

Fédéralisme financier et fiscalité(s) régionale(s) en Belgique : « monnaie fait tout » ?

Damien PIRON (chargé de cours à l'UCLouvain) et Fanny VOISIN (assistante à l'ULiège)

« L'argent, c'est la vie. Monnaie fait tout. » (BALZAC, *Le Père Goriot*)

Introduction

L'histoire institutionnelle du fédéralisme belge est caractérisée par le transfert de compétences matérielles et de ressources financières de l'autorité fédérale au profit des entités fédérées. Ces différentes vagues de décentralisation peuvent être analysées en deux temps. Le premier a trait à la répartition *verticale* de ces compétences et ressources, c'est-à-dire à leur distribution entre les principales composantes de la fédération – l'autorité fédérale et la sécurité sociale, d'une part, et les communautés et les régions, d'autre part. À l'issue de cette étape, apparaît une seconde question, relative à la répartition *horizontale* (ou interrégionale) des compétences et des moyens attribués aux entités fédérées.

La loi spéciale de financement des communautés et des régions est la pierre angulaire du modèle belge de fédéralisme financier. En précisant les mécanismes d'allocation tant verticale qu'horizontale des ressources financières, cette norme détermine le degré d'autonomie budgétaire et fiscale dont jouissent concrètement les composantes de la fédération belge. Fruit d'une évolution incrémentale, ses caractéristiques reflètent une dynamique centrifuge (autorité fédérale *v.* entités fédérées), bipolaire (néerlandophones *v.* francophones), double (communautés *v.* régions) et asymétrique (logique de communautarisation privilégiée au nord du pays *v.* régionalisation au sud) (Verdonck et Deschouwer 2003).

Cette contribution explore plus particulièrement le renforcement de l'autonomie fiscale des régions à travers les réformes de l'État successives. Le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités décentralisées pour déterminer l'origine et le montant de leurs recettes constitue un indicateur précieux de leur autonomie politique. L'intérêt de cette question est d'autant plus grand que les entités fédérées belges occupent une place centrale dans les finances publiques nationales : selon les données fournies par Eurostat, les recettes totales des communautés et régions avoisinaient 20 % du PIB en 2018 (19,5 %), ce qui représente près de 40 % des moyens

perçus par l'ensemble des administrations publiques en Belgique (51,4 % du PIB). Le niveau des recettes gérées par les entités fédérées belges est actuellement le plus élevé du continent, devant l'Espagne et l'Allemagne, et loin devant la moyenne européenne (4,8 % du PIB).

En conséquence, ce chapitre fournit tout d'abord un aperçu historique de la régionalisation des compétences fiscales au sein de la fédération belge. Il expose ensuite les principales lignes de force de la sixième réforme de l'État, dont les conséquences sont illustrées à travers l'exemple de la fiscalité immobilière. Au cours de la législature écoulée (2014-2019), les trois régions du pays se sont en effet saisies des larges prérogatives dont elles disposent désormais dans ce domaine en vue d'adopter des réformes d'une ampleur variable. Enfin, la conclusion récapitule les principaux apports de l'analyse.

1. La régionalisation des compétences fiscales au sein de la fédération belge¹

La plupart des réformes de l'État visent à répondre aux critiques d'inefficacité financière formulées à l'encontre de la structure institutionnelle du pays. Les vagues de décentralisation de compétences matérielles et de moyens financiers sont, entre autres, justifiées par la volonté d'améliorer l'organisation de la recette et de la dépense publiques en Belgique, dans l'optique d'accroître la légitimité du système institutionnel aux yeux des citoyens. Ce souci de « mieux gérer » les deniers publics s'est exprimé de différentes façons au cours du temps. Trois registres de légitimation du « fédéralisme financier » se sont ainsi succédé au cours du temps : la légitimité budgétaire verticale (1970-1988) ; la légitimité budgétaire horizontale (1989-2000) et, enfin, la légitimité fiscale (depuis 2001). Loin de s'opposer, ces différents registres de légitimation tendent à se compléter et à se superposer (Piron, Bayenet et Bourgeois à paraître).

Dans un premier temps, qui correspond à la période 1970-1988, la décentralisation de compétences et de moyens financiers est présentée comme une réponse rationnelle à l'hétérogénéité des préférences culturelles, linguistiques et économiques entre les entités du pays. Durant cette phase de transition vers un modèle de relations financières en adéquation avec l'architecture institutionnelle en cours de fédéralisation, les nouvelles collectivités fédérées obtiennent graduellement la possibilité de développer une gestion budgétaire autonome. Les communautés et régions se voient accorder la faculté de voter annuellement leur budget, ainsi qu'une autonomie totale dans l'utilisation de leurs ressources – qui dépendent très

¹ Cf. Piron (2019), qui approfondit différentes thématiques explorées superficiellement dans ce chapitre, faute d'espace.

largement de dotations inscrites au budget du pouvoir central (Stienlet, 1993). La loi ordinaire du 9 août 1980 attribue cinq sources de financement aux communautés et régions : des dotations à charge du budget national, des ristournes sur le produit de certains impôts et prélèvements réalisés par l'État central, des ressources non-fiscales en lien avec leurs compétences, la faculté de recourir à l'emprunt et, enfin, une autonomie fiscale propre².

L'exercice de cette dernière prérogative est cependant balisé par l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, qui consacre une primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal. La loi du 23 janvier 1989, adoptée en application de cette disposition, stipule à cet égard que les parlements des entités fédérées « ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'État »³. Dans les faits, l'étendue de l'autonomie fiscale propre des entités fédérées est donc fortement restreinte. Tout au long des années 1980, des universitaires flamands dénoncent le caractère « très limité » (Van Rompuy et Heylen 1986 : 234) de l'autonomie de prélèvement des communautés et des régions, qui se borne, selon leurs calculs, à environ 3 % de leurs recettes totales. Cette situation illustre de leur point de vue la position de « dépendance quasiment totale » (Van Rompuy et Heylen 1986 : 225) des entités fédérées vis-à-vis du pouvoir central dans l'approvisionnement de leur budget.

Dans un deuxième temps, qui s'étend de 1989 à 2000, le débat relatif à l'efficacité financière du système fédéral porte principalement sur les modalités de répartition *horizontale* des moyens financiers attribués aux entités fédérées. La discussion se présente sous la forme d'un arbitrage entre « responsabilisation » et solidarité. L'adoption de la loi spéciale de financement des communautés et des régions du 16 janvier 1989 (LSF)⁴ marque l'entrée de la Belgique dans l'ère du fédéralisme financier. Une de ses innovations majeures réside dans l'introduction de nouveaux mécanismes de financement des collectivités fédérées : la rétrocession de recettes fiscales prélevées par les administrations centrales et le transfert d'instruments fiscaux normatifs aux régions (Installé et Peffer 1988 ; Moesen et al 1988).

La plupart des compétences transférées aux entités fédérées sont financées par un mécanisme de rétrocession de recettes fiscales prélevées par les administrations fédérales. Ces dotations évolutives et programmées dans le temps sont réparties selon des logiques distinctes. Les compétences régionales sont en principe financées à l'aide de parts attribuées de l'IPP, ventilées

² Art. 1^{er} de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

³ Art. 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution, *M.B.*, 24 janvier 1989.

⁴ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989.

en fonction du rendement de cet impôt sur leur territoire (critère dit du « juste retour »⁵). Ce mode de répartition favorise les entités dont les résidents sont plus aisés et contribuent de la sorte davantage aux recettes publiques. Le financement des deux grandes communautés obéit quant à lui à une logique différente : les dépenses d'enseignement (qui représentent alors près de 80 % de leurs ressources) sont ventilées en fonction de leurs besoins, estimés à travers le nombre d'élèves inscrits dans leurs écoles.

L'attribution d'une autonomie fiscale dérivée aux régions représente une deuxième modification majeure. La LSF confère une compétence normative aux collectivités régionales sur les sept impôts dont le produit leur était jusque-là ristourné : la taxe de circulation, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils de jeux automatiques, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement et les droits de succession. Les régions se voient dès lors habilitées à modifier (à des degrés variables) la base, le taux d'imposition et les exonérations de ces « impôts régionaux », dont elles peuvent en outre reprendre le service. En l'absence d'assise sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale, les deux grandes communautés sont par contre *de facto* dénuées d'une telle capacité fiscale. La part respective des Communautés française et flamande dans cette région est calculée *via* une clé de répartition forfaitaire 80/20⁶.

L'entrée en vigueur de la LSF 1989 plonge la Communauté française dans des difficultés financières prévisibles. À la demande des partis francophones, les accords de la Saint-Michel, signés en 1992, prévoient une première revalorisation des ressources des entités fédérées – en échange du transfert de nouvelles compétences à leur profit⁷. En raison de l'insuffisance de ce refinancement, un nouveau cycle de négociations institutionnelles s'engage au tournant de siècle. Il se conclut par la signature des accords du Lambermont, qui marquent la transition vers le troisième temps de l'histoire du fédéralisme financier en Belgique. Depuis le début de la décennie 2000, le souci d'améliorer la gestion des deniers publics se traduit par un transfert de plus en plus marqué de compétences *fiscales* à destination des régions, en vue de leur permettre de renforcer le lien entre leurs ressources et les politiques qu'elles mènent – tout en reconnaissant la possibilité de concurrence fiscale horizontale entre les collectivités décentralisées.

⁵ Cette expression rappelle la formule de M. Thatcher : « *I want my money back* ». Elle signifie qu'il est considéré « juste » qu'un individu, une région ou un pays reçoive un montant équivalent à ce qu'il/elle paie.

⁶ Art. 38, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

⁷ Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993.

Sur le plan financier, la cinquième réforme de l'État de 2001 s'articule autour de deux volets : une nouvelle adaptation du régime de financement des communautés et un accroissement de l'autonomie fiscale des régions, à deux niveaux complémentaires. Tout d'abord, la liste des impôts régionaux est étendue et les prérogatives normatives des régions à leur égard harmonisées. À la suite de cette réforme, les collectivités régionales sont ainsi compétentes pour fixer la base, le taux et les exonérations de l'ensemble des impôts régionaux, dont elles perçoivent désormais le produit intégral⁸. Une procédure organise également les modalités de reprise du service de ces impôts⁹.

La compétence des régions en matière d'IPP est en outre précisée et amplifiée. Elles sont en effet autorisées à percevoir des centimes additionnels et à accorder des réductions à l'IPP, ainsi qu'à appliquer des augmentations et des réductions fiscales générales en lien avec leurs compétences matérielles¹⁰. L'exercice de cette compétence fiscale est toutefois assorti de balises, telles que l'interdiction de réduire la progressivité de l'impôt ou de se livrer à une concurrence fiscale déloyale. Par ailleurs, les adaptations apportées à l'IPP par une région ne peuvent excéder une marge de 6,75 % des recettes de cet impôt sur son territoire.

Les principaux partis politiques flamands, emmenés par la N-VA et le CD&V, souhaitent toutefois approfondir davantage l'autonomie fiscale des entités fédérées. Ils érigent dès lors leur « responsabilisation » budgétaire et fiscale en priorité de la négociation communautaire qui s'ouvre au lendemain des élections de juin 2010. Trois pistes sont explorées en vue d'accorder une autonomie normative aux régions sur une fraction à convenir de l'IPP. Selon les points de vue, cet « IPP régionalisé » pourrait être obtenu par la conversion (d'une partie) de l'IPP rétrocédé aux entités fédérées « tantôt en un pourcentage de l'IPP fédéral (« additionnels »), tantôt en une fraction du taux applicable pour chaque tranche d'imposition (*split rate*), tantôt en un pourcentage de la base de l'IPP fédéral (donnant lieu à un « crédit d'impôt ») » (Bourgeois 2011 : 122).

À l'issue d'une âpre négociation, l'accord obtenu sur le plan fiscal¹¹ prévoit la régionalisation d'environ un quart des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP), sous la forme de

⁸ Art. 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, *M.B.*, 3 août 2001.

⁹ Art. 7, 7° de la même loi.

¹⁰ Art. 9 de la même loi.

¹¹ À côté de ce volet fiscal, la réforme de 2014 se compose également d'un volet budgétaire, qui organise le financement des compétences matérielles décentralisées à l'occasion de la sixième réforme de l'État, une révision des paramètres de financement des entités fédérées, ainsi qu'une réforme du mécanisme de solidarité verticale à destination des régions les plus précaires. Cf. Piron (2019).

centimes additionnels. D'un point de vue pratique, la régionalisation de l'IPP se concrétise par l'application d'un facteur d'autonomie sur « l'impôt État », dont le montant est entièrement déterminé par l'application de règles fédérales. Diminuant d'environ un quart par rapport à la situation précédemment en vigueur, « l'impôt État réduit » devient la base de calcul des centimes additionnels régionaux. Les régions obtiennent en outre des compétences fiscales exclusives sur une série de dépenses fiscales liées à leurs compétences matérielles – dont la fiscalité immobilière (*cf. infra*)¹².

Le renforcement des prérogatives fiscales régionales n'est toutefois acquis qu'au prix d'un accroissement des interférences entre la politique fiscale fédérale et les ressources budgétaires régionales. La « responsabilisation fiscale » des régions à travers le modèle de centimes additionnels élargis n'est en effet pas dénuée de contradiction : si elle accorde à ces collectivités la faculté de gérer environ un quart des recettes de l'IPP, elle dote dans le même temps l'autorité fédérale d'une capacité d'intervention dans la politique budgétaire régionale inédite depuis la création de la LSF. La politique fiscale du gouvernement fédéral affecte dès lors directement le montant des centimes additionnels sur l'IPP perçus par les régions, qui constituent l'un de leurs principaux postes de recettes (Bayenet, Bourgeois et Darte 2017).

Un tel phénomène de « contagion régionale » de la politique fiscale fédérale est loin d'être uniquement théorique, ainsi que l'illustre le « glissement fiscal » (*tax shift*) mis en œuvre par le gouvernement fédéral dirigé par Charles Michel (2014-2018). Cette politique entend « soutenir la création d'emploi » et « accroître le pouvoir d'achat des ménages » à travers des réductions de cotisations sociales, ainsi qu'une diminution de l'IPP équivalente à 3,45 milliards d'euros à l'horizon 2020 (Simar 2016). Conformément à la logique décrite ci-dessus, environ un quart de cette somme (c'est-à-dire 900 millions d'euros) est donc reporté unilatéralement vers les régions.

La faculté des régions d'augmenter le taux de leurs centimes additionnels afin compenser les conséquences budgétaires de la politique fiscale fédérale ne remet pas en cause la primauté de l'autorité fédérale sur le plan de la fiscalité directe des personnes physiques au sein de l'architecture fédérale belge. D'autres caractéristiques de ce nouveau système fiscal « interfédéral » confirment ce diagnostic, à l'instar du maintien de la perception de l'intégralité de l'IPP (en ce compris régional) au niveau de l'administration fédérale des Finances ou encore

¹² Le fonctionnement de la taxe additionnelle régionale sur l'IPP est régi par le titre III/1 de la LSF.

de la décision de confier à cette administration le soin d'estimer les avances et de calculer les décomptes budgétaires entre l'autorité fédérale et les régions¹³.

En dépit de ce constat, les collectivités régionales disposent désormais de leviers non négligeables en vue de se constituer en tant qu'espaces fiscaux à part entière. La régionalisation partielle de l'IPP constitue à ce titre une étape significative supplémentaire dans le renforcement des prérogatives fiscales régionales. Elle vient compléter la gamme d'impôts déjà « régionalisés » sur lesquels la Flandre, la Wallonie et Bruxelles disposent de compétences normatives étendues. Cette extension de compétences va de pair avec une consolidation de la capacité administrative des régions dans le domaine fiscal.

La section suivante illustre la manière avec laquelle les trois régions du pays se sont saisies de leurs compétences fiscales à travers l'exemple de la fiscalité immobilière.

2. Quelle(s) politique(s) fiscale(s) régionale(s) à l'issue de la sixième réforme de l'État ? Illustration à travers le cas de la fiscalité immobilière

Depuis la sixième réforme de l'État, les régions sont pourvues de nombreux outils fiscaux et non fiscaux en matière immobilière. Sur le plan fiscal, la faculté reconnue aux régions de lever des additionnels élargis à l'impôt des personnes physiques s'est accompagnée de l'octroi de compétences exclusives pour l'introduction de réductions et crédits d'impôt relatifs à certaines dépenses fiscales limitativement énumérées, elles-mêmes liées aux compétences matérielles régionales. Au sein de cette liste exhaustive figurent notamment les dépenses réalisées en vue de l'acquisition ou la rénovation de l'habitation propre, qui bénéficiaient antérieurement de diverses réductions d'impôt – communément appelées « épargne logement », « bonus logement » et « épargne à long terme ». Ces dépenses accordées pour les emprunts contractés aux fins de l'acquisition d'une habitation représentaient un coût budgétaire non négligeable pour l'autorité fédérale. Leur transfert est justifié par l'harmonisation des compétences matérielles et fiscales dans le chef des régions.

Plus globalement, la liste des impôts régionaux susceptibles d'être mobilisés dans le cadre d'une politique de logement est large puisqu'elle comprend le précompte immobilier, les droits de vente et de partage, le droit d'apport dans une société belge d'un bien affecté à l'habitation

¹³ Art. 54/1 de la LSF.

réalisé par une personne physique mais également les droits de donation, de succession, de mutation par décès et de constitution d'hypothèque sur un bien immeuble¹⁴.

Les trois entités régionales ont rapidement recouru à ces outils pour définir leur propre mode de soutien à l'acquisition d'une habitation propre. Les spécificités régionales se distinguent jusqu'à présent sur les *moyens* d'action de la politique de soutien à l'accession de la propriété, la *finalité* de cette politique n'ayant elle-même pas été remise en cause. Les trois régions ont en outre préféré faire reposer l'effort budgétaire principalement sur les futures acquisitions, en s'abstenant de modifier en substance les avantages fiscaux accordés aux emprunts existants contractés pour l'acquisition ou la conservation d'une habitation.

En synthèse, les réformes initiées par les trois régions du pays varient avant tout par l'ampleur de la prise de distance opérée par rapport au système existant. Bruxelles a ainsi fait le choix d'inscrire la révision de sa fiscalité immobilière dans le cadre d'une réforme fiscale plus large, explicitement placée au service de l'attraction de nouveaux résidents (aisés). De son côté, la Flandre a tout d'abord réduit et rationalisé les avantages fiscaux accordés en vue de l'acquisition d'une habitation propre, avant de supprimer cet avantage par la suite. Enfin, la Wallonie a décidé de conserver ce type d'incitant fiscal, tout en cherchant à en réduire le coût et à en accroître la prévisibilité budgétaire par l'introduction d'un nouveau dispositif : le « Chèque habitat ».

2.1.La réforme bruxelloise : une fiscalité immobilière au service de l'attraction des propriétaires (aisés)

La Région de Bruxelles-Capitale a mis en place une importante réforme fiscale, qui s'est concrétisée en deux temps : le premier volet a été adopté en décembre 2015¹⁵ et le second un an plus tard¹⁶. Un des principaux objectifs de cette réforme est d'attirer et de maintenir sur le territoire régional des propriétaires/résidents fiscaux aux revenus plus élevés, dont la présence influence positivement les recettes régionales, notamment *via* la perception de centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques.

¹⁴ Art. 3 de la LSF.

¹⁵ Ordonnance du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale, *M.B.*, 30 décembre 2015 ; ordonnance du 18 décembre 2015 modifiant l'ordonnance du 21 décembre 2012 établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale et quelques dispositions procédurales d'autres ordonnances, *M.B.*, 30 décembre 2015 ; règlement du 18 décembre 2015 modifiant les centimes additionnels de l'agglomération au précompte immobilier et la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques, *M.B.*, 30 décembre 2015.

¹⁶ Ordonnance du 12 décembre 2016 portant la deuxième partie de la réforme fiscale, *M.B.*, 29 décembre 2016.

Pour mener à bien cette réforme, le législateur bruxellois a mobilisé les différents outils fiscaux et non fiscaux à sa disposition. Il a ainsi supprimé la taxe régionale forfaitaire et la taxe d'agglomération ; supprimé ou diminué diverses réductions fiscales à l'impôt des personnes physique ; diminué les droits de donation sur les biens immeubles ; diminué l'IPP de 0,5 % par le biais des centimes additionnels régionaux bruxellois et, enfin, augmenté le précompte immobilier, tout en compensant cette hausse par l'octroi d'une prime à destination des propriétaires occupants.

En ce qui concerne les aides fiscales à l'acquisition d'une habitation, la Région de Bruxelles-Capitale a, la première, opéré un changement de cap important. Le législateur bruxellois estimait que « le bonus logement n'[avait] pas atteint son objectif initial »¹⁷, à savoir favoriser et faciliter l'accès à la propriété. Selon lui, l'instauration de cet avantage fiscal était à l'origine de « bon nombre d'effets non désirés »¹⁸, tels que l'augmentation du prix des logements et de la durée des emprunts hypothécaires, la création d'une discrimination des personnes isolées par rapport aux couples (qui pouvaient bénéficier d'une double réduction) ou encore le fait que des acquéreurs pourtant capables de payer au comptant se tournaient eux aussi vers l'emprunt hypothécaire, dans l'optique de bénéficier de l'avantage fiscal. Tirant ces constats, les autorités régionales ont fait le choix de supprimer le bonus logement et la réduction régionale pour épargne à long terme pour les contrats d'emprunt hypothécaire conclus à partir du 1^{er} janvier 2017. La suppression de ces deux instruments est toutefois compensée par une importante majoration de l'abattement des droits d'enregistrement sur l'acquisition de la résidence principale et unique du contribuable (qui passe de 60 000 euros à 175 000 euros), à condition d'un maintien de la résidence pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans.

2.2. La réforme flamande : du bonus logement intégré à sa suppression

La réforme de la fiscalité immobilière flamande peut être décomposée en deux temps. Dans un premier temps, la Région flamande a maintenu les avantages fiscaux en lien avec l'acquisition ou la conservation de l'habitation propre, tout en cherchant à en réduire le coût budgétaire et à simplifier la matière par l'introduction du bonus logement intégré¹⁹. Par souci de rationalisation, le législateur flamand a en effet décidé de mettre fin à la distinction

¹⁷ *Doc. Parl.*, Parlement bruxellois, session 2016-2017, n° A-429/1, p. 15.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Décret flamand du 19 décembre 2014 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015, *M.B.*, 30 décembre 2014 ; décret flamand du 18 décembre 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016, *M.B.*, 29 décembre 2015.

traditionnelle entre les réductions d'impôt pour les dépenses d'emprunts contractées en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre *et unique* du contribuable (bonus logement régional) et celles octroyées pour les dépenses d'emprunts contractés en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre *mais non unique* du contribuable. La Région flamande a remplacé ces réductions d'impôt par un avantage fiscal unique : le bonus logement intégré – éventuellement majoré lorsque l'habitation concernée est l'unique habitation du contribuable.

Dans un deuxième temps, le Gouvernement flamand a toutefois annoncé la suppression du bonus logement intégré pour les contrats conclus à partir du 1^{er} janvier 2020 (Gouvernement flamand 2019). Cette suppression sera compensée par une légère diminution du taux proportionnel du droit de vente sur l'habitation propre et unique, récemment ramené à 7 % au lieu de 10 %²⁰. Le Gouvernement flamand entend encore réduire celui-ci à 6 % pour l'acquisition de la résidence principale.

2.3. La réforme wallonne : l'introduction du Chèque habitat

La Région wallonne a supprimé le bonus logement pour les nouveaux contrats d'emprunts et entériné une nouvelle réduction d'impôt à l'IPP applicable aux contrats d'emprunt conclus à partir du 1^{er} janvier 2016 : le « Chèque habitat ». Celui-ci prend la forme d'une réduction d'impôt forfaitaire et individuelle accordée en soutien à l'acquisition de la propriété. L'octroi de cette réduction d'impôt est conditionné à la conclusion d'un emprunt hypothécaire spécifiquement contracté en vue d'acquérir la propriété de l'habitation propre et unique du contribuable. Si la réforme wallonne introduit bien un avantage fiscal plus progressif que l'ancien bonus logement (réduction d'impôt convertible en crédit d'impôt, montant de la réduction variable en fonction du revenu imposable et nombre d'enfants à charge), le caractère incitatif du chèque habitat, c'est-à-dire son aptitude à améliorer l'accès à la propriété, reste à démontrer empiriquement. En effet, ce dispositif semble faire abstraction de la problématique du paiement des droits d'enregistrement, qui constitue pourtant le principal frein à l'acquisition pour de nombreux ménages.

Au-delà de la suppression de quelques effets d'aubaine, les motivations des autorités wallonnes sont principalement d'ordre budgétaire, en ce qu'elles se sont avant tout soucies d'améliorer la prévisibilité budgétaire du mécanisme et de réduire le coût des avantages octroyés. La durée

²⁰ Décret du 18 mai 2018 portant modification du Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013, en ce qui concerne la réforme du droit de vente et la simplification dans l'impôt d'enregistrement, *M.B.*, 28 mai 2018.

de l'avantage fiscal est désormais limitée dans le temps ; elle ne dépend dès lors plus uniquement de la durée de l'emprunt. En pratique, chaque contribuable a droit au cours de sa vie à vingt droits de tirage, c'est-à-dire vingt fois la réduction d'impôt « chèque habitat ». Il n'est par conséquent plus possible, par refinancements successifs, de bénéficier indéfiniment d'une réduction d'impôt pour l'acquisition ou la rénovation de son habitation propre. En outre, le montant de base du chèque habitat diminue dès que le revenu annuel imposable du contribuable dépasse 21.000 euros. Enfin, l'avantage fiscal est limité à *l'acquisition* d'une habitation. Il est supprimé pour les emprunts contractés en vue de *rénover* l'habitation propre.

En matière de droits d'enregistrement et plus précisément de droits de vente, la Région wallonne suit timidement le mouvement initié par la région bruxelloise en introduisant un abattement de 20.000 euros pour l'acquisition de l'habitation propre et unique²¹. Dans sa déclaration de politique régionale, le Gouvernement wallon annonce l'augmentation prochaine de cet abattement en vue de « favoriser l'accès au logement et le dynamisme du marché du logement privé » (Gouvernement wallon 2019 : 122). Dans l'optique de soutenir les propriétaires occupants, il entend également introduire une réduction fiscale forfaitaire sur le précompte immobilier grevant l'habitation propre.

Conclusion

Le modèle belge de fédéralisme financier découle d'une évolution incrémentale : au sein de cette fédération complexe, toute discussion relative au financement des entités fédérées est conçue comme un « jeu à somme nulle », dans le cadre duquel les gains financiers et politiques d'une entité sont assimilés aux pertes d'une autre. La technique utilisée afin de s'extraire de cette configuration consiste à inscrire la répartition tant verticale qu'horizontale des compétences matérielles et des moyens financiers dans une logique de compromis multiples. Au niveau financier, ce mode de gestion des conflits se traduit par exemple dans l'acceptation de nouvelles vagues de décentralisation en contrepartie du refinancement de la Communauté française (*répartition verticale*), de même que dans le choix de financer les compétences régionales à travers une clé fiscale, tandis que les (considérables) dépenses d'enseignement des communautés sont ventilées à l'aide d'une clé liée aux « besoins » (*répartition horizontale*).

²¹ Article 46bis du décret wallon du 13 décembre 2017 portant diverses modifications fiscales, *M.B.*, 22 décembre 2017.

Au fil de ces compromis laborieux, les entités fédérées ont acquis des ressources budgétaires conséquentes (proportionnellement les plus élevées d'Europe) et une autonomie fiscale non négligeable : si leur autonomie fiscale *propre* demeure restreinte en pratique, l'autonomie fiscale dérivée des régions est en revanche substantielle. La dynamique, hautement conflictuelle, de renforcement de l'autonomie fiscale régionale obéit à une certaine logique : les impôts dont le produit était autrefois perçu par le pouvoir central avant d'être ristourné aux entités fédérées se muent progressivement en impôts régionaux, sur lesquels ces entités disposent de prérogatives normatives toujours plus larges. Depuis 2001, la compétence fiscale des collectivités régionales comprend également la possibilité d'établir des centimes additionnels et soustractions à l'IPP, une faculté largement accrue à l'occasion de la sixième réforme de l'État.

En dépit de la subsistance d'interférences entre l'autorité fédérale et les régions, ces dernières sont désormais dotées de leviers fiscaux étendus, qu'elles peuvent actionner à leur guise en vue d'atteindre les objectifs qu'elles s'assignent. Aujourd'hui, les régions peuvent ainsi moduler le taux de leurs centimes additionnels à l'IPP dans l'optique d'attirer des contribuables plus aisés et ainsi générer plus de recettes fiscales. La récente réforme de la fiscalité immobilière bruxelloise, qui organise un « glissement de la fiscalité sur le travail vers la fiscalité sur le foncier » dans l'objectif « d'encourager l'installation de nouveaux habitants contributeurs en Région bruxelloise », illustre parfaitement cette potentialité. Si les effets de cette première modification du taux des centimes additionnels régionaux doivent être relativisés en raison du caractère limité de cette mesure ainsi que des nombreux paramètres – fiscaux ou non – qui incitent les contribuables à se domicilier dans l'une des trois régions du pays, la philosophie générale de cette réforme est toutefois révélatrice de la logique de concurrence fiscale interrégionale inscrite en germe dans le système de financement des entités fédérées.

Il est à ce titre symptomatique de constater que des cabinets d'audit et de conseil évaluent déjà ponctuellement l'attractivité fiscale des régions aux yeux des citoyens-contribuables en comparant le régime auquel sont assujettis des ménages aux caractéristiques similaires domiciliés dans des communes voisines, mais situées dans des régions différentes – par exemple dans et aux alentours de Bruxelles. De telles analyses alimentent en outre régulièrement les titres de la presse, qui soulignent, en fonction du moment et des politiques fiscales comparées, que « la Flandre est actuellement “*the place to be*” pour les ménages »²² ou

²² *L'Écho*, 14 novembre 2014, p. 4.

que « les Bruxellois [sont les] grands perdants de la course fiscale » à laquelle se livrent les régions depuis l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État²³.

À l'issue de cette analyse, il peut dès lors être soutenu que la régionalisation de prélèvements fiscaux tels que l'IPP et certaines dépenses fiscales est génératrice, si pas (encore) d'une concurrence fiscale effrénée, à tout le moins d'une « disciplinarisation » des politiques fiscales régionales, entendue comme l'intériorisation par les gouvernements régionaux des conséquences budgétaires potentiellement néfastes susceptibles de découler d'une augmentation de la « pression » fiscale qui règne sur leur territoire – ne serait-ce qu'en raison de l'aisance avec laquelle peuvent être comparés les régimes en vigueur dans les trois régions du pays. Seul le recul nous permettra d'évaluer plus finement l'ampleur de cette dynamique et ses effets sur les politiques fiscales et les finances publiques régionales, d'une part, ainsi que sur l'évolution du fédéralisme financier, d'autre part. Le modèle fédéral belge confirmera-t-il la formule prêtée par Balzac au père Goriot, selon laquelle « monnaie fait tout » ?

Bibliographie

BAYENET B., BOURGEOIS M. et DARTE, D. *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017.

BOURGEOIS M., « Quelques réflexions à propos de la régionalisation de l'impôt des personnes physiques en Belgique », in M. BOURGEOIS et I. RICHELLE (éds.), *En quête de fiscalité et autres propos... Mélanges offerts à Jean-Pierre Bours*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 101-123.

GOUVERNEMENT FLAMAND, *Regeerakkoord 2019-2024*, 30 septembre 2019, disponible à l'adresse : www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024.

GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale 2019-2024*, 9 septembre 2019, disponible à l'adresse : www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf.

INSTALLÉ M. et PEFFER M., « Le financement des communautés et des régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1209-1210, 1988, pp. 3-70.

MOESEN W., HEREMANS D., VAN ROMPUY P. et EYSKENS M., « Bedenkingen bij de nieuwe financieringsvoorstellen voor gewesten en gemeenschappen », *Leuvense Economische Standpunten*, 47, 1988.

PIRON D., *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.

PIRON D., BAYENET B. et BOURGEOIS M. « Le fédéralisme financier, vecteur de renforcement de la légitimité de la gestion des finances publiques en Belgique ? », in C. HUSSON-ROCHCONGAR (éd.), *La légitimité en finances publiques*, Paris, Mare & Martin, à paraître.

²³ L'Écho, 31 octobre 2015, p. 23.

SIMAR L., « Le 'tax shift' ou glissement fiscal », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2319-2320, 2016, pp. 5-62.

STIENLET G., « De institutionele hervormingen en de financiering van gemeenschappen en gewesten (1980-1990) », in INSTITUT BELGE DES FINANCES PUBLIQUES (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique : la période 1980-1990*, Gand, Academia Press, 1993, pp. 27-68.

VAN ROMPUY V. et HEYLEN E., *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen*, Louvain, Acco, 1986.

VERDONCK M. et DESCHOUWER K., « Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 13/4, 2003, pp. 91-110.