nature de la DGO3 Madame Hallet. Nous avons d'ailleurs reçu un courrier du Ministre Collin datant du 18 octobre 2018 nous indiquant qu'une note verte était partie vers l'administration afin de modifier la méthodologie de calcul de l'administration qui rencontrerait dès lors nos demandes et passerait sous peu au Gouvernement pour validation finale.

Début 2020, rien n'ayant été modifié, notre association a cette fois interpellé l'actuelle Ministre de l'Environnement, qui a en charge cette compensation. En réponse, cette dernière nous a bien confirmé dans son courrier datant du 17 avril 2020 le mode de calcul suivi par la région. Elle considère toutefois que cette compensation, qu'elle qualifie de geste de solidarité de la région vis-

à-vis des communes, doit non seulement tenir compte des limites budgétaires, sachant que cette compensation représente une part significative du budget régional dévolu à la conservation de la nature, mais doit aussi tenir compte du fait que le modèle actuel vise à rencontrer une certaine équité entre propriétaires, notamment entre les communes pour lesquelles le régime actuel est bénéfique et celles qui considèrent qu'il leur est moins favorable. Il lui semble que la compensation telle qu'elle est actuellement mise en œuvre est de nature à rencontrer ces objectifs.

Par conséquent, les communes ne sont toujours pas correctement compensées de l'exonération fiscale mise en place. Il est en tout cas certain, sur la base du calcul appliqué actuellement, que plus une commune est propriétaire de terrains sis en Natura 2000, moins elle sera compensée pleinement. Ce qui crée une discrimination entre les communes selon qu'elles soient propriétaires ou non de terrain Natura 2000.

Par ailleurs, si seules les communes qui ne seraient pas propriétaires de terrains sis en Natura 2000 peuvent espérer être correctement compensées, à nouveau, elles ne sont pas informées des données individuelles utilisées pour déterminer le montant de leur compensation. Elles ne savent dès lors pas vérifier dans quelle mesure le manque à gagner est pleinement compensé ou non.

Il est en tout cas interpellant de constater que l'enveloppe budgétaire liée à cette compensation a été revue à deux reprises à la baisse et reste maintenant figée depuis plusieurs années, ce qui va à l'encontre même d'un principe de compensation dynamique et basé sur les pertes réelles. Les revenus cadastraux étant indexés chaque année, on devrait au contraire en toute logique s'attendre à une croissance constante de cette enveloppe.

Par ailleurs, il nous semble essentiel que la compensation financière de ces pertes de revenus soit inscrite de manière durable dans la législation en prévoyant son insertion dans un décret.

B. LES COMPENSATIONS MANQUANTES EN MATIERE DE PRI

1. La compensation relative au relèvement du seuil d'allivrement

Suite à la réforme fiscale du 22 octobre 2003³, le seuil d'allivrement de la valeur d'investissement a été relevé de 10.000 euros à 50.000 euros pour le matériel et outillage depuis 2004. En d'autres termes, le seuil d'exonération au PRI du revenu cadastral établi pour le matériel et outillage par parcelle cadastrale a été relevé de 159 à 795 euros⁴. Cette décision régionale entraîne une perte de recettes de PRI et de ses additionnels. A cette époque, cette perte était estimée à un peu plus de 1,2 million d'euros⁵.

C'est seulement entre 2007 et 2012 que la région a compensé auprès des communes et provinces la perte en matière d'additionnels au PRI liée au relèvement de ce seuil d'exonération pour le matériel et outillage dont le revenu cadastral est inférieur à 50.000 €. Le financement de cette compensation était repris dans l'enveloppe globale de la compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier (cf. ci-dessus). Selon l'administration régionale, elle n'est toutefois jamais parvenue à un mécanisme de calcul qui convenait faute de données statistiques disponibles pour mesurer l'impact de ce volet de la réforme fiscale.

³ Décr. 22.10.2003 modif. les art. 253, 255 et 518 du Code des impôts sur les revenus 1992 (M.B. 19.11.2003).

⁴ CIR92, art. 253, al.1, 4°.

⁵ Selon le SPW, le coût était de 1.218.846 € pour 2004 et de 1.227.367 € pour 2005. Cf. Philippe Knapen et Françoise Lannoy : « Coordination et contractualisation de la fiscalité communale en Région wallonne : quelle stratégie ? », *Revue de fiscalité régionale et locale*, Larcier, 2017/2, p. 178.

2. La compensation relative au gel de l'indexation du précompte immobilier matériel et outillage

Depuis 2004, à la suite d'une décision du Gouvernement wallon, la base taxable au précompte immobilier sur le matériel et outillage n'est plus indexée⁶. L'impact engendré par cette décision est très important. En 2003, le coefficient d'indexation du revenu cadastral était à 1,3391 et depuis lors, c'est ce coefficient qui continue à être utilisé pour calculer le précompte immobilier pour le matériel et outillage. À titre de comparaison, pour l'indexation du revenu cadastral lié aux bâtiments, c'est le coefficient de 1,8630 qui a été utilisé pour l'année des revenus 2021. Jusqu'à présent, cette perte de revenus subie par les pouvoirs locaux à la suite de cette décision régionale n'a jamais été compensée par la Région.

Pour avoir une idée de la perte engendrée chaque année par les communes wallonnes à la suite de cette non-indexation, nous avons réalisé l'estimation suivante sur la base des chiffres 2017 liés au précompte immobilier relatif au matériel et outillage.

Cette année-là, les revenus cadastraux non indexés relatifs au matériel et outillage ont été estimés à 176.251.313 euros.

Voici les montants qui reviennent aux 262 communes wallonnes, sur la base des centimes additionnels au PRI appliqués en 2021, selon que ces revenus cadastraux sont indexés sur la base du coefficient de 2003 (à la suite du gel de l'indexation décidé dans le cadre du Plan Marshall) ou sur la base du coefficient de 2021.

	RC matériel et outillage non indexé	RC matériel et outillage indexé	PRI matériel et outillage - part communale
Selon index 2003 (1,3391)	176.251.313 €	236.018.133 €	78.525.781,93 €
Selon index 2021 (1,8630)	176.251.313 €	328.356.196 €	109.598.928,99 €
Manquer à gagner en 2021			31.073.147 €

Source : SPF Finances – SPW Intérieur et Action sociale, calculs UVCW

On constate ainsi que les communes wallonnes auraient pu obtenir rien qu'en 2021 40 % de recettes fiscales en plus en matière de précompte immobilier sur le matériel et outillage, soit 31,1 millions d'euros supplémentaires, si ce gel de l'indexation n'avait pas été appliqué à l'encontre du précompte immobilier relatif au matériel et outillage. Et ce montant annuel de pertes ne fait que croître chaque année depuis 2004. A titre d'exemple, la perte annuelle avait été estimée à 26,2 millions en 2018. Le manque à gagner annuel a donc augmenté de près de 5 millions d'euros en l'espace de 3 ans à peine.

Or, depuis 2004, les communes n'ont bénéficié d'aucune compensation suite à la décision du Gouvernement wallon de ne plus indexer la base taxable au précompte immobilier sur le matériel et outillage. Le principe de neutralité budgétaire a ici purement et simplement été bafoué et nous attendons de la région qu'elle trouve sans tarder une solution pour y remédier.

3. La compensation relative à la future réduction fiscale forfaitaire pour les propriétaires occupants

En 2019, la nouvelle déclaration de politique régionale a annoncé qu'une réduction linéaire de 100 euros du précompte immobilier serait mise en place pour les propriétaires occupants dès 2023. L'impact financier précis de cette mesure pour les communes wallonnes est encore inconnu à ce

⁶ Décr. 22.10.2003 modif. les art. 253, 255 et 518 du Code des impôts sur les revenus 1992 (M.B. 19.11.2003).

stade. Nous estimons toutefois que le manque à gagner pour les communes serait d'environ 64 millions d'euros par an à partir de 2023⁷.

A ce stade, nous ignorons si la Région envisage une compensation aux communes pour le manque à gagner qui découlera de cette mesure. Lors de l'annonce de cette mesure, le Gouvernement wallon a précisé que 70 millions d'euros seraient consacrés à ce dossier qui impacte aussi les provinces. On ne sait toutefois pas encore comment ces moyens seront répartis, et si les communes pourront compter sur une compensation pleine et entière. Le montant annoncé jusqu'à présent nous permet en tout cas d'en douter.

Nous attendons donc qu'au moment de l'entrée en vigueur de cette réduction de précompte immobilier, des moyens budgétaires suffisants soient dégagés et que la Région puisse ainsi respecter pleinement le principe de neutralité budgétaire de ses décisions sur les finances communales, tel qu'il s'y est engagé dans sa déclaration de politique régionale.

Par ailleurs, tout comme pour le complément régional, nous demandons que cette future compensation soit pérennisée par un décret et calculée sur la base des pertes réelles.

C. LES COMPENSATIONS RELATIVES A LA FISCALITE LOCALE

De par le principe même de la fiscalité additionnelle, une décision d'une autorité supérieure est susceptible d'impacter la base taxable de l'impôt en question et dès lors d'avoir un impact financier sur les recettes additionnelles qui en découlent. D'où la possibilité de neutraliser ce manque à gagner par une compensation attribuée par l'autorité supérieure en question. En matière de fiscalité locale, le principe même de compensation est différent puisque, bien que la circulaire budgétaire du ministre des Pouvoirs locaux émette certaines recommandations en la matière, les communes ont toute autonomie pour déterminer quelles taxes elles lèveront sur leur territoire, sur la base de quels critères et à quel taux. Dans ce cas de figure, l'autorité supérieure va proposer aux communes des compensations fiscales en contrepartie de leur engagement de ne pas lever certaines taxes locales. Ces communes pourront alors opter ou non de manière individuelle pour la compensation plutôt que la taxation.

En cette année 2021, nous relevons deux cas de figure où la Région wallonne a proposé aux communes une telle compensation.

1. La compensation taxe carrières

a) Description du mécanisme

À la suite de l'instauration en 2016 d'un prélèvement kilométrique relatif aux poids lourds, la Région wallonne a souhaité aider ces derniers à supporter le coût de cette mesure, en incitant notamment les communes à ne plus lever la taxe sur les mines et carrières. Ainsi, une compensation régionale a été prévue pour les communes qui feraient le choix de ne plus lever cette taxe. Dans ce cas, ces dernières obtiennent une compensation égale au montant des droits constatés bruts indexés de l'exercice 2016. On notera que tout changement, à la hausse ou à la baisse, dans le chef des contribuables, intervenu depuis 2016, peut respectivement être enrôlé par la commune ou au contraire est déduit de la compensation à due concurrence.

Dans le courant de l'année 2020, une évaluation de ce système a été réalisée et il en est ressorti que les objectifs de soutien au secteur ont été atteints et que celui-ci se portait mieux au début de

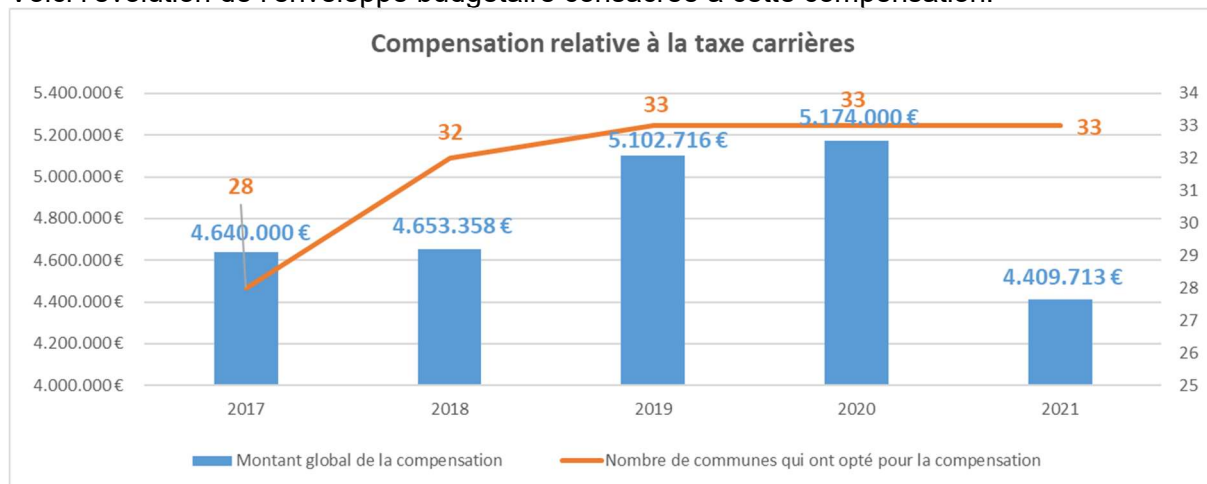
⁷ Estimation réalisée sur la base du montant annuel perdu par la commune en moyenne par propriétaire, du nombre de ménages en Wallonie et de la proportion de ménages propriétaires en Wallonie : $61 \text{ €} \times 1.581.386 \times 65,9 \% = 63.570.136 \text{ €}$ par an. Source : Région wallonne, Belfius, IWEPS (Nombre de ménages privés en Wallonie au 1.1.2019) et enquête SILC 2016 (proportion de ménages propriétaires / copropriétaires / usufruitiers en Wallonie).

2020 (avant la crise sanitaire) qu'en 2016. Fin 2020, le Gouvernement a dès lors décidé de supprimer cette exonération de la taxe communale sur les carrières, mais de manière progressive compte tenu du contexte actuel et des prévisions de reprise encore incertaines⁸. C'est ainsi que la compensation a été maintenue à concurrence de 80 % en 2021 et sera ensuite limitée à 60 % en 2022, à 30 % en 2023 pour s'éteindre totalement en 2024. A chaque étape, la possibilité pour les communes de lever la taxe s'amplifiera à due concurrence.

b) Aspects budgétaires

Lors de la première année de mise en place de la compensation, en 2017, 28 communes sur les 49 qui la levaient ont décidé d'opter pour la compensation. L'année suivante, ce fut 32 communes sur les 46 qui firent ce choix. Le nombre de communes qui ont fait le choix de la compensation est resté pratiquement stable les années suivantes.

Voici l'évolution de l'enveloppe budgétaire consacrée à cette compensation.



Source : SPW Intérieur et Action sociale – graphique UVCW

Comme on peut le voir, l'enveloppe a augmenté de façon croissante entre 2017 et 2020 avant de décroître en 2021. La compensation a en effet été limitée à 80 % cette année et diminuera progressivement jusqu'à sa disparition complète en 2024.

c) Evaluation

Nous n'avons pas eu de retour spécifique de communes quant à la façon dont fonctionne cette compensation. Le fait d'opter pour la compensation relevant du choix de la commune, on peut supposer que les communes qui y ont recours sont satisfaites de la façon dont elles fonctionnent, ce qu'on peut déduire du nombre stable de communes qui y ont fait appel. Pour les autres communes, nous n'avons pas eu de retour spontané quant aux raisons qui les ont motivées à ne pas utiliser cette compensation.

2. Les compensations relatives aux allègements fiscaux décidés suite à la crise sanitaire

a) Description du mécanisme et aspects budgétaires

Dans le cadre d'une série de mesures destinées à alléger au maximum l'impact de la crise sanitaire exceptionnelle liée à la covid-19 sur la vie des citoyens wallons, la Région wallonne a dégagé au printemps 2020 une enveloppe de 3,969 millions d'euros visant à compenser, à tout le moins partiellement, les communes et provinces qui auraient pris des mesures de réduction ou de

⁸ Réponse du 25.3.2021 du Ministre des Pouvoirs locaux à la question écrite du 12.3.2021 de John Beugnies sur la compensation wallonne de la taxe communale sur les mines, minières, carrières et terrils. N°168 (2020-2021) 1

modération fiscale temporaires envers les commerces, indépendants et entreprises touchés de plein fouet par cette crise.

Cette enveloppe, dont 3,8 millions sont réservés aux communes, a été répartie proportionnellement aux montants des taxes et redevances inscrites dans les budgets initiaux 2020 et touchant les commerces, les indépendants et les entreprises. Chaque pouvoir local a été informé du montant de la compensation auquel il pouvait prétendre s'il décidait de mettre en place des mesures d'allègement fiscal. Ce sont finalement 167 communes qui ont bénéficié de cette compensation en 2020 pour un montant total de 3.854.214 €.

En 2021, ce sont 42 millions d'euros qui ont été prévus par la région pour compenser les communes et les provinces qui supprimeront ou allégeront certaines taxes. Plus précisément, une enveloppe de 21 millions d'euros est destinée à compenser entièrement les communes et provinces qui supprimeront totalement leurs taxes sur l'Horeca, les ambulants et les forains notamment (taxes sur les débits de boissons, sur le placement de terrasses, sur les droits d'emplacement sur les marchés, sur les forains, sur l'occupation de la voie publique par ces commerces, indépendants et entreprises, sur les hôtels et chambres d'hôtel). Une deuxième enveloppe de 4 millions d'euros est prévue pour compenser totalement les communes et provinces qui supprimeront en 2021 leurs taxes sur les spectacles et les divertissements ainsi que leur taxe sur les parkings pour les établissements concernés. Une troisième enveloppe de 17 millions d'euros compensera quant à elle tout ou partie (compensation régionale plafonnée) des recettes des communes et des provinces qui allégeront ou supprimeront leur fiscalité en faveur de tout secteur qui aura subi et subi encore les effets de la crise par un arrêt complet ou partiel de ses activités.

b) Evaluation

Nous n'avons pas eu de retour spécifique de la part des communes concernant le fonctionnement de ces compensations liées à la crise sanitaire. On relèvera que 167 communes ont bénéficié de la compensation en 2020. Le fait que plus de 60 % des communes aient décidé d'y faire appel laisse à croire qu'elles ont été nombreuses à considérer que le mode de fonctionnement de cette dernière était satisfaisant.

On relèvera le seul bémol suivant, à savoir que pour les communes qui envisageaient des subsides ciblés plutôt que des allègements fiscaux, ce mode de soutien n'a pas été pris en compte par cette compensation, tant en 2020 qu'en 2021. Au-delà du fait que le choix des mécanismes d'aide appartient à la commune, dans de rares cas, dans le cadre de la compensation 2020, il s'agissait de la seule aide envisageable, puisque les règlements-taxes et redevances visant des faits générateurs ponctuels échus, ainsi modifiés, ne pouvaient de toute façon pas rétroagir.

Quant aux compensations liées à l'année 2021, nous ne disposons pas encore des données quant à leur utilisation. Nous n'avons en tout cas pas eu connaissance de problème spécifique les concernant.

3. Pour mémoire : la compensation relative à la taxe pylônes

a) Description du mécanisme et aspects budgétaires

Le 22 décembre 2016, le Gouvernement wallon a conclu un protocole d'accord avec les opérateurs de téléphonie mobile en ce qui concerne la taxe régionale sur les pylônes GSM. Cet accord, détaillé dans une circulaire du 20 avril 2017, prévoit notamment que la Région renonce à poursuivre toute taxation régionale sur les infrastructures télécom, taxation dont le rendement annuel était estimé à plus de 20 millions d'euros. Rappelons que les communes étaient autorisées à lever des centimes additionnels sur cette taxe régionale.

Ce protocole d'accord engage également la Région à veiller à ce que les pouvoirs locaux renoncent à toute taxation sur les pylônes GSM à partir de 2017. En contrepartie, les opérateurs s'engageaient à réaliser, sur la période 2016-2019, des investissements supplémentaires en Wallonie, tout en se réservant toutefois le droit de ne pas réaliser d'investissements complémentaires sur le territoire des communes qui continueraient à lever une taxe pylônes durant les exercices 2017 à 2019. Les opérateurs payeraient également chaque année, sur la période 2016-2020, une somme forfaitaire transactionnelle permettant de régler le litige relatif à la taxe régionale 2014.

Dès le départ, il avait été annoncé qu'une partie de ce montant transactionnel reviendrait aux communes à titre de compensation pour non-perception de centimes additionnels sur cette taxe. Ainsi, la circulaire du 20 avril 2017 mentionnait qu'une compensation serait octroyée, en 2020, aux communes ayant voté des centimes additionnels à la taxe régionale pour l'exercice 2014 et n'ayant pas enrôlé de taxe communale sur les pylônes sur la période 2017-2019. La circulaire du 20 avril 2017 précise également qu'à partir du 1er janvier 2017, « *tout nouveau règlement-taxa [...] communal sur les mâts, pylônes ou antennes fera l'objet d'une non-approbation par l'autorité de tutelle* ».

Depuis cette circulaire, le calendrier de versement de cette compensation a été revu. C'est ainsi que certaines communes ont reçu une compensation dès la fin de l'année 2017, et en 2018 pour d'autres. Dans les deux cas, le montant global accordé était respectivement de 1.250.000 euros.

Plus précisément, en 2017, les 1.250.000 euros ont été répartis au prorata des droits constatés nets comptabilisés dans les comptes 2014 des communes à l'article 040/377-01 « Taxes additionnelles aux taxes pour l'environnement » relatifs aux recettes fiscales liées aux additionnels communaux à la taxe régionale. 38 communes ont ainsi reçu une compensation dans ce cadre.

En 2018, le mécanisme de calcul de la compensation a été revu, car il s'est avéré que plusieurs communes n'avaient pas pu bénéficier de la compensation en 2017 alors qu'elles avaient levé en 2014 des additionnels à la taxe régionale sur les pylônes GSM. Ces dernières n'avaient cependant pas constaté les droits aux comptes 2014 ou avaient utilisé un code économique erroné. Les 1.250.000 euros ont ici été répartis sur la base des estimations de recettes notifiées aux communes par le SPW Fiscalité pour l'exercice fiscal 2014. On notera que les communes ayant perçu une compensation en 2017 n'ont pu bénéficier de la compensation fiscale en 2018. 92 communes ont bénéficié de la compensation en 2018.

Bien que 1,25 million d'euros avaient été prévus au budget initial régional 2019, aucune compensation ne fut finalement octroyée en 2019. L'accord avec les opérateurs de télécommunications ayant pris fin au 31 décembre 2019, il n'y a plus eu de compensation prévue pour 2020. Au total, sur la période 2017-2020, ce sont donc 2,5 millions d'euros de compensation qui ont été versés aux communes dans le cadre de ce premier accord.

Un nouvel accord avec les opérateurs de télécommunications portant sur les années 2021 et 2022 a été conclu fin 2020. On notera que ce dernier comprend la recommandation auprès des communes de ne pas lever de taxe sur les pylônes. Il n'est donc plus question d'une interdiction pure et simple, comme la prévoyait le premier accord. Cet accord ne prévoit plus de compensation, mais en contrepartie, les opérateurs s'engagent à soutenir la transformation numérique des pouvoirs locaux. Ce soutien se matérialisera sous forme d'appels à projets, mais comme l'indique la circulaire complémentaire du 18 janvier 2021, seules les communes ne levant pas cette taxe pourront bénéficier de cet appel à projets. Ainsi, deux appels à projets, pourtant sur les années 2021-2022, seront lancés pour un montant total de 10 millions d'euros. Ce montant sera constitué de 5 millions d'euros versés par les opérateurs de téléphonie mobile, de 2,5 millions d'euros à charge du Ministre des Pouvoirs locaux et 2,5 millions d'euros à charge du Ministre du Numérique. Le 21 octobre 2021, le Gouvernement wallon a donné son accord pour lancer l'appel à projets 2021 doté de 5 millions d'euros. Les projets devront être introduits d'ici le 25 février 2022.

b) Evaluation

Dans le cadre du premier accord, la circulaire du 20 avril 2017 précisait qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, aucun nouveau règlement-taxé communal sur les mâts, pylônes ou antennes ne serait dorénavant approuvé par l'autorité de tutelle. Fondamentalement, c'était la question même du respect de l'autonomie fiscale des communes, garantie par la Constitution, qui était posée, d'autant plus au regard du moyen juridique retenu pour tenter de la brider : la voie de la circulaire. Une circulaire n'est pas une source de droit contraignante : la tutelle ne peut en aucun cas se fonder sur le non-respect d'une circulaire pour ne pas approuver ou annuler un acte d'une autorité locale ; elle doit impérativement motiver pareille décision au regard du droit et de l'intérêt général, compte tenu des circonstances d'espèce (cf. la jurisprudence du Conseil d'Etat, not. C.E. n° 106.994, 24 mai 2002). Par ailleurs, et la cour Constitutionnelle l'a rappelé précisément en cette matière, le législateur régional lui-même n'est pas compétent pour imposer, par décret, une limitation de l'autonomie fiscale locale ; ce privilège revient au législateur fédéral.

Notons cependant que si des motifs pertinents d'intérêt général, dans le cadre du futur développement économique de la Région, existent pour justifier l'abandon de taxes locales en la matière et si les manques à gagner sont correctement compensés dans le respect du principe de neutralité budgétaire, nul doute que les communes peuvent le comprendre et, à défaut, l'autorité de tutelle motivera dans chaque cas d'espèce, non sur la base d'une simple contravention à une circulaire sans force juridique, une éventuelle décision de non-approbation.

Concernant le montant total des compensations accordées dans le cadre de ce premier accord, à savoir 2,5 millions d'euros, il ne nous semble pas avoir compensé suffisamment les communes. En effet, dans le cadre des additionnels que les communes étaient autorisées à lever sur cette taxe régionale, le rendement de ces additionnels pouvait être estimé à 6 millions d'euros si on se base sur le montant budgété pour les communes en 2015. En revanche, il nous était revenu que les communes avaient été moins nombreuses à lever de tels additionnels en 2014, première année où la taxe régionale avait été introduite. Quant à l'ancienne taxe locale sur les pylônes GSM (040/367-10), les recettes estimées en 2017, juste avant que les communes n'aient connaissance de cet accord, étaient de 3,7 millions d'euros. Il faut cependant ajouter un élément de poids qui contrebalance cette apparente sous-compensation. Depuis 2014, le Fonds des communes est augmenté chaque année d'une somme de 11,189 millions d'euros provenant d'une partie de l'affectation de la taxe régionale sur les pylônes GSM, et ce, même si la région ne perçoit pas réellement le produit de cette taxe.

II. LES COMPENSATIONS FEDERALES

A. LA MAINMORTE

1. Description du mécanisme

Sur la base de l'article 253, 3° du Code des impôts sur les revenus 1992, certains bâtiments publics sont exonérés du précompte immobilier. L'État fédéral compense cependant aux communes la perte de revenus liée à l'exonération du précompte immobilier de certains bâtiments publics fédéraux. Cette compensation est inscrite à l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Auparavant compensée à hauteur de 72 %, cette perte de revenus, appelée mainmorte, est compensée entièrement depuis 2014. Depuis cette même date, une telle compensation existe également à l'égard des Régions.

C'est l'alinéa 2 de ce même article 63 de la loi précitée qui définit les propriétés qui peuvent bénéficier de cette compensation. On retiendra ainsi que seuls les biens de l'État fédéral sont pris en compte pour la mainmorte. Sont toutefois exclus de cette compensation, entre autres les bâtiments affectés aux services du pouvoir judiciaire, les hôpitaux, les établissements

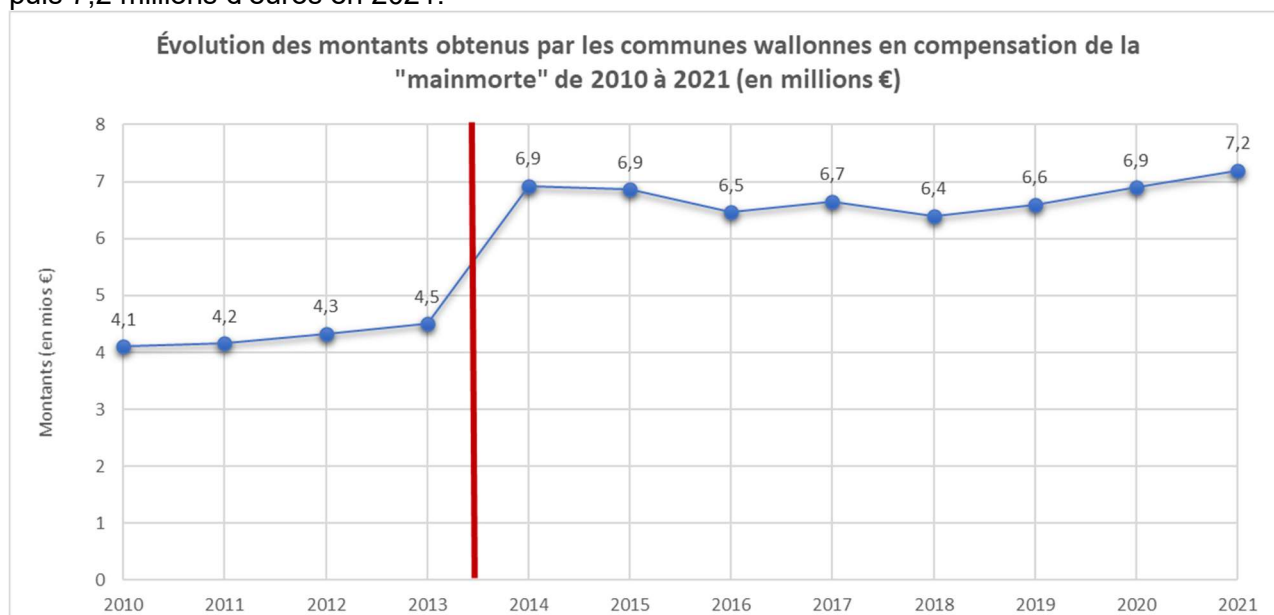
d'enseignement, les bâtiments affectés aux cultes ou encore les gares. À noter également que les biens appartenant aux Régions et aux Communautés, ainsi que ceux appartenant aux provinces, communes, CPAS, intercommunales ou fabriques d'église ne peuvent bénéficier de cette compensation.

Conformément à l'article 63, § 3, al. 2, de la Loi spéciale, la compensation est calculée :

- sur la base des taux d'imposition régionaux et des centimes additionnels communaux arrêtés au 1er janvier de l'année précédente ;
- sur la base des données officielles les plus récentes relatives aux revenus cadastraux ;
- en application de l'indexation des revenus cadastraux mise en place à partir du 1er janvier 1991 ;
- pour les immeubles dont l'autorité fédérale est copropriétaire, sur la base de la partie du revenu cadastral correspondant à la part de l'autorité fédérale dans la copropriété.

2. Aspects budgétaires

Si on regarde l'évolution sur ces dix dernières années de cette compensation, on voit que le montant annuel versé aux communes wallonnes a cru légèrement de manière constante entre 2010 et 2013, époque où la perte de revenus était compensée à 72 %. Ce montant a ensuite augmenté de 2,4 millions d'euros en un an pour atteindre 6,9 millions en 2014. Ce saut de niveau est dû à la décision de l'état fédéral de compenser désormais les communes à 100 %. On voit que depuis, ce montant a légèrement diminué les années suivantes pour atteindre à nouveau 6,9 millions d'euros en 2020, puis 7,2 millions d'euros en 2021.



Source : Etat fédéral – graphique UVCW

3. Evaluation

Premier point positif de cette compensation : elle est inscrite dans un texte de loi au moyen de l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Le paragraphe 3 de cet article précise d'ailleurs que cette compensation couvre 100 % des pertes subies par les communes dans le cadre de l'exonération fiscale qui nous occupe. C'est un acquis récent important puisque cette compensation totale n'est d'application que depuis 2014.

Concernant les données individuelles relatives à cette compensation, il nous semble ici aussi utile que les communes disposent d'initiative de toutes les données nécessaires pour pouvoir vérifier l'exactitude du montant qui leur est accordé. On notera que, tous les ans, un courrier est envoyé aux communes possédant au moins un bien exonéré du précompte immobilier visé par le crédit « mainmorte » afin de vérifier la situation de leur commune préalablement à l'envoi des données au

SPF Intérieur compétent pour allouer le budget de compensation. Si ce courrier envoyé d'initiative aux communes déjà concernées est plus qu'appréciable, il n'empêche que les communes qui ne bénéficient pas pour l'instant d'une telle compensation ne sont pas toujours informées de son existence. Ainsi, c'est suite à une information que nous avons publiée sur notre réseau Finances-Fiscalité à propos de la mainmorte qu'une commune a réalisé il y a quelques années qu'elle n'en bénéficiait pas encore pour une propriété qui y avait droit. C'est en prenant contact d'initiative avec le SPF Finances que cette dernière a pu introduire une demande d'intégration du bien dans le répertoire « mainmorte » et qu'elle bénéficie depuis lors de cette compensation.

Par ailleurs, l'une des questions que l'on peut se poser au vu de cette compensation, c'est la raison pour laquelle les communes ne disposent pas d'une compensation similaire de la part de la région et des communautés ? Il y a quelques années, une commune nous avait ainsi contacté parce qu'elle s'étonnait de ne pas avoir reçu comme de coutume sa compensation mainmorte. En y regardant de plus près, il s'est avéré que les bâtiments concernés, qui appartenaient à l'état fédéral, avaient été récemment transférés à la région. Or, les bâtiments appartenant à la région ne sont pas repris dans le champ d'application de cette compensation, financée par l'Etat fédéral. Ce transfert de propriété a donc provoqué une perte de revenus pour la commune sans que cette dernière ne puisse s'y opposer.

B. LE FONDS DE COMPENSATION DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS LUXEMBOURGEOIS

En matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP), on constate que les compensations sont plus rares. Selon nous, seul le fonds des frontaliers luxembourgeois peut s'assimiler à une compensation fiscale en matière d'IPP. Cette compensation, financée par l'Etat luxembourgeois, est versée aux communes par l'intermédiaire de l'Etat fédéral (SPF finances).

1. Description du mécanisme

En vertu d'une convention entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg visant à éviter la double imposition des revenus, les frontaliers résidant en Belgique et travaillant au Grand-Duché de Luxembourg ne payent pas d'IPP en Belgique. Pour les communes belges où résident ces travailleurs transfrontaliers, cette convention prévoit cependant un retour financier en remplacement des additionnels à l'IPP traditionnellement perçus sur la base des salaires payés en Belgique.

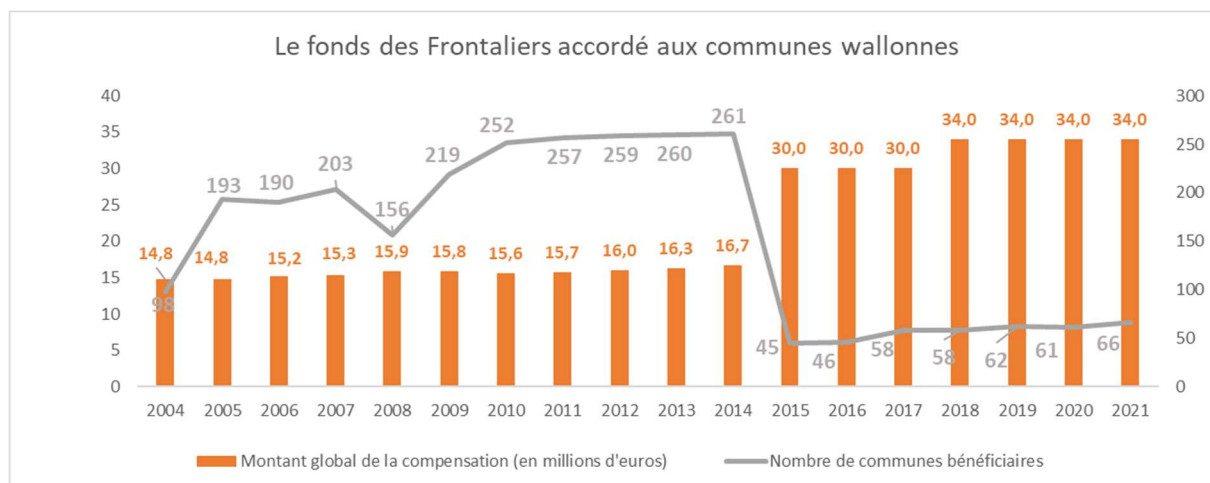
Ainsi, à la suite de la décision du Comité des ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise du 14 décembre 2001, une compensation a été octroyée à partir de 2004 aux communes dans lesquelles résident un « *nombre significatif* » de travailleurs frontaliers qui paient leurs impôts au Grand-Duché de Luxembourg. Jusqu'en 2014, cette compensation était répartie entre les communes disposant au minimum d'un résident travaillant au Grand-Duché de Luxembourg. En 2015, la notion de « *nombre significatif* » fut définie et concerna dans un premier temps les communes pour lesquelles les taxes additionnelles fictives à l'IPP représentaient plus de 5% de l'ensemble des taxes additionnelles (fictives et réelles) à l'IPP de ces communes. Ce seuil de 5% a cependant été rapidement revu à la baisse et fixé à 3% à partir de 2017. A partir de 2022, nous reviendrons au mécanisme initial qui supprime la logique de seuil et octroie une compensation à toute commune dont au moins un résident travaille au Grand-Duché du Luxembourg. Ce ne seront donc plus uniquement des communes wallonnes qui bénéficieront de ce fonds, comme ce fut le cas depuis 2015.

2. Aspects budgétaires

En 2004, lors de la mise en place de cette compensation, le montant de cette dernière était de 15 millions d'euros. Ce montant fut ensuite indexé annuellement au taux de 2% à partir de 2005. Puis, en 2015, ce montant a été revu significativement à la hausse pour atteindre 30 millions d'euros. Il

est depuis lors adapté, à la hausse ou à la baisse, à un rythme trisannuel sur la base des montants déclarés en Belgique à l'IPP par les travailleurs frontaliers. De 2018 à 2021, le montant dédié au fonds est passé à 34 millions. Suite à un accord tout récent, le montant global de cette compensation va être augmenté à hauteur de 48 millions à partir de 2022. Il sera ensuite augmenté annuellement de 2,4 millions pour une période de 10 ans. Le montant dédié au fonds atteindra 72 millions en 2032, et sera alors de nouveau revu.

Le graphique ci-dessous reprend le montant du fonds accordé chaque année aux communes wallonnes et au nombre de communes wallonnes qui en bénéficient.



Source : SPF Finances – graphique UVCW

En 2021, 66 communes wallonnes bénéficient de ce fonds qui s'élève à 34 millions d'euros. En 2022, selon les estimations du SPF Finances qui tiennent compte du fait que la logique du seuil sera supprimée, 258 communes wallonnes bénéficieront d'un montant global de 44,8 millions d'euros.

3. Evaluation

Une des principales critiques du fonds qui nous était remontée ces dernières années provenait de certaines communes qui n'avaient plus eu accès au fonds suite à l'instauration en 2015 d'un seuil minimal de taxes additionnelles fictives à l'IPP. Il fallait ainsi que ces dernières représentent plus de 5% de l'ensemble des taxes additionnelles (fictives et réelles) à l'IPP de la commune pour que celles-ci puissent avoir accès au fonds. Or, certaines étaient juste en dessous du seuil et se sont retrouvées du jour au lendemain sans un montant qui était non négligeable alors que les communes étant au-dessus du seuil ont de plus bénéficié cette année-là d'un refinancement conséquent puisque l'on est passé d'une enveloppe de 16,7 millions en 2014 partagée entre 261 communes wallonnes à un fonds presque doublé (30 millions d'euros) à partager entre 45 communes. Le seuil fut rapidement abaissé à 3% pour remédier en partie à ce problème. Ainsi, en 2017, ce sont 58 communes, soit 13 de plus, qui se sont partagé cette enveloppe de 30 millions d'euros. En 2022, ce seuil sera supprimé et l'enveloppe globale sera de 48 millions d'euros, mais sera partagée entre 553 communes belges. Ce seront alors 258 communes wallonnes qui en bénéficieront pour un montant global de 44,8 millions d'euros et non plus 66 comme ce fut le cas en 2021, année où elles se sont partagé 34,0 millions d'euros. Et selon les récentes estimations du SPF Finances, les communes qui avaient déjà accès au fonds actuellement verront leur montant augmenter par rapport à 2021. La suppression de la logique de seuil n'aura donc pas hypothéqué leur refinancement.

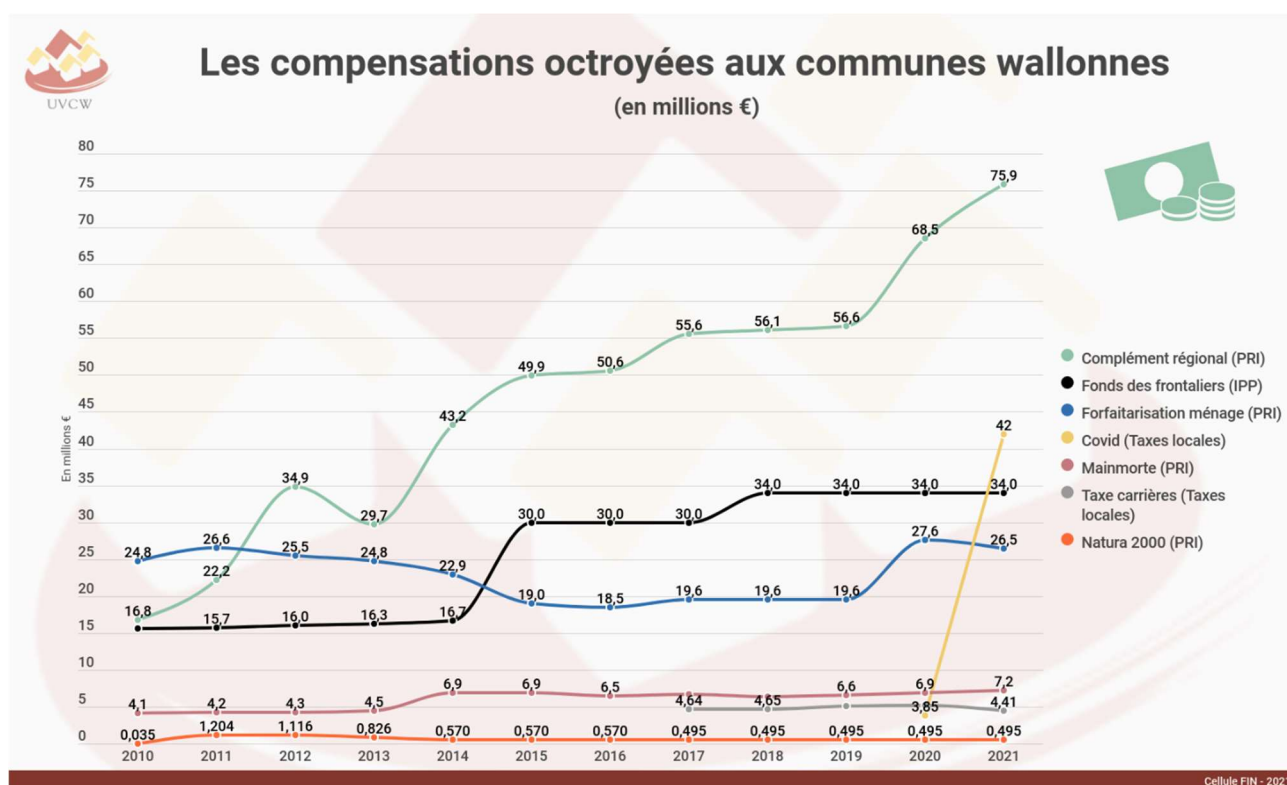
Par ailleurs, nous nous réjouissons de cette récente décision de procéder à une augmentation annuelle du fonds. Ceci témoigne de la volonté du Grand-duché de compenser de manière dynamique les communes concernées.

Pour le reste, on notera que le principe de cette compensation, ainsi que son mode de fonctionnement, est inscrit dans une décision du Comité des Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL).

Enfin, ici aussi, il serait appréciable que les communes puissent disposer d'initiative de l'ensemble des données qui ont été utilisées pour répartir l'enveloppe.

III. CONCLUSION

Les compensations fiscales constituent un mode de financement non négligeable pour les communes wallonnes. Ainsi, en 2021, les compensations représentaient pas moins de 190 millions d'euros, soit 3,3 % de leurs recettes ordinaires totales. Voici l'évolution sur la période 2010-2021 des compensations décrites dans cette note.



Source : Région wallonne, Etat fédéral; graphique : UVCW

C'est tout particulièrement en matière de précompte immobilier que ces compensations sont importantes. En 2021, c'est également le cas pour la fiscalité locale, mais ceci relève avant tout d'un contexte particulier lié à la crise sanitaire actuelle.

Montants 2021 pour les communes wallonnes (en millions d'euros)					
Précompte Immobilier		Impôt des personnes physiques		Taxes Locales	
Recettes liées aux additionnels	1053	Recettes liées aux additionnels	1003	Recettes issues des taxes locales	516
Complément régional	75,9	Fonds des frontaliers luxembourgeois	34	Compensation taxe carrières	4,4
Compensation forfaitisation réductions de Pri	26,5			Compensation Covid	42
Natura 2000	0,5				
Mainmorte	7,2				
Montant total	1163,1	Montant total	1037	Montant total	562,4
dont compensations fiscales	110,1	dont compensations fiscales	34	dont compensations fiscales	46,4
Part du montant total issu des compensations	9,5%	Part du montant total issu des compensations	3,3%	Part du montant total issu des compensations	8,3%

Rem : les compensations régionales sont inscrites en bleu dans le tableau tandis que les compensations fédérales sont inscrites en vert

Source : Région wallonne – Etat fédéral – Belfius, tableau et calculs : UVCW

La Région wallonne joue un rôle majeur dans le cadre de ces compensations puisqu'elle est à la manœuvre pour la plupart des compensations, et ce, pour un montant de l'ordre de 149,3 millions d'euros en 2021.

Nous l'avons vu également tout au long de cette note, nos remarques principales concernent avant tout les compensations relatives au précompte immobilier, ces dernières représentant près de 10 % des recettes liées au précompte immobilier.

Tout d'abord, nous saluons bien évidemment la mise en place par la Région tant du complément régional que de la compensation relative à la forfaitarisation des réductions de précompte immobilier et de la compensation Natura 2000. Toutefois, nous nous permettons d'insister sur l'absence, depuis 17 ans, d'une compensation essentielle en matière de précompte immobilier, celle liée au gel de l'indexation du précompte immobilier matériel et outillage. Cette absence représente un manque à gagner annuel de l'ordre de 31 millions d'euros pour les communes wallonnes, ce coût annuel pesant de plus en plus lourd au fil des ans. On relèvera également l'absence régulière, sur la même période, de la compensation relative au relèvement du seuil d'allivrement.

Ensuite, contrairement au complément régional, nous regrettons que les compensations régionales relatives d'une part à la forfaitarisation des réductions de précompte immobilier et d'autre part à Natura 2000 ne soient inscrites dans un décret, ce qui permettrait d'en garantir la pérennité. Au-delà d'offrir une meilleure prévisibilité aux communes, cette démarche témoignerait par ailleurs d'un engagement fort de la région de soutenir ses communes dans leur difficile exercice d'équilibre budgétaire.

Dans le même objectif, il est également indispensable que les moyens financiers dévolus à ces compensations évoluent de manière dynamique afin de compenser les pertes réelles subies par les communes et de garantir ainsi, sans condition, la neutralité budgétaire pour chacune d'entre elles.

De même, il nous semble essentiel que le mode de calcul de la compensation soit clairement établi et communiqué aux communes. Une plus grande visibilité dans le calcul des montants, tant globaux qu'individuels, aiderait sans conteste à ce que chacun puisse s'assurer que cet objectif de neutralité budgétaire est bel et bien atteint. Actuellement, les mécanismes précis de calcul des compensations restent encore peu clairs et manquent de transparence vis-à-vis des communes, ce qui renforce leur incapacité à savoir dans quelle mesure leurs pertes sont réellement compensées.

En outre, dans le cadre de la récente reprise du service du précompte immobilier par la Région wallonne, cela nous semble le bon moment pour que cette dernière saisisse l'occasion de donner accès aux communes aux données qui les concernent et qui sont utilisées pour calculer le montant des différentes compensations fiscales relatives au précompte immobilier. A cet égard, il nous semblerait pertinent que ces données soient reprises au sein d'une même interface qui pourrait être utilisée pour communiquer les données relatives aux 173-x en matière de précompte immobilier. Dans son courrier du 16 décembre 2020 relatif à cette reprise du précompte immobilier, le Ministre des Pouvoirs locaux nous a à ce propos indiqué que, bien que les 173-x mensuels et annuels soient communiqués dans un premier temps par courriel, le SPW Fiscalité réfléchit à une méthodologie plus efficiente, éventuellement via la plate-forme du SPW IAS. Dans ce même courrier, le Ministre ajoutait que, concernant l'accès aux communes aux différentes données constitutives des compensations qui les concernent, cela ne devrait a priori pas poser de grosses difficultés.

Il pourrait par ailleurs être utile de voir à quel moment il est le plus judicieux que les communes reçoivent l'argent lié aux compensations, compte tenu notamment des autres versements régionaux et fédéraux (fonds des communes, additionnels au précompte immobilier, additionnels à l'impôt des personnes physiques, subvention APE...). Les communes étant désormais amenées à payer des intérêts si elles détiennent trop de liquidités sur leur compte à vue, travailler sur une planification optimale de leur trésorerie est une question qui revêt encore davantage d'importance aujourd'hui que par le passé.

Enfin, retenons qu'en matière de fiscalité additionnelle, toute exonération ou réduction d'impôt a indirectement un impact sur les communes alors que celles-ci n'ont pas eu voix au chapitre pour décider de cet allègement fiscal. Et en matière de précompte immobilier, cette problématique est encore plus criante puisqu'en Wallonie, 60 % des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels reviennent aux communes contre 38 % aux provinces et seulement 2 % à la Région. Même si des compensations sont mises en place pour immuniser les communes du manque à gagner, de tels systèmes restent bien souvent imparfaits, comme on a pu s'en rendre compte à travers cette note. On ne peut donc qu'encourager la Région à trouver envers les contribuables visés d'autres modes de soutien que des allègements fiscaux en matière de précompte immobilier. A tout le moins, de tels allègements ne devraient concerner que la part régionale de cet impôt, sans toucher aux revenus communaux issus des additionnels.

IV. AUTRES MANQUES A GAGNER DECOULANT DE LA POLITIQUE REGIONALE

Si cette note se concentre avant tout sur les compensations d'ordre fiscal, nous terminerons en rappelant notre revendication d'élargir la redevance générale de voirie au secteur des télécommunications. L'UVCW plaide depuis de nombreuses années pour un juste retour financier en cas d'utilisation de la voirie publique à des fins privatives, tel que cela existe déjà dans le secteur de l'électricité et du gaz. Le secteur des télécommunications pourrait, enfin, par cette redevance, payer son dû aux infrastructures communales qui lui permettent de réaliser son négoce. Ainsi, une juste redevance pourrait être réclamée aux impétrants pour l'usage qu'ils font du domaine public dans un but commercial. Constatant que cette redevance de voirie n'a toujours pas été mise en place envers ce secteur, nous demandons à la Région de compenser ce manque à gagner pour les communes.

Katlyn Van Overmeire – 27 janvier 2022