

Doctrines Impôts locaux

Zones d'activité économique en Wallonie : quelles retombées fiscales pour les communes ?

par

Guillaume XHIGNESSE¹, Bruno BIANCHET²
 Marc BOURGEOIS³, Henry-Jean GATHON³,
 Jacques TELLER³ et Bernard JURION³

¹Doctorant à l'Université de Liège

²Chercheur à l'Université de Liège

³Professeur à l'Université de Liège

En Wallonie, les zones d'activité économique, apparues au milieu des années soixante, furent développées essentiellement dans une perspective de gestion du territoire¹. Si cette matière est sous la tutelle régionale depuis les années quatre-vingt, cette politique fut cependant mise en place dans un cadre national, celui des lois dites d'expansion économique de juillet 1959 et de décembre 1970. Aujourd'hui, ces zones sont appréhendées comme des outils de reconversion économique et comptent parmi les leviers majeurs à disposition du Gouvernement wallon pour favoriser le développement d'activités. Toutefois, leur implantation suscite de nombreux débats au sein des élus locaux avec, dans le chef de certains, une position attentiste, voire défavorable. Cette attitude repose non seulement sur l'appréhension de réactions de type « NIMBY² » mais, également sur la perception que ces zones génèrent des coûts importants et des retombées fiscales très limitées pour les pouvoirs locaux. Par ailleurs, suite à la mise en place progressive d'un État fédéral, le Gouvernement wallon est aujourd'hui compétent tant pour l'aménagement du territoire que pour la politique économique et dispose d'une certaine liberté fiscale. Celui-ci est, dès lors, tenté d'alléger la fiscalité sur les entreprises, éventuellement au détriment des recettes communales.

La première partie de cet article s'intéresse au financement des communes. Nous y abordons l'opposi-

tion existant entre les pouvoirs locaux qui cherchent à financer leurs dépenses, notamment par la fiscalité, et la politique économique du Gouvernement wallon qui utilise l'allègement de la pression fiscale sur les entreprises comme levier de développement. Les mesures récentes qui découlent de cette politique sont exposées, et la question du choix pour les décideurs locaux de développer au sein de leur commune, dans une optique de recettes fiscales, l'habitat ou l'activité économique est posée. Les critères de répartition du Fonds des communes, qui peuvent influencer ce choix, sont également abordés.

La deuxième partie expose, sur base de l'analyse développée dans la première, les résultats d'une étude³ menée en 2012, dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial⁴, qui propose une mesure des retombées fiscales des zones d'activité économique wallonnes. Les différents facteurs qui influencent ces retombées sont identifiés et expliqués, et des propositions sont faites pour augmenter celles-ci.

1. Financement des communes et fiscalité locale sur les entreprises : évolutions récentes du contexte

Le financement des communes de Wallonie s'appuie sur différentes sources de recettes, dont la fiscalité constitue la plus importante. En 2011, elle représentait près de 48% des recettes globales des communes

(1) Voir notamment MÉRENNE-SHOUMAKER, 2008.

(2) Le syndrome NIMBY (Not In My BackYard) fait référence à l'opposition d'une communauté face à l'installation ou à l'exploitation de services d'utilité collective à proximité de son lieu d'habitat (DEAR, 1992).

(3) BIANCHET, XHIGNESSE, GATHON, JURION et TELLER, 2012.

(4) La CPDT est un centre interuniversitaire (Université de Liège, Université catholique de Louvain-la-Neuve et Université libre de Bruxelles) financé par la Région wallonne pour mener, entre autres tâches, des recherches en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

wallonnes (Belfius, 2012b), mais ce chiffre doit être décomposé : seuls 11% de ces recettes proviennent de taxes prélevées directement par la commune, tandis que les 37% restants résultent d'une fiscalité additionnelle, proportionnelle au rendement d'un autre impôt, fédéral ou régional. En l'occurrence, il s'agit ici *primo*, du précompte immobilier⁵, un impôt régional dont l'assiette est composée des bâtiments, des terrains et de certains équipements et outillages, *secundo*, de l'impôt des personnes physiques⁶, un impôt fédéral qui, dans la pratique, frappe principalement les revenus professionnels ainsi qu'une partie des revenus immobiliers des personnes physiques exclusivement, et *tertio*, dans une nettement moindre mesure, de la taxe de circulation, un impôt régional dû par tous les propriétaires d'un véhicule à moteur.

Les recettes des communes wallonnes ne sont pas que fiscales : en 2011 toujours, 30% provenaient de sources diverses sur lesquelles nous ne nous attarderons pas (subsidés, recettes de dette⁷, recettes de prestations⁸ et fonds, à l'exception du Fonds des communes), et 22% résultaient du Fonds des communes (Belfius, 2012b). Ce fonds, qui constitue un transfert en provenance de la Région et contribue au financement général des communes, a notamment pour objectif de compenser des charges particulières supportées par certaines communes au profit d'habitants d'autres communes (on parle alors d'externalités), ainsi qu'une certaine pauvreté fiscale (Husson, 2009, 2013). La progression des dépenses communales ayant été durant les années quatre-vingt et nonante plus rapide que celle de la dotation du Fonds, cette source de financement a eu progressivement tendance, jusqu'au début des années deux mille, à représenter une part de plus en plus réduite dans les recettes communales⁹ (cette situation a notamment été corrigée par l'indexation, dès 1998, du Fonds. Voir *infra.*) au profit d'une fiscalité plus forte, supportée aujourd'hui principalement par les ménages. En effet, considérant l'accroissement de

la pression fiscale comme nuisible à l'activité économique, les autorités wallonnes ont pris une série de mesures qui, notamment à travers la limitation de l'autonomie fiscale des communes, modèrent la pression fiscale sur les entreprises.

Le « pacte de paix fiscale » fut ainsi mis en place en 1997 par le Gouvernement régional. Ce pacte, annulé par le Conseil d'État dans son arrêt du 24 mai 2002, car contraire au principe de l'autonomie fiscale communale^{10 11}, mais qui subsiste à travers les recommandations contenues dans les circulaires budgétaires et qui sont appliquées dans la pratique, a régionalisé certaines taxes afin d'assurer un taux unique sur l'ensemble du territoire wallon et d'en supprimer une de celle-ci (une taxe sur le personnel occupé, considérée comme nuisible à l'emploi) (BAYENET & TURNER, 2005). Il a aussi plafonné les autres taxes communales, qu'elles soient additionnelles ou pas. Notons cependant que certaines de celles-ci ont vu, depuis lors, leur montant ou leur taux être indexé dans les circulaires. En contrepartie aux recettes communales non perçues, la Région indexe annuellement, depuis 1998, le Fonds des communes sur base de l'inflation¹². Cette indexation a contribué, dès le début des années deux mille, à stabiliser la part du fonds dans les recettes communales. Précisons que le décret du 15 juillet 2008¹³, qui a modifié fondamentalement la répartition du fonds des communes, a également revu le mode d'indexation de celui-ci. Comme l'explique Husson (2009), le Fonds des communes se voit attribuer un montant au moins égal à celui de l'année précédente, indexé sur base de l'indice moyen des prix à la consommation majoré d'un pour cent à partir de 2010.

Le 22 octobre 2003, le législateur wallon vote un décret¹⁴ qui, d'une part, gèle l'index du revenu cadastral¹⁵, base du précompte immobilier, pour ce qui concerne le matériel et l'outillage, et relève d'autre part le seuil d'exonération au précompte immobilier

(5) Dans le cas du précompte immobilier, l'impôt additionnel équivaut à plusieurs fois le montant de l'impôt de base : les communes ont, en 2012, perçu en moyenne 2.607 centimes additionnels au précompte immobilier (Belfius, 2012b), un centime additionnel équivalent à 1% du montant de l'impôt régional.

(6) Les communes ont, en 2012, perçu un impôt additionnel équivalent, en moyenne, à 7,38% de l'impôt fédéral (Belfius, 2012b).

(7) Les recettes de dette sont des produits financiers récurrents perçus par les communes. Elles se composent principalement des intérêts ou revenus perçus sur les capitaux placés, des dividendes (qui proviennent principalement des intercommunales), ainsi que du remboursement par des tiers (CPAS, fabriques d'église, zone de police, etc.) de charges d'emprunts relatives aux prêts initialement contractés par la commune pour ces tiers (Belfius, 2012a).

(8) Les recettes de prestations sont des recettes récurrentes provenant des bien communaux (loyers, coupes de bois, droits d'entrée, etc.), des services rendus (recherches dans les registres de population, raccordements aux égouts, etc.) et des produits de concession du domaine public (droit de voirie pour le réseau de distribution d'énergie, etc.) (Belfius, 2012a).

(9) Voir notamment Dexia, 2007.

(10) Le principe de l'autonomie communale, garanti par la Constitution, implique que l'autorité de tutelle ne peut chercher à limiter l'autonomie communale en fixant et en appliquant de manière automatique des seuils que les taux des impositions communales ne pourraient dépasser (articles 41, 162 et 170, § 4, de la Constitution).

(11) Voir notamment UVCW, 2002.

(12) Voir notamment ACCAPUTO, BOSQUILLON et PAGANO, 2009.

(13) Modifiant le Livre III, Titre III, Chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes.

(14) Modifiant l'article 253 C.I.R. 92.

(15) Le revenu cadastral est le revenu net normal moyen que le bien immobilier rapporterait à son propriétaire en un an, compte tenu du marché de la location au moment de référence, à savoir au 1^{er} janvier 1975 (article 477 C.I.R. 92). Cependant, pour les biens dits « exceptionnels », comme les biens industriels ou commerciaux hors-normes, le calcul se fait à l'aide de la formule suivante : valeur vénale du bien en 1975 x 5,3 % (article 478 C.I.R. 92). En ce qui concerne le matériel et l'outillage, le revenu cadastral est déterminé selon la formule suivante : valeur d'usage x 5,3 %, la valeur d'usage étant présumée égale à 30% de la valeur d'investissement ou de revient à l'état neuf, éventuellement augmentée du coût des transformations successives (article 483 C.I.R. 92). Le calcul du revenu cadastral est effectué par l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines.

du matériel et outillage, de 10.000 € à 50.000 € d'investissements par parcelle cadastrale. Ces mesures, qui vu leur impact modéré n'ont fait l'objet d'aucune compensation pour les communes, ont été rapidement suivies par celle établie par le décret-programme de relance économique du 3 février 2005, qui exonère de précompte immobilier (et par conséquent, des impôts additionnels à celui-ci) les nouveaux investissements en matériel et outillage, acquis à l'état neuf à partir du 1^{er} janvier 2005 et ayant pour effet d'augmenter la base imposable existante à cette même date (article 253, 3^obis C.I.R. 92). Précisons que la Région, dans un souci de compensation, a réintroduit dans la circulaire budgétaire de la même année la possibilité pour les communes de lever une taxe sur les immeubles inoccupés, matière qu'elle se réservait depuis 1998 sans pour autant réussir à la mettre en œuvre.

Le 23 février 2006, le Gouvernement wallon adopte le décret-programme relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, plus couramment appelé « Plan Marshall »¹⁶. L'abaissement de la pression fiscale sur les entreprises est utilisé comme levier de stimulation économique. Parmi les différentes mesures qui figurent dans ce décret, certaines ont un impact sur les recettes des communes. Ainsi, l'article 31 exonère du précompte immobilier (et par conséquent, des impôts additionnels à celui-ci), tous les nouveaux investissements en matériel et outillage (tels que définis à l'article 471, § 3, C.I.R. 92), pour autant que ceux-ci soient acquis ou constitués à l'état neuf sur le territoire de la Région wallonne, à partir du 1^{er} janvier 2006¹⁷. Notons également qu'en exonérant ces biens de précompte immobilier, le législateur les dispense également de la taxe industrielle compensatoire communale¹⁸, qui n'est due que par les redevables du précompte immobilier. L'article 36, § 2, supprime quant à lui la taxe communale sur la force motrice¹⁹ sur tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf, à partir du 1^{er} janvier 2006.

Ces mesures s'accompagnent d'un mécanisme de compensation en deux temps. En ce qui concerne les années 2006 à 2009, les communes se sont vues attribuer des compensations directes à hauteur des montants des pertes estimées. Dès 2010, la circulaire budgétaire précise que ces compensations sont ramenées à zéro, en vertu du décret du 10 décembre 2009. Celui-ci modifie par ailleurs, au bénéfice des

recettes communales, les conditions d'exonération du précompte immobilier pour les immeubles inoccupés ou improductifs²⁰, faisant passer la durée minimale d'inoccupation ou d'improductivité donnant accès à l'exonération de 90 à 180 jours, cette dernière n'étant plus accordée si cette durée dépasse 12 mois. Cet élargissement de la base d'imposition à disposition des communes, dû au fait qu'un plus grand nombre d'immeubles inoccupés ou improductifs ne répondent pas aux conditions d'exonération et peuvent dès lors être taxés, est accompagnée de la création du « complément régional²¹ », compensation attribuée aux communes et équivalente à la différence entre les nouvelles recettes générées par cette base et le total des pertes réelles attribuées au « Plan Marshall ». La Région entend ainsi assurer la neutralité budgétaire entre ces différentes mesures, tout en faisant de la lutte contre les immeubles inoccupés un axe de sa politique en faveur de la libération d'espace au bénéfice de l'activité économique et du renforcement de l'offre de logement. Dans les faits, le taux de croissance du produit des additionnels au précompte immobilier était de 2,7% en 2008, de 3,4% en 2009 et de 5,5% en 2010 (Belfius, 2012b). D'après Belfius (2012b), « cette évolution est influencée principalement par une variation de la base d'imposition de 4,1% en 2009 à 4,6% en 2010 », qui peut s'expliquer par « un glissement de taxes locales vers le précompte immobilier en raison du nouveau mécanisme de compensation », soit, en d'autres mots, une taxation des immeubles inoccupés effectuée, grâce au durcissement des conditions d'exonération, par le biais du précompte immobilier et plus au moyen d'une taxe communale. Rappelons qu'une croissance du produit des additionnels au précompte immobilier qui serait due à une augmentation du taux de ces additionnels serait inévitablement, au vu des mesures que nous venons d'exposer, supportée en majeure partie par les ménages et non par les entreprises.

Comparée à l'habitat, la fonction « activité économique » semble donc bel et bien moins attractive du point de vue des autorités communales. Développer l'habitat nouveau au sein d'une commune produit effectivement un double effet positif pour celle-ci : d'une part, une augmentation du revenu cadastral taxable total, et d'autre part, une augmentation du revenu total soumis à l'impôt des personnes phy-

(16) Voir notamment ACCAPUTO, BAYENET et PAGANO, 2006.

(17) Il n'est donc plus nécessaire que ceux-ci augmentent la base imposable du contribuable, comme c'était le cas pour les mesures introduites par le décret du 3 février 2005.

(18) La taxe industrielle compensatoire communale, qui ne concerne qu'un nombre limité de communes, a pour objectif de compenser, en tout ou en partie, la non-augmentation de la base imposable au précompte immobilier sur le matériel et l'outillage lors de la dernière péréquation cadastrale, en 1980. En effet, étant donné que le revenu cadastral du matériel et de l'outillage dépend toujours de la valeur d'investissement historique au moment de sa constitution (voir *supra*), il n'y a pas eu d'augmentation des revenus cadastraux relativement à ces biens au 1^{er} janvier 1975 (SEPULCHRE, 2012).

(19) La taxe communale sur la force motrice est définie à l'article 36, § 1^{er}, du décret-programme du 23 février 2006 comme étant une taxe établie par une commune sur les moteurs quel que soit le fluide ou la source d'énergie qui les actionne, à charge de toute personne physique ou morale exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, financière, agricole ou forestière, une profession libérale ou une charge ou office, dont le montant est calculé en fonction de la puissance de ces moteurs.

(20) Article 257 C.I.R. 92.

(21) Article 49 du décret du Parlement wallon du 10 décembre 2009.

siques vu l'accroissement du nombre d'habitants²². Deux remarques peuvent cependant être formulées. Premièrement, les recettes découlant de l'impôt des personnes physiques ne sont acquises qu'à la condition que les nouveaux habitants disposent de revenus imposables suffisamment élevés pour contribuer réellement à cet impôt. Deuxièmement, tout comme l'activité économique (voir *infra*), développer l'habitat implique aussi des charges supplémentaires pour les communes, particulièrement lorsqu'il s'agit de créer de nouveaux quartiers. On pense notamment aux voiries, à l'éclairage, à l'égouttage, aux infrastructures collectives, etc. L'activité économique nouvelle, quant à elle, dans le cas où elle bénéficie des différentes mesures de stimulation économique, laisse inchangée la base taxable au précompte immobilier. De plus, les entreprises établies en personne morale ne sont pas soumises à l'impôt des personnes physiques, mais bien à l'impôt des sociétés, un impôt fédéral sur lequel aucun autre niveau de pouvoir ne peut appliquer d'impôt additionnel. Il n'y a donc, pour les communes, aucune recette directe basée sur les revenus des entreprises. Notons cependant que, dans un certain nombre de cas spécifiques et limités, certaines activités peuvent générer des recettes fiscales propres pour les communes : c'est notamment le cas d'un cinéma auquel la commune pourrait réclamer une taxe sur les spectacles. Néanmoins, trois autres facteurs jouent encore en défaveur de l'accueil d'activités économiques.

Premièrement, les critères de répartition de la dotation du Fonds des communes n'intègrent pas la présence d'activités économiques sur le territoire d'une commune. Le modèle choisi par le législateur wallon lors de la révision du Fonds, en 2008, repose sur cinq critères, dont un lié aux externalités (voir *supra*) qui est le plus à même à prendre en considération l'activité économique présente sur le territoire d'une commune²³. En effet, les communes qui accueillent de l'activité économique constituent des centres attractifs de main-d'œuvre et rendent par conséquent des services publics locaux à des travailleurs qui ne résident pas dans la commune (JURION, 2000). Cependant, les dépenses attribuables aux externalités ne sont mesurées par ce modèle que sur la base du seul paramètre de la population de la commune. Contrairement au

Fonds des communes flamand²⁴ ou encore à celui des communes germanophones de Wallonie²⁵, la population active occupée dans la commune n'a aucune influence sur la répartition de la dotation wallonne. Aucune source de financement n'est donc à espérer de ce côté pour les autorités communales qui décideraient d'accueillir de l'activité économique sur leur territoire.

Deuxièmement, l'effet « NIMBY », dû à l'appréhension des habitants, peut pousser les décideurs communaux à s'opposer à d'éventuels projets d'implantation d'activité économique dans leur commune. Cette attitude, basée sur des critères peu objectifs et influencée par le jeu politique (la législature communale ayant une durée de six ans, il est plausible de penser que les éventuels effets positifs de l'implantation d'activités économiques sur le territoire d'une commune ne se feront ressentir que lors de la législature suivante), n'est raisonnablement pas la meilleure à prendre dans une optique de développement économique.

Troisièmement, certaines pratiques légales en matière de démembrement de la propriété contribuent à accentuer l'impopularité de l'activité économique auprès des décideurs locaux. Elles permettent en effet d'exclure de la base taxable une série de matériels et outillages non-immubles par nature²⁶ qui, grâce à une séparation de la propriété de ceux-ci et du fonds (ici au sens juridique du terme, le « sol ») sur lesquels ils sont placés, ne sont pas reconnus comme immeubles par destination²⁷ et, par conséquent, pas soumis au précompte immobilier. Dans le cas où il s'avère que le propriétaire réel du fonds est aussi le propriétaire réel du matériel et de l'outillage, ou dans le cas où une telle séparation n'est envisagée que dans le but d'éviter l'impôt, on ne peut que qualifier ces pratiques de « douteuses » et se poser la question de leur interprétation au regard de la récente disposition anti-abus²⁸.

2. Influence sur l'accueil de zones d'activité économique par les communes et sur leurs retombées

Compte tenu des différents éléments exposés, on comprend aisément l'hésitation que peuvent res-

(22) Les additionnels à l'impôt des personnes physiques comptaient, en 2011, pour 18% du budget global des communes, soit à peine 1% de moins que les additionnels au précompte immobilier (Belfius, 2012b).

(23) Les autres critères étant liés au rendement de l'impôt des personnes physiques et du précompte immobilier résidentiel uniquement, à la densité de population, au nombre de logement sociaux ainsi qu'au rôle de Chef-lieu d'arrondissement ou de Province.

(24) Voir notamment HUSSON, 2008.

(25) Voir notamment Commission d'étude sur le financement général des communes germanophones, 2008. Les membres de cette commission précisent notamment que « l'augmentation du nombre de postes de travail est d'un point de vue macroéconomique tout à fait souhaitable. Dans l'étude de l'ULg [référence à l'étude SEGEFA-ULg. La détermination d'un critère externalités à introduire dans le modèle de répartition du fonds des communes. Liège, 2002.], l'utilisation de ce critère – déjà présent en Flandre – est d'ailleurs conseillée ».

(26) Les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par nature (article 518 du Code civil). Aux immeubles considérés comme immeubles par nature, doivent être assimilés les objets qui s'y unissent ou s'y incorporent d'une manière durable et habituelle (pompes à essence ancrées et boulonnées au sol, citernes enfouies dans le sol) (Cass., 15 septembre 1988, *J.T.*, 1989, p. 58; *Pas.*, 1989, p. 52).

(27) Les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds, sont immeubles par destination. Sont aussi immeubles par destination, tous effets mobiliers que le propriétaire a attachés au fonds à perpétuelle demeure (article 524 du Code civil).

(28) Instaurée par la loi du 29 mars 2012.

sentir les décideurs politiques locaux lorsqu'il s'agit d'impliquer leur commune dans un projet d'accueil d'activités économique. Lorsque celui-ci se présente sous la forme d'une création d'une zone d'activité économique, il s'accompagne alors pour la commune de coûts supplémentaires liés à l'entretien de l'équipement du parc, à savoir principalement les voiries (l'équipement initial de la zone étant généralement pris en charge par la Région via un opérateur public *supra-communal*).

La question de mesurer les retombées fiscales communales réelles des zones d'activité économique wallonnes est donc posée. Sur la base de notre analyse du financement des communes et de la fiscalité locale sur les entreprises, nous pouvons identifier deux sources principales et générales de recettes pour les communes : d'une part, l'impôt additionnel au précompte immobilier sur les biens de nature économique et situés dans une zone d'activité et, d'autre part, l'impôt additionnel à l'impôt des personnes physiques frappant les revenus des travailleurs d'une zone d'activité économique qui habitent la commune où cette dernière est implantée. Dans le cas du précompte immobilier, nous avons vu que les différentes mesures récentes de stimulation économique tendaient à diminuer les recettes réelles des communes en provenance des entreprises. Même s'il y a aujourd'hui neutralité budgétaire de ces mesures, nous devons prendre en considération le transfert de base imposable qu'implique le mécanisme de compensation actuel, ainsi que le caractère nécessairement temporaire du « complément régional ». Néanmoins, les biens qui ne bénéficient pas des différentes mesures fiscales - parce qu'ils existaient avant l'entrée en vigueur de celles-ci ou parce qu'ils n'entrent pas dans les catégories de biens concernés - génèrent, quant à eux, des recettes pour les communes. Notre analyse vise à identifier non seulement les retombées de ces biens pour les finances communales, mais également à mesurer les retombées potentielles en l'absence des mesures précédemment exposées. Dans le cas de l'impôt des personnes physiques, le nombre grandissant d'individus qui ne travaillent pas dans la commune où ils résident fait en sorte, de manière évidente, que l'emploi d'une zone

d'activité économique ne concerne pas uniquement les habitants de la commune. Notre analyse s'attèle dès lors à d'abord identifier la provenance des travailleurs des zones d'activité économique, afin de mesurer de la manière la plus rigoureuse possible les retombées fiscales que ceux-ci génèrent pour les communes.

Notre analyse montre que dans chacun des cas mentionnés ci-avant, les situations sont extrêmement variables, mais on peut affirmer que, pour de nombreuses communes, la présence d'un parc d'activité économique sur leur territoire implique des recettes fiscales substantielles pour un coût très faible, toute question de coût d'opportunité vis-à-vis des autres fonctions étant hors de l'objet de la présente réflexion²⁹.

En ce qui concerne l'impôt additionnel au précompte immobilier, les calculs, basés sur des données de l'année fiscale 2010 fournies par l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines, donnent comme résultat une recette réelle moyenne³⁰ pour la commune qui héberge un parc d'activité économique de 5.514 € par hectare de surface brute³¹ de parc. Il apparaît clairement que ces retombées sont profondément liées au niveau d'équipement plus ou moins lourd des parcelles, c'est-à-dire à la structure du parc. En effet, les chiffres montrent que les bâtiments industriels et les équipements lourds sont, pour une même surface, nettement plus générateurs d'additionnels au précompte immobilier que les bâtiments et équipements plus légers³².

Ces chiffres, aussi considérables qu'ils puissent paraître, ne permettent pas de trancher la question de savoir si les élus communaux ont intérêt ou non à accepter l'implantation d'une nouvelle zone d'activité économique sur le territoire de leur commune. En effet, le rendement exposé ci-avant est influencé de manière positive par la situation historique des parcs étudiés. Celle-ci est caractérisée, d'une part, par la présence de biens anciens et qui ne bénéficient pas des mesures fiscales exposées dans la première partie de cet article et, d'autre part, par la présence, dans certaines zones, de biens industriels lourds et très générateurs de recettes

(29) Une telle comparaison a été menée par GABELE et DE LAME (2011). Ceux-ci ont conclu, sur base d'un exemple théorique, à un rendement supérieur, au précompte immobilier, de l'industrie par rapport au logement, dans le cas où la valeur de l'investissement intervient dans le calcul. S'il n'est pas tenu compte de cette valeur mais exclusivement de l'espace consommé, le rendement du logement est alors plus important que celui de l'industrie. Par ailleurs, dans tous les cas, le commerce présente un rendement nettement supérieur à celui de l'industrie et du logement. Précisons toutefois que les auteurs basent leurs résultats uniquement sur la détermination du revenu cadastral et ne prennent pas en compte les mesures d'exonération dont bénéficient éventuellement certains biens affectés à une activité industrielle. Notons également que le rendement supérieur du commerce pourrait être encore accentué par la prise en compte des taxes communales propres, notamment en matière d'enseignes, de prospectus, etc.

(30) Sont inclus dans cette moyenne uniquement les biens soumis au précompte immobilier et situés à l'intérieur du parc, soit environ 12.000 biens. Les logements des travailleurs du parc qui habitent la commune génèrent également ce type de recette, mais elles sont exclues pour deux raisons : premièrement, l'estimation serait, au vu des données disponibles, trop imprécise, et, deuxièmement, nous pouvons raisonnablement considérer que cet impôt ne fait que compenser le coût pour la commune des services qu'elle fournit aux habitants et des équipements qu'elle met à leur disposition.

(31) La surface brute tient compte des terrains vendus et des surfaces consacrées aux équipements collectifs.

(32) Une typologie des parcs a été mise au point pour les besoins de l'étude. Celle-ci classe les parcs selon les activités qui y sont présentes, en six catégories : industriels, locaux, logistiques, mixtes, technologiques et thématiques. Cette typologie se base sur celle établie par Vanderhoff, Wayens, D'Andriemont & Kummert (2010). Les recettes en termes d'additionnels au précompte immobilier sont, en moyenne, de 6.122 € par hectare de surface brute de parc dit « industriel » (écart type : 605), contre seulement 1.619 € pour un parc dit « logistique » (écart type : 264).

fiscales. Le phénomène de désindustrialisation que connaît depuis plusieurs années la Wallonie implique de faire l'hypothèse qu'une zone d'activité nouvellement établie aura de grandes difficultés à capter des investissements de ce type. Notons que la désindustrialisation implique aussi la transformation des équipements industriels présents dans les zones d'activité économique, qui sont convertis ou utilisés pour de l'industrie plus légère ou d'autres activités (comme la logistique ou les services aux entreprises) moins génératrices de recettes fiscales.

Par ailleurs, si aucune des mesures d'exonération exposées précédemment n'était d'application, les recettes communales auraient été, en moyenne, 28% supérieures au montant annoncé^{33 34}. Ce sont les zones logistiques et technologiques qui présentent la plus grande différence relative entre les recettes réellement perçues et celles qui auraient pu l'être s'il n'y avait aucun cas d'exonération (35% de différence pour chacun des deux types de parcs). Cette constatation confirme l'hypothèse évoquée ci-avant que ce sont ces secteurs d'activité qui ont le plus tendance à se développer récemment au sein des zones d'activité économique, et non l'industrie.

En ce qui concerne l'impôt additionnel à l'impôt des personnes physiques, intéressons-nous d'abord à l'origine des travailleurs des zones d'activité économique. Les calculs au départ de données en provenance du Service Public de Wallonie, des Intercommunales de Développement économique et de l'Office National de la Sécurité Sociale permettent d'estimer le nombre de travailleurs des 231 zones d'activité économique wallonnes³⁵ à 147.900, soit 12% du total de l'emploi wallon total, mais ce chiffre passe à 34% si l'on ne tient compte que de l'emploi salarié des secteurs secondaire et tertiaire marchand. Néanmoins, seuls 16% de ces travailleurs habitent la commune dans laquelle ils travaillent (avec de grandes disparités en fonction des localisations et des structures), tandis que 65% proviennent d'ailleurs en Wallonie, et 19% d'au-delà du territoire wallon.

La carte 1 expose l'importance de l'emploi au sein des zones d'activité, par arrondissement, ainsi que l'origine des travailleurs. Celle-ci met bien évidence les particularités sous-régionales en termes de bassins de recrutement des PAE essentiellement déterminées par la localisation et la structure économique. En effet, il a été démontré que, de manière générale, plus le niveau de qualification de la main d'œuvre est élevé, plus le bassin de recrutement de celle-ci est étendu (VANDERMOTTEN *et al.*, 2010). Nous observons notamment que le Hainaut occidental et la Lorraine belge, vu la proximité française et celle de la Flandre, se singularisent par une part d'« extrarégionaux » particulièrement importante qui, parfois, dépasse les 50%. Rappelons que les travailleurs français, non seulement pour des raisons fiscales mais aussi de salaire minimum, plus élevé en Belgique, ont intérêt à trouver un emploi en Belgique. En moyenne, cette part d'« extrarégionaux » est de 28% pour la province du Luxembourg et de 23% pour le Hainaut. La partie occidentale du territoire hennuyer se caractérise également par un poids très significatif de la commune d'implantation.

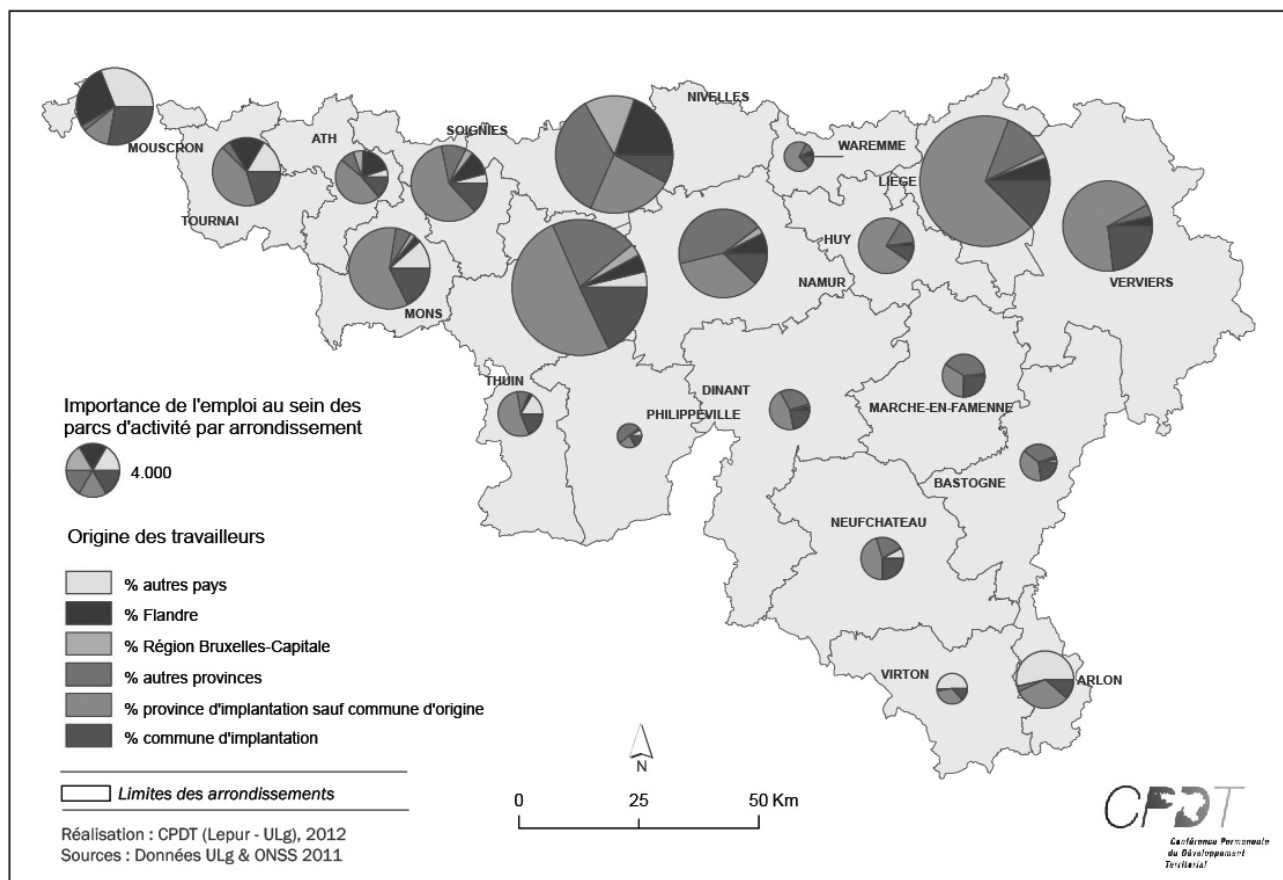
On estime que les travailleurs des zones d'activités qui habitent la commune où ils travaillent génèrent 1% du total de l'impôt additionnel à l'impôt des personnes physiques perçus par l'ensemble des communes wallonnes en 2010³⁶. Le montant varie fortement d'une commune à l'autre, et il reste, en termes absolus comme relatifs à leur budget total, assez faible pour la plupart d'entre elles. En effet, les communes qui perçoivent les recettes les plus conséquentes sont aussi les plus peuplées et les plus grandes. Exprimé en termes spatiaux, le rendement moyen pour une commune s'élève à 600 € par hectare de surface brute de zone d'activité. On note des différences flagrantes selon la sous-région dans laquelle est localisée la commune. Les élus locaux pourraient essayer d'augmenter ce ratio en agissant sur le nombre de travailleurs du parc et sur la part de ceux-ci qui habitent la commune, en entretenant, par exemple, de bons contacts avec les entrepreneurs, en essayant de promouvoir et soutenir l'emploi local par diverses actions ainsi que par la formation, et

(33) 7.159 biens sont concernés, soit 38% de l'ensemble des biens répertoriés.

(34) Les calculs prennent aussi en considération quelques cas d'immunisation et de remise du précompte immobilier qui n'ont pas été évoqués dans la première partie de cet article, car leur impact est présumé être très marginal au sein des zones d'activité économique. Nous les énumérons cependant ci-après car nous ne pouvons garantir de façon certaine, au vu des données dont nous disposons, leur absence des zones d'activité économique. Il s'agit du revenu cadastral immunisé du précompte immobilier 1) sur la base de l'article 253, 2°, C.I.R. 92, à savoir le revenu cadastral des biens immobiliers qu'un État étranger a affectés à l'installation de ses missions diplomatiques ou consulaires, ou celui des biens immobiliers d'institutions culturelles ne se livrant pas à des opérations de caractère lucratif; 2) sur la base de l'article 253, 3°, C.I.R. 92, à savoir le revenu cadastral des biens immobiliers qui ont le caractère de domaines nationaux, sont improductifs par eux-mêmes et sont affectés à un service public ou d'intérêt général; 3) sur la base d'une loi prévoyant une immunisation du précompte immobilier au profit de certains organismes; 4) sur la base de l'article 253, 1°, C.I.R. 1992, à savoir du revenu cadastral des biens immobiliers qu'un contribuable ou un occupant a affectés dans but de lucre à l'exercice public d'un culte ou de l'assistance morale laïque, à l'enseignement, à l'installation d'hôpitaux, de cliniques, de dispensaires, de maisons de repos, de homes de vacances pour enfants ou personnes pensionnées, ou d'autres œuvres analogues de bienfaisance; 5) d'une parcelle vaine et vague mise en culture; 6) d'immeubles ou de matériel et outillage bénéficiant de la remise du précompte immobilier à des fins économiques, entre autres, en vertu de la loi (modifiée) du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles et de la loi (modifiée) du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions.

(35) Seules sont prises en considération les zones gérées par les intercommunales de développement économique, qui étaient mises en œuvre et commercialisées en octobre 2012, soit un total de 11.411 hectares. On note aussi l'existence de 40 autres zones non mises en œuvre ou non commercialisées.

(36) Les estimations qui concernent les additionnels à l'impôt des personnes physiques se basent sur un impôt additionnel communal moyen par habitant actif (c'est-à-dire occupant un emploi) de la commune.



Carte 1

en proposant une offre attractive en matière d'habitat. Notons également qu'il semble possible d'augmenter le nombre de travailleurs total des zones d'activité en agissant sur la densité de celles-ci. En effet, d'après l'étude menée en 2010 par Lambotte, Girolimetto & Labeeuw, la densité moyenne des zones d'activité économique sur le territoire de la Région wallonne est de 17 emplois par hectare de surface nette³⁷. Cette densité est bien inférieure à celle des zones d'activité économique des régions voisines, puisqu'elle atteint 46 emplois par hectare de surface nette aux Pays-Bas et 28 emplois par hectare de surface nette dans la région française du Nord-Pas-de-Calais (LAMBOTTE *et al.*, 2010).

Deux remarques doivent par ailleurs être formulées. Premièrement, la présence de travailleurs sur le territoire d'une commune peut conduire à des dépenses dans les commerces locaux, qui profitent donc indirectement aux habitants. Cet aspect est cependant vraisemblablement marginal. Deuxièmement, il est nécessaire, dans une approche globale, de ne pas se limiter à la vision « par commune ». Non seulement il existe probablement un effet de compensation en termes de travailleurs des zones d'activité économique

entre les différentes communes, mais aussi à l'échelle de la Wallonie, le déplacement des travailleurs constitue un jeu à somme nulle du point de vue économique. Cette vision n'est généralement pas prise en compte dans la politique communale, chaque commune ignorant les effets de sa politique sur les autres et réciproquement. Par ailleurs, nos observations concernant la faible part de travailleurs locaux dans les zones d'activité économique pourraient appuyer les revendications existantes de certaines communes de prélever la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques sur la base du lieu de travail plutôt que sur celle du domicile. Cependant, une telle initiative serait difficile à mettre en pratique et conduirait vraisemblablement à une concurrence fiscale excessive. De plus, il est raisonnable de penser que les services rendus à la population sont plus importants sur le lieu du domicile que sur le lieu de travail.

Après avoir abordé la question des recettes, il faut maintenant mettre dans la balance les coûts directs³⁸ générés par la présence d'un parc d'activité économique pour la commune qui l'accueille. Comme nous l'avons évoqué, un seul poste comprend à lui seul la majeure partie de ces coûts : l'entretien des voiries.

(37) La surface nette tient uniquement compte des terrains vendus.

(38) Notre analyse ignore les coûts externes induits par la présence d'une zone d'activité économique. Citons, à titre d'exemples éventuels, la dégradation des voiries communales hors de la zone d'activité économique et imputable au charroi généré par les entreprises qui y sont établies, ainsi que les moins-values subies par les immeubles résidentiels situés à proximité directe d'une zone d'activité économique accueillant des entreprises qui génèrent des nuisances sonores, visuelles ou olfactives.

En effet, pour diverses raisons qui sont plutôt d'ordre organisationnel ou politique, certaines autorités communales font généralement preuve de peu d'implication dans la gestion et l'entretien des parcs. Les calculs permettent d'estimer le coût d'entretien théorique d'un kilomètre de voirie à 17.600 € par an³⁹, sachant que le budget réellement consacré par les communes est généralement nettement inférieur. Le calcul du solde entre les recettes communales au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques, et les coûts d'entretien des voiries donne les résultats suivants : parmi les 124 communes concernées, 113 affichent un boni. Pour 20 localités, celui-ci dépasse 1 million d'euros. À l'autre bout du classement, 11 communes présentent une valeur négative dont le maximum est de -23.908 €. Ces soldes négatifs résultent de parcs mis en œuvre récemment et/ou d'une sous occupation (pour certains, la densité brute n'atteint que 5 emplois par hectare). Le solde moyen atteint 5.144 € par hectare de surface brute. Au vu de ces chiffres, nous pouvons considérer que les charges directes générées par une zone d'activité économique et supportées par la commune d'implantation ont un poids peu déterminant dans le processus de décision d'accueil d'une telle zone.

Conclusion

Certains décideurs locaux adoptent aujourd'hui une position défavorable vis-à-vis de l'installation d'une zone d'activité économique sur le territoire de leur commune. Cette attitude est motivée par des appréhensions liées au syndrome « NIMBY », mais aussi par l'absence de visibilité en ce qui concerne les recettes fiscales générées par ces zones. Dès lors, dans un contexte de dépenses croissantes, où la fiscalité représente la principale source de recettes des communes, les autorités locales pourraient avoir tendance à privilégier le développement de zones d'habitat au détriment de la fonction « activité économique ». En effet, tandis que la production d'habitat sur le territoire d'une commune apporte à celle-ci, à certaines conditions et en contrepartie de charges supplémentaires, une augmentation du revenu cadastral taxable total ainsi qu'une augmentation du revenu total soumis à l'impôt des personnes physiques, le matériel et l'outillage nouvellement installés bénéficient quant à eux de mesures d'exonération du précompte immobilier. Ces mesures, qui s'inscrivent dans un cadre régional de stimulation économique, ne laissent aux autorités locales que peu de perspectives, à court et moyen terme, de taxation des biens affectés à l'activité économique. Si la neutralité budgétaire de ces mesures est aujourd'hui assurée, d'une part, par le durcissement des conditions d'exonération au précompte immobilier des immeubles inoccupés ou improductifs, et, d'autre part, par le « complément régional », on ne peut négliger ni le transfert de base imposable qu'im-

plique la première de ces compensations, ni le caractère temporaire de la seconde. Par ailleurs, le volet « externalité » de la dotation du Fonds des communes, seul susceptible de prendre en considération la présence d'activités économiques au sein d'une commune, ne tient aucunement compte de la population active occupée sur le territoire de celle-ci, comme c'est pourtant le cas en Flandre et dans les communes germanophones de Wallonie. Aucun financement supplémentaire en provenance du Fonds n'est donc à espérer pour une commune qui accueillerait de l'activité économique sur son territoire.

Néanmoins, on peut affirmer que, pour de nombreuses communes, la présence d'un parc d'activité économique génère des recettes fiscales substantielles. Ces recettes, qui proviennent de l'impôt additionnel au précompte immobilier pour près de 9/10^e, sont fortement influencées par la nature des activités qui sont présentes dans le parc, ainsi que par la densité d'occupation de ce dernier. L'influence de ces facteurs conduit à des rendements très variables et profondément liés à la situation historique de chaque parc. Par ailleurs, les mesures régionales de stimulation économique conduisent à exonérer du précompte immobilier environ 38% des biens répertoriés dans les parcs d'activité wallons. Sans ces mesures, l'impôt additionnel au précompte immobilier généré par un parc d'activité économique pour la commune qui l'accueille sur son territoire, aurait été, en moyenne, 28% supérieur à son niveau actuel.

Notre analyse apporte quelques éléments de réponse à la question de savoir si, dans l'état actuel de la législation fiscale wallonne, les autorités locales ont intérêt à accueillir de nouveaux parcs d'activité économique sur leur territoire, mais elle ne permet pas de trancher le débat. Pour y répondre, il faudrait en effet s'interroger dans un premier temps sur la pérennité du système actuel de compensation et, dans un second temps, sur celle des mesures fiscales de stimulation économique que nous avons exposées dans cet article. Nous ne pouvons par conséquent que recommander d'évaluer, au préalable, les incidences locales des mesures prises à l'échelon régional. Dans le cas de certaines mesures, notamment en matière de politique économique, il se pourrait que les préoccupations différentes des niveaux de pouvoir communaux et régionaux constituent un frein au déploiement de celles-ci, et réduisent par conséquent leurs effets.

Bibliographie

Accaputo, A., Bayenet, B. et Pagano, G. (2006). Le plan Marshall pour la Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1919-1920, 5-73.

(39) Cette estimation se base sur les hypothèses suivantes : une largeur de voirie de 8 mètres, un coût d'investissement pour la réalisation de voiries de 110 € par mètre carré, et un coût d'entretien annuel moyen de 2% de la valeur. Cette dernière hypothèse étant rarement atteinte, on peut objectivement considérer cette estimation comme haute.

- Accaputo, A., Bosquillon, L. et Pagano, G. (2009). Pouvoirs locaux: entre transparence et refinancement. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 48, 87-103.
- Bayenet, B. et Turner, S. (2005). Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique. In M. Mignolet (Ed.), *Le fédéralisme fiscal* (pp. 299-336). Bruxelles, Belgique: De Boeck.
- Belfius. (2012a). *Elections communales 2012: une approche thématique et statistique des finances locales*. Retrieved from <https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/EnjeuxFinanciers/index.aspx>
- Belfius. (2012b). *Finances locales: Communes et provinces*. Retrieved from <https://www.belfius.be/NR/rdonlyres/70537A7E-9047-4C50-834D-1C2216DAC593/0/FinancesFRDEF.pdf>
- Bianchet, B., Xhignesse, G., Gathon, H.-J., Jurion, B. et Teller, J. (2012). *Retombées des zones d'activité économique au niveau communal*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2268/132988>
- Commission d'étude sur le financement général des communes germanophones. (2008). *Rapport Final*. Eupen, Belgique: Ministère de la Communauté germanophone.
- Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58, 288-300.
- Dexia. (2007). *Enjeux financiers de la nouvelle législature communale*. Retrieved from <https://www.belfius.be/nocms/documents/Professioneel/PublicFinance/studies/FR-brochure.pdf>
- Gabele, F. et de Lame, J. (2011). Détermination des revenus cadastraux: logement / commerces / industries. *Revue générale de fiscalité*, 7, 6-16.
- Husson, J.-F. (2008). Le financement général des communes: comparaison interrégionale des modes de répartition. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 47, 15-32.
- Husson, J.-F. (2009). La réforme du Fonds des communes en Région wallonne. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2026-2027, 5-71.
- Husson, J.-F. (2013). Les formules de répartition du Fonds des communes orientent-elles la fiscalité locale? *Revue de fiscalité régionale et locale*, 1, 36-52.
- Jurion, B. (2000). Capacité fiscale et dotation aux communes: le cas des communes Wallonnes. In B. Jurion & P. Pestieau (Eds.), *Finances publiques, Finances privées* (pp. 91-104). Liège, Belgique: Editions de l'Université de Liège.
- Lambotte, J.-M., Girolimetto, F. et Labeeuw, F.-L. (2010). *Gestion des zones d'activité existantes*. Retrieved from http://cpdt.wallonie.be/old/Data/recherches/finalisees/subv_09-10/TH1/Th1BAN-nexe-Synth.pdf
- Merenne-Schoumaker, B. (2008). *La localisation des industries: Enjeux et dynamiques*. Rennes, France: Presses universitaires de Rennes.
- Sepulchre, V. (2012). *Mémento de la fiscalité locale et régionale*. Waterloo, Belgique: Kluwer.
- Union des Villes et Communes de Wallonie. (2002). *Autonomie fiscale des communes: lecture accompagnée de l'arrêt du Conseil d'État du 24 mai 2002*. Retrieved from http://www.uvcw.be/articles/detail_article.cfm?idHaut=3&idGauche=13&menuGauche=2&idEspace=0&idArticle=237
- Vandermotten, C., Wayens, B., d'Andrimont, C., & Kummert, P. (2010). *Retombées économiques des parcs d'activité sur le tissu économique existant et notamment sur les pouvoirs locaux*. Retrieved from http://cpdt.wallonie.be/old/Data/recherches/finalisees/subv_09-10/TH1/Th1CAN-nexe1Rapport.pdf