

Les impôts : des « contributions »

Documents d'analyse et de réflexion

Juin 2014

Rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles



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>

Les impôts : des « contributions »

Vive l'impôt ! Voici le titre que s'était donné la 92^e Semaine Sociale Wallonie-Bruxelles du Mouvement Ouvrier Chrétien (Charleroi, 16-17 avril 2014)... S'agirait-il d'un trait d'humour sarcastique ou d'un vœu ? L'exclamation me semble en tout cas une invitation à nous interroger sur la visée ou les raisons de l'impôt, avant de nous demander s'il convient de le diminuer, de le maintenir ou de l'augmenter.

Rappelons que, de façon assez habituelle², on reconnaît à l'impôt trois grandes fonctions : 1° financer les biens et services publics ainsi que les équipements collectifs sur lesquels la population estime pouvoir compter (*fonction d'allocation* des ressources) ; 2° redistribuer les revenus pour couvrir les besoins sociaux (*fonction de redistribution* que l'impôt remplit, avec les cotisations sociales) ; 3° agir sur les comportements des acteurs économiques (particuliers et sociétés) en vue d'objectifs économiques et sociaux reconnus valables (*fonction d'incitation*, par exemple à l'égard de l'environnement, de l'emploi, de l'aide au développement). Ces trois fonctions relèvent de la mission générale de l'État et des Pouvoirs publics, qui néanmoins doivent respecter le principe de subsidiarité³.

Pour quoi les impôts ? Les raisons de nos contributions

Examinons avec attention les moyens financiers que l'État et les Pouvoirs publics (État fédéral, Communautés et Régions, Communes et Provinces) consacrent aux missions qu'ils assument. Prenons l'année 2010⁴ et voyons comment se ventilent les dépenses effectuées par les Pouvoirs publics ainsi que les dépenses de protection sociale qui sont couvertes, pour une part importante, par les cotisations sociales (versées par les personnes et les sociétés⁵). Sachons aussi, en regardant les chiffres, qu'ils renvoient à des visages d'hommes et de femmes, jeunes et moins jeunes, qui vivent de leurs pensions, se font soigner, vont à l'école, veillent à la sécurité publique, etc.

Sur un montant total de dépenses s'élevant à quelque 187 milliards €, environ 49% concerne la **protection sociale** des citoyens. En voici les postes principaux⁶ :

Pensions	12,20% (22,82 milliards)
Soins de santé	13,27% (24,83 milliards)
Maladie-invalidité	2,85% (5,34 milliards)

¹ Pour les Actes, voir le numéro hors-série de la revue *Politique* (octobre 2014).

² Cf. l'économiste américain, spécialiste de l'économie publique, Richard Musgrave (1910-2007). Pour une brève présentation, lire la notice de Jean-Marc Daniel, « Richard Musgrave », dans *Universalia* 2008, p. 453.

³ Selon le principe de subsidiarité, l'État et les Pouvoirs publics n'ont pas à se substituer aux citoyens. Ils les laisseront assumer leurs responsabilités selon leurs capacités propres et même les y aideront. Mais il revient à l'État et aux Pouvoirs publics d'assurer les fonctions qu'eux seuls peuvent remplir, soit parce qu'elles dépassent les capacités des individus ou des groupes, soit parce qu'il serait dangereux pour la société de leur en laisser la maîtrise. Sur la subsidiarité, signalons : Jean Marie Faux, « Subsidiarité, solidarité, démocratie », analyse du Centre Avec, décembre 2013.

⁴ Cf. l'article « Qui paie quoi dans l'État Belgique ? », paru dans *L'Écho*, 26 janvier 2013. Signalons que la Banque Nationale de Belgique publie chaque année, dans son *Rapport annuel*, un tableau synthétique des « Recettes, dépenses et solde de financement des administrations publiques ». Le *Rapport 2013* (p.324) couvre les années 2004 à 2012.

⁵ En 2010 : 51,47 milliards €, sur un total de recettes « sécurité sociale » se montant à 91,63 milliards € (cf. Service public fédéral Sécurité sociale, *La sécurité sociale en un clin d'œil. Chiffres clés 2010, 2011*, p. 9 – <http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/brochure-kerncijfers-2010-fr.pdf>). Rappelons que les cotisations sociales ne constituent pas un impôt ; elles représentent en quelque sorte, tout au moins pour partie, un salaire différé et socialisé des personnes cotisantes, puisqu'elles ouvrent des droits à des indemnités de chômage et de maladie-invalidité.

⁶ Les postes proportionnellement les plus importants figurent en gras.

Allocations chômage	3,64% (6,82 milliards)
Allocations familiales	2,69% (5,02 milliards)
Prépension	0,85% (1,59 milliards)
Protection sociale hors sécurité sociale	11,59% (21,68 milliards)

Les autres principaux postes de dépenses concernent des **services d'intérêt public** comme

Enseignement	11,51% (21,53 milliards)
Services généraux [Organes exécutifs et législatifs, Administrations publiques]	7,41% (13,86 milliards)
Ordre-sécurité-police	3,42% (6,39 milliards)
Défense	1,84% (3,45 milliards)
Affaires économiques [Travaux routiers, hydrauliques, énergie ; Agriculture-sylviculture-pêche-chasse]	5,02% (9,39 milliards)
Subventions [SNCB, Bpost, entreprises privées...]	3,40% (6,36 milliards)
Subventions aux entreprises	1,46% (2,46 milliards)
Protection environnement	0,94% (1,75 milliards)
Loisirs-culture-cultes	1,62% (3,03 milliards)
Coopération internationale, pays tiers	0,62% (1,15 milliards)
Union européenne	1,53% (2,85 milliards)
Charges d'intérêt	6,78% (12,69 milliards)

En analysant ces divers postes, nous pouvons mieux nous rendre compte de la diversité et de l'importance des services qui nous sont rendus comme citoyens, dans bon nombre de cas selon un principe de solidarité sociale... Nous pouvons ainsi mieux mesurer à quoi servent nos « contributions » : enseignement, infrastructures routières et autres, sécurité publique, justice, culture... Ainsi, les impôts que nous payons, obligatoirement bien sûr, « contribuent » à la « production » de biens et de services publics pour nous-mêmes comme pour nos concitoyens – des concitoyens parfois lointains, lorsqu'il s'agit d'aide au développement ou de mesures environnementales qui doivent se prendre au bénéfice des concitoyens du futur.

Bien entendu, il convient de voir si les services publics rendus sont judicieux, raisonnables... Tout cela mérite réflexion, mais édicter, avant tout examen sérieux, qu'ils ne le seraient pas serait tout aussi peu sage que d'affirmer a priori qu'un service rendu par un fournisseur privé serait suspect avant même qu'on se soit informé à son sujet.

Et les recettes des Pouvoirs publics

Pour couvrir les dépenses, il faut bien sûr des ressources, des recettes.

Une petite proportion de celles-ci – les **recettes non fiscales et non parafiscales** – provient d'activités effectuées par les Pouvoirs publics moyennant contrepartie directe. A titre d'exemples, citons les ventes de bois de forêts communales, les dividendes d'actions détenues par les Pouvoirs publics, des ventes d'immeubles, la prestation de services (délivrance de documents...), etc. En 2010, cela représente 11,286 milliards €, soit quelque 6,52% du total des recettes des Pouvoirs publics, qui s'élève à environ 173 milliards €.

L'essentiel des recettes des Pouvoirs publics provient de prélèvements obligatoires, d'une part les **cotisations sociales** (recettes parafiscales), d'autre part les **impôts** (recettes fiscales). En voici une

ventilation (données 2010) avec la part respective de chaque poste dans le montant total des recettes⁷ :

Cotisations sociales	29,61% (51,225 milliards ⁸ dont Personnes : 20,855 et Sociétés : 30,370)
Impôts directs Ménages	24,51% (42,411 milliards)
Impôts directs Sociétés	5,94% (10,279 milliards)
TVA	14,30% (24,736 milliards)
Accises (tabac, essence...)	3,17% (5,489 milliards)
Taxes voitures	1,29% (2,235 milliards)
Habitation (précompte immobilier, droit d'enregistrement...)	4,52% (7,813 milliards)
Droits succession, donation	1,33% (2,296 milliards)
Autres recette fiscales	±8,80% (15,224 milliards)

L'examen de ces données permet d'objectiver à un moment du temps (l'année 2010) les diverses sources des rentrées des Pouvoirs publics : en ordre d'importance, les cotisations sociales, les impôts des personnes physiques, la TVA.

Cet examen mériterait d'être approfondi pour que nous puissions nous poser, en meilleure connaissance de cause, la question de la répartition équitable des « contributions ». Tout un travail qui devrait retenir notre attention. Pour amorcer une telle réflexion, rappelons simplement que l'impôt des personnes physiques est « progressif » : le pourcentage de l'impôt par rapport au revenu augmente au fur et à mesure que le revenu s'accroît. Pour l'année 2012, au-delà de la part ou quotité de revenu exemptée d'impôt (6.800 € pour un isolé), 5 tranches de revenus ont un taux d'imposition de respectivement 25, 30, 40, 45, 50% (pour les revenus supérieurs à 36.300 €). Il est intéressant de remarquer qu'il y a 25 ans, à la veille de la réforme fiscale de décembre 1988, la progressivité se réalisait selon 13 tranches de revenus et que le taux d'imposition correspondant à la tranche la plus élevée (au-delà de 4.133.000 BEF⁹) s'élevait à 71,2%¹⁰.

Différence entre recettes et dépenses publiques

En 2010, cette différence s'élevait à un déficit de 13,8 milliards €. Montant qu'on peut lire à la lumière d'un autre montant, celui du paiement des intérêts de la dette publique (12,69 milliards). Face à un déficit, la réaction habituelle de beaucoup est de dénoncer les gaspillages, la mauvaise gestion des Pouvoirs publics... Il conviendrait d'affiner l'analyse, notamment en nous interrogeant aussi sur les erreurs ou même fautes de gestion des acteurs privés de l'économie, avec leurs conséquences proches et lointaines – les récentes crises financières nous en rappellent la nécessité.

⁷ Les postes proportionnellement les plus importants figurent en gras.

⁸ Ce chiffre diffère de très peu de celui, provenant d'une autre source, indiqué dans la note 5.

⁹ Ce qui, compte tenu de l'inflation, équivaut en 2013 à 7.241.000 BEF, soit 179.500 €.

¹⁰ Notons que, à cette époque, l'impôt total ne pouvait excéder 66,7% du revenu imposable globalement. La réforme du 7 décembre 1988 a ramené à 7 le nombre des tranches de revenus dont la dernière (au-delà de 2.200.000 BEF) avait un taux d'imposition de 55%. Voir M. Englert, *Les impacts macroéconomiques de la politique fiscale et parafiscale : analyse de l'expérience belge des dernières années*, Bureau du Plan, oct. 1988, pp.15-16 – disponible sur le site : http://www.plan.be/admin/uploaded/200907140957450.pp030_fr.pdf. La réforme de 1988 entendait notamment réduire les prélèvements sur les revenus du travail et mettre fin à la pénalisation fiscale du mariage. En ce qui concerne la réduction des prélèvements sur les revenus, il apparaît qu'elle a été proportionnellement plus importante pour les contribuables à hauts revenus et surtout pour ceux aux revenus les plus élevés (M. Frank, P. Jeanfils et B. Thiry, « La réforme de 1988 relative à l'impôt sur le revenu et aux droits d'accise », in *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n° 121, 1989/1, p. 83 – disponible sur le site <https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/12741/1/ber-0767.pdf>).

Lorsqu'on compare les recettes et les dépenses des Pouvoirs publics, il faudrait également examiner de plus près les exonérations, abattements et réductions consentis par l'Etat¹¹. Ainsi, en 2010, les pertes de recettes provenant de ces exonérations étaient estimées à 22,99 milliards €¹².

Ces exonérations peuvent être très utiles, poursuivant des objectifs sociaux et économiques. Avant de se prononcer sur leur maintien ou non, il importerait d'en examiner les justifications. A titre d'illustration, les réductions relatives à l'impôt des personnes physiques (estimées à 7,69 milliards €) concernent pour les trois quart les revenus de remplacement (3,00 milliards €) ainsi que l'épargne à long terme et l'investissement immobilier (2,69 milliards €), ce dernier montant recouvrant par exemple les réductions pour les primes d'assurance-vie et les versements d'épargne-pension. Dans le quart restant figurent les réductions pour dépenses en investissements économiseurs d'énergie (0,76 milliard €), le remboursement par l'employeur des frais de déplacement domicile-lieu de travail (0,32 milliard €), les prestations payées avec des titres-services (0,20 milliard €), les libéralités¹³ (0,065 milliard €)... A propos de l'impôt des sociétés, les dépenses fiscales sont estimées à 1,17 milliard €, concernant notamment la recherche-développement (0,30 milliard €) et les revenus de brevets (0,22 milliard €). Si on regarde les taux réduits de TVA (par rapport au taux « normal » de 21%), l'estimation est de 8,90 milliards €.

On pourrait rappeler les questions de la fraude fiscale et de l'évasion fiscale. La première est une infraction punissable puisqu'elle contrevient à la loi. La seconde n'est pas illégale, mais elle détourne l'esprit de la loi, en s'efforçant (c'est la pratique de l'ingénierie fiscale) d'utiliser les failles de la loi pour éviter autant que possible le paiement de l'impôt. L'idée sous-jacente à cette pratique correspond assez bien à la conception d'un Etat-Léviathan, sorte de monstre gigantesque contre lequel les individus devraient se défendre et à l'égard duquel il serait légitime de se soustraire à ses édits – dans ce cas-ci ses exigences fiscales voraces. Quel est le bien-fondé de cette conception ? C'est à voir de plus près, en nous interrogeant tout particulièrement sur l'importance à reconnaître ou non à la justice sociale, à la solidarité, à la personne humaine... dans une société où il ferait bon vivre. Nous sommes, bien sûr, renvoyés à une réflexion philosophique fondamentale à laquelle nul ne peut échapper.

Pour équilibrer le budget des finances publiques, il importe dès lors de dépasser les idées simplistes qui, se présentant d'évidence comme de l'intérêt de tous, correspondent souvent à des vues partielles¹⁴, voire même à la poursuite d'intérêts particuliers. Il importe ensuite d'examiner avec soin les postes des recettes, des exonérations, des dépenses pour en évaluer la teneur et les raisons

¹¹ Le Conseil supérieur des Finances parle de « dépense fiscale », en lui donnant la définition suivante : « une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles, etc. et qui pourrait être remplacée par une subvention directe ». L'inventaire des « dépenses fiscales » est publié chaque année en annexe au Budget des Voies et Moyens (Chambre des Représentants de Belgique).

¹² Voir *l'Inventaire 2011 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat*, présentation synthétique in Service Public Fédéral Finances – Belgique, *Bulletin de documentation* 2012/3, site http://docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/publicaties/documenta/2012/BdocB_2012_Q3f_Inventaire_d%C3%A9penses_fiscales.pdf. Le document complet est publié sous la référence Doc 53 2521/002, Chambre des Représentants de Belgique, Annexe au Budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 2013. On y trouve les justifications des mesures prises (<http://www.lachambre.be/FLVWB/PDF/53/2521/53K2521002.pdf>).

¹³ Ces libéralités sont des dons qui donnent lieu à une réduction d'impôt, parce qu'ils sont consentis à des institutions d'intérêt public expressément reprises dans la loi (universités, musées, Fondation Roi Baudouin, etc.) ou à des associations agréées répondant à des conditions spécifiques établies dans la loi (aide au développement, soutien aux personnes handicapées, etc.). Voir le site du Service Public Fédéral Finance : http://finances.belgium.be/fr/asbl/dons/quelles_institutions/

¹⁴ Ainsi, il serait pertinent de nous demander si nos idées en la matière ne sont pas fort marquées par nos situations particulières et ne bénéficieraient pas d'abord, par exemple, aux adultes en âge de travailler, qui ont un travail, qui ont des revenus dans les tranches supérieures à la moyenne, qui sont en bonne santé physique et mentale, qui ont une bonne assurance maladie, etc. Et les autres ?

justifiées ou non. Il s'agit enfin de déterminer les choix à faire selon les options éthiques que nous voulons défendre. On est bien dans la sphère du politique, qui doit avoir en vue le bien commun de tous.

A propos des réformes fiscales

La question d'une réforme fiscale importante revient régulièrement sur le tapis. Si nous voulons la mener correctement, il est essentiel d'avoir tout particulièrement à l'esprit – et au cœur – ce qui vient d'être évoqué dans le paragraphe précédent sur l'équilibre des finances publiques...

Pour ce faire, il me paraîtrait « judicieux » de commencer par examiner la colonne des services que les Pouvoirs publics – à tous niveaux de pouvoir – ont à rendre à la population dans la perspective de la justice sociale qui doit être la leur... Ces services qui requièrent des contributions apportées avec le même souci de justice.

Prenons, par exemple, le cas de l'ordre public dont la presse parle souvent. Depuis des décennies, on préconise – avec justesse me semble-t-il – l'intérêt d'une police de proximité assurée par des agents formés au contact avec la population. Or, dans les faits, les décisions prises à cet égard en 2001¹⁵ ne sont pas suffisamment appliquées, par manque de réglementation adéquate ou par insuffisance de formation sans doute¹⁶, mais aussi faute de moyens financiers. Car il faut trouver des moyens financiers pour engager un nombre suffisant d'acteurs de terrain (gardiens de la paix selon une ancienne expression qui devrait garder tout son sens) et pour leur assurer une formation adéquate.

Autre exemple : les prisons et la réinsertion des condamnés dans la société. Les « connaisseurs » impliqués le disent et le redisent : si on a en vue une véritable réinsertion dans la société, il importe que les agents pénitentiaires reçoivent une formation sérieuse et il est essentiel d'assurer à chaque détenu un accompagnement de qualité, tant dans la prison qu'à sa sortie. En 2005 et 2006 la Belgique s'est dotée d'une législation pénitentiaire mûrement réfléchie qui mettait la dignité humaine au centre des préoccupations¹⁷. Or, que constate-t-on ? Des rapports d'organismes dignes de confiance sont accablants¹⁸ : surpeuplement, insalubrité, accès insuffisant aux soins de santé, possibilités dérisoires de travail et de formations, manque de suivi psychologique et social, accompagnement quasi inexistant à la sortie... Les lacunes abondent, scandaleuses, portant même atteinte aux droits de l'homme. Et elles hypothèquent toute véritable réhabilitation, alors que celle-ci est de l'intérêt même de l'ensemble de la société¹⁹ ! Il est clair que tout ceci requiert des moyens financiers²⁰ pour lesquels nos « contributions » sont indispensables.

¹⁵ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (fédéral et local) (http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1998120731&table_name=loi), entrée en vigueur en 2001.

¹⁶ Cf. l'avis de Claude Bottamedi, in *La Libre Belgique* 25.05.2011 (<http://www.lalibre.be/debats/opinions/une-police-de-proximite-qui-s-eloigne-de-plus-en-plus-51b8d3aae4b0de6db9c1679c>).

¹⁷ Loi du 12 01 2005 (Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus) (<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2005/02/01/89639.pdf>) et loi du 17 mars 2006 relative au « statut externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine » (<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2006/06/15/98537.pdf>).

¹⁸ Voir l'Observatoire international des Prisons. Section belge. *Notice 2013 de l'état du système carcéral belge* (<http://oipbelgique.be/fr/wp-content/uploads/2013/11/Microsoft-Word-Notice-version-2013.pdf>), dont les constats ne diffèrent guère de ceux faits quelques années plus tôt dans le *Rapport alternatif de la Ligue des droits de l'Homme* (Belgique), février 2010 (https://www.obspol.be/docs/LDH_Belgium_98.pdf). A signaler sur cette question le Réseau détention & alternatives / REDA (<http://www.detention-alternatives.bel/>).

¹⁹ Cf. Léon Westhof, « La responsabilité du citoyen dans le régime pénitentiaire ». Cet article fait partie du dossier « Les prisons » publié dans *Évangile et Justice*, n°80, mars 2007 (Centre Avec), qui reste hélas d'actualité.

²⁰ Pour concrétiser les choses par un exemple, signalons le cas de l'initiative de l'association flamande Oikoten : accompagner durant trois mois, sur le chemin de Compostelle, de 10 à 20 jeunes ayant un passé de

Ces deux exemples concernent plus particulièrement la « sécurité publique ». Nombre d'autres domaines mériteraient évidemment d'être à leur tour examinés en fonction du rôle que les Pouvoirs publics ont à jouer à leur égard : enseignement, santé, mobilité, environnement...

Concluons. Si nous voulons mener une réforme fiscale, commençons par passer en revue les services que les Pouvoirs publics ont mission de rendre à la population, en adoptant la perspective de la justice sociale qui est normalement la leur... Et déterminons avec courage la façon de les assurer, notamment par nos « contributions ». Ce qui est en jeu, en effet, ce sont les options à prendre pour le bien commun de notre société.

Guy Cossée de Maulde
Centre Avec

délinquance. Après trente ans d'expérience plutôt positive, l'administration flamande menace de réduire les subsides : le projet serait trop long, trop cher. Exemple de position à courte vue, selon l'analyse de Frédéric Rottier (« L'éloignement au secours de jeunes délinquants – à quoi bon les envoyer à Compostelle ? », analyse du Centre Avec, décembre 2012, disponible sur le site <http://www.centreavec.be/site/l%E2%80%99loignement-au-secours-de-jeunes-d%C3%A9linquants-%E2%80%93-%C3%A0-quoi-bon-les-envoyer-%C3%A0-compostelle>).