



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « FISCALITE ET PARAFISCALITE »

AVIS RELATIF AU TRANSFERT AUX POUVOIRS LOCAUX DES
IMPÔTS PERÇUS PAR LE POUVOIR FÉDÉRAL

JANVIER 2010

0. Introduction

L'article 10 de l'arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances mentionne, en son 4^{ème} paragraphe, que la Section Fiscalité et Parafiscalité « *émet un avis annuel relatif aux recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral pour compte des pouvoirs locaux* ».

La Section a émis en octobre 2007 un premier Avis relativement détaillé « relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral ». Dans cet Avis, la Section se concentrait en particulier sur le calendrier des transferts aux communes des recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral. Il s'agit notamment de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, des additionnels au précompte immobilier perçus pour compte des communes wallonnes et bruxelloises et du décime additionnel à la taxe de circulation.

Dans ce premier Avis, le contexte macro-économique a d'abord été esquissé et l'attention s'est portée sur l'importance des impôts susvisés dans les recettes communales et aux caractéristiques des impôts additionnels. Ensuite, les points de vue des parties concernées ont été exposés sur base des séances d'audition organisées par la Section et des documents qui lui ont été transmis. La Section a ainsi pu formuler un ensemble de propositions. Sur cette base notamment, plusieurs propositions de loi et une résolution ont été déposées au Parlement fédéral. Les travaux parlementaires y relatifs ne sont cependant pas encore achevés.

Un deuxième Avis a suivi en novembre 2008. Outre une mise à jour d'un certain nombre de données chiffrées, il a davantage approfondi le thème de la répartition des transferts mensuels aux communes.

Ce troisième Avis se concentre principalement sur les avances de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques telles qu'adaptées, octroyées au printemps 2009 ainsi que sur l'impact de l'accélération des opérations d'enrôlement à l'automne 2009. Le premier chapitre offre un aperçu des montants des impôts additionnels concernés pour les différents pouvoirs locaux. Le deuxième chapitre traite de l'évolution des taux de l'Add IPP et des Add PrI communaux. Le troisième chapitre est axé sur les glissements dans le calendrier des transferts aux communes. La Section évalue au chapitre quatre l'adaptation des avances de l'Add IPP au printemps 2009 et formule ses propositions au chapitre cinq. Enfin, l'Avis se clôture par un résumé.

Le Rapport au Roi de l'AR du 3 avril 2006 mentionne que « *En vue d'associer les pouvoirs locaux au contrôle des transferts, le Ministre des Finances invitera les Régions à désigner chacune deux experts qui, pour l'introduction de l'avis annuel concernant les transferts, pourront assister les membres de la Section dans l'exécution de cette tâche.* » Les experts désignés par les entités fédérées sont :

- L. DAELMANS et G. DECOSTER, pour le Gouvernement flamand ;
- M. MOCKEL et N. HEUKEMES, pour la Communauté germanophone ;
- H. BRIET et G. XHAUFLAIRE, pour le Gouvernement de la Région wallonne ;
- G. OST et S. JURFEST, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

Cet Avis a été préparé par le Secrétariat et a été discuté et approuvé par la Section « Fiscalité et Parafiscalité » lors de sa réunion du 16 décembre 2009. La Section est présidée par B. JURION et en sont membres: G. CLEMER, B. COLMANT, L. DENYS, M. MANNEKENS, H. MATTHIJS, W. MOESEN, C. QUINTARD, L. SIMAR, V. TAI, M. VERDONCK et J. VERSCHOOTEN.

Le Secrétariat a été assuré par M. Geert VAN REYBROUCK, avec la collaboration de M. Christian VALENDUC, Mme Janice CUSUMANO et Mme Samantha HAULOTTE. Les données utilisées ont été mises à disposition par la Cellule budget, recettes fiscales et statistiques de l'AFER, par les Services centraux Recouvrement ainsi que par l'Administration de la Trésorerie.

Cet Avis a été rédigé en néerlandais et la version française en est la traduction.

La Section « Fiscalité et Parafiscalité » fait partie du Conseil Supérieur des Finances. Elle est habilitée, dans les limites des compétences du Conseil, à émettre à la demande du Ministre des Finances ou d'initiative, un avis sur tous les problèmes généraux en matière de fiscalité et de parafiscalité. La Section émet un avis annuel relatif aux recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral pour compte des administrations locales (1).

Depuis sa réforme en avril 2006, le Conseil supérieur des Finances comprend deux sections permanentes – la Section « Fiscalité et Parafiscalité » et la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » et une Commission d'étude sur le vieillissement (2)

1 Article 10 relatif à l'AR du 3 avril 2006 concernant le Conseil supérieur des Finances.

2 Les Avis et Rapports du Conseil supérieur des Finances sont disponibles sur <http://www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/Adviezen.htm>

1. Les impôts perçus par le pouvoir fédéral en faveur des pouvoirs locaux

1.1. Les types d'impôt

Les administrations locales perçoivent seulement une partie restreinte de leurs recettes fiscales directement auprès du contribuable. Elles peuvent en effet, grâce aux systèmes des taxes additionnelles, solliciter les services fiscaux des autorités supérieures pour la perception d'une grande partie de leurs recettes fiscales (3).

Conformément à sa mission, l'attention de la Section se concentre sur le rôle du pouvoir fédéral dans la perception des recettes fiscales et leur transfert aux pouvoirs locaux, en particulier les villes et communes. Les impôts sous-jacents sur lesquels le pouvoir fédéral perçoit la taxe additionnelle sont les suivants :

- l'impôt des personnes physiques fédéral
- la taxe de circulation régionale
- le précompte immobilier régional de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale.

1.2. Les autorités et montants concernés

1.2.1. La taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP)

Le pouvoir fédéral perçoit l'impôt des personnes physiques par l'intermédiaire de trois canaux : le précompte professionnel, les versements anticipés et les rôles. En principe, les autorités encaissent le précompte professionnel et les versements anticipés durant (ou juste après) l'année de perception des revenus. L'enrôlement n'intervient qu'après le traitement des formulaires de déclaration, à savoir, généralement, l'année qui suit l'année de perception des revenus (l'exercice d'imposition) ou l'année suivante (exercice d'imposition+1). Ce n'est qu'au moment de l'enrôlement du principal que le montant exact de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques en faveur des pouvoirs locaux est également déterminé.

Lors du calcul du montant à déboursier ou à récupérer par solde par le contribuable à titre individuel, il est bien évidemment tenu compte du précompte professionnel payé antérieurement et des versements anticipés effectués. A l'inverse, le barème du précompte professionnel tient compte d'un taux d'Add IPP forfaitaire et uniforme de 7 pourcent.

L'article 469 du Code des impôts sur les revenus stipule à cet égard : « L'établissement et la perception des taxes additionnelles sont confiés à l'administration des contributions directes, aux conditions et suivant les modalités déterminées par le Roi. Ces taxes additionnelles sont perçues par voie de précompte professionnel ou de versements anticipés comme si le taux total de ces taxes était fixé uniformément à 6,7 p.c. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, augmenter ce pourcentage jusqu'à 7 p.c. au maximum ». Le pourcentage a effectivement été augmenté à 7% depuis le 1^{er} janvier 2004 (4).

3 L'Avis du Conseil supérieur des Finances (2007) contient une description plus détaillée des avantages et inconvénients des taxes additionnelles ainsi que de l'application de tels systèmes en Belgique.

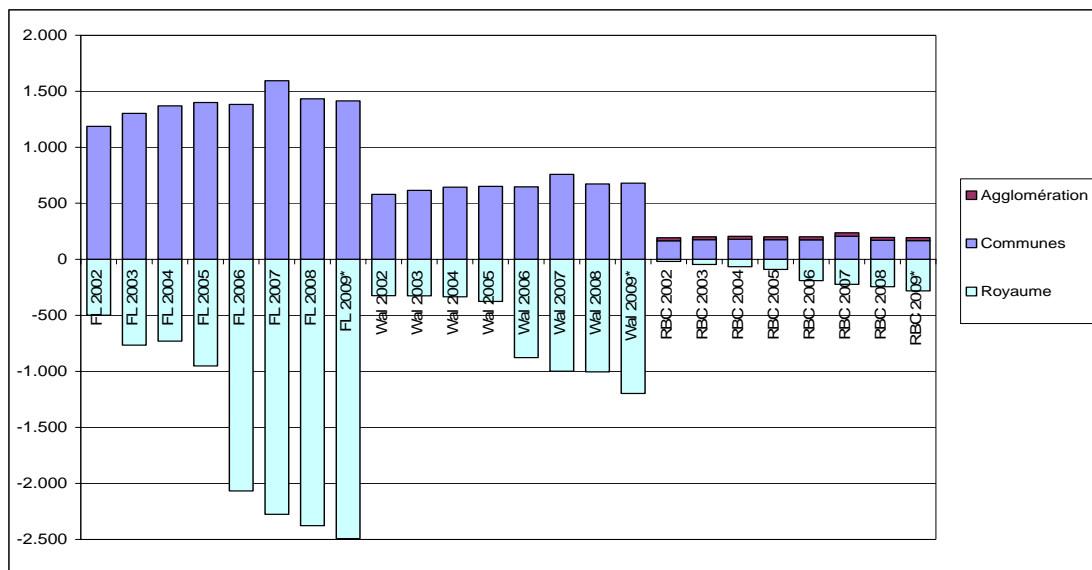
4 Art. 233/1 de l'AR d'exécution du CIR92. Source : Fisconetplus.

Le pouvoir fédéral perçoit la majeure partie de l'impôt des personnes physiques via le précompte professionnel et les versements anticipés, les rôles ne constituant qu'un poste de moindre importance. Ainsi, les recettes provenant du précompte professionnel et des versements anticipés effectués par des personnes physiques s'élevaient en 2008 respectivement à près de 37,8 milliards d'euros et environ 1,8 milliard d'euros. D'autre part, la part du pouvoir fédéral dans les rôles était négative à concurrence, en net, de -3,6 milliards d'euros, alors que 2,3 milliards d'euros de taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques avaient été transférés aux communes ainsi qu'à l'agglomération bruxelloise. Puisque la part fédérale dans les rôles est acquittée au même moment que la taxe additionnelle en faveur des pouvoirs locaux, les contribuables se sont vus, dans le courant de l'année 2008, rembourser, par solde, quelque 1,3 milliard d'euros liés aux rôles à l'impôt des personnes physiques.

Le Graphique 1 montre l'évolution des recettes nettes liées aux rôles à l'impôt des personnes physiques par autorité bénéficiaire. Les recettes nettes en faveur des communes se situent au-dessus de la valeur zéro. Etant donné que les remboursements de l'Etat aux contribuables dépassent les paiements effectués par les contribuables à l'Etat, les recettes nettes de rôles sont négatives et on les retrouve en dessous de la valeur zéro (5).

L'impact de la réforme de l'impôt des personnes physiques (6) est nettement visible. Cette réforme remonte à 2001. Elle comportait plusieurs diminutions d'impôt qui ne sont toutefois pas toutes entrées immédiatement en application : ce n'est qu'à partir de 2006 que la mise en œuvre des mesures a atteint une vitesse de croisière. Bien que la diminution de la pression fiscale ait initialement aussi entraîné une certaine stagnation ou même une chute des recettes liées à la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques en faveur des communes (7), c'est sur les recettes fédérales perçues sous forme de rôles que l'impact a été le plus important. Ceci est d'autant plus vrai que la réforme fiscale n'a été que très partiellement incorporée en précompte professionnel et a ensuite été complétée par l'introduction et/ou l'élargissement de diverses dépenses fiscales.

Graphique 1
Rôles à l'impôt des personnes physiques par région et par autorité bénéficiaire,
2002 - septembre 2009 (en millions d'euros)



5 Hors paiements compensatoires versés par le Grand-Duché de Luxembourg (voir ci-après).

6 Loi du 10 août 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques (MB 20/09/2001).

7 Dans certaines communes, cette perte a été compensée par le relèvement du taux de l'Add IPP (voir ci-après).

Comme l'indique le Graphique 1, les remboursements nets par le pouvoir fédéral pour la période 2002-2004 représentent, en valeur absolue, environ la moitié des transferts de l'Add IPP aux communes. Ce rapport est légèrement moins élevé uniquement en Région de Bruxelles-Capitale où les taux de l'Add IPP, additionnel en faveur de l'agglomération bruxelloise inclus, sont en moyenne quelque peu supérieurs aux taux flamands et wallons. Cela signifie que les contribuables devaient en moyenne déboursier davantage pour la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques que ce qu'ils récupèrent en moyenne du pouvoir fédéral via les rôles à l'impôt des personnes physiques.

Depuis que la réforme fiscale a atteint sa vitesse de croisière, ce n'est plus le cas. Au cours de la période 2006-2008, les remboursements nets ont été, en valeur absolue, environ 1,5 fois plus élevés que les transferts de l'Add IPP aux communes (8). Les contribuables se voient à présent rembourser par le pouvoir fédéral en moyenne un montant lié aux rôles à l'impôt des personnes physiques qui est considérablement supérieur à ce qu'ils doivent verser en taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques aux pouvoirs locaux.

Enfin, il faut faire remarquer que l'autorité fédérale reçoit, uniquement pour la perception de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, une indemnité pour les frais administratifs engendrés, cette indemnité s'élevant à 1% des montants d'Add IPP perçus (9). Aucune indemnité spécifique n'est par contre prévue pour ses services concernant la perception du précompte immobilier et du décime additionnel à la taxe de circulation (10).

1.22. Les centimes additionnels au précompte immobilier (Add PrI)

Le Graphique 2 indique l'évolution par région des transferts du pouvoir fédéral de centimes additionnels au précompte immobilier (Add PrI). Bien que la Flandre se charge elle-même de leur perception depuis l'exercice 1999, des décomptes ont toujours lieu mensuellement entre le pouvoir fédéral et les communes flamandes. Il s'agit toutefois de montants modestes, à peine visibles sur le graphique. Au cours de ces dernières années, les communes flamandes ont reçu, par le biais de l'administration flamande (11), environ 1,6 à 1,7 milliard d'euros en transferts d'Add PrI, et les provinces flamandes en ont reçu environ 0,4 milliard d'euros (12) (13).

8 Bien qu'une fois de plus, ce ratio soit légèrement plus faible en Région de Bruxelles-Capitale qu'en Flandre ou en Wallonie.

9 Les frais administratifs ont été progressivement réduits de 3% jusqu'au 31/12/2001 et 2% en 2002 à 1% à partir du 1/1/2003 (Art 470 CIR92).

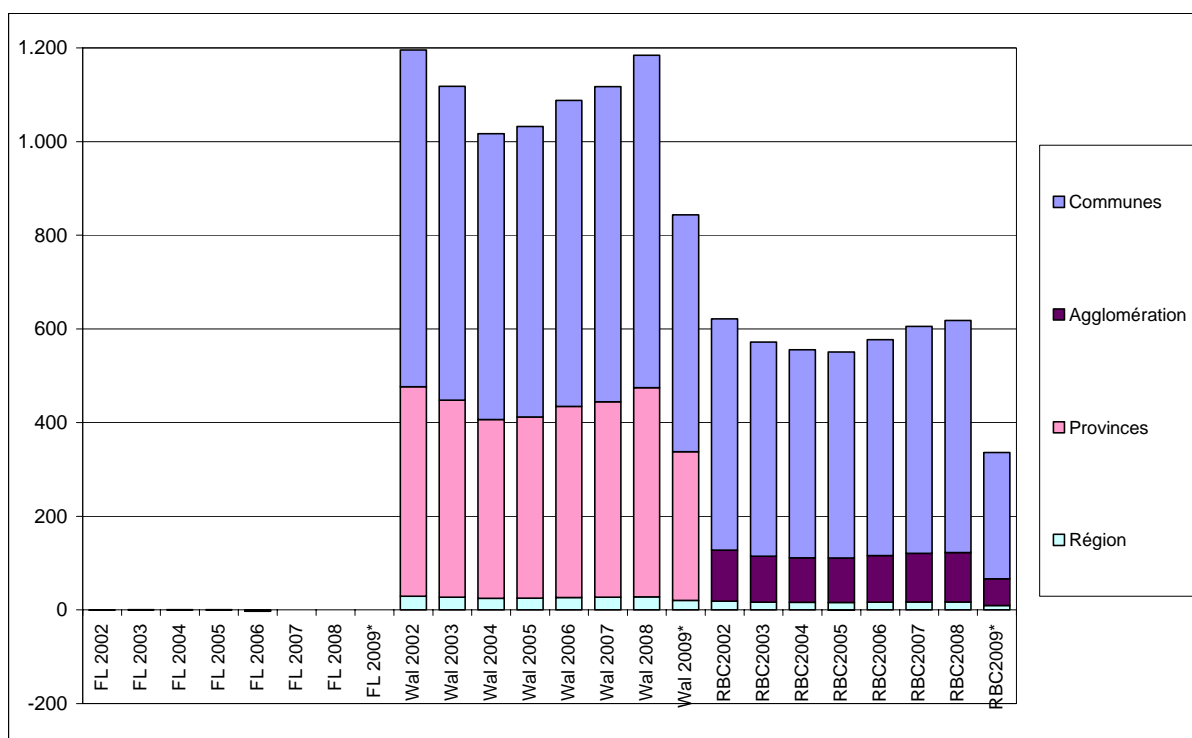
10 Pour une discussion relative aux frais administratifs explicites et aux coûts d'intérêt implicites, voir Conseil supérieur des Finances (2007) pp. 67-69.

11 Au cours du second semestre de 2007, les communes flamandes ont reçu des avances mensuelles d'Add PrI pour un montant total de 1.520,1 millions d'euros, suivi par le versement d'un solde de 91,1 millions d'euros en mai 2008. Au deuxième semestre de 2008, elles ont reçu 1.609,1 millions d'euros en avances et un paiement du solde de 65,6 millions d'euros en mai 2009. En ce qui concerne les provinces flamandes, les montants sont respectivement de 372,1+23,7 millions et 389,1 +17,9 millions. Source : Administration flamande.

12 Les comptes nationaux indiquent le montant total du précompte immobilier perçu dans notre pays, indépendamment du mode de perception, mais ils ne mentionnent pas la répartition régionale par autorité bénéficiaire. Selon les comptes nationaux, le montant global du précompte immobilier s'élevait en 2008 à 0,1 milliard d'euro (0,04% du PIB) et le montant global des centimes additionnels en faveur des pouvoirs locaux à 3,9 milliard d'euros (1,13% du PIB). Etant donné que les concepts d'imputation divergent entre les comptes nationaux (droits constatés) et les montants repris dans la comptabilité du pouvoir fédéral (base caisse), les totaux ne peuvent être comparés tels quels. Cet Avis se concentre sur le transfert des impôts perçus par le pouvoir fédéral, et donc sur les recettes de caisse.

13 Institut des Comptes nationaux (2009).

Graphique 2
Montants des additionnels précompte immobilier perçus par le fédéral, par région et par autorité bénéficiaire,
2002 - septembre 2009 (en millions d'euros)



Le Graphique 2 montre que le précompte immobilier est en fait un impôt local. En effet, la part des autorités régionales est très modeste tant en Wallonie qu'en Région de Bruxelles-Capitale. La majeure partie des recettes provenant du précompte immobilier profite aux communes, bien que le PrI constitue également une importante source de revenus pour les provinces et pour l'agglomération bruxelloise.

Les transferts à la Wallonie par le pouvoir fédéral pour la période 2002-2008 ont été répartis comme suit : environ 2,5% pour la région, environ 37,5% en faveur des provinces et environ 60% pour les villes et communes. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, près de 3% ont été attribués à la région, environ 80% aux villes et communes et un peu plus de 17% à l'agglomération bruxelloise. Ceci souligne l'importance relativement grande des additionnels au précompte immobilier pour les communes bruxelloises.

Le rattrapage des retards de l'année précédente a entraîné en 2002 une hausse relativement forte des recettes, lesquelles sont légèrement retombées l'année suivante. Les recettes de 2006 ont à peine atteint le niveau de 2003. Ceci s'explique notamment par l'ampleur prise par les réductions et exonérations. Ces réductions et exonérations sont dictées tant par des objectifs sociaux ou écologiques que par une finalité économique (14) (15).

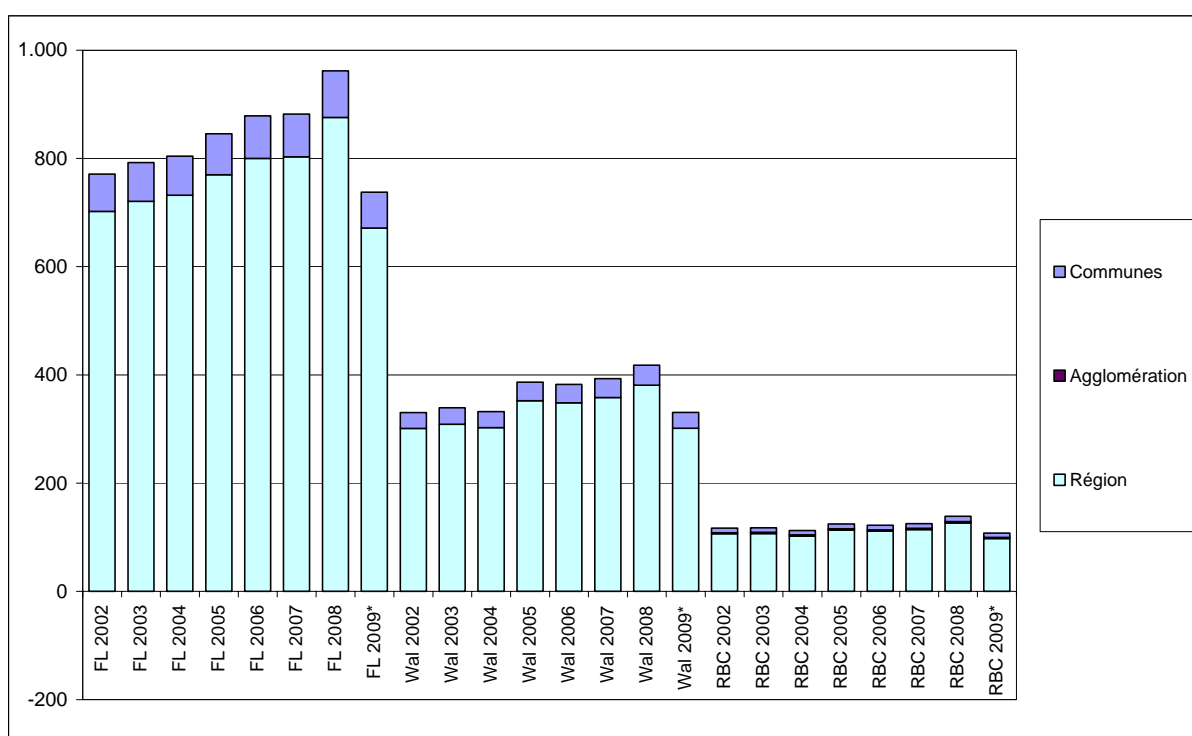
14 Ainsi, il existe en Région wallonne des réductions pour maison modeste, pour charges de famille ainsi que pour handicap et invalidité, des remises pour improductivité et des exemptions pour résidences-services, pour certaines infrastructures pour l'accueil des enfants et des personnes handicapées, pour certains domaines naturels, pour certaines habitations mises en location et pour certains programmes d'investissement. En Région de Bruxelles-Capitale, il existe des réductions pour maison modeste, pour charges de famille ainsi que pour handicap et invalidité, des remises pour improductivité et des exemptions pour certains biens appartenant au patrimoine immobilier. Par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale applique depuis le 1^{er} janvier 2006 un crédit d'impôt pour matériel et outillage. Ce crédit d'impôt n'influence cependant pas les recettes d'Add PrI des communes et de l'Agglomération.

15 Service d'Eudes et de Documentation (2009), pp. 105-112.

1.23. Le décime additionnel à la taxe de circulation (Add TC)

Le caractère additionnel du décime est évident en ce qui concerne la taxe de circulation. Le Graphique 3 indique que la majeure partie de la taxe de circulation perçue profite aux régions, les montants en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise sont plutôt modestes (10/11 versus 1/11). Au cours de la période 2002-2008, les recettes issues de la taxe de circulation ont augmenté de manière continue, bien que le rythme de croissance diffère d'une année à l'autre notamment en raison des retards dans l'envoi des invitations à payer (la taxe de circulation « source ») et des rôles relatifs à la taxe de circulation.

Graphique 3
Montants du décime additionnel à la taxe de circulation par région et par autorité bénéficiaire, 2002 - septembre 2009 (en millions d'euros)

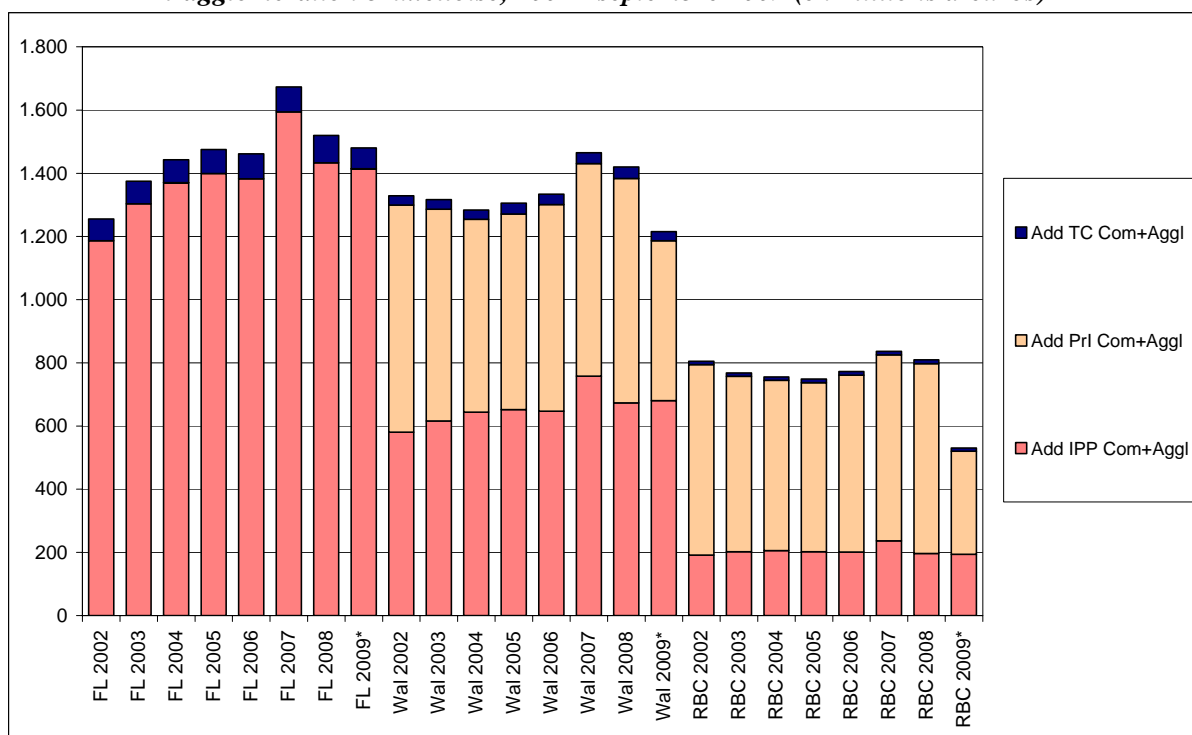


1.3. Les taxes additionnelles en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise

1.31. Structure des taxes additionnelles en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise

Le Graphique 4 ne reprend que les impôts perçus par le pouvoir fédéral en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise. La structure diffère pour chacune des trois régions. Etant donné qu'en Flandre, c'est la région qui perçoit le précompte immobilier, la majeure partie (95%) des transferts fédéraux en faveur des communes flamandes se compose des additionnels à l'impôt des personnes physiques (Add IPP) ; viennent en ordre subsidiaire (5%) le décime additionnel à la taxe de circulation (Add TC).

Graphique 4
Structure par région des impôts perçus par le pouvoir fédéral en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise, 2002 - septembre 2009 (en millions d'euros)



Dans les communes wallonnes, le produit des additionnels au précompte immobilier et celui des additionnels à l'impôt des personnes physiques, sont du même ordre de grandeur. La part des additionnels au précompte immobilier dans les impôts perçus par le pouvoir fédéral en faveur des communes wallonnes est passée de 54,1% en 2002 à environ 45%-50% en 2003-2008. L'évolution de la part de l'Add IPP en faveur des communes wallonnes reflète la tendance inverse : elle est passée de 43,7% en 2002 à environ 50% en 2003-2008 (16). Pour les communes wallonnes également, le décime additionnel à la taxe de circulation n'a qu'une

16 Ceci concorde avec l'hypothèse que, ceteris paribus, la progressivité de l'impôt des personnes physiques, du moins dans les années de croissance économique positive, conduite à une augmentation plus importante de la base de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques que de celle des centimes additionnels au précompte immobilier. Il y a toutefois de nombreux facteurs perturbateurs qui ne permettent pas d'investiguer davantage cette relation dans le cadre du présent Avis.

importance limitée (part de +/- 2,5%) ; c'est encore plus vrai pour les communes bruxelloises (part de +/- 1,2%).

Le Graphique 4 illustre l'importance capitale des additionnels au précompte immobilier pour les pouvoirs locaux bruxellois. Ces additionnels représentent un peu plus de 70% des transferts des impôts perçus par le pouvoir fédéral. Leur part est passée de 74,9% en 2002 à 70,4% en 2007, avant de remonter à 74,2% en 2008. A l'inverse, la part des additionnels à l'impôt des personnes physiques est passée de 23,8% en 2002 à 28,3% en 2007, avant de retomber à 24,2% en 2008.

1.32. La diversité de l'importance de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques par commune

Le Graphique 5 montre la diversité par commune de l'importance de l'Add IPP, des Add PrI et des Add TC dans les transferts des impôts perçus par le pouvoir fédéral. L'axe horizontal classe les communes en fonction du nombre d'habitants. Les volets de gauche représentent systématiquement l'ensemble des 589 communes belges tandis que les volets de droite centrent leur attention sur les communes de moins de 50.000 habitants. L'axe vertical reprend, pour chacun des trois impôts séparément, l'importance exprimée en pourcentage dans le total des transferts du pouvoir fédéral en 2008. Les nuages de points comprennent un point qui, pour chaque commune, met en relation le nombre d'habitants et l'importance respective des Add IPP, Add PrI et Add TC par rapport aux transferts fédéraux à ces communes.

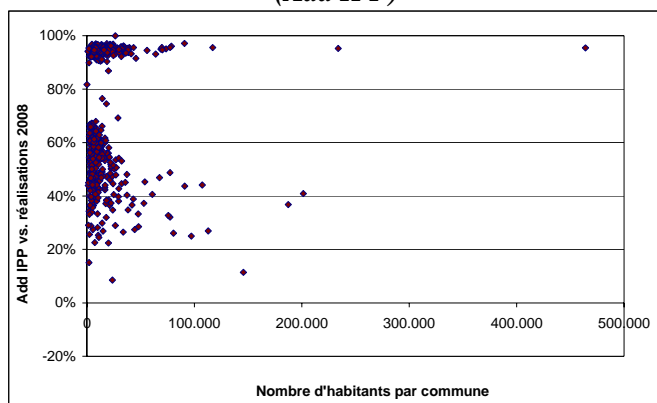
En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, la dualité entre communes flamandes d'une part, communes wallonnes et bruxelloises d'autre part, apparaît aussi bien dans les volets de gauche et de droite. Pour les communes flamandes, les transferts fédéraux se composent principalement de l'Add IPP. Sur l'axe vertical les nuages de points où se retrouvent ces communes se situent donc aux alentours des 90-95%. La diversité est plus importante pour les communes wallonnes et bruxelloises. Comme l'indique également le Tableau 1, la part de l'Add IPP dans le total des transferts fédéraux avoisine les 40 à 60% pour la majorité des communes wallonnes. Cette fourchette est de 20 à 40% pour les communes bruxelloises.

Pour la réalisation de la colonne des Add IPP au Tableau 1, les communes ont été classées selon la part des recettes d'Add IPP dans le total des transferts fédéraux aux communes concernées en 2008. En ce qui concerne les communes wallonnes, les Add IPP ont atteint au moins 15,1% et au maximum 67,9% des transferts fédéraux (voir respectivement les lignes « min » et « max »). Pour atténuer l'impact des extrêmes, les parts pour le 10^e, 25^e, 50^e, 75^e et 90^e percentiles sont également mentionnées. Ainsi, la part de l'Add IPP s'élevait à 37,1% ou moins pour seulement 10 % des communes wallonnes, alors que pour les 90% restants de ces communes wallonnes, cette part atteignait 63,0% tout au plus (voir respectivement 10^e et 90^e percentile). La médiane (50^e percentile) est de 52,8% (17).

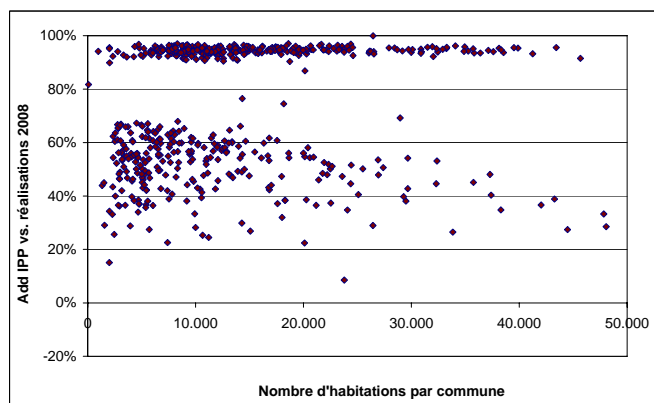
17 Un percentile divise en deux groupes un ensemble de données qui est ordonné en ordre croissant. Ainsi, pour le 25^e percentile, un quart des valeurs ordonnées est plus petit ou égal à la valeur liée au 25^e percentile, trois quarts des valeurs ordonnées sont par conséquent plus grandes ou égales à cette valeur. La médiane (ou 50^e percentile) est une mesure centrale qui partage l'ensemble de données en deux groupes de même importance ; il y a aussi bien des valeurs plus petites ou égales à la médiane que des valeurs plus grandes ou égales à la médiane.

Graphique 5
Part par commune de l'Add IPP, des Add PrI et des Add TC
dans les transferts des recettes perçues par le pouvoir fédéral (2008 ; en % du total)

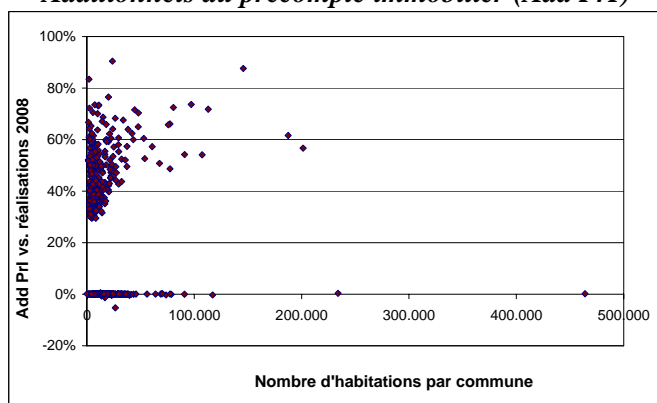
Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP)



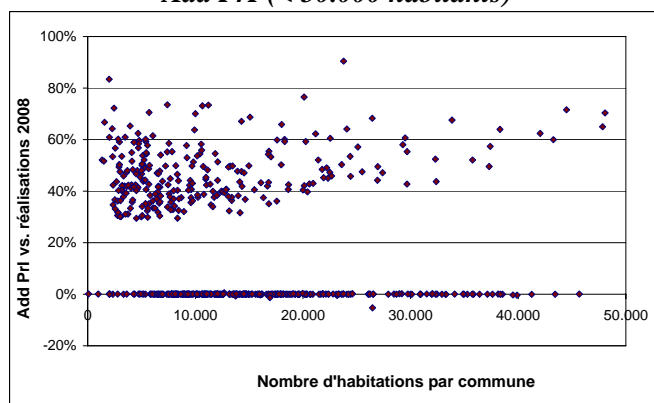
Add IPP (< 50.000 habitants)



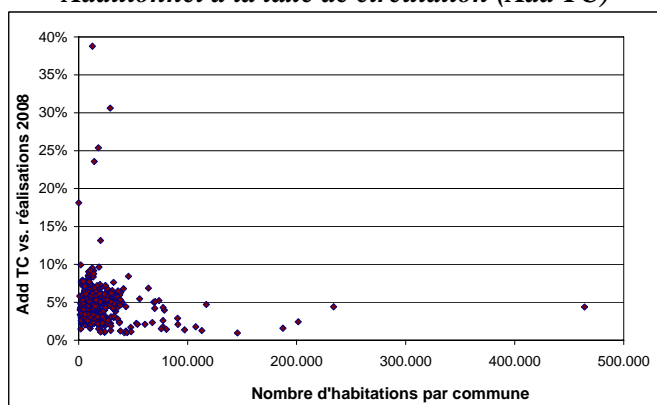
Additionnels au précompte immobilier (Add PrI)



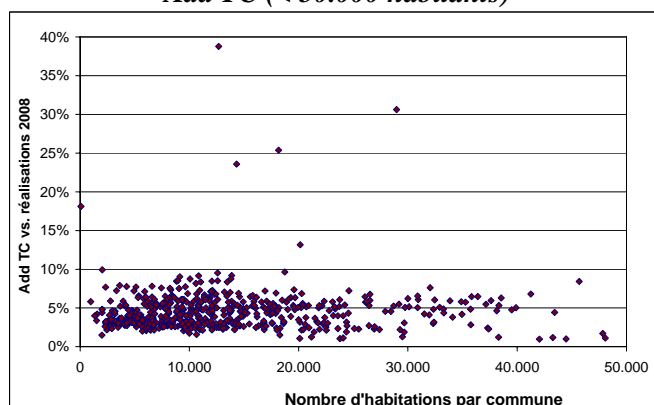
Add PrI (< 50.000 habitants)



Additionnel à la taxe de circulation (Add TC)



Add TC (< 50.000 habitants)



La diversité régionale se retrouve aussi dans les volets relatifs aux Add PrI. Comme l'administration flamande est responsable depuis l'exercice d'imposition 1999 de la perception du précompte immobilier en Région flamande, le pouvoir fédéral ne transfère plus que très peu d'Add PrI aux communes flamandes. Les transactions actuelles se rapportent exclusivement au traitement d'anciens dossiers et ces régularisations consistent d'ailleurs non

seulement en transferts aux communes mais aussi en remboursements aux contribuables. Ceci explique pourquoi certaines communes flamandes se situent juste au-dessus ou juste en dessous de la valeur zéro dans les volets relatifs aux Add PrI au Graphique 5. La diversité est ici aussi plus grande parmi les communes wallonnes et bruxelloises. Comme l'indique le Tableau 1, les transferts d'Add PrI représentaient en 2008 pour la majorité des communes wallonnes 30% à 60% des transferts fédéraux totaux, alors qu'ils s'élevaient pour les communes bruxelloises de 60% à 75%.

La diversité est nettement moins marquée au niveau du décime additionnel à la taxe de circulation. Même si le Tableau 1 indique ici aussi des différences régionales. Les rentrées d'Add TC représentent seulement 1% à 2% des transferts fédéraux pour la plupart des communes bruxelloises. Pour la majeure partie des communes wallonnes, cela tourne aux alentours des 2% à 4% alors que la fourchette atteint les 4% à 8% pour la plupart des communes flamandes (18).

L'importance des transferts relatifs aux Add TC ne dépasse que rarement le niveau de 10% ; en 2008, c'est le cas uniquement des communes flamandes. Un certain nombre de communes flamandes encaissent des sommes relativement importantes d'Add TC grâce à la présence sur leur territoire de sociétés de leasing disposant d'un important parc de voitures. Les valeurs les plus élevées sont cependant enregistrées pour certaines communes côtières qui ne prélèvent pas de taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques. Par conséquent, pour ces communes, à l'exception de quelques régularisations, les transferts fédéraux se composent exclusivement du décime additionnel à la taxe de circulation.

Tableau 1
Part de l'Add IPP, des Add PrI et des Add TC dans les transferts fédéraux aux communes
(percentiles, 2008)

<i>Région</i>	<i>Percentile</i>	<i>Add IPP</i>	<i>Add PrI</i>	<i>Add TC</i>
Région Bruxelles- Capitale	Min	8,5%	59,3%	1,0%
	10	22,3%	60,0%	1,0%
	25	26,7%	62,3%	1,1%
	50	32,7%	65,8%	1,3%
	75	36,6%	71,7%	1,5%
	90	38,5%	76,5%	1,8%
	Max	38,8%	90,4%	5,9%
Flandre	Min	-0,1%	-5,3%	2,9%
	10	92,4%	0,0%	4,0%
	25	93,7%	0,0%	4,6%
	50	94,7%	0,0%	5,3%
	75	95,4%	0,0%	6,3%
	90	96,1%	0,1%	7,6%
	Max	99,9%	1,1%	99,1%
Wallonie	Min	15,1%	29,5%	1,1%
	10	37,1%	33,9%	2,2%
	25	44,6%	38,5%	2,6%
	50	52,8%	44,2%	3,0%
	75	58,4%	52,3%	3,3%
	90	63,0%	59,6%	3,9%
	Max	67,9%	83,4%	6,3%

18 Comme l'indique la dernière colonne du Tableau 1, la part des Add TC s'élevait pour seulement 10 pourcent des communes wallonnes à 2,2% ou moins et pour les 90% restants des communes wallonnes, cette part n'a pas dépassé les 3,9%. Pour les communes flamandes, le 10^e percentile s'élevait en 2008 à 4,0% et le 90^e à 7,6%.

2. Evolution des taux des additionnels

2.1. Additionnels à l'impôt des personnes physiques

Ces dernières années, il y a eu régulièrement des discussions concernant la validité de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques lorsque les taux avaient été fixés tardivement. La loi du 24 juillet 2008 (19) a résolu ce problème. Tout d'abord, cette loi confirme les taux pour les exercices d'imposition 2001 à 2007 inclus. Ensuite, elle stipule qu'à partir de l'exercice d'imposition 2009, les communes sont tenues de déterminer leur taux « au plus tard le 31 janvier de l'année civile dont le millésime désigne l'exercice d'imposition ». A défaut, la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques est « établie sur la base du pourcentage applicable pour l'exercice d'imposition précédent ».

Un recours en annulation a été introduit contre cette loi, un certain nombre de citoyens s'étant notamment opposés à l'approbation rétroactive des taux de l'Add IPP pour les exercices 2001 à 2007 inclus. Dans un récent arrêt (20), la Cour constitutionnelle a rejeté ce recours, de sorte que l'incertitude juridique entourant la validité des taux de l'Add IPP n'a plus lieu d'être.

Le Graphique 6 montre l'évolution du taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques depuis l'exercice d'imposition (ex. imp.) 1990. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, il est tenu compte du centime additionnel (1%) en faveur de l'agglomération bruxelloise. En ce qui concerne les 589 communes belges, la moyenne (non pondérée) est passée de 6,74% en 1990 à 7,41% durant l'exercice 2009.

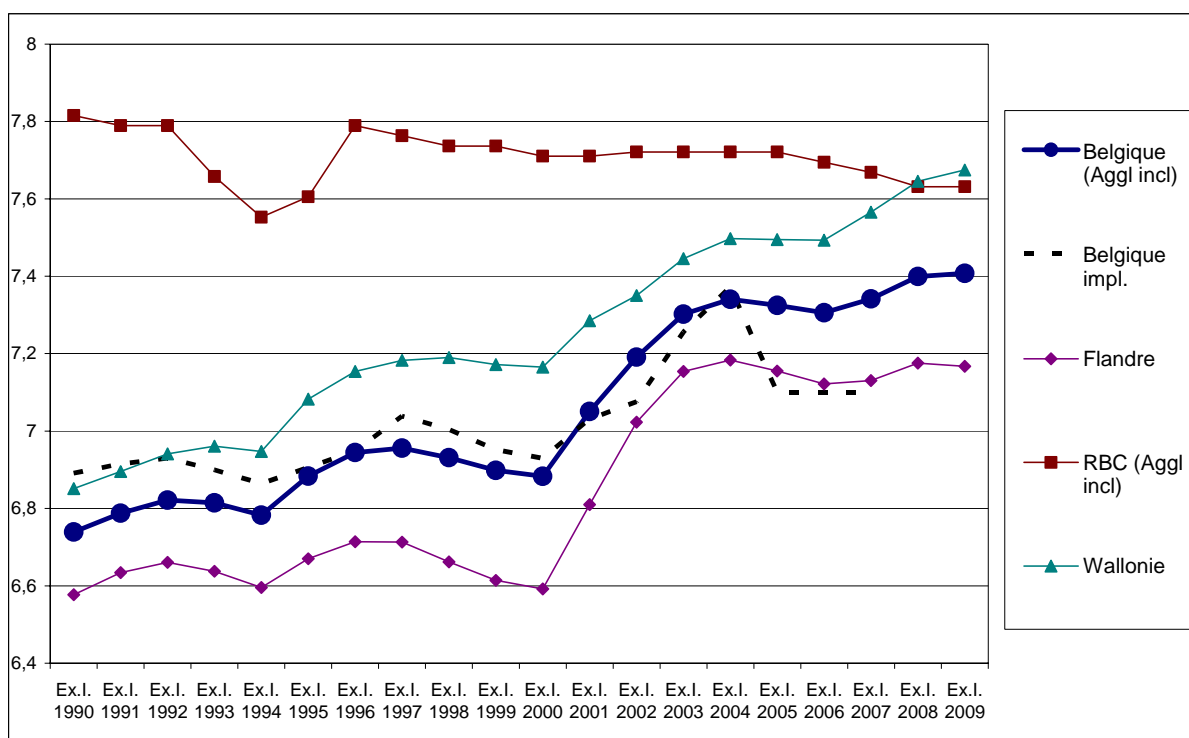
Sur base des recettes totales respectivement à l'impôt des personnes physiques et à la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, un taux moyen « implicite » peut également être calculé. La moyenne implicite de l'Add IPP traduit le rapport entre l'enrôlement total de l'Add IPP et celui de l'« IPP fédéral ». Dans les années 90, cette moyenne implicite était généralement bien plus élevée que la moyenne non pondérée. Cela signifie que les petites communes appliquaient en moyenne un taux plus faible que les plus grandes. Depuis 2000, ce n'est plus le cas. Selon les données disponibles, la moyenne implicite a connu d'ailleurs une rechute singulière de 7,37% pour l'exercice 2004 à environ 7,1% pour les exercices 2005, 2006 et 2007 (21).

19 Loi du 24 juillet 2008 confirmant l'établissement de certaines taxes communales additionnelles et de la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques pour chacun des exercices d'imposition 2001 à 2007 et modifiant l'article 468 du Code des impôts sur les revenus 1992 à partir de l'exercice d'imposition 2009 (Moniteur belge du 8 août 2008).

20 Arrêt 186/2009 du 26 novembre 2009 relatif au recours en annulation de l'article 2 de la loi du 24 juillet 2008 confirmant l'établissement de certaines taxes communales additionnelles et de la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques pour chacun des exercices d'imposition 2001 à 2007 et modifiant l'article 468 du Code des impôts sur les revenus 1992 à partir de l'exercice d'imposition 2009 (<http://www.arbitrage.be>).

21 La moyenne implicite serait ainsi sensiblement inférieure aux moyennes non pondérée et pondérée. Ceci peut partiellement s'expliquer par un écart de coefficients de pondération. En ce qui concerne la moyenne pondérée, les chiffres de population par commune sont utilisés comme coefficients de pondération, tandis que pour la moyenne implicite, ce sont les paiements à l'IPP par commune qui sont utilisés. Des grandes communes dont le taux de l'Add IPP est élevé mais dont la population est précarisée ou dont de nombreux habitants sont exonérés entièrement ou partiellement de l'impôt des personnes physiques augmentent la moyenne pondérée mais pas la moyenne implicite.

Graphique 6
Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques 1990-2009 (en pourcent)



Le Tableau 2 classe les communes en quatre groupes selon leur nombre d'habitants (22). Il ressort de ce tableau que c'est surtout le quatrième groupe, à savoir les villes et communes enregistrant le nombre d'habitants le plus important, qui s'est différencié en 1990 des trois autres groupes. Les grandes villes et communes appliquaient en effet en moyenne un taux d'Add IPP de 7,0%, ce qui était sensiblement plus élevé que la moyenne de 6,6% à 6,7% pour les plus petites communes. Dans le quatrième groupe, la moyenne pondérée (7,3%) est en outre bien plus élevée que la moyenne non pondérée (7,0%), ce qui indique que les taux les plus élevés de l'Add IPP se situaient principalement dans les plus grandes villes et communes. Les valeurs élevées de l'écart type et du coefficient de variation révèlent en outre que les différences au sein du quatrième groupe étaient plus importantes que celles présentes au sein des trois autres groupes.

A présent, les moyennes de groupes divergent dans une moindre mesure. Il est vrai que les taux de l'Add IPP étaient en 2009 en moyenne légèrement inférieurs dans le troisième groupe par rapport aux autres groupes, mais globalement, les écarts entre les moyennes de groupes pour les petites et les grandes communes sont infimes. La diversité entre les communes prises individuellement reste cependant élevée. Il subsiste ainsi une large fourchette entre les taux les plus élevés et les plus bas, et il y a peu ou pas de réduction de l'écart type et du coefficient de variation. Il convient de préciser que les extrêmes se sont rapprochés quelque peu au cours des dernières années. En 2009, ce constat s'est vérifié tant pour les plus petites que pour les plus grandes communes.

22 Premier quartile : +/- 6.800 habitants, médiane : +/- 11.500 habitants ; troisième quartile : +/- 19.500 habitants.

Tableau 2
Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques
par groupe de communes réparties selon leur nombre d'habitants
1990-2009 (en pourcent)

<i>Quartile</i>	<i>Année</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Moyenne pondérée</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Ecart type</i>	<i>Coeff. variation</i>
Belgique	1990	6,74	7,05	1 – 10	1,03	0,15
	2008	7,40	7,46	0 – 9,5	1,07	0,14
	2009	7,41	7,46	0 – 9	1,06	0,14
1 ^e quartile	1990	6,62	6,66	1 - 10	0,91	0,14
2 ^e quartile	1990	6,73	6,73	5 - 9,5	0,85	0,13
3 ^e quartile	1990	6,63	6,65	1,5 - 9	1,00	0,15
4 ^e quartile	1990	6,98	7,29	1 – 9,8	1,27	0,18
1 ^e quartile	2008	7,42	7,47	3,5 - 9	0,89	0,12
2 ^e quartile	2008	7,43	7,41	0 – 9	1,04	0,14
3 ^e quartile	2008	7,32	7,32	1 - 9	1,09	0,15
4 ^e quartile	2008	7,43	7,52	0 – 9,5	1,23	0,16
1 ^e quartile	2009	7,47	7,51	5 - 9	0,85	0,11
2 ^e quartile	2009	7,43	7,40	0 – 9	1,04	0,14
3 ^e quartile	2009	7,30	7,30	1 - 9	1,10	0,15
4 ^e quartile	2009	7,43	7,51	0 – 8,9	1,22	0,16

Tant le Graphique 6 que le Tableau 3 révèlent des différences régionales considérables. Jusqu'à récemment, le taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques en Région de Bruxelles-Capitale était le plus élevé, centime additionnel en faveur de l'agglomération inclus. Les autorités régionales bruxelloises avaient pour objectif de diminuer les taux de l'Add IPP. Par conséquent, la moyenne bruxelloise a baissé légèrement : elle est passée d'un peu plus de 7,8% en 1990 à un peu plus de 7,6% en 2008 et en 2009. La baisse a été plus nette pour la moyenne pondérée que pour la moyenne non pondérée étant donné que ce sont essentiellement les communes plus importantes qui ont pratiqué des baisses de taux.

En 1990, les moyennes (non pondérées) wallonne et flamande (respectivement 6,9% et 6,6%) étaient nettement inférieures à la moyenne bruxelloise ; elles ont toutefois connu une hausse progressive depuis. En Flandre et en Wallonie également, les autorités régionales exercent une pression, que ce soit par la réglementation ou de manière indirecte (via les implications financières), afin de maintenir les taux dans des limites précises.

Ainsi, une commune flamande qui a adhéré à un « pacte local » avec les autorités et les provinces flamandes s'engage, au cours de l'année budgétaire 2009, à ne pas augmenter les taux d'imposition, fixés dans leurs règlements-taxes, par rapport aux taux d'imposition en vigueur en 2008. Des exceptions relatives à la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et aux centimes additionnels au précompte immobilier étaient uniquement autorisées dans la mesure où les normes imposées par le décret concernant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes n'étaient pas dépassées. Les communes flamandes n'étaient certes pas tenues à cet « engagement » mais il s'agissait d'une condition à la reprise par les autorités flamandes d'une partie des dettes des communes et/ou des CPAS (maximum 100 euros par habitant) (23).

23 Pacte local entre le gouvernement flamand, les communes flamandes et les provinces flamandes. Texte établi le 1^{er} février 2008 par le gouvernement flamand, avis positif émis par l'Assemblée générale de l'Union flamande des villes et communes le 21 février 2008. Toutes les communes flamandes ont adhéré à ce pacte.
 Voir : http://www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal_pact/index.htm

L'influence du cycle électoral de six ans est visible tant en Flandre qu'en Wallonie, bien que, souvent en matière de taux, il s'agisse plutôt d'une évolution par paliers que de cycle (24). Dans la perspective des élections communales, les taux baissent en général légèrement pour remonter ensuite (parfois fortement). Ainsi, à la fin de la nouvelle législature, le taux dépasse le niveau atteint à la fin de la législature précédente. La hausse a surtout été remarquablement prononcée après les élections de 2000, bien que les augmentations de taux peu après le passage à l'an 2000 soient aussi partiellement liées à la réaction des communes à des modifications de l'impôt des personnes physiques sous-jacent. Les efforts de l'autorité fédérale pour alléger le poids de l'impôt des personnes physiques, entre autres par le biais de la réforme fiscale de 2001, pèsent en effet sur la (croissance de la) base imposable de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

En Flandre, dans la perspective des élections de 2006, une baisse limitée des taux a été constatée mais a été neutralisée au cours des deux années suivantes. Grâce au « pacte local » notamment, les taux en 2009 n'ont pas augmenté mais ont très légèrement diminué. Les taux de l'Add IPP en Flandre demeurent ainsi en moyenne environ 0,2 point de pourcentage en dessous de la moyenne nationale. En outre, les différences d'une commune flamande à l'autre sont particulièrement plus grandes que dans les autres régions. En Flandre, la fourchette entre les taux les plus élevés et les plus bas est la plus large ; ce constat s'applique également à l'écart type et au coefficient de variation.

Avant les élections de 2006, en Wallonie, il était seulement question d'un gel temporaire des taux ; de plus, la moyenne est depuis lors passée d'environ 7,5% en 2006 à pratiquement 7,7% en 2009. Ainsi, en Wallonie, la moyenne (non pondérée) est pour la première fois nettement plus élevée que la moyenne bruxelloise. C'était déjà précédemment le cas pour la moyenne pondérée.

Tableau 3
Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques par région 1990-2009 (en pourcent)

<i>Région</i>	<i>Année</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Moyenne pondérée</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Ecart type</i>	<i>Coeff. variation (25)</i>
Flandre	1990	6,58	6,75	1 – 10	1,12	0,17
	2007	7,13	7,19	0 – 9	1,15	0,16
	2008	7,18	7,24	0 – 9,5	1,20	0,17
	2009	7,17	7,22	0 – 9	1,18	0,16
Bruxelles	1990	7,82	7,96	7 – 9	0,73	0,09
	2007	7,67	7,58	7 – 8,5	0,51	0,07
	2008	7,63	7,55	7 – 8,5	0,53	0,07
	2009	7,63	7,55	7 – 8,5	0,53	0,07
Wallonie	1990	6,85	7,30	5 – 9,8	0,87	0,13
	2007	7,57	7,76	4,3 – 8,8	0,90	0,12
	2008	7,65	7,83	5,7 – 8,8	0,86	0,11
	2009	7,67	7,84	5,7 – 8,8	0,86	0,11
Belgique	1990	6,74	7,05	1 – 10	1,03	0,15
	2007	7,34	7,41	0 – 9	1,06	0,14
	2008	7,40	7,46	0 – 9,5	1,07	0,14
	2009	7,41	7,46	0 – 9	1,06	0,14

24 En ce qui concerne les dépenses, le cycle se situe principalement au niveau des investissements : juste avant les élections communales, les investissements atteignent souvent un pic, tandis qu'ils stagnent généralement au début d'une nouvelle législature.

25 Coefficient de variation (écart type divisé par la moyenne).

Pour le calcul de la moyenne pondérée, les chiffres de population ont été utilisés comme coefficients de pondération. Il ressort d'une comparaison des moyennes non pondérée et pondérée d'une part, que la différence relativement marquée entre ces deux moyennes a diminué sensiblement depuis 1990 et d'autre part, que la différence résiduelle se situe principalement du côté wallon. Pour l'ensemble des communes belges, la moyenne pondérée s'élevait en 1990 à 7,0% contre seulement 6,7% pour la moyenne non pondérée. En 2009, l'écart entre la moyenne pondérée belge et la moyenne non pondérée a été infime (respectivement 7,46% et 7,41%).

En ce qui concerne les communes wallonnes, la moyenne pondérée s'élevait en 1990 à 7,3% contre seulement 6,9% pour la moyenne non pondérée. Bien que ces deux pourcentages se soient fortement rapprochés en 2009, les grandes villes et communes wallonnes continuent de tirer la moyenne régionale vers le haut. En 2009, la moyenne pondérée wallonne est passée à 7,84% contre 7,67% pour la moyenne non pondérée (voir Tableau 3). En Régions flamande et bruxelloise, l'écart entre les deux est à présent limité. En Flandre, les grandes communes ont augmenté la moyenne pondérée à 7,22% en 2009 contre 7,17% pour la moyenne non pondérée. En Région de Bruxelles-Capitale, on a constaté le phénomène inverse : les grandes communes ont limité la moyenne pondérée à 7,55% contre 7,63% pour la moyenne non pondérée.

2.2. Additionnels au précompte immobilier (26)

Le Graphique 7 montre l'évolution des additionnels communaux au précompte immobilier (Add PrI). Pour permettre une comparaison régionale, les taux ont été exprimés en pourcentage du revenu cadastral (RC) et non, comme il est d'usage, en additionnels nominaux au regard du montant à payer en matière de précompte immobilier régional. Ceci s'explique par la différence des taux de base, d'une région à l'autre, sur lesquels les additionnels sont basés. Depuis l'exercice d'imposition 1991, la Région flamande a en effet doublé le taux de base pour atteindre 2,5% du RC, alors que ce même taux a été maintenu à 1,25% en Régions wallonne et bruxelloise. Bien que les régions puissent se départir aux revenus cadastraux fixés par le pouvoir fédéral pour la détermination de la base imposable du précompte immobilier, elles n'ont jusqu'à présent pas choisi cette option.

Après le doublement du taux régional en 1991, les communes flamandes ont le plus souvent réduit de moitié le taux des additionnels communaux au précompte immobilier. Etant donné la multiplication par deux de la base imposable, leurs recettes sont restées inchangées, toutes choses égales par ailleurs. La division par deux du taux n'a toutefois pas été générale. Le taux moyen, exprimé en pourcentage du revenu cadastral (RC) est passé de 22,9% en 1990 à 23,8% en 1991. Les taux d'Add PrI flamands se situaient ainsi largement en dessous des moyennes wallonne et bruxelloise.

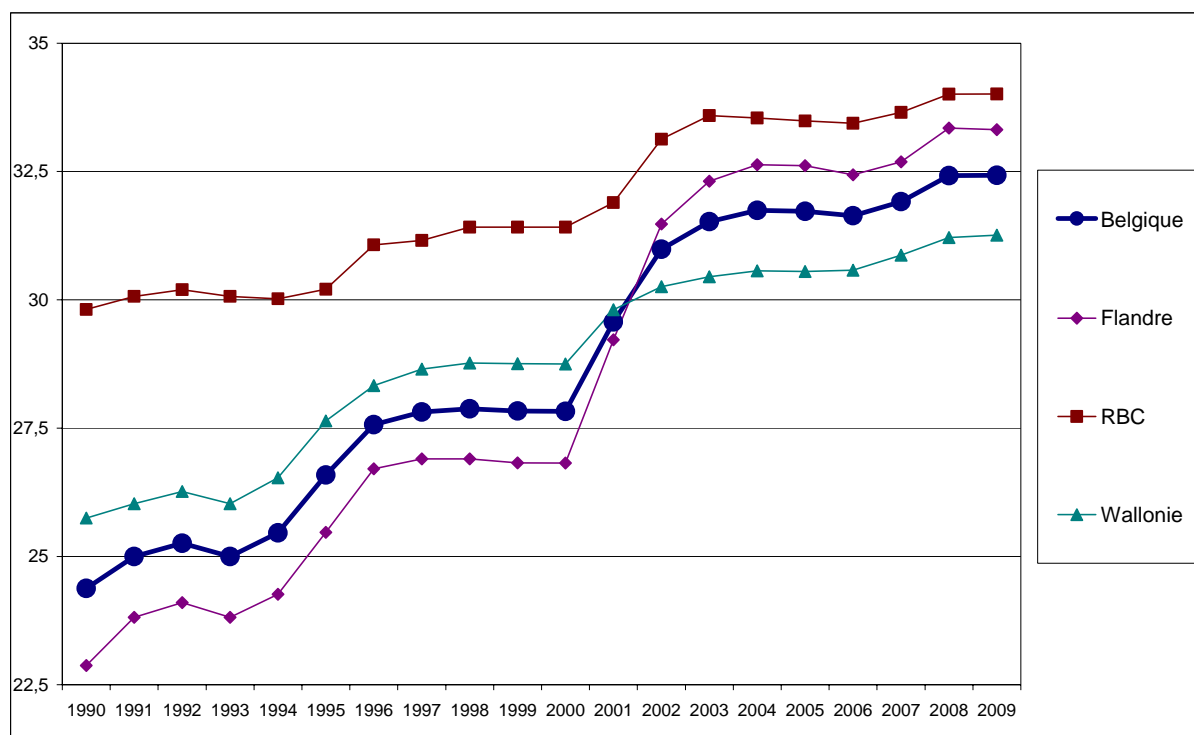
Par la suite, la moyenne flamande a continué à progresser selon une « évolution électorale par paliers » : généralement, les taux ont augmenté durant les années qui ont directement suivi les élections communales et se sont stabilisés ou ont même légèrement diminué au cours des années suivantes (voir Graphique 7). C'est principalement après les élections de 1994 et 2000 que les communes flamandes ont revu les taux d'Add PrI fortement à la hausse, tandis que l'augmentation a été bien moindre après les élections de 2006. D'ailleurs, depuis l'exercice

26 La discussion relative à la base imposable du précompte immobilier et à l'absence d'une péréquation des revenus cadastraux sort du champ d'examen de cet Avis.

d'imposition 1999, l'administration flamande a pris en charge la perception du précompte immobilier anciennement assurée par l'autorité fédérale.

Après le passage à l'an 2000, la hausse a été tellement importante que la moyenne flamande a dépassé la moyenne nationale dès 2002. Malgré une hausse limitée en 2007 et 2008 et une stabilisation au cours de l'année suivante, la moyenne (non pondérée) flamande a dépassé en 2009 cette même moyenne belge de près de 1 point de pourcentage (33,3% contre 32,4%). Toutefois, l'écart entre les moyennes pondérées flamande et belge (27) n'équivaut qu'à un demi point de pourcentage (33,7% contre 33,2%).

Graphique 7
Additionnels communaux au précompte immobilier 1990-2009
(en pourcent du RC)



Les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ont également connu depuis 1990 une hausse progressive bien que moins importante des additionnels communaux au précompte immobilier. La moyenne bruxelloise est restée supérieure aux moyennes flamande et wallonne. Exprimée en pourcentage du revenu cadastral, elle est passée de 29,8% en 1990 à 34,0% en 2009. Bien que la moyenne wallonne ait augmenté, passant de 25,7% du RC en 1990 à 31,3% en 2009, elle est la plus basse du pays alors qu'elle occupait antérieurement une position intermédiaire. L'influence des élections locales a également été visible à Bruxelles et en Wallonie, en particulier en ce qui concerne les élections de 1994 et 2000.

Le taux des additionnels au précompte immobilier varie fortement d'une commune à l'autre, principalement en Flandre. En 2009, le taux le plus bas en Flandre s'élevait à 17,5% du RC et le plus élevé à 56,25%. En Wallonie et à Bruxelles, la fourchette des taux allait respectivement de 15% à 38,75% et de 24,9% à 37,4%.

27 Les moyennes pondérées des taux d'Add PrI sont systématiquement légèrement supérieures aux moyennes non pondérées, bien que cet écart ne soit pas très marqué.

Mesurée à l'aide de l'écart type et du coefficient de variation, la dispersion des taux d'Add PrI communaux a diminué depuis 1990 en Wallonie et à Bruxelles. En Flandre, la hausse des niveaux a encore entraîné une augmentation de la valeur de l'écart type, mais le coefficient de variation a baissé également. Les deux indicateurs indiquent que la dispersion entre communes flamandes atteint le double de celle qui prévaut entre communes wallonnes ou entre communes bruxelloises (voir Tableau 4).

Dans les trois régions, le coefficient de variation relatif aux additionnels au précompte immobilier est d'ailleurs toujours supérieur à celui de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques. La tendance au mimétisme fiscal est apparemment plus forte pour la taxe additionnelle à l'IPP que pour les centimes additionnels au PrI. Ceci concorde avec la thèse selon laquelle la concurrence fiscale s'exerce plus fortement pour les impôts dont la base imposable est mobile et s'opère dans une moindre mesure pour les impôts dont la base est plus immobile, ce qui est par excellence le cas des biens immobiliers.

Tableau 4
Taux des additionnels communaux au précompte immobilier par région 1990-2009
(en pourcent du RC)

<i>Région</i>	<i>Année</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Moyenne pondérée</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Ecart type</i>	<i>Coeff. variation (28)</i>
Flandre	1990	22,9	24,6	4,25 – 46,9	6,5	0,28
	2007	32,7	33,1	15 – 56,25	7,6	0,23
	2008	33,3	33,7	17,5 – 56,25	7,6	0,23
	2009	33,3	33,7	17,5 – 56,25	7,6	0,23
Bruxelles	1990	29,8	30,5	21,9 – 37,1	4,0	0,14
	2007	33,7	34,4	23,75 – 37,4	3,6	0,11
	2008	34,0	34,6	24,9 – 37,4	3,5	0,10
	2009	34,0	34,6	24,9 – 37,4	3,5	0,10
Wallonie	1990	25,7	27,8	7,8 – 36,9	4,7	0,18
	2007	30,9	31,7	11,25 – 38,75	4,0	0,13
	2008	31,2	32,0	15 – 38,75	3,7	0,12
	2009	31,3	32,0	15 – 38,75	3,7	0,12
Belgique	1990	24,4	26,2	4,25 – 46,9	6,0	0,24
	2007	31,9	32,8	11,25 – 56,25	6,2	0,20
	2008	32,4	33,3	15 – 56,25	6,2	0,19
	2009	32,4	33,2	15 – 56,25	6,1	0,19

2.3. Additionnel à la taxe de circulation

Le taux de la taxe de circulation en faveur des pouvoirs locaux est fixé par la loi. Ce taux est de 10%, soit un décime additionnel, et il est identique pour l'ensemble des communes belges. En Région de Bruxelles-Capitale, une répartition des recettes est toutefois effectuée entre les communes (4/5) et l'agglomération bruxelloise (1/5).

28 Coefficient de variation (écart type divisé par la moyenne).

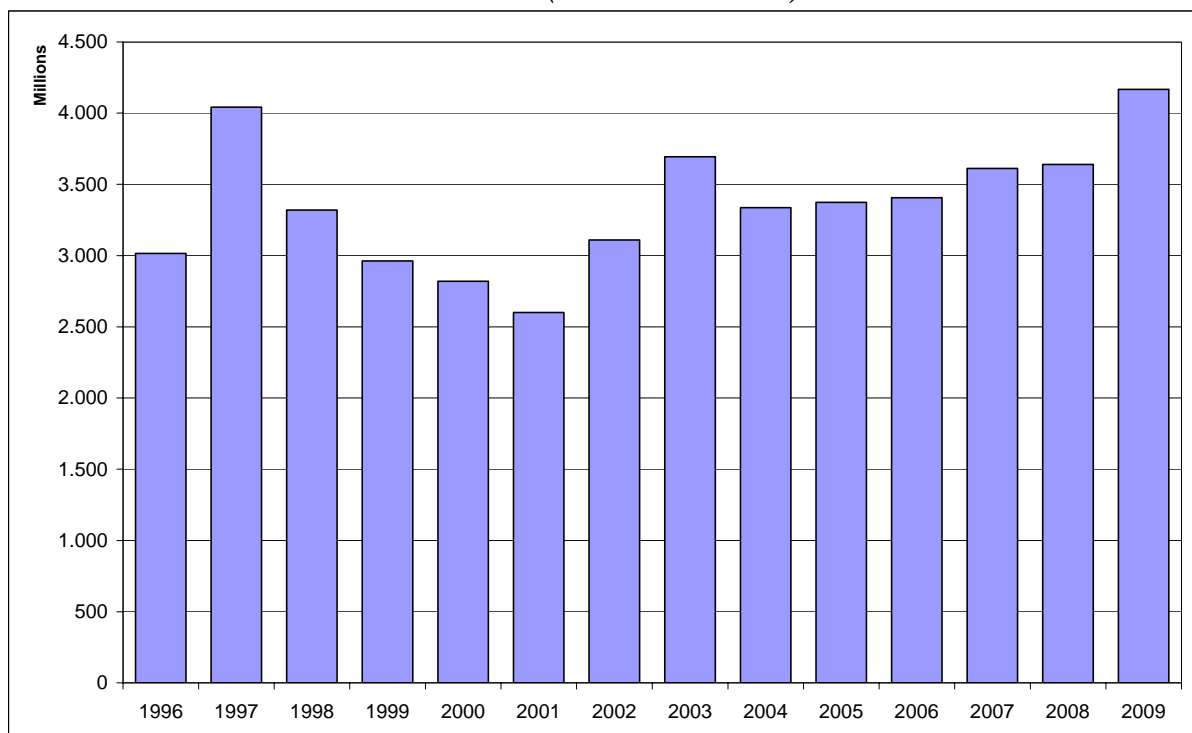
3. Le calendrier actuel des transferts

3.1. Le calendrier actuel des transferts totaux

Le Graphique 8 indique les montants totaux annuels des impôts perçus par le pouvoir fédéral et transférés aux communes pour la période 1996-2009. Les montants totaux annuels sont influencés par plusieurs facteurs, tels que l'évolution de la base d'imposition sous-jacente ainsi que des taux. Des éléments administratifs jouent également un rôle, tels que le fait que la Flandre perçoit elle-même le précompte immobilier depuis l'exercice d'imposition 1999. Par ailleurs, des changements dans le rythme d'enrôlement et des éventuels retards dans le versement des recettes ont également une incidence.

Une augmentation importante se note en 2009 par rapport aux années précédentes et cela malgré la crise financière et économique. Ceci s'explique par la nature des impôts sous-jacents ainsi que par des effets de décalage. Le précompte immobilier est peu sensible à la conjoncture alors que pour l'impôt des personnes physiques, environ une année et demie s'écoule entre l'acquisition du revenu et l'établissement des rôles à l'impôt des personnes physiques. En outre, le démarrage rapide des opérations d'enrôlement pour l'exercice d'imposition 2009 a déjà permis des transferts d'Add IPP conséquents au cours du dernier trimestre de 2009.

Graphique 8
Transferts aux communes des impôts perçus par le pouvoir fédéral
1996-2009 (en millions d'euros)

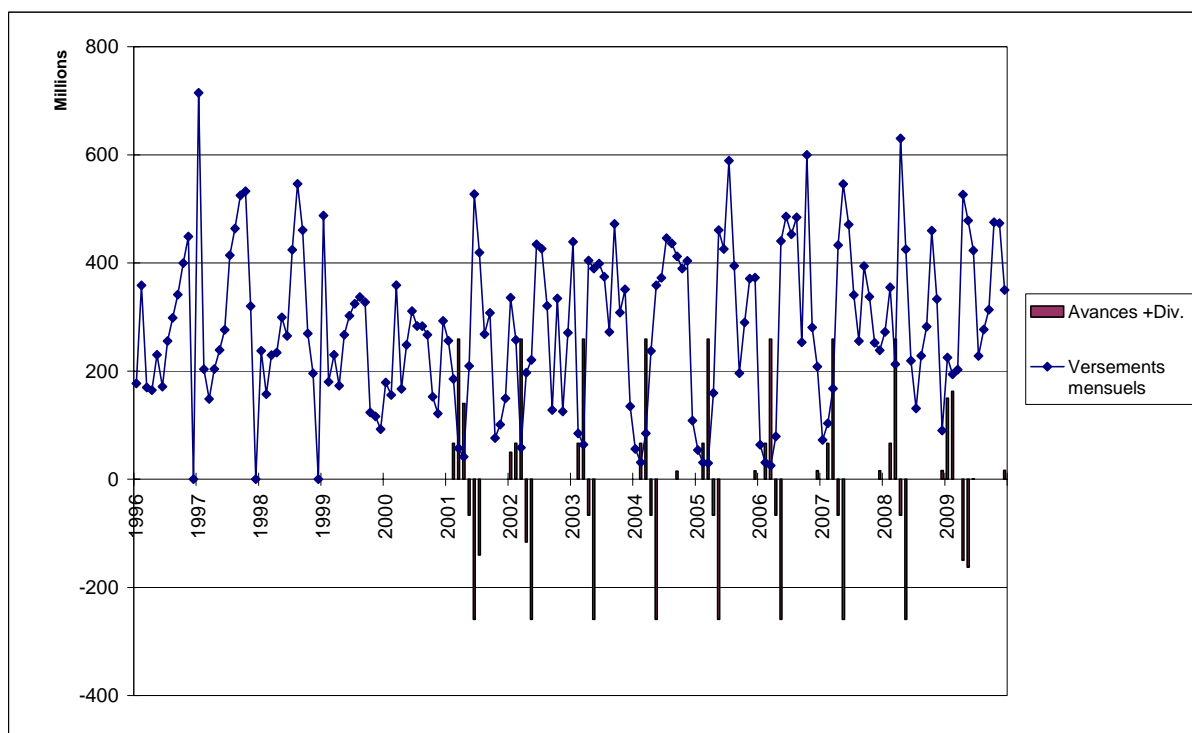


Le Graphique 9 répartit les montants totaux annuels par mois de transfert effectif (cf. la ligne au Graphique 9). Les bâtonnets y ajoutent l'influence des flux de paiement complémentaires. Les bâtonnets au-dessus de zéro correspondent aux paiements complémentaires du pouvoir fédéral aux communes tandis que les bâtonnets en dessous de zéro correspondent aux éventuels remboursements par les communes en faveur du pouvoir fédéral.

Il s'agit en premier lieu des avances sans intérêts relatives à la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et de leur remboursement. En outre, depuis 2004, il a également été tenu compte des transferts des paiements compensatoires provenant du Grand-Duché de Luxembourg. Depuis l'exercice d'imposition 2003, le Luxembourg attribue en effet un montant forfaitaire réparti entre les communes belges dont certains habitants perçoivent des revenus professionnels de source luxembourgeoise (29). Bien que cela soit à peine perceptible au Graphique 9, le transfert (0,88 million EUR) en juin 2009 de la part communale dans la régularisation fiscale (30) a également été pris en considération. Il s'agit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques relative aux régularisations datant de 2006, 2007 et 2008.

L'irrégularité de la ligne du Graphique 9 indique que les transferts effectifs du pouvoir fédéral à l'ensemble des communes suivent un schéma relativement discontinu. La volatilité est d'ailleurs encore plus grande pour les communes prises individuellement. En effet, la loi des grands nombres atténue quelque peu la volatilité pour l'ensemble des 589 communes.

Graphique 9
Versements mensuels du pouvoir fédéral aux communes
1996 – 2009 (en millions d'euros)



29 Un autre système s'applique en ce qui concerne les autres pays voisins. Les revenus professionnels que les résidents belges obtiennent aux Pays-Bas et en Allemagne n'ont en principe aucun impact sur la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques. Conseil supérieur des Finances (2007), pp. 39-40.

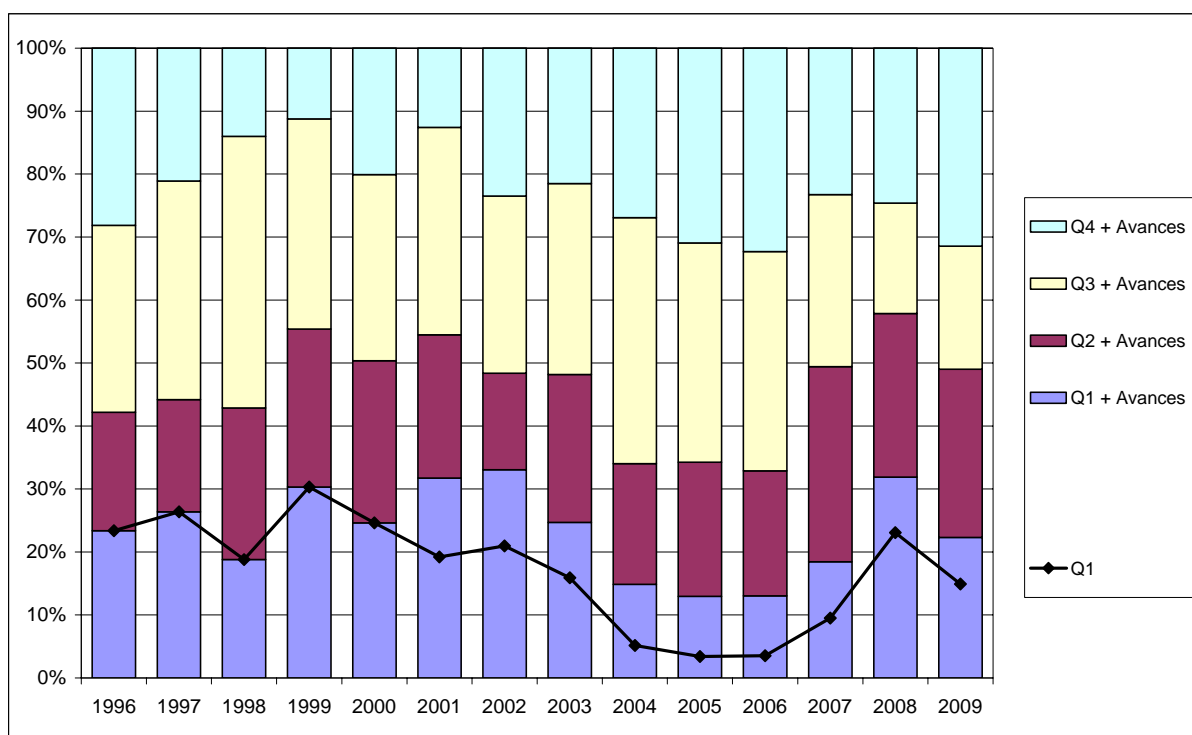
30 Art. 121, 3° Loi-programme du 27/12/2005 (également appelée « DLU-bis »). Il s'agit des déclarations-régularisation à introduire auprès du Service « Décisions anticipées en matière fiscale » (appelé également le service « ruling ») du SPF Finances.

Pour mieux cerner le profil des transferts, le Graphique 10 regroupe les transferts effectifs aux communes par trimestre et les exprime en pourcentage du total annuel. Les colonnes du Graphique 10 tiennent compte de l'octroi et des remboursements des avances sans intérêts (31). La ligne du Graphique 10 indique la part du premier trimestre (Q1) sans tenir compte des avances accordées.

De 2004 à 2006, l'essentiel des transferts a clairement eu lieu au second semestre. Malgré l'octroi d'avances, les transferts au premier trimestre n'ont représenté qu'un huitième du total par année civile (voir Graphique 10). Cela s'explique principalement par le fait que les enrôlements à l'impôt des personnes physiques n'ont atteint que tardivement leur vitesse de croisière.

En 2007 et 2008, l'accélération des opérations d'enrôlement à l'impôt des personnes physiques a amené un meilleur équilibre entre les transferts fédéraux des premier et second semestres. D'autre part, l'octroi d'avances sans intérêts a continué à relever les transferts nets au premier trimestre. Pour rappel, c'est en février, mars et avril 2001, que les « avances sans intérêts » avaient été attribuées, avec récupération respectivement en mai, juin et juillet 2001. Les avances de février et mars, avec récupération en avril et mai, ont été ensuite répétées de 2002 à 2008 inclus, à la fois pour des montants identiques et selon une répartition identique entre communes (32).

Graphique 10
Versements du pouvoir fédéral aux communes,
par trimestre 1996-2009 (en pourcent)



31 Ainsi que des transferts des paiements compensatoires provenant du Luxembourg à partir de 2004 et des paiements de régularisation en juin 2009.

32 Par ailleurs, il y eut une avance exceptionnelle d'environ 49,98 millions d'euros (avec récupération en avril 2002) aux alentours du passage de 2001 à 2002.

Malgré l'accélération des enrôlements, une décision du Ministre des Finances a également octroyé aux communes des avances sans intérêts au printemps de 2009, moyennant plusieurs adaptations. Le montant total a été légèrement revu à la baisse (de 325,6 millions EUR à 312,7 millions EUR) mais les avances ont été accordées un mois plus tôt qu'auparavant. Celles-ci ont déjà été octroyées en janvier et février (contre février et mars antérieurement) tandis que la récupération a suivi respectivement fin avril et fin mai et reste donc inchangée.

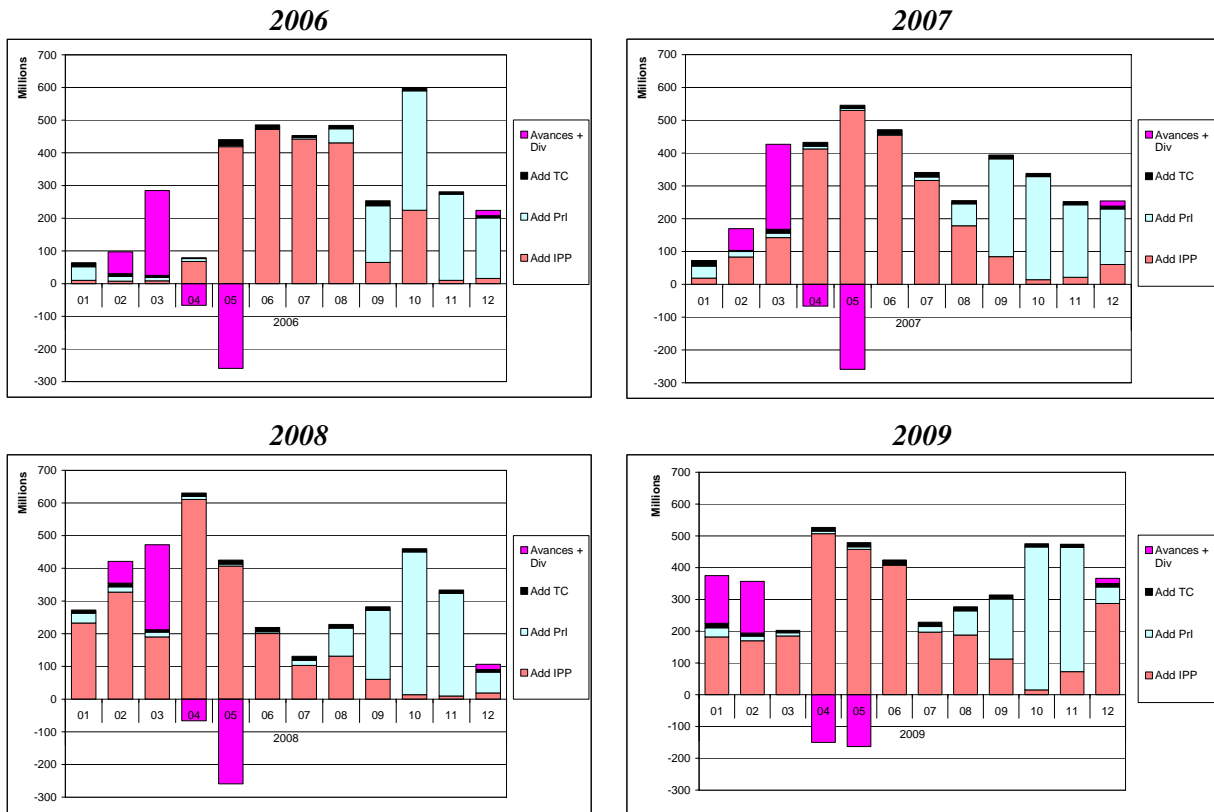
Le changement le plus important concerne toutefois l'abandon de la répartition fixe habituelle. La nouvelle avance de janvier (149,9 millions EUR) intervenait dans une optique de remédiation (backward looking) : la répartition entre communes s'effectuait en fonction de l'écart entre les prévisions budgétaires pour l'exercice d'imposition 2008 et les réalisations jusqu'au moment du calcul des montants des avances. La nouvelle avance de février (162,8 millions EUR) a été répartie en fonction des recettes de l'Add IPP budgétisées par commune en 2009 (forward looking).

Les enrôlements à l'impôt des personnes physiques pour l'exercice d'imposition 2009 ont déjà atteint leur vitesse de croisière à l'automne 2009. Ceci a permis d'accélérer le transfert aux communes de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, à tel point qu'il semblait, fin 2009, qu'aucune avance sans intérêts ne serait octroyée aux communes au printemps 2010.

3.2. Le calendrier par région et par impôt

Le Graphique 11 indique la répartition des transferts par impôt et par mois depuis janvier 2006. Les enrôlements pour l'exercice 2005 ayant atteint tardivement leur vitesse de croisière, les communes n'ont pratiquement reçu aucune taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP) au cours du premier trimestre de 2006. Toutefois, ce manque a été partiellement comblé par l'octroi d'avances sans intérêts en février et mars. En avril, les transferts réels de l'Add IPP ont également été limités : ils ont à peine permis d'amortir la première tranche de l'avance. La majeure partie de l'Add IPP a été transférée en milieu d'année et le reste à l'automne ; en outre, les paiements compensatoires provenant du Luxembourg ont été répartis en décembre.

Graphique 11
Versements du pouvoir fédéral aux communes 2006-2009,
par impôt et par mois (en millions d'euros)



Bien que les opérations d'enrôlement pour l'exercice d'imposition 2006 aient pu démarrer légèrement plus rapidement, les transferts de l'Add IPP sont néanmoins restés limités au premier trimestre de 2007. Les transferts réels d'avril (et mai) ont toutefois largement suffi à couvrir le remboursement de l'avance octroyée en février (et en mars).

Au cours de l'exercice d'imposition 2007, une accélération considérable du processus d'enrôlement a de nouveau été constatée, permettant ainsi au pouvoir fédéral de déjà transférer au dernier trimestre de 2007, et principalement au premier trimestre de 2008, des montants substantiels provenant de l'Add IPP aux communes. Malgré cela, les communes se sont vu octroyer au printemps 2008 des avances de l'Add IPP identiques à celles des années précédentes. La première avance, d'un montant total de 66,3 millions d'euros, couvrait la période de février à avril et la seconde, d'un montant total de 259,4 millions d'euros, la période de mars à mai (soit un montant cumulé de 325,6 millions d'euros).

En comparaison, les opérations d'enrôlement pour l'exercice d'imposition 2008 se sont déroulées moins rapidement. Au dernier trimestre de 2008, c'est à peine si des montants provenant de l'Add IPP ont pu être transférés aux communes ; de même, au premier trimestre de 2009, le montant des transferts ordinaires a été beaucoup plus faible que l'année précédente. Ceci a toutefois été partiellement compensé par une réforme du système des avances. Cette réforme a non seulement revu le montant des avances par commune mais a également allongé leur durée d'un mois. La première avance, d'un montant total de 149,9 millions d'euros, a ainsi couvert la période de janvier à avril et la seconde, d'un montant total de 162,8 millions d'euros, la période de février à mai (soit un montant cumulé de 312,7 millions d'euros).

Pour l'exercice d'imposition 2009, les opérations d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques et de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques ont de nouveau pu démarrer plus rapidement. Le Graphique 11 indique que des montants substantiels provenant de l'Add IPP ont déjà été versés aux communes au dernier trimestre de 2009. Etant donné les prévisions selon lesquelles des montants considérables provenant de l'Add IPP pourront également être transférés aux communes au premier trimestre de 2010, il a été décidé de ne pas octroyer d'avances au printemps 2010.

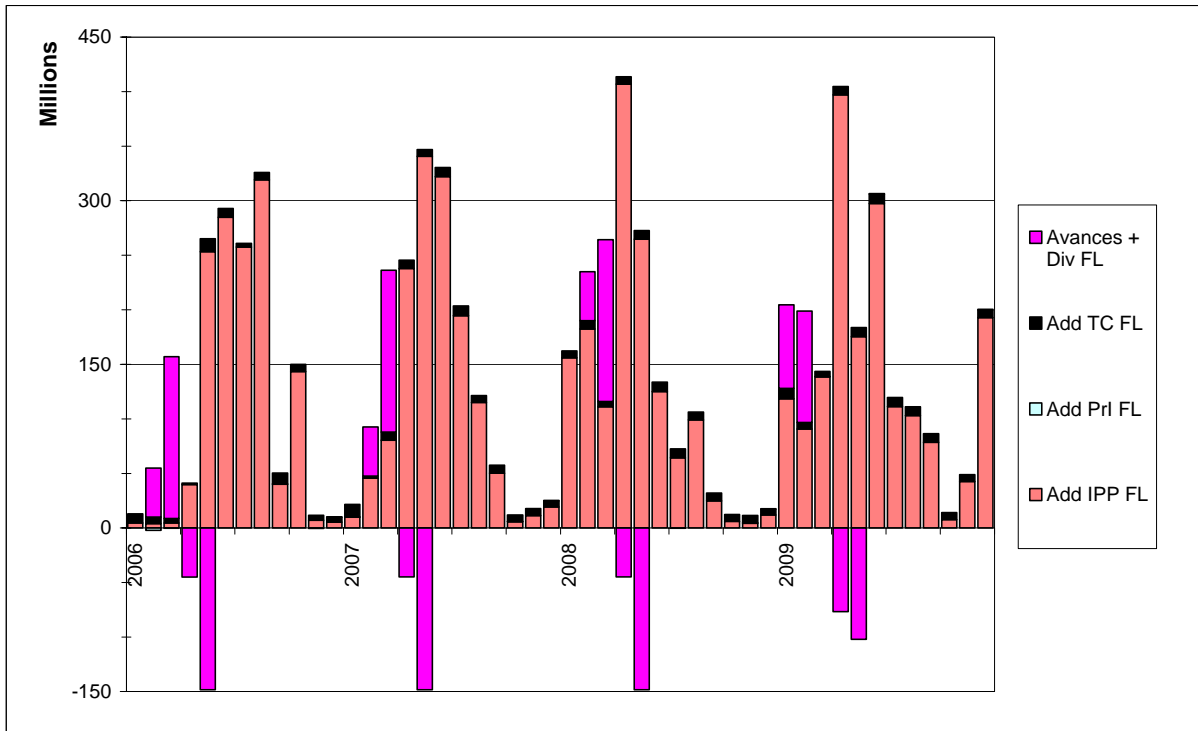
Les centimes additionnels au précompte immobilier (Add PrI) ont clairement été transférés durant le second semestre, bien que des tranches substantielles aient encore été versées au courant du premier trimestre de l'année suivant l'exercice d'imposition. Un enrôlement tardif des Add PrI peut s'expliquer partiellement par une transmission tardive d'information par les régions et/ou les communes concernant des modifications des revenus cadastraux, des réductions et des exonérations.

Le Graphique 11 illustre en outre la répartition sur l'ensemble de l'année des transferts du décime additionnel à la taxe de circulation (Add TC), mais également leur importance relativement limitée.

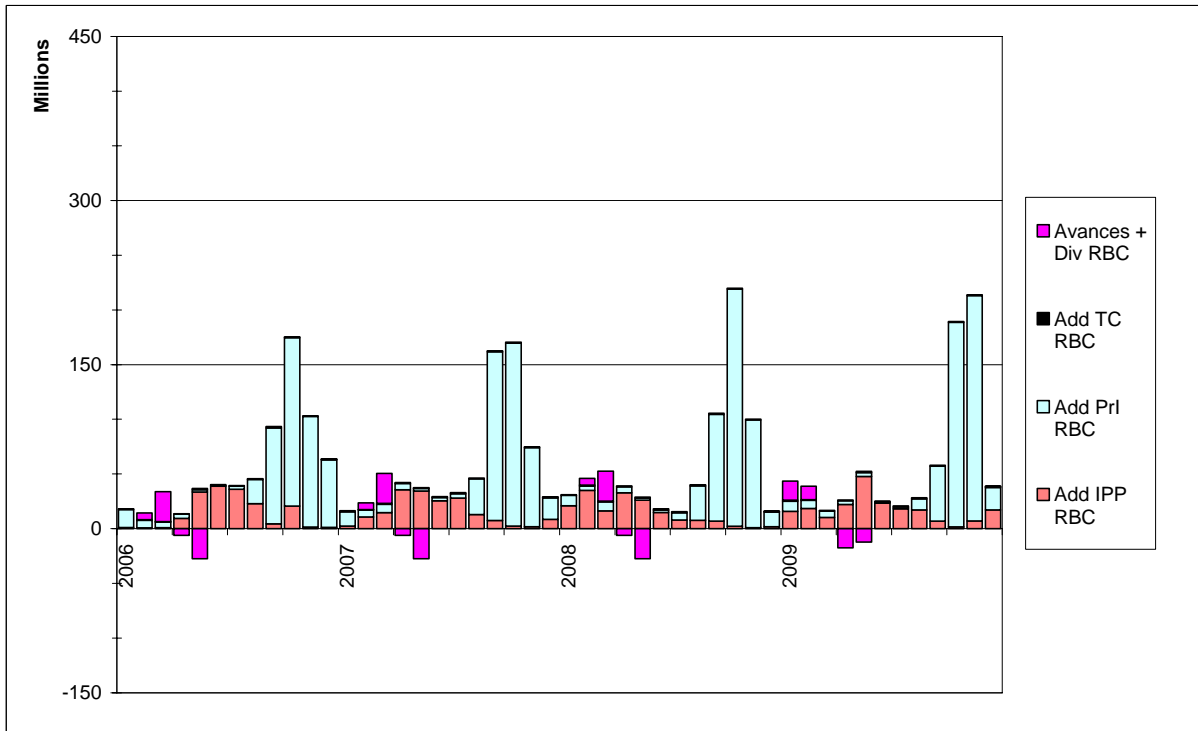
Les Graphique 12, Graphique 13 et Graphique 14 indiquent, par impôt et par mois, les montants transférés de début janvier 2006 à fin décembre 2009 par le pouvoir fédéral aux communes respectives des Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale.

Pour les communes de la Région flamande (voir Graphique 12), les transferts du pouvoir fédéral se composent évidemment surtout de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP). Tout comme dans les autres régions, le produit du décime additionnel à la taxe de circulation (Add TC) y est accessoire. Excepté les avances sans intérêts, les communes flamandes n'ont pratiquement bénéficié d'aucun transfert au cours du premier trimestre de 2006. En avril 2006, pour un grand nombre de communes, les recettes n'étaient pas ou à peine suffisantes pour rembourser la première avance. Le profil a changé considérablement en 2007 et surtout en 2008 grâce à l'accélération du processus d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Début 2009, l'impact de l'enrôlement tardif pour l'exercice d'imposition 2008 a été de nouveau atténué par l'octroi anticipé d'avances sans intérêts. D'autre part, le démarrage rapide des opérations d'enrôlement pour l'exercice d'imposition 2009 a permis des versements importants d'Add IPP aux communes flamandes au dernier trimestre de 2009.

Graphique 12
Versements du pouvoir fédéral aux communes 2006-2009,
Région flamande, par impôt et par mois (en millions d'euros)



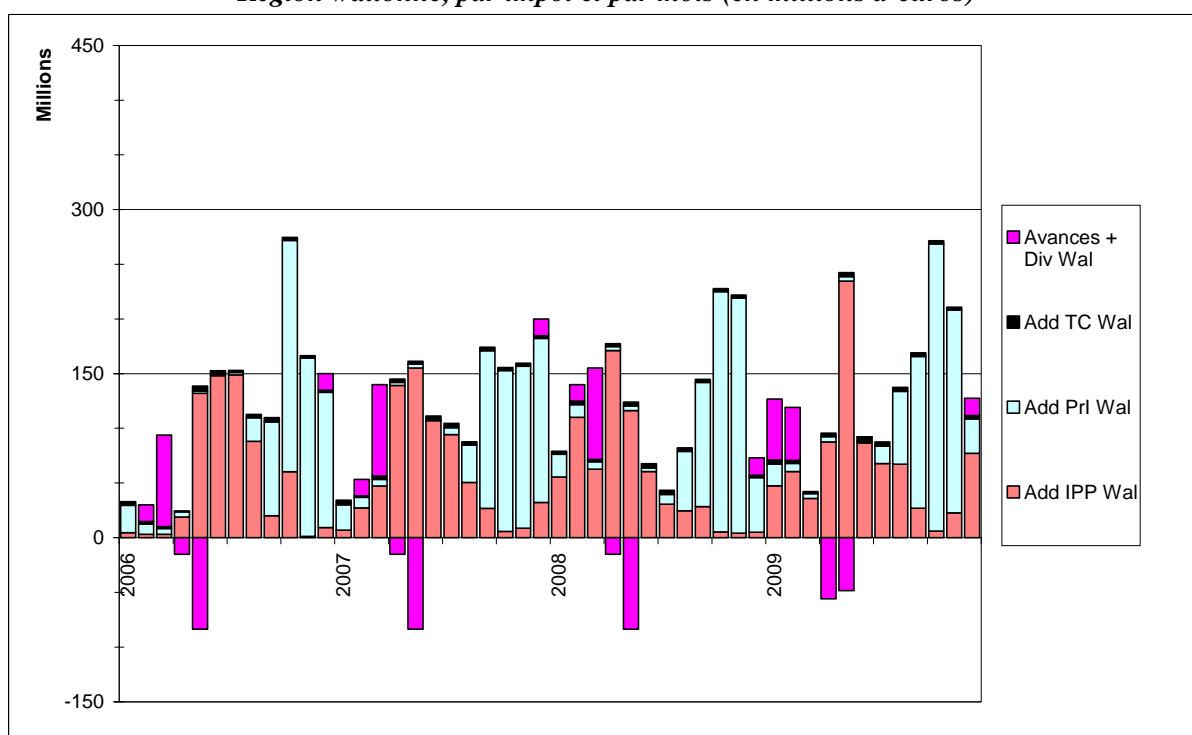
Graphique 13
Versements du pouvoir fédéral aux communes 2006-2009,
Région de Bruxelles-Capitale, par impôt et par mois (en millions d'euros)



Par contre, la prédominance des additionnels au précompte immobilier (Add PrI) dans la Région de Bruxelles-Capitale est frappante (Graphique 13); cela implique que les communes bruxelloises reçoivent la majeure partie de leurs recettes fiscales au second semestre.

En ce qui concerne les communes wallonnes (Graphique 14), les transferts de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et des additionnels au précompte immobilier se sont plus ou moins équilibrés, bien que les recettes n'aient pas toujours été réparties uniformément sur l'année. Les recettes liées aux additionnels au précompte immobilier et celles provenant de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques culminent respectivement à l'automne et au printemps, le pic pouvant être décalé de quelques mois en fonction de la vitesse du processus d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques.

Graphique 14
Versements du pouvoir fédéral aux communes 2006-2009,
Région wallonne, par impôt et par mois (en millions d'euros)



Comme déjà indiqué par les graphiques précédents, les communes wallonnes reçoivent la majeure partie des paiements compensatoires effectués par le Grand-Duché de Luxembourg (transferts en décembre). Le Graphique 15 l'indique également très clairement. Il donne la répartition par région des paiements compensatoires luxembourgeois pour 2007, 2008 et 2009, ainsi que la répartition par région de la part de l'Add IPP dans le produit des régularisations pour 2006, 2007 et 2008 qui a été transféré aux communes en juin 2009.

Le Tableau 5 se concentre sur une répartition en pourcent et par province, tant des paiements compensatoires versés par le Grand-Duché de Luxembourg que du transfert de la part de l'Add IPP provenant des recettes de régularisation. Les deux dernières colonnes indiquent en outre, par province, le nombre de communes concernées en 2009. Bien qu'en 2009, il existe tant de communes wallonnes que des communes non wallonnes qui ont bénéficié de paiements compensatoires luxembourgeois, il est évident que la majeure partie de ces paiements profite aux communes de la province du Luxembourg (80% ou plus) et de la province de Liège (environ 10%).

En ce qui concerne les communes wallonnes, les recettes de régularisation étaient limitées. Ceci est d'autant plus vrai si on effectue une comparaison avec les paiements compensatoires luxembourgeois. Pour ce qui est des communes bruxelloises et flamandes, le montant total de ce transfert de recettes régularisées, portant certes sur trois années, s'avère être d'un même ordre de grandeur que les recettes annuelles provenant du Luxembourg. Il est évident que cette comparaison ne s'applique pas à chaque commune prise individuellement. Tant la répartition des recettes de régularisation que celle des paiements compensatoires luxembourgeois sont effectuées sur base des dossiers individuels. Par conséquent, les différences entre communes sont considérables. En juin 2009, seules 175 des 589 communes belges ont bénéficié de recettes de régularisation : 16 communes bruxelloises (sur 19), 98 communes flamandes (sur 308) et 61 communes wallonnes (sur 262).

Graphique 15
Versements du pouvoir fédéral aux communes 2007-2009,
Régularisations et paiements compensatoires luxembourgeois (en millions d'euros)

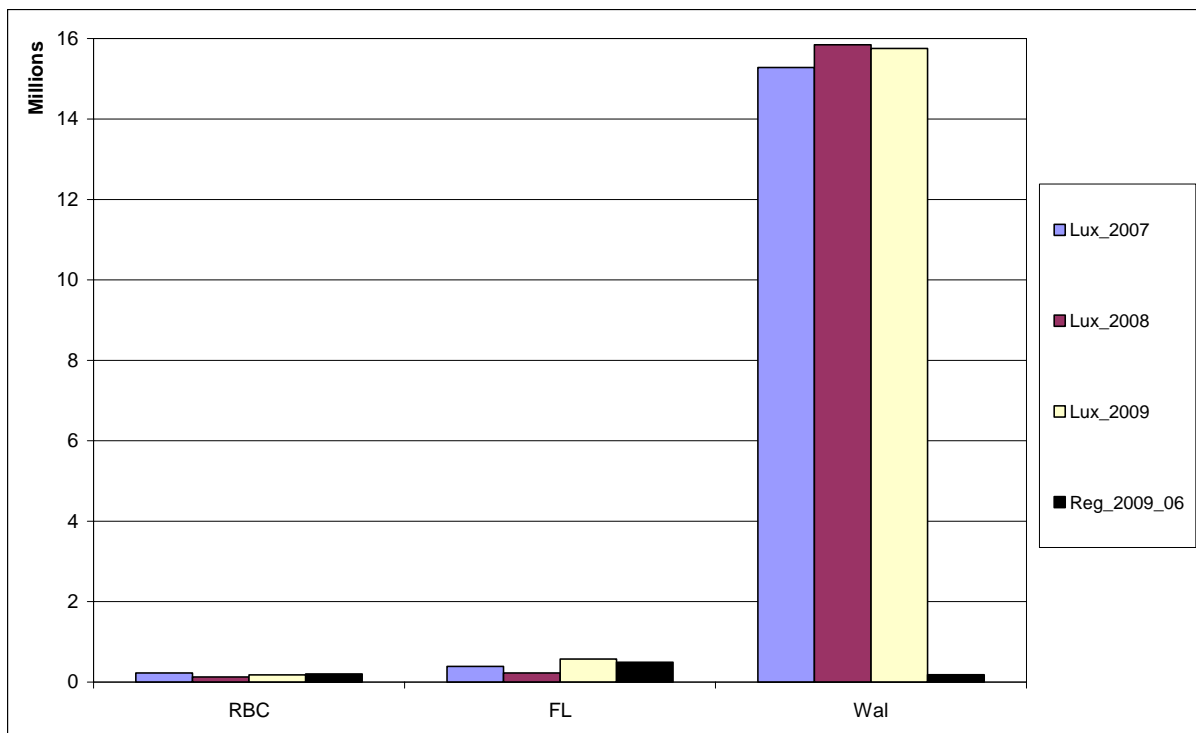


Tableau 5
Transferts aux communes par le pouvoir fédéral 2007-2009,
Régularisations et paiements compensatoires luxembourgeois
(part en pourcent et nombre de communes concernées)

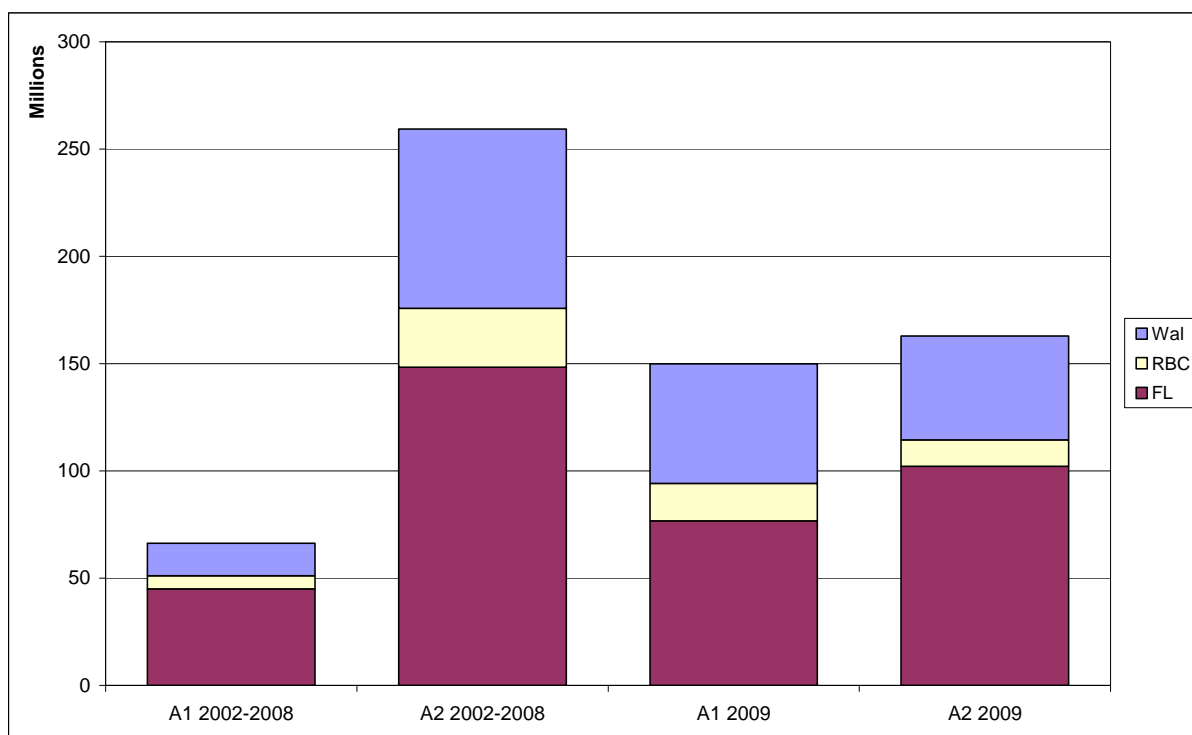
	Lux_2007	Lux_2008	Lux_2009	Régularisations 2009_06	Nombre de communes Lux_2009	Nombre de communes Rég_2009
Région de Bruxelles-Capitale	1,4%	0,8%	1,1%	23,3%	18	16
Région flamande	2,5%	1,4%	3,5%	56,0%	192	98
Anvers	0,7%	0,3%	1,0%	14,3%	53	30
Brabant flamand	1,1%	0,9%	1,3%	12,0%	46	26
Fl. occidentale	0,1%	0,1%	0,2%	17,1%	18	15
Fl. orientale	0,4%	0,1%	0,6%	9,1%	42	17
Limbourg	0,2%	0,0%	0,4%	3,5%	33	10
Région wallonne	96,1%	97,8%	95,5%	20,7%	219	61
Brabant wallon	1,2%	0,8%	1,4%	5,0%	26	18
Hainaut	0,4%	0,2%	0,5%	8,5%	41	22
Liège	9,8%	10,7%	11,8%	4,2%	82	14
Luxembourg	83,0%	84,5%	80,3%	0,1%	44	1
Namur	1,7%	1,5%	1,4%	3,0%	26	6
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	429	175
Montant en euros	15.900.000	16.200.000	16.500.000	877.517		

4. « Avances sans intérêts » attribuées ad hoc versus système permanent d'avances fixes en ce qui concerne les Add IPP

4.1. Avances sans intérêts depuis 2001, adaptation en 2009

Depuis 2001, le pouvoir fédéral octroie des « avances sans intérêts » sur le versement aux communes de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et ceci pour compenser le lent démarrage et/ou l'atteinte tardive d'une vitesse de croisière des opérations d'enrôlement. De 2002 à 2008 inclus, la structure et la répartition dans le temps ainsi que par commune, sont restées inchangées. Cependant, en 2009, la répartition par commune a été adaptée et la durée des avances est passée de deux à trois mois. Le Graphique 16 donne un aperçu de l'évolution des montants par région ; le Tableau 6 y ajoute la répartition par région exprimée en pourcentage.

Graphique 16
Avances sans intérêts Add IPP par région, 2002-2008 et 2009,
(en millions d'euros)



De prime abord, il est frappant de constater que certes le montant total des avances en 2009 (312,7 millions d'euros) a été légèrement plus faible qu'au cours de la période 2002-2008 (325,6 millions d'euros), mais que les deux tranches se sont davantage équilibrées. En 2009, la première avance (A1) s'est élevée à 149,9 millions d'euros et la seconde (A2) à 162,8 millions d'euros, contre respectivement 66,3 millions d'euros et 259,4 millions d'euros précédemment. La répartition par région n'a pas été modifiée de manière substantielle, bien que les villes et communes flamandes et bruxelloises se soient vues attribuer par solde un montant légèrement plus faible, tandis que, par conséquent, les villes et communes wallonnes ont reçu une somme quelque peu plus élevée.

Tableau 6
Avances sans intérêts Add IPP par région 2002-2008 et 2009,
(en millions d'euros et en pourcent)

Avance	Avance 1	Avance 2	Total	Avance 1	Avance 2	Total
Période	2002-2008	2002-2008	2002-2008	2009	2009	2009
	Février- avril	Mars- mai		Janvier- avril	Février- mai	
RBC	6,15	27,45	33,59	17,47	12,28	29,75
Région flamande	44,97	148,32	193,29	76,75	102,10	178,85
Région wallonne	15,13	83,59	98,73	55,69	48,42	104,11
Total	66,25	259,36	325,61	149,90	162,80	312,71
RBC	9,3%	10,6%	10,3%	11,7%	7,5%	9,5%
Région flamande	67,9%	57,2%	59,4%	51,2%	62,7%	57,2%
Région wallonne	22,8%	32,2%	30,3%	37,1%	29,7%	33,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Le Graphique 17 indique la répartition des avances par commune en 2008 et 2009. Le montant de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques versé aux communes par le pouvoir fédéral dépend notamment (33) de l'importance de l'impôt des personnes physiques sous-jacent par habitant, du nombre d'habitants par commune et de la hauteur des taux de l'Add IPP. Afin d'augmenter la comparabilité entre communes, les avances du Graphique 17 ont été exprimées par habitant et en points de pourcentage de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques pour l'exercice d'imposition applicable (34). En outre, la même échelle a été utilisée pour les différents sous-graphiques (de 0 à 14 euros par habitant et par point de pourcentage de l'Add IPP). Les avances de 2008 figurent au-dessus (Avance 1 et Avance 2), tandis que celles de 2009 se trouvent en dessous. Le Graphique 17 se concentre sur les communes de tout au plus 50.000 habitants (562 communes sur 589 sont concernées). Pour ce qui est de l'ensemble des communes, y compris les villes de plus de 50.000 habitants, nous renvoyons à un graphique similaire figurant en annexe (Graphique 22).

Le système actuel d'avances ad hoc sans intérêts présente plusieurs problèmes (35). Les adaptations de 2009 ont tenté d'y remédier. Le premier problème était le suivant : les avances étaient trop limitées pour produire un profil de paiement stable. Puisque les avances ne représentent que quelques pourcents du total annuel de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques versée aux communes, cette remarque valait surtout pour la première tranche de 66,3 millions d'euros et moins pour la seconde de 259,4 millions d'euros. Le cadre supérieur gauche du Graphique 17 indique que le montant de la première avance de 2008 s'élevait à moins d'un euro par habitant et par point de pourcentage de l'Add IPP pour la plupart des communes. Le cadre supérieur droit de ce même graphique montre quant à lui que le montant correspondant de la seconde avance était égal à au moins 2 euros pour la majorité des communes.

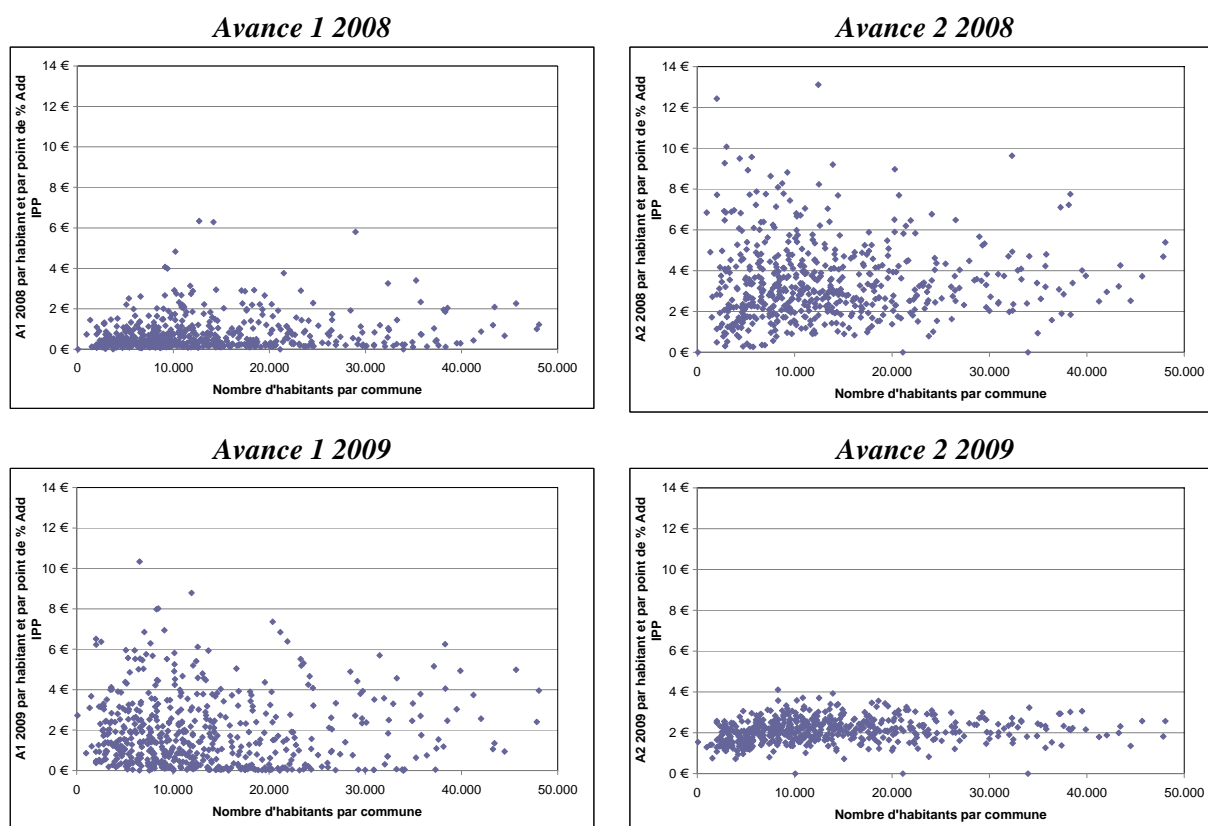
En ce qui concerne cette difficulté, les résultats de l'adaptation de 2009 ne sont pas univoques. La durée des avances a certes été allongée d'un mois, mais leur montant total a été réduit. Le montant de la première avance a été doublé mais cela s'est fait au détriment de la seconde avance dont le montant a diminué.

33 Des éléments exceptionnels (tels que les régularisations) ainsi que le rythme des enrôlements jouent également un rôle.

34 Exemple : si une commune appliquant un taux de l'Add IPP de 8% et recensant 20.000 habitants reçoit une avance de 320.000 euros, l'avance par habitant et par point de pourcentage de l'Add IPP est de 2 euros.

35 Conseil supérieur des Finances (2007), pp. 57-60 et Conseil supérieur des Finances (2008), pp. 29-30.

Graphique 17
Montant des avances par habitant et par point de pourcentage de l'Add IPP 2008-2009,
communes de maximum 50.000 habitants (en euros)



Le deuxième problème concernait la période sur laquelle s'étaient étalées les avances qui ne correspondait pas au déroulement effectif des opérations d'enrôlement. De 2002 à 2008 inclus, la première avance a continué à être octroyée en février et récupérée en avril, tandis que la seconde a couvert la période de mars à mai, abstraction faite du moment où les opérations d'enrôlement ont débuté et de leur rythme. Par conséquent, lors de retards importants dans le processus d'enrôlement, la récupération rapide des avances pouvait encore occasionner des problèmes de liquidité pour les communes.

De nouveau, en 2009, la période couverte par les avances n'a pas suffisamment concorde avec le déroulement effectif des opérations d'enrôlement que pour permettre de fournir à l'ensemble des communes un flux financier mensuel stable. Comme l'indique le Graphique 11, les avances ont été octroyées en janvier et février 2009 alors que durant ces mois, les communes avaient déjà encaissé un montant relativement élevé de recettes ordinaires liées à l'Add IPP. Au cours du mois suivant, les attributions de liquidités aux communes ont régressé suite d'une part, à la disparition des avances et d'autre part, aux transferts relativement limités provenant de l'Add IPP. Ceci a entraîné une chute temporaire des recettes de caisse essentiellement pour les communes bruxelloises et wallonnes (voir également Graphique 13 et Graphique 14).

Un troisième problème avait trait à la répartition disproportionnée des avances par commune. Les avances qui ont été octroyées de 2002 à 2008 avaient chaque année la même valeur nominale totale. En outre, la répartition par commune restait inchangée (36). Par conséquent, il n'a été tenu compte ni des montants déjà attribués aux communes au cours des mois

36 Basée sur la répartition « accidentelle » des transferts de l'Add IPP au cours des premiers mois de l'année 2000.

précédents ni des évolutions démographiques ou des modifications de taux d'imposition dans les communes concernées.

Pour ce qui est de cette question, un effort considérable a été fourni en 2009 en adaptant la première avance à l'écart entre les recettes réalisées et budgétisées pour l'année 2008. La seconde avance a été répartie proportionnellement à la part des communes dans les recettes budgétisées pour 2009.

Puisque les réalisations des diverses communes présentaient de grandes différences au moment du calcul de la première avance, les montants attribués par commune divergent aussi sensiblement. Ceci explique le nuage de points relativement large qui figure dans le cadre inférieur gauche du Graphique 17. Il convient d'ailleurs de noter que, dans la même partie du graphique, un grand nombre de points convergent vers l'axe horizontal, ce qui indique que, pour bon nombre de communes, les recettes réalisées avoisinaient déjà les recettes budgétisées au moment du calcul.

D'après le cadre inférieur droit du Graphique 17, la hauteur du nuage de points est beaucoup plus faible. Puisque l'établissement du graphique a neutralisé l'impact de l'ampleur de la population et la hauteur du taux de l'Add IPP des communes, la variabilité résiduelle reflète essentiellement les écarts d'une commune à l'autre en matière de revenu imposable par habitant. Ces différences sont d'ailleurs généralement plus marquées entre communes de petite et moyenne importance qu'entre grandes villes et communes (voir également Graphique 22 en annexe).

4.2. Un système permanent d'avances fixes

La controverse relative à la mise en œuvre d'un système permanent d'avances fixes en remplacement des « avances sans intérêts » attribuées ad hoc existe depuis des décennies mais elle reste d'actualité malgré l'adaptation en 2009 des avances ad hoc. A cet égard, référence peut être faite à deux propositions de loi et une proposition de résolution introduites au Parlement fédéral (voir également en annexe) après la publication du premier Avis de la Section « relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral ». Les discussions parlementaires ont été entamées le 1^{er} juillet 2008 et sont toujours « pendantes ».

Actuellement, le profil du calendrier de perception par les communes des recettes liées à l'Add IPP dépend du rythme des opérations d'enrôlement à l'IPP par le pouvoir fédéral. Ce rythme peut s'avérer très capricieux ; en outre, les enrôlements n'ont souvent atteint leur vitesse de croisière que très tard par le passé. Ces inconvénients n'ont été compensés que partiellement par les avances ad hoc « sans intérêts ». Comme déjà précisé dans les précédents Avis de la Section, un système permanent d'avances fixes peut être instauré avec pour principaux paramètres :

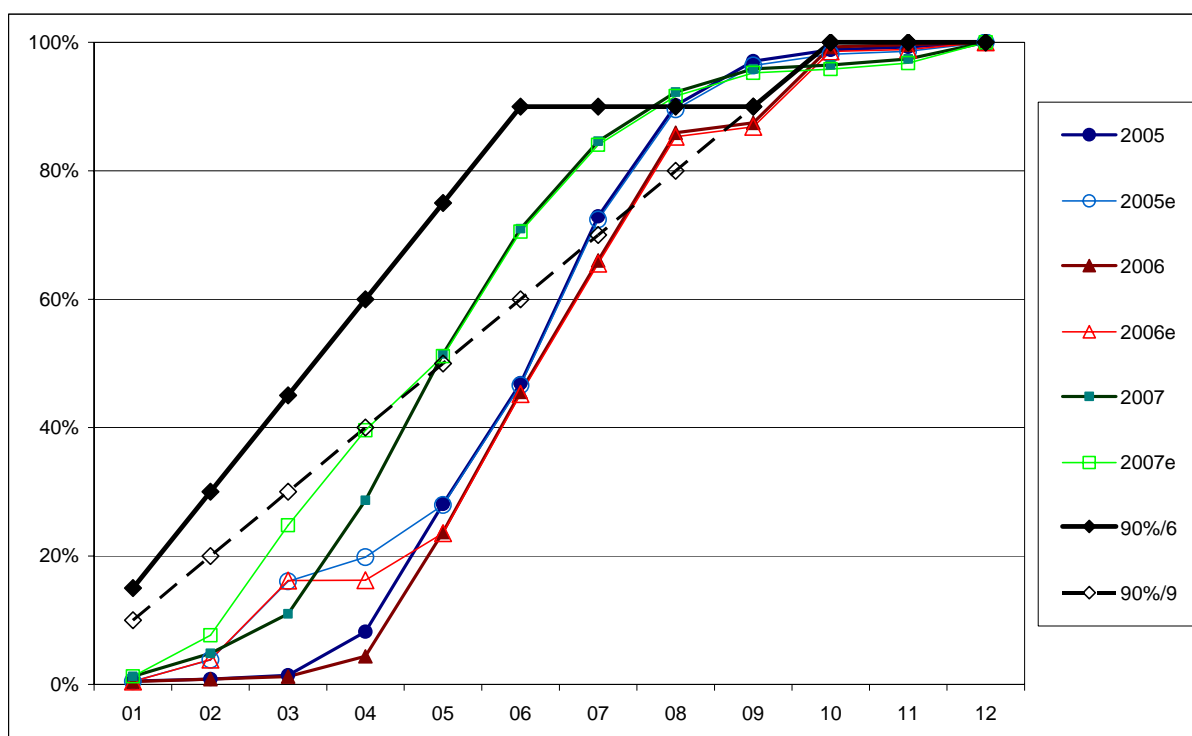
- le nombre de mois au cours desquels des avances sont accordées, par exemple 6 ou 9
- le montant total des avances, par exemple 90% ou 95% du montant initial prévu dans le budget
- des fractions égales par avance, par exemple $6 \times 1/6$ ou $9 \times 1/9$; ou des fractions inégales par avance
- le moment où démarrent les avances, par exemple en janvier de l'exercice d'imposition +1
- le moment de l'apurement des soldes, par exemple en octobre de l'exercice d'imposition +1

Un tel système d'avances vise surtout à neutraliser, au bénéfice des pouvoirs locaux, les variations du rythme des enrôlements et à permettre à ces derniers de mieux prévoir leurs liquidités. Les administrations locales n'ont en effet aucune prise sur les activités d'enrôlement et de perception des administrations fédérales, mais elles en subissent bien les conséquences financières lorsque des retards perturbent leur planning de trésorerie.

Le Graphique 18 présente l'évolution effective des transferts aux communes relatifs à la taxe additionnelle à l'IPP en 2005, 2006 et 2007, comparée à divers systèmes permanents d'avances fixes possibles. Les montants des transferts mensuels ont été cumulés et exprimés en pourcentage du total annuel (37) (38).

Pour chaque année, le graphique fait apparaître deux lignes. La première indique l'évolution des versements de l'Add IPP proprement dite et renvoie par conséquent au déroulement du processus d'enrôlement. La seconde tient compte par ailleurs des avances « sans intérêts » ad hoc octroyées en février et en mars 2005, 2006 et 2007 ainsi que de leur récupération en avril et mai, de même que des transferts des montants compensatoires versés par le Luxembourg à la fin de l'année (39).

Graphique 18
Versements mensuels cumulés Add IPP aux communes en 2005, 2006 et 2007
par rapport aux systèmes permanents d'avances fixes possibles (en %)



37 Conseil supérieur des Finances (2008), pp. 31-33.

38 L'attention s'est portée sur les années civiles puisque durant cette période, les communes ont reçu pratiquement la totalité des recettes liées à l'Add IPP au cours de l'année civile coïncidant avec l'exercice d'imposition +1, et que les recettes ont été marginales pendant l'exercice d'imposition même.

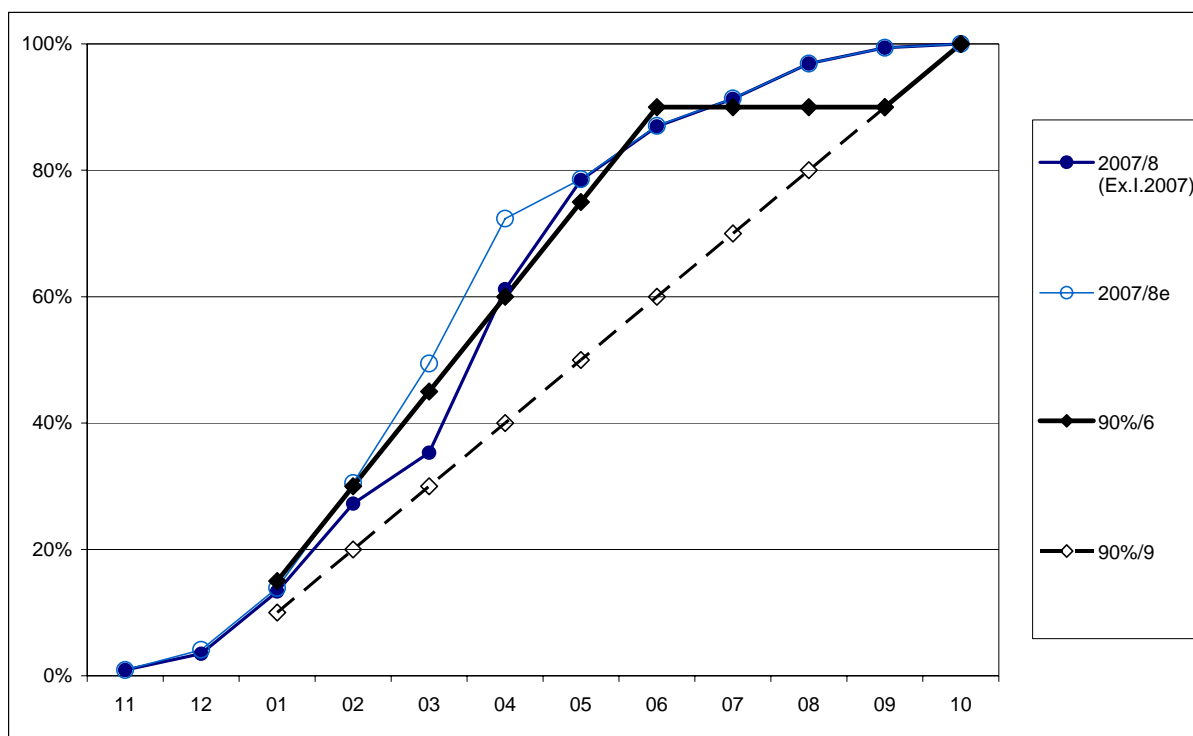
39 Les lignes qui tiennent compte de ces éléments supplémentaires sont indiquées dans la légende par respectivement « 2005 e », « 2006 e » et « 2007 e ».

La ligne en gras (en haut, à gauche) illustre le scénario « 90%/6 » : six avances mensuelles fixes et égales versées au premier semestre de l'exercice d'imposition +1 pour un total équivalent à 90% des recettes budgétisées, et versement en octobre des 10% résiduels (40). La ligne pointillée représente un scénario alternatif « 90%/9 » : neuf avances mensuelles fixes et égales équivalent chacune à 10% des recettes budgétisées au cours des neuf premiers mois, le solde étant payé en octobre (41).

Les versements de 2005 et 2006 ont connu un démarrage semblable. Les versements effectifs du premier trimestre ont été minimes mais les avances sans intérêts ont amélioré quelque peu la situation. Cependant, ce n'est qu'à partir du mois de mai que les versements ont atteint leur régime de croisière et se sont alors maintenus à un rythme assez régulier pendant quelques mois. En 2005, les versements ont progressivement diminué vers la fin de l'été et le processus a été globalement bouclé en octobre. En 2006, les versements se sont momentanément arrêtés en septembre mais le processus a également pu être globalement bouclé en octobre.

L'année 2007 a aussi été caractérisée par un début hésitant : les versements effectifs de l'Add IPP au premier trimestre n'ont, en moyenne, représenté qu'un dixième du total annuel. Grâce aux avances sans intérêts, ce chiffre a pu être porté à un quart environ. L'accélération des opérations d'enrôlement est toutefois visible au Graphique 18. En effet, en 2007, le processus d'enrôlement avait déjà atteint son régime de croisière à partir d'avril.

Graphique 19
Versements mensuels cumulés Add IPP aux communes, novembre 2007- octobre 2008
par rapport aux systèmes permanents d'avances fixes possibles (en %)



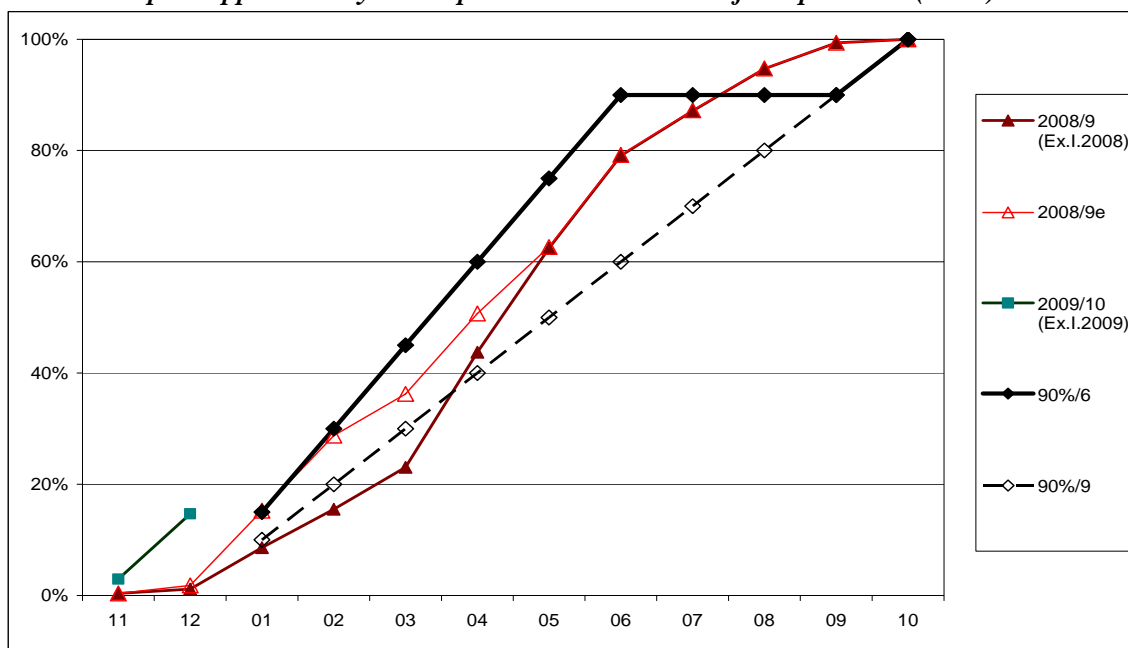
40 Pour des raisons de simplification, il est fait abstraction d'éventuels écarts entre les recettes annuelles budgétisées et réalisées. Ces différences sont généralement très limitées.

41 Pour autant que les recettes réalisées correspondent plus ou moins aux recettes budgétisées, le solde ainsi versé représenterait également environ 10% de l'estimation budgétaire.

La construction du Graphique 19 et du Graphique 20 est similaire à celle du Graphique 18. Puisqu'en ce qui concerne les derniers exercices, les communes avaient déjà reçu une partie substantielle de leurs recettes de l'Add IPP au cours des derniers mois de l'exercice d'imposition, la répartition chronologique sur l'axe horizontal a été quelque peu adaptée. Cependant, les communes continuent d'encaisser la majeure partie de leurs recettes de l'Add IPP durant l'exercice d'imposition +1. La ligne 2007/8 du Graphique 19 donne ainsi un aperçu des transferts de l'Add IPP de novembre 2007 à octobre 2008 inclus. Abstraction faite d'éventuelles imputations pour les années antérieures, ces versements correspondent approximativement aux recettes de l'Add IPP pour l'exercice d'imposition 2007. La ligne 2007/8e comprend en outre des paiements supplémentaires, en particulier les octrois et remboursements des avances ad hoc.

Il ressort du Graphique 19 que la ligne 2007/8 suit assez fidèlement celle qui illustre le scénario « 95%/6 ». On constate certes un écart négatif considérable en mars 2008, mais celui-ci a déjà été rattrapé en avril 2008. Avances ad hoc de février et mars 2008 incluses (voir ligne 2007/8e), il y eut même au printemps un important écart positif par rapport à la ligne en gras représentant le scénario « 90%/6 ». C'était également le cas en août et en septembre pour la ligne 2007/8.

Graphique 20
Versements mensuels cumulés Add IPP aux communes, novembre 2008 – décembre 2009
par rapport aux systèmes permanents d'avances fixes possibles (en %)



Passer du système actuel à un tel système permanent d'avances fixes à compter du mois de janvier de l'exercice d'imposition +1, n'aurait pas eu de grandes conséquences en 2007/8 pour le pouvoir fédéral et pour l'ensemble des communes. Cela aurait toutefois impliqué le démarrage légèrement plus tardif des transferts, à savoir en janvier 2008, et donc la renonciation de la part des communes aux premiers versements en novembre et décembre 2007 (bien que ceux-ci soient limités). Par ailleurs, elles auraient dû également renoncer aux versements en juillet, août et septembre 2008 pour encaisser en une seule fois en octobre 2008 le dernier solde de 10% environ des recettes budgétisées pour l'exercice d'imposition 2007. Néanmoins, la corrélation élevée entre la ligne 2007/8 et celle illustrant le scénario « 90%/6 »

ne signifie aucunement que cette concordance ait prévalu au niveau de chaque commune et que chacune d'entre elles ait pu bénéficier d'un afflux continu et uniforme de liquidités.

La ligne 2008/9 du *Graphique 20* indique que la situation est un peu différente pour la période s'étalant de novembre 2008 à octobre 2009. Pour l'exercice d'imposition 2008, les opérations d'enrôlement ont en effet atteint beaucoup plus tardivement leur vitesse de croisière par rapport à l'exercice d'imposition précédent. Non seulement les transferts en novembre et décembre 2008 ont été limités, mais l'écart entre la ligne 2008/9 et celle représentant le scénario « 90%/6 » s'est aussi systématiquement accru au premier trimestre de 2009. A partir du mois d'avril, seul un mouvement de rattrapage limité s'en est suivi, de sorte que la ligne 2008/9 est restée en dessous de celle illustrant le scénario de référence jusqu'en juillet 2009 inclus. L'octroi d'avances et leur paiement anticipé en janvier et février 2009 a toutefois eu un effet quelque peu compensatoire au premier trimestre (voir ligne 2008/9e au *Graphique 20*) ; cet avantage a disparu après les remboursements d'avril et de mai.

En ce qui concerne l'exercice d'imposition 2009, il est évident que peu de données sont disponibles. Cependant, il est établi que les opérations d'enrôlement ont débuté sans difficulté fin 2009. En outre, un montant considérable de recettes liées à l'Add IPP, de l'ordre de 15% environ du total estimé pour la période s'étalant de novembre 2009 à octobre 2010, pouvait déjà être transféré aux communes à fin décembre 2009. Les réalisations ont eu de ce fait une avance d'environ un mois par rapport à un scénario « 90%/6 » dont le point de départ se situe en janvier de l'exercice d'imposition +1. C'est pourquoi aucune avance ad hoc n'a été prévue pour le printemps 2010.

Le *Graphique 18*, le *Graphique 19* et le *Graphique 20* indiquent que le scénario « 90%/6 » peut être qualifié de réaliste en matière de point de départ et de rythme. Dans un tel scénario, pour maintenir plus ou moins en équilibre les flux financiers entrants et sortants pour le pouvoir fédéral, il suffit que l'administration fiscale parvienne à atteindre à temps une vitesse de croisière dans le processus d'enrôlement. De cette manière, le Trésor fédéral peut synchroniser approximativement le profil des avances aux communes avec les paiements des contribuables. Fin 2007-début 2008, cela s'est déjà produit et il semble que le scénario « 90%/6 », dont le point de départ se situe en janvier de l'exercice d'imposition +1, a même pu être anticipé fin 2009-début 2010.

Le scénario alternatif « 90%/9 » semble nettement moins ambitieux. Afin que le pouvoir fédéral puisse synchroniser approximativement les avances avec les réalisations, il est indiqué, ici également, de démarrer à temps le processus d'enrôlement, mais un rythme plus lent que celui ordinairement appliqué au cours des années précédentes suffit.

D'autres scénarios sont toutefois envisageables. Le scénario « 95%/6 » caractérisé par six avances mensuelles fixes et égales au premier semestre de l'exercice d'imposition +1 pour un total équivalant à 95% des recettes budgétisées et une régularisation ultérieure d'environ 5%, constitue une troisième possibilité. Ce scénario « 95%/6 » exige non seulement un démarrage à temps des opérations d'enrôlement mais la vitesse de croisière requise est en outre légèrement supérieure à celle qui est nécessaire dans le cadre du scénario « 90%/6 ».

Cette troisième possibilité a pour désavantage de rétrécir quelque peu la marge de sécurité du pouvoir fédéral et d'augmenter le risque qu'une commune doive rembourser par la suite une partie des avances octroyées. En effet, les avances sont calculées sur base des montants budgétisés. Or sur base de l'expérience du passé, la probabilité que les réalisations excèdent

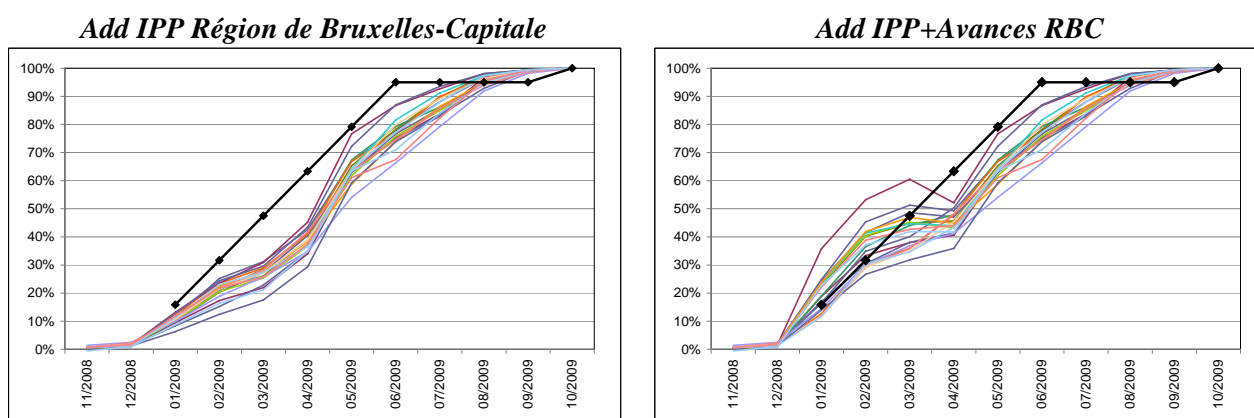
95% est relativement élevée. Par ailleurs, le Graphique 19 et le *Graphique 20* indiquent que la nécessité d'un large tampon à la fin de la période d'enrôlement est limitée si le processus d'enrôlement se déroule rapidement.

Enfin, compte tenu du démarrage sans encombre des opérations d'enrôlement pour l'exercice d'imposition 2009, un scénario « 95%/6 » ou « 90%/6 » dont le point de départ se situe en novembre ou décembre de l'exercice d'imposition, est également envisageable. Pour le pouvoir fédéral, ce scénario paraît réalisable du point de vue du rythme de l'établissement et de l'envoi des rôles, mais semble ambitieux pour ce qui est du moment du démarrage du processus.

4.3. Les versements de l'Add IPP par commune, novembre 2008 – octobre 2009

Le Graphique 21 illustre le profil des versements de l'Add IPP en faveur des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale prises individuellement pour la période s'étalant de novembre 2008 à octobre 2009 inclus. Les recettes mensuelles ont été cumulées et exprimées en pourcent du total. Alors que le cadre de droite prend en compte les avances ad hoc attribuées en janvier et février 2009 et récupérées en avril et mai 2009, ce n'est pas le cas dans le cadre de gauche. Une ligne en gras a été ajoutée dans les deux cadres afin de faciliter la comparaison avec un système d'avances fixes selon le scénario « 90%/6 » dont le point de départ se situe en janvier de l'exercice d'imposition +1. Des graphiques similaires pour les communes des provinces flamandes et wallonnes sont repris en annexe (voir *Graphique 23*).

Graphique 21
Transferts mensuels cumulés de l'Add IPP aux communes bruxelloises, versus scénario « 90%/6 » (en % du total novembre 2008-octobre 2009)



Dans le Graphique 21 et le *Graphique 23*, l'attention ne se focalise pas tellement sur l'évolution de la ligne pour chaque commune envisagée séparément, mais davantage sur l'emplacement et la forme du faisceau pour l'ensemble des communes. Au printemps 2009, le profil du faisceau a été relativement homogène pour les communes bruxelloises, pour autant que les avances fournies n'aient pas été prises en considération (voir cadre de gauche). A la fin du mois de février, en fonction des communes, 12% à 25% du total pour la période novembre 2008-octobre 2009 avaient été transférés (écart de 13%). Ce transfert n'a que peu augmenté fin mars, s'établissant à un pourcentage compris entre 17% et 31% (écart de 14%), contre 29% à 45% fin avril (écart de 16%).

Cependant, le faisceau s'est étonnamment élargi avec la prise en compte du versement des avances de l'Add IPP en janvier et février et de leur récupération en avril et mai. Les avances ad hoc ont donc entraîné une augmentation du caractère hétérogène du profil des transferts de l'Add IPP (voir cadre de droite). Avances comprises, la fourchette s'étendait de 27% à 53% fin février (écart de 26%) et même de 32% à 61% fin mars (écart de 29%). A la fin du mois d'avril, la fourchette s'est rétrécie, les pourcentages s'établissant entre 36% et 52% (écart de 16%).

Il convient d'ailleurs de remarquer que les cadres de droite du Graphique 21 et du **Graphique 23** présentent pour certaines communes un fléchissement en avril 2009. Ceci implique que les transferts ordinaires de l'Add IPP de ce mois d'avril n'ont pas suffi à financer les remboursements de la première avance ad hoc.

5. Les propositions de la Section

La Section maintient les lignes directrices des propositions qu'elle a formulées dans ses premier et deuxième « Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral ». Ceci vaut en particulier pour ses propositions relatives à une réforme des avances en matière d'Add IPP.

L'adaptation des avances ad hoc au printemps 2009 a déjà atténué un problème, à savoir la répartition assez arbitraire des avances entre les différentes communes. Le montant et la durée des avances étaient toutefois trop limités pour éliminer l'incidence des transferts inégaux en faveur des diverses communes. L'accélération du processus d'enrôlement a également atténué la nécessité d'avances mais ce n'est pas parce que la situation s'est améliorée « en moyenne » que le problème du caractère aléatoire et imprévisible du flux de liquidités pour les communes envisagées individuellement est résolu. Le caractère erratique tient de plus à des aléas administratifs (propres à l'enrôlement de l'Add IPP des habitants des communes) sur lesquels les autorités locales n'ont pas de prise.

Un système d'avances semble donc souhaitable pour mettre en place un profil stable de versements aux communes. La pratique actuelle d'avances ad hoc sans intérêts présente trop d'inconvénients, de sorte que la Section reste d'avis que le système des avances doit être adapté sur base d'un autre modèle. Un système institutionnalisé d'avances fixes lui semble souhaitable.

La Section se réjouit de l'adaptation des avances ad hoc effectuée en 2009, mais reste d'avis qu'il convient de poursuivre l'amélioration du système de transfert des recettes de l'Add IPP aux pouvoirs locaux par le pouvoir fédéral :

- *Le pouvoir fédéral perçoit les additionnels au fur et à mesure de l'encaissement du précompte professionnel et des versements anticipés.*
- *Le montant et le profil des avances actuelles ne permettent pas de garantir aux communes considérées individuellement un flux de liquidités continu et régulier.*
- *L'octroi d'avances fixes au cours du premier semestre de l'année n'est pas une charge excessive pour le pouvoir fédéral, vu que cela correspond à la période normale d'enrôlement. Par contre, ces avances apporteraient aux communes une sécurité financière hautement appréciable. Le gain pour les communes est donc nettement plus élevé que la charge de trésorerie pour le pouvoir fédéral.*
- *Compte tenu du fait que le précompte immobilier est versé aux communes au cours du second semestre, l'octroi d'avances de l'Add IPP au cours du premier semestre permet de stabiliser les rentrées sur l'ensemble de l'année.*

En conséquence, la Section recommande de passer à un système d'avances fixes en privilégiant dans un premier temps le scénario « 90% réparti sur 6 mois » dont le point de départ se situe au mois de janvier. Aussi bien le pourcentage d'avances que le moment du démarrage doivent pouvoir être adaptés après évaluation du fonctionnement du mécanisme d'avances.

Enfin, la Section répète sa demande **d'établir une évaluation du coût de la perception des taxes additionnelles au profit des pouvoirs locaux.**

6. Résumé et conclusion

Par le présent Avis, la Section Fiscalité et Parafiscalité accomplit la tâche qui lui est attribuée par l'AR du 3 avril 2006. Celui-ci prévoit que la Section émet un Avis annuel relatif « *aux recettes fiscales perçues par le Pouvoir fédéral pour compte des administrations locales* ».

La Section a émis un premier Avis en octobre 2007 dans lequel elle se concentrait sur les versements des recettes fiscales perçues par le fédéral pour le compte des communes. Il s'agit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP), des centimes additionnels au précompte immobilier (Add PrI) perçus pour compte des communes wallonnes et bruxelloises et du décime additionnel à la taxe de circulation (Add TC). Le deuxième Avis a principalement abordé le profil divergent de la répartition des transferts sur les différents mois de l'année pour les diverses communes. Outre une actualisation d'un certain nombre de données chiffrées, le présent Avis se concentre essentiellement sur les adaptations des avances ad hoc au printemps 2009 ainsi que sur l'impact d'une accélération du démarrage des opérations d'enrôlement à l'automne 2009.

L'importance des impôts perçus par le pouvoir fédéral pour compte des pouvoirs locaux est différente selon les régions. Compte tenu du fait que la Région flamande perçoit elle-même le précompte immobilier depuis 1999, les communes flamandes sont principalement concernées par la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et, en ordre subsidiaire, par le décime à la taxe de circulation. Par contre, pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, les centimes additionnels au précompte immobilier sont primordiaux. En ce qui concerne les communes wallonnes, la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier s'équilibrent approximativement.

Pour ce qui est de l'évolution des taux, il existe également des différences considérables entre les régions et plus encore entre les communes. En Wallonie comme en Flandre, les taux de l'Add IPP ont quelque peu augmenté depuis les élections communales de 2006, tandis qu'ils ont légèrement diminué à Bruxelles. C'est en Région de Bruxelles-Capitale que l'Add IPP, centime additionnel au profit de l'agglomération inclus, a été le plus élevé en moyenne au cours des dernières décennies. Durant ces dernières années, la moyenne wallonne (7,7% pour l'exercice d'imposition 2009) a pour la première fois nettement dépassé la moyenne bruxelloise (7,6%). En Flandre, le taux moyen s'est stabilisé à 7,2% au cours de l'exercice d'imposition 2009.

Les taux des centimes additionnels au précompte immobilier n'ont subi que peu de changement en 2009. C'est en Région de Bruxelles-Capitale qu'ils restent les plus élevés. Exprimée en fonction du revenu cadastral (RC), la moyenne bruxelloise des Add PrI s'est stabilisée à 34,0% en 2009. La moyenne wallonne a légèrement augmenté pour s'établir à 31,3% et la moyenne flamande est restée inchangée à 33,3%. L'influence du cycle électoral sur les taux des Add PrI est visible dans les trois régions, bien que l'impact post élections 2006 ait été moins prononcé qu'après celles de 1994 et 2000.

Les versements aux communes des impôts perçus par le pouvoir fédéral présentent un profil changeant. Les montants des versements mensuels dépendent fortement notamment du moment du démarrage et du rythme des opérations d'enrôlements de l'impôt des personnes physiques et du précompte immobilier par le pouvoir fédéral. L'accélération du processus d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques pour l'exercice d'imposition 2007 a

entraîné une nette anticipation dans le calendrier des versements de l'Add IPP. Certes, ce décalage n'a pu être reproduit pour l'exercice d'imposition 2008, mais il semble possible pour l'exercice d'imposition 2009.

Depuis 2001, le pouvoir fédéral accorde aux communes des « avances sans intérêts » sur le transfert de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, en compensation du démarrage et/ou de la vitesse de croisière tardifs des opérations d'enrôlement. Le système actuel d'avances ad hoc présente toutefois plusieurs inconvénients. De 2002 à 2008 inclus, il a uniquement porté sur des montants fixés de manière plus ou moins arbitraire, déjà récupérés deux mois plus tard. Malgré une adaptation de la répartition entre communes ainsi qu'un allongement à trois mois de la période, le système d'avances ad hoc n'est pas parvenu à compenser le profil irrégulier des enrôlements et versements de l'Add IPP par commune.

La Section maintient dès lors les lignes directrices des propositions qu'elle avait formulées en octobre 2007. L'accélération du processus d'enrôlement a atténué le besoin d'avances. Cependant, ce n'est pas parce que la situation s'améliore « en moyenne » que le problème du caractère changeant et imprévisible des flux de liquidités aux communes envisagées individuellement est résolu. En outre, cette irrégularité est liée à des aléas administratifs sur lesquels les pouvoirs locaux n'ont aucune prise. Un système d'avances adapté et institutionnalisé reste souhaitable pour mettre en œuvre un profil stable de transferts aux communes.

La Section se réjouit de l'adaptation des avances ad hoc effectuée en 2009, mais reste d'avis qu'il convient de poursuivre l'amélioration du système de transfert des recettes de l'Add IPP aux pouvoirs locaux par le pouvoir fédéral :

- ***Le pouvoir fédéral perçoit les additionnels au fur et à mesure de l'encaissement du précompte professionnel et des versements anticipés.***
- ***Le montant et le profil des avances actuelles ne permettent pas de garantir aux communes considérées individuellement un flux de liquidités continu et régulier.***
- ***L'octroi d'avances fixes au cours du premier semestre de l'année n'est pas une charge excessive pour le pouvoir fédéral, vu que cela correspond à la période normale d'enrôlement. Par contre, ces avances apporteraient aux communes une sécurité financière hautement appréciable. Le gain pour les communes est donc nettement plus élevé que la charge de trésorerie pour le pouvoir fédéral.***
- ***Compte tenu du fait que le précompte immobilier est versé aux communes au cours du second semestre, l'octroi d'avances de l'Add IPP au cours du premier semestre permet de stabiliser les rentrées sur l'ensemble de l'année.***

En conséquence, la Section recommande de passer à un système d'avances fixes en privilégiant dans un premier temps le scénario « 90% réparti sur 6 mois » dont le point de départ se situe au mois de janvier. Aussi bien le pourcentage d'avances que le moment du démarrage doivent pouvoir être adaptés après évaluation du fonctionnement du mécanisme d'avances.

7. Bibliographie

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2007), Section « Fiscalité et Parafiscalité », *Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral*, octobre 2007, Bruxelles, 89 p.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2008), Section « Fiscalité et Parafiscalité », *Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral*, novembre 2008, Bruxelles, 45 p.

COUR CONSTITUTIONNELLE, *Arrêt 186/2009 du 26 novembre 2009 relatif au recours en annulation de l'article 2 de la loi du 24 juillet 2008 confirmant l'établissement de certaines taxes communales additionnelles et de la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques pour chacun des exercices d'imposition 2001 à 2007 et modifiant l'article 468 du Code des impôts sur les revenus 1992 à partir de l'exercice d'imposition 2009.* (<http://www.arbitrage.be>)

INSTITUT DES COMPTES NATIONAUX (2009), *Comptes nationaux – Comptes des administrations publiques 2008*, Bruxelles, 105 p.

Pacte local entre l'autorité flamande, les communes flamandes et les provinces flamandes. Texte établi le 1er février 2008 par l'autorité flamande, avis positif émis par l'Assemblée générale de l'Union flamande des villes et communes le 21 février. Voir http://www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal_pact/index.htm

SERVICE D'ETUDES ET DE DOCUMENTATION DU SPF FINANCES (2009), *Mémento fiscal Nr. 21*, avril 2009, Bruxelles, 236 p.

Voir <http://docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/publicaties/memento/memento.htm>

8. Liste des abréviations

Add IPP	Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques
Add PrI	Centimes additionnels au précompte immobilier
Add TC	Décime additionnel à la taxe de circulation
AR	Arrêté royal
CIR 92	Code des impôts sur les revenus 1992
Ex. d'imp.	Exercice d'imposition
IPP	Impôt des personnes physiques
MB	Moniteur belge
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PIB	Produit intérieur brut
Pr I	Précompte immobilier
Q1	Premier trimestre
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RC	Revenu cadastral
SPF	Service Public Fédéral
TC	Taxe de circulation
UEBL	Union économique belgo-luxembourgeoise

9. Annexes

9.1. Avances Add IPP 2009, courrier aux administrations communales

Bruxelles, 5 février 2009

Concerne : Fiscalité communale
IPP/Com. : octroi d'avances en 2009

Madame, Monsieur,

Par la présente, je vous communique quelques précisions au niveau des avances accordées à votre commune, en matière d'additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques, pour l'année 2009.

Les avances ont été accordées pour l'année 2009 en fonction des critères suivants.

1. La première avance vous a déjà été versée le 26 janvier 2009

Cette avance a été déterminée en fonction de l'éventuel excédent ou déficit budgétaire de votre commune pour l'année 2008 par rapport à la réestimation qui vous a été envoyée en avril 2008. Un petit montant indique que l'estimation pour votre commune a été réalisée ou même dépassée.

2. La deuxième avance a été exprimée en fonction de l'importance relative du montant des additionnels à l'impôt des personnes physiques pour votre commune par rapport au montant total pour toutes les communes belges.

3. Quelques dates importantes

Le 26 janvier 2009, une première avance a été versée par Dexia pour un montant de «M_1er_acompte_janvier_2009» €. Le 23 février 2009, une deuxième avance de «M_2ème_acompte_février_2009» € vous sera accordée.

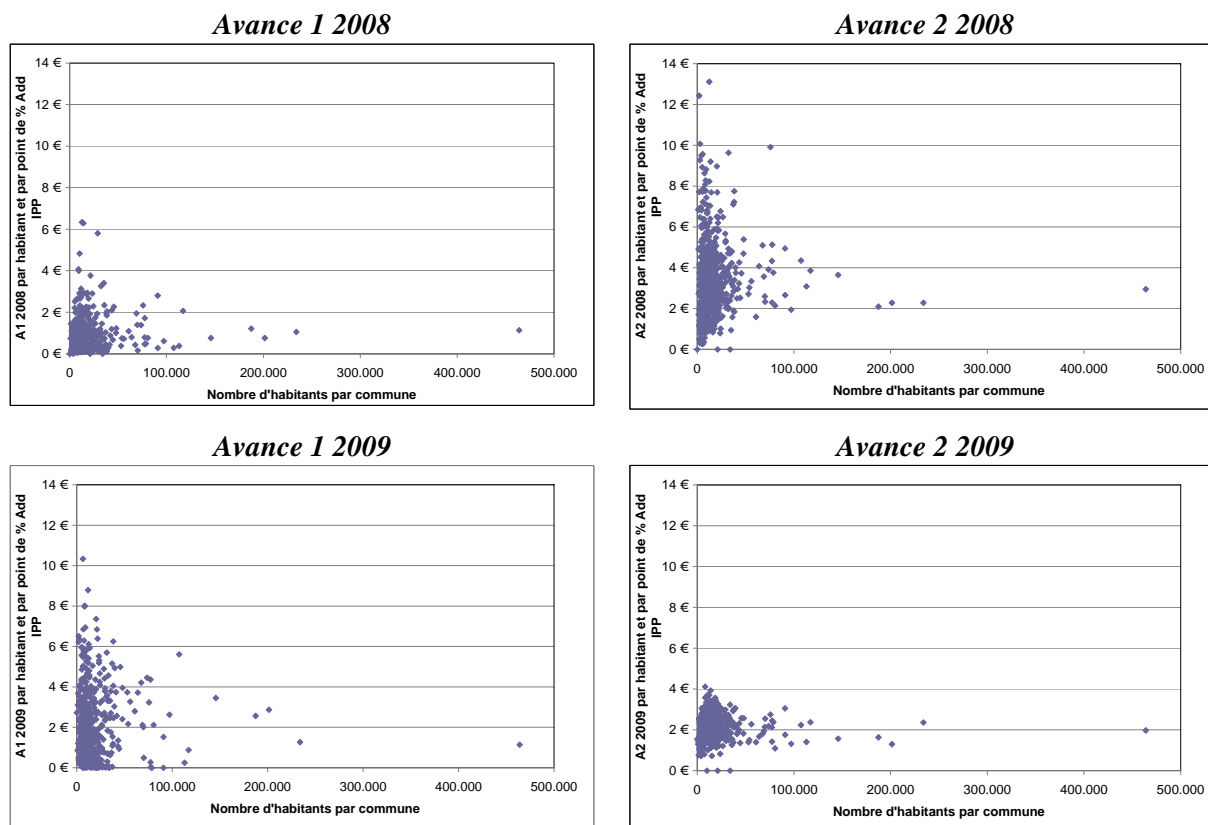
Ces avances seront récupérées respectivement le 29 avril 2009 et le 29 mai 2009. Si vous avez encore des questions, n'hésitez pas à prendre contact avec mes collaborateurs.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

(signé L'Administrateur général des Impôts et du Recouvrement, J.-M. DELPORTE)

9.2. Avances par habitant et par point de pourcentage Add IPP

Graphique 22
Montant des avances par habitant et par point de pourcentage Add IPP 2008-2009
(en euros)



9.3. Travaux parlementaires relatifs au transfert des recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral

- Proposition de loi relative à l'instauration d'un système d'avances automatiques sur le produit des additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques et sur sa perception gratuite au profit des communes (42)
- Proposition de loi insérant un article 470 ter dans le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue de permettre le versement régulier du produit des taxes additionnelles aux communes (43)
- Proposition de résolution visant à instaurer un système permanent d'avances à valoir sur le produit des additionnels à l'impôt des personnes physiques (44)

42 Chambre belge des Représentants de Belgique, 19/12/2007, DOC 52 0606

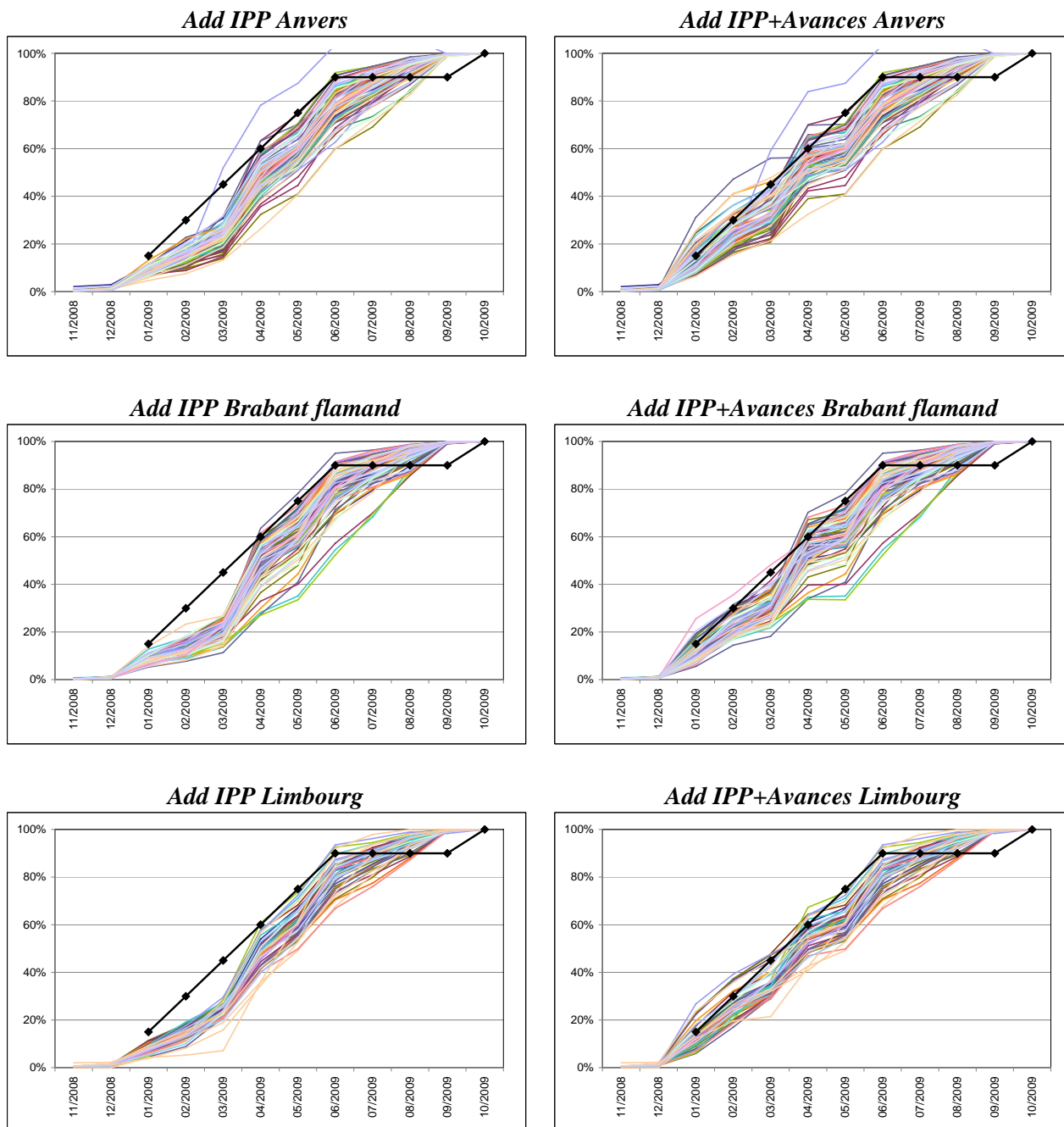
43 Chambre belge des Représentants de Belgique, 27/12/2007, DOC 52 0647

44 Chambre belge des Représentants de Belgique, 27/12/2007, DOC 52 0730

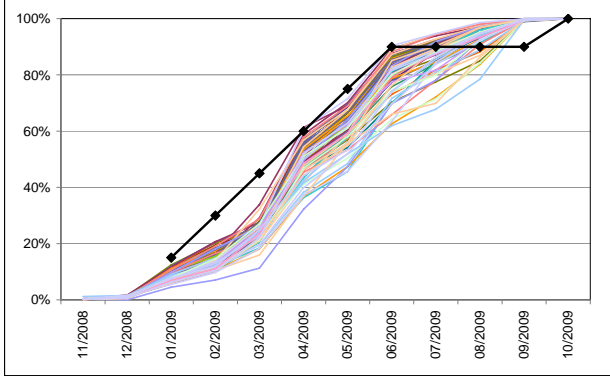
9.4. Transferts de l'Add IPP par commune, novembre 2008-octobre 2009

Graphique 23

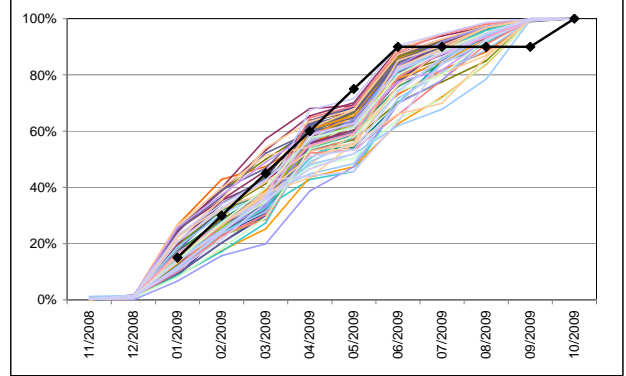
Versements mensuels cumulés de l'Add IPP aux communes flamandes et wallonnes, versus scénario « 90%-6 » (en % du total novembre 2008-octobre 2009)



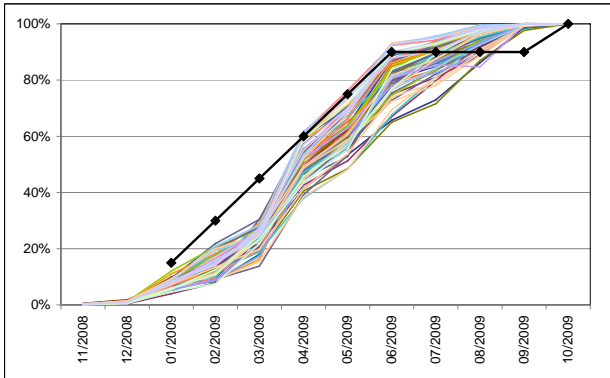
Add IPP Flandre orientale



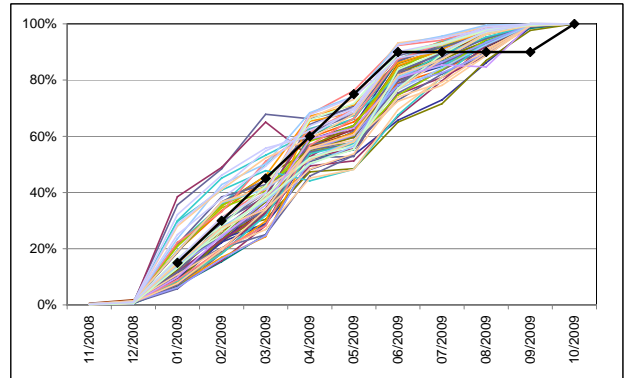
Add IPP+Avances Flandre orientale



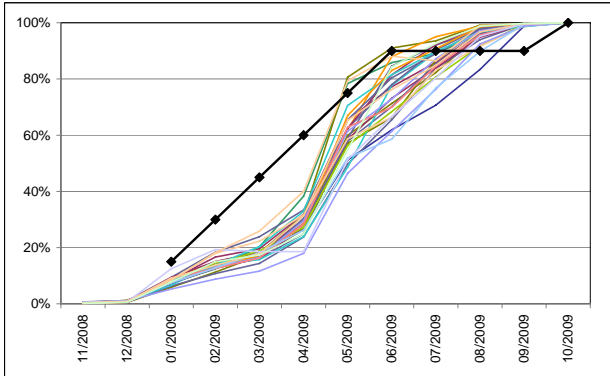
Add IPP Flandre occidentale



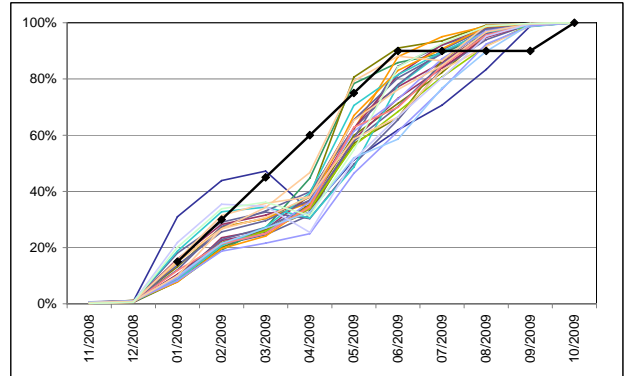
Add IPP +Avances Flandre occidentale



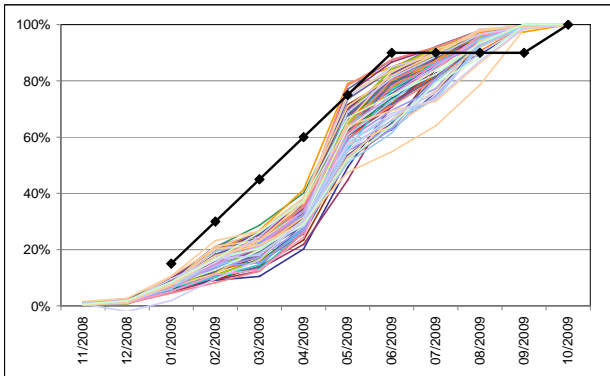
Add IPP Brabant wallon



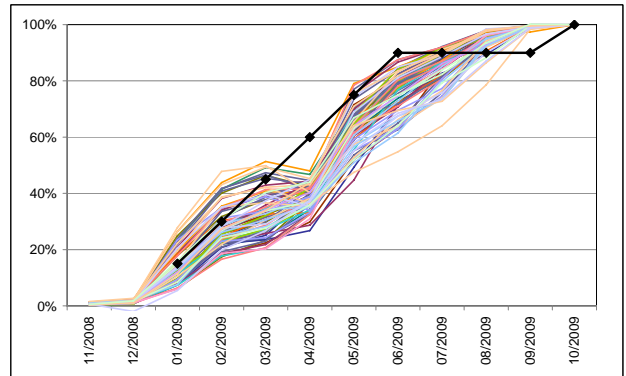
Add IPP +Avances Brabant wallon



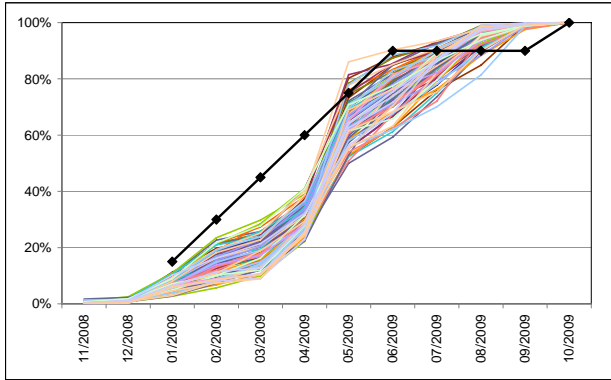
Add IPP Hainaut



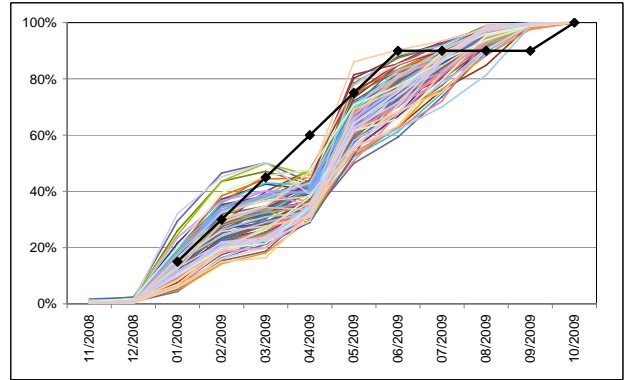
Add IPP +Avances Hainaut



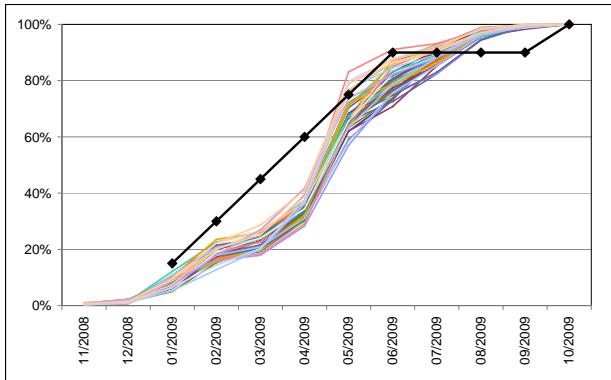
Add IPP Liège



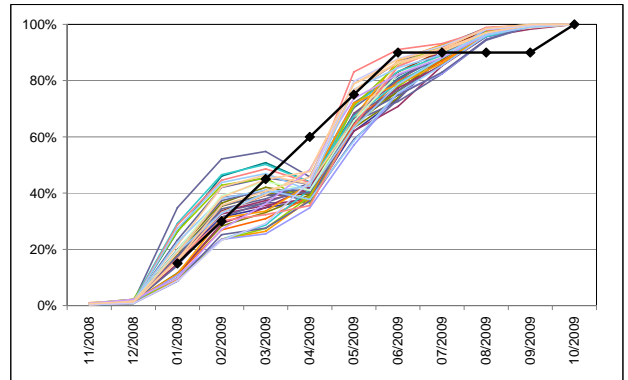
Add IPP +Avances Liège



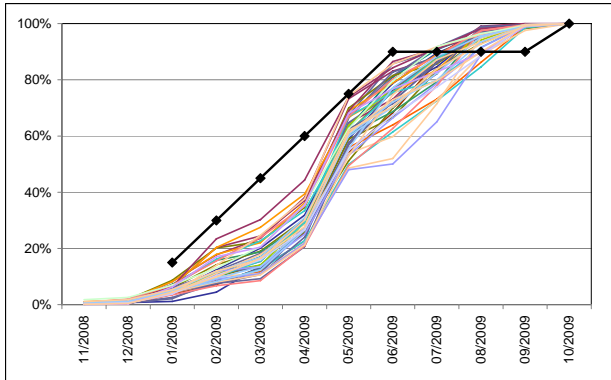
Add IPP Namur



Add IPP +Avances Namur



Add IPP Luxembourg



Add IPP +Avances Luxembourg

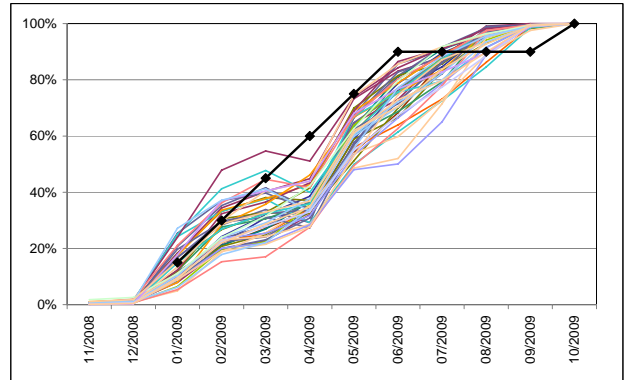


Table des matières

0.	INTRODUCTION	3
1.	LES IMPÔTS PERÇUS PAR LE POUVOIR FÉDÉRAL EN FAVEUR DES POUVOIRS LOCAUX	5
1.1.	<i>Les types d'impôt</i>	5
1.2.	<i>Les autorités et montants concernés</i>	5
1.21.	La taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP)	5
1.22.	Les centimes additionnels au précompte immobilier (Add PrI).....	7
1.23.	Le décime additionnel à la taxe de circulation (Add TC)	9
1.3.	<i>Les taxes additionnelles en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise</i>	10
1.31.	Structure des taxes additionnelles en faveur des communes et de l'agglomération bruxelloise.....	10
1.32.	La diversité de l'importance de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques par commune	11
2.	EVOLUTION DES TAUX DES ADDITIONNELS	14
2.1.	<i>Additionnels à l'impôt des personnes physiques</i>	14
2.2.	<i>Additionnels au précompte immobilier (.)</i>	18
2.3.	<i>Additionnel à la taxe de circulation</i>	20
3.	LE CALENDRIER ACTUEL DES TRANSFERTS	21
3.1.	<i>Le calendrier actuel des transferts totaux</i>	21
3.2.	<i>Le calendrier par région et par impôt</i>	24
4.	« AVANCES SANS INTÉRÊTS » ATTRIBUÉES AD HOC VERSUS SYSTÈME PERMANENT D'AVANCES FIXES EN CE QUI CONCERNE LES ADD IPP	31
4.1.	<i>Avances sans intérêts depuis 2001, adaptation en 2009</i>	31
4.2.	<i>Un système permanent d'avances fixes</i>	34
4.3.	<i>Les versements de l'Add IPP par commune, novembre 2008 – octobre 2009</i>	39
5.	LES PROPOSITIONS DE LA SECTION	41
6.	RÉSUMÉ ET CONCLUSION.....	42
7.	BIBLIOGRAPHIE	45
8.	Liste des abréviations	45
9.	ANNEXES.....	46
9.1.	<i>Avances Add IPP 2009, courrier aux administrations communales</i>	46
9.2.	<i>Avances par habitant et par point de pourcentage Add IPP</i>	47
9.3.	<i>Travaux parlementaires relatifs au transfert des recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral</i>	47
9.4.	<i>Transferts de l'Add IPP par commune, novembre 2008-octobre 2009</i>	48

D/2010/11.691/1