

**Le passé récent,
la réforme de l'impôt des personnes
physiques, le cas des villes**

Bernard Jurion

Université de Liège

Je voudrais tout d'abord dire l'intérêt que j'ai eu à prendre connaissance de la projection des finances des communes belges établie par Wim Moesen et Thibaut Stevens (11).

Les contraintes institutionnelles propres et les régimes différents d'octroi des dotations et des subventions aux communes imposaient d'opérer, comme cela fut fait, la distinction entre les communes flamandes et wallonnes.

Le regroupement des communes en classes en fonction de leur population est également approprié, quoique l'on pourrait faire l'objection qu'en Wallonie la classe des communes de moins de 10 000 habitants est vraisemblablement moins homogène qu'en Région flamande. En effet, certaines de ces communes, essentiellement au sud de la Meuse, sont de petites villes offrant souvent une gamme variée de services publics locaux. Ceci peut expliquer, en partie, les différences observées dans leur situation financière.

Les hypothèses des projections sont réalistes même si on ne peut leur enlever une certaine part d'arbitraire tandis que les arguments utilisés pour justifier les résultats sont pertinents..

Je souhaiterais, dans le cadre de cette discussion, aborder brièvement trois questions:

- l'évolution de la situation financière des communes belges de 1996 à 2001 peut-elle servir de référence pour anticiper celle de la période 2002-2006? Malgré la réduction de la dette associée aux "opérations DEXIA" et la croissance économique importante, les finances communales se sont progressivement dégradées durant cette période;
- les réactions possibles des communes à la réforme de l'impôt des personnes physiques décidée par le gouvernement fédéral et à la diminution, qui en résulte pour elles, du rendement de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques;
- le cas, plus spécifique, des (grandes) villes dont la capacité fiscale (le revenu imposable moyen par habitant) se réduit souvent par rapport à celle des communes voisines.

1. L'évolution de la situation des finances communales de 1996 à 2001

Il peut paraître paradoxal que, malgré l'allègement important de leur dette résultant des ventes successives des titres DEXIA qu'elles détenaient et la hausse des revenus imposables dans le cadre de l'impôt des personnes physiques, les communes aient été amenées début 2001 à tirer le signal d'alarme et à se tourner vers les régions en réclamant des moyens supplémentaires. L'année 2001 est, en effet, celle de plusieurs décisions des pouvoirs de tutelle en faveur des communes: la révision du Fonds des Communes en Flandre, le plan Tonus en Wallonie, le maintien d'une composante fédérale du Fonds des Communes en faveur de Bruxelles.

Qui plus est en 2001 et 2002, premières années d'une nouvelle législature communale, bon nombre de communes ont été amenées à augmenter, dans les limites de contraintes éventuelles, les taux des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques ou au précompte immobilier.

Les raisons ci-dessous expliquent partiellement cette dégradation progressive des finances des communes:

- a) la faible sensibilité des recettes communales à la hausse des revenus. Alors qu'en 2001, la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques ne représentait que 36 % des recettes fiscales des communes belges, les autres composantes de ces recettes sont peu ou même pas sensibles à la croissance réelle des revenus:
 - à taux de la taxe constant, les centimes additionnels au précompte immobilier n'augmentent en valeur réelle qu'en fonction de la hausse du revenu cadastral provenant de la construction ou de la rénovation d'immeubles. Cette croissance est très modérée;
 - les autres taxes communales sont d'un faible rapport, donnent souvent lieu à des coûts de perception élevés, ont parfois un effet incitatif (le contribuable modifie son comportement pour éviter de payer l'impôt) ou correspondent au coût de services spécifiques tels que l'enlèvement des immondices ou la pose d'égouts. Elles sont aussi généralement plafonnées par les autorités de tutelle.

La progressivité de l'impôt sur le revenu qui joue à plein au niveau fédéral n'intervient que peu à celui des communes.

- b) une période de croissance est propice à la satisfaction de revendications salariales et sociales. Je pense à l'adaptation des rémunérations et à la réforme des barèmes du personnel communal, à l'augmentation du montant de l'aide sociale et notamment du minimex ... peut-être aussi à la facilité avec laquelle les organisations représentatives du personnel de police ont pu négocier des avantages nouveaux dans le cadre de la réforme des polices. On verrait apparaître ici l'effet d'entraînement des salaires bien connu des économistes (1): la croissance entraînant des hausses salariales sous l'effet de gains de productivité, ces hausses salariales se propageraient dans d'autres secteurs d'activité malgré l'absence de ces gains de productivité. Il en résulte, pour les communes, une augmentation des frais de personnel ainsi que des transferts vers les centres publics d'aide sociale.
- c) le cycle politico-économique. Les deux années précédant les élections communales sont généralement propices à d'importantes dépenses d'investissement: l'électeur, au moment de son vote, est sensible aux aménagements urbains réalisés sans être capable, à ce moment, d'en voir l'impact sur la pression fiscale.

Les opérations successives de réduction de la dette communale et de la charge s'y rapportant se seraient, en quelque sorte, traduites par un assouplissement de la contrainte budgétaire des communes, permettant l'engagement de nouvelles dépenses. Une étude des dépenses communales entreprise il y a quelques années (5) montrait clairement l'effet d'une telle contrainte amenant les communes disposant de ressources financières importantes (revenu imposable par habitant ou revenu cadastral élevé, recettes de prestations ou de patrimoine importantes) à dépenser, par habitant, plus que les autres tout en maintenant souvent une fiscalité relativement faible.

2. Les effets de la réforme de l'impôt des personnes physiques

A taux inchangé de la taxe communale additionnelle, la réforme fédérale de l'impôt des personnes physiques réduira aussi le montant d'impôt que le contribuable paiera à sa commune. Pour les communes, il s'en suivra, toutes autres choses restant égales, une baisse de leurs recettes.

L'effet de cette réforme sur les finances communales sera proportionnellement d'autant plus important que la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques représentera un fort pourcentage des recettes fiscales de la commune et que ces recettes fiscales constitueront elles-mêmes une part élevée de l'ensemble de ses revenus. Il dépendra aussi de la façon dont le revenu sera réparti entre les contribuables au sein de la commune.

Or, en la matière, la situation des communes est fort différente: les plus grandes d'entre elles bénéficient de dotations plus élevées dans le Fonds des Communes et retirent souvent une part plus importante de leurs recettes fiscales des centimes additionnels au précompte immobilier. Vraisemblablement, les petites communes seront-elles plus sensibles que les grandes aux effets de la réforme fiscale.

En 2001, 16 communes belges ont augmenté le taux de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (3) sans augmenter celui des centimes additionnels au précompte immobilier, 73 autres ont augmenté le taux des centimes additionnels au précompte immobilier sans augmenter celui de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et, finalement, 85 ont augmenté les taux de ces deux taxes additionnelles. Par ailleurs, plusieurs communes wallonnes, qui avaient déjà atteint pour ces taxes les taux maxima permis dans le cadre de la paix fiscale, n'ont pas pu bénéficier de telles augmentations. Ces hausses de taux résultent-elles d'une anticipation par les communes des effets de la réforme de l'impôt des personnes physiques ou s'agit-il, de leur part, d'une adaptation des taux de taxation comme il est courant d'en réaliser en début de législature?

Il sera cependant bien difficile pour certaines communes d'éviter de devoir compenser la baisse du rendement d'un centime additionnel à l'impôt des personnes physiques par une augmentation correspondante du taux de la taxe. Le Ministre des Affaires intérieures du gouvernement wallon écrit d'ailleurs dans la circulaire ayant pour objet le budget 2003 des communes de la Région: "Dans son rapport traitant de la fiscalité, l'Observatoire des Finances communales préconise la possibilité pour les communes de pouvoir relever leur taux de taxe additionnelle à l'IPP afin de neutraliser les implications qui résultent pour elles de la réforme fiscale mise en œuvre par l'Etat

fédéral". Et il ajoute que "la perte du produit fiscal attendue par les communes permet de justifier, le cas échéant, une majoration du taux maximum recommandé de 8 % à 8,5 % pour les années 2003-2004".

Notez bien que, contrairement à ce qu'on affirme parfois, une augmentation, tant qu'elle reste modérée, du taux de la taxe additionnelle ne signifie pas un accroissement de la pression fiscale au sein de la commune et ne peut en aucun cas être qualifiée de transfert de la charge fiscale du pouvoir fédéral vers les communes. Imaginez, à cet effet, le cas d'un contribuable qui paie un montant d'impôt de base de 10 000 € et dont la commune prélève une taxe additionnelle de 8 centimes; l'impôt communal est de 800 €. Si la réforme fiscale réduit l'impôt de base à 9 000 €, alors que, par souci de compensation, la commune augmente de 8 à 8,5 son nombre de centimes additionnels, la charge fiscale communale se réduit néanmoins. Elle est finalement de 765 €.

Encore faut-il veiller, dans le cas d'une augmentation du taux de la taxe communale, à ce qu'il s'agisse bien d'une opération de neutralisation et non de la volonté des pouvoirs locaux de profiter de la réforme fiscale pour accroître la pression fiscale. S'il est certainement raisonnable de permettre aux communes qui le souhaitent de compenser la réduction de la base taxable par une augmentation du taux de la taxe additionnelle, il faut aussi éviter qu'elles s'approprient, à l'insu des électeurs, une partie des fruits de cette réforme.

Une autre question est celle des possibilités qu'ont effectivement les communes d'adapter leur fiscalité pour répondre à la réforme de l'impôt des personnes physiques:

- l'autonomie réelle des communes. Il ne s'agit plus ici de s'interroger (8) sur les contraintes éventuelles que les organes de tutelle pourraient imposer aux communes, mais bien de se demander si, en l'absence de contraintes, ces communes pourraient adapter librement le taux de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques. On observe, en effet, que les contribuables deviennent de plus en plus mobiles et que, par conséquent, la possibilité de disposer de services publics locaux dépend de moins en moins du montant d'impôt payé. Dans cette perspective, on court le risque de voir ces contribuables privilégier de façon importante la fiscalité comme critère de choix d'une localité de résidence. C'est vraisemblablement pour cette raison que l'on assiste à une convergence de plus en plus grande des taux de taxation du revenu dans des communes proches, l'une d'entre elles pouvant difficilement augmenter fortement son taux sans que les autres le fassent aussi. On en reparlera;
- une modification de la structure de la fiscalité communale en compensant principalement la baisse du rendement de l'impôt des personnes physiques par une augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier. Des limites existent aussi en la matière.

En effet, au-delà de l'immeuble qu'habite le contribuable et, éventuellement, de celui qui lui sert de seconde résidence, le patrimoine immobilier est composé d'immeubles de rapport. Il serait sage d'éviter de taxer trop lourdement la détention de ce type d'actifs par rapport à celle d'autres actifs, en prenant garde de ne pas la pénaliser fiscalement. Encore faut-il tenir compte de la possibilité

éventuelle qu'ont les propriétaires, en fonction des caractéristiques du marché immobilier local, de détourner, en tout ou en partie, la charge de l'impôt immobilier vers leurs locataires.

On ne peut pas taire non plus la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés. Les régions sont dorénavant compétentes plus seulement pour fixer le taux d'imposition et les exonérations au précompte immobilier ..., mais aussi pour en fixer la base d'imposition qui peut donc être différente du revenu cadastral fédéral. Reste à voir l'usage que les régions feront effectivement de cette possibilité et son impact sur les finances des communes. Il s'agit néanmoins d'un élément supplémentaire d'incertitude.

3. Les grandes villes

Il ressort des projections présentées par Moesen et Stevens que leur situation financière est, dans l'ensemble, plus préoccupante que celle des autres communes (11).

Les grandes villes (ou même, plus simplement, les villes en général) se signalent généralement par une offre abondante et variée de services publics locaux qui concerne aussi, dans une large mesure, les habitants de communes voisines qui ne contribuent pas cependant à leur financement (5). Ceux-ci se comportent en "passagers clandestins" qui disposent de services publics locaux sans avoir à les financer. Cet effet est, actuellement, d'autant plus marqué que, de plus en plus, on n'habite plus la commune où on travaille et qu'on fréquente, par ailleurs, des équipements hospitaliers, culturels, sportifs, ... dans d'autres communes encore. Les centres urbains se dépeuplent progressivement en faveur de la périphérie alors que les anciens habitants reviennent en ville pour y effectuer une série d'activités. Ils sont amenés à répartir le coût de services plus onéreux entre un nombre de personnes de plus en plus petit ou à rechercher des financements alternatifs auprès d'autres niveaux de pouvoir.

Parallèlement, le revenu par habitant de ces centres urbains se réduit progressivement par rapport à celui de l'agglomération ou de l'arrondissement. En quelque sorte, les personnes qui émigrent des centres-villes pour s'installer dans la périphérie ont, dans l'ensemble, un revenu supérieur à la moyenne.

Dans le tableau ci-dessous, on établit pour les principaux centres d'agglomération, successivement pour les revenus de 1980, 1990 et 2000, le rapport entre le revenu imposable moyen de ces communes et celui de l'ensemble de l'arrondissement [rapport COM/AR (8)]. On calcule aussi le rapport entre le revenu moyen de la Région de Bruxelles-Capitale et celui du Royaume.

Evolution du rapport COM/AR pour les principaux centres d'agglomération

Communes	Revenus 1980	Revenus 1990	Revenus 2000
Antwerpen	0,963	0,964	0,942
Arlon	1,149	1,090	1,175
Brugge	1,052	1,031	1,033
Bruxelles/Brussel	0,886	0,856	0,868
Charleroi	1,007	0,985	0,949
Gent	1,042	1,008	0,998
Hasselt	1,169	1,137	1,112
Kortrijk	1,101	1,066	1,038
La Louvière	0,950	0,936	0,899
Leuven	1,096	1,076	1,042
Liège	1,035	0,979	0,944
Mechelen	1,084	1,044	1,045
Mons	1,043	1,029	1,040
Namur	1,085	1,053	1,027
Nivelles	1,020	1,054	0,994
Oostende	1,063	1,036	1,015
Verviers	1,053	0,998	0,994
Région Bxl Capitale	1,144	1,014	0,900

Dans presque tous les cas envisagés, tant au Nord qu'au Sud du pays, ce rapport COM/AR se réduit progressivement: depuis 20 ans, les centres urbains s'appauvrissent régulièrement par rapport aux autres communes de leur arrondissement. Cette situation les amène à recueillir de plus en plus difficilement par la fiscalité les moyens nécessaires au financement des activités locales.

Comme on vient de le voir, cette évolution des revenus ne concerne pas que les toute grandes villes. Elle est aussi vérifiée pour une série de villes de taille moyenne. Quelles possibilités ces communes auront-elles dans l'avenir pour équilibrer leur budget?

Certainement celle de se tourner encore plus vers d'autres niveaux de pouvoir: essentiellement les régions (Fonds des communes, Fonds d'investissement, ...), mais aussi les communautés (enseignement, culture, ...) et le pouvoir fédéral (services de police, ...).

A moins que des formules novatrices en matière de gestion de la fiscalité locale voient le jour: perception d'une partie des taxes locales par les régions qui en répartiraient le produit entre les communes selon des règles à déterminer, taxation du revenu sur le lieu de travail, ... Ces formules risqueraient de se heurter à des difficultés administratives peu surmontables et réduiraient encore la faible marge d'autonomie financière dont disposent les communes.

Pour ma part, devant la tendance à s'établir en dehors des centres urbains, je préférerais suggérer d'organiser au sein de communautés urbaines ou de

communautés de communes, convenablement constituées, le financement des services publics locaux par tous ceux qui en retirent un avantage.

Bibliographie

1. Baumol, W.J., "The Macroeconomics of Unbalanced Growth", *American Economic Review*, 1967, 415-426.
2. Buchanan, J.M., "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 1950, 583-599.
3. DEXIA, Les finances des pouvoirs locaux en 2001, 2002.
4. Jeanrenaud, C., "L'offre de services publics à effets externes géographiques dans les régions urbaines", *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 1980, 149-169.
5. Jurion, B., "Externalités et dépenses des villes centrales", in P. Burgat et C. Jeanrenaud, eds, *Services Publics Locaux*, Paris, Economica, 1987, 139-160.
6. Jurion, B., *Fiscalité des communes: ressemblances et différences*, Liège, 1988.
7. Jurion, B., "Aspects économiques du financement des communes", *Revue de Droit Communal*, 1997, 166-182.
8. Jurion, B., "Fonds des communes, centimes additionnels, fiscalité autonome", *Communes et Régions: quel partenariat pour le XXIe siècle?*, *Union des Villes et Communes de Wallonie*, 1999, 81-98.
9. Jurion, B., "Capacité fiscale, dotation aux communes et dépenses publiques locales. Le cas des communes belges", in B. Jurion et P. Pestieau, eds, *Finances Publiques, Finances Privées*, Editions de l'Université de Liège, 2000, 91-104.
10. Moesen, W., *Openbare financiering in de nieuwe steden*, Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën, 2001.
11. Moesen, W. et Stevens, Th., *Een projectie voor de gemeentefinanciën: samenstel en samenspel*, Institut belge des Finances publiques, 2002.
12. Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York, 1972.