

Politique fiscale et budgétaire

Bernard Jurion

Fin 2006, les dépenses des administrations publiques belges, hors charge de la dette et tous niveaux de pouvoir confondus, exprimées en part du produit intérieur, étaient légèrement supérieures à la moyenne européenne. La pression fiscale et parafiscale y était aussi une des plus fortes d'Europe. Malgré les réformes qui ont été entreprises ces dernières années, c'était surtout la taxation des revenus professionnels qui y était élevée.

L'adhésion à la zone Euro et les contraintes de nature macro-économique qui y furent associées ont constitué un tournant dans la politique budgétaire belge des dernières décennies. Les dernières années ont, en effet, été marquées par la nécessité, pour les pouvoirs publics, de respecter une contrainte budgétaire stricte imposée par l'obligation de réduire rapidement la dette publique en pourcentage du produit intérieur brut. Mais c'est aussi cette politique qui, associée aux faibles taux d'intérêt que nous connaissons depuis plusieurs années, a permis de dégager progressivement des marges budgétaires permettant d'entreprendre plusieurs réformes en matière fiscale. Cependant, en raison de la situation des finances publiques belges, ces réformes fiscales sont intervenues plus tard que dans la plupart des autres pays.

La période précédant l'adoption du pacte de stabilité et de croissance avait été marquée, malgré la forte hausse de la fiscalité sur les revenus entre 1970 et 1980, par une croissance rapide de la dette publique qui, au début des années nonante, monta jusqu'à 133% du produit intérieur. On insistait alors sur l'effet « boule de neige » pour signifier que la dette publique s'alimentait elle-même par sa charge d'intérêts. Au même moment, les responsables politiques ont vraisemblablement négligé l'effet des hausses d'impôt sur certains comportements des contribuables et, plus particulièrement, sur la mobilité de l'épargne et des entreprises. Cette époque est également celle des premières réformes institutionnelles et, de façon générale, d'une grande instabilité du gouvernement fédéral.

Après avoir fait le bilan de la situation qui a précédé le pacte de stabilité et de croissance, nous verrons quelques questions récentes en matière de politique fiscale: les réformes de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés, la directive européenne portant sur la taxation des revenus de l'épargne, l'utilisation de la fiscalité et des instruments de marché en général pour relever les défis environnementaux.

1. Evolution récente des dépenses publiques et de la fiscalité en Belgique

Il est reconnu, par la littérature économique, que lorsque les économies se développent, la part des dépenses publiques dans le produit intérieur augmente régulièrement. Cette évolution est, cependant, loin d'être linéaire. Certaines périodes sont, plus que d'autres, marquées par une forte hausse des dépenses publiques. A d'autres époques par contre, notamment en raison de la contrainte budgétaire des gouvernements, les dépenses publiques diminuent, peut-être pas en valeur absolue, mais bien en part du produit intérieur.

On s'est aussi certainement trop peu interrogé sur l'existence d'une éventuelle limite à l'expansion relative du secteur public. On observe, en effet, que, depuis une vingtaine

d'années, dans les pays industrialisés tout au moins, les dépenses des pouvoirs publics ont cessé de croître plus rapidement que la production. Si les dépenses publiques belges ont presque augmenté de 20% du produit intérieur brut de 1970 à 1985 (dans le même temps, les emplois publics augmentaient de 13,5% à 20% de l'emploi total)¹, leur part relative dans le produit intérieur fluctue depuis lors et s'est même légèrement réduite (mais moins que dans l'ensemble de l'Union européenne).

Le tableau 1 permet de comparer l'évolution des dépenses des administrations publiques belges, tous niveaux de pouvoir confondus, de 1995 à 2006, avec celle observée dans les pays voisins et dans l'ensemble de l'Union européenne.

Tableau 1
Dépenses totales des administrations publiques (% du PIB)

	1995	1998	2002	2006
Belgique	51,9	50,3	49,8	48,5
Allemagne	54,8	48,0	48,1	45,4
France	54,4	52,7	52,6	53,4
Pays-Bas	56,4	46,7	46,2	46,1
Royaume-Uni	44,5	40,2	41,8	44,6
UE 15	52,6	47,7	47,1	47,1
UE 25	-	47,6	47,0	46,9

(Source: Eurostat – 2008)

Le tableau 2 permet la même comparaison pour une partie significative des dépenses publiques, les dépenses de prestations sociales.

Tableau 2
Dépenses des prestations sociales (autres que les transferts en nature) (% du PIB)

	1995	1998	2002	2006
Belgique	16,2	15,9	15,8	15,5
Allemagne	17,6	18,6	19,5	18,5
France	17,9	17,7	17,3	17,8
Pays-Bas	15,2	12,7	11,2	11,0
Royaume-Uni	15,3	13,6	13,1	12,9
UE 15	16,8	16,3	16,0	15,7
UE 25	-	16,2	15,9	15,6

(Source: Eurostat – 2008)

Il ressort de l'analyse de ces tableaux qu'on ne peut pas imputer aux prestations sociales le niveau relativement élevé des dépenses publiques belges bien qu'une présentation plus fine de la sécurité sociale par secteurs pourrait s'avérer utile. Même si par certains

¹ Peter SAUNDERS, Recent Trends in the Size and Growth of Government in OECD Countries, in GEMMELL Norman, The Growth of the Public Sector, Edward Elgar, 1993, pp. 22 et 24.

aspects le système belge de sécurité sociale est certainement plus avantageux (c'est notamment le cas d'allocations qui ne se réduisent pas avec la durée du chômage), il peut aussi être désavantageux sous d'autres aspects.

C'est essentiellement entre 1995 et 2000 que les dépenses publiques ont diminué en par relative au sein de l'Union européenne. A cette époque, les dépenses publiques belges se sont guère réduites en part du produit intérieur. Alors que la majorité des autres pays (les Pays-Bas et l'Allemagne notamment) rencontrait les objectifs du pacte de stabilité et de croissance en diminuant leurs dépenses, la Belgique, au même titre que la France, ne le faisait pas privilégiant le maintien d'une fiscalité élevée.

Comment expliquer que les dépenses publiques belges restent aujourd'hui supérieures à la moyenne européenne même si l'écart à quelque peu diminué depuis 2000 ? Faut-il y voir un choix de la population traduit par les décisions de ses représentants ou le résultat d'une culture du compromis empêchant l'adoption de mesures impopulaires ? Ou n'est-ce pas aussi, dans une large mesure, la conséquence de la répartition des compétences entre des gouvernements différents, menés parfois par des majorités politiques différentes, et d'une coordination insuffisante des politiques pratiquées à ces niveaux de pouvoir ? Toujours est-il que les administrations publiques belges dépensent plus que celles des pays voisins, à l'exception notable de la France.

Le tableau 3 montre que, durant toute la période 1995-2006, la pression fiscale et parafiscale globale (la charge, exprimée en part du produit intérieur, des impôts et des cotisations sociales) a été plus forte en Belgique que dans les pays voisins (bien qu'en 2006, nous soyons rattrapés par la France) et que dans l'ensemble de l'Union européenne.

Tableau 3
Pression fiscale et parafiscale globale (% du PIB)

	1995	1998	2002	2006
Belgique	44,6	46,4	46,4	45,4
Allemagne	40,2	41,6	40,5	40,2
France	43,6	45,1	44,2	45,5
Pays-Bas	40,1	39,4	37,8	39,6
Royaume-Uni	35,3	36,9	36,5	38,4
UE 15	40,2	41,3	40,3	41,2
UE 25	-	41,0	40,0	40,8

(Source: Eurostat – 2008)

On observe que dans tous les pays retenus (sauf les Pays-Bas) et au sein de l'Union européenne, la pression fiscale et parafiscale est légèrement plus élevée en 2006 qu'en 1995. Dans beaucoup de pays, elle a atteint son point maximum en 1998. A partir de cette époque, les différents Etats se sont engagés dans des réformes destinées à réduire la fiscalité. La Belgique l'a fait également, mais seulement dans le courant des années 2000, c'est-à-dire avec quelques années de retard sur les pays voisins. Ce retard peut

s'expliquer à la fois par le niveau élevé des dépenses publiques, et, comme nous le verrons, par l'absence de marges budgétaires laissées par le pacte stabilité et de croissance.

On constate aussi dans l'ensemble (sauf en Belgique où la réforme de l'impôt des personnes physiques entreprise sur plusieurs années a plus que compensé cette augmentation) une légère hausse de la pression fiscale dans les dernières années. Elle s'explique vraisemblablement par le recours à des impôts progressifs (leur rendement augmente plus que proportionnellement à la base imposable ; c'est le cas notamment de l'impôt sur le revenu) et par la croissance du produit intérieur réel.

Ce sont surtout les impôts sur le revenu et le patrimoine qui sont élevés en Belgique et tout particulièrement la fiscalité sur le revenu du travail. En effet, les cotisations sociales, tout en étant supérieures à la moyenne européenne en part du produit intérieur, sont cependant inférieures à celles de la plupart des pays voisins tandis que les impôts sur la production et les importations (essentiellement les taxes sur les ventes comme la taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'accises) sont inférieurs à la moyenne européenne. Le tableau 4 permet de comparer la pression des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (principalement, l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés) en Belgique et dans les pays voisins.

Tableau 4
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (% du PIB)

	1995	1998	2002	2006
Belgique	16,3	17,3	17,1	16,5
Allemagne	10,8	11,3	10,6	10,8
France	8,1	11,4	11,3	11,8
Pays-Bas	12,3	11,9	11,4	11,7
Royaume-Uni	15,2	16,4	15,8	17,2
UE 15	12,3	13,5	13,1	13,7
UE 25	-	13,3	12,8	13,4

(Source: Eurostat – 2008)

Comme nous l'avons noté plus haut, sous l'effet des réformes de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés, la pression des impôts sur le revenu et le patrimoine a diminué en Belgique depuis 2002 alors qu'elle augmentait dans les pays voisins et, en moyenne, dans l'Union européenne. D'autres pays qui prélèvent aussi beaucoup d'impôt sur le revenu (essentiellement les pays scandinaves) ont cependant des charges sociales moins lourdes qu'en Belgique et financent alors les dépenses de sécurité sociale par la fiscalité. Ces pays privilégient, pour financer la sécurité sociale, des recettes fiscales progressives par rapport au revenu plutôt que des cotisations sociales proportionnelles.

Il n'est nullement étonnant que le taux d'imposition implicite des salaires soit particulièrement élevé en Belgique. Ce taux se calcule, à partir des comptes nationaux,

par le rapport entre le montant des impôts et des cotisations sociales payés sur les salaires et la masse salariale.² Il reflète donc l'imposition effective des salaires en ce compris les réductions d'impôt pour charges de famille et les dépenses fiscales dont les contribuables ont pu bénéficier. Le tableau 5 permet de comparer le taux d'imposition implicite des salaires en Belgique et dans les pays voisins.

Tableau 5
Taux d'imposition implicite des salaires (1995-2005)

	1995	2005
Belgique	43,8	42,8
Allemagne	39,4	38,7
France	41,2	42,1
Pays-Bas	34,4	30,7
Royaume-Uni	25,8	25,5
UE 15	36,3	36,1
UE 25	35,8	35,6

(Source: European Commission – 2007)

Malgré l'importante réforme de l'impôt des personnes physiques menée depuis 2001, le taux d'imposition implicite des salaires reste largement supérieur en Belgique à ce qu'il est dans les pays voisins (sauf la France) et, en moyenne, dans l'Union européenne. Ce constat est le résultat d'une longue évolution que nous décrirons dans les pages qui suivent.

2. Le pacte de stabilité et de croissance et l'évolution récente de la politique budgétaire

A la suite du Traité de Maastricht en 1992, les Etats qui souhaitent accéder à la zone Euro devaient atteindre un haut degré de convergence durable. Cette convergence est mesurée par des critères portant sur le budget, l'inflation, les taux d'intérêt et le taux de change. Un pays voulant bénéficier de l'Euro, doit montrer son aptitude à maîtriser l'inflation, la dette et le budget.

Nous retiendrons ici les critères concernant le caractère soutenable des finances publiques : normalement, le déficit public ne peut pas dépasser une valeur de référence, fixée à 3% du produit intérieur brut, tandis que la dette publique ne peut être supérieure à 60% de ce produit. Lors de l'éligibilité des Etats, il a été tenu compte des efforts faits par certains pour se rapprocher suffisamment rapidement de ces paliers.

On voit là la volonté d'éviter qu'une politique budgétaire laxiste d'un ou de plusieurs Etats pénalise les autres par des taux d'intérêt plus élevés ou que d'éventuels emprunts

² Conseil Supérieur des Finances, section « Fiscalité et parafiscalité », Taxation du travail, emploi et compétitivité, 2007, p. 12.

extérieurs des gouvernements viennent interférer avec la politique de contrôle de la masse monétaire par la Banque centrale européenne. Le caractère soutenable des finances publiques est aussi un élément primordial pour le maintien de la confiance dans la stabilité économique de la zone Euro.

Lorsqu'un Etat s'endette, il accapare des ressources (aujourd'hui sur le marché du capital de la zone Euro) qui ne sont plus disponibles pour le financement des investissements productifs. D'autre part, une dette publique élevée amène aussi les contribuables à anticiper une hausse des taux de taxation nécessaire pour en financer les charges d'intérêt et de remboursement. Par crainte de l'avenir, ils épargnent plus et réduisent leurs dépenses de consommation. Les responsables politiques sont alors tentés de compenser cette baisse de la consommation privée par une hausse des dépenses publiques, ce qui alimente d'autant la dette publique.

En 1995, la dette publique belge était égale à 129,8% du produit intérieur brut (elle avait culminé à 133,5% en 1993) et le déficit public représentait encore 4,4% de ce produit intérieur. La Belgique n'a été admise au sein de la zone Euro qu'aux conditions de réduire rapidement le niveau de sa dette et de maintenir l'équilibre budgétaire (cette seconde condition, conduisant à un solde primaire largement positif, étant nécessaire à la satisfaction de la première). Comme nous l'avons vu, devant l'incapacité de diminuer les dépenses publiques de façon importante, elle a été amenée à maintenir une pression fiscale et parafiscale plus élevée que dans la majorité des pays de l'Union européenne.

L'utilisation d'une monnaie unique impose de coordonner les politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs. Dans cette perspective, le pacte de stabilité et de croissance, résultant d'une résolution du Conseil européen sur la coordination des politiques économiques (1997), prolonge l'effort de réduction des déficits publics engagé en vue de l'adhésion à l'Union économique et monétaire. Il réaffirme aussi que, si la politique budgétaire reste de compétence nationale, elle doit être strictement contrôlée par le Conseil des ministres européen de l'économie et des finances.

Chaque pays présente ses objectifs budgétaires dans un programme de stabilité. Ce programme est réactualisé chaque année et permet une réaction rapide dans l'hypothèse d'un dérapage budgétaire. Chaque programme, dans les objectifs à moyen terme qu'il fixe, tient compte de la situation économique du pays et des risques qu'il encourt à long terme.

A titre d'exemple, le tableau 6 présente³ le programme de stabilité de la Belgique, réactualisé chaque année en fonction des performances budgétaires réalisées. Ce programme prévoit de dégager à terme un surplus budgétaire permettant de constituer une réserve destinée à faire face aux coûts du vieillissement de la population, qu'il s'agisse du coût des retraites ou de celui des soins de santé. Toutefois, si l'équilibre des

³ Banque Nationale de Belgique, Rapport 2007 : Evolution économique et financière, p. 125.

comptes publics a pu être réalisé chaque année depuis 2000 (sauf en 2007), jamais une capacité de financement importante n'a pu être dégagée.

Tableau 6
Normes relatives à la capacité (+) ou au besoin (-) de financement
des administrations publiques belges (% du PIB)

Progr. de stabilité	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Novembre 2002	0,0	0,0	0,3	0,5					
Novembre 2003		0,2	0,0	0,0	0,0	0,3			
Décembre 2004			0,0	0,0	0,0	0,3	0,6		
Décembre 2005				0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	
Décembre 2006					0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
Réalisations									
- Eurostat	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,4	-0,1			
- ICN	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,2			

(Sources : Commission Européenne; Institut des Comptes nationaux ; SPF Finances ; BNB)

La Belgique est aujourd'hui devenue un des meilleurs élèves de la « classe européenne ». C'est un des seuls pays de l'Union européenne à avoir dégagé un solde public positif ou nul, chaque année de 2000 à 2006 (tableau 7).

Tableau 7
Evolution du solde public (% du PIB)

	1995	1998	2002	2006
Belgique	-4,4	-0,8	0	0,4
Allemagne		-2,2	-3,7	-1,6
France	-5,5	-2,6	-3,1	-2,5
Pays-Bas		-0,9	-2,0	0,6
Royaume-Uni	-5,9	-0,1	-1,9	-2,7
UE 15			-2,3	-1,5
UE 25			-2,5	-1,6

(Source : Eurostat – 2008)

Quoiqu'il ait eu un effet favorable sur la situation des finances publiques belges, le pacte de stabilité et de croissance n'en a pas moins été combattu, dans son principe, par une série d'auteurs d'inspiration keynésienne. Leur argumentation est relativement simple : puisque la politique monétaire, menée par la Banque centrale européenne, est incapable de répondre à des situations spécifiques à un nombre limité de pays et puisque le taux de change ne peut plus être utilisé comme instrument de politique économique, il est nécessaire de doter chaque Etat d'une politique budgétaire autonome afin de lui permettre d'assurer la régulation macroéconomique. La politique budgétaire pourrait alors être utilisée librement pour maintenir les dépenses (privées et publiques) à un

niveau suffisamment élevé pendant les périodes de récession afin de procurer des débouchés suffisants aux entreprises. Encore faudrait-il – ce qui a rarement été fait dans le passé – que des déficits publics importants à certaines époques soient compensés par la réalisation de surplus en périodes de surchauffe.

Comme nous l’avons dit, le principal objectif des contraintes imposées à la Belgique dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance était de lui permettre de voir sa dette publique se réduire en proportion du produit intérieur et se rapprocher ainsi du critère des 60%. En effet, lorsque la dette publique n’est plus alimentée par de nouveaux déficits, elle diminue progressivement en pourcentage du produit intérieur au fur et à mesure que celui-ci augmente. Le tableau 8 montre que, si une part importante du chemin a déjà été accomplie, il reste des efforts à faire pour atteindre la moyenne européenne. Or, sur base de la situation que nous avons décrite à la première section, ces efforts devraient s’accompagner d’une réduction sensible de la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail.

Tableau 8
Evolution de la dette publique belge et de celle des pays voisins (% du PIB)

	1995	1998	2002	2006
Belgique	129,8	117,1	103,4	85,1
Allemagne	55,6	60,3	60,3	67,5
France	55,5	59,4	58,8	64,2
Pays-Bas	76,1	65,7	50,5	47,9
Royaume-Uni	50,6	46,3	37,5	43,2
UE 15	-	-	61,6	63,0
UE 25	-	-	60,5	61,9

(Source : Eurostat – 2008)

3. La période précédant l’adhésion à la zone Euro

Nous avons dit qu’en une quinzaine d’années, de 1970 à 1985, les dépenses publiques belges ont augmenté d’environ 20% en part du produit intérieur brut. Leur structure s’est également fortement modifiée, les dépenses de transfert (les transferts octroyés dans le cadre de la politique de sécurité sociale, mais aussi les intérêts de la dette publique) en constituant de loin, en 1985, la principale composante.⁴

En quelques années, la structure de la charge fiscale et parafiscale dans le pays s’est aussi radicalement transformée. Principalement indirecte dans les années soixante (c’était l’époque de la perception des droits de transmission), et même au début des années septante, la fiscalité belge a vu, en très peu de temps, la part des impôts directs

⁴ Peter SAUNDERS, Recent Trends in the Size and Growth of Government in OECD Countries, in GEMMELL, Norman, The Growth of the Public Sector, Edward Elgar, 1993, p. 27.

(notamment l'impôt des personnes physiques) devenir prépondérante. Cette évolution est illustrée par la tableau 9.

Tableau 9
Structure de la fiscalité belge (administration centrale et administrations locales)
(en % du prélèvement fiscal et parafiscal global)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Impôts directs	29,0	29,0	31,6	39,6	41,4	41,2
Impôts indirects	43,8	40,3	37,7	28,3	28,5	26,1
Cotisations sociales	27,2	30,7	30,7	32,1	30,1	32,7

(Source : Bulletin de Documentation du Ministère des Finances)

Malgré la très forte augmentation du rendement des impôts directs jusqu'au milieu des années quatre-vingts, la dette publique n'a cessé d'augmenter à l'époque sous l'effet d'importants déficits publics pour atteindre finalement 133,5% du produit intérieur brut en 1993.

Nous allons tenter d'expliquer cette évolution assez chaotique des finances publiques belges en retenant comme principaux éléments la progressivité de l'impôt sur le revenu et l'absence d'indexation (ou l'indexation imparfaite) des barèmes fiscaux, l'effet « boule de neige » ou le cercle vicieux de la dette publique, la grande instabilité des gouvernements et les réformes de l'Etat successives qui ont jalonné cette époque.

a. La progressivité de l'impôt des personnes physiques et l'absence d'indexation des barèmes fiscaux

L'impôt des personnes physiques a été créé par une loi de 1963. Il remplaçait les impôts cédulaires sur les revenus, l'impôt complémentaire personnel et la contribution nationale de crise. Son principe est simple. Il taxe globalement les revenus (les revenus professionnels, mais aussi les revenus mobiliers et immobiliers) du ménage. Il s'agit aussi d'un impôt progressif par tranche : le montant de l'impôt dû par le contribuable augmente de façon plus que proportionnelle à son revenu, mais le taux marginal de taxation (le taux auquel est taxé le franc, ou aujourd'hui l'euro, de revenu supplémentaire) reste constant dans chaque tranche de revenu.

Comme le montre le tableau 10, le rendement de cet impôt s'est considérablement accru (à prix constants) entre 1970 et 1980. Cette évolution est due à la fois à l'absence d'indexation des barèmes fiscaux (ou à une indexation imparfaite de ces barèmes) ainsi qu'au cumul des revenus des époux :

Tableau 10
Evolution à prix constants (2004) du rendement de l'impôt des personnes physiques
(en milliers d'euros)

Année	Rendement de l'impôt	Année	Rendement de l'impôt
1970	11 517 676	1995	33 895 698
1975	21 157 041	2000	36 428 092
1980	28 166 728	2003	37 049 200
1985	28 996 374	2005	37 680 568
1990	29 749 943	2006	36 306 653

(Source : calculs personnels à partir de la note de conjoncture (2007) du SPF Finances)

- L'absence d'indexation des barèmes fiscaux. La période de 1970 à 1980 a été caractérisée par de forts taux d'inflation (certaines années, le taux d'inflation annuel a dépassé 15%) augmentant les revenus nominaux des contribuables sans pour autant augmenter leurs revenus réels. Puisque les limites des tranches de revenus constituant le barème de l'impôt n'ont pas été adaptées à cette inflation, le taux moyen de taxation (la part du revenu payée à titre d'impôt) augmentait sans que, pour autant, les contribuables ne disposent avant impôt d'un plus grand pouvoir d'achat. Le simple jeu de l'inflation et de l'adaptation des rémunérations à la hausse des prix a fait en sorte que ces contribuables ont été amenés à payer de plus en plus d'impôt en part de leur revenu, sans qu'aucune mesure ne soit décidée ouvertement par les responsables politiques. Après 1985, les barèmes fiscaux ont été indexés certaines années et pas d'autres en fonction des contraintes de la politique budgétaire. Finalement, la réforme de l'impôt des personnes physiques de 2001 a établi une indexation automatique de ces barèmes (elle concerne non seulement le barème de l'impôt en tant que tel, mais aussi les différents éléments forfaitaires conduisant au calcul des charges de famille ou des dépenses fiscales) ;
- Le cumul des revenus des époux. Lorsqu'il a été créé en 1963, l'impôt des personnes physiques a retenu, comme unité de taxation, le ménage et non les individus le composant. L'impôt était calculé sur le revenu global du ménage et non, individuellement, sur le revenu de chacun de ses membres. Dans ce contexte, lorsque le deuxième membre d'un ménage décidait d'exercer une activité professionnelle (ou, plus généralement, disposait de revenus personnels), son premier franc de revenu était taxé au même taux marginal que le dernier franc de revenu de l'autre membre. Le cumul des revenus au sein d'un ménage, a, en raison de la progressivité de l'impôt, augmenté le taux moyen de taxation de chacun. Une loi de 1988 (loi du 19 décembre 1988) a mis fin, à partir de 1989, au cumul des revenus des époux, à tout le moins en ce qui concerne les revenus professionnels. La loi du 10 août 2001, en rendant le système fiscal neutre vis-à-vis de choix de vie, a aboli tout cumul des revenus.

b. L'effet « boule de neige » ou le cercle vicieux de la dette publique

Nous ne voulons pas affirmer que la charge de la dette est la seule, ou même la principale cause, ayant entraîné, après 1970, une hausse rapide des dépenses publiques et un niveau de dette publique de plus en plus élevé. Nous avons insisté, dans la première partie de ce texte, sur la hausse des emplois publics intervenue entre 1970 et 1985. Elle est le reflet des politiques keynésiennes menées à l'époque qui consistaient à accroître les dépenses publiques dans l'espoir de rétablir la prospérité malgré l'inflation. Nous ne pouvons pas négliger non plus la hausse du coût des prestations sociales qui trouvait son origine non seulement dans un chômage qui augmentait ou qui se maintenait à un niveau élevé, mais aussi dans l'augmentation du prix des soins de santé et dans le vieillissement progressif de la population.

La littérature économique insiste cependant sur le risque que courent les finances publiques lorsque la dette est nourrie par les charges d'intérêt qu'elle entraîne. La dette publique provient, dans un premier temps, d'un déficit des opérations primaires des pouvoirs publics. Les dépenses, hors charges de la dette, sont supérieures aux revenus. Elle est cependant renforcée par l'effet « boule de neige » : quand le taux d'intérêt réel est supérieur au taux de croissance de l'économie, le poids de la dette dans le produit intérieur brut augmente mécaniquement même si le déficit primaire reste nul.

Les années septante et quatre-vingts ont été marquées par de faibles taux de croissance annuels. On se trouvait dans des conditions idéales pour permettre au cercle vicieux de la dette publique de se développer.

c. L'instabilité des gouvernements

Les années septante ont été marquées en Belgique par une forte instabilité gouvernementale. Pendant cette décennie, les Belges se sont rendus quatre fois aux urnes pour renouveler la Chambre des représentants et le Sénat, et pas moins de cinq premiers ministres différents se sont succédé. Entre deux élections législatives au pouvoir, plusieurs gouvernements se suivaient généralement.

Il ne s'agit pas là, bien entendu, des conditions propices pour prendre des mesures peu populaires imposées par la situation économique. La théorie des choix collectifs justifie l'existence d'un cycle politico-économique par le changement d'attitude des dirigeants politiques au pouvoir pendant la période séparant deux élections. En début de période, comptant sur la faculté d'oubli des électeurs, ils prennent les mesures impopulaires nécessaires ; en fin de période, ils veillent à leur popularité et à leurs chances de réélection. Encore faut-il, pour que ceci se vérifie (c'est notamment le cas dans les communes), être parfaitement informé de la date des élections suivantes. Il est donc nécessaire que les législatures aillent à leur terme ou, à tout le moins, que le parti au pouvoir puisse choisir librement le moment des élections. Dans l'hypothèse inverse, la crainte d'un retour aux urnes rapide empêcherait les responsables politiques de prendre les mesures imposées par la situation des finances publiques. Il serait plus facile pour

eux de laisser aller les choses et de permettre à l'impôt d'augmenter par le fait de mécanismes automatiques comme dans le cas de l'absence d'indexation des barèmes fiscaux.

Ce n'est peut-être que le fait du hasard, mais il est troublant de constater que les deux pays de l'Union européenne qui, en 1995, présentaient la dette publique la plus élevée en part du produit intérieur, la Belgique et l'Italie, avaient l'un et l'autre souffert à certaines époques, d'une forte instabilité gouvernementale.

d. Les réformes de l'Etat successives

La Belgique a connu cinq réformes institutionnelles de 1970 à 2001. Il s'en est suivi le transfert progressif de compétences vers les Communautés et les Régions ainsi que des moyens financiers nécessaires pour les exercer. Jusqu'à la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, le financement des entités fédérées était assuré par un système de dotations, provenant du budget fédéral et réparties selon un système de clés de répartition. La loi de 1989, basée sur le principe du « juste retour », tout en laissant subsister un mécanisme de solidarité, organise la répartition d'une partie des recettes fiscales fédérales vers les Communautés et les Régions. Le gouvernement fédéral, s'il cède des compétences, perd aussi une part importante de ses recettes (en 2006, plus de la moitié des recettes fiscales fédérales est cédée à d'autres niveaux de pouvoir : l'Union européenne, les caisses de sécurité sociale mais aussi, dans une très large proportion, les Communautés et les Régions).

Même si des mesures existent pour faire participer les entités fédérées au mécanisme d'assainissement des finances publiques et au respect des contraintes du pacte de stabilité et de croissance, le gouvernement fédéral semble parfois bien seul lorsqu'il s'agit de trouver des voies pour contenir l'évolution des dépenses publiques.

La Belgique est aussi un pays de compromis. Ces compromis ont souvent été coûteux pour les finances publiques. Il suffit de penser au Pacte scolaire, maintenant l'existence de plusieurs réseaux d'enseignement, ou aux crédits compensatoires dont ont bénéficié jadis les Régions dans le cadre du financement de grands travaux d'intérêt collectif. Même la concertation sociale et la volonté de maintenir la paix sociale à tout prix ont vraisemblablement contribué aussi à créer certaines rigidités dans les dépenses publiques.

4. La politique fiscale belge et européenne des années 2000

Nous avons vu que la pression fiscale et parafiscale en Belgique est encore aujourd'hui nettement supérieure à ce qu'elle est, en moyenne, au sein de l'Union européenne. Cette situation est due à une fiscalité élevée sur le revenu et le patrimoine et, plus particulièrement, sur les revenus professionnels. Au fur et à mesure que le rendement de l'impôt des personnes physiques augmentait dans les décennies passées, les responsables politiques de l'époque se sont certainement trop peu interrogés sur la façon

dont les contribuables allaient y réagir en modifiant leurs comportements. Est-on prêt à faire des efforts supplémentaires et à augmenter son temps de travail lorsque tout supplément de revenu est taxé à plus de 50% ? Quels effets ceci aura-t-il sur la propension à consommer ou à épargner des ménages ? Quelles sont les retombées d'une fiscalité élevée sur le revenu sur l'activité économique et sur le rendement d'autres impôts ? Voici assurément une série de questions que l'on aurait dû se poser. Il n'est, par conséquent, pas étonnant que lorsque, début 2000, des marges budgétaires compatibles avec le pacte de stabilité et de croissance ont pu être dégagées, le gouvernement belge ait choisi de diminuer progressivement l'impôt des personnes physiques.

Par ailleurs, s'il y a 10 ou 15 ans, on s'inquiétait peu, sauf éventuellement dans le cadre de la politique communale (la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques), de la mobilité de l'assiette de certains impôts, ce thème est devenu aujourd'hui un des thèmes majeurs en matière de politique fiscale. L'épargne va se localiser là où elle obtient le meilleur rendement. Les entreprises, parmi d'autres critères de localisation, tiennent compte du niveau de la fiscalité et des charges sociales dans les pays où elles sont susceptibles de s'établir. Et ainsi de suite. Si l'Union européenne s'abstient d'intervenir dans la concurrence que se livrent les Etats-membres en matières d'impôt des sociétés, elle a établi récemment une directive portant sur la taxation des revenus de l'épargne. Elle avait déjà veillé précédemment, en raison de son objectif de libre circulation des marchandises, à harmoniser les modalités de perception de la TVA dans les différents Etats. Devant les défis environnementaux que connaît le monde en ce début du XXI^e siècle, elle sera aussi amenée à intervenir de plus en plus dans l'organisation de la mise en œuvre de mécanismes de marché en matière de protection de l'environnement.

a. La réforme de l'impôt des personnes physiques (loi du 10 août 2001)

Cette réforme avait quatre grands objectifs:

- Réduire la pression fiscale sur les revenus du travail : notamment la suppression des taux marginaux de taxation les plus élevés, mais aussi la volonté d'éviter les pièges à l'emploi par un traitement fiscal plus avantageux des contribuables à faibles revenus professionnels ;
- Assurer un système fiscal neutre vis-à-vis des choix de vie, en supprimant toute distinction entre les isolés et les contribuables mariés (ou les cohabitants) ;
- Proposer des mesures favorables à la famille, par exemple en remboursant aux contribuables ne payant pas d'impôt une partie de la réduction d'impôt pour charges de famille dont ils auraient pu bénéficier ;
- Encourager les comportements compatibles avec l'objectif de développement durable.

Elle attribue à l'impôt un rôle d'incitant qu'on lui reconnaissait peu jadis. Elle contribue notamment à encourager par des réductions d'impôt (les dépenses fiscales) une large gamme de comportements allant de l'épargne à long terme à l'acquisition de

l'immeuble d'habitation ou allant de l'engagement de travailleurs rémunérés par des titres-services à l'achat d'un véhicule peu polluant. Ces dépenses fiscales ont, sur le plan économique, le même effet que des subventions directes, mais le contribuable n'en bénéficie qu'au moment du calcul de l'impôt.

La réforme introduit aussi une culture de crédit d'impôt, notamment le crédit d'impôt remboursable sur les faibles revenus d'activité. Celui-ci va permettre de réduire les pièges à l'emploi en élargissant l'écart entre le salaire perçu et l'allocation de remplacement. Certains travailleurs y trouveraient un intérêt à s'engager sur le marché du travail.

b. La réforme de l'impôt des sociétés (loi du 24 décembre 2002)

Elle concrétise l'accord de gouvernement qui se fixait comme objectif, en matière d'impôt des sociétés, de « suivre la tendance internationale favorable à une diminution des tarifs nominaux et ce dans un cadre budgétaire neutre ». Pour satisfaire cette neutralité, la réduction du taux de l'impôt sera compensée par une diminution du nombre de possibilités de déductions intervenant dans le calcul de la base imposable. La réforme se fixe aussi comme but de revaloriser le statut fiscal des plus petites entreprises pour stimuler l'investissement sur fonds propres.

Les taux nominaux ne donnent pas une vue exacte de la pression fiscale exercée sur les entreprises.⁵ La base imposable n'est pas calculée de la même façon dans chaque pays et certains impôts prélevés par les gouvernements décentralisés concernent aussi les entreprises. Il n'empêche que les entrepreneurs sont vraisemblablement plus sensibles au taux nominal de l'impôt qu'à ses autres aspects lorsqu'ils déterminent le siège de leur exploitation.

L'objectif de la réforme est donc bien d'encourager les entreprises étrangères à venir s'établir en Belgique, ainsi que d'inciter les entreprises belges à investir et à développer leurs activités, le but ultime étant la création d'emplois.

Quel en fut le résultat ? Il faudrait, tout d'abord, savoir ce que recouvre exactement la notion de neutralité budgétaire :

- s'il s'agit, dans une perspective très rigoureuse, de compenser parfaitement la baisse du taux de l'impôt par la suppression de certaines déductions, en maintenant le rendement de l'impôt inchangé, la réforme aurait uniquement un effet redistributif. Certaines entreprises ou certaines branches paieraient certainement moins d'impôt ; au même moment, d'autres en paieraient plus ;
- si par contre, de façon souple, on tient compte de l'effet de retour entraîné par de nouveaux investissements et les profits supplémentaires qu'ils créent, la réforme permettrait de compenser la baisse de la pression fiscale sur les entreprises par de nouvelles recettes issues de profits plus élevés.

⁵ VAN CAUTER, K. et VAN MEENSEL, L., Tendances récentes en matière d'impôt des sociétés, Revue Economique I, Banque Nationale de Belgique, 2007, p. 68.

Sans vouloir affirmer que la réforme de 2002 est la seule, ou même la principale, responsable, on ne peut que constater (tableau 11) la hausse du rendement de l'impôt des sociétés les dernières années.

Tableau 11
Evolution à prix constants (2004) du rendement de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés (en milliers d'euros)

Année	IPP	IScc	Part IPP	Part/Sc
1995	33 895 698	6 722 580	83,45%	16,55%
2000	36 428 092	9 079 816	80,05%	19,95%
2003	37 049 200	8 714 058	80,96%	19,04%
2005	37 680 568	10 408 806	78,35%	21,65%
2006	36 306 653	11 148 130	76,51%	23,49%

(Source : calculs personnels à partir de la note de conjoncture (2007) du SPF Finances)

Ces chiffres tendraient à accréditer la thèse de Laffer selon laquelle « trop d'impôt tue l'impôt » alors qu'une baisse des taux de taxation entraînerait une hausse des recettes fiscales. Nous sommes toutefois ici, dans un cadre, où la mobilité internationale de la base imposable est très grande.

Une seconde réforme de l'impôt des sociétés a été entreprise par la loi du 2 juin 2005. Celle-ci introduit un système de déduction des intérêts notionnels sur le capital à risque des entreprises. Les entreprises peuvent dorénavant déduire de la base imposable à l'impôt des sociétés, comme elles le faisaient déjà pour la charge d'intérêts des fonds empruntés, un montant équivalent à une rentabilité fictive des fonds propres. En harmonisant le traitement fiscal des différents modes de financement des projets d'investissement, ce système encourage l'auto-financement des entreprises et, spécialement, celui des petites et moyennes entreprises qui ont moins facilement que d'autres accès aux emprunts bancaires.

Certains auteurs insistent sur la nécessité de coordonner au niveau européen les politiques fiscales en matière de sociétés.⁶ En effet, la mobilité accrue des entreprises, et des capitaux en général, conduit à des comportements de concurrence fiscale entre les pays. L'accroissement des recettes fiscales des pays qui ont réduit leur taux, est compensé par une diminution de la base imposable et des revenus dans les autres pays, qui eux-mêmes sont incités à réagir en diminuant leurs taux. Et ainsi de suite.

c. La directive européenne sur l'imposition des revenus de l'épargne

Partant du principe que les revenus de l'épargne constituent une des bases d'imposition les plus mobiles, elle s'applique aux intérêts payés à des particuliers qui résident dans

⁶ VAN CAUTER, K. et VAN MEENSEL, L., Tendances récentes en matière d'impôt des sociétés, Revue Economique I, Banque Nationale de Belgique, 2007, p. 80.

un Etat-membre différent de celui où le paiement est effectué. Elle se fixe comme but de lutter contre la concurrence que se livrent les Etats en matière de taxation des revenus de l'épargne en évitant que les ressortissants d'un pays paient moins d'impôt lorsqu'ils perçoivent des revenus d'intérêt dans un autre Etat-membre. Elle constitue, de ce point de vue, un exemple de la coordination des politiques fiscales qui peut être menée sur le plan européen.

Le mécanisme retenu est celui de la transmission d'informations. Un échange automatique d'informations entre les Etats devra permettre à chacun de taxer ses résidents selon les règles qu'il a fixées. Si un pays refuse de participer à cet échange d'informations (c'est actuellement le cas de la Belgique), il devra, à terme, effectuer un prélèvement à la source de 35% sur les revenus d'intérêts versés à des non-résidents, trois quarts de ce montant étant reversés au pays de résidence.

d. Les défis de la protection de l'environnement

La protection de l'environnement est aujourd'hui un défi mondial. Toute politique visant à mieux utiliser l'énergie ou à réduire les émissions polluantes a des effets favorables pour l'Humanité. Il n'est nullement étonnant d'observer que l'Union européenne joue, de plus en plus, un rôle moteur en matière de durabilité de l'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique. Celui-ci se traduit par une série de propositions et de contraintes imposées aux Etats en matière de fiscalité environnementale.

Dès 2003, elle a publié une directive portant sur la restructuration du cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, destinée à établir un régime global de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Cette directive fixe des taux d'imposition minimum applicables, au sein de l'Union, à l'électricité et aux produits énergétiques lorsqu'ils sont utilisés comme carburants ou combustibles de chauffage. Son objectif est de conduire à une utilisation plus efficace de l'énergie et à une limitation des émissions de gaz à effet de serre tout en améliorant le fonctionnement du marché par une réduction des écarts de prix entre les pays.

Plus récemment, en 2007, dans un cadre plus large, elle a édité un « Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes ».⁷ Ce document insiste sur la flexibilité des instruments de marché (les taxes indirectes, mais aussi les aides ciblées et les droits d'émission négociables) pour rencontrer les objectifs de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique tout en assurant la compétitivité des économies européennes. A la différence des contraintes rigides qui seraient imposées sans discernement aux agents économiques, ces instruments de marché tiennent compte des différences entre les entreprises et de la volonté de certaines d'adopter des attitudes mieux compatibles avec l'environnement. Reste à voir s'il convient d'encourager l'utilisation de la fiscalité (la

⁷ Commission des Communautés européennes, Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes, 2007.

taxe « Pigou » basée sur le principe du pollueur-payer) dont le résultat est incertain puisqu'il dépend de la façon dont les producteurs et les consommateurs y réagissent ou s'il vaut mieux privilégier l'émission de permis négociables que les entreprises achètent ou échangent en fonction de leurs besoins et de leur possibilité d'adopter des techniques de production moins polluantes à faible coût.

Quoiqu'il en soit, on est bien loin maintenant de la conception ancienne de la fiscalité (que malheureusement certains partagent encore aujourd'hui) qui consistait uniquement à doter les pouvoirs publics des moyens nécessaires à leur subsistance.

BIBLIOGRAPHIE

a) Ouvrages

GEMMEL, Norman (ed.), *The Growth of the Public Sector. Theories and International Evidence*, Edward Elgar, 1993.

JURION, Bernard, *Economie Politique*, De Boeck Université, 2006.

MUELLER, Denis C., *Public Choice*, Cambridge University Press, 2003.

MUSGRAVE, Richard A. and MUSGRAVE, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, Mac Graw Hill, 1989.

ROSEN, Harvey S., *Public Finance*, Irwin, 1995.

b) Articles

JURION, Bernard, Une étude économétrique des recettes provenant pour l'Etat belge de la non-indexation des barèmes fiscaux, *Cahier Economiques de Bruxelles*, 3^e trimestre 1974, N° 63, pp. 347-376.

VAN CAUTER, K. et VAN MEENSEL, L., Tendances récentes en matière d'impôt des sociétés, *Revue Economique I*, Banque Nationale de Belgique, 2007, pp. 67-83.

c) Rapports officiels

Banque Nationale de Belgique, *Rapport 2007 : Evolution économique et financière*.

Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes*, 2007.

Conseil supérieur des Finances, Section « Fiscalité et Parafiscalité », *La réforme de l'impôt des sociétés : le cadre, les enjeux et les scénarios possibles*, 2001.

Conseil supérieur des Finances, Section « Fiscalité et Parafiscalité », Inventaire de la fiscalité environnementale, 2004.

Conseil supérieur des Finances, Section « Fiscalité et Parafiscalité », Taxation du travail emploi et compétitivité, 2007.