

# ÉCONOMIE & POLITIQUE

## Bio-express

- ▷ Né en 1942 au Congo
- ▷ Marié, 3 enfants, 8 petits-enfants
- ▷ Avocat au Barreau de Bruxelles
- ▷ Professeur émérite de droit fiscal à l'UCL et à l'École royale militaire
- ▷ Directeur honoraire de l'École supérieure des Sciences fiscales (ESSF) et du Centre Européen de Fiscalité (CEFI)
- ▷ Initiateur et directeur d'un master conjoint en droit fiscal entre l'UCL et l'Université de Bologne
- ▷ Désigné comme expert par la Commission des Finances de la Chambre dans le cadre de l'élaboration de la DLU (2003)
- ▷ A siégé au Conseil supérieur des Finances et au Conseil central de l'Économie
- ▷ Chargé de mission auprès des cabinets ministériels Desmarests et Nothomb entre 1980 et 1982



Jacques Autenne:  
«L'autonomie fiscale  
des régions fait  
partout l'objet d'un  
encadrement très  
strict.»

© Emy Elleboog

# Jacques Autenne

## «Régionaliser la fiscalité: compliqué et peu efficace»

Le professeur Autenne observe que l'autonomie fiscale régionale, là où elle a cours, est en général peu exercée. Certains pays préfèrent au contraire revenir à une certaine harmonisation.

renforcer la régionalisation en conférant aux autorités décentralisées une plus grande autonomie en matière de perception des ressources destinées à financer les compétences qui leur seraient accordées. Régionaliser quelque chose est une démarche très importante. Mieux vaut comparer avec ce qui se fait ailleurs avant de décider de franchir le pas.

### Quels enseignements tirez-vous de cette comparaison?

► J'en tire trois enseignements principaux. Premièrement, partout où l'on accorde des compétences fiscales régionales, celles-ci sont très peu exercées. Elles représentent une part très faible des ressources des régions concernées, qui vivent d'abord des deniers redistribués par le pouvoir central. Deuxièmement, on observe que la plupart des grands impôts, comme la TVA, l'impôt des sociétés ou l'impôt des personnes physiques, ne sont jamais ou peu régionalisés. Troisièmement enfin, l'autonomie fiscale des régions fait partout l'objet d'un encadrement très strict. Ainsi, en Espagne, l'impôt régional ne peut notamment porter atteinte à la libre circulation des personnes.

### En Suisse, on semble même vouloir inverser la tendance.

► Il est paradoxal d'observer que le jour précis où l'on évoque en Belgique l'idée de régionaliser la justice, en Suisse, pays confédéral par excellence, les cantons viennent d'attribuer à la Confédération le droit d'harmoniser la réglementation fédérale et la réglementation cantonale, notamment en matière de procédure. Cette démarche des cantons est motivée par de pures considérations d'efficacité. Que ce soit en matière d'impôt des sociétés ou d'impôt des personnes physiques, la concurrence entre les cantons reste de mise, mais celle-ci est largement encadrée par des principes communs.

### Régionaliser la fiscalité ne constitue donc pas la panacée.

► Je n'émet aucun jugement de valeur. Je constate simplement la complexité du choix. Le même problème se pose en droit fiscal international: dès lors qu'un revenu est généré sur un autre territoire, le pouvoir de taxation est reconnu à l'État où est exercée l'activité professionnelle. Lorsque de grandes entreprises travaillent par succursales se pose un épineux problème de répartir les charges et les produits par succursale. C'est pour cela d'ailleurs que les grands groupes créent des filiales plutôt que des succursales.

La régionalisation fiscale dans les États où elle est de règle s'accompagne d'ailleurs de principes fédéraux uniformes et/ou d'accords interrégionaux comparables à des conventions internationales préventives de double imposition, comme c'est le cas en Suisse. C'est dire les difficultés auxquelles on s'expose. Par contre, on pourrait développer plus aisément une autonomie fiscale régionale dès lors qu'on limite l'exercice du pouvoir régional à des situations purement localisables, telles l'emploi ou les investissements et que l'incitant prend la forme d'un crédit d'impôt en empruntant la voie du crédit d'impôt. Il va de soi qu'il faut alors mettre en place un clearing budgétaire entre l'État fédéral et les régions concernées.

### Une fiscalité régionale plus poussée peut-elle offrir des perspectives de refinancement pour Bruxelles?

► Rappelons d'abord le principe accepté et appliqué dans tous les pays de l'OCDE, qui stipule que l'on est taxé sur le lieu de travail. Appliqué chez nous, les navetteurs devraient payer leurs impôts à Bruxelles. Pour ma part, j'atténuerai ce principe en proposant que les navetteurs paient par exemple deux tiers de leurs impôts à Bruxelles, tandis

qu'un tiers reviendrait au lieu de résidence. Ce principe peut très bien être coulé dans la liste de ceux à respecter dans la réforme de la loi budgétaire. Si on n'arrive pas aux 500 millions avancés, on pourrait décider de l'octroi d'une dotation complémentaire pour le rôle de capitale nationale, régionale, communautaire et internationale rempli par Bruxelles.

On pourrait même imaginer, pour maintenir l'équilibre budgétaire global, que cette dotation complémentaire soit déduite de la dotation des deux autres régions. Cette garantie pourrait être prévue sous réserve des règles générales de responsabilisation budgétaire des régions.

### Comment considérez-vous l'idée de communautariser les allocations familiales?

► Il est interpellant de constater le refus chez certains d'un recensement linguistique et la volonté chez ces mêmes personnes de communautariser les allocations familiales. Ceci étant, communautariser les allocations familiales ne va pas sans poser des problèmes administratifs importants. Quid pour les couples qui divorcent? Quid pour les gardes partagées? Et puis, c'est quoi appartenir à une communauté? Il faut des critères précis inscrits dans la loi, faute de quoi les gens iront s'inscrire là où les allocations sont les plus généreuses.

Mais je veux être constructif: quitte à scinder les allocations familiales, il est préférable de les régionaliser plutôt que de les communautariser. Libre alors à l'une ou l'autre communauté d'ajouter un complément afin de garantir l'égalité, par exemple entre les Flamands de Flandre et les Flamands de Bruxelles. ■

## INTERVIEW

Jean-Paul Bombaerts

À l'heure où les négociations sur une réforme de l'État sont à nouveau dans l'impasse, Jacques Autenne, professeur émérite de droit fiscal à l'UCL, met en garde contre une régionalisation fiscale insuffisamment réfléchie. Pour ce faire, il s'appuie sur les conclusions d'un colloque international organisé sous sa direction en 2009 à propos de la régionalisation fiscale en Europe. Certains pays, comme l'Italie, l'Espagne ou la Suisse, ont accordé une autonomie fiscale plus ou moins importante à leurs entités fédérées. On l'aura compris, ces conclusions, qui viennent d'être publiées chez Bruylant, s'adressent moins aux fiscalistes qu'aux responsables politiques et économiques.

### En quoi votre colloque peut-il intéresser nos négociateurs politiques?

► Alors qu'on souligne sans cesse qu'un marché unique ne peut exister sans une plus grande harmonisation de la fiscalité au sein des États membres, au même moment apparaissent dans plusieurs pays des aspirations à modifier les structures étatiques pour