

# ENJEUX ET PERSPECTIVES DES FINANCES DES INSTITUTIONS BRUXELLOISES À LA VEILLE D'UNE NOUVELLE RÉFORME INSTITUTIONNELLE

Benoit Bayenet

Professeur à l'Université libre de Bruxelles (DULBEA)  
et à l'Université de Liège (Tax Institute ULiège)

Président du Conseil central de l'économie

Vice-Président du Conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie

Marc Bourgeois

Professeur ordinaire à l'Université de Liège (Tax Institute ULiège)

Régent à la Banque nationale de Belgique

Maxime Fontaine<sup>1</sup>

Chercheur à l'Université libre de Bruxelles (DULBEA)

Membre du Conseil national de la productivité

## Introduction

L'espace institutionnel bruxellois, qui correspond au territoire des 19 communes formant la région bilingue de Bruxelles-Capitale, est devenu un symbole de la complexité caractérisant la structure institutionnelle de

---

1. Les auteurs tiennent à remercier Julie Fiszman (SPRB), Thomas Murphy (ULB), Philippe Van Parijs (UCLouvain) et Dimitri Yernault (Conseil d'État) pour leur relecture attentive et leurs commentaires avisés.

la Belgique fédérale. Outre le rôle de « multi-capitale » de Bruxelles, ce territoire se caractérise par un entrelacs de politiques fédérales, régionales (dont certaines, antérieurement provinciales), communautaires (avec, de surcroît, des politiques uncommunautaires francophones ou flamandes et bicommunautaires), communales et d'agglomération (les compétences étant alors exercées, pour cette dernière, par les organes de la Région)<sup>2</sup>, ce qui pose la question de la cohérence, de la coordination et des conflits de compétences ou d'intérêts. Le fédéralisme de « double strate » en vigueur en Belgique, qui s'écarte, pour les compétences communautaires, de la logique de territorialité, pose le problème de la mise en œuvre concrète de ces attributions sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. À cet égard, des Commissions communautaires (COCOF, COCOM et VGC)<sup>3</sup> ont été mises en place dans l'espace bruxellois. Elles accentuent cependant l'asymétrie qui caractérise, de manière plus globale, le fédéralisme belge, et ce en raison de la mise en œuvre des articles 137 à 139 de la Constitution et des stratégies différentes suivies au nord et au sud du pays (au regard tout particulièrement des articles 137 et 138 précités) en termes de transferts de l'exercice de compétences entre Communautés, Régions et Commissions communautaires. La sixième réforme de l'État a encore complexifié le modèle en transférant directement, de l'Autorité fédérale à la COCOM, de nouvelles compétences (et les moyens) et en limitant le territoire d'intervention des autres Communautés à leur territoire régional unilingue.

La complexité de notre modèle institutionnel se marque également dans la manière dont le système de financement des entités fédérées s'est construit, d'autant plus que le développement d'une structure profondément asymétrique s'explique notamment par des raisons de soutenabilité des finances de certaines entités<sup>4</sup>. Le but de la présente contribution est d'analyser les spécificités du financement des institutions de Bruxelles-Capitale et d'évaluer les pistes de (re)financement envisageables dans le contexte d'une réforme institutionnelle. Dans un premier temps, nous proposons un bref état des lieux des finances bruxelloises, tant régionales que communautaires (section 1). Cet examen descriptif est un exercice préalable nécessaire à l'élaboration, dans un second temps, de différentes

2. M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOCHENROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *De Brusselse instellingen ann 2014 – Les institutions bruxelloises en 2017*, Bruges, die Keure, 2017, pp. 45-73.

3. Respectivement, la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Vlaamse Gemeenschapscommissie.

4. Pour une analyse de l'influence des finances publiques sur le développement d'un modèle asymétrique, voy. B. BAYENET, « Asymétrie du fédéralisme belge et finances publiques », in C. HUSSON-ROCHONGAR (dir.), *Finances locales & Mutations contemporaines de l'État*, Paris, Mare & Martin, 2025, à paraître.

orientations alternatives futures en termes de (re)-définition concevable des dispositifs de financement en question, dans le cadre actuel et dans la perspective d'une future réforme de l'État (section 2). En particulier, quatre possibilités seront étudiées : les marges de manœuvre pouvant être activées dès aujourd'hui, un refinancement de Bruxelles, une modification des paramètres de la loi spéciale de financement et la possibilité de nouveaux transferts de compétences.

## Section 1. Bref état des lieux des finances des institutions bruxelloises

Dresser un tableau des finances des institutions bruxelloises est un exercice délicat vu le nombre d'entités fédérées et les financements croisés entre, notamment, la Région de Bruxelles-Capitale et les institutions communautaires.

Les ressources totales de la Région sont estimées à 7,1 milliards au budget initial de l'année 2023 (voy. tableau 1). Si l'on ne tient pas compte du fonds pour la gestion de la dette<sup>5</sup> et des produits d'emprunts, les recettes de la Région s'élevaient à 5,4 milliards. Les impôts régionaux au sens de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions<sup>6</sup> (ci-après : « LSF ») représentent 30 % des recettes de la Région. Viennent ensuite, d'une part, les additionnels à l'impôt des personnes physiques (ci-après : « IPP »)<sup>7</sup> et, d'autre part, les parts attribuées des recettes de l'IPP (y compris le mécanisme de solidarité nationale)<sup>8</sup>, qui représentent chacun plus de 20 % des recettes de la Région. Encore faut-il aussi compter sur le refinancement des institutions bruxelloises survenu à l'occasion de la

5. Divers montants sont repris chaque année, tant dans le budget des voies et moyens que dans le budget général des dépenses, en lien avec la gestion de la dette régionale. L'objectif est de permettre au gouvernement de pouvoir réagir rapidement aux éventuelles modifications sur le marché monétaire et des capitaux (via des amortissements ou remboursements d'intérêts anticipés) (Cour des comptes, « Projets d'ordonnances concernant l'ajustement des budgets pour 2022 de la Région de Bruxelles-Capitale », Rapport approuvé le 10 juin 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, consultable sur le site internet de la Cour : <https://www.ccrek.be/fr/>).

6. La liste et le régime d'autonomie de ces impôts dits régionaux seront brièvement commentés *infra*, sous la section 2, § 1.

7. Le régime d'autonomie des Régions vis-à-vis de l'impôt des personnes physiques, sous la forme des centimes additionnels pratiqués sur la base de l'impôt État réduit, sera synthétisé *infra*, sous la section 2, § 1.

8. Les « parts attribuées » en question constituent des formes de dotation au sens large, en provenance de l'Autorité fédérale au profit des Régions. Ces dernières ne disposent d'aucune autonomie (fiscale) les concernant. Nous reviendrons *infra* (section 2) sur leur régime.

sixième réforme de l'État, qui équivaut à près de 12 % des recettes régionales<sup>9</sup>. De manière plus marginale, les autres recettes de la Région de Bruxelles-Capitale sont liées à la fiscalité régionale propre fondée directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution (en ce compris les recettes provenant des anciennes taxes provinciales reprises par la Région), ainsi qu'à l'autonomie fiscale de l'agglomération bruxelloise<sup>10</sup>.

Tableau 1 : Principales recettes prévues dans le budget de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>11</sup>

En milliers €	2023 (Budget initial)	En % du total 2023
Recettes fiscales		
Impôts régionaux	1 615 916	30,0
perçus par l'Autorité fédérale	1 383 576	25,8
perçus par la Région	232 341	4,3
Taxes régionales propres	116 344	2,1
Anciennes taxes provinciales	6 831	0,1
Additionnels IPP nets des dépenses fiscales	1 105 096	20,6
Recettes non fiscales propres		
Amendes routières	26 261	0,5
Recettes agglomération bruxelloise		
Recettes agglomération bruxelloise	277 931	5,2
Additionnels au précompte immobilier	274 992	5,1
Décime additionnel à la taxe de circulation	2 939	0,1
Recettes transférées		
Compétences transférées (parts attribuées des recettes d'IPP) de l'Autorité fédérale	603 323	11,3
Mécanisme de solidarité	489 714	9,1
<b>Total</b>	<b>1 093 037</b>	<b>20,3</b>

9. Nous reviendrons *infra* sur les éléments principaux de ce refinancement (section 2).  
10. Nous reviendrons brièvement *infra*, section 2, sur le régime de ces différentes catégories de ressources.

11. Ce budget reprend les services de la Région de Bruxelles-Capitale. Il ne comprend donc pas l'ensemble des autres organismes intégrés dans le périmètre des administrations publiques tel que défini par la comptabilité nationale. Les recettes totales prévues en 2022 pour le regroupement économique de la Région de Bruxelles-Capitale s'élevaient à 7 972,7 millions (5 961,8 millions sans les opérations sur la dette). Voy : <https://bosa.belgium.be/sites/default/files/content/documents/09%202023%20Regroupement%20%C3%A9conomique%20cl%C3%B4ture%202022%20-%20recettes.pdf>.

Juste financement des institutions bruxelloises	
Mainmorte	122 760
Mobilité	188 336
Primes linguistiques	3 221 <sup>12</sup>
Navetteurs	44 000
Fonctionnaires internationaux	213 002
Fonds de sécurité	55 000
<b>Total</b>	<b>626 319</b>
Autres recettes	
Communes bruxelloises	52 729
Autres recettes	
Autres recettes	453 389
dont plan pour la reprise et la résilience	131 548
Climat	91 632
<b>Recettes totales hors fonds pour la gestion de la dette et hors produits d'emprunts &gt; 1 an</b>	<b>5 373 853</b>
Fonds pour la gestion de la dette	
Total	253 526
Produits d'emprunt > 1 an	
Total	1 500 000
Total	
	7 127 379

Sources : Cour des comptes (2022), 27<sup>e</sup> Cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, Rapport adopté le 26 octobre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes ; Projet de règlement contenant le budget des voies et moyens de l'Agglomération de Bruxelles pour l'année 2023 A 632/1 2022-2023 et Projet de loi contenant le Budget des voies et moyens de l'Autorité fédérale pour l'année budgétaire 2023, Chambre des représentants, 10 novembre 2022, DOC 55 2931/001.

Les recettes de la COCOM s'élevaient, quant à elles, à 1,8 milliard au budget initial de l'année 2023. Le financement de la COCOM est principalement assuré par des dotations fédérales et régionales. Même si son montant ne dépasse que légèrement le million d'euros, remarquons

12. Il s'agit des primes accordées aux services centraux du Gouvernement bruxellois. D'autres primes linguistiques sont accordées directement par l'Autorité fédérale aux autres organismes régionaux et locaux.

que la COCOM bénéficie également d'une dotation de la Communauté française pour couvrir la compétence en matière de vaccination transférée aux Communautés dans le cadre de la sixième réforme de l'État. La Communauté française reverse les moyens liés à la vaccination sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale à la COCOM qui assume la totalité de l'achat et de la distribution des vaccins sur son territoire<sup>13</sup>.

Tableau 2 : Les recettes de la COCOM

En milliers €	2023
Financement en provenance du SPRB	233 691
- Dotation scission province de Brabant	195 337
- Fonds spécial de l'Action sociale	38 354
Financement en provenance de l'Autorité fédérale	1 552 732
Financement en provenance de la Communauté française	1 189
Recettes diverses	7 100
Total	1 794 712

Sources : Cour des comptes, Projets d'ordonnances contenant les budgets pour l'année 2023 de la Commission communautaire commune. Rapport approuvé le 22 novembre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes.

Les Commissions communautaires française et flamande (COCOF et VGC) ont été initialement investies de deux types d'attributions. D'une part, elles disposent d'une compétence en tant que pouvoir organisateur dans les matières communautaires, dont l'enseignement, et, d'autre part, des compétences déléguées des Communautés dont elles dépendent. Ces pouvoirs revêtent un caractère réglementaire. En outre, en application de l'article 138 de la Constitution, la COCOF s'est vu confier un pouvoir décréto dans les matières dont l'exercice de la compétence a été transféré par la Communauté française<sup>14</sup>. Au final,

13. Rapport sur le projet d'ordonnance contenant le budget des Voies et Moyens de la Commission communautaire commune pour 2015, 2015-2016, n° B-38/3, p. 7.

14. Const., art. 138 : « Le Parlement de la Communauté française, d'une part, et le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, peuvent décider d'un commun accord et chacun par décret que le Parlement et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française. Ces décrets sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au Parlement de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement

tant la COCOF que la VGC bénéficient de dotations annuelles respectivement en provenance des Communautés française et flamande, mais également de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Autorité fédérale.

Compte tenu de la dichotomie des compétences et des pouvoirs de la COCOF, son budget fait l'objet de deux documents : un décret pour la partie relative aux compétences législatives transférées par la Communauté française à la suite des accords intra-francophones de la Saint-Quentin (en application de l'article 138 de la Constitution) et un règlement pour la partie relative à ses compétences réglementaires ou en tant que pouvoir organisateur<sup>15</sup>. Les recettes attribuées à la COCOF par décret s'élevaient à 621,8 millions d'euros au budget initial 2023 et celles attribuées par règlement s'élevaient à 88,7 millions d'euros. Notons que dans les documents budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale, la dotation à la COCOF est estimée à 342,6 millions d'euros.

Tableau 3 : Les recettes de la COCOF

Milliers €	2023
Recettes décrétoales	621 769
Dotation de la Région de Bruxelles-Capitale	349 471
dont Droit de tirage	281 358
Dotation exceptionnelle	11 750
Dotation enseignement	43 845
Dotation ex-compétence provinciale	12 468
Dotation de la Communauté française	175 715
dont Saint Quentin	122 815
Saint Emilie	26 764
Dotation de l'Autorité fédérale	89 952
- Part attribuée des recettes d'IPP	88 726
- montant de base	89 730
- contribution pensions	-1 004
- Loterie nationale	1 226

de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Parlement ou du groupe linguistique concerné soit présente. Ils peuvent régler le financement des compétences qu'ils désignent, ainsi que le transfert du personnel, des biens, droits et obligations qui les concernent. Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements ».

15. Pour une analyse, voy, notamment, B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017, spéc. pp. 395 et s.

Autres	6 631
<b>Recettes réglementaires</b>	<b>88 726</b>
<b>Recettes totales</b>	<b>710 495</b>

Source : Cour des comptes, Projets de décrets et de règlements contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2022 et les budgets pour l'année 2023 de la Commission communautaire française, Rapport approuvé le 3 novembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes.

La VGC ne dispose que de compétences réglementaires ou du pouvoir organisateur dans les matières communautaires, dont les compétences héritées de la province du Brabant ou de l'ancienne Commission néerlandaise de la culture. Ses recettes sont reprises dans un budget unique soumis à la tutelle de la Communauté flamande et présenté sous la forme d'un budget de type communal, distinguant un service ordinaire et un service extraordinaire. Elles se composent essentiellement d'une dotation de la Communauté flamande<sup>16</sup>, de dotations de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>17</sup> et de la dotation versée par l'Autorité fédérale. Au budget initial 2023, la VGC dispose en 2023 de recettes pour un montant de 205,5 millions d'euros dont près de 98,5 millions à charge de la Région de Bruxelles-Capitale, 22,4 millions d'euros de l'Autorité fédérale et 78,8 millions d'euros de la Communauté flamande.

Dans le but de rendre les comparaisons avec les autres entités fédérées plus réalistes et d'évaluer les conséquences financières réelles d'une modification de la structure institutionnelle de la Belgique, il est indispensable d'opter pour une vision consolidée des finances de la Région de Bruxelles-Capitale avec celles des autres institutions communautaires bruxelloises. Le Bureau fédéral du Plan et la Banque nationale de Belgique additionnent déjà les budgets de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune dans les analyses de soutenabilité des finances publiques. En soustrayant les dotations versées par la Région de Bruxelles-Capitale aux institutions communautaires et en ajoutant des ressources complémentaires spécifiques à Bruxelles (le fonds « Beliris » et la compensation versée à la Ville de Bruxelles pour son statut de « multi-capitale » et des coûts qui en découlent)<sup>18</sup>, nous pouvons établir un ordre de grandeur des

16. Art. 82 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

17. Art. 83ter et 83quater de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

18. Il est important de noter que si les projets financés par Beliris se situent sur le territoire bruxellois, ceux-ci peuvent relever de matières fédérales (institutions scientifiques, investissements ferroviaires, etc.). La dotation destinée à la Ville de Bruxelles dépasse

ressources dont dispose Bruxelles pour mener ses politiques. En prenant en compte les emprunts contractés, ce montant peut être estimé à 9,4 milliards d'euros en 2023 (voy. tableau 4).

**Tableau 4 : Synthèse des recettes des institutions bruxelloises (nettes des transferts inscrits dans le budget de la Région de Bruxelles-Capitale au profit des institutions communautaires)**

Millions €	2023
Région de Bruxelles-Capitale (hors recettes d'emprunt)	5 374
COCOM	1 561
COCOF	368
VGC	107
Total institutions bruxelloises (hors recettes d'emprunt)	7 410
Fonds pour la gestion de la dette - RBC	254
Produit d'emprunt à plus d'un an - RBC	1 500
Total institutions bruxelloises (y compris recettes d'emprunt de la RBC)	9 164
Ville de Bruxelles	144
Fonds « Beliris »	131
<b>Total recettes bruxelloises (y compris recettes d'emprunt)</b>	<b>9 439</b>

Source : Cour des comptes, Projets de décrets et de règlements contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2022 et les budgets pour l'année 2023 de la COCOF, Rapport approuvé le 3 novembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes ; Cour des comptes (2022), 27<sup>e</sup> Cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la COCOM, Rapport adopté le 26 octobre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes ; Projet de règlement contenant le budget des voies et moyens de l'Agglomération de Bruxelles pour l'année 2023 A 632/1 2022-2023 ; Projet de loi contenant le Budget des voies et moyens de l'Autorité fédérale pour l'année budgétaire 2023, Chambre des représentants, 10 novembre 2022, DOC 55 2931/001.

également ici les compétences relatives à la Région et aux Commissions communautaires mais il nous semblait important de relever l'ordre de grandeur de ces dépenses ayant lieu sur le territoire bruxellois uniquement.

## Section 2. Orientations alternatives en vue d'un financement futur pérenne des institutions bruxelloises et enjeux institutionnels

Les finances des institutions bruxelloises inquiètent un grand nombre d'acteurs économiques, financiers et politiques. En avril 2023, dans son « avis en préparation du programme de stabilité 2023-2026 »<sup>19</sup>, le Conseil Supérieur des Finances a évalué les soldes de financement des entités fédérées à l'horizon 2028, à politique inchangée. S'il prévoit une amélioration du solde global de ces dernières, cette embellie s'expliquerait par la réduction du déficit de la Communauté flamande et de la Région wallonne. Pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française, le solde de financement demeurerait relativement stable sur toute la période, avec un déficit structurel de l'ordre de 0,2 % du PIB. Ce constat est confirmé dans les perspectives économiques régionales de juillet 2023 du Bureau fédéral du Plan<sup>20</sup>.

Par ailleurs, les finances publiques bruxelloises, tout comme celles des autres collectivités politiques, seront confrontées, dans les prochaines années, à un certain nombre de défis importants dont la soutenabilité de la dette publique à la suite de son accroissement et de la hausse des taux d'intérêts, la dégradation des finances des pouvoirs locaux, le financement des plans de relance et des investissements stratégiques (notamment pour atteindre les objectifs de transition environnementale), les conséquences potentielles de nouvelles réformes institutionnelles (intra-francophones et/ou fédérales), l'évolution de certaines dépenses personnalisables liées notamment au vieillissement de la population, ainsi que les conséquences potentielles de réformes fédérales, notamment fiscales.

La dette brute consolidée de la Région de Bruxelles-Capitale était estimée par l'Institut des comptes nationaux à 9 537,5 millions d'euros en octobre 2022, soit une augmentation d'un peu moins de 50 % depuis 2019. Dans son analyse du budget initial de l'année 2023, la Cour des comptes a estimé les besoins de financement totaux de la Région à 1,5 milliard d'euros (dont 1,2 milliard d'euros pour financer le déficit)<sup>21</sup>.

19. Cet avis est consultable sur le site internet : <https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-en-preparation-du-programme-de-stabilite-2023-2026>.

20. Ce rapport est consultable sur le site internet du Bureau du Plan : <https://www.plan.be/index.php?lang=fr>.

21. Cour des comptes, Projets d'ordonnances contenant les budgets pour l'année 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport approuvé le 17 novembre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, spéc. p. 23, consultable sur le site internet : <https://www.ccrek.be/FR>.

Les charges de la dette étaient évaluées, pour 2023, à 245,1 millions d'euros. En juillet 2023, dans ses perspectives budgétaires pour la Région de Bruxelles-Capitale<sup>22</sup>, le Centre de recherche en économie régionale et politique économique (CERPE) de l'UNamur a estimé que la dette brute consolidée pourrait atteindre 19,4 milliards à l'horizon 2028, à comparer avec les 13 milliards prévus dans le budget initial de l'année 2023. Dans son rapport de juillet, le Comité de monitoring de la Région de Bruxelles-Capitale a constaté que, dans le cadre de la préparation du budget 2024, la dette totale pourrait atteindre 15 milliards d'euros à politique constante, soit une nouvelle augmentation de 1,8 milliard.

Face à ces difficultés, nombre de mandataires publics bruxellois réclament un nouveau refinancement, voire une adaptation de certains mécanismes qu'ils jugent particulièrement injustes pour Bruxelles. D'autres préconisent une réforme et une simplification des institutions pour bénéficier d'économies d'échelle, améliorer l'efficacité des politiques publiques et réduire ainsi la charge financière liée au fonctionnement des institutions bruxelloises de la Belgique fédérale. Dans les sous-sections suivantes, nous examinons ces différentes hypothèses.

Les scénarios futurs concevables doivent par ailleurs être positionnés dans le contexte général des finances publiques belges et l'application des règles de gouvernance budgétaire européenne dès 2024. Dans les dernières perspectives économiques 2023 du Bureau fédéral du Plan, il apparaît que, à politique inchangée, le déficit de la Belgique s'établirait à 5,3 % du PIB en 2026, dont 4,3 % pour l'entité I (État fédéral et Sécurité sociale) et 0,9 % pour l'entité II (entités fédérées et pouvoirs locaux). Dans son programme de stabilité 2023-2026, la Belgique s'est engagée à réduire son déficit à 2,9 % du PIB pour 2026 (à comparer avec un déficit estimé, pour 2023, à plus de 5 %). Une modification future des règles de financement se concrétisera, non pas dans un jeu à somme nulle entre les différentes collectivités politiques, mais dans un contexte de réduction du déficit public et d'accroissement de la charge de la dette.

Enfin, à législation inchangée en termes de financement, les entités fédérées vont voir leurs recettes diminuer en pourcentage du PIB à la suite notamment de la fin progressive du mécanisme de transition, de l'indexation partielle des dotations à la croissance (participation des

22. F. MIEUWISSEN, G. EL MAHI, C. KOZICKI, E. LECUIVRE et H. BOGAERT, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2023 à 2028, Namur, CERPE, 2023, consultable sur le site : <https://ideas.repec.org/p/nam/spolec/2305.html>.

entités fédérées aux charges du vieillissement) et de la participation des entités au financement des pensions de leurs fonctionnaires<sup>23</sup>.

### § 1. Les marges de manœuvre fiscales pour un refinancement bruxellois (à cadre institutionnel inchangé)

La mobilisation de ressources supplémentaires par la voie fiscale, dans la perspective d'un fédéralisme de responsabilisation préconisé par de nombreux acteurs politiques, s'offre uniquement à la Région. Si l'article 170 de la Constitution attribue une autonomie fiscale aux Régions<sup>24</sup>, tel n'est pas le cas des Commissions communautaires qui ne sont pas mentionnées dans cette disposition.

Les prérogatives en matière d'impôts de la Région de Bruxelles-Capitale revêtent trois formes distinctes : les taxes régionales propres fondées directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution, les impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF et l'autonomie régionale vis-à-vis de l'impôt des personnes physiques. Budgétairement parlant, il est d'usage de faire toujours apparaître distinctement dans les tableaux les recettes fiscales spécifiques héritées de l'ancienne province de Brabant. Pour autant, celles-ci constituent aujourd'hui des taxes régionales propres relevant de la première catégorie précitée. Enfin, il convient d'évoquer brièvement les ressources fiscales de l'agglomération, qui sont spécifiques à Bruxelles<sup>25</sup>.

#### A. Les taxes régionales propres fondées sur l'article 170, § 2, de la Constitution

La Constitution confère aux Régions un pouvoir fiscal propre (articles 170 et 173) qui leur permet, a priori, d'établir des impôts de toute nature, à condition toutefois que les éléments essentiels de ceux-ci soient directement fixés par l'assemblée démocratiquement élue, à savoir le parlement (principe de légalité). Dans le cadre d'un dispositif

23. D. CORNILLE, M. DEROOSE, H. GODEFROID, W. MEYX, P. STINGHAMBER et S. VAN PARYS, « Les finances publiques des administrations fédérales et celles des Communautés et des Régions sont-elles soutenables en Belgique ? », *Revue économique*, BNB, 2022/19.  
24. Voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTÉ, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 122 et s.  
25. Un relevé exhaustif de l'ensemble des moyens fiscaux mobilisés à Bruxelles nécessiterait de faire état aussi des recettes fiscales des communes. Néanmoins, l'espace dévolu à la présente contribution ne permet pas d'analyser ce volet ni d'envisager, avec les nuances requises, l'interaction entre cette fiscalité et celle de la Région et de l'agglomération.

de compétences concurrentes toutefois, l'alinéa 2 de l'article 170, § 2, de la Constitution habilite le législateur fédéral, par une loi ordinaire, à prévoir des « exceptions dont la nécessité est démontrée » à cette forme d'autonomie. L'Autorité fédérale a fait usage de ce pouvoir en adoptant la loi du 23 janvier 1989<sup>26</sup>, en vertu de laquelle les Régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'État, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de ce dernier, ni à accorder des remises sur ceux-ci (règle fédérale *non bis in idem*)<sup>27</sup>. L'article 2 de cette loi réserve néanmoins aux Régions le monopole de la taxation pour les matières de l'eau et des déchets.

Les autorités régionales ont, vis-à-vis de leurs taxes régionales propres, un pouvoir législatif et exécutif complet : elles fixent elles-mêmes tous les éléments de leur régime juridique et les font percevoir par leurs propres administrations, en application de règles de procédure régionales.

Tableau 5 : Taxes régionales propres bruxelloises

En milliers €	2023
Taxe régionale forfaitaire à charge des chefs de ménage, entreprises et indépendants	0
Taxe régionale à charge des propriétaires d'immeubles bâtis	103 284
Prélèvement kilométrique poids lourds	11 041
Taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique	427
Taxe sur les taxis	1 592
<b>Total</b>	<b>116 344</b>

Source : Projet d'ordonnance contenant le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2023 (A 629/1 2022-2023).

Compte tenu de la règle fédérale *non bis in idem* évoquée ci-avant – mais aussi des interactions avec la fiscalité communale – cette forme d'autonomie engendre des recettes pour le moins limitées. Les taxes régionales bruxelloises au sens strict – exclusion faite des recettes

26. Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution, M.B., 24 janvier 1989, telle que modifiée notamment par une loi du 16 juillet 1993.  
27. Cette règle fédérale *non bis in idem* est complétée par l'article 11 de la LSF qui interdit aux entités fédérées de lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la LSF (à savoir les impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF et l'IPP régionalisé).

fiscales héritées de l'ancienne province de Brabant –sont estimées à 116,3 millions au budget initial 2023 (taxe régionale à charge des propriétaires d'immeubles bâtis<sup>28</sup>, taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique<sup>29</sup>, taxe kilométrique sur les poids lourds<sup>30</sup>). Dans le cadre de la réforme fiscale bruxelloise de 2016<sup>31</sup>, la Région a supprimé les taxes forfaitaires à charge des chefs de ménage, des entreprises et des indépendants. La Région de Bruxelles-Capitale perçoit également une taxe sur les taxis<sup>32</sup>. Il s'agit de la taxe sur l'autorisation d'exploiter un service de taxi, sur l'autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur et sur l'autorisation d'affecter un taxi à l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur.

## B. Les impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF<sup>33</sup>

Conformément aux articles 3 à 5 de la LSF, les Régions bénéficient de l'intégralité de leur produit et disposent, à titre exclusif, des principales compétences normatives (base d'imposition, taux et exonérations) relatives à des impôts qui étaient initialement nationaux et qui ont, dès lors, fait l'objet d'un processus de décentralisation<sup>34</sup>. La liste

28. Ordonnance du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge de titulaires de droits réels sur certains immeubles, M.B., 1<sup>er</sup> août 1992.

29. Ordonnance du 23 décembre 2016 relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique, M.B., 6 janvier 2017.

30. Ordonnance du 29 juillet 2015 introduisant un prélèvement kilométrique en Région de Bruxelles-Capitale sur les poids lourds prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, en remplacement de l'Eurovignette, M.B., 12 août 2015. Voy. aussi l'ordonnance du 3 avril 2014 portant assentiment à l'Accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un partenariat interrégional de droit public ViaPass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B., 11 décembre 2014. L'accord de coopération précité a été amendé par un accord de coopération du 24 avril 2015, auquel une ordonnance du 2 juillet 2015 (M.B., 10 juillet 2015) a donné un assentiment.

31. Ordonnance du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale, M.B., 30 décembre 2015.

32. Ordonnance du 27 avril 1995, M.B., 1<sup>er</sup> juin 1995.

33. Sur ce régime des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF (tout particulièrement, les droits d'enregistrement et de succession régionalisés), voy. M. Bourgeois, « La régionalisation des droits d'enregistrement et de succession : réflexion à propos du passé, du présent et de l'hypothétique futur », R.G.E.N., 2023, pp. 402-422.

34. A contrario, le législateur fédéral est demeuré exclusivement compétent pour modifier les règles définissant la matière imposable et les redevables pour ces différents impôts. Sur la notion de « matière imposable » dans ce cadre, voy. M. Bourgeois, « La régionalisation des droits d'enregistrement et de succession : réflexion à propos du passé, du présent et de l'hypothétique futur », op. cit., spéc. pp. 411 et s. Voy. aussi, M. Bourgeois et K. ZEE, « La compétence exclusive de l'Autorité fédérale vis-à-vis de la matière imposable des droits de succession et de donation régionalisés », in *Gelaagd Fiscaal Besturen. Liber Amicorum Nicole Plets, Herentals*, Knops Publishing, 2024, pp. 47-88.

figure à l'article 3 de la LSF : taxe sur les jeux et paris ; taxe sur les appareils automatiques de divertissement ; taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées ; précompte immobilier ; droit de succession et droit de mutation par décès ; droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles<sup>35</sup> ; droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immobilier situé en Belgique ; droits d'enregistrement sur les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique et sur des opérations assimilées ; droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles ; redevance radio et télévision<sup>36</sup> ; taxe de circulation sur les véhicules automobiles ; taxe de mise en circulation<sup>37</sup>.

La gestion administrative et contentieuse, ainsi que la fixation des règles de procédure, demeurent encore l'apanage de l'Autorité fédérale (SPF Finances), sous réserve de l'expression et de la concrétisation, par une Région, de sa volonté d'assurer elle-même le service de l'impôt ainsi que la détermination des règles de procédure s'y rapportant. À ce jour, la Région de Bruxelles-Capitale (Bruxelles Fiscale) a déjà repris le service des taxes de circulation et de mise en circulation, ainsi que du précompte immobilier<sup>38</sup>. Une procédure est prévue par la LSF (art. 5) pour matérialiser la reprise de service qui, lorsqu'elle a lieu pour un groupe d'impôts donné, engendre le transfert, par l'Autorité fédérale, d'une dotation au profit de la Région en question. Compte tenu de l'état actuel de reprise, la Région de Bruxelles-Capitale reçoit, aujourd'hui déjà, une dotation équivalant à un montant total de 6,7 millions d'euros. Les recettes des impôts régionaux sont estimées, pour 2023, à 1,6 milliard d'euros (voy. tableau 6).

35. À l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation.

36. Le taux de la redevance radio et télévision a été porté à 0 % l'année budgétaire 2002, raison pour laquelle aucune recette y afférente n'apparaît dans le tableau budgétaire de l'année 2023.

37. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016, l'Eurovignette, qui était un impôt régional au sens de l'article 3 de la LSF, a été supprimée (par le biais d'une loi spéciale votée au niveau fédéral) et remplacée par un prélèvement kilométrique sur les poids lourds, sous la forme (en Région de Bruxelles-Capitale) d'une taxe régionale propre (directement fondée sur l'article 170, § 2, de la Constitution).

38. À titre de comparaison, la Région flamande a déjà le repris le service de l'intégralité des impôts régionaux mentionnés à l'article 3 de la LSF.

**Tableau 6 : Estimation des recettes des impôts régionaux**

En milliers €	2023 initial
<b>Perçus par l'Autorité fédérale</b>	
Droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immobiliers	729 878
Droits de donation	125 768
Droits d'enregistrement en cas de partage	8 514
Droits d'enregistrement lors d'une constitution d'hypothèque	38 214
Droits de succession	441 354
Taxe sur les jeux et paris	30 301
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	9 532
Taxe d'ouverture de débit de boissons fermentées <sup>39</sup>	14
<b>Total</b>	<b>1 383 575</b>
<b>Perçus par la Région de Bruxelles-Capitale</b>	
Taxe de circulation	146 941
Taxe de mise en circulation y compris eco-malus	57 603
Eurovignette	0
Précompte immobilier	27 797
<b>Total</b>	<b>232 341</b>
<b>Total impôts régionaux</b>	<b>1 615 916</b>

Sources : Cour des comptes (2022a) et Projet d'ordonnance contenant le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2023 (A 629/1 2022-2023).

Par comparaison avec les deux autres Régions, l'on observe un poids plus important des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF dans les recettes totales de la Région de Bruxelles-Capitale. De surcroît, l'importance relative de la fiscalité sur les transmissions entre vifs et sur les successions portant sur des immeubles a pour effet que les finances de cette Région sont particulièrement sensibles aux variations conjoncturelles qui caractérisent le secteur immobilier : une crise potentielle, liée notamment à la hausse des taux d'intérêt et à l'imposition de normes énergétiques plus strictes, est de nature à affecter l'équilibre

39. Il s'agit d'un arriéré, dès lors que le taux de cette taxe a été porté à 0 %, en Région de Bruxelles-Capitale, par le biais d'une ordonnance du 10 janvier 2002 (M.B., 12 juin 2002).

des finances publiques régionales, et ce de manière plus marquée qu'en Wallonie ou en Flandre.

Dans toute structure fédérale, l'imbrication d'une multitude de collectivités politiques, chacune dotée du pouvoir de légiférer, de dépendre et, le cas échéant, d'établir des impôts, a pour conséquence que les décisions fiscales et dépendantes des unes engendrent des effets sur les autres, et ce sans concertation préalable. Il est ainsi question, dans ce cas, d'externalités au sens économique du terme. Ces externalités revêtent un caractère horizontal si ces interdépendances se matérialisent au même niveau de gouvernement et vertical quand elles concernent deux niveaux différents<sup>40</sup>. Théoriquement, l'existence d'interactions fiscales horizontales entre entités décentralisées peut se justifier de deux manières différentes. *Primo*, dans les modèles de concurrence fiscale, elles sont la conséquence de la mobilité de la base imposable induite par les disparités de taux d'imposition entre les collectivités politiques en question<sup>41</sup>. *Secundo*, les interactions fiscales sont le résultat de comportements des décideurs politiques. Les élus peuvent agir comme si les électeurs comparaient les taux d'imposition qu'ils supportent aux taux des autres entités voisines puis, le cas échéant, sanctionnaient leurs représentants par une non-réélection si le rapport coût-bénéfice des choix publics de ces entités leur paraissait défavorable. Il est ainsi question de modèles de concurrence par comparaison (*yardstick competition*)<sup>42,43</sup>. Certaines réformes des impôts régionaux peuvent, dès lors, s'expliquer par un phénomène de mimétisme fiscal par rapport aux autres Régions<sup>44</sup>.

40. T. MADIES, S. PATY et Y. ROCABOY, « Externalités fiscales horizontales et verticales. Où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'économie politique*, 2005/1, pp. 17-63.

41. J. MINTZ et H. TULKENS, « Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency », *Journal of Public Economics*, 1986, vol. 29, pp. 133-172; D.E. WILDASIN, « Nash equilibria in models of fiscal competition », *Journal of Public Economics*, 1988, vol. 35, pp. 229-240.

42. P. SALMON, « Decentralisation as an incentive scheme », *Oxford Review of Economic Policy*, 1987, vol. 3, pp. 24-43; T. BESLEY et A. CASE, « Incumbent behavior: vote seeking, tax setting and yardstick competition », *The American Economic Review*, 1995, vol. 85, pp. 25-45.

43. Pour une synthèse de cette littérature dans le cas de la Belgique, voy. notamment B. BAYENET et M. BOURGEOIS, « Les recettes de la Wallonie : état des lieux et marges de manœuvre régionales », *Dynamiques régionales*, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), numéro spécial sur les finances publiques wallonnes, 2023, n° 14, pp. 31 et s., spéc. pp. 48 et s. et 54 et s.

44. Le cas échéant, certaines autorités développent une stratégie fiscale adaptée spécifiquement aux besoins, souhaits et caractéristiques propres au territoire et à la population de l'entité concernée. Tel a été le cas, par exemple, de la réforme fiscale bruxelloise de 2016-2017 : voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 520 et s.

Dans le cadre institutionnel actuel, les Régions ne disposent pas tous les jours de l'ensemble des attributions permettant de réaliser une réforme fiscale en profondeur. Citons, par exemple, les tentatives successives de réforme de la fiscalité automobile ou de la fiscalité immobilière en Flandre, à Bruxelles ou en Wallonie. Vis-à-vis des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF, les Régions sont certes exclusivement compétentes pour modifier la base d'imposition, le taux et les exonérations, mais le législateur fédéral, moyennant une loi votée à la majorité spéciale, est seul habilité à amender les règles définissant la matière imposable, les redevables et les critères de localisation. Ces réserves de compétences ont pour effet de restreindre sensiblement les velléités réformatrices des Régions. Par ailleurs, pour ce qui a trait aux taxes de circulation et de mise en circulation, l'exercice des attributions régionales est subordonné à la conclusion d'un accord de coopération entre les trois Régions lorsque le redevable de ces impôts est une société à activités de leasing (art. 4, § 3, LSF)<sup>45</sup>. Si l'une des entités régionales refuse de donner son accord, les réformes initiées par les autres – comme, par exemple, le « verdissement » de la formule de calcul des taxes de circulation et de mise en circulation en Région flamande – s'appliquent à tous les véhicules sauf ceux qui sont immatriculés au nom d'une société de leasing<sup>46</sup>. L'ampleur et l'efficacité des politiques fiscales ainsi menées sont fragilisées en conséquence<sup>47</sup>.

### C. L'impôt régional des personnes physiques

Depuis l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État (exercice d'imposition 2015), les Régions sont dotées de trois catégories de prérogatives en matière d'IPP, qu'elles exercent vis-à-vis des contribuables domiciliés fiscalement sur leur territoire au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition.

45. Le but de cette restriction à l'exercice autonome de la compétence fiscale était d'éviter le risque de migration fiscale, de délocalisation et de concurrence fiscale malsaine entre les diverses collectivités régionales. Voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS, G. DELOBBE, M. FONTAINE et T. MURPHY, *Analyse de la fiscalité relative au leasing automobile en Région wallonne*, Rapport de recherche pour le ministre du Budget de la Région wallonne, 2021 (disponible sur le site internet : <https://dulbea.ulb.be>). Voy. encore : M. BOURGEOIS et G. DELOBBE, « La répartition des compétences en matière de taxes de circulation et de mise en circulation appliquées aux sociétés de leasing », *R.F.R.L.*, 2022, pp. 169-188.

46. En l'absence d'un tel accord de coopération, pour les véhicules immatriculés au nom d'une société de leasing, c'est le régime qui était en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002 – à savoir, le cadre législatif fédéral dont les Régions ont hérité au moment de la régionalisation – qui continue de s'appliquer.

47. En septembre 2020, le parc automobile belge comptait 407 400 voitures de leasing opérationnel.

Tout d'abord, pour financer leurs politiques, les Régions fixent, chaque année, leurs *centimes additionnels régionaux*, qui se calculent sur la base de l'impôt État réduit, c'est-à-dire de l'impôt fédéral<sup>48</sup> diminué par application du facteur dit d'autonomie (24,957 % depuis l'année 2018)<sup>49</sup>. Budgétairement, cette compétence tarifaire régionale correspond, approximativement, à un quart du montant de l'impôt des personnes physiques tel qu'initialement calculé au niveau fédéral. Les Régions peuvent modifier à la hausse comme à la baisse le niveau des additionnels régionaux, et ce sans limite. Outre la nécessité de respecter le principe de la loyauté fédérale<sup>50</sup>, elles doivent s'abstenir de réduire la progressivité de l'impôt<sup>51</sup>. Elles peuvent néanmoins différencier leurs additionnels par tranche d'impôt, conformément aux indications reprises à l'article 5/4 de la LSF (et tout en respectant le principe d'interdiction de diminuer la progressivité de l'impôt<sup>52</sup>).

Ensuite, les Régions sont exclusivement compétentes pour les faits générateurs de *réductions d'impôt et de crédits d'impôt* énumérés à l'article 5/5, § 4, de la LSF : 1° les dépenses en vue d'acquiescer ou de conserver l'habitation propre ; 2° les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie ; 3° les dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés ; 4° les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services autres que des titres-services sociaux ; 5° les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation à l'exclusion des intérêts qui se rapportent à des contrats de prêt visés à l'article 2 de la loi de relance économique du 27 mars 2009 ; 6° les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes ; 7° les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré.

48. À l'exclusion de la partie de l'impôt fédéral calculé sur certains revenus mobiliers et sur certaines plus-values.

49. Un rapport de la Cour des comptes du 12 juillet 2017 a dévoilé le facteur d'autonomie définitif, applicable à partir de l'exercice d'imposition 2018. Celui-ci s'élève à 24,957 %. Pour les exercices d'imposition antérieurs, à savoir les exercices 2015 à 2017, le facteur d'autonomie était fixé à 25,99 %.

50. Voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTÉ, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 180-185 pour le détail de ce principe.

51. Voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTÉ, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 262-266.

52. Une exception de portée restreinte est prévue à cette interdiction, faite aux Régions, de diminuer la progressivité de l'impôt (art. 5/6 LSF).

Enfin, les Régions sont également autorisées à prévoir des *diminutions d'impôt*<sup>53</sup>, ainsi que des *augmentations d'impôt*, des *réductions d'impôt* et des *crédits d'impôt*, à condition que ces augmentations, réductions ou crédits d'impôt<sup>54</sup> soient liés aux compétences matérielles des Régions. Il ne s'agit néanmoins pas d'une compétence régionale exclusive. Par exemple, une Région pourrait décider d'accorder une nouvelle réduction d'impôt en matière d'IPP pour les contribuables qui font l'acquisition d'une habitation « autre que propre ». Elle prendrait une telle mesure car elle est compétente à la fois fiscalement mais aussi matériellement en ce qui concerne le logement (par exemple, cette mesure serait destinée à renforcer le stock d'immeubles disponibles et de bonne qualité sur le marché locatif). Mais rien n'empêche l'Autorité fédérale de décider, elle aussi, d'accorder une réduction similaire. Ce sont donc des compétences parallèles.

Il faut observer que les Régions n'ont aucune compétence vis-à-vis de la *matière imposable* et de la *base d'imposition* de l'IPP (par exemple, les frais professionnels déductibles, ou encore, l'évaluation des avantages de toute nature comme ceux découlant de la mise à disposition d'un immeuble par une société au profit de son dirigeant), vis-à-vis du *service de l'impôt des personnes physiques*, ou encore, vis-à-vis des *précomptes professionnel et mobilier*. Toutes ces prérogatives demeurent l'apanage exclusif de l'Autorité fédérale. Les recettes procurées par l'IPP régional en Région de Bruxelles-Capitale se présentaient comme suit dans le budget de l'année 2023 (voy. tableau 7).

Tableau 7 : Additionnels à l'IPP pour la Région de Bruxelles-Capitale

	En milliers €	2023
Centimes additionnels	(1)	1 144 005
Dépenses fiscales	(2)	86 045
Centimes additionnels nets	(3) = (1) - (2)	1 057 960
Centimes additionnels nets (y compris pourcentage de perception)	(4) = 0,9824 x (3)	1 039 340
Décomptes pour années antérieures	(5)	65 756
<b>Total</b>	<b>(6) = (4) + (5)</b>	<b>1 105 096</b>

Sources : Cour des comptes (2022), Budget des voies et moyens de l'Autorité fédérale pour l'année budgétaire 2023.

53. Diminutions forfaitaires applicables à toutes les personnes soumises à l'impôt des personnes physiques dans la Région concernée.

54. La différence d'une réduction d'impôt (qui peut aboutir à porter le montant de l'impôt à zéro), les crédits d'impôt sont susceptibles d'engendrer un montant négatif d'impôt, ce qui signifie concrètement une obligation de « remboursement » par l'État au contribuable (qui équivaut économiquement à un subside ou une prime).

Dans le cadre de sa réforme fiscale de 2016<sup>55</sup>, la Région de Bruxelles-Capitale a réduit de 0,5 point de pourcentage son taux d'additionnels (32,757 %, au lieu du taux de 33,257 % applicable dans les deux autres Régions)<sup>56</sup>. Pour l'année 2023, le montant des centimes additionnels à l'IPP s'élevait à 1144 millions d'euros. Il convient de déduire les dépenses fiscales liées à l'IPP, à savoir les avantages fiscaux qui réduisent le montant effectivement obtenu (86 millions d'euros), de prendre en compte le pourcentage de perception réel de l'impôt (98,24 %) et d'ajouter les décomptes pour les années antérieures (66 millions d'euros).

Une manière de mesurer l'étendue de l'autonomie fiscale régionale en la matière consiste à estimer une modification des additionnels régionaux à politique fiscale fédérale inchangée. Selon nos simulations, une augmentation de plus de quatre points de pourcentage serait nécessaire, en Région bruxelloise, pour augmenter de plus de 100 millions d'euros les recettes provenant des additionnels régionaux à l'IPP. Cette évaluation présuppose l'absence de réaction des contribuables résidant dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui pourraient – tout spécialement les plus hauts revenus – décider de migrer vers l'une des deux autres Régions en cas d'augmentation sensible du taux des additionnels établis par le législateur bruxellois (même si les conséquences de ce phénomène seraient partiellement neutralisées par les mécanismes globaux de la LSF, dont le mécanisme de solidarité nationale). Quoi qu'il en soit, c'est une politique inverse qui a été menée, jusqu'ici, par les gouvernements bruxellois successifs : l'objectif était de diminuer la fiscalité s'appliquant spécifiquement aux habitants de l'espace bruxellois et de compenser ce manque à gagner par une majoration des taux en matière de précompte immobilier. Couplée à des primes liées au fait d'habiter son propre logement, cette politique avait pour objectif de permettre de maintenir le niveau de recettes à Bruxelles tout en augmentant le revenu des travailleurs bruxellois (et donc en imposant davantage les propriétaires non bruxellois).

Le fait que l'élément principal de l'autonomie des Régions en matière d'IPP consiste dans la faculté pour celles-ci d'établir des additionnels sur la base de l'impôt État réduit pose en outre la question de

55. Sur la réforme fiscale bruxelloise de 2016-2017 : voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTIE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 520 et s.

56. La Région de Bruxelles-Capitale a aussi supprimé la taxe d'agglomération additionnelle à l'IPP de 1 %, et ce à partir de l'exercice d'imposition 2017 (revenus de 2016) (réglement du 18 décembre 2015 modifiant les centimes additionnels de l'agglomération au précompte immobilier et la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques, M.B., 30 décembre 2015).

la sensibilité des finances régionales aux décisions prises par l'Autorité fédérale en matière d'IPP. Si cette dernière réalise une réforme aboutissant à réduire le niveau de fiscalisation des revenus des personnes physiques, ceci aura nécessairement une incidence directe sur le montant de l'impôt État, et donc, de l'impôt État réduit qui sert de base de calcul pour les additionnels régionaux. Ainsi, l'effet de la réforme fiscale (*tax shift*) du Gouvernement Michel avait été estimé à 900 millions d'euros dont 234 millions à charge des Régions en 2020 (19 millions d'euros pour Bruxelles). Dans le cadre du *tax shift II* initié par le même gouvernement, cet effet s'élevait, pour 2022, à 2,9 milliards d'euros pour l'Autorité fédérale et 915 millions d'euros pour les Régions, dont 65 millions à charge de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>57,58</sup>. Or, en vue d'éviter que les Régions entravent la liberté d'action de l'Autorité fédérale en matière d'IPP (et donc, une cogestion de ce dernier), l'article 143 de la Constitution interdit aux collectivités régionales de soulever un conflit d'intérêts pour les « lois, arrêtés, règlements, actes et décisions de l'État fédéral relatifs à la base imposable, aux tarifs d'imposition, aux exonérations ou à tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques ». Il n'en demeure pas moins que les préoccupations régionales existent, en cas de projet de réforme fédérale de l'IPP, et s'expriment par d'autres canaux que celui du conflit d'intérêts<sup>59</sup>. Certes, les Régions ont toujours la faculté de conserver un même niveau de recettes en augmentant leur taux d'additionnel post-réforme fiscale fédérale, mais cette perspective ouvre le champ à des questions d'opportunité politique.

#### D. Les anciennes taxes provinciales

Depuis 1995, les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale ne font plus partie d'aucune province. Les taxes provinciales qui y étaient auparavant mises en œuvre par l'ancienne province du Brabant

57. Il convient encore d'ajouter les conséquences sur les finances communales belges, estimées à 264 millions d'euros.  
58. De manière générale, les mesures de compensation budgétaire prévues par l'Autorité fédérale (pour compenser le manque à gagner issu de la diminution de l'IPP sur les revenus du travail) profitent exclusivement au budget fédéral proprement dit (TVA, accises, revenus mobiliers, etc.).  
59. Le projet avorté de réforme fiscale, initié par le ministre des Finances Van Peteghem, a suscité des réactions d'interpellation de la part de certaines Régions, comme en témoigne l'article de *L'Echo* du 15 avril 2023 (« La réforme fiscale risque de faire perdre 300 millions au budget wallon », <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/la-reforme-fiscale-risque-de-faire-perdre-300-millions-au-budget-wallon/10460785.html>).

ont été reprises par la Région<sup>60</sup>. Elles sont désormais une forme, parmi d'autres, de taxes régionales propres, dont le régime a été décrit sous le point A ci-avant. Pour autant, l'on continue à faire apparaître de manière distincte ces impôts dans les tableaux budgétaires, compte tenu de leur origine : taxe sur les établissements bancaires et financiers et les distributeurs automatiques de billets, taxe sur les agences de paris sur les courses de chevaux, taxe sur les panneaux d'affichage, taxe sur les appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux, taxe sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes. Pour l'année 2023, les recettes provenant de ces taxes, assez faibles, ont été estimées à 6,8 millions d'euros (voy. tableau 8).

Tableau 8 : Les anciennes taxes provinciales

En milliers €	2023
Taxe sur les établissements bancaires et financiers et les distributeurs de billets	1 903
Taxe sur les agences de paris sur les courses de chevaux	51
Taxe sur les panneaux d'affichage	153
Taxe sur les appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux	158
Taxe sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes	4 566
<b>Total</b>	<b>6 831</b>

Source : Projet d'ordonnance contenant le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2023 (A 629/1 2022-2023).

#### E. Les recettes de l'agglomération bruxelloise

Les organes de la Région de Bruxelles-Capitale exercent les compétences et mettent en œuvre le pouvoir fiscal de l'agglomération bruxelloise. Le moyen d'action est alors le règlement, et non l'ordonnance. Les ressources fiscales mobilisées par ce biais sont les centimes additionnels (d'agglomération) au précompte immobilier, ainsi qu'un cinquième du produit du décime additionnel à la taxe de circulation établi au profit des communes bruxelloises (art. 42, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus). Rappelons que dans le cadre de sa réforme fiscale, la Région de Bruxelles-Capitale a aussi supprimé la taxe

60. Ordonnance du 22 décembre 1994 relative à la reprise de la fiscalité provinciale, M.B., 2 février 1995.

d'agglomération additionnelle à l'IPP de 1 %, et ce à partir de l'exercice d'imposition 2017 (revenus de 2016)<sup>61</sup>.

Ces recettes de l'agglomération bruxelloise sont estimées à 277,9 millions d'euros en 2023.

Tableau 9 : Recettes de l'agglomération bruxelloise

En milliers €	2023
Additionnels au précompte immobilier	274 992
Additionnels à la taxe de circulation	2 939
<b>Total</b>	<b>277 931</b>

Source : Projet d'ordonnance contenant le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2023 (A 629/1 2022-2023).

## F. Conclusion sur les marges d'autonomie fiscale des institutions bruxelloises

La possibilité d'un refinancement de l'espace bruxellois par le biais de l'impôt, dans le régime institutionnel actuellement en vigueur, relève davantage du mythe que de la réalité. L'analyse des recettes et de l'autonomie fiscale des institutions bruxelloises permet de mettre en évidence certains éléments importants.

Premièrement – et abstraction faite ici du pouvoir fiscal des communes –, seule la Région de Bruxelles-Capitale (ainsi que l'agglomération dont les organes de la Région exercent les attributions) dispose d'une autonomie fiscale, contrairement aux institutions communales. Deuxièmement, la fiscalité régionale propre fondée directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution se matérialise, pour une partie importante, par des taxes environnementales (eau et déchets). Ce type de fiscalité, pour être efficace, doit viser à modifier les comportements et à sensibiliser les citoyens aux conséquences de leurs décisions. De ce fait, ces taxes ne sont *a priori* pas un bon instrument pour financer les compétences générales de la Région. Troisièmement, la répartition des compétences fiscales entre plusieurs niveaux de pouvoir ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique régionale spécifique et cohérente. À cet égard, la réserve fédérale de compétence *vis-à-vis* de la matière

61. Règlement du 18 décembre 2015 modifiant les centimes additionnels de l'agglomération au précompte immobilier et la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques, *M.B.*, 30 décembre 2015.

imposable des impôts régionaux visés à l'article 3 de la LSF (moyennant l'adoption d'une loi votée à la majorité spéciale) exerce un effet paralysant pour toute velléité ambitieuse de réforme fiscale au niveau régional. Par ailleurs, les réformes qui pourraient se traduire par un transfert de charges vers d'autres entités (comme le péage urbain) ont peu de chance d'aboutir en dehors d'une négociation globale entre les différentes entités. Quatrièmement, même si la sixième réforme de l'État a régionalisé près de 25 % de l'IPP, le modèle ne laisse que peu de marge de manœuvre aux Régions dans un contexte généralisé de baisse de la fiscalité sur les revenus du travail. De plus, l'interdépendance des décisions fédérales et régionales en la matière (externalités verticales) expose le système de fiscalisation des revenus des personnes physiques à une certaine paralysie ou à des tensions entre les niveaux de pouvoir. Toute politique de *tax shift* se heurte à la difficulté qu'elle conduit plus que probablement au remplacement de prélèvements dont les recettes profitent pour partie aux Régions (taxation des revenus du travail) par des impôts alimentant uniquement le budget de l'Autorité fédérale (taxation des revenus du capital ou de la consommation, par exemple).

Une réflexion pourrait donc être menée, dans le cadre de la préparation d'une prochaine réforme de l'État, en vue de réserver spécifiquement une assiette fiscale au niveau régional et de permettre ainsi aux Régions de développer une politique cohérente sur leur territoire. Par exemple, il serait envisageable de transférer aux collectivités politiques régionales des attributions beaucoup plus larges et complètes en matière de fiscalité immobilière (revenus, détention, transmissions entre vifs ou à l'occasion de la mort, plus-values...), et ce compte tenu du caractère non mobile de l'élément taxable. Chaque région serait ainsi en mesure de développer une politique fiscale visant à mieux répondre à ses objectifs d'efficacité et d'équité. Ce monopole régional *vis-à-vis* de la fiscalité immobilière permettrait par exemple à la Région de Bruxelles-Capitale de renforcer les réformes fiscales mises en œuvre dans le but d'encourager la propriété immobilière des résidents bruxellois et de lutter contre l'exode urbain. Cela donnerait également l'occasion d'organiser de manière plus efficace l'interaction entre les choix fiscaux régionaux et communaux en matière d'impôts touchant au domaine de l'immobilier au sens large.

Si l'on s'interroge sur les ressources financières complémentaires que les Commissions communales pourraient mobiliser elles-mêmes, en sus des moyens obtenus par le biais de la LSF, en vue de l'accomplissement de leurs politiques, force est de constater que la marge de manœuvre est limitée. Comme cela a déjà été souligné, les trois Commissions communales sont dépourvues de toute capacité

fiscale. Autrement dit, la Constitution ne les habilite pas à établir des impôts à proprement parler.

Ceci ne les empêche néanmoins pas, au titre de leurs compétences matérielles, de percevoir des *rétributions* (ou redevances) non fiscales<sup>62</sup>. Selon la Cour constitutionnelle, « une rétribution est l'indemnisation d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Elle n'a qu'un caractère d'indemnisation, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. La rétribution étant la contrepartie d'un service public fourni, elle est liée à la compétence matérielle de l'autorité concernée »<sup>63</sup>.

Encore faut-il accomplir, pour chaque perception envisagée, l'exercice de qualification qui permettra d'aboutir à la caractérisation en tant qu'impôt ou, au contraire, de rétribution (redevance). Si la nature d'un prélèvement se révèle être, au final, celle d'un impôt au sens juridique<sup>64</sup>, la Commission communautaire devra nécessairement se reconnaître incompétente pour l'établir et le percevoir. Or, les juges, qui interprètent de manière stricte la notion de « rétribution » se reconnaissent le pouvoir de qualifier un prélèvement présenté comme tel en tant qu'« impôt ». Dans le cadre de l'élaboration de leurs (nouvelles) politiques de protection

62. Voy. R. ANDERSEN, « La notion de "redevances", spécialement au regard de l'art. 113 de la Constitution », in *Liber Amicorum Prof. E.M. Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, pp. 941-951 ; J. KIRKPATRICK et P. GUINEUR, « La distinction entre l'impôt et la "rétribution" régie par l'article 113 de la Constitution », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 547-579 ; B. PEETERS, « De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet », *R.W.*, 1987-1988, pp. 241-250 ; C. REDANT, « Wat te verstaan onder het begrip "retributie". Een analyse van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer in het licht van de Grondwet », *T.F.R.*, 2003, pp. 95-107 ; B. LOMBAERT, « L'article 173 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, liv. 3, pp. 267-271.

63. C.C., 22 novembre 2006, n° 172/2006, B.18. Voy. aussi, entre autres, C.C., 17 décembre 2003, n° 144/2003 ; C.C., 28 février 2013, n° 21/2013. Selon la Cour de cassation, qui définit la notion constitutionnelle de « rétribution » un peu différemment, « une redevance est essentiellement la rémunération que l'autorité réclame à certains redevables en contrepartie d'une prestation spéciale qu'elle a effectuée à leur profit personnel ou d'un avantage direct et particulier qu'elle leur a accordé ; son montant doit présenter un rapport raisonnable avec l'intérêt du service fourni, faute de quoi elle doit être considérée comme un impôt » (Cass., 10 septembre 1998, *Pas.*, 1998, I, 397 ; Cass., 28 janvier 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 619). Fondamentalement parlant toutefois, les critères caractéristiques du concept de « rétribution-redevance » selon la Cour de cassation rejoignent ceux retenus par la Cour constitutionnelle. 64. Selon la Cour de cassation, « l'impôt est un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, les régions, les communautés, les provinces ou les communes sur les ressources des personnes qui y vivent ou y possèdent des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité publique » (Cass., 20 mars 2003, *Pas.*, I, 556, *F.J.F.*, n° 2003/181, *J.L.M.B.*, 2003, pp. 1186-1198, note G. Rosoux). Cet arrêt reprend une définition classique déjà énoncée dans Cass., 30 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I, p. 191 ; Cass., 12 octobre 1954, *Pas.*, 1955, 106.

sociale – par exemple, une assurance autonomie mise en place par la COCOM<sup>65</sup> – les Commissions communautaires sont en mesure d'introduire des prélèvements obligatoires sous la forme de « cotisations sociales ». Ces cotisations ne constituent pas des impôts juridiquement parlant, à condition toutefois de satisfaire aux critères caractéristiques tels que dégagés par la Cour constitutionnelle. Or, récemment, cette dernière a reconsidéré, au terme d'un revirement de jurisprudence, la manière de les définir et de les distinguer des impôts. La Cour indique que « dorénavant, un prélèvement imposé par une autorité doit être qualifié de cotisation de sécurité sociale s'il existe un lien pertinent suffisant entre les redevables de la cotisation et le collectif des assurés sociaux dont la protection sociale est (co)financée par la cotisation »<sup>66</sup>. Cette définition nouvelle, qui devra être éprouvée à l'avenir, soulève un certain nombre de questions d'interprétation<sup>67</sup>. Elle nous paraît être cependant de nature à ouvrir un potentiel de mobilisation de ressources financières nouvelles pour les Communautés, les Régions, ainsi que les Commissions communautaires. Le revirement effectué par la juridiction constitutionnelle suprême nous semble en effet avoir été motivé par une intention d'élargir et de consolider juridiquement le périmètre des « cotisations sociales » non fiscales (par rapport aux impôts proprement dits).

## § 2. Un nouveau refinancement de Bruxelles ?

De nombreux acteurs politiques réclament une meilleure prise en compte des spécificités de Bruxelles. Or, les institutions bruxelloises bénéficient déjà de dotations visant à compenser les surcoûts liés au statut particulier de « multi-capitale » de Bruxelles. Il s'agit, d'une part, de mécanismes prévus dans le cadre du refinancement de Bruxelles mis en œuvre à l'occasion de la sixième réforme de l'État et, d'autre part, de dotations spécifiques qui existaient avant ce refinancement. Pour l'année budgétaire 2023, l'ensemble de ces moyens peut être estimé à près de 1,1 milliard d'euros, dont 657 millions liés au refinancement des institutions bruxelloises lors de la sixième réforme de l'État (voy. tableau 10). Rapportés au PIB belge estimé pour 2023, ces montants devraient représenter respectivement 0,19 % et 0,11 % de celui-ci.

65. Voy., entre autres, H. DE BROUWER, D. VERTÉ, D. DUMONT, R. DE BLANDER, C. MAHIEU, A. VANDENBRUCKE, E. SJAUTSKY, M. DE SPIEGELAERE et V. DE GREEF, *Veis une assurance autonomie bruxelloise*, Brussels Studies Institute. Étude réalisée pour la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, 2016, spéc. pp. 12-16.

66. C.C., 14 octobre 2021, n° 140/2021, B.9.5.

67. Pour un commentaire approfondi, voy. M. BOURGEOIS et O. DETIENNE, « La nature juridique des cotisations sociales : une valse à trois temps dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », in *Liber Amicorum Michel Pâques*, Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 155-182.

Tableau 10 : Dotations spécifiques aux institutions bruxelloises

En milliers €	2023 <sup>68</sup>
<b>Refinancement</b>	
Mainmorte (refinancement)	34 373
Dotation navetteurs	44 000
Dotation fonctionnaires internationaux	213 002
Primes linguistiques	34 168
dont Région de Bruxelles-Capitale	3 221
Dotation mobilité	188 336
Dotation sécurité	55 000
COCOF et VGC (refinancement)	54 860
<b>Total refinancement</b>	<b>623 739</b>
<b>Dotations spécifiques</b>	
Communes bruxelloises	52 729
Ville de Bruxelles	144 062
Fonds Beliris	130 851
Mainmorte (hors refinancement)	88 387
COCOF et VGC (hors refinancement)	50 831
<b>Total dotations spécifiques</b>	<b>466 860</b>
<b>Total général</b>	<b>1 090 599</b>

Source : Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2023, Chambre des représentants, 10 novembre 2022, DOC 55 2932/001, calculs propres.

### A. Le refinancement obtenu par Bruxelles à l'occasion de la sixième réforme de l'État<sup>69</sup>

Déjà dans les années nonante, des études scientifiques faisaient état de l'inadéquation des moyens octroyés à la Région bruxelloise par rapport aux dépenses importantes liées aux fonctions politiques et

68. Y compris les décomptes pour l'année 2022.

69. Voy., notamment, J.F. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », C.H. CRISP, n° 2129-2130, 2012/4, pp. 5-61 ; D. YERNAULT, « Le refinancement de Bruxelles : "juste", "correct" ou... ? », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique*

socio-économiques spécifiques qu'elle assume. Ainsi a-t-on pu chiffrer à minimum 500 millions d'euros par an les surcoûts et le manque à gagner qui en découle<sup>70</sup>. Les externalités positives engendrées par Bruxelles sur les deux autres Régions étaient (et seraient ?) insuffisamment prises en compte dans les mécanismes de financement<sup>71</sup>. Les marges de manœuvre en termes d'autonomie fiscale ne lui permettaient pas de couvrir les surcoûts en question. Un refinancement spécifique de Bruxelles devait ainsi se matérialiser dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Dénotant « juste financement de Bruxelles », un refinancement propre à l'ensemble des institutions bruxelloises s'est ainsi matérialisé lors de la dernière réforme institutionnelle de 2011-2014. Il s'agissait de permettre à ces institutions de bénéficier de ressources suffisantes par rapport aux besoins liés aux nombreuses missions de Bruxelles en tant que « multi-capitale » (Europe, Belgique, Communautés française et flamande) et de tenir compte des spécificités qui caractérisent cet espace sous l'angle de la fiscalisation des revenus de ses habitants. Les dispositifs nouvellement mis en place devaient induire un refinancement structurel à hauteur de 461 millions d'euros à l'horizon 2015. Ils se configurent en deux volets principaux : d'une part, des moyens « affectés »<sup>72</sup> et le com-

ou soubresaut ordinaire ? Limal, Anthemis, 2013, pp. 311 et s. Voy. aussi B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTÉ, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 335-344 et 459 et s.

70. P. CATTOIR, J.P. LAMBERT, M. TAYMANS, H. TULKENS, G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK, *Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Research for M. Rufin Grijp, Minister for scientific research, Brussels Capital Region, 1999 ; P. CATTOIR, J. VAESSEN, M. VERDONCK, G. VAN DER STICHELE et P. ZIMMER, « Finances publiques à Bruxelles : analyse et enjeu », C.H. CRISP, 2009, n° 2007-2008, pp. 5-61, spéc. p. 40.

71. Voy., notamment, P. ZIMMER, « La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale », C.H. CRISP, 2006/36, n° 1941, pp. 5-52.

72. Quant à l'exigence d'affectation des moyens financiers en question, le Conseil d'État a pu rappeler, à de nombreuses reprises, que l'article 177, alinéa 2, de la Constitution dispose que les parlements régionaux déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134. Cette disposition implique qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer l'affectation des moyens qui reviennent aux Régions (voy. avis n° 53.901/AG du 27 août 2013, relatif à la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élaboration de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, Doc. parl., Ch. repr., 2012-2013, n° 53-2974/2, pp. 28-29 ; avis n° 18.806/1/2 des 23 et 24 novembre 1988 sur le projet devenu la loi spéciale du 16 janvier 1989 « relative au financement des Communautés et des Régions », Doc. parl., Ch. repr., 1988-1989, n° 635/1, p. 7 ; avis n° 31.227/VR donné le 21 février 2001 sur un avant-projet de loi spéciale « portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions », Doc. parl., Ch. repr., 2000-2001, n° 1183/1, p. 69 ; avis n° 31.649/VR du 15 mai 2001 sur des amendements au projet de loi spéciale « portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions », Doc. parl., Ch. repr., 2000-2001, n° 1183/4 ; avis n° 41.664/VR et 41.665/VR du 22 novembre 2006 sur un avant-projet de loi spéciale « portant octroi d'une allocation spéciale unique au profit de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Communauté flamande, de

plément mainmorte et, d'autre part, une dotation pour tenir compte du phénomène des navetteurs et de celui des fonctionnaires internationaux. Les moyens liés au premier volet ont été fixés par les lois spéciales du 19 juillet 2012<sup>73</sup> à 257 millions d'euros à l'horizon 2015. Le second volet a été intégré dans la LSF telle que réformée en 2014. Dans l'accord institutionnel, les moyens étaient estimés à 203 millions d'euros.

Tableau 11 : Accord institutionnel sur le refinancement des institutions bruxelloises

En millions €	2012	2013	2014	2015
1 <sup>er</sup> volet (sur la base de la loi du 19 juillet 2012)				
Montants affectés				
Sécurité	30,0	30,0	30,0	30,0
Primes linguistiques	25,0	25,2	25,7	26,2
Dotations Mobilité	45,0	75,0	105,0	135,0
Dotations vers COCOF et VGC	10,0	20,0	30,0	40,0
<b>Total moyens affectés</b>	<b>110,0</b>	<b>150,2</b>	<b>190,7</b>	<b>231,2</b>
Montant non affecté				
Mainmorte	24,0	24,0	25,0	25,5
<b>Total du 1<sup>er</sup> volet</b>	<b>134,0</b>	<b>174,2</b>	<b>215,7</b>	<b>256,7</b>
2 <sup>e</sup> volet (sur la base de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011)				
Dotations navetteurs	0	13	28	44
Dotations fonctionnaires internationaux	0	48	101	159
<b>Total du 2<sup>e</sup> volet</b>	<b>0</b>	<b>61</b>	<b>129</b>	<b>203</b>

Source : B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 338.

la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale » (Doc. parl., Sén., 2006-2007, n° 1964/1) et sur un avant-projet de loi « portant octroi d'une allocation spéciale unique au profit de la Communauté germanophone » (Doc. parl., Sén., 2006-2007, n° 1965/1) ; avis n° 44.243/AG du 10 avril 2008 sur une proposition de loi spéciale « portant des mesures institutionnelles », Doc. parl., Sén., 2007-2008, n° 4-602/2 ; avis n° 51.219/AG du 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 22 juillet 2012 « portant un juste financement des Institutions bruxelloises », Doc. parl., Sén., 2011-2012, n° 1568/2, p. 2. 73. Loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des Institutions bruxelloises, M.B., 22 août 2012 ; loi du 19 juillet 2012 portant modification de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, M.B., 22 août 2012.

Sous l'appellation des « moyens affectés », l'on retrouve différentes dotations. La dotation « Mobilité » est la seule dont le produit soit versé au budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale, pour couvrir les coûts des politiques de mobilité, en particulier les transports en commun. Une autre dotation vise spécifiquement à renforcer les moyens financiers des Commissions communautaires unilingues, à savoir la COCOF et la VGC, pour les besoins liés à la petite enfance, à la formation et à l'enseignement. Pour les administrations bruxelloises, le bilinguisme est une exigence importante qui requiert d'importants efforts financiers. Il est encouragé par l'octroi de primes linguistiques, garanties au niveau juridique, à tous les agents (statutaires et contractuels) disposant d'un brevet linguistique (certificat de la deuxième langue nationale). Un Fonds pour le financement des primes linguistiques a ainsi été créé ; il est alimenté par une dotation de l'Autorité fédérale. Le nombre de sommets européens a considérablement augmenté et les dépenses de sécurité et de prévention liées au rôle de capitale nationale et internationale sont de plus en plus importantes pour la Région de Bruxelles-Capitale et les pouvoirs locaux. Afin de soutenir les coûts en la matière, un crédit complémentaire alimente, depuis 2012, un fonds spécifique.

Sous certaines conditions relevant de la qualité du propriétaire ou de l'usage qui en est fait (ambassades, institutions européennes, institutions fédérales, etc.), certains bâtiments bénéficient d'une exonération de précompte immobilier, ce qui engendre le phénomène de la mainmorte. Ces immeubles, particulièrement nombreux dans l'espace bruxellois, ne rapportent aucune ressource fiscale (précompte immobilier, taxe sur les bureaux), ce qui engendre un manque à gagner certain tant pour la Région que pour les communes. En guise de compensation, une dotation fédérale est prévue, en vue de compenser 100 % (72 % avant la sixième réforme de l'État) de la perte subie par les communes, la Région et l'agglomération bruxelloise<sup>74</sup>. À la différence des deux autres Régions, la part de ce crédit afférente aux communes bruxelloises est attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale. En échange, cette dernière avait accepté de reprendre à sa charge certaines dettes communales et, le cas échéant, d'intégrer ce manque à gagner issu de la mainmorte dans le calcul de la dotation générale aux communes<sup>75</sup>.

74. Cette dotation « mainmorte » existe aussi pour les communes des deux autres Régions du pays.

75. Récemment, le rachat du Cours Saint-Michel, bâtiment occupé antérieurement par l'ING, par l'État américain, pour y placer le futur siège de l'ambassade des États-Unis et de la mission des États-Unis auprès de l'Union européenne, a relancé le débat relatif aux conséquences de la mainmorte pour les communes bruxelloises, en l'occurrence

La dotation « navetteurs » (art. 64quater LSF) se base sur un mécanisme horizontal de solidarité : il s'agit d'un flux financier provenant des Régions wallonne et flamande au profit de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle vise à compenser une partie de la perte de ressources consécutive au flux net de navetteurs : tant pour la clé fiscale de répartition des parts attribuées que pour l'IPP régional, les revenus du travail obtenus à Bruxelles par des personnes physiques domiciliées dans l'une des deux autres Régions profitent à ces dernières. Contrairement aux principes du droit fiscal international qui, pour l'élimination de la double imposition, préconisent la taxation dans l'État de la source des revenus (et l'exemption dans l'État de la résidence), le droit institutionnel belge attribue le bénéfice de l'IPP à la région du domicile (au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition), au détriment de la région d'où les revenus sont tirés. Or, Bruxelles est particulièrement touchée par ce phénomène des « navetteurs » ; alors que la plupart d'entre eux profitent quotidiennement des infrastructures et services publics bruxellois. La dotation compensatoire en question cherche à rétablir (partiellement) un équilibre ; elle est liée au nombre net de navetteurs vers la Région de Bruxelles-Capitale et se répartit proportionnellement (en fonction de l'origine des navetteurs) entre la Région flamande et la Région wallonne. Le montant de base de 44 millions d'euros est souvent contesté pour son montant symbolique d'une part et, d'autre part, en raison de sa non-indexation. Certaines évolutions du marché du travail viennent toutefois tempérer certains éléments de critique. *Primo*, par rapport à 2015, l'augmentation du nombre de résidents bruxellois allant travailler en Flandre a augmenté de 32 %, pour atteindre 56 067 personnes (fin 2021), soit un objectif supérieur à l'accord de coopération signé entre la Région bruxelloise et la Communauté flamande<sup>76</sup>. Vu les tensions sur le marché du travail en Flandre, les perspectives d'emploi risquent d'attirer davantage de travailleurs venant de deux autres Régions. *Secundo*, le développement du télétravail est de nature à mettre en question les hypothèses sous-jacentes et les projections relatives au phénomène des navetteurs en général<sup>77</sup>.

Etterbeek : « Etterbeek réclame sa juste compensation pour mainmorte », *L'Écho*, 11 avril 2023, disponible sur : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/etterbeek-reclame-sa-juste-compensation-pour-mainmorte/10459821.html>.

76. Voy. l'ordonnance du 2 décembre 2021 portant assentiment à l'accord de coopération du 24 juin 2021 entre la Communauté flamande, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur l'articulation de la politique du marché du travail, de la formation et de la promotion de la mobilité des chercheurs d'emploi, M.B., 17 décembre 2021. Voy. aussi l'article : « La Flandre attire toujours plus de travailleurs bruxellois », *L'Écho*, 21 septembre 2023.

77. Bien que l'effet du télétravail sur la mobilité soit en réalité complexe : voy. J. DESCAMPS, C. DUCHÊNE, M. FONTAINE, N. IDE, P. MARISSAL, P. MEDINA LOCKHART, M. STRALE, I. TOJEROW

La dotation « fonctionnaires internationaux » (art. 64quinquies LSF) est liée à la présence proportionnellement importante de fonctionnaires d'institutions internationales sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Elle vise à compenser partiellement ce que la Région ne perçoit pas en matière d'impôt des personnes physiques du fait des immunités dont ces fonctionnaires bénéficient. Si l'on en croit une publication récente du Commissariat à l'Europe et aux Organisations<sup>78</sup>, créé à l'initiative de la Région de Bruxelles-Capitale, le personnel employé directement par les institutions internationales serait de 48 909 personnes en 2018. Parmi celles-ci, 35 699 vivraient à Bruxelles, 8732 en Flandre et 3963 en Wallonie.

L'essentiel du refinancement de Bruxelles, issu de la sixième réforme de l'État, est à charge de l'Autorité fédérale. Une exception importante a trait à la dotation « navetteurs » qui est financée par les deux autres Régions. Les mécanismes d'évolution des différents dispositifs ont été imaginés et conçus de manière à limiter (ou à garantir selon le point de vue) le refinancement des institutions bruxelloises à 0,1 % du PIB. Pour respecter cet équilibre, des mécanismes à l'évolution des montants transférés ont été mis en place. Ainsi, les moyens alloués aux deux mécanismes prévus dans la LSF sont gelés en termes nominaux et la dotation « mobilité » évolue en fonction de 50 % de la croissance réelle du PIB.

## B. Les autres dotations spécifiques pour Bruxelles

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie également d'une autre source de financement via l'accord Beliris<sup>79</sup>. Ces moyens supplémentaires visent à rencontrer les charges spécifiques de Bruxelles en tant que capitale du Royaume et siège d'institutions européennes. L'accord organise le Comité de coopération en charge de définir les initiatives que peuvent prendre en commun l'Autorité fédérale et la Région. Ces initiatives peuvent être supportées partiellement ou totalement par le budget de l'État fédéral. Ces ressources n'apparaissent donc pas dans le budget de la Région bruxelloise. Le financement du Fonds a été légalement porté à 125 millions d'euros annuellement à partir de l'année

et B. WAYENS, *Analyse et impact du télétravail en Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport d'étude, Bruxelles, ibsa perspective.brussels, octobre 2021.

78. <https://www.commissioner.brussels/en/component/fleximedia/429-824498bruxelles-capitale-internationale-2020-fr?Itemid=304>.

79. Accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, M.B., 30 novembre 1993.

budgétaire 2013<sup>80</sup>. Ce montant est indexé<sup>81</sup> à partir de 2021 et s'élève en 2023 à 131 millions d'euros. Au budget initial 2023 de l'Autorité fédérale, les moyens disponibles dans le Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles sont par ailleurs estimés à plus de 819 millions d'euros. Ce montant correspond aux reliquats des sommes qui ont été engagées mais finalement non dépensées les années précédentes.

Par ailleurs, en application de la réforme institutionnelle de 2001 (cinquième réforme de l'État), un crédit de près de 25 millions d'euros à charge du budget de l'Autorité fédérale, mais transitant par le budget de la Région de Bruxelles-Capitale, est réparti, depuis 2002, entre les communes qui comptent un échevin ou un président de CPAS néerlandophone. Ce crédit est, depuis 2003, indexé et adapté au taux de croissance réel de l'économie.

Il est également prévu (art. 64 LSF) une dotation spéciale accordée à la Ville de Bruxelles afin de compenser les charges qu'elle subit vu son statut de capitale du Royaume et de siège d'une partie des institutions européennes. Cette dotation est indexée sur la base de l'inflation depuis 1990. Le montant prévu pour 2023 s'élevait à 144 millions.

Les grandes villes, notamment bruxelloises, bénéficiaient également de financements particuliers dans le cadre de conventions conclues avec l'Autorité fédérale. La politique des grandes villes (et ses moyens) a néanmoins été régionalisée à l'occasion de la sixième réforme de l'État.

### C. Perspectives d'un nouveau financement des institutions bruxelloises

Avant la sixième réforme de l'État, le « juste » financement de Bruxelles était défendu, d'une part, pour couvrir les coûts des services que les institutions bruxelloises fournissent aux non-bruxellois ou aux habitants immunisés de l'impôt des personnes physiques et, d'autre part, pour compenser les handicaps financiers dont l'espace bruxellois souffre en raison d'éléments géographiques ou institutionnels exogènes<sup>82</sup>. Une

80. Art. 4 de la loi du 19 juillet 2012 portant modification de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, M.B., 22 août 2012.

81. Art. 24 de la loi-programme du 21 juin 2021, M.B., 29 juin 2023.

82. M. VERDONCK, M. TAYMANS et S. EKTOR, *Étude sur un juste financement de la Région de Bruxelles-Capitale*, Recherche confiée au CERB pour le compte du ministre des Finances de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Jean-Luc Van Raes, et réalisée en collaboration avec le consultant Roodbeek Management & Consult, Bruxelles, octobre 2010.

partie importante de ces demandes ont été rencontrées à l'occasion de la sixième réforme de l'État.

Une nouvelle revendication portant sur un refinancement global de Bruxelles semble particulièrement difficile à mettre en œuvre, voire à justifier. D'un côté, un tel refinancement serait à charge de l'Autorité fédérale ou des autres collectivités politiques fédérées. Or, les marges de manœuvre financières de celles-ci (tout spécialement, l'Autorité fédérale, la Région wallonne et la Communauté française) sont pour le moins restreintes, voire inexistantes aujourd'hui. D'un autre côté, les autres Régions font face aux mêmes défis que Bruxelles en termes d'investissements liés aux enjeux climatiques, de transition vers une économie bas carbone, de mobilité, etc. Les problématiques liées aux grandes villes ne sont pas une spécificité bruxelloise. D'autres entités pourraient également faire valoir que la répartition des dotations aux Régions sur la base d'une clé fiscale ne répond pas aux réels besoins de chacune. Compte tenu de l'étendue et des caractéristiques particulières de son territoire, la Région wallonne a, par exemple, et à plusieurs reprises, revendiqué des clés liées à la superficie qui prendraient mieux en considération certains de ses besoins, notamment en termes d'infrastructures et de mobilité. Il n'est resté pas moins que Bruxelles, en tant que grande ville, est soumise comme d'autres grandes villes à des problèmes spécifiques liés notamment à l'immigration.

### § 3. Les conséquences d'une modification des paramètres de la loi spéciale de financement

Parmi les nombreux paramètres utilisés dans les mécanismes de financement des entités fédérées (dans la LSF), deux clés de répartition des dotations au sens large font plus particulièrement débat dans le cadre du financement des institutions bruxelloises : la clé fiscale liée au rendement de l'IPP sur le territoire de chacune des Régions (clé dite du « juste retour »), d'une part, et la clé 80/20 permettant de répartir la population bruxelloise entre les deux Communautés, d'autre part.

Comme indiqué ci-avant, depuis la sixième réforme de l'État, environ 25 % de l'IPP ont été régionalisés, de manière telle que les Régions disposent d'un certain degré d'autonomie vis-à-vis de ce que l'on qualifie désormais d'IPP régional. De surcroît, les dotations et/ou parts attribuées se répartissent entre les trois entités régionales sur la base de la clé fiscale fédérale (les 75 % restants de l'IPP). Elle correspond au rendement de l'IPP fédéral sur le territoire respectif de chaque Région.

Les mécanismes prévus dans la LSF préservent relativement bien les Régions de chocs de croissance asymétriques (favorables ou défavorables). En cas de choc économique favorable – par exemple, un accroissement sensible de l'assiette taxable à l'IPP en Région de Bruxelles-Capitale, du fait de l'augmentation des revenus imposables de ses habitants – les recettes liées à l'IPP régional, mais aussi les dotations réparties selon la clé fiscale IPP fédérale, augmenteront en conséquence. Cependant, ces effets positifs seront contrebalancés par la réduction du montant du mécanisme de solidarité. Un résultat similaire s'observe en cas de baisse des revenus taxables des habitants, et donc de l'IPP régional et de la part dans la clé fiscale : la diminution des ressources régionales est alors partiellement compensée par le mécanisme de solidarité. Dans le cadre du rapport externe sur la soutenabilité de la dette wallonne, une simulation a été réalisée pour mesurer les effets d'une modification des recettes d'IPP payées par les résidents wallons sur l'ensemble des moyens prévus dans la LSF. Cette simulation dont les résultats peuvent être transposés à la Région de Bruxelles-Capitale montrent les vertus relativement stabilisatrices des mécanismes prévus dans la LSF<sup>83</sup>.

### A. Le débat sur la clé IPP

Avant l'entrée en vigueur de la LSF de 1989, les dotations étaient réparties selon la clé dite des trois tiers : un tiers proportionnel à la population, un tiers sur le fondement de la superficie de chacune des trois régions et un tiers en fonction du rendement de l'IPP. Chaque Région bénéficiait d'un critère qui lui était favorable : la population plus importante en Flandre, la superficie plus étendue en Wallonie et le rendement élevé de l'impôt sur les revenus des habitants bruxellois. Les critères de la population et de la superficie reflétaient adéquatement des éléments de besoins propres respectivement à chacune des entités régionales flamande et wallonne (compte tenu, notamment, de leurs compétences en matière d'expansion économique et d'aménagement du territoire). Quant à Bruxelles, le critère du rendement de l'IPP permettait de compenser sa plus faible part dans la population et, surtout, dans sa superficie (qui la défavorisait tout particulièrement)<sup>84</sup>.

83. Voy. B. BAYENET et M. BOURGEOIS, « Les recettes de la Wallonie : état des lieux et marges de manœuvre régionales », op. cit., spéc. p. 52. Voy. aussi : Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, octobre 2021, [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021\\_2022/RAPPORT/710\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/RAPPORT/710_1.pdf)

84. Voy. P. QUERTAINMONT, « Les relations financières entre l'État central, les Régions et les Communautés en Belgique », in *Les problèmes financiers dans l'État régionalisé*, Centre interuniversitaire de droit public, Bruxelles, Bruylant, 1981, pp. 89-144.

Dans les années quatre-vingt, la référence au rendement de l'IPP était plus favorable à Bruxelles : sa part dans la clé IPP était en effet supérieure à sa part dans la clé population. La détérioration progressive de la clé fiscale à Bruxelles s'explique par l'exode des couches plus aisées de la population de Bruxelles vers la périphérie et par leur remplacement partiel par des tranches de population aux revenus moins élevés ou par des fonctionnaires internationaux non redevables de l'impôt belge.

Tableau 12 : Clé IPP des trois Régions (en %)

Années	Bruxelles	Évolution	Flandre	Évolution	Wallonie	Évolution
1976	17,3	100	52,8	100	29,9	100
1979	15,6	90,2	54,1	102,5	30,3	101,3
1985	12,3	71,1	57,0	108,0	30,8	103,0
1990	12,1	69,9	56,9	107,8	31,0	103,7
1995	10,6	61,3	59,5	112,6	29,9	100,1
2000	9,0	52,0	62,2	117,8	28,7	96,1
2005	8,7	50,3	63,1	119,4	28,3	94,6
2010	8,4	48,6	63,1	119,5	28,5	95,3
2015	8,3	48,0	63,4	120,1	28,3	94,6
2020	8,2	47,4	63,9	121,0	27,9	93,3
2022	8,3	48,0	64,0	121,2	27,7	92,6

Source : P. ZIMMER, « La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale », C.H. CRISP, 2006/36, n° 1941 (jusqu'en 2005), Budget fédéral, Chambre des représentants de Belgique (à partir de 2010).

Pour pallier les conséquences d'un passage d'une clé des trois tiers à la clé fiscale (« juste retour ») en 1989, la LSF a prévu un mécanisme de solidarité explicite en faveur des Régions dont le produit de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne correspondante pour l'ensemble du Royaume. Ce dispositif avait été conçu en fonction de la situation wallonne et comportait un effet de seuil qui, dans un premier temps, privait Bruxelles de toute intervention de solidarité malgré le recul progressif de sa part dans l'IPP. Ce n'est qu'à partir de 1997 que Bruxelles recevait un premier montant (3 millions d'euros) au titre de la solidarité nationale<sup>85</sup>.

85. Pour une analyse historique, voy. B. BAYENET et G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, Bruxelles, CRISP, 2011.

Le mode de calcul a été révisé à l'occasion de la sixième réforme de l'État<sup>86</sup>. Désormais, chaque année, on calcule pour chaque Région la différence entre la « clé population » (pourcentage de la Région dans la population du Royaume) et la « clé fiscale » (pourcentage de la Région dans les recettes totales de l'IPP fédéral). La différence éventuelle donne lieu à une compensation pour la ou les Région(s) dont la quote-part dans l'IPP est plus faible que la quote-part dans la population. La compensation de solidarité se calcule sur la base d'un ensemble constitué des montants liés à l'autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, des moyens supplémentaires octroyés aux Régions et répartis selon une clé fiscale et de 50 % de la nouvelle part des recettes d'IPP attribuée aux Communautés. Par ailleurs, le montant du mécanisme de solidarité ainsi calculé est plafonné à 80 % de l'écart entre la clé fiscale et la clé population. La fixation définitive, en 2017, des dépenses fiscales et du facteur d'autonomie IPP pour l'année 2015 a permis de déterminer définitivement le montant de base du mécanisme de solidarité. Il est ainsi fixé à 19 510,4 millions d'euros, soit un montant inférieur au montant de 2015 qui avait été provisoirement retenu lors de la négociation institutionnelle. Le montant de base est en outre influencé par la participation des Régions à l'assainissement des finances publiques (1 009,5 millions d'euros en 2015), et ce via la réduction de la dotation « emploi » (831,4 millions d'euros) et de la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés (50 % de 356,3 millions d'euros). Le montant de 2016 est par ailleurs une nouvelle fois réduit d'un montant de 1009,5 millions € correspondant à une nouvelle participation à l'assainissement des finances publiques. Le montant prévu au budget de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2023 est (en ce compris les décomptes des années précédentes) de 489,7 millions d'euros.

La répartition des dotations selon la clé fiscale est indépendante de toute estimation des besoins. Les parts attribuées des recettes d'IPP sont transférées aux Régions en fonction du rendement de l'IPP sur le territoire de chacune des Régions. Ce mécanisme favorise la Région flamande, qui dispose d'une base-d'imposition du revenu des personnes physiques plus étendue. Ce mécanisme de partage des recettes de l'IPP en Belgique est différent de celui d'autres pays de l'OCDE<sup>87</sup>.

86. LSF, art. 48.

87. Voy. W. LEIBFRITZ, *Fédéralisme budgétaire en Belgique : défis principaux et réformes envisageables*, Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 743, décembre 2009, spéc. pp. 11-12 : « Le mécanisme de partage de l'impôt en Belgique est différent de celui d'autres pays de l'OCDE, où les administrations infrafédérales perçoivent une part fixe des recettes fiscales effectives. En Belgique, les

La clé du juste retour se base sur le rendement de l'IPP estimé sur la base de la région de résidence des contribuables et non sur la base de la région du lieu de travail ce qui pénalise particulièrement la Région de Bruxelles-Capitale. De par son statut de pôle économique national, celle-ci attire de nombreux navetteurs<sup>88</sup> des autres Régions. Même s'ils participent au développement de la Région, l'impôt de ces navetteurs bénéficie directement (IPP régional) ou indirectement (clé fiscale) à la région de résidence.

L'alternative souvent avancée pour résoudre ce problème consisterait à calculer la clé IPP fédérale non plus en fonction du lieu du domicile mais du lieu de travail, ce qui serait plus favorable à la Région de Bruxelles-Capitale, au détriment des deux autres Régions. Une telle modification modifierait les équilibres actuels de la LSF en organisant un transfert des deux autres Régions vers la Région de Bruxelles-Capitale. Cette modification remettrait également en cause les fondements du mécanisme de solidarité basé sur une comparaison entre la clé fiscale et la clé population et entraînerait, de surcroît, la suppression de la dotation « navetteurs ».

Par ailleurs, le développement du télétravail n'est pas sans conséquence sur la détermination du lieu de travail. Outre les conséquences en termes de baisse d'activité et d'occupation d'espaces à Bruxelles, qui se traduiraient par des pertes de recettes fiscales notamment en lien avec le précompte immobilier et les taxes sur les bureaux, les recettes d'IPP afférentes aux revenus « créés » en Région de Bruxelles-Capitale pourraient également diminuer à l'avenir. Cet effet serait d'autant plus important que les métiers ouverts au télétravail sont associés en grande partie à des salaires plus élevés que la moyenne<sup>89</sup>. Or, le télétravail influence naturellement les réflexions relatives à la prise en compte de l'IPP au lieu de travail et non plus au lieu de domicile, puisque les « navetteurs » exerceront alors leurs activités en dehors de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

<sup>88</sup> « impôts partagés » qui sont distribués aux régions et aux communautés ne dépendent pas des recettes fiscales effectives. Par conséquent, conformément aux principes de l'OCDE, ils ne sont pas traités comme des impôts partagés mais comme des transferts ».

88. 345 000 Flamands et Wallons (soit 8 à 10 % de leur population active) travaillent dans la Région de Bruxelles-Capitale.

89. Voy. J. DESCAMPS, C. DUCHÊNE, M. FONTAINE, N. IDE, P. MARISSAL, P. MEDINA LOCKHART, M. STRALE, I. TOJEROW et B. WYENS, *Analyse et impact du télétravail en Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport d'étude, Bruxelles, Ibsa perspective.brussels, octobre 2021, p. 54, disponible à l'adresse : [https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/BSA\\_Rapport\\_teletravail\\_0.pdf](https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/BSA_Rapport_teletravail_0.pdf) : « [...] l'impact positif d'une prise en compte de l'IPP au lieu de travail plutôt qu'au lieu de domicile pour la RBC pourrait s'avérer plus faible que prévu ».

Dans un rapport récent, des chercheurs de l'ULB, de l'UNamur et de l'ULiège<sup>90</sup> ont estimé l'effet du passage d'une clé basée sur le domicile à une clé fondée sur le lieu de travail. Avec une population représentant 10,6 % du total belge en 2021, seul 8,4 % de l'IPP total se rattacherait au territoire bruxellois. À l'inverse, 63,9 % de l'IPP total était censé provenir de la Flandre alors que cette Région n'abriterait que 57,8 % de la population belge. Le passage à une clé basée sur le lieu de travail permettrait à la Région de Bruxelles-Capitale de gagner un peu plus de 4,5 points de pourcentage par rapport à la ventilation des recettes de l'IPP selon le lieu de domicile. La part de Bruxelles selon cette nouvelle clé passerait ainsi de 8,4 % à 13 %. La part flamande diminuerait de 2,5 points de pourcentage (de 63,9 % à 61,4 %) et la part wallonne de 2,1 points (de 27,7 % à 25,6 %), par rapport à la ventilation des recettes de l'IPP conformément au lieu de domicile. Cette amélioration de la clé fiscale pour Bruxelles lui permettrait de bénéficier d'une part plus importante de certaines dotations (emploi, dépenses fiscales) au détriment des deux autres Régions. Cependant, étant donné que la nouvelle clé IPP fédérale sur le territoire de Bruxelles (13,2 %) dépasserait sa clé population (10,6 %), elle ne bénéficierait plus du mécanisme de solidarité, ce qui réduirait l'effet positif lié à l'introduction de la nouvelle clé de répartition reposant sur le lieu de travail. Pour la Région wallonne, la détérioration de sa clé fiscale se traduirait par une augmentation du mécanisme de solidarité (à charge du fédéral), qui surcompenserait ses pertes.

Ainsi, sur la base d'un scénario de référence pour 2025, les chercheurs estiment le gain global pour la Région de Bruxelles-Capitale à 357 millions d'euros. La Wallonie verrait également ses moyens s'accroître de près de 240 millions d'euros tandis que la Flandre perdrait plus de 600 millions d'euros. Notons cependant qu'une telle réforme modifierait fondamentalement les équilibres de la LSF et, notamment, le mécanisme de transition estimé en 2015 pour garantir que les Régions disposent des moyens suffisants pendant 10 ans par rapport aux besoins liés aux nouvelles compétences transférées. Cela aurait également des conséquences sur le financement des Communautés, au bénéfice de la Communauté française. Pour rappel, pour déterminer l'IPP de la Communauté française et de la Communauté flamande, on suppose que l'IPP bruxellois est réparti à raison de 80/20 % entre les francophones et les néerlandophones de Bruxelles. L'application de la nouvelle clé pour

90. B. BAYENET, H. BOGAERT, M. BOURGEOIS, M. DEJARDIN, M. FONTAINE, M. MIGNOLET, I. TOJEROW et C. VALENDUC (dir.), *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7<sup>e</sup> réforme de l'Etat*, Convention de recherche avec le SPRB, 2021-2022 (<https://orbi.uliege.be/handle/2268/289104>).

déterminer la part attribuée des recettes d'IPP et la dotation « Loterie nationale » se traduirait par une perte de 162 millions d'euros pour la Communauté flamande au profit de la Communauté française.

## B. Les débats sur la clé 80/20

La Région de Bruxelles-Capitale est largement multilingue et multiculturelle. Même si le français et le néerlandais y sont les deux langues officielles, celles-ci ne sont certainement pas les seules langues parlées en raison notamment de la présence de nombreuses institutions européennes et internationales et d'une population immigrée importante<sup>91</sup>. Cependant, dans les mécanismes de financement des entités fédérées, une clé institutionnelle est utilisée pour répartir la population bruxelloise en partant de l'hypothèse que 80 % de celle-ci est francophone et 20 % est néerlandophone. Interdit depuis 1962, le dernier recensement linguistique en Belgique date de 1947. Il n'est donc plus possible de distinguer le nombre d'habitants francophones et néerlandophones domiciliés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La clé 80/20 est donc une clé politique qui permet de répartir arbitrairement les francophones et les néerlandophones à Bruxelles<sup>92</sup>. Cette clé de répartition est utilisée à plusieurs reprises dans les mécanismes de financement prévus dans la LSF pour déterminer les moyens des Communautés et des Commissions communautaires : répartition de la part attribuée des recettes de TVA (répartition du nombre d'élèves et évolution du coefficient d'adaptation démographique), répartition de la part attribuée des recettes d'IPP, répartition du financement des hôpitaux universitaires, répartition des moyens versés par la Région aux deux Communautés.

Cette clé de répartition est souvent présentée comme défavorable aux francophones car elle surestimerait fortement la population néerlandophone à Bruxelles. Lors de l'élection des membres du parlement bruxellois en mai 2014, 88,5 % des Bruxellois ont voté pour une liste francophone et 11,5 % pour une liste néerlandophone<sup>93</sup>. Une étude de l'As-

91. Voy., notamment, R. JANSSENS, « Meertaligheid als opdracht. Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van taalbarometer 4 », VUB Press, 2018.

92. Pour une analyse des conséquences de cette clé sur les finances des Communautés, voy. R. PLASMAN, I. TOJEROW et O. BERTRAND, *Les impacts budgétaires pour les institutions régionales bruxelloises, la Région wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles*, Étude réalisée à la demande de DEFI, DULBEA, ULB, Document de travail n° 16-02.RR, septembre 2016.

93. P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL, C. ISTASSE et J. PITSEYS, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 25 mai 2014 », C.H. CRISP, n° 2223-2224, 2014/18-19, pp. 5-114, spéc. p. 111.

sociation pour le développement de la recherche appliquée en sciences sociales (ADRASS), publiée en 2010<sup>94</sup>, a notamment conclu qu'en 2008, les néerlandophones de la Région de Bruxelles-Capitale représentaient 7,4 % des seuls Belges de la capitale ou 5,3 % de l'ensemble de la population. Si l'on considère la population de 18 ans et plus, des néerlandophones équivalaient, à l'époque, à 8,6 % de l'ensemble des Bruxellois. Un autre indicateur est le choix de la langue utilisée pour remplir sa déclaration fiscale : 91,8 % de ces déclarations auraient ainsi été remplies en français en 2019<sup>95</sup>. Pour autant, si l'on se positionne du côté des dépenses réalisées par la Communauté flamande sur le territoire bruxellois, il apparaît que le taux de fréquentation de l'enseignement néerlandophone à Bruxelles par des élèves francophones est proportionnellement – et de manière significative – plus élevé que l'hypothèse inverse (à savoir l'inscription d'élèves néerlandophones dans l'enseignement francophone)<sup>96</sup>. Enfin, un passage à une répartition selon les déclarations fiscales aurait des conséquences budgétaires limitées. Selon les hypothèses retenues dans l'étude de l'ULB, de l'UNamur et de l'ULiège citée ci-avant, l'amélioration du solde bruxellois par rapport à la Communauté flamande serait en 2025 de 49 millions d'euros tandis qu'il se détériorerait par rapport à la Communauté française de 34 millions d'euros. L'effet sur le solde primaire de Bruxelles serait donc limité à 15 millions d'euros.

### C. Conclusion

La révision de certaines clés de financement est un exercice pour le moins complexe. L'hypothèse de travail est celle d'un jeu à somme nulle : à défaut de mobiliser davantage de ressources fiscales auprès des citoyens, les gains qu'une entité retirera d'une réforme correspondront à une perte pour une ou plusieurs autres collectivités politiques. Or, la Région bruxelloise n'est pas la seule à contester l'incidence pour ses finances de la clé fiscale et à revendiquer d'autres clés à l'avenir. Dans une interview au journal *L'Écho* du 5 avril 2019, Elio Di Rupo, alors président du Parti Socialiste et futur ministre-président de la Région wallonne, considérait qu'il est « profondément injuste que depuis 1989

94. A. LAMBERT et L. LOHLE-TART, « Combien de bruxellois flamands aujourd'hui et demain dans la Région de Bruxelles-Capitale ? », Asbl ADRASS, juillet 2010, <https://adress.net/WordPress/wp-content/uploads/2010/09/NLZBXL.pdf>.

95. « Bruxelles à 91,8 % francophone selon les déclarations fiscales », *L'Écho*, 29 janvier 2020.

96. R. JANSSENS, D. CARLIER et P. VAN DE CRAEN, « L'enseignement à Bruxelles – Het onderwijs in Brussel », Note de synthèse, EGB, n° 5, *Brussels Studies*, 2009, <https://journals.openedition.org/brussels/922>.

les Régions soient financées via le concept de l'impôt des personnes physiques. Ça ne tient pas compte des réalités. Les Wallons c'est 32 % de la population et 52 % du territoire ». Introduire un paramètre de ventilation des ressources en fonction d'un critère basé sur la superficie, pour rencontrer les revendications de la Wallonie, ne satisfait évidemment pas les demandes propres aux Bruxellois. Au demeurant, la critique de la répartition 80/20 de la population bruxelloise ne tient pas dans l'analyse budgétaire. En effet, toujours selon la même étude<sup>97</sup>, si l'on devait aujourd'hui voir disparaître les Communautés, le transfert des recettes flamandes auxquelles pourrait prétendre Bruxelles selon les lois actuelles de financement serait de 2,4 % tandis qu'elle devrait assumer l'équivalent de 3,6 % des dépenses flamandes sur son territoire. En se basant sur les chiffres de 2021, cela représenterait un manque à gagner de près de 500 millions d'euros, attribuable à 80 % à un surinvestissement de la Communauté flamande à Bruxelles, principalement dans l'enseignement et la culture<sup>98</sup>.

### § 4. De nouveaux transferts de l'exercice de compétences à l'avenir ?

Deux processus de réformes institutionnelles pourraient s'enclencher conjointement ou distinctement au lendemain des prochaines élections de juin 2024 : une nouvelle réforme intra-francophone liée aux problèmes de financement de la Communauté française, d'une part, et une nouvelle négociation institutionnelle sur un nouveau transfert de compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées, d'autre part.

À plusieurs reprises par le passé, des solutions intra-francophones ont été mises en œuvre pour pallier les problèmes financiers de la Communauté française<sup>99</sup>. Les projections pluriannuelles décrites dans le budget 2023 de la Communauté française prévoient un déficit important sur la période 2021-2023, proche de 1 milliard d'euros. Ce déficit pourrait se dégrader dès l'année 2024 (1,4 milliard d'euros) pour atteindre 1,7 milliard d'euros en 2026. Compte tenu de ces prévisions,

97. B. BAYENET, H. BOGAERT, M. BOURGEOIS, M. DEJARDIN, M. FONTAINE, M. MIGNOLET, I. TOUROW et C. VALENDUC (dir.), *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7<sup>e</sup> réforme de l'État*, op. cit.

98. Le solde étant la part de déficit de la Communauté flamande qui serait transférée à Bruxelles.

99. Pour une analyse approfondie, voy. notamment B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTIE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 395 et s. ; B. BAYENET et G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, op. cit.

le niveau d'endettement devrait s'accroître et pourrait atteindre plus de 17 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2026. Par ailleurs, la Cour des comptes observe que cette prévision ne prend pas en considération les besoins de financement liés aux projets de rénovation des bâtiments scolaires, pour lesquels le gouvernement a prévu une dépense à hauteur de 1 milliard d'euros<sup>100</sup>.

La majeure partie des dépenses de la Communauté française consiste en des frais de personnel, dans le domaine de l'enseignement principalement. Pour rappel, l'autonomie fiscale de cette collectivité politique est impossible à mettre en œuvre de facto, compte tenu du problème de territorialité dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Dès lors, la seule possibilité de refinancer la Communauté sans une réforme institutionnelle au niveau belge serait de transférer – sans l'intégralité du financement – l'exercice de nouvelles compétences à la Région wallonne et à la COCOF, sur le fondement de l'article 138 de la Constitution. Cette technique a été utilisée dans le cadre des accords de la Saint-Quentin en 1993. En n'attribuant que partiellement les moyens financiers qui étaient affectés par la Communauté française à la gestion des matières concernées<sup>101</sup>, l'on provoque mécaniquement un refinancement pour les compétences dont l'exercice demeurerait dans le giron de cette Communauté. De tels accords de transfert intra-francophones s'accompagnent de la mise en place de flux de dotations de la Communauté française vers la Région wallonne d'une part, et vers la COCOF d'autre part. Comme ces dotations sont, par nature, insuffisantes, dans la logique poursuivie d'un refinancement de la Communauté française, les collectivités politiques destinataires des transferts sont invitées à mobiliser des ressources fiscales propres. Ceci est techniquement possible pour la Région wallonne (art. 170, § 2, Const.), mais non pour la COCOF qui est dépourvue, constitutionnellement parlant, de toute autonomie fiscale. Pour prévenir la mise en difficulté de cette dernière, un nouveau décloisonnement budgétaire a donc été prévu (ultimement fondé sur l'article 178 de la Constitution) sous la forme d'un droit de tirage de la COCOF à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale. Toutefois, lorsque la COCOF fait usage de son droit de tirage, l'autre Commission communautaire unilingue (la VGC) reçoit automatiquement un montant proportionnel en fonction de la clé de répartition « 80/20 ».

100. Pour ces évaluations, voy. Cour des comptes, *Projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour 2022 et les budgets pour 2023 de la Communauté française*, Rapport approuvé le 25 novembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes, disponible sur le site internet de la Cour des comptes : <https://www.ccrek.be/FR>.

101. Voy., entre autres, N. RYELANDT, « Le groupe Wallonie-Bruxelles et le débat sur les institutions francophones », C.H. CRISP, n° 2009-2010, 2009/4-5, pp. 5-98.

Ce dispositif a pour effet d'enrichir de facto la VGC qui bénéficie ainsi de moyens supplémentaires, à charge de la Région bruxelloise, sans transfert de nouvelles compétences en provenance de la Communauté flamande. Le refinancement de la Communauté française par le biais de la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article 138 de la Constitution comporte donc un « maillon faible » du côté de la COCOF. Cette situation a d'ailleurs été l'un des motifs pour lesquels un refinancement des Commissions communautaires a été accepté lors des cinquième et sixième réformes de l'État.

Si, dans le cadre des prochaines négociations intra-francophones, de nouveaux transferts de l'exercice de compétences vers la Région wallonne et la COCOF devaient être organisés dans les mêmes conditions qu'en 1993, un accroissement de la dotation de la Région de Bruxelles-Capitale au profit de la COCOF devrait être négocié, moyennant une augmentation concomitante de la dotation à la VGC ce qui paraît difficilement concevable vu les enjeux pour les finances de la Région. Il est très prévisible par ailleurs qu'une nouvelle demande de majoration du droit de tirage des Commissions communautaires s'accompagne de revendications flamandes plus larges. Les membres flamands du gouvernement ou du parlement bruxellois pourraient également empêcher la Région de Bruxelles-Capitale d'augmenter ces droits de tirage, ce qui mettrait la COCOF en grande difficulté financière.

#### A. Une simplification du modèle institutionnel belge vers un modèle à quatre entités

Certains pointent aujourd'hui des inefficacités liées à l'organisation et au financement des compétences sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale<sup>102</sup>. Ces analyses poussent à une réflexion sur une simplification du paysage institutionnel. De nombreux scénarios sont néanmoins possibles mais avec des conséquences financières très différentes : approfondissement des accords intra-francophones, transferts de compétences à la Région, suppression des Communautés, etc. L'analyse des conséquences financières de ces différents scénarios n'est pas aisée à effectuer étant donné que, sur la base des principes d'autonomie et de responsabilité, les entités fédérées sont autonomes pour utiliser les recettes dont elles bénéficient (notamment via des dotations fédérales) pour les affecter aux politiques qu'elles désirent mettre en œuvre (sans aucune contrainte de l'Autorité fédérale).

102. Voy. par exemple D. DUMONT, « Vers une protection sociale bruxelloise ? Une proposition institutionnelle pour la septième réforme de l'État », A.P., 2022.

Parmi les pistes envisagées pour simplifier le paysage institutionnel belge et améliorer son efficacité, le modèle à quatre entités aligne régulièrement les débats. Dans ce modèle, les entités fédérées seraient redéfinies sur une base territoriale uniquement et exerceraient toutes les compétences communautaires et régionales. Au lieu des trois Communautés et trois Régions actuelles qui exercent des compétences différentes, il existerait quatre entités fédérées mettant en œuvre les mêmes compétences à un niveau décentralisé. Ces quatre collectivités politiques seraient : l'entité flamande, l'entité wallonne, l'entité bruxelloise et l'entité germanophone.

Théoriquement parlant, l'article 138 de la Constitution n'interdit pas un transfert de l'intégralité de l'exercice des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF. Cependant, la disposition constitutionnelle ne concerne que la Communauté française et non la Communauté flamande. Par ailleurs, les seuls transferts intra-francophones ne permettent ni de simplifier les institutions ni de résoudre les problèmes de financement à Bruxelles. Par contre, la suppression des deux Communautés, dont l'existence est constitutionnellement consacrée, nécessiterait une vaste modification de la Constitution. Un grand nombre de points d'interrogation, de nature politique et juridique, subsistent donc toujours quant à la faisabilité d'un tel modèle qui se voudrait exclusivement fondé sur le modèle des Régions<sup>103</sup>.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, cela signifierait que les Communautés flamande et française seraient supprimées et qu'elle deviendrait compétente pour toutes les matières communautaires. Deux scénarios peuvent être envisagés : soit la suppression des trois Commissions communautaires dont les compétences seraient gérées par la Région ; soit le maintien des deux Commissions unilingues qui conserveraient les compétences issues des deux Communautés, alors que la Région fusionnerait avec la COCOM. Une telle fusion (Région et COCOM) aurait l'avantage de permettre la mobilisation des ressources régionales (notamment fiscales) pour financer les compétences communautaires. Certes, la sixième réforme de l'État a déjà transféré certaines matières nouvellement communautarisées directement à la COCOM (allocations familiales), mais les deux grandes Communautés ont conservé un pouvoir décisionnel certain pour les autres matières transférées dans le cadre de cette réforme institutionnelle. Ces dernières

103. Pour la présentation de divers arguments, voy. H. DUMONT et M. EL BERRHOUMI, « Pour une Belgique à 4 + 1 », in *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Eupen, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 2017, pp. 43-60.

font néanmoins face à la contrainte de financement : si la COCOM a reçu des moyens spécifiques, les Communautés française et flamande n'ont été compensées que de manière transitoire, par le biais du mécanisme de transition. Par ailleurs, comme le permet la LSF, les francophones ont choisi de transférer – par les accords de la Sainte-Émilie – certaines compétences de la COCOF en santé et en aide à la personne à la COCOM<sup>104</sup>, sans qu'une décision similaire ne soit prise du côté néerlandophone, ce qui rend encore plus complexe l'organisation des compétences.

La suppression des Communautés et le transfert de leurs compétences aux institutions bruxelloises sont un débat politique complexe, qui nécessiterait une analyse plus approfondie. Du côté francophone, de nouvelles négociations sont en cours en vue de nouveaux transferts d'exercice de compétences sur le fondement de l'article 138 de la Constitution<sup>105</sup>. Ce débat paraît inexistant du côté flamand où la réflexion porte davantage sur la capacité des autorités bruxelloises à pouvoir mener des politiques « tout aussi efficaces » que la Communauté flamande. La discussion devrait porter essentiellement sur l'adéquation des compétences et des besoins de la population bruxelloise avec toutes ses spécificités linguistiques et culturelles, objectif qui ne semble pas être rencontré dans le cadre institutionnel actuellement en vigueur.

Les plus opposés à une régionalisation des compétences communautaires se réfèrent essentiellement aux compétences d'enseignement et de culture, en prévoyant et redoutant la division des universités, du FRS-FNRS et du FWO, de la RTBF et de la VRT, ou encore, des musées. Il nous semble pourtant qu'il existe des orientations alternatives qui mériteraient d'être considérées en vue d'une simplification du paysage institutionnel, tout en garantissant le maintien de liens forts entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres Régions.

Pour garantir que les politiques éducatives répondent aux réalités des populations bruxelloise, flamande et wallonne, les Régions pourraient élaborer des décrets conjoints qui garantiraient un socle commun entre les francophones de Wallonie et de Bruxelles, mais aussi entre les néerlandophones de Flandre et de Bruxelles, tout en tenant compte des réalités de chacune des entités. Dans le système actuel, les dispositifs de concertation ou de coopération ont été particulièrement inefficaces ces dernières années et les tentatives de ministres à double casquette

104. Voy., pour une analyse détaillée, M. DEKLEERMAKER et L. LOSSEAU, « Les transferts de compétences intra-francophones en matière sociale consécutifs à la sixième réforme de l'État », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 10, n° 2, 2015, pp. 445-463.

105. D. COPPI et S. VANDEVELDE, « Magnette, Bouchez, Nollet : l'accord pour une réforme des institutions francophones », *Le Soir*, 28 septembre 2023.

notamment au niveau francophone n'ont pas permis de renforcer les liens entre les Régions. Dans le cadre d'une Belgique réformée, les décrets conjoints pourraient être débattus dans des assemblées regroupant les parlements régionaux concernés et ainsi davantage garantir la représentativité de Bruxelles avec une compétence ministérielle réellement partagée. L'élaboration et la mise en œuvre de tels décrets permettraient, et même contraindraient à une véritable collaboration paritaire entre Bruxelles et les autres collectivités politiques fédérées, ce qui n'est pas garanti aujourd'hui par l'existence des Communautés. Rappelons par ailleurs que l'exercice de certaines compétences liées à l'enseignement a déjà été régionalisé du côté francophone.

Certaines compétences spécifiques entraînent certes, par nature, d'importants effets de débordement, qui ne peuvent être ignorés. Tel est notamment le cas de l'enseignement supérieur et de la recherche. Pour ces domaines d'attribution, il serait également envisageable d'organiser une politique conjointe, d'autant plus que des organismes communs de gestion (ARES ou FRS-FNRS) sont déjà en place : ils pourraient être financés par les différentes Régions sans que cette reconfiguration financière n'engendre de changement radical quant à leur fonctionnement. Il en irait de même pour la RTBF ou la VRT. Une régionalisation des compétences n'interdit pas non plus à une autre entité de continuer à financer des institutions sur le territoire de Bruxelles comme c'est le cas aujourd'hui avec l'Agence wallonne à l'exportation.

## B. Les conséquences financières pour Bruxelles d'une disparition des Communautés

Une étude multidisciplinaire récente, réalisée par l'ULB, l'UNamur et l'ULiège<sup>106</sup> a estimé les conséquences de ces scénarios en prenant l'hypothèse que les principes de la LSF seraient maintenus, tout en adaptant les clés communautaires aux réalités régionales. Les clés de répartition utilisées pour les dotations provenant de l'Autorité fédérale seraient ainsi adaptées afin de considérer la Région de Bruxelles-Capitale comme une entité à part entière, en particulier en utilisant une clé 80/20 pour certaines compétences.

*A priori*, l'approche territoriale suggère que chaque Région serait responsable de l'ensemble des dépenses à effectuer sur son territoire.

106. B. BAYENET, H. BOGAERT, M. BOURGEOIS, M. DEJARDIN, M. FONTAINE, M. MIGNOLET, I. TOJEROW et C. VALENDUC (dir.), *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7<sup>e</sup> réforme de l'État*, op. cit.

Cette méthodologie est utilisée pour calculer la part des dépenses actuelles des Communautés flamande et française qui reviendrait à la Région de Bruxelles-Capitale.

Les compétences qui entraînent d'importants effets de débordement (enseignement supérieur et recherche) sont traitées de manière spécifique. Pour ces dépenses, le modèle suppose que chaque Région est responsable des dépenses liées à la part de sa population qui bénéficie du bien ou du service public concerné (par exemple, le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur qui sont domiciliés sur son territoire). L'implication de cette hypothèse est qu'il existerait une gestion conjointe de certaines compétences entre les entités. En effet, ces dernières ne financent pas des individus, mais bien des institutions ou des services. Par exemple, dans le cas de l'enseignement supérieur, les Régions ne financeraient pas des étudiants mais bien des établissements d'enseignement supérieur. Il serait donc nécessaire d'introduire une gestion conjointe de manière à ce que les contributions de chaque Région (à hauteur de la population concernée par le bien ou le service public) soient ensuite réparties entre les institutions selon des critères définis conjointement. Une exception à l'approche territoriale a également été faite pour le financement de la RTBF et de la VRT. En effet, leurs services dépassent les frontières d'un seul territoire. Autrement, dans le cadre d'une approche purement territoriale, la Région de Bruxelles-Capitale devrait supporter un poids bien plus important du financement de ces institutions par rapport à l'utilisation qui en est faite par ses résidents. La troisième et dernière hypothèse est que, en l'absence de données précises, la répartition des recettes et des dépenses entre les territoires régionaux repose sur diverses clés et sur les informations disponibles (population scolaire, répartition régionale des subsides culturels, etc.).

Dans le scénario d'une suppression des Communautés, mais également de la COCOF et de la VGC, les recettes de la Région de Bruxelles-Capitale augmenteraient, en 2025, de près de 3 milliards et les dépenses de 4 milliards d'euros. Le solde de financement (le déficit à couvrir) passerait ainsi de 1,6 milliard à 2,6 milliards d'euros. La dette de la Région bruxelloise passerait, quant à elle de 188 % (par rapport aux recettes) en 2025 à 386 % en 2035. Cette détérioration du solde de financement de la Région bruxelloise s'explique par deux raisons. Premièrement, cette étude a pu démontrer qu'en réestimant des budgets purement communautaires, les Communautés, tant française que flamande, sont structurellement en déficit. Le problème de financement des Communautés ne concerne donc pas uniquement la Communauté française. En choisissant d'appliquer l'article 137 de la Constitution, la Flandre a pu masquer, dès le départ, les problèmes de financement des politiques communautaires.

En réattribuant les dépenses et les recettes des Communautés aux Régions, il est donc logique qu'une part de ce déficit soit mécaniquement transférée (le déficit *proportionnel*). Deuxièmement, l'estimation des recettes et des dépenses attribuables à la Région de Bruxelles-Capitale s'est traduite, dans la simulation, par une part de dépenses transférées plus importante que les recettes (le déficit *spécifique*).

Le déficit spécifique explique plus de 80 % du déficit total lié à la Communauté flamande tandis que le déficit proportionnel explique une partie majoritaire du déficit total lié à la Communauté française, celle-ci étant fortement déficitaire. Au niveau de la Communauté flamande, ce sont principalement les dépenses très importantes réalisées à Bruxelles qui viennent influencer le niveau de déficit. En effet, cette Communauté s'est fixée comme objectif de dépenser 5 % de son budget à Bruxelles, soit un milliard d'euros. Rapporté à la population bruxelloise, cela revient à estimer que 30 % de la population bruxelloise serait néerlandophone (ce qui permet à la Communauté flamande de justifier que la clé 80/20 revêt un caractère raisonnable).

Avec l'hypothèse de mécanismes de financement inchangés pour les entités fédérées et du maintien du niveau de dépenses réalisées aujourd'hui par les deux Communautés sur le territoire de Bruxelles, la disparition des Communautés aurait donc un effet globalement négatif sur les finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale et sur celles de la Région wallonne.

## Conclusion générale

En comparaison avec les autres entités fédérées du pays, la situation financière de la Région de Bruxelles-Capitale – déficit important et dette en augmentation rapide – préoccupe de nombreux observateurs. Cet article a tenté d'évaluer les possibilités qui s'offrent à Bruxelles pour augmenter ses ressources : la hausse par la Région de ses recettes fiscales, un refinancement par l'Autorité fédérale, une modification des paramètres de la loi spéciale de financement et, enfin, une révision de la structure institutionnelle de la Belgique fédérale.

La Région de Bruxelles-Capitale présente des caractéristiques particulières par rapport aux deux autres Régions. Il s'agit d'une ville-État densément peuplée, multiculturelle et multilingue, au statut de « multi-capitale » (Belgique, Europe, Communautés) qui reste le centre économique du pays, attirant de nombreux navetteurs chaque jour. Ces éléments poussent régulièrement ses décideurs politiques à revendiquer

des moyens supplémentaires pour faire face aux surcharges financières auxquelles la Région serait exposée. Bruxelles et ses institutions bénéficient pourtant déjà de moyens complémentaires conséquents, accordés notamment en 2014 dans le cadre de la dernière réforme de l'État et dont le montant total était basé sur de nombreuses études scientifiques qui en avaient identifié les besoins. Si Bruxelles revendique d'autres spécificités qui ne seraient pas financées, celles-ci devraient néanmoins être objectivées par rapport aux autres entités fédérées qui ne manqueraient pas de faire valoir leurs propres singularités en termes de financement, qu'il s'agisse des conséquences budgétaires liées à la superficie et la densité de population en Wallonie, aux flux transfrontaliers et intrarégionaux en Communauté germanophone, l'absence d'autonomie fiscale réelle de la Communauté française, les conséquences du réchauffement climatique ou encore les enjeux en termes de financement de la transition vers une société zéro carbone.

Lorsque le refinancement de Bruxelles est évoqué, il est systématiquement compris comme une augmentation des moyens issus de l'Autorité fédérale, une intervention des autres Régions (voire des Communautés) semblant illusoire vu l'état des finances de la Communauté française ou de la Région wallonne. Deux éléments réduisent cependant la possibilité d'une intervention de l'Autorité fédérale : d'une part, la situation des finances publiques fédérales et, d'autre part, les coûts prévisibles auxquels elle va devoir faire face (liés notamment au vieillissement de la population, aux changements climatiques, au réarmement, etc.). C'est d'autant plus vrai pour les coûts du vieillissement et les dépenses liées à la défense qui vont, sans réforme institutionnelle, devoir être pris en charge essentiellement par le niveau fédéral, via les pensions et les soins de santé. Ainsi, une future réforme devrait plutôt viser à renforcer la capacité budgétaire de l'Autorité fédérale en améliorant ses sources de recettes et en faisant basculer la charge représentée par certaines dépenses obligatoires sur les entités fédérées.

Une deuxième solution pourrait consister à augmenter les ressources de Bruxelles en modifiant certaines clés de répartition des moyens telles que prévues dans la loi spéciale de financement, et en particulier la clé fiscale et la clé dite « 80/20 ». Les effets d'une révision de cette dernière seraient négligeables mais le passage d'une clé fiscale au lieu de domicile à une clé au lieu de travail apporterait de nouveaux moyens à Bruxelles. Cependant, cela reviendrait à revoir fondamentalement certains équilibres de la LSF au détriment de l'Autorité fédérale et de la Flandre qui verraient leurs moyens diminuer significativement au bénéfice de Bruxelles.

Une réorganisation institutionnelle – et en particulier la mise en place d'un système à quatre Régions – est également une piste régulièrement avancée pour résoudre les problèmes financiers de la Région de Bruxelles-Capitale. À paramètres inchangés, une étude récente a pourtant montré qu'une disparition des Communautés accroîtrait fortement le déficit bruxellois (et wallon par ailleurs). Cela s'explique, d'une part, par le transfert des déficits des deux Communautés et, d'autre part, par un surinvestissement des Communautés sur le territoire bruxellois au regard de leur financement. La mise en place du modèle à quatre entités n'aurait de sens que s'il permettait une simplification des institutions bruxelloises, des politiques publiques et une adaptation des mécanismes de financement dans une Belgique fédérale réinventée. Aujourd'hui, les obstacles pour atteindre ces objectifs semblent pourtant nombreux.

En l'absence d'une réforme institutionnelle ou d'intervention des autres entités, la dernière solution pour augmenter les ressources de la Région de Bruxelles-Capitale est d'activer ses propres recettes. Si la Région est la seule collectivité fédérée qui bénéficie d'une autonomie fiscale, les marges de manœuvre réelles demeurent cependant pour le moins limitées à ce stade tant la répartition actuelle des compétences empêche de mener une politique cohérente. Dans ce contexte, il ne semble donc rester à Bruxelles qu'une seule solution : mener une vraie réflexion sur l'efficacité de ses dépenses.

## PARTIE IV

# COMMENT RÉFORMER L'ÉTAT ?