

Philippe Van Parijs

**Choisir l'affectation de ses impôts.
Est-ce efficace ? Est-ce équitable ?¹**

La Revue politique (Bruxelles) 4-5, 1999, 89-103.

Est-il efficace, est-il équitable que chaque contribuable puisse choisir l'affectation des impôts qu'il paie? Posée de manière générale, la double question qui m'est posée appelle de ma part une réponse brève et sèche: « Non, et encore non ». Mais que cette réponse doive être doublement négative n'empêche nullement qu'en matière de financement des cultes l'introduction en Belgique d'un impôt dédié puisse, en corrigeant une grave injustice, contribuer notablement à l'équité, sans nuire aucunement à l'efficacité.

Inique, inefficace

Commençons par la question générale. Pourrait-il être efficace et équitable, bien au delà du financement des cultes, de laisser à chaque contribuable le pouvoir de décider des dépenses auxquelles l'impôt qu'il paie devra être affecté. Que l'efficacité puisse être ainsi accrue, il n'est pas totalement absurde de l'imaginer. L'efficacité en matière de dépenses publiques consiste en effet pour partie à ajuster au mieux la consommation collective qu'elles financent aux préférences des citoyens. Or, une formule d'impôt affecté permet précisément aux contribuables d'exprimer et d'imposer leurs préférences. Que l'équité puisse être accrue n'est pas unimaginable non plus, du moins dans un contexte où une proportion importante des contribuables ne jouit pas de la citoyenneté. Si, comme en Belgique, une dizaine de pour-cent des contribuables ne sont pas électeurs et se trouvent dès lors dépourvus de toute possibilité politique d'influencer l'affectation des dépenses publiques, laisser décider les contribuables plutôt que les citoyens pourrait être un progrès dans le sens de la prise en compte équitable des souhaits de toutes les personnes affectées..

¹ Cet article est la version écrite fortement modifiée d'une intervention lors de la rencontre organisée le 4 mai 1999 à Bruxelles par le CEPESS et le Club « Démocratie et créativité » sur le thème « Financement des cultes: vers un impôt affecté ? ». Je suis particulièrement reconnaissant à Louis-Léon Christians pour de précieuses informations quant à la diversité des formules existantes d'impôt dédié.

Tabler sur une généralisation de l'impôt affecté pour accroître efficacité et équité n'en constituerait pas moins une aberration. Même en supposant les contribuables experts en toute matière, c'est évident pour ce qui concerne l'efficacité, en raison des énormes problèmes de coordination que poserait, dans la plupart des domaines, une décentralisation substantielle des choix d'affectation au niveau des contribuables individuels. Ce à quoi je désirerais que les impôts que je paie soient affectés – à la protection de l'environnement, à la lutte contre le chômage ou à l'enseignement fondamental, par exemple – est bien entendu hautement dépendant des choix que les autres devraient exprimer simultanément. Plutôt que de tabler sur des supputations très aléatoires sur les choix des autres, il vaut bien mieux, quant à l'efficacité, confier le soin de la ventilation des dépenses à des exécutifs eux-mêmes choisis par une majorité de nos élus aux divers niveaux de pouvoir ; exiger ensuite de ces exécutifs, avec l'aide intéressée d'une presse inquisitive et des élus de l'opposition, la transparence la plus grande ; et enfin sanctionner les formations politiques dont nous estimons, sur base des informations ainsi recueillies, qu'elles ont fait des ressources publiques un mauvais usage.

Quant à l'équité, la substitution du contribuable au citoyen constituerait en général un remède bien pire que le mal. Si nous pouvons avoir le moindre espoir de nous rapprocher significativement de l'équité, il ne peut pas résider dans la réduction des citoyens à des clients des pouvoirs publics, habilités à déterminer quels biens publics et services collectifs ils sont prêts à acheter et à quel prix. Si la prise en compte équitable des intérêts de chacun a quelque chance de se réaliser, elle ne pourra le devoir qu'à la dynamique délibérative de nos démocraties représentatives, qui force les décideurs à justifier leurs décisions devant tous. Bien entendu, quel que soit le niveau de pouvoir, il importe que tous les membres permanents de la société puissent se faire entendre et avoir un poids là où les décisions se prennent, et pas seulement la moitié d'entre eux, comme par exemple dans certaines communes bruxelloises. Mais pour modifier, en vue d'une équité plus grande, la répartition du pouvoir de déterminer l'affectation des dépenses publiques, il ne faut alors pas transférer ce pouvoir des citoyens aux contribuables, mais bien rendre citoyens, au sens pertinent, tous les contribuables et, dans la foulée, tous les résidents permanents.

Une injustice majeure

Il ne fait du reste guère de doute que c'est à cette sérieuse entorse au principe du suffrage universel que l'on doit d'avoir pu jusqu'ici s'accommoder si confortablement d'une injustice majeure qui grève la répartition actuelle des ressources publiques en matière de financement des cultes.

Prenez, par exemple, la région de Bruxelles-capitale. Entre 1967 et 1995, la pratique dominicale du culte catholique y est passée de près de 25% à 7.5% de la population, soit

aujourd'hui environ 70.000 personnes.² Par ailleurs, la population nominalement musulmane y dépasse aujourd'hui les 120.000 personnes.³ Pour se faire une idée, fût-ce très approximative du nombre de pratiquants, on peut se baser sur une estimation récente des proportions de Turcs et de Marocains adultes de Bruxelles pratiquant très souvent les prières rituelles journalières: 50% et 71% respectivement.⁴ Ceci suggère qu'en un sens suffisamment comparable (quoique toujours contestable) du terme « pratique », le nombre de pratiquants musulmans à Bruxelles ne doit pas être loin d'atteindre le nombre de pratiquants catholiques. Et s'il ne l'a pas encore atteint, un coup d'œil sur la structure d'âge des deux groupes de pratiquants permet de prédire, sans guère prendre de risque, qu'il ne tardera pas à le dépasser.

Faites maintenant un dénombrement des lieux de culte aisément repérables des deux religions, ou faites une estimation de leurs valeurs cadastrales respectives. A quel rapport arrivez-vous? 20 à 1? 100 à 1? 1000 à 1. Plus encore? Faites ensuite le calcul pour les rémunérations versées aux ministres du culte. A quelle rapport arrivez-vous ? 100 à 1, 500 à 1, 1000 à 1 ?⁵ Un écart entre la distribution des pratiques d'une part, la distribution des patrimoines ou des rémunérations d'autre part, n'est pas à lui seul une preuve d'iniquité. Il faudrait avoir de l'équité une vision bien sommaire pour considérer qu'elle requiert impérativement une proportion stricte entre le nombre des pratiquants d'une religion et la valeur vénale de son patrimoine foncier ou la masse des salaires encaissés par ses ministres. En outre, quant à l'importance relative des cultes catholique et musulman, Bruxelles est bien loin d'être le pays. Il reste que seule une bien improbable gymnastique intellectuelle serait à même de nous convaincre que la situation présente ne constitue pas, sur le plan de la justice, une sérieuse anomalie.

Les deux volets de l'équité

En matière de contribution publique au financement des cultes, qu'exige, en effet, l'équité? D'abord la neutralité, entendue comme l'impartialité entre les diverses conceptions de l'existence, et en particulier entre les diverses options religieuses. Dans une société irréductiblement et irréversiblement pluraliste, l'Etat ne peut se permettre de privilégier une croyance religieuse parce qu'il la décrète correcte, pas plus qu'il ne peut privilégier une pratique religieuse parce qu'il l'estime plus sensée qu'une autre. Il n'en découle nullement que les institutions et politiques publiques ne puissent jamais interdire certains cultes, ni qu'elles ne puissent jamais avoir leur disparition pour effet. La neutralité qu'un Etat juste doit s'imposer est une neutralité dans les justifications,

² Voir *La Libre Belgique* 30.6.1997.

³ 123.300 personnes en 1990 selon les estimations de Felice Dassetto (1997: 18), dont environ 75% d'origine marocaine et 20% d'origine turque.

⁴ Voir Kavadias (1999: 206).

⁵ Pour les rémunérations, les estimations de J.F. Husson (dans ce volume, tableau 1B) donnent un rapport de 650 à 1 au niveau de la Belgique, de près de 900 à 1 si l'on inclut les pensions. Il estime globalement à 90-95% la part de l'Eglise catholique dans le total du financement public des cultes sous toutes ses formes.

non une neutralité dans les conséquences. Des institutions et politiques justes peuvent parfaitement se permettre d'interdire des cultes violents — des cultes qui recourent à des sacrifices humains par exemple, ou qui incitent à la haine raciale. Elles peuvent aussi affaiblir décisivement des cultes si intellectuellement fragiles qu'ils n'auraient d'espoir de survivre que moyennant une limitation inadmissible de la liberté de pensée et d'expression. Mais elles ne peuvent le faire sur la base de l'affirmation de la supériorité intrinsèque d'un mode de vie sur un autre, ou de la vérité d'une religion et de la fausseté des autres.⁶

Mais la neutralité n'est que la moitié de l'équité. L'autre moitié, c'est la justice distributive. En matière religieuse, l'équité ne consiste donc pas seulement à assurer à chacun un accès à la pratique religieuse de son choix d'une manière qui soit impartiale quant à la nature de cette pratique, mais aussi d'une manière qui soit impartiale quant à la situation matérielle du pratiquant. Ceci suppose une distribution équitable des moyens dont chaque citoyen dispose pour pratiquer le culte de son choix. Dans son interprétation la plus défendable, cette distribution équitable ne doit pas nécessairement être une distribution égale, l'égalité stricte pouvant conduire, lorsque les effets d'incitant sont pris en compte, à réduire les moyens durablement assurables à chacun. Elle ne doit pas non plus être modulée en fonction du caractère plus ou moins onéreux du culte choisi, ceux dont la pratique religieuse est particulièrement coûteuse pouvant être équitablement tenus responsables des implications financières de leurs convictions. Mais il est clair qu'elle s'écartera sensiblement de la manière dont le mécanisme de marché distribue spontanément les ressources, et donc entre autres les conditions matérielles d'accès à la pratique religieuse, entre les membres de la société.⁷

La manière la plus évidente de poursuivre simultanément l'équité en ces deux sens — la neutralité et la justice distributive —, consiste à adopter un modèle très nord-américain dans le rapport entre l'Etat et les cultes et un modèle très peu nord-américain de redistribution vigoureuse des revenus. Pour satisfaire la condition de neutralité entre les cultes, le plus simple est en effet de ne rien financer du tout, autrement dit de traiter la pratique religieuse comme toute autre pratique culturelle et de laisser chaque communauté religieuse payer — selon ses moyens et ses préférences — pour ses ministres et lieux de culte. Pour satisfaire la condition de justice distributive, d'autre part, il s'agit alors d'utiliser les systèmes généraux de prélèvements et de transferts pour assurer une distribution équitable des moyens matériels, que chacun est alors libre d'affecter selon ses préférences — en ce compris ses croyances religieuses — aux biens et services de son choix — en ce compris les activités de la communauté religieuse dont il choisit de devenir ou de rester membre.

⁶ Pour des discussions éclairantes de la notion de neutralité de l'Etat, voir Larmore (1987), Goodin & Reeve (1989) et Da Silveira (1994). Pour une brève discussion critique des différentes attitudes adoptées à l'égard du pluralisme en milieu catholique, voir Van Parijs (1989).

⁷ Je présente et défends dans Van Parijs (1995) ma conception générale de la justice distributive.

L'Etat collecteur et la formule germano-scandinave

A première vue donc, il semble bien que la double exigence d'équité ne relègue pas seulement dans les ténèbres pré-modernes l'appui direct des pouvoirs publics à un culte privilégié. Elle semble aussi faire peu de place à cette forme moins suspecte de financement des cultes que pourrait constituer un impôt dédicacé. Il est cependant possible de justifier, sans transgresser l'exigence de neutralité, un financement des cultes qui pourrait commodément prendre la forme d'un impôt dédicacé, et cela dans deux perspectives profondément différentes.

Dans la première perspective, l'Etat est un simple instrument collecteur mis au service des cultes contre rétribution, et il n'y a pas de financement net. Au point de départ, il y a le simple fait qu'il est souvent pratiquement difficile, parfois humainement délicat et toujours administrativement coûteux, pour une organisation volontaire en général et particulièrement peut-être pour une organisation religieuse, de faire contribuer ses membres d'une manière qui reflète équitablement leurs possibilités financières. Or il est, par comparaison, extrêmement facile, peu embarrassant et peu coûteux pour le ministère des finances d'un Etat de majorer d'un pourcentage donné l'impôt sur les revenus de tous les contribuables qui indiquent leur appartenance à une organisation religieuse dûment reconnue. A condition qu'il reste uniforme — et reflète donc fidèlement le profil de progressivité de l'impôt général —, ce pourcentage peut même, sans trop de complication, être autorisé à varier d'une confession religieuse à une autre. La possibilité d'un recours à l'outillage de l'administration fiscale permet indubitablement des économies considérables pour les organisations religieuses, même après remboursement à l'Etat des frais supplémentaires encourus du fait du service qui leur est ainsi rendu (traitement de la partie pertinente de la déclaration d'impôt, procédure d'agrément des organisations, transfert des montants, contentieux éventuel, etc.).

Rien, dans la logique de cette approche, n'implique qu'elle se limite à des organisations religieuses. Cela pourrait avoir un sens de l'étendre à des organisations sportives, culturelles, voire politiques, pour autant qu'elles comptent un nombre suffisant de membres, exigent d'eux des contributions financières suffisamment importantes et estiment souhaitable de moduler ces cotisations en fonction des revenus. Rien n'interdirait, dans cette perspective, de cumuler ces impôts volontaires pour un même contribuable. Mais rien n'autoriserait en revanche à effectuer un prélèvement quelconque sur ceux qui n'ont exprimé aucun désir d'adhésion à l'une des organisations reconnues. Ce serait là, dans cette perspective, une violation du principe de neutralité de l'Etat. Certains payeront donc moins d'impôts que d'autres, et pour éviter le free riding, l'exploitation injuste de la contribution d'autrui, la jouissance des services offerts par une organisation religieuse peut être soumise, si celle-ci l'estime opportun, à la condition de fournir la preuve d'acquiescement du supplément d'impôt.

C'est essentiellement cette logique qui est à l'œuvre dans les systèmes allemand et scandinaves d'impôt dédicacé. Un trait fondamental en est que l'impôt ecclésial, le Kirchensteuer, est optionnel, et qu'à condition que les frais administratifs encourus par le Ministère des finances dans sa collecte et sa répartition soient dûment décomptés, il n'y a pas ici de financement net des cultes par l'Etat, ni donc par les non-pratiquants.⁸

L'Etat subventionneur et la formule italo-espagnole

Cette première perspective ne suffit bien sûr pas pour justifier un financement direct des cultes par une fiscalité imposée à tous, comme en Belgique, pas plus que pour justifier une formule d'impôt dédicacé qui implique un financement net par les contribuables non-pratiquants. Dans cette formule, tout contribuable paie, en guise d'impôt religieux, une proportion identique de l'impôt général, en stipulant le culte auquel il désire que ce supplément d'impôt soit affecté. Dans une variante hard, le supplément d'impôt de ceux qui ne stipulent aucun culte est réparti proportionnellement aux choix de ceux qui en ont stipulé un : c'est, en gros, le système italien.⁹ Dans une variante plus soft, la possibilité est laissée au contribuable d'affecter son supplément d'impôt à une organisation non religieuse (la Croix rouge par exemple, comme en Espagne). Mais même cette variante soft implique, au contraire de la formule germano-scandinave, un transfert net des non-pratiquants vers les pratiquants. Car si un financement public de la Croix rouge ou d'autres organisations charitables est jugé opportun, il n'y a pas de raison que seuls les non-pratiquants y contribuent. Le fait d'en imputer toute la charge à ceux-ci revient dès lors de facto à les imposer eux aussi pour financer des cultes qu'ils ne pratiquent pas et n'ont nulle envie de soutenir.

Un tel financement net n'est pas nécessairement incompatible avec l'exigence de neutralité, à condition qu'une analogie suffisamment forte puisse être établie entre ce qui pourrait le justifier et ce qui justifie aujourd'hui, sans guère soulever d'objection, une subvention spécifique massive des pouvoirs publics aux soins de santé et à l'enseignement. Pour concilier pareille subvention avec l'exigence de neutralité de l'Etat, on s'en tire d'ordinaire aisément avec une combinaison de deux types d'arguments.

Externalités positives et *merit goods*

D'une part on invoque les externalités positives des dépenses concernées, c'est-à-dire les bénéfices qui ne profitent pas qu'à leurs bénéficiaires immédiats. En favorisant une société plus saine et mieux formée, pareille affectation de ressources publiques — d'une certaine manière et jusqu'à un certain point — profite plus à tous que ce que

⁸ Sur ce modèle, comme le suivant, voir la contribution de Louis-Léon Christians (section II).

⁹ Avec cette nuance que les contribuables italiens ont également l'option de cocher la case « Etat », avec pour conséquence que la part concernée de leur impôt est affectée au fonds des catastrophes naturelles.

chacun aurait fait avec ces mêmes ressources s'il avait décidé individuellement de leur usage. Que les maladies contagieuses soient rapidement traitées, que tout le monde sache lire et calculer, que la société puisse disposer d'une main d'œuvre bien portante et qualifiée, tout cela présente des avantages indéniables pour les bénéficiaires immédiats des soins de santé et de l'enseignement qui contribuent à produire ce résultat, mais aussi à l'ensemble des membres de la société. C'est ici l'impact attendu sur l'efficacité de l'allocation résultante des ressources qui justifie un écart par rapport à une redistribution indifférenciée. Dans le langage de l'économie normative, le souci d'éviter une allocation socialement suboptimale des ressources exige de l'Etat qu'il s'efforce d'internaliser par des subventions les externalités positives de pratiques socialement bénéfiques, et ainsi de faire en sorte que ces pratiques se développent jusqu'au point où leur coût marginal se met à excéder le bénéfice social marginal qui peut en être attendu.

D'autre part, on invoque le fait que la formation et la santé sont des merit goods, des biens dont la répartition importe tout particulièrement du point de vue de l'équité elle-même. Dans cette perspective, l'exigence de justice distributive n'attribue pas seulement à l'Etat la responsabilité de répartir équitablement la liberté réelle de faire ce que chacun pourrait souhaiter faire de son existence. Elle lui confie aussi la responsabilité spécifique de garantir de manière privilégiée la liberté réelle de se soigner et se former. Cette idée peut être étayée de diverses manières. On peut par exemple faire appel à une variante faible du paternalisme, qui a le souci d'encourager un comportement que les membres de la société regretteront à coup sûr de ne pas avoir adopté lorsqu'ils seront en mesure d'en comprendre toutes les conséquences pour la réalisation de leur propre conception du bien.¹⁰ On peut aussi argumenter que l'accès gratuit (voire obligatoire) à l'enseignement et aux soins de santé devrait permettre d'atteindre une répartition meilleure des moyens tout au long de l'existence des individus, en raison de l'impact cumulatif de la formation et de la santé sur toutes les sphères de l'existence. On peut enfin invoquer plutôt le fait qu'en l'absence d'un minimum en matière de formation et de santé les conditions sine qua non d'un usage sensé des autres ressources dont on dispose ne sont pas réunies.¹¹

Dans le cas des subventions à la pratique religieuse, l'appel à des externalités positives a joué et joue encore aujourd'hui un rôle indéniable dans la justification d'un financement public, et il est loin d'être dénué de toute plausibilité. L'existence active de communautés de pratiquants entretient un réseau informel de contacts et de solidarité, qui a pour effet de réduire, par exemple, les besoins en assistance sociale et en soins de

¹⁰ Ce paternalisme faible diffère du paternalisme fort, incompatible avec la neutralité de l'Etat, qui concède à celui-ci la prérogative de savoir mieux que ses citoyens ce qu'est une vie réussie. Le paternalisme faible en appelle à la conception que s'en fait chaque citoyen lui-même, mais en tenant compte d'informations dont il n'est pas nécessairement pleinement conscient au moment de faire (fût-ce par omission) un choix aux conséquences difficilement réversibles.

¹¹ Pour une discussion plus générales des diverses raisons que l'on pourrait avoir de redistribuer en nature plutôt qu'en espèces, sans pour autant enfreindre l'exigence de neutralité de l'Etat, voir Thurow (1977) et Van Parijs (1995 : 41-45).

santé mentale publiquement subventionnés. Elle contribue aussi à la protection et à l'entretien de monuments d'intérêt public qui seraient vite dilapidés s'ils étaient inutilisés. Surtout peut-être (dans cette perspective), elle contribue préventivement au maintien de l'ordre social sur un mode généralement moins désagréable et moins coûteux que les instruments de répression. Il n'est dès lors pas trop difficile d'admettre que les bénéfices de la pratique religieuse, ou d'une certaine pratique religieuse, ne sont pas strictement confinés à ceux qui s'y adonnent et que donc une subvention nette par l'ensemble de la collectivité se justifie.

En revanche, il paraît plus difficile, sans verser dans un paternalisme fort incompatible avec la neutralité de l'Etat, d'attribuer à celui-ci une responsabilité spécifique de garant de la liberté réelle de pratiquer. Sauf peut-être dans le cas limité de l'accès à un secours spirituel dans des situations extrêmes – en prison, à l'hôpital –, il est par exemple peu plausible d'invoquer l'impact gravement irréversible que pourrait avoir le non-accès à la pratique religieuse, comme le non-accès à l'enseignement ou aux soins de santé. De même, est-il possible de considérer qu'un minimum de pratique religieuse est aussi essentiel à la conduite d'une vie sensée qu'un minimum de formation ou de santé ? Que la religion définisse ce qu'il y a de plus central dans le sens de la vie de beaucoup ne suffit bien entendu pas à en faire un ingrédient nécessaire de la vie de tous. Il n'est pas exclu que l'on puisse élaborer un argument suffisamment solide, et compatible avec l'égal respect de toutes les conceptions de la vie bonne, pour privilégier la liberté réelle de pratiquer par rapport à la liberté réelle de s'adonner à d'autres activités. Mais pour ceux qui veulent justifier un véritable financement public des cultes, et donc un transfert net des non-pratiquants vers les pratiquants, la voie des externalités est sans doute plus prometteuse.

La sélection des cultes

Quelles sont les implications concrètes de ces deux manières très différentes de concevoir et justifier un impôt philosophiquement dédicacé ? Dans la première perspective, celle de l'Etat comme simple instrument de prélèvement, la question de la répartition est facilement réglée. Déduction faite des frais administratifs, il s'agit simplement de ristourner aux diverses organisations religieuses les cotisations payées par ceux qui choisissent d'y adhérer. Les montants que chaque organisation percevra par pratiquant varieront sans doute considérablement, à la fois parce que le revenu imposable moyen (même supposé réparti aussi équitablement que possible par d'autres voies) risque de varier notablement d'une communauté religieuse à une autre, et parce que le pourcentage additionnel prélevé peut être librement fixé à un niveau différent d'une communauté religieuse à une autre.

Rien n'empêche non plus, dans cette perspective, d'ajouter aux religions reconnues, non seulement l'une ou l'autre organisation représentative de « la » laïcité,

mais aussi un certain nombre de « sectes » dont l'importance numérique — pas nécessairement la respectabilité théologique — le justifie : du point de vue d'un Etat neutre, les Eglises ne sont bien sûr rien d'autre que des sectes qui ont (durablement) réussi. Sans doute faut-il éviter que le fisc ne se fasse l'instrument précieux d'organisations religieuses un peu trop enthousiastes dans leurs techniques d'endoctrinement ou trop intimidantes à l'égard de ceux qui voudraient les quitter. Mais pour des organisations volontaires, l'exigence démocratique ne saurait être aussi contraignante que pour la société globale. On peut par exemple considérer qu'il serait abusif d'exclure que l'organe chef de culte puisse être désigné par un chef d'Etat étranger, comme dans la formule qui prévaut aujourd'hui encore pour le culte catholique, plutôt qu'élue par une assemblée plus ou moins représentative, comme dans la formule désormais adoptée pour le culte musulman.

Rien n'empêche enfin une confession religieuse, si elle le souhaite, de se présenter aux suffrages des contribuables en ordre dispersé. Si par exemple l'Eglise catholique laisse le choix entre un impôt collecté par l'archevêché, les communautés de base, la compagnie de Jésus, l'Opus Dei et l'évêque de Namur, il ne lui est pas interdit d'espérer trouver dans la somme des corbeilles ainsi tendues bien davantage que ce qu'elle aurait trouvé dans une corbeille unique. Pour éviter un éparpillement ingérable — et ne pas rendre la feuille d'impôt trop volumineuse —, il suffira sans doute au Ministère des finances de prélever au titre d'indemnité pour le service rendu, outre un montant proportionnel aux sommes réparties, un forfait substantiel par organisation.

Dans la deuxième perspective, celle de l'Etat subventionneur (que ce soit au titre d'internalisateur des externalités positives ou de garant de la liberté réelle de pratiquer), il en va très différemment. D'abord, comme il s'agit cette fois de transferts nets et de prélèvements obligatoires, l'Etat a le devoir de se montrer un peu plus regardant quant aux confessions retenues, aux organes désignés pour les représenter et à l'usage qu'elles font des ressources qui leur sont allouées. Car si le financement se justifie, c'est maintenant soit en raison d'externalités attribuées à un certain type de pratique, soit en raison d'une importance particulière qu'une telle pratique pourrait avoir pour la vie de toute personne. En principe, ceci pourrait aboutir à des subventions hautement différenciées en fonction de la mesure dans laquelle chaque organisation produit, à travers les pratiques qu'elle organise, les externalités escomptées ou apporte à la vie de ses membres la dimension estimée cruciale pour tous. De facto, la meilleure approximation de cet idéal consiste cependant sans doute à identifier un certain nombre de caractéristiques minimales des pratiques religieuses que l'Etat estime, pour l'une ou l'autre des deux raisons invoquées, devoir encourager, et à subventionner toute organisation qui offre des garanties suffisantes de les offrir, fût-ce selon des modalités très différentes.

La répartition des recettes

En fonction de quel critère faut-il répartir les prélèvements entre les organisations ? Que l'Etat se conçoive comme subventionneur d'externalités ou comme garant de la liberté réelle de pratiquer, la formule la plus évidente consiste à répartir la subvention en proportion du nombre de pratiquants. Si l'intensité de la pratique était susceptible d'être mesurée d'une manière suffisamment simple et incontestée, on pourrait éventuellement songer à associer à ce nombre un coefficient d'intensité moyenne. Mais il est clair que le critère retenu ne pourrait être le critère de « juste retour » qui s'imposait dans la première perspective et qui attribuerait ici à chaque organisation un pourcentage fixe de l'impôt général payé par les contribuables qui la choisissent.¹² Entre un tel critère et le critère de répartition forfaitaire évoqué plus haut, il n'y aurait guère de différence effective si les diverses communautés religieuses différaient à peine quant au revenu imposable et au nombre d'enfants à charge. Mais s'il y a des différences importantes sous ce rapport, comme par exemple, en Belgique, entre d'une part les communautés catholique, protestante et juive et d'autre part la communauté musulmane (et peut-être aussi la communauté orthodoxe), alors le « juste retour » attribuerait bien entendu à la communauté dont les membres ont en moyenne plus d'enfants et moins d'argent des subventions par tête beaucoup plus faibles qu'aux autres. Or, que ce soit en termes d'externalités ou en termes de liberté réelle de pratiquer, pareille inégalité est injustifiable.

Dans la perspective optionnelle du Kirchensteuer, la répartition de l'impôt philosophiquement dédicacé tient compte des choix exprimés par les contribuables, au titre de l'exercice par ceux-ci de leur droit de déterminer à quelle organisation ira l'intégralité de cette part volontaire de leur impôt. Dans la seconde perspective, qui implique un financement public net des cultes, la répartition peut et doit encore tenir compte des choix des contribuables, mais cette fois simplement au titre d'indicateur commode de la répartition des pratiquants entre les diverses religions, et donc sans aucune présomption de « rétrocession » des prélèvements dédicacés aux communautés dont ils proviennent.

Un inconfortable dilemme

Plus que la vieille querelle entre catholiques et laïcs, la disparité actuelle dans le traitement réservé aux deux principales communautés religieuses du pays rend sérieusement injuste, et donc à terme insoutenable, la manière dont la Belgique organise aujourd'hui le financement public des cultes. Dans ce contexte, la discussion des

¹² La formule espagnole, qui achemine chaque impôt dédicacé au culte désigné par le contribuable concerné « conformément au « juste retour » donc), est nettement moins cohérente sous cet angle que la formule italienne, qui répartit le total des sommes collectées en proportion du nombre de contribuables mentionnant chaque culte, en permettant même à ceux qui, faute de revenus suffisants, ne tombent pas sous l'obligation de rentrer une déclaration fiscale, d'en remplir une n'ayant d'autre fonction que d'indiquer leur choix en la matière.

diverses formules d'impôt affecté a tout son sens. Mais elle confronte la communauté catholique et ses organisations à un inconfortable dilemme.

Soit l'Etat se considère comme un simple instrument des organisations religieuses et leur ristourne l' « impôt ecclésial » de leurs membres, mais il ne peut alors s'agir que d'un impôt volontaire. Vu la désaffection persistante des catholiques à l'égard de leur Eglise, la majorité des « catholiques sociologiques » risque de préférer minimiser sa facture fiscale. Même si l'Eglise se mettait à refuser mesquinement les derniers sacrements ou les funérailles religieuses à quiconque ne serait pas en ordre de cotisation, elle s'exposerait, dans cette première version de l'impôt affecté, au risque de se retrouver avec des moyens solidement réduits.

Soit l'Etat continue au contraire à s'estimer habilité à user de prélèvements obligatoires pour subventionner les cultes, que ce soit au nom d'externalités positives ou d'un privilège de la liberté réelle de pratiquer. Mais alors il importe que les ressources ainsi collectées ne soient pas distribuées en proportion des impôts payés par les membres de chaque communauté mais bien, fût-ce approximativement, en fonction de la diffusion effective des pratiques. Faute d'indicateurs statistiques suffisamment incontestables, les préférences exprimées sur les déclarations fiscales pourraient être une base utile pour effectuer cette répartition, même s'il s'imposerait de corriger la répartition qui en résulterait pour tenir compte de la taille des ménages ainsi que des ménages dont les revenus sont trop faibles pour qu'ils soient tenus de remplir une déclaration d'impôt. Le résultat, ici encore, mais pour une raison distincte, serait une réduction importante des ressources allouées à l'Eglise catholique. A moins, bien entendu, que l'on ne revoie fortement à la hausse l'évaluation des externalités positives produites par la pratique religieuse, et donc la taille de l'enveloppe globale que les diverses confessions pourraient se partager.

Pour éviter l'inconfort de ce dilemme, il serait indécent de dégainer l'arme des arguments historiques. Des biens d'Eglise considérables ont été expropriés à la fin du XVIIIe siècle. C'est vrai, et cette expropriation explique sans doute pour une bonne part le « deal » conclu entre catholiques et libéraux à la naissance de l'Etat belge. Les biens expropriés étaient-ils principalement le produit de l'austère labeur de générations de moines ? Avaient-ils plutôt leur source dans la négociation de quelques indulgences bien juteuses à quelques grands seigneurs grands pécheurs ? Peu importe. Ce que l'équité requiert, c'est que les convictions de toutes les personnes qui composent aujourd'hui notre société soient traitées avec un égal respect, et leurs intérêts avec une égale sollicitude. Si les arguments relatifs aux effets sociaux positifs de la pratique religieuse ou à l'importance particulière d'assurer la liberté réelle de pratiquer tiennent la route, alors il est légitime, et conciliable avec l'exigence de neutralité de l'Etat, de consacrer des prélèvements obligatoires non négligeables au financement des cultes. Mais il est exclu d'en biaiser l'affectation à l'avantage des pratiquants d'un culte parmi les autres, au nom de ce qui est survenu aux avoires de personnes pratiquant (l'ancêtre de) ce culte il y a plus de deux siècles.

Si un gonflement de l'enveloppe globale est improbable et si l'histoire n'est d'aucun secours pour justifier qu'on continue à en biaiser massivement le partage, l'Eglise catholique devra bien se résigner à disposer à l'avenir de ressources sensiblement moins amples. Ce serait le cas dans l'une et l'autre des formules d'impôt affecté. Mais ce le sera aussi si l'on estime que, tout compte fait, l'impôt affecté soulève une objection décisive et que la formule actuelle de financement direct doit dès lors, moyennement quelque rééquilibrage, être perpétuée. Cette objection pourrait être, par exemple, qu'en soumettant sans vergogne les confessions religieuses à une concurrence explicite, toute formule d'impôt affecté a tendance à soumettre à la commercialisation un champ de pratiques qui ne peuvent être pleinement efficaces que si elles y sont soustraites. Non seulement les Eglises pourraient se voir entraînées dans une forme de « concurrence par les prix » – à travers une baisse du taux de prélèvement dans la formule « allemande » de l'impôt optionnel, à travers une augmentation de la proportion de leurs revenus qu'elles consacrent ostensiblement à des œuvres caritatives dans la formule « italienne » du prélèvement obligatoire. En outre, si elles pourraient être forcées à recourir, à l'approche de la saison des déclarations d'impôt, à des campagnes publicitaires qui, pour être coûteuses et embarrassantes, voire même avilissantes, n'en seront pas moins indispensables.¹³ Plutôt que de passer à l'impôt affecté et s'exposer à pareille dérive, il pourrait dès lors s'avérer sage de conserver la formule actuelle, mais en l'aménageant substantiellement de manière à ventiler le financement en fonction d'un indicateur, certes toujours partiellement arbitraire, du nombre de pratiquants et de l'intensité des pratiques.

Sainte Marie, Sainte Sophie, même destin ?

Que l'on adopte l'une ou l'autre formule d'impôt affecté ou que l'on rééquilibre vigoureusement la formule de financement direct, l'Eglise devrait sans doute encore avoir assez pour continuer à rémunérer modestement des ministres du culte dont le nombre ne va pas exactement croissant. Mais il est hors de doute qu'elle aura encore plus de peine qu'aujourd'hui à assurer l'entretien de lieux de culte aussi vastes et nombreux. Pour nombre d'entre eux, il faudra alors se mettre à réfléchir de manière plus systématique à des possibilités d'usage civil ou multi-confessionnel et à des cessions à d'autres cultes aujourd'hui bien moins lotis.

Serait-ce si grave si l'église royale Sainte Marie devenait la grande mosquée turque de Schaerbeek ? Serait-ce si grave, en particulier, si cette modification de statut pouvait se faire sur un mode moins sanglant, plus élégant, plus fraternel même, que ce ne fut le cas en 1454, lorsqu'une transformation analogue du statut de Sainte Sophie de Constantinople, l'édifice dont Sainte Marie est inspirée, nous a soudain fait basculer du Moyen Age aux Temps Modernes ? Bien sûr, les « gens du terrain », dans les paroisses,

¹³ Voir Torfs (1999) sur la pertinence de ce danger et la manière dont il commence à se profiler en Italie.

ne trépigneront pas d'enthousiasme.¹⁴ Mais dans une société qui se veut juste, les protestations indignées des privilégiés (relatifs) ne sonnent pas la fin du débat. Elles doivent être écoutées avec l'attention que mérite toute souffrance. Mais elles ne peuvent constituer un obstacle à la recherche d'une solution équitable.

C'est à une telle recherche que la réunion dont le présent dossier est issu visait à contribuer, et j'ai été heureux, pour cette raison, d'y participer. Il est peut-être un peu surprenant – quoique tout à son honneur – qu'une famille politique que privilégie le statu quo contribue à susciter la discussion sur des propositions dont la mise en oeuvre ne pourrait qu'écorner ses privilèges. Mais peut-être cela ne doit-il pas surprendre. Peut-être qu'après tout on peut attendre d'une famille politique qui se réclame d'un primat des valeurs qu'elle ne s'obstine pas à défendre ses intérêts de caste. Elle n'en servira que mieux un idéal de justice qui veut donner à chacun, quelle que soit sa foi, la possibilité de la pratiquer dans des conditions décentes.

Références

- Christians, Louis-Léon. 2000. « Financement des cultes: éléments de droit comparé », La Revue politique.
- Da Silveira, Pablo. 1994. Neutralité et enseignement dans une société pluraliste. Arguments pour un perfectionnisme modeste. Université catholique de Louvain: Institut supérieur de philosophie, thèse de doctorat.
- Dasseto, Felice. 1997. « Islam en Belgique et en Europe: facettes et questions », in Facettes de l'Islam belge (F. Dasseto éd.), Bruxelles: Academia/ Bruylant, 17-34.
- Goodin, Robert E. & Reeve, A. eds. 1989. Liberal Neutrality, London: Routledge.
- Husson, Jean-François. 2000. « Financement des cultes: éléments budgétaires et aspects pratiques », La Revue politique.
- Kavadias, Dimokritos. 1999. « Het utilitair individualisme bij de migranten van Turkse en Marokkaanse oorsprong in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », in Minderheden in Brussel. Sociopolitieke houdingen en gedragingen (M. Swyngedouw, K. Phaet & K. Deschouwer eds.), Brussel: VUB Press, 181-213.
- Larmore, Charles. 1987. Patterns of Moral Complexity, Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Thurow, Lester C. 1977. "Government expenditures: cash or in-kind aid?", in Market and Morals (G. Dworkin, G. Bermant & P.G. Brown eds.), New York: Wiley, 85-106.
- Torfs, Rik. 1999. « Kerkbelasting. Zet de automatische financiering van levensbeschouwelijke groepen geen rem op hun interne dynamiek ? », in Juristenkrant 1, februari 1999, p.4.

¹⁴ Voir la contribution de Jean-Emile Charlier à ce volume.

- Van Parijs, Philippe. 1989. « Ethique et économie dans une société pluraliste », La Revue politique 6, 75-83.
- Van Parijs, Philippe. 1991. Qu'est-ce qu'une société juste?, Paris: Seuil.
- Van Parijs, Philippe. 1995. Real Freedom for All. Oxford: Oxford University Press.