

## **LES FINANCES DES REGIONS APRES LA 6EME REFORME DE L'ETAT**

La 6ème réforme de l'Etat a profondément modifié le régime des ressources des trois Régions du pays. Le présent Focus a pour ambition de présenter une mise à jour de la situation juridique et budgétaire des finances régionales, tout en mettant les nouvelles règles en perspective par rapport à la situation antérieure, mais également en l'accompagnant d'une réflexion sur les principes des volets financiers du fédéralisme .

### ***MIS EN CONTEXTE : LES PRINCIPES DU FEDERALISME BUDGETAIRE***

Outre la question de la distribution des compétences, les Etats fédéraux ont tous à résoudre celle de la distribution des moyens financiers entre les différents niveaux de pouvoir.

Le paradoxe de base peut être résumé comme suit : si l'on a introduit le fédéralisme, ce n'est pas pour obliger toutes les entités à mener les mêmes politiques budgétaires et fiscales. De plus, il est normal que les politiques fiscales et budgétaires soient soumises au contrôle des électeurs selon le principe « *pas de taxation sans représentation* ». Toutefois, l'autonomie souhaitée ne peut entraîner des effets pervers tels qu'une concurrence fiscale suicidaire entre entités fédérées ou l'accentuation de différences liées à des facteurs invariants. Certaines entités fédérées peuvent se trouver défavorisées par un certain nombre de données objectives, sur lesquelles leurs politiques n'ont absolument (ex : superficie, localisation géographique, topographie, climat, ressources naturelles), ou quasi (ex : structure démographique, industrielle ou sociale) aucune prise. En sens inverse, les entités les plus riches disposent de plus de moyens pour mener des politiques de développement, qui les rendront encore davantage compétitives. Et pourtant, dans toutes les composantes de l'Etat fédéral, les citoyens ont droit à des services publics de base, au prix d'un fardeau fiscal globalement équivalent.

C'est pourquoi l'organisation des finances publiques dans les Etats fédéraux doit tout à la fois accorder aux entités fédérées les moyens de leur politique en stimulant leur créativité et leurs initiatives, tout en garantissant une forme de solidarité envers celles qui pâtissent de situations structurellement défavorables. Somme toute, cet équilibre optimal entre liberté et égalité n'est pas différent de celui que l'économie sociale de marché cherche à réaliser vis à vis des individus ou des agents économiques. L'Union européenne a tenté de répondre aux mêmes défis au travers de sa politique de cohésion.

Parmi les questions abordées par les théoriciens des finances dans les Etats fédéraux figurent en tout cas les suivantes :

- Quels impôts doivent respectivement revenir au fédéral et aux entités fédérées et selon quelles clés de partage ?
- L'Etat fédéral doit-il ou peut-il intervenir dans les politiques fédérées par la voie de subsides ?
- Selon quels critères et quelles modalités des mécanismes d'égalisation doivent corriger les inégalités entre entités fédérées ? Les interventions de solidarité doivent-elle provenir de l'autorité fédérale, des entités fédérées les plus favorisées, ou des deux ?
- Comment encadrer la concurrence entre entités fédérées quant à l'offre de services publics, la recherche d'investissements étrangers ou l'attrait de populations à hauts revenus, dès lors qu'elle risque de conduire à une diminution générale du bien-être ?

Depuis la révision constitutionnelle de 1970, le financement des Communautés et des Régions **Erreur ! Signet non défini.** a suscité le débat entre les tenants de deux thèses contradictoires: celle des francophones, d'une part, favorables au financement des entités fédérées par des **dotations** ou, tout au moins, à des mécanismes de solidarité; celle des partis flamands, d'autre part, pour qui Communautés et Régions devaient profiter des **impôts** payés par leurs contribuables respectifs.

Au fil des réformes, le législateur a progressivement évolué d'un système de dotations vers un mécanisme d'**impôts propres** et d'**impôts partagés**, tout en l'atténuant par des **compensations de solidarité**.

La 6ème réforme de l'Etat a profondément modifié la matière en remplaçant les impôts partagés par une fiscalité entièrement régionale et en modifiant les règles de la solidarité.

Les grandes étapes de cette évolution furent :

- la **loi du 9 août 1980** (aujourd'hui obsolète);
- la **loi spéciale du 16 janvier 1989**, toujours en vigueur, mais modifiée ultérieurement à plusieurs reprises;
- la **loi spéciale du 13 juillet 2001**, résultant des « Accords de la Saint-Polycarpe », qui a modifié substantiellement la précédente ;
- la **loi spéciale du 6 janvier 2014**, pièce maîtresse de la 6ème réforme de l'Etat, modifiant radicalement la loi spéciale du 16 janvier 1989 (appelée loi spéciale de financement ou LSF).

## **LA 6EME REFORME DE L'ETAT**

La 6ème réforme de l'Etat s'est construite sur base des principes suivants :

- Le renforcement substantiel de l'autonomie fiscale des Régions, accroissant leur droit de lever des additionnels à l'IPP (impôt des personnes physiques). En d'autres termes la réforme consolide le lien entre, d'une part, les politiques économiques et d'emploi des Régions et d'autre part, leurs recettes budgétaires. Toutefois,

l'autonomie fiscale accrue des Régions les rend aussi davantage dépendantes des fluctuations économiques : en cas de croissance du PIB, elles bénéficient d'une part de l'élasticité fiscale<sup>1</sup> ; mais en périodes de crises, leurs recettes pâtiront. Une autre conséquence du nouveau système est que les additionnels régionaux sont, par nature, tributaires de la fiscalité fédérale.

- Le transfert aux Régions de la compétence d'attribuer des réductions d'impôts en fonction de dépenses que les particuliers consentent dans divers domaines liés aux compétences matérielles régionales (dépenses fiscales). Ce transfert était logique, car l'octroi de subventions ou celui de réductions fiscales pour inciter à certains comportements ne sont que les deux faces d'une même médaille.
- Un refinancement partiel de la Région de Bruxelles-Capitale soit au départ du budget fédéral (mécanisme vertical) en raison de ses charges de capitale nationale et internationale, soit au départ des budgets des autres Régions (mécanisme horizontal) pour compenser les charges des navetteurs ;
- Une triple responsabilisation des Régions dans le coût des pensions de retraite, dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre (avec système de bonus-malus) et en matière d'emploi;
- Une participation des Régions à l'assainissement budgétaire global et au coût du vieillissement, ce qui entraîne des amputations dans les moyens transférés ;
- Un mécanisme de transition visant à garantir à chaque entité fédérée un montant nominal équivalent à ce qu'eût donné la législation de 1989<sup>2</sup> pour une durée de 10 ans démarrant en 2015; après cette période, la garantie diminuera de manière linéaire de 10% par an pour disparaître après 10 autres années ;
- Le respect d'un certain nombre de règles de comportement : principe de la loyauté fédérale (voir l'article 143 de la Constitution), interdiction de toute « concurrence fiscale déloyale »<sup>3</sup>, exclusion des doubles impositions, respect de la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, ainsi que du cadre normatif de l'union économique et de l'unité monétaire européennes.

## **SECTION 1 LES RESSOURCES DES REGIONS**

### ***1.1. Recettes non fiscales***

Il s'agit de recettes provenant de la vente de biens et de services en rapport avec les compétences régionales: droits de pilotage et de remorquage, ventes de coupes de bois, d'immeubles, etc., ainsi que de dons et de legs.

---

<sup>1</sup> L'élasticité fiscale peut se définir comme le supplément d'impôts que perçoit le pouvoir taxateur en raison de la progressivité de l'IPP. Pour 1% de croissance du PIB, l'IPP augmente de (1+x)%.

<sup>2</sup> Hormis le second volet du refinancement de la RBC et les ponctions précitées.

<sup>3</sup> Ce concept semble faire double emploi avec la « loyauté fédérale ».

La loi spéciale de 2014 a attribué aux Régions les recettes provenant des perceptions immédiates, amendes et transactions pénales liées aux infractions aux règles de la sécurité routière en fonction du lieu de l'infraction.

## 1.2. Une fiscalité propre

Les Régions peuvent lever trois types d'impôts **Erreur ! Signet non défini.**

### A. LES IMPOTS REGIONAUX

La loi énumère une série d'impôts considérés comme "régionaux". Cette qualification permet aux Régions de décider du **taux d'imposition, de la base d'imposition comme des exonérations<sup>4</sup> d'impôts**. Seule la définition de la matière imposable reste du ressort de l'autorité fédérale<sup>5</sup>. Il en découle théoriquement que les Régions ne sont pas compétentes pour supprimer ces impôts ; mais leur compétence quant aux taux d'imposition les autorise à instaurer un taux nul.

Les impôts concernés sont les suivants :

- la taxe sur les jeux et paris<sup>6</sup>;
- la taxe sur les appareils automatiques de divertissements;
- la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées;
- les droits de succession **Erreur ! Signet non défini.** d'habitants du Royaume et les droits de mutation par décès de non-habitants du Royaume <sup>7</sup>;
- le précompte immobilier <sup>8</sup>;

---

<sup>4</sup> Alors que la "matière imposable **Erreur ! Signet non défini.**" désigne la situation de fait génératrice de l'impôt, la "base de l'imposition" désigne le montant sur lequel se calcule l'impôt. Les exonérations recouvrent les immunités, réductions et abattements. Cf. *Doc.parl., Ch.*, 1988-1989, n°635/18, p.271. L'on ne peut sous-estimer l'importance de cette « compétence négative » : qui empêchera les Régions, lorsqu'elles détermineront les conditions de ces exonérations, d'intervenir sur le terrain du droit civil, par exemple, ou d'autres compétences restées fédérales **Erreur ! Signet non défini.**?

<sup>5</sup> L'autorité fédérale reste compétente pour définir la procédure de perception des impôts régionaux tant que les Régions n'en assurent pas la perception effective (art.5 § 3 loi spéciale 16.1.1989). C'est au départ de cette disposition que la Cour constitutionnelle a considéré que l'autorité fédérale pouvait valablement conserver les œuvres d'art remises en dation en paiement de droits de succession, pour autant qu'elle en transfère la valeur à la Région destinataire (arrêt CA n° 121/2006 du 8.7.2006). **Erreur ! Signet non défini.**

<sup>6</sup> Jugé par la CC que la compétence fiscale des Régions n'enlève pas à l'autorité fédérale sa compétence sur les jeux et paris (arrêt CC n° 114/2005 du 30.6.2005).

<sup>7</sup> Le **droit de succession** est l'impôt qui naît au décès d'une personne habitant en Belgique. Il est perçu dans la Région où le défunt avait son domicile fiscal au moment de son décès. Si le défunt a eu son domicile fiscal dans plus d'une Région au cours de la période de 5 ans qui précède son décès, l'impôt est perçu par la Région où le domicile fiscal a été établi le plus longtemps pendant ladite période. Le **droit de mutation** est celui qui naît au décès d'un non-habitant du Royaume et dans la succession duquel figurent des biens immobiliers sis sur le territoire belge. L'impôt est perçu par la Région où les biens sont situés. S'ils sont situés dans plusieurs Régions, ils le sont par la Région qui abrite les immeubles dont la valeur (estimée sur base du revenu cadastral) est la plus élevée (art.5 loi spéciale 16.1.1989).

<sup>8</sup> Les Régions pourraient choisir une autre base d'imposition que le revenu cadastral ; mais la détermination de ce dernier relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

Dans son programme "*Actions prioritaires pour l'avenir wallon*", mieux connu sous le titre de "*Plan Marshall***Erreur ! Signet non défini.**", la Région wallonne a utilisé cette compétence pour exonérer les nouveaux investissements en matériel et outillages neufs (considérés comme immeubles par destination)<sup>9</sup>.

- les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux d'immeubles situés en Belgique, sur la constitution d'hypothèques et les partages de biens immeubles, sur les donations entre vifs de biens meubles et immeubles<sup>10</sup> ;
- la redevance radio et télévision <sup>11</sup>
- la taxe de circulation sur les véhicules automobiles <sup>12</sup>;
- la taxe de mise en circulation ;

La loi spéciale de 1989 attribuait également aux Régions l'eurovignette, c'est-à-dire une fiscalité sur l'utilisation des réseaux routiers en Belgique. Par leur accord de coopération du 21.1.2011, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les trois Régions ont décidé de supprimer cette taxe en la remplaçant par un prélèvement kilométrique. C'est pourquoi la loi spéciale de 2014 a retiré l'eurovignette de la liste.

## B. LES IMPOTS ET REDUCTIONS GREFFÉS SUR L'IMPOT DES PERSONNES PHYSIQUES

### ***B1. Les parts attribuées de l'IPP***

Depuis 1989, les Régions bénéficiaient de « ristournes », c'est-à-dire de parts attribuées des recettes de l'IPP. Ce mode de financement subsiste pour couvrir certaines compétences attribuées lors de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, à savoir, essentiellement :

- une ristourne « emploi », destinée à couvrir les nouvelles compétences en matière d'emploi<sup>13</sup>. Le montant global de départ évolue en fonction de l'indice des prix et de 55% de la croissance du PIB<sup>14</sup>. La répartition entre les trois Régions s'effectue en fonction de leur contribution à l'IPP fédéral : cette clé défavorise nettement les régions wallonne et bruxelloise<sup>15</sup>, moins riches au départ et confrontées à un chômage plus important ;

- une dotation « dépenses fiscales », destinée à couvrir les réductions sur l'IPP liées aux compétences régionales<sup>16</sup>. L'évolution et la répartition sont identiques à la dotation « emploi » ;

<sup>9</sup> Décret W du 23.2.2006.

<sup>10</sup> Des transmissions à titre onéreux, il faut exclure les transmissions résultant d'un apport dans une société, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport par une personne physique d'une habitation dans une société belge (art.3 loi spéciale 16.1.1989). Pour les hypothèques et les partages concernant des biens sis dans plusieurs Régions, la Région compétente est celle où se trouvent les biens dont la valeur est la plus élevée (art.5 loi spéciale 16.1.1989). Pour les donations entre vifs, la règle est analogue à celle concernant les droits de succession et de mutation par décès.

<sup>11</sup> Avant la loi spéciale du 13.7.2001, cet impôt était communautaire, mais la mise en œuvre pratique de l'autonomie des Communautés était impossible en raison du problème de Bruxelles. La Région compétente est celle où l'appareil de télévision est détenu ; pour les appareils à bord de véhicules, celle où le véhicule doit être immatriculé.

<sup>12</sup> Pour la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation, la Région compétente est celle où est établie la personne physique ou morale au nom de laquelle le véhicule doit être immatriculé.

<sup>13</sup> La loi y ajoute les anciens montants des droits de tirage pour mise au travail de chômeurs.

<sup>14</sup> Si la croissance dépasse 2,25%, la contribution passe à 100% de la part excédant 2,25%.

<sup>15</sup> Ainsi, en 2015, la différence entre la part régionale « emploi » et les besoins se chiffrait à : un déficit de 77,9M<sup>€</sup> pour la RBC, un déficit de 187M<sup>€</sup> pour la Wallonie et à un surplus de 264,9M<sup>€</sup> pour la Flandre.

<sup>16</sup> La dotation ne couvre que 60% des dépenses fiscales, le solde étant inclus dans les additionnels à l'IPP.

- une dotation pour les autres compétences transférées en 1993, 2001 et 2014<sup>17</sup>. Le montant évolue comme les ristournes précédentes, mais est réparti entre les trois Régions selon une clé fixe<sup>18</sup>.

On notera que l'autorité fédérale réalise une opération gagnante avec ce mécanisme d'évolution : en effet, en raison de l'élasticité fiscale, les recettes de l'IPP augmentent plus vite que le PIB.

## **B2. Les additionnels à l'IPP**

Depuis 1989 également, les Régions avaient reçu le droit de greffer des additionnels sur l'IPP, ce dernier étant dès lors appelé « impôt conjoint », et d'accorder des diminutions et réductions d'impôts. Un additionnel est un impôt, calculé en pourcentage, se greffant sur un impôt principal. Il en résulte que toute modification par l'Etat fédéral de la base ou des taux de l'IPP entraîne des répercussions sur les recettes des Régions.

La 6ème réforme de l'Etat a amplifié considérablement ce mécanisme en accordant aux Régions une autonomie fiscale à hauteur initiale de 10,736 M€, ce qui représentait à ce moment un peu plus du quart du total des recettes de l'IPP<sup>19</sup>. Le solde est soit conservé par l'Etat fédéral soit ristourné aux Communautés. En d'autres termes, à politique fiscale inchangée la part des additionnels régionaux représente 35,12% de l'impôt fédéral. Mais une fois ce transfert effectué, les Régions ont le droit de faire varier ces additionnels. A cet égard, leur autonomie n'est restreinte que par quelques balises :

L'autorité fédérale reste compétente pour déterminer la base imposable et la procédure de conflits d'intérêts ne peut jouer en cette matière<sup>20</sup>.

Ces additionnels peuvent être différenciés en fonction des tranches d'impôt, mais :

- ne peuvent pas être forfaitaires, mais uniquement proportionnels ;
- doivent en principe<sup>21</sup> respecter la progressivité de l'impôt.

Les Régions sont par ailleurs compétentes pour appliquer sur l'IPP:

- des diminutions d'impôts
- des réductions et des augmentations d'impôts
- des crédits d'impôts.

La diminution d'impôts est forfaitaire et vise tous les contribuables, tandis que la réduction d'impôt est conditionnelle et consiste à faire bénéficier le contribuable de

<sup>17</sup> Pour 1993 et 2001 : l'agriculture et la pêche maritime, les établissements scientifiques et les subventions de recherche scientifique relative à l'agriculture, le commerce extérieur et les lois communales et provinciales; pour la 6ème réforme de l'Etat : le complément agriculture, les nouvelles matières régionalisées et le transfert des bâtiments.

<sup>18</sup> Flandre : 50,33% ; Wallonie : 41,37% ; Bruxelles : 8,30%.

<sup>19</sup> Très exactement : 25,99% jusqu'en 2017 inclus. Après cette date, le montant de ce que la loi dénomme le « facteur d'autonomie » sera revu en fonction d'une formule inscrite dans la loi (cf. art. 5/2 §1<sup>er</sup> de la loi spéciale de financement).

<sup>20</sup> Voir l'art.143 **Erreur ! Signet non défini.** §4 de la Constitution ajouté lors de la 6ème réforme de l'Etat. On notera que pour protéger les additionnels régionaux, l'autorité fédérale ne peut consentir des dépenses fiscales que dans une seule matière, à savoir les rentes alimentaires.

<sup>21</sup> La loi spéciale prévoit toutefois une dérogation à la double condition que la « dégressivité » ne dépasse pas 10% par rapport à la tranche dont l'additionnel est le plus élevé et que l'avantage fiscal pour le contribuable ne dépasse pas 1000€ indexés. Par exemple : si une tranche est taxée à 40%, la tranche supérieure ne peut pas être taxée à moins de 36% et pour autant que l'avantage fiscal ne dépasse pas 1000€.

dépenses fiscales en rapport avec les compétences régionales<sup>22</sup>. Si ces réductions aboutissent à ce que l'impôt régional devienne négatif, la partie négative se reporte alors sur l'impôt dû à l'Etat fédéral, mais la moins-value subie par ce dernier est compensée par une intervention du budget régional<sup>23</sup>. Le crédit d'impôt est une réduction liée aux compétences régionales, ouvrant le droit, le cas échéant, à un remboursement par le budget régional. L'augmentation d'impôt est toujours proportionnelle (pour respecter la progressivité) et doit être en rapport avec les compétences matérielles de la Région<sup>24</sup>.

On notera qu'à la différence d'autres Etats fédéraux, le critère retenu pour localiser l'origine de l'IPP est non le lieu de travail, mais le domicile des contribuables au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'exercice fiscal<sup>25</sup>.

L'autorité fédérale reste compétente pour l'impôt sur les non-résidents. Toutefois, il convient de tenir compte de principes de non-discrimination résultant du droit de l'Union européenne ou de conventions bilatérales. Aussi, les contribuables non-résidents dont les revenus professionnels imposables en Belgique s'élèvent aux trois quarts de leurs revenus professionnels totaux sont soumis au même régime que les résidents<sup>26</sup>.

## C. UN POUVOIR FISCAL GENERAL

En application de l'article 170 **Erreur ! Signet non défini.** par 2 de la Constitution, les Régions peuvent décider d'impôts dans les matières de leurs compétences. Toutefois, ce pouvoir fiscal peut être limité par le législateur fédéral lorsque la nécessité en est démontrée. C'est ainsi qu'il ne peut s'exercer que dans les matières qui ne font pas déjà l'objet d'une imposition en tout ou en partie au profit de l'autorité fédérale, ce qui exclut donc tout additionnel autre que les cas évoqués ci-avant <sup>27</sup>.

La compétence de l'autorité fédérale ne se limite pas à ses interventions *a priori* ; elle pourrait, dans les mêmes conditions, décider d'une exonération par rapport à une taxe régionale<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> La loi spéciale énumère les domaines pour lesquels les Régions ont l'exclusivité de ces réductions ou crédits d'impôts : dépenses en vue d'acquérir ou de conserver une maison propre ; dépenses de sécurisation des habitations contre le vol et l'incendie ; dépenses d'entretien et de restauration d'une propriété classée ; dépenses faites en vue d'économiser l'énergie ; dépenses de rénovation d'habitations dans certaines zones ou en vue de location à loyer modéré ; dépenses de titres-services ou pour de prestations dans le cadre d'agences locales pour l'emploi. En dehors de cette liste, les compétences régionales sont en concurrence avec la capacité de l'autorité fédérale de décider des avantages fiscaux, y compris dans les matières régionales.

<sup>23</sup> Un mécanisme inverse est également possible : si le total des réductions d'impôts fédérales venait à rendre l'impôt fédéral négatif, la partie négative se reporterait sur l'impôt régional, à charge du budget fédéral.

<sup>24</sup> Exemple : une augmentation de x% sur les revenus immobiliers.

<sup>25</sup> C'est-à-dire l'année qui suit celle de la perception des revenus. Le domicile est établi sur base d'une série d'éléments attestant du lieu où le contribuable réside de manière effective et durable.

<sup>26</sup> Art. 54/2 de la loi spéciale de financement et loi du 8.5.2014.

<sup>27</sup> Cf. art.11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 **Erreur ! Signet non défini.** et loi du 23.1.1989 **Erreur ! Signet non défini.** La compétence fiscale emporte celle de déterminer également les éléments accessoires de l'impôt que sont les intérêts de retard, les majorations et les amendes administratives. Cf. Arrêt CA n°s 2/94 & 3/94 du 13.1.1994.

<sup>28</sup> Le cas de la législation sur « la Poste », exonérant la société publique des taxes de différents niveaux de pouvoir, a donné lieu à deux arrêts contrastés de la Cour constitutionnelle. En 2005, la Cour a rejeté l'application d'une taxe wallonne sur les distributeurs automatique de billets, fondant son raisonnement sur l'art. 170 §2 de la Constitution consacrant la compétence de l'autorité fédérale d'exempter certains contribuables en cas de nécessité (arrêt CA n°113/2005 du 30.6.2005). Dans un litige relatif à une taxe de la Région flamande sur les immeubles inoccupés, confrontée à la loi exonérant la société « La Poste », la Cour, tout en admettant la compétence de l'autorité fédérale, a vérifié si la nécessité de l'exonération par rapport à cette taxe était bien démontrée, et a conclu par la négative (arrêt CC n° 111/2012, du 20.9.2012).

On se trouve devant un cas de compétences concurrentes avec primauté du droit fédéral sur le droit régional.

L'eau **Erreur ! Signet non défini.** et les déchets **Erreur ! Signet non défini.** non nucléaires sont explicitement reconnus de compétence régionale <sup>29</sup>. En revanche, les écotaxes **Erreur ! Signet non défini.** et l'impôt sur les sociétés relèvent de l'autorité fédérale.

Comme exemple de fiscalité propre, on signalera la taxe kilométrique imposée sur les poids lourds<sup>30</sup>.

Le mélange des compétences peut conduire à des effets pervers. Ainsi, concernant l'impôt sur les sociétés, il est apparu que les aides régionales aux entreprises profitaient indirectement au budget fédéral **Erreur ! Signet non défini.**. Pour pallier cet effet de vases communicants des Régions vers l'autorité fédérale, les différents gouvernements se sont concertés en 2005 (Pacte des générations **Erreur ! Signet non défini.**) pour immuniser de l'impôt fédéral un bon nombre de subventions régionales.

## D. PROCEDURES

D'une manière générale, diverses procédures visent à éviter les confusions que les pouvoirs fiscaux reconnus aux Régions sont susceptibles d'engendrer.

- Chaque année, le Comité de concertation gouvernement fédéral-gouvernements fédérés organise une concertation sur la politique fiscale des différents gouvernements<sup>31</sup>.
- La Cour des comptes est chargée de vérifier si des projets ou propositions de mesures fiscales ne violent pas certaines règles établies par la loi spéciale<sup>32</sup>.
- La loi impose aux administrations fiscales des Régions et de l'autorité fédérale la signature de plusieurs accords de coopération, dont l'un porte sur les circuits généraux d'échange d'informations<sup>33</sup>.
- Par ailleurs, les Régions sont tenues d'éviter les doubles impositions. Si un contribuable introduit une réclamation en ce sens auprès d'une Région, celle-ci est tenue de concerter avec les autres autorités concernées<sup>34</sup>.

### 1.3. Des dotations

---

<sup>29</sup> Loi du 23 janvier 1989 **Erreur ! Signet non défini.**, modifiée en 1993. Jugé par la CC que la contribution exigée pour la mise à disposition de l'eau relève de la compétence régionale, que cette contribution soit considérée comme une redevance ou un impôt (arrêt CC n° 21/2013).

<sup>30</sup> Voir les accords de coopération entre les trois Régions du 31.1.2014 et du 24.4.2015 uniformisant les règles en la matière et créant l'organisme VIAPASS chargé de la mise en œuvre. Très précisément, le prélèvement kilométrique a la nature d'une taxe lorsqu'il vise directement les utilisateurs de la route (formule choisie par les Régions flamande et bruxelloise), et d'une redevance au profit d'un concessionnaire s'il concerne des voiries concédées (formule choisie par la Wallonie).

<sup>31</sup> Art.8 loi spéciale 16.1.1989. Sur le Comité de concertation, voir ci-après, chap. 16.

<sup>32</sup> Voir art. 5/6 et 5/7 de la loi spéciale de financement (qui traite du respect de la progressivité de l'impôt).

<sup>33</sup> Art.92bis §§ 2 & 3 de la loi spéciale 8.8.1980. Cette disposition a été mise en œuvre par l'accord de coopération (Etat fédéral+3REG) du 7.12.2001.

<sup>34</sup> Art.1er ter loi spéciale 16.1.1989.

La 6ème réforme de l'Etat n'a pas totalement supprimé le principe de dotations de l'autorité fédérale vers les Régions. A la différence des parts attribuées des recettes de l'IPP, les dotations figurent dans le budget général des dépenses de l'Etat fédéral. En pratique, ce poste ne vise plus que la compensation de l'exonération de précompte immobilier dont bénéficient certains bâtiments publics (« mainmorte ») et concerne essentiellement la Région de Bruxelles-Capitale.

### **1.4. L'emprunt**

Les Régions peuvent contracter des emprunts en euros ou en devises.

Le gouvernement fédéral conserve néanmoins un certain pouvoir de coordination. D'une part, les emprunts publics de toutes les entités belges font l'objet d'une programmation approuvée par le gouvernement fédéral, après concertation avec les gouvernements des entités fédérées. Par ailleurs, les modalités de tout emprunt public sont soumises à l'approbation du ministre fédéral des finances, ou, en cas de veto, du Conseil des ministres.

- Pour ce qui concerne les emprunts privés et les titres à court terme, une information du ministre fédéral des finances suffit.
- Afin de surveiller l'endettement des différents niveaux de pouvoir, une section "*Besoin de financement des pouvoirs publics*" existe au sein du **Conseil supérieur des finances** **Erreur ! Signet non défini.** Cette section (de 12 membres), composée sur base d'une double parité (linguistique; autorité fédérale-entités fédérées) émet un avis annuel sur les besoins de financement des pouvoirs publics et, le cas échéant, sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public.
- D'une manière générale, une concertation **Erreur ! Signet non défini.** permanente est organisée entre les trois niveaux de pouvoir aux fins de limiter le déficit budgétaire global et l'endettement des pouvoirs publics. Elle prend la forme d'une **Conférence interministérielle** **Erreur ! Signet non défini.** **des finances et du budget** comme d'accords de coopération **Erreur ! Signet non défini.**

### **1.5. De la Communauté française vers la Région wallonne : une dotation spéciale.**

Enfin, dans le prolongement du transfert de l'exercice de certaines compétences par la Communauté française à la Région wallonne, celle-ci reçoit une dotation annuelle à charge du budget communautaire.

## **SECTION 2 : LES MECANISMES DE RESPONSABILISATION**

La 6ème réforme de l'Etat a introduit trois mécanismes de responsabilisation des Régions : pour favoriser des politiques régionales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour impliquer les régions dans les charges de pensions de retraites, et pour freiner certaines décisions en matière d'emploi.

L'incitation aux politiques de réduction des émissions de CO<sup>2</sup> prend la forme de dotations ou de pénalités en fonction des écarts positifs ou négatifs par rapport à une trajectoire pluriannuelle négociée avec l'autorité fédérale.

En matière de pensions de retraites des agents des entités fédérées, les largesses éventuelles de ces dernières quant au statut pécuniaire ont une incidence sur les finances fédérales puisque ce financement est resté fédéral. C'est pourquoi, depuis 1994, la loi fait participer les entités fédérées au budget des pensions, sous la forme de contributions calculées au prorata du nombre de leurs agents statutaires. La 6ème réforme de l'Etat a substantiellement relevé ces contributions : l'objectif est d'atteindre en 2028 une cotisation égale à celle en vigueur pour les personnels contractuels, soit 8,86% de la masse salariale.

Un dernier mécanisme vise à éviter que les décisions régionales en matière de dispenses de chômeurs pour études, stages et formations d'une part, en matière d'ALE (agence locales pour l'emploi) d'autre part, ne pèsent indûment sur le budget fédéral des allocations de chômage.

## SECTION 3 : LES MECANISMES DE SOLIDARITE

### 3.1. L'intervention de solidarité nationale

Tous les Etats fédéraux, et même des Etats non fédéraux-connaissent, sous des modalités variables, de mécanismes de solidarité<sup>35</sup>. Il en va de même pour l'Union européenne. **Erreur ! Signet non défini.** la "cohésion **Erreur ! Signet non défini.**" – et en particulier la convergence entre régions riches et pauvres- est un des grands objectifs de l'Union. Ceux qui, en Flandre, souhaitent quitter l'Etat belge pour s'affranchir de leur devoir de solidarité envers Bruxelles et la Wallonie, retrouveraient des obligations analogues au niveau européen.

On rappellera qu'à la différence d'autres Etats fédéraux, le critère de localisation retenu par le système belge est le domicile des contribuables et non le lieu de travail. Si ce critère avait été choisi, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française en eussent tiré un très grand avantage.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement a instauré en faveur des Régions défavorisées un mécanisme de "*solidarité réversible*". Celle-ci prend la forme d'une dotation calculée en fonction de la pauvreté relative de chacune des Régions par rapport à l'ensemble du Royaume.

Plus précisément, le calcul s'effectuait de la manière suivante :

- on calculait l'IPP **Erreur ! Signet non défini.** moyen par habitant dans chaque Région et pour la Belgique dans son ensemble;
- chaque pour cent de différence en moins par rapport à la moyenne belge donne droit à une intervention de 11,60 EUR (indexés depuis 1989) par habitant de la Région ;
- la somme ainsi calculée est à charge du budget de l'autorité fédérale (et prélevée sur les recettes de l'IPP).

Le tableau 1 indique l'évolution des interventions de solidarité en faveur de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-capitale.

## TABLEAU 5: REVENUS MOYENS REGIONAUX DE L'IPP ET COMPARAISON AVEC LA MOYENNE NATIONALE

<sup>35</sup> En comparant avec d'autres pays, les calculs ont montré que les transferts de la Flandre vers la Wallonie et Bruxelles sont nettement plus faibles que ceux que l'on constate dans d'autres pays européens comme l'Espagne, la France, le Royaume-Uni ou la Suède (cf. Rudy AERNOUDT, *Wallonie Flandre, je t'aime moi non plus*, Vif Editions, 2006, pp. 140 sv.)

<b>ANNEES<sup>36</sup></b>	<b>MOYENNE NATIONALE PAR HABITANT (EUR)</b>	<b>ECART FLANDRE (en %)</b>	<b>ECART WALLONIE (en %)</b>	<b>ECART BRUXELLES (en %)</b>
1988		+ 2,42	-8,46	+13,75
1989	1605,61	+3,21	-9,44	+12,53
1990	1571,64	+3,94	-10,48	+11,81
1991	1682,45	+4,66	-11,28	+10,30
1992	1804,42	+5,06	-11,56	+8,99
1993	1914,23	+5,57	-11,72	+6,46
1994	2061,43	+5,8	-11,53	+4,62
1995	2099,41	+6,43	-11,62	+0,81
1996	2231,44	+6,3	-11,01	+0,22
1997	2303,95	+6,795	-11,51	-1,95
1998	2447,45	+6,954	-11,45	-3,19
1999	2522,81	+7,208	-11,90	-3,22
2000	2639,00	+7,61	-12,49	-3,63
2001	2791,89	+8,10	-13,32	-3,78
2002	2947,18	+8,65	-13,87	-6,43
2003	2971,65	+9,08	-13,74	-8,26
2004	2935,37	+9,12	-13,25	-10,05
2005	2763,68	+9,10	-14,92	-9,36
2006	2949,34	+10,00	-13,01	-12,94
2007	3045,87	+9,20	-12,78	-13,72
2008	3211,04	+10,92	-11,58	- 13,00
2009	3314,75	+9,75	-12,25	-12,88
2010	3277,56	+10,00	-12,19	-14,55
2011	3296,25	+9,58	-11,46	-17,875
2012	3394,58	+9,57	-11,32	-18,14
2013	3551,25	+10,17	-11,93	-18,70
2014	3657,40	+10,25	-11,77	-20,27
2015 <sup>37</sup>	2909,73	+10,74	-11,86	-22,66
2016				

<sup>36</sup> Les années sont celles durant laquelle les revenus sont perçus.

<sup>37</sup> A partir de l'exercice 2015, les chiffres ne tiennent plus compte que de l'IPP affecté à l'autorité fédérale ; la 6ème réforme de l'Etat a transféré aux Régions le quart des recettes de l'IPP.

2017				
2018				

La part des trois Régions dans le produit de l'I.P.P. évolua, quant à elle, comme suit (en % du total national):

**TABLEAU 2: PART DES TROIS REGIONS DANS LE PRODUIT DE L'I.P.P. (en %)**

<b>ANNEES</b>	<b>FLANDRE</b>	<b>WALLONIE</b>	<b>BRUXELLES</b>
1980	56,24	30,10	13,66
1985	57,00	30,80	12,30
1990	59,50	29,50	11,00
1995	61,20	28,90	9,80
1996	61,60	28,90	9,50
1997	61,60	29,10	9,30
1998	62,00	28,85	9,20
1999	62,00	28,90	9,10
2000	62,20	28,70	9,03
2001	62,40	28,50	9,00
2002	62,70	28,30	9,00
2003	63,10	28,10	8,90
2004	63,20	28,10	8,80
2005	63,60	27,66	8,74
2006	63,31	28,25	8,44
2007	63,28	28,31	8,41
2008	64,07	28,66	8,55)
2009	63,66	28,52	8,66
2010	63,03	28,52	8,45
2011	63,10	28,50	8,39
2012	63,06	28,50	8,45
2013	63,32	28,25	8,42
2014	63,38	28,30	8,32
2015	62,76	28,86	8,39
2016			
2017			

2018			
------	--	--	--

<b>TABLEAU 3 : EVOLUTION DES INTERVENTIONS DE SOLIDARITE (en 000 EUR)</b>		
<b>ANNEES</b>	<b>Wallonie</b>	<b>Bruxelles</b>
1990	378.011	0
1995	532.252	0
1996	548.485	0
1997	532.013	2.996
1998	558.938	27.137
1999	566.205	27.510
2000	601.242	46.566
2001	648.241	54.171
2002	703.929	57.650
2003	747.174	101.055
2004	757.959	134.211
2005	754.199	169.211
2006	769.774	172.257
2007		
2008		
2009		
2010		
2011	770.433	300.412
2012	799.810	342.070
2013	805.400	414.600
2014	812.041	433.977

Ce mécanisme a été critiqué en Flandre sous prétexte qu'il n'encourageait pas les Régions les plus pauvres à sortir de leur état d'« assistées ». La 6ème réforme de l'Etat a visé à corriger cet effet. Le montant de l'intervention de solidarité est calculé autrement. A dater de 2015, il sera calculé comme suit :

INTERVENTION = MONTANT DE BASE x (%age dans la population - %age dans l'IPP payés à l'autorité fédérale) x 80%

Où « MONTANT ADAPTE » = 20,572M€<sup>38</sup> au départ, évoluant à partir de 2017 en fonction de (index, croissance PIB)

Application en 2015 pour la Wallonie<sup>39</sup> :

$$20,572\text{M€} \times (32,07 - 28,86)\% \times 80\% = 528,29 \text{ M}^\circ\text{€}$$

Application en 2015 pour Bruxelles :

$$20,572\text{M€} \times (10,43 - 8,39)\% \times 80\% = 335,74 \text{ M}^\circ\text{€}$$

<b>TABLEAU 3bis : EVOLUTION DES INTERVENTIONS DE SOLIDARITE (en 000 EUR) NOUVEAU SYSTEME</b>		
<b>ANNEES</b>	<b>Wallonie</b>	<b>Bruxelles</b>
2015	528.290	335.740
2016	570.490	351.780
2017	602.980	341.860

Comme on peut le constater, le nouveau régime est moins favorable aux deux Régions que le précédent.

Ces montants sont prélevés annuellement sur le produit de l'IPP fédéral.

### **3.2. Compensation des charges spécifiques de Bruxelles**

#### LES PROBLEMES SPECIFIQUES DE BRUXELLES

L'intervention de solidarité évoquée ci-avant reste malgré tout fort sommaire et ne tient compte que d'un seul paramètre : la pauvreté relative de la région.

En revanche, le mécanisme ne tient pas compte des fonctions spécifiques de cette région très particulière qu'est la Région de Bruxelles-capitale : son statut de capitale nationale et internationale entraîne à la fois des pertes de recettes et des excédents de dépenses.

Dans la colonne des recettes, Bruxelles est victime, nettement plus que les autres Régions, de l'immunisation fiscale des immeubles affectés à des fonctions publiques (« main-morte ») ainsi que des immunités fiscales des diplomates et fonctionnaires internationaux. Contrairement à d'autres Etats fédéraux, l'impôt sur les revenus est fonction du lieu de résidence et non du lieu de travail.

Pour ce qui concerne les dépenses, la Région doit supporter un certain nombre de coûts liés à la présence des institutions fédérales et internationales : on citera entre autres les importantes charges de police, ainsi que celles qui résultent du bilinguisme obligatoire et du financement des deux Commissions communautaires **Erreur ! Signet non défini.** Mais, d'une manière plus générale, le contribuable bruxellois finance une série de services et d'infrastructures qui profitent aux étrangers exemptés d'impôts comme aux habitants des

<sup>38</sup> Ce montant correspond à la somme de l'autonomie fiscale IPP des Régions, des moyens supplémentaires accordés aux Régions en 2013 et de 50% de la dotation IPP accordée aux Communautés.

<sup>39</sup> Chiffres arrondis calculés au départ des données du Budget des Voies et Moyens 2015, *Document.parl.Ch.* 54, 0495/001, pp. 145 sv.

deux autres Régions. Sur les 650.000 emplois offerts dans la Région de Bruxelles-capitale, 54% sont occupés par des Flamands et des Wallons. Qu'on pense que le seul budget des équipements et des déplacements, qui profite en bonne partie aux navetteurs<sup>40</sup>, accapare plus du quart du budget régional.

En conséquence, la dette du budget bruxellois a presque doublé entre 2005 et 2012, passant de 1,75 à 3,45 M€.

Ceci entraîne un cercle vicieux : la charge fiscale qui pèse sur les contribuables bruxellois les pousse à s'établir en dehors de leur Région – dont le territoire est déjà extrêmement limité et ne correspond pas à la réalité économique régionale- accentuant du fait même le phénomène. En échange, cette population fiscalement contributive est remplacée par des étrangers soit à faibles revenus, soit travaillant dans les institutions internationales mais ne payant pas d'impôts à la Région.

## LES REPONSES DONNEES PAR LES LEGISLATIONS SUCCESSIVES

Dès avant la 6ème réforme de l'Etat, la loi avait bien prévu quelques compensations financières de ces charges, mais celles-ci étaient nettement insuffisantes.

- Depuis la régionalisation du Fonds des communes, la Ville de Bruxelles bénéficie d'une dotation particulière, mais à l'exclusion des 18 autres communes de la Région ;
- Depuis sa création, l'Agglomération bénéficie d'une dotation spéciale ;
- La loi spéciale de 1989 a introduit une compensation partielle de la « mainmorte » ;
- Depuis 1989, la loi communale<sup>41</sup> prévoit une dotation spéciale pour les communes qui incluent un échevin flamand supplémentaire au sein de leur collège ;
- Depuis 1993, un accord de coopération<sup>42</sup> entre l'autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale (surnommé « Beliris ») apporte annuellement un certain financement à des investissements destinés à valoriser le rôle national et international de Bruxelles;
- Suite aux accords du Lombard, la loi du 10.8.2001 a créé des Fonds permettant d'attribuer à la Région de Bruxelles-Capitale des moyens de faire face au financement de son rôle international, des Sommets européens et de ses fonctions de capitale<sup>43</sup>.

Mais ces diverses mesures fort partielles et hétéroclites ne répondaient que de façon nettement insuffisante aux charges de la Région capitale, encore alourdies par une démographie galopante.

En 2011-2013, en échange de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, les francophones ont obtenu un certain refinancement de la Région centrale.

---

<sup>40</sup> En 2015, on estimait les navetteurs quotidiens vers Bruxelles à 242.000 flamands et 136.000 wallons. En sens inverse : 47.000 Bruxellois travaillaient en Flandre et 22.000 en Wallonie.

<sup>41</sup> Ar. 279 de la L.C.

<sup>42</sup> Accord de coopération du 15.9.1993, régulièrement remis à jour par des avenants.

<sup>43</sup> «Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles », qui sert à payer la part fédérale des dépenses de l'accord « Beliris ». La loi du 24.12.2002 a créé un « Fonds de financement de certaines dépenses qui sont liées à la sécurité découlant de l'organisation des Sommets européens à Bruxelles ».

## LA 6EME REFORME DE L'ETAT

A partir de 2012, Bruxelles a obtenu un certain refinancement annuel, qui a crû jusqu'à 461 M°€ en 2015. Les années suivantes, seule une partie a continué à évoluer soit en fonction de l'indexation, soit de la croissance du PIB, mais avec un plafond fixé à 0,1% du PIB national. Les nouvelles dotations se décomposent en deux volets, correspondant aux deux phases des votes des lois spéciales et à deux dynamiques de transferts.

**1<sup>er</sup> volet (à partir de 2012):** transferts verticaux (de l'Etat fédéral vers la Région de Bruxelles-Capitale) : compensation de la « mainmorte » et des charges liées à la sécurité, au bilinguisme, à la mobilité et aux commissions communautaires. Au total, ces refinancements ont progressé de 2012 à 2015 pour atteindre cette dernière année 258 M°€<sup>44</sup>.

Plus précisément, le législateur a introduit 6 types de mesures :

- Le crédit annuel destiné à l'accord « Beliris » est consolidé <sup>45</sup>;
- La compensation de la main-morte, qui n'était que de 72% pour les communes, passe à 100% et est attribuée également à la Région et à l'Agglomération<sup>46</sup> ;
- Le Fonds consacré aux Sommets européens est renforcé<sup>47</sup> ;
- Un « Fonds de financement des primes linguistiques communales » est créé<sup>48</sup> ;
- Le budget de la Région reçoit une allocation spéciale destinée à améliorer la mobilité<sup>49</sup> ;
- Les deux Commissions communautaire reçoivent une dotation complémentaire, selon la clé 80-20<sup>50</sup>.

**2d volet (à partir de 2014) :** la Région reçoit une compensation du manque à gagner sur l'IPP des navetteurs supportée par les deux autres Régions (transferts horizontaux)<sup>51</sup> et une compensation pour les fonctionnaires internationaux supportée par le budget fédéral (transferts verticaux)<sup>52</sup>. Selon l'accord, ces montants sont liés à des réformes à introduire pour simplifier les institutions bruxelloises.

### 3.3. Solidarité francophone Wallonie-Bruxelles

Le transfert par la Communauté française, en 1993, de l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission

<sup>44</sup> Loi spéciale et loi ordinaire du 19.7.2012.

<sup>45</sup> La contribution annuelle du budget fédéral est portée à 125 M°€ à partir de 2013.

<sup>46</sup> Mais pas exclusivement ; en droit les communes des autres Régions sont éligibles, mais dans les faits la RBC est principalement concernée.

<sup>47</sup> Il est rebaptisé « Fonds de financement de certaines dépenses effectuées qui sont liées à la sécurité découlant de l'organisation des Sommets européens à Bruxelles, ainsi que de dépenses de sécurité et de prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles ». Un crédit complémentaire annuel non indexé de 30 M°€ lui est attribué.

<sup>48</sup> La dotation était de 25 M°€ en 2012 et évolue depuis en fonction de l'indice des prix.

<sup>49</sup> Le montant était de 135 M°€ en 2015 et évolue chaque année en fonction de l'indice des prix et de 50% de la croissance réelle du PIB.

<sup>50</sup> Le montant était de 40M°€ en 2015 et évolue depuis en fonction de l'indice des prix et de la croissance du PIB.

<sup>51</sup> Le montant était de 48M°€ en 2015, 49M° en 2016 et 44M° pour 2017 et les années suivantes. Techniquement, l'autorité fédérale retient ces montants sur la part des dotations versées aux Régions au départ du produit de l'IPP.

<sup>52</sup> Le montant -prélevé sur les recettes de l'IPP- est indexé annuellement sur la base de 161M°€ pour 2016.

communautaire française s'est accompagné d'un effort de solidarité de ces dernières en faveur de la première.

Techniquement, cet effort prend la forme d'une diminution de la dotation que la Communauté verse aux deux instances régionales, en compensation du transfert de l'exercice de compétences. A dater du 1.1.2000, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont accru leurs contributions annuelles de 59,49 millions d'EUR et de 19,83 millions d'EUR (indexés) respectivement <sup>53</sup>.

## SECTION 4 : LE MECANISME DE TRANSITION

La 6ème réforme de l'Etat modifie les capacités budgétaires des différentes entités fédérées. D'emblée, le nouveau mécanisme est conçu pour avantager la Communauté française, la Flandre<sup>54</sup> et la Commission communautaire commune, mais il programme une perte pour la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale<sup>55</sup>.

Pour éviter un changement trop brusque (en positif comme en négatif) dans leurs recettes, la loi spéciale a prévu une période de transition qui a démarré en 2015. L'objectif est double : qu'au départ, les entités fédérées reçoivent des mêmes moyens qui ne soient ni inférieurs à ceux de l'ancien régime, ni inférieurs à leurs besoins. Pendant une période de 10 ans, le différentiel sera maintenu mais sans indexation. A partir de 2025, il sera réduit de 10% chaque année pendant une nouvelle période de 10 années.

Toutefois, ce dispositif à retardement a été conçu pour ne pas pénaliser la Région de Bruxelles-Capitale, qui profitera immédiatement de son refinancement. Il en ira de même pour la participation des entités à l'assainissement des finances publiques, pour le partage des charges du vieillissement et pour la responsabilisation des Régions en matière de climat.

## SECTION 5 : CONCLUSION

Toutefois, la projection des besoins par le législateur n'a pas été exempte d'erreurs et d'approximations.

En 2016, le Centre d'études Jacques GEORGIN a commandé au DULBEA une étude complémentaire à son analyse des conséquences de la 6ème réforme de l'Etat déjà menée en 2014<sup>56</sup>. Il s'agissait d'examiner les effets pervers non comptabilisés dans la « période de transition » tant pour les trois Régions que pour la COCOF, la COCOM et la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le CEG a voulu aller plus loin et examiner d'autres effets budgétaires :

---

<sup>53</sup> Ces montants peuvent être majorés jusqu'à 50%. Cf. décret sp F du 23.12.1999 et décret Cocof du 15.12.1999.

<sup>54</sup> Le gain pour la Région flamande dépasse la perte pour la Communauté flamande, mais, comme l'on sait, les deux entités ont fusionné leurs budgets.

<sup>55</sup> Voir les estimations chiffrées dans B.BAYENET, M. BOURGEOIS & D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après le 6ème réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2016, p.347. Voir aussi la déclaration d'André DECOSTER, professeur à la KUL, dans *Le Vif* du 28.6.2013.

<sup>56</sup> DULBEA, *Les impacts budgétaires pour les institutions régionales bruxelloises, la Région Wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles*, 2016

- Les pertes subies par les francophones (Fédération Wallonie-Bruxelles et COCOF) suite à la clé forfaitaire 80-20, introduite dans une série de calculs soit intra-bruxellois, soit entre les deux grandes Communautés.
- L'évaluation des budgets communautaires suite à la clé forfaitaire relative aux étudiants étrangers ;
- Les « mauvaises surprises » de la mise en œuvre de la 6ème réforme de l'Etat. Elles concernent :
  - o soit la différence entre les critères retenus pour les dotations spécifiques et les dépenses réelles ;
  - o Soit l'omissions de charges que les entités francophones découvrent devoir couvrir ;
  - o Soit les coûts supplémentaires résultant des « déséconomies d'échelle », Bruxelles étant particulièrement désavantagée vue sa petite taille.

Les deux premiers points concernent essentiellement les institutions communautaires (Fédération Wallonie-Bruxelles et COCOF). On ne retiendra ici que les résultats liés aux compétences régionales et aux allocations familiales (matière communautaire, mais régionalisée en fait puisque gérée par la COCOM à Bruxelles et par la Région en Wallonie).

Plusieurs types d'effets pervers sont observés.

En matière d'allocations familiales, la réforme n'a pas tenu compte des effets induits sur les **coûts de fonctionnement** : Bruxelles et Wallonie comptent 35 et 25% respectivement de dossiers avec suppléments sociaux, contre 12% pour la Flandre. La répartition des dossiers effectivement traités est loin d'être rencontrée par la clé « dotations » prévue par la loi. On comprend mieux les pertes wallonnes et bruxelloises avec le tableau suivant :

ENTITES	CLE « DOTATIONS »	CLE « DEPENSES REELLES » ALLOCATIONS	CLE « DOSSIERS TRAITES »
Wallonie	32,67	33,50	45
Flandre	55,01	54,19	43
Bruxelles	11,65	11,79	12

Par ailleurs, l'on découvre à l'expérience que les entités fédérées sont confrontées à des **charges non comptabilisées** dans la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions. Tel est le cas :

- Pour les charges du passé en matières d'hôpitaux : l'étude les évalue à - 143M°€ dès 2016 pour Wallonie+COCOM;
- Pour les charges du passé relatives aux maisons de repos et le secteur psychiatrique, pour lesquelles le calcul n'a pu être effectué.

Les effets pervers de la réforme visent également les « **déséconomies d'échelle** ». En effet, la régionalisation entraîne des multiplications de coûts, principalement de coûts fixes, qui pénalisent les plus petites régions. Cela vise les coûts de personnel, de matériel, d'informatique et de bâtiments.

Le rapport DULBEA mentionne ainsi pour la gestion des allocations familiales à Bruxelles : « *En représentant 11 % des bénéficiaires, certains coûts fixes relatifs au coût d'adoption des lois et du paiement des allocations familiales seront près de dix fois plus importants. Dans le contexte actuel, un frais fixe de base (hors TIC et personnel) d'un montant de un euros par enfant dans un dossier Famifed correspond à une dépense estimée à huit euros à l'échelle bruxelloise. Cet effet d'échelle est beaucoup plus faible pour les autres entités fédérées puisque celles-ci comptent un plus grand nombre d'enfants.*

*La plus grosse dépense de fonctionnement concerne l'informatique car quel que soit le nombre de dossiers à traiter, une application informatique présente toujours un coût fixe.*

*Le patrimoine de Famifed est un élément clé. Etant donné qu'à terme l'agence fédérale disparaîtra, l'idée est de prendre la valeur de tous ses bâtiments (en Flandre, en Wallonie, à Bruxelles et en Communauté germanophone) et de répartir celle-ci sur base d'une clé de répartition. La clé de répartition utilisée pour cette somme est donc un gros sujet de discussion. »*

Le cas des titres-services est également éloquent : dans le système fédéral, un seul contrat était passé avec SODEXO. Aujourd'hui, chaque région a dû passer un marché public ; même si SODEXO a été retenu par les trois régions, les coûts fixes font que la facture globale est nettement supérieure.

Les chiffres qui tuent...		
Pertes d'économies d'échelle	<p>Une dépense de fonctionnement de 1 € dans les services fédéraux correspond à une dépense de 5,84 € pour l'agence régionale wallonne → <b>8,069 M°€</b>.</p> <p>Une dépense de personnel de 1 € dans les services fédéraux correspond à une dépense de 5,11 € pour l'agence régionale wallonne → <b>20,935 M°€</b></p>	<p>Par sa petite taille, Bruxelles est l'entité la plus touchée par la perte d'économies d'échelle. Une dépense fixe de base (hors TIC et personnel) de 1 € dans les services fédéraux correspond à une dépense de 8 € à l'échelle bruxelloise.</p>

A quoi s'ajoutent pour Bruxelles les **coûts spécifiques liés au bilinguisme**. On rappellera que chaque OIP bruxellois doit être présidé par un président et un vice-président des deux rôles linguistiques et dirigé par un mandataire dirigeant et un mandataire dirigeant adjoint des deux rôles linguistiques.

Au-delà des pertes planifiées pour la Wallonie et Bruxelles évoquées ci-avant, l'étude précitée a évalué une perte annuelle supplémentaire pour la période 2015-2025 d'un montant oscillant autour de 240 M°€ pour la Wallonie et de 120M° pour Bruxelles, perte pour laquelle aucun mécanisme de transition n'a été prévu.

CHARLES-ETIENNE LAGASSE  
Président du Centre d'études Jacques GEORGIN