

Etat de la question

CONTEXTE DES DERNIERS ACCORDS INSTITUTIONNELS BELGES SUR LA 6EME REFORME DE L'ETAT ET LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS

Benoit BAYENET



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

Décembre **2011**

Introduction

A. Une étape du long processus du fédéralisme

B. Un déplacement du centre de gravité vers les entités fédérées

C. Les grandes étapes de la réforme du financement des entités fédérées

1. *La réforme de 1989*
2. *La réforme de 1993*
3. *Le faux « stand by » de 1999*
4. *La réforme de 2001*
5. *Mise sous pression dès 2004*
6. *2007 : début d'une longue crise*
7. *2010 ou l'inévitable réforme institutionnelle*

D. Des velléités différentes pour revoir le financement des entités fédérées

1. *Les demandes francophones*
2. *Les revendications flamandes*

E. Principes de la sixième réforme de l'Etat

1. *Un déplacement vers les régions*
2. *Les 10 principes de la réforme de la LSF*
3. *Un contexte budgétaire difficile*

F. Les grands principes de la nouvelle loi de financement

1. *La neutralité fiscale pour le citoyen*
2. *Les nouvelles compétences fiscales des Régions*
3. *Spécificités bruxelloises*
4. *Les Communautés*
5. *Contributions des entités pour les pensions des fonctionnaires*
6. *Un mécanisme de compensation pour assurer la transition entre les deux modèles*

Conclusions

Introduction

La 6^e réforme de l'Etat vient d'être conclue et prévoit un transfert important de compétences vers les entités fédérées. Elle devra faire l'objet d'une traduction législative, sous forme de lois spéciales. Elle s'accompagne d'une réforme de la loi spéciale de financement (LSF). Cette dernière prévoit un accroissement substantiel de l'autonomie fiscale des Régions. Sans entrer dans les détails de la révision de la LSF, cette analyse propose une présentation et une mise en contexte des nouveaux modes de financement et de solidarité entre les entités de la « maison Belgique »¹.

A. Une étape du long processus du fédéralisme

Le fédéralisme belge est évolutif et constitue l'aboutissement d'un long processus. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, une réflexion s'amorça dans différents milieux à propos d'une réforme de l'État. Cette réflexion déboucha sur quatre vagues successives de réformes institutionnelles en 1970, 1980, 1988-1989 et 1993, qui transformèrent l'État unitaire en un État fédéral (voir tableau 1 ci-dessous)². En dépit du fait que la réforme de 1993 avait notamment pour objectif d'achever la structure fédérale de l'État, les demandes émanant notamment du Nord du pays et tendant à accentuer le processus de décentralisation de l'Etat belge ne s'estompèrent pas. Une nouvelle étape fut franchie en 2001 mais elle s'avéra insuffisante au regard des revendications formulées par le Parlement flamand en 1999³ et de l'absence de compromis sur le dossier de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde⁴.

Tableau 1 : De l'État unitaire à l'État fédéral 1970-2011⁵

Année	Réformes institutionnelles	Principaux résultats
1970	1 ^{re} réforme	<ul style="list-style-type: none">- Reconnaissance constitutionnelle des Communautés (culturelles) et des Régions- Création des Communautés culturelles Compétences : matières culturelles (défense et illustration de la langue, Beaux-arts, soutien à la presse écrite, formation artistique, patrimoine culturel, les musées, etc.).

¹ Une autre analyse proposera une présentation détaillée de la LSF dans les prochaines semaines.

² Pour une analyse, voir B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Le fédéralisme budgétaire en Belgique, mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

³ En mars 1999, après deux ans et demi de travaux, la Commission des réformes institutionnelles du Parlement flamand adoptait une proposition de résolution en vue de préparer la cinquième réforme de l'État. Un comité de rédaction, composé essentiellement des chefs de groupe du parlement flamand, a synthétisé un document de 13 chapitres en une proposition de résolution de cinq points. Ces résolutions préconisent un fédéralisme dont les institutions, la répartition des compétences et le mode de financement s'écartent sensiblement du modèle actuel.

⁴ Bayenet B., Capron H. & Liégeois Ph. (Ed.) : *L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*; De Boeck ; 2007 et Bayenet B. : *Impact des derniers accords institutionnels de 2001 sur les finances des entités fédérées*; Année sociale; 2002.

1980	2 ^e réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Création des Régions wallonne et flamande Compétences : aménagement du territoire, environnement et politique de l'eau, rénovation rurale et conservation de la nature, logement, économie, énergie, pouvoirs subordonnés et emploi. - Transfert de nouvelles compétences aux Communautés : matières personnalisables (politique de dispensation de soins de santé à l'exclusion des sept domaines restés de la compétence de l'État et aide aux personnes (la politique de la famille, l'aide sociale, l'accueil et l'intégration des immigrés, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse et l'aide sociale aux détenus)). - Possibilité pour les Communautés d'exercer des compétences des Régions (« fusion » Communauté et Région en Flandre)
1989	3 ^e réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Création de la Région de Bruxelles-Capitale - Nouveau transfert de compétences aux Communautés : enseignement, fonds de reclassement social des handicapés, recherche scientifique - Nouveau transfert de compétences aux Régions : travaux publics et le transport, emploi, fonds des communes et des provinces, recherche scientifique, affaires économiques. - Instauration des mécanismes actuels de financement des Communautés et Régions (loi spéciale du 16 janvier 1989)
1993	4 ^e réforme Accords intra-francophones (Saint-Quentin)	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de la Belgique sur une base fédérale - Refinancement des entités fédérées - Réaménagement la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées : relations internationales, environnement, commerce extérieur, politique scientifique et agriculture. - Transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française : la plupart des matières personnalisables (à l'exception des hôpitaux universitaires, du C.H.U. de Liège, de l'Académie Royale de médecine et des missions de l'Office de la naissance et de l'enfance, des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge, de la protection de la jeunesse et de l'aide sociale aux détenus), les infrastructures sportives, le tourisme, la promotion sociale et la formation professionnelle et le transport scolaire; - Mécanisme de soutien financier de la Région wallonne et de la Commission communautaire française vis-à-vis de la Communauté française
1999	Accord de la Saint-Éloi	<ul style="list-style-type: none"> - Refinancement des Régions et Communautés et modification des mécanismes de financement des entités fédérées
2001	5 ^{ème} réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de l'autonomie fiscale des Régions - Transfert de nouvelles compétences aux Régions et Communautés

Depuis les élections fédérales de juin 2007, la Belgique a connu une longue crise politique liée aux tensions communautaires. Elles entraînent la chute du Gouvernement en avril 2010 et l'organisation de nouvelles élections en juin. Ces élections furent marquées en Flandre par la victoire de la NVA, parti nationaliste, qui conditionna la recherche d'une coalition gouvernementale à un nouveau transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde alors que la Belgique, comme de nombreux pays, connaissaient une grave crise économique et sociale. Malgré de nombreuses tentatives de négociation avec le parti nationaliste, la recherche d'un accord ne fut possible que lorsque l'ensemble des autres partis démocratiques ne décidèrent de prendre leurs responsabilités et négocier une réforme de l'Etat et un accord de gouvernement. Après 16 mois de négociations et une crise profonde des institutions belges, le 10 octobre 2011, les partis chargés de négocier la 6^{ème} réforme de l'Etat ont abouti à un accord institutionnel qui va modifier profondément la structure de la Belgique. Il aura par ailleurs fallu attendre le 6 décembre 2011 pour aboutir à la formation d'un nouveau gouvernement.

Selon le formateur, Elio Di Rupo, « la Belgique de demain⁶ sera très différente de la Belgique d'hier (...). Le centre de gravité va se déplacer de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés. L'Etat fédéral deviendra plus compact et plus efficient. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles seront beaucoup plus autonomes et plus responsables. Les entités fédérées pourront mener des politiques plus efficaces répondant mieux à leurs réalités propres et surtout aux besoins des citoyens (...). La loi spéciale de financement, qui est la colonne vertébrale financière de la Belgique, sera modifiée en profondeur. Les Régions et les Communautés vont gérer elles-mêmes de nombreuses nouvelles compétences, pour un montant total de près de 17 milliards d'euros supplémentaires. Elles pourront mettre en œuvre des politiques plus efficaces et plus proches des citoyens. Les Régions deviendront ainsi le moteur de l'économie et de l'emploi. Et les Communautés deviendront le cœur des politiques pour la famille et pour les personnes âgées. Les Régions bénéficieront d'une autonomie fiscale d'environ 11 milliards € en plus. L'autonomie fiscale effective des Régions sera ainsi 4 fois plus grande ! L'Etat fédéral aura une marge de manœuvre financière suffisante pour continuer à assurer ses missions et assumer ses obligations, et en particulier celle relative à la dette publique »⁷

Tableau 2 : La 6^{ème} réforme de l'Etat

Année	Réformes institutionnelles	Principaux résultats
2012	6 ^{ème} réforme	- Nouveaux transferts ⁸ de compétences aux Communautés (et pour certaines à la Commission communautaire commune ⁹) : soins de santé et aides aux personnes (seniors (maisons de repos, de soins,

⁶ Pour une description de la Belgique actuelle voir annexe 1.

⁷ Discours du formateur le 11 octobre 2011 à la Chambre des représentants.

⁸ Voir annexes 2 et 3 pour plus de détails

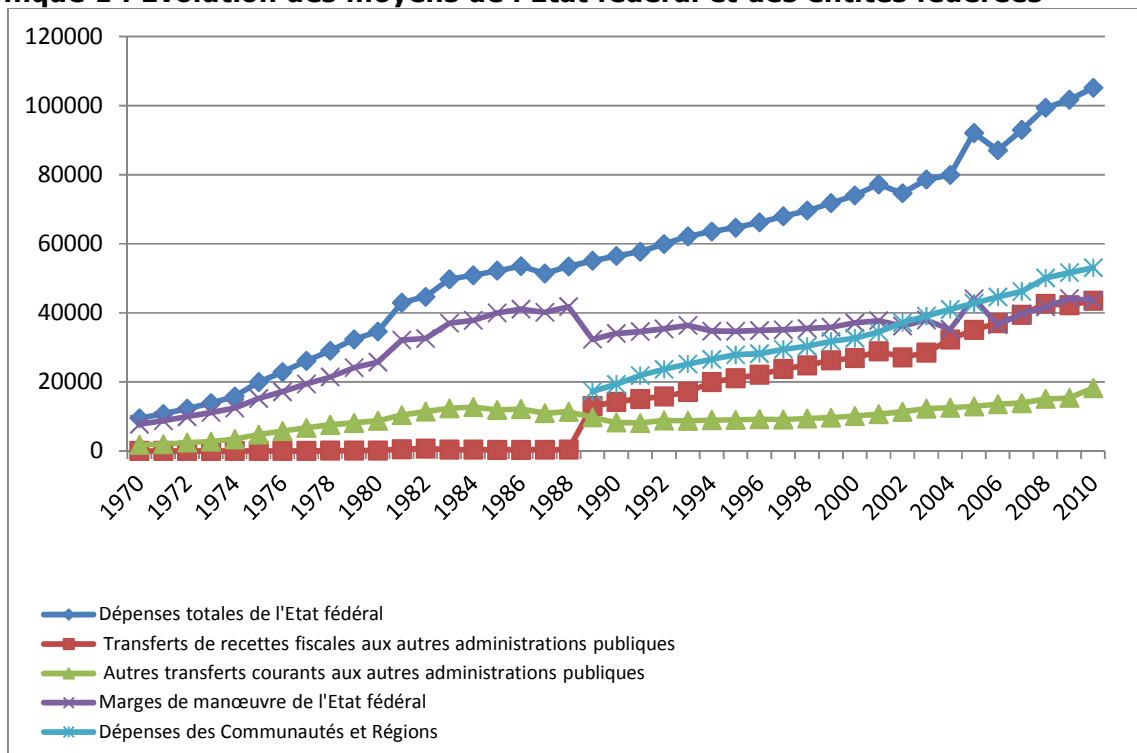
⁹ Pour une explication des compétences des Communautés et des Commissions communautaires à Bruxelles, voir annexe 1.

		<p>...), handicapés (aides à la mobilité et aux personnes âgées), hôpitaux (normes d'agrément, constructions et rénovation), soins de santé mentale, politique de prévention, organisation des soins de santé de première ligne), allocations familiales, justice, Pole d'attraction interuniversitaire (PAI) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nouveaux transferts de compétences aux Régions : emploi (contrôle des demandeurs d'emploi y compris l'exécution des sanctions, études et formation des demandeurs d'emploi, groupes cibles, titres services, groupes cibles, articles 60-61, ALE, congé éducation, etc.), mobilité (limitation des vitesses, etc.), énergie, agriculture, économie, pouvoirs locaux, dépenses fiscales (énergie, logement, titres services) - Moyens transférés aux Communautés et Régions : 16,9 milliards - Accroissement de l'autonomie fiscale des Régions de 10,7 milliards (additionnels à l'IPP)
--	--	---

B. Un déplacement du centre de gravité vers les entités fédérées

Le graphique 1 permet de mesurer l'évolution en termes budgétaires du fédéralisme belge. Sur la base des données de la comptabilité nationale, le graphique reprend l'évolution des dépenses totales de l'Etat fédéral (au sens de la comptabilité nationale), les dépenses fédérales liées au transfert de recettes fiscales aux autres administrations publiques, les dépenses fédérales liées aux autres transferts aux administrations publiques ainsi que les dépenses des Communautés et Régions. Pour mesurer l'importance du budget de l'Etat fédéral et ses marges de manœuvre en termes de politiques publiques, il est nécessaire de soustraire tous les transferts (fiscaux et autres) aux autres administrations publiques dont une part très importante est destinée aux Communautés et Régions. Le graphique met ainsi en évidence le transfert progressif des marges de manœuvre de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et le basculement du centre de gravité des politiques publiques avec la 6^{ème} réforme de l'Etat vers les entités fédérées.

Graphique 1 : Evolution des moyens de l'Etat fédéral et des entités fédérées



Source : Belgostat, calculs propres

C. Les grandes étapes de la réforme du financement des entités fédérées

Tout comme le processus de fédéralisation des compétences, le système de financement des entités fédérées a été mis en place de manière progressive. Entamé dès la réforme institutionnelle de 1970, le financement des Communautés et des Régions a été fixé avec le vote de la loi spéciale du 16 janvier 1989¹⁰. Il s'organise sur les principes de l'autonomie et de la responsabilité financière des entités. Les ressources principales des entités se composent d'une part attribuée des recettes de l'impôt des personnes physiques (répartie en fonction d'une clé fiscale) et d'une part attribuée des recettes de la TVA (destinée à financer les compétences d'enseignement et répartie selon le nombre d'élèves) ainsi que d'impôts propres et de dotations. Il est également prévu un mécanisme explicite de solidarité pour la ou les Régions les plus pauvres.

¹⁰ Pour une analyse détaillée de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et de son évolution, voir B. Bayenet et G. Pagano, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, CRISP, 2011

1. La réforme de 1989

La réforme de 1989 se caractérise néanmoins par une dissymétrie entre l'importance des transferts de compétences et le caractère limité de la décentralisation fiscale mise en œuvre. Les compétences transférées aux entités fédérées représentaient plus ou moins 40 % du budget de l'État central et un quart environ de l'ensemble des dépenses primaires des pouvoirs publics belges, soit un des transferts les plus importants de l'histoire des finances publiques. Cependant, en 1989, l'essentiel des moyens fiscaux est mis à la disposition des Communautés et des Régions sur la base d'un mécanisme de rétrocession de moyens qui restent prélevés par les administrations fédérales en vertu de règles et de lois fiscales fédérales, et dont les règles d'évolution sont inscrites dans la loi spéciale — fédérale elle aussi — du 16 janvier 1989. Ce nouveau système de financement était donc proche d'un système de dotations évolutives et programmées dans le temps, même si les principes d'une fiscalité propre sont acquis¹¹.

Même si les principes de la loi de 1989 sont toujours en vigueur aujourd'hui, des modifications importantes y ont été apportées lors de la réforme institutionnelle de 1993, de la détermination de la nouvelle clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA en 1999 et de la réforme institutionnelle de 2001.

2. La réforme de 1993

Un des éléments essentiels de la réforme institutionnelle de 1993 était incontestablement le refinancement des entités et notamment de la Communauté française qui connaissait des problèmes financiers importants¹². Celui-ci fut permis par le vote de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui transfère de nouveaux moyens financiers aux Communautés et Régions. Ceux-ci se composaient d'une part, du financement des nouvelles compétences transférées aux Régions et aux Communautés et d'autre part, d'un refinancement des Communautés et des Régions¹³. Par ailleurs, lors de la réforme de 1993, le vote de l'article 138 de la Constitution autorisa le transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Dans le cadre des accords intra-francophones de 1993, la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française une partie de ses compétences¹⁴, sans transférer l'entièreté des moyens budgétaires affectés à ces matières. La différence constituait, de facto, un refinancement régional de la Communauté française. Les accords intra-francophones prévoyaient également un

¹¹ R. Savage, « Le financement des communautés et régions : une appréciation d'ensemble actualisée », *Finances publiques régionales et fédérales et fédéralisme fiscal*, journée d'études du 11 mars 1994, Presses universitaires de Namur, 1994.

¹² Pour une analyse voir Bayenet et al, 2011.

¹³ Liaison progressive de la part attribuée des recettes de l'IPP aux Régions et aux Communautés à la croissance économique, une augmentation de la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés liée à la suppression du système des chèques-repas accordés aux enseignants de la Communauté française, la ristourne intégrale de la redevance radio-TV aux Communautés et l'instauration d'un huitième impôt régional (les écotaxes).

¹⁴ La promotion sociale, une grande partie de la politique de santé et de l'aide aux personnes, le tourisme, la reconversion et le recyclage professionnels, le transport scolaire et les infrastructures sportives. Décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

deuxième mécanisme d'aide régionale à la Communauté française via la vente, pour un montant global d'un milliard €, d'une partie de ses bâtiments scolaires à des sociétés publiques créées pour l'occasion.

3. Le faux « stand by » de 1999

Les réformes institutionnelles n'étaient pas la priorité de la coalition arc-en-ciel issues des élections du 13 juin 1999 mais, lors de la formation du gouvernement en juillet 1999, il fut décidé de laisser un espace de discussions, histoire de satisfaire les partis flamands et en particulier la Volksunie partenaire indispensable à une majorité à la Communauté flamande. Dans sa déclaration de juillet 1999, le Gouvernement fédéral se donnait comme objectif « d'améliorer la construction de l'Etat fédéral belge pour éliminer définitivement les tensions communautaires et assurer des relations harmonieuses entre nos Régions et Communautés ». Le gouvernement avait également décidé de créer une conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel (CIIRI). Ces travaux avaient abouti début avril 2000 à un accord sur la régionalisation de l'agriculture et du commerce extérieur.

Parallèlement à cela, des négociations s'ouvraient au sein du Comité de concertation en vue d'aboutir à un accord sur la clé de répartition des recettes de TVA attribuées aux Communautés pour financer l'enseignement en fonction du nombre d'élèves dans chaque Communauté. Selon la loi du 16 janvier 1989, la répartition de la part attribuée des recettes de TVA de 1989 à 1998 entre les Communautés était basée sur le nombre d'élèves de 0 à 18 ans inscrits dans chaque Communauté en 1988. L'application de ce principe donnait la clef de répartition suivante : 57,55% pour la Communauté flamande et 42,45% pour la Communauté française. Cependant, son application immédiate n'était pas envisageable financièrement pour la Communauté française car la répartition des crédits destinés à financer l'enseignement était en 1988 de 43,51% pour la Communauté française et de 56,49% pour la Communauté flamande. Ainsi, il a été décidé de passer progressivement de la répartition budgétaire à la répartition basée sur le nombre d'élèves.

A partir de 1999, la répartition devait être adaptée à la répartition effective du nombre d'élèves définie sur la base de critères objectifs. Une nouvelle clé de répartition devait ainsi entrer en vigueur et varier chaque année en fonction de critères objectifs liés aux mouvements démographiques de la population scolaire¹⁵. Un accord fut conclu le 1^{er} décembre 1999 répartissant la part attribuée des recettes de TVA des Communautés sur le nombre réel d'élèves de 6 à 17 ans de chaque Communauté.

Pour aboutir à cet accord qui assurait un refinancement de la Communauté française tout en dédommageant la Communauté flamande pour les moyens qu'elle perdait suite à la modification de la clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA, l'accord prévoyait, outre la nouvelle clé TVA, un refinancement des

¹⁵ Pour une analyse de ces événements voir J. Henry, G. Filleul et G. Pagano, *L'accord institutionnel dit de la Saint-Eloi*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1996, 2000.

étudiants étrangers, la revalorisation des droits de tirage régionaux pour les programmes de remise au travail et les modalités d'octroi de centimes soustractif régionaux à l'IPP. L'accord satisfaisait ainsi les différentes revendications régionales et communautaires.

4. La réforme de 2001

Des négociations se poursuivirent, toujours en marge de la CIIRI, sur la question du refinancement des Communautés et sur celle des transferts de compétences. Elles aboutirent aux accords du Lambert en juillet 2001¹⁶. Le financement des Communautés est alors adapté de manière structurelle. Un refinancement des Communautés est mis progressivement en œuvre de 2002 à 2011. À prix courants de 2001, c'est un montant supérieur à 1,1 milliard € qui est attribué aux Communautés sur la période 2002-2011. Les recettes de TVA attribuées aux Communautés sont, en outre, adaptées à 91 % de la croissance économique à partir de 2007.

Cependant, et c'est là une rupture en ce qui concerne le financement de l'enseignement, ces moyens supplémentaires (y compris la liaison à la croissance) sont répartis entre les deux Communautés selon la clé du juste retour (clé fondée sur les recettes d'IPP perçues sur le territoire de chaque entité). Par ailleurs, les compétences fiscales des Régions sont élargies en matière d'impôts régionaux. Le montant des recettes fiscales ainsi transféré aux Régions était estimé en 2002 à 3 487,3 millions €¹⁷. Des mécanismes sont prévus pour éviter une concurrence fiscale déloyale entre les Régions. L'opération devait cependant être neutre pour le pouvoir fédéral.

En matière d'impôt sur les personnes physique (IPP), les Régions peuvent désormais accorder des centimes additionnels ou soustractif généraux, forfaitaires ou proportionnels, ou instaurer des déductions générales d'impôts liés à leurs compétences, et ce dans les marges fixées dans la loi : l'effet de ces diverses formes d'autonomie fiscale ne peut excéder 6,75 % du produit de l'IPP localisé dans la Région à partir du 1^{er} janvier 2004. Les Régions doivent exercer cette compétence fiscale sans porter atteinte à la progressivité de l'IPP et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale.

Enfin, la réforme de 2001 organise de nouveaux transferts de compétences. Pour financer ces nouvelles compétences, un montant estimé en 2002 à 97,5 millions € a été transféré aux entités fédérées¹⁸, tandis que la redevance radio-télévision cesse d'être un impôt des Communautés et se voit transférée aux Régions, moyennant une dotation compensatoire pour les Communautés.

¹⁶ Les lois spéciales du 13 juillet 2001, la première portant transfert de diverses compétences aux Régions et aux Communautés et la seconde portant sur le refinancement des Communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions

¹⁷ Ce montant correspondait à l'estimation faite par le pouvoir fédéral des recettes de ces impôts à fiscalité inchangée par rapport à 2001.

¹⁸ B. Bayenet, « Impact des derniers accords institutionnels de 2001 sur les finances des entités fédérées », *Année sociale*, Université libre de Bruxelles, 2002.

Les accords du Lambermont sont relativement équilibrés : la Région flamande acquiert l'autonomie fiscale et la Communauté française est refinancée. Cependant, en obtenant elle aussi un refinancement, la Communauté flamande engrange des marges financières importantes qui lui permettront ultérieurement de réduire la pression fiscale dans le Nord du pays, ou de supprimer sa dette en quelques années¹⁹.

5. Mise sous pression dès 2004

La réforme était à peine mise en œuvre que, lors de sa constitution, le Gouvernement flamand de 2004 compléta les résolutions du Parlement flamand de 1999 sur différents points. Une des principales revendications est de réaliser des ensembles de compétences plus homogènes notamment en matière de gestion de l'emploi, de l'économie, la gestion de l'énergie, la police, la justice, la fonction publique et l'administration. Pour accentuer la cohérence des compétences, le Gouvernement flamand demande en outre le transfert de nouvelles matières²⁰.

6. 2007 : début d'une longue crise

Suite aux élections de juin 2007, la Belgique a connu une longue crise politique liée à la constitution du nouveau Gouvernement qui ne sera finalement résolue que dans le courant de l'année 2008. Les tensions communautaires n'étaient pas étrangères à cette situation. Malgré la crise économique et financière qui a frappé l'économie mondiale dès le dernier trimestre 2008, « les acteurs politiques belges n'ont cessé de se pencher sur des questions de nature institutionnelle liées aux relations entre les grandes Communautés linguistiques du pays »²¹. Cette crise économique, la plus importante depuis la deuxième guerre mondiale, n'était pas encore passée que les conflits communautaires revinrent au premier plan et entraînèrent la chute du Gouvernement au printemps 2010.

7. 2010 ou l'inévitable réforme institutionnelle

Les élections de juin 2010 furent marquée par la victoire de la N-VA parti nationaliste flamand qui conditionna la recherche d'une coalition gouvernementale à un nouveau transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Le transfert vers les Régions ou vers les Communautés de nouvelles compétences rendait inévitable une modification de la loi spéciale de financement. En effet, sans une telle modification,

¹⁹ J. Brassinne, *Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II*; Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1903-1904; 2005 et B. Bayenet et al, 2011.

²⁰ Le transfert de la justice des mineurs d'âge ; la scission du Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC) ; la sécurité routière, y compris la réglementation routière et les amendes ; le fonds des calamités et l'assurance des calamités, l'organisation et la gestion concernant la protection civile, les pompiers et l'organisation des CPAS ; l'inspection des langues et l'inspection pédagogique des écoles dans les communes à facilités ; la gestion de l'implantation des grandes surfaces et le cadastre.

²¹ S. Govaert, *Les discussions communautaires sous les gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy*, Courrier hebdomadaire du Crisp, 2024-2025, 2009.

les Régions et les Communautés auraient été incapables de couvrir les dépenses supplémentaires dont elles auraient eu la charge.

D. Des velléités différentes pour revoir le financement des entités fédérées

Pour réformer la loi spéciale de financement, des souhaits particuliers existaient de part et d'autre de la frontière linguistique, qui allaient souvent dans des sens différents (Bayenet et al, 2011).

1. Les demandes francophones

Du côté francophone, après avoir abandonné la posture « nous ne sommes demandeurs de rien », il y avait la volonté de refinancer Bruxelles, dont la part dans l'IPP baisse de façon régulière et particulièrement alarmante, alors que les besoins objectifs de la Région de Bruxelles-Capitale auraient plutôt tendance à augmenter²². Par ailleurs, les mécanismes de refinancement des Communautés adoptés en 2001 constituent une rupture dans le financement de l'enseignement. En effet, l'application d'une clé fiscale pour répartir les nouveaux moyens financiers crée une divergence, en faveur de la Flandre et au détriment de la Communauté française, dans les moyens accordés par élève et nous éloigne d'un mécanisme de financement de l'enseignement en fonction des besoins. Ce refinancement de la Flandre qui ne correspond pas à une augmentation de ses besoins en matière d'enseignement est une anomalie de la loi de financement (introduite en 2001) que les francophones désiraient corriger.

Enfin, l'utilisation dans de nombreux mécanismes de la loi de financement d'une clé forfaitaire 80/20 pour répartir la population bruxelloise en une partie francophone et une partie néerlandophone bénéficie largement à la Communauté flamande et devait donc, pour les francophones, être renégociée²³.

2. Les revendications flamandes

Si une partie des revendications fiscales a été rencontrée lors de la réforme institutionnelle de 2001, les exigences flamandes en matière d'autonomie fiscale se sont renforcées dans le cadre des débats sur la sixième réforme de l'État, notamment sous la pression de la N-VA et du CD&V. Plusieurs objectifs sont avancés pour justifier un accroissement de l'autonomie fiscale des Régions, parmi lesquels, principalement, une responsabilisation accrue des entités fédérées et un rapprochement entre compétences et préférences régionales.

²² Pour une analyse, voir Bayenet et al, 2011

²³ La population bruxelloise d'expression néerlandaise représentant, selon les estimations, entre 7 et 10 % du total, l'utilisation de la proportion 80 – 20 peut être considérée comme un élément de solidarité à l'égard de la Communauté flamande, singulièrement des Flamands de Bruxelles. Pour une analyse voir Bayenet et al, 2011

Il est souvent fait état de l'expression anglo-saxonne « no representation without taxation », ce qui suppose que les gouvernements régionaux ne peuvent pas être évalués correctement par les citoyens de leur région si ces derniers ne paient pas un impôt directement lié au financement des compétences régionales. Il est vrai que la structure de financement des entités fédérées belges fait apparaître un déséquilibre fiscal vertical – comme c'est le cas dans de nombreux pays fédéraux –, étant donné la part largement supérieure des entités fédérées dans les dépenses totales des administrations publiques comparée à leur part dans les recettes totales²⁴. Pour la plupart des partis flamands, la compétence en matière d'impôt des personnes physiques devrait être partiellement ou intégralement transférée aux Régions, et ce, afin de remplacer en grande partie les parts attribuées des recettes d'IPP par un IPP régional. Les demandes flamandes visaient également une plus grande responsabilisation en liant davantage l'évolution des recettes des entités à la performance des politiques publiques mises en œuvre.

Du côté flamand, il y a également la volonté de rectifier certaines anomalies du mécanisme de solidarité nationale. En effet, dans le dispositif actuel de financement des Régions, l'effet « solidarité » l'emporte sur l'effet « juste retour » : lorsque l'IPP de la Région wallonne ou de la Région bruxelloise diminue, la perte que cela engendre pour elles en termes de juste retour est inférieure au gain que cela engendre en termes de solidarité ! Même si ces effets ont été fortement nuancés²⁵, en Flandre, certains voient dans cette particularité une incitation, pour les Wallons et les Bruxellois, à laisser leur situation économique se détériorer puisque de toute façon ils recevraient, en provenance de l'État fédéral, donc majoritairement de la Flandre, plus d'argent que si la situation de leur économie s'améliorait.

E. Principes de la sixième réforme de l'Etat

Actuellement, les ressources financières des Communautés et des Régions se composent de recettes fiscales et non fiscales auxquelles s'ajoute éventuellement l'intervention de solidarité nationale (voir tableau 3). Les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA évoluent en fonction de paramètres propres indépendamment de l'évolution de ces mêmes impôts et pourraient être assimilées à des « dotations »²⁶ mais elles sont réparties totalement (IPP) ou partiellement (TVA) selon des clés fiscales

Dans les sections suivantes, les principales ressources financières des Communautés et Régions feront l'objet d'un examen particulier en distinguant d'une part, les mécanismes en vigueur aujourd'hui et d'autre part, les modifications qui seront apportées par la 6^{ème} réforme de l'Etat.

²⁴ A. Decoster, C. Valenduc, *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2011.

²⁵ Voir Bayenet et al, 2011

²⁶ Par ailleurs, elles ne peuvent être assimilées à des dotations car elles n'apparaissent pas comme une dépense au budget de l'Etat fédéral qui devrait être votée par la Chambre. Elles sont directement attribuées aux entités fédérées.

Tableau 3 *Ressources des Communautés et des Régions en vigueur*

Régions	Communautés
Part attribuée des recettes de l'IPP	Part attribuée des recettes de l'IPP
Centimes additionnels à l'IPP Impôts régionaux Fiscalité régionale	Part attribuée des recettes de la TVA
Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001	Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : étudiants étrangers, redevance radio-tv, loterie nationale
Emprunts	Emprunts
Intervention de solidarité nationale	

Comme le montre le Tableau 4 ci-dessous, l'essentiel des moyens des Régions est constitué de la part attribuée des recettes d'IPP et des recettes fiscales régionales (impôts régionaux et fiscalité régionale propre). Pour les Communautés, les principales recettes sont les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA.

Tableau 4 : Recettes des régions et des communautés (budget 2010 initial en millions € et en %)

	Région de Bruxelles-Capitale		Région wallonne		Région et Communauté Flamandes		Communauté française	
	€	%	€	%	€	%	€	%
Impôts ristournés ou attribués								
Recettes IPP attribuées à la région	846,5	37,3	3 322,9	52,4	5 519,4	24,3		
Hors mécanisme de solidarité	540,9	23,8	2 476,4	39,1	5 519,4	24,3		
Mécanisme de solidarité	305,6	13,5	846,5	13,3	0	0		
Recettes IPP attribuées à la communauté					3 694,2	16,2	1 918,9	24,0
Recettes TVA attribuées à la communauté					7 452,4	32,8	5 424,7	67,8
Dotations fédérales								
Remise au travail des chômeurs	56,4	2,5	182,2	2,9	261,6	1,2		
Étudiants étrangers					33,4	0,1	68,5	0,9
Communes bruxelloises	30,6	1,3						
Mainmorte	35,4	1,6						
Impôts régionaux	944,8	41,6	2 152,6	33,9	4 284,2	18,8		
Fiscalité régionale spécifique	106,0	4,7	65,7	1,0	5,1	0,0		
Recettes de l'Agglomération brux. et anciennes taxes provinciales	152,4	6,7						
Dotation compensatoire de la redevance radio-télévision					530,4	2,3	294,2	3,7
Dotation de la Communauté française			302,0	5,0				
Autres	97,1	4,3	297,4	4,7	956,0	4,2	299,0	3,7
TOTAL	2 269,2	100,0	6 340,8	100,0	22 736,7	100,0	8 005,3	100,0

Sources : SPF Finances, service d'études et de documentation, *Bulletin de Documentation – Annexe Statistique*, 2010.

1. Un déplacement vers les régions

La sixième réforme de l'État déplace le centre de gravité des politiques publiques vers les Régions et les Communautés par un transfert de compétences pour un montant de 16,9 milliards²⁷. Cela devrait correspondre, selon les négociateurs, à une augmentation des moyens des Communautés et des Régions de plus de 40%. Une telle réforme nécessite une révision en profondeur de la loi spéciale de financement des Régions et des Communautés, véritable colonne vertébrale financière de notre pays, afin de permettre aux entités de mieux gérer leurs compétences, dont celles issues de la sixième réforme de l'État. Une révision de la loi de financement était également nécessaire pour répondre à la volonté exprimée par les citoyens de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles d'une plus grande autonomie, à la nécessité de corriger certains effets désincitatifs identifiés dans les modalités de financement actuelles et enfin, de répondre aux défis socio-économique et environnementaux présents et futurs.

2. Les 10 principes de la réforme de la LSF

Dès le mois d'août 2010, les négociateurs s'étaient mis d'accord sur les principes qui devaient guider la réforme de la loi de financement :

- éviter une concurrence déloyale;
- maintenir les règles de progressivité de l'impôt des personnes physiques;
- ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées;
- assurer la viabilité à long terme de l'État fédéral et maintenir les prérogatives fiscales de ce dernier en ce qui concerne la politique de redistribution interpersonnelle;
- renforcer la responsabilisation des entités fédérées en lien avec leurs compétences et la politique qu'elles mènent, compte tenu des différentes situations de départ ainsi que de divers paramètres de mesure;
- tenir compte des externalités, de la réalité sociologique et du rôle de la Région de Bruxelles-Capitale;
- prendre en compte des critères de population et d'élèves;
- maintenir une solidarité entre entités, exonérée d'effets pervers;
- assurer la stabilisation financière des entités;
- tenir compte des efforts à accomplir par l'ensemble des entités pour assainir les finances publiques;
- vérifier la pertinence des modèles proposés à travers des simulations

La nouvelle loi de financement ne pouvait appauvrir une entité (à politique fiscale inchangée). Autrement dit, les nouveaux mécanismes doivent veiller à garantir les moyens correspondant aux mécanismes actuels et garantir des moyens suffisants pour gérer les nouvelles compétences transférées. Il ne s'agit pas d'enrichir ou d'appauvrir une entité par rapport à une autre mais de mettre en place des nouveaux mécanismes dénués d'effet pervers et plus responsabilisant. Une attention particulière devait être apportée à ne pas définancer l'État fédéral qui disposera demain de marges de manœuvre réduites vu les transferts importants de compétences et de moyens mais aussi qui devra assumer l'essentiel du coût du vieillissement et de la charge de la dette publique.

²⁷ Voir annexe 3

Tableau 5: Ressources des Communautés et des Régions après la 6^{ème} réforme de l'Etat

Régions	Communautés
Autonomie fiscale à l'IPP (additionnels)	Part attribuée des recettes de l'IPP Part attribuée des recettes de la TVA
Impôts régionaux Fiscalité régionale	
Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001 Dotations liées aux nouvelles compétences transférées (emploi et dépenses fiscales)	Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : étudiants étrangers, loterie nationale Dotations liées aux nouvelles compétences (allocations familiales, santé et aide aux personnes)
Emprunts	Emprunts
Mécanisme de transition	Mécanisme de transition
Mécanisme de responsabilisation environnement et pension	Mécanisme de responsabilisation pension
Juste financement des institutions bruxelloises	
Intervention de solidarité nationale plafonnée et dénuée d'effets pervers	

3. Un contexte budgétaire difficile

Contrairement à la dernière réforme de l'Etat de 2001, la 6^{ème} réforme se négocia dans un cadre budgétaire particulièrement difficile. En 2011, le déficit de la Belgique est évalué à 4,2% du PIB²⁸ et, à politique inchangée, aurait dépassé 5% du PIB en 2015. Pour respecter les engagements pris par la Belgique dans le Programme de stabilité déposé à l'Union européenne de réduire le déficit à 2,8% du PIB en 2012 et atteindre l'équilibre budgétaire en 2015, des économies importantes devaient être mises en œuvre. Le transfert de près de 17 milliards de moyens de l'Etat vers les entités fédérées modifiait, de facto, les équilibres entre les niveaux de pouvoir mais aussi les marges de manœuvre sur la base desquelles des économies peuvent être mises en œuvre au niveau fédéral.

Par ailleurs, toute réforme du financement des entités fédérées devait prendre en considération les conséquences budgétaires du vieillissement de la population principalement à charge de l'Etat fédéral. Enfin, cette réforme se négocia en pleine crise des dettes souveraines en Europe. Les nouveaux mécanismes de financement devaient également donner des garanties aux marchés financiers sur la capacité fiscale de l'Etat fédéral notamment en matière de remboursement de la dette publique.

La 6^{ème} réforme de l'Etat (voir tableau 6 ci-après) ne modifie pas fondamentalement la structure de financement des Communautés. Cependant, les mécanismes de calcul des parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA ont été révisés. Par ailleurs, elles reçoivent de nouvelles dotations pour financer les

²⁸ Banque nationale de Belgique, Projections économiques pour la Belgique, Autonome 2011, Revue économique, décembre 2011.

nouvelles compétences transférées. La dotation « redevance radio-Tv » est supprimée et intégrée dans la part attribuée des recettes de TVA. Le financement des Régions est quant à lui fondamentalement revu puisque désormais l'essentiel de leurs ressources sera composé de recettes fiscales propres : des additionnels régionaux à l'IPP, des impôts régionaux et des recettes fiscales propres. Un nouveau mécanisme de solidarité est également prévu. Les Régions bénéficieront également d'une dotation pour financer les nouvelles compétences en matière d'emploi et de dépenses fiscales qui s'ajoutent aux dotations existantes liées aux transferts de compétences de 1993 et 2001.

Tableau 6: *Ressources des Communautés et des Régions après la 6^{ème} réforme de l'Etat*

Régions	Communautés
Autonomie fiscale à l'IPP (additionnels)	Part attribuée des recettes de l'IPP
Impôts régionaux Fiscalité régionale	Part attribuée des recettes de la TVA
Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001 Dotations liées aux nouvelles compétences transférées (emploi et dépenses fiscales)	Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : étudiants étrangers, loterie nationale Dotations liées aux nouvelles compétences (allocations familiales, santé et aide aux personnes)
Emprunts	Emprunts
Mécanisme de transition	Mécanisme de transition
Mécanisme de responsabilisation environnement et pension	Mécanisme de responsabilisation pension
Juste financement des institutions bruxelloises	
Intervention de solidarité nationale plafonnée et dénuée d'effets pervers	

F. Les grands principes de la nouvelle loi de financement

Une révision de la loi de financement était nécessaire pour répondre à la volonté exprimée par les citoyens de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles d'une plus grande autonomie. C'était aussi une réponse à la nécessité de corriger certains effets « désincitatifs » identifiés dans les modalités de financement actuelles et enfin, de répondre aux défis socio-économique et environnementaux présents et futurs.

De manière concrète, la réforme du financement des entités fédérées repose :

- pour les Régions, sur une autonomie fiscale accrue sans pour autant réduire les prérogatives fiscales de l'Etat fédéral et une responsabilisation renforcée en lien avec les recettes fiscales générées sur leur territoire ainsi qu'un mécanisme de solidarité vertical dénué d'effets pervers

- pour les Communautés, sur des modalités de financement répartissant les moyens sur la base de clés objectives liées à des critères population.

Ainsi, les principes du nouveau mode de financement des entités fédérées tiennent compte des compétences gérées par les différentes entités. Etant donné que les politiques liées aux compétences régionales influencent directement l'activité économique et donc les recettes fiscales, les principes de financement des Régions se concentreront essentiellement sur des clés fiscales. Par contre, étant donné que les politiques des Communautés s'adressent directement aux personnes, les principes de financement des Communautés seront prioritairement basés sur des clés population.

En matière d'autonomie fiscale, les Régions se verront octroyer 10,7 milliards d'autonomie à l'impôt des personnes physiques à côté de l'autonomie qu'elles ont déjà sur leurs impôts régionaux (8,8 milliards)²⁹. Le modèle proposé est celui des additionnels élargis qui permet, tout en offrant de la souplesse aux Régions pour différencier les additionnels en fonction des tranches de revenu, de préserver les prérogatives fiscales du fédéral et réduit donc au mieux les risques d'interférence entre les niveaux de pouvoirs.

1. La neutralité fiscale pour le citoyen

Le nouveau mécanisme doit, à politique fiscale inchangée, être neutre pour le citoyen. Le calcul de l'impôt reste inchangé. La détermination de la base imposable et du précompte professionnel reste une compétence exclusivement fédérale. Les taux fédéraux restent fixés par l'Etat fédéral et ne seront pas modifiés dans le cadre de la réforme. Comme aujourd'hui, l'impôt sera déterminé après l'application de la quotité exemptée d'impôts, des réductions d'impôts sur les revenus de remplacement, de la réduction pour revenus d'origine étrangère et des rentes alimentaires. Une fois le montant de l'impôt calculé, il sera réduit d'un pourcentage équivalent au montant de l'IPP régionalisé. Ce montant réduit correspond au nouvel impôt fédéral. Ce pourcentage de réduction permet de déterminer le niveau des additionnels régionaux pour atteindre une régionalisation des recettes IPP équivalente au montant repris dans l'accord politique, à savoir 10,736 milliards. Dans les simulations réalisées par la BNB, ces 10,7 milliards représentent 25% de l'IPP.

2. Les nouvelles compétences fiscales des Régions

L'impôt calculé devrait donc être réduit de 25%. Sur le montant restant de l'IPP fédéral (75%), les Régions imposeraient un additionnel de 33%. Dans ce cas, les Régions garantissent leurs moyens financiers par rapport aux moyens attribués aujourd'hui sous la forme d'une part attribuée des recettes d'IPP mais elles ont une autonomie totale de réduire ou d'augmenter ce taux ainsi que de le différencier par tranche d'impôt. Contrairement à la situation actuelle, il n'y a plus de limite budgétaire (les 6,75% des recettes d'IPP générées sur le territoire de chaque Région) à l'autonomie fiscale si ce n'est la nécessité pour les Régions de disposer des ressources suffisantes pour mener leurs politiques.

²⁹ Selon les estimations du simulateur de la Banque nationale pour 2012 (année théorique de mise en œuvre de la réforme).

Par ailleurs, les Régions seront compétentes pour octroyer des avantages fiscaux liées à leurs compétences matérielles et pour lesquelles elles auront dorénavant la compétence exclusive. Comme c'est le cas aujourd'hui, elles pourront le faire, en opérant ou non une différenciation par tranche d'impôt, des centimes additionnels proportionnels généraux et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnelles, ou d'instaurer des réductions ou des augmentations générales d'impôts liées à leurs compétences. Elles pourront par ailleurs instaurer des crédits d'impôts remboursables mais elles ne pourront pas d'octroyer de déduction fiscale. La Cour des comptes continuera d'exercer un contrôle ex ante et ex post des mesures proposées et mises en œuvre par les Régions.

Certaines compétences fiscales (déductions ou réductions d'impôts) sont transférées aux Régions à savoir les réductions ou des crédits d'impôts afférents à la maison d'habitation, la réduction et crédits d'impôt pour les dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie d'une habitation, les réductions ou crédits d'impôts relativement aux dépenses faites pour l'entretien et la restauration de propriétés classées; les dépenses fiscales titres services, les dépenses fiscales économie d'énergie, la réduction d'impôt - Politique des grandes villes (rénovation d'habitations) et la réduction d'impôts - Rénovation habitations à loyer social.

En ce qui concerne les réductions d'impôts et autres avantages (exemple, la bonification d'intérêt en matière de prêt vert) pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation, ainsi qu'en matière de réductions sur facture pour les véhicules propres, les Régions disposent déjà actuellement des compétences pour mettre en œuvre leurs politiques. Un transfert de compétence n'est donc pas nécessaire. L'accord prévoyait qu'en vue d'éviter les interférences du pouvoir fédéral sur des matières relevant de la compétence des Régions, le pouvoir fédéral pourra cependant mettre fin dès le budget 2012 aux incitants existant actuellement ce qui a été fait dans le cadre du budget 2012. Les parlements régionaux voteront le niveau de leurs impôts additionnels avec la liberté totale de faire varier leurs taux d'IPP régional comme ils l'entendent tout en respectant la règle de progressivité actuelle mais assouplie pour offrir une autonomie fiscale plus qualitative aux Régions.

Ainsi, selon l'accord, les recettes propres des Régions en 2012 doubleraient (de 8,8 milliards à 19,5 milliards, soit une augmentation de 122%). En moyenne, les recettes propres des Régions passeraient de près de 40 % à 72 % de leurs recettes totales.

Un nouveau mécanisme de solidarité sera mis en œuvre. Désormais, on calculera, pour chaque Région, la différence entre la clé population et la clé fiscale. La différence éventuelle donnera lieu à une compensation calculée sur le montant total des moyens répartis selon une clé fiscale dans les Régions (à savoir le montant de l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé IPP) et 50% de la dotation des Communautés réparties sur une clé fiscale, soit un montant estimé dans le cadre des négociations à 20 083 milliards en 2012³⁰. Ce montant sera indexé et lié à la croissance. Le montant du mécanisme de solidarité ainsi calculé est plafonné à 80%.

³⁰ Ce montant sera automatiquement adapté dans la révision du modèle.

Ce nouveau modèle de financement pour les Régions est donc un modèle fortement responsabilisant, tant au niveau des recettes que des dépenses. D'une part, le financement des Régions est directement lié aux recettes fiscales générées sur leur territoire respectif et donc aux conséquences des politiques régionales mises en œuvre. D'autre part, les décisions prises par chaque Parlement seront davantage liées aux recettes propres qu'il aura votées. Chaque Flamand, Bruxellois ou Wallon pourra ainsi mieux juger de l'efficacité des politiques de sa Région tant en termes de recettes que de dépenses.

Enfin, étant donné les enjeux majeurs en termes de réchauffement climatique et pour inciter les entités à mener les politiques les plus appropriées, un mécanisme de responsabilisation climat est intégré, en lien avec des objectifs à définir en termes de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, il sera prévu dans la loi spéciale de financement un mécanisme qui définira pour chaque Région, sur la base d'une proposition de la commission nationale climat, une trajectoire pluriannuelle de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des bâtiments. Si une Région dépasse son objectif assigné, elle reçoit un bonus financier proportionnel à l'écart à la trajectoire, que la Région investit dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les moyens fédéraux concernés sont financés exclusivement à charge de la part fédérale de la mise aux enchères des quotas d'émission.

Si la Région n'atteint pas son objectif, elle paiera un malus financier proportionnel à l'écart à la trajectoire que l'Etat fédéral investira dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les modalités de ce mécanisme seront définies dans une loi ordinaire qui devra être adoptée simultanément à la loi spéciale de financement. Il s'agit donc bien d'un mécanisme de responsabilisation qui prend la forme d'un bonus-malus.

3. Spécificités bruxelloises

Vu le rôle majeur joué par la Région de Bruxelles-capitale non seulement dans le développement de la Belgique mais aussi des deux autres Régions, il est indispensable de lui garantir un financement approprié. En effet, La responsabilisation fondée sur la capacité fiscale n'est pas objective pour la Région de Bruxelles-Capitale, parce que les revenus d'un grand nombre de personnes travaillant sur le territoire de la Région ne sont pas pris en compte (ceux des navetteurs et des fonctionnaires des institutions internationales). L'application de l'autonomie fiscale comme mécanisme de responsabilisation est donc inapproprié. Par ailleurs, vu la présence des institutions internationales et nationales, la Région de Bruxelles-Capitale fait face à des pertes de recettes du fait de l'exonération de nombreux bâtiments à la fiscalité immobilière sans oublier le fait que les fonctionnaires internationaux ne paient pas d'impôts en Belgique et donc ne sont pas comptabilisés dans la base fiscale bruxelloise. Par ailleurs, vu son statut de capitale nationale mais aussi internationale, la Région de Bruxelles-Capitale fait face à des charges additionnelles comparées aux deux autres Régions (bilinguisme, mobilité, formation, sécurité). Ainsi, un financement complémentaire de 461 millions sera apporté aux institutions bruxelloises d'ici 2015.

4. Les Communautés

Le financement des Communautés s'orientera davantage vers des clés population en cohérence avec les compétences gérées par les Communautés. Les clés utilisées pour répartir les nouvelles compétences aux Communautés ainsi qu'à la Commission communautaire commune sont définies en fonction de critères objectifs : les enfants de 0 à 18 ans pour les allocations familiales, les personnes âgées de plus de 80 ans pour les soins de santé aux personnes âgées et la population pour les autres compétences en matière de santé.

Par ailleurs, pour les compétences actuelles des Communautés en matière d'enseignement, la clé de répartition des moyens en fonction du nombre d'élèves est renforcée pour permettre à chaque Communauté de disposer des moyens suffisants pour mener leur politique éducative et ainsi éviter une divergence de ressources entre Communautés.

Le financement de la Communauté germanophone ainsi que des Commissions communautaires à Bruxelles sera adapté pour tenir compte des nouvelles compétences transférées conformément aux principes mis en œuvre pour les deux autres Communautés.

5. Contributions des entités pour les pensions des fonctionnaires

Aujourd'hui, les pensions de retraite des fonctionnaires des Communautés et Régions et des enseignants sont financées par l'Etat fédéral. Ces agents, comme ceux de l'Etat fédéral, ne cotisent pas. Leurs pensions sont donc à charge des recettes de l'Etat fédéral. Cependant, sur la base de la loi spéciale du 5 mai 2003, les entités fédérées doivent payer à l'Etat fédéral une « contribution de responsabilisation » destinée à participer au coût de ces pensions.

La loi spéciale du 5 mai 2003 prévoyait qu'une évaluation du dispositif devait être réalisée au cours de l'année 2003. Les concertations qui ont eu lieu en 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 pour modifier le dispositif de contribution ont échoué, si bien que les contributions 2003 à 2011 ont été maintenues au niveau de 2002.

Etant donné que l'essentiel du coût du vieillissement et principalement des pensions est à charge de l'Etat fédéral, il est donc nécessaire de faire contribuer davantage les entités fédérées au coût budgétaire du vieillissement. A cette fin, il est proposé que, dès 2012, après concertation avec les entités fédérées, les règles de calcul de la loi spéciale du 5 mai 2003 soient mises en œuvre pour déterminer la contribution de responsabilisation de chacune des entités fédérées. Ces règles seront adaptées, via la nouvelle loi spéciale de financement, à partir de 2016 afin que, de manière progressive et linéaire, d'ici 2030, cette contribution soit égale à celle applicable au personnel contractuel (8,86 % actuellement).

6. Un mécanisme de compensation pour assurer la transition entre les deux modèles

La nouvelle loi de financement doit garantir aux entités d'une part, de bénéficier de moyens suffisants pour mener des politiques efficaces et d'autre part, de ne pas être pénalisées brutalement par le passage de l'ancien ou nouveau système de financement. C'est pourquoi, afin de permettre un passage lissé entre le nouveau et l'ancien système, un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences de la nouvelle loi de financement en attendant que la dynamique du modèle ne permette de compenser l'impact du nouveau système. Le montant estimé de l'impact pour chaque entité du passage au nouveau système sera maintenu constant pendant 10 ans avant de disparaître progressivement les 10 années suivantes. Sur la base des simulations réalisées par la BNB pour l'année 2012, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ainsi que la Communauté flamande (uniquement sur ses compétences communautaires) devraient bénéficier du mécanisme de transition.

Ce nouveau modèle de financement doit contribuer à garantir la viabilité à long terme de l'Etat fédéral et la stabilité des finances publiques, ce qui est crucial pour le maintien de la solidarité interpersonnelle. Dans ce cadre, les mécanismes d'indexation des moyens transférés aux entités fédérées ont été adaptés pour garantir à l'Etat fédéral les moyens de relever les défis de demain notamment en matière de vieillissement de la population et de réchauffement climatique.

Enfin, les risques d'interférences fiscales entre les Régions et l'Etat fédéral seront limités pour permettre à l'Etat fédéral de disposer des leviers indispensables pour financer ses propres politiques et convaincre les marchés financiers de sa capacité à générer les recettes indispensables au remboursement de sa dette.

Conclusions

Les travaux sur la loi de financement sont cependant loin d'être terminés. Le nouveau gouvernement Di Rupo Ier devra maintenant traduire l'accord politique en lois spéciales organisant d'une part le transfert des nouvelles compétences et d'autre part la nouvelle loi de financement. Le vote de ces lois spéciales nécessitera des majorités spéciales (2/3 des votants et majorité dans chaque groupe linguistique) tant à la Chambre qu'au Sénat et impliquera donc la participation des partis écologistes du Nord et du Sud du pays (non présents dans le Gouvernement) à l'élaboration des textes. Par ailleurs, l'accord politique sur la modification de la Loi de financement prévoit qu'il sera finalisé à l'issue des discussions budgétaires sur l'assainissement des finances publiques. Une fois l'élaboration du budget 2012 et la trajectoire à l'horizon 2015, les négociateurs de l'accord devront ajuster le modèle mais sans modifier les mécanismes et les modalités d'autonomie fiscale des Régions et le juste financement de Bruxelles. Cet ajustement portera sur la fixation définitive des différentes variables prévues dans la loi de financement à savoir (montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution).

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be