

## **Philippe Van Parijs**

### **POUR UNE AUTONOMIE FISCALE « VERS LE HAUT » : UNE PROPOSITION, HUIT OBJECTIONS <sup>1</sup>**

*in Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme au 21<sup>e</sup> siècle,*  
Philippe Cattoir, Philippe De Bruycker, Hugues Dumont, Henry Tulkens & Els Witte eds.,  
Bruxelles: Bruylant & Louvain-la-Neuve: Academia, 2001, pp. 540-47.

Annexe à ROLAND, Gérard, VANDEVELDE, Toon & VAN PARIJS, Ph.,  
"Autonomie régionale et solidarité: une alliance durable?", *ibid.* 525-540.

### **Au delà de la progressivité**

Dans le débat sur l'autonomie fiscale, même le plus récent, on semble généralement croire qu'en empêchant la progressivité de décroître on empêche toute concurrence fiscale à la baisse. Mais prenez le projet de réforme de l'impôt fédérale sur le revenu des personnes physiques élaboré par le Ministre des Finances Didier Reynders et explicitement motivé, en ce qui concerne la réduction des taux les plus élevés, par la comparaison avec les pays voisins et le souci de la compétitivité de la Belgique dans un contexte de baisse des taux (voir Reynders 2000 : pp. 7, 15-28). Les simulations du Centrum voor Sociaal Beleid, révèlent dès lors sans surprise que l'ensemble de la réforme proposée (y compris l'individualisation des exemptions et réductions d'impôt, ainsi que le crédit d'impôt remboursable) a pour effet d'augmenter l'inégalité des revenus nets des ménages (voir l'évolution du coefficient de Gini dans le tableau 3 de Cantillon & al. 2000, p. 13). En effet, les 30% des ménages les plus riches retirent de la réforme un gain moyen de 50.000 FB par an, tandis que les 30% des ménages les

---

<sup>1</sup> Cette annexe a été rédigée par Philippe Van Parijs dans l'esprit du texte qui précède et à la lumière de l'ensemble des échanges du colloque des 6-7 novembre auxquels il a assisté. Elle n'engage la responsabilité des deux autres co-auteurs que de manière limitée.

plus pauvres en retirent un gain moyen de 10.000 FB (voir *ibid.*, graphique 1, p.6). Mais il s'agit en même temps d'une réforme qui aurait pour effet *d'accroître* la progressivité de l'impôt, entendue (en gros) comme la proportion de l'impôt qui incombe aux ménages relativement riches (voir l'évolution de l'indice de Kakwami *ibid.*, tableau 3, p.13).

Cet exemple — qui a l'avantage de ne pas être fictif — suffit à montrer que, pour enrayer, le ratatinement des solidarités, l'augmentation des inégalités par l'effet d'une concurrence fiscale à la baisse, il ne suffit pas d'exiger, comme le fait notamment l'accord gouvernemental dit de la Sainte Thérèse, la non-diminution de la progressivité de l'impôt. Il faut aussi se préoccuper de contraintes portant sur le taux d'imposition moyen, et cela d'autant plus que l'impôt fédéral sur lequel portent les éventuels « soustractionnels » est structuré — comme il le sera davantage lorsque la réforme Reynders sera mise en oeuvre — de telle sorte que les ménages à bas revenus paient peu ou pas d'impôt.<sup>2</sup>

Quelle forme cette contrainte fédéralement fixée pourrait-elle prendre ? Les juristes devront sans nul doute être mis à contribution pour imaginer une formule plus compliquée, mais plus robuste. Notre propre suggestion d'économistes-éthiciens est toute simple. Il suffit en quelque sorte de dire à chaque région : « Aime et fais ce que tu veux », ou, un peu plus précisément, de permettre à chaque région toute réforme fiscale imaginable par le moyen d'additionnels ou soustractionnels, qu'ils soient proportionnels, forfaitaires ou ciblés, *à condition seulement que la réforme ne réduise pas le degré de solidarité entre ses citoyens, mesuré non par un indicateur de la seule progressivité de l'impôt, mais par un indicateur global du degré d'égalité des niveaux de vie, par exemple l'inverse du coefficient de Gini de la*

---

<sup>2</sup> Imaginez deux dispositifs d'imposition et de transferts au niveau fédéral transformant la même distribution de revenus primaires dans la même distribution de revenus nets. Le premier le fait au travers d'une imposition importante et à peu près proportionnelle sur l'ensemble des revenus, jointe à des transferts explicites importants à l'ensemble de la population ou à sa moitié la plus pauvre (en allocations familiales, en subventions à l'emploi, etc.). Le second le fait à travers une imposition focalisée sur la moitié la plus riche de la population, jointe à une exonération de sa moitié la plus pauvre et à des transferts résiduels ciblés sur ceux qui ne paient pas d'impôt. Dans le premier cas, des soustractionnels régionaux bénéficieront à l'ensemble de la population et ne modifieront guère le degré d'inégalité. dans le second cas, au contraire, ils ne bénéficieront qu'aux plus riches et amplifieront inévitablement le degré d'inégalité. De manière plus générale, plus l'impôt fédéral est progressif, plus une concurrence fiscale régionale à la baisse qui maintient la progressivité de l'impôt contribue à l'accroissement des inégalités.

distribution des revenus disponibles de tous les ménages, fiscalement enrôlés ou non.

Il n'y a donc rien de sacro-saint dans l'attribution au niveau fédéral de la fixation du degré de progressivité de l'impôt. Du point de vue des objectifs que cette attribution est supposée poursuivre, l'adoption par une région d'un crédit d'impôt forfaitaire remboursable, qui modifie sensiblement la progressivité, est par exemple nettement préférable à l'introduction d'un montant équivalent de centimes soustractionnels, qui ne la modifient pas.

### Quelques objections

A cette approche, on peut faire un certain nombre d'objections, dont plusieurs ont été formulées, plus ou moins explicitement, à l'occasion du colloque.

**1. Pour enrayer une concurrence fiscale dommageable, ne peut-on pas compter sur une coopération confédérale efficace et contraignante?** Ce serait prendre un risque insensé. Une telle coopération est grevée du vice inhérent à la logique intergouvernementale évoqués plus haut, de *l'imbecillity of the Belgian confederacy* dénoncée par les *Federalist papers*. Elle reviendrait à tenter de faire de manière plus compliquée et plus fragile ce que le maintien au niveau fédéral des leviers centraux de la fiscalité permet d'assurer d'une manière plus simple et plus sûre. Il suffirait que la méfiance ou l'hostilité s'installe entre deux des trois gouvernements impliqués, ou que la coalition au pouvoir dans l'un d'entre eux ait intérêt à l'érosion de la solidarité interne, pour que les trois régions se voient entraînées dans une *race to the bottom*.

**2. Ne suffit-il pas d'un mécanisme fédéral puissant de solidarité interrégionale pour décourager efficacement toute concurrence fiscale à la baisse, même en présence d'une autonomie fiscale totale ?** Ce serait le cas si les gouvernements étaient mus pour l'essentiel par la maximisation de leurs recettes, plutôt que par le souci de la prospérité, réelle ou perçue, de leur région. En effet, supposons que les régions soient intégralement autonomes sur le plan fiscal, tout en étant liées par un puissant mécanisme de redistribution transrégionale, par exemple sous la forme d'une « dotation de solidarité nationale » au profit de la ou des régions dont le PIB par tête, dûment mesuré, est inférieur à la moyenne nationale. On peut certes douter de la viabilité politique d'une telle combinaison, c'est-à-dire d'un prélèvement explicite important au profit d'une région sur les recettes qu'une autre a extraites de sa population avec ses moyens fiscaux propres. Mais supposons que la combinaison de l'autonomie fiscale de chaque région

et de la solidarité inter-régionale soit aussi politiquement stable qu'elle est logiquement possible. Les recettes de chaque région sont alors nettement moins sensibles à la migration transrégionale d'entreprises ou de contribuables : les attirer sur son territoire permet certes de les soumettre à tous les impôts que le gouvernement régional a introduits sur son territoire, mais la baisse résultante du PIB de la région d'origine entraîne une augmentation du transfert en faveur de son gouvernement ou une diminution du transfert en sa défaveur. Si l'objectif est d'accroître ses recettes publiques, il faut par conséquent des conditions exceptionnelles pour qu'une baisse d'impôt par une région ne s'avère pas contre-productive, et le risque de concurrence fiscale à la baisse, sous cette hypothèse est donc très faible. Mais si ce dont se soucie le gouvernement régional, ce qui doit assurer aux partis qui le composent de recueillir le succès électoral qui leur permette de rester au pouvoir, c'est, plus que le niveau des recettes, le taux de croissance ou le niveau de prospérité dont jouit la région, alors le frein perd beaucoup de sa force. Pour des gouvernements maximisateurs de PIB, en effet, même une solidarité interrégionale assurant au gouvernement de la région la plus pauvre un budget plus ample que celui de la région la plus riche ne suffirait pas à enrayer une concurrence fiscale à la baisse.

**3. Un cran d'arrêt entravant la baisse des impôts n'handicape-t-elle pas la Belgique dans le contexte international ?** Si faute d'une régulation appropriée au niveau européen la concurrence fiscale avec les pays voisins s'aggravait, il se pourrait certes que la Belgique doive s'attaquer, par une baisse de la fiscalité moyenne ou de sa progressivité, à l'éventuel « handicap fiscal » dont elle souffrirait. Mais elle pourrait, voire devrait alors le faire par une baisse du plancher décidée au niveau fédéral, et non à travers une concurrence fiscale interne qui exaspérerait le problème plus qu'il ne le résoudrait.

**4. Ne se pourrait-il pas que les pouvoirs publics de l'une au moins des régions se retrouvent à un certain moment avec un surplus budgétaire dont ils souhaiteraient se défaire plutôt que de le consommer?** Si la contrainte est exprimée comme une non-augmentation du degré d'inégalité, rien n'empêche les pouvoirs régionaux de se délester de ce surplus en recourant à un crédit d'impôt forfaitaire, ou ciblé sur les bas revenus. En outre, si les bas revenus étaient un jour à ce point exonérés d'impôt que toute réduction d'impôt supplémentaire dont jouirait des contribuables augmenterait le degré d'inégalité au lieu de le réduire, les pouvoirs régionaux auraient encore le loisir de réduire le prélèvement net au profit de l'Etat régional sous la forme d'allocations familiales par exemples, ou de « dividendes » versés à des catégories plus ou moins larges de ménages, plutôt que sous celle de réductions d'impôt. On peut compter sur la visibilité plus grande de la distribution de transferts explicites pour que

cette forme de répartition du surplus bénéficie davantage à des catégories relativement défavorisées et ne constitue dès lors pas une concurrence fiscale déguisée visant à attirer les titulaires de revenus élevés.

**5. Si l'autonomie fiscale dont jouissent les communes n'a pas produit de conséquences désastreuses, n'en sera-t-il pas *a fortiori* de même de l'autonomie fiscale des régions ?** D'une part, la concurrence fiscale entre les communes est contrainte « vers le bas » du fait qu'elles n'ont pas la possibilité d'introduire des centimes soustractionnels, mais seulement des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques. D'autre part et surtout, les dépenses de solidarité n'occupent qu'une place relativement faible dans le budget des communes (par rapport à des services profitant à la qualité du cadre de vie de l'ensemble de la population) et celles qui y figurent sont pour l'essentiel incompressibles par les pouvoirs communaux : c'est une législation nationale qui détermine le niveau de l'intervention des communes dans le financement du minimex et de l'aide sociale et qui stipule qui y a droit. Il n'est dès lors pas étonnant que l'on ne constate aucune *race to the bottom* alarmante à ce niveau. Si les compétences des régions étaient confinées dans des limites analogues, il n'y aurait guère lieu de s'inquiéter davantage, la mobilité transrégionale des citoyens constituant simplement, comme leur mobilité transcommunale, un précieux instrument de contrôle des « prix » imposés par les pouvoirs régionaux (comme par les pouvoirs communaux) pour les services fournis. Mais dans la mesure où les régions disposent de facto de compétences redistributives importantes, fût-ce par le biais des vases communicants qui les lient aux Communautés, il serait irresponsable de tirer de l'observation de la concurrence fiscale très feutrée que se livrent les communes des conclusions lénifiantes quant au risque de concurrence fiscale interrégionale.

**6. Certains impôts ne reposent-ils pas sur une assiette fiscale immobile qui les immunise contre toute concurrence fiscale ?** C'est une illusion. Certes, le degré de mobilité de l'assiette fiscale peut varier considérablement d'un impôt à l'autre, et c'est à la taxation directe des revenus des personnes physiques et des entreprises que notre argumentation s'applique de la manière la plus évidente. Mais elle ne s'applique pas moins, par exemple, à la taxation des successions, domaine dans lequel le Conseil Supérieur des Finances (1998) estime du reste que l'on est déjà allé trop loin dans la voie de l'autonomie. Elle s'applique même à l'assiette immobile par excellence que constituent les immeubles. Certes, les terrains et les bâtiments se déplacent rarement. Mais il n'en va pas de même des investissements que des entreprises ou des résidents choisissent d'y faire, ou de leur simple désir de s'y installer. Or ce sont ces actes et ces souhaits qui leur confèrent leur valeur, et c'est celle-ci qui est la vraie base de l'impôt sur

les biens immobiliers. Dans une agglomération politiquement fragmentée, même le sol bouge, fiscalement parlant.

**7. La crainte de la concurrence fiscale transrégionale n'est-elle pas tout de même une phobie de penseurs en chambre, plutôt que le reflet lucide d'une réalité économique ?** Quel que soit le degré de sophistication de l'outillage économétrique mis en œuvre, personne n'est en mesure de fournir une estimation fiable du déplacement transrégional des différents types d'assiettes fiscales en cas de divergence importante des profils de taux d'imposition les affectant. Mais pour la pertinence de cette crainte, cela importe en fin de compte relativement peu. En effet, si au nom de la pression de la concurrence fiscale internationale on parvient à faire accepter sans grand mal au niveau fédéral une réforme fiscale qui profite cinq fois plus au tiers le plus riche de la population qu'au tiers le plus pauvre, alors a fortiori la concession d'une large autonomie fiscale à la baisse rendra irrésistibles des réformes fiscales régionales privilégiant les contribuables les plus aisés, au nom du risque politiquement bien plus crédible de délocalisations transrégionales.

**8. N'attache-t-on pas une importance indue aux conditions économiques d'une solidarité généreuse, alors que la seule contrainte liante est d'ordre politique ?** Cette objection est la plus sérieuse qui puisse être faite à notre méfiance à l'égard de l'autonomie fiscale du point de vue d'un partisan sincère d'une solidarité généreuse. Un Flamand est politiquement plus disposé à se montrer solidaire envers un autre Flamand qu'envers un Wallon ou un Bruxellois, dit l'argument, et de même pour les Wallons et les Bruxellois. Dès lors, en décentralisant la fiscalité, et du reste aussi ultérieurement la sécurité sociale, on augmente le potentiel de solidarité plutôt que de le diminuer, et cela malgré l'accroissement du risque de concurrence. Bien entendu, du fait qu'elle implique une pleine autonomie « vers le haut », notre proposition n'empêche nullement que les régions donnent libre cours à leur disposition à une solidarité interne plus généreuse. Il n'en est pas moins vrai que cela ne sert pas à grand chose de prémunir la solidarité contre la concurrence fiscale en en maintenant l'essentiel au niveau fédéral si, à ce niveau, sa viabilité politique est menacé. Mais le degré de solidarité qui est légitime aux yeux de l'« opinion publique » ou défendable devant les électeurs à une échelle donnée ne constitue pas une donnée exogène. Il est partiellement produit de nos institutions politiques à la structuration desquelles il importe dès lors de réfléchir dans cette perspective (voir la section 5 du texte).