



FUNDP
The University of Namur

Faculty of Economics,
Social Science &
Management

www.fundp.ac.be/facultes/eco

Cahiers de recherche

Série Politique Economique

N°44 - 2010/02

Propositions pour un Fédéralisme plus performant

Responsabilisation, coordination, coopération

R. Deschamps

Mars 2010



Centre de recherches en Economie Régionale
et Politique Economique

Document téléchargeable sur www.fundp.ac.be/cerpe
Contact : cerpe@fundp.ac.be

Propositions pour un Fédéralisme plus performant

Responsabilisation, coordination, coopération

Robert DESCHAMPS

Professeur aux Facultés Universitaires de Namur

Mars 2010

Abstract

Réformer le fédéralisme belge pourrait le rendre plus performant des points de vue de la croissance durable et de l'emploi.

On présentera tout d'abord les compétences et le système de financement actuel des Régions et Communautés.

Trois points-clé du système fédéral seront épinglés : l'autonomie et la concurrence fiscales, les solidarités interrégionales et interpersonnelles, la coordination des politiques budgétaires.

Partant du constat que le système fédéral souffre en particulier d'un manque de responsabilisation des Entités fédérées et d'un manque de coordination, trois propositions seront ensuite présentées : réformer le mécanisme de financement I.P.P. des Entités fédérées, régionaliser davantage la politique de l'emploi, responsabiliser les Entités fédérées à propos des pensions de leurs agents statutaires.

1. INTRODUCTION

La Belgique est un Etat fédéral. Ce caractère s'est véritablement affirmé lors des réformes institutionnelles de 1988-1989, et le système fédéral a connu un approfondissement significatif en 2001.

Quelques aspects du fonctionnement de ce système sur le plan financier seront examinés ici. On commencera par une présentation du mode de financement des Communautés et Régions, avant d'aborder trois questions particulières: l'autonomie et la concurrence fiscale, les solidarités interrégionales et personnelles, la coordination des politiques budgétaires.

Trois propositions seront ensuite présentées. Elles visent à rendre le fédéralisme plus performant des points de vue de la croissance durable et de l'emploi, tout en maintenant les solidarités interpersonnelles : réformer le mécanisme de financement I.P.P. des Entités fédérées, régionaliser davantage la politique de l'emploi, responsabiliser les Entités fédérées à propos des pensions de leurs agents statutaires.

2. LE SYSTEME FEDERAL EN 2010: COMPETENCES ET FINANCEMENT DES REGIONS ET COMMUNAUTES

2.1 La Belgique fédérale : résumé historique

C'est en 1970 qu'a lieu la première étape de la réforme des institutions de l'Etat belge. De nouvelles structures sont créées et la Constitution est modifiée. Cette dernière reconnaît l'existence de trois Communautés et de trois Régions.

Les trois Régions sont : la Région wallonne (RW), la Région flamande (RFI) et la Région Bruxelloise (RB, également dénommée Région de Bruxelles-Capitale). Elles représentent respectivement environ 32 %, 58 % et 10 % de la population du pays.

Les trois Communautés sont : la Communauté française (CFr), la Communauté flamande (CFl) et la Communauté germanophone (CG). Chacune est territorialement compétente pour la région linguistique unilingue qui lui correspond. Sur le territoire de Bruxelles-Capitale, l'exercice des compétences communautaires relève des Communautés française et flamande et de trois organes : la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM).

La réforme des institutions se poursuit dans les années 1980. En 1988, on assiste à une révision majeure de la Constitution et à l'adoption de nouvelles lois de réformes institutionnelles qui consacrent le caractère fédéral de l'Etat belge. Le 16 janvier 1989, la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions est votée (LSF)¹.

En 1992, l'accord de la Saint-Michel est conclu. Celui-ci révisé encore la structure fédérale de l'Etat. Du côté francophone, il est suivi de l'accord de la Saint-Quentin qui met en place un mécanisme de solidarité intrafrancophone². Du côté flamand, il est suivi de la fusion de la

¹ Cette loi définit les sources de financement des Communautés et des Régions, les modalités de calcul des montants à attribuer, leur partage, et l'évolution de ceux-ci. Les lois spéciales du 16 juillet 1993 et du 13 juillet 2001 apportent des modifications à ces modalités de financement.

² Des compétences communautaires sont transférées à la Région wallonne et à la COCOF mais les moyens financiers versés en contrepartie par la Communauté française ne couvrent pas entièrement ces transferts.

Communauté et de la Région flamandes qui ne forment donc plus qu'une seule Entité depuis 1993.

En décembre 1999, l'accord de la Saint-Eloi revoit le mécanisme de financement des Communautés (notamment la répartition de la dotation TVA).

L'accord du Lambermont est conclu en janvier 2001, dans un contexte où les francophones demandent un refinancement de la Communauté française et où les flamands revendiquent un accroissement de l'autonomie fiscale régionale. Il organise le refinancement des Communautés, le transfert de certaines compétences aux Régions et de leur autonomie. Il est suivi, en juin 2001, d'un accord intrafrancophone, signé à Val-Duchesse, qui renforce l'aide financière de la Région wallonne et de la COCOF au profit de la Communauté française.

2.2 Les compétences des Entités fédérées

2.2.1 Les Régions

Selon la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (articles 6, 6bis et 7), les compétences reconnues aux Régions sont relatives **au territoire** et s'articulent autour des domaines d'activité suivants : l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, l'économie, la politique de l'énergie, la politique de l'emploi, les travaux publics et le transport, la tutelle sur les pouvoirs subordonnés.

Suite aux accords de la Saint-Quentin (1993), la Région wallonne est également compétente pour diverses matières qui lui ont été transférées par la Communauté française au 1^{er} janvier 1994. Il s'agit des infrastructures sportives, du tourisme, de la promotion sociale, de la reconversion et du recyclage professionnel, du transport scolaire, de la quasi-totalité de la politique de santé et de l'aide aux personnes³.

Notons à l'inverse que la Région wallonne a transféré certaines compétences à la Communauté germanophone (les monuments et sites ainsi que la politique de l'emploi)⁴.

Enfin, suite aux accords du Lambermont (2001), quatre compétences supplémentaires ont été transférées du Fédéral aux Régions : l'agriculture et la pêche maritime, les établissements scientifiques et les subventions de recherche scientifique relatives à l'agriculture, le commerce extérieur et les lois communale et provinciale.

2.2.2 Les Communautés

Selon la Constitution belge (articles 127 à 130), les domaines de compétences des Communautés sont relatifs **aux personnes** : les matières culturelles (énumérées à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980), l'enseignement, l'emploi des langues (sauf pour la Communauté germanophone), la coopération entre les Communautés ainsi que la coopération internationale en matière de culture et d'enseignement, les matières dites personnalisables.

Au 1^{er} janvier 1994, la Communauté française a transféré plusieurs compétences à la Région wallonne (voir *supra*).

³ Décret de la Communauté française du 19 juillet 1993, article 3.

⁴ Décrets de la Région wallonne du 23 décembre 1993 (monuments et sites) et du 6 mai 1999 (emploi).

2.3 Le financement des Régions

L'article premier de la LSF du 16 janvier 1989 énumère les sources de financement suivantes pour les Régions :

- des recettes non fiscales,
- des recettes fiscales,
- des parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions,
- une intervention de solidarité nationale,
- des emprunts.

Ci-dessous, nous reprenons les principales recettes des Régions, par ordre d'importance de leur part dans les recettes totales des Entités, et nous montrons leur évolution depuis 1989.

2.3.1 La partie attribuée du produit de l'IPP⁵

La LSF du 16 janvier 1989 prévoit que l'Etat fédéral verse aux Régions une dotation prélevée sur le produit de l'Impôt des personnes physiques (IPP) qu'il perçoit. Cette dotation se décompose en deux éléments : la dotation IPP proprement dite et l'intervention de solidarité nationale, dont le total est réduit, depuis 2002, de la dotation liée au transfert de nouveaux impôts régionaux.

La dotation IPP proprement dite évolue annuellement en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation et est liée à la croissance économique. Ce montant total est réparti entre les Régions en fonction de leur part respective dans les recettes de l'IPP.

L'intervention de solidarité nationale est une aide financière à charge du Pouvoir fédéral versée à la (aux) Région(s) dont le produit moyen de l'IPP par habitant est inférieur au produit moyen de l'IPP par habitant du Royaume⁶. Elle correspond à un montant de 468 francs belges indexés par habitant et par pourcentage d'écart négatif entre le rendement de l'IPP par habitant au niveau régional et le rendement de l'IPP par habitant au niveau du Royaume.

Enfin, les accords du Lambermont ont transféré certains impôts vers les Régions (voir *infra*). Pour compenser la perte de moyens subie par le Fédéral suite à ce transfert, la dotation IPP versée aux Régions est diminuée d'un certain montant à partir de 2002 (« terme négatif »)⁷. Ce montant est fondé sur la moyenne des impôts régionaux localisés dans chacune des Régions pour les années budgétaires 1999 à 2001 incluse, et est adapté chaque année au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation ainsi qu'à 91 % de la croissance réelle du Revenu national brut.

Pour la Région wallonne, la dotation IPP représente en 2009 environ 52 % des recettes totales ; pour la Région de Bruxelles, elle représente 31 % des recettes totales. La Région flamande étant fusionnée avec la Communauté flamande, il n'est pas possible de chiffrer le poids relatif de cette dotation pour elle. Les moyens fédéraux représentent 55 % des recettes de la Région Wallonne et 39 % de celles de la Région de Bruxelles.

⁵ LSF 2001, article 33.

⁶ LSF 2001, article 48.

⁷ LSF 2001, article 33bis.

Les Régions ont aussi la possibilité, à l'intérieur de marges de 6,75 % de part et d'autre, de diminuer ou d'augmenter l'IPP pour autant que cela ne réduise pas la progressivité de l'impôt.

2.3.2 Les impôts régionaux⁸

La LSF énonce les différents impôts régionaux existants. Au nombre de sept avant 2001, ils sont passés à onze après les accords du Lambermont. Outre le fait que le produit de ces impôts revient désormais aux Régions, leur autonomie fiscale (fixation de la base d'imposition, du taux et des exonérations) en la matière a été également accrue, devenant quasi-totale pour l'ensemble de ces impôts.

Les impôts régionaux sont : la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées, les droits de succession et de mutation par décès, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immeubles, la taxe de circulation, les droits d'enregistrement sur les donations, la redevance radio et télévision, la taxe de mise en circulation et l'eurovignette.

Les impôts régionaux représentent en 2009 plus de 34 % des recettes totales de la Région wallonne et plus de 42 % de celles de la Région de Bruxelles. Les moyens régionaux représentent 40 % des recettes de la Région Wallonne et 60 % de celles de la Région de Bruxelles.

2.3.3 Les autres recettes des Régions

a) Les droits de tirage sur le budget du ministère de l'Emploi et du Travail (MET)⁹

Les trois Régions bénéficient d'un droit de tirage sur le MET. Ce transfert est octroyé par le pouvoir fédéral dans le cadre de programmes de remise au travail de chômeurs.

b) Le transfert pour les compétences non fiscales régionalisées

Comme il a déjà été signalé, quatre compétences ont été régionalisées en 2001 : l'agriculture et la pêche maritime, les établissements scientifiques et les subventions de recherche scientifique relatives à l'agriculture, le commerce extérieur et les lois communales et provinciales. Pour assurer les nouvelles dépenses relatives à ces compétences, la LSF prévoit que l'Etat fédéral transfère aux Régions les moyens financiers nécessaires¹⁰.

c) Les recettes spécifiques

Les recettes citées précédemment étaient précisées par la LSF. A côté d'elles figurent aux budgets diverses recettes spécifiques à une Région ou à une année.

⁸ LSF 2001, titre III.

⁹ LSF 2001, article 35.

¹⁰ Les moyens transférés et la clé de répartition régionale sont définis dans la LSF 2001, articles 35*bis* et 35*octies*.

2.4 Le financement des Communautés

L'article premier de la LSF de 2001 énonce les différentes sources de financement du budget de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone :

- des recettes non fiscales,
- des parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions,
- une dotation compensatoire de la redevance radio et télévision,
- des emprunts.

Ci-dessous, nous reprenons les principales recettes des Communautés, par ordre d'importance de leur part dans les recettes totales de l'Entité, et nous montrons leur évolution depuis 1989.

2.4.1 *La partie attribuée du produit de la TVA¹¹*

La LSF du 16 janvier 1989, modifiée par la LS du 16 juillet 1993 et par la LSF du 13 juillet 2001, prévoit que l'Etat fédéral verse aux Communautés une dotation prélevée sur le produit de la TVA qu'il perçoit.

La dotation TVA peut être scindée en trois composantes : les moyens principaux définis par la LSF du 16 janvier 1989 (modifiée par la LS du 16 juillet 1993), les moyens forfaitaires nouveaux alloués dès 2002, suite aux accords du Lambermont et les moyens issus de la liaison, dès 2007, des moyens TVA principaux à 91 % de la croissance réelle du Revenu national brut (RNB), suite aux accords du Lambermont.

Les moyens principaux font référence à la partie attribuée du produit de la TVA prévue par la LSF du 16 janvier 1989 (avant le refinancement issu des accords du Lambermont). Depuis le 1^{er} janvier 2000 (début du régime définitif), l'enveloppe globale des moyens principaux destinée aux deux Communautés correspond à celle de l'année précédente indexée selon le taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation. Après indexation, les moyens principaux sont adaptés à la croissance de la population communautaire âgée de moins de 18 ans par rapport à la situation observée en 1988, année de référence. Ces moyens sont répartis entre les Communautés en fonction de leurs besoins financiers qui sont représentés par le nombre d'élèves. Depuis les accords de la Saint-Eloi (1999), le critère pris en compte pour établir cette « clé élèves » est : le nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans accomplis, régulièrement inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire (actuellement environ 57 % en Communauté flamande et 43 % en Communauté française).

Suites aux accords du Lambermont, les Communautés française et flamande bénéficient d'un refinancement durable qui intervient via deux canaux. D'une part, dès 2002, l'octroi de moyens forfaitaires nouveaux (versés annuellement de 2002 à 2011), qui viennent s'ajouter aux moyens TVA principaux et d'autre part, à partir de l'année 2007, la liaison des moyens principaux et des moyens forfaitaires nouveaux à 91 % de la croissance réelle du RNB.

Le total annuel des moyens forfaitaires nouveaux et le supplément de recettes généré par la liaison des moyens principaux à 91 % de la croissance économique réelle sont répartis entre la Communauté française et la Communauté flamande selon une clé spécifique. Cette clé

¹¹ LSF 2001, articles 38 à 41.

correspond à la moyenne pondérée entre, d'une part, la répartition du nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus (« la clé élèves ») et, d'autre part, la répartition communautaire des recettes générées par l'IPP (« la clé IPP »). Le poids de la « clé élèves » se réduit progressivement, de sorte que dès l'année 2012, la répartition s'opèrera uniquement en fonction de la « clé IPP » (actuellement environ 64 % en Communauté flamande et 36 % en Communauté française). Pour la Communauté française, les recettes TVA représentent en 2010 plus de 68 % des recettes totales.

2.4.2 La part attribuée du produit de l'IPP¹²

La LSF du 16 janvier 1989 prévoit que l'Etat fédéral verse aux Communautés une part de produit de l'Impôt des personnes physiques (IPP) qu'il perçoit. C'est ce qu'on appelle la « Dotation IPP ». En fait, il s'agit du même mécanisme que pour les Régions (voir 3.1, *supra*) sauf qu'il n'existe pas d'intervention de solidarité nationale, ni de « terme négatif ». Pour la Communauté française, cette dotation IPP représente, en 2010, 25 % des recettes totales.

2.4.3 Les autres recettes des Communautés

a) La redevance de radio et télévision (RRTV)¹³

Jusqu'en 2001 la RRTV était un impôt communautaire. Lors des accords du Lambermont, elle a été régionalisée. Les Communautés ne bénéficiant donc plus de son produit, ces recettes ont été remplacées par une dotation compensatoire de l'Etat fédéral basée sur la moyenne du produit net de la RRTV pour les années budgétaires 1999 à 2001 incluse. Depuis 2003, ce montant est adapté chaque année au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation.

b) Intervention fédérale pour les étudiants étrangers¹⁴

Il est prévu que l'Etat fédéral verse annuellement aux Communautés un montant destiné à financer l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Cette intervention a été revue à la hausse lors des accords de la Saint-Eloi en 1999 et la clé de répartition a été modifiée en faveur de la Communauté flamande (33 % contre 20 % précédemment).

c) Bénéfice distribué de la Loterie nationale¹⁵

La LSF prévoit qu'à partir de 2002, une part du bénéfice à répartir de la Loterie Nationale est à redistribuer aux Communautés.

2.5 Le poids des Communautés et des Régions dans l'Etat fédéral

A l'issue des dernières réformes institutionnelles de 2001, l'importance des Entités fédérées (Communautés et Régions) s'est accrue par rapport au Pouvoir fédéral.

Ainsi, si l'on fait abstraction de la sécurité sociale qui constitue un système de transferts interpersonnels, les dépenses primaires des Communautés et Régions (c'est-à-dire à

¹² LSF 2001, article 47.

¹³ LSF 2001, article 47*bis*.

¹⁴ LSF 2001, article 62.

¹⁵ LSF 2001, article 62*bis*.

l'exception des charges d'intérêt) sont supérieures à celles du Pouvoir fédéral. Les compétences de celui-ci se sont réduites au fil des réformes successives au bénéfice des Communautés et Régions pour en arriver à la situation actuelle. Après transferts entre sous-secteurs des administrations publiques, les recettes publiques du Pouvoir fédéral (hors Sécurité sociale) représentent 10,3 % du PIB et celles des Régions et Communautés 11,7 % en 2008.

3. TROIS POINTS-CLE DU FEDERALISME BELGE

3.1 Autonomie et concurrence fiscales

Comme on l'a vu ci-dessus, les compétences fiscales des Régions sont importantes. Les Régions peuvent, de plus, à l'intérieur de marges définies, diminuer ou augmenter l'IPP (qui est de compétence fédérale), pour autant que cela ne réduise pas la progressivité de l'impôt.

Comment estimer le degré d'autonomie fiscale des Régions suite à cet élargissement de leurs compétences ? Il ne suffit pas de comparer leurs recettes fiscales propres au total de leurs recettes : par exemple, le fait que la Région flamande ait utilisé ses nouvelles compétences pour supprimer la radiotélévision redevance serait alors interprété comme une diminution de son autonomie fiscale. Une méthode plus correcte consiste à additionner les impôts régionaux qu'une Région perçoit au moment de la mise en œuvre de la dernière réforme fédérale et les marges de hausse et de baisse de l'IPP qu'elle peut désormais utiliser à son gré ; on divise ensuite ce total par l'ensemble des recettes de la Région. Pour les deux Régions « pures », le calcul nous donne un degré d'autonomie fiscale de quelque 46 % pour la Région wallonne et 56 % pour la Région de Bruxelles-Capitale à partir de 2004. Comme on le voit, l'autonomie fiscale des Régions est fort importante. Les Régions l'ont jusqu'ici utilisée pour diminuer leurs taux d'imposition régionaux.

Cette large autonomie fiscale des Régions est une chose positive dans notre système fédéral : les Régions peuvent exercer plus largement leur pouvoir politique non seulement par le choix des dépenses, mais aussi par la fiscalité. Elles peuvent ainsi, par exemple, mener une politique foncière spécifique, s'attaquer de façon plus adéquate aux problèmes d'environnement, différents de l'une à l'autre, ou réduire la fiscalité sur les revenus de leurs habitants.

Une question fondamentale est de savoir si l'autonomie fiscale de chaque Région risque d'entraîner, par la concurrence fiscale, des effets néfastes pour une ou des autres Régions ou pour la stabilité du système fédéral. A cet égard, la théorie du fédéralisme fiscal nous apprend qu'il y a une limite à l'autonomie fiscale des Entités fédérées : lorsque l'exercice de la compétence fiscale d'une Région a des effets non limités à son territoire régional, cela risque d'entraîner une concurrence fiscale dommageable pour les autres Régions.

Les risques de concurrence fiscale et de délocalisation de la base imposable sont potentiellement élevés dans un petit pays comme la Belgique où les distances sont courtes, où les frontières interrégionales sont longues, et où beaucoup d'habitants et d'entreprises sont situés près d'une Région autre que la leur.

L'encadrement actuel de l'autonomie fiscale a limité ce type de risque sur plusieurs points :

- en ce qui concerne les additionnels ou soustractionnels à l'IPP, les Régions ne peuvent diminuer la progressivité de l'impôt et ne peuvent ainsi cibler les baisses d'IPP sur les hauts revenus, plus mobiles ;
- des différentiels de droits de succession ne peuvent plus inciter des personnes (ou leurs héritiers pour elle) à déménager « en dernière minute » ;
- pour plusieurs impôts régionaux portant sur les entreprises, des accords de coopération doivent être conclus entre les Régions avant que l'une d'entre elles n'exerce son autonomie fiscale ;
- notons aussi que l'impôt sur les revenus des sociétés reste de compétence fédérale.

Les risques de concurrence fiscale dommageable sont ainsi relativement circonscrits.

3.2 Solidarités interrégionales et interpersonnelles

Comme dans tout Etat fédéral, des mécanismes de péréquation interrégionale et de transferts interpersonnels existent en Belgique. Ces mécanismes diffèrent de ceux en vigueur dans d'autres pays ; dans chaque pays, ils résultent d'évolutions historiques et de spécificités nationales.

3.2.1 Solidarité interpersonnelle

Il s'agit du système de Sécurité sociale. Celui-ci couvre, tant pour les salariés que pour les indépendants, les dépenses collectives en matière de pensions (hormis celles des fonctionnaires, à charge du budget du Pouvoir fédéral), de soins de santé, d'allocations de chômage, d'allocations familiales, de couvertures pour incapacités et accidents de travail.

Ce sont des transferts interpersonnels, les dépenses étant faites au bénéfice des personnes. Le montant total des dépenses de la Sécurité sociale s'élève à plus de 20 % du PIB.

3.2.2 Solidarité interrégionale

L'intervention de solidarité nationale au bénéfice des Régions où le revenu par habitant est inférieur à la moyenne du pays (voir partie I, ci-dessus) constitue quant à elle un mécanisme de transfert interrégional. Son but est de donner à une Région en retard de développement économique des moyens supplémentaires pour l'aider à atteindre une plus forte croissance.

Un autre mécanisme implicite de solidarité découle du système de financement des Communautés, et en particulier de leur enseignement. Pour l'essentiel, le financement de l'enseignement des Communautés flamande et française est basé sur le principe « un élève égale un élève » : la clé de répartition de la dotation fédérale entre les deux Communautés destinée à l'enseignement correspond à celle du nombre d'élèves en âge d'obligation scolaire (environ 57 % et 43 % respectivement). Ce mode de financement a connu une réorientation significative à l'occasion de la réforme institutionnelle de 2001. Cette réforme organise un financement supplémentaire de l'enseignement. Celui-ci va se répartir progressivement selon la clé de recettes IPP (environ 36 % pour la Communauté française et 64 % pour la Communauté flamande actuellement) au lieu de la clé actuelle du nombre d'élèves. Il s'agit là d'un changement substantiel : la clé de répartition entre les deux Communautés basée sur le principe « du juste retour » prend progressivement plus d'importance au détriment de celle qui se fonde sur le principe « un élève égale un élève ». Ainsi, l'approfondissement du fédéralisme a comme conséquence, pour le financement des Communautés, un glissement

progressif d'un principe de solidarité vers un principe plus autarcique (à chacun selon sa contribution à l'IPP).

Les mécanismes de solidarité mentionnés ici sont « automatiques » : ils ne nécessitent ni loi ni accords négociés pour être mis en œuvre. Ils impliquent des transferts interrégionaux et interpersonnels réversibles. Calculés par Région, les flux financiers qui en découlent vont actuellement de la Flandre vers la Wallonie en raison du fait que le revenu par habitant est moindre en Wallonie qu'en Flandre. Tout rattrapage par la Wallonie de son retard économique par rapport à la Flandre réduirait automatiquement les flux actuels.

3.3 La coordination des politiques budgétaires

3.3.1 La responsabilité financière des Communautés et des Régions

La responsabilité financière des Communautés et des Régions est entière, même si l'autonomie fiscale des Régions n'est pas complète et si celle des Communautés est très faible. Chaque Entité est responsable du financement de son déficit et des charges de sa dette publique, sans aucune caution ou garantie du Pouvoir fédéral.

Ceci étant, une coordination des politiques budgétaires du Pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions a été institutionnalisée à l'occasion de la Loi de financement de janvier 1989.

Cette coordination s'avérait nécessaire. En 1988, le déficit des finances de l'ensemble des Pouvoirs publics était de près de 8 % du PIB et la dette publique globale dépassait les 130 % du PIB, taux le plus élevé de tous les pays européens. Il était urgent de réduire tant le déficit que la dette. Vu l'autonomie financière des Communautés et des Régions, une coopération entre tous les Pouvoirs publics s'imposait à cet égard. La coordination décidée en 1989 porte essentiellement sur les déficits et les endettements des différentes Entités, en ce compris le Pouvoir fédéral.

Le traité de Maastricht (1992) a par la suite fixé un plafond au déficit et à la dette de l'ensemble des Pouvoirs publics de chaque pays ; ceci n'est réalisable que grâce à une discipline budgétaire collective comportant un objectif pour chaque Pouvoir.

Ultérieurement, le Pacte européen de stabilité et de croissance prolonge la coordination budgétaire en imposant durablement une limite aux soldes budgétaires et aux endettements des États.

3.3.2 La coordination des politiques budgétaires

La coordination des politiques budgétaires s'organise à partir de plusieurs institutions ou procédures prévues dans la loi de financement des Régions et Communautés et dans le plan de convergence européen de la Belgique.

a) La section « Besoin de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances

Cette section est une des trois qui constituent le Conseil supérieur des Finances. Sa mission est inscrite dans la Loi spéciale de financement des Régions et Communautés. Elle est chargée de remettre chaque année un avis sur des besoins de financement de tous les Pouvoirs publics,

y compris les Régions et Communautés ; dans cet avis, elle doit tenir compte des équilibres monétaires internes et externes, de la stabilité de l'Union économique et monétaire belge et de la maîtrise par chaque Pouvoir de ses besoins de financement.

b) La conférence interministérielle des finances et du budget et le comité de concertation

Cette conférence réunit les ministres en charge des questions budgétaires et financières du gouvernement fédéral et de ceux des Régions et Communautés. De nature politique, elle constitue l'instrument d'une concertation entre les autorités concernées, tout en respectant l'autonomie de chacune. Le comité de concertation réunit en plus les chefs des exécutifs.

c) L'encadrement du pouvoir d'emprunt des Régions et Communautés

Cet encadrement est prévu dans la Loi spéciale de financement des Régions et Communautés : « Après avoir recueilli l'avis de la section « besoins de financement », le Roi peut, par arrêté pris sur proposition du ministre des Finances et délibéré en Conseil des ministres, limiter pour une durée maximale de deux ans la capacité d'emprunt d'une Communauté ou Région. Cet arrêté est pris après concertation avec l'Exécutif concerné. »

Ce dispositif constitue à l'évidence un pouvoir important du Gouvernement fédéral dans la coordination des politiques budgétaires.

3.3.3 Les recommandations du Conseil supérieur des Finances

Chaque année, le Conseil supérieur des Finances adresse des recommandations relatives aux soldes nets à financer des différents Pouvoirs. Ces recommandations font régulièrement l'objet d'une négociation et d'un accord entre les différents Gouvernements, où chacun s'engage à limiter son solde budgétaire. Le tout constitue alors le Plan de convergence de la Belgique dans le cadre du Pacte européen de stabilité et de croissance.

Cette coordination des finances publiques a bien fonctionné depuis 1989. Le déficit des finances publiques est passé sous la barre des 3 % de PIB dès 1996, permettant ainsi à la Belgique de participer à la zone euro, et l'équilibre budgétaire est atteint dès l'an 2000. La dette publique, après avoir atteint près de 140 % du PIB en 1993 est redescendue à 85 % du PIB en 2007 avant de réaugmenter depuis le début de la récession.

4. Perspectives : Rendre le fédéralisme plus performant

Le système fédéral actuel souffre d'un certain nombre de faiblesses qui le rendent trop peu performant des points de vue de la croissance durable et de l'emploi.

Citons-en deux importantes :

- Les Entités fédérées ne sont pas suffisamment **responsabilisées** quant à l'utilisation de leurs moyens budgétaires, principalement ceux qui proviennent du Fédéral ; les mécanismes de financement sont trop peu incitatifs.

Premier exemple : La dotation pour la politique de l'emploi du Ministère de l'Emploi et du Travail vers les trois Régions s'élève à un total de 485 millions d'euros tous les

ans, quel que soit l'usage que les Régions en font. Cette dotation fixe et automatique ne responsabilise nullement les Régions.

Deuxième exemple : Le Fédéral paie les pensions des agents statutaires des Régions et Communautés. Le niveau de ces pensions ainsi que l'âge auquel elles sont prises dépend des décisions des Entités fédérées, qui n'assument pas les coûts qui découlent de ces décisions.

Troisième exemple : La dotation I.P.P. comporte une intervention de solidarité nationale. Le mécanisme sous-jacent est à l'origine de ce qu'on appelle l'effet pervers : les montants budgétaires attribués aux Régions bénéficiant de solidarité tendent à augmenter quand la contribution de ces Régions à l'économie nationale diminue ; à l'inverse, leurs recettes baissent quand leurs performances économiques progressent.

- Il y a un manque de **coordination** entre les Régions et entre elles et le Fédéral.

Premier exemple : Dans la périphérie de Bruxelles, à Hal et à Vilvorde, beaucoup d'emplois non qualifiés sont vacants, alors qu'à Bruxelles beaucoup de jeunes non qualifiés ne trouvent pas de travail.

Deuxième exemple : Des Régions souhaitent instaurer une vignette autoroutière. Faute d'accord entre les trois Régions, ce n'est pas possible.

Les interdépendances économiques entre Régions sont nombreuses. Citons les flux de travailleurs-navetteurs entre les trois Régions, surtout autour de Bruxelles, et le fait que 30 % des entreprises de plus de 100 travailleurs ont des sites de production dans au moins deux Régions. Dans une telle situation, des comportements **coopératifs** sont plus performants que des comportements non coopératifs. Ils nécessitent une coordination entre les différents Pouvoirs. C'est ici que se situe la valeur ajoutée de la Belgique fédérale, des points de vue de l'économie et de l'emploi.

Ces observations et remarques suggèrent que notre fédéralisme ne fonctionne pas bien. Il est nécessaire et possible de le réformer dans un sens qui soit plus favorable à la croissance durable et à l'emploi, tout en maintenant les solidarités interpersonnelles.

Dans cette perspective, des réformes devraient en particulier avoir lieu dans les trois domaines-clé suivants : le financement I.P.P. des Entités fédérées, la régionalisation de la politique de l'emploi, le financement des pensions des agents des Entités fédérées.

4.1 Réformer le mécanisme de financement I.P.P. des Entités fédérées

Le CERPE (Centre de recherches en Economie Régionale et Politique Economique) a proposé récemment une réforme de financement I.P.P. des Régions et Communautés. [1]

Le financement proposé remplacerait la dotation I.P.P. du Fédéral aux Régions, en ce compris l'intervention de solidarité nationale et le terme négatif, ainsi que la dotation I.P.P. aux Communautés (dotations décrites ci-dessus).

Le principe de base est que chaque Région perçoit un impôt régional proportionnel, dit I.P.P.-RP, qui serait calculé sur l'ensemble de la base imposable des résidents de la Région correspondante. Le Fédéral continue à fixer les taux marginaux de l'I.P.P. et perçoit le solde des recettes à l'I.P.P. L'impôt payé par chaque citoyen ne devrait pas varier par rapport au système actuel, sauf si sa Région décide d'augmenter ou de diminuer le taux d'impôt régional.

Ce système présente plusieurs avantages par rapport au système actuel. Il supprime l'effet pervers du mécanisme actuel de solidarité nationale (voir plus haut) ; il comporte un mécanisme de solidarité nationale différent. Le Fédéral reste en charge de la redistribution des revenus via l'impôt et de la solidarité interpersonnelle. Les Régions sont responsabilisées car leurs recettes augmentent en cas de croissance économique. Il n'y a pas d'externalité budgétaire en ce sens que chaque Entité fédérée qui fait usage de ses prérogatives en matière d'autonomie fiscale en supporte seule les conséquences sans affecter les ressources des autres Entités fédérées, ni celles du Fédéral. Il rend possible un financement supplémentaire du Fédéral (par exemple pour faire face aux charges du vieillissement) et de Bruxelles (ville-capitale).

4.2 Régionaliser davantage la politique de l'emploi

Une proposition d'élargissement des compétences des Régions en matière de politique d'emploi est présentée dans [2]¹⁶.

Cette politique relève en partie du Fédéral et en partie des Régions. La proposition se base sur l'observation que les interdépendances sont particulièrement fortes entre les trois Régions des points de vue de l'économie et de l'emploi. Essayons de les valoriser. Pour y arriver, il convient de responsabiliser davantage les Régions. Ceci nécessite une coordination entre le Fédéral et les Régions, et des comportements coopératifs si l'on veut améliorer la situation.

La mise en œuvre d'une telle responsabilisation-coordination entre le Fédéral et les Régions en politique d'emploi pourrait prendre la forme suivante. Le Fédéral transfère aux Régions non seulement la dotation actuelle du Ministère de l'Emploi et du Travail, mais aussi la partie du budget de l'ONEM relative aux activations et formations, et peut-être aussi le budget des interruptions de carrière (soit au total plus d'un milliard d'euro). Les Régions s'engageraient à affecter ces moyens à des politiques actives de l'emploi : formation des chômeurs, accompagnement, placement, incitants à la mobilité y compris interrégionale, échanges entre organismes pour la formation en français, néerlandais et allemand, échanges interrégionaux d'informations sur la disponibilité des chômeurs,... Les organismes fédéraux et régionaux se communiquent également les informations relatives à la disponibilité et au contrôle des chômeurs pouvant mener à des sanctions.

Les budgets transférés du Fédéral vers les Régions seraient renouvelés après évaluation si les Régions ont effectivement respecté les engagements pris (obligation de moyens et non de résultats) grâce à un système de bonus-malus. Le Conseil Supérieur de l'Emploi (CSE) et le Conseil Central de l'Economie (CCE) seraient impliqués dans la procédure d'évaluation et de coordination. Une nouvelle section du CSE réaliserait un rapport sur des objectifs réalistes en matière de politiques d'emploi et de formation dans les différentes Entités fédérées, des plans d'action pluri-annuels à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs et des indicateurs de moyens et/ou de résultats. Le CCE rendrait un avis sur ce rapport, après consultation des Conseils économiques et sociaux régionaux. Une conférence interministérielle des ministres fédéral et régionaux de l'emploi et de la formation définirait alors un plan d'action pluri-annuel pour chaque Entité, scellé par un accord de coopération. Enfin, le CSE évaluerait la réalisation des différents objectifs et plans d'action. Ses évaluations et recommandations

¹⁶ Ce texte est publié dans l'ouvrage 'Gedachten over sociaal federalisme – Réflexions sur le fédéralisme social', Bea Cantillon, ed., Acco 2008. Dans cet ouvrage, sept économistes néerlandophones et francophones prennent une position commune à propos de la réforme de l'Etat fédéral.

seraient à la base de la mise en œuvre du système de bonus-malus appliqué à l'intervention financière du Fédéral.

Cette structure aurait également l'avantage d'assurer le lien, via le CCE, entre les politiques d'emploi et de formation des différentes Entités et le fonctionnement du marché du travail dont les acteurs-clé sont les partenaires sociaux au niveau fédéral.

4.3 Responsabiliser les Entités fédérées à propos des pensions de leurs agents statutaires

La charge des pensions des agents des Régions et Communautés incombe au Fédéral (le coût est supérieur à trois milliards d'euros par an). Le coût pour le Fédéral découle de décisions des Entités fédérées : le niveau des pensions des agents statutaires dépend du salaire des 5 dernières années, l'âge de départ à la retraite (entre 60 et 65 ans) est décidé au niveau régional ou communautaire, de même que le nombre d'agents concernés, en ce compris les enseignants. Les Entités fédérées ne contribuent que très marginalement à cette charge lourde et croissante.

Il conviendrait de responsabiliser les Entités fédérées. Par rapport aux perspectives actuelles, à décision inchangée, du coût de ces pensions, chaque Région et Communauté devrait bénéficier de toute diminution et financer toute augmentation de ce coût. Elle devrait disposer, ou dispose déjà, d'incitants via les instruments suivants : diminuer (augmenter) le montant de la pension si elle est prise avant (après) 65 ans, éviter d'augmenter les salaires des agents pendant les 5 dernières années d'activité professionnelle, intégrer dans les perspectives budgétaires une cotisation fictive pour chaque nouvel agent engagé (cette cotisation fictive revient à 'provisionner' pour la pension future de l'agent).

Il y a deux façons de responsabiliser les Régions et Communautés. La première est que le Fédéral leur transfère les moyens financiers nécessaires au paiement de ces pensions au cours des années futures, tels que calculés ex ante sur base des perspectives actuelles, à décision inchangée, et que les Entités fédérées paient elles-mêmes ces pensions. La deuxième est que le Fédéral continue à payer ces pensions, et que les Régions et Communautés lui versent, ou reçoivent de lui, chaque année la différence entre le coût effectif de ces pensions et le coût calculé ex ante.

Par ailleurs, les différents niveaux de Pouvoir pourraient coopérer en décidant ensemble de remonter progressivement l'âge minimum de mise à la pension des agents publics de 60 ans à 65 ans. Il faut évidemment tenir compte de la pénibilité du travail : à cet égard, l'espérance de vie à 60 ans des personnes ayant exercé un métier particulier est un bon indicateur.

Références

[1] Equipe CERPE, « Réformer le financement I.P.P. des Entités fédérées : le modèle CERPE », cahier de recherche n° 42, 2009/08, CERPE, FUNDP (www.fundp.ac.be/cerpe)

[2] Deschamps, R., « La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge », cahier de recherche n° 27, 2008/6, CERPE, FUNDP (www.fundp.ac.be/cerpe)

Cahiers de recherche

Série Politique Economique

2006

N°1 – 2006/1

N. Eyckmans, O. Meunier et M. Mignolet, La déduction des intérêts notionnels et son impact sur le coût du capital.

N°2 – 2006/2

R. Deschamps, Enseignement francophone : Qu'avons-nous fait du refinancement?

N°3 – 2006/3

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2006 à 2016.

N°4 – 2006/4

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2006 à 2016.

N°5 – 2006/5

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2006 à 2016.

N°6 – 2006/6

V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2006 à 2016.

N°7 – 2006/7

R. Deschamps, Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir.

N°8 – 2006/8

O. Meunier, M. Mignolet et M-E Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique : discussion du « Manifeste pour une Flandre indépendante ».

N°9 – 2006/9

J. Dubois et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets 2006 des Entités fédérées.

N°10 – 2006/10

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Dépenses privées et publiques de recherche et développement : diagnostic et perspectives en vue de l'objectif de Barcelone.

2007

N°11 – 2007/1

O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique : une approche historique.

N°12 – 2007/2

O. Meunier et M. Mignolet, Mobilité des bases taxables à l'impôt des sociétés.

N°13 – 2007/3

N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Croissance du secteur industriel entre 1995 et 2004 : une comparaison Wallonie – Flandre.

N°14 – 2007/4

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2007 à 2017.

N°15 – 2007/5

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2007 à 2017.

N°16 – 2007/6

V. Schmitz, C. Janssens, J. Dubois et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2007 à 2017.

N°17 – 2007/7

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2007 à 2017.

N°18 – 2007/8

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2007 des Entités fédérées.

N°19 – 2007/9

O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique. Extrait de l'ouvrage intitulé « L'espace Wallonie - Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique », sous la direction de B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (De Boeck Université, 2007).

N°20 – 2007/10

R. Deschamps, Fédéralisme ou scission du pays ; l'enjeu des finances publiques régionales.

Extrait de l'ouvrage intitulé « L'espace Wallonie - Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique », sous la direction de B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (De Boeck Université, 2007).

N°21 – 2007/11

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Premières expériences de projections macroéconomiques régionales à l'aide d'une démarche « top-down ».

2008

N°22 – 2008/1

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Financement des Régions, clé IPP et démographie.

N°23 – 2008/2

A. Joskin, N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Salaires et coût du travail : constat émergeant des données sectorielles régionales.

N°24 – 2008/3

M. Lannoy, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Dépenses régionales de R&D : diagnostic et perspectives en vue de l' « objectif de Barcelone ».

N°25 – 2008/4

S. Collet, G. Weickmans et R. Deschamps, Les politiques d'emploi et de formation en Belgique : estimation du coût des politiques wallonnes et comparaisons interrégionales et intercommunautaires.

N°26 – 2008/5

N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les Revenus Régionaux Bruts (RRB) en Belgique : un exercice d'évaluation sur la période 1995 à 2004.

N°27 – 2008/6

R. Deschamps, La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge.

Ce texte est paru dans l'ouvrage « Réflexions sur le Fédéralisme Social – Gedachten over Sociaal Federalisme », Bea Cantillon ed, ACCO, février 2008.

N°28 – 2008/7

H. Laurent, O. Meunier et M. Mignolet, Quel instrument choisir pour relancer les investissements dans les régions en retard ?

Ce document a été présenté lors du 17e Congrès des Economistes belges de Langue française

(Louvain-la-Neuve, 21 et 22 Novembre 2007).

N°29 – 2008/8

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2008 à 2018.

N°30 – 2008/9

V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2008 à 2018.

N°31 – 2008/10

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2008 à 2018.

N°32 – 2008/11

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2008 à 2018.

N°33 – 2008/12

V. Schmitz et R. Deschamps, Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique – Evolutions et comparaisons communautaires.

N°34 – 2008/13

R. Deschamps, Enseignement francophone. On peut faire mieux, mais comment ?

N°35 – 2008/14

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2008 des Entités fédérées

2009

N°36 – 2009/01

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, La croissance économique du secteur industriel entre 1995 et 2006 : une comparaison Wallonie - Flandre

N°37 – 2009/02

C. Ernaelsteen, M. Dejardin, La performance macroéconomique wallonne. Quelques points de repères

N°38 – 2009/03

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2009 à 2019.

N°39 – 2009/04

V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens, A. de Streel et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2009 à 2019.

N°40 – 2009/05

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2009 à 2019.

N°41 – 2009/06

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2009 à 2019.

N°42 – 2009/08 (version détaillée)

N. Chaidron, R. Deschamps, J. Dubois, C. Ernaelsteen, M. Mignolet, M-E. Mulquin, V. Schmitz et A. de Streel, Réformer le financement des Entités fédérées : le modèle CERPE.

N°42 – 2009/08 (version succinte)

N. Chaidron, R. Deschamps, J. Dubois, C. Ernaelsteen, M. Mignolet, M-E. Mulquin, V. Schmitz et A. de Streel, Réformer le financement des Entités fédérées : le modèle CERPE.

2010

N°43 – 2010/01

V. Schmitz, E. Hermans, C. Janssens, A. de Stree et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2009 des Entités fédérées

N°44 – 2010/02

R. Deschamps, Propositions pour un Fédéralisme plus performant – Responsabilisation, coordination, coopération