

LE FEDERALISME BUDGETAIRE EN BELGIQUE : GENESE, TENSIONS ET DEFIS

*Damien Piron*¹

*Willem Sas*²

*André Decoster*³

*Patricia Popelier*⁴

INTRODUCTION

Ce chapitre entend donner un aperçu de la pratique du fédéralisme budgétaire en Belgique⁵. Six réformes institutionnelles adoptées entre 1970 et 2011 ont transformé la Belgique en un État fédéral à part entière. Depuis plus d'un demi-siècle, les structures de l'État sont réformées à intervalles réguliers pour atteindre un équilibre politique entre les deux grandes communautés linguistiques du pays : la majorité néerlandophone et la minorité francophone. Cette situation explique les nombreuses particularités de l'architecture fédérale belge, dont la complexité s'étend au système de financement des entités fédérées.

Une première dimension du modèle fédéral belge est son caractère *centrifuge* : les réformes de l'État successives ont transféré un nombre croissant de compétences du niveau fédéral vers les entités fédérées. Il est également « *double* », c'est-à-dire caractérisé par la coexistence de deux types d'entités fédérées, les Régions et les Communautés, qui recouvrent des territoires distincts, mais se chevauchant partiellement. Les compétences des trois Régions (la Région flamande, la Région wallonne et la Région

¹ Université de Liège, damien.piron@uliege.be

² University of Stirling, willem.sas@stir.ac.uk

³ Katholieke Universiteit Leuven, andre.decoster@kuleuven.be

⁴ Universiteit Antwerpen, patricia.popelier@uantwerpen.be

⁵ Ce chapitre est une traduction amendée d'un rapport national rédigé dans le cadre du projet *Comparative Fiscal Federalism*, piloté par l'Université de Salzbourg (fiscalfederalism.eu/). Nous remercions Sander Ramboer, Anne Van de Vijver, Freek Louckx, Peter Bursens et l'évaluateur anonyme pour leurs commentaires et suggestions sur ce rapport ou au cours des phases antérieures du projet. Les sections n^{os} 1 et 4 du texte s'appuient sur les contributions suivantes : 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. GREGOIRE et X. MINY, *The idea of 'Economic Constitution' in Europe*, Leiden, Brill, 2022, pp. 659-686. Les sections 2 et 3 sont basées sur des versions mises à jour, ajustées et traduites des deux contributions suivantes : A. DECOSTER ET W. SAS, "De nieuwe bijzondere financieringswet van de 6^{de} staatshervorming: werden de beloften ingelost?", *FLEMOSI Discussion Paper 28*, 2013, pp. 1-71 ; A. DECOSTER ET W. SAS, "De Economische Theorie van het Federalisme: Was de 6^{de} Staatshervorming een Schot in de Roos?", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 57, n^o 3, 2015, pp. 561-595.

de Bruxelles-Capitale) sont liées à leur territoire et concernent principalement la sphère socio-économique : emploi, économie, agriculture, énergie, environnement, aménagement du territoire, transports, travaux publics, etc. Les trois Communautés (la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone) sont, quant à elles, compétentes pour les matières dites « personnalisables », dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de l'audiovisuel, de la santé et de l'aide sociale.

Le système fédéral belge se distingue aussi par son *asymétrie constitutionnelle*, ce qui signifie que toutes les entités fédérées n'exercent pas les mêmes compétences et ne jouissent pas du même niveau d'autonomie⁶. En raison de la présence relativement faible de néerlandophones à Bruxelles, la Communauté et la Région flamandes ont fait le choix de « fusionner » leurs institutions, leurs compétences et leurs budgets dès 1980, tandis que la Communauté française et la Région wallonne demeurent à ce jour juridiquement distinctes. Les deux principales Communautés (la Communauté flamande et la Communauté française) sont en outre compétentes sur certaines institutions situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Au fil des réformes institutionnelles, les Communautés et Régions ont acquis une importante autonomie politique, juridique et financière. Selon les données d'Eurostat⁷, les recettes totales des entités fédérées belges (secteur institutionnel S.1312) représentaient 19,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2022, soit près de 40 % de l'ensemble des ressources collectées par les pouvoirs publics en Belgique. Ces sources indiquent que le niveau de recettes des entités fédérées est le plus élevé du continent, plaçant la Belgique devant l'Espagne (17,7 % du PIB) et l'Allemagne (14,8 % du PIB), bien au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (6,1 % du PIB) et de la zone euro (7,2 % du PIB).

En Belgique, le cadre financier applicable aux entités fédérées est précisé dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (ci-après dénommée « loi spéciale de financement » ou « LSF »)⁸, dont les fondements reposent sur les articles 175 à 178 de la Constitution. La LSF se présente comme la pierre angulaire du fédéralisme financier belge : elle précise 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 au sein de la fédération belge. Ce faisant, cette norme détermine le degré d'autonomie budgétaire et fiscale, et partant politique, dont jouissent concrètement ses diverses composantes.

La dernière réforme institutionnelle, négociée entre 2011 et 2012 et mise en œuvre à partir de 2015, a profondément remodelé la LSF, selon plusieurs principes concurrents : d'une part, un accroissement de l'autonomie fiscale et de la « responsabilisation » politique et fiscale des entités fédérées ; d'autre part, la répartition d'importantes dotations en fonction de critères fondés sur les besoins dans l'optique de n'appauvrir aucune collectivité. Cet équilibre subtil entre responsabilité et solidarité est amplement discuté dans cette contribution. D'autres principes directeurs de cette réforme impliquent

⁶ Voir K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012 ; P. POPELIER ET K. LEMMENS, *The Constitution of Belgium: A contextual analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2015.

⁷ Source : ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_MAIN/default/table?lang=en.

⁸ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (*M.B.*, 17 janvier 1989).

la prise en compte des spécificités socio-économiques de la Région de Bruxelles-Capitale et le maintien de la soutenabilité des finances publiques, sans toutefois plonger les entités fédérées les plus précaires dans une situation de sous-financement structurel⁹.

Le plan de cette contribution est le suivant. Nous examinons tout d'abord l'influence des réformes institutionnelles successives sur le système de financement des entités fédérées (1). Sur cette base, nous détaillons ensuite la situation actuelle (2). Comme dans la plupart des États fédéraux, le fédéralisme budgétaire belge repose sur quatre piliers. Tout d'abord, l'autonomie fiscale confère aux entités fédérées – et plus particulièrement aux Régions – la faculté d'alimenter leur budget par l'impôt (2.1). Une partie substantielle des compétences dévolues aux entités fédérées est en outre financée par un système de dotations fédérales, expliqué à la section 2.2, qui distingue également les dotations incitatives (fondées sur l'idée de « responsabilisation ») et celles fondées sur les besoins. Les recettes fiscales (régionales) et les dotations ne suffisent pas toujours à équilibrer le budget des entités fédérées, qui peuvent aussi recourir à deux canaux supplémentaires : un système de péréquation, dit « mécanisme de solidarité » (3) et l'emprunt auprès des marchés financiers internationaux (4). Enfin, la conclusion propose une évaluation sommaire du fédéralisme (budgétaire) en Belgique et identifie les principaux défis auquel il est actuellement confronté.

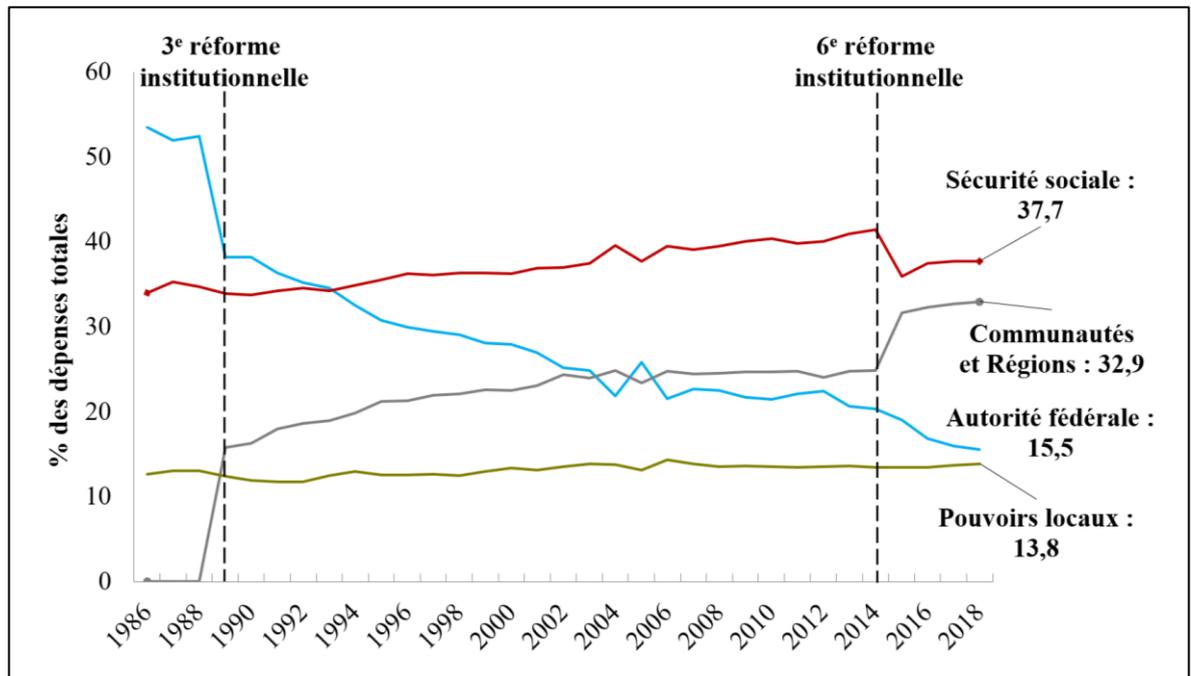
1. LE FEDERALISME BUDGETAIRE EN BELGIQUE : GENESE, EVOLUTION ET TENSIONS

Sur le plan des finances publiques, la plupart des réformes de l'État ont visé à accéder aux revendications d'autonomie financière et fiscale émanant singulièrement de Flandre. Les vagues successives de transfert de compétences matérielles et de moyens financiers à destination des entités fédérées sont, entre autres, justifiées par la volonté d'améliorer l'organisation des recettes et des dépenses 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 diverses façons au cours du temps. Trois registres de légitimation du fédéralisme budgétaire se sont ainsi superposés au cours du temps¹⁰ : la légitimité budgétaire verticale (1970-1988), la légitimité budgétaire horizontale (1989-2000) et, enfin, la légitimité fiscale (depuis 2001). Cette première section explique l'évolution de la part des Communautés et des Régions dans les dépenses totales du pays, illustrée par la figure 1. Les sections 2 à 4 examinent ensuite en détail la configuration actuelle des principales composantes du système de financement des entités fédérées : l'autonomie fiscale, les dotations, le mécanisme dit « de solidarité » et l'emprunt.

⁹ Sur tous ces points, la sixième réforme institutionnelle peut être considérée comme une relative réussite. Voir A. DECOSTER ET W. SAS, «De nieuwe bijzondere financieringswet van de 6^{de} staatshervorming: werden de beloften ingelost?», *op. cit.*

¹⁰ B. BAYENET, M. BOURGEOIS ET D. PIRON, « Le fédéralisme financier, vecteur de renforcement de la légitimité de la gestion des finances publiques en Belgique ? », in C. HUSSON-ROCHCONGAR (dir.), *La légitimité en finances publiques*, Paris, Mare & Martin, 2022, pp. 521-542.

Figure 1 : part relative des quatre sous-secteurs institutionnels dans les dépenses totales du pays (1986-2018)¹¹



1.1. LES PREMIERE ET DEUXIEME REFORMES INSTITUTIONNELLES (1970-1988)

Entre 1970 et 1988, la décentralisation de compétences et de moyens financiers est présentée comme une réponse à l'hétérogénéité des préférences culturelles, linguistiques et économiques entre le nord et le sud du pays. Pour financer leurs compétences, les entités fédérées nouvellement créées obtiennent une large autonomie budgétaire (verticale) – entendue ici comme le pouvoir de décider de manière autonome de l'allocation de leurs dépenses. Les Communautés et Régions se voient accorder la faculté de voter annuellement leur budget, ainsi qu'une autonomie quasiment totale dans l'utilisation de leurs ressources¹². Les dotations affectées, conditionnées à l'exercice de compétences spécifiques, sont en effet pratiquement absentes du système belge.

En dépit de cette large autonomie budgétaire, les entités fédérées demeurent largement dépendantes du Gouvernement fédéral en ce qui concerne l'accès aux ressources¹³. La loi – à majorité ordinaire – du 9 août 1980 attribue cinq sources de financement aux Communautés et aux Régions¹⁴. La majeure partie du financement des entités fédérées repose sur des dotations à charge du budget central (1) et des ristournes sur le produit de

¹¹ Les premières données disponibles dans la comptabilité nationale au sujet des Communautés et des Régions datent de 1989.

¹² Articles 175, § 2, 176, § 2 et 177, § 2 de la Constitution.

¹³ G. STIENLET, "De institutionele hervormingen en de financiering van gemeenschappen en gewesten (1980-1990)", In Institut belge des finances publiques (dir.), *Histoire des finances publiques en Belgique : la période 1980-1990*, Gand, Academia Press, 1993, pp. 27-68.

¹⁴ Art. 1^{er} de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B., 15 août 1980).

certaines impôts et prélèvements perçus par l'État central (2). En outre, des ressources non-fiscales en lien avec leurs compétences (3), d'éventuels emprunts (4) et, enfin, une autonomie fiscale propre (5) jouent un rôle relativement marginal en pratique.

En ce qui concerne ce dernier point, l'étendue de l'autonomie fiscale propre des Communautés et des Régions s'avère *de facto* fortement restreinte. En effet, l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution consacre une primauté de la *loi* fiscale (fédérale) sur le *décret* fiscal (régional et communautaire). Sur cette base, la loi du 23 janvier 1989, adoptée à la majorité ordinaire, établit un principe de *non bis in idem* dans le domaine fiscal, en vertu duquel 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 »¹⁵. Tout au long des années 1980, des universitaires flamands dénoncent dès lors le caractère « très limité »¹⁶ de l'autonomie de prélèvement des Communautés et des Régions. Selon leurs calculs, celle-ci se bornerait à environ 3 % de leurs recettes totales, illustrant, selon eux, la position de « dépendance quasiment totale »¹⁷ des entités fédérées vis-à-vis du pouvoir central dans l'approvisionnement de leur budget.

1.2. LES TROISIEME ET QUATRIEME REFORMES INSTITUTIONNELLES (1989-2000)

Une deuxième période débute en 1989, lorsque le débat relatif à l'organisation financière du système fédéral se concentre sur les modalités de répartition *horizontale* des moyens financiers, c'est-à-dire les critères de partage entre les entités fédérées des ressources allouées par le pouvoir central. Cet enjeu se présente sous la forme d'un arbitrage entre « responsabilisation » et solidarité. L'idée de responsabilisation financière fait ici référence à la possibilité pour une entité de « tirer les fruits » de son dynamisme économique. Cette situation est présentée comme un « juste retour »¹⁸, c'est-à-dire la récompense budgétaire de politiques stimulant la croissance économique (*cf.* 2.2.1). Un tel discours rencontre un large écho en Flandre car il avantage clairement les entités dont les résidents sont les plus aisés – et contribuent dès lors davantage aux ressources publiques. Les responsables politiques francophones, chargés de gouverner un territoire et une population moins prospères que leurs homologues flamands, insistent quant à eux sur le maintien d'une solidarité financière suffisante entre l'ensemble des composantes de la fédération belge.

Cet exercice d'équilibre aboutit à l'adoption de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (LSF), qui marque l'entrée de la Belgique dans l'ère du fédéralisme budgétaire. La consécration de la loi spéciale¹⁹ en

¹⁵ 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).

¹⁶ V. VAN ROMPUY et E. HEYLEN, *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen*, Leuven, Acco, 1986, p. 234.

¹⁷ *Idem*, p. 225.

¹⁸ 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.

¹⁹ La loi spéciale est définie comme suit à l'article 4, al. 3, de la Constitution : « (...) 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

tant qu'instrument d'organisation des relations financières au sein du modèle fédéral belge n'est pas dénuée de signification politique. En soumettant toute modification – aussi minime soit-elle – du système de financement des entités fédérées à une double majorité, cette décision prolonge dans le domaine des finances publiques la logique de « verrouillage » suivie sur le terrain institutionnel. Pour être entérinée, toute proposition en ce sens doit recueillir deux tiers des suffrages exprimés par les membres des deux assemblées législatives fédérales (la Chambre et le Sénat), ainsi que l'approbation de la majorité des membres des deux groupes linguistiques (français et néerlandais) qui les composent.

La LSF étend le recours aux mécanismes de financement déjà utilisés pour les Communautés et les Régions, à savoir des dotations fédérales prélevées sur les recettes fiscales nationales. Comme auparavant, les nouvelles compétences transférées aux entités fédérées dans le cadre de la réforme institutionnelle de 1988-1989 (dont l'enseignement est de loin la plus importante) sont financées par des dotations fédérales annuelles prélevées sur les recettes (fiscales) perçues par le Gouvernement fédéral. Ces dotations, dont le « montant de base » est indexé à l'indice des prix à la consommation, sont distribuées selon deux logiques distinctes.

D'un côté, les compétences dévolues aux trois Régions sont 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 »). À la demande expresse des francophones, un mécanisme explicite de péréquation, dénommé « intervention de solidarité nationale », est instauré en vue de compenser les effets de cette logique sur les Régions dont le produit moyen de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble du pays (cf. 3)²⁰. De l'autre, des parts attribuées des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)²¹ sont créées en vue de financer les dépenses d'enseignement – qui absorbent alors environ 80 % des dépenses communautaires. Cette dotation est ventilée selon une logique dite « de besoins », estimés à partir du nombre d'élèves scolarisés dans chaque Communauté²². Cette dérogation au principe du « juste retour » est généralement présentée comme 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 seules Régions – et ce alors même qu'une seconde dotation, liée aux autres compétences communautaires, est financée à l'aide de parts attribuées des recettes d'IPP, réparties selon la clé du « juste retour »²³.

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 ».

²⁰ Art. 48 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

²¹ La référence à la TVA est trompeuse dans la mesure où le niveau des dotations n'est en aucun cas lié aux recettes collectées par le biais de la TVA. Ce label a été introduit pour distinguer les dotations en fonction des règles qui régissent leur répartition. À l'instar des « parts attribuées de l'IPP », les « parts attribuées de la TVA » ont été nommées de la sorte parce qu'à côté de l'IPP, la TVA est l'autre source principale de recettes publiques. Toutefois, les recettes de la TVA n'influencent ni le niveau de la dotation TVA, ni sa répartition entre les Communautés.

²² Art. 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

²³ Le financement de la Communauté germanophone est régi par la loi (ordinaire) du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (M.B., 18 janvier 1984), régulièrement modifiée en vue d'être (globalement) alignée sur les mécanismes de financement des deux autres Communautés.

En outre, le transfert aux Régions de nouvelles compétences fiscales permet de franchir un pas important en direction d'une véritable autonomie fiscale²⁴. Pour les raisons évoquées *infra* (2), la LSF dote les Régions, mais pas les Communautés, de compétences fiscales supplémentaires. Elle 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 habilitées à modifier (à des degrés variables) la base, le taux d'imposition et les exonérations de ces « impôts régionaux », dont leur administration peut en outre reprendre le service.

L'entrée en vigueur de la LSF plonge la Communauté française dans des difficultés financières prévisibles. Son homologue flamande n'éprouve pas les mêmes difficultés, en raison de l'intégration des ressources budgétaires qui accompagne la « fusion » des institutions régionales et communautaires flamandes²⁵. La décentralisation croissante des compétences et des moyens financiers qui s'opère au fil des réformes institutionnelles permet ainsi au Gouvernement flamand de gérer de manière autonome des masses budgétaires toujours plus importantes, en exerçant son autonomie fiscale sur le territoire le plus prospère de l'économie belge. 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, exigé en guise de contrepartie par les représentants flamands²⁶.

1.3. LA CINQUIEME REFORME INSTITUTIONNELLE (2001)

Le refinancement des entités fédérées dans le cadre de la quatrième réforme de l'État s'étant révélé insuffisant, un nouveau cycle de négociations institutionnelles s'engage au tournant du 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 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.

Sur le plan financier, la cinquième réforme de l'État de 2001 s'articule autour de deux volets. Le premier est une nouvelle adaptation du régime de financement des Communautés en vue de répondre au sous-financement de la Communauté française. L'autonomie fiscale des Régions est en outre accrue, à deux niveaux complémentaires.

²⁴ M. INSTALLÉ ET M. PEFFER, « Le financement des communautés et des régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988 », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 1209–1210, 1988, pp. 3-70 ; W. MOESEN, D. HEREMANS, V. VAN ROMPUY et M. EYSKENS, "Bedenkingen bij de nieuwe financieringsvoorstellen voor gewesten en gemeenschappen", *Leuvense Economische Standpunten*, vol. 47, 1988, pp. 1-50.

²⁵ Art. 1^{er}, § 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

²⁶ Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*M.B.*, 20 juillet 1993).

D'une part, les Régions acquièrent de nouvelles compétences fiscales : redevance radio-télévision, fiscalité automobile (taxes de circulation et de mise en circulation) et Eurovignette (remplacée en 2016 par le prélèvement d'une taxe kilométrique sur les poids lourds). D'autre part, les prérogatives normatives des Régions sur la fiscalité régionale 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 régionaux, dont elles perçoivent désormais le produit intégral²⁷.

Enfin, la cinquième réforme de l'État précise et amplifie la compétence des Régions en matière d'IPP – qui demeurerait, dans les faits, un impôt fédéral à part entière à ce stade. Ces collectivités 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 matérielles²⁸. L'exercice de cette compétence fiscale est toutefois assorti de balises strictes : l'interdiction de réduire la progressivité de l'impôt ou de se livrer à une concurrence fiscale déloyale. Par ailleurs, les adaptations apportées par les Régions à l'IPP ne peuvent excéder un seuil établi à 6,75 % des recettes de cet impôt sur leur territoire.

Malgré cette réforme, les principaux partis politiques flamands souhaitent approfondir davantage l'autonomie fiscale des entités fédérées, dont ils érigent la « responsabilisation » en priorité des pourparlers communautaires qui se tiennent en 2007-2008 et reprennent au lendemain des élections de juin 2010. Dans le débat public, ce terme polysémique est majoritairement interprété sous un angle politique et fiscal. Accroître la responsabilisation *fiscale* des Régions en leur accordant un accès direct à une partie de l'IPP (voire de l'impôt des sociétés) est présenté comme une manière de responsabiliser *politiquement* leurs représentants vis-à-vis des citoyens²⁹. Ceux-ci seraient alors en mesure d'exprimer leurs préférences non seulement sur la politique budgétaire (affectation des dépenses), mais aussi au niveau de la politique fiscale (prélèvement des recettes). Enfin, d'un point de vue *budgétaire*, ce principe sous-tend l'existence d'une relation linéaire entre l'évolution de la croissance économique d'une Région et de ses ressources budgétaires et fiscales³⁰. Il justifie notamment le recours accru à une clé fiscale (« juste retour ») dans la répartition des moyens rétrocédés par l'Autorité fédérale aux entités fédérées. D'une certaine manière, ce débat porte en définitive sur le diagnostic qu'il convient de poser quant à l'origine des écarts socio-économiques qui existent entre la Flandre et la Wallonie (l'évaluation de la situation de Bruxelles se révélant encore plus controversée) : cette situation est-elle la conséquence de choix inadéquats de la part des décideurs francophones ? Ou résulte-t-elle principalement de dynamiques (économiques, sociales, historiques, démographiques, etc.) qui dépassent en grande partie leur champ d'intervention ?

²⁷ 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).

²⁸ Art. 9 de la même loi.

²⁹ R. BOADWAY ET J.-F. TREMBLAY, "Reassessment of the Tiebout model", *Journal of Public Economics*, vol. 96, n° 11-12, 2012, pp. 1063-1078.

³⁰ B. WEINGAST, "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, vol. 65, n° 3, 2009, pp. 279-293.

1.4. LA SIXIEME REFORME INSTITUTIONNELLE (2011-2015)

Après dix-huit mois de négociation, un nouvel accord institutionnel est conclu en octobre 2011. La sixième réforme de l'État altère considérablement le poids relatif des composantes de la fédération belge, en transférant plus de 20 milliards d'euros de compétences à destination des Communautés et des Régions, dans des domaines tels que les allocations familiales, les soins de santé, le marché du travail, les dépenses fiscales, etc. Lors de son entrée en vigueur en 2015, les moyens respectifs des Communautés et des Régions ont ainsi augmenté d'environ 50 % et 20 %. À l'instar des réformes précédentes, cette large dévolution de compétences s'accompagne d'une profonde révision de leur système de financement. En effet, lorsque de nouvelles compétences sont décentralisées, il incombe de préciser comment elles seront financées ; la LSF doit dès lors être modifiée.

Néanmoins, la réforme de la LSF adoptée à l'occasion de la sixième réforme de l'État ne concerne pas uniquement le financement des compétences matérielles décentralisées. Elle implique également une révision de certains paramètres de financement des entités fédérées, ainsi qu'une réforme du mécanisme de solidarité à destination des Régions les plus précaires, en réponse aux critiques d'inefficacité dont il faisait l'objet. En outre, un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences – positives comme négatives – de la transition vers ce nouveau système de financement³¹. À l'issue de cette négociation, un mécanisme a enfin été introduit pour répartir les efforts d'assainissement des finances publiques entre les différentes entités du pays³².

Sur le plan des recettes, le changement le plus notable occasionné par la sixième réforme institutionnelle réside dans l'accroissement de l'autonomie fiscale régionale. En ce qui concerne le financement des Régions, le système de parts attribuées de l'IPP – éventuellement complétées par des additionnels (ou des soustractionnels) à l'IPP – est remplacé par une taxe régionale additionnelle à l'IPP³³. En pratique, les Régions prélèvent actuellement des « centimes additionnels régionaux » au taux de 33,257 % sur l'IPP fédéral – dont le montant a été réduit en conséquence. En d'autres termes, les Régions gèrent donc environ un quart de l'ensemble des recettes de l'IPP. En fonction de leurs marges budgétaires et des objectifs de leur politique fiscale, elles sont désormais autorisées à définir le taux de leurs centimes additionnels de manière autonome et sans limite quantitative, ainsi qu'à appliquer des réductions sur la partie de l'IPP dont elles sont responsables³⁴. Les Régions peuvent en outre augmenter, mais aussi diminuer la progressivité de l'IPP – sous certaines conditions toutefois. Elles obtiennent enfin des compétences fiscales exclusives sur une série de dépenses fiscales liées à leurs compétences matérielles – dont la fiscalité immobilière³⁵.

³¹ Titre V/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

³² D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques*, op. cit.

³³ Titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

³⁴ K. ALGOED ET F. DENIL, "Fiscal Federalism: The Transition to a New Model of Fiscal Relations" in É. DE CALLATAÏ ET F. THYS-CLÉMENT (eds), *The Return of the Deficit: Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven, Leuven University Press, 2012, pp. 249-255.

³⁵ Pour une illustration de la mise en œuvre par les Régions de leurs compétences dans le domaine de la fiscalité immobilière, voir D. PIRON ET F. VOISIN, « Fédéralisme financier et fiscalité(s) régionale(s) en Belgique : 'monnaie fait tout' ? », in C. XHARDEZ, M. CUNET, F. RANDOUR ET CH. NIESSEN (dirs), *50 ans de fédéralisation de l'État belge* :

Ce renforcement des prérogatives fiscales régionales n'est toutefois pas dénué de contradiction, en ce qu'il accroît notamment les interférences entre la politique fiscale fédérale et les ressources budgétaires régionales. En effet, « l'impôt État réduit » établi par l'Autorité fédérale demeure l'unique base de calcul des additionnels régionaux à l'IPP. En conséquence, la politique fiscale fédérale affecte directement le montant des centimes additionnels sur l'IPP perçus par les Régions³⁶. À travers ce canal, des décisions *fédérales* impactent donc directement les ressources budgétaires *régionales*, ce qui constitue une situation inédite depuis l'instauration de la LSF en 1989.

Les Régions demeurent bien entendu libres d'augmenter le taux de leurs centimes additionnels pour compenser les conséquences budgétaires de la politique fiscale fédérale. Cette faculté ne remet toutefois pas en cause la primauté de fait de l'Autorité fédérale sur le plan de la fiscalité directe des personnes physiques au sein de la structure 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 du Service public fédéral (SPF) Finances³⁷.

Malgré ces limites, la régionalisation croissante de l'IPP représente un accroissement significatif de l'autonomie fiscale régionale – en complément du large éventail de taxes régionales décentralisées lors des réformes de l'État antérieures. Par conséquent, les autorités régionales sont aujourd'hui dotées d'importants leviers en vue de consolider leur propre système fiscal (voir 2.1).

2. LE FINANCEMENT ACTUEL DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS

Cette section s'appuie sur l'historique du fédéralisme budgétaire belge, retracé dans la section précédente, en vue de détailler la situation actuelle. En Belgique comme dans la plupart des autres fédérations, un nombre considérable de compétences matérielles ont été décentralisées vers un niveau infranational de gouvernement, situé entre le niveau central/fédéral et le niveau local. Contrairement aux autres fédérations, et pour les raisons déjà expliquées en introduction, la Belgique dispose de deux types d'entités fédérées : les Régions et les Communautés. En conséquence, le financement de ces entités, tel que régi par la LSF, peut s'avérer légèrement plus complexe que dans d'autres fédérations. Les piliers du fédéralisme budgétaire en Belgique n'en demeurent pas moins identiques : il s'agit de l'autonomie fiscale (2.1), des dotations fédérales (2.2), de la solidarité (3) et de l'emprunt (4).

Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan, 2020, pp. 131-146.

³⁶ Un tel effet de « contagion régionale » de la politique fiscale fédérale est loin d'être uniquement théorique, ainsi que l'illustre la politique de « glissement fiscal » (*tax shift*) mise en œuvre par le Gouvernement fédéral dirigé par Charles Michel (2014-2018). Cette politique organise des réductions de cotisations sociales et une diminution de l'IPP équivalente à 3,45 milliards d'euros à l'horizon 2020 en vue de soutenir l'emploi. En pratique, le Gouvernement fédéral a reporté unilatéralement environ un quart de cette somme vers les Régions, soit la part de cet impôt dont elles assurent la gestion depuis la sixième réforme de l'État.

³⁷ Art. 54/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

Premièrement, les entités fédérées belges jouissent d'un degré considérable d'autonomie fiscale (comparable aux niveaux espagnols ou écossais), définie comme la part de dépenses qu'une autorité est en mesure de financer par des recettes issues de ses propres impôts (cf. 2.1). Les principales recettes fiscales des Régions, telles que prévues par la LSF, proviennent des centimes additionnels sur l'IPP, des droits d'enregistrement perçus sur les transactions immobilières, des droits de succession et des taxes de circulation et de mise en circulation.

Deuxièmement, une partie substantielle des ressources des entités fédérées provient encore du niveau fédéral. Il s'agit de dotations, dont les montants sont indexés sur l'inflation – et souvent également sur la croissance économique. La LSF stipule que ces dotations sont attribuées par l'Autorité fédérale aux Régions et aux Communautés selon des critères préétablis, sur la base de paramètres (capacité fiscale, population, etc.) qui peuvent évoluer dans le temps. Dans la suite de cette contribution, nous ferons référence à ces critères de distribution sous le nom de « clés de répartition ». Une fois les dotations fédérales réparties selon ces clés préétablies, les entités fédérées sont ensuite libres de les utiliser à leur guise pour financer les politiques de leur choix – dans la limite de leurs compétences matérielles. La grande majorité des dotations fédérales n'est pas « affectée », ce qui signifie que leur usage n'est pas restreint à des secteurs d'action prédéfinis.

Deux types de critères sont utilisés pour répartir les dotations fédérales : la capacité fiscale, d'une part, et les besoins, d'autre part. Un premier ensemble de dotations est réparti à l'aide d'une clé basée sur la « capacité fiscale » régionale, c'est-à-dire la part des recettes de l'IPP collectées sur le territoire de chaque région. Comme évoqué ci-dessus (1.2), ce critère d'attribution est parfois assimilé à une logique de « juste retour » : à travers son application, les Régions récupèrent *indirectement* les contributions versées par leurs habitants à l'IPP fédéral. En d'autres termes, plus la contribution des résidents d'une Région aux recettes de l'IPP est élevée, plus la part de la dotation à laquelle elle a droit est importante. En raison de ce lien avec l'IPP, les dotations auxquelles s'applique ce critère sont appelées « parts attribuées de l'IPP ». La section 2.2 expose les raisons qui appuient le recours à ce type de critère.

Deuxièmement, les critères de répartition fondés sur les besoins tiennent compte de divers paramètres relatifs à la population, tels que le nombre d'élèves, de personnes âgées ou de jeunes résidant dans une entité fédérée. À titre d'exemple, plus une Communauté compte d'élèves, plus ses besoins de financement dans le domaine de l'enseignement sont supposés élevés. Allouer les dotations selon la part d'une Communauté dans la population totale des élèves au niveau national – comme prévu lors de la communautarisation de l'enseignement – permet dès lors de répondre à ce besoin. La section 2.2 explique pourquoi ce mode de répartition des dotations fédérales ne s'applique qu'aux Communautés et pourquoi il ne peut, selon nous, être réduit à une forme de « fédéralisme de consommation ».

2.1. L'AUTONOMIE FISCALE DES REGIONS ET DES COMMUNAUTES

Le degré d'autonomie fiscale d'une collectivité peut être mesuré en calculant la part des recettes fiscales dans l'ensemble des recettes. Le tableau 1 illustre cette approche pour deux versions de la LSF : celle en vigueur avant la sixième réforme institutionnelle et celle en vigueur depuis lors. Dans les deux cas, les calculs sont réalisés sur la base des données relatives à l'année budgétaire 2019. La première ligne du tableau indique le montant des dotations perçues par les Communautés et les Régions sous la LSF en vigueur avant 2015. La deuxième ligne indique le montant des recettes fiscales perçues par les Régions dans ce même cadre. La somme des dotations fédérales et des recettes fiscales donne les recettes régionales totales (troisième ligne), dont dérive l'autonomie fiscale sous l'ancien système (quatrième ligne). La deuxième partie du tableau reproduit ce calcul pour la LSF en vigueur depuis 2015.

**Tableau 1 : Autonomie fiscale sous l'ancienne et sous la nouvelle LSF
(comparaison pour 2019, mds €)³⁸**

Ancienne LSF	RF	CFI.	Flandre (RF + CFI.)	RW	CFr.	RBC	Total (Régions)
Dotations	7,8	16,0	23,8	4,6	10,1	1,4	13,8
Fiscalité propre (a)	6,6		6,6	2,8		1,5	10,8
Revenus totaux (b)	14,4		30,4	7,4		2,9	24,6
Autonomie fiscale (a)/(b) en p.c.	45,5 %		21,5 %	37,6 %		52,6 %	44,2 %
Nouvelle LSF							
Dotations	3,0	23,5	26,6	2,2	14,4	0,8	6,1
Fiscalité propre (a)	14,6		14,6	6,3		2,5	23,4
Revenus totaux (b)	17,7		41,2	8,5		3,3	29,5
Autonomie fiscale (a)/(b) en p.c.	82,8 %		35,5 %	74,1 %		74,8 %	79,4 %
Changement dû à la transition entre l'ancienne et la nouvelle LSF							
En points de pourcentage	37,3 %		14,0 %	36,6 %		22,2 %	35,5 %
En pourcentage	82,0 %		65,2 %	97,2 %		42,2 %	80,7 %

La colonne droite du tableau indique le résultat agrégé pour l'ensemble des trois Régions. Une première observation est que le montant des recettes fiscales régionales est considérablement supérieur dans le système actuel : il se hisse de 10,8 milliards d'euros (dans le système antérieur) à 23,4 milliards d'euros (dans le cadre de la LSF actuelle). Cela correspond à une augmentation de 12,6 milliards d'euros. Exprimée selon la méthode décrite ci-dessus, l'autonomie fiscale des Régions a donc évolué de 44,2 % à 79,4 %. Il s'agit là d'une augmentation de 35,5 points de pourcentage ou de plus de 80 % (lignes inférieures droites du tableau). Autrement dit, si l'on se concentre uniquement sur les Régions, l'autonomie fiscale apparaît très élevée dans le système actuel : elle atteint jusqu'à 82,8 % en Région flamande et respectivement 74,8 % et 74,1 % dans les Régions de Bruxelles-Capitale et wallonne.

Cette augmentation significative résulte de la décentralisation inédite de l'IPP opérée à l'occasion de la sixième réforme de l'État. Dans le nouveau système, l'IPP fédéral est réduit d'environ un quart – bien que l'Autorité fédérale demeure compétente pour

³⁸ Ces calculs ont été réalisés en faisant abstraction des transferts intra-francophones. Nous laissons de côté le budget de la Communauté germanophone, proportionnellement négligeable par rapport à celui des autres entités fédérées. Légende (de gauche à droite) : RF = Région flamande ; CFI. = Communauté flamande ; RW = Région wallonne ; CFr. = Communauté française ; RBC = Région de Bruxelles-Capitale.

déterminer l'assiette fiscale. L'espace fiscal ainsi libéré est occupé par les Régions, qui prélèvent des centimes additionnels dits « élargis » sur l'IPP versé par les contribuables au niveau fédéral. Supposons par exemple qu'un citoyen vivant en Flandre paie 10 000 euros d'IPP au Gouvernement fédéral dans le système antérieur à 2015. Dans le nouveau système, le Gouvernement fédéral abaisse ses taux de sorte que le même citoyen ne paie plus qu'environ 7 500 euros. La Région flamande occupe l'espace fiscal ainsi libéré, en prélevant un IPP régional de 33,257 % sur les 7 500 euros d'IPP fédéral, ce qui se traduit par un impôt régional d'environ 2 500 euros pour le citoyen en question. Au total, celui-ci paie un montant d'IPP similaire dans les deux systèmes (à savoir 10 000 euros), mais 25 % de ce montant est désormais prélevé par la Région dans laquelle il réside³⁹.

Les Régions ne sont pas tenues de s'en tenir au taux d'imposition initial de 33,257 % – qui égalise le résultat du système antérieur à 2015 avec celui en vigueur depuis lors⁴⁰. Elles disposent, au contraire, d'une grande latitude pour le modifier. Le taux des centimes additionnels à l'IPP perçus par une Région peut en outre être modulé par tranche d'impôt – par exemple en divisant les 7 500 euros en trois tranches, puis en fixant un taux de 20 % pour la première d'entre elles et un autre de 35 % pour la tranche la plus élevée. Si la LSF impose des restrictions en termes d'érosion de la progressivité de l'IPP et de concurrence fiscale déloyale, elle accorde toutefois une grande marge de manœuvre aux Régions pour concevoir leur propre régime d'IPP. Il incombe à cet égard de relever qu'en dépit de ses très vives revendications d'autonomie fiscale, la Flandre ne s'est, à ce stade, pas encore véritablement saisie de cette autonomie nouvellement acquise.

Une autre considération politique notable est que la demande (nationaliste) flamande en faveur de davantage d'autonomie fiscale ne semble pas avoir diminué depuis 2015. Cela semble à première vue difficile à expliquer, compte tenu des pourcentages élevés d'autonomie fiscale régionale présentés dans le tableau 1. La justification réside dans les particularités du modèle fédéral belge. Alors que les Régions peuvent aisément identifier leurs contribuables sur la base de leur résidence, tel n'est pas le cas pour les deux grandes Communautés, dont les territoires se chevauchent à Bruxelles. La question posée est alors la suivante : comment distinguer les citoyens qui bénéficient des services d'une Communauté sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale – et devraient dès lors être taxés par cette collectivité – et ceux qui n'en bénéficient pas – et devraient donc être exemptés ?

³⁹ Outre l'étendue de l'autonomie fiscale régionale, la décentralisation d'environ un quart des recettes de l'IPP est également importante en raison de la progressivité de l'impôt (c'est-à-dire le fait que les plus riches paient proportionnellement plus d'impôts). Celle-ci implique que les recettes de l'IPP (à prix constants) augmentent plus rapidement que le PIB. À titre d'exemple, il est possible que les recettes de l'IPP augmentent de 2,6 % lorsque le PIB augmente de 2 %. Ce rapport (ici 1,3) est appelé l'élasticité des recettes de l'IPP par rapport au PIB. L'estimation de cette élasticité est controversée. En transférant un quart de l'IPP aux régions, l'Autorité fédérale a néanmoins transféré un quart de cette « prime d'élasticité » aux Régions. La taille de l'élasticité joue un rôle crucial dans l'évaluation des gagnants et des perdants à long terme de la réforme de la LSF : plus l'élasticité est élevée, plus la nouvelle LSF sera favorable aux Régions et, par effet de symétrie, moins elle bénéficiera au niveau fédéral. À l'inverse, plus l'élasticité est faible, plus la situation lui sera favorable. En limitant la régionalisation de l'IPP à environ un quart des revenus générés par cet impôt, l'Autorité fédérale a néanmoins assuré sa viabilité et la préservation de ses prérogatives fiscale – y compris en ce qui concerne la « prime d'élasticité », dont il continue à bénéficier majoritairement. Sur ce point, cf. A. DECOSTER et W. SAS, "Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet", in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (eds), *België, Quo Vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 311-340 ; A. DECOSTER et W. SAS, "De nieuwe bijzondere financieringswet van de 6^{de} staatshervorming: werden de beloften ingelost?", *op. cit.*

⁴⁰ À titre d'exemple, la Région de Bruxelles-Capitale a ainsi abaissé son taux à 32,591 % à l'occasion de sa réforme fiscale de décembre 2016.

Plusieurs avis rendus par la section de législation du Conseil d'État⁴¹ soulignent qu'il est impossible pour les Communautés flamande et française d'identifier leurs contribuables à Bruxelles en l'absence de « sous-nationalités », dont la création serait contraire à la Constitution. Le Conseil d'État a également refusé la possibilité d'exempter les résidents bruxellois de l'obligation de payer les impôts communautaires, estimant qu'il s'agissait d'une mesure discriminatoire. Nous estimons pour notre part que ces avis ignorent le fait que les Communautés n'exercent pas leur compétence sur les *personnes* à Bruxelles, mais uniquement sur des *institutions unilingues*, qui peuvent aisément être identifiées. Par conséquent, s'il est juridiquement impossible pour les Communautés de taxer les résidents bruxellois, elles pourraient toutefois à notre sens décider de prélever des redevances d'utilisation aux citoyens bruxellois qui bénéficient de leurs services⁴². En outre, la « fusion » entre les institutions régionales et communautaires opérée du côté flamand implique que les résidents bruxellois bénéficient indirectement des impôts régionaux perçus sur le territoire flamand – ce qui semble contraire au principe de non-discrimination tel que défini par le Conseil d'État.

L'interprétation controversée du Conseil d'État a exercé de profondes répercussions sur la pratique politique : à ce jour, les Communautés ne lèvent pas d'impôts. Cette situation emporte des conséquences considérables sur le calcul de l'autonomie fiscale des entités fédérées. Comme l'illustre le tableau 1, les cellules relatives aux recettes fiscales restent vides pour les (deux grandes) Communautés (lignes 2 et 6). Puisqu'elles ne perçoivent pas d'impôts propres, leur financement repose uniquement sur des dotations, présentées en italique dans le tableau.

Cela explique les appréciations très contrastées du degré d'autonomie fiscale entre les acteurs politiques du nord et du sud du pays. Dans le cadre de la LSF en vigueur avant 2015, l'autonomie fiscale de la Flandre atteignait 45,5 % lorsque les recettes fiscales (6,6 milliards d'euros) étaient rapportées aux seules recettes régionales (14,4 milliards d'euros). Elle chutait en revanche à 21,5 % lorsque ces mêmes recettes fiscales étaient comparées aux revenus combinés de la Région et de la Communauté flamandes (30,3 milliards). Il n'est donc pas erroné d'évoquer un degré d'autonomie fiscale équivalent à « seulement 20 % » des recettes flamandes. Cet exemple démontre néanmoins que ce débat ne se limite pas à une « simple » question de chiffres, mais aussi aux cadres institutionnels qui sous-tendent le modèle fédéral belge.

La sixième réforme de l'État n'a pas mis un terme à l'existence conjointe de Régions et de Communautés. Par conséquent, les partisans d'un renforcement de l'autonomie fiscale régionale (flamande) peuvent encore et toujours soutenir leurs revendications à l'aide de chiffres indiquant une autonomie fiscale bien inférieure à celle avancée plus haut, dans le cas des seules Régions : en tenant compte des dotations communautaires, l'autonomie fiscale de la Flandre s'élève désormais à 35,5 %. En comparaison avec la situation antérieure, cela représente tout de même une augmentation de deux tiers ou 14 points de pourcentage.

⁴¹ Voy. not. les avis S.L.C.E. n° 21.104/2/V donné le 28 août 1991 et n° 21.690/2/V, n° 21.691/2/V et n° 21.692/2/V donnés les 16 et 17 juillet 1992.

⁴² Cette pratique ne serait toutefois pas applicable dans le secteur de l'enseignement, où s'applique un objectif d'égal accès sur le territoire national.

Plutôt que d'avancer de tels chiffres, il nous semble en synthèse plus fécond d'expliquer pourquoi les Communautés n'exercent pas leurs compétences fiscales, comment des impôts communautaires pourraient être prélevés à Bruxelles ou encore pourquoi la voie d'un fédéralisme classique, reposant exclusivement sur des entités qui ne se superposent pas, n'a pas été suivie dans le cas belge. Nous verrons en outre dans la sous-section suivante que la logique de « besoins » qui sous-tend la répartition des dotations fédérales destinées à financer les compétences des Communautés ne se combine pas toujours aisément avec une véritable autonomie fiscale.

2.2. LA REPARTITION DES DOTATIONS FEDERALES : UN ARBITRAGE DELICAT ENTRE « RESPONSABILITE » ET BESOINS

La responsabilisation accrue des entités fédérées a représenté une deuxième revendication majeure des partis flamands lors des négociations qui ont abouti à la LSF actuelle. Dans les médias, où il a rapidement fait figure de slogan, ce terme a souvent été réduit à l'autonomie fiscale. Le concept de « responsabilité » peut cependant être interprété dans un sens plus large, sans même que l'autonomie fiscale ne fasse office de condition préalable. Sur le plan politique, cette notion renvoie ainsi à l'ensemble des instruments qui rendent les gouvernements responsables devant leurs citoyens des conséquences de leurs politiques. Le raisonnement est le suivant : les gouvernements (régionaux) directement exposés aux conséquences d'une « bonne » gestion peuvent être plus enclins à « mieux » gouverner. Selon les théories économiques du fédéralisme, les gouvernements régionaux sont mieux placés pour répondre aux besoins et aux préférences locales. Dans ce cadre, une autonomie effective est supposée garantir la mise en œuvre de politiques adaptées et favorables au bien-être. Ce que recouvre une « bonne » politique, ainsi que la manière dont elle se manifeste et doit être récompensée, demeure toutefois relatif et dépend, entre autres, de l'entité en question. Le concept de « responsabilité » a de la sorte reçu une interprétation différente selon que l'on considère les Régions (2.2.1) ou les Communautés (2.2.2).

2.2.1. *Les Régions*

Comme indiqué précédemment, les Régions se sont vu attribuer des compétences économiques dès leur création en 1980. L'idée sous-jacente était que des autorités régionales seraient mieux à même d'évaluer les besoins ou les préférences spécifiques aux trois Régions du pays et, partant, de réduire la disparité de leurs situations socio-économiques. C'est sur cette base qu'ont été régionalisées des compétences telles que l'emploi, l'agriculture, l'économie, les travaux publics, l'énergie, le transport, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, le commerce extérieur, etc. Le transfert de compétences relatives au marché du travail et à la politique fiscale à l'occasion de la sixième réforme institutionnelle repose sur une logique similaire. Compte tenu des compétences exercées par les Régions et de la logique qui a présidé à leur décentralisation, une « bonne » gestion publique régionale peut être conçue comme l'ensemble des politiques susceptibles de stimuler la croissance économique régionale.

Cette conception d'une « bonne » politique au service de la croissance de l'économie régionale est ancrée dans la LSF depuis 1989. Il était alors avancé que la croissance économique impliquait la croissance des revenus et, par extension, des recettes fiscales. Les recettes fiscales par habitant ont dès lors été considérées comme un indicateur pertinent d'une « bonne politique ». Dans cette logique, récompenser les « bonnes » politiques nécessitait donc de mettre les recettes des Régions en lien avec leur capacité fiscale. Pour répartir les dotations fédérales, un poids accru a donc été accordé à la part de chaque Région dans le revenu total de l'IPP (le critère dit du « juste retour » décrit plus haut). Une amélioration de la capacité fiscale régionale est ainsi envisagée comme le reflet d'une croissance régionale dynamique, elle-même récompensée par une allocation plus favorable des dotations fédérales. À l'inverse, une détérioration de la capacité fiscale se voit « punie » par une allocation inférieure. Cette conception de la « responsabilité » insiste donc non seulement sur l'autonomie fiscale, mais aussi sur une répartition des dotations basée sur le principe du « juste retour ».

L'hypothèse selon laquelle une « bonne » politique stimule automatiquement la croissance régionale et génère, par conséquent, des recettes fiscales supplémentaires soulève toutefois de nombreuses questions. Toutes les évolutions de la croissance régionale résultent-elles des politiques menées par les autorités régionales ? Après tout, la mondialisation ne limite-t-elle pas drastiquement l'emprise des gouvernements régionaux sur leurs économies ? En outre, les recettes de l'IPP sont-elles l'indicateur le plus pertinent de la croissance régionale ? Le taux d'emploi régional ou encore la création d'emplois et d'entreprises ne s'avèrent-ils pas de meilleures mesures de la croissance régionale ? Il est, en tout cas, bien plus aisé de relier ces indicateurs à des politiques concrètes⁴³.

La figure 2 évalue la LSF en vigueur depuis 2015 en utilisant la part des recettes basées sur la capacité fiscale comme mesure indirecte de la responsabilisation des entités fédérées. Elle montre que le renforcement de l'autonomie fiscale régionale expliqué dans la sous-section précédente (2.1) n'a pas modifié radicalement le niveau global de responsabilisation des entités fédérées. En termes relatifs, pour l'ensemble des Communautés et Régions, le montant total de l'autonomie fiscale et des dotations qui sont réparties en fonction de la clé fiscale de l'IPP régional a même connu une diminution de 67 % à 55 % des recettes totales (quadrants bleus). Cette situation, à première vue paradoxale, s'explique par le fait que la partie désormais régionalisée de l'IPP se substitue à des dotations régionales (d'un montant de 12,3 milliards d'euros) dont la répartition obéissait déjà au principe du « juste retour ». Un facteur d'accroissement de la responsabilité des entités fédérées peut être trouvé du côté des ressources destinées à financer les compétences nouvellement transférées aux Régions en 2015. Cette nouvelle dotation, qui s'élève à 5 milliards d'euros en 2019 et représente la principale source de revenus des Régions après les recettes de l'autonomie fiscale, est répartie selon le critère du « juste retour ». Même pour ce qui a trait au financement des nouvelles compétences, les recettes régionales demeurent ainsi largement liées à la croissance économique et au rendement de l'IPP sur le territoire régional, ce qui entraîne une augmentation de la responsabilité des Régions de 5,3 milliards d'euros, en termes absolus (28,4 milliards

⁴³ Une discussion approfondie de ces questions dépasse le cadre de ce texte. Voir D. BELL, W. SAS et J. HOUSTON, « Starting from scratch? A new approach to subnational public finance », *Regional Studies*, vol. 55, n° 4, 2021, pp. 617-629.

d'euros sous la LSF en vigueur depuis la sixième réforme institutionnelle, contre 23,1 précédemment).

Figure 2 : comparaison d'ensemble des recettes attribuées par l'État fédéral aux entités fédérées dans l'ancienne et dans la nouvelle LSF (2019, mds €)

	Ancienne LSF		Nouvelle LSF	
	3 Régions 24,6	2 Comm. 26,1	3 Régions 29,5	2 Comm. 39,3
Recettes totales				
Autonomie fiscale	10,8		23,4	
	34,1 mds (67 %)		38,1 mds (55 %)	
Dotations				
→ Clé fiscale	12,3	11,0	5,0	9,7
→ Clés « besoins »		15,0		29,6
→ Péréquation	1,5		1,1	

Le tableau 2 éclaire sous un jour bien différent la problématique de la responsabilisation des entités fédérées à l'issue de la sixième réforme de l'État. La première ligne indique les montants (en euros par habitant) dépensés pour les compétences du marché du travail, régionalisées en 2015. La seconde ligne indique quant à elle la dotation (toujours en euros par habitant) transférée aux Régions pour financer ces compétences. Cette dotation étant répartie selon la capacité fiscale (« juste retour »), son montant par habitant s'avère largement plus élevé pour la Région flamande (415 euros) que pour la Région wallonne (338 euros) et la Région de Bruxelles-Capitale (298 euros). La croissance économique inférieure et le taux de chômage supérieur de ces deux Régions impliquent cependant des dépenses plus élevées dans ce secteur⁴⁴. En d'autres termes, le nouveau système réduit considérablement la marge budgétaire des deux Régions dont les dépenses dans le domaine du marché du travail excèdent la contribution relative aux recettes fiscales. En conséquence, si les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ne parviennent pas à combler l'écart avec la Flandre avant 2025,

⁴⁴ À cela s'ajoute le fait que la LSF ne prévoit de verser que 90 % des moyens liés à la dotation emploi, les 10 % restant étant compensés temporairement à travers le mécanisme de transition.

lorsque le mécanisme de transition commencera à s'éteindre progressivement, elles seront alors tenues d'assumer la « responsabilité » de cette situation.

Tableau 2 : Responsabilisation des trois Régions dans le domaine du marché du travail sous l'ancienne et la nouvelle LSF (2019, €/habitant)

	RF	RW	RBC
Dépenses courantes	382	450	515
Dotation	412	338	298
Écart	30	-112	-217

2.2.2. Les Communautés

La langue n'étant pas liée à un territoire mais à la personne qui la parle, les Communautés sont organisées sur une base personnelle – contrairement aux Régions. Des compétences telles que l'enseignement, l'emploi des langues, la politique de santé, l'aide aux personnes et la culture leur ont ainsi été progressivement transférées. La sixième réforme institutionnelle y ajoute une part importante : les allocations familiales, mais aussi certains pans des soins de santé et des soins aux personnes âgées, pour un montant estimé à 12,9 milliards d'euros en 2019.

Nous avons expliqué plus haut combien il est difficile de définir – et encore plus de mesurer – une « bonne » politique régionale. Un tel exercice se révèle encore plus délicat en ce qui concerne les politiques communautaires. S'il semble possible de lister différents indicateurs d'une « bonne » politique en lien avec chaque compétence prise individuellement, ceux-ci n'ont généralement pas grand-chose à voir avec l'évolution de la croissance économique des Communautés. À titre d'exemple, cet indicateur n'offre pas une mesure adéquate de l'efficacité des soins de santé ou de leur adaptation aux besoins. De la même manière, si l'enseignement peut exercer une influence à long terme sur la croissance, celle-ci ne reflète toutefois pas directement la qualité (ou non) de la politique menée – qui se veut également un vecteur d'égalité des chances, par exemple. La manière de mesurer et de récompenser les « bonnes » politiques éducatives ou de santé n'a jamais été véritablement envisagée dans la LSF. Au contraire, environ un quart des dotations communautaires a même été alloué selon le critère du « juste retour » dès 1989 – et davantage encore entre la cinquième et la sixième réforme de l'État –, ce qui entre en contradiction avec le principe d'équité horizontale. Les dotations restantes ont été réparties selon des critères basés sur les besoins, en fonction de divers paramètres en lien avec la population, à l'instar du nombre d'élèves, de personnes âgées ou encore de la population totale d'une Communauté.

Il existe une bonne raison de mettre l'accent sur les besoins dans le financement des Communautés. Le recours à ce critère est l'expression d'un choix politique, selon lequel les habitants d'un État fédéral ont droit aux mêmes services dans certains domaines, indépendamment de la Région dans laquelle ils sont domiciliés ou, comme c'est ici le cas, de la Communauté à laquelle ils appartiennent. La théorie économique du fédéralisme budgétaire qualifie ce principe d'« équité horizontale ». À titre d'exemple, si l'on

considère qu'un enfant francophone mérite le même accès à l'enseignement qu'un enfant néerlandophone, il en découle que l'enseignement doit être financé en fonction du nombre d'élèves – plutôt que de la croissance économique. Une Communauté comptant relativement plus d'enfants en âge de scolarité recevra alors une part plus importante des dotations communautaires. Étant donné que ce principe d'équité horizontale est le plus souvent associé aux compétences en lien avec les personnes, il n'est guère surprenant que des critères basés sur les besoins soient utilisés afin de répartir les dotations destinées à financer les Communautés.

Enfin, il est généralement admis – à tort, selon nous – que le recours à des critères fondés sur les besoins entre en contradiction avec la conduite de politiques responsables. De tels critères ne peuvent toutefois pas être immédiatement assimilés à une forme de « fédéralisme de consommation », en vertu de laquelle les Communautés augmenteraient librement leurs dépenses, tout en reportant les coûts additionnels sur le Gouvernement fédéral. Que du contraire : les Communautés étant financées par tête d'habitant, elles ne peuvent en conséquence espérer recevoir un euro de plus que ce qui est prévu par la LSF. Un tel mécanisme est particulièrement restrictif pour les finances des Communautés car leurs dépenses se composent majoritairement de salaires, qui évoluent plus rapidement que les paramètres d'indexation des dotations communautaires.

3. LA PEREQUATION ET LE MECANISME DE « SOLIDARITE »

Jusqu'à la troisième réforme institutionnelle, les dotations fédérales étaient distribuées entre les Régions sur la base d'une moyenne pondérée de la population (à l'avantage de la Flandre), de la capacité fiscale (à l'époque, encore à l'avantage de Bruxelles) et de la superficie (au profit de la Région wallonne). Lors de l'introduction de la LSF en 1989, à la demande de la Flandre, ce critère dit « des trois tiers » a été abandonné au profit de la capacité fiscale (entendue comme la part des recettes de l'IPP collectées sur le territoire de chaque région). En guise de contrepartie, les conséquences budgétaires de ce choix crucial ont été partiellement compensées par l'introduction d'un mécanisme de péréquation, qui accorde une dotation supplémentaire aux Régions (mais non aux Communautés – *cf.* 1.2) dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne fédérale.

Un tel mécanisme renvoie au principe d'équité horizontale au sein d'une fédération. En vertu de ce principe, des citoyens aux situations identiques doivent bénéficier de services publics de qualité identique, nonobstant la capacité fiscale de la collectivité dans laquelle ils résident. Le terme retenu en Belgique pour qualifier ce mécanisme de péréquation – à savoir « mécanisme de solidarité » – nous apparaît dès lors malheureux. La raison d'être de cet instrument ne réside en effet pas dans la redistribution verticale des richesses entre les citoyens riches et pauvres (à l'instar de la progressivité de l'IPP ou des cotisations de sécurité sociale), mais bien dans le principe d'équité horizontale entre des citoyens individuels et comparables au sein d'une même fédération.

La formule suivante détermine l'intervention de solidarité ($SOL_{région}$) à laquelle peut prétendre une Région dont la capacité fiscale se révèle inférieure à la moyenne nationale, dans le cadre de la nouvelle LSF :

$$SOL_{région} = 0,8 \times (POP_{région} - IPP_{région}) \times MB,$$

où $POP_{région}$ représente la part de cette Région dans la population nationale et $IPP_{région}$ la part de cette Région dans les revenus de l'IPP perçus par l'Autorité fédérale.

Le raisonnement est le suivant : lorsque la part d'une Région dans la population est supérieure à la part de l'IPP fédéral payé par ses résidents, sa capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale. Le tableau 3 représente la part des trois Régions du pays dans la population et les revenus de l'IPP. En Wallonie comme à Bruxelles, la part de la population est supérieure à celle des revenus de l'IPP générés sur le territoire régional. Une dotation complémentaire est donc accordée à ces deux Régions au titre de la « solidarité » au sein de la fédération belge. Depuis la sixième réforme de l'État, le taux de cette compensation est limité à 80 % de la différence entre la part d'une Région dans la population, d'une part, et dans l'IPP fédéral, d'autre part.

Tableau 3 : Part des trois Régions dans la population et les revenus de l'IPP (2015)

	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale
Part dans la population	57,5 %	32,2 %	10,3 %
Part dans les revenus de l'IPP	63,5 %	28,2 %	8,3 %
Différence	- 6 %	4 %	2 %

Enfin, le montant absolu de l'intervention de solidarité est également déterminé par le montant de base (« MB » dans la formule ci-dessus) auquel est appliqué ce pourcentage de compensation. Dans la nouvelle LSF, ce montant est établi à 20,09 milliards d'euros. Ce chiffre correspond à la somme de l'autonomie fiscale accordée aux Régions (10,74 milliards d'euros), des nouvelles dotations régionales (5,25 milliards d'euros) et de la moitié de la part attribuée de l'IPP octroyée aux Communautés (4,1 milliards d'euros). Multiplié par 80 % de la différence par rapport à la dernière ligne du tableau 3, il en résulte une dotation supplémentaire de respectivement 676 millions d'euros et 264 millions d'euros en faveur de la Wallonie et Bruxelles en 2015. En comparaison avec le mécanisme de péréquation contenu dans l'ancienne LSF, cela représente une diminution de 180 millions d'euros pour la Région wallonne et de 72 millions d'euros pour la Région bruxelloise. Néanmoins, contrairement à la situation en vigueur sous l'ancienne LSF, le nouveau système prévoit que le montant de base sera non seulement indexé à l'inflation, mais aussi à la croissance économique. Cela signifie que la différence initiale de solidarité entre l'ancienne et la nouvelle LSF sera donc progressivement effacée avec le temps, voire purement et simplement renversée.

4. LA CAPACITE D'EMPRUNT ET LA COORDINATION BUDGETAIRE INTERFEDERALE

Les flux de recettes organisés par la LSF peuvent se révéler insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses des entités fédérées. C'est pourquoi ces dernières sont autorisées, depuis 1980 déjà (cf. 1.1), à financer leurs déficits par l'émission d'une dette. La troisième réforme de l'État de 1988-1989 représente un moment charnière à cet égard : en multipliant par quatre les moyens financiers des entités fédérées, elle modifie substantiellement les équilibres budgétaires en vigueur. Le Gouvernement fédéral – alors fortement dépendant des marchés internationaux de capitaux pour assurer son financement⁴⁵ – redoute que la « consolidation » des finances publiques belges ne pâtisse d'une coordination budgétaire déficiente. Pour garantir l'orthodoxie de la politique budgétaire, il décide donc de créer une section « Besoins de financement des pouvoirs publics » au sein du Conseil supérieur des Finances (ci-après « la Section »). Cet organe se compose de douze membres, nommés en raison de « leur compétence particulière et de leur expérience dans le domaine financier et économique »⁴⁶. Ceux-ci sont répartis selon une double parité, linguistique et institutionnelle : six d'entre eux représentent l'entité I (Autorité fédérale et Sécurité sociale), tandis que les six autres siègent pour le compte de l'entité II (Communautés, Régions et Pouvoirs locaux).

La Section est chargée de rendre un avis annuel sur la répartition des soldes budgétaires entre niveaux de pouvoir. La trajectoire budgétaire qu'elle propose sert ensuite de point de départ à une négociation entre les représentants des différentes composantes de l'État belge. Elle se déroule au sein de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, un lieu de coordination informel qui rassemble l'ensemble des ministres des Finances et du Budget. Les accords obtenus dans ce cénacle sont ensuite ratifiés par le Comité de concertation⁴⁷. La Section est par ailleurs dotée de la capacité d'émettre, d'initiative ou à la demande du ministre fédéral des Finances, « un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public », dans l'objectif de « ne pas porter atteinte à l'union économique et à l'unité monétaire, et d'éviter toute perturbation des équilibres monétaires internes et externes ainsi qu'une détérioration structurelle des besoins de financement »⁴⁸. Cette faculté ne semble cependant jamais avoir été mise en œuvre jusqu'à présent, sans doute en raison des inévitables conflits politiques qu'une telle initiative ne manquerait pas de susciter.

La Section joue donc un rôle fondamental dans le processus de coordination intra-belge des politiques budgétaires. Reconnue pour son rôle d'accompagnement dans l'élaboration de la stratégie budgétaire qui permet à la Belgique de satisfaire les « critères de convergence » budgétaires établis dans le Traité de Maastricht et, partant, 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

⁴⁵ Voir B. LEMOINE et D. PIRON, « Le souverain et le jeu du code financier – L'affaire *Royaume de Belgique v. Merrill Lynch* », *Politique européenne*, vol. 79, n° 1, 2023, pp. 96-130.

⁴⁶ Art. 49, § 6, al. 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

⁴⁷ D. PIRON, « 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.

⁴⁸ Art. 49, § 6, al. 3, de la même loi.

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 euro⁴⁹.

L'accord de coopération qui transpose en droit belge les exigences du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) transforme cet organe de coordination des politiques budgétaires en véritable instance indépendante d'évaluation⁵⁰. En complément à sa mission originelle de coordination des politiques budgétaires, la Section est en outre 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 endéans les dix-huit mois. Dans ce contexte, la Section est notamment amenée à juger si cette déviation découle de circonstances exceptionnelles, à se prononcer sur l'ampleur des mesures correctives à adopter ou encore à vérifier l'effectivité de leur mise en œuvre.

5. DISCUSSION : EVALUATION SOMMAIRE ET DEFIS DU FEDERALISME (BUDGETAIRE) EN BELGIQUE

Lorsque le fédéralisme budgétaire belge est examiné à l'aune du modèle « idéal » promu par la théorie économique⁵¹, le bilan des six réformes institutionnelles apparaît raisonnablement positif. Le financement sur la base de la capacité fiscale et des besoins semble relativement équilibré – même si tous deux pourraient certainement être adaptés à l'avenir. De même, l'autonomie fiscale pourrait-elle sans doute encore être accrue, à condition toutefois de limiter les effets indésirables de la régionalisation de l'IPP (tels que la concurrence fiscale déloyale) et de clarifier la position de Bruxelles. Enfin, l'absence de clarté des règles budgétaires pourrait être la source de conflits politiques à l'avenir. L'expérience du quart de siècle écoulé a toutefois démontré que les règles budgétaires sont insuffisantes à elles seules et que la coopération politique demeure indispensable à une consolidation durable des finances publiques.

En bref, nous sommes favorables à une amélioration réfléchie du modèle belge de fédéralisme budgétaire, mais pas à une réforme institutionnelle visant à pratiquement éliminer l'Autorité fédérale – comme l'envisagent les deux plus importants partis politiques flamands du moment (à savoir le *Vlaams Belang* et la N-VA). Les inconvénients d'un tel modèle « confédéral » (voire d'une indépendance pure et simple de la Flandre) nous semblent trop importants dans une économie aussi fortement intégrée que celle de la Belgique, qui couvre de surcroît une zone géographique restreinte :

⁴⁹ D. PIRON, « Rôle et influence de la section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du Conseil supérieur des Finances », *op. cit.*

⁵⁰ Art. 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*M.B.*, 18 décembre 2013). Voir aussi l'arrêté royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances (*M.B.*, 31 mai 2018).

⁵¹ D. BELL, W. SAS ET J. HOUSTON, "Starting from scratch? A new approach to subnational public finance", *op. cit.*

l'absence d'économies d'échelle, les effets concurrentiels et les effets de débordement négatifs de toutes sortes nuiraient selon nous à la prospérité.

De notre point de vue, le talon d'Achille du fédéralisme (budgétaire) belge réside moins dans la répartition verticale des compétences ou dans leur mode de financement que dans deux autres faiblesses : son caractère double et la position ambiguë de Bruxelles.

Premièrement, le système fédéral belge est miné par sa complexité, dont la caractéristique la plus importante est la coexistence de Communautés et de Régions largement imbriquées. Comme nous l'avons vu, les Communautés flamande et française sont toutes deux compétentes pour mener des politiques publiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela implique que ces différentes entités s'immiscent inévitablement dans leur champ d'action (budgétaire) respectif. Une telle situation sape les avantages escomptés de la décentralisation, dont l'argument selon lequel la concurrence par comparaison améliore la conduite des politiques publiques, en raison de la faculté conférée aux électeurs d'évaluer leurs élus en comparant la situation des différentes régions du pays. L'opacité du système fédéral belge réduit pratiquement à néant cet argument : la prise de décision est enserrée dans un nœud gordien trop complexe pour être compris – et encore moins démêlé. Ce constat vaut également pour la perception que les citoyens ont de la LSF, qui a la réputation d'être totalement incompréhensible.

Deuxièmement, et dans le même ordre d'idées, la position de la Région de Bruxelles-Capitale, piégée dans un ensemble d'effets de débordements négatifs, devient de plus en plus intenable. À bien des égards, cette Région semble aujourd'hui trop petite pour sa propre prospérité, en raison notamment de sa déconnexion avec son propre hinterland économique. Comment réintégrer l'économie et le marché du travail bruxellois à leur hinterland en Flandre et en Wallonie ? Comment donner aux centaines de milliers de jeunes peu qualifiés que compte Bruxelles la possibilité de trouver du travail dans le reste du pays ? Comment améliorer la mobilité à destination et en provenance de Bruxelles ? La coordination des politiques économiques et fiscales devrait pour ce faire être la norme, mais le système fédéral belge n'a pas été conçu pour surmonter les échecs de coordination et la concurrence (fiscale). Au contraire, il renforce ces traits : les gouvernements des entités fédérées sont ainsi incités à ne prendre en compte que le bien-être de leurs propres électeurs, tandis que les mécanismes de coordination interfédérale demeurent faiblement développés. C'est que les réformes institutionnelles ont jusqu'à présent toujours suivi une seule et même direction : la poursuite de la décentralisation. Cette perspective unilatéralement centrifuge, destinée à apaiser les tensions au nord comme au sud du pays, a toutefois négligé la construction de mécanismes et d'instruments centripètes au sein de la fédération.

D'un point de vue strictement économique, les solutions sont évidentes : bon nombre de ces « effets de débordements » négatifs et problèmes de coordination seraient susceptibles de disparaître si les frontières de la Région de Bruxelles-Capitale étaient étendues – en vue, par exemple, de coïncider avec celles de l'ancienne province du Brabant. Transformer la Région de Bruxelles-Capitale en entité fédérée à part entière, dotée de sa propre politique d'enseignement, de son propre système de soins de santé ou encore de sa propre politique culturelle, stimulerait également l'harmonisation des politiques publiques menées sur son territoire.

Il existe bien d'autres intérêts en jeu que les seuls motifs économiques. Politiquement, un tel idéal n'a sans doute aucune chance d'être mis en œuvre, encore moins à court terme. Des éléments utopiques peuvent néanmoins servir d'inspiration pour une solution fédérale viable à long terme. L'introduction d'une forme plus classique de fédéralisme, basée sur des entités fédérées dotées d'un statut équivalent et clairement définies territorialement, représenterait déjà un significatif pas en avant. Cela rendrait les décisions politiques plus transparentes aux yeux des citoyens et fournirait une forme d'égalité indispensable pour une négociation partenariale entre les représentants de l'ensemble des entités, fédérale et fédérées. La prospérité du pays dépendra dans une large mesure des accords de coopération et des mécanismes de coordination qui pourront être adoptés et mis en œuvre. Une telle dynamique coopérative ne nous semble toutefois possible que si les leviers d'action et le pouvoir de négociation des diverses parties prenantes demeurent relativement comparables.