



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

« Section Fiscalité et Parafiscalité »

Avis

**sur la définition des critères objectifs d'estimation
des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée**

30 novembre 2001

Cet Avis est rendu suite à la demande du Ministre des Finances reçue par la Section le 22 octobre 2001.

Le Ministre a demandé que la Section rende, sur la question de la définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée, un Avis dans un délai d'un mois. Cette urgence se justifie par le fait que le Gouvernement fédéral doit déposer sur le même sujet un projet de loi au Parlement pour le 1^{er} janvier 2002 au plus tard.

La loi spéciale du 13 juillet 2001 étend considérablement l'autonomie fiscale des Régions. Elle prévoit en son article 17 une disposition assurant la neutralité budgétaire à l'égard du pouvoir fédéral du transfert des recettes des « nouveaux impôts régionaux ». Cette neutralité est assurée d'un point de vue statique. La suite de l'article 17 concerne les aspects dynamiques de l'évolution des recettes transférées ; il instaure notamment un « filet de sécurité » pour les Régions dans l'hypothèse où, à partir de 2003 et jusqu'à 2012, les recettes de ces impôts tomberaient, à politique inchangée, à un niveau inférieur au montant initial.

Le problème sur lequel la Section doit rendre un Avis est celui des critères objectifs à utiliser pour déterminer les recettes « à politique inchangée » lorsqu'une ou plusieurs Régions ont fait usage de leurs nouvelles compétences à l'égard de ces impôts.

La première partie de cet Avis s'efforce de poser le problème. Elle décrit d'abord l'extension de l'autonomie fiscale en matière d'impôts régionaux et donne, à titre d'information, un indicateur de sa mesure sur base de la typologie de l'autonomie fiscale élaborée par la Section dans un précédent rapport (1). Elle décrit ensuite la façon dont la neutralité budgétaire est assurée et les aspects dynamiques, en ce compris le « filet de sécurité » qui est au centre de la problématique ici examinée (2). La seconde partie traite des « critères objectifs ». Un principe directeur y est formulé pour servir de repère à la définition des critères objectifs. Celle-ci se base sur un examen des écarts possibles entre les recettes effectives et les recettes à politique inchangée. La Section propose, sur cette base, trois pistes pour élaborer des critères objectifs.

Il va de soi que dans le bref délai dont la Section a disposé pour élaborer cet Avis, elle n'a pu examiner le sujet de manière exhaustive et approfondie. La Section est bien consciente que le travail doit être affiné.

La Section, présidée par M. Bernard JURION, est composée de Mme F. BALTUS, M. H. BOGAERT, M. B. COLMANT, M. J.M. DELPORTE, Mme M. PORRE, M. G. RAYP, Mme M.H. SKA, M. E. VAN BROEKHOVEN, Mme C. VAN HULLE , M. J. VERSCHOOTEN et M. J. VUCHELEN (3). Elle a consacré à la préparation de cet Avis trois réunions. Le Secrétariat a été assuré par M. Christian VALENDUC, avec la collaboration de M. Eddy DELODDERE, tous deux conseillers généraux des Finances.

Le rapport a été rédigé en français et le texte néerlandais est une traduction.

1 CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section Fiscalité et parafiscalité, *Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir*, Octobre 1998.

2 Cette description se base sur la coordination officielle de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989 et de la loi spéciale du 13 juillet 2001 éditée en septembre 2001 par le Service d'Etudes et de Documentation du Ministère Fédéral des Finances.

3 M. H. Bogaert, M. E. Van Broekhoven, Mme C. Van Hulle et M. J. Vuchelen, n'ont pas participé aux travaux.

1. Position du problème

1.1 L'extension de l'autonomie fiscale en matières d'impôts régionaux

L'article 3 de la loi de financement (4) énumère les impôts régionaux. Il s'agit des impôts énumérés en 12 rubriques dans l'encadré ci-après. Il sera fréquemment fait référence, dans la suite de cet Avis, aux numéros de rubrique de cet encadré.

Liste des impôts régionaux

1. *La taxe sur les jeux et paris.*
2. *La taxe sur les appareils automatiques de divertissement.*
3. *La taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées.*
4. *Les droits de succession d'habitants du Royaume et les droits de mutation par décès des non-habitants du Royaume.*
5. *Le précompte immobilier.*
6. *Les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux des immeubles situés en Belgique, à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport en sociétés, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation.*
7. *Les droits d'enregistrement sur (a) la constitution d'une hypothèque sur un bien immobilier situé en Belgique et (b) des partages et conversions de biens immobiliers situés en Belgique.*
8. *Les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immobiliers.*
9. *La redevance Radio-TV.*
10. *La taxe de circulation sur les véhicules automobiles.*
11. *La taxe de mise en circulation.*
12. *L'Euro-vignette.*

Parmi cette liste les « **nouveaux impôts régionaux** » sont les suivants :

4. les droits de mutation par décès des non-habitants du Royaume ;
6. la partie non encore transférée (58,592%) des recettes de ces droits d'enregistrement ;
7. les droits d'enregistrement sur (a) la constitution d'une hypothèque sur un bien immobilier situé en Belgique et (b) des partages et conversions de biens immobiliers situés en Belgique (5) ;
8. les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immobiliers ;
9. la redevance Radio-TV ;
10. la taxe de circulation sur les véhicules automobiles (6) ;
11. la taxe de mise en circulation ;
12. l'euro-vignette.

4 Dans la suite de cet Avis, on entend par « loi de financement » la loi du 16 janvier 1989 telle que modifiée par la loi du 13 juillet 2001.

5 Dans la suite de cet Avis, le terme « droits d'enregistrement » se réfère à la rubrique 6, le terme « droits d'hypothèque » à la rubrique 7a et le terme « droit de partage », à la rubrique 7b.

6 Ne comprend pas la taxe compensatoire des accises qui frappe les voitures, voitures mixtes et minibus dont le moteur est alimenté au diesel.

1.2 **L'ampleur et la nature de l'autonomie fiscale après la loi du 13 juillet 2001**

L'autonomie fiscale peut prendre différentes formes : dans un précédent rapport (7), la Section a élaboré une typologie de l'autonomie fiscale qui distingue trois situations :

- l'autonomie « complète »: la Région a la possibilité de moduler à la fois la base, le taux et les exemptions (8) ;
- l'autonomie de taux : la Région ne peut agir que sur ce paramètre et ne peut donc toucher à la définition de la base imposable et des exemptions ;
- l'autonomie de marge : la Région ne peut agir que par des additionnels et remises proportionnelles, en recopiant donc la progressivité ou le caractère linéaire de l'impôt fédéral.

Dans chacun des cas, l'autonomie peut être encadrée par des limites quantitatives ou par des procédures de concertation préalables.

L'autonomie fiscale est *mesurée de manière potentielle* et non sur base des recettes effectives : il suffit donc que la Région *puisse* modifier la base d'un impôt pour que l'intégralité de la recette de celui-ci soit comptabilisée comme une recette « d'autonomie complète ».

Dans *l'ancien système*, les Régions disposaient de l'autonomie complète pour leur fiscalité propre ainsi que pour la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture des débits de boissons. Ces impôts représentaient, en 1999, 6% de leurs recettes fiscales (Voir Tableau 1). Elles avaient une autonomie de taux en matière de droits de succession et de précompte immobilier (9% de leurs recettes fiscales en 1999) mais ne disposaient que d'une autonomie de marge pour l'impôt des personnes physiques et pour les droits d'enregistrement (85% de leurs recettes fiscales en 1999).

D'après l'article 4 de la loi de financement tel que modifié par la loi du 13 juillet 2001, l'autonomie fiscale des Régions peut, dans ce « *nouveau système* », se décrire comme suit.

- Il y a autonomie complète pour les impôts des rubriques 1 à 4 et 6 à 9.
- Les Régions ne peuvent modifier le revenu cadastral mais peuvent choisir une autre base pour le précompte immobilier : on peut donc considérer qu'il y a autonomie complète.
- Il y a également autonomie complète pour les rubriques 10 à 12, les restrictions consistant en l'obligation de conclure des accords de coopération horizontaux (entre Régions) et non en des attributions de compétence au pouvoir fédéral.

Pour l'impôt des personnes physiques, la possibilité qui est donnée aux Régions d'accroître la progressivité de l'impôt (mais non de la réduire) signifie qu'on passe d'une autonomie de marge à une autonomie de taux. Cette autonomie de taux est toutefois encadrée par des % maxima et une réserve de principe sur la concurrence fiscale dommageable.

7 CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1998) op.cit., pp. 123 et suivantes.

8 Par mesure de simplification, l'autonomie est qualifiée de « complète » même s'il subsiste des mesures de restriction sur la définition de la base imposable.

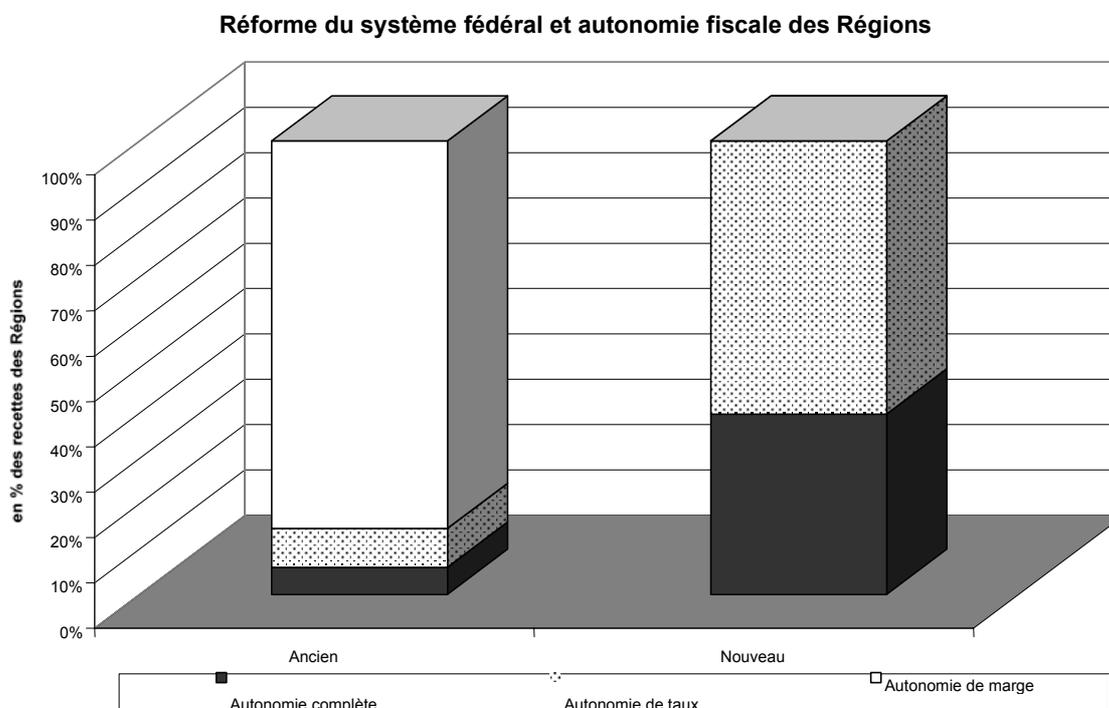
L'effet global de ces modifications est important, comme l'illustrent le tableau et le graphique ci-dessous.

Tableau 1
Ampleur de l'autonomie fiscale des Régions, avant et après la loi spéciale de juillet 2001

Nature de l'autonomie fiscale	Ancien Système	Nouveau système
Autonomie complète	6%	40%
Autonomie de taux	9%	60%
Autonomie de marge	85%	0%

En % du total des recettes fiscales de l'année 1999.

Graphique 1



L'autonomie fiscale peut s'étendre à la collecte de l'impôt, si une Région le souhaite (9) Sa décision prend effet à partir de la deuxième année budgétaire qui suit la date de notification au gouvernement fédéral. Le choix de collecter les impôts ne se fait pas impôt par impôt mais « paquet par paquet » les sous-ensembles étant définis comme suit :

- rubriques 1 à 3 (les taxes assimilées aux impôts sur les revenus autres que celles sur les véhicules),
- rubrique 5 (le précompte immobilier),
- rubriques 4, 6 à 8 (droits de succession, d'enregistrement, d'hypothèque et de partage),
- rubriques 10 à 12 (taxes sur les véhicules).

9 Voir l'article 5, par. 3 de la loi de financement.

Les Communautés assurent la collecte de la redevance Radio-TV (rubrique 9) jusqu'au 31 décembre 2004.

1.3 Transfert de recettes et neutralité budgétaire

Ces nouvelles attributions d'impôts et de compétences se font sans attribution de nouvelles responsabilités budgétaires aux Régions. Le législateur a donc assuré la neutralité de l'opération tant du point de vue des Régions que du point de vue du gouvernement fédéral.

La neutralité est assurée comme suit (10).

Pour l'année 2002, on calcule pour chaque Région la moyenne des recettes d'impôt localisées dans la Région sur la période 1999-2001 exprimées aux prix de 2002. Ce calcul porte sur :

- la rubrique 4 (11),
- les rubriques 7 à 8 (12),
- les rubriques 10 à 12,
- les amendes et intérêts de retard se rapportant aux « anciens » impôts régionaux, dans la mesure où les recettes correspondantes n'auraient pas encore été affectées aux Régions jusqu'à l'année budgétaire 2001 comprise,
- 58,592% des recettes de droits d'enregistrement visées à la rubrique 6,
- la rubrique 9 (Redevance Radio-TV).

On calcule donc pour chaque Région « r » un « montant de base »

$$[1] \quad MB_r = (1/3) \sum_{ij} R_{ij} p_{02}/p_i \quad (i = 1999 \dots 2001)$$

Où R_{ij} est la recette de l'impôt « j » ; pour l'année « i »
 p_i est l'indice des prix de l'année « i »
 p_{02} est l'indice des prix de l'année 2002

Pour chaque Région, le montant MB_r est déduit de sa quote-part des recettes de l'impôt des personnes physiques pour l'année 2002 et le pouvoir fédéral réduit son transfert d'impôt des personnes physiques aux Régions à concurrence de la somme des MB_r .

10 Voir l'article 33 bis, paragraphe 1 de la loi de financement.

11 D'après les renseignements obtenus par le Secrétariat de la Section auprès des administrations fiscales, la partie de la recette des droits de succession relative aux non-habitants du Royaume n'est pas disponible séparément.

12 La répartition par Région des recettes de droits d'enregistrement autres que celui sur les ventes d'immeuble se fait actuellement en fonction du lieu où l'acte notarié a été passé et non en fonction de la localisation de l'immeuble. Il n'est donc pas possible, sur cette base, d'établir le montant de départ de la formule [1].

Pour les années 2003 et suivantes, les MB_r sont adaptés comme suit :

- pour la redevance Radio-TV, sur base de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année,
- pour les autres impôts concernés, sur base de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année et de 91% de la croissance réelle du revenu national brut.

1.4 Le « filet de sécurité »

Une fois le transfert effectué, les recettes des impôts régionaux évoluent en fonction de la situation économique générale et de la politique fiscale menée par les Régions. La loi spéciale de juillet 2001 instaure cependant en faveur des Régions un « filet de sécurité » limité en cas d'évolution défavorable du produit de ces impôts.

Les impôts concernés sont ceux des rubriques 7 à 8 et 10 à 12, ainsi que 58,592% du produit des impôts visés à la rubrique 6.

Il s'agit donc de :

6. la partie non transférée (58,592%) des recettes de ces droits d'enregistrement,
7. les droits d'hypothèque et de partage,
8. les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles,
10. la taxe de circulation sur les véhicules automobiles,
11. la taxe de mise en circulation,
12. l'euro-vignette.

Le « filet de sécurité » ne concerne donc pas la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées, les droits de succession à charge des habitants du royaume, le précompte immobilier ainsi que la partie déjà transférée aux Régions des droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux des immeubles situés en Belgique. Il ne comprend pas non plus la redevance Radio-TV, qui était un impôt des Communautés. Il ne porte pas non plus sur les droits de succession et sur les amendes et intérêts de retard se rapportant aux impôts régionaux déjà transférés avant la loi spéciale de juillet 2001.

On calcule pour chaque région un « montant de départ » pour l'année 2002, selon la même formule que ci-dessus, la seule différence étant la liste des impôts à inclure.

$$[2] \quad MD_r = (1/3) \sum_{ij} R_{ij} p_{02}/p_i \quad (i = 1999 \dots 2001)$$

Le « filet de sécurité » consiste en une correction qui est appliquée, pour les années budgétaires 2003 à 2012 incluse, *lorsque le total des recettes de ces impôts à politique inchangée revient en deçà du montant de l'année de départ calculé conformément à la formule [2]*. La comparaison se fait « à prix courants », sans aucune correction pour l'inflation ni pour la croissance réelle du P.I.B, par la formule :

$$[3] \quad BCC_{rt} = MD_r - \sum_j R_{rjt}^*$$

où BCC_{rt} est la base de calcul de la correction pour la Région « r » et pour l'année « t »
 R_{rjt}^* correspond aux recettes à politique inchangée de l'impôt « j », dans la Région « r », en année « t ».

La correction n'a lieu que si la base de calcul BCC_{rt} est positive et se fait

- à 100% pour la période 2003-2007,
- à 83,33% pour l'année budgétaire 2008,
- à 66,66 % pour l'année budgétaire 2009,
- à 49,99% pour l'année budgétaire 2010,
- à 33,32 % pour l'année budgétaire 2011,
- à 16,65% pour l'année budgétaire 2012.

Les « recettes à politique inchangée » sont les recettes effectives (13) à moins que celles-ci ne soient influencées par la Région concernée dans le cadre de l'exercice de ses compétences fiscales liées à l'impôt concerné. Dans ce cas, les recettes à politique inchangée sont estimées sur base de critères objectifs, déterminées par impôt et par la loi. Un projet de loi doit être déposé à ce sujet à la Chambre des Représentants *avant le 1^{er} janvier 2002*.

Il y a donc lieu de distinguer ce qui déclenche le mécanisme du filet de sécurité de la manière dont il fonctionne.

- Il est déclenché par le fait que le total des impôts concernés d'une Région, pour une année donnée, revient en deçà du « montant de départ ».
- Son fonctionnement procède alors d'une comparaison entre les recettes effectives et les recettes à politique inchangée, l'une différant de l'autre dès qu'une Région utilise ses compétences en matière d'autonomie fiscale, ne fût ce que pour un des impôts.

1.5 Données statistiques sur les impôts régionaux

Le Tableau 2 détaille les recettes des impôts régionaux pour les cinq dernières années disponibles soit la période 1996-2000 : il se limite aux impôts sur lesquels le filet de sécurité porte en tout ou en partie (14).

13 La version française de la loi spéciale parle de recettes « réelles ». Nous préférons utiliser le terme de « recettes effectives » pour éviter toute confusion avec ces recettes « à prix courants ».

14 Les chiffres régionaux disponibles sont en Annexe 1.

Tableau 2
Recettes des nouveaux impôts régionaux : 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
A. Recettes totales	3245.7	3490.1	3708.7	4071.0	4213.1
4 Droits de succession	726.9	708.6	833.6	891.5	1012.8
6 Droits enr. - ventes immeubles	1156.4	1291.9	1399.1	1624.7	1643.4
7a Droit d'hypothèque	128.6	171.4	150.8	192.4	131.5
7b Droit de partage	20.4	20.5	22.0	21.7	25.6
8 Droit de donation	43.8	46.0	48.0	54.4	59.2
10 Taxe de circulation	887.8	973.1	946.5	954.3	1049.5
11 Taxe de mise en circulation	195.1	195.0	213.5	234.7	208.8
12 Euro-vignette	86.7	83.7	95.2	97.3	82.3
B. Déjà régionalisés	1205.7	1243.5	1412.9	1564.2	1693.3
4 Droits de succession	726.9	708.6	833.6	891.5	1012.8
6 Droits enr. – ventes immeubles	478.8	534.9	579.3	672.7	680.5
7a Droit d'hypothèque					
7b Droit de partage					
8 Droit de donation					
10 Taxe de circulation					
11 Taxe de mise en circulation					
12 Euro-vignette					
C. Régionalisés au 1.1.2002	2039.9	2246.6	2295.8	2506.7	2519.8
4 Droits de succession					
6 Droits enr. - ventes immeubles	677.5	756.9	819.7	951.9	962.9
7a Droit d'hypothèque	128.6	171.4	150.8	192.4	131.5
7b Droit de partage	20.4	20.5	22.0	21.7	25.6
8 Droit de donation	43.8	46.0	48.0	54.4	59.2
10 Taxe de circulation	887.8	973.1	946.5	954.3	1049.5
11 Taxe de mise en circulation	195.1	195.0	213.5	234.7	208.8
12 Euro-vignette	86.7	83.7	95.2	97.3	82.3
<i>Sous-total "immobilier"</i>	<i>870.4</i>	<i>994.9</i>	<i>1040.6</i>	<i>1220.4</i>	<i>1179.3</i>
<i>Sous-total "véhicules"</i>	<i>1169.6</i>	<i>1251.7</i>	<i>1255.2</i>	<i>1286.3</i>	<i>1340.6</i>

Source : SED – Ministère des Finances – Millions €.

Le transfert d'impôts régionaux organisé par la loi du 13 juillet 2001 concerne donc un montant d'environ **2,5 milliards €**, soit **22% du montant total qui leur a été transféré par le pouvoir fédéral pour l'année 2001**. Ce montant se répartit en parts approximativement égales (47 et 53%) entre des impôts liés au marché immobilier et des impôts provenant de la taxation des véhicules.

Même s'il existe des cas isolés où la recette d'un impôt déterminé diminue d'une année à l'autre en termes nominaux, le total des impôts à régionaliser au 1.1.2002 ne connaît pas de baisse en termes nominaux. Il en est également ainsi du sous-total « véhicules » et la légère baisse constatée du sous-total « immobilier » est essentiellement imputable à des glissements. On pourrait donc conclure que le mécanisme du filet de sécurité aurait peu de chances de s'appliquer.

Une analyse plus approfondie s'impose et fait l'objet du Tableau 3 et du Graphique 3. Le Tableau 3 détaille pour chacun des nouveaux impôts la moyenne et la dispersion de leur croissance annuelle sur la période 1990-2000. Cette période se caractérise par une relative stabilité de la législation, de sorte qu'elle permet d'approcher une évolution à politique inchangée.

Tableau 3
Nouveaux impôts régionaux : taux de croissance 1990-2000

	Montant de l'impôt	Taux de croissance annuelle		
		Moyenne	Ecart-type	Coef.variation
4 Droits de succession				
6 Droits enr. - ventes immeubles	962.9	5.0%	7.0%	1.39
7a Droit d'hypothèque	131.5	2.7%	22.9%	8.34
7b Droit de partage	25.6	7.5%	7.7%	1.03
8 Droit de donation	59.2	7.3%	5.1%	0.70
10 Taxe de circulation	1049.5	5.0%	5.0%	1.01
11 Taxe de mise en circulation	208.8	8.2%	22.2%	2.69
12 Euro-vignette	82.3	-0.5%	10.6%	-21.43
Total	2519.8	6.2%	5.4%	0.87
<i>Sous-total "immobilier"</i>	<i>1179.3</i>	<i>4.9%</i>	<i>8.3%</i>	<i>1.69</i>
<i>Sous-total "véhicules"</i>	<i>1340.6</i>	<i>7.6%</i>	<i>6.8%</i>	<i>0.89</i>
Produit intérieur brut		4.3%	1.1%	0.26

Au cours de la période 1990-2000, le montant global des impôts qui vont ainsi être transférés aux Régions a connu une **croissance annuelle moyenne de 6,2%** alors que la croissance annuelle moyenne du P.I.B sur la même période est de 4,3%. L'**élasticité** globale des nouveaux impôts régionaux est donc **supra-unitaire**, mais reste inférieure à l'élasticité de l'impôt des personnes physiques. Si la croissance des impôts régionaux est plus forte que celle du P.I.B, elle est cependant **plus volatile** : le coefficient de variation (15) des taux de croissance annuels est de 0,87 contre 0,26 pour le P.I.B.

Parmi les nouveaux impôts régionaux, ceux liés à l'immobilier ont une croissance plus faible et plus volatile que ceux liés aux véhicules : le taux de croissance annuel moyen des premiers est assez proche du taux de croissance du P.I.B (4,9% contre 4,3% sur la période 1990-2000) mais avec une volatilité importante, puisque le coefficient de dispersion du taux de croissance annuel moyen est de 1,69 contre 0,26 pour le P.I.B. Les recettes d'impôts basés sur les véhicules sont à la fois plus dynamiques et moins volatiles, mais restent cependant plus variables, que le P.I.B.

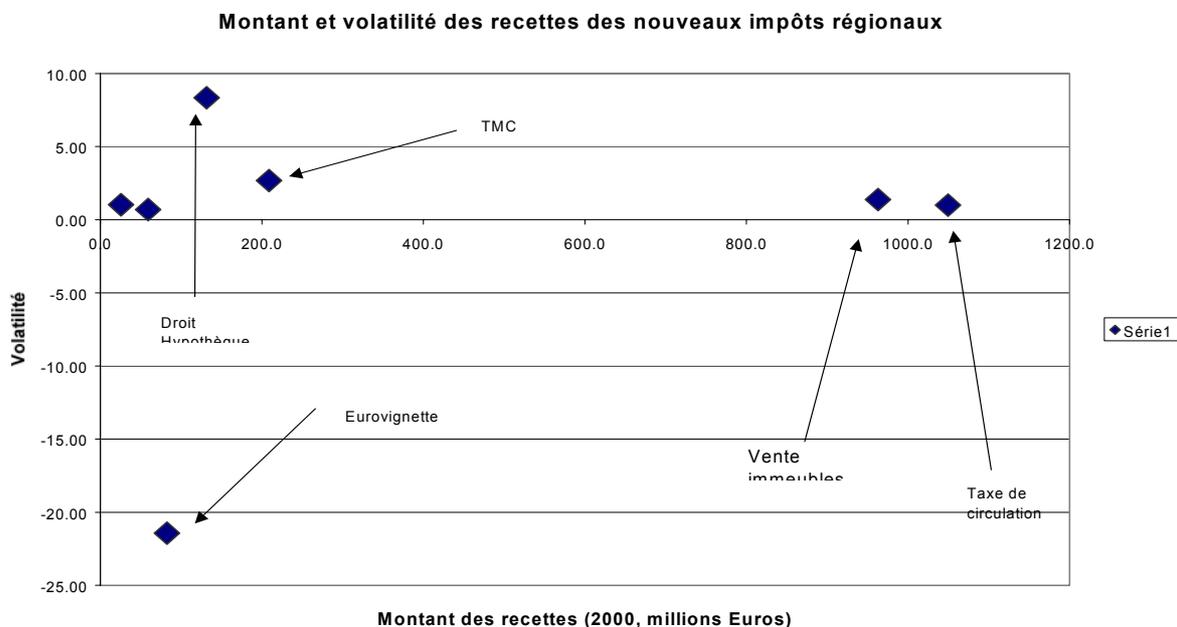
On constate également que les paquets d'impôt ont une volatilité plus faible que celle de leurs composantes, ce qui plaide pour une mise en œuvre des critères « à politique inchangée » par paquets d'impôt plutôt que par impôt.

Le Graphique 2 met en relation le montant des différents impôts et la volatilité des recettes, mesurée sur la période 1990-2000 par le coefficient de variation des taux de croissance annuels.

15 Le coefficient de variation est le rapport entre l'écart-type des taux de croissance annuels et leur moyenne. Il est un meilleur indicateur de la volatilité des recettes car, à l'inverse de l'écart-type, il est indépendant du taux de croissance moyen.

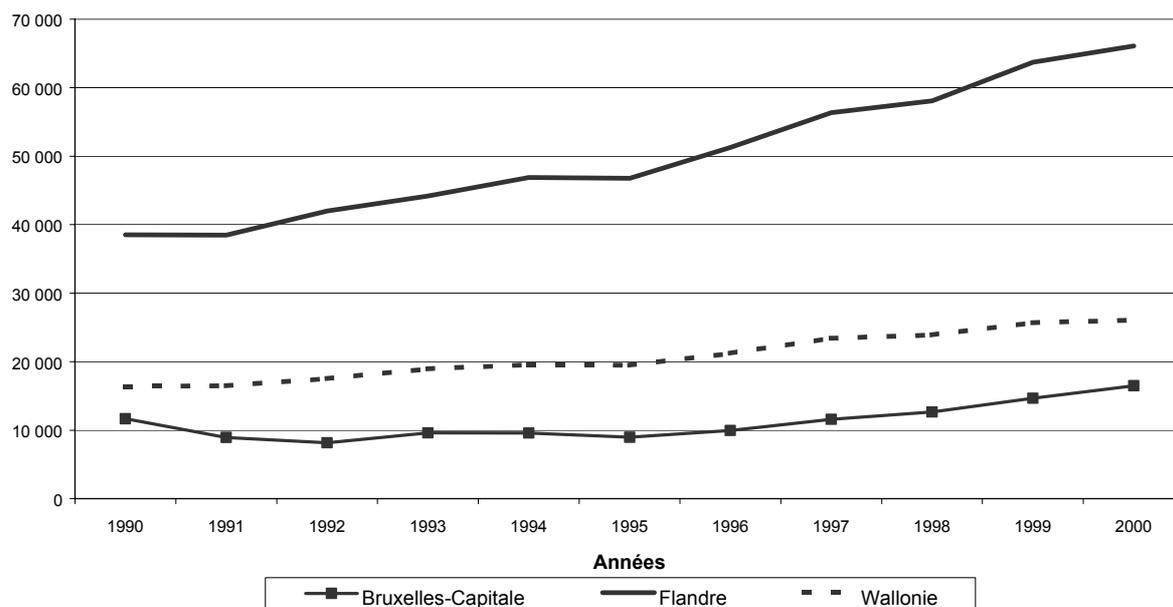
On remarquera que les deux impôts les plus importants, à savoir les droits d'enregistrement sur les ventes d'immeubles et la taxe de circulation, sont parmi ceux dont la volatilité est la plus basse. A l'inverse, les impôts qui ont la volatilité la plus élevée (Euro-vignette et droit d'hypothèque) sont des impôts de faible rendement.

Graphique 2



Graphique 3

**Evolution des principaux nouveaux impôts régionaux,
en francs courants, 1990-2000**



Enfin, le Graphique 3 complète cette analyse en donnant, pour chacune des trois Régions, l'évolution du montant total des principaux impôts régionaux en termes nominaux (16), dans une situation dont il a été dit ci-dessus qu'elle était relativement proche d'une situation à politique inchangée. Il apparaît que, si le mécanisme du filet de sécurité avait été en vigueur au cours de cette période et si le montant de référence avait été la recette de 1990, il se serait appliqué pour la Région de Bruxelles-Capitale mais que les conditions d'application n'ont jamais été rencontrées pour les deux autres Régions du pays. La baisse des impôts en termes nominaux en Région de Bruxelles-Capitale s'explique par une évolution défavorable du marché immobilier qui a provoqué une baisse des droits d'enregistrement, que l'évolution des autres recettes (en l'occurrence la taxe de circulation) n'ont pu compenser.

Rien n'exclut qu'une telle situation se présente à nouveau mais a contrario il est peu probable qu'elle se produise pour la Flandre et la Wallonie. Les politiques menées par les Régions pourraient par ailleurs rendre moins probable une diminution en termes nominaux des droits d'enregistrement.

2. Comment définir les « critères objectifs » ?

La Section a traité cette question en quatre étapes.

- Dans un premier temps, elle a élaboré un principe directeur, qui dessine les contours du mécanisme dans lequel doivent s'insérer les « critères objectifs ».
- Dans un second temps est effectué un inventaire des principales causes d'écarts entre les recettes effectives et les recettes à politique inchangée.
- On examine ensuite dans quelle mesure ces causes d'écarts doivent être prises en compte ou non dans le fonctionnement du filet de sécurité.
- Une fois identifiés les écarts à prendre en compte, la Section a examiné différentes modalités de définition des critères objectifs.

2.1 Quel principe directeur ?

L'autonomie fiscale a normalement pour corollaire la responsabilisation du niveau de pouvoir auquel les compétences de politique fiscale sont dévolues. Un des principaux arguments en faveur de l'autonomie fiscale, outre le fait que le fédéralisme instaure une présomption en sa faveur, est d'ailleurs la « règle de l'équivalence » : en faisant coïncider le consommateur de services publics, le citoyen et le contribuable, elle permet une meilleure adéquation de l'offre de biens et de services publics aux préférences des citoyens et à leur disposition à financer cette production (17). Pour fonctionner pleinement, cette « règle d'équivalence » suppose la responsabilisation du décideur : a contrario, si le décideur est compensé des effets néfastes de ses décisions, il peut adopter un comportement inefficace tant du point de vue de la production de biens et services publics dans sa juridiction que du point de vue de l'ensemble de la fédération.

Dès lors qu'on souscrit à cette analyse, le mécanisme de « filet de sécurité » des Régions ne peut être que minimal et construit pour partager entre l'Etat fédéral et une ou plusieurs Régions les conséquences d'un choc, symétrique ou non.

16 Il s'agit du droit d'enregistrement sur les ventes d'immeubles et de la taxe de circulation.

17 Voir C.S.F (1998), op.cit. p.82

La présence d'une intervention de solidarité, à charge du pouvoir fédéral, conforte cette analyse. L'intervention de solidarité est basée sur les écarts de revenus moyens par habitant et réagit donc aux évolutions économiques spécifiques de chaque Région. Le législateur n'a pas renforcé ce mécanisme de solidarité, même si les recettes des impôts nouvellement régionalisés sont plus volatiles que celles de l'impôt des personnes physiques auxquelles elles viennent se substituer. Compte tenu de ce premier mécanisme, un filet de sécurité permanent ferait double emploi. Il semblerait en effet étrange, qu'en cas de choc économique affectant l'une des Régions, le pouvoir fédéral compense une première fois par l'intervention de solidarité et une deuxième fois par le « filet de sécurité » en matière d'impôts régionaux. Dès lors que l'intervention de solidarité est permanente et automatique, on peut difficilement concevoir que le « filet de sécurité » en matière d'impôts régionaux le soit aussi. Si on écarte la thèse de la double compensation, la seule justification du filet de sécurité est celle de la compensation d'un choc économique qui, en début de période, affecterait les recettes d'une Région sans affecter le revenu moyen.

Le libellé de la disposition légale instaurant le « filet de sécurité » et les discussions parlementaires accréditent cette thèse. Le législateur n'a prévu de compensation que si les recettes à politique inchangée reviennent en deçà de leur montant initial, sans indexation ni prise en compte de la croissance. Le « filet de sécurité » ne joue donc qu'en cas de croissance nominale négative de la base de l'impôt à politique inchangée. Il est de plus dégressif dans le temps et, plus on s'éloigne dans le temps, plus faible est évidemment la probabilité que les recettes d'une année donnée soient à prix courants inférieures au montant de départ.

La discussion parlementaire montre également que le législateur n'a pas accepté les arguments des parlementaires qui estimaient le mécanisme « manifestement insuffisant » et trop limité dans le temps (18)

L'autonomie fiscale a pour corollaire la responsabilisation de l'entité à laquelle des compétences de politique fiscale sont dévolues. Le « filet de sécurité » doit être conçu de façon restrictive, avec pour seul but de faire partager par l'Etat fédéral le poids d'un choc d'importance, symétrique ou non, en début de période. Il complète, mais ne dédouble pas le mécanisme de l'intervention de solidarité.

2.2 Source des écarts entre recettes effectives et recettes à politique inchangée

Au niveau d'une Région, les recettes effectives d'un impôt peuvent s'écarter des recettes à politique inchangée pour plusieurs raisons :

- l'effet direct d'une mesure prise sur cet impôt par les autorités régionales,
- les effets induits d'une telle mesure (19),
- des « glissements et facteurs divers » (20),
- l'effet dérivé d'une modification d'un autre impôt.

18 Cf le document 1183/007, Chambre des Représentants, Session 2000-2001.

19 On entend par « effet direct », le calcul, souvent mécanique, de l'effet d'une mesure sur les recettes. Les effets induits concernent la réaction de la base imposable à la variation du taux de l'impôt mais aussi tous les effets dérivés qui se produisent du fait des incidences économiques de la mesure.

20 On désigne par-là les variations accidentelles liées à la perception et au recouvrement de l'impôt.

Ainsi,

- une baisse des taux des droits d'enregistrement a pour effet direct de ramener la recette effective en deçà de la recette à politique inchangée ;
- cette baisse des taux des droits d'enregistrement peut avoir des effets induits : tel sera le cas si elle accroît la liquidité du marché et donc le nombre de transactions, ce qui accroîtrait la recette. Il se peut aussi que la baisse des droits accroisse la demande et pousse les prix à la hausse, ce qui aurait également pour effet d'accroître la recette ;
- un retard ou une accélération dans la collecte de l'impôt peuvent provoquer des glissements ;
- un accroissement de l'impôt des personnes physiques dans la Région (par exemple, une hausse du taux marginal maximal du barème) pourrait amener une délocalisation des contribuables à revenu élevé qui rejallit sur le marché immobilier et donc sur la recette des droits d'enregistrement.

Au niveau de *l'ensemble des Régions*, l'exercice de l'autonomie fiscale peut également avoir des effets externes, en ce sens que les recettes d'une Région sont affectées par les décisions de politique fiscale d'autres Régions. Supposons, par exemple, qu'une Région mette en œuvre une réforme de la fiscalité immobilière et plus globalement de sa politique du logement et de l'aménagement du territoire qui rend son territoire attractif. Si la population est mobile, les prix du marché immobilier dans les autres Régions vont se déprécier et les recettes de droits d'enregistrement diminuer. Il s'agit ici d'une *externalité horizontale*, en l'occurrence négative.

L'exercice de l'autonomie fiscale peut également, dans certains cas de figure, engendrer une concurrence fiscale à la baisse qui pousse les recettes effectives en deçà des recettes à politique inchangée. La loi de financement a cependant prévenu certaines de ces situations, notamment en subordonnant à la conclusion préalable d'un accord de coopération l'exercice des compétences fiscales des Régions en matière de taxe de circulation et de mise en circulation sur les véhicules immatriculés au nom d'une société ou de toute personne morale effectuant du leasing.

Il se peut également que des décisions du *pouvoir fédéral*, voire des *autorités européennes*, aient des effets sur les recettes des Régions : on parle alors d'*externalité verticale*. Tel serait le cas, par exemple, si au nom de la libre circulation des personnes et des biens et services, l'Union européenne imposait de revoir les modalités d'imposition des véhicules.

Ces différentes causes d'écarts peuvent être regroupées en quatre catégories :

- celles provenant des mesures de politique fiscale sur l'impôt concerné et plus globalement de sa gestion par la Région : effets directs, effets induits, glissements et facteurs divers,
- les effets dérivés de la modification d'un autre impôt par la Région,
- les externalités horizontales,
- les externalités verticales.

2.3 Des causes des écarts aux critères objectifs

Il y a lieu d'estimer les recettes à politique inchangée d'une ou plusieurs Régions concernées dès lors que deux conditions sont réunies :

- le mécanisme de filet de sécurité est déclenché par le fait que le total des impôts concernés d'une Région revient en deçà du montant de départ ;
- la Région a fait usage de son autonomie fiscale, de sorte que les recettes effectives ne représentent plus les recettes à politique inchangée pour l'impôt concerné.

Après avoir élaboré un principe directeur et déterminé les principales causes d'écarts entre recettes effectives et recettes à politique inchangée, il y a lieu d'examiner dans quelle mesure ces écarts doivent être pris en compte dans le calcul des recettes à politique inchangée.

2.31 La gestion de l'impôt concerné

Sont donc ici concernés les effets directs, induits, glissements et facteurs divers provenant de la gestion par une Région d'un impôt sur la recette de cet impôt.

Le libellé de l'article 33bis, paragraphe 2, alinéa 9, indique *sans ambiguïté* que, pour calculer les recettes à politique inchangée d'un impôt d'une Région, il faut *corriger* les recettes effectives en réincorporant les *effets directs* de l'exercice par la Région de ses compétences liées à cet impôt. Cette façon de procéder est également conforme à l'esprit de la disposition législative : le filet de sécurité vise à compenser des chocs qui n'ont pas été créés par la Région elle-même.

Le libellé de l'article 33bis, paragraphe 2, alinéa 9 est relativement général dans sa première phrase. On peut donc considérer que les effets induits d'une mesure prise par une Région sont à prendre en compte et qu'il faut donc, pour obtenir les recettes d'une Région à politique inchangée, corriger les recettes effectives des effets directs et induits des mesures prises par la Région concernée. Rien n'exclut par conséquent que les critères objectifs éliminent les effets induits.

Le principe directeur énoncé en conclusion du paragraphe 2.1 plaide pour qu'une Région n'obtienne pas de compensation pour les effets induits négatifs et puisse garder le plein bénéfice des effets induits positifs. Il faut pour cela prendre en compte, dans le calcul des recettes à politique inchangée, tant les effets directs que les effets induits des mesures régionales. Les exemples ci-après confirment le bien-fondé de cette approche.

Exemples

1. *Le montant de départ de la recette d'un impôt est de 100 en 2002 et une évolution économique défavorable réduit la recette à 90 en 2003. Pour contrecarrer cette évolution économique défavorable, la Région réduit le taux de l'impôt de 20%. L'effet direct de cette mesure est donc de -18. La recette effective est de 80, de sorte qu'on peut estimer que les effets induits de la mesure sont (en l'absence de glissements et de facteurs divers) de +8.
*1^{ère} solution : la recette à politique inchangée est calculée en corrigeant la recette effective de l'effet direct de la mesure prise par la Région, soit $80+18 = 98$. La Région reçoit une compensation de 2, sa recette totale est de 82.
2^{ème} solution : la recette à politique inchangée est calculée en considérant les effets directs et induits. On obtient donc $80 + (18-8) = 90$ et la Région est compensée de 10 et sa recette totale est de 90.**

2. *Même situation économique mais la Région entend préserver ces recettes. Elle augmente donc le taux de l'impôt de 20%, ce qui amènerait la recette à 108. Toutefois, des effets induits largement négatifs (-25) se traduisent par une recette effective de 83. L'effet global de la mesure est donc de -7.
1^{ère} solution : la recette à politique inchangée est calculée en ne corrigeant la recette effective que de l'effet direct de la mesure prise par la Région, soit $83-18 = 65$. La Région reçoit une compensation de 35 et sa recette est de 118.
2^{ème} solution : la recette à politique inchangée est calculée en considérant les effets directs et induits. On obtient donc $83 + 7 = 90$ et la Région est compensée de 10 et sa recette totale est de 93.*

Ainsi, si une Région prend des mesures de réduction de l'impôt pour contrecarrer une activité économique défavorable, la prise en compte des effets induits dans l'estimation des recettes à politique inchangée garantit qu'elle conserve les effets positifs de sa politique.

D'autre part, si une Région contrecarre les effets défavorables de l'évolution de l'activité économique sur ses recettes en augmentant l'impôt, l'approche retenue a pour conséquence qu'elle supporte les effets induits de sa politique.

Ne pas prendre en compte les effets induits pourrait avoir pour conséquence que les Régions qui augmenteraient la fiscalité recevraient une compensation des effets induits négatifs de leur politique.

Pour ce qui concerne les glissements et facteurs divers, le fait que la correction engendrée par le filet de sécurité soit annuelle et sans lissage plaide fortement pour que ***l'effet des glissements et facteurs divers soit neutralisé***. Il faut pour cela comptabiliser les recettes en fonction du fait générateur et non en fonction de l'encaissement. A défaut, il y aurait des asymétries illogiques : lorsqu'un glissement déprécie la recette, il ouvrirait droit à une compensation qui ne serait pas reprise lorsque la contrepartie gonflerait la recette de l'année suivante.

Les glissements et facteurs divers procèdent généralement de la perception de l'impôt. Celle-ci ne peut être régionalisée qu'à partir de la deuxième année qui suit la date de la notification au Gouvernement fédéral. Il est donc acquis que le Gouvernement fédéral continuera à percevoir et à recouvrer les impôts régionaux jusque fin 2002, voire fin 2003 s'il se confirme qu'aucune Région ne notifie en 2001 son intention de collecter elle-même tout ou partie des impôts régionaux.

Au-delà de ce délai, la collecte peut être régionale et c'est donc la Région qui créerait elle-même les « glissements et facteurs divers ».

2.32 Les effets dérivés entre impôts d'une même Région

Une lecture littérale de l'article 33 bis, paragraphe 2, alinéa 9 plaide *contre la prise en compte des effets dérivés* entre impôts d'une même Région. Elle n'ouvre en effet de possibilité de correction des recettes effectives que si la Région a modifié l'impôt concerné, et non un autre impôt. Ces effets dérivés sont par ailleurs très difficilement quantifiables.

De plus, le filet de sécurité joue sur la comparaison des totaux des nouveaux impôts régionaux.

2.33 Les externalités horizontales

Une lecture littérale de l'article 33 bis, paragraphe 2 exclut du « calcul des recettes à politique inchangée » les écarts entre recettes effectives et recettes à politique inchangée qui pourraient provenir des effets externes de la politique fiscale d'une autre Région. Il est en effet libellé comme suit :

« On entend par recettes à politique inchangée les recettes réelles à moins que celles-ci ne soient influencées par la Région concernée dans le cadre de l'exercice de ses compétences fiscales liées à l'impôt concerné ». (nous soulignons)

Il n'y a donc pas lieu, pour calculer les recettes à politique inchangée d'une Région, de corriger les recettes effectives de cette Région des effets de l'exercice par une autre Région de ses compétences de politique fiscale liées à l'impôt concerné, et à fortiori à tout autre impôt. Ceci veut donc dire que lorsque le total des recettes des « nouveaux impôts régionaux » d'une Région revient en deçà du montant de départ, les recettes à politique inchangée de cette Région seraient estimées sans corriger les recettes effectives des effets de la politique fiscale d'une autre Région. *La correction instaurée par le filet de sécurité porterait alors sur les effets externes horizontaux.*

2.34 Les externalités verticales

Selon le texte de l'article 33bis, les effets des décisions du Gouvernement fédéral ou de l'Union européenne sur les recettes des Régions ne doivent pas être pris en compte pour corriger les recettes effectives. Si ces décisions ont réduit les recettes, la correction ne sera pas réincorporée dans le calcul des recettes à politique inchangée et la Région pourra donc éventuellement obtenir une compensation par le mécanisme du « filet de sécurité ».

Il est par ailleurs logique, au vu du principe directeur, que les Régions ne doivent pas supporter les conséquences négatives d'une action du pouvoir fédéral ou de l'Union européenne.

2.35 Proposition de conclusion

Les critères objectifs devraient être établis de sorte que les recettes à politique inchangée soient calculées , à partir des recettes effectives :

- *en corrigeant des effets directs et induits des mesures prises par la Région relativement à un impôt donné sur la recette de cet impôt,*
- *en neutralisant les « glissements et facteurs divers »,*
- *sans correction des effets dérivés des mesures prises par la Région relativement à un impôt donné sur la recette d'un autre de ses impôts,*
- *sans correction des effets des externalités horizontales et verticales.*

2.4 Les modalités de définition des critères objectifs

La Section a examiné trois pistes pour la définition des critères objectifs, dont les modalités, avantages et inconvénients sont décrits dans ce dernier paragraphe :

- une estimation économétrique des recettes à politique inchangée,
- un calcul mécanique à partir d'une statistique détaillée de la base taxable pour la période précédant la régionalisation des impôts,
- une estimation économétrique des bases taxables, à laquelle serait appliqué le (ou les) taux d'imposition qui déterminerait les recettes à politique inchangée.

2.41 Estimation économétrique des recettes à politique inchangée

Cette première modalité s'appuie sur la méthode utilisée par le gouvernement fédéral pour estimer les recettes fiscales à politique inchangée : la « méthode désagrégée » établit des estimations économétriques entre les grandes catégories d'impôt et des agrégats macro-économiques de référence. La relation se fait entre les variables macro-économiques et des recettes « à politique inchangée », c'est-à-dire corrigée des effets des mesures discrétionnaires, des glissements et facteurs divers.

Il s'agirait ici d'estimer pour les nouveaux impôts régionaux regroupés en deux paquets (« immobilier » et « véhicules ») une équation exprimant les recettes à législation inchangée en fonction de variables économiques, sur une période antérieure à la régionalisation des impôts et au niveau de l'ensemble du pays.

En principe, l'estimation des recettes à politique inchangée que permettrait cette méthode correspond aux principes énoncés dans la « proposition de conclusion » en 2.35 : les glissements et facteurs divers sont neutralisés et les recettes effectives sont corrigées des effets des mesures discrétionnaires (21).

L'avantage principal de cette méthode est de pouvoir *s'abstraire du calcul des effets directs et induits*, glissements et facteurs divers, *des mesures décidées par les Régions* à partir de 1.1.2002 dans le cadre de leur autonomie fiscale. Les coefficients estimant la relation entre recettes à politique inchangée et variables économiques de référence seraient en effet établis sur une période préalable à l'exercice de cette autonomie fiscale. Elle permettrait donc de calculer directement des estimations de recettes à politique inchangée.

Le problème est de *trouver ces variables macro-économiques de référence* pour des catégories d'impôt parfois plus étroites que celles sur lesquelles se base l'actuelle « méthode désagrégée » utilisée par le gouvernement fédéral pour estimer ses propres recettes. Cette méthode considère globalement les « droits d'enregistrement et divers » et l'ensemble des taxes assimilées. Ces paquets de recettes sont toutefois relativement proches des sous-totaux « immobiliers » et « véhicules » du Tableau 2 et la méthode devrait être applicable en principe si on admet que les recettes à politique inchangée peuvent être estimées « par paquets ».

21 On peut considérer que l'exercice limité de l'autonomie fiscale des Régions sur la période antérieure à 2001 n'a pas eu d'effets externes sur les recettes du Pouvoir fédéral.

Le choix des variables économiques de référence est par contre plus large que pour l'application de la « méthode désagrégée », car il n'est pas a priori nécessaire ici de se limiter à des variables pour lesquelles on dispose de prévisions. Le mécanisme de sécurité repose sur une vérification *ex-post* de l'écart entre les recettes d'une année donnée et le montant de départ. Toute variable économique pour laquelle on dispose de statistiques dans un délai satisfaisant peut donc convenir.

- Ainsi, l'actuelle méthode désagrégée estime les recettes « enregistrements et divers » à partir de l'évolution des investissements en logement des ménages. Cela revient à considérer que le marché secondaire – qui génère les *droits d'enregistrement* – évolue parallèlement au marché primaire. Le choix de cette variable s'explique par la liste relativement limitée de variables économiques pour lesquelles on dispose de prévisions. Rien n'empêche toutefois ici d'*estimer les recettes à partir du montant des transactions sur le marché secondaire (22)*, dont l'I.N.S publie une statistique annuelle, détaillée par Région.
- L'actuelle méthode désagrégée estime les recettes de taxes assimilées à partir de l'évolution de la consommation privée. De nouveau, rien n'empêche d'établir une estimation économétrique sur base des immatriculations de véhicules neufs (en valeur), qui constitue un sous-ensemble de la consommation privée.

Les coefficients obtenus sont appliqués à l'évolution des variables économiques spécifiques à la Région, ce qui permet d'inclure dans le mécanisme de sécurité les effets négatifs des « externalités horizontales » (cf. ci-dessus 2.33) : si une Région subit les conséquences négatives de la politique fiscale menée par une Région, les variables macro-économiques de référence devraient s'en ressentir et cet effet serait répercuté sur l'estimation des recettes à politique inchangée.

Toute la question est de savoir *si cette méthode est applicable* à des catégories d'impôt spécifiques, *sans écarts résiduels trop importants*. Il ressort des travaux économétriques qu'il a été possible d'effectuer dans un laps de temps relativement limité qu'une telle approche fournit de bons résultats pour les impôts liés à l'immobilier mais ne fournit pas de bons résultats pour les impôts liés aux véhicules (23).

2.42 Calcul mécanique sur base d'une statistique détaillée relative à la période avant régionalisation

La seconde modalité envisagée repose sur une toute autre procédure. Elle prend pour hypothèse qu'on dispose, pour les années 1999-2001 et postérieures, d'une statistique détaillée de la base imposable des nouveaux impôts régionaux, de sorte que ceux-ci peuvent être calculés comme une somme de produits, selon la formule

$$[4] \quad T_r = \sum_{ir} t_i b_{ir}$$

Ainsi, pour les droits d'enregistrement, le vecteur « b_i » serait la base imposable aux différents taux.

22 A savoir le marché des immeubles existants.

23 Voir en annexe 2 le tableau de synthèse des estimations économétriques

Pour les années 2002 et suivantes, les recettes à politique inchangée seraient estimées en multipliant les bases constatées annuellement (b_{irt}) par les taux applicables avant régionalisation (t_i^*). On calculerait donc, pour chaque Région « r » et chaque année « t », la recette de l'impôt régionalisé comme suit

$$[5] \quad T_{rt} = \sum_i b_{irt} t_i^*$$

Cette méthode a l'avantage d'éviter les sources d'erreur d'estimations inhérentes à toute démarche économétrique. Elle n'établit par contre aucun lien entre les bases imposables et une évolution économique de référence. Elle intègre les externalités horizontales en ce sens que si la base imposable est réduite par la concurrence entre Régions, cet effet est répercuté sur le calcul des recettes à politique inchangée et ouvre donc droit à compensation. C'est l'application littérale de l'article 33bis.

La base imposable constatée en « t » dans une Région « r » peut être affectée par les effets des modifications d'autres impôts : celles-ci seraient donc répercutées dans le calcul des recettes à politique inchangée et donner droit à une compensation, ce qui est conforme à la proposition de conclusion détaillée en 2.35.

Cette méthode ne permet toutefois pas d'appliquer totalement la « proposition de conclusion » mentionnée en 2.35. La formule [5] corrige automatiquement des effets directs des mesures régionales portant sur les taux d'imposition mais pas des effets induits. Sa mise en œuvre nécessite une estimation séparée des effets directs des mesures portant sur la base imposable et des effets induits, ce qui est particulièrement délicat. En outre, dès lors que les Régions modifieraient la base taxable, il deviendrait de plus en plus difficile d'estimer une base taxable à politique inchangée.

De plus, cette méthode se prête mal aux impôts frappant les véhicules : il n'y a pas ici à proprement parler de base imposable, mais des barèmes en fonction de caractéristiques non monétaires. Cette méthode ne peut donc s'appliquer que si on dispose d'une statistique donnant la distribution détaillée du parc automobile par ligne de barème.

2.43 Estimation économétrique des bases taxables

Cette troisième méthode est une combinaison des deux premières : la base taxable à politique inchangée serait estimée de manière économétrique, les variables indépendantes étant les mêmes que celles envisagées en 2.41. Ainsi, la base taxable des droits d'enregistrement et impôts de même nature serait estimée à partir des transactions sur le marché secondaire. La base taxable ainsi estimée serait multipliée par un taux d'imposition implicite, calculé sur base du ratio entre recettes et base taxable sur la période 1999-2001.

Par rapport à la méthode précédente, cette troisième piste offre l'avantage de fournir une base taxable à politique inchangée. Il ne serait donc plus nécessaire de calculer les effets directs et les effets induits des modifications de la base imposable par les Régions : les recettes à politique inchangée seraient déterminées en multipliant la base imposable à politique inchangée, estimée en fonction de l'évolution des variables économiques de référence, par un taux explicite ou implicite avant régionalisation.

Le problème principal est de pouvoir ramener la « base imposable » à une variable unique : c'est pratiquement exclu pour les impôts sur les véhicules et cela pose aussi des problèmes pour les immeubles qui sont soumis à la fois à plusieurs droits d'enregistrement (par exemple, vente d'immeuble et constitution d'hypothèque sur le même immeuble) lorsque les recettes à politique inchangée de ces droits sont estimées « par paquets ».

3. Conclusions

L'Avis ayant été demandé d'urgence, la Section n'a pu procéder à un examen approfondi de la problématique sur laquelle elle est interrogée.

Le filet de sécurité inséré au bénéfice des Régions dans la loi de financement est de portée limitée. Il suppose une baisse, en termes nominaux, de la recette de l'ensemble des nouveaux impôts régionaux par rapport à la situation de départ. Il ressort d'un examen des dix dernières années que, sous réserve que l'année 90 constitue une base de départ appropriée, une telle situation ne s'est pas produite pour la Région flamande et la Région wallonne mais bien pour la Région de Bruxelles-Capitale en début de période, sous l'effet d'une dégradation du marché immobilier.

Partant d'un principe directeur qui plaide pour une conception minimale du filet de sécurité (et qui rejoint en cela l'intention du législateur), la Section a examiné les différentes causes d'écart possibles entre les recettes effectives d'un impôt et les recettes à politique inchangée. Pour chacune de ces causes d'écart, elle a ensuite examiné dans quelle mesure il y avait lieu de corriger les recettes effectives pour estimer les recettes à politique inchangée.

La Section conclut de cet examen que les critères objectifs devraient être établis de sorte que les recettes à politique inchangée soient calculées, à partir des recettes effectives :

- en corrigeant des effets directs et induits des mesures prises par la Région relativement à un impôt donné sur la recette de cet impôt,
- en neutralisant les « glissements et facteurs divers », ce qui demande donc que les impôts soient comptabilisés sur base du fait générateur et non de leur encaissement,
- sans correction des effets dérivés des mesures prises par la Région relativement à un impôt donné sur la recette d'un autre de ses impôts,
- sans correction des effets des externalités horizontales et verticales.

La Section considère qu'il serait préférable de raisonner par famille d'impôt plutôt qu'impôt par impôt : pour certains impôts de faible rendement, il est pratiquement impossible de dégager les critères objectifs demandés.

La Section a ensuite examiné trois méthodes possibles pour déterminer ces critères objectifs

- Une estimation économétrique des recettes à politique inchangée est possible pour certaines catégories d'impôt : les premiers tests effectués sont concluants pour les droits d'enregistrement mais ne le sont pas pour la fiscalité des véhicules. Cette méthode s'inspire de celle utilisée par le pouvoir fédéral pour estimer ses propres recettes à politique inchangée. Elle offre l'avantage de pouvoir s'abstraire du calcul des effets directs et induits des mesures mises en œuvre par les Régions.
- La seconde méthode consiste à effectuer un calcul mécanique sur base d'une statistique détaillée de la base imposable relative à la période avant régionalisation. Elle permet d'éviter les marges d'erreur inhérentes à toute estimation économétrique mais devrait idéalement être complétée par une évaluation des effets induits de la politique fiscale menée par les Régions.
- L'estimation économétrique des bases taxables, auxquelles seraient appliqués des taux explicites ou implicites, est une option intermédiaire, pour autant que la base taxable puisse être exprimée en une seule variable, ce qui est difficilement le cas pour la fiscalité des véhicules.

Ces trois options ne sont pas exclusives : dès lors que les critères objectifs d'estimation des recettes à politique inchangée sont déterminés par famille d'impôts, rien n'empêche d'utiliser une estimation économétrique pour une famille d'impôts et un calcul mécanique pour une autre famille d'impôts.

La Section suggère, au vu des travaux statistiques et économétriques réalisés, de retenir la première méthode pour l'évaluation à politique inchangée des droits d'enregistrement et la seconde méthode pour celle de la fiscalité des véhicules. Dans ce domaine, on peut considérer, au vu des précautions déjà prises par le législateur, que les effets induits seraient moins importants qu'en matière de fiscalité immobilière.

La Section considère qu'en tout état de cause, le calcul des recettes à politique inchangée doit se faire sous l'égide du pouvoir fédéral de façon à garantir un traitement égal des Régions. Il faut donc que l'Administration dispose des moyens nécessaires, ce qui signifie que des bases de données doivent être maintenues au niveau fédéral pour les impôts entièrement régionalisés.

La Section est bien consciente de ne pas avoir défini précisément ces « critères objectifs ». Ce n'est cependant pas son rôle, mais bien celui du législateur. Conformément à sa mission, elle s'est limitée, dans le bref délai qui lui était consenti, à formuler des principes et des pistes de mise en œuvre.

Annexe 1
Recettes d'impôts régionaux

Années budgétaires	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Droits d'enregistrement</i>											
Bruxelles-capitale	9 150	6 984	6 887	6 990	6 639	6 156	6 678	7 917	8 916	10 983	11 028
Flandre	22 191	21 354	23 378	24 300	26 443	26 025	28 477	31 623	34 161	39 352	40 197
Wallonie	9 181	8 934	9 521	10 184	10 660	10 519	11 493	12 574	13 362	15 205	15 070
<i>Droits de succession</i>											
Bruxelles-capitale	5 232	5 705	5 712	4 938	5 585	5 645	6 431	5 790	6 861	6 810	8 241
Flandre	8 589	9 972	10 199	11 572	12 104	12 996	15 013	14 523	17 800	19 049	22 005
Wallonie	4 919	5 665	6 157	6 436	6 410	6 979	7 880	8 271	8 967	10 104	10 609
<i>Taxe de circulation</i>											
Bruxelles-capitale	2 535	1 964	1 274	2 607	2 942	2 822	3 271	3 673	3 756	3 674	5 452
Flandre	16 325	17 129	18 599	19 899	20 448	20 746	22 797	24 725	23 896	24 334	25 893
Wallonie	7 194	7 564	8 021	8 769	8 922	8 977	9 744	10 856	10 530	10 488	10 989
Idem, en %											
<i>Droits d'enregistrement</i>											
Bruxelles-capitale	22.6%	18.7%	17.3%	16.9%	15.2%	14.4%	14.3%	15.2%	15.8%	16.8%	16.6%
Flandre	54.8%	57.3%	58.8%	58.6%	60.5%	60.9%	61.0%	60.7%	60.5%	60.0%	60.6%
Wallonie	22.7%	24.0%	23.9%	24.6%	24.4%	24.6%	24.6%	24.1%	23.7%	23.2%	22.7%
<i>Droits de succession</i>											
Bruxelles-capitale	27.9%	26.7%	25.9%	21.5%	23.2%	22.0%	21.9%	20.3%	20.4%	18.9%	20.2%
Flandre	45.8%	46.7%	46.2%	50.4%	50.2%	50.7%	51.2%	50.8%	52.9%	53.0%	53.9%
Wallonie	26.2%	26.5%	27.9%	28.0%	26.6%	27.2%	26.9%	28.9%	26.7%	28.1%	26.0%
<i>Taxe de circulation</i>											
Bruxelles-capitale	9.7%	7.4%	4.6%	8.3%	9.1%	8.7%	9.1%	9.4%	9.8%	9.5%	12.9%
Flandre	62.7%	64.3%	66.7%	63.6%	63.3%	63.7%	63.7%	63.0%	62.6%	63.2%	61.2%
Wallonie	27.6%	28.4%	28.8%	28.0%	27.6%	27.6%	27.2%	27.7%	27.6%	27.2%	26.0%

Millions BEF

Annexe 2

Résultats des estimations économétriques

1. Droits d'enregistrement

Les estimations effectuées concernent la relation entre les droits perçus sur les ventes d'immeuble et le montant des transactions sur le marché secondaire. Trois spécifications ont été testées :

- les deux variables exprimées en francs courants,
- les deux variables exprimées en logarithme,
- les deux variables exprimées en taux de croissance.

Tableau A.1
Estimation économétrique des droits d'enregistrement sur ventes d'immeubles

	Variables exprimées en		
	BEF, prix courants	Logarithme	Taux de croissance
Coefficient b	0.115	1.02	1.048
Test student	24,69	20.90	9.002
R ²	0.983	0.977	0.89
Autocorrélation	Auto corr. > 0	Auto corr. > 0	Pas d'auto corr.
Ecartés résiduels 3 dernières années			
Minimum	0.24 %	0.0015%	0.70 points
Maximum	1.13 %	0.0019%	2.16 points

La formulation sur les variables à prix courants fournit un coefficient inférieur à 12,5 ce qui s'explique logiquement par la présence de taux réduits. C'est pour la même raison que le coefficient d'élasticité qui est fourni par la spécification bi-logarithmique est légèrement supérieur à l'unité : le droit de 6% pour « maison modeste » génère une progressivité de l'impôt dès lors que le prix de vente des immeubles est une fonction croissante du revenu cadastral.

La formulation bi-logarithme donne les écarts les plus faibles en fin de période alors que la formulation en taux de croissance est techniquement meilleure, mais avec des écarts plus importants en fin de période.

Les mêmes régressions ont été effectuées en prenant pour variable dépendante le total de la rubrique « immobilier » : on inclut donc les droits d'hypothèque, de partage et de donation.

Tableau A.2
Estimation économétrique de l'ensemble des droits d'enregistrement

	Variables exprimées en		
	BEF, prix courants	Logarithme	Taux de croissance
Coefficient b	13,7	1,048	1,118
Test student	30,85	27,311	8,29
R ²	0,989	0,986	0,882
Autocorrélation	Pas d'auto corr.	Pas d'auto corr.	Pas d'auto corr.
Ecartés résiduels 3 dernières années			
Minimum	0,67 %	0,0013%	2,10 points
Maximum	1,70 %	0,0017%	-3,58 points

Les résultats sont globalement meilleurs sur l'ensemble des droits d'enregistrement (absence d'auto-corrélation pour les trois spécifications testées). Pour le reste, ce qui a été dit pour le commentaire du Tableau A.1 vaut également ici et la formulation bi-logarithmique fournit des écarts d'estimation très faible en fin de période.

2. Impôts sur les véhicules

Un travail similaire a été tenté pour les véhicules. Il est toutefois beaucoup plus délicat, pour les raisons suivantes :

- les taxes concernent soit le stock (taxe de circulation), soit les flux (taxe de mise en circulation) ;
- de nouvelles taxes ont été introduites au cours des dix dernières années, ce qui a pour conséquence qu'on ne dispose pas d'une série suffisamment longue de recettes à politique inchangée au niveau de l'ensemble des impôts frappant les véhicules ;
- les données macro-économiques les plus proches de la base imposable sont les achats de matériel de transport mais on ne trouve cette donnée que pour les ménages.

Pour ces raisons, il a fallu se limiter à estimer des relations entre la taxe de circulation à charge des ménages (données des comptes nationaux, basées sur le fait générateur) et les achats de matériel de transport effectués par les ménages.

Tableau A.3
Estimations économétriques de la taxe de circulation

	Variables exprimées en		
	BEF, prix courants	Logarithme	Taux de croissance
Coefficient b	0.099	0.85	-0.07
Test student	4.78	5,35	Non significatif
R ²	0.65	0.70	0.033
Autocorrélation	Auto corr. > 0	Auto corr. > 0	Auto corr. > 0
Ecartés résiduels 3 dernières années			
Minimum	10.5 %	0.0042%	1,64 points
Maximum	15.1 %	0.0048%	5,93 points

Seule la formulation bi-logarithmique fournirait des résultats acceptables pour autant que des travaux d'affinement permettent de supprimer l'auto-corrélation.

Il peut être objecté aux spécifications du Tableau A.3 qu'on régresse une taxe sur le stock (le parc de véhicules des particuliers) sur un flux (leurs achats de véhicules).

Une spécification alternative a été testée en exprimant la taxe de circulation en différences. Les résultats ne sont absolument pas probant (R^2 très faible, coefficient « b » non significatif).