



Automaticité de la réduction du précompte immobilier pour les enfants à charge et extension de la réduction dès le premier enfant

Avis du Conseil d'Administration du 3 juillet 2018

SYNTHESE

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a été sollicitée par le Parlement wallon pour remettre un avis écrit sur une proposition de décret modifiant l'article 257 du Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'instaurer l'automatisme des réductions, remises ou modérations de précompte immobilier. Il pourrait également être question d'étendre la mesure de réduction du précompte immobilier dès que le ménage compte un premier enfant et non plus à partir de deux enfants comme c'est le cas actuellement.

Sur base de son analyse, le Conseil d'administration adopte l'avis suivant :

Sur l'automatisme des réductions actuellement en vigueur :

- Notamment pour des raisons d'équité entre contribuables, l'UVCW ne s'oppose pas à l'automatisme d'une règle déjà ancienne, pour autant que cette automatisme puisse être mise en œuvre.
- Cette automatisme, même si elle se limite aux réductions pour personnes à charge, aura un coût non négligeable pour les communes wallonnes. Limitée aux réductions pour enfants à charge, elle peut être estimée à un manque à gagner annuel de l'ordre de 5,3 millions d'euros.
- Si cette automatisme est mise en œuvre en respectant le principe de l'effet rétroactif tel qu'en vigueur actuellement, ce manque à gagner pourrait atteindre les 26,5 millions d'euros l'année de sa mise en œuvre, uniquement pour la réduction « enfants à charge ». Ce montant serait toutefois de 15,9 millions si la Région wallonne a déjà repris le service du précompte immobilier au moment de la mise en œuvre de l'automatisme.
- Les communes devront disposer en temps et en heure des informations nécessaires pour garantir une bonne prévisibilité de leurs recettes PrI lors de l'introduction de cette mesure.

Sur l'extension de la réduction dès le premier enfant à charge :

- L'UVCW exige de la Région qu'elle compense entièrement et de manière dynamique cette perte afin d'assurer la neutralité budgétaire de cette mesure imposée de manière unilatérale aux communes, de loin les principales bénéficiaires des recettes du précompte immobilier et de ses additionnels.
- Le manque à gagner annuel à compenser peut être estimé à ce stade à 20,7 millions d'euros. Il pourra atteindre jusqu'à 103 millions d'euros l'année de son entrée en vigueur si la réduction est mise en œuvre avec effet rétroactif. Ce dernier montant sera toutefois limité à 62 millions si la Région wallonne a déjà repris le service du précompte immobilier à ce moment-là.

Dans les deux cas :

- La compensation régionale forfaitarisation ménages accordée aux communes devra être revue à la hausse proportionnellement au nombre de réductions supplémentaires accordées. C'est d'autant plus nécessaire que le montant de cette compensation est déjà aujourd'hui de 7 millions en moins qu'il y a 7 ans (19,6 millions en 2017 contre 26,6 millions en 2011) !

- Ces mesures ne devront en aucun cas mettre en péril la reprise prochaine du service du précompte immobilier par la Région. Les montants concernés par cette reprise sont colossaux puisqu'il s'agit de pas moins de 1,6 milliard d'euros, dont plus de 935 millions d'euros à destination des communes, soit près de 20 % en moyenne de leurs recettes ordinaires.

CONTEXTE

Le 22 mai dernier, la Commission du budget, de l'énergie et du climat du Parlement de Wallonie a examiné la proposition de décret déposée par Messieurs Fourny et Drèze, proposition de décret modifiant l'article 257 du Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'instaurer l'automatisme des réductions, remises ou modérations de précompte immobilier. Suite à ses travaux, elle a décidé de solliciter l'avis écrit de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur cette proposition de décret.

CONTENU DE LA PROPOSITION DE DECRET

L'article 257 du Code des impôts sur les revenus 1992 prévoit toute une série de situations pour lesquelles le contribuable peut bénéficier d'une réduction de précompte immobilier ou d'une remise ou d'une modération de ce dernier. Pour pouvoir être accordées, ces réductions, remises ou modérations doivent toutefois faire l'objet d'une demande de la part des contribuables.

Plus précisément, ces réductions de précompte peuvent être accordées aux propriétaires de maison modeste si celle-ci constitue leur habitation unique. Des réductions peuvent aussi être accordées si l'habitation est occupée par une personne handicapée, par un grand invalide de guerre, par un ménage comptant au moins deux enfants, par un ménage comptant au moins une personne à charge handicapée ou par un ménage comptant à sa charge au moins une personne de sa famille (hors conjoint, enfant ou personne handicapée). Les remises ou modérations de précompte immobilier sont quant à elles accordées de manière proportionnelle à la durée et à l'importance de l'inoccupation, de l'inactivité ou de l'improductivité d'un bien immeuble.

La proposition de décret envisage que ces réductions, remises ou modérations décrites dans l'article 257 du CIR92 soient accordées de manière automatique.

Dans le cadre des débats parlementaires, l'un des auteurs de la proposition de décret suggère d'étendre cette mesure de réduction du précompte immobilier dès que le ménage compte un premier enfant.

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Sur l'automatisme des réductions actuellement en vigueur

L'UVCW est d'avis de ne pas s'opposer à l'automatisme d'une règle déjà ancienne, pour autant que celle-ci puisse être mise en œuvre. A ce propos, notons que la proposition de décret qui a été soumise à notre examen concerne non seulement l'automatisme de la réduction pour les familles comprenant les deux enfants à charge, mais aussi toute une série d'autres cas.

Il nous semble judicieux que cette automatisme ne se fasse que pour les réductions ou remises pour lesquelles l'état fédéral, ou demain la Région wallonne une fois que celle-ci aura repris le service du précompte immobilier, peut vérifier, grâce aux données auxquelles elle a accès, si le contribuable remplit les conditions pour obtenir cette réduction ou remise. Ainsi, automatiser notamment les remises ou modérations de précompte immobilier en cas d'inoccupation, d'inactivité ou d'improductivité d'un bien immeuble nous semble peu évident à mettre en œuvre.

On notera par ailleurs que la déclaration de politique régionale de l'actuel gouvernement wallon annonçait quant à elle que « *La réduction de précompte immobilier pour les ménages ayant des enfants à charge sera rendue automatique.* » Elle ne fait pas mention d'appliquer l'automatisme à d'autres types de réduction.

Si, notamment pour des raisons d'équité entre contribuables, il ne nous semble pas opportun de s'opposer à cette automatisme, nous tenons toutefois à faire remarquer que celle-ci aura un coût non négligeable pour les communes wallonnes. Rappelons que les communes sont les premières bénéficiaires des recettes issues du précompte immobilier et de ses additionnels, recettes qui constituent en moyenne pas loin d'un cinquième de leurs revenus ordinaires. En 2017, le montant net enrôlé du précompte immobilier et de ses additionnels en Wallonie était de près de 1,6 milliard d'euros et se répartissait comme suit entre la Région, les communes et les provinces.

| | | |
|--------------|------------------------|---------------|
| Région | 36.200.000 € | 2,3 % |
| Communes | 932.500.000 € | 59,2 % |
| Provinces | 606.500.000 € | 38,5 % |
| Total | 1.575.200.000 € | 100 % |

Source : DGO7

Les réductions de précompte immobilier représentent quant à elles des montants importants. Voici les chiffres pour 2015 :

| Dépenses fiscales en matière de PRI (biens bâtis) | | |
|--|-------------------------|--------------|
| Maison modeste 25 % | 45.207.486,82 € | 30,6 % |
| Maison modeste 50 % | 596.164,07 € | 0,4 % |
| Personnes à charge | 101.923.611,42 € | 69,0 % |
| Invalide de guerre | 7.690.83 € | 0,0 % |
| Total | 147.734.953,14 € | 100 % |

Source : SPF Finances, 2015

Les réductions relatives aux personnes à charge représentent ainsi un nombre de dossiers conséquent. Voici le nombre de dossiers estimés pour les personnes à charge, toujours pour 2015 :

| | Nombre estimé de dossiers | % |
|---|---------------------------|--------------|
| Enfants à charge | 322.470 | 80,6 % |
| Personnes handicapées (propriétaires ou à charge) | 61.154 | 15,3 % |
| Autres personnes à charge | 16.308 | 4,1 % |
| Total | 399.932 | 100 % |

Source : SPF Finances, 2015

Selon les statistiques dont disposent à ce jour les auteurs de la proposition, près de 30.000 familles wallonnes ne bénéficient pas aujourd'hui de la mesure alors qu'elles remplissent les conditions pour obtenir la réduction relative aux enfants à charge. Selon eux, la mise en œuvre de l'automatisme de cette réduction en particulier engendrerait une dépense de l'ordre de 9 millions d'euros pour la Région wallonne.

Si l'on considère que 59 % de ce montant serait en réalité à charge des communes wallonnes, cela engendrerait pour ces dernières une perte annuelle de l'ordre de 5.310.000 €.

En vue de tenter d'affiner l'analyse sans disposer toutefois des données exhaustives, détaillons le raisonnement suivant :

- La réduction accordée est de 125 € par enfant à charge, dont 59 % doivent être considérés comme étant la partie de la perte supportée par les communes, c'est-à-dire 73,75 € par enfant à charge.
- Pour chaque famille rentrant dans les conditions de la réduction, la réduction sera proportionnelle au nombre d'enfants à charge compris dans le ménage, à savoir :

| Composition du ménage | Réduction accordée | Perte pour la commune |
|------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 2 enfants | 250 € | 147,5 € |
| 3 enfants | 375 € | 221,25 € |
| 4 enfants | 500 € | 295 € |
| 5 enfants | 625 € | 368,75 € |
| etc | ... | ... |

Donc, si 30.000 familles sont concernées, on peut considérer que la perte annuelle est au minimum de $30.000 \times 147,5 \text{ €} = 4.425.000 \text{ €}$. Cette évaluation est sans aucun doute sous-estimée puisqu'on sait qu'environ 15 % des familles belges sont nombreuses, c'est-à-dire qu'elles sont composées de 3 enfants ou plus.

L'évaluation avancée par les auteurs de la proposition semble raisonnable, mais ne semble pas prendre en compte la question de la rétroactivité de la mesure.

En effet, le contribuable qui remplit depuis plusieurs années les conditions pour obtenir cette réduction peut demander cette réduction non seulement pour l'année en cours, mais aussi pour les quatre années précédentes¹. Dans le cas qui nous occupe, si l'automatisme devait être mis en œuvre avec ce principe d'effet rétroactif, le coût de cette mesure pour les communes wallonnes pourrait alors atteindre jusqu'à 26.550.000 € ($5 \times 5.310.000 \text{ €}$) l'année de sa mise en œuvre !

A noter cependant que, lors de la reprise du service du précompte immobilier par la Région wallonne au 1^{er} janvier 2020, le délai de dégrèvement d'office devrait en principe passer de 5 ans à trois ans, car à partir de ce moment, il conviendra d'appliquer les règles de procédure en vigueur en Région wallonne telles que définies dans le décret wallon du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes. Si l'automatisme devait être mis en œuvre avec effet rétroactif après la reprise du précompte immobilier par la Région, le coût de la mesure pourrait alors plutôt atteindre jusqu'à 15.930.000 € l'année de sa mise en œuvre.

En outre, il conviendra que les communes disposent de toutes les informations nécessaires pour pouvoir budgéter en temps et en heure les manques à gagner, tout spécialement l'année où l'effet rétroactif serait mis en œuvre. Elles devront également avoir une bonne prévisibilité des recettes Prl qu'elles seront en droit d'attendre dans les années à venir.

Rappelons par ailleurs que depuis le 1^{er} janvier 2004, les réductions proportionnelles de 10 % et 20 % pour personnes à charge et personnes handicapées ont été remplacées en Région wallonne par des réductions forfaitaires de 125 et de 250 euros², favorisant ainsi davantage les ménages frappés d'un revenu cadastral réduit. Depuis le départ, la Région wallonne a souhaité compenser ce manque à gagner dans le chef des communes et provinces en leur octroyant une compensation. Cette compensation entend combler la différence entre d'une part la réduction du Prl déterminé sur base du nouveau mécanisme entré en vigueur en 2004 et d'autre part une estimation de la réduction du Prl pour enfants et personnes à charge telle qu'elle aurait été calculée si l'ancien mécanisme de réduction avait été maintenu en place. Si les réductions pour enfants à charge sont rendues automatiques, ces réductions seront dès lors plus nombreuses. Les communes seront donc en droit d'attendre une augmentation proportionnelle de leur compensation annuelle.

Ainsi, si on passe de 322.470 dossiers concernés par les réductions « enfants à charge » à 352.470 dossiers suite à l'automatisme de la réduction, le volume de dossiers augmentera de 9,3 %. En 2017, les communes ont touché 19.561.439,38 € dans le cadre de cette compensation. Cette dernière devra dès lors être revue à la hausse d'approximativement 1.819.838.067 €. Ce principe de compensation dynamique est d'autant plus important à sauvegarder que cette compensation a déjà été régulièrement revue à la baisse ces dernières années et ne compense déjà plus pleinement les pertes réellement encourues aujourd'hui. En 2011, les communes avaient touché 26,6 millions

¹ Cf. CIR92, art. 376, § 3, 2°.

² Décr. 22.10.2003 modifiant les articles 257 et 258 d Code des impôts sur les revenus 1992 (M.B. du 19/11/2003).

d'euros dans le cadre de cette compensation contre à peine 19,6 millions d'euros six ans plus tard, soit 7 millions en moins !

Enfin, on l'a déjà évoqué, la Région wallonne s'est engagée à reprendre le service du précompte immobilier dès le 1^{er} janvier 2020. Les montants concernés par cette reprise sont colossaux puisqu'il s'agit pas moins de 1,6 milliards d'euros, dont plus de 0,9 milliard à destination des communes. Il nous paraît essentiel que la Région se consacre avant tout pleinement à réussir sans encombre cette reprise. On peut sans peine imaginer les soucis financiers dans lesquels seraient plongées les communes si cela n'était pas le cas. Cette automaticité des réductions ne peut dès lors s'envisager qu'à la condition expresse de n'engendrer aucun risque supplémentaire dans le cadre de cette reprise.

Sur l'extension de la réduction dès le premier enfant à charge

Si la Région décidait prochainement d'étendre cette réduction dès le premier enfant à charge, il est évident que ce seront les communes qui seront les premières touchées par cette décision prise par un autre niveau de pouvoir. Les auteurs de la proposition évaluent à approximativement 35 millions le manque à gagner qui en découlerait annuellement. Ce qui signifie une perte annuelle qu'on peut estimer à 20.650.000 euros pour les communes !

Ici aussi, la question de la rétroactivité devra être posée, car en cas d'activation, cela pourra faire monter la perte à 103 millions d'euros l'année de l'entrée en vigueur de cette mesure si celle-ci a lieu alors que c'est toujours l'état fédéral qui gère le service du précompte immobilier. Si la Région wallonne est déjà à la manœuvre, la perte pourrait alors se chiffrer jusqu'à 62 millions d'euros l'année de la mise en œuvre de la mesure.

Comme pour toute autre décision prise par un autre niveau de pouvoir ayant un impact négatif sur les finances communales, nous exigeons en toute logique de la Région qu'elle compense entièrement et de manière dynamique cette perte afin d'assurer la neutralité budgétaire de cette mesure imposée de manière unilatérale aux communes. Cette compensation devra par ailleurs être versée l'année même de l'exercice d'imposition concerné afin que les communes ne souffrent d'aucun problème de trésorerie suite à l'introduction de cette décision.

Rappelons par ailleurs qu'ici aussi, tout comme dans l'hypothèse précédente et pour les raisons développées ci-dessus, les communes seront en droit d'attendre une augmentation proportionnelle de la compensation relative à la forfaitarisation des réductions du précompte immobilier. De même, cette extension de la réduction dès le premier enfant à charge ne devra en aucun cas mettre en péril la reprise prochaine du service du précompte immobilier.

KVO/anf/03.07.2018