

La prévision des recettes de l'impôt des personnes physiques dans les budgets fédéral et régionaux

Giuseppe Pagano

Une des innovations majeures introduites par la sixième réforme de l'État est une forme de partage de l'impôt des personnes physiques (IPP) entre l'Autorité fédérale¹ et les Régions – ce que l'on a appelé, de façon quelque peu impropre, l'autonomie fiscale². En conséquence, la prévision de l'IPP est devenue un élément important de l'élaboration des budgets, non seulement, comme cela a toujours été le cas, pour l'Autorité fédérale, mais aussi, désormais, pour les Régions. Cette prévision est établie par les services fédéraux. Elle est ensuite transmise aux Régions. Dès lors, un problème peut apparaître si la prévision n'est pas acceptée par toutes les entités – fédérale et fédérées.

C'est ainsi qu'en mars 2015, une vive polémique a opposé le gouvernement fédéral et, surtout, la Région wallonne, à l'occasion des travaux préparatoires à l'ajustement budgétaire. En effet, les chiffres fédéraux faisaient apparaître une importante diminution de la prévision des recettes de l'IPP qui reviendraient aux trois Régions, et singulièrement à la Wallonie. Cette nouvelle mettait en difficulté l'atteinte, par les Wallons, des objectifs budgétaires qui leur avaient été assignés dans le cadre du retour à l'équilibre budgétaire auquel la Belgique est tenue dans le contexte européen. À l'époque, le cabinet du ministre (fédéral) des Finances (Johan Van Overtveldt, N-VA) annonçait, par simple courriel envoyé aux Régions, que leurs recettes au titre de l'IPP seraient réduites de 750 millions d'euros, soit – 247 millions pour la Région wallonne, – 105 millions pour la Région de Bruxelles-Capitale et – 396 millions pour la Région flamande. Coup de théâtre, cependant, le 7 juillet : un autre courriel du même cabinet réduit la perte pour les trois Régions à – 157 millions, soit – 117 millions pour la Wallonie, – 47 millions pour Bruxelles et même + 7 millions pour la Flandre. De telles fluctuations, en l'espace de quelques mois, dans les prévisions des recettes budgétaires génèrent des inquiétudes, posent plusieurs questions, et même plusieurs problèmes.

¹ La Constitution et la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions emploient les expressions « État fédéral » et « Autorité fédérale » tantôt dans un sens identique, tantôt dans un sens distinct. Par souci de clarté et de précision, le CRISP suit cette seconde pratique. Dans ce texte, on désigne donc par « Autorité fédérale » les institutions politiques du niveau national, et par « État » la structure de l'État belge dans son ensemble.

² L'autonomie fiscale des Régions est en effet une notion plus large que la seule imposition d'additionnels à l'IPP. Elle comprend aussi les impôts régionaux et la possibilité d'instaurer d'autres impôts ou taxes dans les domaines non imposés par l'Autorité fédérale.

La première question est, tout simplement : comment cela est-il possible ? L'administration fédérale des Finances jouit d'une bonne réputation pour sa rigueur et la qualité de ses travaux. Il est donc étonnant que de telles « bourdes » – pour reprendre le terme employé par la presse – puissent survenir. Et, dès lors qu'elles surviennent, il faut s'interroger sur les mécanismes de contrôle ou d'audit, internes ou externes, existants ou à mettre en place pour les éviter.

En deuxième lieu, ces fluctuations réduisent nécessairement la qualité des travaux budgétaires dans les entités fédérées : un budget est, par nature, un acte de prévision avec, peu ou prou, la contrainte d'ajuster les dépenses aux recettes. En soi, c'est un exercice difficile, avec des choix politiques qui affecteront le bien-être des citoyens. Mais si les prévisions de recettes sont imposées de l'extérieur et fluctuent de façon erratique, le choix, outre qu'il devient plus difficile, risque aussi d'être précipité et, ainsi, de manquer du nécessaire recul.

Enfin, même s'il ne faut pas exagérer l'importance de l'incident, il n'en reste pas moins probable qu'il ne contribue pas à accroître la crédibilité de la Belgique à l'étranger, notamment auprès de la Commission européenne.

Dans un premier temps, cette *@analyse du CRISP en ligne* envisage les dispositions légales qui régissent ces questions et les enjeux qu'elles représentent. Les sections suivantes analysent les méthodes de prévision utilisées successivement et les résultats auxquels elles ont conduit. Enfin, en conclusion, quelques suggestions sont formulées en vue d'améliorer, pour l'avenir, la prévision des recettes partagées et la qualité des relations entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées.

La loi spéciale de financement et l'autonomie fiscale accrue

L'un des objectifs majeurs de la sixième réforme de l'État est d'élargir l'autonomie des Régions en matière d'IPP, sans pour autant accroître ou réduire les moyens des Régions à politique inchangée. Il s'agit de donner aux Régions une large maîtrise de l'IPP dû par leurs citoyens, plus exactement leurs résidents, de sorte qu'elles puissent le maintenir tel quel ou, si elles le souhaitent, le modifier. Il est cependant entendu d'emblée que l'opération doit être neutre pour le budget fédéral, du moins dans un premier temps. Aussi, la loi spéciale de financement du 6 janvier 2014³ organise un échange entre l'Autorité fédérale et les Régions qui se compense parfaitement. En dehors de tout formalisme, cet échange comporte trois phases et peut être décrit comme suit :

1. L'Autorité fédérale supprime une dotation qu'elle versait antérieurement aux Régions à concurrence de 11,944 milliards d'euros⁴ ;
2. En échange, l'Autorité fédérale renonce à un certain pourcentage de l'IPP, qui correspond en principe, au départ, aux 11,944 milliards du point 1. Ce pourcentage est appelé « facteur d'autonomie ». Il est fixé provisoirement à 25,99 % pour les années 2015, 2016 et 2017 ;

³ Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014), ci-après dénommée loi spéciale (2014).

⁴ Les données utilisées ont été fixées en 2013, lors de la préparation de la loi spéciale (2014). Il s'agit des données de l'exercice fiscal 2011 (revenus de 2010), extrapolées à 2015.

3. Les Régions héritent des 25,99 % de l'IPP auxquels l'Autorité fédérale a renoncé, et peuvent modifier ce montant librement et sans limites via des additionnels ou des remises.

Les modalités de mise en œuvre de ces trois phases sont cependant plus complexes que le principe lui-même.

La suppression de la dotation

La dotation que l'Autorité fédérale cessera de verser aux Régions est composée de trois parties : la dotation mentionnée à l'article 33 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989⁵, le terme négatif introduit en 2001⁶ et 40 % des dépenses fiscales⁷ transférées aux Régions, soit 11,944 milliards d'euros (voir le tableau 1, lignes a à d).

Tableau 1. Estimation initiale¹ de la dotation supprimée et du facteur d'autonomie (en millions d'euros)

		Montants
(a)	Dotation article 33 loi spéciale de financement (1989)	15 259
(b)	Terme négatif	- 4 534
(c)	Dépenses fiscales (40 %)	1 219
(d)	Total (a + b + c)	11 944
(e)	IPP à partager	45 957 ²
(f)	Facteur d'autonomie (d / e)	25,99 %

¹ Données de l'exercice fiscal 2011 (revenus de 2010), extrapolées à 2015.

² Outre cet IPP à partager, l'IPP total inclut également l'IPP « mobilier » (cf. *infra*), dont le montant a été estimé par le Service public fédéral Finances dans sa projection de mars 2015 à 215,05 millions d'euros.

La réduction de l'IPP fédéral

Au-delà du principe, la réduction de l'IPP fédéral comporte deux éléments d'incertitude. D'une part, ladite réduction porte sur une partie seulement de l'IPP (ligne e du tableau 1 ; voir également, ci-dessous, la section *L'objet de la prévision*). D'autre part, la proportion de 25,99 % résulte d'un calcul provisoire (ligne f du tableau 1). Ce pourcentage sera utilisé en 2015, 2016 et 2017, mais sera ensuite recalculé de façon définitive en 2018 sur la base des données observées en 2015 qui seront, alors, définitives⁸. À ce moment, les écarts éventuels – positifs ou négatifs – entre les recettes régionales établies à partir du facteur d'autonomie provisoire (25,99 %) et les données définitives devront être compensés⁹.

Les remises et additionnels régionaux

Enfin, sur l'impôt fédéral ainsi réduit, soit les 74,01 % restants de l'IPP à partager (et non pas de l'IPP total), et sous réserve du maintien de la progressivité de l'IPP, chaque Région

⁵ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (*Moniteur belge*, 17 janvier 1989), ci-après dénommée loi spéciale de financement (1989). Pour le mode de calcul et les autres détails de cette dotation, cf. B. BAYENET, G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 67 et s.

⁶ Pour l'origine du terme négatif ainsi que les modalités de son calcul, cf. *ibidem*, p. 73 et s.

⁷ On appelle « dépenses fiscales » les remises que l'Autorité fédérale ou les Régions accordent aux contribuables.

⁸ Article 8, alinéa 4 de la loi spéciale (2014) : « Le facteur d'autonomie (...) est déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après concertation avec les gouvernements des Régions sur la base des rapports de la Cour des comptes visés à l'article 81 ter. »

⁹ Article 58, alinéa 2 de la loi spéciale (2014).

est autorisée à mettre, en toute autonomie, les additionnels qu'elle souhaite et à accorder les remises ou les crédits d'impôt qu'elle définit. Arithmétiquement, le dispositif donne des résultats inchangés pour des additionnels régionaux de 35,1168 %¹⁰.

Dans un premier temps, les Régions n'ayant pas défini d'additionnels ou de remises, elles bénéficient tout simplement de 25,99 % de l'IPP à partager.

La prévision

Comme on le pressent, l'ensemble de ces dispositions est techniquement complexe et on comprend qu'il sera difficile de prévoir exactement chacun de ses éléments. La loi spéciale (2014) précise que les recettes concernées sont estimées « suivant la méthodologie fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après concertation avec les gouvernements des Régions »¹¹. Cette disposition confie au gouvernement fédéral et à son administration l'initiative en matière de prévision, sous réserve d'une concertation avec les gouvernements régionaux. À la lumière des incidents survenus cette année, on peut d'emblée regretter que les tâches n'aient pas été réparties d'une façon plus égale : s'agissant d'un impôt partagé, le rôle des Régions aurait logiquement pu aller au-delà d'une simple concertation. Faute de cela, en 2015, la concertation prévue n'a pas abouti et le gouvernement fédéral a simplement décidé de l'ignorer, mettant ainsi en évidence que l'Autorité fédérale et les Régions ne sont pas sur pied d'égalité en la matière.

Pour comprendre les difficultés rencontrées dans la prévision, il faut distinguer, d'une part, l'objet de la prévision – ce qu'il faut prévoir (voir la section suivante) – et, d'autre part, les méthodes de prévision utilisées en octobre 2014, en mars 2015 et en juillet 2015 (voir ci-dessous).

L'objet de la prévision : l'« impôt État »

Ainsi, la sixième réforme de l'État fait de l'IPP un impôt partagé entre l'Autorité fédérale et les Régions, mais – et c'est là la première difficulté – seule une partie de l'IPP sera partagée, comme l'indique le schéma 1 ci-dessous.

En effet, conformément à la loi spéciale (2014), l'IPP qui se rapporte aux compétences non régionalisées reste entièrement acquis à l'Autorité fédérale. Il s'agit, plus précisément, de « l'impôt afférent aux dividendes, intérêts, redevances, lots afférents aux titres d'emprunts et plus-values sur valeur et titres mobiliers »¹². La loi appelle « impôt État » la partie de l'IPP qui devra être partagée entre l'Autorité fédérale et les Régions (ligne e du tableau 1)¹³. L'impôt État est ensuite réparti à concurrence de 74,01 % pour l'Autorité fédérale et de 25,99 % pour les Régions. Enfin, la partie régionale (25,99 % de l'impôt État) ira à chacune des Régions en fonction du domicile fiscal des contribuables, à concurrence de 63,033 % pour la Flandre, 28,586 % pour la Wallonie et 8,381 % pour Bruxelles.

¹⁰ $100 \times 74,01 \% \times 135,1168 \% = 100$.

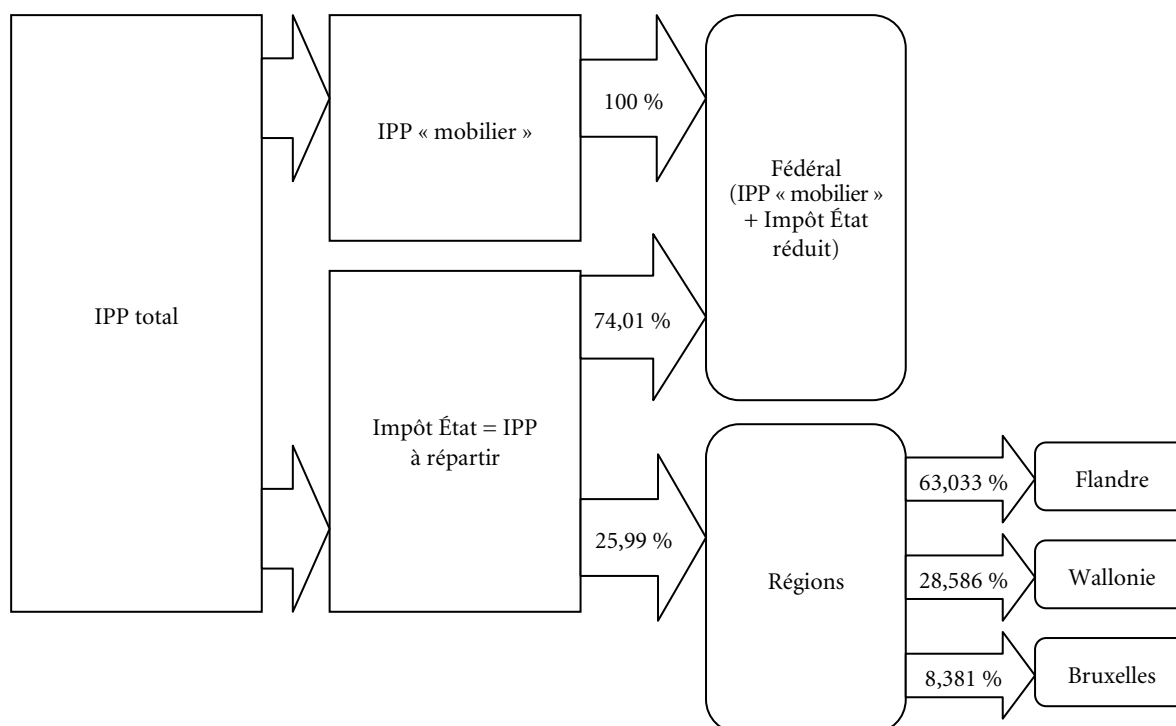
¹¹ Article 59 de la loi spéciale (2014) insérant un article 54/1 dans la loi spéciale de financement (1989).

¹² Article 7 § 3 de la loi spéciale (2014) insérant un article 5/1 dans la loi spéciale de financement (1989). Comme le montre la note 2 du tableau 1 ci-dessus, cette part de l'IPP est relativement réduite.

¹³ L'« impôt État » est ainsi appelé car il concerne tant l'Autorité fédérale que des entités fédérées (en l'occurrence, les Régions), soit une large partie de l'État fédéral, et non uniquement l'Autorité fédérale *stricto sensu*. On peut toutefois penser que la dénomination « impôt à partager » aurait eu le mérite d'une plus grande clarté.

Ainsi, alors que, dans le passé, les prévisions budgétaires portaient uniquement sur l'IPP total, avec la réforme, il devient nécessaire de prévoir, en outre, l'impôt État, et cette dernière prévision est essentielle pour les Régions puisqu'elle permet de déterminer l'IPP qui leur reviendra, soit 25,99 % de l'impôt État prélevé à charge de leurs résidents respectifs.

Figure 1. Le partage de l'IPP



La prévision de l'impôt État se heurte à deux difficultés. D'une part, on manque d'expérience puisque, dans le passé, cette prévision n'était pas réalisée. D'autre part, la loi impose de se baser sur les chiffres définitifs, soit, pour 2015, ceux portant sur les revenus de 2011. Il faudra ensuite extrapoler la prévision à l'année 2015 en tenant compte de l'évolution prévisible des recettes de l'IPP impôt État, lesquelles sont surtout influencées par l'inflation et la croissance économique réelle.

Les prévisions initiales d'octobre 2014

La loi spéciale (2014) dispose que les recettes d'un exercice d'imposition sont estimées sur la base d'une méthodologie « fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et après concertation avec les gouvernements des Régions »¹⁴. À ce jour, cet arrêté royal n'a pu être pris, faute d'accord avec les Régions, singulièrement la Région wallonne. En vue de l'élaboration du budget initial, le gouvernement fédéral et son administration ont néanmoins procédé, en octobre 2014, à une estimation de l'impôt État, sur la base

¹⁴ Article 59 de la loi spéciale (2014) insérant un article 54/1 § 3 dans la loi spéciale de financement (1989).

des dernières données définitives disponibles, conformément à la loi spéciale (2014)¹⁵, soit celles relatives aux revenus de 2011. Pour calculer l'impôt de chaque Région, il a été fait usage d'un échantillon de contribuables. Le tableau 2 donne l'estimation, pour chaque Région et pour l'Autorité fédérale, de l'impôt État obtenue sur cette base.

Tableau 2. Estimation de l'impôt État pour les revenus de 2011 sur la base d'un échantillon (en millions d'euros)

Entités	Montants
Belgique	40 197
Région flamande	25 530
Région wallonne	11 373
Région de Bruxelles-Capitale	3 294

Source : Chambre des représentants, *Projet de loi contenant le budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 2015*, DOC 54 0495/001, p. 154.

Les résultats repris au tableau 2 ont ensuite été extrapolés à l'exercice 2015 en tenant compte de prévisions de croissance et d'inflation publiées par le Bureau fédéral du plan en septembre 2014 dans ses prévisions économiques 2014-2015.

L'administration fédérale a aussi calculé les centimes additionnels revenant aux Régions, leurs dépenses fiscales, ainsi que le solde à leur verser. Les prévisions obtenues sur cette base sont reprises au tableau 3, colonne a. Elles reprennent l'impôt État (partie I du tableau), soit l'IPP à partager, les centimes additionnels calculés comme 25,99 % de l'impôt État (partie II), les dépenses fiscales accordées à charge des Régions (partie III) et, par différence entre les parties II et III, les montants qui reviennent aux Régions (partie IV). Ce sont ces montants qui figurent dans les budgets initiaux, en dépenses pour l'Autorité fédérale et en recettes pour les Régions, et qui ont été communiqués à ces dernières. Par comparaison entre les tableaux 2 et 3, on constate que l'extrapolation porte l'impôt total à partager de 40,20 milliards d'euros, pour 2011, à 45,95 milliards d'euros, pour 2015.

Quoique la Région wallonne n'ait pas accepté le projet d'arrêté royal préparé par les autorités fédérales, elle a inscrit dans son propre budget les 2 585,3 millions d'euros de recettes qui lui ont été indiqués au titre de prévisions initiales en octobre 2014 (voir le tableau 3, partie IV, colonne a).

¹⁵ Celle-ci prévoit en effet (en son article 59) qu'il faut tenir compte du délai d'imposition visé à l'article 359 du Code des impôts sur les revenus.

Tableau 3. Estimations fédérales de l'IPP (en milliers d'euros)

	Initial 2015 (octobre 2014) (a)	Ajusté 2015 (mars 2015) (b)	Différence en milliers d'euros (c) = (b) – (a)	Variation (d) = 100 x (c) / (a)
Impôt État (I)				
Belgique	45 951 034,2	42 794 707,9	– 3 156 326,4	– 6,87 %
Région flamande	28 964 249,8	27 159 035,2	– 1 805 214,5	– 6,23 %
Région wallonne	13 135 566,4	12 248 019,2	– 887 547,2	– 6,76 %
Région bruxelloise	3 851 218,1	3 387 653,4	– 463 564,7	– 12,04 %
Centimes additionnels (II = I x 25,99 %)				
Belgique	11 942 673,8	11 122 344,6	– 820 329,2	– 6,87 %
Région flamande	7 527 808,5	7 058 633,3	– 469 175,3	– 6,23 %
Région wallonne	3 413 933,7	3 183 260,2	– 230 673,5	– 6,76 %
Région bruxelloise	1 000 931,6	880 451,1	– 120 480,5	– 12,04 %
Dépenses fiscales (III)				
Belgique	2 930 589,0	2 859 945,2	– 70 643,8	– 2,41 %
Région flamande	1 934 294,1	1 861 444,9	– 72 849,2	– 3,77 %
Région wallonne	828 642,2	845 892,6	+ 17 250,4	+ 2,08 %
Région bruxelloise	167 652,6	152 607,6	– 15 045,0	– 8,97 %
Recettes régionales (IV = II - III)				
Belgique	9 012 084,8	8 262 399,4	– 749 685,5	– 8,32 %
Région flamande	5 593 514,4	5 197 188,3	– 396 326,1	– 7,09 %
Région wallonne	2 585 291,5	2 337 367,5	– 247 923,9	– 9,59 %
Région bruxelloise	833 279,0	727 843,5	– 105 435,5	– 12,65 %

Source : fichier du Service public fédéral Finances transmis le 26 mars 2015 (mis à notre disposition par le cabinet du ministre wallon du Budget).

Les prévisions de mars 2015

Le 26 mars 2015, les Régions reçoivent par courriel une nouvelle estimation de l'impôt État, de l'impôt État réduit, des additionnels, des dépenses fiscales et donc des recettes qui leur reviennent (voir colonne b du tableau 3). Les différences sont importantes : l'impôt État total recule de 3 156,3 millions d'euros, soit – 6,9 % pour l'ensemble des Régions, et jusqu'à – 12,0 % pour la Région bruxelloise. Logiquement, les centimes additionnels reculent dans la même proportion : – 820,3 millions d'euros pour l'ensemble du pays, répartis entre – 469,2 millions pour la Flandre, – 230,7 millions pour la Wallonie et – 120,5 millions pour Bruxelles. Pis : compte tenu de l'évolution des dépenses fiscales prévues, les moyens effectivement disponibles pour les Régions, tels qu'ajustés, reculent de 749,7 millions d'euros au total (soit – 8,3 %), répartis entre – 396,3 millions pour la Région flamande (– 7,1 %), – 247,9 millions pour la Région wallonne (– 9,6 %) et – 105,4 millions pour la Région de Bruxelles-Capitale (– 12,7 %).

La réaction de la Région wallonne

Pour la Région wallonne, une baisse de 9,6 % de sa principale recette budgétaire, survenant lors de l'ajustement budgétaire, constituait un problème considérable. La Région a alors fermement contesté les chiffres et a affirmé qu'ils étaient probablement erronés. Trois éléments au moins ont attisé le mécontentement du gouvernement wallon. D'abord, l'arrêté royal prévu par la loi spéciale de financement (1989) n'a toujours pas été approuvé, de sorte que la méthodologie utilisée a été choisie et mise en œuvre unilatéralement, par

la seule Autorité fédérale. Ensuite, le cabinet du ministre fédéral des Finances n'a apporté aucune explication à l'évolution de ses prévisions. Enfin, dans cette prévision, l'IPP total restait pour sa part inchangé, de sorte que les additionnels perçus pour le compte des communes demeuraient identiques, ce qui pouvait paraître incohérent. Au-delà du conflit entre des majorités politiques différentes (le MR est le seul parti francophone membre de la coalition fédérale mais il n'est pas au pouvoir en Région wallonne, tandis que le PS et le CDH forment le gouvernement wallon mais ne participent pas au gouvernement fédéral), ce sont des appréciations divergentes de la méthode de calcul employée et de ses résultats qui ont motivé la contestation par le gouvernement wallon des chiffres qui lui ont été communiqués par le gouvernement fédéral.

Outre des interventions au sein du Comité de concertation, qui réunit des membres du gouvernement fédéral et des ministres des entités fédérées, le gouvernement wallon a alors soumis la question au Conseil wallon de la fiscalité et des finances. Créé en 2010 en s'inspirant du Conseil supérieur (fédéral) des finances¹⁶, cet organe est présidé par Jean Hilgers, directeur à la Banque nationale de Belgique, dont la compétence est unanimement admise. Dans la relation qu'il a faite au Parlement wallon le 20 avril 2015¹⁷, J. Hilgers a déclaré ne pouvoir expliquer entièrement la différence observée entre les deux prévisions, soit 3 156,3 millions d'euros. Il a estimé qu'environ 850 à 900 millions d'euros étaient imputables aux nouveaux chiffres de croissance et d'inflation pour 2014 et 2015¹⁸, qui sont inférieurs à ceux utilisés en octobre 2014¹⁹. Mais le surplus demeure inexplicable.

Interrogé le même jour, Hans D'Hondt, président du Comité de direction du Service public fédéral (SPF) Finances, a précisé que « pour le contrôle budgétaire, le SPF Finances avait adapté le modèle de simulation à la sixième réforme de l'État. On a calculé l'impôt État sur la base du modèle CIR (...), sur base d'un échantillon représentatif²⁰ que l'on utilise pour ce genre d'exercice, sur base des données fiscales connues, c'est-à-dire année d'imposition 2013, revenus 2012, avec extrapolation du résultat vers 2015 »²¹. Il a repris l'argument de J. Hilgers justifiant une différence d'environ 900 millions d'euros par l'évolution des paramètres d'inflation et de croissance. Mais pour l'élément au cœur du débat, il n'a pu fournir de réelle explication, déclarant : « C'est un élément sur lequel je ne pourrai pas vous donner de réponse et l'explication technique de cette différence. On sait où cela se trouve, mais il faut voir où il faut mettre les modèles et regarder. »²²

Qu'un nouveau simulateur puisse aboutir à des conclusions différentes est possible, mais en soi, cela ne constitue pas une explication satisfaisante pour les responsables budgétaires qui peuvent difficilement se résoudre à soumettre leurs choix politiques *in fine* à l'utilisation par des tiers d'un programme informatique plutôt qu'un autre.

¹⁶ Voir Décret wallon du 22 juillet 2010 créant un Conseil wallon de la Fiscalité et des Finances, *Moniteur belge*, 24 août 2010.

¹⁷ Parlement wallon, *Compte rendu avancé de la séance publique de la Commission du Budget et de la Fonction publique*, DOC 117 (2014-2015), 20 avril 2015, p. 3 à 8.

¹⁸ En particulier, l'inflation serait, sur l'ensemble de la période, inférieure de 4 % environ à l'estimation initiale. *Ibidem*, p. 6.

¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

²⁰ Il est ensuite apparu en juillet, selon les déclarations du ministre des Finances dans la presse, que cet échantillon examinait environ 1 avertissement-extrait de rôle sur 200.

²¹ Parlement wallon, *Compte rendu avancé de la séance publique de la Commission du Budget et de la Fonction publique*, DOC 117 (2014-2015), 20 avril 2015, p. 10.

²² *Ibidem*.

N'obtenant pas la modification de la prévision fédérale – et n'ayant pas de moyen légal de l'imposer –, le gouvernement wallon a réduit de 248 millions d'euros les recettes de l'IPP inscrites à son budget. De la sorte, les dépenses portées au budget fédéral étaient égales aux recettes correspondantes dans le budget régional wallon, ce qui sauvegardait la cohérence des documents belges dans leur ensemble. Cependant, la Région wallonne a compensé pour partie seulement cette réduction de l'IPP par des réductions de dépenses ou d'autres recettes. Aussi, le solde budgétaire s'est trouvé détérioré de 143 millions d'euros, soit un montant supérieur à celui convenu auparavant avec l'Autorité fédérale et les autres entités fédérées.

Le décompte définitif de 2018

Enfin, un dernier élément doit être signalé. La loi spéciale de financement (1989) telle que modifiée en 2014 impose l'utilisation, pour les exercices 2015, 2016 et 2017, d'un coefficient d'autonomie fixé, provisoirement, à 25,99 %. Le coefficient définitif sera, quant à lui, calculé en 2018, sur la base de l'IPP effectivement versé pour 2015, qui sera à ce moment-là connu de façon certaine.

Dans ce cas, si, comme le suggèrent les prévisions de mars 2015, l'impôt État a effectivement diminué, le coefficient d'autonomie augmentera *ipso facto*, et les Régions recevront une part plus grande d'un total un peu réduit – ce qui, au final, revient très largement au même. Le tableau 4 présente une simulation – établie uniquement dans un souci pédagogique et qui ne constitue pas une prévision – sur la base des données de mars 2015. Elle peut directement être comparée aux données (provisoires) du tableau 1.

Supposons que le total définitif de la dotation à remplacer (ligne d du tableau 4) ne varie pas²³, et que l'impôt État soit effectivement celui anticipé par le SPF Finances en mars 2015, soit 42,8 milliards d'euros. Dans ce cas, le coefficient d'autonomie deviendrait 27,91 %, et il n'y aurait plus de perte pour les Régions. L'Autorité fédérale devrait alors restituer aux Régions les 749,7 millions d'euros qu'elle aurait retenus en 2015. Certains responsables politiques wallons ont mis en avant cet élément pour dénoncer, outre des calculs erronés à leurs yeux, l'absurdité de retirer aux Régions des sommes qui devraient de toute façon leur être ristournées à relativement brève échéance.

Tableau 4. Simulation de décompte définitif à établir en 2018 (en millions d'euros)

		Montants 2014 (tableau 1)	Simulation décompte 2018 (base : données de mars 2015)
(a)	Dotation article 33 loi spéciale de financement (1989)	15 259	
(b)	Terme négatif	- 4 534	
(c)	Dépenses fiscales (40 %)	1 219	
(d)	Total (a + b + c)	11 944	11 944
(e)	Impôt État	45 957	42 795
(f)	Facteur d'autonomie (d / e en %)	25,99 %	27,91 %

²³ Selon J. Hilgers, elle pourrait cependant descendre à 11,3 milliards d'euros (*Ibidem*, p. 6).

Les prévisions de juillet 2015

Dans ce dossier tout à la fois technique et hautement conflictuel sur le plan politique – entre le gouvernement fédéral et le gouvernement wallon et, à travers ces institutions, entre le PS et le CDH, d’une part, et le MR, d’autre part –, un coup de théâtre est survenu en juillet 2015. Le cabinet du ministre fédéral des Finances a alors livré une nouvelle projection de l’IPP régional. Par rapport aux estimations d’octobre 2014, celle-ci différait de seulement 157 millions d’euros, au lieu de 749,7 millions en mars 2015, soit un écart de près de 600 millions d’euros, ce qui est un montant considérable, en particulier dans le contexte actuel. L’écart par rapport à octobre 2014 est désormais ventilé comme suit : – 117 millions d’euros pour la Région wallonne (au lieu de – 247 millions), – 47 millions pour la Région bruxelloise (au lieu de – 105 millions) et + 7 millions pour la Région flamande (au lieu de – 396 millions).

Dans la presse, cet écart a été expliqué par le recours à un échantillon plus large reprenant non plus 1 avertissement-extrait de rôle sur 200, mais 1 avertissement-extrait de rôle sur 20²⁴. Il apparaît toutefois que l’élargissement de l’échantillon n’explique qu’une très faible partie de la correction. Lors de la réunion interfédérale des ministres des Finances et du Budget qui s’est tenue le 8 juillet 2015, une explication plus détaillée a été fournie. Celle-ci a été relatée par le ministre wallon du Budget, Christophe Lacroix (PS), au Parlement wallon le 16 juillet 2015²⁵.

De l’exposé du ministre, il résulte que trois éléments au moins doivent être pris en considération. Effectivement, l’estimation de juillet est basée sur un échantillon plus large, composé de 335 560 déclarations concernant l’exercice d’imposition 2013 (revenus de 2012), avec pour résultat une différence d’environ 20 millions d’euros. Ensuite, la prévision de mars avait ignoré les revenus imposés distinctement, ce qui entraînait une sous-estimation des montants régionaux de l’ordre de 360 millions d’euros environ. Enfin, cette estimation avait également négligé une correction technique indispensable pour que la somme des impôts des trois Régions soit égale à l’impôt total, ce qui entraînait une autre sous-estimation des montants régionaux à concurrence, cette fois, d’environ 220 millions d’euros. Le tableau 5 reprend ces différents éléments.

Tableau 5. Origine de la correction de prévision de juillet 2015 (en millions d’euros)

Éléments de correction	Montants
Recours à un échantillon plus large, déclarations de 2013 (revenus de 2012)	20
Omission des revenus imposés distinctement	360
Correction technique de réconciliation des montants régionaux avec le total	220
Total	600

Source : établi à partir de Parlement wallon, *Compte rendu avancé de la séance plénière*, DOC 22 (2014-2015), 16 juillet 2015.

²⁴ *Le Soir*, 8 juillet, p. 6.

²⁵ Parlement wallon, *Compte rendu avancé de la séance plénière*, DOC 22 (2014-2015), 16 juillet 2015, p. 20 et s.

Conclusion

Faut-il résumer la relation de cette longue bataille de prévisions avec les mots de Shakespeare, « *much ado about nothing...* » ? On pourrait le penser. D'une part, la différence de prévision est *in fine* bien plus faible que ce qui apparaissait transitoirement, et ne pose de problème insurmontable ni pour les Régions ni pour l'Autorité fédérale. D'autre part, et en toute hypothèse, le décompte définitif de 2018 compensera – au moins en partie – une éventuelle erreur quand bien même elle subsisterait dans les différentes prévisions de 2015. Mais ce serait là faire fi d'un conflit politique et institutionnel important qui a marqué la première année d'activité des gouvernements formés après le scrutin multiple du 25 mai 2014. Et ce serait méconnaître l'importance de la sixième réforme de l'État et la nécessité, dans le contexte nouveau que celle-ci crée, d'une coopération renforcée entre l'Autorité fédérale et les Régions en matière d'IPP.

La réforme fait de l'IPP un impôt partagé, et elle attribue aux Régions une très large autonomie en cette matière. Certes, cette autonomie porte sur une partie seulement de l'IPP, environ 25 % à 27 % de l'impôt État. Cependant, sur cette partie-là, les Régions disposent d'une liberté quasi totale et se trouvent certainement à égalité avec le pouvoir fédéral. En d'autres termes, à partir de 2015, l'Autorité fédérale n'est plus la dépositaire unique de l'IPP, et elle doit partager son pouvoir avec les Régions. Dans ces conditions, les prévisions ne devraient plus être réalisées sans un consentement explicite des trois Régions. Il est effectivement contraire à l'esprit de la réforme que la prévision budgétaire de la plus importante des recettes régionales dépende du choix, fait par un tiers, de l'un ou l'autre programme informatique ou de l'un ou l'autre échantillon de données, ou encore d'oublis et d'omissions.

Cela amène à faire des recommandations qui peuvent être classées en trois niveaux. Au premier niveau, le plus immédiat, la loi spéciale de financement (1989) telle que modifiée en 2014 impose que la méthodologie soit fixée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après concertation avec les Régions. Pour le budget 2015, cet arrêté royal n'a jamais été pris, faute de consentement des Régions. Lors de son audition au Parlement wallon, Hans D'Hondt a précisé : « Un avant-projet d'arrêté royal avait été préparé, qui a été mis à l'ordre du jour d'une réunion électronique du Comité de concertation. Il est évident que dans notre chef, on est prêt à soumettre l'arrêté quand on nous le demande. » Et d'ajouter qu'« il n'y aura donc pas de problème pour aborder sa discussion car, au niveau méthodologique, c'est dans ce cadre-là qu'il faut déterminer les règles du jeu »²⁶. Il semble effectivement utile que ce projet d'arrêté soit rédigé de façon contradictoire après un travail de fond mené par les experts de toutes les entités concernées, fédérale et régionales.

Au-delà de la stricte application de la loi, certaines propositions ou demandes ont déjà été formulées par les protagonistes. Ainsi, le ministre fédéral des Finances a proposé de demander à son département de suivre le dossier en priorité, de transférer du personnel supplémentaire vers le service concerné, et de développer des mécanismes de contrôle interne afin d'éviter, autant que possible, de grandes différences à l'avenir. De son côté, la Région wallonne s'est dotée d'instruments utiles. Ainsi, elle met progressivement en place son propre Comité de *monitoring*. Elle dispose déjà d'un Conseil des finances et

²⁶ Parlement wallon, *Compte rendu avancé de la séance publique de la Commission du Budget et de la Fonction publique*, DOC 117 (2014-2015), 20 avril 2015, p. 9.

de la fiscalité, qu'on peut comparer au Conseil supérieur des finances, et qui a fait des propositions pertinentes. Ainsi, il a demandé que « les entités fédérées disposent d'un droit d'accès (...) aux données précises, non individualisées [de l'IPP] et au modèle macro-économique pour faire en sorte qu'elles puissent comprendre exactement – et avant que l'information soit donnée – la façon dont cet impôt est calculé »²⁷.

Enfin, on peut penser que l'esprit de la réforme et le partage explicite de l'IPP justifie que les prévisions soient désormais établies en commun par un groupe mixte de fonctionnaires fédéraux et régionaux. Au besoin, ce groupe pourrait faire appel aux experts de la Banque nationale, du Bureau fédéral du plan ou de la Cour des comptes.

Toutes ces mesures devraient permettre d'éviter à l'avenir des incidents tels que celui survenu ces derniers mois, qui rendent plus difficile l'élaboration des budgets et qui risquent de réduire la crédibilité de la Belgique, et de ses organes de gestion financière, à l'étranger et auprès de ses propres citoyens.

Pour citer cet article : Giuseppe PAGANO, « La prévision des recettes de l'impôt des personnes physiques dans les budgets fédéral et régionaux », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 10 septembre 2015, www.crisp.be.

²⁷ Déclaration de J. Hilgers (*Ibidem*, p. 8).