

## Comment réviser le système de financement des entités fédérées ?

**À l’approche de la prochaine réforme de l’État, les hypothèses de modification de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions ne manquent pas. L’histoire des réformes institutionnelles a montré que, pour les entités fédérées, la meilleure manière de s’y retrouver est d’arriver à la table des négociations bien préparées. Cet article propose donc un aperçu historique permettant de dégager des éléments d’analyse pour 2024.**

### **Damien Piron**

Damien Piron est professeur à l’Université catholique de Louvain (UCLouvain).

La loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions (LSF) est la pierre angulaire du fédéralisme financier en Belgique<sup>1</sup>. La révision de cette norme, instituée en 1989 et amendée à l’occasion de chaque réforme de l’État adoptée depuis lors, se présente, une nouvelle fois, comme un enjeu central des négociations qui ne manqueront pas de s’ouvrir en vue d’aboutir à une septième réforme de l’État. En conséquence, cette contribution prend le parti de retracer l’histoire de la LSF et de la négociation politique au sujet de sa révision lors de la sixième réforme de l’État (juin 2010-décembre 2011) en vue de mettre en lumière des questions qui ne manqueront pas de se poser aux négociateurs de sa prochaine mouture.

Quels sont les principes directeurs du système de financement des entités fédérées ? Comment ont-ils évolué à l’occasion de la sixième réforme de l’État ? Enfin, quelles leçons ce détour historique nous permet-il de tirer en vue de la réforme institutionnelle à venir ? Pour répondre à ces questions, une démarche en trois temps est privilégiée. Après avoir brièvement retracé l’historique du système de financement des entités fédérées, la révision de la LSF dans le cadre des négociations relatives à la sixième réforme de l’État fait ensuite l’objet d’un examen détaillé. Sur cette base, la troisième partie dresse quelques conclusions et évoque une série de questions prospectives.

### **Bref aperçu historique du financement des entités fédérées**

Le système de financement des Communautés et des Régions belges est le fruit d’une évolution incrémentale, dont cette première partie retrace les traits les plus saillants<sup>2</sup>. Entre 1970 et 1988, les nouvelles collectivités fédérées obtiennent progressivement la possibilité de développer une gestion budgétaire autonome. En Flandre, des voix critiquent

---

<sup>1</sup> Je remercie Fanny Voisin pour ses commentaires sur une version antérieure de ce texte.

<sup>2</sup> Pour une analyse historique plus approfondie de la genèse et des réformes de la LSF, voir D. Piron, *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019 ; D. Piron, “The Special Financing Law: Tax competition and fiscal consolidation at the heart of Belgium’s material economic Constitution” in G. Grégoire, X. Miny (dirs.), *The Idea of Economic Constitution in Europe*, Leiden, Brill, 2022 ; D. Piron et F. Voisin, « Fédéralisme financier et fiscalité(s) régionale(s) en Belgique : “Monnaie fait tout” ? » in C. Xhardez, M. Counet, F. Randour, C. Niessen (dirs.), *50 ans de fédéralisation de l’État belge*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2021, p. 131-146.

toutefois leur autonomie de prélèvement « très limitée »<sup>3</sup>, qui illustre, de leur point de vue, la position de « dépendance quasiment totale »<sup>4</sup> des Communautés et des Régions vis-à-vis du pouvoir central. Ces critiques alimentent le catalogue des exigences formulées par les partis flamands à l'entame des négociations de la troisième réforme de l'État belge (1988-1989), qui voit l'adoption de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (LSF).

Le système de financement établi par la LSF repose sur quatre caractéristiques centrales. La première est le financement de la majeure partie des compétences transférées aux entités fédérées *via* la rétrocession de recettes fiscales prélevées par les administrations fédérales, assimilable à un système de dotations programmées dans le temps : les « parts attribuées » de l'impôt sur les personnes physiques (IPP) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les compétences régionales sont en principe financées à l'aide de parts attribuées à l'IPP, ventilées en fonction du rendement de cet impôt sur leur territoire (critère dit du « juste retour »)<sup>5</sup>. La saillance de ce principe est bien moindre du côté des Communautés : à la demande des francophones, les moyens transférés en vue d'exercer leurs compétences sont majoritairement répartis en fonction non pas de leur capacité fiscale, mais de leurs *besoins*. À titre d'exemple, les – importantes – dépenses relatives à l'enseignement obligatoire sont ventilées en fonction du nombre d'élèves.

En complément à l'autonomie fiscale « propre » que la Constitution confère aux Communautés et aux Régions (art. 170), la LSF attribue également une autonomie fiscale « dérivée » aux Régions, c'est-à-dire une compétence normative sur sept impôts dont le produit leur était jusque-là ristourné. En raison de leur absence d'assise sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale, les Communautés française et flamande sont *de facto* dénuées d'autonomie fiscale. Leur part respective du produit de l'impôt à Bruxelles est calculée grâce à l'application d'une clé de répartition forfaitaire 80/20.

Troisièmement, la LSF établit un mécanisme explicite de solidarité à destination des Régions les plus précaires – à l'exclusion des Communautés. L'intervention de solidarité nationale (ISN) offre une compensation financière aux Régions sur le territoire desquelles le rendement moyen de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

Deux mécanismes visent enfin à faire contribuer les entités fédérées à « l'assainissement de la dette publique » : la réalisation d'économies structurelles sur les enveloppes budgétaires qui leur sont rétrocédées et la création d'une plateforme interfédérale de coordination budgétaire, chargée de garantir l'orthodoxie de la politique budgétaire : la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances.

### **Les réformes de la loi spéciale de financement**

Une première réforme de la LSF est adoptée dès l'automne 1992. Dans l'optique de résoudre les difficultés financières (prévisibles) de la Communauté française, les accords dits de la Saint-Michel prévoient une revalorisation des moyens financiers des entités fédérées en

---

<sup>3</sup> V. Van Rompuy et E. Heylen, *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen*, Louvain, Acco, 1986, p. 234.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>5</sup> Le rattachement d'un contribuable au territoire d'une région est établi en fonction de son domicile fiscal. Il s'agit d'un choix politique.

échange du transfert de nouvelles compétences à destination des Régions et des Communautés<sup>6</sup>. Afin de donner de l'air à cette institution, les partis francophones s'accordent en outre sur la vente de bâtiments scolaires et la création d'un mécanisme de solidarité financière intrafrancophone.

Un peu moins d'une décennie plus tard, les accords dits du Lambermont (2001)<sup>7</sup> organisent un refinancement structurel des Communautés. Le mode d'allocation de ces moyens complémentaires s'écarte toutefois de la logique de satisfaction des besoins qui prévalait jusqu'alors à ce niveau : une clé fiscale se substitue progressivement à la traditionnelle clé « élèves ». En parallèle, l'autonomie fiscale régionale est élargie : la liste des impôts régionaux est étendue, tout comme les prérogatives normatives de ces dernières à leur égard. La compétence des Régions en matière d'IPP est également approfondie : elles sont autorisées à percevoir des centimes additionnels et à accorder des réductions à l'IPP, ainsi qu'à appliquer des augmentations et des réductions fiscales en lien avec leurs compétences matérielles. L'exercice de cette compétence 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 fixée à 6,75 % des recettes de cet impôt sur son territoire.

Les partisans d'un renforcement de l'autonomie des Communautés et Régions (principalement situés en Flandre) souhaitent toutefois accroître davantage l'autonomie fiscale dont jouissent les entités fédérées. Le fait que les recettes des entités fédérées demeurent largement issues de dotations fédérales est assimilé à un fédéralisme dit « de consommation » (*consumptiefederalisme*). Cette situation est présentée en Flandre comme un frein majeur à la reddition de comptes du personnel politique vis-à-vis de la population. Le système de financement des entités fédérées serait en outre loin d'être optimal d'un point de vue économique : il générerait des externalités horizontales et contiendrait des mécanismes « déresponsabilisants » (notamment en matière d'emploi et de pensions). Ces travaux ont fait l'objet de nombreuses nuances et critiques, en raison de leur diagnostic parcellaire – à défaut d'être inexact<sup>8</sup>. Malgré ces réserves, et après plusieurs tentatives infructueuses de dialogue institutionnel entre 2007 et 2010, les partis politiques flamands – et singulièrement le CD&V et la N-VA, en cartel jusqu'en septembre 2008 – érigent la « responsabilisation » budgétaire et fiscale des entités fédérées au rang de priorité de la négociation communautaire qui s'ouvre à l'issue des élections de juin 2010.

### **La révision de la LSF au cœur de la sixième réforme de l'État**

Le scrutin fédéral du 13 juin 2010 offre un résultat aussi limpide qu'asymétrique. Premier parti dans les circonscriptions électorales wallonnes, le PS se dit disposé à entamer une négociation institutionnelle dans l'optique d'accroître l'autonomie et les responsabilités des Régions, tout en garantissant le maintien de la solidarité interpersonnelle et de la protection

---

<sup>6</sup> Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

<sup>7</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions.

<sup>8</sup> C. Janssens, E. Hermans, V. Schmitz et R. Deschamps, « Les Régions disposent d'une large autonomie fiscale : inventaire des compétences et estimations chiffrées », *Cahiers de recherche du Cerpe*, n° 52, 2011/1, p. 1-103 ; P. De Grauwe et M. Dewatripont, (éds), *Towards a more efficient and fair funding of Belgium's regions*, Re-Bel e-book n°5, août 2010, disponible à l'adresse : <https://urlz.fr/hAvb>.

sociale fédérale. Encore convient-il de déterminer dans quelle mesure ces revendications peuvent être conciliées avec celles de l'autre grand vainqueur du scrutin, la N-VA. Avec 27,8 % des suffrages en Flandre, le parti nationaliste flamand conservateur s'impose comme la première formation politique à l'échelle nationale. Il s'agit d'un fait inédit pour un parti nationaliste, qui appelle notamment de ses vœux l'instauration d'une confédération reposant sur l'autonomie fiscale totale des entités fédérées<sup>9</sup>.

Au cœur de l'été 2010, la N-VA exige une révision complète des modalités de financement des Communautés et des Régions. Les partis francophones acceptent d'ouvrir cette boîte de Pandore à une condition *sine qua non* : la réforme de l'État « *ne doit appauvrir personne, ni aujourd'hui ni demain* »<sup>10</sup>.

Sans être demandeurs d'une réforme en profondeur de la LSF, les francophones avancent toutefois des griefs à son égard. Le premier porte sur le financement de la Région de Bruxelles-Capitale : ils estiment que la clé IPP utilisée pour financer les Régions reflète insuffisamment la plus-value économique générée par cette entité, en raison de la présence de fonctionnaires internationaux (exemptés d'impôt) et de travailleurs domiciliés en Wallonie et en Flandre (phénomène des « navetteurs »), ainsi que de l'exode des classes moyennes supérieures vers la périphérie de la capitale, située sur le territoire de la Région flamande.

La clé de répartition 80/20 utilisée pour ventiler les ressources communautaires à Bruxelles est également critiquée en raison du poids supposément disproportionné qu'elle accorde aux néerlandophones. Les francophones contestent enfin les modalités du refinancement des Communautés de 2001 : en raison de la part toujours plus importante prise par la clé fiscale pour répartir ces moyens, les gains de la Communauté flamande s'avèrent supérieurs à ceux de la Communauté française. Cet écart s'accroît en outre chaque année davantage, ce qui atténue la solidarité implicite entre les deux grandes communautés.

### **Les douze principes de la réforme**

Une première avancée significative est engrangée le 24 août 2010, sous la forme d'un accord contenant les douze principes directeurs de la réforme de la LSF (tableau 1). Ce catalogue se compose de trois volets étroitement imbriqués : l'autonomie fiscale des entités fédérées, la révision des mécanismes de financement et les conditions d'équilibre global de l'accord. Le premier volet correspond au versant fiscal de la négociation, tandis que les deux autres en constituent le versant budgétaire.

#### **Insérer le tableau 1**

Le versant fiscal illustre la pluralité des clivages en présence. L'extension de l'autonomie fiscale des entités fédérées (principe 1 – P1) revendiquée par les partis flamands est subordonnée à une absence de concurrence fiscale déloyale (P2), au maintien de la progressivité de l'impôt (P3) et à la préservation des prérogatives de l'autorité fédérale dans le domaine de la politique de redistribution interpersonnelle (P5). À côté des oppositions communautaires, la négociation relative à la réforme de la LSF est donc également marquée

---

<sup>9</sup> N-VA, *Nu durven veranderen: een sterk sociaal en economisch perspectief voor Vlaanderen en Wallonië - Verkiezingsprogramma 13 juni 2010*, disponible à l'adresse : [adoc.pub/nu-durven-veranderen.html](http://adoc.pub/nu-durven-veranderen.html), p. 66-67.

<sup>10</sup> S. Govaert, « Les négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo (juin 2010-décembre 2011) », *Courrier hebdomadaire*, Crisp, n<sup>os</sup> 2144-2145, 2012, p. 14.

par deux divisions supplémentaires : entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, d'une part, et entre les axes gauche et droit du clivage socioéconomique, d'autre part.

Le versant budgétaire de la réforme se compose de deux volets. Le premier énumère les aspects du fonctionnement de la LSF que les négociateurs souhaitent amender : la responsabilisation des entités fédérées (P6), la prise en compte des spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale (P7), la prise en compte de critères liés aux « besoins » (population et élèves) pour financer certaines compétences à transférer (P8) et le maintien d'une solidarité entre entités, cependant « dénuée d'effets pervers » (P9).

Le second volet liste les conditions d'équilibre global de la nouvelle LSF : celle-ci ne peut appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées (P4) et doit garantir la viabilité à long terme de l'autorité fédérale (P5) et la stabilisation financière de l'ensemble des entités (P10). Il est prévu d'associer toutes les composantes de la fédération à l'assainissement des finances publiques (P11) et de simuler les effets des différents modèles de réforme (P12).

Ces douze principes peuvent être conçus comme un « contrat moral » liant les différentes forces en présence. Ils ancrent la réforme de la LSF dans la logique de compromis à laquelle elle est tenue de satisfaire sous peine de ne jamais aboutir. Dès ce moment, le renforcement de l'autonomie fiscale et de la responsabilisation budgétaire des entités fédérées, exigé par les partis flamands, semble acquis. La mise en œuvre de ces deux principes est toutefois assortie de balises, qui permettent aux autres collectivités d'espérer gagner quelque chose de cette réforme : maintien d'une forme de solidarité du côté wallon, recours à des critères de besoins dans le camp francophone, perspective de refinancement au niveau bruxellois et stabilisation financière de l'autorité fédérale.

Si ces principes contribuent à encadrer la négociation, des divergences importantes subsistent notamment en ce qui concerne les modalités de l'accroissement des recettes propres des entités fédérées. Parmi les diverses pistes explorées en vue d'accorder une autonomie normative aux Régions sur une fraction à convenir de l'IPP, les deux principales consistent à convertir une partie de l'IPP rétrocédé aux entités fédérées en un pourcentage de l'IPP fédéral (modèle dit des « additionnels ») ou en une fraction du taux applicable pour chaque tranche d'imposition (modèle dit du « *split rate* »)<sup>11</sup>.

### **La N-VA essuie les plâtres du jeu de la quantification**

Le 17 octobre 2010, Bart De Wever formule la première proposition de réforme de la LSF intégralement chiffrée. Le « clarificateur royal » propose de convertir en IPP régional l'ensemble des parts de l'IPP attribuées aux entités fédérées. Le président de la N-VA privilégie à cette fin un modèle d'autonomie fiscale basé sur des taux différenciés entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (« *split rate* »). Le mécanisme de solidarité ne compenserait plus qu'une fraction de l'écart de rendement de l'IPP par rapport à la moyenne nationale. Un refinancement de Bruxelles est enfin prévu à hauteur de 300 millions d'euros – avec une possibilité de prime complémentaire en cas de réforme des institutions. Cette proposition présente des divergences importantes avec la note de travail déposée seulement

---

<sup>11</sup> M. Bourgeois, « 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...*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 122.

trois mois plus tôt, en juillet 2010, par le préformateur Elio Di Rupo (PS) (cf. tableau 2). Le contenu de ces deux premières ébauches de compromis démontre l'écart substantiel qui demeure alors sur les éléments essentiels de la réforme de la LSF.

## **Insérer le tableau 2**

L'évaluation des conséquences budgétaires de la réforme de la LSF dessinée par la N-VA déclenche une véritable « guerre des chiffres »<sup>12</sup>. Cette controverse démontre la méfiance des négociateurs vis-à-vis des simulations réalisées par le centre d'études d'un parti politique et révèle en outre l'importance de disposer d'un référentiel macroéconomique partagé et accepté par l'ensemble des partis en vue de la conclusion d'un accord. Suite à cet échec, la construction d'une représentation économique partagée constitue l'un des objectifs de la mission de conciliation entamée par Johan Vande Lanotte (SP.A) le 21 octobre 2010.

### **La Banque nationale et le Bureau du Plan entrent en scène**

Le « conciliateur » est notamment chargé « *d'objectiver la négociation* » relative à la réforme de la LSF en « *test[ant] les différentes hypothèses présentées* » avec l'appui de la Banque nationale de Belgique (BNB) et du Bureau fédéral du plan (BFP)<sup>13</sup>. Le souci de déléguer la réalisation de ces simulations macroéconomiques à des instances tierces, réputées indépendantes des partis politiques et du gouvernement fédéral, est un élément important dans la création d'un sentiment de confiance vis-à-vis des chiffres produits. Au vu des intérêts hautement conflictuels en jeu, l'intervention d'un « centre de calcul » extérieur aux services d'études des partis politiques semble constituer une condition nécessaire à la progression de la négociation.

La méthode de travail retenue repose sur deux piliers interconnectés : (faire) chiffrer les effets à long terme et à politique inchangée de la LSF en vigueur, avant de comparer ces projections avec les propositions de réforme défendues par chacun des partis. Les hypothèses macroéconomiques retenues influencent l'ensemble de la dynamique de travail puisqu'elles affectent autant l'établissement du scénario de référence (la situation en l'absence de réforme) que la comparaison des situations avant et après réforme.

Quatre scénarios macroéconomiques, qui se distinguent principalement au niveau des paramètres de croissance et d'emploi, sont élaborés en vue de « *tester la sensibilité des impacts des réformes envisagées à l'environnement macroéconomique* »<sup>14</sup>. Ils sont ensuite incorporés dans le « simulateur » de la LSF développé au milieu des années 2000 par le service d'études de la BNB. Il s'agit d'un « simple » fichier *Excel*, qui présente l'avantage d'être flexible et transparent puisqu'il reflète instantanément les effets de la modification des paramètres et que les opérations effectuées pour arriver à un résultat donné peuvent aisément être retracées.

Cette nouvelle méthode de travail provoque un déplacement significatif dans la manière dont le conflit trouve à s'exprimer. Abordé à partir d'une perspective macroéconomique, celui-ci

---

<sup>12</sup> « La guerre des chiffres », *La Libre Belgique*, 25 octobre 2010, p. 3.

<sup>13</sup> S. Govaert, *op.cit.*, p. 27.

<sup>14</sup> Bureau fédéral du plan et Banque nationale de Belgique, *Le cadre macroéconomique*, novembre 2010, p. 5, disponible à l'adresse : <https://urlz.fr/hAvf>.

ne diminue pas en intensité, mais se présente toutefois sous un jour nouveau : aux slogans politiques et principes tels que « le non-appauvrissement », « la responsabilisation » et « l'accroissement de l'autonomie fiscale » se substituent dorénavant des courbes graphiques, des coefficients d'élasticité et des pourcentages de recettes d'IPP.

### **Vers la construction d'un modèle alternatif de financement des entités fédérées**

Le 15 novembre 2010, la BNB et le BFP présentent les résultats de leurs travaux. Les hypothèses retenues sont testées « à politique inchangée », c'est-à-dire sans tenir compte des nouvelles politiques (économiques, budgétaires, fiscales) qui pourraient être adoptées à l'avenir.

Le premier temps porte sur la détermination de la « base zéro », soit l'évolution des ressources des entités fédérées en l'absence de réforme de la LSF. Si les Communautés, bénéficiant du refinancement de 2001, captent l'ensemble de la croissance des moyens des entités fédérées à l'horizon 2030, les recettes de la Communauté flamande progressent toutefois largement plus que celles de la Communauté française. La dynamique d'évolution des ressources régionales est moins favorable : tandis que les recettes de la Région flamande stagnent par rapport au PIB, celles de la Région wallonne s'érodent en raison d'un tassement de l'intervention nationale de solidarité (INS) et d'une détérioration de la clé fiscale au profit de Bruxelles, dont la croissance démographique compense en grande partie la diminution du mécanisme de solidarité<sup>15</sup>.

Dans un second temps, les propositions de révision de la LSF défendues par les partis associés à la négociation sont pour la première fois quantifiées par un centre de calcul tiers, sur la base d'un scénario macroéconomique identique et cohérent au niveau interne, avant d'être comparées avec la « base zéro ». Il ressort de cet exercice que chaque parti défend des propositions majoritairement favorables aux entités dont il est issu.

Sur la base de ces informations, Johan Vande Lanotte s'attelle à construire un modèle de financement susceptible de rencontrer les exigences des partis tout en s'inscrivant dans le respect des douze principes directeurs. Un apport essentiel de sa réflexion réside dans la conceptualisation du principe de non-appauvrissement, défini comme « *l'absence de pertes ou de gains à politique inchangée* ». Exception faite du refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale, la réforme de la LSF se présente donc comme un « jeu à somme nulle » l'année de son entrée en vigueur, les éventuels écarts par rapport à l'objectif de neutralité budgétaire étant compensés par un « facteur d'égalisation ». Ce raisonnement constitue une « vue de l'esprit » puisque le résultat final de la négociation – résumé par l'expression « *personne ne gagne, personne ne perd* » – est établi *a priori*, à charge pour les experts de trouver les paramètres d'ajustement permettant d'y parvenir.

Le travail réalisé lors de la période de « conciliation » structure de manière décisive la méthodologie de réforme de la LSF. À ce stade, d'importants désaccords subsistent néanmoins sur de multiples aspects de la réforme institutionnelle. Concernant le financement des Communautés et des Régions, le choix du montant et des modalités d'autonomie fiscale (« *split rate* » versus additionnels) demeure controversé. S'ouvre alors une longue période de

---

<sup>15</sup> P. Bisciari et L. Van Meensel, « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », *Revue économique*, 2012/1, p. 70-73.

transition, avant tout marquée par l'entrée des partis libéraux dans la négociation et une ouverture du CD&V à l'organisation de l'autonomie fiscale régionale par le biais d'un système de centimes additionnels élargis.

### **Du retrait de la N-VA à la construction de l'accord final**

Le 16 mai 2011, Elio Di Rupo est investi de la mission de former un gouvernement, près d'un an après les élections. Le formateur soumet une « note de base » à ses partenaires le 4 juillet 2011. Trois jours plus tard, la N-VA annonce son refus de négocier sur cette base. Les griefs des nationalistes flamands vis-à-vis du modèle de financement dessiné par E. Di Rupo – qui ne constitue que l'un de leurs nombreux motifs d'insatisfaction – sont de plusieurs ordres.

Le premier concerne l'insuffisance de l'autonomie fiscale et de la responsabilisation budgétaire accordées aux entités fédérées. La N-VA juge « *très limitée* » le montant des compétences fiscales transférées (environ dix milliards d'euros, soit un quart du produit total de l'IPP). Elle estime en outre le modèle des centimes additionnels « *élargis* » ne rend pas les Régions « *plus autonomes que les communes* »<sup>16</sup> car cette technique ne leur permet pas d'amender la base imposable – qui demeure de compétence fédérale. L'obligation de respecter la progressivité de l'impôt est expérimentée comme une autre forme de tutelle fédérale.

Sur le plan budgétaire, les nationalistes flamands considèrent que « *le fédéralisme de consommation est intégralement maintenu* »<sup>17</sup> et dénoncent le maintien d'une « *forme de "sursolidarité"* » entre les entités fédérées en raison du choix de répartir les moyens associés aux principales compétences transférées lors de la sixième réforme de l'État « *en fonction des besoins et de la densité démographique* » plutôt que de leur capacité fiscale. Le refinancement de Bruxelles constitue un dernier grand motif d'insatisfaction de la N-VA, qui considère disproportionné de vouloir consolider dans la LSF le montant de 125 millions d'euros annuellement alloué par l'autorité fédérale au fonds Beliris, en complément au refinancement structurel de 461 millions d'euros.

Le retrait de la N-VA compromet la poursuite de la négociation institutionnelle. Le 21 juillet 2011, les démocrates-chrétiens flamands acceptent toutefois de continuer celle-ci sans leur ancien partenaire de cartel. Cet événement constitue un tournant politique majeur. À ce stade, tous les ingrédients nécessaires à la finalisation de l'accord semblent réunis : un canevas de principes directeurs, des simulations macroéconomiques à long terme, la liste complète des compétences transférées ainsi que les crédits budgétaires y afférents (alors estimés à 16,9 milliards d'euros), le modèle et le montant de l'autonomie fiscale régionale (10,7 milliards d'euros pour l'année 2012, soit un facteur d'autonomie équivalent à environ un quart des recettes de l'IPP) et, enfin, un document partagé permettant d'évaluer les effets des différentes propositions de réforme.

### **La logique de l'accord de 2011**

---

<sup>16</sup> B. De Wever, « La note du formateur Di Rupo : évaluation de la N-VA », 2011, disponible à l'adresse : <https://urlz.fr/hAvw>, p. 7.

<sup>17</sup> *Loc. cit.*



L'accord sur la réforme de la LSF, conclu le 24 septembre 2011<sup>18</sup>, confirme le principe de financement des compétences régionales à travers des clés de répartition fiscales. L'accord prévoit un accroissement de l'autonomie fiscale régionale de 10,7 milliards d'euros pour l'année 2012 (soit un facteur d'autonomie équivalent à environ un quart des recettes de l'IPP) à travers un modèle de centimes additionnels « élargis » sur l'IPP fédéral. Les Régions voient en outre disparaître le plafond auquel est soumis l'exercice de leur compétence sur l'IPP. La conjugaison de ce système d'additionnels élargis et du financement des nouvelles compétences attribuées aux Régions (emploi, dépenses fiscales et dotation résiduelle) à travers une clé fiscale vise à garantir leur « responsabilisation fiscale ». Outre le refinancement de Bruxelles (déjà évoqué ci-dessus), l'accord modifie également le montant de base du mécanisme de solidarité, ainsi que son facteur de compensation (désormais plafonné à 80 %). L'effet net de cette réforme est toutefois incertain à long terme, en raison de la révision à la hausse de certains paramètres d'évolution.

Au niveau des Communautés, qui héritent pour la première fois de pans entiers de la sécurité sociale, la logique privilégiée demeure la satisfaction des besoins associés à l'exercice des compétences transférées, à travers le recours à diverses clés démographiques. Il est aussi décidé de soumettre les entités fédérées à des mécanismes « de responsabilisation » budgétaire dans les domaines du climat et des pensions de leur personnel, ainsi que de les faire contribuer à l'assainissement des finances publiques. Enfin, un mécanisme de transition est instauré dans le but de garantir la neutralité budgétaire de la réforme. Il pérennise les ressources des entités fédérées désavantagées par la nouvelle LSF pendant une période de dix ans (2015-2024), avant d'être progressivement démantelé au cours de la décennie suivante (2025-2034). Cette temporalité doit néanmoins être appréciée à l'aune de l'histoire du financement des Communautés et des Régions, qui connaît (au moins) une révision notable par décennie.

Le graphique suivant, issu du programme de stabilité envoyé au printemps 2012 par le gouvernement belge aux institutions européennes, compare l'évolution des moyens par entité avant et après la révision de la LSF. Cette représentation graphique des effets budgétaires de la réforme illustre la manière avec laquelle les objectifs de la négociation ont pu être rencontrés. Élaborée à partir du résultat de simulations (P12), elle met en évidence le refinancement de Bruxelles (P7), l'absence d'appauvrissement structurel des entités fédérées (P4), grâce à l'introduction d'un mécanisme de transition et le maintien d'un mécanisme de solidarité (réformé) (P9) ; et, enfin, la préservation de la viabilité à long terme de l'autorité fédérale (principe 5), comme en témoigne l'échelle de variation, exprimée en dixièmes de pourcentage du PIB à l'horizon 2030.

**Insérer le graphique ici**

### **Prospective**

L'analyse fine des négociations relatives à la réforme de la LSF met en évidence l'importance des accords intermédiaires conclus au fil des étapes de la discussion (adoption de principes directeurs, élaboration de la méthodologie de travail, définition des paramètres

---

<sup>18</sup> Le résultat de cette négociation est formalisé dans la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences.

macroéconomiques, détermination des arbitrages finaux, etc.). Ces accords intermédiaires « resserrent » progressivement le contenu d'une négociation au périmètre initial très large. Une fois validés, il n'est plus possible de les remettre en cause sans fragiliser l'ensemble de l'édifice patiemment construit autour d'eux. Cette conclusion démontre en creux l'importance de définir suffisamment en amont les objectifs poursuivis à l'occasion de la réforme de la LSF à venir. En conséquence, cette dernière partie a pour objectif d'identifier les principaux choix stratégiques qui se posent aux partis politiques belges (et singulièrement francophones) dans la préparation du volet financier de la septième réforme institutionnelle.

Une première question fondamentale concerne la délimitation du périmètre de négociation : celui-ci doit-il être extensif, c'est-à-dire concerner les aspects à la fois budgétaires et fiscaux (à l'instar de la sixième réforme institutionnelle), ou restrictif, et se cantonner aux seuls aspects budgétaires ? L'argument suivant pourrait jouer en faveur de la première option – par ailleurs peu favorable aux intérêts francophones. Si la régionalisation partielle de l'IPP décidée dans le cadre de la sixième réforme de l'État accroît significativement les prérogatives fiscales des Régions, elle renforce paradoxalement les interactions entre la politique fiscale fédérale et les finances publiques régionales. Tout en leur accordant la faculté de gérer environ un quart des recettes de l'IPP, le modèle de centimes additionnels élargis privilégié pour responsabiliser fiscalement les Régions dote, dans le même temps, l'autorité fédérale d'une capacité d'influence sur la politique budgétaire régionale inédite depuis l'entrée en vigueur de la LSF en 1989. La politique fiscale fédérale affecte en effet directement le montant des centimes additionnels sur l'IPP perçus par les Régions, qui constituent l'un de leurs principaux postes de recettes.

Le « glissement fiscal » (*tax shift*) décidé par le gouvernement Michel (2014-2018) démontre que cette potentialité n'est pas uniquement théorique. Conformément à la logique décrite ci-dessus, environ un quart de la diminution de l'IPP (estimée à 3,45 milliards d'euros à l'horizon 2020<sup>19</sup>) décidée dans le cadre de cette politique de l'offre a ainsi été reportée unilatéralement sur les Régions. Si celles-ci demeurent libres d'augmenter le taux de leurs centimes additionnels pour compenser cet impact, cette faculté ne remet toutefois pas en cause la primauté de fait dont jouit l'autorité fédérale dans le système fiscal belge. Au vu de cette situation, est-il souhaitable d'approfondir davantage encore l'autonomie fiscale des entités fédérées ? Quelles pistes privilégier dans l'affirmative (par exemple, une régionalisation accrue de l'IPP ou le transfert de nouveaux instruments fiscaux aux entités fédérées) ? Dans la négative, convient-il tout de même de revoir le modèle d'autonomie fiscale régionale en vue de limiter l'influence de la politique fiscale fédérale ?

### **Quelle révision de la LSF dans la septième réforme de l'État ?**

En cas de focalisation sur le versant budgétaire de la LSF, les réflexions relatives à la septième réforme de l'État s'inscrivent dans un cadre socioéconomique inédit. La situation budgétaire de l'ensemble des composantes de la fédération s'est fortement dégradée sous l'effet de la crise sanitaire.

La pandémie de coronavirus a, une nouvelle fois, mis au jour le manque de flexibilité budgétaire de la Communauté française : principale entité fédérée dénuée d'autonomie fiscale

---

<sup>19</sup> L. Simar, « Le “tax shift” ou glissement fiscal », *Courrier hebdomadaire*, Crisp, n<sup>os</sup> 2319-2320, 2016.

effective, elle dispose d'une capacité très limitée de réaction aux crises. Faut-il dès lors revendiquer un (nouveau) refinancement de cette institution ?

En Région wallonne, les tensions budgétaires sont exacerbées par les graves inondations de l'été 2021 et la perspective de la réduction progressive du montant de transition prévu dans la LSF. Ces circonstances justifient-elles un refinancement général des entités fédérées ? Si oui, selon quelles modalités (nouvelles sources de financement, révision à la hausse de certains montants de base ou de leurs paramètres d'évolution, etc.) ? Comment répartir ces hypothétiques moyens complémentaires ?

La position à adopter sur cette problématique dépend étroitement de l'orientation privilégiée par les partis francophones au sujet de l'évolution souhaitable des structures institutionnelles : la révision de la LSF doit-elle être abordée à cadre inchangé (trois régions et trois communautés) ou, au contraire, envisagée dans le cadre d'une réforme plus large – à l'instar d'une évolution vers un modèle à quatre entités fédérées, par exemple ? Cette question cruciale est d'autant plus complexe qu'une telle réforme pourrait connaître de multiples variantes et tout aussi bien faire l'objet d'une négociation communautaire en bonne et due forme que d'un accord intra-francophone.

Le contexte budgétaire exsangue risque par ailleurs de multiplier les dilemmes. À titre d'illustration, est-il préférable de refinancer les entités fédérées ou de préserver les ressources de l'autorité fédérale – qui demeure la principale responsable de la sécurité sociale ? Le relâchement des contraintes budgétaires pesant sur l'État belge et ses différentes composantes pourrait offrir une manière de contourner cet obstacle. Le contexte européen se prête en tout cas plus que jamais à une telle initiative – de la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne et son influence sur les taux d'intérêt très bas – voire négatifs demandés par les marchés financiers internationaux – au plan de relance européen adopté en juillet 2020 et, depuis lors, décliné dans l'ensemble des États membres, en passant par la suspension (certes temporaire, mais néanmoins en vigueur depuis deux ans déjà) des règles budgétaires européennes et l'ouverture de discussions en vue de leur réforme.

Les multiples enjeux (institutionnels, budgétaires et fiscaux) évoqués dans cette dernière partie suggèrent en synthèse que la révision à venir de la LSF s'annonce, sans conteste, aussi épineuse à négocier que passionnante à suivre et à décrypter.