http://lib.ulg.ac.be http://matheo.ulg.ac.be

Fiscalité communale : analyse comparative de la fiscalité des communes de l'arrondissement de Liège aux profils socio-économiques et démographiques différents

Auteur : De Toffol, Samuel
Promoteur(s) : Jurion, Bernard
Faculté : HEC-Ecole de gestion de l'ULg
Diplôme : Master en sciences de gestion, à finalité spécialisée en Financial Analysis and Audit
Année académique : 2015-2016
URI/URL : http://hdl.handle.net/2268.2/1300

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

FISCALITE COMMUNALE : ANALYSE COMPARATIVE DE LA FISCALITE DE COMMUNES DE L'ARRONDISSEMENT DE LIEGE AUX PROFILS SOCIO-ECONOMIQUES ET DEMOGRAPHIQUES DIFFERENTS

Jury :
Promoteur :
Bernard JURION
Lecteur(s) :
Wilfried NIESSEN
Vincent GOOSSE

Mémoire présenté par
Samuel De Toffol
en vue de l'obtention du diplôme de
Master en sciences de gestion, à finalité
«Audit & Financial Analysis »
Année académique 2015/2016

FISCALITE COMMUNALE : ANALYSE COMPARATIVE DE LA FISCALITE DE COMMUNES DE L'ARRONDISSEMENT DE LIEGE AUX PROFILS SOCIO-ECONOMIQUES ET DEMOGRAPHIQUES DIFFERENTS

Jury :
Promoteur :
Bernard JURION
Lecteur(s) :
Wilfried NIESSEN
Vincent GOOSSE

Mémoire présenté par
Samuel De Toffol
en vue de l'obtention du diplôme de
Master en sciences de gestion, à finalité
«Audit & Financial Analysis »
Année académique 2015/2016

Je remercie tout particulièrement :

Monsieur Jurion, le promoteur de ce mémoire, qui s'est toujours montré à l'écoute et très disponible tout au long de la réalisation de mon travail et qui m'a donné des conseils éclairés dans la structuration de ce travail.

Madame Paquay qui m'a accompagné, encouragé durant ce mémoire et qui a relu mon travail tout au long de sa réalisation.

J'exprime ma vive reconnaissance à toutes les communes qui ont collaboré de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire.

Introduction

Soumagne, ma commune. Soumagne et ses difficultés financières. Je m'intéresse depuis plusieurs années à la politique communale et je constate que les difficultés financières se multiplient. Ces problèmes financiers sont-ils généralisés en Wallonie? Quelles sont les sources de financement des communes? J'ai décidé de m'intéresser aux sources de financement des communes et plus particulièrement à la fiscalité communale.

La commune est le premier échelon de la démocratie politique, celui le plus proche du citoyen. Par sa proximité, ce niveau de pouvoir peut mieux juger des attentes et des besoins de la population et grâce à l'autonomie qu'on leur a conférée, "les communes ont toute latitude pour exercer leur initiative concernant toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité" (Belfius, 2010). Cette autonomie est de trois types: l'autonomie institutionnelle, l'autonomie fiscale, l'autonomie de gestion.

Dans le premier chapitre, nous expliciterons les tenants et les aboutissants de l'autonomie fiscale des communes en détaillant le principe général et en explorant les limites sur le plan économique, réglementaire et institutionnel.

Ensuite, nous détaillerons les mécanismes des différents impôts communaux: les additionnels et les taxes propres. Cette description sera assortie d'une critique économique de chaque type d'impôt: Cet impôt est-il équitable ? Est-il efficient ?

Dans notre troisième chapitre, nous analyserons, pour les trois régions du pays, les différentes catégories de recettes: recettes de prestations et de dettes, recettes fiscales et fonds et subsides. Dans un second temps, nous examinerons l'évolution des recettes fiscales des communes wallonnes entre l'année 2000 et 2014. Ce chapitre a comme objectif de contextualiser le pouvoir communal dans son ensemble au niveau de son financement.

Enfin, dans le chapitre 4, nous terminerons par une analyse de la fiscalité communale, en fonction des variables explicatives détaillées dans le chapitre 2, pour notre échantillon de communes choisies pour leurs profils socio-économiques et démographiques hétérogènes. Nous tenterons de déceler des comportements fiscaux différents et d'évaluer comment les communes utilisent leur autonomie fiscale.

Soumagne est-elle une commune atypique au niveau fiscal? Ses décisions fiscales sont-elles différentes des communes qui l'entourent? Quels sont les facteurs explicatifs? Vous pourrez le découvrir dans ce travail. Le tissu communal est méconnu et souvent son importance est sous-estimée. Je vous invite à vous plonger dans ce secteur méconnu qui, chaque jour, répond à des besoins spécifiques et fondamentaux de la population.

Chapitre 1 : Autonomie fiscale des communes

1. Principe général

La Belgique est un Etat fédéral qui comporte plusieurs niveaux de pouvoirs :

- l'entité fédérale
- les entités fédérées (les communautés et régions)
- les entités décentralisées (les provinces et communes)

Lors du processus de fédéralisation et donc de transfert de compétences, deux objectifs doivent être respectés afin de garantir la viabilité des entités :

- **Objectif d'ordre financier** : « afin que chaque entité puisse garantir l'exercice de ses compétences, il est nécessaire que celle-ci puisse accéder à des ressources financières » (Edoardo Traversa, 2010).
- **Objectif d'ordre matériel** : « les instruments fiscaux affectés à chaque entité permettent de poursuivre des objectifs propres à l'entité » (Edoardo Traversa, 2010).

Durant ce processus, le législateur a octroyé aux entités fédérées et décentralisées une certaine autonomie fiscale régie par la Constitution. Les articles 41, 162 et 170§4 consacrent l'autonomie fiscale communale pour les intérêts communaux. Dans ce cadre, les communes peuvent fixer les impôts qu'elles estiment nécessaires pour exercer leurs compétences. Le législateur n'a pas précisé outre mesure la notion « d'intérêt communal », ce qui confère, le cas échéant, une certaine flexibilité au pouvoir communal. Cependant, l'objet de la taxe doit être une matière dans laquelle les communes sont compétentes.

Les compétences communales sont énoncées dans la nouvelle loi communale :

- faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.
- diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la commune.
- gérer les services communaux.
- exécuter les missions attribuées par les autorités supérieures.
- organiser l'enseignement communal.

Ces compétences ne sont pas exclusives car les pouvoirs décentralisés interviennent de manière subsidiaire par rapport aux autorités supérieures. En matière fiscale, certaines compétences sont exclusivement fédérales ou régionales. Par conséquent, les communes ne peuvent pas lever des taxes sur ces matières. Par exemple, les communes ne peuvent pas prélever des additionnels à l'impôt des sociétés ou des taxes sur les jeux de paris, …

L'Union Européenne préconise l'idée que toute commune doit disposer d'un pouvoir fiscal propre. La charte européenne de l'autonomie locale reprend cette idée : « Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi » (Article 9.3 de la charte européenne de l'autonomie locale).

Les recettes fiscales des communes ont un caractère de financement général, ce qui signifie qu'elles ne sont pas affectées à des tâches spécifiques. Ce financement général permet, par conséquent, un renforcement de l'autonomie locale. La dotation du fonds des communes, à l'instar de la fiscalité locale, permet de financer les dépenses de fonctionnement et n'est donc pas affectée à un objet précis. A contrario, les subsides ont un objet spécifique (ils sont destinés à des investissements ou à des missions déterminés). S'il y avait une limitation de l'autonomie fiscale communale, il y aurait davantage de dépendance aux dotations des autorités supérieures et aux décisions de ces dernières.

Les recettes fiscales constituent le principal levier d'autonomie communale. En vertu de cette autonomie, les communes peuvent déterminer librement, en fonction de leurs besoins budgétaires, les différents éléments constitutifs de l'impôt : le fait générateur, la base imposable, le taux, les redevables, les éventuelles exemptions et réductions, les modalités de l'impôt, … Cependant, dans le cas des taxes additionnelles, les communes peuvent uniquement fixer le taux. Les autres éléments constitutifs de l'impôt (assiette imposable et taux de l'impôt de base) sont déterminés par le pouvoir fédéral pour les additionnels à l'impôt des personnes physiques et par la région pour les additionnels au précompte immobilier.

La fiscalité communale représente près de 50% du budget ordinaire des communes (hors subsides relatifs au personnel enseignant), ce qui signifie que le pouvoir communal a un niveau élevé de responsabilité financière. La moitié du budget communal ordinaire est donc ponctionnée auprès des agents économiques se situant sur le territoire (à l'exception des

secondes résidences). Par conséquent, les gestionnaires communaux peuvent faire transparaître leur projet politique via le type d'impôt mis en place, les redevables visés, les taux, … mais en contrepartie, « les communes sont tenues de se justifier directement devant la population pour l'affectation de l'impôt » (Belfius, 2014).

Dans la théorie économique, l'autonomie communale « repose sur le principe que les autorités locales devraient pouvoir déterminer librement l'offre de services publics locaux en fonction des besoins et des attentes de la population et fixer la charge fiscale correspondante » (Jurion, 2013). A ce propos, le modèle économique de Tiebout énonce que si une multitude de communes sont associées à des combinaisons de prestations et de fiscalisation pour les financer, les citoyens vont dans cet environnement voter avec leurs pieds pour choisir le lieu qui satisfait au mieux leurs aspirations. Cependant, ce modèle est contrecarré dans la réalité par le phénomène du passager clandestin c.-à-d. que des citoyens non-résidents profitent des services offerts par une ville alors qu'ils ne paient pas pour ceux-ci.

2. Principes régissant une taxe locale

Les communes, dans les matières qui leur sont attribuées, doivent respecter certains principes supérieurs :

- **Principe d'égalité des citoyens devant l'impôt**

Des citoyens qui sont placés dans des situations similaires doivent être traités de manière identique. Cela ne signifie pas que tous les citoyens doivent payer le même montant d'impôt. Par exemple, pour l'impôt des personnes physiques, toute personne majeure doit rendre sa déclaration d'impôts mais tout le monde ne payera pas le même montant d'impôts : celui-ci est fonction de la situation du contribuable (célibataire, marié,…), des revenus, des déductions, … En bref, dès lors que la situation est comparable, les différenciations de traitement doivent pouvoir s'appuyer sur une justification objective et raisonnable en rapport avec le but et la nature de l'impôt. Le règlement-taxes sera nul dans son intégralité si une seule taxe s'avère inégale.

Toutefois, cela ne signifie pas que les contribuables, pour un même montant d'impôt, bénéficient de la même qualité de services collectifs, puisque l'offre de services n'est pas équivalente d'une commune à l'autre.

- **Principe de légalité de l'impôt**

Lorsqu'une commune établit sa propre taxe, celle-ci doit passer obligatoirement par un acte de l'assemblée élue démocratiquement, c.-à-d. le conseil communal (Art. 170 §4, al 1ier de la Constitution). Le collège communal ne peut en aucun cas se substituer au conseil.

- **Principe de l'annualité de l'impôt**

Le conseil communal doit, chaque année, inscrire le produit de la taxe au budget de l'année à laquelle il se rapporte. Ce principe pour le niveau communal est prévu dans la loi, le décret ou l'ordonnance.

- **Principe de non-rétroactivité de l'impôt**

Un nouvel impôt communal voté ne peut viser des situations définitivement acquises. La qualification de la taxe par le gestionnaire communal dans le règlement-taxes (taxe directe ou indirecte) est extrêmement importante du fait qu'on parle d'une situation durable ou d'un fait passager. En fonction du choix du type de taxe, le principe de non-rétroactivité ne sera pas le même[1] (voir chapitre 2 point 2.2).

- **Principe « non bis in idem »**

Ce principe signifie qu'il est interdit que diverses autorités établissent un impôt à charge d'un même contribuable pour un même fait (C.E, arrêt du 24 mai 2002, n°106.944). Cependant, les additionnels représentent en quelque sorte une double imposition. Ainsi, pour les taxes additionnelles à l'IPP, les revenus sont taxés, d'une part, par le pouvoir fédéral et d'autre part, par les communes.

- **Principe de l'union économique et de la liberté de commerce et d'industrie**

Il s'agit d'un principe en lien avec l'interdiction faite aux communes d'établir des octrois, impôt indirect de consommation grevant le produit qui en était l'objet et venant s'ajouter à son prix pour atteindre en dernière analyse le consommateur (Droit de douane et taxe à effet équivalent).

---

[1] Arrêt de la Cour de cassation du 16 mai 2014: "*Est retroactif, la loi ou le règlement qui empiète sur le passé et le modifie et qui gouverne ainsi des situations définitivement accomplies. En revanche, il n'en va pas de même de la loi ou du règlement qui s'applique, non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés.*"

3. Limitations

- **Limitations légales**

« La loi détermine, relativement aux impositions communales ou provinciales, les exceptions dont la nécessité est démontrée » (Article 170, $4, Al. 2 de la Constitution). Les lois spéciales de transferts de compétences n'ont pas attribué aux entités fédérées le pouvoir de limiter la fiscalité locale. Par conséquent, le régime antérieur à la fédéralisation de l'Etat belge perdure : la loi fédérale détermine les exceptions inhérentes à la fiscalité communale. Celles-ci doivent être expresses et de stricte interprétation.

Le système est, par conséquent, un peu déconcertant car les régions sont compétentes pour la composition, le fonctionnement ainsi que le financement général des communes (elles peuvent impacter le financement des communes en fonction de la fiscalité de celles-ci : péréquation fiscale du fonds des communes pour atténuer les disparités fiscales). Elles exercent également la tutelle, acte exécutif et concret, mais ne peuvent pas par un acte normatif limiter l'autonomie fiscale des communes parce qu'il s'agit d'une compétence fédérale.

L'autorité de tutelle, la région, dispose donc d'une faible marge de manœuvre pour intervenir sur la capacité fiscale des communes. Elle ne peut interférer qu'au motif de l'intérêt général, voire régional.

La région, en matière fiscale, peut uniquement faire des recommandations comme elle le fait dans la circulaire budgétaire annuelle. Toutefois, la région pourra toujours imposer ses recommandations en exerçant son contrôle de tutelle individualisé.

Cette situation paradoxale entre le pouvoir fédéral qui peut émettre des exceptions à l'autonomie fiscale des communes et l'autorité de tutelle des régions a parfois créé des contentieux dont le dossier le plus emblématique est la taxe « pylône » : il y a quelques années, certaines communes wallonnes ont décidé de taxer les pylônes des antennes gsm. Les contribuables mécontents c.-à-d. les entreprises gestionnaires des réseaux mobiles avaient invoqué au tribunal des arguments tels que le principe d'égalité et de non-discrimination, la liberté de commerce et d'industrie et l'absence de motivation des règlements-taxes. Le tribunal a jugé que la motivation du règlement-taxes n'était pas valable: celle-ci doit permettre d'adopter une justification objective et raisonnable de la décision. Une justification a posteriori n'est pas

acceptée et donc lorsqu'aucune n'existe, il y a violation du principe d'égalité et de non-discrimination combinée avec l'absence de motivation.

Pour aider les communes wallonnes, l'autorité de tutelle a régionalisé la taxe qui est ensuite rétrocédée aux communes, ces dernières ayant la possibilité de prélever des additionnels. Un recours a été introduit par les opérateurs en invoquant que la région avait usurpé une des compétences du fédéral en interdisant la levée d'une taxe par l'autorité communale. La Cour a été dans ce sens et a annulé la taxe. Cependant, la région avait adopté la taxe par un « cavalier budgétaire » c.-à-d. par des dispositions normatives dans l'acte d'approbation du budget. C'est donc un décret non-budgétaire qui a pérennisé cette taxe, contrairement à la taxe qui avait été adoptée budgétairement et qui a été annulée. En bref, la Cour annule mais maintient les effets. Un autre recours des opérateurs a été introduit et s'attaque cette fois au décret non-budgétaire.

- **Contraintes de taux**

Les taux des différentes taxes ne sont pas limités par des dispositions légales mais, chaque année, dans sa circulaire budgétaire aux communes, l'autorité de tutelle suggère un plafond de taux uniformisé. Toutefois, il ne s'agit que d'une recommandation. Dans l'arrêt du Conseil d'Etat suite au recours de la Ville de Huy, celui-ci rappelle que la région est « sans pouvoir pour fixer, de manière générale et abstraite, un taux maximal pour les centimes additionnels au précompte immobilier, un tel pouvoir étant réservé par la Constitution au législateur fédéral » et « qu'elle ne peut appliquer de manière automatique un plafond » (Conseil d'Etat, 24 mai 2002).

Cependant, force est de constater que malgré le fait que ce soit un plafond recommandé (8,8% pour les additionnels à l'IPP en 2014), l'ensemble des communes wallonnes le respecte en ce qui concerne les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques. Par contre, pour les taxes additionnelles au précompte immobilier, certaines communes tendent à s'éloigner du maximum prescrit (2600 centimes additionnels en 2014). En effet, 167 communes sur 262, c.-à-d. 64% des communes, dépassent le taux conseillé par l'autorité de tutelle.

Une autre source importante du financement des communes est la dotation du fonds des communes. Il s'agit d'un transfert financier provenant de l'autorité de tutelle qui représente (subsides compris) 38,9% des recettes ordinaires en 2014, soit 1867 millions € au budget 2014.

Le décret du 15 juillet 2008 a modifié les critères d'octroi du fonds des communes. En effet, à côté de la dotation minimale garantie, la dotation est répartie selon certains critères :

- 30% attribués à la dotation Péréquation fiscale (22% du solde du fonds des communes pour la taxe additionnelle communale à l'impôt des personnes physiques et 8% pour la taxe communale additionnelle au précompte immobilier);
- 53% attribués à la dotation Externalités ;
- 7% attribués à la dotation Logements publics ou subventionnés ;
- 5,5% attribués à la dotation Densité de population ;
- 4,5% attribués à la dotation Chef-lieu d'arrondissement ou de province.

Les formules permettant de calculer la dotation Péréquation fiscale et Externalités au fonds des communes sont influencées par le taux des taxes additionnelles à l'IPP et au précompte immobilier.

La dotation Péréquation fiscale a pour objectif d'aider les communes qui ont un rendement fiscal inférieur à la moyenne régionale. Le poids de chaque commune est déterminé par la formule suivante :

Dotation = (potentiel fiscal de la Région[2]- potentiel fiscal de la commune[3]) X taux des additionnels communaux à l'IPP ou PrI X population de la commune.

A cause de cette formule, il y a un risque que les communes au potentiel fiscal inférieur au potentiel régional augmentent leur taux d'additionnels à l'IPP et au PrI. En effet, si une commune augmente ses taux, elle obtiendra, d'une part, une plus grande part du fonds et aura, d'autre part, des revenus supplémentaires propres du fait de l'augmentation de taux. « Pour les communes qui ont un potentiel fiscal légèrement inférieur à celui de la région, augmenter les taux peut s'avérer bénéfique » (Jean-François Husson, 2009). Cette situation prévaut pour autant que les autres communes n'augmentent pas leur taux.

L'annexe n°1 reprend une simulation du calcul de la dotation Péréquation fiscale et l'influence en cas de changement de taux.

[2] valeur moyenne régionale par habitant d'un pourcent de l'IPP ou valeur moyenne régionale par habitant de 100 centimes additionnels au précompte immobilier.
[3] valeur moyenne communale par habitant d'un pourcent de l'IPP ou valeur moyenne communale par habitant de 100 centimes additionnels au précompte immobilier.

La dotation Externalités vise à « indemniser » les communes qui rendent des services à des citoyens qui ne sont pas résidents. Le décret via la formule de calcul de la dotation n'a pas cherché à estimer le coût des externalités mais propose « une approche implicite permettant de quantifier les effets des externalités » (Jean-François Husson, 2009).

Sans entrer dans de plus amples détails, la formule économétrique est la suivante :

Dépenses normées = [-243.95,9 + (794,5123 X population) + (0,005604 X population X population)] X (taux IPP commune/taux IPP moyen) X (taux PrI commune/ taux PrI moyen).

Cette formule tient compte de la fiscalité locale (uniquement les taxes additionnelles) afin d'éviter toute tentative de concurrence fiscale. En effet, « dans l'hypothèse où une commune parviendrait, par une baisse de sa fiscalité, à attirer un plus grand nombre d'habitants, les critères issus de la régression économétrique lui attribueraient une part plus importante du fonds des communes. Cela pourrait conduire à un renforcement non souhaitable de la concurrence fiscale » (Jean-François Husson, 2009). Toutefois, il est fort peu probable qu'une commune diminue ses taux au vu de la convergence des taux vers le haut qui est observée. En outre, si une commune augmente ses taux et qu'aucune protestation de la population ne s'ensuit, les communes voisines augmenteront à leur tour leur taux.

Outre les critiques concernant le calcul de l'externalité basé uniquement sur la population, la prise en compte du taux des additionnels dans le calcul de la dotation pourrait inciter les communes à augmenter leur taux. Si l'écart entre les taux communaux et les taux régionaux diminue, l'intérêt sera d'autant plus élevé. En effet, même si d'autres communes augmentent leur taux, la moyenne régionale augmentera moins que l'augmentation de taux de la commune et donc le ratio taux commune/taux moyen région évoluera positivement et par conséquent la commune augmentera sa dotation Externalités d'un côté et d'un autre côté, la commune disposera de rentrées supplémentaires aux additionnels à l'IPP via l'augmentation des taux.

L'annexe n°2 reprend une simulation du calcul de la dotation Externalités et l'influence en cas de changement de taux.

En ce qui concerne le fonds des communes, 83% des dotations au fonds des communes peuvent être influencés par le niveau de la fiscalité locale. Cette méthode de calcul pourrait inciter les communes à augmenter le taux de leurs additionnels pour améliorer leur position dans les dotations Péréquation fiscale et Externalités grâce à une prise en compte favorable des taux des additionnels dans la méthode de calcul des dotations.

Enfin, les taux pratiqués et les différentes taxes appliquées par les communes voisines exercent une influence certaine sur la fixation des taux d'une commune : il existe donc une convergence des taux entre des communes limitrophes appelée « mimétisme fiscal ». Les communes tentent d'éviter une diminution du nombre de nouveaux habitants sur le territoire communal ou d'éviter que certains ménages quittent la commune à cause de ce différentiel de taux négatif avec les communes voisines. Pour ce dernier point, comme nous l'avons dit précédemment, la littérature économique parle de comportement « foot voting », ce qui signifie que le citoyen choisit son domicile en fonction des services recherchés et en fonction du taux d'imposition.

- **Objectifs des taxes**

Le but premier de l'impôt communal est financier c.-à-d. financer l'entité communale et les missions de celle-ci. L'objectif est donc un financement complémentaire aux recettes propres, aux recettes de dettes et aux autres recettes de transfert (fonds des communes). Cependant, les taxes peuvent avoir une visée plus « politique » en poursuivant des objectifs d'incitation et de dissuasion. Il n'est donc pas interdit de taxer des activités "que la commune estime plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible" (Vincent Sépulchre, 2014). Cet objectif doit néanmoins être accessoire : un impôt ne peut pas être levé à une fin uniquement dissuasive. Cependant, dans la réalité, des taxes sont prélevées dans un but dissuasif. Ainsi, la taxe sur la distribution d'écrits publicitaires non-adressés ou les night shops. Les communes lèvent ce type de taxe pour corriger certains comportements (diminuer les publicités) et pour intégrer leurs coûts dans le calcul économique (internalisation des coûts pour l'entreprise).

- **Limitations territoriales**

Le pouvoir d'imposition des communes est limité aux actes, choses et personnes présentant un lien de rattachement quelconque avec le territoire dévolu à la commune. Il s'agit là du principe de territorialité. La commune dispose du pouvoir de taxer les personnes et les choses se trouvant sur le territoire mais également les activités économiques s'y exerçant. Concernant le principe

de territorialité, les communes disposent d'une certaine latitude. Par exemple, une taxe sur les descentes en kayak pourrait être levée par la commune du point de départ, celle du point d'arrivée ainsi que la commune sur laquelle se trouve la rivière.

Plusieurs types de liens se référant au territoire existent. D'une part, le lien personnel si « le débiteur de l'impôt est domicilié ou réside sur le territoire de la commune » (Ingrid Gabriel, 2000). Ainsi, la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques est une taxe basée sur le lien personnel car l'impôt est prélevé au lieu de domiciliation et non au lieu de prestation du travail. Pour certaines communes où l'activité économique est développée mais où les travailleurs n'y sont pas domiciliés, il s'agit d'un véritable manque à gagner. Bruxelles (et ses milliers de navetteurs) est vraiment l'exemple-type.

D'autre part, « le lien est réel si le fait taxable est localisé sur le territoire » (Ingrid Gabriel, 2000) : le précompte immobilier est l'exemple-type pour illustrer le lien réel.

- **Contrôle de la tutelle**

L'article 162 Al. 2, 6° de la Constitution instaure un contrôle de tutelle par la région pour tout acte pris par la commune. L'autorité de tutelle contrôle donc également les actes concernant la fiscalité communale. L'objectif de la tutelle est d'éviter qu'une commune n'adopte des décisions qui violent la loi ou blessent l'intérêt général, voire régional et de vérifier le respect des principes généraux des taxes locales (principe d'annualité, de l'égalité, de légalité, de non-rétroactivité…)

Il existe deux types de tutelle. D'une part, la tutelle d'annulation applicable à tous les actes autres que ceux soumis à la tutelle d'approbation. La tutelle pourra annuler tous les actes « violant les principes d'une bonne administration ou qui sont contraires à l'intérêt de toute autorité supérieure » (UVCW, 1999).

D'autre part, la tutelle d'approbation portant sur certains actes de l'autorité communale :

- le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires ;
- les dispositions générales en matière de personnels occupés au sein de l'administration à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune ;
- les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales ;

- le rééchelonnement d'emprunts souscrits ;
- les comptes annuels des communes et des régies communales.

Les quatre premiers types d'actes peuvent se voir opposer un refus d'approbation pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général ; le cinquième pour violation de la loi uniquement.

Dans le cadre de la tutelle d'approbation, le gouvernement dispose d'un droit d'évocation, ce qui lui permet de réformer une décision du collège communal. Par exemple, le gouvernement peut modifier un règlement-taxes communal ou un budget communal. Il s'octroie donc le droit de statuer définitivement. Ce droit est cependant limité aux trois premiers types d'actes.

En Région wallonne, les différents gouvernements successifs ont voulu prendre des mesures influençant l'évolution de la fiscalité communale afin de supprimer les taxes anti-économiques et de diminuer la fiscalité sur les entreprises. Pour ce faire, les autorités régionales ont pris des décisions dans le cadre du pouvoir de tutelle visant à infléchir directement la politique fiscale des communes. D'autre part, des mesures ont été prises dans le cadre de la politique fiscale régionale, ce qui engendre un effet indirect sur le rendement de la fiscalité locale.

En ce qui concerne les mesures prises dans le cadre de l'autorité de tutelle, dès 1997, le gouvernement de l'époque a légiféré, via une circulaire budgétaire, la paix fiscale wallonne. Cette circulaire avait pour but de supprimer certaines taxes locales (par exemple, la taxe sur le personnel occupé), de transférer certaines taxes au niveau régional (taxes sur les logements abandonnés, sur les sites d'activités économiques désaffectés), d'instaurer un plafond uniformisé pour certaines taxes (taxe sur la force motrice, niveau des centimes additionnels au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques). En contrepartie de cette perte de rendement fiscal et pour que ces mesures soient neutres financièrement, la région a décidé à l'époque d'indexer le fonds des communes.

Cette circulaire de « paix fiscale » a été annulée par le Conseil d'Etat (24 mai 2002). La haute juridiction a rappelé qu'une circulaire ne peut imposer des règles qui limitent l'autonomie fiscale, garantie par la Constitution. Depuis lors, le gouvernement wallon émet chaque année une circulaire à l'intention des communes qui reprend des recommandations de taux et rappelle certains principes fondamentaux. La nomenclature des taxes communales limite le champ de la

fiscalité locale en reprenant les taxes qui peuvent être émises par les communes. Dans le cadre de la paix fiscale, les taxes non-reprises dans la nomenclature ne peuvent être instaurées.

Cependant, le principe de paix fiscale n'a pas pour autant été abandonné et la région, par le contrôle de tutelle, n'hésite pas à rappeler ce principe lors de l'exercice de la tutelle individuelle d'approbation des budgets et des règlements-taxes. La ville de Huy, après son recours contre la circulaire, attaqua le contrôle de tutelle exercé par la région. La ville estimait que les trois arrêtés ministériels refusant l'augmentation des additionnels, les taxes sur la construction et la reconstruction et les taxes locales qui avaient le même objet que celles qui devaient être régionalisées sortaient de la prérogative de contrôle de la tutelle.

Dans son jugement, le Conseil d'Etat rappelle que le contrôle de tutelle est un contrôle individuel pour « une décision communale isolée » et donc l'autorité de tutelle « ne peut conduire à un automatisme dans l'application des normes à des situations individuelles ». « L'autorité de tutelle ne peut, sous le couvert de l'intérêt général, imposer aux communes une obligation que la loi ne leur impose pas » (Conseil d'Etat, 24 mai 2002).

Les mesures prises dans le cadre de la politique fiscale régionale et pouvant grever les recettes fiscales des communes font référence à l'action prioritaire pour l'avenir wallon (le plan Marshall) qui a pour but un allègement de la fiscalité sur les entreprises. Parmi les mesures prises, l'exonération du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage ou la suppression de la taxe sur la force motrice. Cependant, l'objectif du gouvernement wallon a été la neutralité budgétaire des mesures fiscales pour les finances communales, d'où le décret du 10/12/09 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale visant la pérennisation du mécanisme de compensation du plan Marshall.

Chapitre 2 : Définition et analyse critique des impôts communaux

Dans le premier chapitre, nous avons détaillé les principes généraux qui régissent l'autonomie fiscale des communes, les principes qu'elles doivent appliquer aux taxes locales ainsi que les différentes limites de celles-ci. Dans le présent chapitre, nous nous attacherons à définir et à analyser les différentes taxes communales : les taxes additionnelles et les taxes communales propres. Nous expliquerons les mécanismes de calcul et les variables explicatives du rendement de l'impôt. Ces dernières seront utilisées dans l'analyse des recettes fiscales des communes de notre échantillon.

1. Les taxes additionnelles

Les taxes additionnelles représentent 76,8% des recettes fiscales des communes en 2014 (Belfius, 2014). Elles sont donc un outil indispensable de l'autonomie fiscale des communes. Nous n'analyserons pas les autres additionnels tels que ceux à la taxe de circulation ou à la taxe provinciale vu leur part négligeable dans les recettes fiscales.

1.1. Les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques

1.1.1. Définition et mécanisme de calcul de l'impôt

Par dérogation à l'article 464 du CIR92, l'article 465 autorise les communes à prélever des additionnels à l'impôt des personnes physiques. Ceux-ci sont calculés sur les recettes de l'impôt des personnes physiques perçues dans la commune et ils sont payés par les « habitants du Royaume qui sont imposables respectivement dans la commune » (Art 467, CIR 92). La base imposable de cet impôt communal est donc la recette d'un impôt fixé (IPP) par un niveau de pouvoir différent. L'IPP en Belgique est un système d'imposition global partiel car certains revenus en sont exclus (intérêts, dividendes, … soumis au précompte mobilier). La base imposable est le revenu net imposable qui est composé de l'ensemble des revenus du contribuable et est fixée par l'Etat fédéral :

- **Revenus des biens immobiliers** : il existe une double imposition économique des revenus immobiliers sauf pour l'habitation propre dont le revenu cadastral est exonéré de la base à l'IPP.
- **Revenus professionnels :** revenus du travail (les rémunérations des travailleurs, les bénéfices, les profits, les revenus de remplacement, …).
- **Revenus divers :** rentes alimentaires, bénéfices et profits occasionnels, indemnités de chercheur, certaines plus-values,…

Sur cette base imposable, est appliqué un taux progressif, ce qui signifie que plus le revenu augmente, plus le taux est élevé. Notons également qu'il existe une quotité exemptée d'impôt c.-à-d. qu'une partie du revenu n'est pas imposée. « Le produit de l'IPP s'accroît à un rythme plus rapide que la base imposable, en raison de la progressivité de l'impôt – les taux d'imposition s'alourdissent en passant d'une tranche barémique à l'autre – et du fait que certaines réductions d'impôt et la quotité exemptée d'impôt augmentent moins vite que la base imposable » (BNB, 2013).

Le caractère progressif de l'IPP est un mécanisme qui permet une équité verticale vu que les contribuables qui ont une capacité contributive plus élevée paient un pourcentage plus élevé d'impôts. La taxe additionnelle est fixée pour tous les contribuables d'une même commune à un pourcentage uniforme (linéaire, il ne peut être progressif) et ce dans l'objectif de conserver la progressivité de l'IPP et par conséquent, le caractère d'équité verticale de l'IPP.

On parle d'équité horizontale lorsque deux contribuables qui ont une situation équivalente paient le même montant d'impôt. L'IPP respecte ce critère économique d'équité horizontale. Cependant, la fiscalité additionnelle locale «lie les moyens financiers des communes à la hauteur de l'assiette d'imposition des communes» (UVCW, 2012), ce qui signifie que les additionnels ont comme base imposable les recettes de l'IPP perçues sur les revenus des contribuables de la commune. Avec cette décentralisation de l'impôt, chaque commune est libre de fixer les taux qu'elle désire, ce qui met à mal l'équité horizontale entre citoyens de communes différentes. En effet, un contribuable lambda qui a un revenu équivalent à un autre ne payera pas forcément les mêmes additionnels si les communes ont des taux différents. Le système des additionnels communaux ne respecte donc pas le principe de l'équité horizontale des citoyens vis-à-vis de l'impôt. Cette iniquité est cependant nécessaire pour la mise en œuvre de l'autonomie fiscale des communes basée en partie sur le mécanisme des additionnels.

1.1.2. Variables influençant le rendement de cet impôt

Le rendement de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques varie en fonction de différentes variables :

1.1.2.1. Les revenus des habitants dans la commune

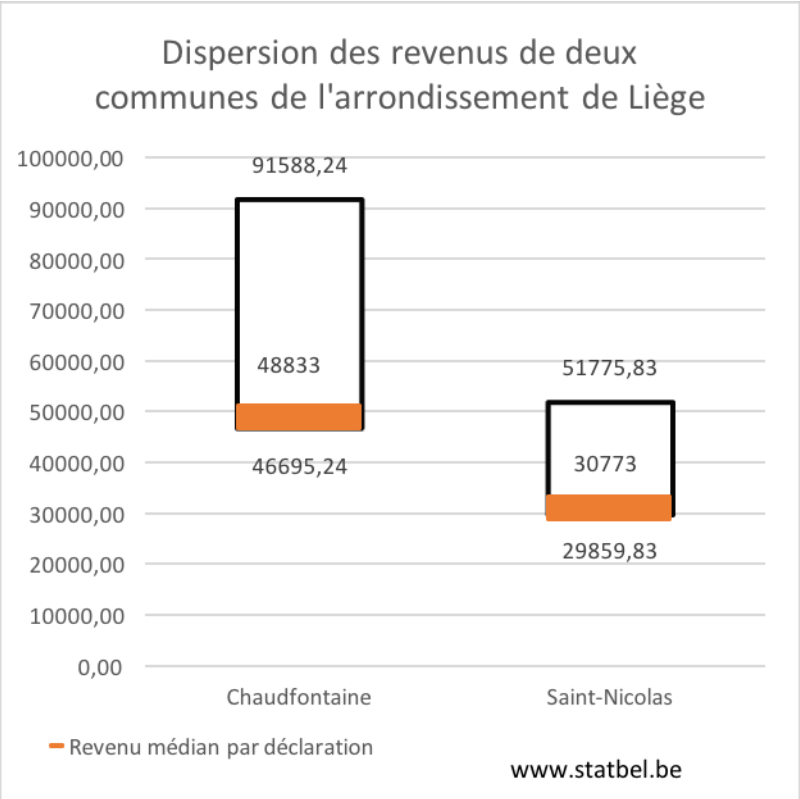
Comme nous l'avons dit précédemment, la base imposable de l'IPP est constituée des revenus et comme les recettes de l'IPP sont la base imposable des additionnels à l'IPP, les revenus

influencent le rendement des additionnels. Ainsi, pour un taux similaire d'additionnel (8,5%), 1% des additionnels à l'IPP par habitant représente 2,89€ pour Soumagne contre 2,03€ pour Seraing. L'effet Taux étant annulé par des taux identiques, cette différence s'explique par la variable Revenu : les revenus moyens par déclaration sont de 49.657€ pour Soumagne, 38.975€ pour Seraing. La progressivité de l'impôt accroît encore les différences entre communes.

Il est bien évident que le revenu moyen par déclaration reflète d'autres caractéristiques socioéconomiques telles que le taux d'emploi, le taux de chômage, le vieillissement de la population (le nombre de pensionnés dans la commune…).

1.1.2.2. La dispersion des revenus entre les habitants de la commune

Vu le caractère progressif de l'IPP, la dispersion des revenus a une influence sur la base imposable des additionnels. En effet, une commune dont les habitants ont des écarts de revenus très importants aura des recettes plus élevées qu'une commune dont la dispersion des revenus est faible, du fait que le taux d'imposition augmente d'une tranche à l'autre.



Par exemple, la commune de Chaudfontaine a une dispersion des revenus[4] assez forte comme le démontre la différence interquartile qui est de près de 45.000€. De plus, la différence entre le revenu moyen (65.535€) et le revenu médian (48.833€) démontre qu'il existe des valeurs extrêmes (revenus très élevés) qui sont imposés aux taux les plus élevés. A contrario, la commune de Saint-Nicolas cumule deux difficultés au niveau des revenus : son revenu moyen est extrêmement bas (35.881€) et la dispersion des revenus est faible (différence interquartile de 21.916€, moins de la moitié de la commune de

[4] Revenu par déclaration commune: Revenu issu de la déclaration unique d'un contribuable et de son conjoint.

Chaudfontaine). Les revenus moyens bas et la faible dispersion expliquent un taux d'imposition global beaucoup plus faible pour la commune de Saint-Nicolas (16,63%). La morphologie des revenus et le fait qu'il y a une plus grande partie des revenus qui ne sont pas imposés (vu que la quotité exemptée représente une plus grande partie du revenu) sont les éléments explicatifs principaux de ce faible taux d'imposition. A contrario, le taux d'imposition global pour la commune de Chaudfontaine est de 26,11%. En bref, la dispersion des revenus influence le taux d'imposition global à l'impôt des personnes physiques et par conséquent, la base imposable des additionnels à l'IPP.

1.1.2.3. Le taux des additionnels communaux

Le taux est la seule variable directe sur laquelle la commune a une influence. Les communes doivent fixer un taux uniforme pour l'ensemble des contribuables établis sur leur territoire. Cette variable peut permettre de combler une base imposable faible ou d'éviter une perte trop sévère suite à une réduction de la base imposable par le pouvoir fédéral. Après la réforme fiscale de 2003, les communes ont relevé leur taux pour combler la diminution de base imposable et ainsi garder des recettes des additionnels à l'IPP équivalentes à l'année précédente.

1.1.2.4. Les décisions d'autres niveaux de pouvoir

Les communes sont dépendantes des décisions du pouvoir fédéral en ce qui concerne la détermination de la base imposable (changement des tranches/taux d'imposition (tax shift – voir chapitre 2 point 1.1.5), exonération de certains revenus, …) et ne disposent que des taux pour pouvoir atténuer toutes dispositions négatives pour leurs finances. Par exemple, en 2003, la réforme Reynders a diminué la base imposable de l'IPP et donc les recettes à l'IPP. Les communes, pour conserver des recettes équivalentes, ont augmenté massivement leur taux. Inversement, dans les années 90, elles ont bénéficié d'une hausse des recettes suite à la désindexation partielle des barèmes fiscaux.

De plus, suite à la réforme constitutionnelle, les communes, en ce qui concerne la base des additionnels, deviennent dépendantes également des régions qui peuvent fixer des additionnels ou des soustractionnels à l'impôt d'Etat réduit (voir chapitre 2 point 1.1.4).

1.1.2.5. Les politiques communales

Les politiques communales en matière d'emploi, de développement économique peuvent avoir un impact direct sur les revenus des citoyens qui peuvent profiter d'une activité économique

nouvelle. Le dynamisme des communes-centres a également une influence importante. Par exemple, les communes brabançonnes, qui ont les revenus moyens les plus élevés de Belgique, profitent pleinement de la proximité avec la capitale.

1.1.3. Perception de la taxe additionnelle à l'IPP

1.1.3.1. Principe de perception

L'impôt des personnes physiques est un impôt fédéral: il est donc enrôlé par l'administration des contributions directes, administration gérée par le pouvoir fédéral. Les additionnels à l'IPP sont prélevés en même temps que l'IPP. Les communes sont donc dépendantes du bon vouloir de l'administration que ce soit au niveau de la rapidité de l'enrôlement et aussi au niveau des montants transférés.

Les additionnels empruntent tout un chemin entre « le portefeuille du contribuable » et les comptes communaux en passant par l'administration des contributions directes.

L'annexe n° 3 présente le parcours des additionnels à l'IPP.

Durant l'exercice N, tout contribuable verse chaque mois le précompte professionnel au Trésor public. Il s'agit là d'une avance prélevée à la source (sur le salaire) pour éviter que le contribuable ne doive payer l'entièreté en une seule fois. Ces prélèvements sont réalisés l'année de perception du salaire c.-à-d. pendant l'exercice d'imposition.

Ensuite, fin juin N+1, le contribuable, via sa déclaration d'impôt, déclare l'ensemble de ses revenus pour l'exercice d'imposition N. Les contribuables complétant leur déclaration via le site « tax-on-web » ont droit à un délai supplémentaire, souvent mi-juillet.

Les déclarations sont numérisées et sont ensuite introduites dans l'application dite « taxi » avec les déclarations électroniques. Cette application permet de bloquer les déclarations qui présentent des anormalités ou contradictions et qui devront être vérifiées et si nécessaire, rectifiées par l'agent.

« Une fois que l'agent a procédé à la vérification et a apporté les éventuelles rectifications, il débloque le dossier et le prépare en vue de son enrôlement » (Cour des comptes, 2013).

L'enrôlement à proprement parler est réalisé par l'administration fiscale et se termine au plus tard le 30 juin N+2. Un fois l'enrôlement réalisé, les contribuables ont deux mois pour régulariser leur situation en procédant au versement de l'impôt qu'ils n'ont pas encore payé (Art 413 du CIR 92).

Enfin, le versement des additionnels aux communes est réalisé dans le mois qui suit le paiement des contribuables. Les communes doivent donc attendre, en théorie, entre 12 mois et 33 mois pour toucher les additionnels avec une moyenne de 24 mois. (UVCW, 2011).

1.1.3.2. Retards d'enrôlement

En annexe n° 4, vous trouverez l'évolution du rythme d'enrôlement entre 2010 et 2015.

On remarque que le rythme d'enrôlement diffère complètement d'une année à l'autre et que les montants enrôlés d'une année à l'autre sont variables. L'enrôlement commence de plus en plus en tard. En effet, en 2012, il a commencé en juin. Par contre, il a commencé en juillet en 2013 et 2014. 2015 augurait une situation meilleure car l'enrôlement a commencé en mars mais a pris du retard par la suite. Ce retard d'enrôlement ne peut engendrer qu'un report de la perception des additionnels et par conséquent, une diminution des recettes en année N, ce qui pose un sérieux problème de trésorerie pour les communes.

Comme nous le montre le graphique en **annexe n°5** pour la commune de Fléron, il y a une différence assez importante entre le montant de taxes qui doit revenir à la commune (montant budgété) et le montant perçu réellement. De plus, il y a peu de régularité dans les montants perçus par les communes vu le rythme d'enrôlement différent d'une année à l'autre.

La variation du rythme d'enrôlement engendre des problèmes de deux types :

- **Problème budgétaire** : les communes budgétisent chaque année un montant d'additionnels qui est utilisé pour un financement général. Or, la variabilité des montants perçus engendre des problèmes financiers car les communes ne savent plus financer l'ensemble des dépenses prévues. Cette variabilité a pour conséquence qu'il est de plus en plus difficile de prévoir avec précision les recettes, ce qui engendre un problème de réalisation du projet politique et de financement général de la commune.

- **Problème de trésorerie :** les retards de perception des additionnels à l'IPP (20% des recettes ordinaires) engendrent souvent des problèmes de liquidités pour les communes qui sont obligées de contracter des crédits de caisse pour pouvoir faire face aux dépenses quotidiennes.

1.1.3.3. Avantages pour la trésorerie de l'Etat fédéral

L'Etat fédéral perçoit anticipativement les additionnels à l'impôt des personnes physiques via la perception des précomptes professionnels. Les additionnels restent dans les caisses du fédéral entre 12 et 33 mois, ce qui veut dire que cet argent a pu rapporter pendant un certain nombre de mois ou que l'Etat a pu éviter de contracter des emprunts. Pendant ce temps, les communes ne disposent pas des liquidités qui leur sont dues, ce qui pose un problème de trésorerie et de mise en œuvre des projets.

De 2000 à 2009, les communes percevaient des avances pendant les 3 premiers mois de l'année qu'elles devaient ensuite rembourser les trois mois suivants. Cette situation, même si elle ne résolvait pas le problème des retards d'enrôlement, permettait aux communes d'avoir assez de liquidités pour mener à bien leurs projets sans avoir recours à l'emprunt. Suite à l'informatisation du système d'enrôlement, l'Etat fédéral a supprimé ce type d'avance car il estimait que l'accélération du rythme d'enrôlement résolvait le problème. Or, la réforme institutionnelle de 2011 a remodelé totalement l'IPP, augmenté le nombre de codes dans la déclaration et ralenti considérablement les opérations d'enrôlement. Par conséquent, les communes se retrouvent démunies face à ce problème et doivent avoir recours à l'emprunt. En quelque sorte, l'Etat fédéral utilise à son avantage des produits de l'impôt qui ne lui appartiennent pas et les communes doivent emprunter pour compenser le manque de liquidités engendré par cette situation.

De plus, selon l'article 496 du CIR 92, l'Etat prélève 1% de frais administratifs pour l'enrôlement et la perception des taxes. Cette disposition est contestée notamment par les organes de représentation des communes du fait que le fédéral détient pendant un certain temps des produits de l'impôt communal et, en plus, perçoit une partie de frais pour la réalisation de l'enrôlement.

1.1.4. Impact de la réforme institutionnelle de 2011 sur le calcul de l'impôt des personnes physiques et conséquences sur les communes

1.1.4.1. Modification de la loi de financement

Fin 2011, a été votée la 6ème réforme de l'Etat après des mois de négociations sur le volet tant communautaire qu'institutionnel. Dans ce processus de fédéralisation, de nombreuses compétences ont été transférées du pouvoir fédéral vers les communautés et régions. Ces transferts ont concerné essentiellement des compétences de la sécurité sociale mais également les compétences liées au marché du travail, à la sécurité routière, à l'énergie et au logement. Ceux-ci ont été évalués pour 2011 à quelque 16,2 milliards d'euros, soit 4,4% du PIB.

Le financement des entités fédérées est régi par la loi de financement du 16 janvier 1989. Cette dernière était basée principalement sur un transfert de compétences matérielles et non sur une augmentation de l'autonomie fiscale. Ces lignes de force ont été conservées jusqu'en 2011 tout en subissant quelques modifications au gré des réformes institutionnelles (1993, 1999 et 2001).

Au vu du transfert de compétences de la réforme constitutionnelle de 2011, les décideurs politiques ont dû convenir d'un mécanisme de financement des nouvelles compétences dévolues aux régions, ce qui a engendré la révision de la loi de financement de 1989.

Les négociateurs ont au préalable décidé des grands principes que devait respecter le futur accord concernant le financement des compétences supplémentaires. « L'objectif était d'accroître l'autonomie financière des entités fédérées, notamment en augmentant les recettes propres de manière significative » (BNB, 2013). Pour ce faire, le législateur a accru l'autonomie fiscale des régions en matière d'IPP. Cette modification devait cependant conserver le mécanisme de progressivité de ce type d'impôt, éviter la concurrence déloyale entre les entités fédérées et maintenir les prérogatives fiscales du pouvoir fédéral en matière de politique de redistribution interpersonnelle.

Le pan financier de la réforme constitutionnelle de 2011 est basé principalement sur un accroissement de l'autonomie fiscale des régions c-à-d que les régions pourront lever des centimes additionnels (élargis par rapport aux accords du Lambermont) qui viendront progressivement remplacer la dotation IPP. A politique inchangée (sans actionnement d'additionnels par la région), cette réforme de l'IPP est neutre pour le citoyen. Elle est un

basculement par rapport aux deux premières réformes de 1993 et 1999 qui consistaient en des transferts uniquement matériels.

Cependant, un mécanisme de transition a été mis sur pied car cette autonomie fiscale diminue les moyens de certaines régions dont le rendement IPP est inférieur (c-à-d la Région Bruxelles-Capitale et la région wallonne). Celui-ci vise à ce qu'aucune entité ne perde ou ne gagne des moyens lors de l'instauration du système afin qu'elle puisse avoir le temps de prendre des dispositions pour pallier ce manque à gagner futur. Ce mécanisme respecte l'objectif défini en prémices de ces négociations qui était que la réforme n'appauvrisse pas structurellement une région. De plus, une intervention de solidarité nationale est maintenue c-à-d un transfert des régions qui ont un rendement IPP supérieur à celles qui ont un rendement IPP moindre.

1.1.4.2. Extension de l'autonomie fiscale des régions

L'autonomie fiscale accordée aux régions porte sur près de 10,7 milliards en 2012, soit un peu plus d'un quart des recettes à l'IPP. Cette réforme fiscale augmente considérablement la part des recettes fiscales dans les ressources totales des régions : 66,1% pour la Région wallonne, 68,1% pour la Région Bruxelles-Capitale et 78,4% pour la Région flamande.

L'Etat fédéral reste toujours maître pour la détermination de la base imposable et du précompte professionnel. De même, la collecte de l'impôt est encore réalisée par l'administration dépendant du fédéral. Dans ce cadre, les régions ne peuvent accorder des déductions d'impôt dans leurs matières propres, ce qui équivaudrait à grever l'impôt qui revient à l'Etat fédéral. A contrario, les régions peuvent accorder des réductions d'impôts ou des crédits d'impôts dans les matières nouvellement transférées. Toutefois, la condition sine qua non est le respect du principe de progressivité de l'impôt.

En fonction de la base imposable, l'administration des contributions directes calcule l'IPP. Le facteur d'autonomie pour les régions est de 25,99% pour les exercices 2015, 2016 et 2017. Sur base de ce dernier, l'impôt des personnes physiques est ensuite scindé en deux blocs :

- L'impôt d'Etat qui correspond aux recettes destinées au pouvoir fédéral. Il représente près de 74,01%[5] de l'impôt total.
- L'impôt d'Etat réduit au profit des régions qui correspond à 25,99% de l'impôt d'Etat total.

[5] 1 – coefficient d'autonomie = 1 – 0,2599 = 0,7401

Les additionnels sont calculés sur base de l'impôt au profit des régions. Les taux de ceux-ci doivent être proportionnels et peuvent être uniformes ou non. Cependant, les régions peuvent fixer librement leurs tranches d'imposition et les taux qui leur sont affectés. Ces taux doivent rendre le système plus progressif ou équivalent. Par contre, le taux des additionnels ne peut rendre le système plus régressif. C'est pourquoi le taux des additionnels sur une tranche d'impôt ne peut être inférieur à 90% du taux d'additionnel le plus élevé parmi les tranches d'impôts inférieures. De plus, l'avantage fiscal (réduction et crédit d'impôt) ne peut être supérieur à 1000€ par an indexé.

En annexe n° 6, vous trouverez un exemple d'application des additionnels régionaux.

1.1.4.3. Conséquences de cette réforme sur la fiscalité communale

Pour contrer une diminution de la base imposable, les communes ne peuvent que jouer sur les taux pour compenser les pertes dues à des modifications par d'autres niveaux de pouvoir. Après cette réforme, les additionnels communaux étant calculés sur l'IPP total (impôt d'Etat réduit et impôt au profit des régions), les communes sont dépendantes des décisions de plusieurs niveaux de pouvoirs, ce qui augmente, par conséquent, l'incertitude quant à leurs recettes fiscales.

Les conséquences de cette réforme ne devraient pas produire ses effets directement vu le mécanisme de transition mis en œuvre et l'intervention de solidarité nationale. Mais comme ceux-ci vont prendre fin à moyen terme, certaines régions perdront certaines recettes financières, ce qui signifie qu'elles augmenteront vraisemblablement leurs additionnels propres. Par conséquent, les communes, à un taux d'additionnels inchangé, percevront des recettes supplémentaires. Bien évidemment, il s'agit là de pure politique fiction mais au vu de la situation budgétaire de la Région wallonne, cette hypothèse ne paraît pas impensable. Une autre hypothèse serait une diminution du train de vie des régions pour garder un taux d'additionnel inchangé. Cette hypothèse paraît, cependant, moins réaliste.

Par ailleurs, cette réforme ouvre la porte à une iniquité horizontale. En effet, si les régions ont des additionnels différents, les citoyens de ces différentes régions, à revenus équivalents, paieront des impôts différents. Notons qu'il y avait déjà une certaine iniquité horizontale avant cette réforme avec les additionnels communaux qui diffèrent d'une commune à l'autre. Enfin,

l'instauration de ce nouveau système pourrait déboucher sur une plus grande concurrence fiscale entre les régions.

1.1.5. Impact du Tax Shift du gouvernement fédéral sur les recettes fiscales des communes

Le gouvernement Michel a décidé il y a quelques mois de réaliser une grande réforme fiscale dite « Tax Shift ». Dans ce cadre, comme lors de la réforme de 2003, il a été décidé de modifier les tranches d'imposition de l'impôt des personnes physiques ainsi que la quotité exemptée. Malgré une demande auprès du cabinet de Johan Van Overtveldt, je n'ai pas pu obtenir des chiffres précis de la quotité exemptée. Sans ceux-ci, je ne pourrai pas réaliser une analyse chiffrée. Je me contenterai donc d'une analyse qualitative.

L'objectif de cette réforme est, d'une part, de réduire la fiscalité sur le travail et d'autre part, d'augmenter le salaire poche des travailleurs via une diminution de la fiscalité sur le revenu. C'est cette même fiscalité sur le revenu qui influencera directement les additionnels car cette décision impacte les recettes de l'IPP.

Cette diminution de la fiscalité sur les revenus est réalisée à terme par une augmentation de la quotité exemptée, une augmentation des frais professionnels déductibles et une disparition à terme de la tranche d'imposition de 30% qui sera remplacée par une tranche de 25%.

A un taux d'additionnels inchangé, l'UVCW a estimé que la perte serait de 77 millions € par an jusqu'en 2021 pour l'ensemble des communes wallonnes. « La Wallonie estimait pour sa part, en septembre dernier, que 29% de l'effort pesait sur les recettes des pouvoirs publics wallons » (UVCW, 2015). En effet, les contribuables wallons ayant un revenu imposable plus faible, cette réforme les avantagera par rapport aux contribuables flamands. En contrepartie, les communes wallonnes seront touchées plus durement que les communes flamandes vu que leurs contribuables ont des revenus plus bas. L'effet n'est donc pas le même sur toutes les communes et celles qui ont déjà une base imposable plus faible seront frappées plus durement.

Pour garder des recettes équivalentes, les communes devraient, comme elles l'ont fait en 2003, augmenter leur taux des additionnels. Les citoyens payeraient donc le même montant d'additionnels. Cependant, certaines communes pourraient en profiter pour augmenter les

additionnels de manière plus significative et faire porter sur le fédéral la responsabilité de cette augmentation de la taxation.

Vous trouverez en annexe n°7, l'évolution des tranches d'imposition.

1.2. Les taxes additionnelles au précompte immobilier

1.2.1. Définition de la base imposable

Le précompte immobilier est un impôt régional sur base duquel les provinces et les communes ont le droit de percevoir des centimes additionnels. Il s'agit d'un impôt sur le foncier qui a pour base imposable le revenu cadastral qui correspond au revenu moyen normal net d'une année (Art. 471 §2 CIR 92), soit le revenu de la location du bien en moyenne selon les conditions de marché, diminué de 40% pour frais d'entretien et de réparation (Art 477 §2 CIR 92). Selon le code des impôts sur le revenu, tout propriétaire d'un bien foncier ou immobilier doit s'acquitter du précompte immobilier (Art 251, CIR 92). Dans les faits, dans le cas de la location d'un bien, le précompte immobilier est souvent répercuté par le propriétaire sur le locataire via une augmentation du loyer.

La fixation de la base imposable est assurée par l'Etat fédéral via l'administration générale de la documentation patrimoniale qui procède tous les dix ans à une péréquation générale des revenus cadastraux. Cependant, pour diverses raisons, la péréquation qui aurait dû avoir lieu en 1986 (soit 10 ans après l'instauration du système en 1975) a été reportée sine die. C'est pourquoi le RC se base toujours sur des valeurs locatives de référence datant de 1975. Pour compenser le manque à gagner des communes et éviter une augmentation constante des centimes additionnels, le législateur fédéral a décidé d'indexer chaque année le RC. Depuis 1991, chaque année, ce dernier doit être multiplié par un coefficient d'indexation reflétant l'indice des prix à la consommation. Notons que celui-ci a connu une augmentation moins prononcée que les valeurs immobilières, ce qui engendre un manque à gagner pour les communes. L'Etat fédéral, qui ne perçoit plus aucun bénéfice du précompte immobilier, vu que cet impôt a été régionalisé, n'a aucun intérêt à se lancer dans une péréquation générale qui s'avèrerait coûteuse et sans aucun bénéfice pour lui.

1.2.2. Mécanisme de calcul de l'impôt

Les régions disposent des compétences pour fixer le taux et les exonérations. La situation est quelque peu paradoxale car les régions ne peuvent en aucun cas déterminer la base imposable

alors qu'il s'agit d'un impôt régionalisé. Les communes et les provinces fixent des centimes additionnels au précompte immobilier. « Si, par exemple, une commune prélève 1000 centimes additionnels, cela signifie que pour chaque euro payé à la région, un impôt supplémentaire de 10€ sera exigé par la commune » (SPF Finances, 2016). La commune fixe comme elle le désire les taux des additionnels tout en sachant que la région prescrit un taux maximum recommandé dans sa circulaire budgétaire. Cependant, nous constatons que les communes dépassent beaucoup plus fréquemment le maximum que pour les additionnels à l'IPP.

La formule pour calculer le précompte immobilier est la suivante = RC X [taux régional + (taux régional X (centimes additionnels communaux /100)) + (taux régional x (centimes additionnels provinciaux/100))]

Dans cette formule, les centimes additionnels sont des facteurs multiplicatifs du taux régional. « Le montant dû in fine est donc fonction de l'assiette de calcul définie par le niveau fédéral et du taux d'imposition défini par les régions, provinces et communes » (UCVW, 2011). La Région détermine les exonérations qui reflètent la politique régionale en matière de logement. Nous pouvons, par exemple, citer l'exonération pour enfants à charge ou pour habitation modeste. Notons également que la RW octroie une réduction de taux (0,8 %) pour les logements loués comme une habitation sociale, ce qui influence les recettes fiscales locales. Cependant, les communes qui ont au moins 10% de logements sociaux sur leur territoire reçoivent une dotation plus élevée du fonds des communes via la dotation « logement public », ce qui compense en partie ce manque à gagner.
Bien qu'il s'agisse d'un impôt régional, le précompte immobilier est avant tout un mécanisme de fiscalité locale. En effet, en 2011, les recettes des additionnels communaux représentaient près de deux tiers des recettes issues du précompte immobilier contre 2% allant directement dans la poche des régions. Le solde représente les additionnels provinciaux. En 2014, les proportions sont légèrement modifiées en faveur des communes et provinces vu que leurs centimes ont augmenté alors que le taux régional est resté identique.

En annexe n° 8, vous trouverez la répartition des recettes au précompte immobilier en fonction des différentes entités percevant les produits de cet impôt.

1.2.3. Variables influençant le rendement de cet impôt

Le rendement des additionnels communaux au précompte immobilier est influencé par plusieurs éléments :

1.2.3.1. Le revenu cadastral

La base imposable du précompte immobilier a comme référence l'année 1975, ce qui a un impact négatif sur les revenus fiscaux des communes vu que les valeurs du marché ne sont pas reflétées dans la base imposable. Ce manque à gagner est compensé en partie par l'indexation du RC.

1.2.3.2. Les nouvelles constructions

Lorsqu'une nouvelle construction est réalisée dans une commune, un revenu cadastral lui est automatiquement attribué par l'administration du cadastre, ce qui augmente la base imposable pour la commune. « Par conséquent, une commune qui enregistre sur son territoire un nombre élevé de nouvelles constructions verra le rendement de ses centimes additionnels au précompte immobilier augmenter » (Ingrid Gabriel, 2000). Par exemple, pour l'arrondissement de Liège, entre 2000 et 2015, le revenu cadastral des terrains bâtis de la commune de Grâce-Hollogne a augmenté de 62%, ce qui signifie une augmentation conséquente des revenus fiscaux. A contrario, Flémalle (- 1%) et Liège (5%) ont vu leurs recettes des additionnels évoluer négativement. En général, une stagnation du bâti est remarquée dans les villes (Seraing, Liège) vu le manque d'espaces supplémentaires pour le développement du bâti et une croissance forte dans les communes suburbaines (Grâce-Hollogne, Blégny, Soumagne). De plus, bien souvent, le développement des nouvelles constructions est le reflet de la politique communale, « le juste retour par rapport aux efforts de gestion des pouvoirs publics ». (UVCW, 2011)

1.2.3.3. La composition des revenus cadastraux

Vu que la région fixe les taux et les exonérations, la composition des revenus cadastraux a une influence sur le rendement de l'impôt. Par exemple, la Région exonère les machines et outillages industriels acquis après 2006. Pour les communes fortement industrielles, il s'agit d'une diminution de revenu cadastral. Par exemple, la commune de Liège a un revenu cadastral exonéré pour les bâtiments industriels de près d'1.600.000€ (1.000.000€ pour Seraing et 1.700.000€ pour Herstal). Il s'agit de communes fortement industrialisées dont les exonérations impactent le RC plus que dans d'autres communes. Cependant, la Région wallonne a prévu des compensations suite à cette décision implémentée par le plan Marshall et qui vise à augmenter

la compétitivité économique. Ont également un rendement diminué des additionnels au précompte immobilier les communes qui disposent de beaucoup de logements sociaux vu la réduction du taux régional. Cette diminution des recettes n'est que partiellement compensée par la dotation du fonds des communes.

1.2.3.4. Le taux de précompte immobilier fixé par la région

Vu que le taux des additionnels est un facteur multiplicatif du taux régional, le rendement des centimes additionnels dépend du taux régional de base. En Wallonie et à Bruxelles, il est fixé à 1,25% (0,8% pour les logements sociaux). En Flandre, le taux régional est de 2,50%. Les centimes additionnels des communes en Flandre sont nettement inférieurs mais vu qu'ils sont multipliés par le taux régional plus élevé, le rendement des additionnels est sensiblement identique.

1.2.3.5. Le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier appliqué

En Région wallonne, les centimes additionnels moyens sont de 2543 en 2014. La moyenne de l'arrondissement de Liège est plus élevée avec 2698, mais avec une dispersion assez importante (le minimum est Juprelle avec 2300 et le maximum est Liège avec 2870).

1.2.4. Impact de l'absence de péréquation cadastrale

Comme nous l'avons dit précédemment, les revenus cadastraux devaient faire l'objet tous les dix ans d'une péréquation générale. Or, cette dernière n'a jamais été réalisée et le calcul de l'impôt se base sur des valeurs immobilières dont l'année de référence est 1975 et qui sont donc obsolètes. Cette absence de péréquation n'est pas sans conséquence sur l'efficience de la taxation et l'équité fiscale. Nous nous baserons sur ces deux critères pour comprendre l'incidence de l'absence de péréquation cadastrale.

1.2.4.1. Les problèmes d'équité et le manque à gagner des communes

- **Les problèmes liés au principe même d'un impôt foncier délocalisé**

En ce qui concerne l'équité horizontale, l'introduction d'additionnels au précompte immobilier met à mal ce type d'équité du fait des taux différents appliqués dans les communes, ce qui implique que deux citoyens qui ont le même revenu cadastral dans deux communes différentes appliquant des centimes différents ne paieront pas le même impôt. C'est la contrepartie à la délocalisation de l'impôt et à l'autonomie fiscale communale.

De plus, « l'imposition foncière porte elle-même les germes d'un impôt régressif » (UVCW, 2011). En effet, selon la loi d'Engel, plus le revenu est bas, plus la part consacrée à la nourriture et au logement est élevée. A contrario, quand le revenu augmente, la part des besoins vitaux et du logement diminue pour laisser une plus grande place aux loisirs. Les ménages moins riches utilisent parfois 50% de leur budget mensuel pour se loger; vu que l'assiette d'imposition au PrI est basée sur la valeur du logement, la part du précompte immobilier dans le revenu des ménages moins favorisés est plus élevée que pour les ménages plus riches. Par conséquent, le précompte immobilier peut être considéré comme un impôt régressif, ce qui porte atteinte à l'équité verticale. Cette régressivité est due au taux d'imposition unique quel que soit le revenu.

- **Les problèmes liés à l'absence de péréquation cadastrale**

Le RC s'appuie sur la valeur locative des biens et l'administration du cadastre se base sur des comparaisons de caractéristiques d'un bien pour fixer la valeur locative d'un nouveau bien. Pour ce faire, l'administration a réalisé en 1975 un état des lieux des caractéristiques qui affectent la valeur locative, elle a catégorisé les biens d'après leur destination et leurs caractéristiques. Elle a développé un outil, la matrice cadastrale qui est une base de données qui reprend les caractéristiques des différents biens.

Un RC basé sur les valeurs locatives de 1975 fait abstraction de tout élément neuf apparu dans l'environnement. Par exemple, la valeur des immeubles le long de la ligne du nouveau tram liégeois va vraisemblablement augmenter. Mais le revenu cadastral restera identique et donc ne reflètera pas l'évolution des prix de l'immobilier. De plus, depuis 1975, de nombreux éléments de confort sont apparus tels que le chauffage central, le double vitrage ou la présence d'un garage et ceux-ci ne sont pas repris dans le calcul du revenu cadastral. Enfin, la dépréciation ou l'appréciation des biens basée sur le marché immobilier et la valorisation sociale des biens ne sont pas reflétées dans le RC.

Au niveau de l'équité verticale, deux biens qui avaient le même RC en 1975 peuvent avoir évolué de manières différentes : l'un d'eux peut être situé dans un quartier qui s'est apprécié et l'autre dans un quartier qui s'est déprécié; les contribuables paieront le même impôt basé sur l'ancien statut socioéconomique alors que leur capacité contributive est maintenant différente.

Au niveau du rendement, la non-prise en compte des éléments de confort apparus après 1975 est une perte sèche d'efficience et donc de moyens pour les communes. En ce qui concerne la

variation de la valeur locative, le manque à gagner se fera surtout sentir pour les communes dont les valeurs immobilières se sont appréciées. Les communes où les valeurs se sont dépréciées éviteront des pertes de rendement car le RC restera le même alors que les biens se sont dépréciés.

De plus, les communes qui ont un rendement moindre aux additionnels au précompte immobilier du fait que les valorisations de l'immobilier ne soient pas prises en compte bénéficient de la dotation « péréquation fiscale » du fonds des communes alors que dans la réalité, si le RC était revalorisé, elles ne devraient pas percevoir cette dotation.

- **Les problèmes liés à la non-mise à jour du revenu cadastral**

De nombreuses transformations échappent à l'administration du cadastre car les citoyens ne les déclarent pas et l'administration n'a pas les moyens humains et financiers de vérifier les transformations réalisées en cas d'omission de la déclaration spontanée du contribuable. Par exemple, en 2002, selon le cadastre, 2.100.000 habitations disposaient du chauffage central alors que selon l'INS, 2.800.000 habitations sont pourvues de cet élément de confort.

La non-prise en compte de ces éléments entraîne une iniquité horizontale. Ainsi, en est-il de l'installation de panneaux photovoltaïques : si un contribuable le déclare et l'autre pas, nous sommes dans une situation d'iniquité horizontale. De plus, il y a un manque à gagner pour les communes du fait que certains éléments ne sont pas pris en compte dans l'assiette d'imposition.

1.2.4.2. Le rendement des additionnels au précompte immobilier

« Le rendement de l'impôt foncier peut s'apprécier au travers de trois éléments : le coût de la tenue à jour de l'assiette de calcul, celui du recouvrement et l'importance des mouvements d'évasion fiscale » (UCVW, 2011). Le coût de la péréquation est considérable car elle nécessite la mise à jour continuelle de la base de données que ce soit au niveau des caractéristiques des biens (apparition de nouveaux éléments de confort, …) ou de la valorisation immobilière des différentes zones géographiques. De plus, pour une réelle péréquation cadastrale, il est nécessaire que chaque contribuable rende compte des transformations réalisées et qu'un contrôle soit mis en place. Tous ces éléments nécessitent des moyens que le fédéral n'est pas prêt à consentir du fait qu'il n'a rien à gagner d'une revalorisation du RC. Le coût de ce système est donc conséquent, ce qui fait émerger différentes propositions pour la fixation du revenu

cadastral. Par exemple, l'UVCW propose un système où le RC serait basé sur le prix de vente du bien et ne changerait qu'en cas de revente du bien.

En ce qui concerne les enrôlements des additionnels au précompte immobilier, ils sont beaucoup plus réguliers et fixes au niveau des montants que l'enrôlement des additionnels à l'IPP, ce qui permet une meilleure prévision budgétaire et de trésorerie du fait de leur caractère beaucoup moins volatile. Enfin, les mouvements d'évasion fiscale sont monnaie courante à cause de l'omission de déclaration de transformations opérées, ce qui diminue l'efficience de ce type d'impôt.

2. Les taxes perçues directement par la commune

2.1. Définition

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, les communes disposent d'une autonomie fiscale relative qui leur permet de fixer des taxes pour les intérêts communaux dont elles déterminent elles-mêmes les caractéristiques et qui sont directement perçues par l'administration communale.

Les taxes communales sont balisées par la circulaire budgétaire établie chaque année par l'autorité de tutelle. Il s'agit là de recommandations et non d'obligations (cette circulaire n'a aucune portée règlementaire). Cependant, pour les taxes communales, « la tutelle fait un examen individuel et concret des circonstances de l'espèce pour apprécier les motifs justifiant l'adoption du règlement-taxes » (Région wallonne, 2014). L'autorité de tutelle, dans cette circulaire, rappelle que le champ de la fiscalité communale est limité aux taxes reprises dans la nomenclature. Néanmoins, les communes peuvent théoriquement fixer les taxes qu'elles désirent pour autant que la loi ne l'interdise pas mais dans la réalité, elles n'utilisent pas cette marge de manœuvre car l'autorité de tutelle garde un contrôle individualisé sur le règlement-taxes. De plus, des recommandations sont réalisées en prescrivant des taux maximum (pour chaque type de taxe) considérés comme ne blessant pas l'intérêt général.

2.2. Principes généraux

L'objectif de toute taxe communale est d'abord financier : faire face aux dépenses ordinaires de la commune. La circulaire rappelle que « l'établissement d'une taxe doit non seulement tenir compte de son rendement net réel, du coût du recensement, de l'enrôlement et de la perception mais aussi de la répercussion économique, sociale et environnementale» (Région wallonne,

2014). La loi précise que les taxes communales peuvent aussi avoir un objectif dissuasif ou incitatif sous-jacent mais celui-ci ne peut être que secondaire. Cependant, nous remarquons notamment que les taxes sur le dépôt de mitrailles et de véhicules abandonnés, sur les clubs privés ou sur les débits de tabac, au vu de leur base imposable assez restreinte et donc de leur rendement net réel assez faible, ont un objectif principal de dissuasion.

Ces deux objectifs peuvent être remis en question quant à leur réalisation :

- **L'objectif financier** : les taxes communales ont parfois un coût élevé de recensement, d'enrôlement et de perception par rapport ce qu'elles rapportent: elles ont souvent un rendement net réel assez faible du fait qu'il n'y a pas d'économies d'échelle (chaque commune doit avoir au minimum une personne pour s'occuper des aspects administratifs alors que par exemple, pour l'IPP, il y a un système de perception centralisé). Le ratio bénéfice-coût est souvent faible. La question du bien-fondé d'une taxe communale doit donc être posée.
- **L'objectif incitatif ou dissuasif** : celui-ci n'est pas toujours atteint, il est fonction de l'élasticité de la demande. Par exemple, la taxe sur les écrits publicitaires n'a pas eu d'effet dissuasif car la demande est rigide.

Les taxes locales peuvent être de trois types :

- **Taxe de quotité :** l'autorité fixe l'impôt à un taux ou à un montant forfaitairement déterminé. Par exemple, la taxe sur les débits de boissons est de maximum 220€ par établissement et celle sur les secondes résidences est de 300€. Une taxe purement forfaitaire met à mal l'équité verticale qui s'attache à la progressivité de l'impôt. En effet, en prescrivant un montant forfaitaire quelle que soit la capacité contributive du redevable, il n'existe pas de progressivité de l'impôt puisque la taxe frappe chaque contribuable de la même manière.
- **Taxe de répartition :** le but de ce type de taxe est uniquement financier. La commune, en fonction du produit qu'elle veut obtenir, répartit les charges entre les contribuables qu'elles visent.
- **Taxe de remboursement :** la commune, via des taxes auprès des bénéficiaires de services, couvre une partie ou la totalité des dépenses réalisées dans la mise en œuvre du service. La taxe sur la construction des trottoirs est un exemple de ce type de taxe

qui se rapproche conceptuellement de la redevance mais qui s'en éloigne quant à sa perception.

Les taxes locales peuvent être directes ou indirectes : elles sont directes quand elles sont basées « non pas sur des faits passagers et exceptionnels mais bien sur une situation durable dans le chef du redevable » (Région wallonne, 2014). Elles sont donc prélevées périodiquement (une fois par an). La taxe sur les terrains de tennis, sur les débits de boissons, sur les panneaux publicitaires fixes sont des taxes directes. A contrario, les taxes indirectes sont basées sur un fait isolé et passager. Par exemple, la taxe sur la distribution d'écrits publicitaires, la délivrance de documents administratifs, … De la qualification de la taxe, dépendra le caractère de rétroactivité et par conséquent la légalité de la taxe. En effet, établir une taxe indirecte sur un fait passé est une taxe rétroactive et est donc illégal. Par contre, la taxe sur le raccordement d'égout est une taxe directe dont le fait générateur (le raccordement aux égouts) est la conséquence d'un élément du passé (la construction de la maison).

2.3. Interdiction

L'Etat fédéral détermine les exceptions inhérentes à la fiscalité communale c.-à-d. qu'il peut limiter le cadre de la fiscalité communale en interdisant la perception de certaines taxes par les communes.

En annexe n° 9, vous trouverez les taxes que le conseil communal ne peut pas établir.

De plus, la Région wallonne a décidé, pour éviter de pénaliser l'activité économique, que les communes ne pouvaient plus prélever les taxes suivantes :

- sur les automates de toute nature ;
- sur le personnel occupé ;
- sur les immeubles exonérés du précompte immobilier par la Région wallonne.

Par rapport à ces dernières interdictions, la question de la légitimité de la Région wallonne pour interdire ce type de taxe peut être posée (voir Contrôle de tutelle p. 13).

2.4. Distinction entre impôts et redevances

Un impôt communal est « un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par la commune sur les ressources des personnes, des sociétés sans personnification civile et des associations de fait ou

communautés existant sur leur territoire et possédant des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité générale» (Région wallonne, 2014). Quant à la redevance, il s'agit d'un paiement par un particulier en contrepartie d'un service rendu par la commune. Ce service est au bénéfice personnel du « client » et est demandé librement ou imposé par règlementation.

L'avantage d'une redevance est qu'elle est directement affectée à un service, ce qui permet une réelle adéquation entre le coût de celui-ci et la redevance demandée. Les taxes peuvent être adaptées au « coût de la vie » en prévoyant que les taux s'adaptent à l'indice des prix à la consommation. La redevance a un objet spécifique alors que l'impôt est affecté au fonctionnement général de l'administration et ne nécessite pas de lien avec le fait générateur.
Les redevances les plus courantes sont l'utilisation de parcmètres, l'enlèvement d'objets encombrants à la demande du citoyen, le droit de place sur le marché hebdomadaire…

L'inconvénient des redevances est que leur récupération se fait via le déclenchement d'une procédure civile. En cas de non-paiement, vu le lien de droit privé qui existe entre le bénéficiaire et l'administration, cette dernière doit obtenir un titre exécutoire contre le redevable en introduisant une procédure civile. L'impôt communal ne nécessite pas ce type de procédure et en cas de non-paiement, la méthode de recouvrement est décidée par le conseil communal et n'exige pas un recours au tribunal civil.

2.5. Différentes catégories de taxes communales

Les taxes communales sont multiples (en 2014, chaque commune wallonne a établi en moyenne 24 taxes) et extrêmement diversifiées (plus de 120 taxes différentes sont relevées). En outre, plus la population des communes est élevée, plus le nombre de taxes est élevé. En effet, les communes de moins de 3000 habitants prélèvent en moyenne 14,5 taxes alors qu'on atteint près de 39 taxes pour les communes de plus 50.000 habitants (UVCW, 2014).

Nous nous baserons sur la typologie des taxes communales proposée par la circulaire budgétaire qui les répartit en huit catégories.

2.5.1. Les taxes sur les prestations administratives

Ces taxes sont de deux types :

- des recettes perçues en contrepartie de la délivrance de documents administratifs (carte d'identité, passeport, permis de location, …) ayant ou non un caractère répétitif.

- des taxes liées à des prestations communales ponctuelles telles que la conservation de véhicules saisis par la police, des prestations techniques communales…

2.5.2. Les taxes de remboursement (ou taxe de récupération)

Ces taxes ont un caractère de récupération « en raison de la plus-value présumée que les travaux donnent aux propriétés riveraines des voies publiques où ils sont exécutés » (Erauw et Gaube, 1998). En réalité, la commune taxe les riverains qui « perçoivent » les bénéfices des travaux pour financer ces derniers. L'objet des travaux est, par exemple, le pavage des rues, la construction des trottoirs, des égouts…

Ne sont pas comprises dans ce type de taxes les taxes rémunératoires. En effet, dans son arrêt 173/2005 du 30 novembre 2005, la Cour d'Arbitrage considère que les taxes rémunératoires sont perçues afin de compenser une dépense d'intérêt général (elle bénéficie à la collectivité dans son ensemble). Ces taxes sont prélevées par l'autorité taxatrice auprès des contribuables qui peuvent en tirer le plus grand avantage, « peu importe si les redevables font ou non usage du service financé au moyen de cette taxe » (Région wallonne, 2014).

2.5.3. Les taxes ou redevances sur les prestations d'hygiène publique

La loi communale attribue aux communes les compétences de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, … L'objectif de ce type de taxe est de financer cette compétence. Il s'agit par exemple de la taxe sur l'enlèvement des immondices, la vente de sacs poubelles, l'entretien des égouts…

Ce type de taxe représente plus de la moitié des taxes communales. L'arrêté du 5 mars 2008, dit arrêté coût-vérité, « impose aux communes d'atteindre, de manière progressive, l'équilibre budgétaire dans la gestion des déchets issus de l'usage usuel des ménages » (Belfius, 2014). Cette disposition explique l'augmentation de ce type de taxe et leur prédominance au niveau des taxes communales. En effet, les communes doivent, via la taxe sur l'enlèvement des immondices, couvrir 75 % des frais d'enlèvement en 2008, 80% en 2009, 85% en 2010, 90% en 2011 et 95% en 2012 et 100% en 2013. La répercussion directe ne peut excéder 110% du coût. Ce système du coût-vérité porte atteinte à l'autonomie fiscale des communes car il s'agit d'une obligation régionale.

2.5.4. Les taxes sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles

La présence d'entreprises sur le territoire communal engendre certaines dépenses supplémentaires. Par exemple, une entreprise de transport engendre une usure de la voirie plus importante que celle d'une voiture normale et celle-ci n'est pas couverte par l'entreprise. Il s'agit là d'une externalité négative. L'objet de ce type de taxe est d'internaliser ces externalités et de faire payer le coût de celles-ci par le contribuable qui en est la cause.

Le fait générateur peut être de cinq types :

- **le personnel** : le fait d'avoir du personnel engendre la taxe. Il s'agit par exemple de la taxe sur les serveuses de bar. Ce type de taxe pénalise l'activité économique: les communes sont donc invitées par la région à supprimer ce type de taxe.
- **la force motrice** : le fait qu'un établissement utilise des moteurs engendre la taxe. Encore une fois, pour éviter de nuire à l'activité économique, l'autorité de tutelle, via sa circulaire, demande une réduction des taux de ce type de taxe. La part de ce type de taxe est assez variable d'une commune à l'autre du fait du caractère industriel ou non de la commune. Par exemple, elle représente 1,64% des recettes fiscales communales d'Herstal, commune industrielle alors qu'à Aywaille, elle ne représente que 0,13% des recettes fiscales de l'année 2014.
- **l'activité de l'entreprise** : il s'agit par exemple de la taxe sur les agences bancaires, sur les agences de paris sur les courses de chevaux et sur les débits de boissons ou de tabac. Le fait générateur est variable selon le type d'activité: les bars ou agences de paris sont taxés en fonction de la nature de leur activité. Pour certains types d'activité, les night shops par exemple, il peut s'agir de taxes de dissuasion.
- **la diffusion publicitaire** : Les communes émettent des taxes sur les panneaux publicitaires fixes, sur les enseignes, sur les écrits publicitaires non-adressés. Pour ces derniers, l'objectif de la commune au départ était dissuasif mais vu que cette taxe n'a pas eu l'effet escompté (les écrits publicitaires ont augmenté), cette taxe a maintenant comme objectif de couvrir « les coûts supplémentaires résultant de l'augmentation du nombre de déchets » (Ingrid Gabriel, 2000).
- **les dépôts divers liés à l'exploitation d'entreprises** : les dépôts de mitrailles et de véhicules usagés, les tanks et réservoirs.

2.5.5. Les taxes sur les spectacles et les divertissements

Le produit de ce type de taxe est très variable d'une commune à l'autre et est surtout fonction de la taille de la commune. En effet, les grandes communes (commune-centre) ont une offre culturelle beaucoup plus développée. Notons également que les maxima de la nomenclature diffèrent fortement en fonction de la nature du divertissement. En plus de la taxe sur les spectacles et les divertissements, ce type de taxe comprend la taxe sur les dancings et la mise à l'eau d'embarcations dans le but commercial.

2.5.6. Les taxes ou redevances sur l'occupation du domaine public

Les communes optent le plus souvent pour une taxe car l'occupation du domaine public ne peut pas être considérée comme un service rendu au contribuable mais comme une gêne pour la circulation. Ce type de taxe est essentiellement composé de redevance ou taxe sur les parkings mais également le droit d'emplacement sur le marché, le placement de terrasse…

2.5.7. Les taxes sur le patrimoine

Le fait générateur est constitué par un élément du patrimoine du contribuable : les terrains, les immeubles, les pylônes de diffusion pour GSM. La taxe sur les secondes résidences est établie dans le but de compenser le manque à gagner du fait que les propriétaires ne paient pas les additionnels à l'IPP. Notons qu'ils paient les autres types de taxes telles que le précompte immobilier et la taxe sur les immondices. Vu le caractère de seconde résidence de l'immeuble, il est normal que les propriétaires paient moins car ils génèrent moins de coûts pour la commune du fait qu'ils utilisent moins de services communaux. De plus, pour le pouvoir politique, imposer ce type de contribuable est très intéressant car ils financent les dépenses générales de la commune mais en contrepartie ils ne votent pas : l'instauration de cette taxe ne pénalise donc pas le pouvoir politique en place lors des prochaines échéances électorales. Ainsi la commune de Knokke-Heist établit un taux d'additionnel à l'IPP à 0%. Ce manque à gagner est comblé par une taxation assez forte des secondes résidences très présentes dans cette commune côtière.

2.5.8. Les taxes diverses

On classe dans cette catégorie les taxes ne pouvant être classées dans les autres catégories. On y retrouve notamment les taxes sur les chevaux d'agrément et les poneys, sur les terrains de tennis privés, sur les golfs ou également sur les chiens.

Chapitre 3 : Structure des recettes des communes en Belgique

Dans les deux chapitres précédents, d'une part, nous avons défini le concept d'autonomie fiscale des communes et d'autre part, nous nous sommes attachés à détailler les mécanismes des impôts locaux et à critiquer de manière économique ceux-ci. Grâce aux concepts vus dans ces deux chapitres, nous allons pouvoir maintenant analyser les recettes communales des trois régions du pays afin de déceler s'il existe des différences significatives. Enfin, nous terminerons par une approche historique en analysant l'évolution de la fiscalité locale des communes wallonnes durant ces 15 dernières années.

1. Comparaison des différentes régions belges

Dans un budget communal, une double classification est de mise concernant les dépenses. Elles peuvent être classifiées de manière fonctionnelle en ce qui concerne leur destination ou leur affectation et selon leur nature pour la classification économique. Les recettes sont classées uniquement selon leur nature. C'est donc sur cette classification que nous nous baserons, classification utilisée par Belfius dans son analyse des finances communales[6].

L'annexe n° 10 reprend la description des différentes catégories de recettes des pouvoirs communaux selon la classification économique.

Recettes communales	**Région wallonne**	**Région Bruxelles-Capitale**	**Région flamande**
Recettes totales[7]	4.758.000.000,00	2.111.000.000,00	9.923.616.540,00
Nombre d'habitants[8]	3.576.325,00	1.163.586,00	6.410.605,00
Recettes par habitant	1.330,42	1.814,22	1.548,00

La Région Bruxelles-Capitale est la région où les recettes communales par habitant sont les plus élevées tandis qu'en Région wallonne les recettes communales par habitant sont plus faibles que dans les deux autres régions. Cette situation s'explique par un revenu moyen par habitant beaucoup plus faible dans le sud du pays. En ce qui concerne la Région Bruxelles-Capitale, le facteur explicatif est essentiellement un revenu cadastral élevé.

[6] Les comptes agrégés de Belfius ne sont pas basés sur les normes SEC 2010 mais sur les normes comptables communales.
[7] Rapport sur les finances locales (Belfius, 2014)
[8] SPF Finances, 2014

En annexe n° 11, vous trouverez la composition des recettes des communes en Région wallonne, Région flamande et Région Bruxelles-Capitale.

1.1. Les recettes de prestations

Les recettes de prestations sont assez similaires, en valeur relative, d'une région à une autre. Ceci dit, elles sont plus élevées en Région wallonne (7,6%) qu'en Région flamande (6,5%). Ces recettes ont tendance à augmenter de manière plus que proportionnelle au total des recettes car d'une part, les communes peuvent adapter à leur gré le prix des services et par conséquent, refléter parfaitement le coût de ceux-ci. D'autre part, depuis quelques années, les communes peuvent compter sur des produits de concessions du domaine public. En effet, depuis la libéralisation du marché de l'électricité, les communes voient les revenus financiers de leurs participations dans les intercommunales diminuer fortement. Par conséquent, les régions wallonne et bruxelloise ont instauré une concession du domaine public pour les intercommunales de distribution de gaz et d'électricité pour compenser en partie les pertes de dividendes.

Notons également qu'en Région wallonne, une nouvelle disposition comptable prévue par la circulaire budgétaire, appelée crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non-engagées de l'exercice, est prise en compte dans les recettes propres. Il s'agit d'une dépense qui ne sera vraisemblablement pas réellement actée par la commune, ce qui augmente donc artificiellement les recettes propres.

De plus, en Wallonie, il existe de grandes disparités au niveau des recettes de prestations: en province du Luxembourg et dans certaines communes du sud de la province de Namur, les recettes de prestations représentent 16% des recettes totales grâce aux produits de la vente de bois.

1.2. Les recettes des dettes

Les recettes de dettes représentent une part faible des recettes totales des communes des différentes entités (3,1% pour la Région wallonne et 4,6% pour la Région flamande). De plus, elles sont amenées à diminuer dans les prochaines années. En effet, La tendance est à la baisse suite à la libéralisation du marché de l'électricité exigée par l'Union Européenne. Les recettes de dettes étant principalement des dividendes distribués par des entreprises publiques essentiellement du secteur de l'énergie, la libéralisation impacte directement ce type de recettes.

Par exemple, en Région wallonne, les dividendes des intercommunales de distribution d'électricité et de gaz représentent 85% des recettes de dettes et sont en baisse de 9,1% en 2014. La faillite du holding communal Dexia et la libéralisation du marché de l'électricité ont été les éléments impactant le plus les recettes de dettes des communes ces dernières années.

1.3. Les recettes fiscales

Selon le rapport des finances des communes (Belfius, 2014), la part des recettes fiscales est plus importante en Région Bruxelles-Capitale (53%) qu'en Région flamande (49,7%) et en Région wallonne (49,2%) qui se situent toutes deux en-dessous de la moyenne nationale.

En annexe n° 12, vous trouverez la composition des recettes fiscales des communes des 3 régions du pays.

1.3.1. Les additionnels à l'impôt des personnes physiques

Cet impôt est la première ressource fiscale des communes (38% des recettes totales en Région wallonne et 40% en Région flamande) sauf pour la Région Bruxelles-Capitale dont les additionnels à l'IPP ne représentent que 20% des recettes.

Le rendement des additionnels peut être analysé selon deux facteurs : la base et les taux.

En ce qui concerne la base, la Région flamande génère près de 66% (Statbel, 2014) de l'IPP de l'ensemble du pays tandis que les régions bruxelloise et wallonne génèrent respectivement 6% et 28% (Statbel, 2014). En Région bruxelloise, la faible part de l'IPP est due essentiellement au fait que l'IPP est prélevé sur le lieu de résidence de la personne (lien personnel). De ce fait, vu le nombre extrêmement élevé de navetteurs venant d'autres régions du pays, l'impôt des personnes physiques de ces travailleurs est prélevé au profit d'autres régions au détriment de la Région Bruxelles-Capitale. Pour ce qui est de la Région wallonne, la base imposable est plus faible du fait essentiellement de la situation économique de la région. En effet, la Région wallonne a un PIB/habitant nettement inférieur à ce qu'il est en Flandre.

En ce qui concerne les taux, les communes wallonnes appliquent des taux plus élevés (en moyenne 7,80%) contre 7,27% de moyenne pour la Flandre et 6,07% pour la Région Bruxelles-Capitale. En utilisant l'effet taux, la Région wallonne réduit l'écart de rendement par rapport à

la Flandre : la part des additionnels wallons est de 29,10% des additionnels du pays alors que la part de la base imposable est 27,45%.

En conclusion, nous pouvons remarquer que la Flandre engendre deux tiers des revenus constituant la base imposable des additionnels à l'IPP. La Wallonie, en utilisant les taux, réduit l'écart avec la Flandre. A Bruxelles, le pouvoir politique semble ne pas utiliser outre mesure l'effet taux pour contrebalancer une base imposable faible.

1.3.2. Les additionnels au précompte immobilier

La taxe additionnelle au précompte immobilier est la deuxième ressource fiscale des communes des régions wallonne et flamande. A contrario, en Région bruxelloise, les additionnels au précompte immobilier sont la première ressource fiscale.

En ce qui concerne la base imposable, la Région flamande génère sur son territoire près de 59% des revenus cadastraux belges alors qu'elle ne représente que 44% du territoire belge. La Région wallonne représente 26% (contre 55% de la superficie totale) et 15% pour la Région bruxelloise (contre 1% de la superficie). La Région wallonne a un revenu cadastral plus faible par rapport à sa superficie car la densité de population est plus faible sur son territoire (208 habitants/km^2 contre 462 pour la Région flamande et 6751 pour la Région bruxelloise), ce qui est un des éléments explicatifs de son revenu cadastral plus faible par rapport à sa superficie. La forte densité de population de la Flandre et de Bruxelles explique leur part élevée dans le revenu cadastral total. En effet, les superficies cadastrées sont de 4.412.588.107 m^2 pour la Région flamande, 2.061.422.769 m^2 pour la Région wallonne et 1.241.818.640 m^2 pour la Région Bruxelles-Capitale.

En ce qui concerne les taux, la Région bruxelloise détient les taux les plus élevés (35 %[9] avec des centimes additionnels moyens de 2800). Nous pouvons supposer que les autorités politiques ont décidé de taxer plus le foncier que le revenu vu sa base imposable plus importante. La Flandre a un taux d'additionnels similaire à celui de la Région bruxelloise et a une part de 61% des additionnels belges. A contrario, la Région wallonne en pratiquant des taux faibles (31,79%) diminue sa part dans les additionnels totaux (24%). Bruxelles a une part des additionnels équivalente à sa part dans le RC total (15%).

[9] Taux de taxation communal = taux régional X (centime additionnel/100).

En conclusion, la Région wallonne, malgré sa superficie supérieure, a un revenu cadastral plus faible que la Flandre. Ceci est dû à une plus forte occupation des sols en Flandre et à Bruxelles. Cependant, les communes wallonnes n'appliquent pas des taux élevés aux additionnels pour combler la faiblesse de leur revenu cadastral.

1.3.3. Les taxes locales

Les taxes locales établies à travers un règlement-taxes constituent la troisième source de financement. Depuis quelques années, dans les trois régions du pays, celles-ci augmentent considérablement (+ 6,9% en Région flamande, + 7,5% en Wallonie et + 4,1% à Bruxelles en 2014). Elles représentent 10,5% des recettes totales en Wallonie et 12,1% à Bruxelles. A contrario, en Flandre, elles ne représentent que 6,9% des recettes totales.

En Flandre, c'est la taxe sur la force motrice qui est la plus lucrative ainsi que la taxe sur les secondes résidences (particulièrement dans les communes côtières). En Wallonie, poussées par la région (application du coût-vérité), les taxes sur les prestations d'hygiène sont les plus répandues (52,1% des taxes locales), notamment en ce qui concerne l'enlèvement des déchets mais les taxes sur le patrimoine (seconde résidence) et les prestations administratives sont en forte augmentation. A Bruxelles, la principale catégorie contributrice est la taxe sur le patrimoine.

1.4. Les fonds et subsides

Les fonds et subsides sont la deuxième source de financement des communes. Ils sont plus importants en Flandre et en Wallonie qu'à Bruxelles (36,2%). Cependant, il faut tenir compte que la Flandre reprend dans cette catégorie les subsides pour le personnel enseignant subsidié alors qu'ils sont hors budget à Bruxelles et en Wallonie. Ceux-ci représentent 86 euros par habitant en Flandre.

Fonds et subsides	**Région wallonne**	**Région Bruxelles-Capitale**	**Région flamande**
Part des dotations fonds des communes dans les recettes totales	24%	20,6%	22,7%
Part des subsides dans les recettes totales	16,1%	15,6%	13,5%

La proportion fonds-subsides est similaire dans les trois régions. Cependant, le fonds des communes n'est pas augmenté de la même manière en fonction des régions. Cette augmentation est laissée au libre-arbitre du pouvoir politique et est dépendant de la situation budgétaire des différentes régions. En effet, à Bruxelles, le fonds de communes est augmenté de 2% par an alors qu'en Flandre son augmentation est de 3,5% par an et qu'en Wallonie, il est augmenté de 1% par an (il faut encore ajouter l'indexation). A terme, la part du fonds des communes dans les recettes totales pourrait varier fortement d'une région à l'autre car les décisions d'augmentation sont des décisions de principe qui pourraient varier en fonction des finances des différentes régions.

Les subsides en Flandre « visent la mise en œuvre des champs d'activités gérés dans le cadre de plans sectoriels (tels que la culture, le sport, l'enseignement, …) » (Belfius, 2014). En Région wallonne, les subsides servent à couvrir des frais d'exploitation, diverses compensations (compensation suite à la réforme du précompte immobilier, …) ainsi que des interventions dans les charges financières d'emprunt.

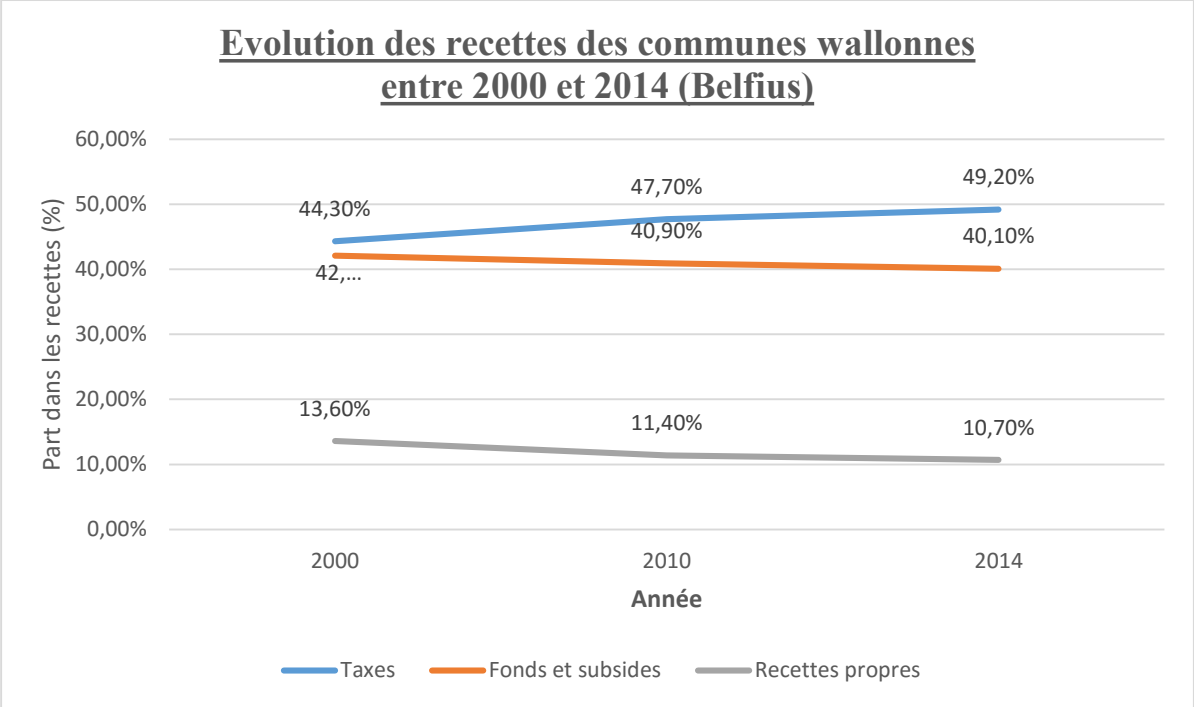
Vu que le fonds des communes a un objectif de péréquation fiscale tenant compte du rendement des additionnels au précompte immobilier et à l'IPP, il existe certaines disparités entre provinces wallonnes : dans le Brabant wallon, le fonds ne représente que 12,8% des recettes (Les communes du Brabant wallon ne bénéficient pas de la péréquation fiscale vu que leur rendement est au-dessus de la moyenne wallonne) alors qu'il représente 27,7% dans le Hainaut et 25,1% dans le Luxembourg. Notons que la Région wallonne est une des seules régions en Europe qui utilisent le rendement des additionnels et leur taux comme critère d'attribution de fonds des communes.

2. Les recettes fiscales des communes wallonnes

Dans cette section, nous analyserons l'évolution des finances communales pendant la période allant de 2000 à 2014 en nous basant sur les rapports de Belfius de 2000, 2010 et 2014.

Durant cette période d'analyse, la morphologie des recettes communales n'a que très peu évolué. La fiscalité est la première source de financement des communes en 2014 et la part des recettes fiscales dans les recettes communales tout au long des 14 années n'a fait qu'augmenter. En ce qui concerne le fonds des communes et subsides, la part a légèrement diminué. Il y a donc un léger glissement du fonds des communes vers la fiscalité. Cette diminution est principalement due à une réforme du fonds des communes en 2008 qui a vu son augmentation

plafonnée pendant certaines années. En ce qui concerne les recettes propres, elles diminuent fortement suite à la chute des dividendes des intercommunales de distribution de gaz et d'électricité et à la liquidation du holding Dexia dans lequel énormément de communes détenaient des participations.



2.1. Evolution des recettes fiscales en Wallonie

	2000	*2010*	*2014*
ADD PrI	38,88%	38,00%	38,50%
ADD IPP	37,61%	38,10%	38,30%
Autres taxes additionnelles	1,96%	2,02%	1,90%
Taxes communales	21,54%	21,88%	21,30%

Nous remarquons une réelle stabilité en valeur relative au niveau des recettes fiscales.

2.1.1. Les additionnels à l'impôt des personnes physiques

Les additionnels à l'impôt des personnes physiques progressent pendant les années d'analyse : ils deviennent la première ressource fiscale en 2014 et représentent 38,30% des recettes fiscales contre 37,61% en 2000. Pendant la période d'analyse, les additionnels communaux ont augmenté de manière plus prononcée que les produits de l'impôt des personnes physiques.

- **La base imposable**

Pendant les 14 années d'analyse, le revenu imposable a augmenté (Statbel, 2016). Cependant, l'augmentation ne fut pas similaire selon les années : les revenus augmentent de manière moindre en 2009 et en 2010, ce qui peut être vu comme un effet de la crise.

En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, qui est la base des additionnels, il n'en va pas de même : en 2003, suite à la réforme Reynders, modifiant les tranches d'imposition à l'IPP, les recettes de cet impôt ont diminué de 7,5% et repartent ensuite à la hausse les années suivantes. Cependant, il est très difficile de comparer les recettes à l'IPP d'une année à l'autre car elles dépendent du rythme d'enrôlement qui s'est relativement accéléré pendant les années 2000 suite à l'informatisation.

- **Les taux**

L'évolution des taux des additionnels est cyclique et suit vraiment le cycle électoral : augmentation des taux en deuxième et troisième années de législature et diminution en fin de législature. Ce type de phénomène est nommé « hystérèse électorale » (Husson, 2012) Cependant, pendant la législature 2000-2006, on remarque une hausse plus marquée des additionnels (+0,32%) alors qu'elle était de 0,22% lors des législatures précédentes et suivantes. Par conséquent, les décideurs communaux ont utilisé l'effet taux pour « amortir » la diminution de la base imposable, conséquence de la réforme reyndersienne.

En annexe n° 13, vous trouverez l'évolution des taux des additionnels communaux pour la Région wallonne entre 1990 et 2015.

2.1.2. Les additionnels au précompte immobilier

A l'instar des additionnels à l'IPP, les recettes foncières sont stables en valeur relative dans les recettes fiscales.

- **La base imposable**

	2000	2005	2010	2014
Revenu cadastral total imposé	1.600.935.180	1.720.723.239	1.815.586.519	1.871.513.701
Variation		+7%	+6%	+3%

Le revenu cadastral, qui est la base du précompte immobilier, augmente durant toute la durée de l'analyse. Cependant, l'augmentation entre 2010 et 2014 est moindre qu'en 2000-2005 et 2005-2010. Ces augmentations sont dues à la construction de nouveaux immeubles et à l'aménagement des immeubles existants.

En Région wallonne, le revenu cadastral est essentiellement composé du revenu cadastral sur les parcelles bâties (96,95% du revenu cadastral en 2014), les parcelles non-bâties représentant 3,05%. L'augmentation du RC est due à l'augmentation du bâti. Cette hausse tend à ralentir avec le temps, ce qui explique le ralentissement de l'évolution total du RC. A contrario, le RC sur le non-bâti diminue. Notons également que l'augmentation du RC total est due pour partie à l'indexation instaurée depuis 1991 pour combler le manque à gagner dû à l'absence de péréquation générale.

Notons également que l'augmentation moindre peut s'expliquer par le fait que la région a instauré dans les années 2000 une exonération du précompte immobilier pour le nouvel outillage industriel.

- **L'effet taux**

La cyclicité des taux est beaucoup moins prononcée en matière d'additionnels au précompte immobilier qu'en ce qui concerne les additionnels à l'IPP et l'augmentation est continue quel que soit le moment de la législature à l'exception de l'année électorale. La législature 1994-2000 a fait l'objet d'une hausse prononcée (+ 177). Par après, la tendance est toujours à la hausse mais de manière moins prononcée (+65 de 2000 à 2006 et + 39 de 2006 à 2012).

En annexe n° 14, vous trouverez l'évolution du taux moyen régional des additionnels au précompte immobilier.

De plus, la distribution des taux des additionnels au PrI des communes de la Région wallonne ressemble à une distribution gaussienne. A contrario, les taux des additionnels à l'IPP ont une distribution plus disparate et donc la moyenne peut être influencée par les extrêmes. Cependant, nous remarquons que l'étendue des centimes additionnels au précompte immobilier est nettement plus grande que pour les additionnels à l'IPP. Il existe, pour les communes wallonnes, une convergence plus claire des centimes additionnels au précompte immobilier que pour les taux des additionnels à l'IPP.

En annexe n° 15, vous trouverez la distribution des taux des 2 types d'additionnels.

2.1.3. Les taxes communales

Les taxes communales varient dans les mêmes proportions que les recettes totales de 2000 à 2014, ce qui explique la stabilité de leur part dans les recettes communales. Cependant, la morphologie des taxes communales a tout de même été modifiée dans les années 2000. En effet, sous l'impulsion de l'autorité de tutelle, certaines taxes ont été supprimées (taxes sur le personnel occupé, sur les automates de toute nature, …) dans le but de favoriser le développement économique. Dans un même temps, la région imposait le coût-vérité aux communes en ce qui concerne la gestion des déchets, ce qui explique l'augmentation des taxes d'hygiène publique.

Chapitre 4 : Situation fiscale des communes de l'arrondissement de Liège

Dans le chapitre 2, nous avons explicité les différentes variables influençant le rendement des additionnels. Dans cette partie, nous vérifierons l'impact de ces différentes variables sur les composantes des recettes fiscales de différentes communes de l'arrondissement de Liège, Pour chacune des variables analysées, nous dresserons un constat pour l'arrondissement ou l'échantillon. Celui-ci est mis en perspective avec des communes d'autres zones géographiques (les arrondissements voisins: Huy-Waremme et Verviers, voire même la Région wallonne).

Les éléments influençant le rendement de l'impôt sont eux-mêmes impactés par différents facteurs. Par exemple, nous verrons si le revenu moyen par déclaration est directement influencé par le taux d'activité, le taux de chômage et la structure de la population. Pour ce faire, nous travaillerons tantôt sur l'ensemble de l'arrondissement, tantôt sur un échantillon de communes aux caractéristiques socio-économiques et démographiques variées: Aywaille, Blégny, Chaudfontaine, Herstal, Liège, Fléron, Seraing et Soumagne. Nous nous baserons sur la carte d'identité des différentes communes qui rassemblent des données statistiques caractéristiques (voir annexe 16).

Après avoir examiné les variables influençant les recettes fiscales, nous synthétiserons nos observations en analysant le rendement des additionnels par tête d'habitant. Les budgets 2014 des communes de notre échantillon permettront cette approche.

Dans un dernier temps, nous analyserons la structure des recettes fiscales. Cette partie permettra de mieux appréhender les taxes communales propres.

1. Les variables influençant le rendement de l'impôt

1.1. Les additionnels à l'impôt des personnes physiques

1.1.1. Le revenu imposable par habitant

- **Le constat**

Comme nous l'avons dit précédemment, la base imposable de l'IPP est composée des revenus du contribuable et ceux-ci ont une influence importante sur les recettes des additionnels à l'IPP. Dans l'arrondissement, la moyenne des revenus imposables par déclaration est de 29.404€. Cependant, les revenus moyens par déclaration varient considérablement d'une commune à

l'autre. Pour comparer les revenus des communes de l'arrondissement de Liège, nous évaluerons ceux-ci par rapport à la moyenne de l'arrondissement.

Formule :

Indice de tension des revenus = $\frac{Revenu\ moyen\ imposable\ par\ déclaration\ de\ la\ commune}{\frac{1}{n}.\sum revenu\ moyen\ par\ déclaration\ des\ communes\ de\ l'arrondissement}$

où n= le nombre de communes de l'arrondissement.

Un indice de 100% signifie que le revenu moyen par déclaration de la commune est le même que celui de l'arrondissement. Si cet indice est inférieur à 100%, cela signifie que le revenu moyen de la commune est inférieur à celui de l'arrondissement et inversement. « Une tension sur les revenus importante ne signifie pas nécessairement qu'une commune a des revenus élevés mais veut dire que, par rapport à la moyenne des communes adjacentes, son revenu est élevé » (Ingrid Gabriel, 2002).

Comment les revenus sont-ils distribués dans l'arrondissement de Liège ?

Vous trouverez, en annexe n° 17, la distribution des revenus moyens par déclaration (indice de tension) des communes de l'arrondissement de Liège.

Nous remarquons que la distribution est loin d'être uniforme autour de la moyenne et que cette dernière est influencée par des valeurs extrêmes. En effet, 4 communes ont des revenus moyens par déclaration largement inférieurs à la moyenne (indice entre 80 et 85%) : Saint-Nicolas (80%), Seraing (81%), Herstal (83%) et Liège (83%). Il s'agit de communes citadines. A contrario, 3 communes ont des revenus largement supérieurs à la moyenne : Neupré (131%), Chaudfontaine (123%) et Dalhem (115%).

Les revenus des communes de l'arrondissement de Liège sont très hétérogènes et la distribution n'est pas uniforme autour de la moyenne.

En ce qui concerne les arrondissements voisins, Verviers a un revenu moyen par déclaration (29.436 €) similaire à celui de l'arrondissement de Liège. Cependant, la distribution autour de la moyenne ressemble à une distribution gaussienne avec seulement quelques valeurs extrêmes: Butgenbach (81%), Stoumont (84%) et Malmedy (127%). Les revenus sont plus homogènes à Verviers comme le démontre la différence d'étendue de la distribution (15.065 € pour Liège et 13.551 € pour Verviers).

En ce qui concerne Huy-Waremme, le revenu moyen par déclaration est nettement plus élevé (32.346 €) et plus de 22 communes sur 30 se situent entre 95% et 110% des revenus. Il existe, cependant, quelques communes où le revenu est plus bas : Engis (80%) et Huy (83%). Nandrin a un indice de 119%. L'étendue de la distribution est de 12.690 €. Les revenus sont plus élevés et plus concentrés dans cet arrondissement.

En conclusion, l'arrondissement de Liège a le revenu moyen le plus bas de la province de Liège mais a une dispersion beaucoup plus élevée, ce qui signifie une plus grande disparité des revenus.

Existe-t-il un lien entre la taille de la population des communes et les revenus ?
Si nous analysons le revenu moyen par déclaration en relation avec la taille des communes, nous pouvons constater que plus la commune est peuplée, plus les revenus moyens sont faibles. La commune de Chaudfontaine fait exception avec un revenu moyen élevé (36.671 €) et une population de plus de 21.000 habitants. En outre, Seraing a un revenu plus faible que Liège alors que Liège a une population plus importante.

En annexe n° 18, vous trouverez les revenus moyens par déclaration en relation avec la population des communes de l'arrondissement de Liège.

Existe-il une répartition des revenus en fonction de zones géographiques ?
Les communes citadines (Seraing, Herstal et Seraing) ont un revenu moyen par déclaration significativement plus bas que celles de la périphérie. Chaudfontaine représente une valeur extrême avec un revenu très supérieur. Les communes plus peuplées ont un revenu moyen plus bas. Fléron est une commune semi-urbaine où le revenu moyen se situe entre celui des communes urbaines et celui des communes rurales. Le cluster des communes classe Fléron comme un « Pôle urbain périphérique, conurbation» (Belfius, 2008) composé « de communes de taille moyenne plus importante présentant une niveau d'urbanisation nette plus prononcé» (Belfius, 2008).

Cette analyse peut être élargie au niveau de l'arrondissement, ce qui permet de créer différents cercles de communes ayant des revenus similaires :

- **Premier cercle** : les communes citadines qui ont les revenus les plus bas de l'arrondissement : Liège, Seraing, Saint-Nicolas, Herstal.

- **Deuxième cercle** : les communes périurbaines qui sont voisines directes du premier cercle qui ont un revenu en-dessous de la moyenne : Ans, Flémalle, Grâce-Hollogne, Beyne-Heusay, Fléron, Oupeye et Visé. Certaines communes font figure d'exception: Chaudfontaine, Esneux et Blégny.
- **Troisième cercle** : les communes à l'extrémité de l'arrondissement, plus rurales, ont un revenu plus élevé que la moyenne. Encore une fois, certaines communes font exception: Comblain-Au-Pont (92%), Aywaille (99%), Bassenge (100%). Ce sont des communes beaucoup moins peuplées que les deux catégories précédentes.

Nous aurions pu réaliser une sous-catégorie supplémentaire représentant le 3ième quartile constituée des communes qui ont un revenu moyen supérieur mais proche de celui de l'arrondissement : Aywaille, Trooz, Soumagne, Bassenge. Les communes du sud de l'arrondissement (Chaudfontaine, Esneux, Sprimont, Aywaille, …) et à l'extrémité de celui-ci ont un revenu supérieur à la moyenne.

Vous trouverez, en annexe n° 19, la carte de l'arrondissement de Liège avec l'indice de tension des revenus par commune.

- **Les facteurs explicatifs**

Nous pouvons émettre l'hypothèse, sans prendre trop prendre de risques, que les facteurs liés à l'emploi ont une influence directe sur le revenu moyen des communes.

a) Le taux d'activité

Le taux d'activité représente le rapport entre les personnes actives et les personnes en âge de travailler (15-64 ans).

Le graphique **en annexe n° 20** montre clairement le lien entre taux d'activité et revenu moyen par déclaration : plus le taux d'activité est faible, plus le revenu par déclaration est faible. La seule exception est la commune de Chaudfontaine qui a un taux d'activité de 68,2% et le revenu le plus élevé de notre échantillon. Celui-ci s'explique vraisemblablement par un revenu élevé chez les actifs et un taux de chômage faible. Le taux d'activité est particulièrement faible pour la commune de Chaudfontaine chez les 15-24 ans (24,3%), ce qui démontre que la plupart des

jeunes dans cette commune entament des études supérieures. Ce haut niveau de scolarisation est un élément explicatif du revenu élevé.
Les communes urbaines ont un taux d'activité plus faible que celui de l'arrondissement (66,7%). La différence avec les communes périphériques s'explique par un taux d'activité moindre dans les communes citadines pour la population de 25 à 29 ans et de 50 à 64 ans. Pour cette dernière catégorie, la situation peut être expliquée par un nombre élevé de prépensionnés. Seraing et Herstal ont subi, par exemple, de plein fouet le déclin de grandes entreprises sidérurgiques telles qu'Arcelor-Mittal avec des départs anticipés à la retraite.

b) Le taux de chômage

Comme le montre le graphique en **annexe n°21**, il existe une forte corrélation entre taux de chômage et revenu moyen par déclaration : les communes qui ont un taux de chômage élevé ont un revenu par déclaration plus faible. Liège a un revenu moyen par déclaration (24.433 €) supérieur aux communes de Herstal et de Seraing qui pourtant ont un taux de chômage inférieur (21,20% pour Liège contre 16,20% pour Herstal et 18,90% pour Seraing). A quelques exceptions près, nous pouvons conclure que le chômage est un facteur explicatif du niveau de revenu moyen par déclaration.

Notons qu'il y a un lien clair entre chômage et niveau d'instruction. Selon Statbel, en Région wallonne, le taux de chômage des populations dont le niveau d'instruction est bas est de 22,3% alors qu'il n'est que de 5,7% pour les universitaires. Cependant, aucune statistique du niveau d'éducation par commune n'est disponible. Un niveau d'instruction plus faible pourrait par conséquent caractériser la population des communes urbaines. De plus, celui-ci peut expliquer une différence de revenu: une commune ayant une part plus élevée d'universitaires aura vraisemblablement un revenu moyen plus élevé qu'une commune dont la population a un niveau d'instruction plus faible.

c) Le ratio d'emploi intérieur

Le ratio d'emploi intérieur est le nombre d'emplois sur la commune par rapport au nombre de personnes en âge de travailler.

Liège et Herstal ont un ratio d'emploi intérieur de près de 80%. Or, ces communes ont les taux de chômage les plus élevés des communes analysées. Cette situation démontre que les emplois créés sur le territoire communal profitent à des personnes extérieures à la commune. En effet,

nous constatons que les communes périphériques créent très peu d'emplois par rapport aux communes citadines : Fléron (34,2%), Soumagne (41,7%), Blégny (45,8%)… Elles bénéficient, par contre, de leur proximité par rapport à Liège. L'attraction de communes-centres est profitable pour les communes périphériques. Par exemple, toutes proportions gardées, le Brabant wallon profite largement de la proximité de Bruxelles.

d) La structure de la population

Dans **l'annexe n°22**, nous avons tenté d'établir le lien entre vieillissement de la population et croissance des revenus : lorsque l'indice de vieillissement[10] est inférieur à 1 (c-à-d lorsqu'il y a plus de jeunes de moins de 20 ans que de personnes de plus de 60 ans), la croissance des revenus de ces communes est généralement plus élevée. C'est le cas notamment de Soumagne (+ 28% d'augmentation des revenus entre 2005 et 2013 et un indice de vieillissement de 0,91). A contrario, une commune comme Chaudfontaine dont l'indice de vieillissement est élevé (1,51) connaît une croissance des revenus nettement plus faible (22%) : plus il y a des pensionnés dans une commune, plus la croissance des revenus sera faible, les revenus des pensionnés étant inférieurs à ceux d'un travailleur. Cette tendance sera plus marquée dans les prochaines années quand la transition démographique sera terminée et que la pyramide des âges sera inversée.

Néanmoins, la commune de Seraing qui a une population particulièrement jeune (24% de la population a moins de 25 ans pour 18% pour les 65 ans et plus) a un taux d'augmentation du revenu assez limité (+ 24%). Cette observation démontre que le vieillissement de la population n'est qu'un facteur parmi d'autres qui impacte les communes de manière variable.

1.1.2. La dispersion des revenus imposables

- **Le constat**

Plus les revenus des contribuables sont dispersés, plus les recettes de l'impôt des personnes physiques sont élevées. Cette caractéristique s'explique par la progressivité de l'impôt des personnes physiques. Précédemment, nous avons déjà remarqué qu'il existait des grandes dispersions entre les revenus moyens par déclaration des différentes communes. Or, au sein de chaque commune, il existe des écarts significatifs entre les revenus des contribuables qui influent sur les recettes de l'impôt.

[10]Indice de vieillissement = $\frac{Nombre\ de\ personnes\ âgées\ de\ plus\ de\ 60\ ans}{Nombre\ de\ personnes\ âgées\ de\ moins\ de\ 20\ ans}$

L'annexe n° 23 représente les boîtes à moustaches des revenus déclarés pour certaines communes de l'arrondissement de Liège. La ligne orange symbolise la médiane et les extrémités grises représentent le premier quartile (extrémité inférieure) et le 3ième quartile (extrémité supérieure). Nous pouvons observer que dans la plupart des communes, la différence entre le premier quartile et le revenu médian est assez ténue. Cela signifie qu'un quart des contribuables ont des revenus assez proches. Par exemple, à Herstal, 25% des contribuables ont des revenus entre 18.915€ et 19.635€. Oupeye est le seul cas où il y a une différence significative entre le premier quartile et le revenu médian (18.915€ et 22.428€). La différence entre la médiane et le 3ième quartile est beaucoup plus prononcée et c'est à ce niveau qu'on peut affirmer qu'il y a dispersion des revenus. Par exemple, la différence interquartile est de 33.357€ pour Neupré et de 29.451€ pour Chaudfontaine alors qu'elle n'est que de 16.014€ pour Saint-Nicolas ou de 17.320€ pour Herstal.

L'écart interquartile est-il fonction du revenu médian ?

Plus le revenu médian est élevé, plus l'écart interquartile est élevé et inversement. Par conséquent, les communes qui cumulent déjà le fait d'avoir un revenu imposable faible doivent également faire face à une dispersion des revenus assez faible, ce qui engendre des recettes à l'IPP faibles car le taux effectif moyen d'imposition est beaucoup plus bas. Dans les communes « pénalisées », nous retrouvons les communes urbaines : Liège, Herstal, Saint-Nicolas, Seraing vu qu'elles ont un revenu moindre alors que les communes de la périphérie ont un écart interquartile des revenus beaucoup plus élevé. Cependant, les communes qui ont un revenu médian supérieur à 24.000€ ont un écart interquartile beaucoup plus grand. Il s'agit des communes de l'Ourthe-Amblève (Esneux, Aywaille, Sprimont), du pays de Herve (Blégny et Dalhem). Neupré, Juprelle et Chaudfontaine viennent compléter la liste.

En annexe n° 24, vous trouverez l'écart interquartile et les revenus médians des communes de l'arrondissement.

En bref, les communes qui ont un revenu médian élevé connaissent une plus grande dispersion des revenus alors que les communes au revenu moyen plus faible ont des revenus plus regroupés autour de la moyenne. Cette situation a un impact clair sur le taux effectif d'imposition et donc sur la base imposable des additionnels à l'IPP.

Vous trouverez en annexe n°25 un graphique montrant la relation entre écarts interquartiles et taux d'imposition effectifs.

- **Les facteurs explicatifs**

Tout d'abord, nous pouvons remarquer, grâce à **l'annexe n° 26**, que la part des déclarations avec un revenu en-dessous de 10.000€ est à peu près identique (plus ou moins 15%) pour toutes les communes analysées à l'exception de Liège qui a 18% des déclarations en-dessous de 10.000€. Ce sont principalement pour les déclarations de la tranche 10.001 à 20.000€ et celles au-dessus de 30.001€ que la différence entre les communes est réellement significative. En effet, pour les communes citadines, la part des déclarations entre 20.001 et 30.000€ est de 38% pour Seraing, 36% pour Herstal et 37% pour Liège contre moins de 30% pour les autres communes. Il est donc tout à fait normal de voir le revenu médian se situer entre 20.000 € et 30.000€ pour les communes citadines. Pour les communes dont l'écart interquartile est plus grand, nous remarquons que cette tranche de revenu ne représente même pas un quart des déclarations. La dernière tranche est réellement importante dans la prise en compte de l'écart interquartile. En effet, elle représente 21% des déclarations pour Chaudfontaine contre 8% pour Herstal et Seraing.

En conclusion, nous pouvons dire que quelle que soit la commune, plus le revenu médian est élevé, plus la dispersion des revenus est élevée. Les valeurs extrêmes sont beaucoup plus présentes dans les communes périphériques alors que les communes urbaines ont des revenus relativement concentrés autour de la moyenne. Par conséquent, les communes « riches » ont déjà l'avantage d'avoir une base imposable à l'IPP plus élevée. De plus, la dispersion des revenus accroît cet avantage car les taux d'imposition sont plus élevés, ce qui augmente les recettes à l'IPP.

1.1.3. Les taux des additionnels à l'IPP

Comme nous l'avons fait pour les revenus, nous comparons grâce à un indice, dit de tension fiscale, le taux appliqué par une commune par rapport au taux moyen des communes avoisinantes.

Formule

$$\text{Tension fiscale} = \frac{Taux\ des\ additionnels\ \text{à}\ l'impôt\ des\ personnes\ physiques}{\frac{1}{n}.\sum Taux\ des\ additionnels\ \text{à}\ l'impôt\ des\ personnes\ physiques\ \ des\ communes}$$

où n = le nombre de communes de l'arrondissement

Le taux moyen dans l'arrondissement de Liège est 8,27% contre 7,80% pour la Région wallonne. Dans l'arrondissement de Liège, nous retrouvons une distribution des taux assez homogène : 19 communes sur 24 ont un taux qui se situe entre 95% et 105% de la moyenne de

l'arrondissement. Aywaille et Visé avec respectivement de 8,70% et 8,80% ont les taux les plus élevés de l'arrondissement. Les 3 communes qui ont un indice de 91% avec un taux d'additionnels de 7,50% sont Blégny, Dalhem et Juprelle. Contrairement à la Région wallonne, l'arrondissement a une convergence des taux.

Vous trouverez en annexe n° 27 la distribution des taux dans l'arrondissement de Liège.
Les deux autres arrondissements de la province de Liège ont une distribution des taux beaucoup plus disparate et un taux moyen d'imposition plus faible. En effet, nous remarquons pour Verviers que la majorité des communes se situent entre 100% et 105% de la moyenne de l'arrondissement mais il existe des taux d'additionnels beaucoup plus bas (6%) que la moyenne (7,40%) pour les communes d'Amblève, Bullange, Trois-Ponts. Cinq communes (Herve, Stavelot, Verviers, …) ont des taux plus élevés que la moyenne.

En ce qui concerne l'arrondissement de Huy-Waremme, la moyenne est de 8,11%. 29 communes ont un indice de tension fiscale entre 95% et 110%. Il n'y a par conséquent que trois communes qui ont un taux assez différent des autres : Oreye (6%), Engis (7%) et Lincent (7%).

En conclusion, il y a une convergence des taux beaucoup plus forte dans l'arrondissement de Liège par rapport aux deux autres arrondissements qui ont une distribution moins convergente et plus proche que celle de la région.

Les revenus sont globalement plus bas et plus concentrés dans l'arrondissement de Liège et les taux sont plus élevés et plus concentrés. A contrario, dans les autres arrondissements, les taux sont plus bas et plus dispersés alors que les revenus sont plus hauts et dispersés. On peut donc conclure qu'il existe une certaine dualisation au niveau des arrondissements de la province de Liège.

La taille de la population a-t-elle une influence sur les taux ?
En se basant sur **l'annexe n° 28**, nous remarquons que les taux n'ont pas un lien direct avec la taille de la population. Certes, les plus petites communes ont généralement un taux plus faible mais Liège a le taux le plus faible. Pour les trois premières tranches (de 5000 à 10000 habitants, de 10000 à 15000 et de 15000 à 20000), il y a bien une augmentation du taux. Cependant, le taux des additionnels diminue pour les communes plus peuplées et il est encore plus faible pour la ville de Liège.

On pourrait émettre l'hypothèse qu'il existe une certaine forme de dualisation dans la fixation des taux : le raisonnement serait que les communes riches taxent moins et inversement. La présente analyse démontre qu'il n'y a pas de dualisation des taux entre les communes « riches » et « pauvres » au niveau de l'arrondissement de Liège. Les communes moins peuplées ont un revenu plus élevé que les communes plus peuplées mais les taux n'augmentent pas nécessairement avec la taille des communes, l'argument de la dualisation est donc à écarter pour l'arrondissement de Liège.

L'argument de dualisation est-il valable pour la Région wallonne ?

Si nous comparons les revenus moyens ou médians par déclaration des différentes provinces, il existe des divergences au niveau de la fixation des taux : plus les revenus moyens sont faibles, plus les taux des additionnels sont élevés. En effet, les provinces du Hainaut et de Liège, qui ont un revenu moyen en-dessous de la moyenne wallonne, ont un taux moyen de 8,08%. Les provinces de Namur, du Luxembourg et du Brabant wallon qui ont des revenus supérieurs à la moyenne wallonne ont un taux moyen de 7,40%. Cette analyse au niveau des provinces nous permet de constater que les communes à plus hauts revenus ont un taux d'imposition moyen plus bas que les communes à bas revenus. Cependant, il est nécessaire de nuancer cette conclusion car au niveau de l'arrondissement de Liège, cette hypothèse n'est pas nécessairement vérifiée dans la réalité.

Le taux d'imposition est-il influencé par le taux des communes voisines ?

La politique en matière de taxe additionnelle à l'IPP varie peu d'une commune à l'autre. En effet, dans l'arrondissement de Liège, seules les communes de Juprelle (7,50%), Visé (8,80%) et Aywaille (8,70%) ont un taux totalement différent des communes limitrophes. Cela laisse supposer que les communes sont attentives aux comportements fiscaux des communes voisines quand elles fixent leur taux. L'écart maximum entre deux communes voisines est de 1,30% (entre Visé et Dalhem/Blegny) alors qu'il est de 2,50% pour Huy-Waremme et de 2,80% pour Verviers. La convergence de taux est beaucoup plus forte dans l'arrondissement de Liège. On peut émettre l'hypothèse que l'autonomie fiscale des communes est limitée par le choix des communes avoisinantes, en tout cas pour l'arrondissement de Liège.

De plus, malgré le fait qu'elle subit tous les jours des externalités négatives du fait que des habitants d'autres communes profitent de services offerts par la ville, Liège prélève actuellement un taux d'additionnels en-dessous de la moyenne de l'arrondissement. Cette situation a évolué par rapport à l'année 2000 où le taux de Liège était largement supérieur à la

moyenne régionale. Un glissement de la fiscalité des additionnels à l'IPP vers d'autres recettes fiscales a dû s'opérer pour couvrir les dépenses qui, elles, n'ont pas diminué.

L'annexe n°29 représente la carte des communes de l'arrondissement de Liège avec les différents taux des additionnels à l'IPP.

1.2. La taxe additionnelle au précompte immobilier

1.2.1. Le revenu cadastral

- **Le constat**

Le revenu cadastral, la base imposable du précompte immobilier, est le loyer normal moyen de l'habitation par rapport à la valeur immobilière indexée de 1979.
Comme pour le revenu imposable, nous réaliserons une comparaison entre le revenu cadastral des communes et la moyenne de l'arrondissement.

Formule :

Indice de tension des revenus = $\frac{Revenu\ cadastral\ par\ habitant\ par\ commune}{\frac{1}{n} X\ \sum revenus\ cadastraux\ par\ habitant\ par\ commune}$

où n= le nombre de communes de l'arrondissement.

La distribution de cet indice de tension des revenus cadastraux par habitant **(annexe n°30)** est encore plus dispersée que pour la base imposable de l'IPP, ce qui démontre des différences assez fortes d'une commune à l'autre. En effet, nous remarquons que le RC par habitant le plus élevé est de 648€ pour Visé et le RC par habitant le plus bas est de 308€ pour Comblain-au-Pont. Contrairement au revenu imposable à l'IPP, les communes rurales ont un RC cadastral plus faible que les communes urbaines. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le bâti est beaucoup plus présent dans les zones urbaines.

Le revenu cadastral par habitant a-t-il un lien avec la taille de la population ?

Grâce à **l'annexe n°31**, nous constatons que les communes qui ont une population plus élevée ont un revenu cadastral plus élevé par habitant. Les communes urbaines sont plus souvent des communes-centres c.-à-d. qu'elles accueillent des commerces, de l'activité économique et industrielle, ce qui augmente le revenu cadastral.

La situation du RC dans l'arrondissement de Liège est-elle comparable à celle d'autres arrondissements ?

Une analyse des arrondissements voisins nous permet de nous rendre compte que, comme dans l'arrondissement de Liège, le revenu cadastral par habitant des communes augmente en fonction de la taille de celles-ci. Cependant, dans l'arrondissement de Verviers, les petites communes de moins de 5000 habitants ont un revenu cadastral par habitant sensiblement plus élevé que le reste de l'arrondissement. Cette situation est à mettre en lien avec un revenu cadastral extrêmement élevé par habitant dans la commune de Trois-Ponts (1.136€) qui a sur son territoire la centrale hydroélectrique de Coo (42% du RC total). Si cette valeur extrême est retirée de la distribution, nous constatons une augmentation du revenu cadastral par habitant en fonction de la taille de la commune à l'exception de Verviers qui a un revenu cadastral plus bas.

Dans l'arrondissement de Huy-Waremme, le RC par habitant augmente également en fonction de la taille de la population. Cependant, le RC moyen est bien supérieur dans l'arrondissement de Liège (482€) que dans l'arrondissement de Huy-Waremme (418€), ce qui peut s'expliquer par un bâti moins présent du fait d'une population nettement plus faible. Cependant, à Huy-Waremme, l'étendue de la distribution est deux fois plus grande qu'à Liège, ce qui démontre une plus grande inégalité entre les communes.
Le RC moyen par habitant est supérieur dans l'arrondissement de Verviers (533€), ce qui s'explique par le cas particulier de Trois-Ponts mais également par le fait que certaines communes ont un RC par habitant plus élevé : Aubel, Bullange, Thimister-Clermont, Saint-Vith, Spa, Eupen.

Deux conclusions s'imposent :

- Il existe un lien évident entre RC/habitant élevé et commune peuplée.
- Lorsque la commune est fortement peuplée, le revenu à l'IPP est plus faible.

Cette situation s'explique par le lien personnel de l'IPP : l'IPP est prélevé dans la commune de résidence du travailleur et donc malgré le fait que Liège accueille beaucoup de travailleurs sur son territoire, elle perçoit peu de recettes à l'IPP. A contrario, le précompte est basé sur un lien réel : le fait taxable est basé sur le territoire.

De plus, le RC est caractérisé par de fortes disparités entre les communes. A titre d'exemple, dans l'arrondissement de Huy-Waremme, Héron avec un RC/habitant de 284€ contre 961€ pour

Oreye. Cette grande disparité a sans nul doute une conséquence sur le rendement des additionnels.

Au niveau géographique, nous remarquons que les premier et second cercles que nous avions délimités pour les revenus à l'IPP (communes urbaines et périurbaines) sont constitués des communes qui ont le RC/habitant le plus élevé. Cependant, il existe une variabilité beaucoup plus forte au niveau géographique que pour le revenu imposable à l'IPP. En effet, Neupré, Chaudfontaine et Awans peuvent être rajoutées aux communes urbaines car elles ont un revenu cadastral au-dessus de la moyenne. Saint-Nicolas qui a la plus forte densité de population de Wallonie a un RC représentant 76% de la moyenne. Cette situation s'explique par une valorisation moindre de l'immobilier. Il en va de même pour Beyne-Heusay.

Les communes du sud et de l'est de l'arrondissement ont un revenu cadastral inférieur à la moyenne. Cette situation s'explique par des valeurs immobilières moindres.

En conclusion, il existe une convergence beaucoup moins forte des revenus cadastraux et beaucoup plus de cas atypiques.

Vous trouverez en annexe n°32 la distribution géographique de l'indice de tension des RC/habitant.

- **Les facteurs explicatifs**

Plus la commune est peuplée, plus le RC/habitant est élevé. Certaines communes périphériques ont connu une augmentation de leur population (+ 3,43% pour Aywaille et 2,38% pour Soumagne pour les 4 dernières années) et donc du bâti ces dernières années alors que les communes citadines arrivent à saturation et donc ne peuvent plus se permettre de nouvelles constructions. Ces nouvelles demandes dans les communes rurales ont poussé vers le haut les prix de l'immobilier dans ces communes. Mais, suite à l'absence de péréquation cadastrale, les RC cadastraux ne reflètent pas la vraie valeur du bien vu que l'immobilier a augmenté de manière plus sensible dans les communes périurbaines et rurales par rapport aux communes urbaines.

L'annexe n° 33 qui représente l'évolution des prix des terrains (représentatifs de l'évolution des prix de l'immobilier) dans certaines communes montre que Soumagne a la plus forte

augmentation (+552%) depuis 1990 suivi de Chaudfontaine, de Fléron (+ 370%), d'Aywaille (+ 361%) et de Blégny (+ 343%). Les communes urbaines ont connu une augmentation moindre. Le revenu cadastral plus faible des communes plus rurales est, par conséquent, en partie dû à la prise en compte d'une valeur obsolète pour fixer le revenu cadastral.

Un autre élément d'analyse du niveau du RC est la densité de population. Vu que les communes urbaines ont une population élevée, le bâti est plus important et donc le revenu cadastral est supérieur aux communes rurales. Nous remarquons, dans les 8 communes analysées **(Annexe n° 34),** un revenu cadastral par habitant plus élevé quand la densité de population augmente avec une différence assez marquée entre les communes urbaines et les communes de la périphérie.

Cependant, certaines communes avec une densité moindre ont un RC plus élevé. C'est le cas d'Aywaille, par exemple, qui, malgré une densité de population faible, a un revenu cadastral au-dessus de la moyenne des communes rurales (Blegny, Soumagne, Fléron). Cette commune est caractérisée « par un niveau significatif de centralité et d'activité touristique qui se traduit par un bon niveau de d'équipement tertiaire tant public que privé » (Belfius, 2008). En effet, la densité de population ne traduit pas nécessairement le niveau d'équipement, le nombre de commerces, … d'où le fait qu'Aywaille a un RC plus élevé. De plus, cette commune rurale dispose d'un plus grand nombre de maisons que d'appartements, ce qui explique un revenu cadastral plus élevé. Chaudfontaine a également un revenu cadastral élevé expliqué par le fait que ces parcelles sont mieux valorisées au niveau immobilier.

En conclusion, le bâti qui est proportionnel à la densité de population explique en partie les différences de revenu cadastral. Cependant, la densité ne traduit pas le niveau d'équipement de la commune et la valorisation immobilière des biens, ce qui explique que certaines communes ont, malgré une densité plus faible, un RC/habitant plus élevé.

1.2.2. La composition du revenu cadastral

- **Le constat**

Certains biens sont exonérés en fonction de leur destination. La destination des biens établis sur la commune a donc une influence sur le niveau du RC. Il existe, par exemple, des exonérations pour certains bâtiments publics ou pour l'outillage acquis pour des activités industrielles après 2006.

Le RC exonéré est très variable d'une commune à l'autre et les communes plus peuplées ont un plus grand nombre de bâtiments exonérés. A Herstal et Liège, les exonérations représentent près de 20% des revenus cadastraux et plus de 100 € de RC par habitant. Dans les communes « rurales », les exonérations sont plus faibles et correspondent à plus ou moins 10% du revenu cadastral total. Les communes-centres subissent beaucoup plus d'exonérations que les autres, ce qui affecte leur base imposable et donc le rendement des additionnels au PrI.

Vous trouvez, en annexe n°35, le RC exonéré total et par habitant.

- **Les facteurs explicatifs**

L'annexe n°36 représente la composition du RC en fonction de la destination du bien.
Nous remarquons, tout d'abord, ce qui peut paraître logique, que les communes rurales ont une part, certes faible mais réelle, de **terrain non-bâti**. Or, celui-ci a un revenu cadastral moindre que le bâti. Par conséquent, un facteur explicatif des revenus cadastraux moindres pour les communes rurales est la présence plus importante de terrain non-bâti valorisé à un montant plus faible. Cependant, cette donnée démontre également que les communes rurales pourront avoir dans quelques années une expansion du bâti vu le nombre de parcelles « libres » alors que les communes urbaines disposent de moins en moins de marge de manœuvre pour une expansion du bâti. Les **exonérations sur les terrains non-bâtis** ne représentent que 1 ou 2% des exonérations totales par commune. Il s'agit là de jardins ou de parcs, de terrains agricoles, de plaines de jeux…

La part des habitations dans le revenu cadastral est très variable d'une commune à l'autre mais représente dans chaque commune la plus grande part du revenu cadastral. Pour la plupart des communes rurales, résidentielles, le bâti représente près de 80% du RC. La part des habitations dans le RC des communes industrielles est nettement plus basse : pour Herstal et Seraing, le RC industriel représente près d'un tiers du RC total, alors que les habitations ne représentent qu'un peu plus de la moitié (55%). Aywaille a une situation assez atypique car tout étant une commune rurale, les habitations ne représentent que 65% du revenu cadastral total. Cette situation s'explique par le caractère de la commune-centre comme nous l'avons vu précédemment.

La part des **revenus cadastraux industriels** est très élevée dans deux communes : Herstal (36%) et Seraing (33%). Ce poids du RC de type industriel implique que les exonérations sont d'autant plus élevées: 8% du RC total pour Seraing et 21% pour Herstal. Cependant, ces exonérations sont normalement comblées par des mesures compensatoires de la région. Notons également que Seraing et Herstal ont toujours une taxe industrielle compensatoire. Cette taxe est prélevée sur les bâtiments industriels pour compenser le manque à gagner de l'absence de péréquation des RC.

En ce qui concerne **les commerces et les bureaux**, nous remarquons que ce type de bâtiment est surtout présent dans les communes-centres : Liège et Aywaille et dans une moindre mesure Seraing.

Les bâtiments à usage public représentent une faible part du revenu cadastral imposé car bien souvent ils sont exonérés. « L'article 253, 3°, du CIR 1992 dispense qu'est exonéré du précompte immobilier, le revenu cadastral […] des biens immobiliers qui ont le caractère de domaines nationaux, sont improductifs par eux-mêmes et sont affectés à un service public ou d'intérêt général » (UVCW, 2013). Ainsi, par exemple, le revenu cadastral exonéré pour les bâtiments publics pour Liège est de 13.976.777€. Il s'agit là de l'exonération de précompte immobilier sur les lieux de cultes, sur les lieux d'enseignement (universités, hautes écoles, …). Cette exonération représente tout de même 76% du RC des bâtiments publics pour la cité ardente. Pour ce type de bâtiments qui n'appartiennent pas à la ville, il s'agit là d'un manque à gagner considérable. Pour les communes qui ont un degré de centralité élevé, qui offrent des services publics importants, le manque à gagner est d'autant plus grand. Bruxelles, par exemple, avec l'ensemble de ses bâtiments institutionnels (parlements, bâtiments de l'Union Européenne, ambassades, …) voit son revenu cadastral fondre considérablement. A l'exception d'Herstal (44%), les bâtiments publics représentent plus de la moitié des exonérations avec 90% pour Fléron et 74% pour Aywaille, 57% pour Seraing…

Une caractéristique de l'habitat fait l'objet d'une diminution de taux d'imposition de la région: **les logements sociaux ou publics**. Vu que le taux d'imposition communal est un facteur multiplicatif du taux d'imposition régional, le rendement des additionnels au précompte immobilier est affecté.

En introduisant un taux différent pour ce type de logement, la région permet une plus grande équité verticale entre les citoyens. En effet, nous avons vu que le précompte immobilier portait les germes d'un impôt régressif mais la mesure de réduction des taux pour les logements sociaux rend un caractère plus progressif à l'impôt. Cependant, cette réduction ne s'applique qu'aux personnes qui disposent d'un logement social. Or, des citoyens qui ont une capacité contributive équivalente mais qui ne disposent pas d'un logement social (en Belgique francophone, l'offre de logements sociaux est nettement inférieure à la demande) doivent payer un impôt supérieur. Par conséquent, l'équité horizontale n'est plus respectée.

En ce qui concerne le nombre de logements sociaux **(annexe n°37)**, nous remarquons que ce sont les communes urbaines qui en comptent le plus grand nombre. Cette situation s'explique par une plus grande précarité de la population. A noter deux situations extrêmes: Fléron avec 1114 logements sociaux et Aywaille avec 18.

Il existe une corrélation évidente entre nombre de logements sociaux et revenu imposable. Cependant, on peut se demander si une autre variable n'intervient pas : la variable politique. Il est assez interpellant de remarquer que les deux communes qui ont le moins de logements sociaux sont des communes qui sont dirigées par une majorité libérale (Aywaille et Chaudfontaine). Néanmoins, il y a certainement d'autres facteurs explicatifs.

Les communes citadines ont un rendement des additionnels au PrI plus affecté vu qu'elles répondent aux besoins plus importants en logements sociaux liés à une plus grande précarité de leur population.

1.2.3. Les taux

Les communes peuvent fixer des centimes additionnels au précompte immobilier. Le taux maximum selon la circulaire est de 2600 mais énormément de communes dépassent ce maximum. La preuve est que la moyenne des taux de l'arrondissement de Liège est de 2698 centimes additionnels. Comme pour les analyses précédentes, nous utiliserons l'indice de tension fiscale.

En annexe n° 38, vous trouverez la distribution de l'indice de tension fiscale pour l'arrondissement de Liège.

La distribution est assez regroupée autour de la moyenne : 22 communes ont un taux entre 95% et 105% de la moyenne. A l'instar des taux des additionnels à l'IPP, les centimes additionnels sont concentrés autour de la moyenne. Juprelle a pris la décision de fixer des taux largement en-dessous de la moyenne (2300 centimes additionnels), soit 85% du taux moyen. Liège a le taux le plus élevé (2870 centimes et 106% de la moyenne). Celui-ci lui permet de faire face à des dépenses plus élevées suites aux externalités. Depuis quelques années, la ville de Liège a fait le choix politique de taxer plus le foncier que les revenus, un shift a donc été effectué des additionnels à l'IPP vers les additionnels au précompte immobilier. Il s'agit là d'un choix politique qui peut être fondé sur la stabilité de la base imposable du précompte ou par le fait que celle-ci est sensiblement plus élevée. **En annexe n° 39, vous trouverez la distribution géographique des centimes additionnels pour les communes de l'arrondissement de Liège.**

Les deux arrondissements voisins de Liège ont des distributions totalement différentes. Tout d'abord en ce qui concerne la moyenne, l'arrondissement de Liège a de loin la moyenne la plus élevée (2698 centimes contre 2360 pour Verviers et 2593 pour Huy-Waremme). L'arrondissement de Liège a certes une moyenne assez élevée mais la distribution est beaucoup moins dispersée : l'étendue de celle-ci est de 570 pour Liège, 1200 pour Huy-Waremme et 1600 pour Verviers. Plus la moyenne est basse, plus élevée est la dispersion. Tandis que les communes de l'arrondissement de Liège ont une grande convergence des taux, les arrondissements voisins se caractérisent par une grande hétérogénéité des taux.

Dans l'arrondissement de Verviers, Amblève a le taux le plus bas de Wallonie avec 1200 centimes additionnels tandis que Verviers a un taux de 2800. Visiblement dans cet arrondissement, les décisions politiques sont assez différentes et ne dépendent pas nécessairement du niveau du RC. A Huy-Waremme, la distribution est groupée autour de la moyenne (2/3 des communes se situent entre 95% et 105% de la moyenne) mais présente tout de même certaines valeurs extrêmes : Oreye (1300 centimes et 73% de la moyenne) et Huy (3100 centimes et 120% de la moyenne).

En conclusion, la dispersion est beaucoup plus élevée pour les centimes additionnels au PrI que pour ceux à l'IPP et s'explique par une plus grande stabilité de la base imposable. Cela signifie qu'il y a des politiques fiscales qui peuvent être fort différentes d'une commune à l'autre. L'arrondissement de Liège connaît une dispersion moins grande (distribution qui se rapproche plus de celle de la Région wallonne), ce qui peut être dû à la limitation des taux. En effet,

énormément de communes prescrivent le taux maximum. Or, si cette recommandation n'existait pas, peut-être que certaines communes prescriraient un taux plus élevé.

La taille de la population a-t-elle une influence sur les taux ?

Nous constatons une certaine corrélation entre centimes élevés et population élevée **(Annexe n° 40)**. Les communes les plus peuplées ont déjà un RC plus élevé et creusent encore l'écart avec les communes rurales en prélevant des taux plus élevés.

Au niveau de l'arrondissement, il existe donc une dualisation au niveau des additionnels au PrI entre les communes (Budget communal) les plus « pauvres » et les communes les plus « riches » car plus les revenus cadastraux sont élevés, plus ils sont taxés.

Existe-il une forme de dualisation au niveau des autres arrondissements ?

Pour l'arrondissement de Huy-Waremme, le revenu cadastral ne semble pas nécessairement déterminer le niveau des taux. Les communes qui ont les RC/habitant les plus bas ont le même taux que les communes qui ont un RC/habitant le plus élevé. Nous ne pouvons donc pas parler de dualisation. L'arrondissement de Verviers présente la même configuration que l'arrondissement de Liège (dualisation).

En conclusion, la convergence plus forte pour les taux des additionnels à l'IPP est due à l'essence même de cet impôt. Nous constatons donc une interdépendance entre communes plus forte au niveau des additionnels à l'IPP que pour les additionnels au précompte immobilier. Contrairement aux biens immobiliers, les personnes se déplacent. Si une commune fixe des taux à la taxe additionnelle à l'IPP élevés par rapport aux communes voisines, elle pourrait connaître un exode migratoire vers d'autres communes. Même si de tels mouvements peuvent paraître exceptionnels, « la fiscalité peut, quand même, influencer le choix du domicile mais seulement quand la décision de déménager est prise » (Ingrid Gabriel, 2010).

L'autonomie fiscale semble être plus forte dans les communes au niveau des additionnels au précompte immobilier. Elle semble plus s'exercer au niveau des arrondissements voisins que dans l'arrondissement de Liège. Dans ce dernier, le décideur politique semble vouloir taxer un maximum le foncier : 15 communes sur 24 taxent au taux maximum recommandé par la région tandis que 5 communes taxent à un taux plus élevé que le maximum régional. Nous remarquons à cet égard l'importance des dispositions réglementaires qui limitent l'autonomie fiscale.

Cependant, la fiscalité n'est pas le seul élément à être pris en compte pour décider de la commune de résidence. En effet, les services offerts en contrepartie de l'impôt ont également une importance prépondérante dans le choix du domicile. Le modèle de Tiebout explique que le citoyen choisira un package de services offerts par la commune et ainsi décidera en fonction des services offerts de sa disposition à payer un certain niveau d'impôt.

2. Le rendement de l'impôt par tête d'habitant

2.1. Le rendement par tête de la taxe additionnelle à l'IPP

	REVENU MEDIAN PAR DECLARATION (EN €)	ECART INTERQUARTILE (EN €)	BASE IMPOSABLE IPP PAR HABITANT (EN €)	TAUX (EN %)	ADD IPP/HAB (EN €)
SERAING	23.719,00	16.028,00	2.392,44	8,50	200,92
HERSTAL	24.302,00	17.320,00	2.462,55	8,50	207,06
LIEGE	24.433,00	17.754,00	2.848,89	8,00	200,92
FLERON	27.801,00	20.969,00	3.191,23	8,50	267,40
AYWAILLE	29.094,00	23.465,00	3.467,13	8,70	296,59
SOUMAGNE	30.689,00	24.301,00	3.619,74	8,50	303,26
BLEGNY	32.879,00	26.594,00	4.224,59	7,50	311,09
CHAUDFON-TAINE	36.271,00	29.451,00	5.264,42	8,00	416,69

www.statbel.be

Chaudfontaine a le meilleur rendement par habitant de notre échantillon. Cette situation s'explique par des revenus élevés et un taux d'additionnels pas nécessairement plus faible. A contrario, Seraing a le rendement le plus faible et a aussi le revenu/habitant le plus faible. Nous constatons que le classement des communes en fonction du revenu médian par déclaration est exactement le même que celui du rendement des additionnels à l'IPP par habitant à l'exception de Liège: les revenus ont un effet qui est plus important que les taux qui n'arrivent pas à contrebalancer un revenu faible.

En ce qui concerne l'effet Revenu, l'écart entre le revenu médian le plus élevé et le plus faible est de 53%. Nous remarquons une différence assez conséquente entre le revenu médian des communes citadines et celui des communes périphériques. En effet, si nous comparons Fléron (revenu le plus faible des communes périurbaines) et Liège (revenu le plus élevé des communes urbaines), la différence est de 14% alors que les différences entre communes urbaines sont plus faibles. Il en va de même pour les communes de la périphérie à l'exception de Chaudfontaine qui se démarque encore une fois avec un écart de 10% entre son revenu médian et celui de la commune qui précède (Blégny).

Comme dit précédemment, plus le revenu médian est élevé, plus l'écart interquartile augmente. Vu le caractère progressif de l'impôt, le taux effectif d'imposition à l'IPP est plus élevé pour les communes dont le revenu et l'écart interquartile sont élevés. Ainsi, le taux effectif d'imposition est de 24,72% pour Chaudfontaine, 21,54% pour Soumagne et seulement 17,57% pour Seraing. Cette différence de taux a pour conséquence que les recettes de l'IPP sont beaucoup plus dispersées entre les communes que les revenus médians ne le sont. En effet, l'écart entre la base imposable par habitant de Seraing et Chaudfontaine est 120% avec des différences assez fortes entre Herstal et Liège (+16%) et entre Blégny et Soumagne (+17%) et entre Blégny et Chaudfontaine (+25%)

En ce qui concerne l'effet Taux, les communes plus pauvres ont tendance à appliquer un taux plus élevé (8,50%) à l'exception de Liège qui a décidé de moins taxer les revenus. Cela permet de réduire l'écart entre les communes au niveau du rendement des additionnels à l'IPP (étendue de 107% entre Chaudfontaine et Seraing). L'effet Taux permet donc de réduire les écarts dus aux revenus et à la dispersion de ceux-ci mais ne modifie cependant pas les rapports établis. L'effet Revenu a donc un impact plus important que l'effet Taux. La dispersion des revenus et le caractère progressif de l'IPP sont réellement les facteurs qui creusent profondément la différence entre les rendements des additionnels.

2.2. Le rendement par tête des additionnels au précompte immobilier

COMMUNES	NOMBRE D'HABITANTS	RC/HABITANT	RC EXONERE PAR HABITANT	CENTIMES ADDITIONNELS	RECETTES ADDITIONNELLES AU PRI PAR HABITANT
SOUMAGNE	16458	414	22,46	2.600	200,40
FLERON	15435	437	26,54	2.600	208,41
BLEGNY	13159	424	21,19	2.600	212,70
AYWAILLE	11914	453	19,16	2.575	225,88
SERAING	63813	563	58,99	2.700	286,59
HERSTAL	39003	614	106,53	2.600	294,42
CHAUDFON-TAINE	21047	582	34,62	2.550	299,21
LIEGE	196291	609	109,38	2.870	339,27

Certaines communes, bien qu'ayant un RC/habitant plus faible, enregistre un meilleur rendement des additionnels au PrI. Cette situation n'est pas due à des taux plus élevés. Elle

s'explique principalement par la situation des ménages dans la commune, notamment la diminution du taux d'imposition pour les logements sociaux.

En ce qui concerne l'effet Revenu, les communes urbaines plus peuplées ont un RC/habitant plus élevé. Aywaille a un RC/habitant tiré vers le haut par rapport à Fléron, Blégny et Soumagne, du fait de son caractère de commune-centre. Chaudfontaine a un RC/habitant élevé grâce à un foncier plus valorisé. Tout en ayant un RC/habitant plus élevé, les communes citadines ont également un RC exonéré par habitant supérieur. Cette situation est essentiellement due à leur caractéristique de communes-centres. En effet, la part des bâtiments d'utilité publique utilisés pour la collectivité y est plus grande et l'exonération aussi. De plus, Herstal et Seraing ont sur leur territoire une part plus importante de bâtiments industriels qui font l'objet d'une exonération pour les outillages acquis après 2006.

En ce qui concerne les logements sociaux, ceux-ci étant plus nombreux dans les communes urbaines auxquelles nous pouvons ajouter Fléron, le rendement des additionnels au PrI sera donc moindre pour ces communes. Par exemple, à Seraing et Fléron, respectivement 21% et 14% des habitations sont des logements sociaux. A contrario, ceux-ci représentent 5% et 0,34% pour les communes de Chaudfontaine et Aywaille. La différence de rendement entre Blégny et Fléron (commune ayant un taux identique) est due essentiellement au grand nombre de logements sociaux à Fléron.

En ce qui concerne l'effet Taux, les communes avec un RC/habitant plus faible ne fixent pas des taux plus élevés. Au contraire, les communes avec un RC plus élevé fixent des taux plus élevés, à l'exception de Herstal. L'effet Taux renforce donc l'écart entre les communes : la différence de rendement entre Soumagne et Liège est de 69% alors qu'elle était de 47% pour le RC/habitant.

3. La structure des recettes fiscales des communes de notre échantillon

Dans cette partie, nous analyserons tout d'abord la structure des recettes fiscales des différentes communes. Ensuite, nous examinerons plus en détail les taxes communales propres des différentes communes.

3.1. La composition des recettes fiscales des communes

En annexe n° 41, vous trouverez la répartition en valeur absolue des recettes communales des communes de notre échantillon.

Nous remarquons que les communes qui ont l'impôt communal total le plus faible sont les communes semi-urbaines : Fléron et Soumagne. Cette situation est principalement due à des additionnels faibles : elles ont un RC plus faible que les communes urbaines et un revenu net imposable plus faible que les communes plus rurales. Par conséquent, le rendement des additionnels est plus faible et cette faiblesse n'est pas comblée par un rendement des taxes locales plus élevé. Il s'agit donc là d'un problème de capacité contributive basse qui ne peut être comblée par des taux plus élevés. A contrario, Chaudfontaine a le rendement le plus élevé en ce qui concerne l'impôt communal total. La capacité contributive des habitants de Chaudfontaine est la plus haute de notre échantillon en ce qui concerne les additionnels à l'IPP. Malgré des taux plus bas que la moyenne, Chaudfontaine dispose du meilleur rendement de l'impôt. Liège se démarque également par rapport aux autres communes. Cette situation s'explique par le fait que les additionnels au PrI sont élevés grâce à un taux et un RC élevés. Les taxes communales sont nombreuses à Liège. La prolifération des taxes locales et le taux élevé d'additionnels au PrI s'expliquent par un besoin plus élevé de ressources financières du fait des externalités ou du phénomène du « passager clandestin » que la ville subit tous les jours.

En ce qui concerne la composition des recettes fiscales **(Annexe n°42)**, à l'instar des autres communes wallonnes, nous remarquons que les additionnels représentent la majeure partie des ressources fiscales.

Nous constatons qu'il existe deux types de communes :

- **Les communes urbaines**: leurs principales recettes fiscales sont les additionnels au PrI (46% pour Herstal et Seraing et 43% pour Liège) du fait d'un revenu cadastral élevé et de taux élevés. Les additionnels à l'IPP sont plus faibles car la base imposable l'est aussi. Nous remarquons également que les taxes purement locales sont plus nombreuses dans ce type de communes et représentent une part plus grande des recettes fiscales (28% pour Liège, 23% pour Herstal et 19% pour Seraing).
- **Les communes périphériques :** contrairement aux communes urbaines, elles ont une part des taxes additionnelles à l'IPP plus élevée vu que la base imposable l'est tout autant. Souvent, la part des additionnels à l'IPP représente près de la moitié des recettes fiscales (49% pour Chaudfontaine, 48% pour Blégny et Soumagne). Fléron et Aywaille ont des taxes communales plus élevées. Pour ce qui est de Fléron, le pouvoir politique a fixé plus de taxes communales pour combler une base imposable faible en ce qui concerne les additionnels. De plus, cette commune étant sous tutelle (« sous CRAC »), elle doit combler ses déficits par une fiscalité propre. Aywaille a

46 taxes communales vraisemblablement pour assumer les dépenses supplémentaires afférentes à son statut de commune-centre.

3.2. Les taxes locales

3.2.1. Le niveau des taxes locales propres

Les communes analysées ont un niveau de taxes locales sensiblement différent : 13% pour Chaudfontaine et 28% pour Liège. En analysant celui-ci en fonction de différentes variables, nous tenterons de comprendre les éléments influençant le montant des taxes locales.

Les communes qui ont des additionnels plus faibles émettent-elles plus de taxes propres pour compenser la faiblesse des additionnels ?

Il n'y a pas de lien systématique entre additionnels faibles et nombre de taxes élevé. Les communes qui ont des additionnels faibles ne prélèvent pas nécessairement plus de taxes.

Grâce à l'**annexe n° 43**, nous pouvons constater qu'il n'y a pas nécessairement de lien entre des additionnels faibles et un rendement des taxes locales plus élevés. Ainsi, Herstal et Liège, deux villes qui n'ont pas les additionnels les plus faibles de notre analyse, ont les taxes communales les plus élevées. Chaudfontaine qui a un rendement des additionnels nettement plus élevé n'a pas nécessairement des taxes communales plus faibles. Il n'y a pas nécessairement de lien entre des additionnels faibles et des taxes locales élevées.

Le nombre de taxes augmente-t-il avec le nombre d'habitants ?

Dans notre échantillon **(Annexe n°44)** comme en Région wallonne (source : UVCW), le nombre de taxes augmente en fonction de la population. Cette situation s'explique vraisemblablement par le fait que les dépenses communales sont plus élevées dans ce type de commune et par conséquent, les communes utilisent leur autonomie fiscale comme variable d'ajustement pour pouvoir boucler le budget. De plus, les communes urbaines qui subissent des externalités plus élevées doivent trouver des moyens supplémentaires pour financer le coût qui n'est pas couvert par l'acteur qui les a engendrées.

Les produits des taxes locales augmentent par conséquent en fonction de la taille de la population à l'exception de Seraing (unique commune de la tranche 50.000 à 100.000 habitants) qui a un rendement plus bas.

3.2.2. La composition des taxes communales propres

Cette analyse est basée sur l'annexe n°45 qui détaille la répartition des taxes communales propres.

Au premier coup d'œil, nous pouvons remarquer que, dans toutes les communes à l'exception de Seraing, **les taxes sur les prestations d'hygiène** représentent la plus grande part des produits des taxes des communes (37% pour Liège et Seraing, 47% pour Herstal contre 84% pour Blegny, 73% pour Chaudfontaine…). Ceci s'explique par les obligations régionales. En effet, avec le décret « coût-vérité », les communes doivent couvrir l'ensemble des dépenses de gestion des déchets avec des taxes correspondantes. Sans ce type de taxe rendue obligatoire par la région, les communes seraient donc amputées d'un tiers à 80% des recettes fiscales propres.

Les taxes sur les prestations d'hygiène comprennent la taxe sur les déchets ménagers, les taxes sur les inhumations, sur l'enlèvement des encombrants, les redevances sur la vente des sacs poubelles, … D'autres taxes plus singulières sont prélevées par les communes analysées: Aywaille a établi une redevance sur les déchets de manifestations et la location de containers, Soumagne, une redevance sur l'enlèvement d'affiches et Blégny et Fléron une taxe sur la délivrance de récipients et d'autocollants.

Le deuxième type de taxes en part relative des rendements est la **taxe sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles.** Bien évidemment, cette taxe représente une part plus importante dans les communes urbaines, surtout celles à caractère industriel: 55% pour Seraing et 45% pour Herstal. Cette situation s'explique par une taxe particulière prélevée par les communes industrielles: la taxe compensatoire qui a pour but de compenser le manque à gagner dû à la non-péréquation cadastrale des propriétés industrielles. Une taxe sur l'incinération des déchets est également applicable à Herstal car c'est dans cette commune que tous les déchets de la région liégeoise sont acheminés pour être incinérés (Intradel). Enfin, dans ce type de communes plus industrielles, la taxe sur la force motrice a un rendement plus élevé : 40% des taxes sur les entreprises à Seraing et 15% à Herstal. Outre les taxes traditionnellement prescrites (taxe sur les agences bancaires, taxe sur la distribution d'écrits publicitaires non-adressés, taxe sur les agences de paris, taxes sur les panneaux publicitaires, taxe sur les séjours…), certaines taxes sont spécifiques à certaines communes: Aywaille a fixé une taxe sur les panneaux directionnels, sur les commerces de frites à emporter et les terrains de camping, Herstal ainsi que Fléron ont émis une taxe sur les clubs privés, Liège a prescrit une taxe sur les commerces

à emporter, Seraing, une taxe sur les loués meublés. Notons que malgré la demande de diminution des taxes sur la force motrice par l'autorité de tutelle, toutes les communes prescrivent encore cette taxe qui a un rendement au-dessus de la moyenne des autres taxes. Fléron est la seule commune à encore taxer le personnel de bar.

Malgré les recommandations contraires de la région, les communes prescrivent encore certaines taxes, ce qui démontre qu'elles ne peuvent financièrement pas se passer de ces rentrées financières.

Le troisième type de taxe est celle **sur les prestations administratives.** Cette taxe constitue entre 3 et 9% des recettes fiscales. Il s'agit des taxes sur la délivrance de documents (permis d'urbanisme, permis de lotir, …). Quelques situations singulières existent à Liège qui prescrit une redevance sur les mariages, une taxe sur le dépannage des véhicules, …

La taxe sur les spectacles et les divertissements représente une faible part des recettes fiscales propres de communes. Le caractère de commune-centre explique la part plus importante de ce type de taxes dans les communes de Liège (8%) et Aywaille (3%). De plus, ce type de taxe n'est pas établi dans la plupart des communes : Herstal, Chaudfontaine, Soumagne et Blegny. Il faut noter que la taxe sur les dancings compose l'essentiel des produits de ce type de taxes pour les communes de Fléron et Seraing.

La part de la **taxe pour l'occupation du domaine public** est assez faible pour l'ensemble des communes à l'exception de Liège où elle représente 18%. Pour la cité ardente, il s'agit là principalement des « avantages » liés à son statut de ville-centre. En effet, chaque jour, un certain nombre de navetteurs rallie Liège pour travailler et ceux-ci doivent payer la redevance communale pour les parkings. De plus, les redevances sur l'occupation de foires et sur l'occupation du domaine public à caractère publicitaire permettent en quelque sorte de «rémunérer» le pouvoir d'attraction de la ville de Liège qui souvent est source d'externalités négatives. Ce type de taxes est souvent payé par des non-citoyens de la ville, ce qui permet d'avoir des rentrées financières sans nécessairement impacter les votants.

Les communes rurales ont un produit moindre de ce type de taxe car bien souvent les parkings ne sont pas payants. Le produit de ce type de taxes provient donc de la redevance du domaine public pour les marchés (Fléron, Herstal, Seraing, Chaudfontaine). A Soumagne et à Blégny, ce type de taxe n'existe même pas. Quelques taxes originales existent également : la redevance

ponts-passerelle pour Herstal, la redevance pour l'occupation du domaine public par des étalages et la taxe sur l'occupation du domaine public par des terrasses pour la ville de Liège.

La taxe de remboursement est une taxe dont la part est très faible dans les différentes communes (maximum 2,35% pour Aywaille). Il s'agit la plupart de temps de taxes sur la construction des égouts, sur l'ouverture de la voirie, la construction de conduites d'eau, … Il est assez interpellant de constater que les communes utilisent peu les redevances qui permettent d'adapter le niveau de celles-ci en fonction du coût de la prestation. Cependant, ce type de taxe permet réellement de lier le montant de taxe à payer avec la prestation réalisée. Par conséquent, le citoyen est plus enclin à payer ce type de taxe car il y a un lien clair et direct entre coût et bénéfice.

La taxe sur le patrimoine constitue une part très variable des recettes fiscales d'une commune à l'autre : de 0,54% pour Herstal à près de 12% pour Aywaille. La taxe « pylône » en fait partie et représente la majeure partie de ce type de taxe à Seraing et à Fléron. Malgré le litige en cours d'instruction, la taxe « pylône » est établie par l'ensemble des communes analysées. La taxe sur les secondes résidences est aussi largement établie par les communes à l'exception de Seraing, Herstal et Blégny. Elle représente la majeure partie de ce poste pour la commune touristique d'Aywaille. La taxe sur les immeubles inoccupés, inachevés et taudis représente la plus grande partie de la taxe sur le patrimoine pour les communes d'Herstal et de Chaudfontaine tandis qu'à Blégny, la taxe sur les piscines représente la majeure partie de ce type de taxe. Ce type de fiscalité peut d'un côté être le fer de lance d'une certaine politique. Par exemple, la taxe sur les immeubles inoccupés traduit une politique de logement pour la commune. D'un autre côté, certaines taxes (taxes sur les secondes résidences, taxe « pylône », sur les piscines privées) ont un objectif uniquement financier et permettent de couvrir les dépenses générales.

Des taxes diverses sont fixées par les communes de Fléron (taxe sur la détention d'armes), Chaudfontaine (taxe sur les chiens) et Soumagne (redevance sur les déchets verts). Ce type de taxe est tout à fait anecdotique et ne représente pas plus d'un pourcent des taxes.

En conclusion, nous remarquons que malgré la nomenclature des taxes communales recommandées par la Région wallonne, la variété des taxes communales dans notre échantillon est impressionnante. Cette liberté relative permet aux communes de s'adapter à leur situation spécifique. Par exemple, la taxe sur les incinérations pour Herstal s'adapte à la situation singulière qui est d'avoir sur son territoire le seul incinérateur de déchets de la région liégeoise.

C'est à travers cette fiscalité que le pouvoir communal peut faire transparaître sa politique et se différencier par rapport aux autres communes. Cependant, malgré la diversité des taxes, nous ne pouvons pas déceler des politiques communales particulières sauf dans certains cas assez isolés. Il s'agit plutôt d'une adaptation aux particularités du territoire qui se traduit dans la manière de taxer mais pas d'une politique fiscale bien précise. De plus, certaines taxes traduisent une tendance générale comme le fait, par exemple, de taxer les logements inoccupés. En bref, en ce qui concerne la fiscalité communale propre, très peu d'éléments laissent transparaître une fiscalité incitative ou dissuasive qui découlerait de décisions politiques locales. A contrario, nous constatons une convergence dans le choix des taxes. Par conséquent, nous pouvons conclure que la majorité des taxes locales a un objectif financier avant tout et vise à financer les projets politiques : les décisions politiques s'affirment beaucoup plus au niveau de l'affectation des dépenses.

Dans certains types de taxes/redevance, il existe un lien clair entre le coût à payer par le citoyen et la prestation offerte : taxe sur les égouts, redevance pour les objets encombrants, taxe sur l'installation de conduites d'eau, taxe sur la construction des trottoirs, … Grâce à ce type de taxe, les citoyens sont plus enclins à payer car ils comprennent d'autant plus l'objet de la taxe. On parle dans ce cas de bénéfice implicite. Seul un pouvoir local décentralisé peut se permettre d'adapter le niveau d'une taxe en fonction de la prestation.

Les taxes communales représentent une part plus grande des recettes fiscales dans les communes urbaines. Cela démontre qu'elles sont réellement une variable d'ajustement qui permet pour couvrir les dépenses plus élevées. De plus, certaines de ces taxes permettent de couvrir des coûts supplémentaires causés par le fait de la situation de la commune. Par exemple, la taxe sur les spectacles et les divertissements permet de taxer certaines institutions qui profitent à des citoyens qui ne sont pas domiciliés en ville et qui engendrent un coût pour la ville. Enfin, il est réellement intéressant de se pencher sur le rendement de certaines taxes. Nous remarquons que dans les communes rurales, quand nous enlevons les taxes les plus rémunératrices (taxe sur l'hygiène publique et sur les entreprises), le rendement pour les autres taxes est très faible : 6703 € pour Fléron et 7500 € pour Blégny mais certaines taxes ne « rapportent » que 1000 €. Dans ces cas, il serait important de s'interroger sur le bien-fondé en termes de rendement net. En effet, si on enlève les coûts de perception (frais de personnel, coût de procédure, frais de fonctionnement…) au rendement brut de la taxe, la marge est parfois ténue.

Conclusion

Tout au long de ce travail, j'ai tenté de comprendre le financement des communes et plus particulièrement les principes régissant la fiscalité communale. Grâce à l'exploitation de nombreuses données statistiques (et aux données que j'ai agrégées pour l'arrondissement de Liège et/ou les communes de mon échantillon) et à des lectures diversifiées, j'ai essayé de comprendre les composantes des recettes fiscales et les variables explicatives du niveau, de la répartition et de l'évolution de celles-ci.

J'ai tout d'abord développé le concept d'autonomie fiscale des communes. Au-delà de toutes les dispositions réglementaires, nous pouvons souligner le rôle assez ambigu des régions, pouvoir de tutelle qui doit contrôler le respect des règles alors que c'est l'Etat fédéral qui fixe le cadre légal. Les régions émettent des recommandations sur l'objet des taxes et leur taux. S'agit-il réellement de recommandations ou d'obligations? Les communes dans leur majorité respectent globalement ces recommandations (en particulier pour les additionnels à l'IPP): elles s'apparentent donc sérieusement à des obligations.

D'un point de vue économique, l'autonomie fiscale communale est limitée: c'est particulièrement vrai dans l'arrondissement de Liège, pour les taux des additionnels à l'IPP: seules trois communes fixent des taux différents de leurs voisines. L'autonomie fiscale est donc clairement limitée par les choix fiscaux des communes limitrophes (phénomène du "foot voting"). Il y a donc une interdépendance entre les communes pour les additionnels à l'IPP: il s'agit là d'une limite économique à l'autonomie fiscale.

Cependant, en qui concerne les autres instruments fiscaux (additionnels au PrI et taxes locales), les différenciations entre communes sont plus importantes, ce qui entraîne de facto une iniquité horizontale entre les individus. Celle-ci est la conséquence inévitable de la décentralisation fiscale au niveau local.

Dans notre analyse des variables explicatives et du rendement des impôts communaux, les résultats nous ont permis de déterminer deux groupes de communes: les communes urbaines et les communes rurales.

Les communes rurales ont un meilleur rendement par habitant des additionnels à l'IPP que les communes urbaines: le taux de chômage plus élevé et le taux d'activité plus faible expliquent

un revenu médian plus faible par déclaration dans les communes urbaines. De plus, le ratio d'emploi intérieur démontre que les villes sont pourvoyeuses d'emplois qui profitent aussi aux communes périphériques.

D'autres part, la dispersion des revenus est plus faible dans les communes urbaines, ce qui influence négativement le rendement des recettes et des additionnels à l'IPP : la progressivité de l'impôt explique ce phénomène. Par ailleurs, celle-ci est un facteur d'équité verticale entre les citoyens mais créent de l'inéquité entre les communes quant au rendement des additionnels à l'IPP. A titre d'exemple, il résulte de mes calculs :

- un écart de 53% entre le revenu médian par déclaration de Chaudfontaine et celui de Seraing (minimum et maximum de notre échantillon)
- un écart doublé (120 %) entre les recettes à l'IPP par habitant de ces deux communes.
- une correction minime des recettes des additionnels (108 %) à l'IPP grâce au taux.

En ce qui concerne le rendement des additionnels au PrI, il y a une convergence géographique moins grande et davantage de situations diversifiées. Les communes urbaines ont un RC/habitant plus élevé que les communes rurales, ce qui s'explique notamment par un bâti plus présent dans les villes, une densité de population plus élevée et par l'absence de péréquation cadastrale depuis 1975 (ces dernières années, l'expansion plus forte de l'immobilier et de son prix dans les communes rurales n'a pas été prise en compte dans le RC). On constate une grande diversité des centimes additionnels au PrI; cette différence s'explique par l'essence même de cet impôt: les personnes se déplacent, pas les biens. En outre, il existe de très grandes disparités entre les communes en ce qui concerne les logements sociaux.

Au niveau des taxes communales propres, nous pouvons remarquer une grande diversité des taxes locales. On peut d'ailleurs se poser la question du bien-fondé de certaines d'entre elles vu leur faible rendement net. Les taxes communales les plus rémunératrices sont les taxes sur les prestations d'hygiène publique (impactées par l'obligation régionale du coût-vérité) et les taxes sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles. Cependant, une certaine convergence entre les communes quant aux taxes prescrites est constatée, à l'exception de certaines taxes qui s'adaptent à des situations communales spécifiques. Cette convergence démontre que les communes utilisent très peu les taxes communales comme un outil permettant de mettre en place une politique particulière (objectif dissuasif ou incitatif). Les taxes communales sont souvent une variable d'ajustement dans les budgets et sont plus présentes

dans les communes urbaines qui ont de plus grands besoins de financement, du fait de leur caractère de communes-centres.

Ce travail m'a permis d'approfondir mes connaissances sur un sujet qui concerne l'ensemble des citoyens. Pour le militant politique que je suis, la compréhension rigoureuse des mécanismes qui impactent les recettes des communes est importante pour faire des propositions plus fondées du point de vue de l'efficience économique et de la justice sociale. C'est la raison pour laquelle j'envisage, l'année prochaine, d'entreprendre un master en sciences économiques à horaire décalé pour approfondir encore mes connaissances de la vie économique.

Annexes

Annexe n°1 : Simulation de la dotation Péréquation fiscale au fonds des communes (Husson, 2012)

	Recettes IPP	Nbre d'habitants	Recettes par hab./100	Ecart/ moyenne régionale	Taux	Dotation compensatoire	Recettes fiscales et dotation Péréquation
Commune X	22.500.000	7500	30,00	-4,20	7	_	1.575.000
Commune Y	15.000.000	7500	20,00	5,80	7	304.500[11]	1.050.000 + 304.500 = 1.354.500
Région	8.514.000	3.300.000	25,80				
Commune Y (simulation d'augmentation de taux)	15.000.000	7500	20,00	5,80	8	348.000[12]	1.200.000 + 348.000 = 1.548.000

En comptant le même nombre d'habitants et en ayant le même taux de centimes additionnels, la commune Y a un rendement fiscal inférieur et par conséquent, la région réduit cette différence en pratiquant une péréquation fiscale de 304.500€. L'enveloppe allouée à cette tranche est donc répartie proportionnellement entre les communes ayant un rendement fiscal plus faible sur base du poids obtenu par chaque commune concernée.

Si la commune Y augmente son taux d'additionnels à l'IPP d'1%, elle perçoit 150.000 € via les additionnels à l'IPP et 43.500 € vu l'effet d'une augmentation de taux sur la dotation du fonds des communes.

[11] Tranche IPP = (25,80-20,00) X 7 X 7500
[12] Tranche IPP = (25,80-20,00) X 8 X 7500

Annexe n°2 : Simulation de la dotation Externalités au fonds des communes (Husson, 2012)

Nbre d'habitants	Moyenne taux régionaux IPP	Taux communal IPP	Moyenne taux régionaux PrI	Taux communal PrI
100.000	**8 %**	**7,5%**	**2500**	**1900**

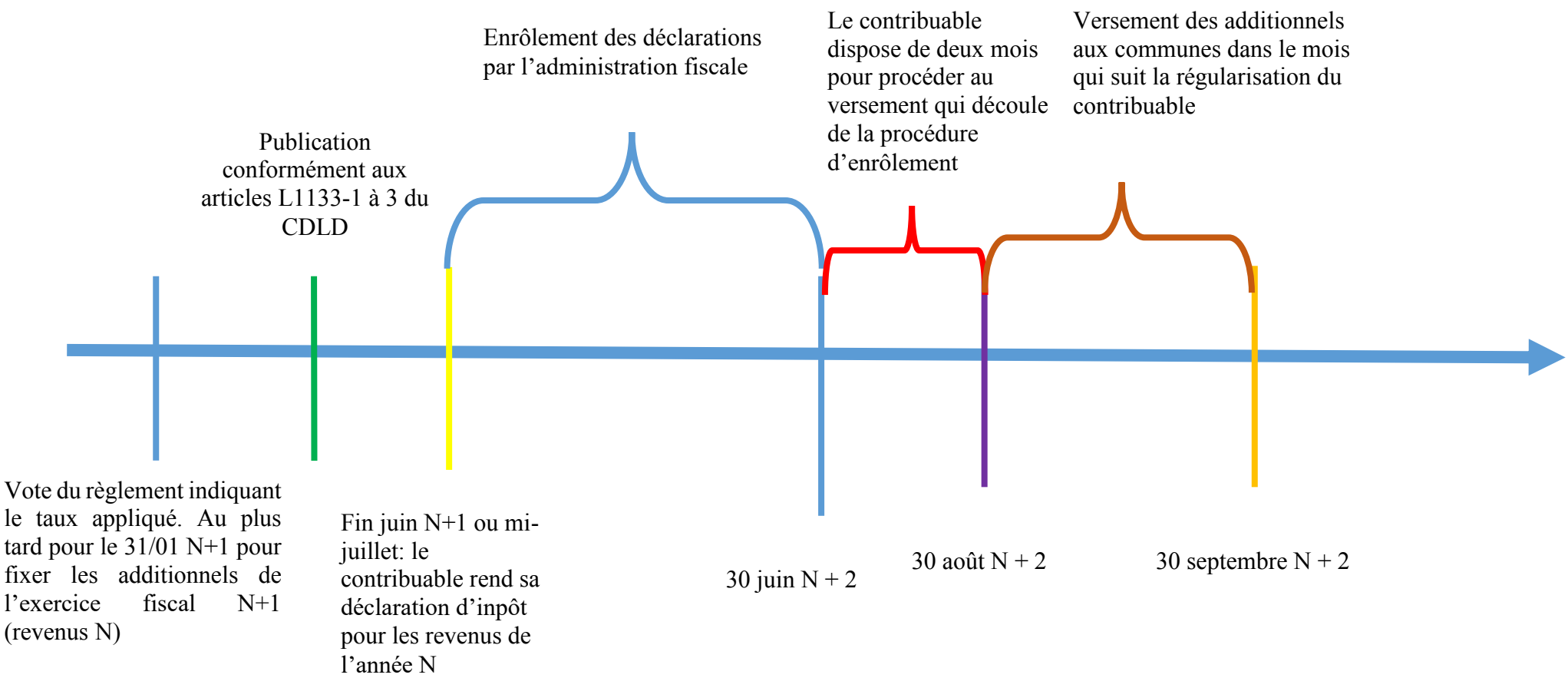
- Dépenses normées Commune = [- 243.985,9 + (794,5123 X 100.000) + (0,005604 X 100.000 X 100.000)] X (7,5/8) X (1900/2500) = 96.363.661,42 €
- Dépenses normées Région = 435.000.000 €
- Poids Externalités = (96.363.661,42 / 435.000.000) = 0,2215

- Enveloppe budgétaire dotation Externalités = 400.000.000 €
- Dotation Externalités commune X = 0,2215 X 400.000.000 = 88.610.263,38 €

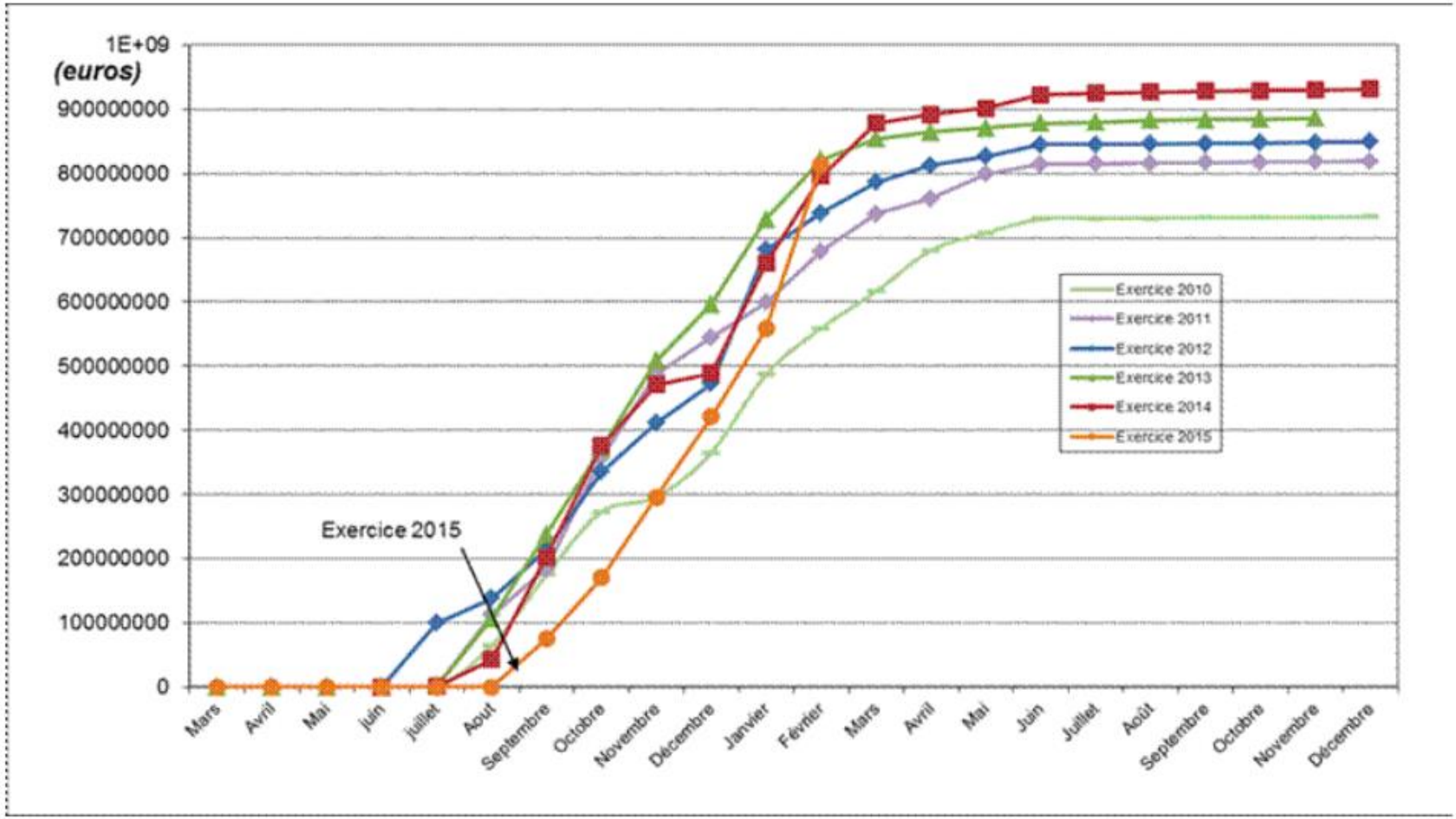
Dans cet exemple, le taux communal à l'IPP représente 94% du taux régional moyen. Si la commune augmente le taux à 8%, c'est-à-dire à un taux similaire à la moyenne régionale (en imaginant que les autres communes n'augmentent pas leur taux d'additionnels à l'IPP), le taux des additionnels communaux à l'IPP représentera 100% du taux régional moyen.

- Dépenses normées Commune = [- 243.985,9 + (794,5123 X 100.000) + (0,005604 X 100.000 X 100.000)] X (8/8) X (1900/2500) = 102.787.905,5 €
- Poids Externalités = (102.787.905,5/ 435.000.000) = 0,2360
- Dotation Externalités Commune X = 0,2360 X 400.000.000 = 94.517.614,27 €

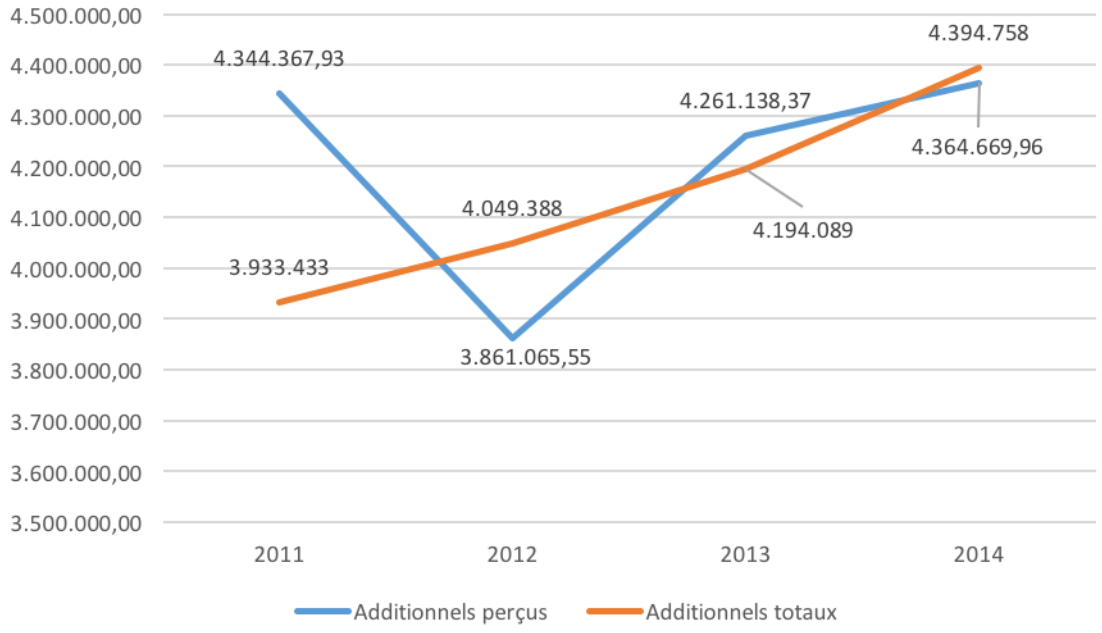
Annexe n°3 : Parcours des additionnels à l'IPP (Bertholomé, 2011)



Annexe n°4 : Evolution du rythme d'enrôlement aux additionnels à l'IPP de 2010 à 2015 (www.uvcw.be)



Annexe n°5 : Différence entre les additionnels budgétés et perçus dans la commune de Fléron



Annexe n°6 : Simulation des additionnels régionaux (Honhon, 2014)

IPP total = 16580€ ; Quotité exemptée = 1767,50€ ; Déduction revenu de remplacement = 818,50€

Tranche d'impôt pour l'application des additionnels régionaux	Additionnels régionaux différenciés (1)	Impôt de base EUR (2)	Réduction d'impôt fédéral (quotité exemptée et revenus de remplacement) (3)	Impôt d'état (2)-(3)	Impôt d'état réduit (facteur d'autonomie 25,99%)[13] (4)	Additionnels régionaux (4)*(1)
0 à 2000€	32%	2000	-2000	0	0	0
2000 à 5000€	33%	3000	-586	2414	1786,60	595,58
5000 à 10000€	34%	5000	0	5000	3700,50	1258,17
10000 à 50000€	35%	6580	0	6580	4869,86	1704,45
Plus de 50000€	36%	0	0	0	0	0
Total		16580	-2586	13994	10356,96	3559,20

[13] Le partage des recettes à l'IPP entre le pouvoir fédéral et les régions se fait autour d'une clé: 74,01% - 25,99%. Dans ce cas, pour maintenir la charge fiscale et les recettes fiscales globales inchangées, des centimes additionnels de 33,3% devraient être appliqués à l'impôt fédéral amputé d'un quart.

Annexe n°7 : Evolution des tranches d'imposition à l'IPP

EI 2016

- Augmentation des frais professionnels forfaitaires déductibles de EUR 125,00 (indexés)
  - Max EUR 2.592,50
- Tranches et taux d'imposition

0,01 – 5.705	25 %
5.705 – 8.120	30 %
8.120 – 13.530	40 %
13.530 – 24.800	45%
24.800 - ...	50 %

EI 2017

- Augmentation des frais professionnels forfaitaires déductibles de EUR 250,00 (indexés)
  - Max EUR 2.671,25
- Tranches et taux d'imposition

0,01 – 7.070	25 %
7.070 – 8.120	30 %
8.120 – 13.530	40 %
13.530 – 24.800	45%
24.800 - ...	50 %

EI 2019

- Augmentation des frais professionnels forfaitaires déductibles : taux uniforme de 30%
  - Max EUR 2.950,00
- Tranches et taux d'imposition

0,01 – 8.120	25 %
8.120 – 13.940	40%
13.940 – 24.800	45 %
24.800 - ...	50

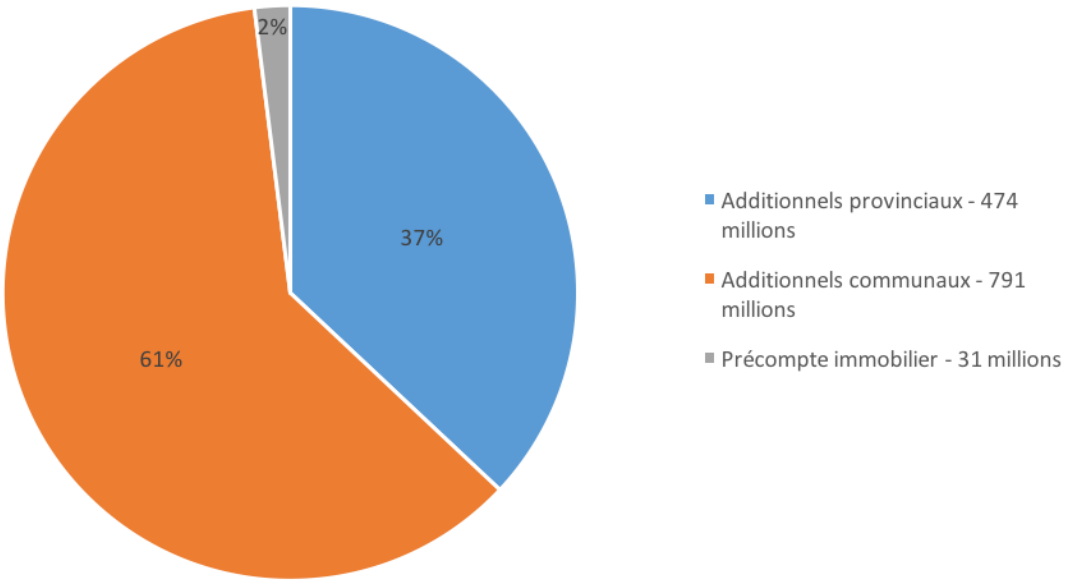
EI 2020

- Montant de quotité exemptée d'impôts uniforme

0,01 – 8.120	25 %
8.120– 14.330	40 %
14.330 – 24.800	45 %
24.800 - ...	50 %

www.pwc.be

Annexe n°8 : Recettes du précompte immobilier en Wallonie en 2012



www.uvcw.be

Annexe n°9 : Taxes interdites au niveau communal

Les communes ne peuvent fixer :

- une taxe sur la remise à domicile de plis à caractère judiciaire destinés à des particuliers (interdite par l'article 37 §3 du code judiciaire)
- une taxe sur les jeux et paris autres que les courses de chevaux
- une taxe sur les captages d'eau
- une taxe sur les bois exploités
- une taxe sur la distribution des annuaires téléphoniques officiels
- une taxe sur les antennes paraboliques
- une taxe indirecte sur les mines, minières et carrières.

Annexe n°10 : Description des catégories de recettes selon la classification économique

1. Les recettes de prestations

Les recettes de prestations sont composées des rentes de la valorisation du patrimoine communal c.-à-d. les loyers, la location de matériel, la coupe de bois… mais également de la rémunération de différents services rendus à la population (frais de garderie scolaire, droits d'entrée aux infrastructures culturelles et sportives, intervention des parents dans le transport scolaire…).

Les communes disposent pour ce type de recettes d'une marge de manœuvre importante par rapport aux recettes fiscales par exemple. En effet, même si la région, par son pouvoir de tutelle, a une influence sur ce type de recettes, celle-ci est beaucoup moins importante que pour la fiscalité. Par conséquent, la commune a l'opportunité de répercuter le coût des services sur « l'usager et non sur le contribuable ». L'avantage est que les communes peuvent en partie répercuter le coût des externalités négatives sur les bénéficiaires venant des différentes entités et non sur le contribuable qui ne bénéficie pas nécessairement du bien.

2. Les recettes de transferts

Les recettes de transferts peuvent être divisées en deux sous-catégories :

- Les fonds et subsides

Il s'agit des transferts financiers provenant de l'autorité supérieure. La plupart du temps, les subsides proviennent de la région.

Ces transferts financiers ont quatre finalités principales (Belfius, 2014) :

- assurer le financement général des communes et opérer des péréquations des moyens financiers en fonction des disparités (Par exemple, la dotation Externalité et Péréquation fiscale du fonds des communes);
- assurer le financement spécifique en contrepartie des missions déléguées par d'autres niveaux de pouvoir (décentralisation des services et déconcentration: Etat civil, registre de population).
- influer sur certaines politiques et mener des actions ciblées afin d'assurer la cohérence avec les initiatives régionales (la dotation logements publics ou subsidiés

au fonds des communes a pour objectif que les communes atteignent 10% de logements sociaux sur leur territoire)

- redresser les finances des communes en difficultés : le Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC) a pour objectif d'aider les communes aux finances obérées.

Les subsides ont un objet spécifique c-à-d que les fonds sont affectés à un projet spécifique tandis que le fonds des communes est une dotation globale sans objet affecté.

- La fiscalité locale

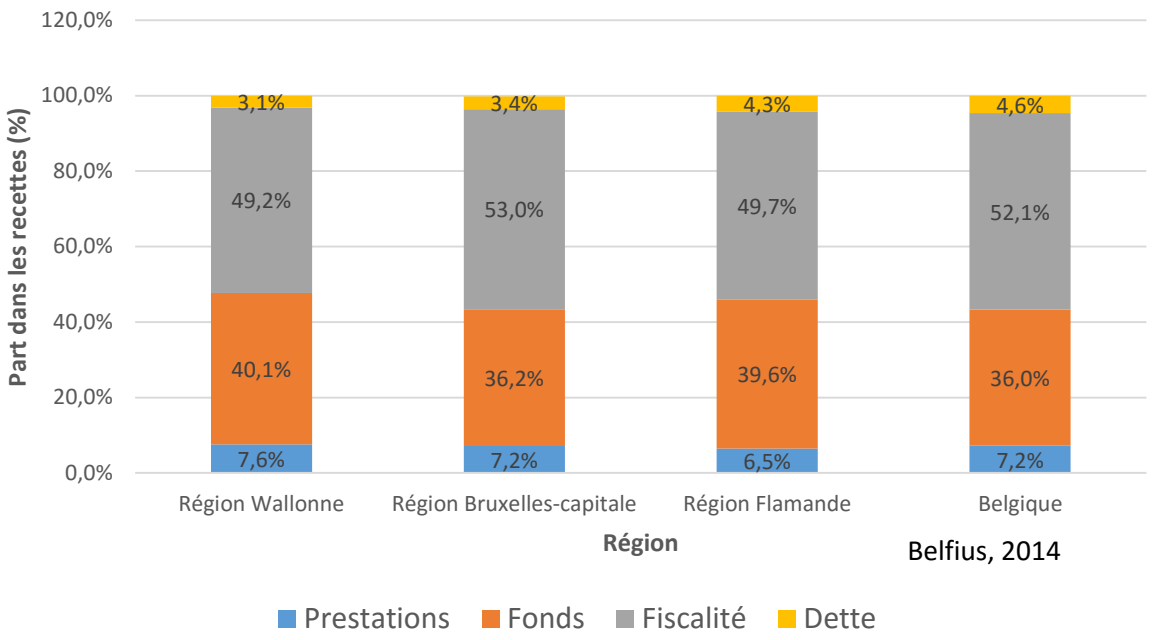
La fiscalité communale a été développée de manière plus complète dans le chapitre 2.

3. Les recettes de dettes

Les recettes de dettes représentent les revenus des actifs financiers que la commune détient. Il s'agit de participations dans les intercommunales (dividendes), d'intérêts de différents placements financiers, de bénéfices des régies communales et de remboursements des prêts contractés au bénéfice de tiers.

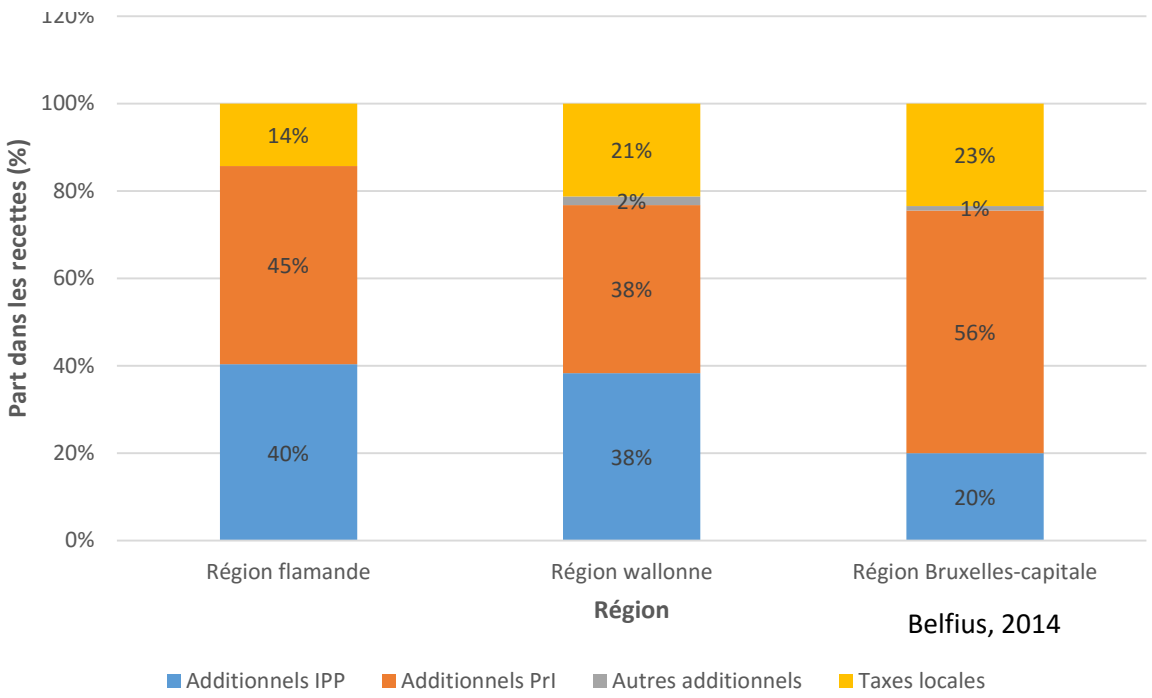
La commune n'a que peu d'emprise sur ce type de recettes qui sont dépendantes d'une part du contexte financier international et d'autre part des dispositions réglementaires.

Annexe n°11 : Composition des recettes communales en 2014



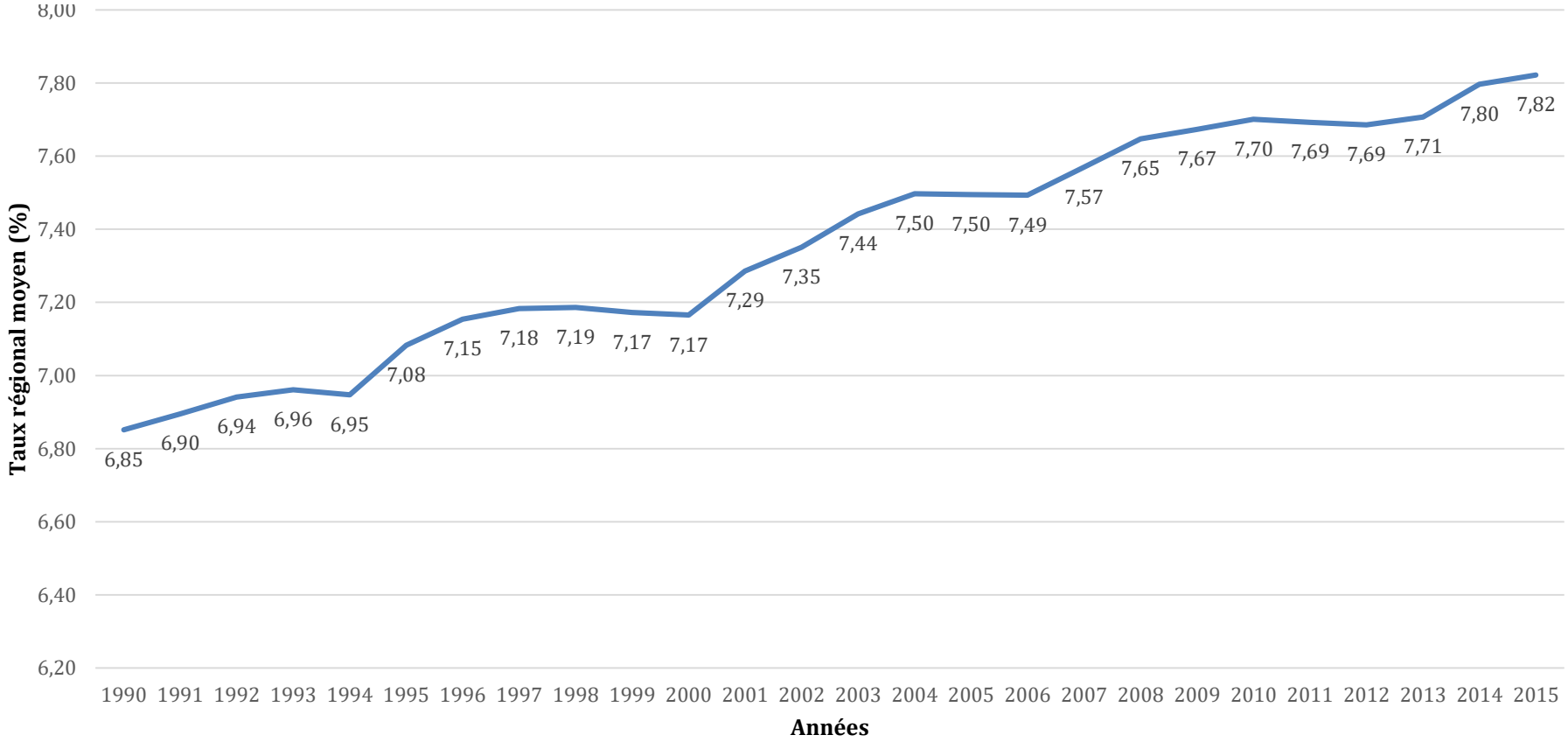
Belfius, 2014

Annexe n°12 : Composition des recettes fiscales des communes par région

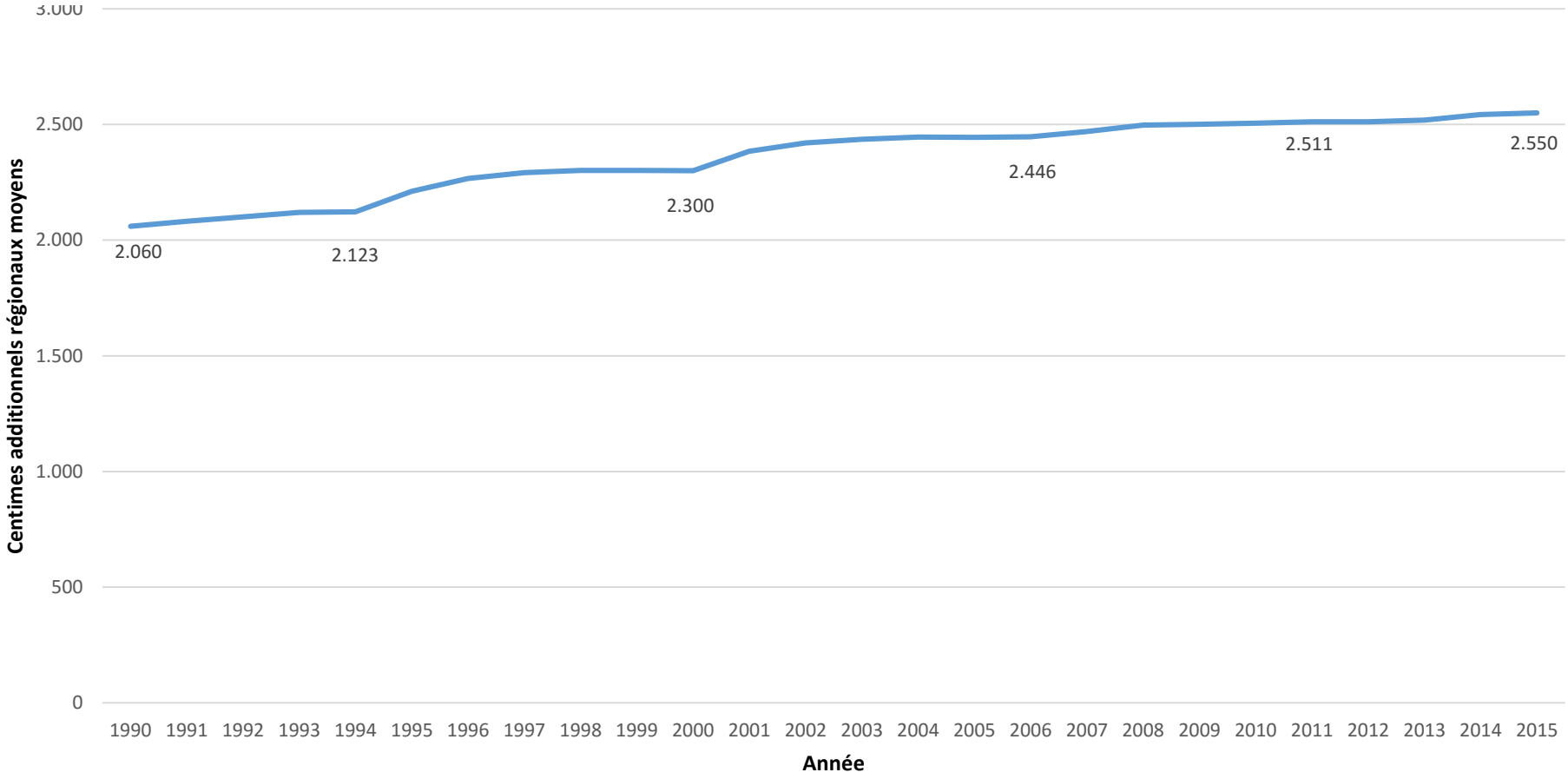


Belfius, 2014

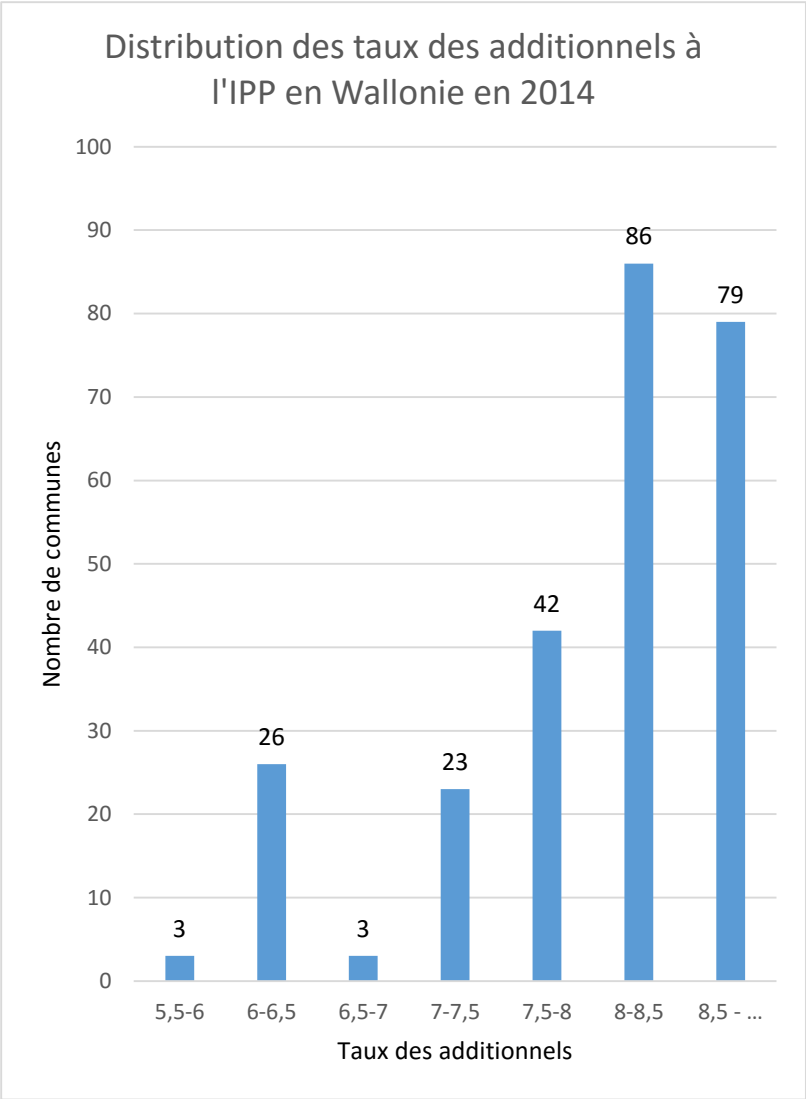
Annexe n°13 : Evolution de la moyenne régionale des taux à la taxe additionnelle à l'IPP en Région Wallonne de 1990 à 2015 (www.statbel.be)

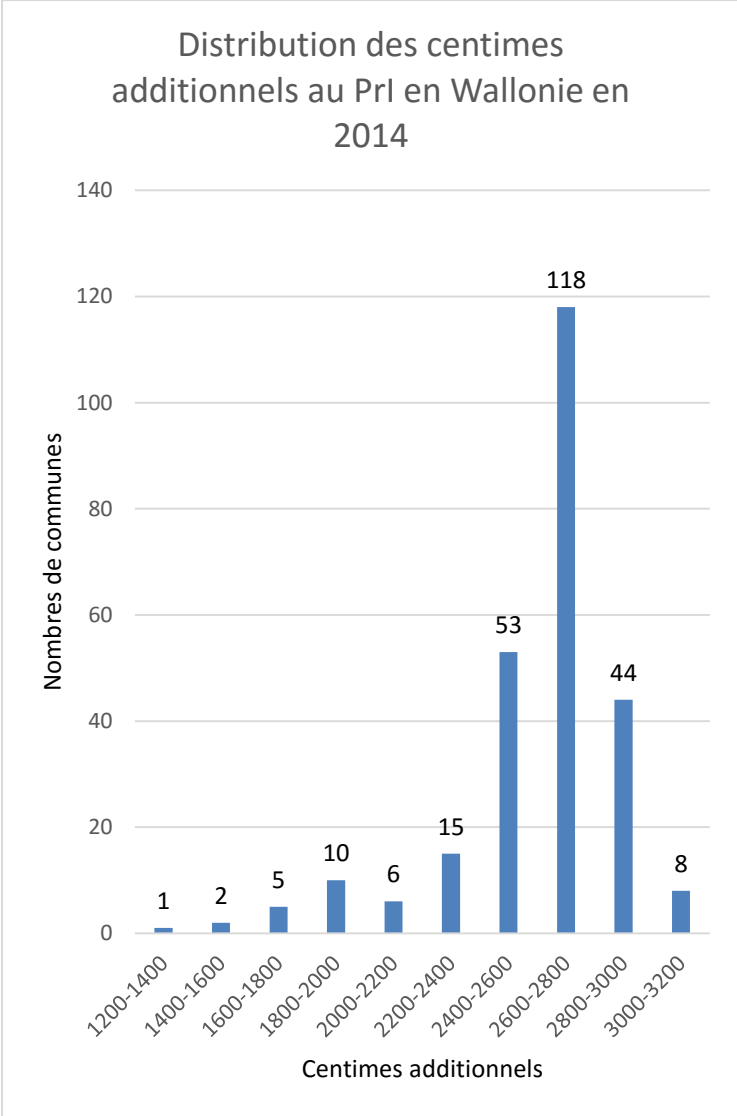


Annexe n°14 : Evolution du taux moyen régional des additionnels au précompte immobilier en Région Wallonne (www.statbel.be)



Annexe n°15 : Distribution des taux des additionnels à l'IPP et au précompte immobilier (www.statbel.be)



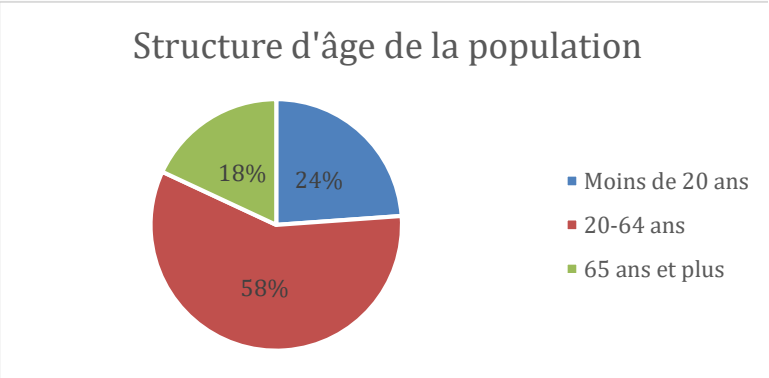


Annexe n°16 : Cartes d'identité des communes analysées

Carte d'identité de la commune d'Herstal

Population

- **Nombre d'habitants :** 39.003
- **Pyramide des âges :**



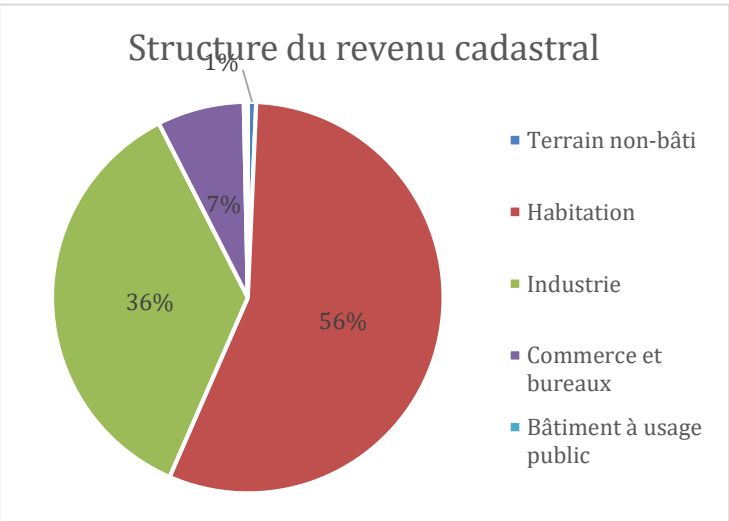
- **Âge moyen** : 40,45 ans
- **Indice de vieillissement : 1,01**
- **Croissance de la population sur 4 ans** : 2,63 %

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 2,56 %
- **Taux de chômage** : 21,7 %

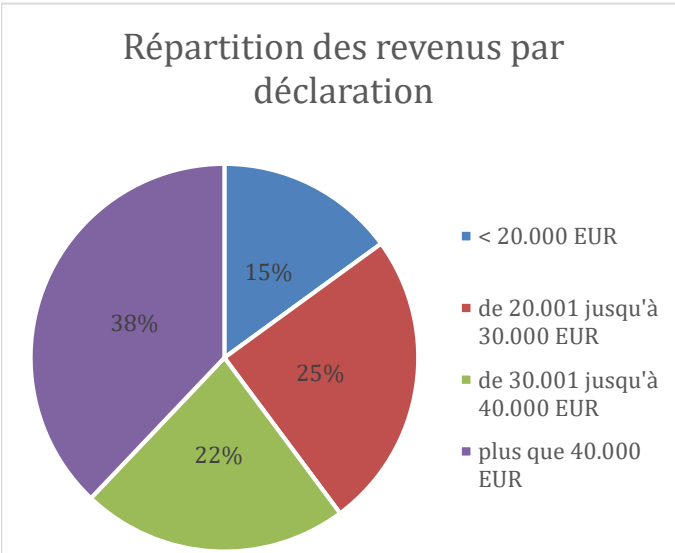
Revenu cadastral

- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 43,43
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 441.658,69 €
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant :** 11,32 €
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2600



Revenus

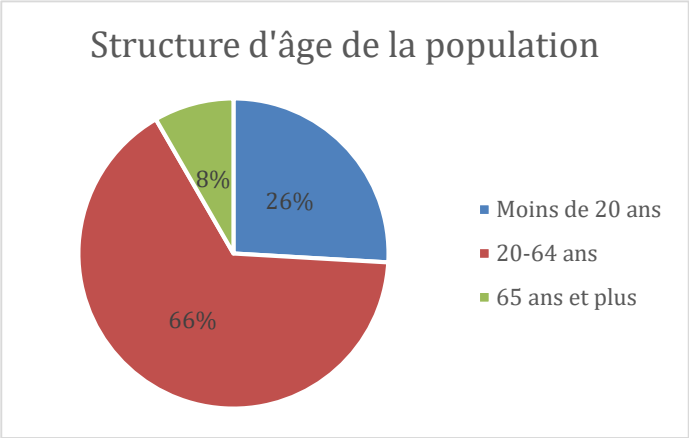
- **Revenu moyen par déclaration :** 39.592 €
- **Nombre total de déclarations (sans revenu nul)** : 6.678
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 80.342,14 €
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 2,06 €
- **Taux d'imposition** : 8,50 %



Carte d'identité de la commune d'Aywaille

Population

- **Nombre d'habitants :** 11.914
- **Pyramide des âges :**



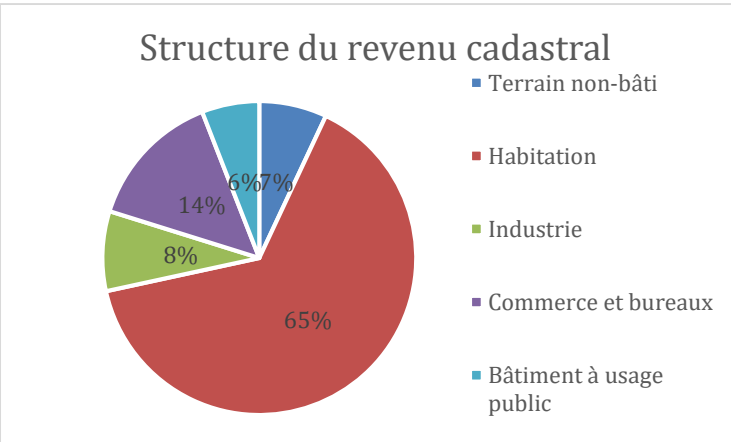
- **Âge moyen** : 43,78 ans
- **Indice de vieillissement :** 0,96
- **Croissance de la population sur 4 ans**: 3,43 %

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 1,55 %
- **Taux de chômage** : 14 %

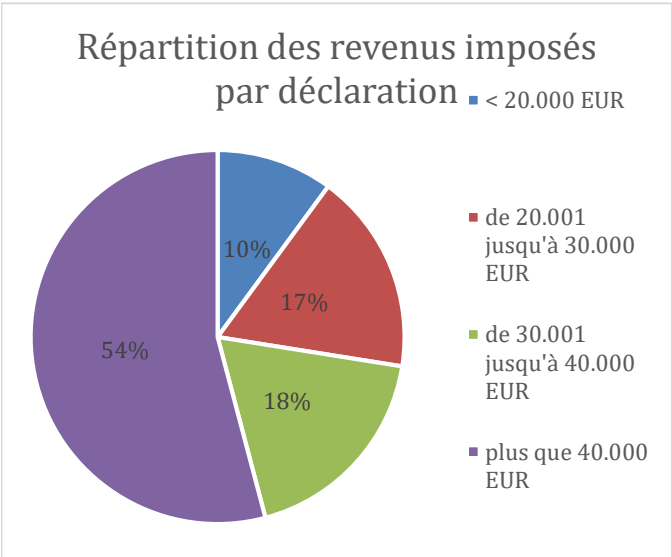
Revenu cadastral

- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 1,51
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 104.512,20 €
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant : 8,77 €**
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2575



Revenus

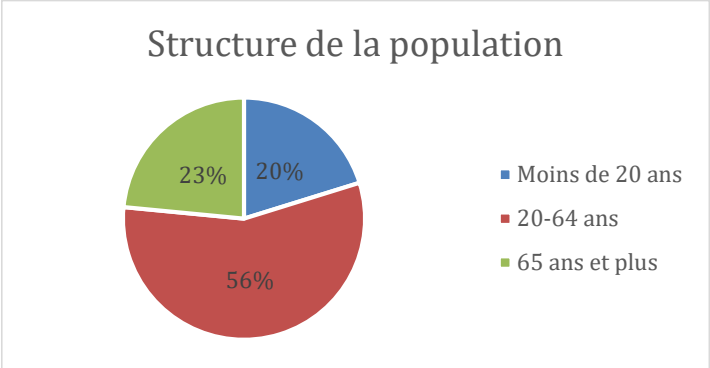
- **Revenu moyen par déclaration :** 48.985 €
- **Nombre total de déclarations (sans revenu nul)** : 2.221
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 34.259,59 €
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 2,88 €
- **Taux d'imposition** : 8,70 %



Carte d'identité de la commune de Chaudfontaine

Population

- **Nombre d'habitants :** 21.047
- **Pyramide des âges :**



- **Âge moyen** : 44,34 ans
- **Indice de vieillissement :** 1,51
- **Croissance de la population sur 4 ans** : 0,28 %

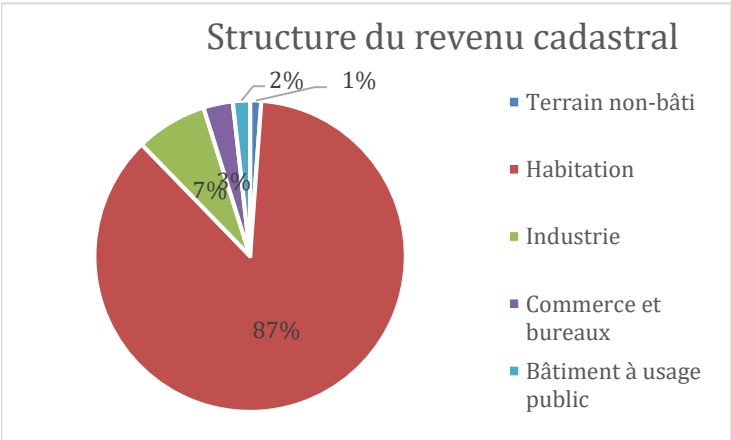
COMMUNE DE CHAUDFONTAINE

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 1,50 %
- **Taux de chômage** : 12,7 %

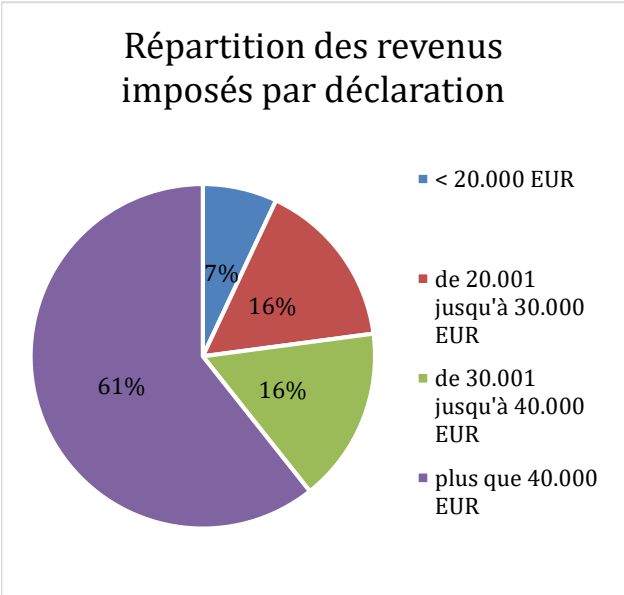
Revenu cadastral

- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 14,59
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 247.044,72 €
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant : 11,74 €**
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2550



Revenus

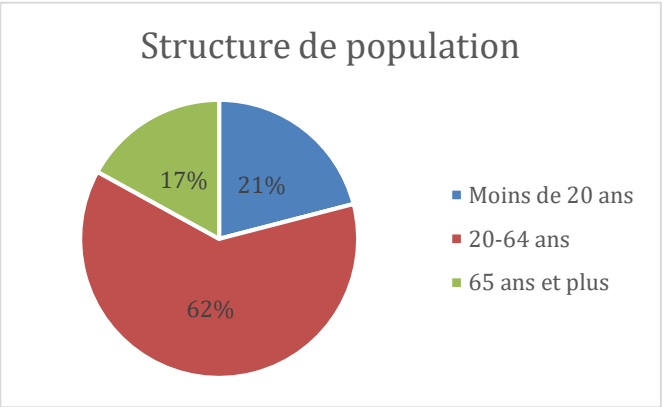
- **Revenu moyen par déclaration :** 63.535 €
- **Nombre total de déclarations (sans revenu nul)** : 4.175
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 87.595,98
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 4,16 €
- **Taux d'imposition** : 8%



Carte d'identité de la ville de Liège

Population

- **Nombre d'habitants :** 196.291
- **Pyramide des âges :**



- **Âge moyen** : 39,91 ans
- **Indice de vieillissement :** 1,08
- **Croissance sur 5 ans** : 0,64 %

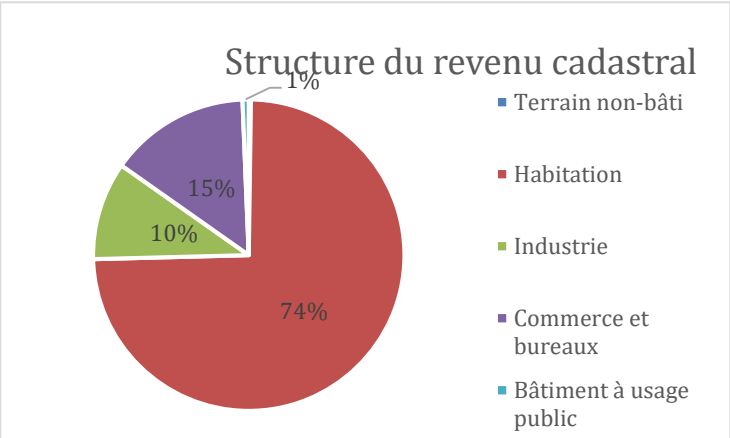
Liège
Une ville, un esprit.

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 5,6 %
- **Taux de chômage** : 27,2 %

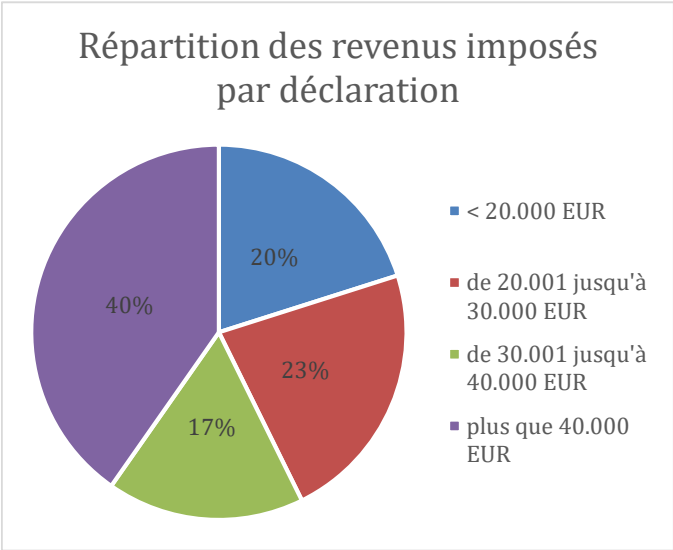
Revenu cadastral

- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 31,33
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 2.320.420,56 €
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant :** 11,82 €
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2870



Revenus

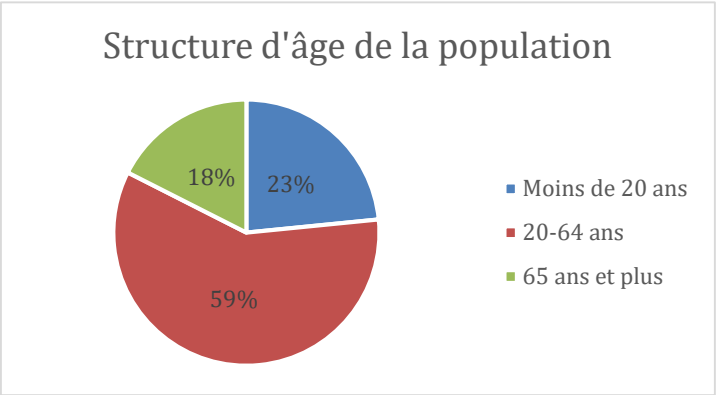
- **Revenu moyen par déclaration :** 42.617 €
- **Nombre total de déclarations (sans revenu nul)** : 26.443
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 453.890,98
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 2,31 €
- **Taux d'imposition** : 8 %



Carte d'identité de la commune de Blegny

Population

- **Nombre d'habitants :** 13.159
- **Pyramide des âges :**



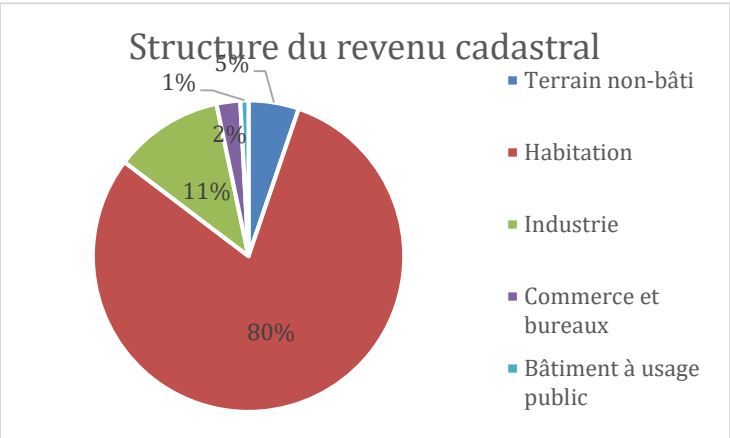
- **Âge moyen** : 40,87 ans
- **Indice de vieillissement** = 1,02
- **Croissance sur 5 ans** : 0,21 %

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 0,65 %
- **Taux de chômage** : 11 %

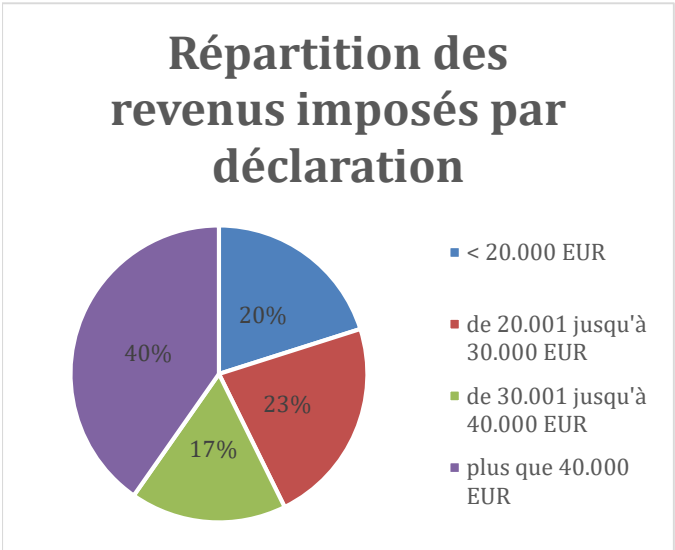
Revenu cadastral

- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 16,72
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 107.652€
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant : 8,18 €**
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2600



Revenus

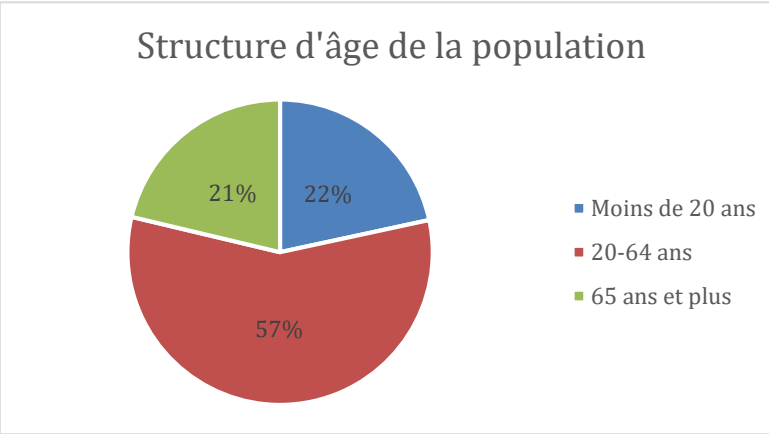
- **Revenu moyen par déclaration :** 53.200 €
- **Nombre total de déclarations (sans revenu nul)** : 2.754
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 39.437 €
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 3,00 €
- **Taux d'imposition** : 7,50 %



Carte d'identité de la commune de Fléron

Population

- **Nombre d'habitants :** 16.435
- **Pyramide des âges :**

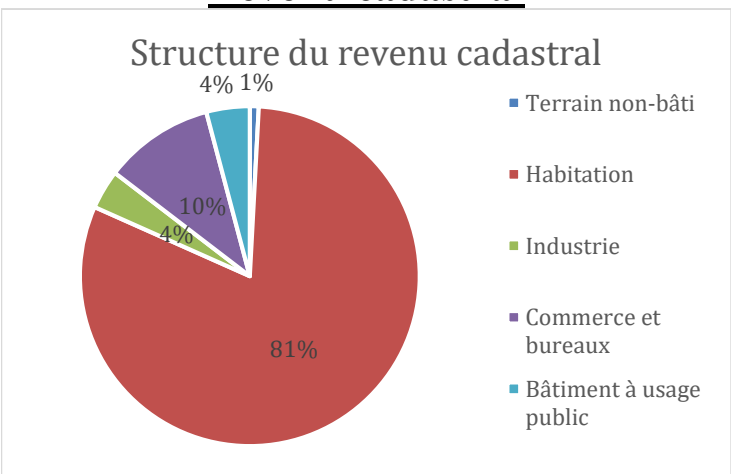


- **Âge moyen** : 42,2 ans
- **Indice de vieillissement :** 1,32
- **Croissance sur 5 ans** : 1,53 %

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 1,80 %
- **Taux de chômage** : 16,6 %

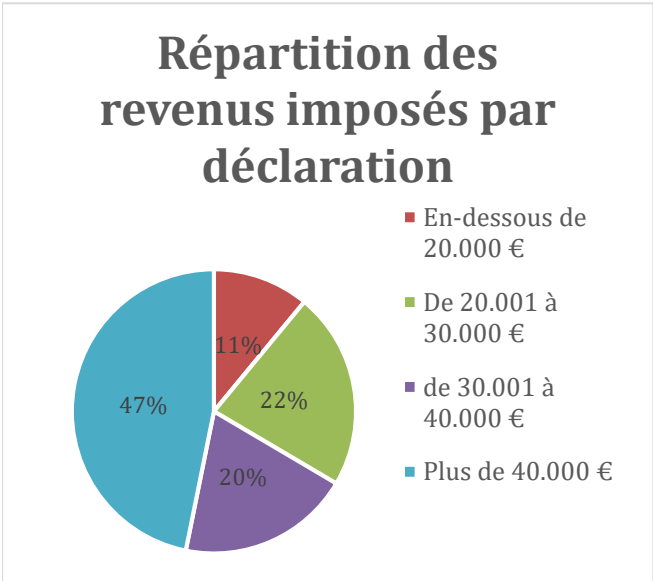
Revenu cadastral



- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 67,78
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 131.739€
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant :** 8,02 €
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2600

Revenus

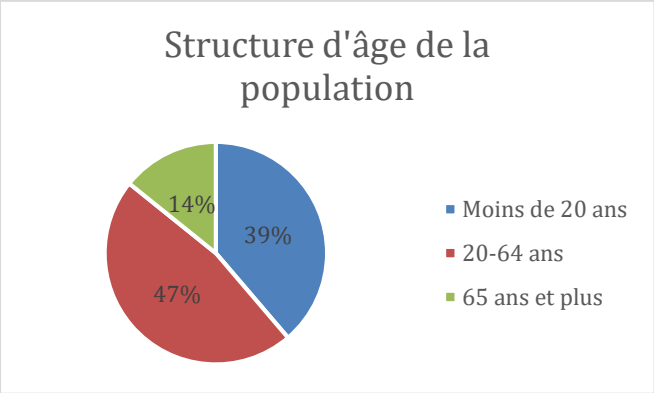
- **Revenu moyen par déclaration :** 45.034 €
- **Nombre total de déclarations (sans revenu nul):** 3.268
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 42.773 €
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 2,60 €
- **Taux d'imposition** :



Carte d'identité de la commune de Seraing

Population

- **Nombre d'habitants :** 63.813
- **Pyramide des âges :**

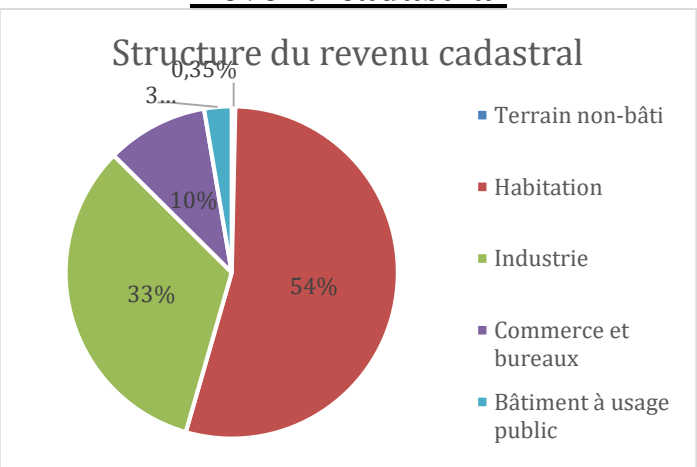


- **Âge moyen** : 34,60
- **Indice de vieillissement** : 0,49
- **Croissance de la population sur 4 ans :** 1,31 %

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 3,97 %
- **Taux de chômage** : 24,7 %

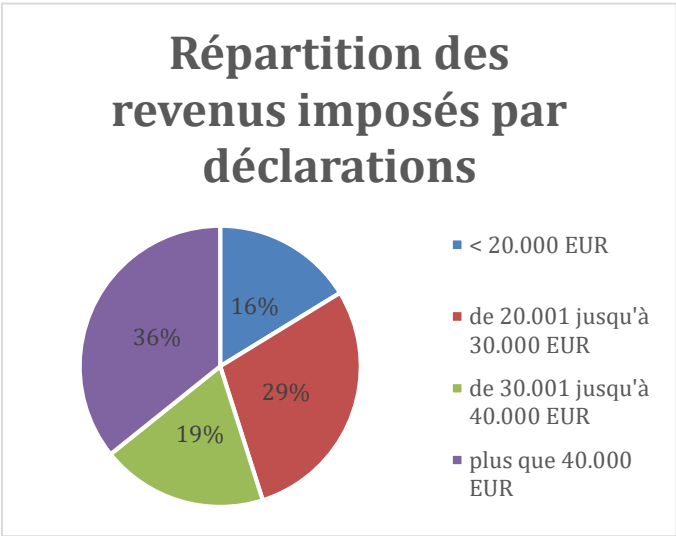
Revenu cadastral



- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 83,79
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 677.342,65
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant :** 10,61 €
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2700

Revenus

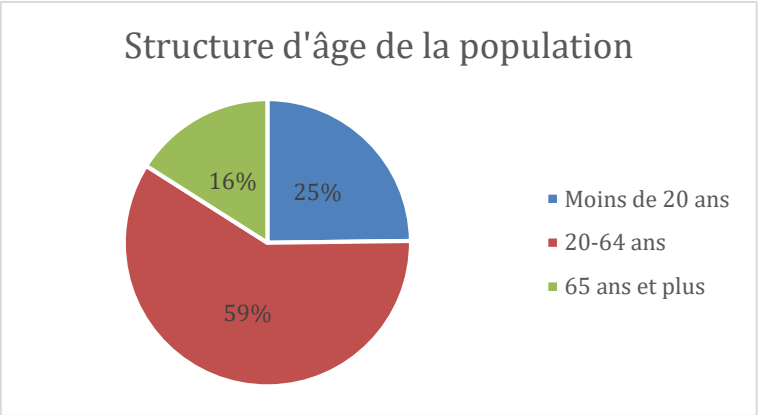
- **Revenu moyen par déclaration :** 38.975 €
- **Nombre total de déclarations (sans revenu nul):** 9.859
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 129.656,57 €
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 2,03 €
- **Taux d'imposition** : 8,50 %



Carte d'identité de la commune de Soumagne

Population

- **Nombre d'habitants :** 16.548
- **Pyramide des âges :**

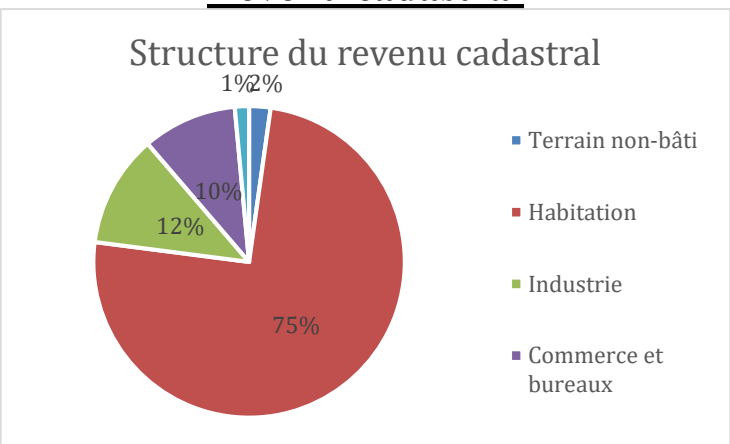


- **Âge moyen** : 39 ans
- **Indice de vieillissement** : 0,91
- **Croissance sur 5 ans** : 2,38 %

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/ population** : 1,43 %
- **Taux de chômage** : 12,6 %

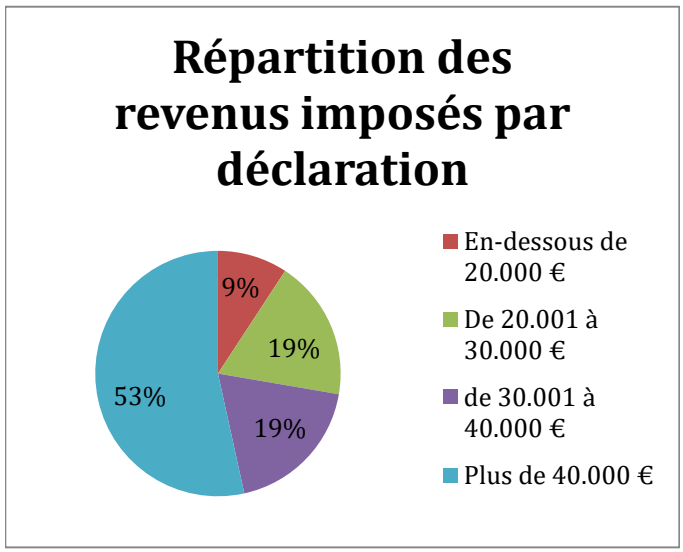
Revenu cadastral



- **Logements sociaux / 1000 habitants** : 26,56
- **Valeur de 100 centimes additionnels** : 74.890,96
- **Valeur de 100 centimes additionnels/ habitant :** 4,53 €
- **Taux d'imposition au précompte immobilier** : 2.600

Revenus

- **Revenu moyen par déclaration :** 49.657 €
- **Nombre total de déclarations :** 3.336
- **Valeur d'1 % Add IPP** : 47817,11 €
- **Valeur d'1 % Add IPP/habitant :** 2,89 €
- **Taux d'imposition** : 8,50 %



Sources statistiques

Population

- **Nombre d'habitants** : www.statbel.be, 2014
- **Pyramide des âges :**
- **Âge moyen :** Moyenne pondérée basée sur les données de la pyramide des âges
- **Indice de vieillissement :** $\frac{Nombre\ de\ personnes\ de\ plus\ de\ 60\ ans}{Nombre\ de\ personnes\ de\ moins\ de\ 20\ ans}$ basé sur les données de la pyramide des âges
- **Croissance de la population sur 4 ans :** www.statbel.be, 2014

Revenu cadastral

- **Valeur de 100 centimes additionnels :** Calcul à partir du crédit budgétaire affecté pour les additionnels au précompte immobilier dans le budget 2014 de la commune
- **Valeur de 100 centimes additionnels/habitant :** $\frac{\boldsymbol{Valeur\ de\ 100\ centimes\ additionnels\ 2014}}{\boldsymbol{Nombre\ d'habitants\ 2014}}$
- **Taux d'imposition des additionnels au précompte immobilier :** www.statbel.be, 2014
- **Structure du revenu cadastral :** Occupation du sol, www.statbel.be, 2014

Revenus

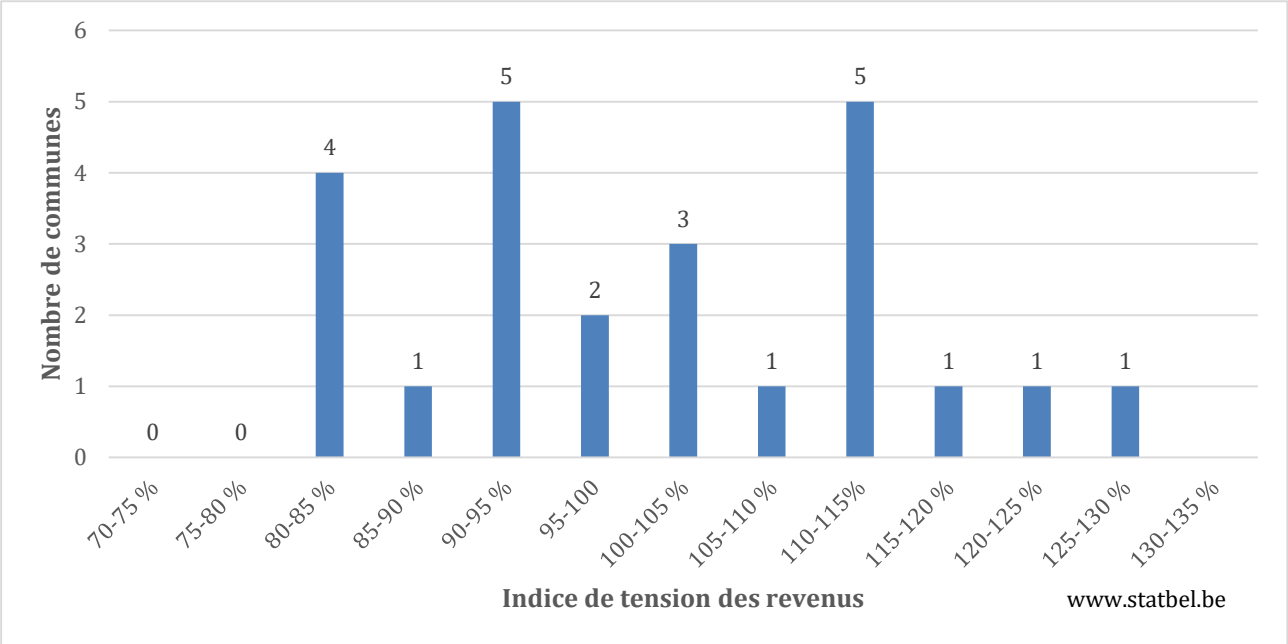
- **Revenu moyen par déclaration :** Revenu total net imposable et impôts par déclaration individuelle et par commune, www.statbel.be, 2014
- **Nombre total de déclarations sans revenu nul :** Revenu total net imposable et impôts par déclaration individuelle et par commune, www.statbel.be, 2014
- **Valeur d'1 % des additionnels à l'IPP :** Calcul à partir du crédit budgétaire affecté pour les additionnels à l'IPP dans le budget 2014 de la commune
- **Valeur d'1 % des additionnels à l'IPP/habitant :**

  $\frac{\boldsymbol{Valeur\ de\ 1\ \%\ des\ additionnels\ à\ l'IPP\ en\ 2014}}{\boldsymbol{Nombre\ d'habitants\ 2014}}$
- **Taux d'imposition des additionnels à l'iPP**
- **Répartition des revenus imposés par déclaration :** Revenu total net imposable et impôts par déclaration individuelle et par commune, www.statbel.be, 2014

Autres statistiques utiles

- **Bénéficiaires du revenu d'intégration/population :** www.statbel.be, 2014
- **Taux de chômage :** www.walstat.iweps.be, 2014

Annexe n°17 : Distribution de l'indice de tension des revenus moyens par déclaration pour les communes de l'arrondissement de Liège

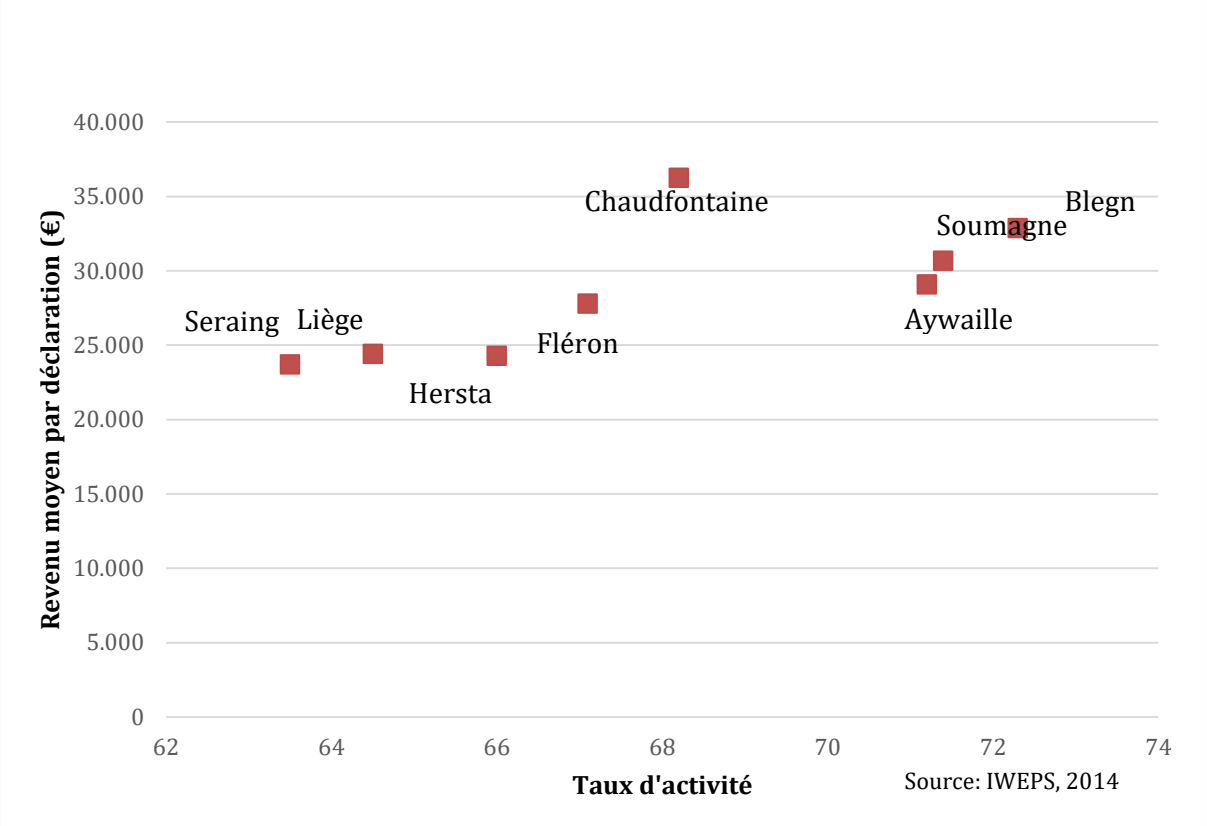


Annexe n°18 : Revenu moyen par déclaration et population de la commune (www.statbel.be)

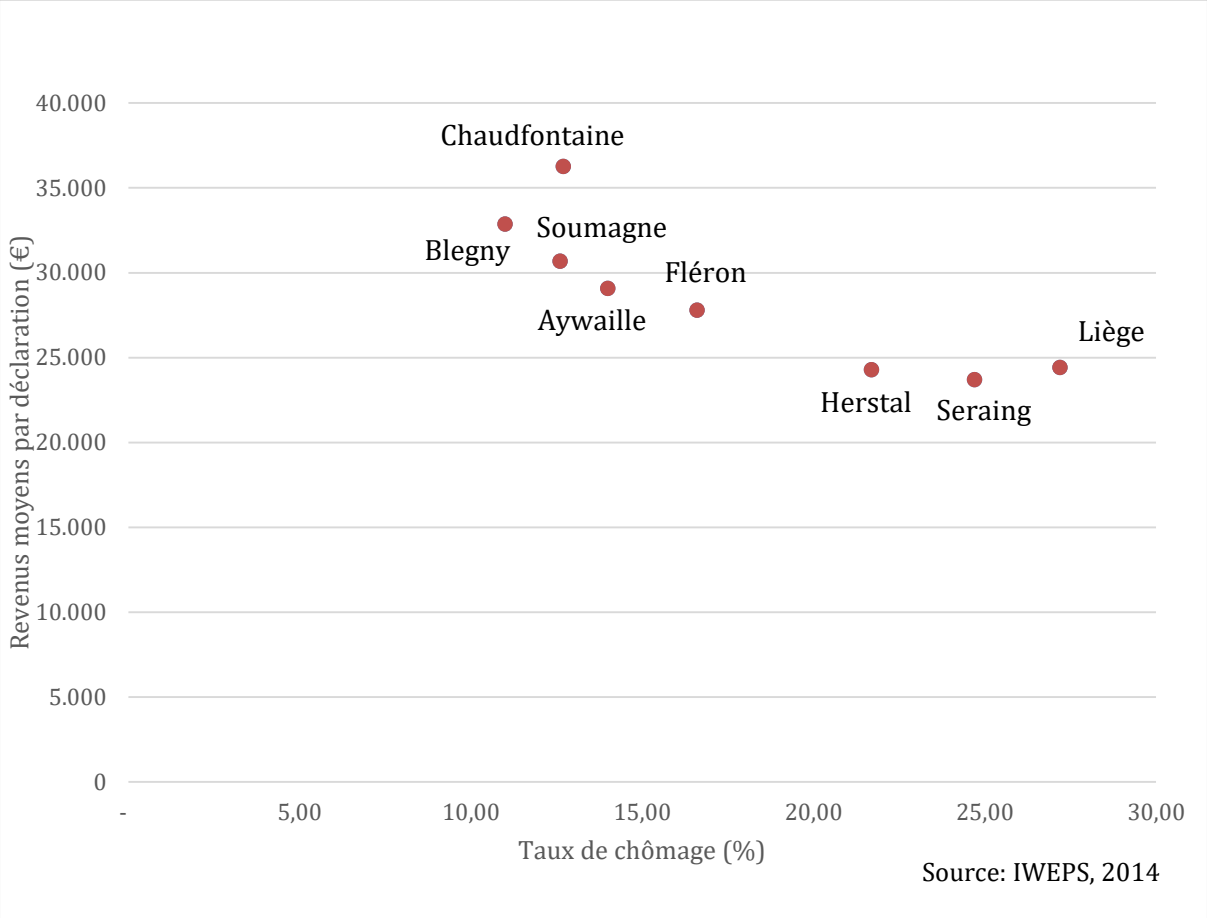
NOMBRE D'HABITANTS	NOMBRE DE COMMUNES	REVENU MOYEN PAR DECLARATION
DE 5000 A 10.000	7	31852
DE 10.000 A 15.000	5	31245
DE 15.000 A 20.000	3	28919
DE 20.000 A 50.000	7	26409
DE 50.000 A 100.000	1	23719
PLUS DE 100.000	1	24433
	24	

Annexe n°19 : Indices de tension des revenus moyens par déclaration (www.statbel.be)

Annexe n°20 : Revenu moyen par déclaration et taux d'activité



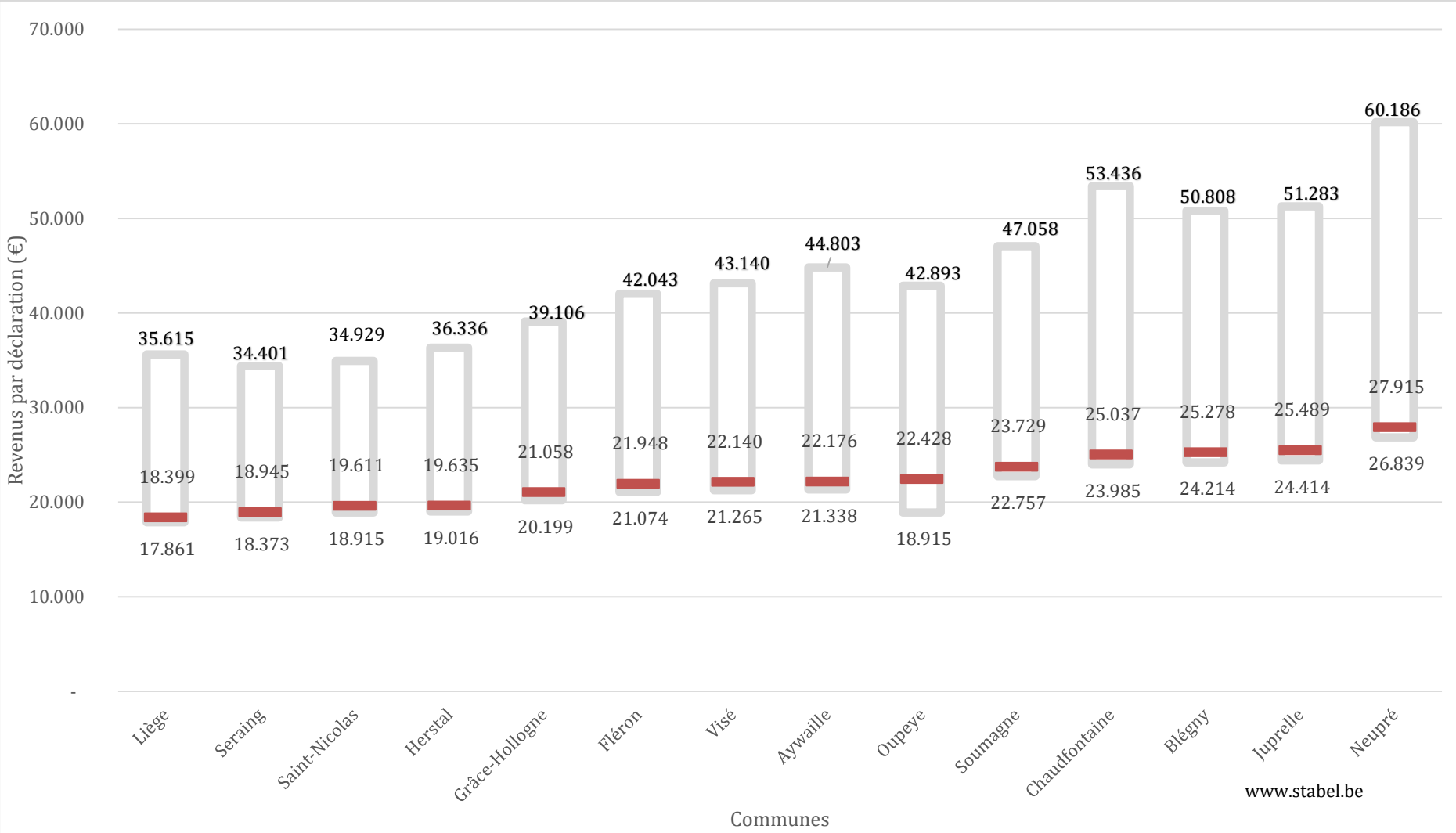
Annexe n°21 : Revenu moyen par déclaration et taux de chômage



Annexe n°22 : Evolution des revenus entre 2005 et 2013 et indice de vieillissement des communes (www.stabel.be)

	INDICE DE VIEILLISSEMENT	AUGMENTATION DES REVENUS 05-13
SOUMAGNE	0,91	28%
AYWAILLE	0,96	30%
SERAING	1,00	24%
HERSTAL	1,01	23%
BLEGNY	1,02	26%
LIEGE	1,08	16%
FLERON	1,32	23%
CHAUDFONTAINE	1,51	22%

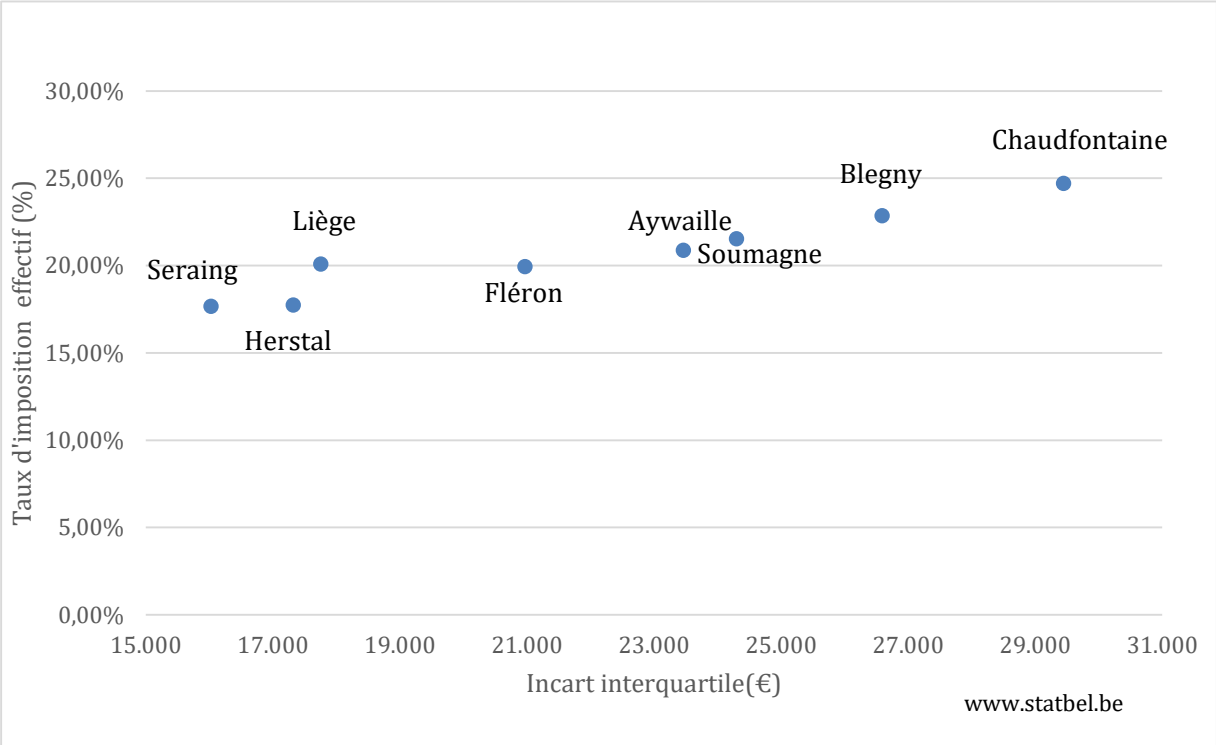
Annexe n°23 : Boîtes à moustaches de certaines communes de l'arrondissement de Liège



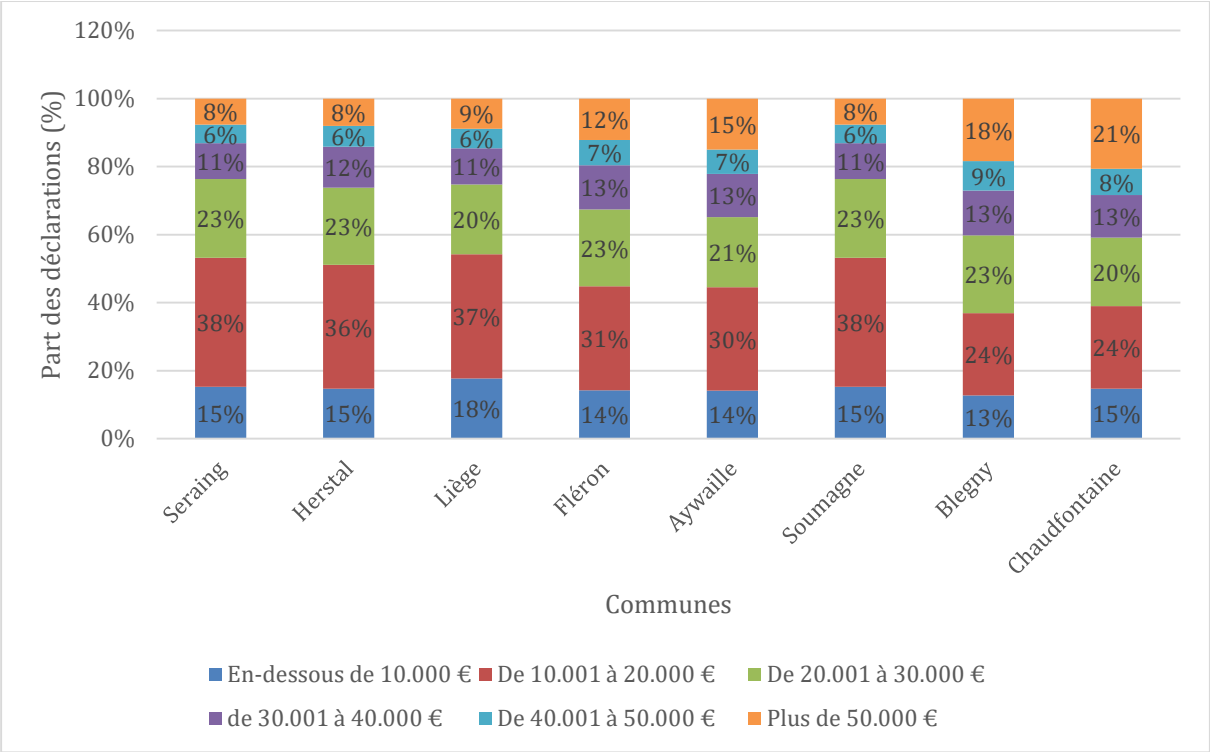
Annexe n°24 : Ecart interquartile et revenu médian des communes de l'arrondissement de Liège (www.statbel.be)

REVENUS MEDIANS	NOMBRE DE COMMUNES	ECART INTERQUARTILE
18.000 A 20.000€	4	16.779,00
20.000 A 22.000€	6	21.514,67
22.000 A 24.000€	6	22.883,83
24.000 A 26.000€	7	27.532,43
26.000 A 28.000€	1	33.347,00

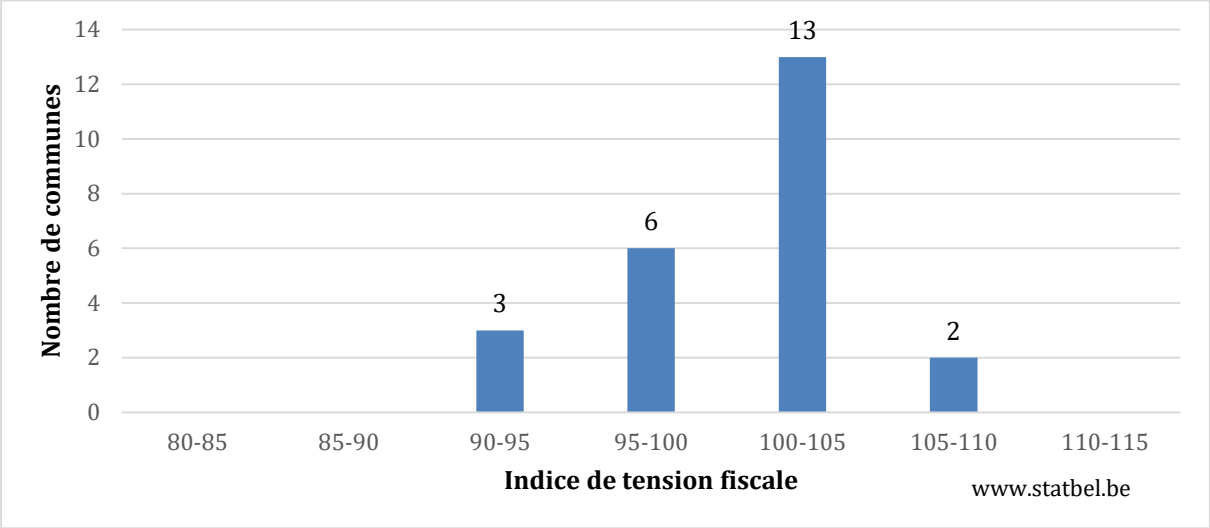
Annexe n°25 : Impact de la différence interquartile sur le taux moyen d'imposition



Annexe n°26 : Parts de déclarations selon le niveau de revenus (www.statbel.be)



Annexe n°27 : Dispersion de l'indice de tension fiscale des communes de l'arrondissement de Liège en 2014

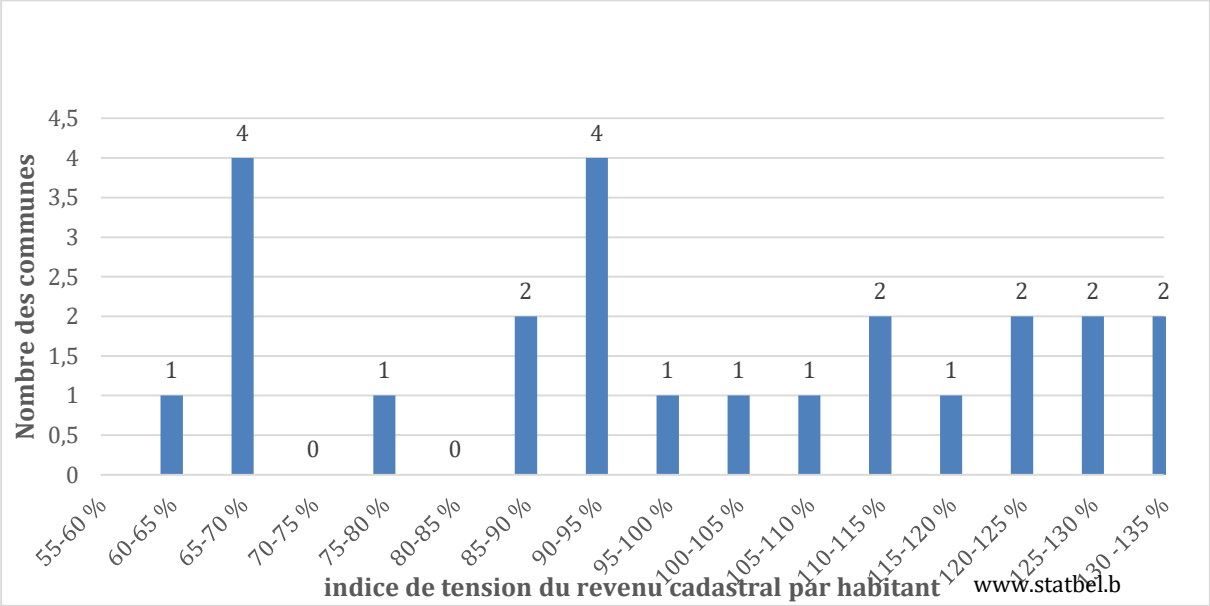


Annexe n°28 : Taux des additionnels à l'IPP et taille des communes dans l'arrondissement de Liège (www.statbel.be)

NOMBRE D'HABITANTS	NOMBRE DE COMMUNES	TAUX MOYEN
DE 5000 A 10.000	7	8,14
DE 10.000 A 15.000	5	8,34
DE 15.000 A 20.000	3	8,60
DE 20.000 A 50.000	7	8,21
DE 50.000 A 100.000	1	8,50
PLUS DE 100.000	1	8,00

Annexe n°29 : Répartition géographique des taux des taxes additionnelles à l'IPP pour les communes de l'arrondissement de Liège (www.statbel.be)

Annexe n°30 : Distribution de l'indice de tension du revenu cadastral/habitant des communes de l'arrondissement de Liège

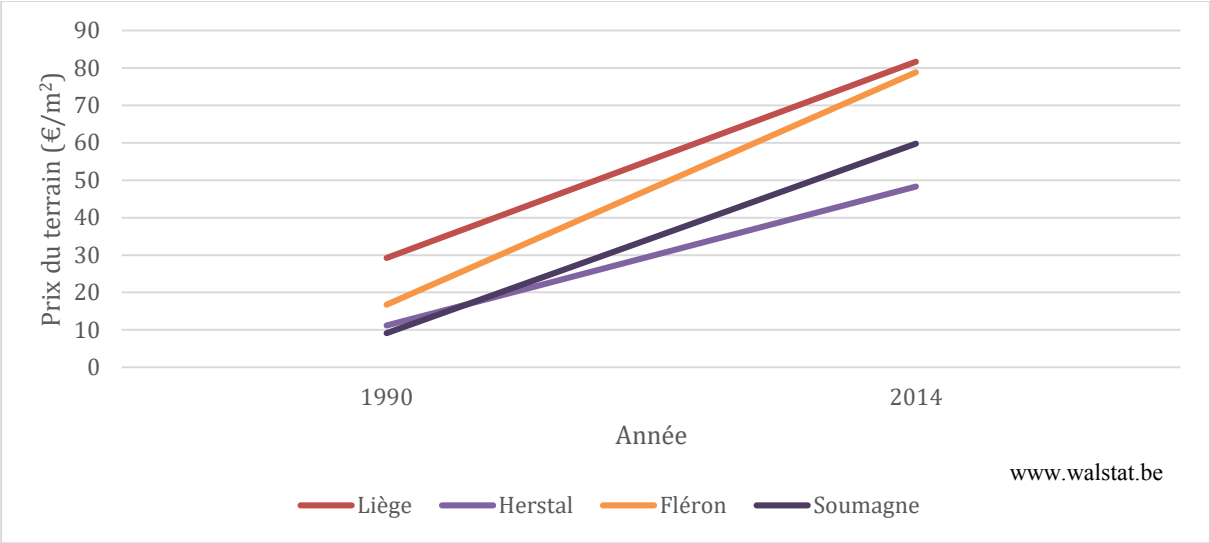


Annexe n°31 : Revenu cadastral par habitant et population de la commune (www.stabel.be)

NOMBRE D'HABITANTS	NOMBRE DE COMMUNES	RC/HABITANT	REVENU MOYEN PAR DECLARATION
DE 5000 A 10.000	7	424,01	31.852,29
DE 10.000 A 15.000	5	430,53	31.245,80
DE 15.000 A 20.000	3	499,56	28.919,67
DE 20.000 A 50.000	7	549,05	26.409,43
DE 50.000 A 100.000	1	563,30	23.719,00
PLUS DE 100.000	1	609,08	24.433,00

Annexe n°32 : Répartition géographique de l'indice de tension du revenu cadastral par habitant (www.stabel.be)

Annexe n°33 : Evolution des prix des terrains à bâtir



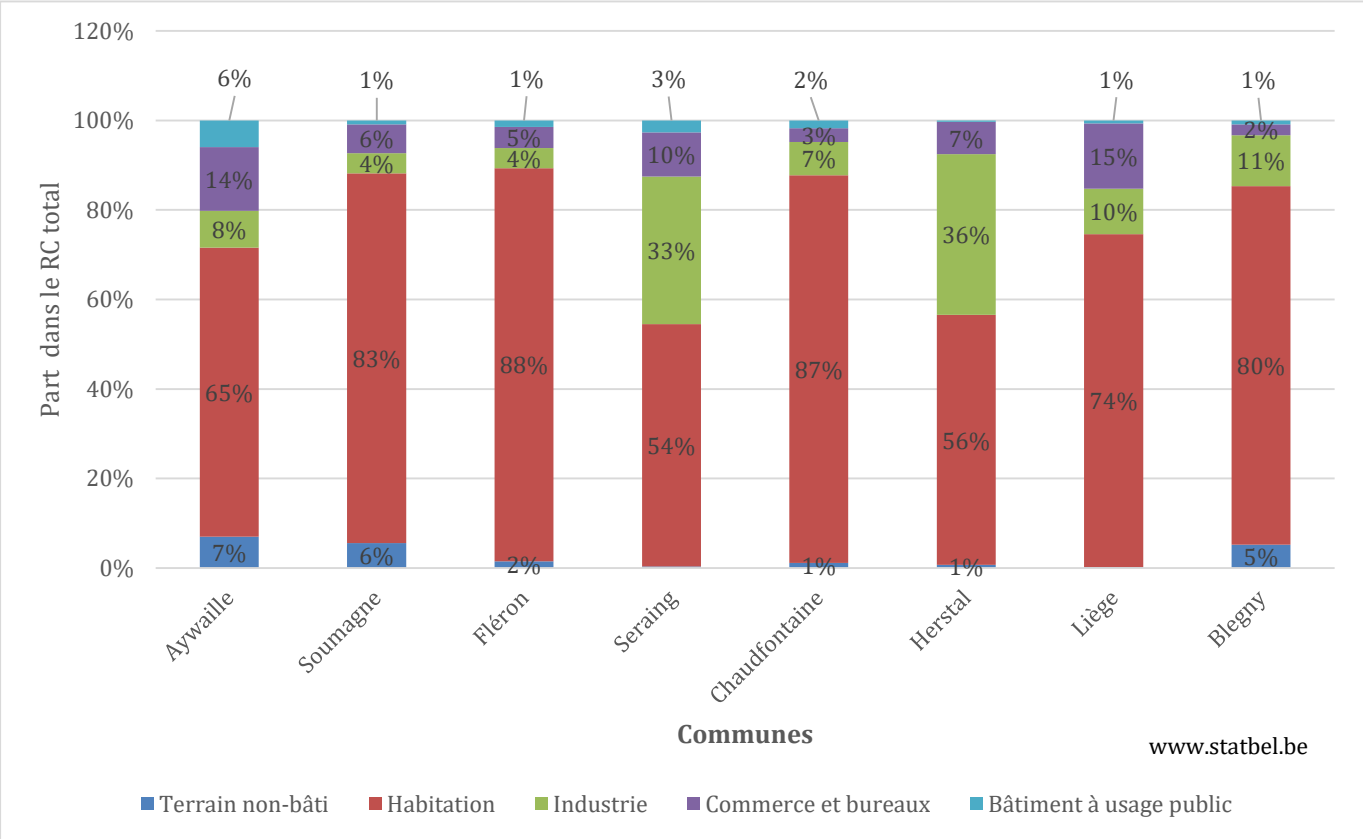
Annexe n°34 : Revenu cadastral par habitant et densité de population (www.stabel.be)

COMMUNES	DENSITE DE POPULATION	RC PAR HABITANT
AYWAILLE	149,00	453,44
BLEGNY	504,80	424,07
SOUMAGNE	609,70	413,75
CHAUDFONTAINE	711,50	581,64
SERAING	679,90	563,30
FLERON	1.634,70	436,87
LIEGE	1.656,90	637,97
HERSTAL	1.805,70	613,95

Annexe n°35 : Revenu cadastral exonéré par communes (www.stabel.be)

	RC EXONERE	PART RC TOTAL EXONERE	RC EXONERE PAR HABITANT
BLEGNY	1.352.237,00	8%	21,19
SOUMAGNE	371.726,00	11%	22,46
FLERON	436.260,00	8%	26,54
AYWAILLE	347.392,00	11%	29,16
CHAUDFONTAINE	728.714,00	8%	34,62
SERAING	3.716.176,00	9%	58,99
HERSTAL	4.154.948,00	20%	106,53
LIEGE	21.470.159,00	19%	109,38

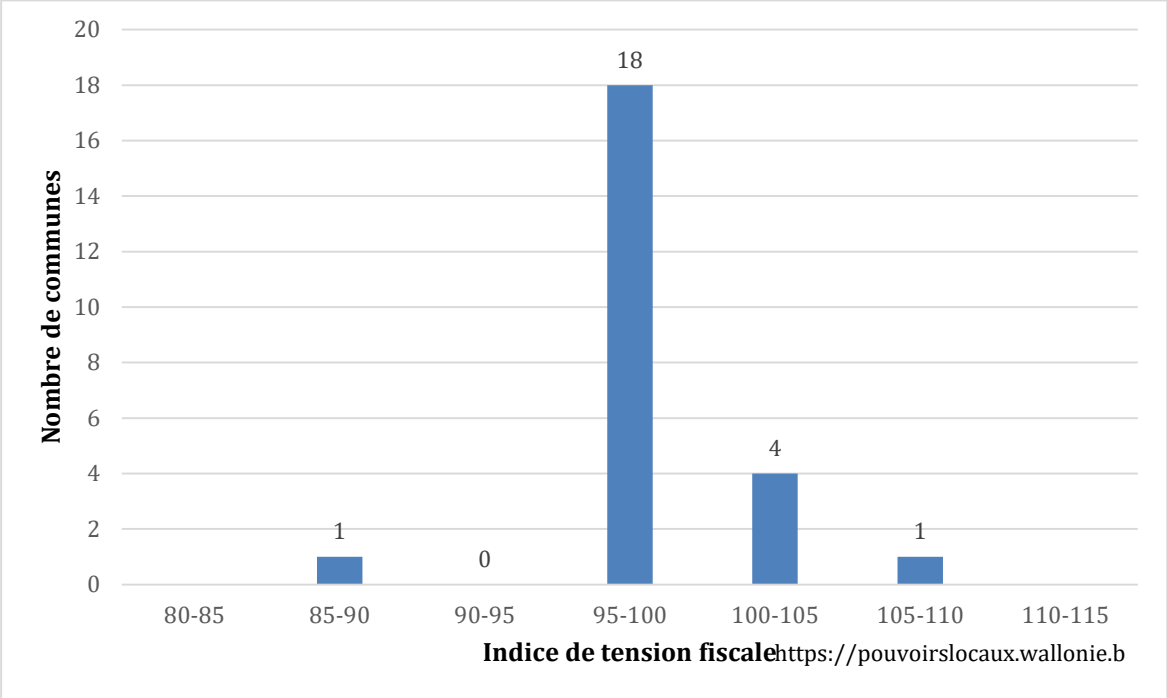
Annexe n°36 : Composition du RC par commune



Annexe n°37 : Nombre de logements sociaux par communes (www.walstat.be)

	NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX	NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX POUR 1000 HABITANTS
AYWAILLE	18	1,51
CHAUDFONTAINE	307	14,59
BLEGNY	220	16,72
SOUMAGNE	440	26,59
LIEGE	6149	31,33
HERSTAL	1694	43,43
FLERON	1114	67,78
SERAING	5767	83,79

Annexe n°38 : Distribution de l'indice de tension fiscale des additionnels au PrI des communes de l'arrondissement de Liège



Annexe n°39 : Répartition géographique de centimes additionnels au PrI (www.stabel.be)

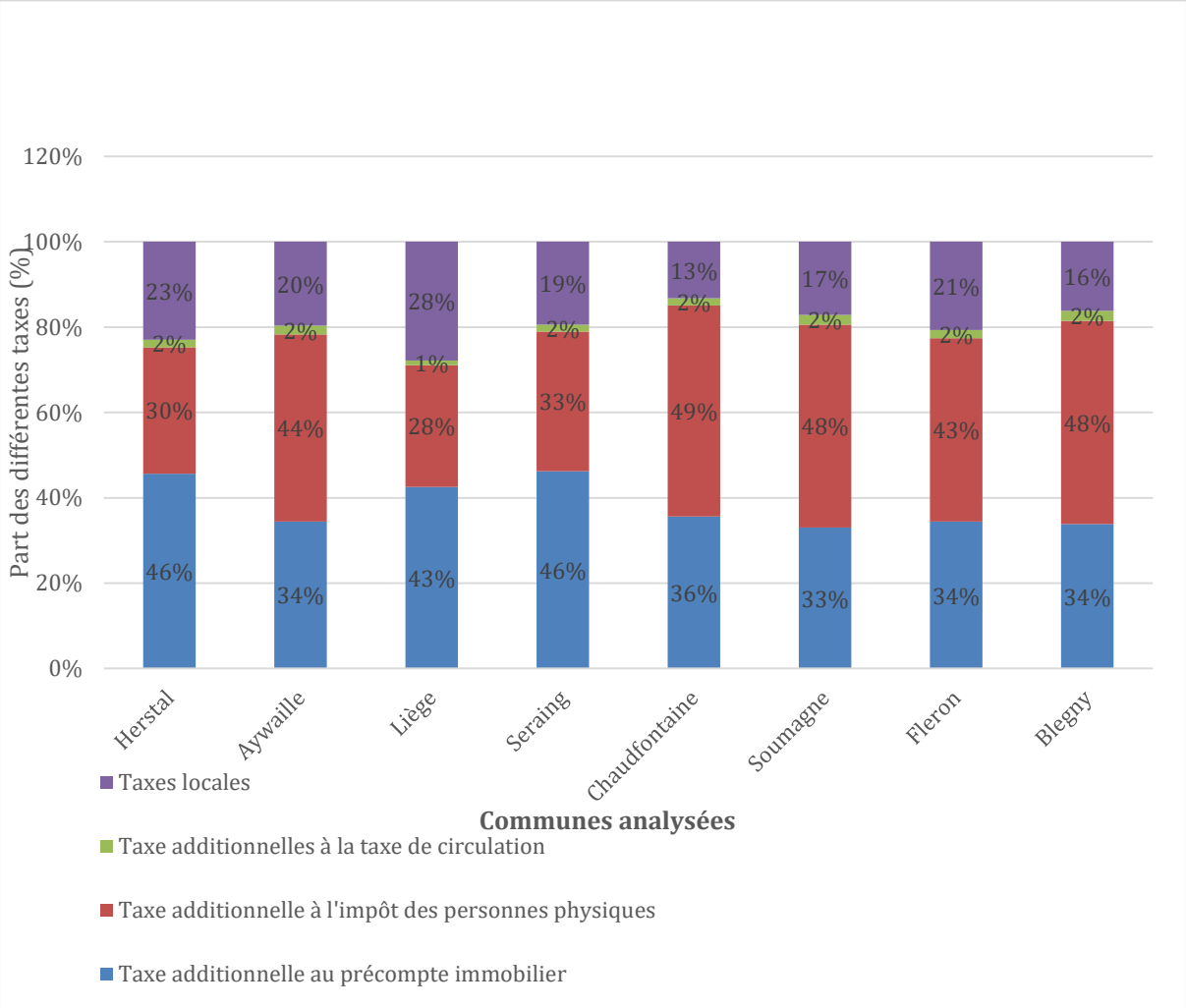
Annexe n°40 : Centimes additionnels au PrI et population des communes de l'arrondissement de Liège (www.statbel.be)

NOMBRE D'HABITANTS	NOMBRE DE COMMUNES	CENTIMES ADDITIONNELS MOYENS
DE 5000 A 10.000	7	2.578,57
DE 10.000 A 15.000	5	2.595,00
DE 15.000 A 20.000	3	2.600,00
DE 20.000 A 50.000	7	2.621,43
DE 50.000 A 100.000	1	2.700,00
PLUS DE 100.000	1	2.870,00

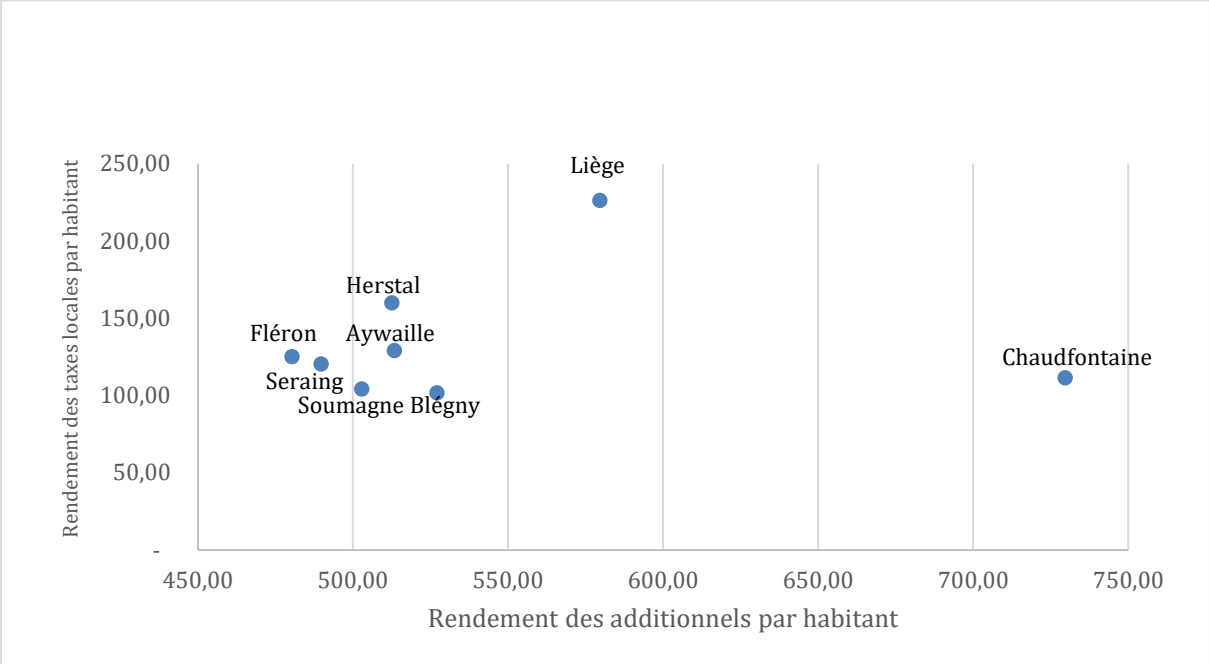
Annexe n°41 : Rendement des différents impôts communaux par tête d'habitant (Budgets communaux 2014)

	FLERON	SOUMA-GNE	SERAING	BLEGNY	AYWAILLE	HERSTAL	LIEGE	CHAUDFONTAINE
ADDITIONNELS AU PRECOMPTE IMMOBILIER	208,41	200,40	286,59	212,70	225,88	294,42	339,27	299,31
ADDITIONNELS A L'IMPOT DES PERSONNES PHYSIQUES	260,26	288,96	203,18	299,70	287,56	205,99	231,23	416,19
ADDITIONNELS A LA TAXE D'IMMATRICULATION	11,72	13,56	10,12	14,72	13,46	12,12	9,14	14,14
TAXES LOCALES	125,10	104,11	120,34	101,75	129,08	159,88	226,09	111,36
IMPOTS COMMUNAUX PAR HABITANT	605,49	607,03	620,24	628,86	655,98	672,41	805,74	841,01

Annexe n°42 : Composition des recettes fiscales des communes de notre échantillon (Budgets communaux 2014)



Annexe n°43 : Rendement des taxes locales et des additionnels par habitant (Budgets communaux)



Annexe n°44 : Rendement des taxes communales et nombre de taxes par tête d'habitant pour les communes de l'échantillon (Budgets communaux 2014)

HABITANTS	PRODUITS TAXES LOCALES PAR HABITANT	NOMBRE DE TAXES LOCALES
10000 A 15000	115,41	29,50
15000 A 20000	114,60	32,50
20000 A 50000	135,62	34,50
50000 A 100000	120,34	49,00
100000 ET PLUS	226,09	60,00

Annexe n°45 : Composition des recettes des taxes communales

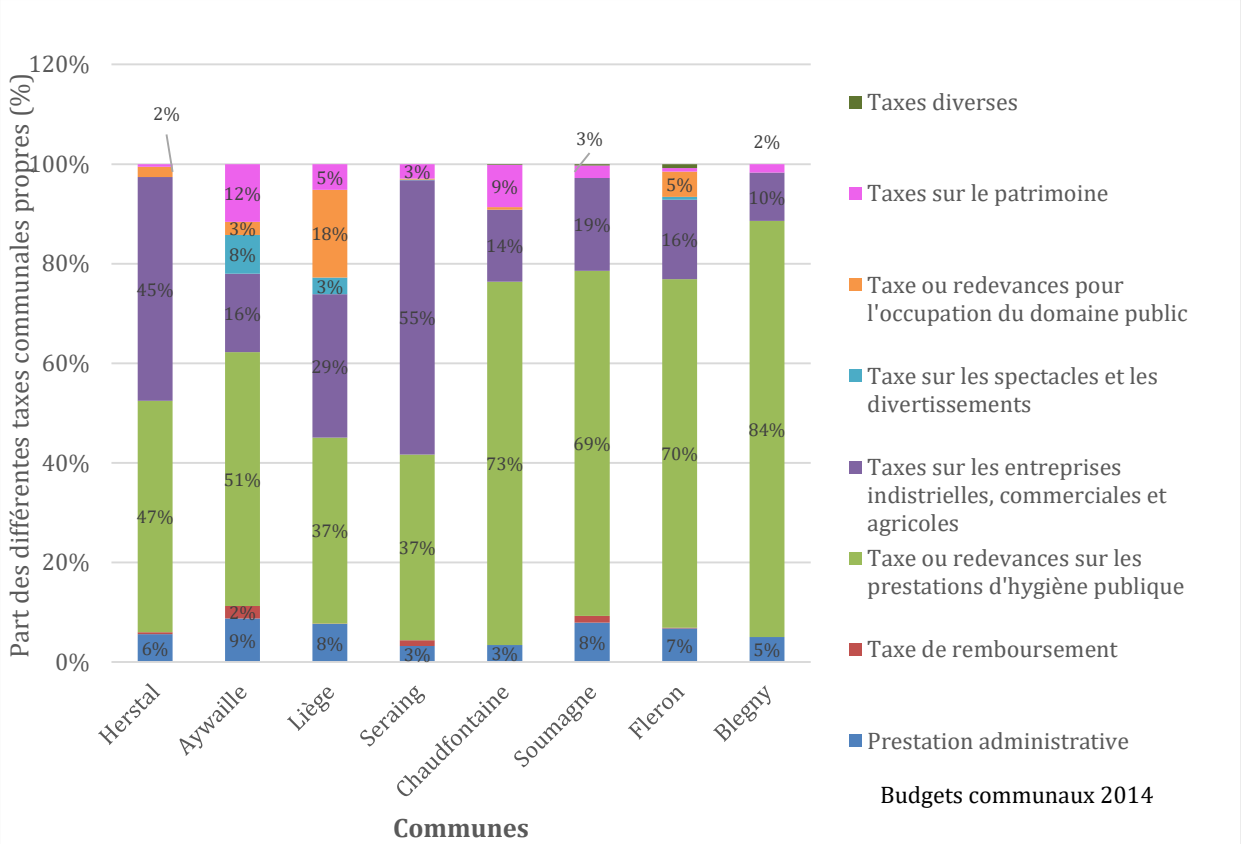


Table des matières

Introduction **1**

Chapitre 1 : Autonomie fiscale des communes **3**
1. Principe général **3**
2. Principes régissant une taxe locale **5**
3. Limitations **7**

Chapitre 2 : Définition et analyse critique des impôts communaux **15**
1. Les taxes additionnelles **15**
1.1. Les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques 15
1.1.1. Définition et mécanisme de calcul de l'impôt 15
1.1.2. Variables influençant le rendement de cet impôt 16
1.1.3. Perception de la taxe additionnelle à l'IPP 19
1.1.4. Impact de la réforme institutionnelle de 2011 sur le calcul de l'impôt des 22
1.1.5. Impact du Tax Shift du gouvernement fédéral sur les recettes fiscales des communes 25
1.2. Les taxes additionnelles au précompte immobilier 26
1.2.1. Définition de la base imposable 26
1.2.2. Mécanisme de calcul de l'impôt 26
1.2.3. Variables influençant le rendement de cet impôt 28
1.2.4. Impact de l'absence de péréquation cadastrale 29
2. Les taxes perçues directement par la commune **32**
2.1. Définition 32
2.2. Principes généraux 32
2.3. Interdiction 34
2.4. Distinction entre impôts et redevances 34
2.5. Différentes catégories de taxes communales 35
2.5.1. Les taxes sur les prestations administratives 35
2.5.2. Les taxes de remboursement (ou taxe de récupération) 36
2.5.3. Les taxes ou redevances sur les prestations d'hygiène publique 36
2.5.4. Les taxes sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles 37
2.5.5. Les taxes sur les spectacles et les divertissements 38
2.5.6. Les taxes ou redevances sur l'occupation du domaine public 38
2.5.7. Les taxes sur le patrimoine 38
2.5.8. Les taxes diverses 38

Chapitre 3 : Structure des recettes des communes en Belgique **39**
1. Comparaison des différentes régions belges **39**
1.1. Les recettes de prestations 40
1.2. Les recettes des dettes 40
1.3. Les recettes fiscales 41
1.3.1. Les additionnels à l'impôt des personnes physiques 41
1.3.2. Les additionnels au précompte immobilier 42
1.3.3. Les taxes locales 43
1.4. Les fonds et subsides 43
2. Les recettes fiscales des communes wallonnes **44**
2.1. Evolution des recettes fiscales en Wallonie 45
2.1.1. Les additionnels à l'impôt des personnes physiques 45
2.1.2. Les additionnels au précompte immobilier 46
2.1.3. Les taxes communales 48

Chapitre 4 : Situation fiscale des communes de l'arrondissement de Liège 49
1. Les variables influençant le rendement de l'impôt 49
1.1. Les additionnels à l'impôt des personnes physiques 49
1.1.1. Le revenu imposable par habitant 49
1.1.2. La dispersion des revenus imposables 54
1.1.3. Les taux des additionnels à l'IPP 56
1.2. La taxe additionnelle au précompte immobilier 59
1.2.1. Le revenu cadastral 59
1.2.2. La composition du revenu cadastral 62
1.2.3. Les taux 65
2. Le rendement de l'impôt par tête d'habitant 68
2.1. Le rendement par tête de la taxe additionnelle à l'IPP 68
2.2. Le rendement par tête des additionnels au précompte immobilier 69
3. La structure des recettes fiscales des communes de notre échantillon 70
3.1. La composition des recettes fiscales des communes 70
3.2. Les taxes locales 72
3.2.1. Le niveau des taxes locales propres 72
3.2.2. La composition des taxes communales propres 73

Conclusion 77

Annexes I
Annexe n°1 : Simulation de la dotation Péréquation fiscale au fonds des communes (Husson, 2012) I
Annexe n°2 : Simulation de la dotation Externalités au fonds des communes (Husson, 2012) II
Annexe n°3 : Parcours des additionnels à l'IPP (Bertholomé, 2011) III
Annexe n°4 : Evolution du rythme d'enrôlement aux additionnels à l'IPP de 2010 à 2015 (www.uvcw.be) IV
Annexe n°5 : Différence entre les additionnels budgétés et perçus dans la commune de Fléron V
Annexe n°6 : Simulation des additionnels régionaux (Honhon, 2014) VI
Annexe n°7 : Evolution des tranches d'imposition à l'IPP VII
Annexe n°8 : Recettes du précompte immobilier en Wallonie en 2012 VIII
Annexe n°9 : Taxes interdites au niveau communal IX
Annexe n°10 : Description des catégories de recettes selon la classification économique X
Annexe n°11 : Composition des recettes communales en 2014 XII
Annexe n°12 : Composition des recettes fiscales des communes par région XIII
Annexe n°13 : Evolution de la moyenne régionale des taux à la taxe additionnelle à l'IPP en Région Wallonne de 1990 à 2015 (www.statbel.be) XIV
Annexe n°14 : Evolution du taux moyen régional des additionnels au précompte immobilier en Région Wallonne (www.statbel.be) XV
Annexe n°15 : Distribution des taux des additionnels à l'IPP et au précompte immobilier (www.statbel.be) XVI
Annexe n°16 : Cartes d'identité des communes analysées XVII
Annexe n°17 : Distribution de l'indice de tension des revenus moyens par déclaration pour les communes de l'arrondissement de Liège XXVI
Annexe n°18 : Revenu moyen par déclaration et population de la commune (www.statbel.be) XXVII
Annexe n°19 : Indices de tension des revenus moyens par déclaration (www.statbel.be) XXVIII
Annexe n°20 : Revenu moyen par déclaration et taux d'activité XXIX
Annexe n°21 : Revenu moyen par déclaration et taux de chômage XXX

Annexe n°22 : Evolution des revenus entre 2005 et 2013 et indice de vieillissement des communes (www.stabel.be) ..... **XXXI**
Annexe n°23 : Boîtes à moustaches de certaines communes de l'arrondissement de Liège ..... **XXXII**
Annexe n°24 : Ecart interquartile et revenu médian des communes de l'arrondissement de Liège (www.statbel.be) ..... **XXXIII**
Annexe n°25 : Impact de la différence interquartile sur le taux moyen d'imposition ..... **XXXIV**
Annexe n°26 : Parts de déclarations selon le niveau de revenus (www.statbel.be) .. **XXXV**
Annexe n°27 : Dispersion de l'indice de tension fiscale des communes de l'arrondissement de Liège en 2014 ..... **XXXVI**
Annexe n°28 : Taux des additionnels à l'IPP et taille des communes dans l'arrondissement de Liège (www.statbel.be) ..... **XXXVII**
Annexe n°29 : Répartition géographique des taux des taxes additionnelles à l'IPP pour les communes de l'arrondissement de Liège (www.statbel.be) ..... **XXXVIII**
Annexe n°30 : Distribution de l'indice de tension du revenu cadastral/habitant des communes de l'arrondissement de Liège ..... **XXXIX**
Annexe n°31 : Revenu cadastral par habitant et population de la commune (www.stabel.be) ..... **XL**
Annexe n°32 : Répartition géographique de l'indice de tension du revenu cadastral par habitant (www.stabel.be) ..... **XLI**
Annexe n°33 : Evolution des prix des terrains à bâtir ..... **XLII**
Annexe n°34 : Revenu cadastral par habitant et densité de population (www.stabel.be) ..... **XLIII**
Annexe n°35 : Revenu cadastral exonéré par communes (www.stabel.be) ..... **XLIV**
Annexe n°36 : Composition du RC par commune ..... **XLV**
Annexe n°37 : Nombre de logements sociaux par communes (www.walstat.be) ..... **XLVI**
Annexe n°38 : Distribution de l'indice de tension fiscale des additionnels au PrI des communes de l'arrondissement de Liège ..... **XLVII**
Annexe n°39 : Répartition géographique de centimes additionnels au PrI (www.stabel.be) ..... **XLVIII**
Annexe n°40 : Centimes additionnels au PrI et population des communes de l'arrondissement de Liège (www.statbel.be) ..... **XLIX**
Annexe n°41 : Rendement des différents impôts communaux par tête d'habitant (Budgets communaux 2014) ..... **L**
Annexe n°42 : Composition des recettes fiscales des communes de notre échantillon (Budgets communaux 2014) ..... **LI**
Annexe n°43 : Rendement des taxes locales et des additionnels par habitant (Budgets communaux) ..... **LII**
Annexe n°44 : Rendement des taxes communales et nombre de taxes par tête d'habitant pour les communes de l'échantillon (Budgets communaux 2014) ..... **LIII**
Annexe n°45 : Composition des recettes des taxes communales ..... **LIV**

Table des matières ..... **LVI**

Bibliographie ..... **LIX**

Executive summary ..... **LXIV**

Bibliographie

Textes législatifs

Normes internationales

Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985

Normes internes

Code d'impôt sur les revenus du 10 avril 1992, *M.B.* 30 juillet 1992.

Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.* 17 février 1994.

Jurisprudence

Conseil d'Etat, 24 mai 2002, n°106.944

Monographies

Cour des comptes (2013). *Réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation.* Bruxelles

Gruber, J. (2007). *Public finance and public policy.* New-York: Worth publisher

Honhon, N., & Darte, D., & Van Hacker, L. (2014). *L'impôt des personnes physiques.* Bruxelles: Limal.

Khrouz, F., & Potvin, G. (1998). *Les outils d'analyse de la comptabilité communale.* Bruxelles: Edition de l'université de Bruxelles.

Magrenamme, J-P. (2004). *La procédure en matière de taxes locales : établissement et contentieux du règlement-taxes et de la taxe.* Bruxelles: Larcier.

Mignolet, M. (2005). *Le fédéralisme fiscal: leçons de la théorie économique et expérience de 4 Etats fédéraux.* Bruxelles: De Boeck & Larcier.

Sépulchre, V. (2014). *Mémento de la fiscalité locale et régionale.* Bruxelles: Kluwer

Gabriel, I. (2010). *La fiscalité communale.* Liège

Traversa, E., & Autenne, J. (2010). *L'autonomie fiscale des Régions et des collectivités locales face au droit communautaire : analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne.* Bruxelles: De Boeck.

Valschaerts, M-C. (2013). *La fiscalité immobilière.* Bruxelles: Larcier.

Articles

Administration Communale d'Aywaille (2014), *budget ordinaire 2014.*

Administration Communale de Blégny (2014), *budget ordinaire 2014.*
Administration Communale de Chaudfontaine (2014), *budget ordinaire 2014.*
Administration Communale de Fléron (2014), *budget ordinaire 2014.*
Administration Communale d'Herstal (2014), *budget ordinaire 2014.*
Administration Communale de Liège (2014), *budget ordinaire 2014.*
Administration Communale de Seraing (2014), *budget ordinaire 2014.*
Administration Communale de Soumagne (2014), *budget ordinaire 2014.*
Antoine, A. (2015). Le livre noir des communes. *Les cahiers de la présidence du parlement wallon.* Le parlement de Wallonie.
Bataille, L-M. (2014). 100 fiches pour une bonne gestion communale. *Focus sur la commune.* DGO5 & UVCW.
Bayenet, B. (2012). La 6e réforme de l'Etat et le financement des entités fédérées en Belgique, *Mouvement communal.* UVCW
Belfius (2007). Finances communales, typologie « socioéconomique » des communes, 1-61
Belfius (2014). Finances communales, la gestion des déchets, 89-96.
Belfius (2015), Les finances locales.
Ben Achour, R. (2011). Le budget communal en Wallonie. *Etat de la question.* IEV
Bertholomé, A. (2011). Dossier fiscalité communale, L'Impôt des Personnes Physiques. *Mouvement communal.* UVCW.
Bertholomé, A. (2012). Dossier fiscalité communale, le Précompte immobilier. *Mouvement communal. UVCW.*
Bisciari, P., & Van Meensel, L. (2012). La réforme de la loi de financement des communautés et régions. BNB
Bollen, S. (1999). Tutelles sur les communes : la réforme. *La revue communale.* 1-10. UVCW
Boverie, M. (2002). Autonomie fiscale des communes : lecture accompagnée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 2002, *La revue communale.* UVCW
Conseil supérieur des finances, (2011). Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral.
Conseil supérieur des finances, (2015). Rapport sur l'évolution budgétaire des administrations locales.
Conseil supérieur des finances, (2014). Besoin de financement des pouvoirs publics
Cours des comptes, (2013). Traitement et gestion des déclarations à l'impôt des personnes physiques

De Callataÿ, E. (2015). Le tax shift, étape ou détour pour une meilleure fiscalité en Belgique ? Université de Namur/UCL

Desmet, P. (2013). La comptabilité budgétaire : un pilier de la gestion budgétaire de la commune.

Dessoy, A. (2012). Le pouvoir fiscal des communes. *Les enjeux financiers pour les communes, 41-47.* Belfius

Dexia Banque, (2000). Les finances des pouvoirs locaux en 2000.

Dubois, O. (2010). Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ? *Mouvement communal.* UVCW.

Dubois, O. (2007). La problématique du versement des additionnels communaux à l'IPP et le système d'avances préconisées par les trois associations représentatives des communes. UVCW.

Dumortier, S. (2016). Mise à jour de l'impôt des personnes physiques et échanges d'informations. 10-13. PWC

Gielens, G., & Dessoy A. (2014). Finances communales – 2014: les communes à la croisée des chemins. Belfius.

Husson, J-F (2009). La réforme du fonds des communes en Région wallonne. *Le courrier hebdomadaire.* 2026-2027, 33-53. CRISP

Husson, JF, & Jacques, T. (2012). Politiques communales: les moyens de leurs ambitions ? *Journée d'étude d'actualité politique.* MOC.

Husson, JF. (2012). Les mécanismes généraux de financement des communes. CRAIG

Jurion, B. (2008). Le financement des communes wallonnes. L'évolution de leur autonomie et de leur pouvoir fiscal, *documentatieblad*. 103-121. Federale Overheidsdienst financiën

Jurion, B. (2004). Mimétisme fiscal et municipalités belges. Une convergence vers le haut. Université de Liège.

Jurion, B. (2008). Autonomie fiscale, péréquation et contraintes budgétaires des communes : de la théorie à la pratique. *Reflet et perspective de la vie économique.* Université de Liège

Maitre, A. (2015). Tax shift : le beurre, l'argent du beurre et le sourire du bourgmestre, *La revue communale.* UVCW

Ministère des affaires économiques (1980). *Statistiques de l'occupation du sol.* Bruxelles.

Modart, C. (2009). Les finances publiques, *Revue économique de la banque nationale.* Banque nationale de Belgique.

Lannoy, F. (2008). La fiscalité communale en Wallonie : pour un pacte de stabilité financière. *Le mouvement communal.* UVCW.

Région wallonne, (2014). Circulaire budgétaire.
Ruyters, C., &Vander Stricht, V. &Vanden Dooren (2016). Estimation de la population active en 2016. *Discussion Paper.* IWEPS
Services d'études et de documentation (2014), *Memento fiscal.* SPF Finances
SPF Economie (2014), *Structure d'activité de la population des communes belges.*
SPF Economie (2014), *Revenus fiscaux.*
SPF Finances (2014), *Revenu total net imposable et impôt par déclaration commune et par commune.*
UVCW (2014), Les finances communales – Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensation. *Ressource de la commune.*
Xhignesse, G. & Bianchet, B. (2013). Fiscalité et aménagement du territoire. *Conférence permanente du développement durable.*

Sites internet

Belfius (2016), *une approche thématique des finances locales.* Retrieved from https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/FinancesLocales/DossiersDidactiques/index.aspx

HEC-ULg (2016), *De l'enrôlement d'une taxe communale à son recouvrement.* Retrieved from http://www.udi.hec.ulg.ac.be/cours/seminaire_echange_pratiques/fiches/2005_26.pdf

Le portail des pouvoirs locaux (2016), *Circulaire budgétaire.* Retrieved from http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/circulaires_budgetaires

Le portail des pouvoirs locaux (2016), *Evolution des centimes additionnels au précompte immobilier par région.* Retrieved from https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/memento/Evolution%20additionnel%20PI%20Flandre%20Wallonie%20Bruxelles%201990-2016.pdf

Le portail des pouvoirs locaux (2016), *Evolution des taux à l'impôt des personnes physiques par région.* Retrieved from https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/memento/Evolution%20additionnel%20IPP%20%20Flandre%20Wallonie%20Bruxelles%201990-2016.pdf

Le portail des pouvoirs locaux (2016), *Note explicative sur le mécanisme de répartition du fonds des communes en Région wallonne.* Retrieved form http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/shared/DCOM/Etudes/Expl_fonds_Communes.pdf

Service Public Fédéral Economie (2016), *Taux d'emploi, taux de chômage et taux d'activité selon le niveau d'éducation par sexe pour la Belgique et les régions, 2005 et 2015.* Retrieved from http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/emploi/relatifs/

Service Public Fédéral des Finances (2016), *Le paiement du précompte immobilier.* Retrieved from http://finances.belgium.be/fr/particuliers/habitation/precompte_immobilier/paiement

Service Public Fédéral des Finances (2016), *information du revenu cadastral.* Retrieved from http://www.cadastre.be

Unions et action (2016), *suppression de la taxe industrielle compensatoire.* Retrieved from www.unionetactions.be/content/view/pdf/3778

Union des Villes et Communes Wallonnes (2016), *Dossier fiscalité communale.* Retrieved from http://www.uvcw.be/articles/3,725,2,0,3790.htm

Union des Villes et Communes Wallonnes (2016), *guide d'indicateur de situations financières de la commune.* Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/publications-online/71.pdf

Executive summary

Township have a fiscal autonomy that is governed by the constitution. Indeed, this is the latter which devotes tax autonomy for the "township interests". However this autonomy is largely limited by economic, regulatory and institutional regulation: rate's constraints, legal limitation, territorial limitation, supervisory control, tax competition...

Main taxes are:

- **Additional taxes to the personal income tax**: township may raise additional taxes. The base of this additional tax is the income of the personal income tax. Many variables have an influence on such taxes: the income of the individual, incomes' dispersion, the taxation rate, the decisions of other levels of government and municipal policies.
- **Additional taxes to the property tax:** township may raise additional taxes on the regional tax on the land. This type of tax revenue is influenced by the cadastral income, new constructions, the composition of the cadastral income and rates.
- **Local taxes**: each township can set the number of tax they want it wants. However this tax autonomy is limited by the recommendations made by the supervisory authority which determine the taxes that can be raised and the maximum rate for these taxes.

The tax represents the major part of township's revenues and its share in revenue is increasing year after year.

In our analysis, we found out that urban townships have a better performance for additional taxes to the property tax compared to the one of the rural townships. Conversely the latter have a better performance for the additional taxes to the personal income tax compared to the one of the urban townships. This is mainly due to the fact that the tax base is lower in the personal income tax in urban townships and lower for property tax rural townships.

In Wallonia regarding the property tax urban townships which benefit from the lowest base tend to impose higher rates to compensate the said weak base. The gap between "rich" townships and "poor" townships is reduced thanks to rate. This is not the case for the additional property tax because townships that already have a high base tend to set also higher cents.

In terms of local municipal taxes, we can see a great diversity of local taxes. However convergence towards the same type of tax can be observed except for certain taxes that adapt to specific township situation. The local tax is an adjustment variable in budgets and is more present in urban cities that have a greater need for funding.