

## **Fédéralisme fiscal et solidarité :**

### **Y a-t-il une formule idéale ?**

Philippe Van Parijs

in Le Fédéralisme fiscal (Michel Mignolet ed.), Bruxelles: De Boeck, 2005, pp.197-204

L'intéressante analyse qu' Alain Guengant et Jean-Michel Josselin (2005) proposent de l'histoire récente du financement des municipalités françaises et l'instructive comparaison, par Kristian Orsini (2005), des modes de financement de la sécurité sociale dans quatre Etats relativement décentralisés nourrissent utilement, chacune à leur manière, la réflexion sur la question de savoir ce qui constitue la manière optimale d'articuler solidarité et décentralisation. Dans ce bref commentaire, je commence par rappeler brièvement les principaux avantages et désavantages d'une décentralisation fiscale. J'esquisse ensuite ce qui me paraît être la formule optimale et la défends contre deux objections. Puis j'indique en quoi la formule actuelle de financement des régions belges en diffère et me demande pourquoi. Je conclus en exprimant mes convictions quant à la direction dans laquelle notre juvénile fédéralisme fiscal se doit de progresser.

#### **1. Avantages et désavantages de la décentralisation fiscale**

On connaît les avantages et désavantages de la décentralisation fiscale, et les contributions de Kristian Orsini (2005) et d'Alain Guengant et Jean-Michel Josselin (2005) en ont incidemment illustré plusieurs.

Du côté des avantages, une décentralisation rend possible

(a) de mieux ajuster la fiscalité, quant à son niveau et à ses modalités, aux conditions locales de la région (ou municipalité, comté, province, état, etc.) et aux préférences de sa population<sup>1</sup> ;

(b) d'innover et d'expérimenter régionalement en matière de fiscalité d'une manière qui puisse être instructive pour tous ;

(c) de soumettre ceux qui dépensent le produit de l'impôt au contrôle d'un électorat plus local qu'on peut supposer mieux informé et plus concerné qu'à un niveau plus centralisé;

---

<sup>1</sup> J'utiliserai ci-dessous le terme « région » pour désigner l'entité décentralisée dotée d'une large autonomie. Mais le raisonnement s'appliquera mutatis mutandis aux municipalités, comtés, etc. .

(d) de faire supporter davantage aux régions les conséquences financières des décisions qu'elles prennent, ce qui peut être considéré comme bénéfique en termes d'efficacité (elles sont incitées à mieux faire) mais aussi en termes d'équité (elles récoltent ce qu'elles méritent).

Du côté des désavantages, une décentralisation fiscale risque

(a) d'induire une perte d'efficacité économique en gaspillant des possibilités d'économie d'échelle dans l'administration et en compliquant la mobilité;

(b) de diminuer l'effet d'assurance (face aux incertitudes des fluctuations de recettes) ;

(c) de diminuer la solidarité entre les régions (d'autant plus importante que la mobilité inter-régionale des personnes n'est pas une possibilité réelle);

(d) de diminuer la solidarité interne à chaque région (d'autant plus fragile que la mobilité inter-régionale des personnes et des entreprises est une possibilité réelle)

## 2. Une formule idéale ?

Comment faire pour concilier autant que possible les avantages de la centralisation et de la décentralisation ? La réponse m'a toujours paru simple et limpide dans son principe :

(1) financer l'essentiel des dépenses décentralisées par un impôt organisé à l'échelle la plus centralisée possible et réparti entre les régions non en fonction de leurs dépenses mais en fonction de leurs « charges » au sens de Guengant et Josselin (2005), c'est-à-dire en fonction d'indices objectifs saisissant le mieux possible les besoins auxquels les dépenses décentralisées sont supposées pourvoir; et

(2) permettre aux régions de percevoir des impôts complémentaires (que ce soit sous la forme d'additionnels sur l'impôt central ou sous la forme d'impôts propres qu'elles structurent à leur guise.

Bien sûr la mise en œuvre de cette formule simple et limpide rencontrera, sous d'innombrables facettes, deux problèmes fondamentaux :

(a) Où placer la frontière entre besoins essentiels, dont la satisfaction décentralisée doit être prise en charge par un financement centralisé, et dépenses optionnelles dont le financement peut être laissé à la discrétion des autorités régionales en fonction de leur propre jugement du rapport coût-bénéfice ?

(b) Comment raffiner la notion de « charge », pour chacun des domaines de dépenses, au delà du chiffre de la population résidente, de manière à la fois à mieux ajuster la répartition aux besoins (par exemple en tenant compte de la taille du territoire pour les infrastructures de communication, de l'âge de la population pour les soins de santé et d'éducation, du nombre de navetteurs pour les services urbains, etc.) sans cependant rémunérer ainsi des politiques régionales inefficaces (par exemple en matière de chômage ou de santé publique) ?

Dans la réponse apportée à ces deux questions multidimensionnelles, on n'échappera pas à une certaine dose d'arbitraire, mais le fait que les divergences d'appréciation dans les différentes dimensions puissent se compenser mutuellement permet d'escompter une convergence sur une fourchette relativement étroite quant à la clé de ventilation de la couverture centralisée de la majeure partie des dépenses décentralisées.

La large autonomie laissée aux régions dans l'usage des dotations du centre leur permet ainsi de mieux ajuster leurs dépenses aux circonstances, préférences et débats régionaux et leur ouvre un vaste champ d'expérimentation. Le fait que les dotations soient forfaitaires leur donnera toute l'incitation voulue pour faire de leurs deniers l'usage le plus judicieux possible, tout excès de dépense ayant à être couvert par un accroissement de la fiscalité régionale. En même temps, le financement centralisé a l'avantage de protéger la solidarité au sein de chaque composante contre la concurrence fiscale, et d'assurer à la fois assurance et solidarité inter-régionales. Autonomie et sécurité, responsabilité et solidarité paraissent ainsi efficacement combinées aussi bien que le permet la difficulté incontournable de distinguer circonstances exogènes (pour lesquelles la solidarité entre les régions doit jouer) et résultats des décisions décentralisées (imputables à la responsabilité de chaque région).

### **3. Trop de concurrence ? Pas assez de responsabilité ?**

Certains pourraient estimer qu'un tel système est encore trop vulnérable à la concurrence inter-régionale, du fait de l'autonomie fiscale résiduelle laissée aux régions. Mais il est facile de leur répondre que même en l'absence de toute autonomie fiscale, rien ne pourrait empêcher les régions de mener une concurrence nocive à leur propre solidarité interne en privilégiant des dépenses favorisant les plus riches et les plus mobiles. Qu'elle opère par le ciblage des ponctions ou des dépenses, cependant, le risque de pareille concurrence n'est pas grand si elle opère sur la toile de fond d'un système fiscal essentiellement centralisé : qu'il s'agisse de les taxer moins ou de dépenser à leur profit, faire des gros cadeaux à un contribuable riche pour le retenir en deçà d'une frontière n'a pas du tout le même attrait si l'essentiel de son apport aux finances régionales est le même, qu'il franchisse ou non la frontière.<sup>2</sup>

D'autres pourraient estimer au contraire qu'un tel dispositif ne responsabilise pas suffisamment les gouvernements régionaux, du fait qu'il neutralise pour l'essentiel l'impact de la prospérité relative de la région — partiellement attribuable à la politique qui y est menée — sur les recettes prélevées. Cette objection aurait une certaine force si l'on pouvait attribuer pour objectif aux gouvernements régionaux la seule maximisation de leurs recettes. Mais il paraît plus raisonnable de supposer que la prospérité de leur population (et pas seulement de leurs fonctionnaires) intervient dans leur fonction d'utilité. Or, si un financement essentiellement centralisé neutralise pratiquement l'impact d'un différentiel de croissance sur la capacité de la région de faire face aux dépenses publiques qui lui incombent, elle n'en neutralise que très partiellement l'impact sur le revenu moyen de la population. Pour tout gouvernement régional qui ne se comporterait pas de manière bien étrange à l'égard de son électorat, la responsabilisation reste donc amplement suffisante.

Pas d'objection forte à mes yeux donc par rapport à cette conception de la fiscalité dans un système politique à deux ou plusieurs étages. En réponse à la question qui lui était posée, J.M.

---

<sup>2</sup> Cet argument pourrait cependant s'avérer insuffisant s'il était vrai que les gouvernements régionaux accordaient au souci du PIB de leur région une priorité forte sur le souci de leurs recettes. Dans ce cas, il faudrait contraindre l'autonomie fiscale des régions de manière à ce qu'elle ne soit exercée que « vers le haut », c'est-à-dire de manière à ne pas réduire la solidarité en son sein. (Voir l'appendice de Roland et al. 2001, « Pour une autonomie fiscale vers le haut », en particulier l'objection 3.)

Josselin n'en a pas formulé non plus, tout en déclarant ne s'être pas encore fait une conviction ferme quant à la configuration optimale. En revanche, K. Orsini a dit se rallier pleinement à ce modèle, en notant que le système danois d'organisation des soins de santé par les comtés dans le cadre d'un financement forfaitaire national en constitue précisément une illustration remarquable, dans un domaine généralement jugé délicat.

#### **4. Loin du modèle belge ?**

Et pourtant, ce n'est pas là le modèle aujourd'hui adopté en Belgique. La tendance est même à s'en éloigner. L'articulation entre solidarité et responsabilité y a en effet pris la forme d'un « juste retour » aux régions de la part d'impôt prélevée sur leur territoire, corrigée par une allocation de solidarité allouée par l'état fédéral à la région où l'impôt fédéral sur les personnes physiques (IPP) par tête est inférieur à la moyenne nationale.

Le point de départ était pourtant prometteur. En 1980, les lois de réforme de l'État organisent le financement des Régions essentiellement sous la forme de dotations fédérales répartissant une partie du produit de l'IPP selon trois critères: la population, la superficie et le rendement de l'IPP dans la région. En 1989, on élimine les deux composantes forfaitaires de ce critère, pour ne retenir que le troisième, basé sur le "principe de dérivation" ou encore de « juste retour ». Outre leurs impôts autonomes et leurs ressources non fiscales, les Régions sont maintenant financées pour l'essentiel par une ristourne de la partie perçue sur leur territoire de l'impôt sur les personnes physiques. La subvention de l'État comprend cependant en outre, dans le cas de la Région où le rendement de l'IPP est inférieur à la moyenne nationale, une dotation inconditionnelle de solidarité fédérale. Cette dotation est de 468 FB (montant de 1988, indexé au coût de la vie) par habitant multiplié par le nombre de pour-cent d'écart entre l'IPP par tête dans la Région et l'IPP par tête dans l'ensemble du pays.<sup>3</sup>

Ce système est sensiblement moins transparent qu'un système de dotations forfaitaires. Pour atteindre une répartition nette des moyens entre les régions qui pourrait en principe être équivalente, il combine en effet une distribution biaisée en faveur des régions riches (la ristourne de l'IPP) et une distribution biaisée en faveur des Régions pauvres (la dotation de solidarité). Leur interaction peut produire des anomalies qui, montées en épingle, peuvent menacer la légitimité du système.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Le chiffre de 468F a été choisi de manière à ce que le montant de cette dotation de solidarité à la Wallonie corresponde à la dotation de solidarité tacitement impliquée par les recettes des diverses Régions au moment de la négociation du nouveau mécanisme de financement (1988). Le montant par tête de la dotation de solidarité accordée à la Wallonie serait par conséquent de 46.800 FB par habitant (hors indexation) si l'IPP n'y rapportait rien, de 23.400 FB s'il y rapportait par tête la moitié de la moyenne nationale et de 0 si l'IPP était égal en Wallonie et dans l'ensemble du pays. (Voir Moesen, 1993.)

<sup>4</sup> Ainsi, en 1997, il avait pour conséquence d'accorder un financement par tête à la région wallonne plus élevé qu'à la région flamande (85.791 et 80.815 FB, respectivement). Cette conséquence n'est pas aussi inconfortable que le "paradoxe des revenus" dont la révélation avait nourri le déclenchement des revendications de défédéralisation de la sécurité sociale au début des années 90 (voir Van Rompuy, 1989, 1993): dans une situation où le revenu primaire par tête est nettement plus élevé en Flandre qu'en Wallonie, le fait que les

Ce système diffère aussi d'un système de dotations forfaitaires par l'interprétation significativement différente des transferts nets qu'il induit. Dans un système de dotations forfaitaires, les transferts inter-régionaux nets sont spontanément perçus comme le sous-produit normal d'une redistribution de "nous tous" (en fonctions de nos capacités) vers "nous tous" (en fonction de nos besoins). Dans une combinaison de « juste retour » et d'« allocation de solidarité », en revanche, ils sont spontanément perçus comme l'expression d'une solidarité discrétionnairement et donc révoquablement consentie par une communauté en faveur d'une autre estimée « nécessiteuse ».

Enfin, il se fait que les paramètres du dispositif, tel qu'il a été mis en place en 1989, impliquent une érosion graduelle de la solidarité inter-régionale. La dotation proportionnelle croît en effet en fonction du rendement de l'IPP, tandis que le montant de référence de la dotation de solidarité est indexé seulement sur le niveau des prix. Par suite, pour autant qu'il y ait une croissance du PNB en termes réels, les ressources de chaque région dépendront de plus en plus de l'impôt prélevé chez elle, et le degré de correction d'un degré d'inégalité donné ne cessera de s'amenuiser.

## 5. Une question et une conviction

Comment expliquer alors que l'on ait estimé opportun de glisser d'un système mixte vers un système où la composante de dotations forfaitaires a disparu alors qu'il semblerait qu'elle aurait au contraire du être renforcée, au point d'occuper tout le terrain ? Une suggestion qui m'a été faite est que le « juste retour » est susceptible de fournir aux autorités régionales une incitation à collaborer avec plus de zèle au recouvrement de l'impôt, puisqu'il signifie qu'elles récupèrent en proportion de ce qu'elles collectent. Mais n'oublions pas que l'allocation de solidarité est calculée en fonction d'un écart par rapport au rendement moyen de l'impôt des personnes physiques (et non, par exemple, par rapport au PIB par tête). A moins de supposer qu'elles puissent être durablement sujettes à une illusion d'optique, il n'y a donc nulle raison de croire que les autorités régionales puissent être plus soucieuses de promouvoir le recouvrement de l'impôt avec le système existant qu'avec un système de dotations forfaitaires.

Je reste ainsi avec une question explicative non résolue — à moins de conjecturer une machination de la part de ceux qui auraient intérêt à fragiliser la solidarité fédérale — et avec une réponse inchangée à la question normative de savoir quel dispositif se recommande à ceux qui veulent simultanément doter les Régions des moyens puissants que requiert le véritable exercice de leur autonomie et maintenir durablement une solidarité transrégionale généreuse. Revenir au système de 1980 — un système de dotations forfaitaires indexées sur le PNB fédéral et les populations régionales —, le radicaliser même et l'affiner par l'élaboration d'un indice de « charge » moins grossier, serait donc très loin d'être une régression. Ce serait un progrès vers un système fédéral plus mûr.

---

pouvoirs publics wallons soient plus richement dotés que les pouvoirs publics flamands (l'anomalie notée ici) n'est pas une anomalie aussi interpellante que le fait que, pendant quelques années, les transferts aient transformé une infériorité en revenus primaires en une supériorité en revenus disponibles. Le sentiment qu'éprouvent certains Flamands (par exemple Schiltz, 1997) d'avoir été bernés à la faveur d'un mécanisme peu limpide n'en est pas moins compréhensible, et peu propice à la confiance mutuelle et à la sérénité que le développement harmonieux d'un système de solidarité requiert..

Cette conclusion a bien entendu pour corollaire qu'il importe de maintenir la composante forfaitaire dans le financement des compétences actuelles des Communautés ; de la renforcer même le jour, proche ou lointain, où la Communautés flamande et la Communauté Wallonie-Bruxelles céderont leurs compétences aux Régions flamande, wallonne et bruxelloise, permettant ainsi à celles-ci de développer une politique mieux intégrée et mieux ajustée à leur populations respectives ; et de ne prendre au sérieux l'idée d'une défédéralisation du système des soins de santé que si elle prend la forme d'une régionalisation obéissant au même modèle, c'est-à-dire pouvant s'inspirer du modèle « danois » (préconisé par Orsiini) de dotations centrales en fonction de « charges » (au sens de Guengant et Josselin) associées aux populations de chaque région.<sup>5</sup>

Non, l'histoire du fédéralisme fiscal belge n'est pas terminée. Elle ne fait que commencer. Et elle a tout à gagner de rencontres internationales et interdisciplinaires qui permettent de tirer des leçons de ce qui se fait ailleurs, sans jamais oublier de faire place, par delà tous les aspects techniques, à une réflexion sur les fins qu'il s'agit ultimement de poursuivre.

## Références

- GUENGUANT, A. ET JOSSELIN, J.M., (2005), « La justice distributive en pratique : l'exemple des communes françaises », dans ce volume.
- MOESEN, W.A. (1993), "Community public finance in the perspective of EMU. Assignment rules, the status of the budget constraint and young fiscal federalism in Belgium", *European Economy* 53.
- ORSINI, K. (2005), « La sécurité sociale entre fédéralisme et décentralisation : quelles limites au principe de solidarité ? », dans ce volume.
- ROLAND, G., VANDEVELDE, A. & VAN PARIJS, P. (2001), « Autonomie régionale et solidarité: une alliance durable? », dans Cattoir, P., De Bruycker, P., Dumont, H., Tulkens, H. et Witte, E. (eds.), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme au 21e siècle*, Bruxelles, Bruylant & Louvain-la-Neuve, Academia, pp. 525-547.
- SCHILTZ, H. (1997), "Lettre ouverte à mes amis wallons", *Le Soir*, 26.5.1997.
- VAN PARIJS, P. (2004b), « Obstacles et jalons sur la voie d'une communauté bruxelloise », dans Maskens, A. (ed.), *Quelle(s) communauté(s) pour les Bruxellois?*, Bruxelles, ASBL Manifesto, pp. 36-42.
- VAN PARIJS, P. (2004b), « Just Health Care in a Pluri-National Country », dans Anand, S., Peter, F., et Sen, A. (eds.), *Public Health, Ethics and Equity*, Oxford, Oxford University Press, pp. 163-180. (Version française antérieure dans Docquier, F., *La solidarité entre les régions belges*, Bruxelles, De Boeck Université, 1999, pp. 27-49.)
- VAN ROMPUY, P. (1988), « Tien jaar financiële stromen tussen de gewesten », *Leuvense Economische Standpunten* 45.
- VAN ROMPUY, P. (1993), « Regionalisering van de sociale zekerheid », *Leuvense Economische Standpunten* 68..

---

<sup>5</sup> Sur ces deux derniers points, voir, respectivement, Van Parijs (2004a) et (2004b).