

Le défi générationnel de la fiscalité belge

Bruno Colmant¹

Docteur en économie appliquée (ULB)

Professeur à la Vlerick School of Management et à l'UCL

Si les crises financières présentent un seul aspect positif, c'est celui probablement de forcer à réfléchir au modèle économique et à la « destruction créatrice » énoncée par l'économiste Schumpeter. Cette réflexion est indispensable parce que les crises déplacent les richesses et les dettes entre les agents économiques. La démarche devra, cette fois, être plus rigoureuse qu'un espoir passif de rétablissement conjoncturel, parce que l'État est dans une situation complexe. Des questions sur le partage des richesses sont, de surcroît, posées avec acuité.

L'équité fiscale est d'abord une question de synchronie générationnelle

Du reste, l'État n'existe pas en tant qu'agent économique autonome. Il fait la transition, levant l'impôt pour le répartir et rembourser la dette publique. Le remboursement de la dette publique trouve donc sa contrepartie dans le prélèvement fiscal. Or la dette a repris un mouvement ascendant et atteindra bientôt une année de PIB. À cette dette se rajoutera une autre dette, encore imprécise, que constituent les

coûts du vieillissement de la population (pensions, soins de santé, etc.).²

Ces deux dettes interpellent le pouvoir exécutif: quelles seront les lignes de l'épure fiscale destinée à assurer le remboursement de la dette et à conforter la prospérité des futures générations dans le respect du contrat moral qu'est l'impôt? Les axes de ces questions sont interdépendants, car l'équité fiscale est d'abord une question de synchronie générationnelle. Elle n'est assurée que si les générations qui bénéficient des biens publics sont les mêmes que celles qui contribuent à leur financement.

Sous cet angle, la fiscalité du Royaume présente une faiblesse structurelle, puisqu'à fiscalité inchangée, le remboursement de l'endettement se fera au détriment des générations suivantes. Encore faut-il, bien sûr, que ces générations futures décident d'accepter l'héritage fiscal sous bénéfice d'inventaire. Cela conduit à la véritable question: la fiscalité est-elle structurée de manière à assurer la croissance des prochaines décennies, déduction faite des dettes à rembourser? À notre avis, la réponse est incertaine et sujette à débat. Voici pourquoi.

En bonne logique, l'impôt devrait être structuré autour de la géographie et de la démographie du pays. C'est à ce niveau qu'une singularité transparaît: dans de nombreux pays, l'impôt est souvent échafaudé sur une logique manufacturière, typique aux sociétés industrielles, alors que plus

¹ Cet article est rédigé à titre exclusivement personnel. Il n'engage pas les institutions privées, publiques et académiques auxquelles l'auteur collabore.

² De manière provocatrice, le ministre du Budget, Guy Vanhengel, a d'ailleurs affirmé que la Belgique était en faillite virtuelle (*De Standaard*, 5 septembre 2009).

de la moitié du PNB provient désormais du secteur tertiaire, c'est-à-dire des services.

La fiscalité ne semble avoir fait le deuil ni du passé industriel ni de la perte de prospérité nationale, ce qui explique la lourde taxation des revenus du travail et du capital. Une fiscalité industrielle est typiquement redistributrice, et non stimulante. Pourquoi? La raison en est simple: dans une économie manufacturière et extractive (acier, charbon, etc.), la ressource naturelle (supposée disponible sans limites et sans substituts) est transformée. Il suffit donc de taxer cette transformation, qui fournit la valeur ajoutée et constitue une rente de situation. Il n'est donc pas nécessaire de stimuler de nouveaux investissements tant que l'effet d'aubaine perdure. Or on le sait désormais: la mondialisation, conjuguée à des exigences de transferts sociaux et de perspective providentielle de l'État, a rendu la stratégie fiscale passée totalement caduque.

Entre les années soixante et quatre-vingt, la politique budgétaire a été charpentée sur le postulat d'une croissance qui autorisait l'endettement et le report de la charge fiscale sur les générations suivantes. Cette hypothèse correspondait elle-même au baby-boom d'après-guerre et donc reposait sur une démographie qui suscitait une valeur ajoutée croissante. Malheureusement, les courbes de natalité se sont disloquées et la croissance s'est érodée. Seule l'immigration fournit désormais un relais pour la démographie. Il en découle donc un gigantesque déséquilibre générationnel: les classes âgées de la population ont collectivement bénéficié d'un endettement public dont le remboursement par les générations suivantes n'est pas assuré. En d'autres termes, la fiscalité belge a emprunté la croissance des prochaines générations.

Les premiers effritements du modèle sont apparus à la fin des années septante, au moment du second choc pétrolier. Confondant un glissement structurel avec un remous conjoncturel, les gouvernants de l'époque ont espéré le salut dans une politique keynésienne désuète. Les années quatre-vingt et nonante ont été, quant à elles, caractérisées par une fiscalité pusillanime et indécise. Cette dernière ne fut pas suffisamment réfléchie, car elle était conditionnée par la correction d'égarements budgétaires. Cela a conduit le Royaume à appliquer une des impositions du travail et du capital les plus lourdes d'Europe.

De surcroît, l'impôt n'est pas suffisamment incitatif, puisqu'il ne fournit pas à la Belgique – une zone de transit par excellence – suffisamment de stimulants pour que le ca-

L'impôt doit désormais être stimulant et promouvoir l'innovation

pital se stabilise dans notre pays. En d'autres termes, l'impôt consolide une emprise statique qui est incompatible avec le caractère mobile et dynamique des facteurs de production. Au-delà des intérêts notionnels, on n'accorde pas assez de stimulants fiscaux afin de diminuer le coût du travail des sociétés qui voudraient s'installer en Belgique. Pourtant, le capital est fluide et les décisions d'investissements sont désormais prises à un niveau continental. De plus, notre modèle fiscal doit désormais se structurer dans la dépendance des capitaux et des centres de décisions étrangers.

On peut ne pas s'émouvoir du fait que des entrepreneurs choisissent de délocaliser leurs productions. Mais alors, il faudrait préciser quels avantages différentiels sont offerts par notre économie. Quels sont les activités à haute valeur ajoutée et les centres d'excellence que nous voulons privilégier? Comment nos entreprises peuvent-elles rayonner comme des prestataires de services internationaux?

Mais ce n'est pas tout, car la fiscalité belge est frappée d'une hypothèque générationnelle. En effet, la justice fiscale exige, entre autres, une simultanéité générationnelle entre ceux qui bénéficient des dépenses de l'État et ceux qui en assurent le financement.

Sauf à créer des tensions, il importe, à l'échelle d'un pays, que la génération qui bénéficie des dépenses budgétaires soit la même que celle qui les finance. Si un pays accumule des déficits, cela signifie qu'une génération emprunte au détriment de la suivante. Il en découle une dissociation générationnelle, puisque les contributions fiscales sont postérieures aux dépenses budgétaires.

Or, après les sauvetages bancaires et autres plans de relance, c'est justement une crise fiscale qui se profile dans l'angle mort de la crise économique. Cette crise fiscale sera structurelle et longue. Elle révélera les indécisions budgétaires des années septante et quatre-vingt, qui ont propulsé l'endettement public à des sommets vertigineux.

La dette publique des précédentes décennies n'a jamais été remboursée. Elle a, certes, été soulagée par une baisse des taux d'intérêt, l'arrêt temporaire de l'effet « boule de neige »

et une politique d'équilibre budgétaire. Mais, en même temps, au lieu de réduire la dette fédérale en termes absolus, c'est-à-dire en euros, les gouvernements se sont limités à la réduire en termes relatifs, c'est-à-dire par rapport au PIB. Il y a d'ailleurs un mirage financier: le déficit budgétaire est toujours exprimé en pourcentage du PIB, mais pas en rapport avec le budget de l'État, inférieur au PIB. La dette de l'État est aujourd'hui une dette nette.

Le remboursement de cette dette sera prélevé au prix d'un risque de tension générationnelle, dès lors que la vague du coût du vieillissement va bientôt submerger les finances publiques. Or rien ne dit que les générations suivantes voudront, ou même pourront, payer nos dettes. Il pourrait même en résulter une désolidarisation générationnelle, qui réfuterait l'hypothèque de l'avenir fiscal par le présent budgétaire.

Pendant des décennies, le pays s'est acheté des années d'immobilisme, en demandant crédit aux générations suivantes. Or c'est malsain, parce qu'aucun plan de prospérité ne leur a été préparé et que la démographie est déclinante. En réalité, il y a un risque, à savoir que ce soit l'inverse de ce qui est espéré qui se passera: les nouvelles générations ne voudront pas servir de variable d'ajustement aux pensions de celles qui les ont précédées.

Il se pourrait même que la politique fiscale ait été teintée d'un effet «de capture» générationnelle. Il y a, en effet, un fait troublant. Depuis trente ans, au fur et à mesure que la classe moyenne de la génération d'après-guerre devenait rentière, la fiscalité sur les revenus du patrimoine a baissé.

Cet effet (qui n'est peut-être qu'une coïncidence) est décelable dans différents domaines: «déglobalisation» et taxation distincte à un taux préférentiel des intérêts, absence de péréquation conduisant à limiter l'ajustement des revenus cadastraux à l'inflation, création des déductions pour épargne-pension, diminution substantielle des droits de donation et de succession, etc. Un demi-siècle après la dernière réforme fiscale, les revenus professionnels sont donc pratiquement les seuls à être soumis à la progressivité de l'impôt. Les revenus non professionnels (revenus de l'épargne et ceux de l'immeuble d'habitation) sont essentiellement taxés à un taux proportionnel, c'est-à-dire un barème qui n'est pas progressif.

Cette coïncidence (et son pouvoir explicatif) ne se suffit, bien sûr, pas à elle-même. On la retrouve dans tous les pays européens, ce qui élimine un facteur propre à la Belgique. Elle répond d'ailleurs à un phénomène d'équité fiscale,

puisque le capital provient, pour la plupart des contribuables, de revenus déjà taxés. De surcroît, l'allègement de la fiscalité des revenus de l'épargne a répondu à la nécessité impérieuse de conserver des capitaux en Belgique, à un moment où l'État belge défaillait sous des déficits budgétaires abyssaux. Dans les années septante, la taxation libératoire des revenus mobiliers a facilité la souscription des obligations d'État.

Cette perspective (dont nous admettons qu'elle est très contestable) exigerait donc des études socioéconomiques plus approfondies, à la lumière des travaux de l'économiste George J. Stigler (1911-1991), prix Nobel d'économie en 1982. Ce chercheur a énoncé la théorie de l'économie positive de la réglementation, selon laquelle des lois correspondent aux effets d'aubaine.

Il faudrait idéalement une fiscalité plus basse dans tous les domaines, pour favoriser le travail et la constitution de l'épargne

En conclusion, notre régime fiscal devrait modifier son angle d'approche. L'impôt doit désormais être stimulant et promouvoir l'innovation. Les ruptures fiscales sont toujours complexes, car elles ne réunissent que rarement les consensus politiques. Mais avons-nous vraiment le choix? Sans doute pas. Non seulement la rente de la richesse du pays a été consommée, mais en plus elle a été empruntée. Il faut donc la rembourser et la reconstituer, avec le souci de la prospérité des générations futures. La fragilité du report de la charge fiscale sur les prochaines générations est incontournable. Il faudra donc beaucoup de subtilité pour réajuster les flux fiscaux entre générations. Les arbitrages seront cornéliens et exigeront une extrême finesse: il faudra rembourser la dette sans stériliser l'économie. Il faudrait idéalement une fiscalité plus basse dans tous les domaines, pour favoriser le travail et la constitution de l'épargne, puisque l'État n'est plus providentiel. Des excès fiscaux peuvent inhiber, voire stériliser, l'élan entrepreneurial. Une fiscalité outrancière use les agents économiques et ligote le progrès. Elle rend l'économie administrative et refoule l'audace de la prise de risque. ●