

---

# LES RECETTES DE LA WALLONIE : ÉTAT DES LIEUX ET MARGES DE MANŒUVRE RÉGIONALES<sup>1</sup>

Benoît BAYENET<sup>2</sup>  
Marc BOURGEOIS<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Une première version de cet article a été publiée dans la Collection Politique de l'IRW-CGSP, « La Wallonie à l'heure des choix. Vers la septième réforme de l'État », mars 2022.

<sup>2</sup> Professeur ULB et ULiège, Président du Conseil central de l'Économie et Vice-Président du Conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie - [benoit.bayenet@ulb.be](mailto:benoit.bayenet@ulb.be)

<sup>3</sup> Professeur à l'ULiège - [marc.bourgeois@uliege.be](mailto:marc.bourgeois@uliege.be)

## RÉSUMÉ

La présente étude recense et analyse les différentes catégories de ressources financières qui alimentent le budget de la Région wallonne. Une distinction essentielle est faite entre les moyens financiers qui proviennent, d'une part, de dotations transférées par l'autorité fédérale ou par la Communauté française et, d'autre part, les recettes liées à l'autonomie fiscale dont dispose la Région et sur le montant desquelles celle-ci dispose d'une marge de manœuvre. Si la tendance a été, au fil des réformes institutionnelles successives, d'accroître, dans le financement des Régions, la part des recettes fiscales par rapport aux transferts sous forme de dotations, force est de constater que la marge de manœuvre des autorités wallonnes en ce qui concerne les impôts demeure, à ce stade, limitée. La complexité des dispositifs institutionnels aujourd'hui en place, de même qu'un phénomène de mimétisme fiscal, témoigne du caractère *de facto* restreint de l'autonomie fiscale régionale. En particulier, la répartition des compétences en matière d'impôt des personnes physiques engendre des externalités verticales qui sont source de tensions et de choix non optimaux. Enfin, la faiblesse des dispositifs de *spending review* pose la question de l'efficacité et de l'équité de toute une série de dépenses qui font partie du système fiscal aujourd'hui en vigueur en Wallonie.

Mots-clés : fédéralisme budgétaire, financement, entités fédérées, fiscalité, régions

## ABSTRACT

### Wallonia's revenues : state of the art and regional room for manoeuvre

This study identifies and analyses the different categories of financial resources that feed the budget of the Walloon Region. An essential distinction is made between, on the one hand, the financial resources that come from allocations transferred by the federal authority or by the French-speaking Community and, on the other hand, the revenues linked to the fiscal autonomy of which the Region disposes and that gives it some leeway to set the amount of these revenues. Although the tendency has been, over the course of successive institutional reforms, to increase the share of tax revenue in the financing of the Regions in relation to the share of transfers in the form of allocations, it has to be said that the Walloon authorities' room for manoeuvre with regard to taxes remains, at this stage, is limited. The complexity of the institutional arrangements currently in place, as well as a phenomenon of fiscal mimicry, bear witness to the *de facto* limited degree of regional fiscal autonomy. In particular, the distribution of competences in terms of personal income tax generates vertical externalities that are sources of tensions and sub-optimal choices. Finally, the weakness of the spending review mechanisms raises the question of the efficiency and equity of a whole series of tax expenditures that are in force in the Walloon tax system.

Keywords : fiscal federalism, financing, federated entities, taxation, regions

# 1 INTRODUCTION

Dans le système fédéral belge, la Région wallonne dispose d'une autonomie budgétaire, à savoir d'une liberté d'affecter les moyens financiers qui lui reviennent en fonction de ses propres choix politiques. En tant qu'entité fédérée, elle est ainsi seule habilitée à fixer l'objet et le niveau de ses dépenses dans les domaines relevant de ses compétences matérielles. L'article 177, alinéa 2, de la Constitution est très clair à cet égard : « *Les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134* »<sup>4</sup>. À de nombreuses reprises, le Conseil d'État a rappelé au législateur institutionnel fédéral cette règle fondamentale du fédéralisme belge, et ce chaque fois que le niveau de pouvoir fédéral souhaitait contraindre les entités fédérées à affecter, d'une certaine manière, leurs moyens financiers (Bayenet *et al.*, 2017).

La Région wallonne dispose aussi d'une autonomie financière, c'est-à-dire d'un certain degré de liberté quant à la détermination du niveau de ses ressources financières. À cet égard, elle peut mettre en œuvre, dans les conditions prévues par la Constitution et par son système de financement, une autonomie fiscale qui se traduit par le pouvoir de régler et de percevoir des recettes fiscales propres ou reconnues comme telles.

À l'occasion de la sixième réforme de l'État, le système de financement des Régions a été revu fondamentalement (Bayenet *et al.*, 2017)<sup>5</sup>. Leurs ressources financières sont énumérées à l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (ci-après LSF), dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Par ailleurs, dans le cadre des accords intra-francophones de 1993 (dits « accords de la Saint-Quentin ») et de 2014 (dits « accords de la Sainte-Émilie »), la Région wallonne

bénéficie également de dotations en provenance de la Communauté française pour gérer les compétences communautaires dont l'exercice lui a été transféré.

Lors de la sixième réforme de l'État, il a en outre été explicitement prévu de faire participer les entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et à l'accroissement des charges du vieillissement. L'idée est alors de leur retirer des moyens financiers par rapport à ceux initialement prévus par le système de financement. Ainsi, via la LSF, un effort structurel de 1,25 milliard d'euros a été réclamé aux entités fédérées en 2015, montant qui a été porté à 2,5 milliards d'euros en 2016. Quant à la « contribution aux charges du vieillissement », l'objectif était de faire participer les collectivités fédérées au financement de l'accroissement de 50 % du coût des pensions de leurs fonctionnaires. La technique utilisée a consisté à modifier les paramètres d'évolution de certaines dotations transférées par l'autorité fédérale, et ce à partir de 2017. La participation des entités fédérées aux charges du vieillissement est également renforcée par une « contribution pension » directement déduite des moyens attribués aux entités fédérées.

Après un aperçu photographique des recettes de la Région wallonne telles que prévues pour les budgets 2021 et 2022 (cf. section 2), nous nous proposons, pour l'analyse plus approfondie<sup>6</sup>, de faire une distinction entre les ressources non fiscales, d'une part, et fiscales, d'autre part. Les premières – les recettes non fiscales – consistent, pour l'essentiel, en le transfert d'enveloppes provenant de l'autorité fédérale ou de la Communauté française, à savoir des dotations au sens strict ou des parts attribuées de l'impôt des personnes physiques (ci-après IPP). Le montant global de ces enveloppes, les paramètres d'évolution d'année en année, ainsi que leur répartition

<sup>4</sup> Les « règles visées à l'article 134 » sont, pour les Régions wallonne et flamande, le « décret » et, pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'« ordonnance ».

<sup>5</sup> Dans le cadre de la présente étude, le financement des Communautés flamande, française et germanophone n'est pas traité.

<sup>6</sup> Voir l'introduction du numéro pour une définition des principaux concepts budgétaires mobilisés dans cet article.

entre les trois Régions du pays sont fixés dans la LSF. Les autorités wallonnes n'ont, à leur égard, aucune marge de manœuvre directe (exception faite des politiques mises en œuvre en vue de renforcer, dans le cadre de l'application des clés de répartition, sa part respective dans les « enveloppes » concernées) (cf. section 3). Ensuite, l'étude aborde le volet des ressources fiscales des

Régions. Une sous-distinction est alors faite entre les recettes affectées, d'une part (cf. section 4), et – cœur de la présente étude – les ressources fiscales régionales propres au sens strict, d'autre part (cf. section 5). L'objectif sera alors, en guise de conclusion, d'apprécier le degré réel d'autonomie dont les Régions disposent vis-à-vis de leurs recettes (cf. section 6).

---

## 2

## APERÇU GÉNÉRAL DES RECETTES

## BUDGÉTAIRES DE LA RÉGION WALLONNE

Le tableau 1 donne un premier aperçu – une photographie – des ressources financières qui permettent à la Région wallonne de mener à bien ses politiques (y compris les prévisions d'emprunts). Ces différentes catégories sont examinées plus précisément dans les sections 3 à 5. Une distinction est faite entre les «recettes fiscales» (qui comprennent les

impôts régionaux, les taxes régionales propres et les additionnels à l'IPP), les «recettes non fiscales propres», les «recettes transférées» (qui consistent en des enveloppes provenant de l'autorité fédérale ou de la Communauté française), ainsi que des recettes de type «autres» (dont la composition est précisée directement ci-après).

**Tableau 1 : Principales recettes prévues dans les budgets de la Région wallonne pour les années 2021 (budget ajusté) et 2022 (budget initial et 1<sup>er</sup> ajustement du budget), en milliers d'euros**

	2021 (ajusté)	2022 (initial)	2022 (ajusté)
<b>Recettes fiscales</b>			
Impôts régionaux	2 804 691	3 129 801	3 025 892
- perçus par l'autorité fédérale	2 085 829	2 325 377	2 211 683
- perçus par la Région	718 862	804 424	814 209
Taxes régionales propres (taxe sur les automates)	20 090	20 580	20 580
Taxes régionales affectées	100 493	94 040	99 456
Additionnels IPP nets des dépenses fiscales	2 662 891	2 695 007	2 638 398
<b>Recettes non fiscales propres</b>			
Amendes routières	43 950	43 950	43 950
<b>Recettes transférées</b>			
Compétences transférées (parts attribuées des recettes d'IPP) de l'autorité fédérale	2 769 721	2 881 946	2 997 840
Dotations Sainte-Émilie	3 841 456	3 995 153	4 195 493
Dotations Saint-Quentin	372 941	386 920	415 325
<b>Autres recettes</b>			
Recettes diverses	308 601	665 179	982 023
Autres recettes affectées	285 732	316 156	424 156
Recettes RRF-UE (subsidés EU)	0	400 436	469 436
<b>Produits d'emprunt</b>	<b>4 286 128</b>	<b>5 138 323</b>	<b>4 295 672</b>
<b>Total</b>	<b>17 496 694</b>	<b>19 767 491</b>	<b>19 608 231</b>

**Sources :** Budget général des recettes de la Région wallonne (2022 initial et ajusté) et Rapports approuvés le 3 décembre 2021 et le 7 juillet 2022 par la Cour des comptes sur les projets de décrets contenant les budgets initial et ajusté de l'année 2022 de la Région wallonne

Depuis la sixième réforme de l'État, une plus grande partie des ressources régionales se compose de recettes fiscales propres. Pour autant, comme nous tentons de le démontrer tout au long de la présente étude, la marge de manœuvre fiscale des Régions, et donc d'accroissement de leurs recettes, demeure limitée.

La catégorie « autres recettes » ne fera pas l'objet d'une analyse particulière dans cet article. Notons cependant que les 469,4 millions d'euros de « recettes RRF-UE » correspondent aux montants que la Région wallonne pourrait recevoir dans le cadre du Plan de relance européen<sup>7</sup>. Les « recettes diverses » estimées à 982,0 millions d'euros au budget ajusté 2022 regroupent des recettes particulières telles que le remboursement par l'autorité fédérale du préfinancement de dépenses par la Région dans le cadre de la vaccination contre la Covid-19 (110 millions), la participation des organismes et des outils financiers visant à soulager les besoins de financement de la Région en mobilisant leur trésorerie (92,1 millions), la participation aux bénéficiaires d'entreprises sous la forme de dividendes provenant de la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW, 30 millions), le remboursement du montant versé sur un compte de transit dédié au versement des indemnités compensatoires en faveur des indépendants et des entreprises dans le cadre de la crise sanitaire et non utilisé (529,2 millions), etc.

Enfin, les prévisions de recettes incluent des recettes d'emprunts que la Région doit contracter pour financer son déficit et les amortissements et remboursement de sa dette. Depuis la cinquième réforme de

l'État<sup>8</sup>, les entités fédérées sont autorisées à « contracter des emprunts en euros ou devises »<sup>9</sup>. Une procédure d'information vis-à-vis du ministre fédéral des Finances doit être respectée préalablement au recours à l'emprunt. Seuls les emprunts effectués auprès du public font l'objet d'une approbation par le ministre fédéral des Finances. Tous les autres emprunts font l'objet d'une simple information. La seule entité à avoir eu recours à l'épargne des particuliers est la Région wallonne dans le cadre du financement de la Caisse d'investissement de Wallonie. En termes d'endettement, la marge de manœuvre réelle de la Wallonie est fort limitée. Dans le cadre du rapport de la Commission externe sur la soutenabilité de la dette publique wallonne<sup>10</sup>, il a été démontré que les risques de dérapage de la trajectoire de dette en cas de chocs économiques, financiers ou budgétaires sont élevés. Une perte de crédibilité et un emballement des primes de risque émergent comme le scénario le plus inquiétant, surtout dans un contexte de dégradation généralisée des finances publiques propice aux effets de contagion (entre régions ou entre régions et État central) et de prophétie autoréalisatrice. Le rapport conclut que la soutenabilité de la dette régionale n'est donc pas assurée. La dette ne peut croître indéfiniment plus vite que sa garantie ultime, à savoir les recettes futures du Gouvernement, sans faire naître des doutes sur la solvabilité de ce dernier. Pour l'année 2022, les prévisions de recettes d'emprunts sont estimées à 4 295,7 millions d'euros. Les prêts de l'autorité fédérale (1 200 millions d'euros versés en février 2022) et de la Banque européenne d'investissement (BEI, 300 millions d'euros) sont inclus dans ces nouveaux emprunts.

<sup>7</sup> Un montant équivalent est inscrit en dépenses. Le Plan de relance de la Wallonie fait l'objet d'un article spécifique dans ce numéro (cf. l'article de Philippe Boveroux et Luc Simar, pp. 77 à 102).

<sup>8</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, M.B., 3 août 2001.

<sup>9</sup> Article 49, § 1<sup>er</sup>, de la LSF.

<sup>10</sup> Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, octobre 2021, [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021\\_2022/RAPPORT/710\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/RAPPORT/710_1.pdf).

# 3

## LES DOTATIONS ET LES RECETTES NON FISCALES PROPRES DE LA RÉGION WALLONNE

La présente section synthétise et analyse les ressources financières non fiscales de la Région wallonne (Bayenet *et al.*, 2017). Outre des ressources non fiscales propres d'un montant très limité, cette dernière bénéficie d'enveloppes en provenance de l'autorité fédérale (parts attribuées de l'IPP et dotations). Un dispositif de solidarité est prévu, de même qu'un mécanisme de transition (de l'ancien système de financement à l'actuel tel qu'issu de la sixième réforme de l'État). À ces recettes s'ajoutent les dotations en provenance de la Communauté française dans le cadre des compétences dont l'exercice a été transféré par cette dernière à la Région wallonne en 1993 et 2014. Il convient aussi de tenir compte du refinancement de Bruxelles, voté à l'occasion de la sixième réforme de l'État, qui engendre un impact financier sur le budget wallon.

### 3.1. LES RECETTES NON FISCALES DE LA RÉGION WALLONNE

La Région wallonne dispose de recettes non fiscales propres liées à l'exercice de ses compétences matérielles telles que définies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après LSRI). Il s'agit notamment des recettes d'exploitation des forêts, des recettes liées à la délivrance des permis de chasse et de pêche, des recettes à caractère financier, etc. Ces éléments représentent une part relativement faible des ressources de la Wallonie.

Depuis 2014, les Régions disposent de compétences en matière de police de la circulation routière et bénéficient désormais de recettes provenant des perceptions immédiates, transactions et amendes pénales

liées aux infractions à la réglementation de la sécurité routière, en fonction du lieu de l'infraction<sup>11</sup>. Pour la Région wallonne, le montant estimé pour 2022 est de 81,9 millions d'euros, dont une partie est affectée au Fonds pour les infractions routières (37,9 millions)<sup>12</sup>. Ainsi, seuls 43,9 millions d'euros apparaissent dans les recettes non fiscales.

### 3.2. LES DOTATIONS DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE AU PROFIT DE LA RÉGION WALLONNE

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, des « parts attribuées des recettes d'IPP » (dotations au sens large) sont transférées annuellement aux Régions. Les enveloppes sont ainsi constituées à partir des recettes fédérales de l'IPP, attribuées aux collectivités régionales et réparties entre elles selon une clé (« clé IPP fédéral ») qui tient compte de la performance fiscale de chacune (en termes de recettes IPP de ses habitants)<sup>13</sup>. Il est important de souligner que leur montant annuel se détermine à partir de paramètres directement prévus par la LSF, et non en fonction du rendement réel de l'IPP. En ce sens, il ne s'agit pas d'un « impôt partagé » au sens économique du terme. Ces dotations et les recettes qui les alimentent n'apparaissent pas directement dans le budget des voies et moyens ni dans le budget général des dépenses de l'autorité fédérale. Autrement dit, les « parts attribuées aux Régions » ne constituent pas des dépenses fédérales à proprement parler. C'est la raison pour laquelle les montants correspondants sont repris dans des fonds à part, à savoir les fonds d'attribution au sens de l'article 71 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

<sup>11</sup> Article 2bis de la LSF.

<sup>12</sup> Article 5 du décret du 29 octobre 2015 portant création de fonds budgétaires en matière de routes et de voies hydrauliques (M.B., 9 novembre 2015), qui prévoit que le montant excédant 43,95 millions d'euros des recettes d'amendes routières est affecté au Fonds pour les infractions routières régionales.

<sup>13</sup> La « clé IPP fédéral » calcule le pourcentage de chaque Région dans les recettes totales de l'IPP restant au fédéral. Le critère de rattachement d'une recette fiscale IPP au territoire d'une Région donnée est fonction du domicile fiscal des contribuables au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition.

Les parts attribuées des recettes d'IPP se décomposent en une dotation dite « résiduelle », une dotation « emploi » et une dotation « dépenses fiscales ». Les mécanismes de transition et de solidarité sont également considérés comme des parts attribuées des recettes d'IPP. Ces différentes catégories d'enveloppe sont décrites, quant à leur raison d'être et leur contenu, ci-après. Le montant total estimé pour 2022 pour la Région wallonne est, en tenant compte des décomptes relatifs aux années précédentes, de 3 068,6 millions d'euros.

La LSF prévoit néanmoins que ce montant doit être diminué de deux manières. D'une part, la Région wallonne, comme ses deux homologues, doit supporter le poids de ladite contribution « responsabilisation pension ». Celle-ci aboutit à la réduction de l'une des parts attribuées, à concurrence, pour la Wallonie, de 9,4 millions d'euros. En outre, comme nous l'observerons ci-après (cf. section 5.3), l'étendue de l'autonomie fiscale des Régions vis-à-vis de l'IPP a fait l'objet d'une fixation *provisoire* en 2014 (pour les années budgétaires 2015 à 2017). Les chiffres permettant de fixer *définitivement* le niveau réel de cette forme d'autonomie régionale ont été déterminés en 2017 et s'appliquent

rétroactivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Or, il s'est avéré que l'autonomie dont les Régions disposent vis-à-vis de l'IPP a été (provisoirement) surévaluée en 2014 par rapport aux chiffres définitifs. Par conséquent, pour les années 2015 à 2017, les Régions sont tenues de restituer à l'autorité fédérale le trop-perçu de recettes d'IPP, issu de cette surévaluation. Un dispositif propre à éviter un trop gros choc financier pour les Régions a été mis en place. Il aboutit à un lissage de cette récupération au fil du temps, qui se matérialise par une retenue, chaque année, de 2 % sur l'ensemble des parts attribuées de l'IPP (61,4 millions d'euros dans le budget 2022 ajusté).

Au final, le montant net estimé inscrit au budget ajusté 2022 pour les parts attribuées de l'IPP est de 2 997,8 millions d'euros (décomptes compris). Le détail pour chacune des parts attribuées figure dans le tableau 2. L'autorité fédérale verse également aux Régions des dotations (au sens strict autrement inscrites au budget général des dépenses de l'autorité fédérale) pour compenser des pertes de recettes fiscales à partir du précompte immobilier (mainmorte) ou pour compenser la reprise du service des impôts régionaux (cf. section consacrée à la fiscalité régionale).

**Tableau 2 : Parts attribuées des recettes d'IPP à la Région wallonne en 2022, en milliers d'euros**

	Montant LSF 2022	Décomptes 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Dotation emploi	588 702	11 716	600 418	630 819
Dotation dépenses fiscales	546 171	10 870	557 041	585 245
Dotation résiduelle	445 464	9 019	454 483	477 434
Mécanisme de transition	620 539	0	620 539	620 539
Mécanisme de solidarité	718 598	16 208	734 806	771 208
Compensation navetteurs	-16 980	0	-16 980	-16 615
<b>Total</b>	<b>2 902 494</b>	<b>47 812</b>	<b>2 950 307</b>	<b>3 068 630</b>
Responsabilisation pensions	-9 353	0	-9 353	-9 419
<b>Total</b>	<b>2 893 140</b>	<b>47 812</b>	<b>2 940 952</b>	<b>3 059 211</b>
Retenue 2%	-58 050	-956	-59 006	-61 373
<b>Total</b>	<b>2 835 090</b>	<b>46 856</b>	<b>2 881 946</b>	<b>2 997 838</b>

Sources : Cour des comptes (2021, 2022) et Budget général des recettes de la Région wallonne 2022 initial et ajusté

### 3.2.1. La dotation résiduelle

La dotation dite « résiduelle »<sup>14</sup> consiste en une enveloppe globale au profit des trois Régions, qui regroupe les moyens financiers liés aux compétences matérielles régionalisées en 1993 (quatrième réforme de l'État) et en 2001 (cinquième réforme de l'État), ainsi que les moyens prévus pour financer de nouvelles compétences matérielles transférées à l'occasion de la sixième réforme de l'État (Fonds de participation, calamités publiques, politique des grandes villes, etc.). Le montant de base définitif a été fixé à 890,9 millions d'euros pour 2015. À partir de 2017, la dotation est, chaque année, indexée et liée à seulement 55 % du taux de croissance réel de l'économie. Le pourcentage limité de liaison à la croissance trouve son origine dans le souci de faire participer les entités fédérées aux coûts du vieillissement, qui sont principalement à charge de l'autorité fédérale et de la sécurité sociale<sup>15</sup>.

La clé de répartition de la *dotation résiduelle* est fixée à 50,33 % pour la Région flamande, 41,37 % au profit de la Région wallonne et 8,30 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. Le montant prévu au budget 2022 ajusté de la Région wallonne est (compte tenu des décomptes pour l'année 2021) de 477,4 millions d'euros (cf. tableau 2).

### 3.2.2. La dotation « emploi »

La dotation « emploi » est une enveloppe destinée à financer les compétences en matière d'emploi transférées aux Régions à l'occasion de la sixième réforme de l'État, de même que les compétences antérieures en la matière (le terme de « droits de tirage

emploi » a été utilisé pour qualifier cette dotation)<sup>16</sup>. Le montant de base définitif a été fixé à 3403,2 millions d'euros pour l'année 2015 pour les trois Régions<sup>17</sup>. Ce montant a été réduit de manière structurelle<sup>18</sup>, à concurrence de 831,4 millions d'euros en 2015 et 2016, dans le cadre de la contribution des Régions à l'assainissement des finances publiques. À partir de 2017, la dotation en question, au profit des trois Régions, est indexée et liée à seulement 55 % du taux de croissance réel de l'économie. Les Régions se voient donc imposer un effort supplémentaire (diminution du pourcentage d'évolution du montant de base de la dotation par rapport à la croissance économique) qui s'ajoute à l'effort d'« assainissement » initié durant les années budgétaires 2015 et 2016<sup>19</sup>.

La ventilation entre les trois Régions de la dotation « emploi » s'opère sur la base de la clé de répartition de l'IPP fédéral. Le montant prévu au budget 2022 de la Région wallonne est (après décompte pour l'année 2021) de 630,8 millions d'euros (cf. tableau 2).

### 3.2.3. La dotation « dépenses fiscales »

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, certains faits générateurs de réductions ou de crédits d'impôt en matière d'impôt des personnes physiques (IPP) ont été confiés, à titre exclusif, aux Régions. Il s'agit, dans le jargon des experts, des « dépenses fiscales régionalisées » : dépenses en vue d'acquiescer ou de conserver l'habitation propre, dépenses de sécurisation des maisons contre le vol ou l'incendie, dépenses pour des prestations payées avec des titres-services, etc.<sup>20</sup>. Pour financer cette nouvelle forme d'autonomie

<sup>14</sup> Article 35octies de la LSF.

<sup>15</sup> Néanmoins, il est prévu un mécanisme spécifique pour tenir compte d'une répartition équilibrée entre l'autorité fédérale et les entités fédérées des conséquences positives d'une croissance économique plus forte. Ainsi, si le taux de croissance du PIB réel ne dépasse pas 2,25%, la liaison à la croissance du montant de base est limitée à 55%. Par contre, si le taux de croissance du PIB devait être supérieur à 2,25%, la liaison à la croissance du montant de base sera de 100% sur la partie de la croissance économique réelle qui dépasse 2,25%.

<sup>16</sup> Article 35nonies, § 1<sup>er</sup>, de la LSF. Pour rappel, le fait qu'un montant de dotation soit fixé de manière à permettre aux Régions de couvrir financièrement les coûts relatifs à l'exercice d'une compétence matérielle donnée n'empêche pas que les autorités régionales demeurent libres d'utiliser et d'affecter ces moyens financiers comme elles le souhaitent. L'article 177, al. 2, de la Constitution consacre en effet, sans aucune exception, le principe même de liberté d'affectation par les Régions de leurs ressources financières.

<sup>17</sup> Ce montant de base tient compte de la déduction du montant de base des recettes des infractions routières (recettes non fiscales – cf. section 3.1). Lors de la sixième réforme de l'État, pour rappel, les recettes des perceptions immédiates, transactions et amendes pénales liées aux infractions à la réglementation de la sécurité routière ont été transférées aux Régions. Comme ce surcroît de recettes n'était pas associé à des compétences matérielles nouvellement transférées et à financer, il a été décidé de soustraire du montant de base de la dotation « emploi » un montant équivalent à ces nouvelles recettes non fiscales.

<sup>18</sup> Comme elle s'intègre dans le montant de base servant à calculer les dotations des années ultérieures, cette participation à l'assainissement revêt un caractère « structurel » dans le système de financement des Régions.

<sup>19</sup> Il est aussi prévu un mécanisme spécifique en cas de croissance économique plus forte (cf. la note n° 12 supra).

<sup>20</sup> Art. 5/5, § 4, de la LSF.

fiscale, les Régions reçoivent de l'autorité fédérale une dotation leur permettant de maintenir (si elles le souhaitent) ces avantages fiscaux. 40 % du montant des dépenses fiscales régionalisées ont été intégrés dans le calcul du facteur d'autonomie à l'IPP. Le facteur d'autonomie correspond à la part de l'IPP qui est régionalisée et sur laquelle les Régions peuvent alors lever des centimes additionnels (cf. ci-après, les développements consacrés à l'autonomie fiscale des Régions vis-à-vis de l'IPP). Pour les 60 % restants du coût des dépenses fiscales régionalisées, les Régions reçoivent une dotation, dénommée « dépenses fiscales », qui se répartit entre les trois entités sur la base de la clé fiscale IPP fédérale. Le montant de base définitif a été déterminé sur la base d'un rapport de la Cour des comptes publié en 2017. Il a servi à fixer définitivement le montant de référence (pour l'année budgétaire 2015) pour les dépenses fiscales ainsi que la partie du facteur d'autonomie liée aux dépenses fiscales à partir de 2018<sup>21</sup>. Le montant de base définitif s'élève à 2 727,4 millions d'euros pour les trois Régions, soit un montant inférieur au montant provisoire fixé dans la LSF (3 048,0 millions), ce qui n'a pas été sans conséquence sur le facteur d'autonomie régionale en matière d'IPP, puisque 40 % du montant des dépenses fiscales sont prises en considération pour le déterminer. Autrement dit, l'autonomie régionale des Régions vis-à-vis de l'IPP a été revue à la baisse en conséquence de ce chiffrage définitif.

La dotation « dépenses fiscales » est répartie entre les Régions en fonction de la clé IPP fédérale. Le montant prévu au budget 2022 ajusté de la Région wallonne est de 585,2 millions d'euros (cf. tableau 2).

### 3.2.4. Le mécanisme de solidarité nationale

Les Régions les plus pauvres (en l'occurrence, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale) reçoivent une enveloppe destinée à compenser partiellement cette pauvreté qui se mesure à l'aune de la contribution (plus faible proportionnellement) de leurs

habitants à la partie fédérale de l'IPP. Il s'agit d'un dispositif de solidarité, de l'autorité fédérale au profit des Régions les moins riches, dont le mode de calcul a été révisé à l'occasion de la sixième réforme de l'État<sup>22</sup>.

Désormais, chaque année, on calcule, pour chaque Région, la différence entre la « clé population » (pourcentage de la Région dans la population du Royaume) et la « clé fiscale » (pourcentage de la Région dans les recettes totales de l'IPP fédéral). La différence éventuelle donne lieu à une compensation pour la ou les Régions dont la quote-part dans l'IPP est plus faible que la quote-part dans la population. La compensation de solidarité se calcule sur la base d'un ensemble constitué des montants liés à l'autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, des moyens supplémentaires octroyés aux Régions et répartis selon une clé fiscale et de 50 % de la nouvelle part des recettes d'IPP attribuée aux Communautés. Par ailleurs, le montant du mécanisme de solidarité ainsi calculé est plafonné à 80 % de l'écart entre la clé fiscale et la clé population. La fixation définitive en 2017 des dépenses fiscales et du facteur d'autonomie IPP pour 2015 a permis de déterminer définitivement le montant de base du mécanisme de solidarité. Il est ainsi fixé à 19 510,4 millions d'euros, soit un montant inférieur au montant de 2015 qui avait été provisoirement retenu lors de la négociation institutionnelle (2011-2014). Le montant de base est en outre impacté par la participation des Régions à l'assainissement des finances publiques (1 009,5 millions en 2015), et ce via la réduction de la dotation « emploi » (831,4 millions) et de la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés (50 % de 356,3 millions). Le montant de 2016 est par ailleurs une nouvelle fois réduit d'un montant de 1 009,5 millions d'euros correspondant à une nouvelle participation à l'assainissement des finances publiques.

Le montant prévu au budget de la Région wallonne en 2022 est (en ce compris les décomptes des années précédentes) de 771,2 millions d'euros (cf. tableau 2).

<sup>21</sup> Rapport de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales régionales de l'exercice d'imposition 2015, 2017, <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=bdb653a5-74ab-4e76-bf0d-db283726b2e2>.

<sup>22</sup> Article 48 de la LSF.

### 3.2.5. Le mécanisme de transition

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un mécanisme de transition a été mis en place, de manière à garantir que chaque entité fédérée dispose, lors de la mise en œuvre du nouveau modèle (et avant répartition des efforts liés à l'assainissement des finances publiques et à la participation aux charges du vieillissement), de moyens financiers au minimum équivalents à ceux prévus par la LSF tels qu'en vigueur avant la sixième réforme de l'État. Autrement dit, il s'est agi d'assurer, pendant une première période de dix ans, qu'aucune entité fédérée ne gagne ou ne perde d'argent en conséquence de la réforme. Durant une seconde période de dix ans, le mécanisme en question s'éteint progressivement, de sorte qu'à terme, les effets de la réforme du système de financement (gains ou pertes) se fassent sentir pleinement. Le mécanisme de transition tient compte, bien entendu, du montant et de l'utilisation des dépenses fédérales transférées aux Régions et aux Communautés à l'occasion de la sixième réforme de l'État. Ce mécanisme ne doit pas être confondu avec le mécanisme de solidarité nationale envisagé ci-avant. Nous insistons tout particulièrement sur cette distinction, les confusions étant légion en ce compris au sein du monde politique.

Si le montant de ce mécanisme de transition est négatif, ce qui est le cas de la Région wallonne, un montant (en valeur absolue) est annuellement ajouté à la dotation résiduelle pour les Régions. Ce montant a été définitivement fixé à 620,5 millions d'euros pour la Wallonie. Le montant du mécanisme de transition est constant pendant dix ans, avant de diminuer progressivement de 10 % par an durant les dix années suivantes à partir de 2025. Par voie de conséquence, le mécanisme de transition est ramené à 0 en 2034. La Région wallonne perdra ainsi, dès 2025 et de manière cumulative, 62 millions d'euros par an. Par contre, le mécanisme de solidarité nationale, envisagé ci-avant (sous le point 3.2.4) est permanent et n'est nullement appelé à

s'éteindre à terme (en l'état actuel de la législation institutionnelle).

### 3.2.6. La mainmorte

Sous certaines conditions relevant de la qualité du propriétaire ou de l'usage qui en est fait, certains bâtiments bénéficient d'une exemption de précompte immobilier, ce qui engendre une situation communément appelée « mainmorte ». Afin de combler partiellement le manque à gagner résultant de cette exemption, les communes touchées bénéficient d'un crédit spécial inscrit au budget du SPF Intérieur<sup>23</sup>. Depuis la sixième réforme de l'État, la dotation « mainmorte » couvre 100 % de la perte subie par les communes en conséquence de la non-perception des centimes additionnels au précompte immobilier, de la perte subie par les Régions pour la non-perception de la part régionale du précompte immobilier, ainsi que de la perte de l'agglomération bruxelloise issue de la non-perception des additionnels au précompte immobilier. Même si la Région de Bruxelles-Capitale et les communes bruxelloises sont davantage intéressées par ce dispositif, celui-ci s'applique également pour les communes wallonnes concernées ainsi que pour la Région wallonne (266 000 euros pour la Région wallonne en 2022<sup>24</sup>).

## 3.3. LES DOTATIONS SPÉCIFIQUES DE BRUXELLES : INCIDENCE SUR LES FINANCES DE LA RÉGION WALLONNE

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie, par rapport aux deux autres Régions, de ressources spécifiques, inscrites au budget de l'État fédéral, en vue de couvrir les charges spécifiques de Bruxelles en tant que capitale du Royaume et siège d'institutions européennes. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un refinancement des institutions bruxelloises, dénommé dans l'accord « juste financement », a été prévu de

<sup>23</sup> Article 63 de la LSF.

<sup>24</sup> Budget initial général des dépenses de l'autorité fédérale pour l'année 2022. Doc. Parl., Chambre, n° 55-2292/1 (SPF Intérieur, p. 243).

manière à permettre à la Région de Bruxelles-Capitale et à d'autres institutions bruxelloises<sup>25</sup> de bénéficier de ressources suffisantes par rapport aux nombreuses missions liées au rôle de capitale (européenne, belge et communautaire). Ce nouveau dispositif financier tient aussi compte des spécificités de Bruxelles au sens large par rapport à un financement basé essentiellement sur des recettes fiscales. Il s'est agi ainsi de programmer un montant de 461 millions d'euros à l'horizon 2015. Au-delà de l'année 2015, les mécanismes d'évolution des différents dispositifs devaient faire en sorte que le refinancement des institutions bruxelloises ne dépasse pas 0,1 % du PIB.

L'essentiel du refinancement de Bruxelles est à charge de l'autorité fédérale, exception faite de la dotation « navetteurs » qui provient des deux autres Régions et a donc un impact sur les finances de la Région wallonne. Cette dotation vise à compenser une partie de l'IPP régional moyen des navetteurs travaillant à Bruxelles (et résidant dans l'une des deux autres Régions, à laquelle ils se rattachent par le biais du critère de localisation fondé sur le « domicile fiscal ») et le fait que de nombreux navetteurs bénéficient des services publics bruxellois sans que la Région de Bruxelles-Capitale ne soit soutenue financièrement (puisque l'IPP est calculé au lieu de résidence et non au lieu de travail). Cette dotation est liée au nombre de navetteurs nets vers la Région de Bruxelles-Capitale et est répartie entre la Région flamande et la Région wallonne proportionnellement au nombre de navetteurs en question imputables à chaque Région. Le montant prévu au budget de la Région wallonne et à verser par elle en 2022 est (compte tenu des décomptes afférents à l'année 2021) de 16,6 millions d'euros (cf. tableau 2).

### 3.4. LES DOTATIONS PROVENANT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

En vertu de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (COCOF) l'exercice d'une partie de ses compétences<sup>26,27</sup>. L'objectif majeur du transfert des compétences est qu'il n'est accompagné que d'un transfert partiel des moyens qui étaient affectés par la Communauté française à la gestion de ces matières. Pour financer une partie de ces compétences, la Communauté française verse des dotations à la Région wallonne et à la COCOF. Pour le surplus, ce transfert de compétences conduit à solliciter les ressources propres de la Région wallonne. La dotation est estimée à 415,3 millions d'euros au budget 2022 ajusté de la Région wallonne (cf. tableau 1 – « dotation Saint-Quentin »).

Le deuxième mécanisme d'aide financière à la Communauté française mis en œuvre en 1993 est le recours à une vente exceptionnelle, pour un montant de près d'un milliard d'euros, de bâtiments scolaires de la Communauté française à la Région wallonne et la COCOF afin de couvrir ses déficits à court terme.

Contrairement aux réformes institutionnelles précédentes, celle de 2014 (sixième réforme de l'État) a transféré les compétences communautaires nouvelles (allocations familiales, notamment) à la Commission communautaire commune (COCOM) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour ces nouvelles compétences (substantielles, budgétairement parlant), la Communauté française n'était, dès lors, compétente pour les exercer que dans la

<sup>25</sup> Le « juste financement de Bruxelles » ne concerne pas que le budget de la Région de Bruxelles-Capitale mais aussi celui d'autres institutions publiques bruxelloises (COCOF, VGC, les administrations locales, régionales, d'agglomération et de la COCOM, les hôpitaux dépendant des CPAS, etc.).

<sup>26</sup> Décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française, M.B., 10 septembre 1993.

<sup>27</sup> Il s'agit de matières scolaires (bâtiments scolaires et transport scolaire), culturelles (infrastructures concernant l'éducation physique, le sport et la vie en plein air, le tourisme, la formation professionnelle et la promotion sociale), de santé (services de santé mentale, maisons médicales, centres de coordination des soins et services à domicile, habitations protégées, centres de télé-accueil) et d'aide aux personnes (politique familiale, politique d'aide sociale, politique d'accueil et d'intégration des immigrés, politique des handicapés, politique du troisième âge).

région linguistique de langue française (à l'exclusion du territoire bruxellois).

Étant donné la nature des nouvelles compétences transférées aux Communautés<sup>28</sup>, une nouvelle organisation des compétences devait être mise en place entre les institutions francophones dans les domaines de l'aide aux personnes et des matières personnalisables. Ainsi, l'essentiel de l'exercice des compétences attribuées à la Communauté française a été transféré à la Région wallonne (en vertu de l'article 138 de la Constitution). Par ailleurs, compte tenu des enjeux liés à ces compétences à l'avenir, une logique budgétaire plaide également

pour un transfert vers la Région wallonne qui, contrairement à la Communauté française, disposerait d'un véritable pouvoir fiscal propre. Pour financer ces compétences, la Communauté française verse une dotation à la Région wallonne, estimée sur la base des moyens qu'elle reçoit de l'autorité fédérale. Le montant pour financer les dépenses liées aux allocations familiales, aux personnes âgées, aux soins de santé, aux hôpitaux ainsi que le Fonds d'impulsion fédéral à la politique des immigrés (déduction faite du mécanisme de transition lié à ces compétences), est estimé à 4 195,5 millions d'euros au budget ajusté 2022<sup>29</sup> (cf. tableau 1 – « dotation Sainte-Emilie »).

<sup>28</sup> Il fallait notamment éviter que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté française, qui se composent notamment d'élus et de mandataires bruxellois, gèrent des compétences (allocations familiales, notamment) uniquement sur le territoire de la région de langue française, à l'exclusion de la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour laquelle les nouvelles compétences en question avaient été attribuées à la COCOM (et non à la Communauté française).

<sup>29</sup> Selon les calculs de la Communauté française, la dotation s'élève à 4 027,5 millions d'euros. L'écart s'explique par la soustraction par la Communauté du montant des charges du passé liées aux investissements hospitaliers, tandis que la prévision de la Région inclut ce montant. En contrepartie, des crédits sont prévus en dépenses du budget wallon pour supporter les charges du passé en question (Cour des comptes, 2022).

# 4 LES RECETTES AFFECTÉES

---

Pour une partie importante, les recettes des taxes régionales propres (établies directement sur le fondement de l'article 170, § 2, de la Constitution) sont directement affectées à des personnes morales distinctes ou à des fonds spécifiques et n'apparaissent pas comme telles dans le budget général des recettes de la Région wallonne (cf. ci-après les développements consacrés aux « taxes régionales propres »).

Au demeurant, il convient aussi de souligner l'existence de recettes affectées qui ne constituent pas le produit de taxes régionales propres. Parmi celles-ci figurent les recettes affectées au Fonds Kyoto. Ces recettes, estimées à 216 millions d'euros, proviennent de la mise aux enchères des

quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Cette recette est incertaine car elle est estimée sur la base de la répartition des recettes en 2020 entre les différentes entités, et ce en l'absence d'un nouvel accord de « *burden sharing* » fixant la répartition des recettes globales de la Belgique entre les entités à partir de 2022.

Enfin, les moyens de la Loterie nationale rétrocédés par la Communauté française à la Région wallonne sont également directement affectés au Fonds budgétaire en matière de loterie, qui vise à financer des compétences régionalisées dans le cadre de la Saint-Quentin (4 millions d'euros en 2022).

# 5

## LES RECETTES FISCALES DE LA RÉGION WALLONNE

L'autonomie fiscale des Régions revêt principalement trois formes distinctes (Bayenet *et al.*, 2017; Bayenet et Darte, 2014, Bayenet et Bourgeois, 2015; Bourgeois, 2014 et 2021) :

- l'autonomie fiscale propre fondée directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution (« taxes régionales propres »);
- l'autonomie fiscale dérivée de premier type, à savoir les « impôts régionaux »;
- l'autonomie fiscale dérivée de second type, à savoir l'impôt des personnes physiques (IPP régional).

### 5.1. LES TAXES RÉGIONALES PROPRES

Depuis 1980, la Constitution<sup>30</sup> attribue un pouvoir fiscal propre aux Régions. *A priori*, les Régions disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité et peuvent créer n'importe quel impôt. Ce pouvoir est toutefois restreint par l'article 170, § 2, al. 2, de la Constitution, qui permet au législateur fédéral de limiter cette autonomie fiscale propre régionale (en introduisant des « exceptions dont la nécessité est démontrée »). *L'autorité fédérale a fait usage de cette compétence en votant la loi du 23 janvier 1989*<sup>31</sup>, en vertu de laquelle les entités fédérées se voient interdire de lever des impôts sur des « matières » déjà imposées par le législateur fédéral (règle fédérale *non bis in idem*<sup>32</sup>), ou encore, de percevoir des

centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'État ou d'accorder des remises sur ceux-ci<sup>33</sup>. L'article 2 de la loi précitée du 23 janvier 1989, introduit en 1993, assouplit ces restrictions en réservant aux Régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets, et en enlevant à l'autorité fédérale et aux Communautés la possibilité d'établir des centimes additionnels ou d'accorder des remises sur de tels impôts. Ces taxes sont perçues directement par les Régions, selon des règles de procédure régionales.

Dans le budget 2022 de la Région wallonne, les taxes régionales propres se limitaient<sup>34</sup> aux recettes de la taxe sur les automates (distributeurs de billets et de carburants) et étaient estimées à 20,6 millions d'euros. Les autres catégories principales de taxes régionales sont affectées directement à des fonds spécifiques. Ainsi, les 65,1 millions d'euros de recettes prévues pour les taxes sur l'eau sont affectés au Fonds pour la protection de l'environnement et les 34,2 millions d'euros de recettes des taxes sur les déchets au Fonds pour la gestion des déchets (cf. tableau 1).

### 5.2. LES IMPÔTS RÉGIONAUX

#### 5.2.1. Le cadre général

En vertu des articles 3 à 5 de la LSF, les Régions bénéficient de l'intégralité du produit de toute une série de prélèvements fis-

<sup>30</sup> Articles 170, § 2, et 173.

<sup>31</sup> Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110 (170), § 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution, M.B., 24 janvier 1989.

<sup>32</sup> Cette règle fédérale non bis in idem est complétée par l'article 11 de la LSF qui interdit aux Régions et aux Communautés, sous la réserve des cas prévus par la loi spéciale en question, de lever des impôts propres dans les matières qui font l'objet d'une imposition visées par la LSF. Par conséquent, une Région ne peut décider de remplacer un impôt régional au sens de l'article 3 de la LSF par une taxe régionale propre qui couvrirait toute ou partie de la même matière imposable. À cet égard, une exception est prévue en ce qui concerne les taxes de circulation et de mise en circulation qui sont des « impôts régionaux » au sens de la LSF : un législateur régional est en droit d'établir une taxe régionale propre sur la même matière imposable que celle « occupée » par ces deux impôts, et ce en dépit de ce qu'il s'agit d'« impositions visées par la LSF ». Cette exception a été introduite dans la perspective de permettre aux Régions d'établir un régime de taxe kilométrique pour les véhicules routiers (taxation en fonction de l'intensité d'utilisation d'un véhicule), alternatif par rapport aux taxes de circulation et de mise en circulation (qui frappent, non pas l'utilisation des véhicules, mais le simple fait de les mettre et de les maintenir en circulation).

<sup>33</sup> Une exception est prévue en ce qui concerne les huiles minérales conformément à l'accord de coopération du 25 juillet 2018 relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service et des citernes de gazoil à des fins de chauffage.

<sup>34</sup> Suite à la suppression de la taxe sur les mâts, pylônes et antennes de GSM, ainsi que de la taxe sur les logements abandonnés.

caux qui étaient initialement des impôts nationaux. Dès lors qu'ils ont fait l'objet d'un processus de régionalisation, les autorités régionales disposent, outre de la recette, des principales compétences normatives s'y rapportant (autonomie fiscale régionale dite « dérivée »). Ainsi, seuls les législateurs régionaux sont compétents pour modifier la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations relatifs aux impôts régionaux. Le législateur fédéral a donc perdu toute compétence vis-à-vis de ces éléments essentiels du régime juridique de ces impôts. *A contrario*, la détermination ou modification de la matière imposable ou des redevables reste dans le giron de l'autorité fédérale : cette dernière est la seule à pouvoir amender ces deux catégories de règles liées aux impôts régionaux, à condition de le faire par le biais d'une loi votée à la majorité spéciale<sup>35</sup>.

Les impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF se catégorisent en cinq familles :

- la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées<sup>36</sup> ;
- le précompte immobilier<sup>37,38</sup> ;
- les droits de succession d'habitants du Royaume, le droit de mutation par décès

des non-habitants du Royaume et les principaux droits d'enregistrement<sup>39</sup> ;

- la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation<sup>40</sup> ;
- la redevance radio et télévision<sup>41</sup>.

En ce qui concerne la modification de la base d'imposition, du taux et des exonérations des taxes de circulation et de mise en circulation, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois Régions *dans le cas où le redevable est une société, une entreprise publique autonome ou une ASBL à activités de leasing*. À ce jour, aucun accord de coopération de ce type n'a été conclu, de manière telle que le régime des taxes de circulation et de mise en circulation appliqué aux sociétés de leasing (redevables de ces taxes) est toujours celui qui était en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

La détermination de la Région compétente et bénéficiaire du produit d'un impôt régional donné est fonction de critères de localisation énoncés à l'article 5, § 2, de la LSF.

La gestion administrative et contentieuse des impôts régionaux, ainsi que la fixation des règles de procédure, demeure encore l'apanage de l'autorité fédérale, sous réserve de l'expression et de la concrétisa-

<sup>35</sup> Loi adoptée par la Chambre et le Sénat, à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés (article 4, dernier alinéa, de la Constitution).

<sup>36</sup> De facto, la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées n'est plus perçue dans aucune des trois Régions. Le taux d'imposition y a en effet été porté à 0%.

<sup>37</sup> En principe et sous réserve de l'existence d'exonérations, la Région applique le taux régional d'imposition à la base taxable qui consiste en le revenu cadastral indexé. Sur ce montant de base du précompte immobilier régional, les communes et les provinces appliquent, conformément à l'article 464/1 du CIR 1992, des centimes additionnels.

<sup>38</sup> Selon l'article 4, § 2, de la LSF, il est précisé que les Régions ne peuvent pas modifier le revenu cadastral fédéral. Cette réserve se justifie, dès lors que le revenu cadastral en question est aussi utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de la législation (notamment fiscale) fédérale. Toutefois, rien n'empêcherait une Région de décider de substituer au revenu cadastral en question une autre base pour les besoins du calcul du précompte immobilier.

<sup>39</sup> Les droits d'enregistrement régionalisés sont les suivants :

- les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique (régionalisation du « droit de vente »), à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société (exception : maintien de la compétence fédérale pour le droit d'apport), sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation (exception à l'exception : régionalisation de cette catégorie spécifique de droit d'apport) ;
- les droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique ;
- les droits d'enregistrement sur les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique et sur des opérations assimilées ;
- les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles.

*A contrario*, les droits d'enregistrement non repris dans cette liste demeurent dans le giron de l'autorité fédérale (par exemple, le droit d'enregistrement sur les baux et cessions de baux, ainsi que sur la constitution ou cession d'un droit réel d'emphytéose ou de superficie).

De même, le régime juridique de « l'obligation d'enregistrement » et de ses effets d'un point de vue civil reste une compétence exclusive de l'autorité fédérale.

<sup>40</sup> Auparavant, l'Eurovignette (droit d'usage des infrastructures routières par les poids lourds) était aussi reprise dans la liste des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF. En conséquence d'une loi spéciale fédérale datant de 2013 et depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016, cette Eurovignette est supprimée et remplacée, dans les trois Régions, par un prélèvement kilométrique sur les poids lourds. Celui-ci a la nature d'un « impôt » au sens de l'article 170, § 2, de la Constitution (taxe kilométrique) dans les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale et d'une « redevance » au sens de l'article 173 de la Constitution (redevance kilométrique) en Région wallonne. En Wallonie, cette redevance est directement prélevée par la SOFICO (276,6 millions d'euros).

<sup>41</sup> Dans les trois Régions, le taux de cet impôt régional a été porté à 0%, de manière telle qu'il n'est plus *de facto* perçu (sous réserve des arriérés en cours).

tion, par une Région, de sa volonté de reprendre à sa charge le service de l'impôt ainsi que la détermination des règles procédurales s'y rapportant. La Région wallonne a déjà repris le service des taxes sur les jeux et paris et sur les appareils automatiques de divertissement, des taxes de circulation et de mise en circulation, ainsi que du précompte immobilier<sup>42</sup>. Pour assurer ce service, elle reçoit une dotation de l'État fédéral pour un montant total de 15,9 millions d'euros en 2022.

Afin d'éviter des risques de concurrence fiscale déloyale, de migration fiscale et de délocalisation, ou encore pour assurer un exercice correct des compétences fiscales des Régions et de l'État fédéral, des mécanismes d'accompagnement de l'exercice de la compétence fiscale régionale sont prévus notamment en matière de droits de succession et de droits de donation<sup>43</sup>.

Le tableau 3 détaille les recettes prévues pour chacun des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF.

**Tableau 3 : Estimation des recettes des impôts régionaux aux budgets 2021 (budget ajusté) et 2022 (budgets initial et ajusté), en milliers d'euros**

Impôts régionaux en milliers d'euros	2021 budget ajusté	2022 budget initial	2022 Budget ajusté
<b>Perçus par l'autorité fédérale</b>			
Droits d'enregistrement	1 331 213	1 579 318	1 467 579
(dont droits de donation)	(124 024)	(127 435)	132 606
Droits de succession	738 876	732 625	732 740
Intérêts et amendes	15 740	13 434	11 364
<b>Total</b>	<b>2 085 829</b>	<b>2 325 377</b>	<b>2 211 683</b>
<b>Perçus par la Région wallonne</b>			
Taxe sur les jeux et Paris	30 500	34 100	32 050
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	9 500	14 000	14 000
Taxe de circulation	502 574	558 425	568 684
Taxe de mise en circulation y compris eco-malus	129 722	155 788	159 904
Précompte immobilier	41 566 <sup>44</sup>	41 566	39 016
Redevance TV	5 000	545	555
<b>Total</b>	<b>718 862</b>	<b>804 424</b>	<b>814 209</b>
<b>Total des impôts régionaux</b>	<b>2 804 691</b>	<b>3 129 801</b>	<b>3 025 892</b>

Sources : Cour des comptes (2021,2022) et Budget des voies et moyens de la Région wallonne 2022

<sup>42</sup> En guise de comparaison, la Région flamande a déjà repris le service de l'ensemble des impôts régionaux visés à l'article 3 de la LSF. La Région de Bruxelles-Capitale a repris le service du précompte immobilier, ainsi que celui des taxes de circulation et de mise en circulation.

<sup>43</sup> La localisation du droit de succession ou du droit de donation est fonction du domicile du défunt/donateur au moment du décès/de la donation. Pour autant, une règle anti-« délocalisation » est prévue qui permet d'attribuer le produit et les compétences à la Région dans laquelle le défunt/donateur a eu un domicile fiscal établi le plus longtemps pendant la période de cinq ans précédant le décès/la donation (art. 5, § 2, 4<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>, de la LSF).

<sup>44</sup> Il s'agit du montant de base du précompte immobilier, hors centimes additionnels communaux et provinciaux. Autrement dit, ce sont les collectivités locales qui obtiennent l'essentiel des recettes du précompte immobilier acquitté par les propriétaires d'immeubles.

Les recettes estimées pour l'année 2022, dans le budget de la Région wallonne, pour les impôts régionaux, sont de 3 025,9 millions d'euros. Les trois Régions ont fait usage de leur autonomie fiscale, mais de manière différente d'une entité à l'autre. Compte tenu des contraintes en termes de nombre de pages, il n'est pas concevable, dans le cadre de la présente publication, d'énumérer l'ensemble des modifications régionales adoptées, notamment en matière de droits d'enregistrement et de droits de succession. Relevons cependant, pour rappel, que la Région wallonne a mis à zéro, depuis 2007, le taux de la taxe sur les débits de boissons. Un taux zéro s'applique aussi à la redevance sur les radios dans les véhicules, et ce depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008. Quant à la redevance sur les télévisions, après l'avoir réduit depuis 2009, le législateur wallon a opté pour un taux zéro en 2018, à l'instar des deux autres Régions.

### 5.2.2. Autonomie fiscale en matière d'impôts régionaux : évaluation

L'analyse des nombreuses modifications régionales du régime applicable aux impôts régionaux suscite quelques réflexions.

Dans une structure décentralisée ou fédérale, il existe une hiérarchie d'entités souvent emboîtées et dotées, à chaque niveau, d'un pouvoir fiscal, dépensier et réglementaire propre. Les décisions fiscales ou de dépenses d'une entité donnée peuvent avoir des conséquences positives ou négatives sur les autres entités, sans que cela ait pu faire l'objet d'un quelconque marchandage préalable. On parle dans ce cas d'externalités. Celles-ci sont horizontales si ces interdépendances se passent au même niveau de gouvernement et verticales quand elles concernent deux niveaux différents (Madiès, 2001 et Madiès *et al.*, 2005). Théoriquement, l'existence d'interactions fiscales horizontales entre entités décentralisées peut se justifier de deux manières différentes. *Primo*, dans les modèles de concurrence fiscale, les interactions sont la

conséquence de la mobilité de la base imposable induite par les disparités de taux d'imposition entre les entités (Mintz et Tulkens, 1986; Wildasin, 1988). *Secundo*, les interactions fiscales sont le résultat des comportements des décideurs politiques. Les élus peuvent agir comme si les électeurs comparaient les taux d'imposition qu'ils supportent aux taux des autres entités voisines puis, le cas échéant, sanctionnaient leurs représentants par une non-réélection si le rapport coûts-bénéfices des choix publics leur paraît défavorable. Dans ce cas, il s'agit des modèles de concurrence par comparaison (*yardstick competition*) (Besley et Case, 1995; Dubois *et al.*, 2005; Feld *et al.*, 2002; Leprince *et al.*, 2005; Salmon, 1987). Plusieurs études ont examiné ce phénomène pour la Belgique, notamment sous l'angle des interactions fiscales entre les communes belges en matière d'additionnels à l'IPP et au pré-compte immobilier (Coppens *et al.*, 2018; Heyndels et Vuchelen, 1998; Richard *et al.*, 2002; Van Parys *et al.*, 2011).

En Région wallonne, de nombreuses réformes des impôts régionaux semblent s'expliquer davantage par un phénomène de mimétisme fiscal par rapport aux deux autres Régions que par le développement d'une vision régionale propre de la fiscalité.

Par ailleurs, les Régions ne disposent pas toujours de l'ensemble des compétences fiscales pour réaliser une réforme fiscale en profondeur. Citons, par exemple, les tentatives de réformes en profondeur de la fiscalité automobile (Bayenet *et al.*, 2021; Bayenet et Bourgeois, 2018) ou de la fiscalité immobilière (Bayenet et Bourgeois, 2021).

Comme cela a été dit, même si les Régions sont exclusivement compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des taxes de mise en circulation et de circulation, le législateur fédéral est demeuré seul compétent pour ce qui a trait à la matière imposable, à la désignation des redevables et à la définition des critères de localisation des deux taxes en question. Par ailleurs, la LSF

contient une réserve relative à l'exercice des compétences régionales dans le cas où le redevable de ces impôts est une société à activités de leasing. Dans ce cas, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois Régions. Le but de cette disposition était d'éviter le risque de migration fiscale, de délocalisation et de concurrence fiscale malsaine entre les diverses autorités. Toutefois, elle contient en germes un traitement différencié en cas d'absence d'accord de coopération selon l'identité de la personne inscrite au certificat d'immatriculation (société de leasing vs autres). Ainsi, la Région flamande a profondément réformé son régime fiscal afin de le mettre en adéquation avec ses objectifs environnementaux. Les Régions wallonne et bruxelloise ont quelque peu modifié leur législation respective sans apporter néanmoins de changement majeur. Cependant, aucun accord de coopération n'est intervenu à ce jour pour autoriser une modification de la législation relative aux taxes de circulation et de mise en circulation pour les sociétés à activités de leasing. Par voie de conséquence, le régime juridique qui leur est applicable est celui dont les Régions ont hérité de l'autorité fédérale, tel qu'il existait le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Autrement dit, le verdissement de la fiscalité en Flandre n'est pas appliqué aux voitures immatriculées au nom d'une entreprise de leasing<sup>45</sup>. Pourtant, l'enjeu est de taille puisque le parc automobile belge comptait, en septembre 2020, 407 400 voitures de leasing opérationnel de long terme. Les voitures de sociétés flamandes de leasing représentent 71,0 % des voitures de leasing opérationnel de long terme et les voitures de sociétés bruxelloises 29,0 %. La part wallonne est négligeable. Sur la base des voitures pour lesquelles l'information est disponible (75,7 % du total), 10,8 % des voitures de leasing opérationnel sont utilisées par des résidents bruxellois, 66,4 % par des résidents flamands et 22,8 % par des résidents wallons. Les recettes fiscales de la Région wallonne relatives aux voitures de leasing opérationnel de long terme sont donc

infimes. La Région de Bruxelles-Capitale percevrait 25,4 millions d'euros de taxe de mise en circulation (33,2 % du total) et 37,7 millions d'euros de taxe de circulation (29,1 % du total). Quant à la Région flamande, elle bénéficierait de 51,6 millions d'euros de taxe de mise en circulation (66,8 % du total) et de 95,2 millions d'euros de taxe de circulation (70,9 %).

S'il était possible de percevoir les taxes des voitures en leasing en fonction du lieu de domicile de l'utilisateur (ce qui n'est pas possible aujourd'hui, sauf si c'est l'utilisateur qui est repris dans le certificat d'immatriculation), on peut estimer, en appliquant les régimes fiscaux régionaux en vigueur, que la Région wallonne recevrait 18,2 millions d'euros de taxe de mise en circulation sur les voitures de leasing opérationnel de long terme (27,0 % du total) et 29,3 millions d'euros de taxe de circulation (22,0 % du total). Bruxelles prélèverait 8,7 millions d'euros de taxe de mise en circulation (12,8 % du total) et 14,0 millions d'euros de taxe de circulation (11,33 % du total). La Flandre prélèverait un montant de taxe de mise en circulation de 40,7 millions d'euros (60,2 % du total) et 90 millions d'euros de taxe de circulation (67,5 % du total).

La Région de Bruxelles-Capitale a récemment émis le souhait de modifier son régime de taxation et d'opter pour un dispositif de taxe dite « de congestion ». Ce dernier s'accompagnerait de la suppression des taxes de mise en circulation (sauf exceptions limitées) et de circulation pour les véhicules immatriculés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>46</sup>. Si ce changement de législation venait à voir le jour, la concurrence fiscale entre les Régions pourrait s'accroître de manière sensible. Ce projet a suscité de nombreuses réactions politiques de la part des autres Régions qui le jugent « déloyal ». Dans son avis rendu en octobre 2021, le Conseil d'État se montre néanmoins plus positif quant au respect, par la Région bruxelloise, des principes généraux qui encadrent l'exercice de l'autonomie fiscale régionale. La Région wallonne prépare également un projet de verdissement de la fis-

<sup>45</sup> La législation fédérale en matière d'immatriculation laisse, à cet égard, une certaine liberté de choix quant à la personne devant être inscrite au certificat d'immatriculation dans un modèle de leasing, ce qui augmente à due concurrence les possibilités de planification et d'optimisation fiscales.

<sup>46</sup> Cf. notamment les études publiées sur le site : <https://smartmove.brussels/faq>.

calité automobile conformément aux principes définis dans la déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon 2019-2024 (p. 69) : « Les taxes de circulation et de mise en circulation seront revues, à fiscalité globale inchangée, pour les moduler en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> et de la masse/puissance. L'objectif est notamment d'encourager des voitures moins puissantes et moins lourdes et dès lors moins polluantes ».

Dans le cadre d'un rapport introductif à une réforme de la fiscalité immobilière en Wallonie, les auteurs de la présente étude ont établi un inventaire du cadre institutionnel qui régit la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Régions et les collectivités locales en matière de fiscalité immobilière. Ils constatent la fragmentation des compétences entre différents niveaux de pouvoir et concluent que pareille fragmentation accentue la difficulté propre à toute réforme fiscale en général et, surtout, complexifie la lisibilité du système pour les citoyens. Au fil du temps, en conséquence des réformes institutionnelles successives, les responsabilités des Régions se sont considérablement accrues, de manière telle qu'elles occupent une position prédominante pour ce qui a trait à la fiscalité immobilière, même si leurs marges de manœuvre demeurent restreintes en fonction des subtilités et des contraintes résultant de la législation institutionnelle en vigueur (Bayenet et Bourgeois, 2021; Bourgeois, 2021).

## 5.3. L'AUTONOMIE FISCALE DE LA RÉGION WALLONNE EN MATIÈRE D'IPP

### 5.3.1. Le taux des additionnels régionaux

Depuis l'exercice d'imposition 2015 (revenus de l'année 2014), les Régions imposent des additionnels régionaux sur l'IPP<sup>47</sup>. Un contribuable habitant du Royaume est assujéti à l'IPP de la Région dans laquelle il est localisé, c'est-à-dire où il a établi son domicile fiscal au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition. Les additionnels régionaux doivent être proportionnels. Ils peuvent être uniformes mais les Régions ont la faculté d'établir des additionnels régionaux différenciés par tranche d'impôt<sup>48</sup>. Les additionnels différenciés doivent respecter le principe de progressivité (interdiction de diminuer la progressivité de l'impôt) mais une dérogation est autorisée<sup>49</sup>. Les Régions peuvent modifier à la hausse comme à la baisse (sans plancher ou plafond) le niveau des additionnels régionaux. Autrement dit, elles ont la possibilité d'accroître ou de réduire leurs recettes fiscales propres en fonction de leur contrainte budgétaire, et ce sans aucune limite hormis celle relative à la progressivité de l'impôt.

En outre, les autorités régionales peuvent prévoir ou accorder des augmentations d'impôt, des diminutions d'impôt, des réductions d'impôt (liées aux compétences matérielles régionales), ainsi que des crédits d'impôt (liés aux compétences matérielles régionales)<sup>50</sup>, parallèlement au pouvoir de l'autorité fédérale d'adopter ce type de mesures. Néanmoins, pour certains faits générateurs de réductions ou de crédits d'impôt (les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre, par exemple), la Région bénéficie désormais d'une exclusivité de compétence<sup>51</sup>.

Le tableau 4 indique les montants budgétisés par la Région wallonne en matière d'IPP.

<sup>47</sup> Article 5/1 de la LSF.

<sup>48</sup> Article 5/4 de la LSF.

<sup>49</sup> Article 5/6 de la LSF.

<sup>50</sup> Les crédits d'impôt se différencient des réductions d'impôt par le fait qu'ils peuvent aboutir à un montant d'impôt négatif et remboursable au profit du contribuable.

<sup>51</sup> Article 5/5, § 4, de la LSF.

**Tableau 4 : Additionnels à l'IPP pour la Région wallonne en 2021 (budget ajusté) et 2022 (budgets initial et ajusté), en milliers d'euros**

	Budget ajusté 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Centimes additionnels (1)	3 416 945	3 554 462	3 484 629
Dépenses fiscales (2)	792 870	811 900	811 480
Centimes additionnels nets (3) = (1) - (2)	2 624 076	2 742 562	2 673 149
Coefficient de perception (4) = 98,7% de (3)	2 590 487	2 706 909	2 638 398
Décomptes pour années antérieures (5)	73 794	-10 211	-10 060
Impôt des non-résidents <sup>52</sup> (6)	-1 390	-1 690	-1 690
<b>Total (4) + (5) + (6)</b>	<b>2 662 891</b>	<b>2 695 007</b>	<b>2 626 648</b>

**Sources :** Cour des comptes (2021, 2022) et Budget des voies et moyens de la Région wallonne 2022

Pour les années budgétaires 2015 à 2017, la LSF fixait, de manière provisoire, le facteur d'autonomie à 25,99 %<sup>53</sup> et, implicitement, le taux des additionnels à 35,117 %<sup>54</sup>. Le facteur d'autonomie permet de déterminer la part de l'IPP qui, après détermination selon les règles fédérales (« impôt État »), est régionalisée et de fixer « l'impôt État réduit » sur lequel les Régions peuvent alors lever des centimes additionnels.

Étant donné que les données relatives à l'exercice d'imposition 2015 (revenus 2014) étaient inconnues au moment de la promulgation de la loi spéciale de financement en 2014, il avait été prévu que<sup>55</sup> la Cour des comptes remette en 2017 deux rapports permettant de fixer définitivement le facteur d'autonomie de 2015 et le niveau des additionnels correspondants à partir de l'année 2018<sup>56</sup>. Suite à ces rapports, le facteur d'autonomie définitif et applicable à partir de 2018 a été fixé à 24,957 % (inférieurs aux 25,99 % provisoires). Le taux des additionnels a été automatiquement revu à la baisse passant de 35,117 % à 33,257 %.

Pour 2022, le montant des centimes additionnels de la Région wallonne est estimé à 3 484,6 millions d'euros. De ce montant sont déduites les dépenses fiscales estimées à 811,5 millions d'euros (cf. tableau 4)

### 5.3.2. Conséquences de la fixation définitive du facteur d'autonomie

Sur la base des montants définitifs du facteur d'autonomie, il est apparu que les Régions avaient bénéficié, sur la période 2015-2017, de moyens excédentaires à hauteur de 1626,4 millions d'euros, dont 165,0 millions au titre du financement des dépenses fiscales et pour les autres parts attribuées réparties en fonction d'une clé IPP<sup>57</sup> et 1 461,4 millions au titre de l'IPP régional suite à la révision du facteur d'autonomie. Sur la base du principe de non-appauvrissement sous-jacent à la réforme institutionnelle de 2014, cette réestimation du facteur d'autonomie a donc donné lieu à une correction en faveur de l'État fédéral<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> L'impôt des non-résidents (« INR ») reste de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, mais le montant dû est aménagé par le haut ou par le bas, de manière à tenir compte des dispositions fiscales régionales, afin de respecter le principe de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux dans le cadre de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, ainsi que les dispositions de non-discrimination des conventions préventives de la double imposition. Afin de déterminer les dispositions régionales dont il doit être tenu compte, la localisation des non-résidents est fixée par une loi après concertation avec les gouvernements des Régions. Lorsque la prise en compte des dispositions fiscales régionales dans le calcul de l'INR aboutit à une diminution de l'impôt dû par un non-résident, la différence (par rapport à l'impôt de référence qui serait dû sans cette prise en compte) est couverte financièrement par la Région concernée (dans laquelle le non-résident est « localisé »).

<sup>53</sup> Article 5/2, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de la LSF.

<sup>54</sup> Article 81quater, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la LSF.

<sup>55</sup> Article 81ter, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la LSF.

<sup>56</sup> Rapport de la Cour des comptes au sujet de la fixation du dénominateur du facteur d'autonomie, Cour des comptes, 2017 ; rapport de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales régionales de l'exercice d'imposition 2015, Cour des comptes, 2017.

<sup>57</sup> Mécanisme de solidarité, mécanisme de transition et dotation emploi.

<sup>58</sup> Selon les modalités prévues à l'article 54 de la LSF.

Pour la Région wallonne, ces moyens excédentaires s'élevaient respectivement à 47,9 millions d'euros pour les dépenses fiscales et les parts attribuées et 409,1 millions d'euros pour la révision du facteur d'autonomie, qu'il convenait de ristourner au profit de l'État fédéral. Le système européen des comptes nationaux et régionaux (« SEC 2010 ») imposait la prise en compte immédiate de ce transfert exceptionnel de la Région vers l'autorité fédérale, ce qui a affecté directement à due concurrence le solde de financement de la Région wallonne en 2018. Cependant, la LSF prévoit que le remboursement de ces montants est étalé sur plusieurs années : les sommes dues sont déduites annuellement à concurrence de 2 % des moyens attribués aux entités concernées. La somme déduite sur les dotations en base caisse (autrement dit réellement perçues) de la Région wallonne au titre de ces régularisations s'élève, en 2022, à 61,4 millions d'euros (cf. tableau 2). En conséquence de ce lissage, la comptabilité SEC et la comptabilité budgétaire se différencient donc.

### 5.3.3. Autonomie fiscale en matière d'IPP : évaluation

En termes d'autonomie potentielle, il est important de constater que les mécanismes prévus dans la LSF préservent relativement bien les Régions de chocs de croissance asymétriques (favorables ou défavorables). En cas de choc économique favorable par exemple, l'augmentation du PIB wallon gonflerait la base imposable à l'IPP, et donc, les recettes d'IPP régionales mais aussi les dotations liées à des clés fiscales. Cependant, ces effets positifs seraient contrebalancés par la réduction du montant du mécanisme de solidarité. Un résultat symétrique s'observe en cas de choc défavorable.

Dans le cadre du rapport de la Commission externe sur la soutenabilité de la dette

wallonne<sup>59</sup>, une simulation a été réalisée pour mesurer les effets d'une modification des recettes d'IPP payées par les résidents wallons sur l'ensemble des moyens prévus dans la LSF. Plus spécifiquement, on estime l'impact d'une modification de l'IPP payé par les résidents wallons sur les recettes de l'IPP régional et les dotations prévues dans la LSF. Sur la base des paramètres du budget 2021 initial, la simulation estime l'impact d'un glissement de 100 millions d'euros de l'IPP payé par les résidents wallons vers l'IPP payé par les résidents flamands (cf. tableau 5) et bruxellois (cf. tableau 6). Cette simulation repose sur l'hypothèse d'un glissement de l'IPP payé entre les contribuables des Régions pour un total national inchangé. Autrement dit, il s'agit d'un déplacement de résidents wallons (et de leur base imposable) vers les deux autres Régions. Si l'on avait considéré une baisse (hausse) de l'IPP payé par les seuls contribuables wallons, les recettes wallonnes de l'IPP régional et des dotations de la LSF auraient diminué (augmenté).

Étant donné un facteur d'autonomie de 25 %, ce glissement de 100 millions d'euros implique un recul de l'IPP régional wallon de 25 millions d'euros et une hausse de l'IPP régional dans les autres régions<sup>60</sup>. La baisse de 75 millions d'euros de l'IPP payé par les résidents wallons au pouvoir fédéral conduit à une dégradation de la clé IPP de la Région wallonne. Les recettes des dotations réparties selon une clé IPP fédéral se réduisent au profit de la Région qui a vu sa part augmenter. Enfin, la baisse de l'IPP payé par les contribuables wallons au pouvoir fédéral a comme conséquence que l'écart entre la clé IPP et la clé population augmente, ce qui accroît le montant du mécanisme de solidarité nationale. Au final, le total des recettes liées à l'IPP régional et des dotations liées à des clés fiscales n'est quasiment pas affecté par une modification de l'IPP payé par les résidents wallons.

<sup>59</sup> La soutenabilité de la dette wallonne fait l'objet d'un article spécifique dans ce numéro (cf. l'article de Benoît Bayenet et Xavier Debrun, pp. 103 à 130).

<sup>60</sup> Pour la facilité de l'exercice, on supposera que le taux des additionnels de la Région de Bruxelles-Capitale est identique à celui des deux autres Régions (ce qui n'est plus le cas actuellement).

**Tableau 5 : Effets sur les recettes des Régions d'un glissement de l'IPP payé par les résidents wallons vers l'IPP payé par les résidents flamands, en millions d'euros**

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Fédéral
IPP régional (a)	25,0	-25,0	0	/
Dotations prélevées sur l'IPP fédéral (b) :	8,4	28,2	0	-36,6
Dotation emploi	4,4	-4,4	0	0
Dotation dépenses fiscales	4,0	-4,0	0	0
Mécanisme de solidarité	0	36,6	0	-36,6
<b>Total (=a+b)</b>	<b>33,4</b>	<b>3,2</b>	<b>0</b>	<b>-36,6</b>

**Source :** Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, octobre 2021

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, les effets sont symétriques en cas de hausse de l'IPP payé par ses résidents (cf. tableau 6). La Flandre, qui ne bénéficie pas du mécanisme

de solidarité nationale, voit ses recettes augmenter si l'IPP payé par ses résidents augmente (cf. tableau 5).

**Tableau 6 : Effets sur les recettes des régions d'un glissement de l'IPP payé par les résidents wallons vers l'IPP payé par les résidents bruxellois, en millions d'euros**

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Fédéral
IPP régional (a)	0	-25,0	25,0	/
Dotations prélevées sur l'IPP fédéral (b) :	0	28,2	-28,2	0
Dotation emploi	0	-4,4	4,4	0
Dotation dépenses fiscales	0	-4,0	4,0	0
Mécanisme de solidarité	0	36,6	-36,6	0
<b>Total (=a+b)</b>	<b>0</b>	<b>3,2</b>	<b>-3,2</b>	<b>0</b>

**Source :** Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, octobre 2021

Une autre manière de mesurer l'impact de l'autonomie fiscale des Régions est d'estimer une modification des additionnels régionaux à politique fiscale fédérale inchangée. Les Régions perçoivent un peu moins de 25 % de l'« impôt État » estimé, en 2021, à 51 701,1 millions d'euros. Pour la Région wallonne, l'« impôt État » est estimé à 14 221,3 millions d'euros. En 2022, étant donné un facteur

d'autonomie de 24,957 % (additionnels régionaux de 33,257 %), les recettes brutes pour la Région wallonne sont estimées à 3 554,5 millions d'euros. Une augmentation de 1 % des additionnels rapporterait un peu plus de 100 millions d'euros et une augmentation de 5 % un peu plus de 500 millions d'euros. Cette simulation suppose l'absence de réaction des contribuables wallons (déplacement de

la base fiscale vers Bruxelles et la Flandre), tout spécialement les plus hauts revenus, face à un accroissement considérable des additionnels en Wallonie par rapport aux deux autres Régions (même si cela serait partiellement neutralisé par les mécanismes globaux de la LSF). Une telle politique semble par ailleurs peu réaliste au regard du principe de mimétisme fiscal qui semble se vérifier en Belgique (cf. sous-section 5.2.2).

Jusqu'à présent, seule la Région de Bruxelles-Capitale a supprimé la taxe d'agglomération additionnelle de 1 % sur l'IPP, dès l'exercice d'imposition 2017 (revenus de 2016)<sup>61</sup>, et réduit les additionnels régionaux de 0,5 %. Ces modifications s'intégraient dans le cadre d'une réforme fiscale plus large en Région de Bruxelles-Capitale, visant un glissement de la fiscalité sur le travail vers la fiscalité foncière (le précompte immobilier en particulier)<sup>62</sup>.

### 5.3.4. Externalités fiscales verticales en matière d'IPP

Le système de répartition des compétences, entre l'autorité fédérale et les Régions, en matière d'IPP est de nature à créer des externalités verticales du fait de l'interdépendance qu'il induit entre les deux catégories de collectivité politique.

La théorie économique a déjà pu mettre en évidence les conséquences de l'empilement des taux d'imposition quand plusieurs échelons de pouvoir taxent une même base imposable. Le comportement non coopératif de gouvernements appartenant à des niveaux de pouvoir différents peut engendrer des externalités fiscales verticales négatives sur les recettes fiscales et entraîner des décisions non-optimales des autres niveaux de pouvoir. Ces problèmes d'externalités verticales s'additionnent aux externalités horizontales (concurrence fiscale entre entités d'un même niveau de pouvoir) (cf. sous-section 5.2.2). La prise en compte de ces types d'externalités permet de reconsi-

dérer le débat sur les vertus de la concurrence et de la consolidation (coopération) fiscales et sur le niveau de pouvoir optimal pour la mise en œuvre des politiques de redistribution dans une structure fédérale. Ainsi, des études ont montré que si deux gouvernements de niveaux différents taxent une même base imposable et adoptent un comportement non coopératif, alors la somme des taux de taxation excède, à l'équilibre de Nash fiscal, le taux de prélèvement qu'aurait choisi un seul gouvernement. De plus, la concurrence fiscale (dont la vertu serait de limiter les comportements de prédation fiscale des gouvernements) accroîtrait strictement les recettes fiscales consolidées prélevées au niveau de chaque entité décentralisée, dès que l'on tient compte des interactions fiscales verticales entre les niveaux de gouvernement. L'augmentation de la concurrence fiscale horizontale renforcerait, quant à elle, le pouvoir de monopole du Gouvernement central (Madiès, 2001).

Pour éviter le développement d'une concurrence fiscale dommageable entre les Régions de Belgique et l'État fédéral ainsi que des conflits d'intérêts, un certain nombre de balises ont été imposées pour encadrer l'autonomie fiscale régionale. *Premièrement*, le calcul de l'IPP reste globalement et initialement le même par rapport au système antérieur. L'autorité fédérale reste exclusivement compétente pour déterminer la base imposable. Les taux d'imposition restent initialement fixés au niveau fédéral. Le législateur fédéral peut, comme les Régions, accorder des réductions d'impôt sur sa part de l'IPP. *Deuxièmement*, seul l'État fédéral est compétent en matière de précompte professionnel et de précompte mobilier. C'est aussi lui qui reste en charge exclusivement du service de l'IPP (assuré par le SPF Finances), ainsi que de la fixation des règles de procédure. *Troisièmement*, il n'est prévu aucune possibilité pour les Régions d'introduire une procédure en conflit d'intérêts quand l'État fédéral prend une décision sur

<sup>61</sup> Règlement du 18 décembre 2015 modifiant les centimes additionnels de l'agglomération au précompte immobilier et la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques, M.B., 30 décembre 2015.

<sup>62</sup> Ordonnance du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale, M.B., 30 décembre 2015. Ces mesures, reprises dans cette première partie, sont d'application depuis 2016. Cf. aussi : ordonnance du 12 décembre 2016 portant la deuxième partie de la réforme fiscale, M.B., 29 décembre 2016. Ces dernières mesures sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

un élément de l'IPP (base imposable, taux, exonérations ou tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques)<sup>63</sup>. *Quatrièmement*, l'exercice des compétences fiscales des Régions s'opère dans le respect de la loyauté fédérale et du principe de l'union économique et de l'unité monétaire. Il convient de se conformer aux exigences suivantes qui sont inscrites à l'article 1<sup>ter</sup> de la LSF<sup>64</sup> : exclure toute concurrence fiscale déloyale, prévenir et éviter la double imposition, garantir la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux. *Cinquièmement*, une procédure de concertation est prévue. Les projets et propositions en matière de fiscalité régionale sont communiqués pour avis sur l'applicabilité technique au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux autres gouvernements régionaux. Ils sont par ailleurs soumis pour avis à la Cour des comptes sur le respect du principe d'interdiction de toute concurrence fiscale déloyale (du point de vue de l'interdiction de diminuer la progressivité – cf. ci-après)<sup>65</sup>. Enfin, une concertation annuelle doit être organisée au sein du Comité de concertation sur la politique fiscale<sup>66</sup>. *Sixièmement*, les Régions doivent exercer leur compétence fiscale en matière d'IPP sans diminuer la progressivité de l'impôt. Elles peuvent néanmoins y déroger moyennant le respect de certaines conditions relativement strictes (en particulier l'avantage fiscal donné à un contribuable et provenant de la diminution de la progressivité de l'IPP ne peut être supérieur à 1 000 euros)<sup>67</sup>.

La volonté du législateur fédéral institutionnel d'éviter la cogestion de l'IPP par les Régions et l'autorité fédérale a comme conséquence que cette répartition des compétences en matière d'IPP ne protège par les Régions contre les effets de réformes votées

au niveau fédéral en matière d'IPP, qui peuvent porter atteinte à leur intérêt budgétaire. Ainsi, lorsque l'autorité fédérale décide de réduire la charge fiscale pesant sur les revenus du travail (partiellement régionalisée) en compensant par une majoration de la fiscalité indirecte (par exemple, la TVA ou les accises non régionalisées), ou encore, en augmentant le taux applicable aux revenus de capitaux et biens mobiliers et des revenus divers de caractère mobilier (non régionalisés), elle provoque automatiquement une diminution de la base de calcul des centimes additionnels régionaux. Cela oblige les Régions soit à comprimer leurs dépenses (en raison d'une moindre recette), soit à majorer leurs centimes additionnels (ce qui est de nature à neutraliser partiellement les effets de la réforme fédérale).

L'accord du Gouvernement Michel, conclu en octobre 2014, prévoyait que « *le Gouvernement maîtrisera les dépenses et mettra en œuvre un glissement fiscal et para-fiscal (dénommé « tax shift ») pour financer une réduction substantielle des charges, de manière à diminuer les charges fiscales et parafiscales sur le travail, en tenant compte des recommandations nationales et internationales dans ce domaine* »<sup>68,69</sup>. Parmi les nombreuses mesures prises, certaines concernaient tout particulièrement l'IPP et ont eu un impact sensible sur le calcul de l'IPP (impôt État et additionnels régionaux). Dans le cadre du *Tax shift* I, le législateur fédéral a notamment majoré la déduction forfaitaire des frais professionnels. Comme le montre le tableau 7, le coût total pour l'autorité fédérale et les Régions de cette augmentation des frais forfaitaires avait été estimé, au moment de la réforme, à 900 millions d'euros, dont 234 millions à charge des Régions (66,6 millions pour la Wallonie).

<sup>63</sup> Article 143, § 4, de la Constitution.

<sup>64</sup> Ces « contraintes » valent pour la mise en œuvre par les Régions tant de leurs compétences vis-à-vis des impôts régionaux (art. 3 à 5 de la LSF) que de leurs prérogatives en matière d'IPP (art. 5/1 à 5/8 de la LSF).

<sup>65</sup> Article 5/7 de la LSF.

<sup>66</sup> Article 1<sup>ter</sup>, dernier alinéa, de la LSF.

<sup>67</sup> Article 5/6 de la LSF.

<sup>68</sup> Regeerakkoord – Accord de Gouvernement, 9 octobre 2014, <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>, p. 78.

<sup>69</sup> Un certain nombre de mesures fiscales ont été adoptées par le biais de la loi-programme du 19 décembre 2014 mais certaines dispositions ainsi introduites ne sont entrées en vigueur qu'à partir de l'exercice d'imposition 2016 (revenus de 2015) ou de l'exercice d'imposition 2017 (revenus de 2016). D'autres éléments de ce tax shift figuraient dans la loi-programme du 10 août 2015. Enfin, le législateur fédéral de l'époque a voté un dernier paquet de mesures dans le courant du mois de décembre 2015.

**Tableau 7 : Estimation de l'impact budgétaire du *Tax shift I*, en millions d'euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autorité fédérale	450,0	783,0	666,0	666,0	666,0	666,0
Régions	0,0	117,0 <sup>70</sup>	234,0	234,0	234,0	234,0
Bruxelles		9,5	19,0	19,0	19,0	19,0
Flandre		74,2	148,4	148,4	148,4	148,4
Wallonie		33,3	66,6	66,6	66,6	66,6
<b>Total</b>	<b>450,0</b>	<b>900,0</b>	<b>900,0</b>	<b>900,0</b>	<b>900,0</b>	<b>900,0</b>

Source : Document SPF Finances transmis le 19 octobre 2015

Le *tax shift II*<sup>71</sup> avait pour objectif de renforcer le pouvoir d'achat des contribuables. À cette fin, le Gouvernement fédéral a décidé d'augmenter encore les frais forfaitaires professionnels des salariés, d'augmenter la quotité du revenu exemptée d'impôt et de réviser le barème d'imposition fédéral progressif. Cette réforme fiscale a eu un impact considérable sur les finances fédérales, régionales et communales. La réduction de l'IPP, mise en œuvre par l'autorité

fédérale, a été financée par un accroissement de la fiscalité sur la consommation (augmentation des accises sur le diesel, augmentation de la TVA sur l'électricité, etc.) et, dans une moindre mesure, sur le (revenu du) capital. Cela a eu pour effet de réduire l'impact budgétaire pour l'autorité fédérale mais aussi, à politique inchangée, de réduire les recettes des Régions de manière substantielle (cf. tableau 8).

**Tableau 8 : Impact budgétaire du *Tax shift II* sur les différents niveaux de pouvoir sur la base SEC 2010, en millions d'euros**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Autorité fédérale</b>							
Total	1 219	1 030	2 278	3 454	3 047	2 857	2 857
<b>Régions</b>							
Flandre	0	108	180	306	508	587	587
Wallonie	0	48	81	137	227	263	263
Bruxelles	0	12	21	35	57	65	65
<b>Total des régions</b>	0	169	281	479	793	915	915
<b>Communes</b>							
<b>Total des communes</b>	0	20	80	103	196	264	264

Source : SPF Finances, Services d'études, Impact budgétaire du *Tax shift II*, SED/CV/2015/402

<sup>70</sup> L'impact régional n'est pas de 25,99%, notamment parce que certains revenus ne sont pas pris en considération dans le calcul de l'impôt État sur la base duquel les centimes additionnels régionaux se calculent.

<sup>71</sup> Loi du 26 décembre 2015 relative aux mesures concernant le renforcement de la création d'emplois et du pouvoir d'achat, M.B., 30 décembre 2015.

## 5.4. LES DÉPENSES FISCALES DE LA RÉGION WALLONNE

Outre les centimes additionnels, les Régions sont compétentes pour moduler par le haut ou par le bas le montant de l'IPP régional dû par les contribuables résidant sur leur territoire au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition. Elles peuvent le faire en opérant des diminutions d'impôt générales forfaitaires<sup>72</sup> ou en instaurant des réductions<sup>73</sup> ou des augmentations<sup>74</sup> générales d'impôt liées à leurs compétences. Elles peuvent par ailleurs instaurer des crédits d'impôt remboursables<sup>75</sup>.

Toutefois, les législateurs régionaux ne peuvent pas octroyer de déduction fiscale pratiquée sur la base d'imposition<sup>76</sup>. Ils ne peuvent ainsi en aucun cas modifier la base taxable de l'IPP (par exemple, le régime des frais professionnels, ou encore, celui relatif aux avantages de toute nature). Seule l'autorité fédérale est compétente à cet égard.

Par ailleurs, à l'occasion de la sixième réforme de l'État, certaines dépenses fiscales ont été transférées aux Régions<sup>77</sup>. Désormais, les Régions ont la compétence exclusive d'octroyer des réductions d'impôt ou des crédits d'impôt vis-à-vis des faits générateurs suivants :

- les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre<sup>78</sup> ;
- les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie ;
- les dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés ;
- les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services autres que des titres-services sociaux ;
- les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation ;
- les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes ;
- les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré.

Ces dépenses fiscales sont en lien avec les compétences matérielles actuelles des Régions telles que définies par la LSRI (monuments et sites, rénovation urbaine, logement et utilisation rationnelle de l'énergie) ainsi que les nouvelles compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État (emploi et politique des grandes villes).

En matière d'IPP, les Régions ont fait usage de manière différenciée de leur autonomie fiscale. La Région wallonne a supprimé, à partir de l'exercice d'imposition 2016, la réduction d'impôt pour la sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie. Elle a également modifié le régime des réductions fiscales en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre (en introduisant la nouvelle réduction d'impôt, dite « chèque-habitat »)<sup>79,80</sup>, ainsi que celui de la réduction pour les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services. Pour les dépenses fiscales liées aux titres-services, par rapport au régime précédem-

<sup>72</sup> Les diminutions d'impôt sont forfaitaires et applicables à toutes les personnes soumises à l'IPP de la Région. Les diminutions d'impôt doivent prendre la forme d'un montant fixe qui peut être différencié sur la base de critères définis.

<sup>73</sup> Les réductions d'impôt sont liées aux compétences matérielles des Régions et peuvent être proportionnelles ou forfaitaires.

<sup>74</sup> Les augmentations d'impôt sont liées aux compétences matérielles des Régions et sont proportionnelles.

<sup>75</sup> Les crédits d'impôts sont liés aux compétences matérielles des Régions et sont proportionnels ou forfaitaires.

<sup>76</sup> Article 5/1, § 1<sup>er</sup>, al.1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, de la LSF.

<sup>77</sup> Article 5/5, § 4, de la LSF.

<sup>78</sup> Ces dépenses correspondent notamment aux dépenses pour les intérêts et le remboursement du capital d'emprunts liés à l'habitation propre, ou encore, les primes d'assurance-vie versées en lien avec un tel emprunt.

<sup>79</sup> La réforme des dépenses fiscales en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre, dénommée « chèque habitat » avait pour but de lier l'avantage fiscal au revenu imposable du contribuable et au nombre d'enfants à charge et d'introduire la possibilité d'un crédit d'impôt remboursable (Bourgeois et Voisin, 2017). Désormais, lorsque le revenu imposable de la période imposable est supérieur à 81 000 euros, la réduction d'impôt chèque habitat est égale à 0.

<sup>80</sup> On note que, entre-temps, les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale ont tout bonnement et simplement supprimé, pour les nouveaux contrats d'emprunt, la réduction d'impôt pour les dépenses liées à l'acquisition ou la conservation de l'habitation propre.

ment en vigueur, le montant pris en considération pour la réduction d'impôt a été diminué de deux tiers. Autrement dit, le Gouvernement wallon voulait réaliser une économie budgétaire de 66 % par rapport à la situation en vigueur au cours de l'exercice d'imposition 2014. Par ailleurs, le contribuable a la possibilité de convertir la réduction d'impôt pour des titres-services dont il ne bénéficie pas en un crédit d'impôt remboursable, à condition que les revenus de ce contribuable ne dépassent pas une certaine limite. En 2019, la Région wallonne a également supprimé le plafond de revenus

qui ne pouvait pas être dépassé pour obtenir le crédit d'impôt pour titres-services.

Le tableau 9 montre l'estimation générale du montant des dépenses fiscales pour la Wallonie, non seulement en matière d'IPP, mais aussi relativement aux impôts régionaux et aux taxes régionales propres. Pour rappel, la notion de « dépenses fiscales » englobe toutes les déductions, réductions et exceptions au régime général de taxation, qui sont appliquées en faveur des contribuables ou au profit d'activités économiques, sociales ou culturelles<sup>81</sup>.

**Tableau 9 : Estimation des dépenses fiscales pour la Région wallonne, en milliers d'euros**

	2021	2022
Recettes liées au code de l'eau	5 814,0	5 918,5
Taxe sur les déchets	158 488,6	160 428,3
Taxe sur les sites d'activités économiques désaffectés	423,0	430,0
Taxe de circulation	31 137,9	31 449,2
Taxe de mise en circulation	21 881,9	31 135,1
Taxe sur les jeux et paris	1 200,0	2 900,0
Précompte immobilier	163 249,0	92 476,5
Droits d'enregistrements sur les transmissions de biens immeubles à titre onéreux	163 847,5	165 672,8
Droits de donation	6 931,1	7 855,3
Droits de succession	193 329,4	201 648,3
Additionnels à l'IPP	819 012,2	829 143,0
- Prêt coup de pouce	289,2	216,0
- Titres-services et chèque ALE	48 250,0	48 450,0
- Travaux rénovation pour habitation louée via une agence immobilière sociale	333,0	340,0
- Entretien et restauration monuments et sites classés	78,0	78,0
- Emprunts hypothécaires habitation propre	765 162,0	775 109,0
- Isolation d'un immeuble d'habitation	4 900,0	4 950,0
<b>Total</b>	<b>1 564 102,4</b>	<b>1 530 521,7</b>

Source : Budget général des recettes de la Région wallonne 2022

<sup>81</sup> <https://lampspw.wallonie.be/budget/expose/glossaire.pdf>.

Le montant des dépenses fiscales (perte de recettes fiscales), pour l'ensemble de la fiscalité wallonne, est estimé à 1 530,5 millions d'euros au budget initial 2022. Les principales dépenses fiscales sont liées à la taxe sur les déchets, aux impôts régionaux (principalement le précompte immobilier, les droits d'enregistrement et les droits de succession) et à l'IPP. Pour ce dernier, le mon-

tant s'explique essentiellement par les différentes réductions d'impôt liées aux emprunts hypothécaires et assurances-vie conclus pour l'acquisition de l'habitation propre. Une *spending review* de ces dépenses fiscales s'avère nécessaire pour vérifier l'efficacité de ces mesures fiscales notamment en termes de public cible et d'effets (anti)redistributifs.

---

# 6 CONCLUSIONS

---

Cette analyse des recettes et de l'autonomie fiscale de la Région wallonne permet de mettre en évidence certains éléments importants. Premièrement, les mécanismes de financement des Régions sont, en cas de choc exogène, fortement stabilisateurs et protègent donc les finances régionales. Deuxièmement, la fiscalité régionale propre, directement fondée sur l'article 170, §2, de la Constitution, est aujourd'hui fortement liée aux taxes environnementales (eau et déchets). Ce type de fiscalité, pour être efficace, doit viser à modifier les comportements et sensibiliser les citoyens aux conséquences de leurs décisions. De ce fait, ces taxes ne sont, *a priori*, pas un bon instrument pour financer les compétences générales de la Région. Troisièmement, la mise en œuvre de la politique fiscale en matière d'impôts régionaux (au sens de l'article 3 de la LSF) semble s'expliquer davantage par un phénomène de mimétisme fiscal que par le développement d'une véritable politique fiscale wallonne. Par ailleurs, la répartition des compétences fiscales entre plusieurs niveaux de pouvoir ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique régionale spécifique. À cet égard, la réserve fédérale de compétence vis-à-vis de la *matière imposable* des impôts régionaux (moyennant l'adoption d'une loi votée à la majorité spéciale) exerce un effet paralysant pour toute velléité ambitieuse de réforme fiscale au niveau régional. Quatrièmement, même si la sixième réforme de l'État a régionalisé 25 % de l'IPP, le modèle ne laisse que peu de marge de manœuvre aux Régions. De plus, l'interdé-

pendance des décisions fédérales et régionales en la matière (externalités verticales) expose le système de fiscalisation des revenus des personnes physiques à une certaine paralysie ou à des tensions entre les niveaux de pouvoir. Toute politique de *Tax shift* se heurte à la difficulté qu'il conduit plus que probablement au remplacement de prélèvements dont les recettes profitent pour partie aux Régions (taxation des revenus du travail) par des impôts alimentant uniquement le budget de l'autorité fédérale (taxation des revenus de capitaux ou de la consommation, par exemple).

Une réflexion devrait donc être menée dans le cadre d'une prochaine réforme de l'État pour réserver spécifiquement une base fiscale au niveau régional et permettre ainsi aux Régions de développer une politique cohérente sur leur territoire. Par exemple, la fiscalité immobilière au sens large pourrait être transférée aux Régions sachant que, dans ce cas, la base fiscale est relativement immobile. Cela permettrait à chaque Région de mettre en œuvre une politique fiscale visant à mieux répondre à ses objectifs d'efficacité et d'équité. Dans le court terme, les marges de manœuvre de la Région wallonne doivent plutôt être recherchées dans le budget régional par une véritable évaluation (*spending review* ou *zero-base budgeting*) des dépenses, et notamment des dépenses fiscales, pour dégager les marges budgétaires nécessaires pour faire face aux conséquences du vieillissement, du réchauffement climatique et de la transition écologique.

## BIBLIOGRAPHIE

Bayenet, B., Bourgeois, M., Delobbe, G., Fontaine, M. et Murphy, T. (2021) *Analyse de la fiscalité relative au leasing automobile en Région wallonne*, Rapport de recherche pour le ministre du Budget de la Région wallonne, 137 p., <https://dulbea.ulb.be/recherches/analyse-globale-de-la-fiscale-lite-relative-au-leasing-automobile-en-region-wallonne>

Bayenet, B. et Bourgeois, M. (2021) *Rapport introductif sur le précompte immobilier et la fiscalité immobilière*, [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020\\_2021/RAPPORT/481\\_1bis.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/RAPPORT/481_1bis.pdf).

Bayenet, B. et Bourgeois, M. (2018) *Réforme de la fiscalité automobile en Wallonie*, Région wallonne, [https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/235810/1/MB\\_2019\\_ReformeFiscaAuto\\_RW.pdf](https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/235810/1/MB_2019_ReformeFiscaAuto_RW.pdf)

Bayenet, B., Bourgeois, M. et Darte, D. (2017) *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Larcier, Bruxelles.

Bayenet, B. et Bourgeois, M. (2015) « L'impôt des personnes physiques régional après la sixième réforme de l'État : aperçu général », *Revue bancaire et financière*, pp. 385-400.

Bayenet, B. et Darte, D. (2014) « L'autonomie fiscale des régions en matière d'IPP après la sixième réforme de l'État : conséquences pour les contribuables et les Régions », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 4, pp. 297-321.

Besley, T. et Case, A. (1995) « Incumbent behavior : vote seeking, tax setting and yardstick competition », *American Economic Review*, 85(1), pp. 25-45.

Bourgeois, M. (2021) « La répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Régions et les collectivités locales en matière de fiscalité immobilière », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2, pp. 139-154.

Bourgeois, M. et Voisin, F. (2017) « Le nouveau régime du « chèque habitat » en Région wallonne », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2, pp. 131-165.

Bourgeois, M. (2014) « La régionalisation partielle de l'impôt des personnes physiques après la sixième réforme de l'État : analyse juridique », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 4, pp. 247-296.

Coppens, B., Stinglhamber, P., Van Meensel, L. et Van Parys, S. (2018) « les finances des pouvoirs locaux en Belgique », *Revue économique*, BNB, [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2018/reve-coi2018\\_h2.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2018/reve-coi2018_h2.pdf)

Dubois, E., Leprince, M. et Paty S. (2005) « Les déterminants politiques des choix fiscaux locaux. Le cas des départements en France », *Revue de l'OFCE*, 2005/3, pp. 317-349.

Feld, L., Josselin, J. M. et Rocaboy, Y. (2002) « Le mimétisme fiscal : une application aux Régions françaises », *Économie et Prévision*, 2002/5, pp. 43-49.

Heyndels, B. et Vuchelen, J. (1998) « Tax mimicking among Belgian Municipalities », *National Tax Journal*, 51(1), pp. 89-101.

Leprince, M., Paty, S. et Reulier, E. (2005) « Choix d'imposition et interactions spatiales entre collectivités locales : un test sur les départements français », *Recherches économiques de Louvain*, 2005/1, pp. 67-93.

Madiès, T., Paty, S. et Rocaboy, Y. (2005) « Externalités fiscales horizontales et verticales. Où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'économie politique*, 2005/1, pp. 17-63.

Madiès, T. (2001) « Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales : faut-il considérer le débat entre concurrence et coopération fiscales », *Revue d'analyse économique*, 77(4), pp. 593-612.

Mintz, J. et Tulkens, H. (1986) « Commodity tax competition between member states of a federation : Equilibrium and efficiency », *Journal of Public Economics*, 29(2), pp. 133-172.

Richard, J. F., Tulkens, H. et Verdonck, M (2002) « Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges 1984-1997 », *Économie et Prévision*, 156, pp. 1-14.

Salmon, P. (1987) « Decentralisation as an incentive scheme », *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), pp. 24-43.

Van Parys, S., Merlevede, B. et Verbeke, T. (2011) « Local tax interaction with multiple tax instruments : evidence from Flemish municipalities », in : Van Parys, S. (Ed.) *Empirical contributions to international and local tax interaction*, Doctoral dissertation, Ghent University, 2011.

Wildasin, D. E. (1988) « Nash Equilibria in models of fiscal competition », *Journal of Public Economics*, 35(2), pp. 229-240.