

M.R. et politique fiscale : libéral ou « lobby-phile » ?

La réforme de l'impôt sur les revenus a été le cheval de bataille du retour des libéraux dans la majorité fédérale en 1999, et son application intégrale le thème de la campagne qu'ils ont menée lors des élections de 2003. L'évaluation d'une telle réforme suppose qu'on se réfère à un cadre général pour en mesurer les effets au regard des différentes orientations annoncées.

Didier Lebeau

Nous sommes en juillet 2003. Après des négociations quelque peu difficiles, la « violette » est constituée. La longueur des négociations s'explique notamment par les difficultés qui attendent la nouvelle équipe sur le plan budgétaire : finis, les fruits de la croissance qui ont permis au gouvernement arc-en-ciel d'additionner les volontés des uns et des autres, en reportant en outre les coûts sur les années ultérieures par le phasage de certaines réformes, dont la réforme fiscale sur laquelle nous reviendrons. Les perspectives de croissance sont nettement moins

bonnes et le demain d'hier, c'est aujourd'hui. Il faut donc, dans un contexte plus serré, payer en outre les promesses des belles années. C'est à nouveau l'heure de l'austérité, et un des enjeux des négociations fut de dresser l'épure budgétaire à moyen terme et de chiffrer les « marges de manœuvre » du nouveau gouvernement.

Didier Reynders, confirmé ministre des Finances, se rend au Palais pour la prestation de serment. Interviewé par un journaliste, il déclare, de sa voiture, sa satisfaction d'être de nouveau au poste et promet des nouvelles réductions d'impôt.

Cette anecdote permet de mettre le doigt sur un des aspects de la politique fiscale du M.R. : réduire l'impôt, réduire « les charges » sans dire un mot des biens et services publics et de la protection sociale que ces impôts et ces « charges » permettent de financer.

Le credo, c'est la baisse de la pression fiscale. Les conséquences sont passées sous silence. Il ne faut pourtant pas être un économiste haut de gamme pour comprendre que, à moins de profiter d'une baisse des charges d'intérêts ou d'accepter une hausse du déficit budgétaire, moins d'impôts et moins de cotisations sociales (les « charges » dans le vocabulaire libéral) signifient moins de prestations sociales et moins de biens et de services publics. Ce discours, en voulant flatter le citoyen, est un choix politique pour un retrait de l'État.

Cela n'est toutefois qu'un des aspects de la politique fiscale du M.R. Avant d'examiner plus avant ce qu'elle fut sous les deux dernières législatures, dont celle toujours en cours, il est utile de préciser, d'un point de vue théorique, ce que serait une politique fiscale libérale. La confrontation avec les orientations politiques prônées et, dans la plupart des cas, mises en œuvre par le M.R. depuis 1999 nous permettra alors de répondre à la question posée en titre de cet article : le M.R. est-il libéral ? Pour répondre à cette question, il nous faudra parfois décanter certaines réformes et entrer dans une certaine technicité : quand le diable est dans le détail, c'est le prix à payer pour le découvrir.

QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE FISCALE LIBÉRALE ?

Les objectifs d'une politique fiscale sont multiples et les choix étant essentiellement de nature politique, il n'est pas étonnant de trouver des positions contradictoires. Restons-en cependant aux positions des économistes.

L'école libérale propose comme objectif à la politique fiscale un binôme efficacité-neutralité. Ces critères se déduisent d'un raisonnement théorique où le marché est le mode de fonctionnement optimal d'une économie : c'est le libre jeu des prix (y compris les salaires et les taux d'intérêt qui sont les variables de prix du marché du travail et du marché du capital) qui assurent la meilleure allocation des ressources. Le modèle théorique sous-jacent est celui de l'équilibre général, de Walras et Pareto (Gilbert).

Dans ce modèle, les pouvoirs publics n'ont qu'un rôle supplétif. Il n'y a d'impôt que pour deux raisons. La première est l'existence de biens publics, strictement limités à ceux que le marché ne peut pas produire, pour lesquels il n'y a pas d'autre financement possible qu'un financement par l'impôt. La seconde consiste à suppléer le marché lorsque les prix fixés par le marché ne prennent pas en compte certains coûts ou avantages — dits effets externes — qui doivent alors être supportés par la collectivité.

De la première justification de l'impôt, l'école libérale en déduit des modalités qui doivent être telles que l'impôt perturbe le marché le moins possible (De

Meester et Gerard; Maldague et Valenduc). L'idéal est de ce point de vue l'impôt par tête qui coula à Margaret Thatcher, digne représentante de cette école, ni plus ni moins que sa tête. L'impôt par tête appauvrit, mais ne modifie pas les prix relatifs et les mécanismes du marché ne sont donc pas perturbés.

À défaut de cet idéal, l'école libérale se satisfait d'un impôt qui soit le plus bas possible et le plus uniforme. En fait, cela revient à dire « Taxez peu mais taxez tout ». Sans entrer dans des démonstrations formalisées, ce principe peut se comprendre de manière intuitive: si toutes les formes d'épargne sont imposées au même taux, le choix de l'épargnant entre les différentes formes d'épargne restera guidé par les rendements avant impôt puisque les rendements après impôt sont relativement inchangés par rapport aux rendements avant impôt. On peut reproduire le même raisonnement au choix entre produire avec du capital ou du travail pour l'entreprise: si l'impôt corrige le coût du capital et du travail de la même manière, il n'influence pas le choix entre capital et travail au-delà des paramètres du marché. Concrètement, suivre cette voie revient à prôner la baisse des taux d'imposition et l'élargissement maximal de la base imposable. C'est le principe directeur repris au « deuxième commandement » du Consensus de Washington: la réforme fiscale doit viser à être la plus large et la moins désincitative, ce qui signifie que l'assiette doit être large et que les taux marginaux doivent être modérés. On en trouve de très nombreuses concrétisations, notamment

dans les études de l'O.C.D.E. lorsqu'elles abordent la politique fiscale des États membres.

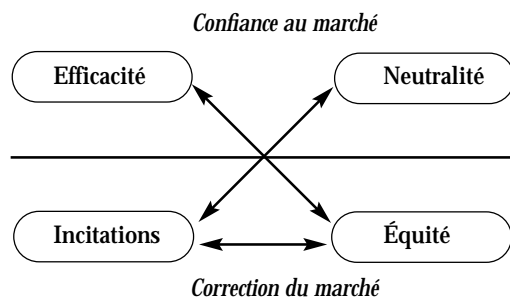
Cette école de pensée se concrétise actuellement dans une forme relativement absolue, par les propositions de « flat-tax », ou plutôt de « flat-rate tax » (Hall et Rabushka): il s'agit d'un impôt à taux unique donc sans progressivité¹ appliqué à tous les revenus, sans aucune déduction ni avantage fiscal particulier. Ce sont les thèses de Kirchhof qui était pressenti comme ministre des Finances par la C.D.U. allemande avant les élections. De telles réformes, recommandées depuis longtemps par le F.M.I., ont été mises en œuvre par des gouvernements libéraux en Slovaquie ou dans les pays baltes.

La seconde justification de l'impôt intègre une nuance, celle des taxes « pigouviennes », en référence à Pigou qui prôna l'internalisation des coûts externes. Le raisonnement est ici le suivant: si l'utilisation d'un bien a un coût pour la société et qu'il n'est pas incorporé au prix du bien, il faut l'y inclure pour que les comportements des offreurs et demandeurs, guidés par le prix ainsi corrigé, intègrent le coût externe dans l'optimum généré par le marché. On voit ici se pointer les écotaxes. On a quelque peine à le croire quand on connaît l'histoire de ces écotaxes en Belgique, mais leur utilisation a été prônée par la très docte O.C.D.E. et d'autres milieux tout aussi orthodoxes, au titre d'instrument « conforme au marché », et à ce titre économiquement supérieurs aux procédures de réglementation.

¹ Un tel impôt peut toutefois être progressif s'il est combiné avec une tranche exonérée pour tout contribuable.

En prônant le binôme « efficacité-neutralité », l'école libérale se base donc philosophiquement sur la confiance au marché. Ces objectifs s'opposent partiellement à la redistribution et s'opposent nettement à l'utilisation de la fiscalité à des fins incitatives. Le conflit avec la redistribution vient du fait que la progressivité n'est pas compatible avec des taux « les plus bas possibles », puisqu'elle requiert de les faire croître en fonction du revenu ou du patrimoine. Utiliser l'impôt pour promouvoir certains biens ou services (les titres services, l'épargne pension, l'assurance vie, etc.), c'est corriger le marché et donc cette mécanique qui conduit à l'optimum, ce que l'école libérale refuse très logiquement.

La meilleure façon d'illustrer ces conflits est de reprendre un schéma de Valenduc (2005), où l'école libérale se situe clairement « au-dessus de la ligne ».



À l'inverse, une politique fiscale social-démocrate attachera plus d'importance aux objectifs de redistribution, en acceptant les perturbations du marché qui en résultent. Les défenseurs des mesures

incitatives veulent également imprimer une « marque politique » sur le fonctionnement du marché: ils souhaiteront, par exemple, pousser les ménages à rénover leur habitation ou à construire ou encore à épargner en vue de leur retraite, et donneront pour cela des avantages que le marché ne donne pas. Ces politiques incitatives sont souvent prônées par des lobbies: il n'y a rien d'étonnant à ce que la Confédération nationale de la construction défende les « aides à la brique » et que l'Association belge des banques et l'Union professionnelle des entreprises d'assurance défendent vigoureusement l'épargne pension ou plus globalement les pensions complémentaires. Qu'une association professionnelle défende son secteur est une chose, mais que son argumentation soit reprise au nom de l'intérêt général en est une autre, qui ne va pas nécessairement de pair.

LA POLITIQUE FISCALE DEPUIS 1999 ET LE RÔLE DU M.R.

Les premiers actes du M.R. traduisent logiquement en propositions concrètes la déclaration gouvernementale de « l'arc-en-ciel »: stop fiscal, réforme de l'impôt des personnes physiques, réforme de l'impôt des sociétés, baisse des « charges », puisque c'est ainsi que sont désignées les cotisations patronales de sécurité sociale. Nous commencerons par commenter et analyser ces premières décisions. Nous passerons ensuite au « domaine réservé » du ministre Reynders que fut le positionnement de la Belgique dans les débats sur la concurrence fiscale au niveau international, avant d'aborder

les principales initiatives politiques de la seconde législature du M.R.

Le « stop fiscal » et le démantèlement des mesures « Maastricht »

Le premier acte du ministre Reynders est de signer un « stop fiscal ». Cela va jusqu'à s'approprier le rétablissement de l'indexation des barèmes fiscaux, déjà opéré sous le gouvernement Dehaene dans sa dernière ligne droite. La déclaration gouvernementale énonce que « Toutes les tranches imposables en matière d'impôts sur les personnes physiques seront réindexées à partir de 1999² » alors que c'est déjà fait puisque le gouvernement Dehaene n'avait pas reconduit une suspension temporaire³. Ce retour à l'indexation était en soi logique: la suspension était l'une des mesures phares de l'assainissement opéré pour atteindre le seuil de 3 % de déficit qui devait nous qualifier pour l'Union monétaire, objectif alors atteint. Dans la foulée, le gouvernement s'accorde rapidement sur le démantèlement de la contribution complémentaire de crise (C.C.C.) l'autre mesure phare, sur le plan fiscal des années Dehaene⁴. Au milieu des années nonante, des propositions avaient été faites (Valenduc, 1996), et relayés par le P.S.C. et le P.S., pour consolider cette contribution complémentaire de crise en une cotisation sociale généralisée (C.S.G.), mais elles sont restées lettre morte. La C.S.G. n'est pas davantage mentionnée dans l'accord de gouvernement de l'arcs-en-ciel et la « C.C.C. » avec son appellation qui sent le temporaire et fait ringarde en période de fruits de la

croissance, ne résiste pas au bulldozer de la détaxation. Le démantèlement est toutefois assez étrangement limité à l'impôt des personnes physiques. En ce qui concerne l'impôt des sociétés, la contribution complémentaire de crise reste en place et il n'est pas question de revenir sur les autres mesures du plan global et phases de l'assainissement. Malgré l'abondance des fruits de la croissance, on se limite à rendre au citoyen ce qu'on lui a fiscalement pris.

La réforme de l'impôt des personnes physiques

La réforme de l'impôt des personnes physiques est le deuxième acte majeur du M.R. Les lignes de force en étaient tracées dans la même page 16 de l'accord de gouvernement déjà cité: « limitation du nombre de barèmes, augmentation du revenu minimum imposable, regroupement des possibilités de déduction en un nombre limité de catégories forfaitaires entre lesquelles le contribuable pourra choisir [...], neutralité à l'égard des modes de vie. »

L'annonce est particulièrement orchestrée: une brochure détaillée de près de cent pages, signée par le ministre, largement diffusée dans les médias avant d'être communiquée au Conseil des ministres. Le procédé politique est singulier et habile. Sur un thème aussi populiste que la baisse de l'impôt, l'opinion est prise à témoin de la volonté d'un des acteurs du gouvernement. Dans un contexte d'aisance budgétaire, endosser le rôle du détracteur devenait politiquement suicidaire, et la réforme de l'impôt des

² *La voie vers le XXI^e siècle — accord de gouvernement*, 7 juillet 1999, p. 16.

³ La suspension de l'indexation des barèmes fiscaux était juridiquement une disposition temporaire, venant automatiquement à échéance pour les revenus de 1998. Sa non-reconduction en 1999 signifiait donc le retour à l'indexation complète.

⁴ Le principe de ce démantèlement est également annoncé dans l'accord de gouvernement, *op. cit.*, page 16.

personnes physiques ne fut retouchée qu'à la marge par les autres partenaires de la coalition. Aux deux axes du projet initial — réduire la pression fiscale sur les revenus du travail et assurer la neutralité de l'impôt à l'égard des modes de vie — la discussion du projet ajouta un troisième consacré à une fiscalité plus favorable aux enfants à charge et un quatrième concernant une fiscalité plus écologique. Sur un total de 3 milliards d'euros, les deux premiers axes pèsent 2,8 milliards, et la « touche verte » est de 37 millions d'euros. L'autre retouche à l'œuvre du maître fut une substitution partielle du « crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle » vers une augmentation des charges professionnelles forfaitaires. La discussion porta essentiellement sur le phasage en oubliant, que plus on étalait dans le temps, plus on donnait du temps au M.R. pour se parer médiatiquement des vertus de la réforme...

Les effets de cette réforme fiscale ont été analysés sous plusieurs angles. Laissons de côté les aspects macro-économiques (Saintrain) pour nous concentrer sur les options de politique fiscale, telles que retracées dans le schéma ci-dessus. Les deux études les plus pertinentes sont basées sur des données individuelles (Cantillon, Kerstens, Verbist; Valenduc, 2002), ce qui permet de voir clairement qui gagne le plus (car personne ne perd, sauf les générations futures qui paieront le ralentissement du désendettement) et qui permet également de mesurer avec précision les effets redistributifs. Globalement, la réforme n'est pas antiredistributive : les deux études convergent sur ce

point, quoi qu'en disant certains discours de gauche se croyant obligés de condamner sans base intellectuelle pertinente. Elles constatent même une hausse de la progressivité de l'impôt, et ce malgré la baisse du taux marginal. Cela tient essentiellement au crédit d'impôt octroyé aux bas revenus, une mesure qui se présente nettement dans la filiation de l'État social actif (Valenduc, 2002).

Un des aspects les moins connus de la réforme Reynders est la répartition des gains entre les groupes socioprofessionnels. Dans le discours officiel, c'est une baisse de l'impôt sur les revenus du travail et l'essentiel est au bénéfice des salariés. Ce discours est doublement faux : d'abord parce que la baisse de l'impôt concerne tous les revenus globalisés, donc aussi ceux du patrimoine immobilier, mais aussi parce que les mieux lotis sont les travailleurs indépendants. Dans les deux études citées, seul Valenduc (2002) le montre, en détaillant les effets par groupe socioprofessionnel : c'est chez les indépendants qu'on trouve à la fois le plus grand pourcentage de gagnants (97,2 % contre 93,8 % chez les salariés) et le gain moyen le plus élevé (38 474 francs belges contre 33 094 pour les salariés).

Les indépendants sont encore avantagés par un autre aspect de la réforme qui n'est pris en compte dans aucune de ces études : ils peuvent bénéficier directement de la réforme, en réduisant leurs versements anticipés, alors que les salariés devront patienter deux ans de plus pour une bonne partie de la réforme qui n'est pas intégrée dans le calcul du pré-

compte professionnel. En d'autres termes, là où un indépendant tire le plein bénéfice de la réforme en 2004, le salarié attendra 2005 et 2006 pour une bonne part des effets de la réforme.

La manœuvre est donc habile. On ne peut pas reprocher au ministre Reynders d'être antiredistributif, mais ce sont les indépendants (globalement proches du M.R.) qui sont les mieux lotis. En fait, les « bas revenus », soignés par la réforme, sont pour une large part des bas revenus imposables de travailleurs indépendants.

Fin 2004, ce dispositif est tout aussi habilement détricoté. Dans une loi votée le 30 décembre, le crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle est supprimé pour les salaires... avec effet pour toute l'année 2004. Il n'est donc plus octroyé qu'aux revenus de l'activité indépendante. Juridiquement, il paraît que c'est permis, si on en croit le silence du Conseil d'État. Mais imaginez un instant qu'au 30 décembre 2004, on ait supprimé les avantages fiscaux pour les versements d'épargne pension faits en 2004... Il y a fort à parier qu'on aurait hurlé à la négation de l'État de droit. Le crédit d'impôt est remplacé par un bonus emploi, déduit des cotisations sociales, applicable à partir de 2005. On peut certes considérer que le bonus emploi, octroyé en cash, sera plus incitatif pour la reprise du travail qu'un avantage fiscal obtenu deux ans plus tard. Il n'empêche que pour 2004, le hold-up est parfait.

Un des axes inscrit dans la déclaration gouvernementale est laissé de côté: il s'agit du regroupement en « corbeilles »

des déductibilités pour l'impôt des personnes physiques. Une mission d'étude est confiée au Conseil supérieur des Finances, chargé par ailleurs d'explorer comment faire une réforme de l'impôt des sociétés budgétairement neutre. Voici une belle répartition des rôles: au politique l'annonce de la baisse généralisée de la pression fiscale, aux experts de creuser les choix les plus douloureux.

Fin 2002, le Conseil supérieur des Finances remet son rapport et propose de regrouper les déductions en trois corbeilles: une pour l'épargne à long terme et l'immobilier, une pour les dépenses sociales et les services aux personnes, une troisième pour les dépenses fiscales relatives à l'environnement et au développement durable. Le C.S.F. recommande aussi de ne plus créer de nouvelles dépenses fiscales et de privilégier la technique de la réduction d'impôt à taux fixe par rapport à la déduction sur le revenu imposable. Une déduction sur le revenu imposable profite en effet plus aux revenus élevés qu'aux bas revenus, ce qu'une réduction d'impôt peut éviter.

Le ministre des Finances « approuve l'analyse », ce qui ne l'empêchera pas de faire le contraire sur certains points et d'oublier soigneusement l'architecture générale proposée par le C.S.F. Le regroupement proposé est en effet resté lettre morte. Il avait le tort irrémédiable de générer des perdants pour maintenir le cout budgétaire de l'opération dans des limites raisonnables. La seule suite positive qui ait été donnée à ce rapport est le nouveau régime de déduction unique

pour habitation qui reprend très partiellement certaines propositions du C.S.F., en s'appuyant notamment sur le constat qui y était fait et selon lequel le régime actuel défavorise les jeunes dans l'accession à la propriété. Mais le ministre Reynders revient à la déduction sur le revenu imposable, rejetant la réduction d'impôt à taux fixe recommandée par le C.S.F., et privilégie ainsi clairement les hauts revenus.

La recommandation du C.S.F. de ne pas créer de nouvelles dépenses fiscales ne fut pas davantage suivie d'effets, sinon inverses. Ayant sans doute eu « vent de quelque chose », le C.S.F. avait écrit sans ambages : « Ce n'est pas à priori le rôle de la fiscalité que d'encourager la pratique du sport ou de veiller à la sécurité des citoyens. » Cela n'empêcha pas le ministre d'octroyer une déduction majorée pour les « investissements qui tendent à une sécurisation des locaux professionnels et dont l'installation a été recommandée et approuvée par le fonctionnaire chargé des conseils en techno-prévention et territorialement compétent » (*sic*). Notons au passage, qu'en donnant un incitant fiscal au paiement électronique, on aurait atteint le même résultat tout en luttant contre la fraude fiscale, mais cela les autres composantes de l'arc-en-ciel n'y ont pas pensé et ont laissé passer...

Pour en terminer avec le « suivi » du rapport du C.S.F., on vit arriver une déduction fiscale pour les travaux de rénovation dans les zones d'action positive des grandes villes, alors que le C.S.F., interrogé sur l'opportunité d'une telle mesure,

avait conclu : « Il existe donc des arguments tant théoriques qu'empiriques qui vont à l'encontre de l'utilisation de l'instrument fiscal pour revaloriser les quartiers défavorisés. Ceci n'empêche pas que l'intervention publique soit justifiée, mais l'instrument fiscal n'est pas le plus efficace. »

La « baisse des charges »

La nécessité de baisser les cotisations patronales de sécurité sociale, surtout sur le travail peu qualifié, est largement partagée, tant dans les milieux économiques (Cockx, Sneesens, Van Der Linden, 2003 ; Pierrard, 2004) qu'entre les partis politiques. Ce n'est pas une spécificité du M.R. que de prôner cette option. Déjà sous le gouvernement Dehaene, les rares marges de manœuvre disponibles pendant cette période d'assainissement avaient été utilisées pour introduire des réductions de cotisations patronales sur les bas salaires.

La spécificité de l'approche du M.R. concerne la sémantique et le financement. Son discours est celui « de la baisse des charges » : le financement de la protection sociale y est donc présenté comme un fardeau dont il faut décharger l'entreprise pour qu'elle soit plus compétitive. Le remède semble par ailleurs convenir à tous les problèmes, qu'il s'agisse de l'industrie automobile ou des camionneurs. Le M.R. se singularise également en refusant tout financement alternatif. Or, cet aspect est crucial. Les baisses de cotisations patronales s'autofinancent dans une certaine mesure⁵, puisqu'elles créent de l'emploi, mais l'autofinancement n'est

⁵ D'après les travaux du Bureau fédéral du Plan, l'autofinancement de cette mesure est de 20 % dans un scénario à salaires bruts inchangés, mais de plus de 50 % dans un scénario de salaires libres. Les gains d'emploi sont cependant moindres dans cette dernière hypothèse.

que partiel et l'équilibre financier de la sécurité sociale est donc menacé. Il l'est d'autant plus que tous les économistes s'accordent à dire qu'une action vigoureuse sur le chômage des peu qualifiés requiert une baisse importante des cotisations. Le M.R. refuse la C.S.G. et après une prise de position assez surprenante du ministre Reynders en faveur d'une cotisation sur la valeur ajoutée, il est revenu au discours classique selon lequel ce qui est mauvais pour le capital est mauvais pour l'emploi.

La réforme de l'impôt des sociétés

En mars 2001, une tempête se lève dans les milieux politico-financiers. Des fuites dans la presse dévoilent le projet de conclusions du Conseil supérieur des Finances, que le ministre avait chargé de préparer la réforme de l'impôt des sociétés. Ce projet suggère de baisser le taux d'imposition et d'élargir la base imposable, suivant à la lettre l'ordre de mission contenu dans la déclaration gouvernementale. Pourquoi donc une tempête ? Ce projet propose de supprimer les taux réduits des petites et moyennes entreprises, d'assujettir à l'impôt des personnes physiques les sociétés personnelles et autres petites entreprises (qui se sont mises en société uniquement pour réduire leur charge fiscale!), d'en finir avec les régimes fiscaux préférentiels en discussion au niveau européen, dont celui des centres de coordination, d'être plus strict sur la définition des pensions complémentaires dont les cotisations sont déductibles, de limiter l'exonération des plus-values et de ne détaxer les divi-

dendes reçus de sociétés filiales que s'ils ont été effectivement taxés en amont : éviter la double imposition, d'accord, mais organiser la double désimposition, non. Et pour corser le tout, le projet de conclusions propose de soumettre les intercommunales à l'impôt des sociétés...

L'auteur de ce texte ne faisait en fait qu'appliquer scrupuleusement les recommandations de l'école libérale et du consensus de Washington : baisser les taux, élargir la base, progresser vers l'impôt uniforme en supprimant les exonérations catégorielles, régimes préférentiels et autres traitement de faveur. Cela n'a pas empêché qu'un article de *Trends Tendances* allume le bucher et le qualifie « d'homme à gauche du M.O.C. ».

Le rapport ne paraîtra que quelques semaines plus tard ; tout y est resté, mais avec des nuances subtiles, et voici donc le brulot dans les mains du ministre. Qu'en est-il advenu ? La comparaison entre le rapport du C.S.F. et le projet du gouvernement est éloquente.

Premièrement, là où le rapport propose, dans la version politiquement correcte, de geler les actuels avantages fiscaux des P.M.E., le gouvernement décide de les étendre et les ministres M.R. obtiennent satisfaction sur un autre point majeur : les P.M.E. ne sont pas concernées par la plupart des mesures compensatoires, qui sont prises pour assurer la neutralité budgétaire de la réforme.

Deuxièmement, il n'y a plus aucune trace de la taxation des intercommunales, des mesures envisagées pour les cotisations

aux pensions complémentaires et les scénarios proposés par le C.S.F. pour « éviter la double imposition sans permettre la double désimposition » en matière de dividendes de filiales et de plus-values sur action sont réduites à la portion congrue.

Troisièmement, alors que le rapport du C.S.F. recommandait d'adopter une stratégie claire pour assurer la compétitivité fiscale de la Belgique sans utiliser les régimes fiscaux préférentiels, le gouvernement s'accorde sur une procédure de *ruling*, c'est-à-dire d'accord préalable au cas par cas sur l'application de la législation fiscale.

Enfin, pour assurer la neutralité budgétaire, on cherche et finalement on porte atteinte à un principe fondamental en refusant la déductibilité des impôts régionaux... tout en maintenant la taxation des subsides octroyés par les Régions. On appréciera l'asymétrie ! Et pas question de toucher aux voitures de société !

Il est assez curieux de constater que, si le débat fut âpre, il le fut surtout sur la neutralité budgétaire, à un tel point que la Cour des Comptes est chargée d'une mission de monitoring : elle devra vérifier, ex-post si la réforme est bien budgétairement neutre. Il ne s'est pas trouvé grand-monde pour faire remarquer à l'aile libérale du gouvernement qu'elle s'éloignait de l'école de pensée libérale.

Le positionnement international : arc-bouté sur le secret bancaire et sur le maintien des centres de coordination

Depuis 1998, l'O.C.D.E. et l'Union européenne développent conjointement des stratégies visant à réduire la concurrence fiscale dommageable. En décembre 1997, le Conseil des ministres adopte un « paquet fiscal » qui met en route les discussions à propos d'un code de conduite sur les régimes fiscaux préférentiels et sur l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne⁶. En avril, les ministres de l'O.C.D.E. adoptent un rapport sur la concurrence fiscale dommageable où l'objectif est de démanteler les régimes fiscaux préférentiels et les paradis fiscaux. Nous étions alors sous le gouvernement Dehaene. La Belgique, malgré ses régimes fiscaux préférentiels qui sont sans conteste visés par les initiatives de l'Union européenne et par l'O.C.D.E., soutient les initiatives. La politique d'alors consiste à reconnaître l'intérêt de la Belgique à soutenir un démantèlement concerté des régimes fiscaux préférentiels dans tous les pays : elle reconnaît l'argumentation dénonçant leur caractère dommageable, mais considère — à juste titre — qu'un démantèlement isolé ne fait que déplacer les activités fiscalement privilégiées et ne règle donc pas le problème.

Même si l'orientation politique est portée par bon nombre de gouvernements sociaux-démocrates — ils sont majoritaires en nombre au Conseil européen et l'administration Clinton est au pouvoir aux États-Unis —, ces initiatives laissent une certaine influence aux thèses libé-

⁶ Voir les conclusions du Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997.

rales ou, plus exactement, ne vont pas jusqu'au bout de ce qu'on pourrait attendre d'une politique social-démocrate. Au niveau européen, l'option d'une harmonisation plus poussée de l'impôt des sociétés est rejetée au Conseil européen, tandis que le rapport de l'O.C.D.E. reconnaît sans ambiguïté les vertus de la concurrence fiscale.

En juin 2001, la Belgique s'abstient lors de la rédaction du « rapport d'étape » de l'O.C.D.E. et lorsque la directive « Épargne » est adoptée, elle figure parmi ceux qui refusent l'échange d'information, principe de base de l'accord européen, et optent pour la retenue à la source. À l'O.C.D.E., dans les travaux sur la « non-utilisation fiscale du secret bancaire⁷ », la Belgique fait partie des quatre réfractaires avec la Suisse, le Luxembourg et l'Autriche.

La Belgique s'est donc positionnée au niveau international comme arc-boutée sur le maintien des régimes fiscaux préférentiels et le maintien de l'utilisation fiscale du secret bancaire. Il faut savoir que le « secret bancaire » est en fait défini dans le code des impôts sur les revenus comme une exception à une règle de procédure, qui dit que le débiteur de revenus doit informer l'administration fiscale des revenus attribués et de l'identité du bénéficiaire⁸. Avouons que pour dire que le secret bancaire est un moyen d'éviter l'impôt, il est difficile de mieux s'y prendre, mais cela devient délicat de s'expliquer dans des enceintes internationales où on reconnaît la nécessité du secret dans le cadre de la confidentialité

des affaires tout en combattant son utilisation fiscale.

L'amnistie fiscale

Le parler politiquement correct nous suggérerait d'intituler ce paragraphe « Déclaration libératoire unique ». Il s'agit pourtant bien d'une amnistie fiscale. Nous avons connu deux en Belgique depuis 1980, qui ont chaque fois été prônée par un ministre des Finances libéral⁹. Bien que protégé par le secret bancaire en Belgique, certains contribuables apprécient le placement de l'argent à l'étranger. Les voici devant la possibilité de recevoir l'absolution. Bien sûr, il faudra faire pénitence. Les « Pater » et les « Ave » de nos bons pères deviennent une pénalité de 6 à 9 % qui viendra bien à point sur le plan budgétaire puisque le gouvernement escompte, dans son budget de 2004, 850 millions d'euros de recettes.

Le taux de la pénalité mérite d'être analysé. Avec des taux d'intérêt à long terme de l'ordre de 5 % et un précompte de 15 %, celui qui a placé son argent à l'étranger économise chaque année 0,75 % de son capital. Payer 6 %, c'est payer approximativement huit ans d'évasion fiscale, ce qui n'est pas mince. Par contre, pour l'argent noir qui a éludé l'impôt et les cotisations sociales à 40 % ou plus, revenir blanchi en payant 6 ou 9 %, c'est une aubaine. La pénalité était donc forte pour celui qui avait péché le moins — l'épargnant qui n'éludait que le précompte — et dérisoire pour le fraudeur patenté. N'oublions pas non plus que cette opération intrinsèquement anti-éthique s'est déroulée en même temps que le débat sur le contrôle des

⁷ Le rapport O.C.D.E. (2000), « Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales » est à l'initiative de ces travaux.

⁸ Dans des termes plus explicites, mais toujours politiquement corrects, cela donne par exemple « Le législateur de 1962 a posé le principe de la globalisation des revenus de toute nature mais l'a assorti d'une asymétrie dans l'organisation du contrôle des revenus : alors que tout employeur doit communiquer nominativement à l'administration les revenus qu'il paie à des tiers, les institutions financières ont été dispensées de le faire ». Voir Valenduc (2000), « Politique fiscale et redistribution des revenus : quelles lignes directrices pour demain? », Communication au colloque organisé par le Conseil Supérieur des Finances « Les prélèvements fiscaux et sociaux face à de nouveaux défis », ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 2, p. 120.

⁹ La première d'entre elle a été organisée par la loi du 28 décembre 1983.

chômeurs. Sur le plan de l'éthique politique, on admirera « l'équilibre ».

Le débat sur l'amnistie fiscale s'est offert en outre une erreur majeure de raisonnement économique qui, quand on l'examine, situe mieux encore la portée de cette amnistie. Dans sa formulation la plus caricaturale, pourtant énoncée par « d'éminents spécialistes » dans les journaux financiers, il s'agissait de rapatrier les capitaux de sorte que l'argent qui dort à Luxembourg travaille en Belgique pour le bien-être de l'économie : il devenait alors disponible pour l'investissement. Passons sur ce que cet énoncé a d'irrespectueux pour le banquier luxembourgeois. Le véritable vice du raisonnement — et de l'opération — est ailleurs. Dans le marché de l'euro, le fait que des capitaux soient placés au Luxembourg ou à Bruxelles n'a aucune espèce d'importance pour le financement de l'investissement : les investissements de la zone euro sont financés par l'épargne de la zone euro, où qu'elle soit localisée, tout comme auparavant, personne ne s'inquiétait de savoir si les investissements effectués à Jodoigne étaient financés par l'épargne que les habitants de Jodoigne avaient déposées dans les banques de Jodoigne.

Le rapatriement des capitaux n'élargit donc pas le marché financier : il n'y a pas d'offre additionnelle, pas de baisse des taux d'intérêt et donc aucun gain pour l'investisseur... sauf s'il s'agit d'un circuit court qui ne passe pas par le marché. Or, un des principaux « circuits courts » est celui des petites entreprises dont les investissements sont financés par

l'épargne des dirigeants. L'amnistie fiscale permet donc au petit entrepreneur qui a fraudé de rapatrier son argent à très bon compte et de l'utiliser pour investir dans son entreprise. Avant, il devait faire un prêt « back to back », c'est-à-dire garantir un emprunt auprès d'une banque belge par un dépôt dans la filiale luxembourgeoise de la même banque, opération par ailleurs illégale. Joli blanchiment!...

Les intérêts notionnels

Les « intérêts notionnels » sont la dernière œuvre du M.R. Cette réforme devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2006 mais, à ce jour, l'arrêté royal n'est pas encore paru, puisqu'il doit être délibéré en conseil des ministres.

Dans sa présentation officielle, cette réforme susciterait un concert d'applaudissement. Il s'agit en fait d'atténuer fortement la discrimination à l'encontre du capital à risque. Celle-ci s'explique comme suit : pour ce qui est de l'impôt des sociétés, les dividendes versés aux actionnaires sont imposables, tandis que les intérêts payés aux prêteurs sont déductibles. La réforme consiste à permettre la déductibilité d'une partie des dividendes, plus exactement de la part du rendement des actions qui correspond au taux d'intérêt à long terme, de sorte que seule la « prime de risque¹⁰ » est imposée. Qui n'applaudirait pas à une telle initiative ? Voici le capital à risque encouragé, au plus grand bénéfice de l'investissement, de la croissance et de l'emploi.

¹⁰ On désigne par là ce que l'actionnaire reçoit en plus par rapport au prêteur pour compenser le risque encouru par un apport en capital.

La réalité est plus complexe

Tout d'abord, il faut relativiser la discrimination à l'encontre du capital à risque. Pour les petites entreprises, les aides fiscales actuelles discriminent déjà à l'avantage du capital à risque (Valenduc, 2005). Il en est de même pour les grands groupes d'entreprises qui disposent d'un centre de coordination. Mais il reste assurément, entre ces deux extrêmes, beaucoup d'entreprises pour qui ces « intérêts notionnels » permettront assurément d'attirer le capital à risque.

Deuxième problème : le nouveau système s'applique de manière générale, y compris aux capitaux déjà apportés. S'il s'agissait d'encourager l'investissement, il aurait suffi de le limiter aux nouveaux investissements : en quoi réduire la charge fiscale sur les dividendes que distribue aujourd'hui une société sur les apports de capitaux d'hier encourage-t-il l'investissement ? Le seul effet positif est l'amélioration du *cash flow* de la société si elle réduit le dividende brut pour donner la même chose en net. En fait, les grands gagnants sont les détenteurs du capital existant : la valeur d'une action étant la capitalisation des bénéfices nets futurs, l'augmentation prévisible et escompté de ceux-ci augmente la valeur de l'action : voici donc pour le détenteur du capital actuel une belle plus-value... non impossible, et ce en parfaite légalité.

Troisième problème, plus la prime de risque est élevée, moins les intérêts notionnels sont intéressants. Cette réforme encourage donc le capital à risque le

moins risqué, c'est-à-dire plutôt la société déjà bien installée que la *start-up*.

En fait, on a fini par avouer pudiquement que le but de cette réforme était de sauver les centres de coordination, dont le régime préférentiel doit disparaître. Le cout budgétaire serait de 500 millions d'euros au bas mot, dans les conditions actuelles de taux d'intérêt bas. Lors du *pow-pow* du Conseil des ministres qui avalisa le dispositif, l'autre aile du gouvernement reçut à peu près le même montant pour les soins de santé et le non-marchand, l'addition étant à régler par les générations futures, bien entendu.

La pression fiscale a-t-elle baissé ?

Certains ont crié à la farce en constatant que globalement la pression fiscale n'avait pas diminué entre 1999 et 2003. C'est exact, mais en déduire que le M.R. était l'auteur de la farce est intellectuellement faux. La « non-baisse » de la pression fiscale sur la législature provient, entre autres, de l'évolution de la structure des revenus où la part du travail, plus taxé que le capital, augmente (Valenduc, 2004) et sur la période 1999-2003, la hausse de la taxation du travail est bien enrayée.

Le taux de prélèvement obligatoire intègre tous les impôts et donc certaines mesures de hausse qui ont été nettement moins médiatisées. Parmi celles-ci figurent les hausses de la fiscalité locale dont le M.R. n'est pas plus responsable qu'un autre parti. Il a cependant accepté des entorses au stop fiscal, dont le « cliquet » sur les accises s'avère au fil du temps être

une des plus importante¹¹. Le M.R. est également, par la main du ministre des Finances responsable d'un effet transitoire: pour boucler les budgets en évitant de remettre en cause la réforme fiscale, le gouvernement fédéral a poussé le pré-compte professionnel, mais ce qui est gagné l'année « 1 » doit être remboursé deux ans plus tard...

LE M.R. EST-IL LIBÉRAL ?

Au fil de ces analyses, nous découvrons ce qu'est et ce que n'est pas la politique fiscale du M.R.

Il y a une volonté évidente de baisser la pression fiscale: moins d'impôts, augmenter le salaire poche. L'impôt est une charge et la cotisation sociale est une charge patronale. Celle-ci ne s'est toutefois traduite que très partiellement dans les faits.

Non à la « flat-tax »...

La comparaison des recommandations de l'école de pensée libérale avec la pratique du M.R. est claire: le M.R. n'est pas libéral. Il refuse nettement la stratégie recommandée par cette école de pensée qui consisterait à élargir les bases imposables pour réduire au maximum les taux d'imposition. L'exemple le plus patent en est la réforme de l'impôt des sociétés: le M.R. s'était lié à cette option dans la déclaration gouvernementale, il a tout fait pour la dénaturer en vidant de son sens le rapport établi par le Conseil supérieur des Finances. La réforme de l'impôt des personnes physiques aurait pu aller plus loin dans la baisse des taux d'imposition si on était revenu sur certaines déductions

fiscales, mais ce que les libéraux d'Europe centrale et orientale ont fait, le M.R. l'a refusé. Sa frilosité dans la réforme des déductibilités à l'I.P.P. — revenue sur le tapis fin 2002 avec un rapport du Conseil supérieur des Finances — en est une preuve supplémentaire.

... mais oui à la détaxe qui flatte

Au fil de notre analyse émerge une autre constante: une attention très soutenue aux lobbies et par là à son électorat. Dans la réforme de l'impôt des personnes physiques, les indépendants gagnent relativement plus que les salariés, alors que le discours officiel présente la réforme comme une baisse de l'impôt sur le revenu du travail essentiellement salarié. Puis viennent en cortège de nouveaux avantages fiscaux, alors que le Conseil supérieur des Finances trace timidement quelques pistes pour regrouper et simplifier les avantages actuels et recommande de ne plus en créer de nouveau. Quand il s'agit de réformer l'impôt des sociétés, les P.M.E. sont littéralement sanctuarisées: épargnées par les mesures compensatoires, elles bénéficient d'une réduction des taux réduits alors que le Conseil supérieur des Finances, constatant l'absence de justification économique de ces taux, en demandait la suppression dans le projet de conclusion rendu public par les vents favorables... et le gel dans les conclusions officielles. Dans le débat au niveau international, le M.R. s'est fait la caisse de résonance de « Forum 187 » (l'association regroupant les centres de coordination) là où le gouvernement social-démocrate de Dehaene soutenait le

¹¹ En cas de baisse des prix des carburants, une partie de la baisse est convertie en hausse d'accises. Une évolution des prix « en dents de scie » pousse donc les accises à la hausse.

démantèlement concerté. Quand la politique fiscale internationale progresse en étendant l'échange d'information pour combattre l'évasion fiscale, le M.R., par la voix de son ministre des Finances, se place dans les opposants et défend à tous crins l'utilisation fiscale du secret bancaire. Et derrière les bonnes intentions des intérêts notionnels, revoici les centres de coordination et le cadeau d'une belle plus-value non imposable pour tous les détenteurs actuels du capital.

Voici pour l'analyse de ce qui fut fait. On pourrait ajouter tout ce qu'on aurait pu faire pour réformer notre système fiscal dans le sens des recommandations de l'école de pensée libérale et dont rien ne fut fait: maintien, voire sanctuarisation, des détaxations de certaines formes d'épargne, des taxations forfaitaires des petits commerçants etc.

Le lecteur averti mettra des noms sur les lobbies, là où nous n'en avons pas mis. Le politologue averti fera le lien avec l'électorat du M.R.

Et le civisme fiscal ?

La D.L.U. est la cerise sur le gâteau. Sur la fraude fiscale, le M.R. tient un double discours: à grands renforts et avec forte visibilité médiatique, on s'attaque à quelques mécanismes de grosse fraude tout en donnant l'absolution au petit fraudeur. La fraude, c'est donc l'autre et l'enjeu de société qu'est une véritable « culture de la fraude » est masqué.

Sur ce point, le M.R. est également à l'opposé du libéralisme anglo-saxon. En Nouvelle-Zélande, meilleur élève du Consensus de Washington, il n'est point d'utilisation fiscale du secret bancaire. Aux États-Unis, si le contribuable peut utiliser tous les moyens légaux pour réduire sa charge fiscale, l'utilisation des moyens illégaux est sévèrement combattue.

Le M.R. n'est pas libéral. Il est lobbyphile, clientéliste et populiste par son discours sur « moins d'impôts et de charges », bénissant le petit fraudeur: finalement, ce pauvre petit fraudeur ne devrait-il pas être remercié d'avoir organisé l'autodéfense contre la rage taxatoire? ■

Bibliographie

- Cantillon B., Kerstens B., Verbist G. (2000), *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming: microsimulatie resultaten*, C.S.B.-Berichten, Centrum voor sociaal beleid, U.F.S.I.A., Anvers.
- Cockx, Sneesens et Van Der Linden (2003), « Allégements de charges sociales: une mesure à promouvoir mais à réformer », Ires, *Regards économique*, n° 15.
- De Meester J.-Cl. et Gerard M. (1988), « Fiscalité, efficacité et équité », huitième congrès des économistes belges de langue française, Rapport Commission 6, Cifop, Charleroi.
- Gilbert G. (1996), « La théorie économique de l'impôt optimal: une introduction », *Revue française de finances publiques*, n° 55.
- Hall R. E., Rabushka A. (1995), *The flat tax*, Stanford, California, Hoover Institution press.
- Maldague R. et Valenduc Chr. (1999), « La politique fiscale des années nante », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 4.
- Pierrard O. (2004), « Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les bas salaires? », Ires, *Regards économiques*, n° 24.
- Saintrain M (2001), « La réforme de l'impôt des personnes physiques: effets macro-économiques, budgétaires et sur la pression fiscale », Bureau fédéral du plan, Working-Paper 01-01.
- Valenduc Chr. (1996), « La cotisation sociale généralisée: un instrument pour la consolidation du financement alternatif de la sécurité sociale », ministère des Finances, *Bulletin de documentation*, n° 4.
- Valenduc Chr. (2000), « Politique fiscale et redistribution des revenus: quelles lignes directrices pour demain? », Communication au colloque organisé par le Conseil supérieur des Finances « les prélèvements fiscaux et sociaux face à de nouveaux défis », ministère des Finances, *Bulletin de documentation*, n° 2.
- Valenduc Chr. (2002), « La réforme de l'impôt des personnes physiques: ses effets sur l'imposition des salaires, l'incitation à l'emploi et sur la distribution des revenus », ministère des Finances, *Bulletin de documentation*, n° 3.
- Valenduc Chr. (2004), « Les taux d'imposition implicite du travail, du capital, de la consommation et des transferts sociaux », ministère des Finances, *Bulletin de documentation*, n° 6.
- Conseil supérieur des Finances, section « fiscalité et parafiscalité », « La réforme de l'impôt des sociétés: le cadre, les enjeux et les scénarios possibles », avril 2001.
- Conseil supérieur des Finances, Section « fiscalité et parafiscalité », Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques, novembre 2002.
- O.C.D.E. (1998), « Concurrence fiscale dommageable: un problème mondial ».
- O.E.C.D. (2001), « The OECD'S project on harmful tax practices: the 2001 progress report ».