



## Une relation fiscale saine entre politiques fédérales et régionales

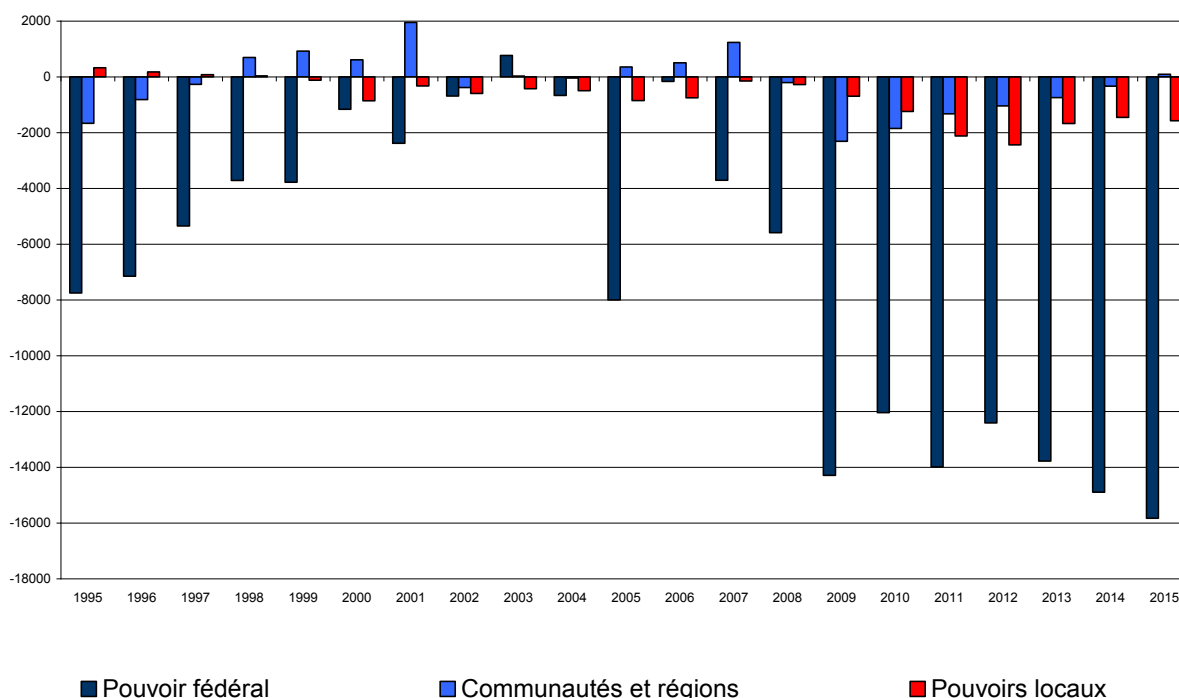
2010/14  
24 | 08 | 2010



Les développements économiques au niveau international sont freinés par la complexité politique de notre pays. La constellation politique de la Belgique constitue trop souvent un obstacle à une politique efficace et performante. Un Etat fédéral ne fonctionne pourtant pas mal en soi. Une paix entre les communautés rendrait toute gestion plus performante et donc meilleure. Des motivations mieux fondées permettant aux régions, via leur système de financement, de tirer les fruits d'une bonne politique ne peuvent être exclues d'office. Nous plaidons pour plus de responsabilité en ce qui concerne les dépenses, et cela grâce à un système d'indicateurs de performance et de bonus malus.

Nous concevons une éventuelle réforme de l'Etat sous un angle plutôt pragmatique: changer la structure de l'Etat n'est pas une finalité en soi, mais elle peut servir d'outil à des objectifs plus importants. Une autre distribution des compétences rendrait-elle la politique de notre pays plus efficace ? Alors que dans le passé, il existait une réelle pression pour décentraliser le plus grand nombre de compétences et moyens financiers, on est confronté aujourd'hui à la situation budgétaire précaire de l'Etat fédéral (cf. graphique 1). Cette réalité nous oblige **à revoir en profondeur les mécanismes financiers de notre pays**. Nous devons cependant aussi oser reconnaître qu'il existe **un réel problème au niveau de la responsabilisation des autorités régionales**.

**Graphique 1: évolution du solde de financement de l'Etat fédéral, des communautés et des régions 1995-2015 (en millions d'euro)**



Source: ICN, Bureau Fédéral du Plan

Lorsque nous observons certains critères comme l'augmentation du nombre de fonctionnaires, la hausse des coûts du gouvernement et autres, nous remarquons que les régions ont connu une croissance plus importante que le gouvernement fédéral. Les économistes évoquent souvent le système de dotations où les transferts d'une instance supérieure à une instance inférieure gonflent les dépenses des autorités locales plus qu'une hausse comparable des revenus individuels. C'est le « flypaper effect » ou « l'effet papier mouche » (1), parce qu'il signifie que l'argent « colle à l'endroit où il atterrit » (« money sticks where it hits »). Vu sous cet angle, il importe donc de responsabiliser les régions, par exemple en renforçant leur autonomie en matière de fiscalité (« no representation without taxation »).

### a. D'un système dominant de dotation à une plus grande autonomie fiscale ?

#### L'impôt sur les personnes

Dans le domaine de l'impôt sur les personnes, notre pays a poussé le bouchon très loin. Les régions peuvent en effet, dans une certaine mesure, appliquer des centimes additionnels ou soustractifs ou encore des

réductions générales d'impôt. Cette marge de manœuvre est limitée à 6,75% des impôts sur les personnes perçus par l'Etat fédéral. Or, à ce jour, les régions n'utilisent pas la totalité de cette flexibilité qui leur est accordée. En tout cas, il est essentiel de se rendre compte que la responsabilisation devrait constituer le vrai débat et qu'il existe plus d'une façon de la réaliser (voir aussi point b).

### **La fiscalité indirecte**

Notre pays, complexe comme il est, a surtout besoin de pragmatisme. **Transférer la compétence entière en matière de perception de la TVA aux régions ne ferait que compliquer les choses.** Ni les tarifs, ni la base imposable ne permettraient une grande marge de différenciation. Au contraire, à cause des effets de débordement entre pays (cf. les achats transfrontaliers), l'Europe préconise une plus grande harmonisation des tarifs. Nous pouvons raisonnablement supposer qu'une régionalisation des impôts indirects augmenterait les frais opérationnels et administratifs (moins d'avantages d'échelle dans la perception des impôts). Le Canada connaît d'ailleurs un certain degré d'autonomie fiscale en matière de TVA mais les conséquences économiques sont tellement désastreuses que l'on essaie depuis des années de re-fédéraliser cette matière ou, tout au moins, de l'harmoniser (2).

### **L'impôt sur les sociétés**

Dans le domaine de l'impôt sur les sociétés, par contre, une plus grande responsabilisation sans effets secondaires majeurs peut être attendue d'une régionalisation plus soutenue. Force est d'ailleurs de constater que les régions, dépourvues des armes fiscales dont elles auraient besoin, doivent recourir à des subventions dans le cadre de leur politique envers les entreprises. Or, afin de ne pas trop compliquer la comparaison avec les autres régions, il va de soi que cette autonomie des régions se limite aux seuls tarifs et ne s'étend pas à la base imposable. C'est d'ailleurs ce que nous apprend le contexte européen qui lui aussi vise une harmonisation modeste de la base imposable et non des tarifs. Il est donc envisageable de réduire les dotations aux régions à concurrence des recettes provenant des impôts sur les sociétés dans une année de référence (12 milliards en 2007) et de régionaliser l'impôt sur les sociétés

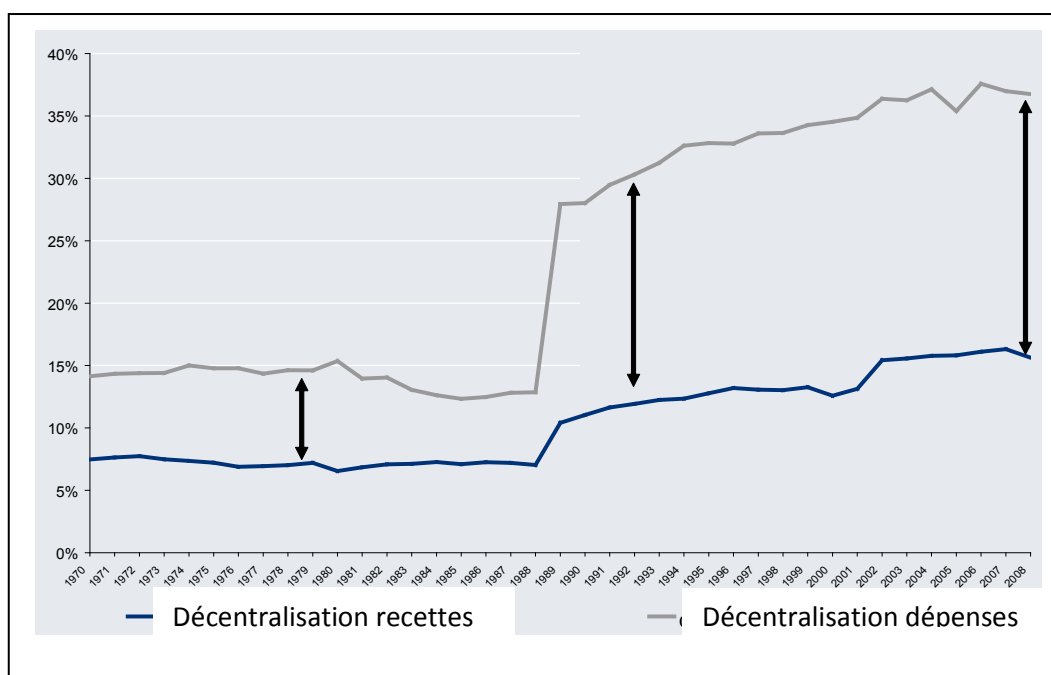
Certains objecteront que l'autonomie fiscale mène à une concurrence fiscale nuisible aux recettes publiques (race to the bottom). La réalité empirique est nettement plus nuancée car la baisse des taux s'accompagne généralement d'un élargissement de l'assiette imposable. Il est clair que les tarifs nominaux des impôts sur les sociétés sont généralement à la baisse en Europe. Mais de là à dire que les recettes ont fondu est faux. Cela indique que la réduction des tarifs nominaux est allée de pair avec un élargissement de la base imposable qui sert au calcul de l'impôt sur les sociétés. Des mesures compensatoires ont donc été prises, notamment en mettant fin à certaines réductions d'impôts ou à des systèmes préférentiels en matière d'avantages fiscaux. Il est également possible que la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale soit devenue plus stricte et ait remporté un plus vif succès. Finalement, les réductions de tarifs annoncées dans certains pays de l'UE semblent être accompagnées de mesures compensatoires qui limiteraient considérablement l'impact budgétaire (3).

## b. La responsabilisation sans autonomie fiscale

Ce qui précède implique que dans un Etat fédéral comme la Belgique les compétences en matière de dépenses resteront, pour longtemps encore, plus décentralisées que celles en matière de recettes (cf. graphique 2). Etant donné cette réalité, nous ne pouvons admettre que le débat se concentre uniquement sur des modifications minuscules vers une plus grande autonomie fiscale pour les régions. Il est aussi important que chaque autorité soit responsabilisée dans son système de dépenses, et en particulier les autorités régionales qui peuvent utiliser des moyens qu'elles ne doivent pas financer elles-mêmes.

Un système efficace serait l'utilisation d'indices de performance. Une région qui arriverait aux objectifs qu'elle s'était fixée pourrait, dès lors, être récompensée grâce à un système de bonus malus. Un tel système pourrait par exemple être mis en place pour contraindre les régions à réaliser certains objectifs dans le domaine de l'environnement ou de la pauvreté. Ou encore pour réaliser les objectifs importants de Lisbonne en matière d'activation des chômeurs et de la participation des travailleurs plus âgés. Le problème auquel font face actuellement les régions qui investissent avec succès dans l'activation des chômeurs est le suivant : c'est l'Etat fédéral, et non pas la région en question, qui profite de ces efforts sous la forme d'une diminution des allocations de chômage par l'ONEM. Ceci n'est pas de nature à motiver les régions à investir dans une politique active de l'emploi. Il suffit de faire participer les régions aux bénéfices qui résultent de leur politique pour que ce « spill over » soit internalisé. Cela nécessite toutefois que des critères justes soient développés pour mesurer l'impact de la politique des régions par rapport à d'autres facteurs exogènes.

**Graphique 2: Décentralisation des dépenses et recettes en Belgique**



Source: ICN, Bureau Fédéral du Plan, Itinera Institute

**c. Conclusion: plus de responsabilisation, c'est possible de différentes façons: seul le pragmatisme est souhaité**

Si la responsabilisation devient le véritable objectif, nous ne devons alors pas nous tenir à un modèle déterminé étant donné qu'il existe plus d'une façon d'atteindre cet objectif. Le pragmatisme peut par exemple nous amener à accorder de l'intérêt à une perception des impôts qui soit la plus efficace possible. Par ailleurs, la solidarité aussi peut être construite de différentes manières dans un système fiscal fédéral. Trop souvent, nous nous rattachons à des modèles qui sont soi-disant fondamentalement différents alors que dans les faits, les paramètres choisis sont ceux qui déterminent le résultat. Les citoyens ont surtout droit à un système de financement transparent où la complexité n'est plus considérée comme une valeur en tant que telle seulement parce qu'on trouve trop difficile de remettre en question le système. Au final, nous devons aussi et surtout mener un débat sur deux importantes faces cachées : le sort de Bruxelles et celui de la dette publique. Il est étrange de voir que ce sont dans les années 1990 que l'on pensait surtout à ces deux thèmes qui sont tout de même fondamentaux mais qui restent absents de nos jours.

**Ivan Van de Cloot**

Economiste en Chef

Footnotes

(1) Hines, J.R. Jr. and R.H. Thaler (1995), *Anomalies: The Flypaper effect*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, number 4, Fall, pages 217-226.

(2) Boadway, Robin 2006: *The Principles and Practice of Federalism: Lessons for the EU?*, dans: *Swedish Economic Policy Review*, vol. 13, no. 1, pp. 9-62

(3) *Tendances récentes en matière d'impôt des sociétés*, K. Van Cauter, L. Van Meensel, *Revue Economique I 2007*, Banque Nationale de Belgique

Pour une croissance économique  
et une protection sociale durables



THINK TANK INDÉPENDANT

**DES IDÉES, DES ACTIONS**

**Itinera Institute ASBL**

Boulevard Leopold II 184d B-1080 Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

[info@itinerainstitute.org](mailto:info@itinerainstitute.org)

[www.itinerainstitute.org](http://www.itinerainstitute.org)

Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur