

Les finances communales : les compensations fiscales

Les recettes fiscales perçues par les communes proviennent principalement de la fiscalité additionnelle (environ 40 % des recettes ordinaires) et dans une moindre mesure des taxes locales établies directement par les communes (environ 10 % des recettes ordinaires).

En Région wallonne, la fiscalité additionnelle communale est composée de trois éléments : la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la taxe additionnelle au précompte immobilier et la taxe additionnelle à la taxe de circulation. Il s'agit en d'autres mots d'un prélèvement supplémentaire que la commune perçoit sur un impôt qui relève d'un autre niveau de pouvoir. À part le choix du taux additionnel - ce qui n'est même pas le cas pour la taxe de circulation pour laquelle le taux additionnel est fixé obligatoirement à 10 % - la commune n'a aucune autre emprise sur ces taxes. Ainsi, si par exemple, la Région wallonne décide d'appliquer une nouvelle exonération d'impôt sur le précompte immobilier, la commune sera contrainte de subir indirectement une perte sur les revenus qu'elle tire des additionnels au précompte immobilier. La mise en place d'une compensation régionale peut toutefois permettre d'éviter une telle situation et de garantir pour les communes la neutralité budgétaire de ce type de décision prise par un autre niveau de pouvoir.

Du côté des taxes locales, des compensations peuvent également voir le jour, par exemple pour inciter les communes à ne plus lever certaines taxes.

1. Les compensations relatives aux additionnels au précompte immobilier

Si le précompte immobilier (PrI) est un impôt régional, il a un impact financier avant tout sur les finances des pouvoirs locaux puisque, sur l'ensemble des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels, 61% de celles-ci reviennent aux communes contre 37% aux provinces et seulement 2% à la Région wallonne. Plusieurs compensations fiscales ont été mises en place pour pallier certaines exonérations ou réductions d'impôt relatives au précompte immobilier.

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

Dans le cadre des mesures du Plan Marshall prises en 2006¹, les communes et provinces wallonnes ont été confrontées à une réduction de leurs recettes en matière d'additionnels au PrI 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.

¹ Décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (M.B. du 07/03/2006).

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 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 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 1^{er} janvier 2006) tenant compte des taux appliqués dans leur règlement-taxé. Quant aux pertes réelles en matière de précompte immobilier portant sur le matériel et outillage, elles sont calculées sur base d'un listing du SPF Finances établi au 1^{er} 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, l'estimation se base au départ sur un forfait qui est augmenté chaque année².

En 2021, les communes wallonnes ont perçu 75,9 millions d'euros dans le cadre de cette compensation³.

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

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 1^{er} janvier 2004, ce qui favorisait davantage

² Source : SPW Intérieur et Action sociale.

³ Source : Région wallonne.

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.

En 2021, cette compensation s'est élevée à 26,5 millions d'euros pour les communes wallonnes⁴.

C. La compensation Natura 2000

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 2000⁵. 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 primaire⁶.

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. On notera cependant qu'à ce jour, le principe de cette compensation, tout comme la compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier, n'est pas inscrit en tant que tel dans un décret.

En 2021, 0,5 million d'euros a été octroyé aux communes dans le cadre de cette compensation⁷.

D. La mainmorte

Sur base de l'article 253 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.

⁴ Source : Région wallonne.

⁵ Décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000, ainsi que de la faune et de la flore sauvages (M.B. du 22/01/2002).

⁶ Décret du 3 juin 2011 modifiant le Code des droits de succession, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, ainsi que le Code des impôts sur les revenus en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000 (M.B. du 14/06/2011).

⁷ Source : SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

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 1^{er} 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 1^{er} 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.

Pour 2021, les communes wallonnes se sont vu attribuer un montant de l'ordre de 7,2 millions d'euros dans le cadre de cette mainmorte⁸.

2. Les compensations relatives aux additionnels à l'impôt des personnes physiques

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.

A. Le fonds de compensation des travailleurs frontaliers luxembourgeois

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, 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. Ce montant de 15 millions octroyé en 2004 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 était, 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

⁸ Source : Etat fédéral.

frontaliers. De 2018 à 2021, le montant dédié au fonds est passé à 34 millions avant qu'un accord de révision du mécanisme le rehausse à 48 millions à partir de 2022, associé à une augmentation annuelle 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.

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. Depuis 2022, nous sommes revenus 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 c'était le cas depuis 2015.

En 2021, 66 communes wallonnes ont bénéficié de ce fonds qui s'est élevé à 34 millions d'euros⁹. En 2022, avec la révision du fonds et selon les estimations du SPF Finances, ce sont 258 communes wallonnes qui en bénéficieront à hauteur de 44,8 millions d'euros¹⁰.

3. Les compensations relatives aux taxes locales

Si en matière de fiscalité additionnelle, l'autonomie fiscale des communes se limite à en déterminer le taux, celle-ci est beaucoup plus étendue en ce qui concerne les taxes locales. Ainsi, bien que la circulaire budgétaire du ministre des Pouvoirs locaux émette toutefois certaines recommandations en la matière, les communes ont toute autonomie pour déterminer quelles taxes elles lèveront sur leur territoire, sur base de quels critères et à quel taux.

Compte tenu de l'autonomie fiscale dont les communes disposent, il reste aujourd'hui un seul cas en vigueur pour lequel la Région wallonne a proposé aux communes une compensation fiscale en contrepartie de leur engagement de ne pas lever certaines taxes locales. La façon de procéder est ici différente, puisqu'en vertu de l'autonomie fiscale des communes, ces dernières peuvent dès lors opter ou non de manière individuelle pour la compensation plutôt que la taxation.

A. La compensation taxe carrières

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.

À noter 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.

⁹ Source : SPF Finances.

¹⁰ Source : SPF Finances

Fin 2020, la Région a décidé de mettre progressivement fin au mécanisme. Ainsi pour l'année 2021, la compensation a été limitée à 80 % avec possibilité pour les communes de lever la taxe à concurrence des 20 % restants. La compensation a ensuite été limitée à 60 % en 2022, puis sera limitée 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.

En 2021, 33 communes sur la quarantaine ayant voté une taxe sur les carrières ont décidé de ne pas lever la taxe et d'opter librement pour la compensation régionale dont le montant global (limité donc à 80 %) s'est élevé à 4,4 millions d'euros¹¹.

¹¹ Source : SPW Intérieur et Action sociale.