

NÉOLIBÉRALISME, FÉDÉRALISME ET FINANCES PUBLIQUES : LES ACCENTS NÉOLIBÉRAUX DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Damien **Piron**

(Université de Liège)

INTRODUCTION

Six réformes institutionnelles adoptées entre 1970 et 2011 ont transformé la Belgique unitaire en un État fédéral¹. Au fil de ces réformes, les trois Communautés (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone) et les trois Régions (la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale) du pays ont acquis un poids politique et financier non négligeable. D'après les données d'Eurostat, les ressources gérées par les « administrations d'États fédérés » (secteur institutionnel S1312) en Belgique avoisinaient 20 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020 (19,7 %), soit environ 40 % des moyens perçus par l'ensemble des administrations publiques. Le niveau des recettes aux mains des entités fédérées belges est à ce titre le plus élevé du continent, devant l'Espagne (18,1 % du PIB) et l'Allemagne (15,3 % du PIB) – et bien au-delà de la moyenne européenne (6,3 % du PIB).

¹ Ce chapitre repose sur plusieurs conclusions de ma recherche doctorale (Piron 2019) et constitue une version abrégée d'une contribution rédigée en anglais (Piron 2022). Je remercie Guillaume Grégoire et Norman Vander Putten pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce document.

Depuis 1989, la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions (LSF) organise le financement des entités fédérées. En précisant les mécanismes d'allocation *verticale* (c'est-à-dire entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées) et *horizontale* (c'est-à-dire entre les différentes entités fédérées) des ressources financières au sein de la fédération belge, elle détermine le degré d'autonomie budgétaire et fiscale dont jouissent ses composantes. Cette norme se présente dès lors comme la pierre angulaire du fédéralisme financier belge et, par extension, comme une composante essentielle de la Constitution économique matérielle de la Belgique fédérale (Piron, 2022).

Cette contribution examine le contenu de la LSF à l'aide de la sociologie du néolibéralisme (Dardot, Laval 2010, Davies 2017)². Au-delà de l'exposé technique, elle entend souligner les présupposés normatifs qui sous-tendent cette loi hermétique. Elle soutient que derrière sa complexité, la LSF reflète des tendances de fond dans la conduite des politiques publiques à l'ère néolibérale, telles que la réinvention de l'action de l'État à l'aune des impératifs de responsabilisation, de concurrence et de consolidation budgétaire. La démonstration se divise en deux temps. La première partie retrace l'évolution du système de financement des entités fédérées (1). Sur cette base, la seconde partie en souligne trois accents néolibéraux : l'affirmation de la concurrence fiscale, la consécration de l'orthodoxie budgétaire et le rôle du Conseil supérieur des Finances (CSF) et de la Cour constitutionnelles en tant que garants de cette logique (2). La conclusion souligne les principaux enseignements de l'analyse.

1. LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES ENTITÉS FÉDÉRÉES EN BELGIQUE : APERÇU HISTORIQUE

L'histoire du financement des entités fédérées peut être divisée en trois temps, correspondant à trois registres cumulatifs de légitimation du fédéralisme financier en Belgique (Piron, Bayenet, Bourgeois 2022) : la légitimité budgétaire verticale (depuis 1970), la

2 Pour des développements théoriques plus approfondis, voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

légitimité budgétaire horizontale (depuis 1989) et, enfin, la légitimité fiscale (depuis 2001). 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 entre les entités du pays. Durant cette phase, les nouvelles collectivités fédérées obtiennent la faculté de développer une gestion budgétaire autonome. Les Communautés et les Régions se voient accorder une autonomie totale dans l'utilisation de leurs ressources, qui dépendent très largement de dotations inscrites au budget du pouvoir central. Tout au long des années 1980, des universitaires flamands dénoncent la « dépendance quasiment totale » (Van Rompuy, Heylen 1986 : 225) des entités fédérées vis-à-vis du pouvoir central sur le plan financier, en raison de l'autonomie très limitée de prélèvement des Communautés et des Régions, évaluée à environ 3 % de leurs recettes.

Dans un deuxième temps, qui s'étend de 1989 à 2000, le débat relatif à l'organisation financière fédérale s'étend aux modalités de répartition horizontale des moyens attribués aux entités fédérées. Cette discussion se présente sous la forme d'un arbitrage entre « responsabilisation » et solidarité. Dans l'argumentaire flamand, l'idée de responsabilisation budgétaire et fiscale fait référence à la possibilité pour une entité de « tirer les fruits » de son dynamisme économique. Cette situation, favorable au Nord du pays, est présentée comme un « juste retour »³, c'est-à-dire la récompense des choix prétendument courageux et audacieux posés par les autorités régionales. Les responsables politiques francophones, qui gouvernent un territoire moins prospère, insistent quant à eux sur le maintien d'une solidarité financière suffisante entre l'ensemble des composantes de la fédération belge.

L'adoption de la LSF en janvier 1989 marque l'entrée de la Belgique dans l'ère du fédéralisme financier. La consécration de la loi spéciale en tant qu'instrument d'organisation des relations financières au sein de la fédération belge étend au domaine des finances publiques la logique de « verrouillage » déjà suivie sur le

.....

3 Cette expression évoque la célèbre 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 aux paiements versés.

terrain institutionnel. Pour être entérinée, toute modification du financement des entités fédérées doit recueillir deux tiers des suffrages exprimés par les membres de la Chambre et du Sénat, ainsi que l'approbation de la majorité des membres des deux groupes linguistiques qui les composent⁴.

La LSF institue de nouveaux mécanismes de financement des collectivités fédérées. La plupart des compétences transférées à destination des Communautés et des Régions sont financées par la 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 dévolues aux Régions sont majoritairement financées à l'aide de parts attribuées de l'impôt des personnes physiques (IPP), ventilées en fonction du rendement de cet impôt sur leur territoire (critère dit du « juste retour »). Ce mode de répartition favorise les entités régionales dont les résidents, plus aisés, contribuent davantage aux recettes publiques (à savoir la Flandre). À la demande des francophones, un mécanisme de péréquation, dénommé « intervention de solidarité nationale », compense financièrement les conséquences de cette logique sur les Régions dont le produit moyen de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale (à savoir la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale).

Le financement des Communautés obéit à une logique différente. Deux grandes enveloppes sont distinguées. La dotation liée à l'enseignement, qui absorbe alors environ 80 % des dépenses communautaires, est financée *via* des parts attribuées des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces dernières sont ventilées selon une logique dite « de besoins », estimés sur la base du nombre d'élèves scolarisés dans chaque Communauté. Cette dérogation au principe du « juste retour » représente un mécanisme *implicite* de solidarité, justifié par le principe selon lequel « un enfant (francophone) vaut un enfant (flamand) ». En contrepartie, les Communautés ne bénéficient pas du mécanisme *explicite* de solidarité prévu au profit des Régions - et ce

.....

4 L'article 4, alinéa 3 de la Constitution belge définit une loi spéciale comme « une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

alors même qu'une seconde dotation, liée aux autres compétences communautaires, est financée par des parts attribuées des recettes d'IPP, réparties selon la clé du « juste retour ».

La LSF attribue également une autonomie fiscale dérivée aux Régions, en leur conférant une compétence normative sur les sept impôts dont le produit leur était jusque-là ristourné⁵. 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 ». En l'absence d'assise sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale, les deux grandes Communautés sont en revanche *de facto* dénuées de toute capacité fiscale – propre ou dérivée.

L'entrée en vigueur de la LSF plonge la Communauté française dans des difficultés financières prévisibles. Son homologue flamande n'éprouve pas les mêmes contraintes, en raison de l'intégration des ressources budgétaires qui accompagne la « fusion » des institutions régionales et communautaires. 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 profit. 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 (2001), qui marquent la transition vers le troisième temps de l'histoire du fédéralisme financier en Belgique.

Depuis le début de la décennie 2000, un transfert marqué de compétences fiscales permet aux Régions de renforcer le lien entre leurs ressources et leurs politiques. Le volet financier de la Cinquième Réforme de l'État (2001) prévoit un nouveau refinancement des Communautés, ainsi qu'un accroissement à deux niveaux de l'autonomie fiscale des Régions. Tout d'abord, la liste des impôts régionaux est étendue et les prérogatives normatives des Régions à leur égard sont harmonisées. À la suite de cette réforme, les collectivités régionales sont compétentes pour fixer la base, le taux et les exonérations de l'ensemble des impôts

.....
5 Il s'agissait alors des impôts suivants : 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.

régionaux, dont elles perçoivent désormais le produit intégral. Leur compétence en matière d'IPP est en outre amplifiée : les Régions 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 générales en lien avec leurs compétences. Cette prérogative est toutefois assortie de balises. Les adaptations apportées par une Région ne peuvent par exemple excéder un seuil de 6,75 % des recettes de l'IPP sur son territoire.

Les principaux partis politiques flamands, emmenés par la N-VA et le CD&V, désirent toutefois approfondir davantage l'autonomie fiscale régionale. Ils érigent dès lors la « responsabilisation » des entités fédérées en priorité des négociations communautaires qui s'ouvrent au lendemain des élections de juin 2010. Ce terme polysémique occupe une place centrale dans les débats sur le financement des entités fédérées. Il amalgame des considérations fiscales, politiques, économiques et budgétaires, qui convergent, mais ne coïncident pas totalement. Accorder un accès direct à une partie de l'IPP, voire de l'impôt des sociétés est présenté comme une manière de responsabiliser *fiscalement* les entités fédérées. La mise en place de telles mesures est également supposée responsabiliser *politiquement* leurs représentants, que les citoyens pourraient juger à l'aune de leur politique budgétaire (affectation des dépenses), mais aussi fiscale (prélèvement des recettes). Économiquement, le concept de responsabilisation renvoie à l'absence d'externalités (positives ou négatives) entre collectivités politiques. Il veut qu'une entité assume l'ensemble des conséquences (notamment budgétaires) des politiques qu'elle mène, sans être tenue de supporter celles des décisions adoptées par d'autres. Enfin, d'un point de vue *budgétaire*, ce principe sous-tend l'existence d'une relation linéaire entre l'évolution du niveau de l'activité économique d'une Région et de ses ressources. Il justifie le recours accru à une clé fiscale (« juste retour ») dans la répartition des moyens octroyés aux entités fédérées.

L'accord relatif à la Sixième Réforme de l'État, conclu en octobre 2011, transfère un paquet de compétences de plus de 20 milliards d'euros à destination des Communautés et des

Régions (Gouvernement fédéral 2011)⁶. Cette large dévolution de compétences s'accompagne d'une profonde révision du système de financement des entités fédérées. Le volet fiscal de la LSF prévoit la régionalisation d'environ un quart des recettes de l'IPP, sous la forme d'une taxe additionnelle régionale. Les Régions obtiennent en outre la possibilité d'instaurer une série de dépenses fiscales liées à leurs compétences (cf. 2.1.). Le volet budgétaire de l'accord organise le financement des compétences 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 à destination des Régions les plus précaires, en vue de répondre aux critiques d'inefficacité dont il faisait l'objet, particulièrement en Flandre. Un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences du passage vers le nouveau système de financement. Un autre mécanisme prévoit enfin la participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques (cf. 2.2).

2. LES ACCENTS NÉOLIBÉRAUX DU FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS

Cette section appréhende le système de financement des entités fédérées comme une déclinaison sectorielle de la rationalisation économique de l'action publique qui caractérise l'ère néolibérale. Dans le cadre du fédéralisme financier belge, ce phénomène se singularise par la volonté d'instituer des pouvoirs publics *compétiteurs* économiquement et fiscalement (2.1), ainsi que *consolidateurs* sur le plan budgétaire (2.2). Le contrôle de ce cadre normatif est en outre délégué à deux institutions non majoritaires issues de la fédéralisation de l'État : la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF et la Cour constitutionnelle (2.3).

6 Sur les politiques conduites par les entités fédérées dans le domaine des allocations familiales, voir dans cet ouvrage la contribution de Catherine Fallon et Isalyne Stassart, « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie » (chapitre 5).

2.1. Des politiques fiscales régionales axées sur la compétitivité économique et la concurrence interrégionale

Tandis que les pouvoirs publics se livrent une lutte globale pour renforcer leur compétitivité (Davies 2017), la LSF participe de la diffusion d'une logique concurrentielle dans les domaines économique et fiscal. Les Régions peuvent ainsi utiliser la fiscalité des personnes physiques afin de stimuler leur taux d'emploi et leur croissance économique. Entre 2007 et 2010, la Flandre a par exemple introduit une réduction forfaitaire de l'IPP – la « réduction d'impôt pour l'emploi » (*jobkorting*). Conformément aux prescrits de la théorie macroéconomique de l'offre, cette mesure, depuis lors abrogée, visait à récompenser fiscalement le maintien à l'emploi des travailleurs à bas revenus et le retour au travail des chômeurs.

C'est cependant au niveau interrégional que s'observe le plus clairement la logique concurrentielle qui sous-tend la LSF. Depuis 1989, cette norme répartit la principale ressource financière rétrocédée aux Régions (à savoir les parts attribuées de l'IPP) en fonction du rendement de cet impôt sur leur territoire. Bien que tempérée par d'importantes exceptions, telles qu'un mécanisme explicite de solidarité interrégionale ou le financement des principales compétences communautaires selon une logique de « besoins », cette règle place bel et bien les trois Régions du pays en compétition pour le partage de la plus importante enveloppe destinée à assurer le financement de leurs compétences.

La régionalisation partielle de l'IPP renforce cette logique de concurrence fiscale interrégionale. Aujourd'hui, les Régions peuvent moduler le taux de leurs centimes additionnels à l'IPP dans l'optique d'attirer des contribuables plus aisés sur leur territoire et générer davantage de recettes fiscales. Plusieurs balises atténuent toutefois l'ampleur de la concurrence à laquelle peuvent se livrer les Régions. Ainsi, tant la base imposable de l'IPP que le taux d'imposition restent fixés par l'Autorité fédérale, qui demeure également compétente pour les bases taxables les plus mobiles : les revenus mobiliers. En outre, la progressivité de l'impôt ne peut être réduite – sous réserve d'une légère dérogation. Divers mécanismes de concertation visent également à prévenir une concurrence fiscale néfaste entre les Régions. Enfin,

la Cour constitutionnelle est tenue de veiller au respect de la loyauté fédérale et de garantir l'absence de concurrence fiscale « déloyale » entre les Régions (cf. 2.3).

En dépit de ces garde-fous, il peut néanmoins être soutenu que la régionalisation de l'IPP – comme d'autres prélèvements fiscaux – est susceptible de générer un effet de disciplinarisation des politiques fiscales régionales, ne serait-ce qu'en raison de l'aisance avec laquelle peuvent être comparés les régimes en vigueur dans chacune des trois Régions du pays (par exemple dans et aux alentours de Bruxelles).

Au niveau de la fiscalité sur les personnes physiques, les hypothèses de concurrence fiscale interrégionale sont loin de demeurer au rang de simple potentialité. Au cours de la législature 2014-2019, coïncidant avec l'entrée en vigueur de la Sixième Réforme de l'État, les trois Régions du pays n'ont en effet pas hésité à se saisir des larges prérogatives dont elles disposent désormais dans le domaine de la fiscalité immobilière en vue de définir leur propre mode de soutien à l'acquisition d'une habitation propre. Les réformes initiées par chacune d'entre elles 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 large réforme fiscale, explicitement placée au service de l'attraction et du maintien sur son territoire régional de propriétaires-résidents fiscaux aux revenus plus élevés, dont la présence influence positivement les recettes régionales, notamment *via* la perception de centimes additionnels à l'IPP (Piron, Voisin 2020). S'il convient de relativiser les effets de cette première réforme notable des centimes additionnels perçus par une Région – en raison de son ampleur limitée et des nombreux paramètres qui interviennent dans le choix de son domicile, sa logique est toutefois révélatrice du renforcement de la concurrence fiscale qui découle des révisions successives du système de financement des Régions.

En synthèse, la question rhétorique, d'inspiration néolibérale, posée par les partisans d'un renforcement de l'autonomie fiscale régionale – « qui peut ne pas vouloir être responsable ? » – pourrait donc être remplacée par la suivante : qui dispose réellement des moyens d'exercer cette responsabilité (Hache 2007) ? Dans ce sens, l'enjeu de l'affrontement entre néerlandophones et francophones porte en définitive sur le diagnostic qu'il convient

de poser quant à l'origine des écarts économiques qui existent aujourd'hui entre la Flandre et la Wallonie (la situation de Bruxelles se révélant encore plus controversée) : cette situation résulte-t-elle de choix inadaptés de la part des décideurs francophones ou de dynamiques (économiques, politiques, sociales, historiques, *etc.*) dépassant leur champ d'intervention ?

2.2. *La consécration (quasi-) constitutionnelle de l'orthodoxie budgétaire*

En vue d'améliorer leurs conditions de financement auprès des marchés financiers, auxquels ils recourent abondamment, les pouvoirs publics édictent de nombreuses règles qui contribuent au renforcement d'un « État consolidateur » (Streeck 2014), acquis à la discipline budgétaire. Cette soumission volontaire des gouvernements à « l'ordre de la dette » témoigne de leur souci de protéger les intérêts de leurs créanciers contre les incertitudes du jeu démocratique (Lemoine 2016). La « gouvernance budgétaire européenne » fournit une illustration manifeste de cette logique disciplinaire, qui cherche à ériger la politique budgétaire en domaine situé « au-delà de l'influence populaire » (Roberts 2010 : 12).

Une logique similaire – quoique moins systématique – traverse le fédéralisme financier belge. Résolu à financer une part croissante de son importante dette sur le marché international des capitaux, le Gouvernement fédéral belge a multiplié les initiatives destinées à accroître la crédibilité du pays auprès des investisseurs. L'adoption répétée de plans dits « d'assainissement budgétaire » au cours des quatre dernières décennies reflète admirablement cette conversion à la cause de l'orthodoxie budgétaire⁷. La Troisième Réforme de l'État (1988-1989) est ainsi négociée dans un contexte « d'assainissement » des finances publiques, qui se caractérise par la mise en œuvre d'une politique budgétaire restrictive, que le Gouvernement entend poursuivre dans le futur.

L'inscription d'un mécanisme de participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques au cœur de la

.....
7 Sur la genèse du tournant néolibéral de la politique macroéconomique en Belgique, voir dans cet ouvrage la contribution de Zoé Evrard, « La "crise" du "modèle belge" (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier » (chapitre 1^{er}).

LSF prolonge de la sorte aux niveaux régional et communautaire l'engagement de l'Autorité fédérale en faveur d'une politique budgétaire orthodoxe. La LSF prévoit en effet la réalisation d'économies sur les enveloppes budgétaires rétrocédées aux entités fédérées pour financer leurs compétences. Trois mécanismes distincts peuvent être relevés à ce titre (Daerden, Dumazy, 1992 : 346-347 et 366-369). Une première contribution est prélevée sur les montants transférés aux entités fédérées au cours de l'année budgétaire 1989. Les parts de la TVA attribuées aux Communautés subissent une réduction « exceptionnelle et non récurrente » d'environ 3,6 %, tandis que certains montants de base du produit de l'IPP rétrocédé aux Régions sont diminués d'environ 2 %. Une deuxième contribution, de nature structurelle, est en outre prélevée sur les nouvelles compétences des Régions. L'État central réalise une économie d'environ 2 % du montant des dépenses courantes transférées. Dans le cas des dépenses d'investissement, ce montant atteint 14,3 % – soit la part de dépenses courantes alors financées par l'emprunt. Enfin, l'adaptation annuelle des montants de base attribués aux entités fédérées est limitée à l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre 1989 et 1998. Durant cette décennie, le montant des parties attribuées du produit de l'IPP fédéral transférées aux Communautés et Régions est, en d'autres termes, gelé en termes réels.

Après l'introduction, tant en 1993 qu'en 1999-2001, de mécanismes visant à desserrer la contrainte budgétaire pesant sur les entités fédérées⁸, la Sixième Réforme de l'État prévoit à nouveau un mécanisme d'implication des Communautés et des Régions dans l'effort de consolidation budgétaire, sous la forme d'un nouveau transfert récurrent de charges de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées. À l'instar de la situation en vigueur deux décennies auparavant, cette réforme institutionnelle est adoptée dans un contexte budgétaire défavorable : sous l'effet de la crise financière, le déficit public belge excède 5 % du PIB au cours de

.....

8 En vue de répondre aux difficultés financières (prévisibles) de la Communauté française, les représentants politiques francophones revendiquent – et obtiennent – en 1992 une première revalorisation des moyens transférés aux Communautés et aux Régions. Une décennie plus tard, la cinquième réforme de l'État (2000-2001) organise pour sa part un refinancement structurel des Communautés – dont la répartition, sur la base d'une clé fiscale, s'écarte toutefois de la logique de satisfaction des besoins qui prévalait jusque-là.

l'année 2009. En janvier 2010, le Conseil des ministres de l'Union européenne décide donc d'enclencher une procédure de déficit excessif à l'encontre de la Belgique. C'est dans ce cadre qu'il convient d'interpréter la volonté des négociateurs d'ajuster les paramètres de la LSF à « la discussion sur l'assainissement des finances publiques devant ramener la Belgique à l'équilibre budgétaire » (Gouvernement fédéral 2011 : 69).

Les présidents de parti, réunis au sein du Comité de mise en œuvre des réformes institutionnelles, l'organe d'exécution de la réforme de l'État, s'accordent en juillet 2013 sur une répartition à moyen terme de la trajectoire budgétaire entre entités. Ce compromis prévoit un effort supplémentaire des entités fédérées à hauteur de 250 millions d'euros en 2014, ainsi qu'un transfert récurrent de charges vers celles-ci en 2015 et en 2016, d'un montant cumulé de 2,5 milliards d'euros. L'accord institutionnel instaure également une participation des entités fédérées au financement des dépenses de pension de leur personnel. Le contenu de ces accords est directement coulé dans la LSF, à travers une réduction définitive du montant de base et des paramètres d'évolution des dotations transférées aux entités fédérées. Cette technique entend rassurer les marchés financiers et les instances européennes quant à la crédibilité de l'engagement de l'ensemble des composantes de la fédération belge en faveur d'une politique budgétaire restrictive (Piron 2019 : 219-222).

2.3. Les institutions non majoritaires comme garantes des logiques concurrentielle et disciplinaire

Créer un cadre normatif orienté vers la compétitivité économique, la concurrence fiscale et la consolidation des finances publiques est une chose ; en (faire) assurer le respect en est une autre. C'est dans cette optique que les pouvoirs publics soustraient des pans entiers de l'action publique de la sphère d'intervention des gouvernements démocratiquement élus, en vue de les transférer vers des « institutions non majoritaires ». Ce concept désigne les « entités gouvernementales qui (a) possèdent et exercent une parcelle d'autorité publique spécialisée [...], mais (b) ne sont ni directement élues par la population, ni directement administrées par des élus » (Thatcher, Stone 2002 : 2). Le développement d'agences autonomes, souvent présenté comme un gage de

gestion prudente des affaires publiques, rencontre un large écho au niveau européen. Cette stratégie connaît également un prolongement au niveau national. Deux institutions non majoritaires, dont la création est une conséquence directe de la fédéralisation de l'État, jouent un rôle central dans le modèle belge de fédéralisme financier : la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF (ci-après « la Section ») et la Cour constitutionnelle.

La Section est créée à l'occasion de la Troisième Réforme de l'État de 1988-1989. En multipliant par quatre les moyens financiers des entités fédérées, celle-ci modifie substantiellement les équilibres budgétaires en vigueur. Le Gouvernement fédéral – qui dépend des marchés financiers pour financer son déficit – redoute que la « consolidation » des finances publiques belge ne pâtisse d'une coordination budgétaire défailante. Il charge donc la Section de garantir l'orthodoxie budgétaire. Cet organe se compose de douze experts économiques et financiers, répartis selon une double parité, à la fois linguistique et institutionnelle : six d'entre eux représentent l'entité I (Autorité fédérale et Sécurité sociale), tandis que six autres siègent pour le compte de l'entité II (Communautés, Régions et Pouvoirs locaux). La Section rend un avis annuel sur la répartition des soldes budgétaires entre niveaux de pouvoir. La trajectoire qu'elle propose sert de point de départ à une négociation entre les ministres des Finances et du Budget des différentes composantes de la fédération belge. Les accords obtenus dans ce cénacle sont ensuite ratifiés par le Comité de concertation.

La Section joue donc un rôle fondamental de coordination interne des politiques budgétaires. Reconnue pour son rôle dans la stratégie budgétaire qui a permis à la Belgique d'accéder à la zone euro, elle voit son influence décliner lors de la première décennie du XXI^e siècle. Elle retrouve cependant son rôle de traduction des exigences budgétaires européennes au sein de la Belgique fédérale, à la faveur du renforcement de la surveillance des politiques budgétaires nationales et régionales exercée par les instances européennes en réponse à la crise des finances publiques au sein de la zone euro (Piron 2013). L'accord de coopération du 13 décembre 2013 qui transpose les exigences du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) en droit belge⁹

.....

9 Voir dans cet ouvrage la contribution d'Ariane Gemander, « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour

transforme cet organe de coordination des politiques budgétaires au sein de la Belgique fédérale en véritable instance d'évaluation indépendante. En parallèle à sa mission de coordination des politiques budgétaires, la Section est désormais chargée d'évaluer le respect, par l'ensemble des composantes de l'État belge, de la trajectoire budgétaire transmise aux institutions européennes. Si elle constate un écart important entre les engagements d'une entité et ses performances, elle est alors tenue de déclencher une procédure automatique de correction destinée à supprimer celui-ci et de se prononcer sur l'ampleur des mesures correctives à adopter.

Le contrôle des restrictions à l'autonomie fiscale régionale énumérées dans la LSF échoit à une autre institution non majoritaire née de la fédéralisation de l'État : la Cour constitutionnelle. Comme en témoigne sa dénomination initiale (Cour d'Arbitrage), la juridiction constitutionnelle belge est avant tout chargée de trancher les conflits de compétence entre le Gouvernement fédéral, les Communautés et les Régions. Si la jurisprudence constitutionnelle soutient une interprétation large des compétences des entités fédérées (Peeters, Mosselmans 2017), elle n'en pose pas moins une limite majeure au pouvoir fiscal des Régions : le respect de l'union économique et monétaire.

À la fin des années 1980, la Cour déduit du droit en vigueur que « la nouvelle structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire, c'est-à-dire le cadre institutionnel d'une économie bâtie sur des composantes et caractérisée par un marché intégré (l'union dite économique) et l'unité de la monnaie (l'union dite monétaire) »¹⁰. Elle interdit dès lors toute entrave à la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État, à l'instar de droits de douane intérieurs ou de taxes d'effet équivalent. Cet arrêt fondateur, directement inspiré de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, transpose les exigences applicables au niveau de la construction européenne aux relations qu'entretiennent les collectivités publiques belges. Cette position, aujourd'hui ancrée dans la LSF, est alors audacieuse : lors de son adoption, la législation n'offre nulle trace d'un tel principe (Delgrange 1993).

.....
de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4).

10 C.A., arrêt n° 47 du 25 février 1988, 6.B.4.

Le respect de l'union économique et monétaire est assimilable à une application sectorielle d'un autre principe directeur du fédéralisme (financier) belge : la loyauté fédérale. Selon la jurisprudence constitutionnelle, chaque législateur est tenu d'exercer ses compétences de manière à ne pas rendre « impossible ou extrêmement difficile l'exercice, par les autres législateurs, des compétences qui leur reviennent »¹¹. Cette obligation, dont l'impact demeure encore incertain à ce stade, semble faire double emploi avec l'interdiction faite aux Régions de se livrer à toute forme de « concurrence fiscale déloyale ». La LSF et les travaux préparatoires ne contenant aucune définition de cette exigence, le législateur institutionnel semble *de facto* avoir délégué à la Cour constitutionnelle le soin d'en préciser le contenu.

La Cour constitutionnelle dispose en synthèse d'un large pouvoir d'interprétation des balises du fédéralisme fiscal belge. Cette situation découle en partie de son activisme jurisprudentiel et de « l'œuvre créatrice » dont elle a fait preuve pour définir les concepts structurant l'exercice de l'autonomie fiscale régionale, à l'instar de l'exigence de respect de l'union économique et monétaire. Quand elle n'agit pas d'initiative, la Cour constitutionnelle peut être invitée à combler le silence du législateur spécial, comme l'illustre l'exemple de la concurrence fiscale déloyale. Son pouvoir d'interprétation est renforcé par le caractère évasif des concepts retenus, ainsi que l'absence de définition dans la Constitution ou la loi (spéciale). La Cour constitutionnelle est ainsi appelée à préciser l'étendue de la concurrence fiscale à laquelle pourront se livrer les Régions. L'enjeu n'est pas mince et sa position susceptible d'influencer l'exercice de compétences fiscales fédérales et régionales désormais largement enchevêtrées.

CONCLUSION

Depuis 1989, la LSF régit le modèle belge de fédéralisme financier. En raison de l'importance politique et financière majeure désormais acquise par les entités fédérées, cette norme se présente comme une composante centrale de la Constitution économique matérielle de la Belgique fédérale (Piron 2022). Son contenu

11 C.C., arrêt n° 83/2013 du 13 juin 2013, B.3.3.

apparaît comme un compromis, laborieux et provisoire, entre des représentations divergentes de l'évolution souhaitable des structures institutionnelles belges : alors que la majorité des partis politiques flamands plaide pour un accroissement de la responsabilité budgétaire et de l'autonomie fiscale des entités fédérées, favorable à la Flandre, les décideurs francophones refusent de voir le mode de financement des Communautés et des Régions appauvrir structurellement les autres composantes du pays. Au fil des réformes, les entités fédérées belges ont acquis des ressources budgétaires conséquentes, proportionnellement les plus élevées d'Europe. Les Régions se sont également vu octroyer une autonomie fiscale non négligeable. Depuis 2001, ces entités peuvent également établir des centimes additionnels et soustractifs à l'IPP, une faculté par ailleurs largement accrue à l'occasion de la Sixième Réforme de l'État.

Les réformes institutionnelles apparaissent en synthèse comme un moment privilégié de redéfinition de la Constitution économique matérielle de l'État belge, au cours duquel sont tracés les contours des politiques budgétaires et fiscales légitimes. Le fédéralisme financier belge fait ainsi la part belle à deux logiques différentes, mais complémentaires : la compétitivité économique et la concurrence fiscale interrégionale, d'une part, et la consolidation budgétaire, d'autre part. Bien que ces deux finalités connaissent des exceptions, elles n'en reflètent pas moins l'orientation néolibérale qui a guidé les deux principales révisions du système de financement des Communautés et des Régions. Les volets budgétaire et fiscal des réformes de l'État de 1988-1989 et de 2010-2011 ancrent en effet une logique économique orthodoxe durable au cœur de la structure fédérale belge. Deux institutions non majoritaires nées de ce processus de fédéralisation, la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF et la Cour constitutionnelle, sont par ailleurs chargées de veiller à la bonne application de ces principes. L'évolution récente du rôle de la première offre un exemple parlant du renforcement de la tendance en faveur d'une gestion technocratique des finances publiques, tandis que la jurisprudence de la seconde est susceptible d'influencer décisivement le degré de la concurrence fiscale à laquelle pourraient se livrer les Régions à l'avenir.

Sur le plan prospectif, l'accord de gouvernement fédéral conclu à l'automne 2020 prévoit la mise en place d'« une nouvelle

structure de l'État à partir de 2024 avec une répartition plus homogène et plus efficace des compétences dans le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle » (Gouvernement fédéral 2020). Les réflexions dans ce sens sont supposées « conduire à un renforcement des entités fédérées dans leur autonomie et du niveau fédéral dans son pouvoir » (*ibid.*). Dans le domaine financier, l'enjeu des négociations qui s'ouvriront, tôt ou tard, autour d'une Septième réforme institutionnelle consistera donc – une nouvelle fois – à concilier ces deux objectifs *a priori* contradictoires : solidarité et autonomie.

BIBLIOGRAPHIE

- Daerden M., Dumazy W., *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992.
- Dardot P., Laval Ch., *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010.
- Davies W., *The Limits of Neoliberalism*, London, Sage, 2017.
- Delgrange X. (dir.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, Bruxelles, la Charte, 1993.
- Evrard Z., « La "crise" du "modèle belge" (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Fallon C., Stassart I., « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gouvernement fédéral, *Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État*, 11 octobre 2011, disponible sur www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf, consulté 22 août 2023.
- Gouvernement fédéral, *Rapports des formateurs*, 30 septembre 2020, disponible sur www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf, consulté le 22 août 2023.
- Hache É., « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol. 28, n° 4, 2007, pp. 49-65.
- Lemoine B., *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte, 2016.
- Peeters P., Mosselmans J., « The Constitutional Court of Belgium: Safeguard of the Autonomy of the Communities and Regions », in

Aroney N., Kincaid J. (eds), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, pp. 69-102.

Piron D., « Rôle et influence de la section “Besoins de financement des pouvoirs publics” du Conseil supérieur des Finances », *Pyramides*, vol. 25, n° 1, 2013, pp. 123-153.

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

Piron D., « The Special Financing Law: Tax competition and fiscal consolidation at the heart of Belgium’s material economic Constitution », in Grégoire G., Miny X. (eds), *The Idea of Economic Constitution in Europe*, Leiden, Brill, 2022, pp. 659-686.

Piron D., Bayenet B., Bourgeois M., « Le fédéralisme financier, vecteur de renforcement de la légitimité de la gestion des finances publiques en Belgique ? », in Husson-Rochcongar C. (dir.), *La légitimité en finances publiques*, Paris, Mare & Martin, 2022, pp. 521-542.

Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l’épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d’analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Piron D., Voisin F., « Fédéralisme financier et fiscalité(s) régionale(s) en Belgique : “monnaie fait tout” ? », in Xhardez C., Counet M., Randour F., Niessen Ch. (dir.), *50 ans de fédéralisation de l’État belge*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2020, pp. 131-146.

Roberts A., *The Logic of Discipline*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Streeck W., *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*, London, Verso, 2014.

Thatcher M., Stone Sweet A., « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *West European Politics*, vol. 25, n° 1, 2002, pp. 1-22.

Van Rompuy V., Heylen E., *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen*, Louvain, Acco, 1986.