

5. Dossier: Fiscalité locale et régionale frappant les ménages. Objectivation des différences et importance comme critère de localisation¹⁸

Auteurs :

Alice Romainville, Sharon Geczynski,
Olivier Dubois et Christian Vandermorten
– IGEAT (Université Libre de Bruxelles)

5.1. Introduction

La Région de Bruxelles-Capitale tire plus de 80% de ses ressources de recettes fiscales, desquelles 38% environ sont issues de l'impôt des personnes physiques (IPP). Elle souffre, depuis sa création, de la diminution des rentrées liées à cet impôt, qui met en exergue l'appauvrissement de la population bruxelloise et la met face à des besoins financiers accrus. Ce phénomène trouve en partie son origine dans la périurbanisation des ménages à revenus moyens et élevés, mouvement qui est loin d'avoir pris fin à l'heure actuelle. Pour contrer cette diminution des ressources, les efforts ont été concentrés sur l'attractivité résidentielle. Parmi les éléments de cette attractivité figure, entre autres, la fiscalité pesant sur les ménages (voir e.a. le Plan Régional de Développement, 2002). Cette dernière est souvent décrite comme un élément décisif, et ce d'autant que les mouvements de régionalisation successifs impliquent une potentielle concurrence entre les Régions à ce niveau. L'attractivité fiscale est évoquée comme un objectif à atteindre, parfois utilisé pour justifier d'importantes baisses d'impôts – et donc de recettes – alors que l'on manque d'informations

pour évaluer son impact réel sur les décisions des ménages. Cet état de fait appelant une mise au point, le Ministre-Président Charles Picqué a lancé en juillet 2006 une étude ayant pour objectif d'évaluer de manière empirique l'influence de la fiscalité locale dans les choix de localisation des ménages et la "concurrence" fiscale entre la Région de Bruxelles-Capitale et ses voisines. Nous en présentons ici les principaux résultats. Cette étude fait suite à une étude similaire menée sur les critères de localisation des entreprises¹⁹, laquelle avait conclu à un impact très limité de la fiscalité, les choix de localisation des entreprises étant surtout liés à des contraintes non-fiscales (accessibilité, disponibilité foncière).

La zone couverte par l'étude est la région urbaine bruxelloise²⁰, reprenant la Région de Bruxelles-Capitale (19 communes) et 43 communes de sa périphérie, lesquelles constituent la destination privilégiée des ménages quittant la Région de Bruxelles-Capitale. Au sein de cette zone, les communes jouissent d'une certaine autonomie d'un

¹⁸ Cette étude a été initiée par le Cabinet du Ministre-Président Ch. Picqué et encadrée par la Direction de la Planification de l'Aménagement du Territoire et du Logement. La rédaction n'engage que les auteurs de l'article.

¹⁹ Aujean, L. et al (2005), *La localisation des entreprises dans la région métropolitaine bruxelloise. Etat des lieux, évolution, coûts de l'immobilier et charges fiscales*, Etude IGEAT pour le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

²⁰ Telle que définie par le Prof. Van Hecke (KULeuven) sur base de l'Enquête socio-économique 2001.

point de vue fiscal. Cette autonomie s'inscrit dans un contexte où les charges sont importantes, souvent pour couvrir des dépenses incompressibles. Par ailleurs, on notera que la décentralisation des compétences fiscales n'est pas forcément garante d'équité au niveau individuel (solidarité sociale), et est, selon la théorie économique, en opposition avec ce principe au niveau inter-communal ou inter-régional (solidarité territoriale). L'importance croissante de l'autonomie communale en matière de fiscalité pose de manière plus aiguë la question de l'équité des prélèvements à ce niveau. Le système

actuel de financement des pouvoirs locaux et régionaux, et en particulier la fiscalité immobilière, est également peu favorable à une gestion parcimonieuse de l'espace. Enfin, ce système est peu favorable aux objectifs d'attractivité résidentielle que s'est fixés la Région de Bruxelles-Capitale: dans le contexte concurrentiel provoqué par le système de prélèvements en vigueur, la Région de Bruxelles-Capitale et ses communes souffrent d'un certain nombre de "handicaps" comme le coût de l'immobilier, le manque de terrains disponibles ou les caractéristiques de leur environnement ²¹.

5.2. Une géographie de la pression fiscale

Il s'agit d'analyser, dans chaque commune, la pression fiscale pesant sur les ménages de manière récurrente. La pression fiscale signifie ici la part que représentent les prélèvements fiscaux au sein des revenus des ménages. Seuls les prélèvements fiscaux récurrents sont considérés ici – les prélèvements (droits) s'appliquant ponctuellement lors d'un achat, d'une succession, etc. ne sont pas considérés – et parmi ceux-ci, uniquement les prélèvements régionaux, provinciaux et communaux, seuls susceptibles d'impliquer une concurrence spatiale ²².

Comparer des espaces en termes de pression fiscale est un exercice complexe; certains biais sont inévita-

bles. Si l'on se base sur les recettes fiscales des pouvoirs publics, la régionalisation de nombreuses compétences rend les comparaisons difficiles : certaines taxes sont perçues via des organismes particuliers (les taxes environnementales en Flandre, par exemple), d'autres sont regroupées au sein d'une taxe globale (la taxe régionale bruxelloise à charge des chefs de ménage, par exemple). Par ailleurs, pour analyser la concurrence fiscale, il est nécessaire d'isoler l'effet des taux locaux d'imposition de celui des assiettes ²³ des différents impôts, ce qui implique des traitements complexes si l'on veut éviter des biais trop importants.

²¹ Voir Dubois, O. (2004), *Fiscalité immobilière résidentielle et développement urbain. Un état des lieux du rôle du précompte immobilier comme outil de développement de la Région bruxelloise*, IRSIB.

²² L'analyse ne tient donc pas compte de l'immense partie de la fiscalité belge qui reste perçue au niveau fédéral (principal de l'IPP, TVA, cotisations sociales, par exemple).

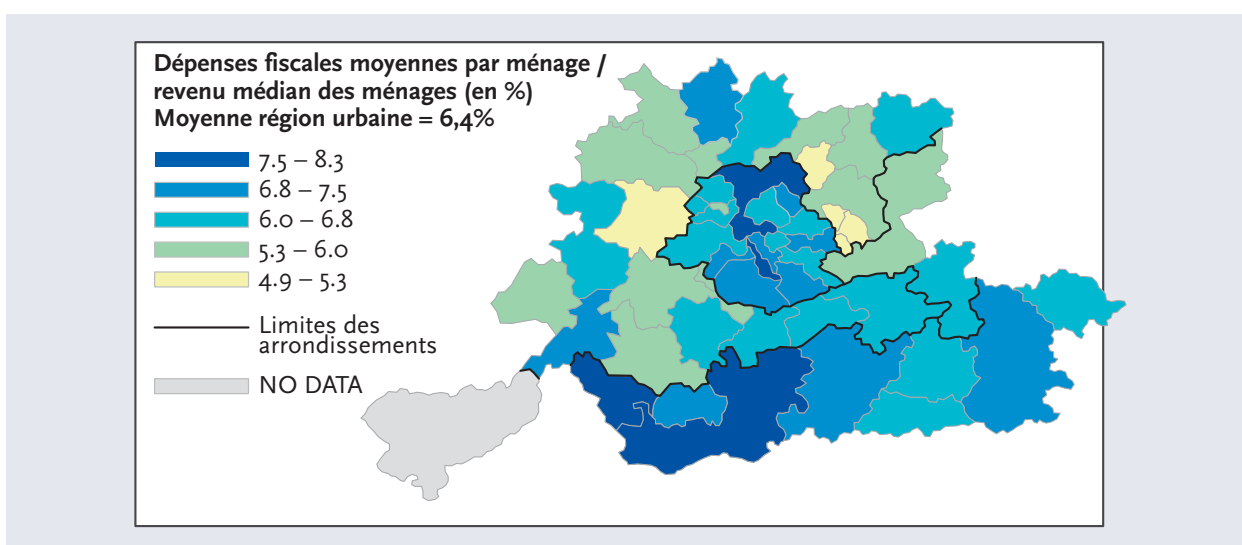
²³ L'assiette d'un impôt est sa base de calcul, la somme à laquelle le taux d'imposition est appliqué.

• Pression fiscale et dépenses fiscales moyennes des ménages

La première méthode que nous avons utilisée pour estimer la pression fiscale est l'analyse des dépenses moyennes des ménages, comptabilisées au niveau des différents niveaux de pouvoir à travers la fiscalité des ménages. A chaque niveau, les recettes annuelles de chaque impôt sont divisées par le nombre de ménages résidents pour obtenir les dépenses fiscales

moyennes par ménage. En additionnant, pour chaque commune, le montant annuel moyen par ménage trouvé aux différents niveaux de pouvoir, nous obtenons un montant global (en €/ménage) qui, rapporté au revenu médian des ménages dans chaque commune, représente la pression fiscale moyenne par ménage (graphique 12).

GRAPHIQUE 12: Pression fiscale moyenne



2002-2006 • Cartographie: IGEAT-ULB.
Sources: Pouvoirs locaux, SPF Finances.

Les dépenses fiscales des ménages sont majoritairement liées (65%) à la fiscalité communale: additionnels à l'IPP et au précompte immobilier principalement. La fiscalité régionale, elle, consiste principalement en taxes forfaitaires (taxe de circulation, taxe régionale à charge des chefs de ménage à Bruxelles, redevance radio-TV en Wallonie) et en taxes sur les eaux usées.

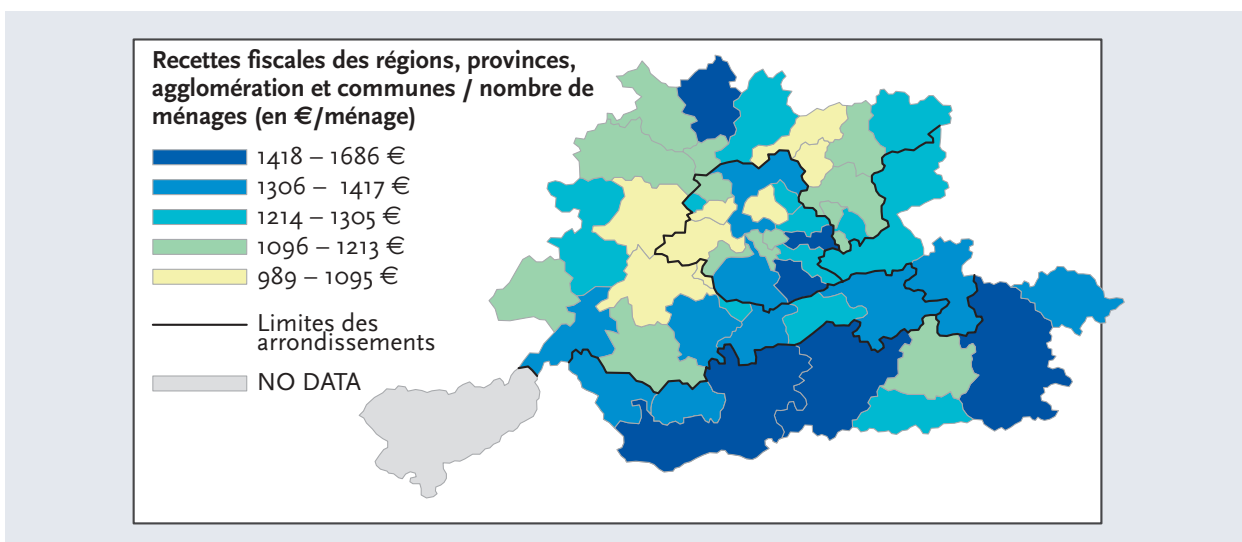
La pression fiscale locale et régionale est généralement plus faible en périphérie flamande, surtout dans les communes proches de la Région de Bruxelles-Capitale. Cependant les différences sont minimales: la pression fiscale moyenne représente environ 7% du revenu médian des ménages à Bruxelles et dans le Brabant wallon, et 6% dans les communes flamandes de la zone étudiée. La pression fiscale est en général plus élevée dans les aggro-

mérations que dans les banlieues, les dynamiques migratoires actuelles procurant aux communes prisées de la périphérie des villes des recettes élevées via l'IPP et leur permettant de pratiquer des taux d'imposition plus bas. Ces différentiels de pression fiscale liés à la désurbanisation dépendent cependant de l'ancienneté de la banlieue ²⁴, ce qui explique la pression fiscale plus élevée dans certaines communes périphériques. Cette influence du degré d'ancienneté de la banlieue passe principalement par des niveaux plus élevés de revenus cadastraux, reflets des valeurs locatives de référence établies en 1975 (cf. infra).

La charge fiscale moyenne par habitant (graphique 13) n'est pourtant pas sensiblement plus élevée en Région de Bruxelles-Capitale qu'en périphérie, du fait des revenus moindres des habitants.

²⁴ Voir De Keersmaecker (2002), *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et documents de la CPDT, 1.

GRAPHIQUE 13: Dépenses fiscales moyennes annuelles des ménages



2002-2006 • Cartographie: IGEAT-ULB.
 Sources: Pouvoirs locaux, AGDP (SPF Finances), SPF Economie.

Ces variations de dépenses fiscales sont principalement déterminées par les assiettes des différents impôts, c'est-à-dire essentiellement les revenus des ménages (qui migrent donc avec celui-ci en cas de déménagement) et les revenus cadastraux (déterminés par les caractéristiques des logements). Pour cette raison, la méthode utilisée sur base des recettes des pouvoirs locaux et régionaux ne permet pas d'analyser la concurrence fiscale proprement dite. La pression fiscale moyenne par ménage, telle que présentée ci-dessus, est aussi fortement influencée par la variation entre les différentes communes des caractéristiques des ménages y résidant, comme la taille des familles (plus importante en banlieue), la

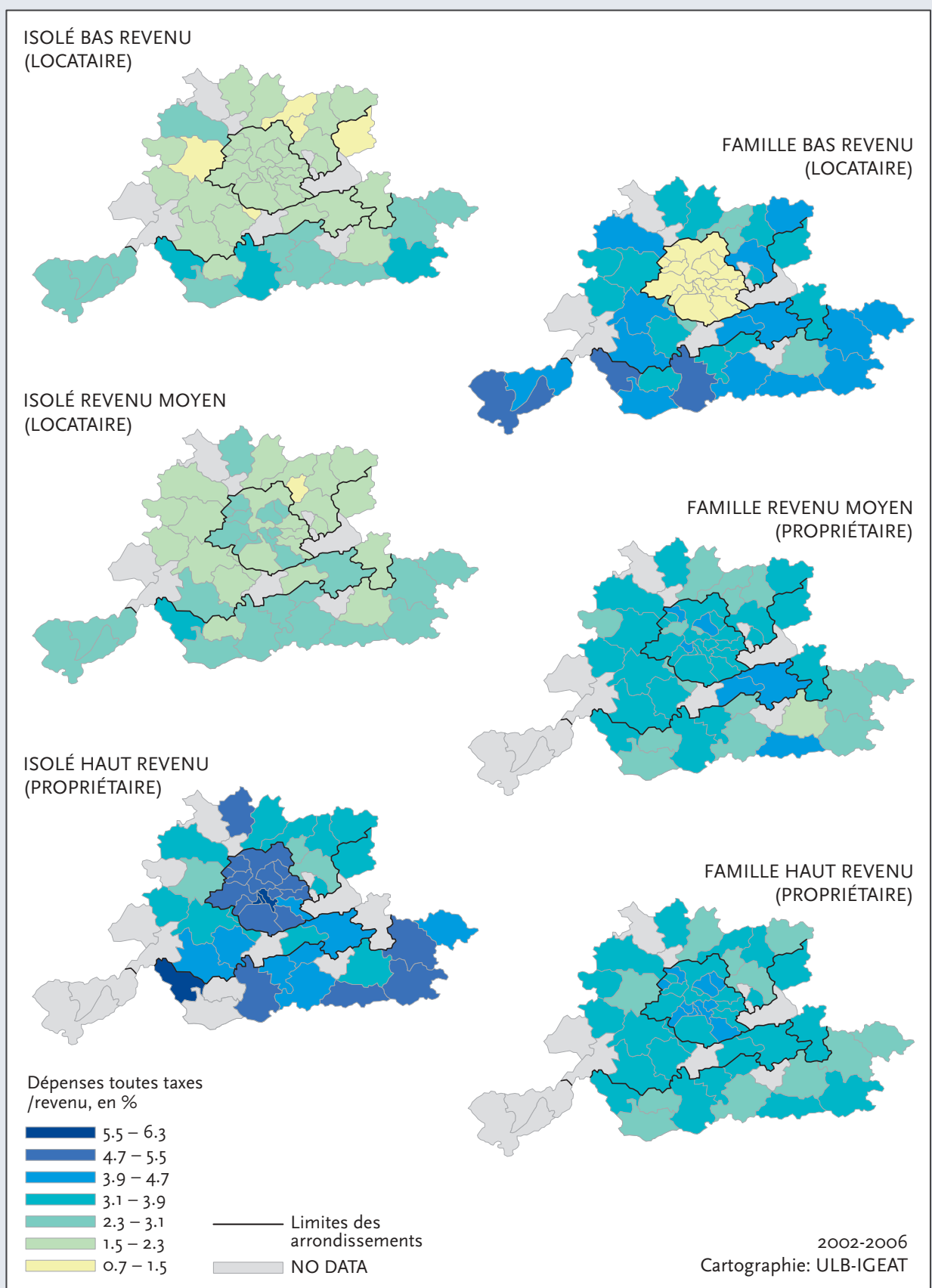
consommation d'eau (qui varie selon la taille et les revenus des ménages), la proportion de propriétaires (plus importante en banlieue), etc. Comparer la pression fiscale moyenne d'une commune de la banlieue à celle d'une commune urbaine ne permet donc pas d'évaluer la concurrence fiscale qui pourrait exister entre ces deux communes, puisque les dépenses fiscales de leurs résidents respectifs sont influencées par les caractéristiques de ceux-ci. Cette première partie de l'analyse a par contre permis d'objectiver, en le traduisant en termes de recettes et de stratégie fiscale, le contexte socio-économique dans lequel les responsables locaux des différentes communes de notre zone d'étude sont amenés à œuvrer.

• Concurrence fiscale ?

Pour approcher au mieux la concurrence fiscale au sein de la région urbaine, nous avons donc utilisé une deuxième méthode, qui consiste à estimer la pression fiscale s'appliquant en différents endroits sur une série de ménages-types. Ceux-ci ont été déterminés sur base de leurs revenus, de leur taille, de leur consommation d'eau, des caractéristiques de leur logement, de leur statut de pro-

priétaire/locataire et de leur production de déchets. A ces ménages nous avons appliqué les différents impôts communaux, provinciaux et régionaux. Les variations spatiales de pression fiscale que l'on peut observer sur base de ces "simulations" (graphique 14) ne sont alors imputables qu'à la politique fiscale locale.

GRAPHIQUE 14: Pression fiscale pour différents ménages-types



2002-2006 • Cartographie: IGEAT-ULB.
Sources: Pouvoirs locaux, SPF Finances.

La part de la pression fiscale qui varie spatialement est constituée de prélèvements assez minimes, atteignant un maximum de 6,3% des revenus pour les ménages les plus aisés, ce qui oblige à relativiser d'emblée l'importance de la concurrence fiscale même si, d'une commune à l'autre, la pression fiscale varie souvent du simple au double, voire au triple. Les résultats diffèrent radicalement selon les revenus des ménages.

Pour les bas revenus, la pression fiscale est particulièrement faible en Région de Bruxelles-Capitale. C'est le cas aussi de la périphérie flamande en ce qui concerne les isolés.

• Expliquer les variations observées

On peut expliquer les variations observées en détaillant l'influence des différents prélèvements au sein des "dépendances fiscales" des ménages. Pour les bas revenus les taxes forfaitaires occupent la place la plus importante. Pour les revenus moyens et hauts, ce sont les additionnels à l'IPP et le précompte immobilier qui prennent le pas sur tous les autres prélèvements. Dans les deux cas, les dépenses des ménages dépendent principalement de l'assiette d'imposition.

Même si le nombre d'additionnels à l'IPP est en général plus élevé en Région de Bruxelles-Capitale qu'en banlieue, la pression fiscale qui en résulte est très basse, parce que la population urbaine est, en moyenne, plus pauvre. Seuls les hauts revenus sont affectés par le nombre d'additionnels plus élevés dans les communes bruxelloises et encore faut-il noter que le différentiel de pression fiscale qui en résulte ne dépasse pas 0,5%.

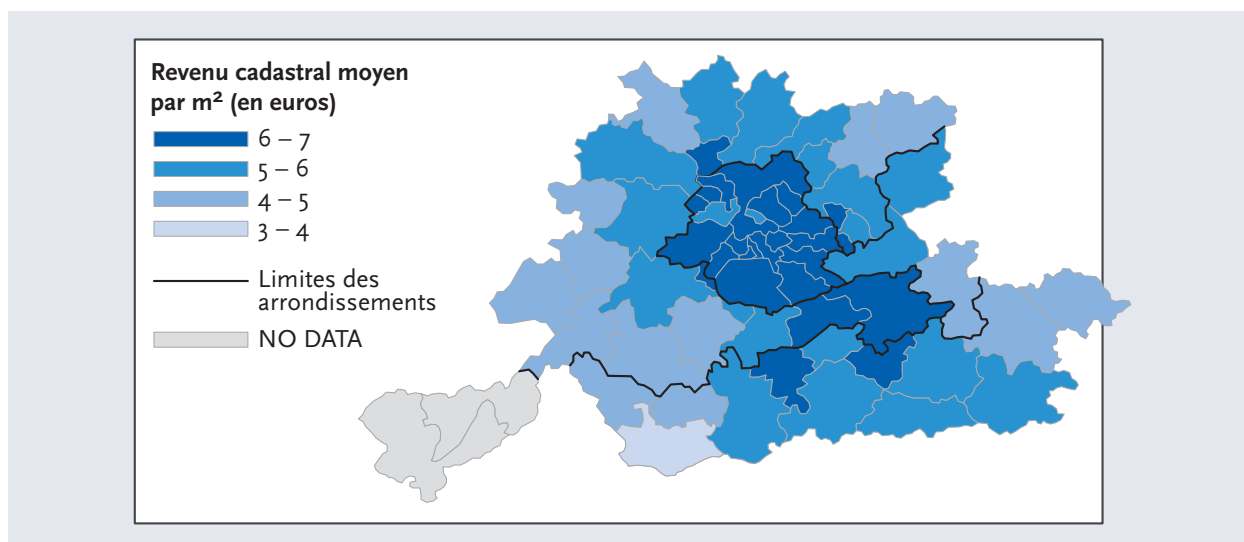
En ce qui concerne la fiscalité immobilière, les dépenses des ménages pour le précompte immobi-

lier sont relativement élevées dans le quart sud-est de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que dans toutes les communes (flamandes et wallonnes) de la banlieue sud-est dans la mesure où les caractéristiques des logements (prépondérance de grands logements, de constructions récentes et de caractéristiques "luxueuses") y influencent à la hausse le revenu cadastral. En analysant la pression fiscale immobilière "à logement égal", on observe par contre une fiscalité immobilière plus forte dans l'ensemble des communes bruxelloises. Le taux d'imposition (taux de base régional + centimes additionnels locaux) est plus élevé en Région de Bruxelles-Capitale et dans le Brabant wallon, mais c'est la géographie du revenu cadastral, soit de l'assiette de l'impôt et non de la fiscalité locale, qui fait principalement la différence. Nous avons calculé un revenu cadastral moyen au mètre carré, toutes choses étant égales par ailleurs, dans chaque commune de la région urbaine (graphique 15). Cet indicateur original a pu être calculé grâce aux données fournies par l'Administration du cadastre ²⁵.

Pour les revenus élevés, la Région de Bruxelles-Capitale devient fiscalement moins attractive ; c'est également le cas du Brabant wallon.

Pour les revenus moyens (part la plus importante des flux migratoires vers la périphérie), la position bruxelloise est intermédiaire. En banlieue flamande la pression fiscale est toujours relativement faible, mais la différence entre les communes flamandes et le reste de la zone atteint rarement 2% des revenus.

²⁵ Administration Générale de la Documentation Patrimoniale, SPF Finances.

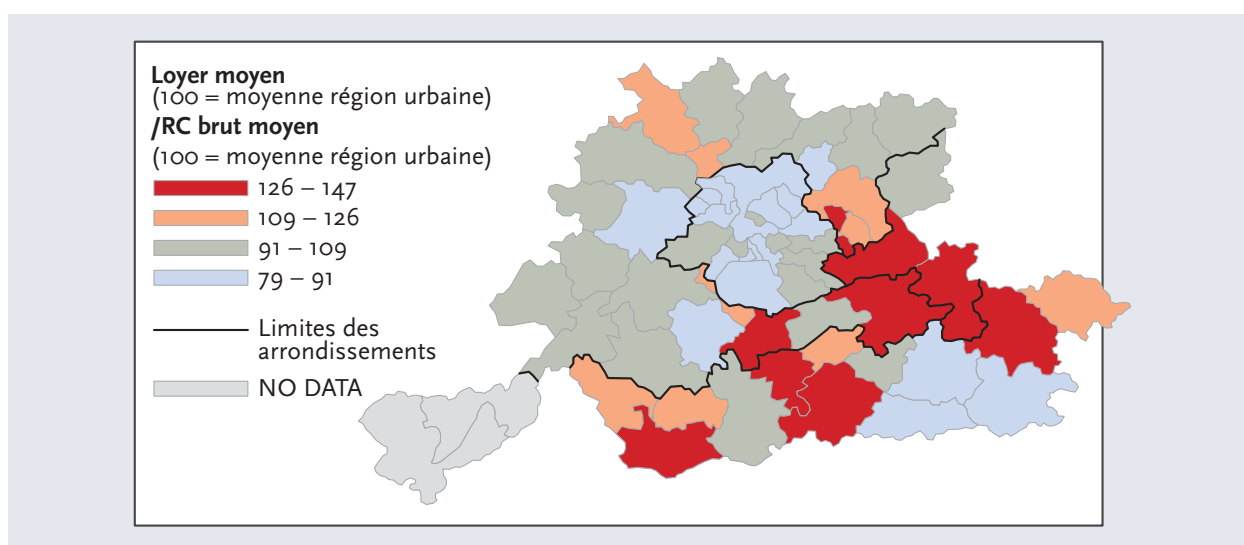
GRAPHIQUE 15: RC/m² - maisons construites avant 1945

2006 • Cartographie: IGEAT-ULB.
Sources: AGDP (SPF Finances).

Ces cartes permettent de comprendre la variation spatiale de pression fiscale immobilière, au-delà de la différence dans le nombre d'additionnels prélevés par les communes et les Régions. Contrairement aux additionnels, le revenu cadastral est une composante des rentrées fiscales sur laquelle les communes n'ont pas de prise. Les revenus cadastraux, fixés en 1975, sont généralement plus élevés en ville. Le revenu cadastral au mètre carré des appartements est aussi beaucoup plus élevé que celui des maisons. Cette situation, qui

pénalise injustement les espaces urbains, pose question tant en matière d'équité (via la fiscalité immobilière) que de gestion parcimonieuse de l'espace. En rapportant les loyers pratiqués actuellement, reflète des dynamiques actuelles du marché, aux revenus cadastraux en vigueur, reflet des dynamiques urbaines des années 70, on peut montrer (graphique 16) que, par rapport à certaines communes de la banlieue, les revenus cadastraux bruxellois sont surestimés.

GRAPHIQUE 16: Rapport loyers pratiqués/revenu cadastral



Cartographie: IGEAT-ULB.
Sources: ESE 2001 (SPF Economie), AGDP (SPF Finances).

• Equité des prélèvements fiscaux

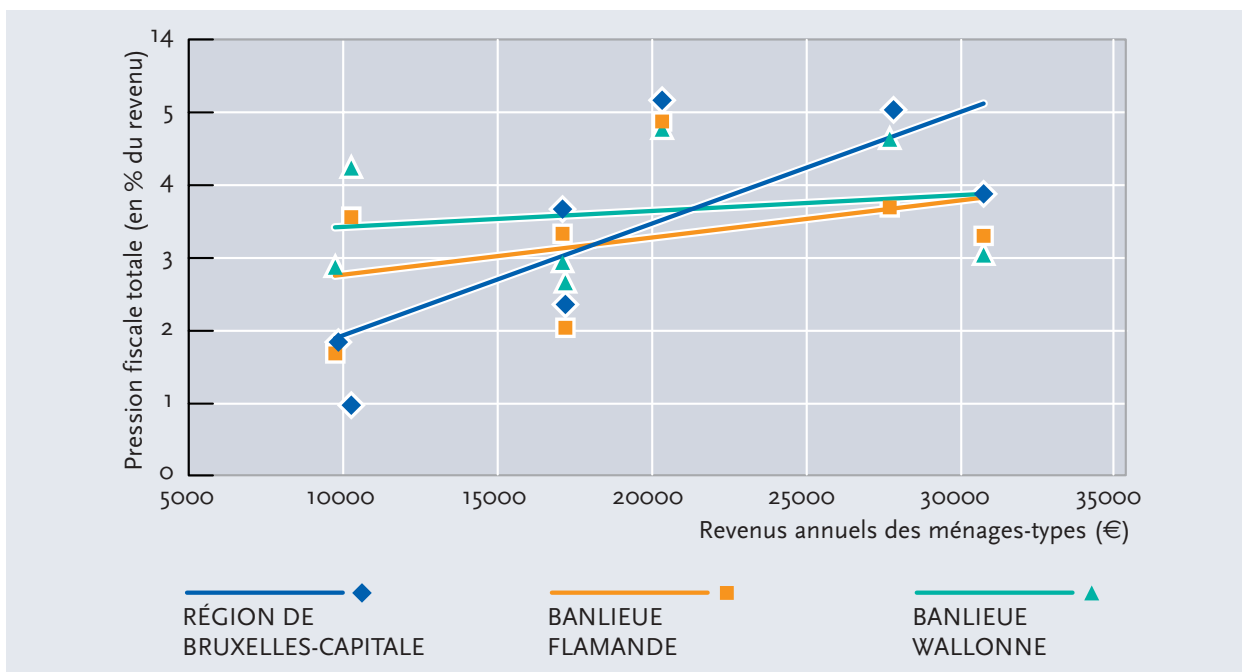
Le principe de progressivité de l'impôt a été consacré par la loi de 1919 réformant la fiscalité belge. Il est le garant de la solidarité entre les citoyens, et reste à la base de notre système fiscal. Cependant cette progressivité au niveau de la population belge n'est pas toujours assurée; elle souffre en particulier de la décentralisation des compétences fiscales (autonomie fiscale croissante des entités fédérées et des communes). L'équité des prélèvements fiscaux est en général entendue au niveau individuel, comme un indicateur de "solidarité sociale" entre l'ensemble des citoyens, mais l'équité spatiale des prélèvements, indicateur de "solidarité territoriale", peut aussi être analysée. Dans le premier cas, la question est de savoir si la fonction redistributive de l'impôt est assurée au sein d'un espace donné; dans le second cas c'est la redistribution entre différents espaces qui est questionnée.

Les divers types de prélèvements fiscaux ont des implications différentes en termes d'équité. Les

impôts basés sur la capacité contributive sont par essence plus équitables que les taxes forfaitaires, qui pèsent plus lourdement sur les bas revenus. La redistribution "en vase clos", au sein d'un espace donné, des recettes de certains impôts progressifs (les parts rétrocédées aux Régions des recettes de l'IPP ou le produit des additionnels communaux, par exemple) va pourtant à l'encontre du principe de solidarité territoriale, puisqu'ils n'assurent pas de redistribution entre les citoyens résidant dans des entités voisines.

Les "simulations fiscales" sur des ménages-types de différents niveaux de revenus ont permis d'analyser la progressivité de l'ensemble des prélèvements, c'est-à-dire la "solidarité sociale" induite par la fiscalité régionale et locale, respectivement au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'ensemble des communes flamandes et des communes wallonnes de l'espace étudié (graphique 17).

GRAPHIQUE 17: "Progressivité" de l'ensemble des prélèvements sur les ménages-types



Les courbes de régression montrent une progressivité plus grande au sein de la Région de Bruxelles-Capitale: les ménages à revenus élevés paient proportionnellement plus d'impôts (locaux et régionaux) que les bas revenus. Cette meilleure progressivité des prélèvements à Bruxelles s'explique principalement par les possibilités importantes d'exonérations de la taxe régionale à charge des chefs de ménages (plus de 25% des ménages bruxellois en sont exonérés), ainsi que par l'importance du précompte immobilier, qui pèse plus sur les hauts revenus.

Il en va tout autrement de la "solidarité territoriale". Les prélèvements fiscaux au niveau régional et communal sont, globalement, régressifs : on paie toujours proportionnellement plus d'impôts dans les communes pauvres, et ce même au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. L'importance croissante des impôts locaux dans les budgets des communes restreint d'autant les mouvements de péréquation, ce qui favorise les entités "riches" où les rendements des impôts sont meilleurs.

5.3. Relativiser l'importance de la fiscalité

Les différences spatiales de pression fiscale sont-elles susceptibles de provoquer une réelle "concurrence" entre la Région de Bruxelles-Capitale et sa périphérie ? La fiscalité a-t-elle un poids déterminant pour l'attractivité résidentielle ?

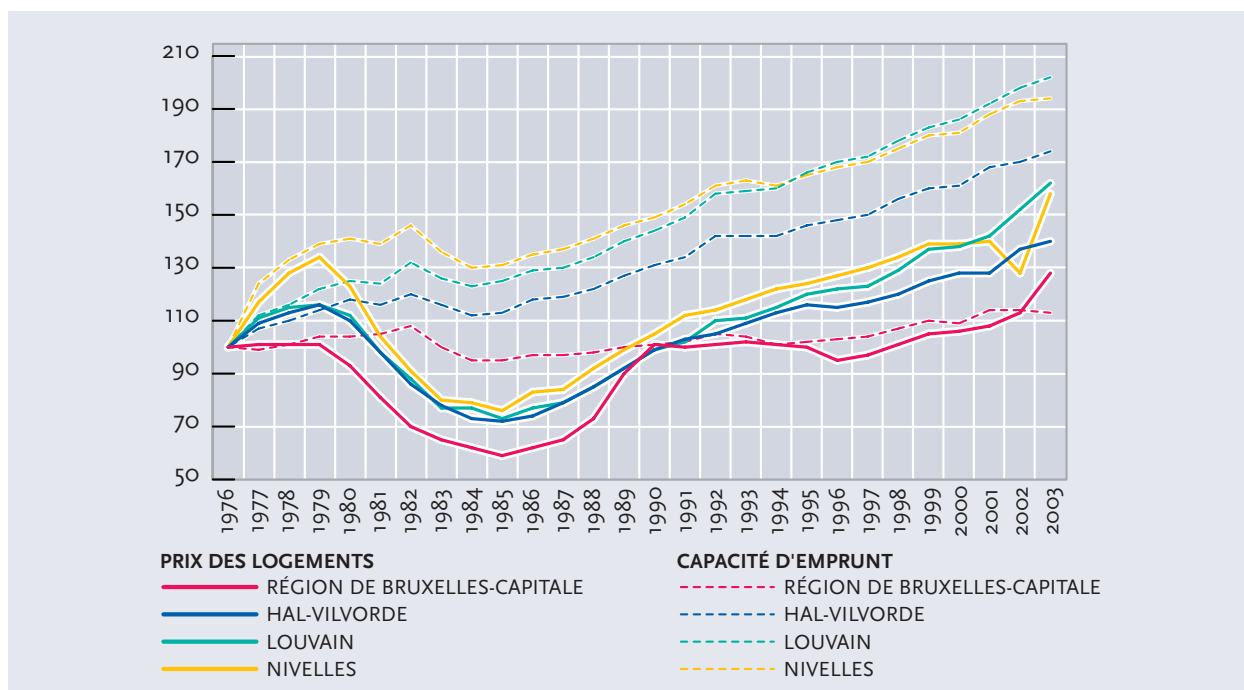
Nous avons vu que les prélèvements fiscaux des pouvoirs régionaux et locaux représentent, en moyenne, 3 ou 4% seulement des revenus des ménages. Ces dépenses sont peu susceptibles de constituer un facteur de localisation pour les ménages. Ceux-ci seront beaucoup plus attentifs, en comparaison, aux prix de l'immobilier, la charge de remboursement d'un emprunt hypothécaire représentant régulièrement entre 25% et 35% du total des revenus. Les enquêtes sur les migrations résidentielles et les statistiques ²⁶ montrent que les mouvements des ménages entre la ville et la périphérie sont conditionnés par leur parcours familial et professionnel, et que les facteurs de localisation touchent principalement à la qualité de l'environnement et à l'accès à la propriété. Les mouvements

vers la banlieue sont typiquement ceux de familles en voie d'élargissement. Par ailleurs, les ménages qui s'installent préférentiellement en banlieue tout en continuant à travailler en Région de Bruxelles-Capitale sont des ménages à statut socio-professionnel "moyen": leur niveau d'étude est le plus souvent de l'ordre du secondaire supérieur ou du supérieur non-universitaire; les travailleurs très qualifiés (diplôme universitaire ou plus) ont, eux, des revenus suffisants pour s'offrir un logement correspondant à leurs attentes sur le territoire de la Région. L'analyse des statistiques montre que ces ménages migrent principalement vers des quartiers considérés comme "verts", "tranquilles" et "propres", et vers des logements confortables, avec jardin, dont ils peuvent, surtout, devenir propriétaires. Or les prix pratiqués sur le marché immobilier bruxellois empêchent désormais le "Bruxellois moyen" d'acheter un logement sur le territoire de la Région, comme le montre le graphique 18 ²⁷.

²⁶ Enquête socio-économique 2001, SPF Economie.

²⁷ La "capacité d'emprunt" est calculée sur base des revenus en tenant compte des taux hypothécaires et de l'inflation. Source: Charles, J. (2007), *Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois. Analyse comparée du profil des bailleurs et des locataires*, IRSIB.

GRAPHIQUE 17: Capacité d'emprunt et prix des logements (1976 = 100)



Cette situation pousse les ménages à chercher de plus en plus loin de la ville un logement à leur portée, déplaçant ainsi constamment le “front” de la suburbanisation ²⁸. Elle justifie les outils mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale pour favoriser l'accès à la propriété des Bruxellois: Fonds du Logement, abattements sur les droits d'enregistrement, acquisitions via la SDRB, primes à la rénovation. Ces mesures ont incontestablement des effets concrets et très positifs pour les candidats à l'achat, même si elles sont encore loin d'avoir inversé la ten-

dance. Depuis la mise en place de la mesure en 2002, une proportion croissante des ventes d'immobilier résidentiel ont bénéficié d'un abattement, un avantage réservé aux propriétaires occupant leur logement, ce qui pourrait laisser croire à une augmentation du taux de propriété – qui n'était toujours, en 2001, que de 40% environ. Le solde migratoire de la Région de Bruxelles-Capitale avec le reste du pays demeure, quoi qu'il en soit, fortement négatif – et de plus en plus avec des arrondissements au-delà de Nivelles et Hal-Vilvorde.

²⁸ Dubois, O. et Halleux, J.-M. (2003), Marchés immobiliers résidentiels et étalement urbain contraint. L'accessibilité au logement au sein des communes wallonnes de la région métropolitaine bruxelloise, *Belgeo*, 3, p.303-328.

5.4. Conclusion

Le système actuel de financement des pouvoirs locaux est peu favorable à l'équité au niveau spatial, mais également aux objectifs d'attractivité résidentielle que s'est fixée la Région de Bruxelles-Capitale. Cependant, alors que la Région de Bruxelles-Capitale et ses 19 communes proposent une offre étoffée de biens et de services – qui sert en grande partie à des résidents des Régions voisines qui n'en supportent pas la charge – leurs recettes fiscales par habitant ne sont pas sensiblement plus élevées qu'en périphérie. La fiscalité bruxelloise est, comparée à celle de ses voisines, plus favorable aux ménages à bas revenus et semble être, à plusieurs égards, plus équitable que celle des Régions voisines. Il s'agit d'un atout important de la Région auquel il convient de rester attentif. Vu les revenus comparativement bas de la population bruxelloise,

ces dépenses signifient cependant une pression fiscale plus élevée, en moyenne, que dans la plupart des communes de la banlieue. En effet, l'installation de populations aisées en périphérie bruxelloise fournit aux communes des recettes importantes qui leur permettent de pratiquer une fiscalité plus douce. La concurrence fiscale au sens strict, par ailleurs, ne concerne qu'une part minime du budget des ménages; d'une commune à l'autre et pour un même ménage, la différence n'excède jamais 2% des revenus. Dans une optique d'attractivité de la Région de Bruxelles-Capitale, l'importance de la pression fiscale est donc à relativiser fortement. Les mouvements des ménages entre la ville et la banlieue ont d'autres déterminants, parmi lesquels la qualité de vie et l'accès à la propriété sont largement prépondérants.