

Regards sur trente ans de fiscalité

Bruno Colmant

Expert-comptable et conseil fiscal

Membre du Conseil supérieur des Finances et du Conseil central de l'Économie

Revisiter l'histoire de la fiscalité du pays est un exercice facile et complexe à la fois. Facile, car le droit fiscal est suffisamment documenté pour en décoder l'architecture juridique. Pourtant, la démarche est complexe, car la fiscalité s'inscrit d'abord dans l'économie et dans la politique. Ses repères sont donc contingents aux contraintes conjoncturelles et aux orientations que nos gouvernants ont voulu imprimer.

La mission des fiscalistes n'est, bien sûr, aucunement de dicter les orientations économiques aux décideurs politiques. Ces derniers sont seuls à posséder la légitimité des décisions. Chaque citoyen doit s'y conformer, le droit fiscal étant d'ordre public. Pourtant, il convient de s'interroger sur une problématique incontournable : comment le Royaume en est-il arrivé à mettre en œuvre une des fiscalités les plus lourdes d'Europe, tant pour les revenus du capital que du travail ?

Intuitivement, notre pays aurait dû, comme le Grand-duché de Luxembourg, faire de la fiscalité un outil de compétitivité et d'attractivité économique. En d'autres termes, le positionnement géographique de la Belgique et la géographie centripète de l'économie auraient dû conduire à une imposition allégée.

De nombreuses raisons expliquent cette dissonance. Pourtant, à notre intuition, il y a un facteur qui prédomine, tant il a, de manière décisive, conditionné l'économie du pays pendant un tiers de siècle. Il s'agit de l'interprétation de la conjoncture commise par les gouvernants des années septante, et plus précisément pendant les années 1977 à 1981. En bonne intelligence (et supportés par l'ensemble des économistes), les gouvernants de cette époque considèrent les crises du pétrole comme un phénomène circonstanciel et non structurel. Le prix de l'énergie masqua une réalité qui apparaît aujourd'hui, avec le recul du temps, éclatante : la mutation d'une économie manufacturière vers une économie de services, c'est-à-dire le déplacement partiel de l'économie du pays du secteur secondaire vers le secteur tertiaire.

Ceci étant, dans ce domaine, une profonde humilité doit prévaloir, surtout trois décennies après les faits. Personne n'aurait pu appréhender la profondeur des mutations de l'économie et nos gouvernants ont collectivement tenté de répondre de manière optimale à des situations inédites. Il fallait, par exemple, répondre à un accroissement exponentiel du chômage.

Ils choisirent de mettre en œuvre une politique budgétaire keynésienne, caractérisée par des dépenses publiques importantes destinées à stimuler l'activité économique. Le

scénario économique était – il est vrai – inconnu : la stagflation, c'est-à-dire une combinaison de stagnation et d'inflation. Malheureusement, la réponse keynésienne fut inadaptée : elle alimenta l'inflation sans extirper la stagnation. La réponse politique fut d'autant plus singulière qu'elle maintint artificiellement en activité certains secteurs nationaux (sidérurgie, textile, chantiers navals, charbonnage et verres creux) qui entraient dans une concurrence mondiale et auraient donc dû être restructurés.

L'hiatus était compréhensible, car les économies occidentales avaient traversé, pendant près de 30 ans, une période de croissance ininterrompue, correspondant à la reprise économique d'après-guerre. De plus, le système monétaire mondial de Bretton Woods avait été fondé, jusqu'en 1973, sur un mécanisme de change fixe, assurant stabilité du commerce et prévisibilité des échanges. Les économistes confondirent un effet d'aubaine (correspondant à la reconstruction de l'économie d'après-guerre) avec une tendance lourde.

Les réflexes des économistes s'étaient tellement émoussés que dans une bonne école de commerce de la capitale, seul Keynes était enseigné. On parlait, certes, des théories de Milton Friedman, qui serait plus tard un des architectes du redéploiement économique des États-Unis. Pourtant, Friedman était relégué au titre de curiosité anecdotique. Il était sans doute trop libéral et opposé au planisme et au dirigisme économique. Adam Smith avait, quant à lui, été expulsé des auditoires d'économie politique depuis mai 1968. Dix ans plus tard, sous les pavés, certains continuaient à chercher la plage.

Au lieu de stimuler l'activité économique, les politiques de dépenses publiques des années septante entraînèrent le pays dans un désordre économique sans précédent. Elles conduisirent à des déficits budgétaires à deux chiffres, à un endettement public qui culmina à 130 % du PIB, à une inflation hors de contrôle et à des dévaluations successives. À partir d'un certain seuil, la dynamique financière conduisit au fameux effet « boule de neige », c'est-à-dire l'accroisse-

ment exponentiel de la dette. La Belgique fut entraînée dans un phénomène budgétaire très rare, à savoir celui des crises d'endettement autoréalisatrices, comme les ont expérimentées certains pays d'Amérique centrale.

Face à une solvabilité ébranlée, les pouvoirs publics n'eurent d'autre choix que de financer ces déficits budgétaires par un appel massif à l'emprunt. Ces emprunts furent, pour partie, placés à l'étranger, mais dans une mesure réduite, car la gestion de l'État belge ne suscitait ni enthousiasme ni conviction de solvabilité.

Le choix obligé fut donc de faire appel à l'épargne nationale, par des émissions d'emprunts à répétition. Le volume de ces derniers fut tel qu'il assécha le marché des capitaux au détriment des investissements productifs, c'est-à-dire du capital à risque. La Bourse de Bruxelles fut d'ailleurs, à l'époque, désertée. Ce phénomène, qualifié de *squeeze-out* dans la terminologie économique anglo-saxonne, entraîna deux conséquences sérieuses.

Tout d'abord, le taux d'intérêt des emprunts de l'État belge dut être majoré d'une prime (afin de couvrir les risques de dépréciation du franc belge et le risque de solvabilité inhérent à l'État belge), au détriment global des pouvoirs publics. Ensuite, le rendement du capital à risque, déjà écorné par les poussées inflationnistes et une fiscalité lourde, ne fut plus suffisamment attractif en comparaison des placements sans risque.

Les besoins d'emprunts de l'État furent d'ailleurs tels qu'il fut forcé d'octroyer des avantages particuliers, comme un précompte mobilier réduit, aux emprunts d'État. Des emprunts à avantages fiscaux particuliers, tel le mémorable emprunt 81-91, furent nécessaires. Ces décisions fiscales paraissent, de nos jours, anodines. Elles entraînèrent pourtant des conséquences en spirale : c'est bien la nécessité d'avantager fiscalement la souscription des emprunts d'État qui conduisit à pénaliser la fiscalité des revenus d'actions.

Différentes mesures imaginées par le sénateur Étienne Cooremans, comme les actions AFV et les souscriptions Monory-De Clercq, habilement mises en œuvre sous le gouvernement Martens-Gol, pallièrent cette situation, mais sans entraîner de renversement structurel de tendances.

Concomitamment, les pouvoirs publics décidèrent d'augmenter les impôts en poussant les feux fiscaux jusqu'à des seuils confiscatoires. L'impôt des sociétés, par exemple, approcha le niveau fatidique de 50 %. Ceci fut mis en œuvre sans compter que l'impôt taxait déjà l'inflation (elle-même alimentée par le déficit budgétaire), c'est-à-dire le maintien des capacités de production. La fiscalité excessive a anémié l'économie. Elle l'a même, peut-être, tirée en arrière. La Belgique répondit de manière introvertie à la crise économique, en privilégiant la répartition collective au détriment de la prise de risque.

Examiné sous le grand angle du temps, on peut donc supputer que les choix budgétaires des années septante ont conduit à une pénalisation du capital à risque. Ou, de manière plus brutale, l'État a, par sa gestion des années septante, probablement fragilisé la reconversion industrielle du pays. Il n'est d'ailleurs même pas exclu que la pénalisation fiscale du capital à risque jouât un rôle dans les deux phases de rachat des entreprises belges par des groupes étrangers (reprise de la Générale de Belgique en 1988 et vague d'OPA des années 1997-1998).

Et puis, en arrière-plan de cette évolution, il y eut un autre phénomène plus diffus, à savoir un certain dogmatisme qui prévalut dans les années septante et quatre-vingt. L'économie de marché était, à cette époque, réfutée. Il y eut une confusion entre la croissance et le dirigisme économique. Alors que l'économie se libérait et que la mondialisation du commerce s'infiltrait, certains ont accru l'intervention bureaucratique de l'État au motif qu'elle était providentielle. L'économie devenait polycentrique et sujette à des influences nouvelles et contradictoires. Pourtant, une vision politique pusillanime opposait la fluidité du commerce à une gestion « planique » de l'économie.

Cette période grise est désormais derrière nous. L'entrée de la Belgique dans la zone euro fut, à cet égard, réussie et « disciplinante ». Les efforts consécutifs des gouvernements Dehaene-Maystadt et surtout Verhofstadt-Reynders conduisirent à un rétablissement spectaculaire de l'économie du pays, dont l'équilibre budgétaire est atteint depuis 8 ans et le ratio « dette publique/PIB » en décline impressionnante. La rigueur budgétaire conduisit à une amélioration du *rating* de la dette belge, dont les Régions et Communautés ont bénéficié. Les intérêts notionnels, précédés de la DLU, constituèrent des mesures fiscales visionnaires dont la promotion internationale a été remarquablement accueillie.

Mais l'important est que ces révolutions fiscales ne soient pas, au sens étymologique, un retour au point de départ, c'est-à-dire le prélude à des compensations taxatoires qui en gommèrent l'effet bénéfique.

En résumé, les crises économiques des années septante ont probablement entraîné des effets rémanents pendant un quart de siècle. Mais la mémoire des égarements doit subsister. Car si l'entrée de la Belgique dans la zone euro fut « disciplinante », elle a, en même temps, accentué la nécessité d'une compétitivité accrue. Il sera donc important de garder un état de veille collectif, car ce qui stimule une économie, pour le bénéfice de l'ensemble des membres de la communauté, c'est le goût du risque, l'initiative et l'envie d'entreprendre.

La fiscalité est, dans cette perspective, un facteur essentiel de redistribution sociale. Elle reflète une certaine vision de la communauté. Mais ses excès peuvent inhiber, voire stériliser, l'entreprise humaine. Des impôts trop lourds conduisent inmanquablement au dirigisme économique. Une fiscalité outrancière absorbe l'énergie dans l'État et use ses agents économiques. Elle ligote le progrès. Elle rend l'économie administrative et refoule l'envie de prise de risque. Le vrai contrat social de la fiscalité, c'est celui de l'aptitude à la prise de risque. ●