



ITINERA INSTITUTE ANALYSE

THINK TANK INDÉPENDANT | DES IDÉES, DES ACTIONS

Le financement des Régions et des Communautés en Belgique
Eléments d'analyse de la « proposition Vande Lanotte »

2011/4
21 | 01 | 2011



Le financement des Régions et des Communautés en Belgique Eléments d'analyse de la « proposition Vande Lanotte »

Etienne de Callatay¹

Felix qui potuit rerum conoscere causas
Virgile

Dans le cadre du processus de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral en Belgique, Johan Vande Lanotte, conciliateur royal, a formulé le 3 janvier 2011 une proposition de nouveau modèle de financement des entités fédérées.² Elle pourrait significativement inspirer l'accord politique qui finira par être trouvé. Il convient donc de l'analyser en profondeur, en tenant compte qu'elle a été rédigée dans l'urgence. L'objet du texte qui suit, lui aussi écrit hâtivement, n'est pas de chercher à répondre à la question politique de savoir si elle est « équilibrée » entre entités fédérées mais d'en présenter sommairement les principaux éléments en termes non techniques et de fournir des éléments d'analyse critique. Que ce qui suit se concentre exclusivement sur d'éventuelles améliorations à y apporter ne doit rien enlever aux mérites de cette proposition, au contraire.

Le propos est structuré en cinq parties : (1) le financement des Régions, (2) le financement des Communautés, (3) le financement spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale, (4) le cadre budgétaire global et (5) quelques conclusions. Il importe d'avoir à l'esprit que la Proposition VdL n'entre pas dans tous les détails et que ce qui suit est basé sur des informations incomplètes et non certifiées, vu l'absence de version publique intégrale de la Proposition VdL.

1. Le financement des Régions

¹ L'auteur s'exprime à titre personnel. Il remercie, sans les engager, André Decoster, Marc De Vos, Jean Hindriks et Ivan van de Cloot, pour les échanges de vues organisés par l'Itinera Institute.

² Dans la suite du texte, cette proposition sera appelée « Proposition VdL ».

Le mode de financement actuel des Régions peut être caractérisé de manière synthétique par les termes « grande responsabilisation, autonomie limitée, solidarité substantielle mais imparfaite ». ³ Il y a en effet une grande responsabilisation des Régions par rapport à la génération d'IPP par leurs résidents puisqu'il s'agit là de la clef de répartition de la dotation fédérale entre les trois Régions. En revanche, l'autonomie fiscale des Régions est limitée. Elles sont tout à fait autonomes pour ce qui est des taxes régionales et elles peuvent d'ailleurs en créer de nouvelles, sous la contrainte « non bis in idem », mais s'agissant de l'IPP la marge de manœuvre est plafonnée à 6,75% de la recette IPP dans la Région et son usage ne peut avoir pour effet d'affaiblir la progressivité. Enfin, le mécanisme de solidarité, de nature indirecte ou verticale (les Régions moins riches bénéficient d'un transfert non des Régions plus riches mais du fédéral), conduit à des transferts conséquents mais peut avoir pour effet, dans certaines circonstances, celles d'un rattrapage économique, de pénaliser financièrement la Région concernée.

Selon la Proposition VdL, les dotations existantes en faveur des Régions (EUR 13,2 milliards) et l'enveloppe correspondant aux dépenses fiscales qui seraient transférées aux Régions (EUR 2,1 milliards) seraient remplacées par un impôt régional assis sur le revenu des personnes physiques. Il y aurait donc partage entre fédéral et Régions du produit de l'impôt des personnes physiques (IPP), en utilisant le lieu de résidence comme critère d'affectation de la part régionale. ⁴ A politique inchangée, les Régions collecteraient 26,7% de la recette totale de l'IPP après application du barème mais avant prise en considération des diminutions d'impôt. En fait, en tenant compte de ces dernières, la part effective des Régions s'élèverait à quelque 40% de la recette totale de l'IPP.

Le système dit de *split rate* envisagé antérieurement, avec le fédéral qui serait resté compétent pour fixer les tranches du barème d'imposition, n'est pas retenu. Avec la Proposition VdL, le fédéral garderait la compétence de déterminer le revenu imposable globalement (RIG) ⁵ mais chaque Région serait **libre de fixer les barèmes**, à savoir les tranches et le taux respectif de chaque tranche, auquel elle souhaite imposer le revenu de chacun de ses résidents. L'usage du pluriel, s'agissant de barème, semble indiquer qu'une Région pourrait décider de renoncer à la taxation globalisée, selon un barème unique, et traiter différents types de revenu selon des barèmes distincts.

Il y aurait toutefois deux contraintes visant à limiter la **concurrence fiscale** : une Région ne pourrait pas écorner la progressivité de l'impôt et aucun pouvoir ne pourrait, de manière isolée, modifier de manière trop forte l'impôt existant. Que l'exigence de maintien de la **progressivité** réduise le risque de concurrence se comprend par le fait que les bases imposables qu'une Région pourrait chercher à attirer car les plus intéressantes en termes tant de recettes que de dépenses sociales sont celles des contribuables à hauts revenus. Pour ce faire, la Région devrait abaisser les taux marginaux supérieurs. Avec l'obligation de maintenir la progressivité, cet abaissement devrait être au moins aussi généreux pour les taux marginaux plus faibles. ⁶ Au total, tous les taux devraient baisser, ce qui rend une stratégie de concurrence fiscale fort coûteuse et donc peu probable. Bien entendu, ceci est tributaire de ce qui est compris par maintien de la progressivité. Dans une version « light », la progressivité serait dite maintenue alors même qu'une Région pratiquerait un barème à deux taux et avec un écart minime entre les deux taux. Dans ce cas, le risque de concurrence pour attirer les hauts revenus ... et éventuellement même écartier les bas revenus serait grand.

³ Pour une présentation analytique du mode actuel de financement des Régions et des Communautés, voir André Decoster en Willem Sas, *De Bijzondere financieringswet for dummies*, Itinera Institute, 2011.

⁴ L'impôt dont s'acquittent les non-résidents n'est pas évoqué dans la Proposition VdL.

⁵ Pour rappel, le revenu imposable globalement (RIG) est le total des revenus nets du contribuable (revenus professionnels, divers, immobiliers et mobiliers, hors les revenus soumis à précompte libératoire, après déduction des charges rendues nécessaire pour l'obtention de ces revenus) moins certaines déductions (déduction pour habitation propre et unique, intérêts hypothécaires, frais de garde d'enfants, rentes alimentaires payées, libéralités, travaux domestiques et monuments classés). Les réductions d'impôt et crédits d'impôts (promotion de l'épargne, logement hors intérêts hypothécaires, titres-services, ...) interviennent APRES le calcul du RIG.

⁶ L'amplitude de la progressivité pourrait se mesurer par l'indice dit de Kakwani, qui est basé sur la différence entre les indices de Gini calculés sur la distribution des impôts avant et après impôt (voir C. Valenduc [2005], La progressivité de l'impôt des personnes physiques, *Bulletin de Documentation du SPF Finance*, n°1, pp. 281-304).

L'autre garde-fou contre la concurrence fiscale contenu dans la Proposition VdL est la notion de « **serpent fiscal** », une expression qui fait allusion au serpent monétaire européen d'avant l'euro. Le concept est ambigu mais pourrait signifier ceci. Au moment de la transformation des dotations régionales en un IPP régional, il est procédé au calcul de ce que seraient les taux régionaux à politique fiscale inchangée, c'est-à-dire en respectant les tranches actuelles et la progressivité actuelle. On peut présenter cela comme ce qu'aurait donné un mécanisme de *split rate*. Ceci constituerait le barème régional de référence. Selon la Proposition VdL, une Région ne pourrait pas faire bouger ses taux de telle sorte qu'un de ses contribuables paie plus de 25% d'impôt en plus ou en moins que ce qu'il aurait payé avec le barème régional de référence. Pour illustrer l'incidence du « serpent fiscal » sur la concurrence, imaginons que le barème régional de référence aurait eu des taux égaux à 40% des taux actuels ; le taux marginal de référence le plus élevé aurait été de 20% (la moitié de 50%) et donc le taux marginal le plus élevé effectif ne pourrait pas être inférieur à 15%. Un gain d'IPP de 5 points de pourcentage ne va vraisemblablement pas entraîner de fortes migrations interrégionales, et cela d'autant moins que c'est un avantage qui peut ne pas être permanent.

Si la Proposition VdL évoque un « serpent » et non un « tunnel », il faut comprendre, semble-t-il, c'est que si le fédéral modifie son propre barème, il faut calculer les bornes de 25% sur la base non du barème régional de référence mais de ce qu'aurait été le barème régional de référence si le fédéral avait modifié son barème avant la transformation des dotations régionales en IPP régional. Il importe d'ajouter que si le « serpent fiscal » limite la capacité discrétionnaire d'une Région à modifier unilatéralement la part régionale de l'IPP, il a aussi pour effet de limiter celle du fédéral à modifier son barème de l'IPP ! En effet, le fédéral non plus ne pourrait pas modifier l'IPP de manière trop forte sans mouvement dans le même sens des Régions.

Outre le barème, la Proposition VdL confie aux Régions la responsabilité des **dépenses fiscales**, à savoir des mesures incitatives prenant la forme d'une déperdition de recettes à l'IPP, dans des domaines qui relèvent déjà en partie des Régions, principalement le logement, l'environnement et l'emploi.⁷ Pour mettre en œuvre ces politiques incitatives, les Régions ne pourront pas modifier le RIG mais octroyer des réductions d'impôt et des crédits d'impôts, tout en respectant la double contrainte relative à la concurrence fiscale. Toutefois, il ne s'agit pas d'un « chèque en blanc » de EUR 2,1 milliards du fédéral. La Proposition VdL parle d'un mécanisme de responsabilisation en rapport avec les objectifs nationaux en matière d'émission de CO₂. L'idée est que si le fédéral se prive de moyens de certaines politiques, ce n'est pas pour que les résultats visés par ces politiques se soient plus atteints, même si c'est au travers d'autres politiques.⁸ La mise en pratique risque d'être délicate. Les objectifs peuvent changer et les circonstances aussi, ce qui rendrait ces objectifs trop faciles ou trop difficiles.

La Proposition VdL reprend la notion de **crédit d'impôt individuel** mais sans qu'il s'agisse du concept qui avait été mis en avant comme alternative au système du *split rate*. Ce dont il est question dans la Proposition VdL c'est de permettre aux contribuables qui n'auraient pas épuisé l'intégralité des avantages fiscaux de type fédéral dont ils bénéficient par insuffisance d'impôt fédéral à payer se verraient octroyer un crédit d'impôt payé par le fédéral.

Avec un système de *split rate*, toute modification de l'IPP, tant du RIG que du barème, aurait dû être soumise à l'accord entre le fédéral et chacune des trois Régions. Il en aurait découlé une **cogestion de l'IPP** qui aurait été paralysante.⁹ Ce n'est formellement pas le cas avec la Proposition VdL mais derrière celle-ci se trouve un mécanisme d'ajustement micro-fiscal qui déboucherait sur une cogestion de facto de l'IPP. En effet, si le fédéral, qui resterait seul compétent pour définir le RIG, venait à en modifier les règles de détermination, cela affecterait, à politique inchangée, les recettes des Régions. Par exemple, si le fédéral décidait de supprimer la déductibilité de certaines charges professionnelles (frais de restaurant, déplacements en voiture, ...), le RIG augmenterait et donc les Régions

⁷ De manière plus précise, il s'agit des domaines suivants : accès à la propriété immobilière, titres-services, économies d'énergie domestique, intérêt sur les emprunts verts, rénovation dans les grandes villes, sécurisation des habitations, acquisition de véhicules moins polluants, entretien des monuments et sites.

⁸ Cela pourrait être présenté comme si le fédéral disait aux Régions : « Moi, le fédéral, je dépensais un montant X pour atteindre un objectif Y avec les politiques Z ; Régions, je vous donne ce montant X ; libre à vous d'en disposer comme vous l'entendez ... pour autant que l'objectif Y soit atteint ».

⁹ Il est vrai que les changements significatifs apportés à l'IPP ne sont pas fréquents, ni en Belgique ni à l'étranger, mais les défis budgétaires à venir pourraient changer la donne.

collecteraient plus de recettes, à politique régionale constante. Au lieu de laisser les Régions réagir en adaptant comme elles l'entendent leur(s) barème(s), la Proposition VdL prévoit un mécanisme d'ajustement. Il s'agirait de mesurer l'écart entre l'impôt régional tel qu'il est et ce qu'il aurait été en l'absence de modification du calcul du RIG par le fédéral. Un écart positif donnerait lieu à une compensation versée par la Région au fédéral et un écart négatif à une compensation en sens inverse. Ce calcul va forcément être imparfait puisqu'il ne sera pas possible de mesurer l'incidence de la modification du calcul du RIG sur les comportements individuels et donc sur la génération de la base imposable. Ainsi, dans l'exemple de la diminution des charges professionnelles, une Région pourrait affirmer que celle-ci a nui à l'activité économique et donc à ses propres recettes et qu'elle n'a donc pas à en plus verser de l'argent au fédéral. Un accord devra donc être trouvé entre fédéral et Régions avant une modification du calcul du RIG. Une difficulté supplémentaire est que le contribuable va voir non seulement son impôt fédéral augmenter à la suite de la décision fédérale de limiter les charges professionnelles, ce qui est logique, mais aussi son impôt régional, ce qui est contraire à l'esprit de la Proposition VdL.

La Proposition VdL traite aussi la question du **partage des fruits de l'élasticité**, qui veut que la hausse des revenus réels, étant donné la progressivité du barème, fasse augmenter tendanciellement le taux moyen de taxation des contribuables.¹⁰ La conséquence logique d'avoir la coexistence d'un barème fédéral et d'un barème régional est que les gains de l'élasticité sont partagés entre fédéral et Régions. Pour l'heure, les gains d'élasticité reviennent intégralement au fédéral.

A côté de l'élasticité liée à la progressivité du barème de l'IPP, il y a un autre effet potentiel de dynamique des recettes à prendre en compte, qui peut être appelé **effet de composition**. Il apparaît en effet des calculs de la BNB et du Bureau fédéral du Plan que la base imposable à l'IPP est appelée dans les années à venir à croître plus rapidement que le PIB.¹¹ La Proposition VdL suggère que cet effet favorable pour les recettes fiscales soit mesuré par ces deux institutions et que le montant correspondant à ce surcroît de recettes par rapport à la hausse du PIB nominal soit directement affecté à la diminution de la dette publique. Quand un pouvoir public vend un élément de patrimoine (de l'or, un bâtiment ou une participation dans une entreprise), ce n'est pas pris en considération dans le calcul du solde budgétaire sur lequel les regards, tant des médias que des autorités européennes ou encore des marchés financiers, sont braqués. Ici, toutefois, il semble difficile de ne pas faire transiter cette opération par le solde budgétaire d'une entité, car sinon la comptabilité publique divergerait de ce qui est observé à l'étranger ; ce serait même nuisible : vis-à-vis de ses créanciers, les autorités n'ont pas intérêt à noircir le tableau budgétaire en « cachant » une recette. Comme c'est le fédéral qui doit assumer les charges d'intérêt, il semblerait cohérent d'affecter le produit potentiel de l'effet de composition aux recettes du fédéral.

La Proposition VdL suggère de confier aux Régions de **nouvelles compétences** et de les financer par une nouvelle dotation qui croîtrait avec le PIB nominal et qui serait répartie entre Régions sur la base du RIG. A un terme de 10 ans, après évaluation, la nouvelle dotation se transformerait en autonomie fiscale, à l'instar de ce qui est proposé pour les dotations actuelles. Ne pas financer directement les nouvelles compétences sur des moyens autonomes vise à permettre une évaluation de la réforme proposée pour les dotations existantes et de lisser l'ampleur du changement. L'enveloppe correspondant au financement de ces nouvelles compétences varierait en proportion de la croissance économique réelle. Se faisant, le pouvoir fédéral se prive d'une marge de manœuvre budgétaire, celle de faire croître les moyens moins vite que le PIB. En outre, cela augmente la part régionale dans l'IPP et donc la part régionale dans le partage des gains de l'élasticité, ce qui est défavorable au fédéral.

Au moment où les dotations liées à ces nouvelles compétences seraient transformées en part régionale de l'IPP, la part des Régions dans les recettes de l'IPP passerait de l'ordre de 40% à l'ordre de 50%. Ceci va accentuer le partage de l'élasticité entre le fédéral et les Régions et est de nature à entamer la légitimité de la détermination du RIG par le seul fédéral.

¹⁰ Les fruits de l'élasticité des recettes de l'IPP par rapport au revenu imposable sont par nature temporaires. On ne peut envisager une dérive haussière à l'infini du taux effectif moyen de taxation. A un moment donné, indéterminé, intervient une réforme fiscale qui écrème tout ou partie des effets de cette élasticité.

¹¹ Tout comme les fruits de l'élasticité, l'effet de composition est de nature temporaire, sinon la part dans le PIB des revenus soumis à l'IPP tend vers 100% ... et au-delà !

S'il y a avec le mode de financement actuel des Régions une grande responsabilisation, celle-ci est atténuée par un mécanisme de solidarité appelé Intervention de Solidarité nationale (ISN). L'ISN consiste en un transfert financier du fédéral au bénéfice des Régions ayant un revenu moyen par habitant inférieur à la moyenne nationale. Le montant et les modalités de l'ISN actuelle font que dans certaines circonstances la Région en phase de rattrapage n'est pas vraiment récompensée sur le plan budgétaire. Cette critique fondamentale d'un « *development trap* » à l'encontre de l'ISN est plus conceptuelle qu'effective car les taux de croissance des PIB régionaux sont fortement corrélés ; la probabilité d'un rattrapage rapide d'une Région moins riche est donc faible. En outre, en agrégeant une Région avec « sa » Communauté, il y a bel et bien une incitation financière à chercher à rattraper les autres entités.¹² Par ailleurs, le montant de l'ISN d'aujourd'hui ne suit pas la croissance réelle de l'économie. Face à cette double critique, la proposition VdL avance un **nouveau mécanisme de solidarité** qui compenserait 80% de l'écart de RIG. Ceci suscite les réflexions suivantes. Premièrement, vu la progressivité de l'impôt, compenser 80% de l'écart de RIG correspond à compenser nettement moins que 80% de l'écart de recettes de l'IPP à politiques identiques. Deuxièmement, cela réduirait dans l'immédiat les montants transférés par rapport au mécanisme actuel mais en assurerait l'indexation sur la croissance réelle. Troisièmement, cela réduirait le problème de pénalisation de la Région en rattrapage, une forme d'anti-responsabilisation, mais sans l'éliminer totalement. Quatrièmement, on conserverait un transfert de type vertical, en provenance du fédéral, par opposition à un transfert horizontal financé par la Région à RIG par habitant plus élevé, ce qui évite une forme de polarisation mais rend moins visible la solidarité dont fait montre la Région plus riche.

Enfin, la Proposition VdL prévoit un **mécanisme de transition**, à l'instar de ce qui avait été pratiqué avec la LSF en 1989.¹³ Un mécanisme d'égalisation assurerait que dans la première année de fonctionnement chaque Région recevrait autant avec la nouvelle loi de financement qu'avec l'ancienne. Les montants correspondant à cette égalisation resteraient constants en termes nominaux pendant 10 ans, donc jusqu'en 2022, puis seraient progressivement réduits pour disparaître en 2032. Il est sage de prévoir un mécanisme de transition, vu la rigidité d'un certain nombre de postes de dépenses des Régions. Dans le cas présent, la transition semble particulièrement adoucie.

Un dernier mot : s'il importe de commenter ce que contient la Proposition VdL, il faut aussi regarder ce qu'elle ne contient pas. Ainsi, l'impôt des sociétés (ISOC) n'est pas régionalisé ; en ce domaine, il est juste prévu que les Régions puissent accorder aux entreprises un crédit d'impôt limité à 3%.

2. Le financement des Communautés

Le financement actuel des Communautés repose sur une double dotation, une dotation TVA pour l'enseignement et une dotation IPP pour les autres missions des Communautés. La dotation TVA elle-même a une composante dite de base, qui évolue avec l'inflation et la natalité (à concurrence de 80% de la variation de la natalité dans la Communauté où la variation est la plus favorable) et est répartie en fonction du nombre d'élèves entre 6 et 17 ans, et une composante dite Lambermont, qui évolue aussi en fonction de la croissance économique réelle (à concurrence de 91%) et est répartie en fonction de la capacité fiscale des Communautés.¹⁴

En matière de **dotation TVA**, la Proposition VdL prévoit de faire varier tant le montant de base que les moyens Lambermont au rythme de l'inflation, de la natalité et de 91% de la croissance économique réelle, en tout cas jusqu'en 2022, avec, à partir de 2016, l'usage de la natalité belge moyenne avec un coefficient de 100% au lieu de la natalité communautaire la plus favorable (ou la moins défavorable) avec un coefficient de 80%. L'incidence sur le budget fédéral n'est pas communiquée. La croissance tendancielle – générée par les accords Lambermont – du poids du critère de capacité fiscale est gelée pour 10 ans. Ce gel serait pérennisé en cas d'évaluation positive.¹⁵

¹² Voir André Decoster en Willem Sas (2011), *op.cit.*

¹³ La transition avait été étalée sur 10 ans, jusqu'en 1999.

¹⁴ La capacité fiscale de la Région de Bruxelles-Capitale est ventilée selon une clef 80 / 20 entre Communauté française et Communauté flamande. La Proposition VdL ne remet pas cette clef en question.

¹⁵ Les critères de l'évaluation et les conséquences d'une évaluation négative (rattrapage de ce qui a été gelé ou non) ne sont pas précisés.

En matière de **dotation IPP**, son partage resterait basé sur la capacité fiscale mais celle-ci serait déterminée par la recette nette à l'IPP pour l'impôt fédéral. Ainsi, si une Région fait demain usage de son autonomie en matière d'IPP pour le diminuer, cela sera sans effet sur le financement de « sa » Communauté. Cette séparation entre Région et Communauté se comprend mais il faut voir que c'est un frein à la baisse de la fiscalité régionale qui disparaît.

La Proposition VdL prévoit également de transférer de **nouvelles compétences** aux Communautés en matière d'allocation familiales, de soins aux personnes âgées, de soins de santé et de justice, avec un transfert correspondant de nouveaux moyens financiers portant sur quelque EUR 10 milliards. Ce transfert ne s'accompagne d'aucun effort budgétaire spécifique mais en même temps la Proposition VdL formule l'idée d'amputer linéairement, de quelque 10%, les moyens transférés (voir section 4).

S'agissant des **allocations familiales** (EUR 5,6 milliards), il faut savoir que leur montant individuel varie notamment en fonction du rang de l'enfant, de son âge et du statut des parents (salarié, indépendant, chômeur). La Proposition VdL part du calcul du montant de base par Communauté, correspondant aux dépenses actuelles. Ce montant peut être décomposé en une allocation familiale moyenne par enfant dans chaque Communauté et un nombre d'enfants bénéficiaires. Ensuite, ce montant serait indexé et ajusté en fonction du nombre d'enfants entre 0 et 18 ans. Cette proposition appelle quatre commentaires. Premièrement, elle gèle l'impact de la majoration des allocations en cas de chômage parental. Cela signifie qu'une baisse du chômage profitera aux finances de la Communauté et qu'une hausse leur sera défavorable. Cela peut être vu comme une forme de responsabilisation des Communautés qui, en charge de l'enseignement, ont un impact sur le taux de chômage. Deuxièmement, en faisant varier le montant en fonction du nombre d'enfants entre 0 et 18 ans, on incite les Communautés à ne pas mener de politiques menant à une prolongation des études puisqu'une telle politique induirait un alourdissement des allocations familiales, sans hausse correspondante des moyens versés par le fédéral. Troisièmement, en ne liant pas la croissance des montants à la croissance économique réelle, la proposition induit une forme de modération des dépenses pour le fédéral mais en même temps elle enlève au fédéral la possibilité d'éventuellement procéder à des économies en matière d'allocations familiales. Quatrièmement, la Proposition VdL ne précise pas les modalités de l'indexation de l'enveloppe qui pourrait se faire sur la base de l'indice des prix ou sur celle de l'indice-santé, qui est actuellement utilisé pour le calcul des allocations familiales.

Pour la politique relative aux **personnes âgées** (EUR 2,8 milliards), la proposition est de partir de la répartition actuelle des dépenses et de faire croître le montant reçu par chaque Communauté en fonction de la croissance nominale nationale du PIB par habitant et du nombre de personnes de plus de 65 ans dans la Communauté. Faire croître la dotation avec le PIB soustrait ce domaine du champ des restrictions budgétaires mais en même temps représente une économie par rapport à la croissance effective observée en moyenne ces dernières années. Vu que l'augmentation attendue du nombre de personnes du quatrième âge est, en termes relatifs, encore plus élevée que celle du nombre de plus de 65 ans, avoir retenu cet âge-ci est aussi de nature à tempérer la croissance des dépenses.

Pour la dotation relative aux **soins de santé** (EUR 500 millions environ), l'enveloppe augmente avec l'inflation et la croissance réelle. Cela soustrait également ces moyens au champ des restrictions budgétaires potentielles mais en même temps c'est plus sévère que la croissance réelle à politique inchangée de 2,8% attendue à long terme. L'enveloppe serait partagée sur la base de la capacité fiscale. Il n'y a donc pas de responsabilisation des Communautés par rapport notamment à la politique de prévention qui est de leur ressort en matière de santé, et il n'y a pas non plus de partage selon un critère de besoins, ni les besoins actuels pour établir la répartition initiale de l'enveloppe, ni les besoins futurs pour déterminer le partage futur de l'enveloppe.

Pour la dotation relative à la **justice** (EUR 600 millions environ), la proposition est de partir d'un critère de besoin actuel, le nombre de détenus, et de le faire évoluer, sur un horizon de temps non précisé, vers un critère de population. Ce dernier critère détonne. Il n'est ni celui de la capacité fiscale, ni celui des besoins. Il faut ajouter qu'il semble difficile de responsabiliser les Communautés en la matière, même si des politiques communautaires, à commencer par l'enseignement, peuvent avoir un impact sur la sécurité, vu que le choix du lieu de détention échappe aux Communautés.

De la proposition relative à ces quatre nouvelles dotations, il ressort ceci. Premièrement, et même s'il n'y a pas pour le financement proposé des Communautés la même déperdition de recettes, du point de vue du fédéral, que pour le financement des Régions, ici aussi le fédéral se prive d'espace budgétaire

pour procéder à un assainissement. Deuxièmement, il y a une grande hétérogénéité dans les déterminants de la répartition initiale des nouvelles dotations que de leur évolution, en allant des besoins (personnes âgées) à la capacité fiscale (soins de santé) en passant par la population (justice). La dimension « responsabilisation » est relativement faible, tant en termes de recettes (sauf pour les soins de santé mais qui ne représentent que 5% des nouvelles dotations) que de dépenses (sauf pour les allocations familiales des enfants de plus de 18 ans). Troisièmement, le système déjà complexe de financement des Communautés est rendu encore plus complexe, avec une augmentation du nombre de dotations ayant chacune leur logique propre. Il aurait pu être envisagé de globaliser les dotations et de la faire évoluer selon un critère unique et de préférence simple. A titre d'illustration, cela aurait pu être que le fédéral transfère pour l'année de départ seulement 98% des moyens actuellement consacrés à ces politiques, que l'enveloppe globale augmente à concurrence de 95% de la croissance économique nominale et que l'enveloppe annuelle soit répartie entre Communautés sur la base de la capacité fiscale avec un mécanisme explicite de solidarité à l'image de celui qui est proposé pour les Régions.

Enfin, la Proposition VdL prévoit également un **mécanisme de transition** pour les Communautés, selon les mêmes modalités que pour les Régions, à savoir une égalisation qui compense totalement les changements en 2012, un gel, nominal, du montant de cette égalisation jusqu'en 2022, puis une disparition progressive de l'égalisation étalée sur 10 ans.

3. Le financement de la Région de Bruxelles-Capitale

La Proposition VdL prévoit un accroissement des moyens de la Région de Bruxelles-Capitale non de manière forfaitaire mais sur la base de deux facteurs objectifs et donc évolutifs, ce qui est la bonne approche.

Le premier critère est celui des **navetteurs**.¹⁶ La prise en compte des navetteurs devrait logiquement conduire à ce que l'impôt payé par un navetteur soit partagé entre x% pour la Région du lieu de travail et (1-x)% pour la Région du lieu de résidence. Ce qui est proposé n'est pas cela mais une compensation pour la Région de Bruxelles-Capitale égale à 15% de l'impôt régional moyen multiplié par le nombre net de navetteurs entrants (nombre de navetteurs entrants – nombre de navetteurs sortants). Cette proposition appelle les commentaires suivants. Premièrement, il n'y a pas de raison a priori de limiter le mécanisme de correction pour les navetteurs à Bruxelles. Les 3 Régions devraient être traitées de la même manière. Si demain le nombre de Wallons allant travailler en Flandre devait fortement augmenter, il faudrait en tenir compte aussi. Deuxièmement, la compensation pour Bruxelles est relativement faible par rapport à d'autres situations comparables, avec un pourcentage (15%) plus faible et avec l'usage de l'impôt régional moyen. Or, l'impôt régional des navetteurs est vraisemblablement plus élevé que cet impôt régional moyen. Utiliser l'impôt régional moyen, que l'on sait faible à Bruxelles, a aussi le défaut d'écorner l'incitation de la Région à développer des emplois à hauts salaires puisque la part de ces emplois qui sera occupée par les navetteurs n'aura guère d'incidence sur les finances bruxelloises. Troisièmement, la Région de résidence recevrait non pas 85% mais quand même 100%. Une justification serait qu'il faut éviter qu'une Région ne cherche à rapatrier sur son territoire l'emploi de ses résidents, ce qui pourrait dégénérer en freins à la mobilité interrégionale, mais, ce faisant, la correction pour les navetteurs est une charge additionnelle pour l'Etat fédéral. Quatrièmement, en choisissant non de considérer que l'impôt du navetteur est à ventiler entre Région de résidence et Région de travail mais d'octroyer une compensation fédérale à Bruxelles, cela a des conséquences indirectes sur tous les financements régionaux et communautaires ventilés sur la base du RIG.

Le second critère est celui des **fonctionnaires internationaux**. L'écart entre le pourcentage de tels travailleurs parmi les résidents de la Région de Bruxelles-Capitale et ce qu'il est en moyenne dans les deux autres Régions donnerait lieu à compensation, mais selon des modalités non précisées. Il est forcément impossible de mesurer exactement la déperdition de recettes régionales puisque ces fonctionnaires ne paient pas d'impôt mais elle est certainement bien plus grande que ce que l'usage d'un impôt régional moyen indiquerait.

Pour être complet, il faut ajouter que la Proposition VdL contient une troisième compensation pour la Région de Bruxelles-Capitale, relative aux primes linguistiques, mais d'une importance marginale (de

¹⁶ La méthodologie pour mesurer le nombre de navetteurs, qui n'est pas définie dans la note, est forcément sujette à discussions.

l'ordre de EUR 20 à 25 millions). D'**autres facteurs** auraient aussi pu être pris en compte pour compenser la Région de Bruxelles-Capitale, des charges d'être une capitale multiple à la mainmorte en passant par le fait que l'optimisation fiscale consistant pour des personnes à revenus supérieurs à exercer leur profession sous la forme d'une société induit une plus grande déperdition de recettes régionales à Bruxelles.

4. Le cadre budgétaire global

Le chapitre sur le nouveau système de financement de la Proposition VdL se termine par une évocation du cadre budgétaire global, qui sera celui du retour à l'équilibre budgétaire en 2015 et de la persistance des défis budgétaires au-delà de cette date, des défis qui incomberont plus particulièrement au pouvoir fédéral vu que c'est lui qui assume l'essentiel des charges liées au vieillissement démographique. Le principe d'un effort de même ampleur, en pourcentage, pour, d'une part, les Régions et Communautés prises ensemble et, d'autre part, le fédéral est avancé et chiffré. Il induirait que les montants totaux transférés aux Régions et Communautés seraient amputés de quelque 10%.

Si ce principe est sain, il faut souligner que la Proposition VdL en reste là et n'indique pas comment il sera mis en œuvre. Or, dans le contexte actuel, avec une exacerbation de la sensibilité des marchés obligataires par rapport à la question de la soutenabilité de la dette publique, il serait opportun de rapidement définir la stratégie de répartition des efforts budgétaires entre fédéral et entités fédérées.

Il y a en outre un contraste entre le principe général de mise à contribution des Régions et Communautés et les mesures détaillées de la Proposition VdL qui sont souvent en leur faveur et en défaveur du fédéral. Seules trois mesures semblent avoir un effet favorable aux finances du pouvoir fédéral : (1) l'usage pour la dotation TVA des Communautés de la natalité moyenne et non de la natalité communautaire la plus favorable ; (2) une clef d'évolution de l'enveloppe relative aux dépenses de santé qui est plus restrictive que la croissance qui a été observée jusqu'à présent ; (3) une **contribution des Régions et Communautés au financement des retraites** de leurs propres agents. Cette contribution serait introduite à partir de 2016 et augmenterait graduellement pour atteindre en 2030 le niveau d'application pour le personnel contractuel. Ce niveau, qui pourrait être modifié, est actuellement 8,86%. Pour le fédéral, c'est mieux que la situation qui prévaut aujourd'hui – où les Régions et Communautés sont déresponsabilisées par rapport au coût, en termes de retraite, de leurs décision d'embauche de fonctionnaires – mais ce pourcentage est bien trop faible pour couvrir l'essentiel des dépenses de retraites des fonctionnaires régionaux et communautaires. Dans un document antérieur rédigé par Johan Vande Lanotte, il était déjà question d'une cotisation de responsabilisation en matière de retraite qui aurait été introduite en 2016 mais là avec un taux de 1% augmentant ensuite de 1% par an jusqu'en 2030 où elle aurait alors atteint 15%. Et même ce 15% aurait été insuffisant pour pleinement financer les retraites des agents régionaux et communautaires.

Face au principe général de diminution linéaire de 10% et à ces trois mesures (natalité moyenne, norme de santé et cotisation de retraite) qui peuvent être vues comme soulageant les finances fédérales, même si c'est encore trop peu, la Proposition VdL contient un grand nombre de dispositifs allant dans le sens contraire, c'est-à-dire dans un sens **défavorable aux finances fédérales**. Il convient de mentionner les éléments suivants : (1) les fruits de la progressivité de l'impôt en terme d'élasticité des recettes par rapport au PIB seront partagés avec les Régions alors qu'aujourd'hui ils reviennent intégralement au fédéral ; (2) le fédéral s'engage à faire croître le financement des nouvelles compétences régionales au rythme de la croissance économique nominale et pour ce qui est des nouvelles compétences communautaires en fonction des besoins ou de la croissance nominale ; (3) le financement additionnel de Bruxelles ne viendra pas des autres Régions mais du fédéral ; (4) le crédit d'impôt individuel en cas de non-épuisement des avantages fiscaux au niveau fédéral sera payé par le fédéral sans récupération auprès des Régions ; (5) le fédéral versera aux Régions un bonus si leur taux d'emploi évolue plus favorablement que ce qui est prévu dans un scénario de référence¹⁷ mais sans qu'un malus soit prévu¹⁸ ; (6) le fédéral s'engage à considérer comme déductible à l'impôt des sociétés une possible taxe routière interrégionale sur les camions et les voitures de société.

¹⁷ Le scénario de référence est le scénario appelé A dans les simulations du Bureau fédéral du Plan et de la Banque nationale de Belgique, un scénario qui table sur une convergence entre les Régions.

¹⁸ Si le taux d'emploi monte grâce au bonus, le fédéral n'y perd rien mais s'il monte pour une autre raison le bonus devient un effet d'aubaine pour les Régions, au détriment du fédéral.

En même temps, les **marges de manœuvre** du fédéral pour procéder à un assainissement budgétaire sont amputées à la mesure des compétences qu'il partage ou cède. Par exemple, il aurait pu décider, dans le cadre d'un programme d'austérité, de supprimer telle ou telle dépense fiscale en matière de logement ou d'environnement. Avec la Proposition VdL, ce n'est plus possible. Or, pour les marchés financiers, il est fondamental que l'Etat fédéral dispose de la plus grande latitude possible pour relever le niveau de tel ou tel impôt ou diminuer telle ou telle dépense. C'est cela qui peut rassurer les créanciers quant à la capacité de l'Etat d'honorer ses engagements. Non seulement les masses laissées à la discrétion du fédéral diminuent à mesure des transferts de compétences et de moyens aux Régions et aux Communautés mais avec le mécanisme du « serpent fiscal » le fédéral n'a même plus la capacité souveraine d'augmenter significativement l'impôt. Que les Régions et le fédéral se doivent d'agir de manière pas trop dissonante en matière d'IPP se comprend mais en même temps, et certainement en période de turbulences sur le marché de la dette souveraine, il est risqué de limiter la capacité du fédéral à lever l'impôt, sachant que c'est là le fondement de la garantie des créanciers d'être remboursés.

5. Conclusion

Comme indiqué dans l'introduction de la note, l'objet de celle-ci n'est pas de porter un jugement global sur la Proposition VdL mais de l'analyser après en avoir exposé le contenu. Au terme de ce travail, cinq observations émergent.

Premièrement, la Proposition VdL suscite des interrogations sur la capacité collective à garantir la soutenabilité des finances publiques. Sans que cela puisse être étayé de manière précise, l'impression qui se dégage de la Proposition VdL est que la tâche du fédéral en matière budgétaire est rendue plus difficile en le faisant céder davantage de recettes aux Régions et aux Communautés et en lui faisant assumer une plus grande part encore de l'assainissement budgétaire tout en amputant sa marge de manœuvre. A défaut de maintenir la latitude maximale de lever l'impôt au niveau de celui qui a émis la dette et doit l'honorer, à savoir le fédéral, il est impératif que l'implication des entités fédérées dans le processus de consolidation budgétaire soit tout à la fois nettement plus grande, plus claire et plus contraignante. En outre, si la prescription quant à ce qu'il y aurait lieu de faire et d'éviter en matière de fédéralisme fiscal doit découler d'une analyse académique et non être dicté par ce que l'on croit que sera la réaction des marchés financiers face à telle ou telle réforme, on ne peut complètement ignorer les risques, en termes de financement de la dette publique, que l'on prend en adoptant un dispositif qui serait perçu comme amputant la capacité du pouvoir public qui a émis un emprunt à honorer son engagement.¹⁹

Deuxièmement, on est très **loin d'une simplification** des mécanismes de financement des Régions et des Communautés. On crée de nouvelles dotations et on multiplie les critères utilisés pour déterminer les enveloppes qui s'y rapportent, les faire évoluer et les répartir entre entités fédérées, là on a une simplification conceptuelle et pratique aurait pu être du genre « les compétences communautaires sont financées selon les besoins, avec une responsabilisation là où c'est possible, et les compétences régionales sont financées par un partage de l'impôt assis sur la contribution effective à celui-ci, avec un mécanisme explicite de solidarité à calibrer ». Ici, outre la multiplication des critères, on doit faire appel à des spécialistes pour mesurer ce qu'auraient donné des « politiques inchangées », ce sur quoi il sera impossible d'avoir un accord unanime, et instaurer un mécanisme macroéconomique de compensation micro-fiscale, pour quantifier les effets de composition entre évolution du RIG et évolution du PIB et pour juger les efforts en matière environnementale. On instaure même un « serpent fiscal ». Cette complexité nuit à l'implication démocratique des citoyens dans le débat politique. De plus, il faut tenir compte du coût administratif, pour les contrôleurs comme pour les contrôlés, de cette complexité, qui s'ajoute au coût de la restructuration des administrations qui sera rendue nécessaire.²⁰

¹⁹ Comme l'a écrit tout récemment un observateur écouté des marchés financiers, "You cannot really blame investors if they regard a well-functioning central government as a solvency prerequisite for countries with a debt-to-GDP ratio of 100 per cent" (Wolfgang Munchau, in *The Financial Times*, 11 janvier 2011).

²⁰ Il faut accepter qu'aussi longtemps que des Communautés coexisteront avec des Régions et vu que le régime linguistique des habitants de Bruxelles n'est pas déterminé, les premières seront financées par dotations et un écart prévaudra entre responsabilisation par les recettes et responsabilisation par les dépenses. Une part de la complexité trouve son origine dans cette coexistence, comme la critique du manque d'efficacité du fédéralisme fiscal belge.

Troisièmement, à côté de l'objectif de renforcement des compétences et de l'autonomie des entités fédérées, clairement atteint, la Proposition VdL s'inscrit dans un cadre de pensée qui visait également accentuer la responsabilisation et à rendre l'exercice des compétences plus homogène. Pour ce qui est de la **responsabilisation**, celle-ci était déjà forte pour les Régions hormis un mécanisme de solidarité qui pénalisait une éventuelle convergence, d'où sa révision. La Proposition avance en matière de responsabilisation dans le financement des allocations familiales : si une Communauté décide d'allonger les études supérieures ou voit son taux de chômage augmenter, elle en supportera les conséquences en matière de coût des allocations familiales. Pour ce qui est de l'**homogénéité** dans l'exercice des compétences, la Proposition VdL prévoit de confier aux Régions les dépenses fiscales dans leurs domaines de compétence, principalement logement et environnement, mais dans d'autres domaines l'homogénéité faiblit, qu'il s'agisse du partage de l'IPP entre fédéral et Régions ou du transfert très partiel de la justice et des soins de santé vers les Communautés. Il n'y a pas non plus homogénéisation dans les principes qui sous-tendent le financement, même pour les nouvelles compétences où on combine capacité fiscale, population et critères de besoins.

Quatrièmement, la Proposition VdL ne remet pas en cause certains **fondements du financement actuel des Régions et des Communautés**, pourtant sujets à débat. Il s'agit notamment de la prévalence du critère de lieu de résidence, de la clef 80 / 20 pour ventiler la Région de Bruxelles-Capitale entre Communauté française et Communauté flamande et d'une responsabilisation sur la base de l'IPP. S'agissant de ce dernier point, pour les moyens qui sont répartis en fonction non des besoins mais de la capacité fiscale, il est compréhensible de retenir l'IPP au lieu d'autres impôts (ISoc, TVA, ...) comme clef, vu les problèmes de mesure et de distorsion que d'autres bases imposables poseraient mais en même temps il faut reconnaître que la clef IPP ne donne pas une image parfaitement correcte de la contribution fiscale totale de chaque entité aux recettes nationales.

Enfin, telle que dessinée par la Proposition VdL, la réforme des compétences et du financement des Régions et des Communautés n'est **pas de nature à radicalement changer le paysage socio-économique**. Cela tient notamment aux mécanismes de transition, qui s'étalent sur 20 ans, aux garde-fous en matière de concurrence fiscale entre Régions et aux domaines d'action transférés du fédéral aux entités fédérées. En particulier, les nouvelles compétences des Communautés ont beau porter sur quelque EUR 10 milliards et la responsabilisation des entités a beau avoir été un thème majeur des débats, il est difficile d'imaginer que les performances économiques s'en ressentiront significativement. La responsabilisation financière était déjà significative et ce ne sont ni les allocations familiales, ni l'assistance aux personnes âgées qui exercent une grande influence sur le taux de croissance tendanciel de l'économie. Qui plus est, quand bien même elle serait fort différente de celle qui a été discutée ici, la réforme de la loi de financement des Régions et des Communautés n'est pas un substitut aux réformes structurelles qui nous attendent immanquablement, quelles qu'en soient la nature et l'inspiration.