

Défis et enjeux du financement des entités fédérées à la veille d'une nouvelle réforme de l'État

par

Benoît BAYENET

ULB/ULiège

et

Marc BOURGEOIS

ULiège

Lors des potentielles négociations institutionnelles futures, les marges de manœuvre en termes de finances publiques seront limitées. Avec des dépenses publiques belges estimées en 2024 à 55,2 % du PIB (48,8 % en moyenne dans la zone euro) et des recettes publiques à 50,5 % du PIB (46,3 % en moyenne dans la zone euro), le déficit de la Belgique s'établirait à 4,7 % (2,4 en moyenne dans la zone euro) et la dette publique à 107,3 % du PIB (89,9 % en moyenne dans la zone euro)¹. Ces perspectives budgétaires pourraient placer la Belgique en procédure de déficit excessif en 2024. Les défis politiques sont colossaux : soutenabilité des finances publiques suite à la hausse des taux d'intérêt et le poids croissant de la dette ; dégradation des finances des pouvoirs locaux ; financement du plan de relance ; nécessité de mettre en place des réformes structurelles (pensions, marché du travail, fiscalité, etc.) ; recherche de ressources suffisantes pour faire face aux enjeux climatiques et soutenir la transition bas carbone. Par ailleurs, la situation budgétaire des entités francophones et bruxelloises semble plus préoccupante.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 (« LSF »), qui organise le financement des entités fédérées, constitue la colonne vertébrale financière de la Belgique fédérale. Cependant, les mécanismes établis au fil des réformes institutionnelles successives ne correspondent plus à la réalité institutionnelle de la répartition des compétences en Belgique. Certes, le fédéralisme belge est le résultat de compromis basé sur un modèle à double strate (Communautés et Régions). Pour autant, les préoccupations financières ont souvent justifié la création d'une structure fédérale qui est non seulement atypique, mais aussi « asymétrique ». La volonté de créer une collectivité politique flamande unique dès les années 80 s'est traduite par une fusion institutionnelle

et budgétaire pour la gestion, par la Communauté flamande, des compétences à la fois régionales et communautaires. De l'autre côté de la frontière linguistique, la dynamique a été très différente : le sauvetage des finances de la Communauté française a justifié, en 1993, le transfert de l'exercice de nombreuses compétences matérielles, sans la totalité des moyens financiers, au profit de la Région wallonne et de la Commission communautaire française (sans pouvoir fiscal). Ce renforcement du « fait régional » s'est poursuivi en 2014 à l'occasion de la sixième réforme de l'État : la gestion des allocations familiales pour les francophones de Wallonie a par exemple été transférée par la Communauté française aux autorités de la Région wallonne. À Bruxelles, c'est la Commission communautaire commune qui a vu son rôle se renforcer considérablement. Enfin, les revendications de la Communauté germanophone de disposer de compétences régionales se sont traduites par des transferts d'attributions et de moyens financiers de la part de la Région wallonne.

Or, les mécanismes de financement de la LSF ignorent cette évolution asymétrique et continuent de répartir les ressources sur une base symétrique (trois Communautés et trois Régions). Il est ainsi extrêmement difficile de faire des comparaisons quant à la soutenabilité des finances des différentes entités fédérées et de concevoir une réforme répondant à des objectifs d'efficacité, de responsabilisation et de péréquation (notamment, lorsqu'il s'agira de décentraliser des compétences liées à la sécurité sociale, ou encore, à la justice).

En ce qui concerne Bruxelles, les spécificités de la répartition des compétences entre la Région, les

(1) Prévisions de printemps de la Commission européenne : https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/ip200_en_1.pdf.

commissions communautaires et les autorités des deux grandes Communautés complexifient le système et rendent son financement à la fois inefficace et dépourvu de transparence. Par ailleurs, les institutions bruxelloises, en ce compris les communes, continuent de devoir assumer des charges liées au statut multiple de capitale (Région, Belgique, Europe, siège d'institutions internationales, etc.), qui ne sont pas compensées adéquatement.

Pour refinancer les entités fédérées, deux pistes sont souvent évoquées : un refinancement fédéral et/ou un recours à l'autonomie fiscale des entités. Les enjeux liés à la transition bas carbone et au vieillissement de la population, essentiellement à charge de l'autorité fédérale, sont tels que cette dernière ne transfèrera de l'argent aux Régions et Communautés que si ces dernières se voient simultanément confier de nouvelles compétences matérielles, et donc, de nouvelles charges.

Quant à l'option relative à l'autonomie fiscale, elle n'est *de facto* concevable que pour les Régions. Les deux grandes Communautés en sont dépourvues en raison du problème de territorialité à Bruxelles. Au final, c'est la Communauté française qui en souffre le plus, dès lors que les compétences communautaires flamandes peuvent, elles, être financées par des ressources fiscales régionales (en raison de la « fusion » évoquée ci-avant). Les observateurs, y compris wallons et bruxellois, notent néanmoins que le potentiel des Régions en matière d'impôts demeure limité en fin de compte, ce qui permet d'identifier une orientation potentielle future des réformes institutionnelles. La faculté de créer des taxes régionales nouvelles est restreinte par la règle dite « *non bis in idem* » qui contraint les Régions à ne fiscaliser que des *matières* encore vierges de toute imposition. Pour ce qui a trait aux impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF

(droits d'enregistrement et de succession, précompte immobilier, taxes de circulation et de mise en circulation, etc.), le mode de répartition des compétences ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique régionale spécifique. La réserve fédérale de compétence vis-à-vis de la *matière imposable* induit un effet paralysant pour toute velléité ambitieuse de réforme fiscale au niveau régional. Même si la sixième réforme de l'État a régionalisé 25 % de l'IPP, le modèle ne laisse que peu de marge de manœuvre aux Régions au vu des spécificités du modèle des additionnels. Par ailleurs, l'interdépendance des décisions fédérales et régionales expose le système de fiscalisation des revenus des personnes physiques à des tensions entre les niveaux de pouvoir, comme nous l'avons vécu lors du *Tax shift* du gouvernement Michel, ou encore, à propos du projet avorté de réforme fiscale du gouvernement De Croo. Il serait par ailleurs politiquement délicat que les Régions augmentent leurs additionnels IPP pour compenser budgétairement les effets d'une réforme fédérale tendant à diminuer la fiscalité sur le travail. Dès lors, du côté flamand, mais aussi francophone, l'idée se discute d'envisager de réserver aux Régions, de manière plus nette à l'avenir, une ou plusieurs assiettes fiscales données – par exemple, tout ce qui a trait à l'imposition des immeubles – de manière à permettre aux autorités régionales de construire, de manière structurelle, une politique fiscale propre à part entière.

En conclusion, une réforme des mécanismes de financement devra donc intégrer le caractère asymétrique de la répartition des compétences, clarifier et consolider l'autonomie fiscale régionale, renforcer la solidarité et la péréquation et, au final, tenir compte des ressources et des spécificités des différentes entités, sachant qu'il faudra assainir les finances publiques et faire face aux enjeux de demain.