

L'impôt dans l'accord de gouvernement fédéral 2014
Propos de citoyen



Avec le soutien de la fédération Wallonie-Bruxelles 

Centre AVEC ASBL, rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles
Tél. : +32/(0)2/738.08.28 – <http://www.centreavec.be>

L'impôt dans l'accord de gouvernement fédéral 2014

Propos de citoyen

L'impôt concerne chacun d'entre nous. Qu'en dit le récent Accord de gouvernement fédéral¹ ? Comment nous situer comme citoyens à l'égard de ses positions ? Telles sont les questions que ce document d'analyse et de réflexion propose d'aborder.

Que trouve-t-on dans l'Accord ?

Sur les 230 pages de l'Accord, quatorze traitent de la thématique, au chapitre 4 « Finances », qui y consacre trois sous-sections « Réforme fiscale » (78-88)², « Secteur financier : banques et assurances » (88-91), « Lutte contre la fraude » (91-92).

Quatre raisons d'une nécessaire réforme fiscale

L'Accord commence par affirmer : « Le système fiscal fédéral nécessite une réforme » (78). En en donnant plusieurs raisons :

- Une première raison concerne le niveau de l'imposition : « La pression fiscale et parafiscale globale est très élevée en Belgique. La pression fiscale implicite sur le travail est même la plus élevée de l'Union européenne »³.
- Une deuxième raison touche à l'équité : « En outre, la répartition de la pression fiscale est déséquilibrée entre les revenus du travail, d'une part, et les autres revenus, d'autre part ».
- Une troisième raison se rapporte au critère de la simplicité qui conditionne la perception de l'impôt et par là-même les principes d'efficacité et d'équité : « La complexité s'est également accrue au point que les contribuables ne perçoivent plus le système actuel comme équitable ».
- Enfin, une quatrième raison rappelle l'option prépondérante que les quatre partis au pouvoir entendent privilégier tout au long de la législature : « la fiscalité doit favoriser la croissance, c'est-à-dire soutenir l'entrepreneuriat et créer des emplois privés ».

Cette option déterminée en faveur de la croissance, et d'une croissance fondée sur les entrepreneurs et les entrepreneurs privés, l'accord gouvernemental l'exprime dès le premier paragraphe du chapitre I « Emploi et compétitivité » : « L'ambition [du Gouvernement] est de mener une politique de croissance visant à renforcer notre compétitivité et assurant ainsi que nos entreprises créent des emplois supplémentaires » (3). En précisant : « Ceci sera réalisé entre autres, en diminuant le coût du travail (par le biais de la résorption du handicap

¹ *Accord de Gouvernement – Regeerakkoord* (9.10.2014), 230 pages. Il est utile d'utiliser la publication où figurent en vis-à-vis les versions néerlandaise et française de l'Accord. Cela permet de corriger d'éventuelles fautes de traduction. Le document est accessible sur le site du Premier ministre (http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf).

² Les chiffres entre parenthèses renvoient aux pages de l'Accord. Aux pages 91-92, l'accord traite aussi de la « Lutte contre la fraude ».

³ On peut noter que la question du bien-fondé ou non de ce niveau n'est pas examinée. En fait, il importe de voir les « services » que ce niveau permet d'assurer. Si ceux-ci s'avèrent justifiés et nécessaires, et si, par ailleurs, la répartition de la pression fiscale entre les revenus du travail et les autres revenus est déséquilibrée (cf. la deuxième raison avancée), alors il s'agit de corriger ce déséquilibre par des compensations sur ces autres revenus.

salarial) et en poursuivant la réforme du marché du travail et des pensions, tout en consolidant le système de sécurité sociale (entre autres l'enveloppe bien-être) »⁴.

Des principes de base

Lorsque l'Accord énonce les « principes » sur lesquels doit se fonder la réforme fiscale, c'est bien l'option prioritaire de la croissance qui figure en premier lieu : « Promotion de la croissance, encouragement de l'emploi, création de valeur ajoutée : un système fiscal doit encourager les gens à prendre des initiatives. Il convient de créer un climat favorable aux entreprises. Ceci signifie que l'entrée sur le marché du travail ou le fait de recevoir un salaire plus élevé doit générer un revenu net plus élevé. Quiconque travaille davantage doit pouvoir bénéficier d'un revenu net plus élevé. Les entreprises sont les plus importants moteurs de création d'activité économique, d'emplois et de richesse pour notre pays. Une croissance économique durable passera donc inévitablement et prioritairement par une amélioration de la compétitivité des entreprises » (78-79).

D'autres principes sont énoncés : l'équité (« les plus lourdes charges pèsent sur les épaules les plus solides ») ; la stabilité et la sécurité juridique (notamment en ce qui concerne une « réduction substantielle des coûts du travail et de production ») ; la simplicité et la transparence (79). Et encore : l'efficacité, à propos de laquelle l'Accord rappelle que « les impôts peuvent aussi favoriser des changements souhaités de comportements » (fiscalité verte, par exemple) (80) ; l'efficience (prélever l'impôt en « provoquant le moins d'impact négatif possible sur la bonne allocation des ressources » et réaliser ce prélèvement « sur une assiette large et avec un taux le plus faible possible ») ; le respect du contribuable (contrôles « tenant compte des situations particulières ») (80).

Last but not least, « l'intégration de ces principes dans la réalisation de la réforme fiscale se traduira par une meilleure protection du système fiscal contre la fraude » (81).

Quelques propositions de réforme

Si « le gouvernement s'engage à réformer, à simplifier et à moderniser notre système fiscal avec l'objectif de réduire la pression fiscale globale sans détériorer la situation budgétaire » (78), l'Accord n'en évoque la teneur que de manière générale et néanmoins partielle. Voici quelques éléments qu'on peut y trouver :

En ce qui concerne l'*impôt des personnes physiques* (81-82), l'Accord note, de façon générale, que « les charges sur le travail sont également trop élevées dans l'impôt des personnes physiques. Dans ce cadre il convient d'examiner la possibilité d'un glissement vers des impôts sur d'autres revenus que ceux du travail, vers des impôts indirects et/ou vers la fiscalité environnementale ».

Il est ainsi prévu de réaliser dès le début de la législature « une augmentation de la déduction forfaitaire des frais professionnels, grâce à laquelle le revenu net du travail après impôts augmentera ». Le coût de cette augmentation serait financé, entre autres, par des « mesures d'accises sur le tabac et le diesel », un « élargissement des transactions qui sont soumises à la TVA », un « impôt [dit de transparence] sur les revenus des trusts et autres constructions juridiques à l'étranger »⁵.

⁴ Traduction de la version néerlandaise.

⁵ Cette mesure, déjà envisagée sous la législature précédente, vise à empêcher de se soustraire indûment à l'impôt.

Parmi d'autres mesures préconisées, l'encouragement de l'épargne-pension : « le prélèvement existant sur l'épargne-pension dans le 3^e pilier diminuera de 10% à 8% ». Par contre, « l'indexation automatique des dépenses fiscales⁶, autres que celles qui ont un impact sur les revenus d'activité, sera limitée »⁷.

Les paragraphes consacrés à l'*impôt des sociétés* (82-83) ne comportent que quelques indications : « éliminer le facteur d'incertitude relatif à l'environnement économique et fiscal des entrepreneurs » ; éliminer les effets pervers de la disposition 'filet de sécurité' dans l'imposition des non-résidents⁸ ; soutenir la croissance des entreprises, en particulier les Petites et Moyennes Entreprises (PME).

En matière de TVA (83), l'Accord indique brièvement que la base imposable pour la perception de la TVA sera élargie : ainsi l'exemption de la TVA pour des services médicaux à vocation esthétique sera abrogée ; ainsi le délai d'ancienneté des travaux immobiliers aux habitations privées sera augmenté de 5 à 10 ans.

Quant à la *fiscalité environnementale* (83-84), l'Accord prévoit que « l'achat de produits nuisibles à la santé ou à l'environnement fera l'objet de mesures dissuasives ». Il s'intéresse aux accises sur le tabac, sur le diesel. Il propose une indexation annuelle des accises, qui tienne compte tant de l'inflation que du risque concurrentiel. A propos de la fiscalité énergétique, il précise que « les effets négatifs sur la compétitivité des entreprises seront évités ».

L'Accord traite, avec une certaine ampleur (84-86), du *Renforcement de la confiance* [réciproque entre les contribuables et l'administration fiscale] *dans le respect des principes fondamentaux*, utilisant à cet égard le terme de « taxcification »⁹.

Enfin, il entend promouvoir une *Douane moderne et performante comme un puissant levier économique et financier* (86-87) et une *Simplification administrative* (87-88) qui réduise les charges administratives résultant de la législation fiscale.

Il faut remarquer la façon dont l'Accord prend en compte la *lutte contre la fraude*. S'il affirme que « la lutte contre la perte de recettes résultant de la fraude sociale et fiscale sera poursuivie », dans cette sous-section (91-92), il se concentre essentiellement sur divers aspects de la lutte contre la fraude fiscale. C'est dans le chapitre 3, intitulé « Progrès social

⁶ Par « dépenses fiscales » il faut entendre des exonérations ou réductions d'impôts. La mesure aurait, par exemple, pour effet que le montant de l'exonération sur les carnets d'épargne ne serait plus automatiquement indexé.

⁷ Sur le point précis des dépenses fiscales, signalons l'article de Samantha Haulotte et Christian Valenduc, « Réduire les dépenses fiscales : une voie de réforme ? », dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2014/1 (paru en novembre 2014), qui comporte un excellent dossier « Une fiscalité à réformer, mais comment ? »).

⁸ Ce 'filet de sécurité', établi par la loi du 13.12.2012, vise à empêcher des non-résidents d'éviter l'impôt en Belgique sur certains revenus provenant de prestations de service pour une entreprise belge.

⁹ Le mot avait été utilisé en juillet 2013 par Koen Geens, le ministre des finances du gouvernement de l'époque. Cf. son entretien publié dans *Accountancy&Tax* 2013/4, pp.5-7

(https://www.iec-iab.be/fr/membres/publication/accountancy-tax/Documents/2013/02_A_T_2013_4_FR_Interview_Koen_Geens_Tax_cification.pdf).

et soins de santé » (43-77), que la lutte contre la fraude sociale et le dumping social se trouve traitée, de manière beaucoup plus ample, voire détaillée (53-58).

Nous situer comme citoyens

La lecture que nous venons de faire de l'Accord de gouvernement à propos de l'impôt devrait être complétée par l'examen des mesures plus concrètes que le gouvernement adoptera. C'est en nous référant à ce que nous en connaissons actuellement¹⁰ que, comme citoyen, nous nous efforcerons de nous situer à l'égard des positions de l'Accord. A tout le moins sous forme de questions.

Le gouvernement s'est donné **pour priorité la croissance économique**, en renforçant la compétitivité des entreprises, en particulier grâce à une réduction substantielle des coûts du travail, et en estimant que tout ceci aura pour effet la création d'emplois supplémentaires. A ce propos, on est en droit de se poser une question : si cette position, maintes fois avancée, mérite attention, est-il vraiment certain que la réduction des coûts du travail aboutisse à la création d'emplois ? Rien de moins sûr. En général, les employeurs n'entendent nullement prendre d'engagement sur ce point. Et un Bruno Colmant se montre aujourd'hui plus que circonspect¹¹.

Beaucoup plus fondamentalement, une autre question se pose : que penser de ce credo, toujours prégnant, d'une croissance quantitative à poursuivre inlassablement, alors qu'un examen sérieux de notre planète avec ses limites met en évidence le **caractère mythique de ce credo** ? Que valent ces projets de croissance économique qui ne prennent pas réellement en compte des points essentiels pour l'avenir de l'humanité comme l'empreinte écologique, la sauvegarde de l'environnement, les défis climatiques... ? L'environnement est sans doute devenu pour une bonne part une compétence « régionale », mais le soutien officiellement apporté aux régions, dans les deux pages qu'y consacre l'Accord (101-102), s'accompagne immédiatement d'une précaution significative – « limiter l'impact sur l'industrie compétitive à l'échelle internationale » – sur la portée de laquelle il conviendrait de sérieusement s'interroger, si on veut donner priorité à une politique de long terme visant le bien de l'ensemble des habitants de la planète d'aujourd'hui et de demain.

A propos de l'impôt des personnes physiques, il convient, selon l'Accord, d'examiner la possibilité d'un **glissement vers des impôts sur d'autres revenus que ceux du travail**. L'intention est louable. Question : Pourquoi, comme semble le prévoir l'Accord, envisager ce glissement vers des impôts indirects (accises, TVA) ou vers la fiscalité environnementale et laisser de côté la fiscalité sur les revenus du capital ? Dans l'actuelle coalition gouvernementale, de timides ouvertures dans le sens de revoir la fiscalité sur les revenus du capital se sont sans doute manifestées, mais elles ont été très vite contrées¹². Qu'advient-il

¹⁰ Fin novembre 2014, nous disposons des documents relatifs au Budget initial 2015. Disponibles sur le site du Service Public Fédéral 'Budget et contrôle de gestion' <http://www.begroting.be/FR/pages/budgetOnline.aspx>.

¹¹ Bien autrement qu'à l'époque (vers 2000) où il « initiait » les intérêts notionnels. Cf. son entretien avec Olivier Mouton, « Michel 1^{er} a manqué une occasion pour la réforme fiscale » (*Le Vif/L'Express*, 12.11.2014).

¹² On sait qu'une taxation des plus-values sur actions est en débat. Sur la question, voir l'importante étude réalisée sous la direction de Jozef Pacolet, *De ontbrekende schakel : een echte meerwaardebelasting voor België*, Leuven, KU Leuven – HIVA, 2014, 142 p. (https://hiva.kuleuven.be/resources/pdf/publicaties/R1588_Rapport-meerwaardebelasting.pdf) ; résumé français : *Le chaînon manquant : un véritable impôt sur les plus-values en Belgique*

donc de la **fiscalité juste et équitable**, qui avait été sobrement évoquée : « les plus lourdes charges pèsent sur les épaules les plus solides » (79) ? La façon d'insister sur le respect du contribuable (la « taxification »), qui tranche avec une certaine suspicion envers les chômeurs et allocataires sociaux, ne va pas sans susciter perplexité à cet égard.

On peut noter que l'Accord indique que, au niveau européen, « la Belgique poursuivra sa contribution positive à la mise en place progressive d'une **taxe sur les transactions financières** », en se concentrant sur « les actions et les dérivés ayant un caractère spéculatif » (89). Le propos est intéressant. Mais, si on veut éviter les abus de l'ingénierie fiscale, il s'agirait d'examiner de très près les précautions prises pour que « les transactions intra-groupe » restent « préservées ». Rappelons ici la nécessité d'avancer dans une suffisante **harmonisation fiscale en Europe** pour éviter que particuliers et entreprises se soustraient aux contributions qu'ils se doivent d'assumer pour le bien de l'ensemble de la société auquel les pouvoirs publics ont pour mission de veiller¹³.

Il importe de se rappeler que l'impôt doit permettre aux pouvoirs publics de remplir leurs missions. Parmi celles-ci, il y a celle de « financer les biens et services publics ainsi que les équipements collectifs sur lesquels la population est en droit de pouvoir compter (fonction d'allocation des ressources) »¹⁴. Quand l'actuel gouvernement affirme vouloir retrouver (en 2018) l'équilibre budgétaire à raison de 70% par des économies sur ses dépenses et de 30% par des recettes nouvelles¹⁵, il faut se poser la question : **va-t-il assurer les services publics qui lui reviennent**¹⁶ ? Les données figurant dans le Budget 2015¹⁷ ne sont pas rassurantes. Les économies prévues contredisent même ce qui était écrit dans l'Accord de gouvernement. Ceci concerne tant la justice que la sécurité publique (notamment la police), la défense ou les transports (chemins de fer). Sur ces points, dans le rôle qui lui revient, la Cour des comptes fait d'ailleurs part de critiques parfois sévères : ainsi, en ce qui concerne la justice, des crédits insuffisants pour la rémunération des magistrats, les arriérés de

(https://hiva.kuleuven.be/resources/pdf/publicaties/R1589sv_Resume-rapport-impot-sur-les-plus-values_fr.pdf).

¹³ Voir Guy Cossée de Maulde, *Pour une plus grande justice. La question de l'harmonisation fiscale en Europe*, Bruxelles, Centre Avec, 2011 (<http://www.centreavec.be/site/pour-une-plus-grande-justice>). Notons, à ce sujet, les récents propos (12.11.2014) de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, soulignant l'importance qu'il attachait à la proposition de directive ACCIS (Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés), qui permettrait de faire disparaître « bon nombre de possibilités d'ingénierie fiscale qui ont le champ libre en raison de divergences entre législations nationales et qualifications des revenus imposables » (<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2014/11/comm-icj-ruling/index.html>). Signalons enfin l'intérêt des travaux de l'OCDE : *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires*, OCDE, 2013 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264203242-fr>).

¹⁴ Guy Cossée de Maulde, *Les impôts : des « contributions »*, Centre Avec, 2014 (<http://www.centreavec.be/site/Les-impots-des-contributions>, p. 3). L'impôt a deux autres fonctions importantes : celle de redistribution (en vue de couvrir les besoins sociaux, songeons au système de la sécurité sociale) et celle d'incitation (par exemple, soutien à la croissance, à l'emploi..., incitation à un changement des comportements des particuliers et des sociétés à l'égard de l'environnement, la santé, etc.).

¹⁵ *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2015, Exposé général*, présentés à la Chambre des Représentants (12.11.2014), p.7 (<http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0494/54K0494001.pdf>). Le gouvernement prévoit en général des économies linéaires sur les dépenses (personnel 4%, fonctionnement 20%, investissements 22%).

¹⁶ La question se pose, bien entendu, également pour les autres pouvoirs publics, en particulier les entités fédérées, en tenant compte de la redistribution des compétences réalisée par la 6^e Réforme de l'Etat. Nous n'en traitons pas ici.

¹⁷ Voir note 15.

paiement relatifs au fonctionnement des prisons et la prise en charge des détenus, le report de paiement des frais de justice...¹⁸.

Quand nous regardons d'autres postes du budget comme ceux qui concernent la sécurité sociale ou la coopération au développement – domaines qui mettent en jeu la justice sociale et la solidarité, il y a également matière à se demander si ces enjeux seront pris en compte de manière satisfaisante. Ainsi, à propos de l'aide publique au développement, l'Exposé général dit, d'une part, que l'objectif des 0,7% du RNB (Revenu national brut) devrait toujours être poursuivi et, plus loin, il signale que des réductions de crédits (150 millions € en 2015) aboutiront à ce que ce pourcentage passera à 0,44% en 2015, 0,40% en 2018, 0,38% en 2019¹⁹. Ces chiffres sont éloquentes sur la réalité de la solidarité affichée.

En guise de conclusion, limitons-nous à deux réflexions que nous nous faisons comme citoyens soucieux d'une justice sociale qui prenne en compte le bien-vivre de l'ensemble de la population de notre pays, solidairement avec les habitants actuels et futurs de la planète, et d'une planète à sauvegarder.

Que le gouvernement se donne pour objectif prioritaire la croissance économique, en aménageant la fiscalité selon cette perspective, c'est certes légitime. Mais ceci devrait se faire en renouvelant fondamentalement la conception même de la croissance : pour faire bref une croissance qualitative, respectueuse du devenir de la planète, et au bénéfice de tous et non d'un nombre limité d'habitants de celle-ci. Des déclarations de principe existent déjà, fondées sur des analyses sérieuses ; elles devraient être au cœur des politiques gouvernementales. Elles ne le sont pas réellement, c'est notamment ce que nous constatons lorsque nous examinons le chapitre consacré à la fiscalité. Il faut noter que ce qui est proclamé dans des discours généraux sur une approche humaine, inclusive, de long terme, est le plus souvent oublié, occulté, lorsqu'on entre dans le concret des mesures à prendre. Cette remarque nous concerne tous : elle touche tout autant les responsables économiques et les responsables sociaux que les responsables politiques.

Que le gouvernement entende parvenir à l'équilibre des finances publiques en 2018 est certes appréciable. Mais les mesures annoncées hypothèquent considérablement les missions que les pouvoirs publics se doivent d'assumer, au service du bien de tous les citoyens. Et cela nous semble tenir à la timidité avec laquelle la majorité actuellement au pouvoir fait appel à la « contribution » des acteurs économiques (particuliers et sociétés) qui disposent des capacités contributives les plus élevées²⁰. A cet égard, les pouvoirs publics ne sont pas seuls

¹⁸ Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2015*, p.33-37 (<https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=aabd392d-0354-48e8-ab6a-be0d9333bc0d>). Pour la police – sujet sensible pour beaucoup – signalons notamment cet avis de la Cour : « les crédits de personnel prévus [...] permettront de recruter seulement 800 agents sur les 1.400 initialement prévus » (p.48). Rappelons que la Cour des comptes a pour mission d'exercer un contrôle externe sur les opérations budgétaires, comptables et financières des pouvoirs publics (à l'exception des communes) (<https://www.ccrek.be/FR/>).

¹⁹ *Exposé général*, p.151-153. Dans le domaine de la sécurité sociale, compte tenu du transfert (en cours) de certaines compétences aux entités fédérées, un examen plus poussé devrait être fait pour évaluer l'implication des pouvoirs publics.

²⁰ Notons que, en termes de patrimoine net par habitant, la Belgique figure parmi les pays les plus riches du monde. Et, selon une étude de la Banque Nationale de Belgique, sur l'ensemble des ménages belges en 2010, « les 20% qui touchent les revenus les plus élevés, perçoivent 52% de l'ensemble des revenus du pays. » (Cf.

en cause. Les citoyens que nous sommes tous – particuliers et sociétés – nous avons à assumer nos responsabilités à l'égard de l'impôt, sans chercher à éluder celui-ci, mais en apportant loyalement nos « contributions » au bien-vivre de tous dans la société globale dans laquelle nous vivons.

Guy Cossée de Maulde
Centre Avec