

Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral - synthèse

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES
Section "Fiscalité et Parafiscalité"
Janvier 2010

Ceci est un extrait du document complet qui est consultable sur le site du Service d'Études (SED) du SPF Finances (<http://docufin.fgov.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SED. Vous trouvez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.



Table des matieres

| | | |
|---|----------------------|----|
| 1 | Avant-propos | 85 |
| 2 | Introduction | 86 |
| 3 | Résumé et conclusion | 88 |

1 Avant-propos

En janvier 2010, la Section Fiscalité et Parafiscalité du Conseil supérieur des Finances a émis son troisième Avis annuel relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral. Puisque la version intégrale de l'Avis est consultable sur www.docufin.fgov.be ⁽¹⁾, le Bulletin de Documentation se limite à en publier quelques extraits. Il s'agit notamment de l'« introduction », des « résumé et conclusion » ainsi que de commentaires relatifs à quelques graphiques illustrant notamment la diversité des transferts mensuels aux communes.

¹ Voir en particulier <http://docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/Adviezen.htm>. Des extraits du premier Avis sont repris dans le Bulletin de Documentation du 4^{ème} trimestre de 2007 et des extraits du deuxième Avis figurent dans le Bulletin de Documentation du 4^{ème} trimestre de 2008.

2

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.

3

Résumé et conclusion

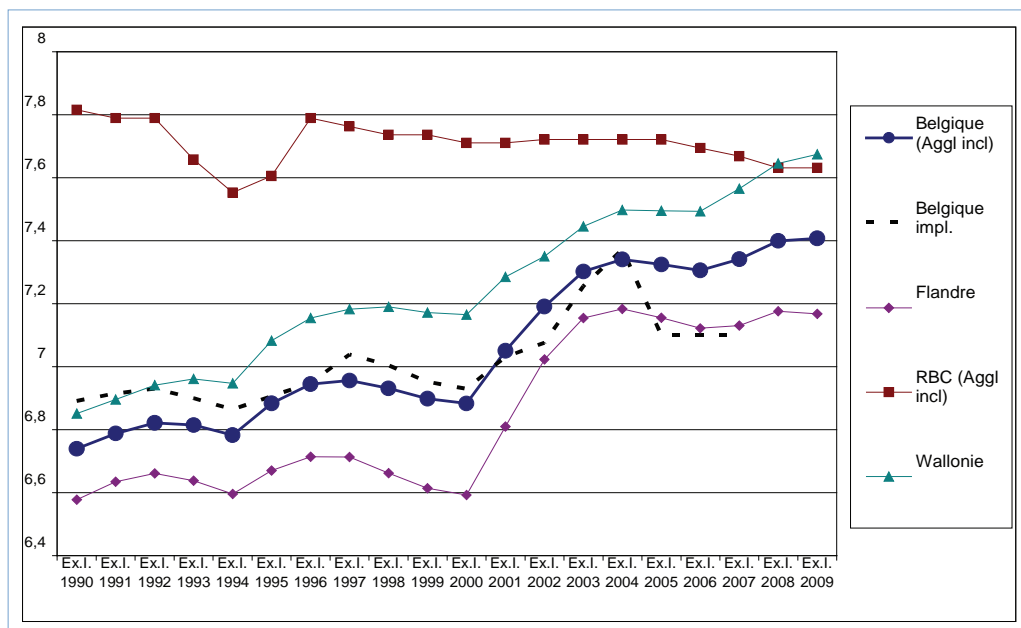
Par le présent Avis, la Section Fiscalité et Parafiscalité accomplit la tâche qui lui est attribuée par l'AR du 3 avril 2006. Celui-ci prévoit que la Section émet un Avis annuel relatif « *aux recettes fiscales perçues par le Pouvoir fédéral pour compte des administrations locales* ».

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.

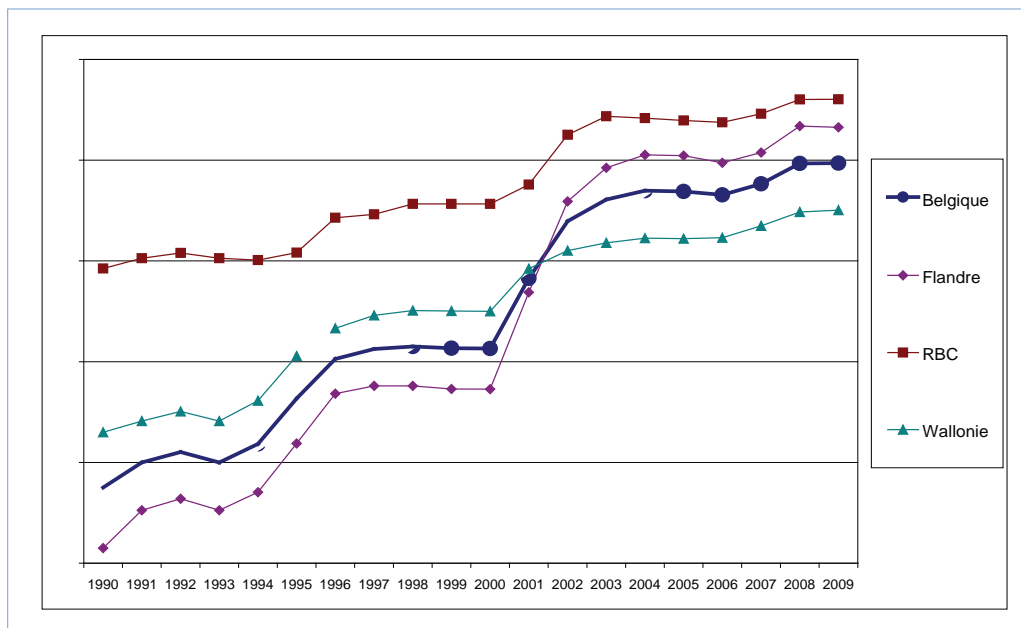
Pour ce qui est de l'évolution des taux, il existe également des différences considérables entre les régions et plus encore entre les communes (cf. Graphique 1). En Wallonie comme en Flandre, les taux de l'Add IPP ont quelque peu augmenté depuis les élections communales de 2006, tandis qu'ils ont légèrement 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.

Graphique 1: Taux des additionnels à l'impôt des personnes physiques 1990-2009 (en pourcent)



Les taux des centimes additionnels au précompte immobilier n'ont subi que peu de changement en 2009 (cf. Graphique 2). 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.

Graphique 2 : Additionnels communaux au précompte immobilier 1990-2009 (en pourcent du RC)



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.*

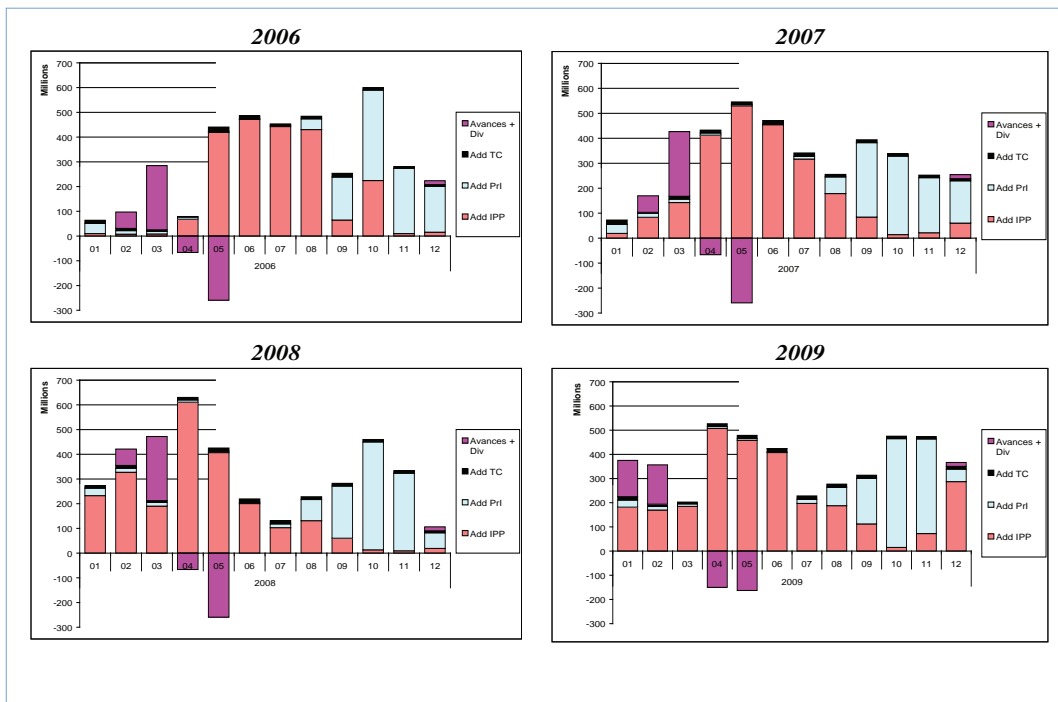
En conséquence, la Section recommande de passer à un système d'avances fixes en privilégiant dans un premier temps le scénario « 90% répartis sur 6 mois » dont le point de départ se situe au mois de janvier. Aussi bien le pourcentage d'avances que le moment du démarrage doivent pouvoir être adaptés après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

Commentaires relatifs à quelques graphiques illustrant les transferts des impôts perçus par le Pouvoir fédéral aux communes

Le calendrier des versements par impôt

Le Graphique 3 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 3 : 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 3 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.

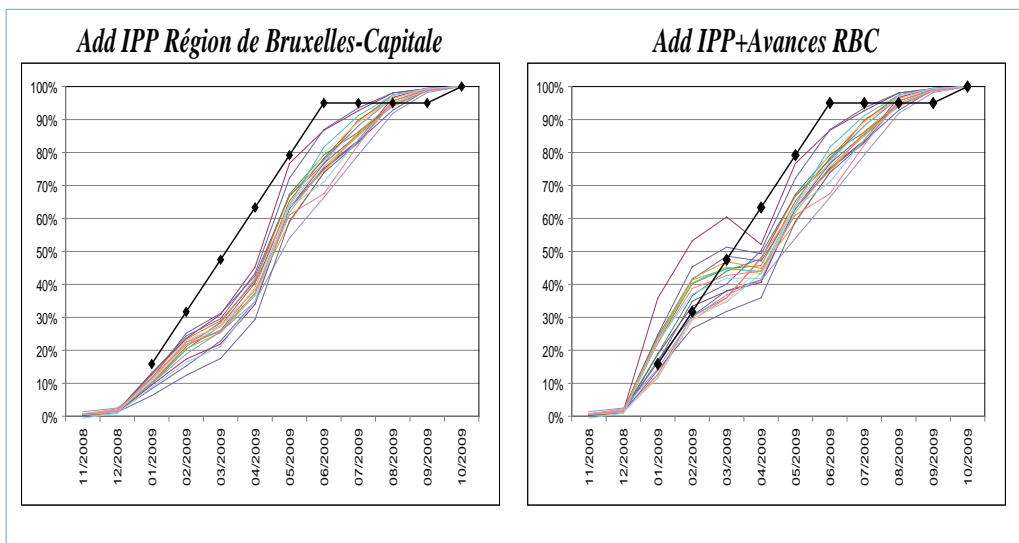
Le Graphique 3 illustre en outre la répartition sur l'ensemble de l'année des transferts du décime additionnel à la taxe de circulation (Add TC), mais également leur importance relativement limitée.

Les versements de l'Add IPP par commune

Le Graphique 4 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 ⁽²⁾.

2 Des graphiques similaires pour les communes flamandes et wallonnes sont repris en annexe de la version intégrale.

Graphique 4 : Transferts mensuels cumulés de l'Add IPP aux communes bruxelloises, versus scénario «90%/6» (en % du total novembre 2008 - octobre 2009)



Au Graphique 4, 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 4 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.