



CENTRE D'ETUDES DU PS

NOTE POLITIQUE

**LES DERNIERS ACCORDS INSTITUTIONNELS
BELGES SUR LA 6EME REFORME DE L'ETAT ET LE
FINANCEMENT DES COMMUNAUTES ET DES
REGIONS**

Benoît Bayenet

Janvier **2012**

I. INTRODUCTION	4
II. LES GRANDES ÉTAPES DU FINANCEMENT DES ENTITÉS FÉDÉRÉES.....	7
III. LES PRINCIPAUX MÉCANISMES DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS EN VIGUEUR AUJOURD’HUI.....	12
A. Les parts attribuées des recettes d’IPP et de TVA aux Communautés et aux Régions.....	16
1. Les recettes d’IPP attribuées aux Régions	16
a) La part attribuée des recettes d’IPP aux Régions	16
b) Les moyens liés au transfert des compétences en 1993 et en 2001	17
c) Le mécanisme de solidarité nationale	18
d) Le terme négatif	19
2. Les recettes de TVA attribuées aux Communautés française et flamande	21
a) La part attribuée initialement aux Communautés.....	21
b) Le refinancement des Communautés en 2001.....	22
3. La part attribuée des recettes d’IPP aux Communautés.....	24
B. Le pouvoir fiscal des Communautés et des Régions	25
1. Le pouvoir fiscal des Régions.....	25
a) Les impôts régionaux	25
b) La perception des centimes additionnels et l’octroi de remises	27
c) Les taxes régionales propres	36
d) La Région de Bruxelles-Capitale	37
2. Le pouvoir fiscal des Communautés.....	37
a) Le pouvoir fiscal prévu dans la loi spéciale du 16 janvier 1989	38
b) Le pouvoir fiscal prévu dans la Constitution	38
C. Les recettes non fiscales des Communautés et des Régions	38
1. Les dotations versées aux Régions	38
a) La remise au travail des demandeurs d’emploi	38
b) Dotation spécifique de la Région wallonne.....	39
c) Dotations spécifiques de la Région de Bruxelles-Capitale.....	40
(1) La mainmorte	40
(2) Les dotations spécifiques à Bruxelles.....	41
2. Les dotations versées aux Communautés.....	43
a) Les étudiants universitaires étrangers	43
b) La compensation de la régionalisation de la redevance radio-télévision	43

D.	Le mécanisme de transition	44
E.	Les mécanismes de responsabilisation prévu dans la 6^{ème} réforme de l'Etat	44
F.	Assainissement des finances publiques	45
G.	Conclusions	46
IV.	ANNEXES.....	48
A.	Annexe 1 : Organisation actuelle de la Belgique fédérale.....	48
1.	La structure institutionnelle de la Belgique	48
2.	La répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs dans la Belgique fédérale.....	49
a)	Le pouvoir fédéral.....	50
b)	Les Communautés et Régions.....	51
(1)	Les Régions.....	52
(2)	Les Communautés	52
(3)	Les Commissions communautaires à Bruxelles	53
B.	Annexe 2 : Détail des transferts de compétences de l'Etat fédéral aux entités fédérées.....	55
1.	Marché de l'Emploi	55
a)	Observation préliminaire.....	55
b)	Contrôle de la disponibilité.....	55
c)	Politique axée sur des groupes cibles.....	55
d)	Placement.....	56
e)	Autres.....	56
f)	Réorganisation de la structure de gestion de l'ONEm	56
2.	Soins de santé et d'aide aux personnes	57
a)	Création d'un Institut pour garantir des réponses concertées aux grands défis en soins de santé.....	57
b)	Les missions essentielles du fédéral.....	57
c)	Le transfert de compétences aux entités fédérées	58
(1)	Homogénéisation de la politique en matière d'aide aux personnes handicapées	58
(2)	Homogénéisation de la politique hospitalière:	58
(3)	Homogénéisation de la politique des personnes âgées et soins long care	58
(4)	Homogénéisation des soins de santé mentale:.....	58
(5)	Homogénéisation de la politique de prévention	59
(6)	Organisation des soins de santé de première ligne.....	59
d)	Accords de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.....	59
(1)	La composition et le financement de l'Institut mentionné au point 1.2.1.	59

(2)	la gestion et l'utilisation d'eHealth ainsi que la transmission des connaissances et des informations.	59
(3)	les modalités de respect des engagements internationaux en rapport avec la politique de santé :	59
(4)	les modalités de contingentement des métiers de la santé:.....	59
(5)	La compétence relative à la définition de sous-quotas est transférée aux Communautés.	59
(6)	les modalités d'adaptation et d'évaluation de l'AR n° 78.....	60
(7)	la manière dont est organisée la concertation entre les autorités concernées sur les accords sociaux pour les métiers de la santé.	60
(8)	le mode de gestion et de financement du Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE)	60
3.	Allocations familiales	60
a)	Transfert des allocations familiales.....	60
b)	Financement.....	60
c)	Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC).....	60
4.	Justice	60
a)	Organisation et fonctionnement de la Justice.....	60
b)	Politique de poursuites et application des peines	61
c)	Droit sanctionnel de la jeunesse	61
5.	Transfert des compétences dans d'autres domaines.....	61
a)	Mobilité et sécurité routière	61
b)	Autres domaines.....	63
c)	Dépenses fiscales transférées.....	69
C.	Annexe 3 : Synthèse budgétaire des transferts (estimations les plus récentes)	70
D.	Annexe 4 : Recettes, dépenses et déficit des différentes entités belges en 2010	74

I. Introduction

Le fédéralisme belge est évolutif et l'aboutissement d'un long processus. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, une réflexion s'amorça dans différents milieux à propos d'une réforme de l'État. Cette réflexion déboucha sur quatre vagues successives de réformes institutionnelles en 1970, 1980, 1988-1989 et 1993, qui transformèrent l'État unitaire en un État fédéral (voir tableau ci-dessous)¹. Même si la réforme de 1993 avait notamment pour objectif d'achever la structure fédérale de l'État, les demandes, notamment au Nord du pays, de poursuivre la fédéralisation de l'État ne s'estompèrent pas. Une nouvelle étape fut franchie en 2001 mais s'avéra insuffisante face aux revendications formulées par le Parlement flamand en 1999² et l'absence de solution sur le dossier de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde³.

Tableau 1 : De l'État unitaire à l'État fédéral 1970-2011⁴

Année	Réformes institutionnelles	Principaux résultats
1970	1 ^{re} réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance constitutionnelle des Communautés (culturelles) et des Régions - Création des Communautés culturelles Compétences : matières culturelles (défense et illustration de la langue, Beaux-arts, soutien à la presse écrite, formation artistique, patrimoine culturel, les musées, etc.).
1980	2 ^e réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Création des Régions wallonne et flamande Compétences : aménagement du territoire, environnement et politique de l'eau, rénovation rurale et conservation de la nature, logement, économie, énergie, pouvoirs subordonnés et emploi. <ul style="list-style-type: none"> - Transfert de nouvelles compétences aux Communautés : matières personnalisables (politique de dispensation de soins de santé à l'exclusion des sept domaines restés de la compétence de l'État et aide aux personnes (la politique de la famille, l'aide sociale, l'accueil et l'intégration des immigrés, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse et l'aide sociale aux détenus)). - Possibilité pour les Communautés d'exercer des compétences des Régions (« fusion » Communauté et Région en Flandre)
1989	3 ^e réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Création de la Région de Bruxelles-Capitale - Nouveau transfert de compétences aux Communautés : enseignement, fonds de reclassement social des handicapés, recherche scientifique

¹ Pour une analyse, voir B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Le fédéralisme budgétaire en Belgique, mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

² En mars 1999, après deux ans et demi de travaux, la Commission des réformes institutionnelles du Parlement flamand adoptait une proposition de résolution en vue de préparer la cinquième réforme de l'État. Un comité de rédaction, composé essentiellement des chefs de groupe du parlement flamand, a synthétisé un document de 13 chapitres en une proposition de résolution de cinq points. Ces résolutions préconisent un fédéralisme dont les institutions, la répartition des compétences et le mode de financement s'écartent sensiblement du modèle actuel.

³ Bayenet B., Capron H. & Liégeois Ph. (Ed.) : *L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*; De Boeck ; 2007 et Bayenet B. : *Impact des derniers accords institutionnels de 2001 sur les finances des entités fédérées*; Année sociale; 2002.

⁴ Pour un descriptif de la Belgique fédérale, voir annexe 1.

		<ul style="list-style-type: none"> - Nouveau transfert de compétences aux Régions : travaux publics et le transport, emploi, fonds des communes et des provinces, recherche scientifique, affaires économiques. - Instauration des mécanismes actuels de financement des Communautés et Régions (loi du 16 janvier 1989)
1993	4 ^e réforme Accords intra-francophones (Saint-Quentin)	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de la Belgique sur une base fédérale - Refinancement des entités fédérées - Réaménagement de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées : relations internationales, environnement, commerce extérieur, politique scientifique et agriculture. - Transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française : la plupart des matières personnalisables (à l'exception des hôpitaux universitaires, du C.H.U. de Liège, de l'Académie Royale de médecine et des missions de l'Office de la naissance et de l'enfance, des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge, de la protection de la jeunesse et de l'aide sociale aux détenus), les infrastructures sportives, le tourisme, la promotion sociale et la formation professionnelle et le transport scolaire; - Mécanisme de soutien financier de la Région wallonne et de la Commission communautaire française vis-à-vis de la Communauté française
1999	Accord de la Saint-Éloi	<ul style="list-style-type: none"> - Refinancement des Régions et Communautés et modification des mécanismes de financement des entités fédérées
2001	5 ^{ème} réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de l'autonomie fiscale des Régions - Transfert de nouvelles compétences aux Régions et Communautés - Refinancement structurel des Communautés

Depuis les élections fédérales de juin 2007, la Belgique a connu une longue crise politique liée aux tensions communautaires. Elles entraînèrent la chute du gouvernement en avril 2010 et l'organisation de nouvelles élections en juin. Ces élections furent marquées en Flandre par la victoire de la NVA, parti nationaliste, qui conditionna la recherche d'une coalition gouvernementale à un nouveau transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et à la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde alors que la Belgique, comme de nombreux pays, connaissaient une grave crise économique et sociale. Malgré de nombreuses tentatives de négociation avec le parti nationaliste, la recherche d'un accord ne fut possible que lorsque l'ensemble des autres partis démocratiques décidèrent de prendre leurs responsabilités et de négocier une réforme de l'Etat et pour certains un accord de gouvernement. Après 16 mois de négociations et une crise profonde des institutions belges, le 10 octobre 2011, les partis chargés de négocier la 6^{ème} réforme de l'Etat ont abouti à un accord institutionnel qui va modifier profondément la structure de la Belgique. Il aura par ailleurs fallu attendre le 6 décembre 2011 pour aboutir à la formation d'un nouveau gouvernement.

Selon le formateur, Elio Di Rupo, « la Belgique de demain⁵ sera très différente de la Belgique d'hier (...). Le centre de gravité va se déplacer de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés. L'Etat fédéral deviendra plus compact et plus efficient. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles seront beaucoup plus autonomes et plus responsables. Les entités fédérées pourront mener des politiques plus efficaces répondant mieux à leurs réalités propres et surtout aux

⁵ Pour une description de la Belgique actuelle voir annexe 1.

besoins des citoyens (...). La loi spéciale de financement, qui est la colonne vertébrale financière de la Belgique, sera modifiée en profondeur. Les Régions et les Communautés vont gérer elles-mêmes de nombreuses nouvelles compétences, pour un montant total de près de 17 milliards d'euros supplémentaires. Elles pourront mettre en œuvre des politiques plus efficaces et plus proches des citoyens. Les Régions deviendront ainsi le moteur de l'économie et de l'emploi. Et les Communautés deviendront le cœur des politiques pour la famille et pour les personnes âgées. Les Régions bénéficieront d'une autonomie fiscale d'environ 11 milliards € en plus. L'autonomie fiscale effective des Régions sera ainsi 4 fois plus grande ! L'Etat fédéral aura une marge de manœuvre financière suffisante pour continuer à assurer ses missions et assumer ses obligations, et en particulier celle relative à la dette publique »⁶.

Tableau 2 : La 6^{ème} réforme de l'Etat

Année	Principaux résultats
A déterminer	<ul style="list-style-type: none"> - Nouveaux transferts⁷ de compétences aux Communautés (et pour certaines à la Commission communautaire commune⁸) : soins de santé et aides aux personnes (seniors (maisons de repos, de soins, ...), handicapés (aides à la mobilité et aux personnes âgées), hôpitaux (normes d'agrément, constructions et rénovation), soins de santé mentale, politique de prévention, organisation des soins de santé de première ligne), allocations familiales, justice, Pôles d'attraction interuniversitaire) ; - Nouveaux transferts de compétences aux Régions : emploi (contrôle des demandeurs d'emploi y compris l'exécution des sanctions, études et formation des demandeurs d'emploi, groupes cibles, titres services, groupes cibles, articles 60-61, ALE, congé éducation, etc.), mobilité (limitation des vitesses, etc.), énergie, agriculture, économie, pouvoirs locaux, dépenses fiscales (énergie, logement, titres services) - Moyens transférés aux Communautés et Régions : 16,9 milliards - Accroissement de l'autonomie fiscale des Régions de 10,7 milliards (additionnels à l'IPP)

Le graphique 1 permet de mesurer l'évolution en termes budgétaires du fédéralisme belge⁹. Sur la base des données de la comptabilité nationale, le graphique reprend l'évolution des dépenses totales de l'Etat fédéral (au sens de la comptabilité nationale), les dépenses fédérales liées au transfert de recettes fiscales aux autres administrations publiques, les dépenses fédérales liées aux autres transferts aux administrations publiques ainsi que les dépenses des Communautés et Régions (seulement disponibles depuis 1988). Pour mesurer l'importance du budget de l'Etat fédéral et ses marges de manœuvre en termes de politiques publiques, il est nécessaire de soustraire tous les transferts (fiscaux et autres) aux autres administrations publiques dont une part très importante est destinée aux Communautés et Régions. Le graphique met ainsi en évidence le

⁶ Discours du Formateur lors de la présentation de l'accord institutionnel à la Chambre des représentants.

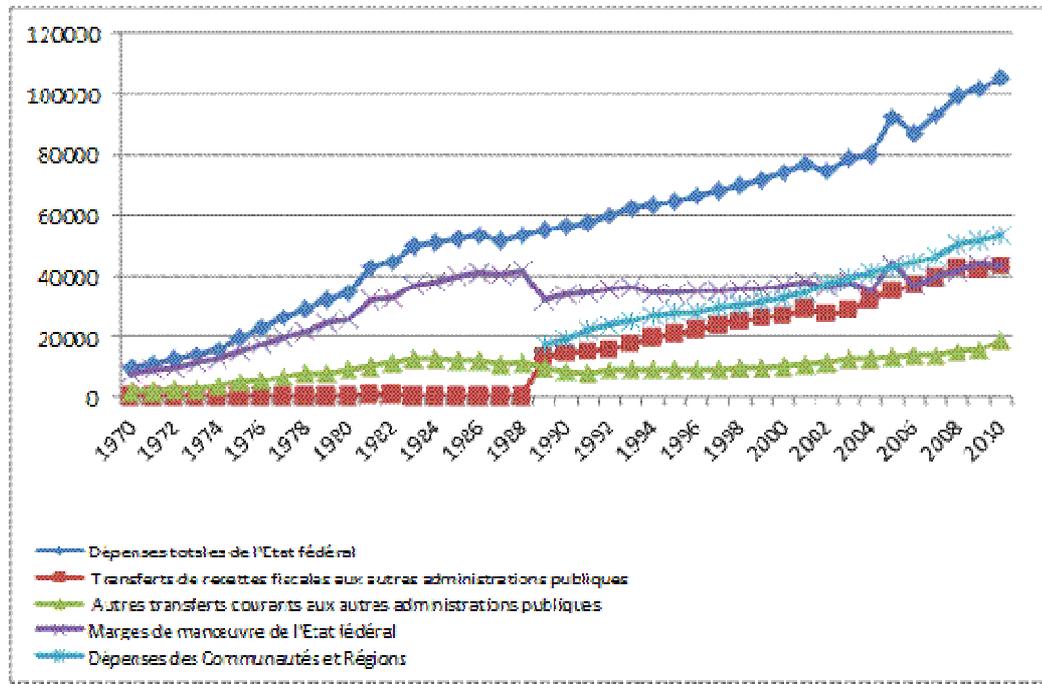
⁷ Voir annexes 2 et 3 pour plus de détails

⁸ Pour une explication des compétences des Communautés et des Commissions communautaires à Bruxelles, voir annexe 1.

⁹ Voir annexe 4 pour une présentation des données 2010

transfert progressif des marges de manœuvre de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et le basculement du centre de gravité des politiques publiques avec la 6^{ème} réforme de l'Etat.

Graphique 1 : Evolution des moyens de l'Etat fédéral et des entités fédérées en millions €



Source : Belgostat, calculs propres

II. Les grandes étapes du financement des entités fédérées

Tout comme le processus de fédéralisation des compétences, le système de financement des entités fédérées a été mis en place de manière progressive. Entamé dès la réforme institutionnelle de 1970, le financement des Communautés et des Régions a été fixé avec le vote de la loi spéciale du 16 janvier 1989¹⁰. Il s'organise sur les principes de l'autonomie et de la responsabilité financière des entités. Les ressources principales des entités se composent d'une part attribuée des recettes de l'impôt des personnes physiques (répartie en fonction d'une clé fiscale) et d'une part attribuée des recettes de la TVA (destinée à financer les compétences d'enseignement et répartie selon le nombre d'élèves) ainsi que d'impôts propres et de dotations. Il est également prévu un mécanisme explicite de solidarité pour la ou les Régions les plus pauvres.

La réforme de 1989 se caractérise néanmoins par une dissymétrie entre l'importance des transferts de compétences et le caractère limité de la décentralisation fiscale mise en œuvre. Les compétences transférées aux entités fédérées représentaient plus ou moins 40 % du budget de l'État central et un quart environ de l'ensemble des dépenses primaires des pouvoirs publics belges, soit un des transferts les plus importants de l'histoire des finances publiques. Cependant,

¹⁰ Pour une analyse détaillée de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et de son évolution, voir B. Bayenet et G. Pagano, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, CRISP, 2011

en 1989, l'essentiel des moyens fiscaux est mis à la disposition des Communautés et des Régions sur la base d'un mécanisme de rétrocession de moyens qui restent prélevés par les administrations fédérales en vertu de règles et de lois fiscales fédérales, et dont les règles d'évolution sont inscrites dans la loi spéciale — fédérale elle aussi — du 16 janvier 1989. Ce nouveau système de financement était donc proche d'un système de dotations évolutives et programmées dans le temps, même si les principes d'une fiscalité propre sont acquis¹¹.

Même si les principes de la loi de 1989 sont toujours en vigueur aujourd'hui, des modifications importantes y ont été apportées lors de la réforme institutionnelle de 1993, de la détermination de la nouvelle clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA en 1999 et de la réforme institutionnelle de 2001.

Un des éléments essentiels de la réforme institutionnelle de 1993 était incontestablement le refinancement des entités et notamment de la Communauté française qui connaissait des problèmes financiers importants¹². Celui-ci fut permis par le vote de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui transfère de nouveaux moyens financiers aux Communautés et Régions. Ceux-ci se composaient d'une part, du financement des nouvelles compétences transférées aux Régions et aux Communautés et d'autre part, d'un refinancement des Communautés et des Régions¹³. Par ailleurs, lors de la réforme de 1993, le vote de l'article 138 de la Constitution autorisa le transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Dans le cadre des accords intra-francophones de 1993, la Communauté française a ainsi pu transférer à la Région wallonne et à la Commission communautaire française une partie de ses compétences¹⁴ mais sans transférer l'entièreté des moyens budgétaires affectés à ces matières. La différence constituait, de facto, un refinancement régional de la Communauté française. Les accords intra-francophones prévoyaient également un deuxième mécanisme d'aide régionale à la Communauté française via la vente, pour un montant global d'un milliard €, d'une partie de ses bâtiments scolaires à des sociétés publiques créées pour l'occasion.

Les réformes institutionnelles n'étaient pas la priorité de la coalition arc-en-ciel issues des élections du 13 juin 1999 mais, lors de la formation du gouvernement en juillet 1999, il fut décidé de laisser un espace de discussions, histoire de satisfaire les partis flamands et en particulier la Volksunie partenaire indispensable à une majorité à la Communauté flamande. Dans sa déclaration de juillet 1999, le gouvernement fédéral se donnait comme objectif « d'améliorer la construction de l'Etat fédéral belge pour éliminer définitivement les tensions communautaires et assurer des relations harmonieuses entre nos Régions et Communautés ». Le gouvernement avait également décidé de créer une conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel (CIIRI). Ces travaux avaient abouti début avril 2000 à un accord sur la régionalisation de l'agriculture et du commerce extérieur.

¹¹ R. Savage, « Le financement des communautés et régions : une appréciation d'ensemble actualisée », *Finances publiques régionales et fédérales et fédéralisme fiscal*, journée d'études du 11 mars 1994, Presses universitaires de Namur, 1994.

¹² Pour une analyse voir Bayenet et al, 2011.

¹³ Liaison progressive de la part attribuée des recettes de l'IPP aux Régions et aux Communautés à la croissance économique, une augmentation de la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés liée à la suppression du système des chèques-repas accordés aux enseignants de la Communauté française, la ristourne intégrale de la redevance radio-TV aux Communautés et l'instauration d'un huitième impôt régional (les écotaxes).

¹⁴ La promotion sociale, une grande partie de la politique de santé et de l'aide aux personnes, le tourisme, la reconversion et le recyclage professionnels, le transport scolaire et les infrastructures sportives. Décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Parallèlement à cela, des négociations s'ouvraient au sein du Comité de concertation en vue d'aboutir à un accord sur la clé de répartition des recettes de TVA attribuées aux Communautés pour financer l'enseignement en fonction du nombre d'élèves dans chaque Communauté. Selon la loi du 16 janvier 1989, la répartition de la part attribuée des recettes de TVA de 1989 à 1998 entre les Communautés était basée sur le nombre d'élèves de 0 à 18 ans inscrits dans chaque Communauté en 1988. L'application de ce principe donnait la clef de répartition suivante : 57,55% pour la Communauté flamande et 42,45% pour la Communauté française. Cependant, son application immédiate n'était pas envisageable financièrement pour la Communauté française car la répartition des crédits destinés à financer l'enseignement était en 1988 de 43,51% pour la Communauté française et de 56,49% pour la Communauté flamande. Ainsi, il a été décidé de passer progressivement de la répartition budgétaire à la répartition basée sur le nombre d'élèves. A partir de 1999, la répartition devait être adaptée à la répartition effective du nombre d'élèves définie sur la base de critères objectifs. Une nouvelle clé de répartition devait ainsi entrer en vigueur et varier chaque année en fonction de critères objectifs liés aux mouvements démographiques de la population scolaire¹⁵. Un accord est conclu le 1^{er} décembre 1999 qui répartit désormais la part attribuée des recettes de TVA des Communautés sur le nombre réel d'élèves de 6 à 17 ans de chaque Communauté.

Pour aboutir à cet accord qui assurait un refinancement de la Communauté française tout en dédommageant la Communauté flamande pour les moyens qu'elle perdait suite à la modification de la clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA, l'accord prévoyait, outre la nouvelle clé TVA, un refinancement des étudiants étrangers, la revalorisation des droits de tirage régionaux pour les programmes de remise au travail et les modalités d'octroi de centimes soustractionnels régionaux à l'IPP. L'accord satisfaisait ainsi les différentes revendications régionales et communautaires.

Des négociations se poursuivent, toujours en marge de la CIIRI, sur la question du refinancement des Communautés et sur celle des transferts de compétences et aboutissent aux accords du Lambermont en juillet 2001¹⁶. Le financement des Communautés est adapté de manière structurelle. Un refinancement des Communautés est mis progressivement en œuvre de 2002 à 2011. À prix courants de 2001, c'est un montant supérieur à 1,1 milliard € qui est attribué aux Communautés sur la période 2002-2011. Les recettes de TVA attribuées aux Communautés sont, en outre, adaptées à 91 % de la croissance économique à partir de 2007. Cependant, et c'est là une rupture en ce qui concerne le financement de l'enseignement, ces moyens supplémentaires (y compris la liaison à la croissance) sont répartis entre les deux Communautés selon la clé du juste retour (clé fiscale). Par ailleurs, les compétences fiscales des Régions sont élargies en matière d'impôts régionaux. Le montant des recettes fiscales ainsi transféré aux Régions était estimé en 2002 à 3 487,3 millions €¹⁷. Des mécanismes sont prévus pour éviter une concurrence fiscale déloyale entre les Régions. Comme l'opération devait être neutre pour le pouvoir fédéral, il a été prévu une dotation compensatoire des Régions vers l'Etat fédéral dénommé terme négatif.

En matière d'IPP, les Régions peuvent désormais accorder des centimes additionnels ou soustractionnels généraux, forfaitaires ou proportionnels, ou instaurer des déductions générales

¹⁵ Pour une analyse de ces événements voir J. Henry, G. Filleul et G. Pagano, *L'accord institutionnel dit de la Saint-Eloi*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1996, 2000.

¹⁶ Les lois spéciales du 13 juillet 2001, la première portant transfert de diverses compétences aux Régions et aux Communautés et la seconde portant sur le refinancement des Communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions

¹⁷ Ce montant correspondait à l'estimation faite par le pouvoir fédéral des recettes de ces impôts à fiscalité inchangée par rapport à 2001.

d'impôts liés à leurs compétences, et ce dans les marges fixées dans la loi : l'effet de ces diverses formes d'autonomie fiscale ne peut excéder 6,75 % du produit de l'IPP localisé dans la Région à partir du 1^{er} janvier 2004. Les Régions doivent exercer cette compétence fiscale sans porter atteinte à la progressivité de l'IPP et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale.

Enfin, la réforme de 2001 organise de nouveaux transferts de compétences. Pour financer ces nouvelles compétences, un montant estimé en 2002 à 97,5 millions € a été transféré aux entités fédérées¹⁸, tandis que la redevance radio-télévision cesse d'être un impôt des Communautés et se voit transférée aux Régions, moyennant une dotation compensatoire pour les Communautés.

Les accords du Lambermont sont relativement équilibrés : la Région flamande acquiert l'autonomie fiscale et la Communauté française est refinancée. Cependant, en obtenant elle aussi un refinancement, la Communauté flamande engrange des marges financières importantes qui lui permettront ultérieurement de réduire la pression fiscale dans le Nord du pays, ou de supprimer sa dette en quelques années¹⁹.

La réforme était à peine mise en œuvre que, lors de sa constitution, le gouvernement flamand de 2004 compléta les résolutions du Parlement flamand de 1999 sur différents points. Une des principales revendications est de réaliser des ensembles de compétences plus homogènes notamment en matière de gestion de l'emploi, de l'économie, la gestion de l'énergie, la police, la justice, la fonction publique et l'administration. Pour accentuer la cohérence des compétences, le Gouvernement flamand demande en outre le transfert de nouvelles matières²⁰.

Suite aux élections de juin 2007, la Belgique a connu une longue crise politique liée à la constitution du nouveau gouvernement qui ne sera finalement résolue que dans le courant de l'année 2008. Les tensions communautaires n'étaient pas étrangères à cette situation. Malgré la crise économique et financière qui a frappé l'économie mondiale dès le dernier trimestre 2008, « les acteurs politiques belges n'ont cessé de se pencher sur des questions de nature institutionnelle liées aux relations entre les grandes Communautés linguistiques du pays »²¹. Cette crise économique, la plus importante depuis la deuxième guerre mondiale, n'était pas encore passée que les conflits communautaires revinrent au premier plan et entraînèrent la chute du gouvernement au printemps 2010.

Les élections de juin 2010 furent marquées par la victoire du parti nationaliste en Flandre (la N-VA) qui conditionna la recherche d'une coalition gouvernementale à un nouveau transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et à la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Le transfert vers les Régions ou vers les Communautés de nouvelles compétences rendait inévitable une modification de la loi spéciale de financement. En effet, sans une telle modification, les Régions et les Communautés auraient été incapables de couvrir les dépenses supplémentaires dont elles auraient eu la charge.

¹⁸ B. Bayenet, « Impact des derniers accords institutionnels de 2001 sur les finances des entités fédérées », *Année sociale*, Université libre de Bruxelles, 2002.

¹⁹ J. Brassinne, *Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II*; Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1903-1904; 2005 et B. Bayenet et al, 2011.

²⁰ Le transfert de la justice des mineurs d'âge ; la scission du Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC) ; la sécurité routière, y compris la réglementation routière et les amendes ; le fonds des calamités et l'assurance des calamités, l'organisation et la gestion concernant la protection civile, les pompiers et l'organisation des CPAS ; l'inspection des langues et l'inspection pédagogique des écoles dans les communes à facilités ; la gestion de l'implantation des grandes surfaces et le cadastre.

²¹ S. Govaert, *Les discussions communautaires sous les gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy*, Courrier hebdomadaire du Crisp, 2024-2025, 2009.

Des souhaits particuliers existaient de part et d'autre de la frontière linguistique, qui allaient souvent dans des sens différents (Bayenet et al, 2011). Du côté francophone, il y avait la volonté de refinancer Bruxelles, dont la part dans l'IPP baisse de façon régulière et particulièrement alarmante, alors que les besoins objectifs de la Région de Bruxelles-Capitale auraient plutôt tendance à augmenter²².

Par ailleurs, les mécanismes de refinancement des Communautés adoptés en 2001 constituent une rupture dans le financement de l'enseignement. En effet, l'application d'une clé fiscale pour répartir les nouveaux moyens financiers crée une divergence, en faveur de la Flandre et au détriment de la Communauté française, dans les moyens accordés par élève et éloigne d'un mécanisme de financement de l'enseignement en fonction des besoins. Ce refinancement de la Flandre qui ne correspond pas à une augmentation de ses besoins en matière d'enseignement est une anomalie de la loi de financement (introduite en 2001) que les francophones désiraient corriger.

Enfin, l'utilisation dans de nombreux mécanismes de la loi de financement d'une clé forfaitaire 80/20 pour répartir la population bruxelloise en une partie francophone et une partie néerlandophone bénéficie largement à la Communauté flamande et devait donc, pour les francophones, être renégociée²³.

Si une partie des revendications fiscales a été rencontrée lors de la réforme institutionnelle de 2001, les exigences flamandes en matière d'autonomie fiscale se sont renforcées dans le cadre des débats sur la sixième réforme de l'État, notamment sous la pression de la N-VA et du CD&V. Plusieurs objectifs sont avancés pour justifier un accroissement de l'autonomie fiscale des Régions, parmi lesquels, principalement, une responsabilisation accrue des entités fédérées et un rapprochement entre compétences et préférences régionales. Il est souvent fait état de l'expression anglo-saxonne « no representation without taxation », ce qui suppose que les gouvernements régionaux ne peuvent pas être évalués correctement par les citoyens de leur région si ces derniers ne paient pas un impôt directement lié au financement des compétences régionales. Il est vrai que la structure de financement des entités fédérées belges fait apparaître un déséquilibre fiscal vertical – comme c'est le cas dans de nombreux pays fédéraux –, étant donné la part largement supérieure des entités fédérées dans les dépenses totales des administrations publiques comparée à leur part dans les recettes totales²⁴. Pour la plupart des partis flamands, la compétence en matière d'impôt des personnes physiques devrait être partiellement ou intégralement transférée aux Régions, et ce, afin de remplacer en grande partie les parts attribuées des recettes d'IPP par un IPP régional. Les demandes flamandes visaient également une plus grande responsabilisation en liant davantage l'évolution des recettes des entités à la performance des politiques publiques mises en œuvre.

Du côté flamand, il y a également la volonté de rectifier certaines anomalies du mécanisme de solidarité nationale. En effet, dans le dispositif actuel de financement des Régions, l'effet solidarité l'emporte sur l'effet juste retour : lorsque l'IPP de la Région wallonne ou de la Région bruxelloise diminue, la perte que cela engendre pour elles en termes de juste retour est inférieure au gain que cela engendre en termes de solidarité. Même si ces effets ont été fortement

²² Pour une analyse, voir Bayenet et al, 2011

²³ La population bruxelloise d'expression néerlandaise représentant, selon les estimations, entre 7 et 10 % du total, l'utilisation de la proportion 80 – 20 peut être considérée comme un élément de solidarité à l'égard de la Communauté flamande, singulièrement des Flamands de Bruxelles. Pour une analyse voir Bayenet et al, 2011

²⁴ A. Decoster, C. Valenduc, *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2011.

nuancés²⁵, en Flandre, certains voient dans cette particularité une incitation, pour les Wallons et les Bruxellois, à laisser leur situation économique se détériorer puisque de toute façon ils recevraient, en provenance de l'État fédéral, donc majoritairement de la Flandre, plus d'argent que si la situation de leur économie s'améliorait.

L'objectif de cette contribution est de dresser un bilan des mécanismes de financement des entités fédérées sur la base des textes de l'accord politique du 10 octobre 2011 entérinant la 6^{ème} réforme de l'Etat.

III. Les principaux mécanismes de financement des Communautés et des Régions en vigueur aujourd'hui

Actuellement, les ressources financières des Communautés et des Régions se composent de recettes fiscales et non fiscales auxquelles s'ajoute éventuellement l'intervention de solidarité nationale (tableau 3). Les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA évoluent en fonction de paramètres propres indépendamment de l'évolution de ces mêmes impôts et pourraient être assimilées à des « dotations »²⁶ mais elles sont réparties totalement (IPP) ou partiellement (TVA) selon des clés fiscales. Dans les sections suivantes, les principales ressources financières des Communautés et Régions feront l'objet d'un examen particulier en distinguant d'une part, les mécanismes en vigueur aujourd'hui et d'autre part, les modifications qui seront apportées par la 6^{ème} réforme de l'Etat.

Tableau 3 *Ressources des Communautés et des Régions en vigueur*

<i>Régions</i>	<i>Communautés</i>
Part attribuée des recettes de l'IPP	Part attribuée des recettes de l'IPP
Centimes additionnels à l'IPP	Part attribuée des recettes de la TVA
Impôts régionaux	
Fiscalité régionale	
Recettes non fiscales propres	Recettes non fiscales propres
Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001	Dotations spécifiques : étudiants étrangers, redevance radio-tv, loterie nationale
Emprunts	Emprunts
Intervention de solidarité nationale	

Comme le montre le Tableau 4, l'essentiel des moyens des Régions est constitué de la part attribuée des recettes d'IPP et des recettes fiscales régionales (impôts régionaux et fiscalité régionale propre). Pour les Communautés, les principales recettes sont les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA.

²⁵ Voir Bayenet et al, 2011

²⁶ Par ailleurs, elles ne peuvent être assimilées à des dotations car elles n'apparaissent pas comme une dépense au budget de l'Etat fédéral qui devrait être votée par la Chambre. Elles sont directement attribuées aux entités fédérées.

Tableau 4 : Recettes des régions et des communautés (budget 2010 initial en millions € et en %)

	Région de Bruxelles-Capitale		Région wallonne		Région et Communauté flamandes		Communauté française	
	€	%	€	%	€	%	€	%
Impôts ristournés ou attribués								
Recettes IPP attribuées à la région	846,5	37,3	3 322,9	52,4	5 519,4	24,3		
Hors mécanisme de solidarité	540,9	23,8	2 476,4	39,1	5 519,4	24,3		
Mécanisme de solidarité	305,6	13,5	846,5	13,3	0	0		
Recettes IPP attribuées à la communauté					3 694,2	16,2	1 918,9	24,0
Recettes TVA attribuées à la communauté					7 452,4	32,8	5 424,7	67,8
Dotations fédérales								
Remise au travail des chômeurs	56,4	2,5	182,2	2,9	261,6	1,2		
Étudiants étrangers					33,4	0,1	68,5	0,9
Communes bruxelloises	30,6	1,3						
Mainmorte	35,4	1,6						
Impôts régionaux	944,8	41,6	2 152,6	33,9	4 284,2	18,8		
Fiscalité régionale spécifique	106,0	4,7	65,7	1,0	5,1	0,0		
Recettes de l'Agglomération brux. et anciennes taxes provinciales	152,4	6,7						
Dotation compensatoire de la redevance radio-télévision					530,4	2,3	294,2	3,7
Dotation de la Communauté française			302,0	4,8				
Autres	97,1	4,3	297,4	4,7	956,0	4,2	299,0	3,7
TOTAL	2 269,2	100,0	6 340,8	100,0	22 736,7	100,0	8 005,3	100,0

Sources : SPF Finances, service d'études et de documentation, *Bulletin de Documentation – Annexe Statistique*, 2010.

La sixième réforme de l'État déplace le centre de gravité des politiques publiques vers les Régions et les Communautés par un transfert de compétences pour un montant de 16,9 milliards²⁷. Cela devrait correspondre, selon les négociateurs, à une augmentation des moyens des Communautés et des Régions de plus de 40%. Une telle réforme nécessite une révision en profondeur de la loi spéciale de financement des Régions et des Communautés afin de permettre aux entités de mieux gérer leurs compétences, dont celles issues de la sixième réforme de l'Etat. Une révision de la loi de financement était également nécessaire pour répondre à la volonté exprimée par les citoyens de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles d'une plus grande autonomie, à la nécessité de corriger certains effets désincitatifs identifiés dans les modalités de financement actuelles et enfin, de répondre aux défis socio-économique et environnementaux présents et futurs.

Dès le mois d'août 2010, les négociateurs s'étaient mis d'accord sur les principes qui devaient guider la réforme de la loi de financement :

- éviter une concurrence déloyale;
- maintenir les règles de progressivité de l'impôt des personnes physiques;
- ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées;
- assurer la viabilité à long terme de l'État fédéral et maintenir les prérogatives fiscales de ce dernier en ce qui concerne la politique de redistribution interpersonnelle;
- renforcer la responsabilisation des entités fédérées en lien avec leurs compétences et la politique qu'elles mènent, compte tenu des différentes situations de départ ainsi que de divers paramètres de mesure;
- tenir compte des externalités, de la réalité sociologique et du rôle de la Région de Bruxelles-Capitale;
- prendre en compte des critères de population et d'élèves;
- maintenir une solidarité entre entités, exonérée d'effets pervers;
- assurer la stabilisation financière des entités;
- tenir compte des efforts à accomplir par l'ensemble des entités pour assainir les finances publiques;
- vérifier la pertinence des modèles proposés à travers des simulations

Tout en s'inscrivant dans un fédéralisme coopératif, la réforme du financement des entités fédérées repose, de manière plus concrète :

- pour les Régions, sur une autonomie fiscale accrue sans pour autant réduire les prérogatives fiscales de l'Etat fédéral et une responsabilisation renforcée en lien avec les recettes fiscales générées sur leur territoire ainsi qu'un mécanisme de solidarité vertical dénué d'effets pervers;
- pour les Communautés, sur des modalités de financement répartissant les moyens sur la base de clés objectives liées à des critères population.

Etant donné le rôle majeur joué par la Région de Bruxelles-capitale non seulement dans le développement de la Belgique mais aussi des deux autres Régions, il est indispensable de lui garantir un financement approprié. En effet, la responsabilisation fondée sur la capacité fiscale n'est pas objective pour la Région de Bruxelles-Capitale, parce que les revenus d'un grand

²⁷ Voir annexe 3

nombre de personnes travaillant sur le territoire de la Région ne sont pas pris en compte (ceux des navetteurs et des fonctionnaires des institutions internationales). L'application de l'autonomie fiscale comme mécanisme de responsabilisation est donc inefficace pour la Région Bruxelles Capitale. Par ailleurs, vu la présence des institutions internationales et nationales, la Région de Bruxelles-Capitale fait face à des pertes de recettes du fait de l'exonération de nombreux bâtiments à la fiscalité immobilière sans oublier le fait que les fonctionnaires internationaux ne paient pas d'impôts en Belgique et donc ne sont pas comptabilisés dans la base fiscale bruxelloise. Par ailleurs, vu son statut de capitale nationale mais aussi internationale, la Région de Bruxelles-Capitale fait face à des charges additionnelles comparées aux deux autres Régions (bilinguisme, mobilité, formation, sécurité).

Tableau 5: *Ressources des Communautés et des Régions après la 6^{ème} réforme de l'Etat*

<i>Régions</i>	<i>Communautés</i>
Autonomie fiscale à l'IPP (additionnels)	Part attribuée des recettes de l'IPP Part attribuée des recettes de la TVA
Impôts régionaux Fiscalité régionale	
Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001 Dotations liées aux nouvelles compétences transférées (emploi et dépenses fiscales)	Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : étudiants étrangers, loterie nationale Dotations liées aux nouvelles compétences (allocations familiales, santé et aide aux personnes)
Emprunts	Emprunts
Mécanisme de transition	Mécanisme de transition
Mécanisme de responsabilisation environnement et pension	Mécanisme de responsabilisation pension
Juste financement des institutions bruxelloises	
Intervention de solidarité nationale plafonnée et dénuée d'effets pervers	

La nouvelle loi de financement ne pouvait appauvrir une entité (à politique fiscale inchangée). Autrement dit, les nouveaux mécanismes doivent veiller à garantir les moyens correspondant aux mécanismes actuels et garantir des moyens suffisants pour gérer les nouvelles compétences transférées. Il ne s'agit pas d'enrichir ou d'appauvrir une entité par rapport à une autre mais de mettre en place des nouveaux mécanismes dénués d'effet pervers et plus responsabilisants. Une attention particulière devait être apportée à ne pas définancer l'Etat fédéral qui disposera demain de

marges de manœuvre réduites vu les transferts importants de compétences et de moyens mais aussi qui devra assumer l'essentiel du coût du vieillissement et de la charge de la dette publique.

Contrairement à la dernière réforme de l'Etat de 2001, la 6^{ème} réforme se négocia dans un cadre budgétaire particulièrement difficile. En 2011, le déficit de la Belgique est évalué à 4,2% du PIB²⁸ et, à politique inchangée, aurait dépassé 5% du PIB en 2015. Pour respecter les engagements pris par la Belgique dans le Programme de stabilité déposé à l'Union européenne de réduire le déficit à 2,8% du PIB en 2012 et atteindre l'équilibre budgétaire en 2015, des économies importantes devaient être mises en œuvre. Le transfert de près de 17 milliards de moyens de l'Etat vers les entités fédérées modifiait, de facto, les équilibres entre les niveaux de pouvoir mais aussi les marges de manœuvre sur la base desquelles des économies peuvent être mises en œuvre au niveau fédéral. Par ailleurs, toute réforme du financement des entités fédérées devait prendre en considération les conséquences budgétaires du vieillissement de la population principalement à charge de l'Etat fédéral. Enfin, cette réforme se négocia en pleine crise des dettes souveraines en Europe. Les nouveaux mécanismes de financement devaient également donner des garanties aux marchés financiers sur la capacité fiscale de l'Etat fédéral notamment en matière de remboursement de la dette publique.

La 6^{ème} réforme de l'Etat (**Tableau 5**) ne modifie pas fondamentalement la structure de financement des Communautés. Cependant, les mécanismes de calcul des parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA ont été révisés. Par ailleurs, elles reçoivent de nouvelles dotations pour financer les nouvelles compétences transférées. La dotation « redevance radio-Tv » est supprimée et intégrée dans la part attribuée des recettes de TVA. Le financement des Régions est quant à lui fondamentalement revu puisque désormais l'essentiel de leurs ressources sera composé de recettes fiscales propres : des additionnels régionaux à l'IPP, des impôts régionaux et des recettes fiscales propres. Un nouveau mécanisme de solidarité est également prévu. Les Régions bénéficieront également d'une dotation pour financer les nouvelles compétences en matière d'emploi et de dépenses fiscales qui s'ajoutent aux dotations existantes liées aux transferts de compétences de 1993 et 2001.

Pour les Communautés et les Régions, il est désormais prévu des mécanismes de responsabilisation en matière de pensions et au niveau des émissions de gaz à effets de serre. Pour faciliter un passage harmonieux entre le système actuel et le nouveau système de financement, un mécanisme de transition sera mis en œuvre pour compenser la perte éventuelle de moyens pour une entité liée au passage aux nouveaux mécanismes de financement.

Enfin, la 6^{ème} réforme de l'Etat prévoit un financement juste des institutions bruxelloises permettant à Bruxelles de bénéficier des ressources suffisantes par rapport à ses nombreuses missions de capitales (européenne, belge régionale et communautaire) et tenant compte de ses spécificités propres par rapport à un financement basé essentiellement sur des recettes fiscales.

Dans les sections suivantes, nous présentons les mécanismes actuels de la loi de financement sur la base des données ajustées 2010. Ces mécanismes sont toujours en vigueur pour estimer les moyens des entités en 2012. Pour les nouveaux mécanismes, il est néanmoins difficile de donner les données précises pour plusieurs raisons. Primo, la date de la mise en œuvre de la réforme (non encore fixée à ce jour) influence les montants des recettes transférées aux Communautés et Régions. Secundo, comme il est prévu dans l'accord politique, le modèle doit être ajusté (modification de certains paramètres) en fonction des décisions prises dans le cadre du budget

²⁸ Banque nationale de Belgique, Projections économiques pour la Belgique, Autonome 2011, Revue économique, décembre 2011.

2012 de l'Etat fédéral et des mesures prises pour assainir les finances publiques belges et répondre aux objectifs européens.

La réforme proposée pour le financement des entités fédérées concerne essentiellement la loi spéciale du 16 janvier 1989. Etant donné les transferts des nouvelles compétences aux entités fédérées et les nouveaux mécanismes de financement et de responsabilisation, la loi ordinaire du 31 décembre 1983 organisant le financement de la Communauté germanophone ainsi que la loi spéciale du 12 janvier 1989 créant les Commissions communautaires à Bruxelles devront également être adaptées²⁹.

A. Les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA aux Communautés et aux Régions

La loi spéciale du 16 janvier 1989 accorde aux Communautés et Régions une partie de certaines recettes d'impôts fédéraux perçus de manière uniforme sur l'ensemble du territoire du Royaume. Il s'agit des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP) et de la TVA. Cependant, le législateur fédéral conserve toutes ses compétences normatives sur ces impôts.

1. Les recettes d'IPP attribuées aux Régions

Les recettes d'IPP attribuées aux Régions se composent de différents montants. Primo, le montant le plus important est constitué de l'estimation initiale de la part attribuée des recettes d'IPP pour l'année budgétaire 2010 corrigée du solde du décompte probable de l'année budgétaire 2009. Elle comprend également les moyens supplémentaires accordés aux Régions pour financer les compétences transférées en 1993 et en 2001 (voir infra). Par ailleurs, le gouvernement fédéral déduit de ce montant le « terme négatif » correspondant à la compensation budgétaire de la perte de recettes qu'il a subi suite au transfert intégral aux Régions des impôts régionaux en 2001 (voir infra). Enfin, le montant total comprend également les moyens correspondant lié au mécanisme de solidarité.

a) La part attribuée des recettes d'IPP aux Régions

Le montant initial de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions a été calculé sur la base des crédits budgétaires liés aux compétences transférées aux Régions. Ce montant, adapté au cours des différentes réformes institutionnelles, est indexé et lié à l'évolution de la croissance économique. La répartition de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions est basée sur le principe du juste retour autrement dit, en fonction du rendement de l'impôt des personnes physiques localisé dans chaque entité.

Tableau 6 : Répartition de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions

<i>2010</i>	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	<i>Région flamande</i>	<i>Région wallonne</i>	<i>Total</i>
Clé de répartition (%)	8,38	63,43	28,18	100,00
Part attribuée (millions €)	1 076,8	8 145,8	3 619,5	12 842,1

Source : Bayenet et Pagano, 2011

²⁹ Pour une analyse des mécanismes de financement de la Communauté germanophone et des Commissions communautaires de la Région de Bruxelles-Capitale, voir B. Bayenet et al, 2011.

Pour déterminer la part attribuée à chaque Région, il faut préalablement calculer leur contribution respective au produit de l'IPP soit, le rapport entre les recettes d'IPP générées dans chaque Région par rapport aux recettes d'IPP perçues sur l'ensemble du territoire.

Pour l'année budgétaire 2010, on utilise les données de l'exercice d'imposition 2008 clôturé au 30 juin 2009, soit 34,25 milliards €, localisés à concurrence de 21,73, de 9,65 et de 2,87 milliards €, respectivement, dans les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale. Ainsi, la part de chaque région dans les recettes totales d'IPP est, selon le principe du juste retour, respectivement de 63,43 %, de 28,18 % et de 8,38 %. Ensuite, il suffit d'appliquer les pourcentages ainsi obtenus au montant total des recettes d'IPP attribuées aux Régions. Pour 2010, ce montant est estimé à 12,84 milliards €.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Dans le cadre de la nouvelle loi de financement, la part attribuée des recettes d'IPP des Régions sera supprimée et remplacée par une autonomie fiscale en matière d'impôt des personnes physiques. Les modalités de l'autonomie fiscale sont décrites dans la section relative aux recettes fiscales propres des Régions.

b) Les moyens liés au transfert des compétences en 1993 et en 2001

Pour financer le transfert des compétences en 1993 exercées par le Fonds d'investissement agricole, les Régions flamande et wallonne ont reçu une dotation. Cette dotation est indexée et liée à la croissance économique. Le montant ainsi obtenu est réparti entre les Régions de la manière suivante : 61,96% pour la Région flamande et 38,04% pour la Région wallonne.

Des recettes supplémentaires ont été transférées aux Régions pour financer les nouvelles compétences transférées en 2001. Ces recettes sont indexées et adaptées au taux de croissance réelle de l'économie mais les clés de répartition sont spécifiques à chaque matière transférée et échappent ainsi, le plus souvent, à la règle du juste retour³⁰

Tableau 7 Recettes liées aux compétences transférées en 1993 et 2001

<i>2010 en millions €</i>	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	<i>Région flamande</i>	<i>Région wallonne</i>	<i>Total</i>
Agriculture	0,00	63,13	38,76	101,89
Agriculture et pêche	1,17	27,70	16,01	45,88
Recherche scientifique – agriculture	0,00	27,41	24,65	52,06
Commerce extérieur	1,60	12,07	5,36	19,02
Lois provinciale et communale	0,75	4,55	2,52	7,77
Total	3,52	134,87	88,30	226,69

Source : Bayenet et Pagano, 2011

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Les mécanismes de calcul des dotations liées aux compétences transférées en 1993 et 2001 restent inchangés.

³⁰ Pour une analyse détaillée voir Bayenet et al, 2011

c) **Le mécanisme de solidarité nationale**

La loi de financement prévoit un mécanisme de solidarité en faveur des Régions les plus défavorisées. Il s'agit d'une dotation versée à chacune des Régions dont le produit de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale. Pour déterminer le montant de l'allocation, on calcule l'IPP par habitant dans chaque Région et pour la Belgique dans son ensemble. Ensuite, chaque pourcent de différence par rapport à la moyenne nationale donne droit à une intervention de 11,60 € par habitant, ce montant évoluant en fonction de l'indice des prix à la consommation. Ce mécanisme est réversible en fonction de l'écart de capacité fiscale de chaque région par rapport à la moyenne nationale.

Tableau 8 : Intervention de solidarité nationale

2010	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
Écart de l'IPP par habitant par rapport à la moyenne nationale (en %)	- 14,699	+ 9,810	- 13,028
Montant initial du mécanisme de solidarité (article 48) (en millions €)	285,340	0,00	833,824
Solde 2009	20,332	0,00	12,410
Total en millions €	305,672	0,00	846,492

Source : Bayenet et Pagano, 2011

Sur la base des résultats de l'exercice d'imposition 2008 et du nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2008, l'écart d'IPP par habitant en 2010 par rapport à la moyenne nationale est estimé à -13,03% pour la Région wallonne et -14,70% pour la Région de Bruxelles-Capitale. L'intervention de solidarité nationale en 2010 est estimée à 285,3 millions € pour la Région de Bruxelles-Capitale et à 833,8 millions € pour la Région wallonne.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Un nouveau mécanisme de solidarité sera mis en œuvre. Désormais, on calculera, pour chaque Région, la différence entre la clé population et la clé fiscale. La différence éventuelle donnera lieu à une compensation calculée sur le montant total des moyens répartis selon une clé fiscale dans les Régions (à savoir le montant de l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé IPP) et 50% de la dotation des Communautés réparties sur une clé fiscale, soit un montant estimé dans le cadre des négociations à 20 083 milliards en 2012³¹. Ce montant sera indexé et lié à la croissance. Le montant du mécanisme de solidarité ainsi calculé est plafonné à 80%.

Le mécanisme de solidarité sera désormais calculé de la manière suivante : $V * (db - dpb) * X$.

V correspond à l'ensemble des montants liés à l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé fiscale aux Régions ainsi que 50% de la dotation IPP des Communautés. Ce montant de base évolue en fonction de l'inflation et de la croissance réelle.

db est la part de population de la Région dans la population totale.

dpb est la part de la Région dans l'IPP maintenu au niveau fédéral.

³¹ Ce montant sera automatiquement adapté dans la révision du modèle.

X est le facteur de compensation de l'écart et est égal à 80 %.

A titre illustratif, le tableau ci-dessous présente les clés de répartition des recettes d'IPP entre les Régions ainsi que la part respective de chaque Région dans la population belge. Il est clair que la Wallonie et Bruxelles bénéficieront du mécanisme de solidarité étant donné qu'il existe un écart de respectivement 4,21% et 1,57% entre la clé population et la clé fiscale.

Tableau 9 : Clés IPP et Population pour les Régions en 2010

	Clé IPP	Clé POP
Flandre	63,43%	57,66%
Wallonie	28,18%	32,39%
Bruxelles	8,38%	9,95%
Total	100,00%	100,00%

d) Le terme négatif

L'accroissement de l'autonomie fiscale des Régions décidé en 2001 s'accompagnait du principe de neutralité budgétaire pour l'Etat fédéral. Pour ce faire, la part attribuée des recettes d'IPP de chaque région est réduite du montant des recettes fiscales supplémentaires qui lui sont transférées. Ce montant est appelé *terme négatif*. Celui-ci est déterminé pour chaque Région en estimant la moyenne des recettes des impôts régionaux transférés en 2001 pour les années 1999, 2000 et 2001 exprimée en prix de 2002 (Tableau 10). À partir de 2003, ce montant de base est annuellement indexé et adapté à 91 % de la croissance réelle. Pour 2010, le montant du terme négatif est estimé à 500,2 millions € pour la Région bruxelloise, 2 587,3 millions pour la Région flamande et 1 093,3 millions pour la Région wallonne.

Tableau 10 : Le terme négatif

<i>2010</i>	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
Montant en millions	<i>510,71</i>	<i>2 639,61</i>	<i>1 114,98</i>
Clé de répartition en %	<i>11,98%</i>	<i>61,89%</i>	<i>26,14%</i>
Solde 2009	<i>- 10,57</i>	<i>- 52,29</i>	<i>- 21,72</i>
Total	<i>500,15</i>	<i>2 587,32</i>	<i>1 093,26</i>

Source : Bayenet et Pagano, 2011

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Pour simplifier les mécanismes de financement, il est prévu d'intégrer le terme négatif à la part attribuée des recettes d'IPP pour déterminer le montant net des recettes d'IPP transférés aux Régions et sur la base duquel le montant de l'autonomie fiscale serait estimé.

Cependant, les clés de répartition de la part attribuée des recettes d'IPP (Tableau 6) et les clés de répartition du terme négatif (Tableau 10) sont différentes. Cela s'explique notamment par le poids plus important des impôts régionaux dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La première partie du tableau 11 illustre les mécanismes actuels pour répartir la part attribuée des recettes d'IPP et le terme négatif de chaque Région. La différence entre les deux donne la part attribuée nette de chaque Région. La deuxième partie du tableau met en évidence les conséquences de la répartition du montant net de la part attribuée des recettes d'IPP selon la clé fiscale et non plus en deux étapes comme aujourd'hui. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, si on intégrait le terme négatif dans la part attribuée des recettes d'IPP, elle recevrait 718,7 millions au lieu de 566,1 millions dans le système actuel. La Flandre n'obtiendrait plus que 5 440,3 millions au lieu de 5 506,2 millions. La Wallonie verrait également ses moyens réduits de 2 504,5 millions à 2 416,9 millions.

Pour garantir la neutralité budgétaire de l'opération, la suppression du terme négatif est réalisée en deux étapes :

- le terme négatif des Régions est supprimé à l'exception d'un correctif technique nécessaire pour maintenir le même rapport à la clé IPP dans le calcul de la part attribuée nette du terme négatif répartie selon la clé fiscale et dans le calcul de la part attribuée de chaque Région de laquelle on déduit le terme négatif. Autrement dit, le terme négatif n'est supprimé totalement que pour la Région wallonne et au prorata de leur clé IPP pour les deux autres Régions.
- l'intégration des termes négatifs résiduels (Flandre et Bruxelles) dans le mécanisme de transition (voir infra).

Le tableau 11 illustre, sur la base des données 2010, l'estimation du montant du terme négatif à déduire et le terme résiduel qui devrait être pris en compte dans le mécanisme de transition.

Tableau 11 : Comparaison des clés de répartition de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions avec ou sans le terme négatif.

2010	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Total
Part attribuée des recettes d'IPP nette du terme négatif (mécanismes actuels)				
Part attribuée (millions €)	1 076,8	8 145,8	3 619,5	12 842,1
Clé du juste retour (%)	8,38	63,43	28,18	100,00
Terme négatif en millions	510,71	2 639,61	1 114,98	4 265,3
Clé terme négatif (%)	11,98	61,89	26,14	100,00
Part attribuée nette du terme négatif	566,1	5 506,2	2 504,5	8 576,8
Part attribuée des recettes d'IPP nette du terme négatif				
répartie selon clé juste retour (millions €)	718,7	5 440,3	2 416,9	8 576,8
Clé du juste retour (%)	8,38	63,43	28,18	100,00
calculée en réduisant la part attribuée du terme négatif en millions €	566,1	5 506,2	2 504,5	8 576,8
Clé de répartition	6,6%	64,2%	29,2%	100%
Différence	152,6	-65,9	-87,6	
Partie du terme négatif à déduire pour neutraliser l'impact				
Partie du terme négatif déduit de la part attribué des recettes IPP	332	2 510	1 115	3 957
Part attribuée des recettes d'IPP nette du terme négatif limité à 3 957€				
répartie selon clé juste retour (millions €)	745	5 636	2 504	8 885
Clé du juste retour (%)	8,38	63,43	28,18	100,00
calculée en réduisant la part attribuée du terme négatif en millions €	745	5 636	2 504	8 885
Clé de répartition (%)	8,38	64,2	28,18	100
Terme négatif résiduel	179	130	0	

Source : Calculs propres

2. Les recettes de TVA attribuées aux Communautés française et flamande

a) La part attribuée initialement aux Communautés

En 1989, le montant initial des recettes de TVA attribuées aux Communautés a été estimé sur la base des dépenses d'enseignement en 1988, soit 7.347,2 millions €. Ce montant est, chaque année, indexée en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'argument avancé en 1989 pour justifier l'absence de liaison de la part attribuée des recettes de TVA à la

croissance économique était que toutes les entités fédérées devaient participer à l'assainissement des finances publiques³². Le montant ainsi obtenu est multiplié chaque année par un facteur d'adaptation³³ reflétant l'évolution démographique annuelle depuis le 30 juin 1988 de la population de moins de 18 ans de chaque Communauté³⁴.

Depuis 2000, la répartition de la part attribuée des recettes de TVA se base sur le nombre d'élèves de 6 à 17 ans accomplis qui fréquentent régulièrement les écoles primaires ou secondaires de l'une des deux communautés.

Pour 2010, la répartition de la part attribuée des recettes de TVA initiale (11 706,6 millions €) est fondée sur le comptage du nombre d'élèves dans la période du 15 janvier au 1^{er} février 2010 ou, en attendant ce comptage, sur les données disponibles pour 2009 (Tableau 12).

Tableau 12 : Répartition de la part attribuée des recettes de TVA aux Communautés

<i>budget 2010 initial</i>	<i>Communauté flamande</i>	<i>Communauté française</i>	<i>Total</i>
Nombre d'élèves (15.01.2009 - 01.02.2009)	818 478	620 963	1 439 441
Clé de répartition (en %)	56,86	43,14	100,00
Part attribuée des recettes TVA hors moyens supplémentaires en millions €	6 656,47	5 050,13	11 706,60

Source : Bayenet et Pagano, 2011

b) Le refinancement des Communautés en 2001

Un des objectifs de la réforme institutionnelle de 2001 visait à procéder à une adaptation structurelle du financement des Communautés. La loi du 13 juillet 2001 prévoit un refinancement progressif des Communautés française et flamande. Le refinancement structurel s'étale entre 2002 et 2011 de la façon suivante : 198 314 819,82 € en 2002 ; 148 736 114,86 € en 2003 ; 148 736 114,86 € en 2004 ; 371 840 287,16 € en 2005 ; 23 946 762,39 € en 2006 ; 24 789 352,48 € chaque année de 2007 à 2011. Par ailleurs, il est prévu à partir de 2007 une liaison des moyens liés à l'enseignement à la croissance économique.

Les montants supplémentaires accordés en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001 — y compris la liaison à la croissance de la part initiale attribuée des recettes de TVA — sont, répartis entre les deux Communautés selon la clé du juste retour, c'est-à-dire proportionnellement à l'IPP versé par les habitants de chaque communauté. Cette clé n'est, cependant, utilisée entièrement qu'à partir de 2012. Entre 2002 et 2011, le mode de répartition combine les critères « nombre d'élèves » et « juste retour » mais en donnant une part de plus en plus importante à la clé fiscale.

En 2010, les moyens supplémentaires attribués aux Communautés s'élèvent à 24,79 millions € ; ils sont cumulés avec les moyens supplémentaires des années précédentes après que ceux-ci ont été indexés, multipliés par le coefficient démographique et augmentés à concurrence de 91 % de la croissance économique réelle. Ainsi, le montant supplémentaire à répartir entre les deux Communautés s'élève, pour 2010, à 1 512,7 millions €, en ce compris l'effet de la liaison de la masse TVA initiale à 91 % de la croissance réelle. La répartition entre les deux Communautés se

³² G. Van der Stichele et M. Verdonck, *Les modifications de la loi spéciale de financement dans l'accord du Lambertmont*, Courrier hebdomadaire du Crisp, n°1733, CRISP, Bruxelles, 2001.

³³ Dans les faits, on calcule le facteur d'adaptation de chaque Communauté et on prend le facteur le plus élevé qui est ensuite appliqué aux deux Communautés.

³⁴ Les habitants de moins de 18 ans de la Région de Bruxelles-Capitale sont repris forfaitairement à raison de 80% pour la Communauté française et 20% pour la Communauté flamande.

fait en 2010 à concurrence de 20 % selon la clé TVA et de 80 % selon la clé IPP, soit, globalement, 63,68 % pour la Communauté flamande et 36,32 % pour la Communauté française (Tableau 13).

Tableau 13 : Répartition des moyens supplémentaires entre les communautés

<i>budget 2010 initial ; en millions €</i>	<i>Communauté flamande</i>	<i>Communauté française</i>	<i>Total</i>
Clé juste retour : poids 80 %	65,389819	34,610181	100,00
Clé élèves : poids 20 %	56,860823	43,139177	100,00
Moyens supplémentaires en millions €	963,3	549,3	1 512,7
Clé globale moyens supplémentaires (en %)	63,68	36,32	100,00

Source : Bayenet et al, 2011

L'application du juste retour aux moyens supplémentaires accordés aux Communautés n'est pas sans conséquence puisqu'elle attribue des moyens aux Communautés non pas sur la base de leurs besoins en matière d'enseignement mais en fonction d'une clé fiscale ce qui s'est traduit par une divergence des moyens par élève entre les deux Communautés.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

La 6^{ème} réforme de l'Etat simplifie les mécanismes en réintroduisant le refinancement de 2001 dans les mécanismes initiaux. Pour les compétences actuelles des Communautés en matière d'enseignement, la clé de répartition des moyens en fonction du nombre d'élèves est renforcée pour ainsi permettre à chaque Communauté de disposer des moyens suffisants pour mener leur politique éducative et ainsi éviter une divergence de ressources entre les Communautés.

D'une part, la liaison à la croissance économique de la part initiale des recettes de TVA (répartie selon une clé élève) est englobée dans cette dotation et ce, de manière rétroactive depuis 2010. Cette liaison à la croissance est répartie selon une clé mixte jusqu'en 2011 et selon une clé fiscale à partir de 2012. Par ailleurs, la part attribuée des recettes de TVA est majorée du montant de la dotation compensatoire redevance radio-TV. A partir de 2012, le montant ainsi modifié sera indexé, lié à l'évolution démographique et lié à 91% de la croissance économique.

D'autre part, la part attribuée des recettes de TVA liée au refinancement de 2001 et réparti selon la clé IPP est réduit du montant de la liaison à la croissance de 2010 et 2011 et intégrée dans la part attribuée des recettes d'IPP. Elle sera désormais indexée et liée à 82,5% de la croissance (voir infra).

Ces modifications se justifient par la volonté des négociateurs de mettre fin à une évolution divergente des moyens par élève entre les deux Communautés suite à l'introduction de clé fiscale dans le refinancement de 2001. Le tableau ci-dessus permet de mesurer les conséquences sur les moyens par élève de l'application d'une clé du juste retour dans les mécanismes de refinancement. L'application progressive de la clé du juste retour crée une divergence d'évolution des moyens par élève au détriment de la Communauté française et nous éloigne d'un mécanisme de financement de l'enseignement en fonction des besoins (Bayenet et al, 2011).

Tableau 14 : Les effets du refinancement (2002-2010) par élève en €

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Part initiale des recettes de TVA par élève en €									
Communauté flamande	6 749	6 858	6 984	7 196	7 355	7 511	7 912	7 991	8 203
Communauté française	6 754	6 858	6 985	7 196	7 355	7 501	7 912	7 991	8 175
Refinancement par élève en €									
Communauté flamande	144	257	374	662	780	1 040	1 229	996	1 187
Communauté française	129	224	320	558	640	844	981	777	889
Total en €									
Communauté flamande	6 893	7 115	7 358	7 859	8 136	8 552	9 141	8 987	9 390
Communauté française	6 882	7 082	7 304	7 754	7 995	8 345	8 893	8 768	9 065

Source : Bayenet et al, 2011

3. La part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés.

Le montant de la part des recettes d'IPP attribuées aux Communautés a été estimé sur la base des crédits liés aux compétences transférées aux Communautés en 1989 et 1993 à l'exception des dépenses d'enseignement. Ce montant est indexé et lié à l'évolution du taux de croissance de l'économie. La répartition du montant total des recettes d'IPP accordé aux Communautés est identique au mécanisme utilisé pour les Régions, à savoir la clé du juste retour. Cependant, pour répartir le produit de l'impôt localisé sur le territoire de Bruxelles-Capitale, une clé forfaitaire 80/20 est appliquée entre les Communautés française et flamande. Après déduction du produit de l'IPP en Communauté germanophone, on obtient les clés de répartition du montant des recettes d'IPP attribuées aux Communautés : 65,39% pour la Communauté flamande et 34,61% pour la Communauté française (Tableau 15).

Tableau 15 : Estimation de la clé du juste retour pour la répartition de la part des recettes d'IPP attribuée aux communautés

<i>budget 2010 initial ; en millions €</i>	<i>Recettes d'IPP de la Communauté flamande</i>	<i>Recettes d'IPP de la Communauté française</i>	<i>Total</i>
Recettes d'IPP sur le territoire wallon (hors Communauté germanophone)		9 505,9	9 505,9
Recettes d'IPP sur le territoire bruxellois	574,4	2 297,5	2 871,9
Recettes d'IPP sur le territoire flamand	21 726,1		21 726,1
Total	22 300,5	11 803,4	34 103,9
Clé de répartition en % du total	65,38982	34,61018	100,00

Source : Bayenet et Pagano, 2011

Les clés ainsi déterminées sont appliquées au montant de la part des recettes de l'IPP attribuée aux Communautés, soit, pour 2010, 5 771,6 millions €, dont la Communauté flamande reçoit 3 774,0 millions et la Communauté française 1 997,5 millions (Tableau 16).

Tableau 16 : Répartition de la part attribuée d'IPP aux Communautés

<i>budget 2010 initial en millions €</i>	<i>Communauté flamande</i>	<i>Communauté française</i>
Clé de répartition de la part attribuée des recettes d'IPP en %	65,38982	34,61018
Part attribuée en millions €	3 774,0	1 997,5

Source : Bayenet et Pagano, 2011

Comme pour les Régions, les recettes d'IPP attribuées aux Communautés ne correspondent pas au montant repris dans le tableau 3 car l'estimation initiale des moyens attribués pour l'année budgétaire 2010 est composée du solde du décompte probable de l'année budgétaire 2009 et de l'estimation initiale de l'année budgétaire 2010.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Le montant total de la part attribuée des recettes d'IPP sera augmenté d'une partie du refinancement des Communautés de 2001. Pour rappel, en 2001, lors de la 5^{ème} réforme de l'Etat, les Communautés avaient bénéficié d'un refinancement structurel. Ces nouveaux moyens indexés et liés à la croissance étaient progressivement (et définitivement à partir de 2012) répartis en fonction de la clé du juste retour. Cette partie du refinancement de 2001 est englobée dans la part attribuée des recettes d'IPP.

La réforme de 2001 prévoyait également, à partir de 2007, une liaison à la croissance de la part attribuée des recettes de TVA mais répartie progressivement entre les Communautés en fonction de la clé fiscale. La liaison à la croissance de la dotation initiale (et ce, depuis 2010) sera englobée dans la part attribuée des recettes de TVA et répartie selon la clé élèves. Par contre, la liaison à la croissance entre 2007 et 2010 sera englobée dans la part attribuée des recettes d'IPP.

Le montant ainsi modifié de la part attribuée des recettes d'IPP sera annuellement indexé et lié à 82,5% de la croissance. Les mécanismes de répartition entre les Communautés sont inchangés. Cependant, la clé IPP est légèrement modifiée suite à l'accroissement de l'autonomie fiscale des Régions. Elle est désormais calculée sur l'IPP restant au fédéral.

B. Le pouvoir fiscal des Communautés et des Régions

1. Le pouvoir fiscal des Régions

Le pouvoir fiscal des Régions, défini dans la loi spéciale du 16 janvier 1989, se compose des impôts régionaux et de la possibilité d'instaurer des centimes additionnels régionaux à l'IPP ou d'accorder des remises et des taxes régionales propres

a) Les impôts régionaux

Les Régions disposent d'une compétence presque totale sur l'ensemble des impôts régionaux : taxe sur les jeux et paris, taxe sur les appareils automatiques de divertissement, taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, droits de succession d'habitants du Royaume et droits de mutation par décès des non-habitants du Royaume, précompte immobilier, les droits d'enregistrement et la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, eurovignette; redevance radio-télévision. Elles peuvent modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les

exonérations. Les trois régions ont fait usage de leur autonomie fiscale mais de manière différente³⁵.

Afin d'éviter des risques de concurrence fiscale déloyale, de migration fiscale et de délocalisation, ou encore pour assurer un exercice correct des compétences fiscales des régions et de l'État fédéral, des mécanismes d'accompagnement de l'exercice de la compétence fiscale régionale sont prévus³⁶. Ils portent sur la nécessité d'un échange d'informations entre les entités, sur la conclusion d'accords de coopération et sur la nécessité, pour le pouvoir fédéral, d'opérer un examen relatif à la faisabilité technique des mesures que les régions veulent mettre en œuvre.

En matière de droits de succession, la loi prévoit que si le défunt a habité successivement à plusieurs endroits en Belgique durant les cinq dernières années précédant son décès, le domicile fiscal où il a habité le plus longtemps est le critère déterminant. Les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens immeubles ou meubles faites par un habitant du Royaume sont attribués à la région où le donateur a son domicile fiscal au moment de la donation. Si le domicile fiscal était établi à plusieurs endroits en Belgique au cours de la période de 5 ans précédant la donation, les droits sont attribués à la région où le domicile fiscal a été établi le plus longtemps.

En matière de précompte immobilier, les Régions sont compétentes pour modifier le taux, la base et les exonérations, mais elles ne peuvent modifier le revenu cadastral fédéral. Autrement dit, les Régions sont compétentes pour définir une autre base d'imposition et la substituer au revenu cadastral fédéral pour le calcul de l'impôt. Le revenu cadastral déterminé par le pouvoir fédéral reste d'application pour les calculs des impôts autres que le précompte immobilier. Il est donc concevable qu'un immeuble ait deux revenus cadastraux distincts : l'un fixé par la Région et utilisé pour prélever le précompte immobilier et les centimes additionnels communaux, l'autre fixé par le pouvoir fédéral et utilisé dans le calcul de l'IPP, de l'impôt des non-résidents et de l'impôt des personnes morales³⁷. De plus, la gestion de la documentation patrimoniale, anciennement le cadastre, devra être réglée par un accord de coopération. Cela devrait permettre, nonobstant la régionalisation de ce service, d'assurer au pouvoir fédéral l'accès aux informations nécessaires à l'établissement d'une base imposable uniforme pour l'application de l'IPP.

Les Régions sont intégralement compétentes en matière de taxe de circulation et de taxe de mise en circulation sauf si ces impôts concernent des sociétés, des entreprises publiques autonomes ou des a.s.b.l. à activités de leasing. En effet, les recettes de ces impôts sont perçues à l'endroit où la personne physique ou morale au nom de laquelle le véhicule est immatriculé est établie. Ce critère entraîne un risque de délocalisation, principalement pour les entreprises tentées de s'établir sur le territoire de la région où la taxe est la plus faible. Pour y remédier, la loi impose aux Régions de conclure un accord de coopération pour les cas où le redevable de ces impôts est une société, une entreprise publique autonome ou une a.s.b.l. à activités de leasing. L'accord de coopération porte sur la définition de la base imposable, sur le taux d'imposition et sur les exonérations. Les mêmes principes régissent la compétence fiscale des Régions pour l'eurovigette des véhicules immatriculés à l'étranger.

³⁵ Bayenet B. et Turner S. : *Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique* in M. Mignolet (Ed.) *Le fédéralisme fiscal*; De Boeck Université; 2005.

³⁶ Projet de loi spéciale portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions. Cf. Sénat, *Doc. parl.* 2-777/3 (2000-2001).

³⁷ M. Bourgeois, G. Van der Stichele, M. Verdonck, « Le refinancement des Communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions : aspects juridiques et économiques », *Administration Publique*, 2003.

Notons enfin que les Régions ne sont pas compétentes pour ce qui concerne la détermination de la matière imposable, qui continue à appartenir au pouvoir fédéral³⁸. Autrement dit, une Région ne peut supprimer un impôt régional mais peut imposer un taux zéro³⁹.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Aucune modification n'est prévue au niveau des impôts régionaux. Les Régions restent donc compétentes pour le taux, la base et les exonérations des impôts régionaux dans les règles prévues pour éviter les risques de concurrence fiscale.

b) La perception des centimes additionnels et l'octroi de remises

La loi du 16 janvier 1989 dispose que les régions peuvent prélever des centimes additionnels et accorder des remises sur l'IPP. La loi du 13 juillet 2001 a précisé les limites dans lesquelles il est permis aux régions de prévoir, en opérant ou non une différenciation par tranche d'impôt, des centimes additionnels proportionnels généraux et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnelles, ou d'instaurer des réductions ou des augmentations générales d'impôts liées à leurs compétences. Cette dernière possibilité offerte aux régions leur permet d'utiliser l'IPP comme instrument d'incitation ou de dissuasion dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques autres que fiscales.

La marge de manœuvre totale des Régions, toutes mesures confondues, est exprimée par rapport au produit total de l'IPP localisé dans chaque région et s'élève à 3,25 % à partir du 1^{er} janvier 2001 et à 6,75 % à partir du 1^{er} janvier 2004. Le calcul du pourcentage de l'IPP rétrocédé à chaque région selon le mécanisme du juste retour, ainsi que le calcul de l'intervention de solidarité nationale, ne sont pas influencés par ces réductions ou augmentations d'impôt : l'impact d'éventuels additionnels ou soustractions joue en aval. Pour l'année 2010, les marges de manœuvre en matière d'autonomie fiscale des Régions étaient donc de 2 386 millions : 682 millions pour la Région wallonne, 204 millions pour la Région de Bruxelles-Capitale et 1,5 milliards pour la Région flamande.

Les Régions doivent exercer leur compétence fiscale en matière d'IPP sans porter atteinte à la progressivité de cet impôt et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale. La loi spéciale (article 9) définit la progressivité de la manière suivante : à mesure que le revenu imposable augmente, le rapport entre le montant de la réduction et celui de l'IPP dû, avant réduction, ne peut augmenter ou, selon le cas, le rapport entre le montant de l'augmentation et celui de l'IPP dû, avant augmentation, ne peut diminuer. La loi interdit donc aux régions de réduire la progressivité de l'IPP, mais rien n'interdit aux régions de l'augmenter.

Il est également prévu un mécanisme de contrôle *ex ante* afin de s'assurer qu'avant la mise en œuvre de la décision envisagée par une région, celle-ci demeure bien dans les limites définies précédemment. Pour ce faire, la mesure envisagée doit être communiquée aux régions, à l'État fédéral et à la Cour des comptes, cette dernière disposant d'un mois pour remettre un avis. De plus, il est prévu la rédaction d'un rapport annuel par la Cour des comptes sur les effets des mesures fiscales en cours. Si ce rapport concluait à un dépassement des limites définies dans la loi, un recours à la Cour constitutionnelle serait introduit contre les décrets prévoyant des

³⁸ M. Bourgeois, « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », in *Revue Comptabilité et Fiscalité Pratique*, 2003, pp. 209-277 et M. Bourgeois, « Les prérogatives normatives des régions à l'égard des impôts « régionaux » (articles 3 et 4 de la loi de financement) : le régime légal et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », in *Journal de droit fiscal*, 2000, 5-49 et 65-80 (M. Bourgeois (2000))

³⁹ V. Sepulchre, *Mémento de la fiscalité locale et régionale*, Kluwer; 2007.

mesures fiscales ne respectant pas les conditions définies dans la loi⁴⁰. La Région flamande mais aussi la Région wallonne ont fait usage de cette autonomie fiscale ces dernières années⁴¹.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Principes de base

Un des éléments les plus importants de la 6^{ème} réforme de l'Etat est lié à la mise en œuvre de l'autonomie fiscale régionale en matière d'impôt des personnes physiques. Les principes et les modalités d'autonomie fiscale prévue dans la loi de financement sont remplacés par un nouveau dispositif. Désormais, les Régions disposeront d'un IPP régional sur la base d'un système d'additionnels élargis appliqués sur l'IPP fédéral.

Le montant de l'autonomie fiscale (10 736 millions) correspondant à la somme de :

- la part attribuée des recettes d'IPP en 2012⁴² corrigée de la quasi-totalité du terme négatif, soit 9 971 millions ;
- 40% des dépenses fiscales transférées (1,9 milliard), soit un montant de 765 millions € ;

Ce montant de 10 736 millions correspond à 25% des recettes de l'IPP dans le simulateur de la BNB.

Ce mécanisme est, a priori, neutre pour l'Etat fédéral car la réduction de l'IPP fédéral correspond au montant de la part attribuée d'IPP versée aux Régions. Cependant, cette part attribuée des recettes d'IPP évolue aujourd'hui en fonction de la croissance et de l'inflation alors que les recettes d'IPP (régionales ou fédérales) augmentent plus vite que la croissance. Ce phénomène, dénommé « élasticité de l'IPP par rapport à la croissance », s'explique par la progressivité du système fiscal belge. Pour compenser cette perte de recettes pour l'Etat fédéral, les coefficients d'évolution à la croissance des dotations des Régions et des Communautés seront adaptés en conséquence.

Le nouveau mécanisme doit, à politique fiscale inchangée, être neutre pour le citoyen (voir figure 1). Le calcul de l'impôt reste inchangé. La détermination de la base imposable et du précompte professionnel reste une compétence exclusivement fédérale. Les taux fédéraux restent fixés par l'Etat fédéral et ne seront pas modifiés dans le cadre de la réforme. Comme aujourd'hui, l'impôt sera déterminé après l'application de la quotité exemptée d'impôts, des réductions d'impôts sur les revenus de remplacement, de la réduction pour revenus d'origine étrangère et des rentes alimentaires. Une fois le montant de l'impôt calculé, il sera réduit d'un pourcentage équivalent au montant de l'IPP régionalisé. Ce montant réduit correspond au nouvel impôt fédéral. Ce pourcentage de réduction permet de déterminer le niveau des additionnels régionaux pour atteindre une régionalisation des recettes IPP équivalente au montant repris dans l'accord politique, à savoir 10,736 milliards.

Sur la base des données disponibles, l'impôt calculé devrait être réduit de 25%. Sur le montant restant de l'IPP fédéral (75%), les Régions imposeraient un additionnel de 33%. Dans ce cas, les Régions garantissent leurs moyens financiers par rapport aux moyens attribués aujourd'hui sous la forme d'une part attribuée des recettes d'IPP mais elles ont une autonomie totale de réduire ou

⁴⁰ Pour une analyse des mécanismes de contrôle, cf. G. Van Der Stichele, M. Verdonck, « Les modifications de la loi spéciale de financement lors des accords du Lambertmont », *op. cit.* ; M. Bourgeois, G. Van Der Stichele, M. Verdonck, « Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des régions : aspects juridiques et économiques », *op. cit.*

⁴¹ Pour une analyse voir Bayenet et al, 2011.

⁴² Estimée sur la base du modèle de simulation de la Banque nationale de Belgique.

d'augmenter ce taux. Contrairement à la situation actuelle, il n'y a plus de limite budgétaire (les 6,75% des recettes d'IPP générées sur le territoire de chaque Région) à l'autonomie fiscale si ce n'est la nécessité pour les Régions de disposer des ressources suffisantes pour mener leurs politiques.

Figure 1 : Calcul de l'impôt des personnes physiques après mise en œuvre de l'autonomie fiscale sur la base de l'exercice d'imposition 2010⁴³

**De quoi parle-t-on ?
Comment se calcule l'IPP ?**

- Revenus bruts
- Cotisations sociales personnelles
- = **Revenu brut imposable**
- Frais professionnels déductibles
- Déductions (habitation, frais de garde, etc...)
- = **Revenu net imposable**

Calcul de l'impôt 2010		
Tranches d'imposition		Taux
0	7 900	25%
7 900	11 240	30%
11 240	18 730	40%
18 730	34 330	45%
34 330		50%

Application du barème de l'IPP à 5 tranches (5 taux)

- = **IPP global (56 milliards)**
- Réductions d'impôts (quotités exemptées, revenus de remplacement, **économies d'énergie, logement, etc...**)
- = **Impôt Etat (34 milliards)**

La figure 1 résume le calcul de l'impôt pour un contribuable avant la 6^{ème} réforme de l'Etat. Après avoir estimé le revenu brut imposable (revenus bruts moins les cotisations sociales personnelles), on déduit les frais professionnels et les déductions d'impôts (frais de garde d'enfants, etc.) pour obtenir le revenu net imposable globalement. Ce revenu imposable est taxé selon des taux différents par tranche de revenus. Sur l'impôt ainsi calculé on applique des réductions fiscales (quotités exemptées, revenus de remplacement, etc.) pour obtenir l'impôt à payer par le contribuable.

Une illustration des mécanismes des additionnels est donnée dans les tableaux ci-dessous. Le tableau 17 décrit le mécanisme actuel de calcul de l'impôt pour un revenu imposable de 40 000€ en supposant que le contribuable bénéficie d'un revenu exonéré d'impôt de 6 430€ (quotité exemptée). Pour chaque tranche de revenus, on calcule l'impôt dû en fonction du taux appliqué (25% sur la tranche de 0 à 7 900€, etc.). Ensuite, comme le contribuable bénéficie d'un revenu exonéré d'impôt de 6 430€, cela réduit le montant imposé sur la première tranche à 1 470 € au lieu des 7 900 €. L'impôt dû sur la première tranche est donc de 367,5 € au lieu de 1 975€ soit une réduction d'impôt de 1 607,5€.

⁴³ Les éléments modifiés dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat sont repris en rouge dans la figure.

Tableau 17 : Estimation de l'impôt fédéral sur la base d'un revenu imposable de 40 000€ avec un revenu exonéré d'impôt de 6 430€

Calcul de l'impôt 2010			
			Impôt fédéral à payer
Tranches d'imposition		Taux	Impôt de base
0	7 900	25%	1 975,0
7 900	11 240	30%	1 002,0
11 240	18 730	40%	2 996,0
18 730	34 330	45%	7 020,0
34 330		50%	2 835,0
			= 15 828,0
Réductions d'impôt			- 1 607,5
Impôt à payer			= 14 220,5

Le tableau 18 illustre le nouveau calcul de l'impôt avec les additionnels régionaux. L'impôt fédéral après réductions d'impôt est réduit de 25%. Le montant d'impôt ainsi obtenu sert de base pour fixer les additionnels régionaux. La comparaison de l'impôt payé avant et après la mise en œuvre des additionnels régionaux montre la neutralité du nouveau système pour le contribuable. En effet, actuellement, il paie un impôt fédéral de 14 220,5€. Demain, il paiera un impôt fédéral de 10 665,4 € auquel s'ajoutent des additionnels régionaux pour 3 555,1€, soit un total de 14 220,5 €. Les additionnels régionaux représentent 25% de l'impôt total.

Tableau 18 : Application du mécanisme des additionnels régionaux (avec un revenu exonéré de 6 430€) sur la base d'un revenu imposable de 40000€

Impôt de base	15 828,0	
Réduction d'impôt	- 1 607,5	
Impôt fédéral (avant application de l'autonomie fiscale des Régions)	14 220,5	
Application de la réduction de l'impôt fédéral liée à l'autonomie fiscale (soit 25%)	- 3 555,1	
Impôt fédéral	10 665,4	= 14 220,5
Additionnels régionaux (33,33%)	3 555,1	

Les additionnels différenciés par tranches

Les Régions auront désormais la possibilité de modifier les taux des additionnels à la hausse comme à la baisse. Par ailleurs, elles auront la faculté d'établir des additionnels régionaux différenciés par tranche d'impôt.

Tableau 19 : Tranches d'impôt pour l'application des additionnels différenciés sur la base d'un revenu imposable de 40 000€

Tranches d'impôt fédéral		Additionnels régionaux
0	2 000	31%
2 000	4 000	32%
4 000		33%

Supposons qu'une Région définisse trois tranches d'impôt fédéral sur la base desquelles elle impose des additionnels différenciés par tranche (tableau 19). Dans notre exemple, les additionnels régionaux sont progressifs. Comment appliquer les additionnels différenciés par tranche d'impôt ? Premièrement, on estime l'impôt fédéral (sans appliquer les réductions d'impôts) après la réduction de 25% liée à l'autonomie fiscale régionale. Pour notre revenu imposable de 40 000 €, l'impôt fédéral était de 15 828 €. Après la réduction de 25% liée à l'autonomie fiscale régionale, l'impôt fédéral est de 11 871 € (75% de 15 828 €).

Deuxièmement, cet impôt fédéral est réparti selon les tranches fixées par la Région pour appliquer ses additionnels (tableau 20).

Troisièmement, on applique les réductions d'impôt. Notre contribuable bénéficie d'une réduction d'impôt fédéral. Elle est estimée à 75% du montant initial (75% de 1 607,5 soit 1 205,6). Cette réduction d'impôt s'applique à partir de la première tranche. On obtient ainsi l'impôt fédéral après réductions d'impôt fédéral et différencié par tranche.

Quatrièmement, sur ces montants d'impôts sont appliqués les additionnels régionaux différenciés par tranche.

Tableau 20 : Application du mécanisme des additionnels régionaux (avec réductions) sur la base d'un revenu imposable de 40 000€ avec différenciation des taux par tranche

Tranche d'impôt fédéral pour l'application des additionnels régionaux		Impôt fédéral après application de la réduction de 25%	Réductions d'impôt fédéral	Impôt fédéral	Additionnels régionaux différenciés	Impôt régional
0	2 000	2 000	- 1 205,6	794,4	31%	246,3
2 000	4 000	2 000	0	2 000	32%	640,0
4 000		7 871	0	7 871,0	33%	2 597,4
Total		11 871	- 1 205,6	10 665,4		3 483,7

La progressivité de l'impôt

Les Régions doivent exercer leur compétence fiscale en matière d'IPP sans porter atteinte à la progressivité de cet impôt et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale. L'article 9 de la loi spéciale qui définit la progressivité est maintenu. La loi interdit donc aux Régions de réduire la progressivité de l'IPP, mais rien n'interdit aux Régions de l'augmenter⁴⁴. Une dérogation est néanmoins prévue à condition que :

- 1) le taux d'additionnel régional sur une tranche d'impôt ne soit pas inférieur à 90% du taux d'additionnel régional le plus élevé parmi les tranches inférieures d'impôt ;
- 2) l'avantage fiscal par contribuable résultant de la dérogation à la règle de progressivité ne soit pas supérieur à 1000 € par an indexés. La vérification du dépassement ou non de la limite de 1000 euros est calculée en faisant la différence entre le montant de l'impôt régional calculé selon le barème régional et le montant de l'impôt régional calculé en remplaçant les taux des tranches du barème non conformes à la règle de progressivité par ceux qui auraient été être appliqués dans le respect de la règle de progressivité.

Les tableaux suivant comparent des exemples d'additionnels différenciés par tranche d'impôt. La Région fait le choix d'additionnels régressifs. Le contribuable dispose d'un revenu imposable de 40 000€ et bénéficie d'un montant exonéré d'impôt de 6 430 €. Dans le premier cas (tableau 21), les additionnels différenciés dérogent aux principes de progressivité et ne répondent pas à la première condition. En effet, le taux d'additionnel régional sur une tranche d'impôt ne peut être inférieur à 90% du taux d'additionnel régional le plus élevé parmi les tranches inférieures. Le taux de 28% sur la troisième tranche ne répond pas à cette condition puisqu'il représente seulement 87,5% du taux le plus élevé (32%).

Tableau 21 : Cas 1 Vérification de la règle de progressivité avec un revenu de 40 000€

Tranche d'impôt fédéral		Impôt fédéral après application de la réduction de 25%	Réductions d'impôt fédéral	Impôt fédéral	Additionnels régionaux différenciés	Impôt régional
0	2 000	2 000	- 1 205,6	794,4	32%	254,2
2 000	4 000	2 000	0	2 000	30%	600,0
4 000		7 871	0	7 871,0	28%	2 203,9
Total		11 871	- 1 205,6	10 665,4		3 058,1

Additionnels régionaux différenciés	Impôt régional	1 ^{ère} condition (minimum 90% du max)		2 ^{ème} condition (comparaison avec l'impôt régional si progressivité respectée)	
32%	254,2	1,0000	oui	32%	254,2
30%	600,0	0,9375	oui	32%	640,0
28%	2 203,9	0,8750	non	32%	2 518,7
	3 058,1				3 412,9

⁴⁴ Le principe de la progressivité est respecté dans les cas évoqués dans le modèle d'évaluation développé par la Cour des Comptes.

Dans le deuxième cas (tableau 22), les additionnels différenciés répondent à la première condition de dérogation à la progressivité puisque tous les taux sont supérieurs à 90% du taux d'additionnel le plus élevé. Par ailleurs, ils répondent à la deuxième condition puisque l'avantage fiscal est inférieur à 1 000€. Pour calculer l'avantage fiscal, on compare l'impôt dû avec les additionnels différenciés et l'impôt qui aurait été dû si la règle de progressivité avait été respectée. Pour ce faire, les taux sont de 32% sur toutes les tranches (le taux de la première tranche), ce qui donne un impôt de 3 412,9 € à comparer avec les 3 058,1 € obtenus avec des additionnels différenciés ne respectant pas la progressivité. Mais ce calcul doit être vérifié pour tout niveau de revenus. Examinons si les conditions de progressivité sont respectées avec un revenu de 200 000 €. Dans ce cas, l'impôt fédéral avant réductions d'impôt est de 95 828€ et la quotité exemptée est de 1 607,5 €. L'impôt fédéral après réductions pour l'autonomie fiscale régionale est de 71 871€ (75% de 95 828). Dans le cas d'un revenu de 200 000€, la deuxième condition de progressivité n'est donc pas respectée car l'avantage fiscal est supérieur à 1 000€.

Tableau 22 : Cas 2 Vérification de la règle de progressivité avec un revenu de 40 000 €

Impôt fédéral	Additionnels régionaux différenciés	Impôt régional	1 ^{ère} condition (minimum 90% du max)		2 ^{ème} condition (comparaison avec l'impôt régional si progressivité respectée)	
794,4	32%	254,2	1,0000	oui	32%	254,2
2 000,0	31%	620,0	0,9688	oui	32%	640,0
7 871,0	30%	2 361,3	0,9375	oui	32%	2 518,7
		3 235,5				3 412,9

Vérification de la règle de progressivité avec un revenu de 200 000€

Impôt fédéral	Additionnels régionaux différenciés	Impôt régional	1 ^{ère} condition (minimum 90% du max)		2 ^{ème} condition (comparaison avec l'impôt régional si progressivité était respectée)	
794,4	32%	254,2	1,0000	oui	32%	254,2
2 000,0	31%	620,0	0,9688	oui	32%	640,0
67 871,0	30%	20 361,3	0,9375	oui	32%	21 718,7
		21 235,5				22 383,9

$$22\ 384 - 21\ 235 = 1\ 149 > 1\ 000\text{€}$$

Supposons qu'une Région définisse quatre tranches d'impôt fédéral sur la base desquelles elle impose des additionnels différenciés par tranche (tableau 23) qui ne respectent pas la progressivité. De la même manière, nous testons les deux conditions de progressivité (tableau 24). Dans cet exemple, les deux conditions sont remplies et la Région pourrait appliquer ces taux dégressifs par tranches d'impôt.

Tableau 23 : Tranches d'impôt pour l'application des additionnels différenciés sur la base d'un revenu imposable de 40 000€

Tranches d'impôt fédéral		Additionnels régionaux
0	2 000	32%
2 000	4 000	31%
4 000	6 000	30%
6 000		32 %

Tableau 24 : Vérification de la règle de progressivité avec un revenu de 40 000 €

Impôt fédéral	Additionnels régionaux différenciés	Impôt régional	1 ^{ère} condition (minimum 90% du max)		2 ^{ème} condition (comparaison avec l'impôt régional si progressivité respectée)	
794,4	32%	254,2	1,0000	oui	32%	254,2
2 000,0	31%	620,0	0,9688	oui	32%	640,0
2 000,0	30%	600,0	0,9375	oui	32%	640,0
5 871,0	32%	1 878,7	1,0000	oui	32%	1878,7
		3 352,9				3 412,9

Vérification de la règle de progressivité avec un revenu de 200 000€

Impôt fédéral	Additionnels régionaux différenciés	Impôt régional	1 ^{ère} condition (minimum 90% du max)		2 ^{ème} condition (comparaison avec l'impôt régional si progressivité était respectée)	
794,4	32%	254,2	1,0000	oui	32%	254,2
2 000,0	31%	620,0	0,9688	oui	32%	640,0
2 000,0	30%	600,0	0,9375	oui	32%	640,0
65 871,0	32%	21 078,7	1,0000	oui	32%	21 078,7
		22 552,9				22 622,9
22 623 - 22 553 = 70 < 1 000 €						

L'impôt des non-résidents

L'impôt des non-résidents reste de la compétence exclusive de l'Etat fédéral. Le régime fiscal des non-résidents est adapté de manière à tenir compte des dispositions fiscales régionales (centimes additionnels, réductions, crédits d'impôts et augmentations d'impôt) afin de garantir le respect des quatre libertés fondamentales⁴⁵ prévues dans les Traités de l'Union Européenne. Du point de vue budgétaire, l'impact des mesures prises par les Régions seront à leur charge. L'impôt de référence est égal à l'impôt fédéral de base, diminué de la quotité exemptée d'impôt, et de la réduction d'impôt pour revenus de remplacement et pour revenus d'origine étrangère.

⁴⁵ A savoir la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux.

Les revenus imposables distinctement

Les centimes additionnels régionaux s'appliqueront aussi aux revenus imposables distinctement⁴⁶, à l'exception des revenus mobiliers (dividendes, intérêts, royalties) et certains revenus divers (principalement les plus-values imposables sur valeurs et titres mobiliers) qui resteront du ressort exclusif du fédéral. Dans ce cas, le taux des additionnels sera uniforme (pas de différenciation par tranche) et unique (un seul taux quel que soit le taux d'imposition fédéral sur ces revenus).

Si une Région établit des additionnels différenciés par tranche d'impôt, la loi spéciale de financement déterminera que, en ce qui concerne les additionnels portant sur l'impôt fédéral afférent aux revenus ayant fait l'objet d'une imposition distincte et sur lesquels les additionnels régionaux s'appliquent⁴⁷, le taux des additionnels ne peut être inférieur à celui qui est appliqué sur la tranche d'impôt régional pour laquelle la recette d'impôt régional est la plus élevée.

L'autonomie fiscale des Régions

Une fois la réforme mise en œuvre, les Régions auront la possibilité de modifier à la hausse comme à la baisse le niveau des additionnels régionaux indépendamment du montant initial de 10,7 milliards. Autrement dit, les Régions auront la possibilité d'accroître ou de réduire leurs recettes fiscales propres en fonction de leur contrainte budgétaire sans aucune limite hormis celle de la progressivité. Ainsi, selon l'accord, les recettes propres des Régions (y compris les impôts régionaux) en 2012 doubleraient (de 8,8 milliards à 19,5 milliards, soit une augmentation de 122%). En moyenne, les recettes propres des Régions passeraient de près de 40 % à 72 % de leurs recettes totales.

Ce nouveau modèle de financement pour les Régions est donc un modèle fortement responsabilisant tant au niveau des recettes que des dépenses. D'une part, le financement des Régions est directement lié aux recettes fiscales générées sur leur territoire respectif et donc aux conséquences des politiques régionales mises en œuvre. D'autre part, les décisions prises par chaque Parlement seront davantage liées aux recettes propres qu'il aura votées. Chaque Flamand, Bruxellois ou Wallon pourra ainsi mieux juger de l'efficacité des politiques de sa Région tant en termes de recettes que de dépenses.

Par ailleurs, les Régions seront compétentes pour octroyer des avantages fiscaux liées à leurs compétences matérielles et pour lesquelles elles auront dorénavant la compétence exclusive. Comme c'est le cas aujourd'hui, elles pourront le faire, en opérant ou non une différenciation par tranche d'impôt, des centimes additionnels proportionnels généraux et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnelles, ou d'instaurer des réductions ou des augmentations générales d'impôts liées à leurs compétences. Elles pourront par ailleurs instaurer des crédits d'impôts remboursables mais elles ne pourront pas d'octroyer de déduction fiscale. La Cour des comptes continuera d'exercer un contrôle ex ante et ex post des mesures proposées et mises en œuvre par les Régions.

⁴⁶ La loi prévoit l'application de taux distinct pour les contribuables bénéficiant de certains revenus ([Article 171 du CIR 92](#)). Ce sont donc des exceptions aux taux d'imposition progressifs. Les revenus visés sont imposés distinctement et à des taux spéciaux pour autant l'application du régime de globalisation totale ne soit pas plus intéressant pour le contribuable, c'est-à-dire si le contribuable ne paie pas plus d'impôts en étant imposé distinctement qu'en étant imposé sur l'ensemble des revenus à un taux progressif. Les revenus visés par l'[Article 171 du CIR 92](#) sont donc soit imposés distinctement, soit globalisés avec les autres revenus (et imposés à un taux progressif) selon ce qui est le plus favorable au contribuable. Il s'agit par exemple des revenus de capitaux et biens mobiliers ; de certains revenus professionnels ; la plupart des revenus divers, etc.

⁴⁷ Les additionnels régionaux ne s'appliquent pas à certains revenus imposables distinctement (dividendes, intérêts, plus-values mobilières...)

Certaines compétences fiscales (déductions ou réductions d'impôts) sont transférées aux Régions à savoir les réductions ou des crédits d'impôts afférents à la maison d'habitation, la réduction et crédits d'impôt pour les dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie d'une habitation, les réductions ou crédits d'impôts relativement aux dépenses faites pour l'entretien et la restauration de propriétés classées; les dépenses fiscales titres services, les dépenses fiscales économie d'énergie, la réduction d'impôt - Politique des grandes villes (rénovation d'habitations) et la réduction d'impôts - Rénovation habitations à loyer social.

En ce qui concerne les réductions d'impôts et autres avantages (exemple, la bonification d'intérêt en matière de prêt vert) pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation, ainsi qu'en matière de réductions sur facture pour les véhicules propres, les Régions disposent déjà actuellement des compétences pour mettre en œuvre leurs politiques. Un transfert de compétence n'est donc pas nécessaire. L'accord prévoyait qu'en vue d'éviter les interférences du pouvoir fédéral sur des matières relevant de la compétence des Régions, le pouvoir fédéral pourra cependant mettre fin dès le budget 2012 aux incitants existant actuellement ce qui a été fait dans le cadre du budget 2012.

Une exception à la règle de progressivité est prévue pour les contrats en cours dont l'avantage fiscal deviendrait régional afin de permettre que le contribuable conserve le même avantage que celui auquel il avait droit dans le régime actuel.

Concurrence fiscale déloyale-loyauté fédérale

Pour éviter les problèmes de cogestion de l'IPP, l'Etat fédéral reste exclusivement compétent pour la base imposable et il ne sera prévu aucune possibilité pour les Régions d'introduire une procédure en conflits d'intérêts quand l'Etat fédéral prendra une décision sur un élément de l'IPP. Cela nécessitera une modification de l'article 143 de la Constitution. Il sera complété afin de préciser que les Communautés, les Régions, la Commission Communautaire commune et la Commission communautaire française lorsqu'il a été fait application de l'article 138 de la Constitution, ne peuvent invoquer de conflit d'intérêts⁴⁸ lorsque l'Etat fédéral modifie la base imposable, le taux, les exonérations ou tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques.

Il sera spécifiquement prévu dans la loi de financement que « *l'exercice des compétences fiscales des régions s'opère dans le respect de la loyauté fédérale et notamment des principes suivants : le principe d'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale; le principe visant à prévenir et éviter la double imposition ; le principe de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de l'Union économique et monétaire* ». Une disposition sera également introduite dans la Constitution pour rendre compétente la Cour constitutionnelle en matière de loyauté fédérale⁴⁹.

c) Les taxes régionales propres

Depuis 1980, la Constitution consacre un pouvoir fiscal propre aux régions (articles 170 et 173). *A priori*, les régions disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité, et peuvent créer n'importe quel impôt. Ce pouvoir est toutefois restreint par l'article 170, § 2, alinéa 2 de la Constitution qui permet au législateur fédéral de limiter ce pouvoir. Le législateur a fait usage de

⁴⁸ Le Groupe de travail chargé de préciser les missions du Sénat réformé sera également chargé de formuler des propositions pour aménager les procédures de prévention et de règlement des conflits d'intérêts.

⁴⁹ En vertu de l'article 142, al.2, 3° de la Constitution, l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle sera modifié en ajoutant un 3°, libellé comme suit : « *du principe de loyauté fédérale visé à l'article 143 de la Constitution* ».

cette compétence en votant la loi du 23 janvier 1989 selon laquelle les entités fédérées ne peuvent lever d'impôts que dans les matières non encore imposées par le législateur fédéral.

La loi ordinaire du 16 juillet 1993⁵⁰ a assoupli ces restrictions en réservant aux régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets et en enlevant au pouvoir fédéral et aux communautés la possibilité d'établir sur de tels impôts des centimes additionnels ou d'accorder des remises. Contrairement à certains impôts régionaux, perçus par l'État fédéral pour le compte des régions, les taxes instaurées par les régions sont perçues directement par celles-ci. Les régions ont exercé leurs compétences fiscales de manière différente⁵¹.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Aucune modification n'est prévue au niveau des taxes régionales propres. Les Régions restent donc compétentes pour le taux, la base et les exonérations taxes régionales.

d) La Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale exerce également son pouvoir fiscal par la reprise des taxes provinciales de l'ancien Brabant, qui ont été supprimées, et en même temps réinstaurées en tant qu'impôts régionaux, par l'ordonnance du 22 décembre 1994⁵². Il s'agit des taxes sur les établissements bancaires et financiers et les distributeurs automatiques de billets, sur les agences de paris aux courses de chevaux, sur les panneaux d'affichage, sur les appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux, sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, sur les dépôts de mitraille ou de véhicules usagés et sur la force motrice. D'autre part, l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier limite à 28 % l'immunisation du précompte immobilier des immeubles publics exclus du mécanisme de la mainmorte, de sorte que tous les bâtiments publics soient imposés de la même manière (sur la mainmorte, voir ci-dessous).

Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale exerce également le pouvoir fiscal de l'Agglomération bruxelloise : elle perçoit ainsi des centimes additionnels sur le précompte immobilier, une taxe additionnelle sur l'impôt des personnes physiques, un cinquième des additionnels communaux à la taxe de circulation et une taxe sur les taxis. Dans le budget initial pour 2010, ces recettes étaient estimées à 152,4 millions € (tableau 14).

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Aucune modification n'est prévue au niveau des taxes bruxelloises spécifiques.

2. Le pouvoir fiscal des Communautés

Comme les régions, les communautés disposent en principe de deux types de pouvoir fiscal, inscrits respectivement dans les articles 170 et 173 de la Constitution et dans les articles 3, 4, 5, 6, 9 et 11 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

⁵⁰ Loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*Moniteur belge*, 20 juillet 1993).

⁵¹ Pour une analyse détaillée de l'utilisation du pouvoir fiscal et des références légales, cf. B. BAYENET, S. TURNER, « Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique », *op. cit.* ; B. SEPULCHRE, *Mémento de la fiscalité locale et régionale*, *op. cit.*

⁵² Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1994 relative à la reprise de la fiscalité provinciale (*Moniteur belge*, 2 février 1995).

a) *Le pouvoir fiscal prévu dans la loi spéciale du 16 janvier 1989*

Jusqu'en 2001, les communautés bénéficiaient des recettes de la redevance radio-télévision. La loi spéciale du 13 juillet 2001 a régionalisé celle-ci. Les communautés ne disposent donc plus de recettes fiscales propres au sens de la loi du 16 janvier 1989. En compensation, les communautés reçoivent une dotation (voir *supra*).

b) *Le pouvoir fiscal prévu dans la Constitution*

Depuis 1980, la Constitution attribue un pouvoir fiscal propre aux communautés. Comme pour les régions, le législateur a fait usage de cette compétence en édictant la loi du 23 janvier 1989 qui limite le pouvoir fiscal des entités fédérées aux domaines non encore imposés par la loi fédérale. Autrement dit, ce pouvoir est d'application très restreinte. De plus, bien que la Constitution consacre le pouvoir fiscal des Communautés, sa mise en œuvre se heurte à l'absence d'assise territoriale complète. En particulier, l'exercice d'un pouvoir de taxation autonome par les communautés soulève des difficultés car elles ne disposent pas de compétences directes et exclusives à l'égard des contribuables dans la région bilingue de Bruxelles-capitale.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Aucune modification de l'autonomie fiscale des Communautés n'est introduite. Les Communautés ne disposeront donc pas, comme c'est le cas aujourd'hui, de recettes fiscales propres ce qui restera une particularité de notre système fédéral. L'absence de recettes fiscales propres fait reposer le financement des Communautés essentiellement sur des dotations. C'est surtout vrai pour la Communauté française étant donné que la Flandre a fusionné ses budgets régional et communautaire.

C. Les recettes non fiscales des Communautés et des Régions

Les Régions et Communautés disposent également de recettes non fiscales pour mener leurs politiques. Elles se composent de dotations ou moyens supplémentaires en provenance de l'Etat fédéral ainsi que de recettes non fiscales propres liées à l'exercice de leurs compétences⁵³.

1. Les dotations versées aux Régions

a) *La remise au travail des demandeurs d'emploi*

Même si l'indemnisation du chômage reste de la compétence de l'Etat fédéral, la politique de l'emploi, notamment la formation et le placement des demandeurs d'emploi, relève principalement des régions. Selon la loi spéciale du 8 août 1980, l'Etat fédéral octroie une intervention financière aux régions pour chaque chômeur complet indemnisé (ou chaque personne assimilée par ou en vertu de la loi) placé dans un programme de remise au travail dans le cadre d'un contrat de travail. Le montant de l'intervention est fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et correspond à une indemnité de chômage. La loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose que la Région doit fournir la preuve de l'occupation équivalente à un emploi temps

⁵³ Pour les Régions, il s'agit notamment des recettes d'exploitation des forêts, des recettes liées à la délivrance des permis de chasse et de pêche, des recettes à caractère financier, etc. Pour les Communautés, il s'agit notamment des recettes des droits d'inscription dans certains établissements scolaires, des droits d'entrée dans les musées et organismes culturels, les intérêts et placements ou encore les loyers perçus et des remboursements d'avances ou de salaires, etc.

plein, de la qualité de chômeur complet indemnisé ou de personne assimilée à un chômeur complet indemnisé du travailleur mis au travail, et du fait que ce travailleur est engagé dans les liens d'un contrat de travail. La loi du 13 juillet 2001 étend ces programmes à tout demandeur d'emploi inoccupé. Les montants relatifs aux droits de tirage ne sont pas indexés. En 2010, les droits de tirage s'élevaient à 182,2 millions € pour la Région wallonne, à 261,6 millions € pour la Région flamande et à 56,4 millions € pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Dotation liée aux compétences emploi

La dotation accordée aux Régions pour la remise au travail des demandeurs d'emploi est fusionnée avec la nouvelle dotation liée aux nouvelles compétences en matière d'emploi transférées aux Régions (soit un montant estimé en 2011 à 4,9 milliards). Cependant, seuls 90% des moyens seront transférés aux Régions. Les 10% restant sont repris dans le mécanisme de transition (voir infra).

Cette nouvelle dotation sera annuellement indexée et liée à 70% de la croissance économique.

Cette dotation sera répartie entre les trois Régions sur la base de la clé de répartition de l'IPP fédéral.

Cette clé de répartition des compétences en matière d'emploi ne correspond pas aujourd'hui à l'utilisation des moyens dans les trois Régions. En effet, étant donné les spécificités du marché du travail, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale utilisent une part plus importante du budget lié aux compétences de l'emploi. Pour la Région wallonne et de Bruxelles-Capitale, la différence entre les besoins en 2012 et le montant réparti selon la clé fiscale est reprise dans le mécanisme de transition.

Dotation liée aux compétences fiscales

40% du montant des dépenses fiscales transférées ont été intégrés dans l'autonomie fiscale. Pour les 60% restant, le gouvernement fédéral déterminera le montant des dépenses fiscales encore à transférer après assainissement des finances publiques et l'élaboration du budget 2012. Cette nouvelle dotation sera répartie sur la base de la clé de répartition de l'IPP fédéral. Elle sera indexée chaque année et liée à 70% de la croissance.

Pour les deux nouvelles dotations, le choix d'une pondération limitée à 70% de la croissance vise à compenser la perte d'élasticité des recettes d'IPP de l'Etat fédéral suite à la transformation de la part attribuée des recettes d'IPP en autonomie fiscale.

Enfin, pour les autres compétences transférées aux Régions, la clé de répartition sera basée sur des clés besoins⁵⁴.

b) Dotation spécifique de la Région wallonne

Dans le cadre des accords intra-francophones de 1992-1993, la Communauté française a transféré certaines compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française sans, pour autant, transférer parallèlement la totalité des moyens budgétaires affectés à ces politiques. La différence entre le montant transféré et le montant correspondant aux compétences constituait un refinancement régional de la Communauté française. Pour financer ces compétences transférées, la Communauté française verse des dotations « non suffisantes » à la Région

⁵⁴Voir annexe 2

wallonne et à la Commission communautaire française, à charge pour celles-ci de trouver le complément⁵⁵. En 2010, la dotation versée à la Région wallonne était de 302,0 millions €.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Les décisions prises au niveau de l'Etat fédéral n'influence pas directement la dotation liée aux transferts de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et la Commission communautaire française. Cependant, étant donné la nature des nouveaux transferts de compétences aux Communautés (voir infra), une nouvelle organisation des compétences devra s'organiser entre institutions francophones. Par exemple, la politique du troisième âge est aujourd'hui gérée par la Région wallonne et la Commission communautaire française suite au transfert de compétences de la Communauté française en 1993. Dans un souci de cohérence et d'efficacité, il sera opportun de transférer les nouvelles compétences liées aux personnes âgées de la Communauté française à la Région wallonne et la Commission communautaire française. Il en va de même pour d'autres compétences transférées aux Communautés dans la 6^{ème} réforme de l'Etat. Une fois que l'Etat fédéral aura transféré les nouvelles compétences aux entités fédérées, un nouveau débat institutionnel intra-francophone aura lieu afin d'organiser les compétences et les transferts de moyens éventuels entre la Région wallonne, la Commission communautaire française et la Fédération Wallonie Bruxelles.

c) Dotations spécifiques de la Région de Bruxelles-Capitale

(1) La mainmorte

La Région de Bruxelles-Capitale, en raison de son statut spécifique, bénéficie d'une compensation pour la mainmorte. Sous certaines conditions relevant de la qualité du propriétaire ou de l'usage qui en est fait, certains bâtiments bénéficient d'une exemption de précompte immobilier⁵⁶ communément appelée mainmorte. Le précompte est un impôt fédéral sur lequel les communes prélèvent des centimes additionnels. Afin de combler partiellement le manque à gagner résultant de cette exemption, les communes touchées bénéficient d'un crédit spécial inscrit au budget du SPF Intérieur. Ce crédit spécial couvre, à 72 % au moins, la perte des centimes additionnels subie par les communes touchées. Les communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont particulièrement touchées par ce phénomène compte tenu du statut de capitale de cette région et de la concentration élevée d'organisations internationales et nationales sur son territoire. À la différence des autres régions, la part de ce crédit afférente aux communes bruxelloises est attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale. Les communes bruxelloises ont, en effet, accepté que cette dotation soit versée à la Région en échange de la reprise de certaines dettes par la Région. En 2010, le montant de la dotation pour compensation de la mainmorte était de 35,4 millions €.

⁵⁵ Pour une analyse voir Bayenet et al, 2011.

⁵⁶ Il s'agit des biens appartenant à des personnes morales de droit public, autrement dit un État étranger, une institution internationale, l'autorité fédérale ou un organisme public qui en dépend. Des exceptions sont prévues pour les bâtiments de certains services administratifs décentralisés et de certaines entreprises publiques, pour les hôpitaux, les établissements d'enseignement, les bâtiments affectés au culte, etc.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Désormais, la mainmorte couvrira 100% de la perte subie par les communes en matière de non perception des additionnels communaux au précompte immobilier, non perception du précompte régional, la non perception des additionnels de l'Agglomération bruxelloise. Cette mesure s'applique à l'ensemble des communes belges (voir infra sur le juste financement de Bruxelles)

(2) Les dotations spécifiques à Bruxelles

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie également de recettes spécifiques inscrites au budget de l'État fédéral. La première dotation vise à rencontrer les charges spécifiques de Bruxelles en tant que capitale du Royaume et siège des institutions européennes. Un accord de coopération, dénommé Beliris, organise le comité de coopération chargé de définir les initiatives que peuvent prendre en commun l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de favoriser son rôle international et sa fonction de capitale. Ces initiatives peuvent être supportées partiellement ou totalement par le budget de l'État fédéral. Ces moyens financiers n'apparaissent donc pas dans le budget de la Région. Le budget octroyé dans le cadre de Beliris s'élève en 2010 à 125 millions €⁵⁷.

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie aussi d'une dotation destinée à assurer le service financier de l'emprunt contracté en 1981 pour consolider le déficit des communes bruxelloises et de l'Agglomération.

Par ailleurs, depuis 2001, un crédit de 24 789 352,48 € à charge du budget de l'État fédéral mais transitant par le budget de la Région de Bruxelles-Capitale est réparti, à partir de 2002, entre les communes qui comptent un échevin ou un président de CPAS néerlandophone. Ce crédit est, dès 2003, indexé et adapté à la croissance réelle. La répartition entre les communes se fait selon des critères objectifs s'inspirant de ceux utilisés pour la répartition du Fonds des communes. En 2010, le montant ainsi transféré était estimé à 30,6 millions €⁵⁸.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Les dotations spécifiques de Bruxelles (Beliris, etc.) restent en vigueur dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat. Il est néanmoins prévu que la loi de 10 août 2001 créant un fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles sera modifié afin de garantir un financement supplémentaire de 25 millions €. Le financement du Fonds passera ainsi légalement à 125 millions annuellement⁵⁹. Un groupe de travail technique sera chargé d'analyser l'opportunité de régionaliser la maîtrise d'ouvrage et de transférer le personnel

Un financement complémentaire de 461 millions sera apporté aux institutions bruxelloises d'ici 2015 dont 50% sont affectés. Au-delà de 2015, le juste financement de Bruxelles (à l'exclusion des pouvoirs locaux et des commissions communautaires) sera limité à 0,1% du PIB.

Ce juste financement des institutions bruxelloises s'organise en deux volets : d'une part, les moyens affectés et le complément « mainmorte » et d'autre part, une dotation pour tenir compte des navetteurs et des fonctionnaires internationaux à Bruxelles. Le premier volet devrait être intégré dans la loi spéciale votée en même temps que la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde alors que le second sera intégré dans la loi de financement.

⁵⁷ Source : <http://www.beliris.be>

⁵⁸ Chambre, *Doc. parl.* 53 0555/001.

⁵⁹ Note de politique générale, Beliris et les institutions fédérales, Chambre des Représentants, 20 décembre 2011, doc 53 1964/006.

Le premier volet (tableau 25) se compose de plusieurs dotations : une dotation mobilité (45 millions en 2012 pour atteindre 135 millions en 2015) indexée et liée à 50% de la croissance, un crédit complémentaire⁶⁰ pour la sécurité et la prévention (30 millions) non indexé, des moyens complémentaires pour tenir compte des besoins de la COCOF et de la VGC⁶¹ pour la petite enfance, la formation et l'enseignement (10 millions en 2012 pour atteindre 40 millions en 2015); une dotation pour le financement d'une partie des primes linguistiques⁶² (25 millions) indexée et l'élargissement de la mainmorte à 100% (24 millions).

Tableau 25 : Accord sur le juste financement des institutions bruxelloises

en millions	2012	2013	2014	2015
1^{er} volet				
Montants affectés				
Sécurité	30	30	30	30
Primes linguistiques	25	26)	27	28
Dotation Mobilité	45	75	105	135
Dotation vers COCOF et VGC	10	20	30	40
Total moyens affectés	110	151	192	233
Montant non-affecté				
Mainmorte	24	24	25	25
Total moyens non affectés	24	24	25	25
Total	134	175	217	258
2^{ème} volet				
Dotation navetteurs		13	28	44
Dotation fonctionnaires internationaux		48	101	159
Total	0	61	129	203

Le deuxième volet prévoit une dotation horizontale de la Région wallonne et de la Région flamande liée au nombre de navetteurs nets vers la Région de Bruxelles-Capitale (13 millions en 2013 pour atteindre 44 millions en 2015) non indexée et une dotation de l'Etat fédéral liée à la présence des fonctionnaires des institutions internationales sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (48 millions en 2013 pour atteindre 159 millions en 2015). Cette dotation n'est pas indexée.

⁶⁰ Ce crédit complémentaire de 30 millions sera octroyé, dès 2012, au « Fonds en vue du financement des dépenses liées à la sécurité résultant de l'organisation des sommets européens ». Le champ des dépenses éligibles et l'intitulé de ce fonds seront élargis afin de couvrir toutes les dépenses de sécurité et de prévention en lien avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles. La décision d'affectation des moyens du Fonds sera prise par la Région de Bruxelles-Capitale après avis du fédéral.

⁶¹ Il s'agit d'une augmentation des moyens prévus à l'art. 65 bis de la loi spéciale de financement. Pour analyse du financement des Commissions communautaires, voir Bayenet et al, 2011.

⁶² Le bilinguisme est, pour les administrations bruxelloises, une exigence importante qui requiert aussi d'importants efforts. Le bilinguisme sera encouragé par l'octroi de primes linguistiques, garanties au niveau juridique, à tous les agents (statutaires et contractuels) disposant d'un brevet linguistique. Le montant des primes variera en fonction du niveau de connaissances linguistiques dont l'agent justifie. Le financement des primes linguistiques incombera, pour un montant forfaitaire correspondant au montant moyen des primes octroyées actuellement, à charge de l'autorité fédérale.

La première dotation se base sur un mécanisme horizontal de solidarité entre les Régions et vise à compenser une partie de l'impôt régional moyen des navetteurs travaillant à Bruxelles. Cette dotation sera répartie entre la Région wallonne et flamande selon une clé équivalente au nombre de navetteurs.

La deuxième dotation vise à compenser partiellement ce que la Région ne perçoit pas en impôt régional du fait de la présence des fonctionnaires des institutions internationales (au-delà de ce qui est observé dans les deux autres Régions).

2. Les dotations versées aux Communautés

a) *Les étudiants universitaires étrangers*

Les Communautés bénéficient de moyens destinés à couvrir les dépenses relatives à l'accueil des étudiants étrangers dans l'enseignement universitaire. En effet, la répartition des étudiants étrangers entre les universités n'est pas proportionnelle à la population universitaire. Un crédit destiné aux Communautés pour le financement de ces étudiants a dès lors été prévu dans le budget fédéral. En 2010, les montants accordés aux Communautés française et flamande s'élevaient respectivement à 68,5 millions et 33,4 millions €.

b) *La compensation de la régionalisation de la redevance radio-télévision*

La loi spéciale du 13 juillet 2001 a régionalisé la redevance radio-télévision. En compensation, chaque Communauté reçoit une dotation déterminée par la moyenne de ses recettes en matière de redevance radio-télévision sur la période 1999-2001 exprimées en prix de 2002. La dotation ainsi déterminée est indexée chaque année. Les montants du budget 2010, en ce compris les soldes de 2009, sont de 530,4 millions pour la Communauté flamande, 294,2 millions pour la Communauté française et 5,7 millions pour la Communauté germanophone.

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

La dotation redevance radio-TV

La dotation redevance radio-tv est supprimée et intégrée dans la part attribuée des recettes de TVA. Elle évoluera désormais en fonction de l'inflation, de 80% du coefficient de natalité et 91% de la croissance et sera répartie entre les Communautés en fonction du nombre d'élèves.

La dotation pour financer les compétences liées aux allocations familiales

Une dotation (estimée en 2011 à 5,9 milliards) sera versée aux Communautés et à la Commission communautaire commune (Cocom) à Bruxelles pour financer le transfert des allocations familiales. La dotation sera répartie entre les Communautés (Cocom à Bruxelles) en fonction de la clé population des enfants de 0 à 18 ans. La dotation de chaque Communauté évoluera annuellement en fonction de l'indexation et de la croissance de la population de 0 à 18 ans.

La dotation pour financer les compétences liées aux personnes âgées

Une dotation (estimée en 2011 à 3 milliards) sera versée aux Communautés (et pour certaines compétences à la Cocom) pour financer le transfert des compétences en matière de soins aux personnes âgées (structures d'accueil, allocation d'aide aux personnes âgées, hôpitaux gériatriques, etc.). Cette dotation sera répartie en fonction de la population des plus de 80 ans dans chaque Communauté. La dotation de chaque Communauté sera annuellement indexée, liée à

82,5% de la croissance économique par habitant et à la croissance des plus de 80 ans de chaque Communauté.

La dotation pour financer les compétences liées soins de santé et l'aide aux personnes

Une dotation (estimée en 2011 à 1,2 milliards) est attribuée aux Communautés (sauf Cocom pour certaines compétences) pour financer les compétences transférées en matière de soins de santé et d'aide aux personnes. Cette dotation est répartie entre les Communautés en fonction de la clé population. La dotation de chaque Communauté est annuellement indexée et liée à 82,5% de la croissance.

Pour les autres compétences transférées aux Communautés, les moyens seront attribués en fonction des besoins.

D. Le mécanisme de transition

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

La nouvelle loi de financement doit garantir aux entités d'une part, le bénéfice de moyens suffisants pour mener des politiques efficaces et d'autre part, la non pénalisation brutale par le passage de l'ancien ou nouveau système de financement. Ainsi, afin de permettre un passage lissé entre le nouveau et l'ancien système, un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences de la nouvelle loi de financement en attendant que la dynamique du modèle ne permette de compenser l'impact du nouveau système.

Le montant ainsi estimé de l'impact pour chaque entité du passage au nouveau système sera maintenu constant pendant 10 ans avant de disparaître progressivement les 10 années suivantes.

Sur la base des simulations réalisées par la BNB pour l'année 2012, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ainsi que la Communauté flamande (uniquement sur ses compétences communautaires) devraient bénéficier du mécanisme de transition.

E. Les mécanismes de responsabilisation prévus dans la 6^{ème} réforme de l'Etat

Modifications introduites dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Afin de responsabiliser davantage les entités fédérées aux politiques qu'elles mettent en œuvre, des mécanismes de responsabilisation spécifiques ont été prévus au niveau des pensions et de l'environnement. Le premier s'applique aux Communautés et aux Régions. Le second concerne uniquement les Régions.

Le mécanisme de responsabilisation Environnement & Climat sera fonction des réductions des émissions de gaz à effet de serre de chaque Région. Ainsi, il sera prévu dans la loi spéciale de financement un mécanisme qui définira pour chaque Région, sur la base d'une proposition de la commission nationale climat, une trajectoire pluriannuelle de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des bâtiments. Si une Région dépasse son objectif assigné, elle reçoit un bonus financier proportionnel à l'écart à la trajectoire, que la Région investit dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les moyens fédéraux concernés sont financés exclusivement à charge de la part fédérale de la mise aux enchères des quotas d'émission. Si la Région n'atteint pas son objectif, elle paiera un malus financier proportionnel à l'écart à la trajectoire que l'Etat fédéral investira dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les modalités de ce mécanisme seront définies dans une loi ordinaire qui devra être

adoptée simultanément à la loi spéciale de financement. Il s'agit donc bien d'un mécanisme de responsabilisation qui prend la forme d'un bonus-malus.

Aujourd'hui, les pensions de retraite des fonctionnaires des Communautés et Régions et des enseignants sont financées par l'Etat fédéral. Ces agents, comme ceux de l'Etat fédéral, ne cotisent pas. Leurs pensions sont donc à charge des recettes de l'Etat fédéral. Cependant, sur la base de la loi spéciale du 5 mai 2003, les entités fédérées doivent payer à l'Etat fédéral une « contribution de responsabilisation » destinée à participer au coût de ces pensions.

La loi spéciale du 5 mai 2003 prévoyait qu'une évaluation du dispositif devait être réalisée au cours de l'année 2003. A défaut d'accord, le Roi pouvait, après concertation, en modifier certains paramètres. Si l'arrêté royal n'était pas publié au Moniteur belge avant le 31 décembre 2003 ou avant le 31 décembre d'une année ultérieure, les contributions de responsabilisation étaient égales à celles dues par les entités fédérées pour l'année 2002, soit 7.104.687€ pour la Communauté flamande, 8.427.913€ pour la Communauté française, 108.347€ pour la Communauté germanophone, 518.918 € pour la Région wallonne, 75528 € pour la Région de Bruxelles-Capitale, 5.439 €, Commission communautaire commune et 1.836 €, Commission communautaire française soit 16.242.668 € au total.

Les concertations qui ont eu lieu en 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 pour modifier le dispositif de contribution ont échoué, si bien que les contributions 2003 à 2011 ont été maintenues au niveau de 2002.

En 2011, si les mécanismes tel que prévus dans la loi avaient été appliqués, les contributions de responsabilisation auraient été de 54.354.176 € pour la Communauté flamande, 35.997.601€ pour la Communauté française, 567.345 € pour la Communauté germanophone, 2.497.667 € pour la Région wallonne, 493.313 € pour la Région de Bruxelles-Capitale, 19.564 € pour la Commission communautaire commune et 91.766 € pour la Commission communautaire française soit 94.021.432 € au lieu des 16.242.668 € versés par les entités fédérées.

Etant donné que l'essentiel du coût du vieillissement et principalement des pensions est à charge de l'Etat fédéral, il est donc nécessaire de faire contribuer davantage les entités fédérées au coût budgétaire du vieillissement. A cette fin, il est proposé que, dès 2012, après concertation avec les entités fédérées, les règles de calcul de la loi spéciale du 5 mai 2003 soient mises en œuvre pour déterminer la contribution de responsabilisation de chacune des entités fédérées. Ces règles seront adaptées, via la nouvelle loi spéciale de financement, à partir de 2016 afin que, de manière progressive et linéaire, d'ici 2030, cette contribution soit égale à celle applicable au personnel contractuel (8,86 % actuellement).

F. Assainissement des finances publiques

L'accord politique sur la modification de la Loi de financement prévoit qu'il sera finalisé à l'issue des discussions budgétaires sur l'assainissement des finances publiques. Une fois l'élaboration du budget 2012 et la trajectoire à l'horizon 2015, les négociateurs de l'accord devront ajuster le modèle mais sans modifier les mécanismes et les modalités d'autonomie fiscale des Régions et le juste financement de Bruxelles. Cet ajustement portera sur la fixation définitive des différentes variables prévues dans la loi de financement à savoir (montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution).

En avril 2011, la Belgique a déposé à la Commission européenne son Programme de stabilité définissant sa trajectoire budgétaire pour la période 2011-2014. Dans ce cadre, la Belgique s'est

engagée à réduire son déficit à 2,8% du PIB en 2012 et atteindre l'équilibre budgétaire en 2015. Dans le cadre de l'accord du gouvernement⁶³, le nouveau gouvernement Di Rupo Ier s'est engagé à réaliser un assainissement des finances publiques de près de 16 milliards à l'horizon 2014.

Tableau 26 : Programme de stabilité et répartition de l'effort entre Entité I et Entité II

En % du PIB	2011	2012	2013	2014	2015 ⁶⁴
Solde de financement					
Entité I	-3,1	-2,4	-2,0	-1,6	-1,0
Entité II	-0,5	-0,4	0,2	0,8	1,2
Total	-3,6	-2,8	-1,8	-0,8	0,2

Pour le budget 2012, le gouvernement fédéral s'est engagé à limiter son déficit à 2,4% pour l'entité I (Etat fédéral et Sécurité sociale) ce qui implique (sous l'hypothèse d'un taux de croissance de 0,8%) un effort budgétaire de 11,3 milliards. Cela implique que les autres niveaux de pouvoir définis comme l'entité II (Communautés, Régions et pouvoirs locaux) doivent limiter leur déficit à 0,4% du PIB.

Pour 2013, la trajectoire budgétaire définie dans l'accord de gouvernement prévoit de limiter le déficit de l'entité I à 2% du PIB. Sur la base de la méthodologie définie par le Conseil supérieur des finances, une négociation devra avoir lieu avec les entités fédérées pour définir les efforts de l'entité II.

Il est par ailleurs prévu que sur la base d'un rapport de l'Inspection des finances et après consultation des entités fédérées, le gouvernement fédéral prendra des mesures d'abandon de dépenses relatives à des compétences dites usurpées. L'économie prévue pour l'Etat fédéral est estimée à 250 millions € en 2012 et 300 millions annuellement à partir de 2013. L'arriéré des contributions de responsabilisation « pensions » sera également pris en considération pour estimer le montant des compétences usurpées.

G. Conclusions

Les travaux sur la loi de financement sont loin d'être terminés. Sur la base de l'accord politique d'octobre 2011, le nouveau gouvernement (PS-SPA-CD&V-CDH-MR-VLD) doit maintenant traduire l'accord en lois spéciales organisant d'une part, le transfert des nouvelles compétences aux entités fédérées et d'autre part, la nouvelle loi de financement. Le vote de ces lois spéciales nécessitera des majorités spéciales (2/3 des votants et majorité dans chaque groupe linguistique) tant à la Chambre qu'au Sénat et impliquera donc la participation des partis écologistes du Nord et du Sud du pays (non présents dans le Gouvernement) à l'élaboration des textes. Par ailleurs,

⁶³ Projet de déclaration de politique générale, Gouvernement Di Rupo Ier, 1^{er} décembre 2011.

⁶⁴ À titre d'indication mais non repris dans le Programme de Stabilité 2011-2014

l'accord politique sur la modification de la Loi de financement prévoit qu'il sera finalisé à l'issue des discussions budgétaires sur l'assainissement des finances publiques. Une fois l'élaboration du budget 2012 et la trajectoire à l'horizon 2015 réalisés, les négociateurs de l'accord devront ajuster le modèle mais sans modifier les mécanismes et les modalités d'autonomie fiscale des Régions et le juste financement de Bruxelles. Cet ajustement portera sur la fixation définitive des différentes variables prévues dans la loi de financement à savoir (montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution).

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be

IV. Annexes

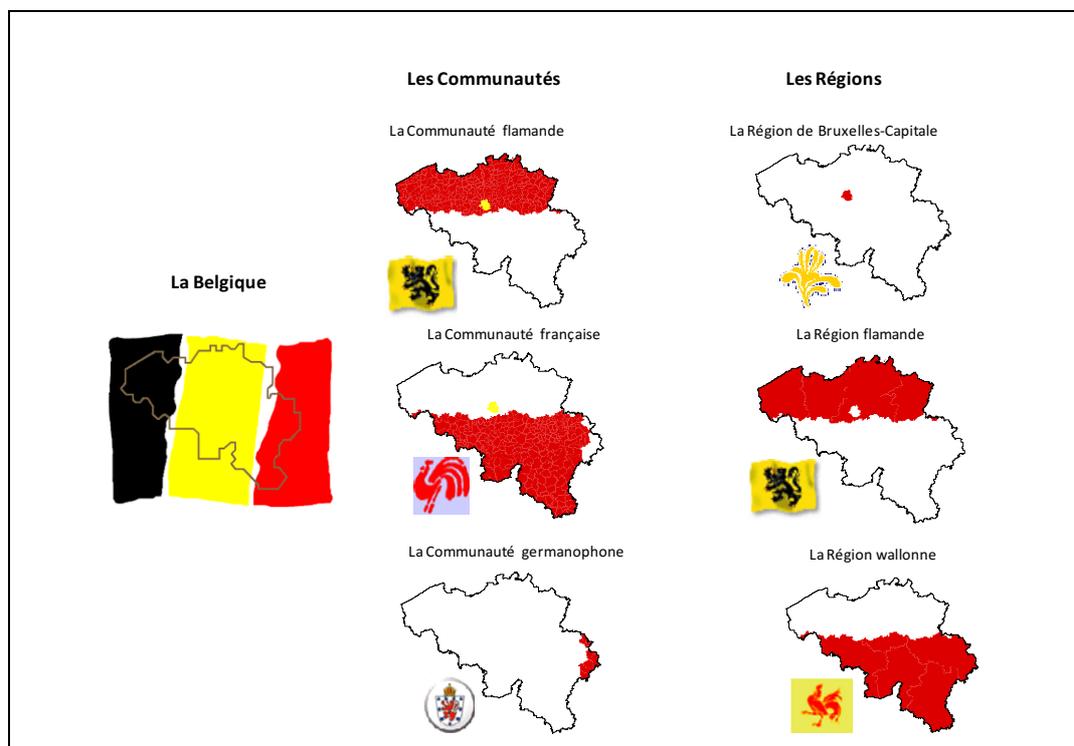
A. Annexe 1 : Organisation actuelle de la Belgique fédérale.

1. La structure institutionnelle de la Belgique

Depuis 1993, l'article 1^{er} de la Constitution définit la Belgique comme « *un Etat fédéral qui se compose des Communautés et des Régions* ». Les articles 2 et 3 précisent le propos : « la Belgique comprend trois **Communautés** : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone » et « la Belgique comprend trois **Régions** : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise » (figure 2).

Selon l'article 4 de la Constitution, la Belgique comprend quatre **régions linguistiques** : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Les régions linguistiques, définies dès 1963, sont un élément important de l'organisation de la structure fédérale belge. Elles définissent en effet le cadre géographique de référence pour l'application des règles en matière d'emploi des langues et pour la délimitation du territoire sur lequel les entités fédérées définies précédemment (Régions et Communautés) exercent leurs compétences. Les régions linguistiques sont d'une grande importance pour comprendre l'ampleur et les enjeux de l'autonomie fiscale des Régions.

Figure 2 : Structure institutionnelle de la Belgique



Source : adapté de Bayenet B. et De Bruycker Ph., « Belgium: an unique evolving federalism », R. M. Bird et R. D. Ebel, *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar Press, UK, 2006.

La région de langue française comprend les provinces de Hainaut, de Luxembourg, de Namur, du Brabant wallon et une partie de la province de Liège. La région de langue néerlandaise se compose des provinces de Flandre occidentale, de Flandre orientale, d'Anvers, du Limbourg et du Brabant flamand. La région de langue allemande⁶⁵ se compose de 9 communes situées en province de Liège : Amel, Büllingen, Burg-Reuland, Bütgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren et Sankt-Vith. La région bilingue de Bruxelles-Capitale est constituée des 19 communes bruxelloises : Bruxelles, Jette, Ganshoren, Berchem-Saint-Agathe, Koelkelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Anderlecht, Forest, Saint-Gilles, Uccle, Ixelles, Etterbeek, Watermael-Boitsfort, Auderghem, Wolluwe-Saint-Pierre, Wolluwe Saint-Lambert, Evere, Schaerbeek et Saint-Josse-ten-Noode.

En se basant sur le cadre géographique ainsi défini, il est alors établi que la Région wallonne est compétente sur le territoire de la région de langue française auquel s'ajoute celui de la région de langue allemande. La Région flamande est compétente sur le territoire de la région de langue néerlandaise. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente sur les 19 communes de la région bilingue de Bruxelles. La Communauté française est compétente pour la région de langue française et dispose de certaines compétences spécifiques au sein de la région bilingue de Bruxelles-Capitale à l'égard des *institutions*⁶⁶ francophones. La Communauté flamande exerce ses compétences sur la région de langue néerlandaise et dispose de certaines compétences spécifiques au sein de la région bilingue de Bruxelles-Capitale à l'égard des *institutions* néerlandophones. La Communauté germanophone est compétente au sein de la région de langue allemande.

2. La répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs dans la Belgique fédérale

Si chacune des Communautés et des Régions ont les mêmes compétences, leurs structures institutionnelles ne correspondent pas nécessairement à des modèles identiques. Ni les trois Régions, ni les trois Communautés n'ont le même type d'institutions. L'asymétrie la plus importante se situe entre d'une part, la Communauté flamande et d'autre part, la Communauté française et la Région wallonne. Comme le permet la Constitution (article 137), la Flandre a, dès 1980, « fusionné » ses institutions régionales et communautaires. Depuis cette date, la structure de l'Etat fédéral est asymétrique avec, du côté flamand, un Parlement et un gouvernement de la Communauté flamande compétents pour les matières régionales et communautaires. En ce qui concerne les compétences attribuées aux Régions, le pouvoir flamand ne l'exerce que dans les limites strictes de la région de langue néerlandaise. Le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale est donc exclu. La distinction entre la Communauté et la Région flamande ne se manifeste plus qu'à un égard : les parlementaires et les ministres qui proviennent de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils prennent évidemment part à l'exercice des compétences communautaires flamandes, mais ne peuvent pas participer aux délibérations portant sur des matières régionales flamandes⁶⁷.

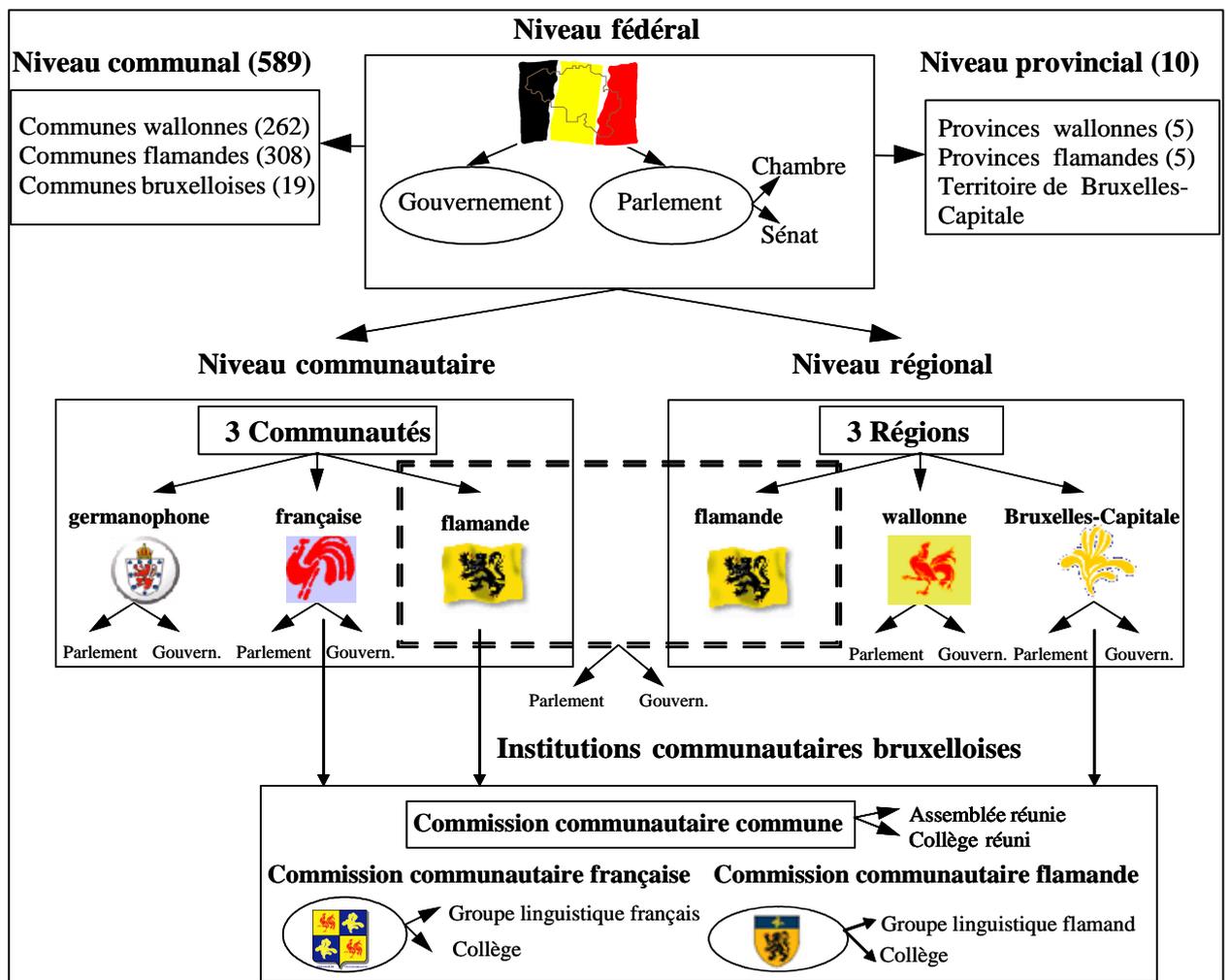
⁶⁵ Après la première guerre mondiale, les cantons allemands d'Eupen, Malmédy, Saint-Vith et de la commune de Moresnet ont été annexés à la Belgique.

⁶⁶ Voir *infra*.

⁶⁷ Blero B. « Un seul pouvoir gère les matières régionales et communautaires », in *L'avenir des Belges, le fédéralisme à l'épreuve*, Guide de l'exposition organisée par le Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles et le Musée des Sciences de Parenville, Mars 1999, Le Soir

Du côté francophone, la Communauté française et la Région wallonne sont des institutions distinctes compétentes respectivement pour les matières communautaires et les matières régionales. Les entités fédérées peuvent conclure des accords de coopération. Enfin, suite à la réforme institutionnelle de 1993, l'article 138 de la Constitution permet à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. De même, l'article 139 de la Constitution prévoit que, sur accord commun entre les deux pouvoirs, la Communauté germanophone peut exercer des compétences régionales wallonnes sur le territoire de langue allemande. Différents décrets et accords de coopération ont ainsi été conclus entre la Région wallonne et la Communauté germanophone qui organisent certains transferts de compétences.

Figure 1 La structure de l'Etat belge



a) Le pouvoir fédéral

L'article 35 de la Constitution prévoit que l'Etat fédéral n'exerce que les compétences qui lui sont expressément réservées dans la Constitution et les lois. Cependant, cet article n'entrera en vigueur que lorsqu'un nouvel article de la Constitution définissant ces compétences aura été adopté, ce qui

n'est toujours pas le cas aujourd'hui. En attendant, l'Etat fédéral exerce toutes les compétences qui n'ont pas été attribuées à d'autres niveaux de pouvoir en plus des compétences qui lui sont déjà réservées par la loi spéciale sous la forme d'exceptions au sein des matières communautaires et régionales.

L'Etat fédéral exerce ainsi aujourd'hui deux types de compétences⁶⁸ :

- les compétences qui n'ont pas été attribuées aux Régions et aux Communautés : la justice, la sécurité sociale, la défense et le maintien de l'ordre, la politique étrangère, les communications, les règles régissant l'état civil et la nationalité, l'accès au territoire, le séjour et l'établissement des étrangers et la reconnaissance des cultes et des organisations laïques ;
- les compétences qui lui sont expressément attribuées par la loi spéciale sous la forme d'exceptions au sein des matières communautaires et régionales : l'emploi de langues dans la Région de Bruxelles-Capitale et dans les communes à statut linguistique particulier, le revenu d'intégration sociale et la garantie de revenus aux personnes âgées, la législation organique des hôpitaux et d'autres règles essentielles concernant les normes et les infrastructures de santé ; les réseaux nationaux et internationaux de recherche et les établissements scientifiques fédéraux, les établissements culturels fédéraux, la sécurité de la chaîne alimentaire, l'énergie nucléaire, les entreprises publiques autonomes fédérales (SNCB, etc.), le maintien de l'union économique et monétaire belge (la politique monétaire, la politique financière et la protection de l'épargne, la politique des prix et des revenus, le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce, le droit commercial et le droit des sociétés, les conditions d'accès à la profession, etc.), ...

En synthèse, les compétences du pouvoir fédéral se concentrent sur les matières dites d'autorité (la politique étrangère, la défense nationale, la justice, le maintien de l'ordre), les matières du domaine social (les pensions, la santé publique, l'emploi, la sécurité sociale) et les matières économiques (les communications, la politique des prix, la sauvegarde de l'Union économique et monétaire). Ces compétences s'exercent sur l'ensemble du territoire national.

b) Les Communautés et Régions

Les Régions et Communautés sont compétentes pour les matières dites résiduelles, c'est-à-dire les compétences qui ne sont pas expressément dévolues par le constituant ou le législateur à l'un des niveaux de pouvoir. Toutefois, ce système n'entrera en vigueur qu'après l'établissement et le vote à la majorité spéciale de la liste de compétences fédérales, ce qui n'a toujours pas été fait. De plus, en principe, les pouvoirs législatif et exécutif régionaux et communautaires sont uniquement compétents pour les matières attribuées par la Constitution ou par une loi à majorité spéciale à la Région ou à la Communauté concernée. Il existe, rappelons-le, trois exceptions à ce principe :

- la Communauté flamande et la Région flamande partagent les mêmes pouvoirs exécutif et législatif ;
- la Région wallonne peut transférer certaines compétences à la Communauté germanophone ;
- la Communauté française peut transférer certaines compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶⁸ C. Sägerser, *Les pouvoirs en Wallonie*, Crisp, 2004

(1) Les Régions

Les compétences des Régions englobent (Sägesser, 2004) l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la rénovation urbaine, la rénovation rurale, la rénovation des sites économiques désaffectés, la politique foncière, les monuments et sites ; la protection de l'environnement et la conservation de la nature, la politique des déchets et la gestion de l'eau ; l'agriculture, la forêt, la chasse et la pêche ; le logement ; les travaux publics (routes, voies hydrauliques, ports et dépendances) ; les transports dont les transports en commun (à l'exception de la SNCB) et les aéroports ; les aspects régionaux de la politique économique, les richesses naturelles et le commerce extérieur ; la politique de l'emploi dont le placement des travailleurs et les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi ; les aspects régionaux de la politique de l'énergie ; l'organisation et la tutelle des pouvoirs locaux (communes, intercommunales et provinces) ; le temporel des cultes ; la recherche scientifique se rapportant aux matières régionales ; les relations internationales se rapportant aux matières régionales.

La Région wallonne a transféré ces dernières années des compétences à la Communauté germanophone : les compétences relatives aux monuments, sites et fouilles, aux pouvoirs subordonnés, au transport scolaire et aux télécommunications et la compétence portant sur la politique de l'emploi.

Le pouvoir fédéral exerce un certain contrôle sur la Région de Bruxelles-Capitale dans trois domaines : l'urbanisme et aménagement du territoire, les travaux publics et les communications. En effet, pour garantir le statut de capitale nationale et internationale, le gouvernement fédéral peut suspendre et la Chambre des représentants annuler une norme bruxelloise jugée contraire à cette double mission. De plus, la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences de l'ancienne agglomération bruxelloise (les services de propreté publique, les services incendie et l'aide médicale urgente). Enfin, elle a hérité de certaines compétences de l'ancienne province de Brabant qui se rattachent aux matières régionales ou qui sont d'intérêt général.

(2) Les Communautés

Les compétences communautaires s'étendent à six domaines : les matières culturelles, l'enseignement, l'emploi des langues, les matières personnalisables, la coopération intercommunautaire et internationale et la recherche scientifique.

Les matières dites personnalisables sont les matières qui supposent que les pouvoirs publics nouent avec les personnes un contact dans leur langue : la politique de dispensation de soins de santé et l'aide aux personnes (la politique de la famille, l'aide sociale, l'accueil et l'intégration des immigrés, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse et l'aide sociale aux détenus).

Certaines de ces compétences s'accompagnent d'exceptions. La politique de dispensation des soins de santé est une compétence communautaire à l'exclusion des domaines restés de la compétence de l'Etat fédéral: la législation organique sur les hôpitaux et les établissements de soins, le financement de l'exploitation lorsqu'il est régi par la législation organique, l'assurance maladie-invalidité, les règles de base relatives au financement de l'infrastructure, les règles législatives d'agrément et de la détermination des conditions et de la désignation comme hôpital universitaire. Dans le domaine de l'aide aux personnes, l'Etat fédéral a aussi conservé certaines compétences : les allocations familiales et les règles relatives à l'intervention financière octroyée aux employeurs occupant des handicapés, le revenu garanti aux personnes âgées.

En 1993, la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française : la propriété de certains bâtiments scolaires du réseau officiel non universitaire, l'exercice de la plupart des matières personnalisables à l'exception des hôpitaux universitaires, du C.H.U. de Liège, de l'Académie Royale de médecine et des missions de l'Office de la naissance et de l'enfance, des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge, de la protection de la jeunesse et de l'aide sociale aux détenus, certaines matières culturelles (les infrastructures sportives, le tourisme, la promotion sociale et la formation professionnelle) et d'enseignement (le transport scolaire).

(3) *Les Commissions communautaires à Bruxelles*

Les Communautés française et flamande disposent de certaines compétences sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ces compétences ne sont pas générales, car les décrets des deux communautés n'y ont force de loi qu'envers les *institutions* (publiques ou privées) qui, de par leur activité ou leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre des deux grandes communautés. En effet, il n'y a pas de sous-nationalité à Bruxelles : les Bruxellois ne peuvent être obligés de choisir leur appartenance à l'une ou l'autre des deux communautés pour bénéficier de ses services. C'est la raison pour laquelle les décrets des Communautés française et flamande ne portent à Bruxelles que sur les institutions et non sur les personnes. Ainsi, par exemple, les décrets des Communautés française et flamande en matière scolaire s'appliquent respectivement aux écoles francophones et néerlandophones situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais aucun décret de ces communautés n'a force de loi à l'égard des personnes qui sont domiciliées dans cette région linguistique, pas plus qu'à l'égard des institutions – bilingues – n'appartenant pas à une seule communauté, ce qui est par exemple le cas des CPAS, des hôpitaux publics, de certaines maisons de repos, etc.

Etant donné la limitation des compétences des Communautés française et flamande sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, trois institutions ont été créées en 1989 : la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande.

Les compétences uni-communautaires sur le territoire de Bruxelles-Capitale sont gérées par les deux *Commissions communautaires* disposant chacune d'une assemblée composée de membres des groupes linguistiques du Parlement bruxellois : *la Commission communautaire française (COCOF)* et *la Commission communautaire flamande (COCON ou VGC pour Vlaamse Gemeenschapscommissie)*.

Les compétences de la Commission communautaire française comprennent :

1. les matières transférées par la Communauté française⁶⁹ (bâtiments scolaires, certaines matières culturelles et personnalisables) sur lesquelles la Commission communautaire française agit comme une entité fédérée disposant d'un pouvoir législatif et exécutif;
2. certaines matières culturelles et d'enseignement, dont les compétences héritées de l'ancienne province de Brabant ou de l'ancienne Commission française de la culture, sur lesquelles la Commission communautaire française dispose d'un pouvoir réglementaire ou d'une prérogative de pouvoir organisateur, à l'instar du mode d'action des provinces et des communes.

⁶⁹ En vertu de l'article 178 de la Constitution et des trois décrets de la COCOF du 8 et 22 juillet 1993.

Les compétences de la *Commission communautaire flamande* sont composées des matières éventuellement déléguées par la Communauté flamande⁷⁰, ainsi que de certaines matières culturelles et d'enseignement, dont les compétences héritées de l'ancienne province de Brabant ou de l'ancienne Commission néerlandaise de la culture, sur lesquelles la Commission communautaire flamande dispose d'un pouvoir réglementaire ou d'une prérogative de pouvoir organisateur. À la différence de ses deux consœurs, la Commission communautaire flamande ne dispose donc d'aucun pouvoir législatif : ce n'est pas une entité fédérée, mais un organe décentralisé et subordonné de la Communauté flamande.

Les compétences de la *Commission communautaire commune* portent sur les matières dites bi-communautaires, qui comprennent :

1. les matières dites bi-personnalisables, c'est-à-dire les matières sociales et de santé intéressant les deux communautés à Bruxelles et sur lesquelles la Commission communautaire commune agit comme une entité fédérée disposant d'un pouvoir législatif et exécutif (son pouvoir législatif s'exerce, à l'instar de la Région de Bruxelles-Capitale et à la différence des autres entités fédérées, par la voie d'ordonnances et non de décrets) ;
2. les matières d'intérêt commun dans le secteur de la culture et dans celui de l'enseignement et les matières bi-communautaires relevant de l'ancienne province de Brabant, sur lesquelles la Commission communautaire commune dispose d'un pouvoir réglementaire ou d'une prérogative de pouvoir organisateur.

⁷⁰ Ce mécanisme prévu par l'article 166 de la Constitution n'est plus mis en œuvre actuellement pour cette commission comme pour la précédente (où il a été aboli lors du transfert de compétences en provenance de la Communauté française).

B. Annexe 2 : Détail des transferts de compétences de l'Etat fédéral aux entités fédérées

1. Marché de l'Emploi

a) Observation préliminaire

Les règles relevant du droit du travail et de la Sécurité sociale restent fédérales, de même que les dispositifs de concertation sociale ainsi que la politique salariale.

b) Contrôle de la disponibilité

- Les Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs⁷¹ y relatives.
- Maintien au fédéral du cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions.
- Les Régions ont la possibilité de déléguer le pouvoir de sanction à l'autorité fédérale (ONEM) contre rémunération.
- Sur la base de directives européennes des accords de coopération seront conclus fixant des objectifs communs relatifs à l'intensité de l'accompagnement des chômeurs
- Dispenses au critère de disponibilité pour reprendre des études ou pour suivre une formation professionnelle : les Régions déterminent de manière autonome quelles études et formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure. La détermination du type de chômeur bénéficiaire par les Régions se fera après avis conforme du fédéral. Une enveloppe fédérale sera définie par Région. Les Régions sont financièrement responsables en cas de dépassement de l'enveloppe fixée.

c) Politique axée sur des groupes cibles

- Régionalisation des réductions groupes cibles ONSS et activation des allocations de chômage. Les réductions structurelles des charges ONSS ainsi que la dispense de versement du précompte professionnel restent une compétence fédérale.
- Les Régions reçoivent la pleine autonomie pour ce qui est de l'utilisation des budgets .Elles pourront affecter à leur guise le budget transféré (y compris les excédents éventuels) à diverses formes de politique du marché du travail au sens large du terme (mesures en matière de coûts salariaux, formation et accompagnement des demandeurs d'emploi, programmes de mise à l'emploi,...).
- L'ONSS et l'ONEm restent les seuls opérateurs administratifs et techniques.
- L'autorité fédérale n'instaurera plus de nouveaux groupes-cibles après le transfert de cette compétence⁷² mais conservera une latitude de décision sur les mesures relatives au coût salarial qui demeurent de sa compétence.
- Régionalisation des titres-services, en maintenant les aspects liés au droit du travail, tels que ceux concernant les conditions de travail dans le secteur, au fédéral.
- Transfert aux Régions du Fonds de l'expérience professionnelle.

⁷¹ Pour que cette répartition des compétences puisse fonctionner, il est indispensable que l'autorité qui verse les allocations soit aussi celle qui exécute matériellement la sanction

⁷² Toute éventuelle décision relative à la création de nouveaux groupes cibles se prendra au Conseil des Ministres.

d) Placement

- Les Régions deviennent compétentes pour les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail (articles 60-61).
- La compétence ALE relève de l'autonomie des Régions (Transfert aux Régions des accompagnateurs à l'emploi des ALE et des moyens y afférents). Si les Régions décident de maintenir un dispositif ALE, le fédéral poursuivra le financement d'allocations de chômage, limité au nombre de bénéficiaires actuel par Région. Le système s'appliquera aux chômeurs de longue durée et à ceux qui sont très éloignés du marché de l'emploi.
- Régionalisation du reclassement: le droit du travail reste fédéral (notamment les CCT n° 51 et 82), mais les Régions deviennent compétentes pour les exigences de fond qui ne sont pas fixées dans les CCT n° 51 et 82, pour le remboursement des frais de reclassement aux entreprises et pour l'imposition de sanctions aux employeurs en cas d'absence de reclassement.

e) Autres

- Congé-éducation payé et apprentissage industriel : communautarisation de l'apprentissage industriel et régionalisation du congé-éducation payé. En matière de congé-éducation payé, les Régions devront conclure un accord de coopération avec les Communautés pour l'organisation et la reconnaissance des formations.
- Transfert des conditions et du financement de l'interruption de carrière dans le secteur public : régionalisation de l'interruption de carrière pour la fonction publique locale, provinciale, communautaire et régionale, ainsi que dans l'enseignement, à l'exclusion des agents contractuels de l'enseignement qui relèvent du crédit-temps.
- Migration économique: régionalisation du pouvoir réglementaire concernant les permis de travail A et B ainsi que de la carte professionnelle pour travailleurs indépendants. Le travailleur qui obtient un permis de travail A dans une des Régions peut travailler dans les deux autres Régions sur base de ce même permis. Le travailleur indépendant qui a obtenu une carte professionnelle dans une Région ne peut pas établir le siège de son activité dans une autre Région mais peut y exercer son activité.
- Transfert de programmes:
 - conventions de premier emploi dans le cadre des projets globaux : aux Communautés et aux Régions ;
 - bonus de démarrage et de stage pour les stagiaires issus de l'enseignement en alternance : aux Régions ;
 - complément de reprise du travail pour les chômeurs âgés et les familles monoparentales : aux Régions ;
 - autres programmes fédéraux d'économie sociale: aux Régions.
- Travail intérimaire:
 - Toutes les dispositions du droit du travail régissant le travail intérimaire restent fédérales ;
 - les Régions et les Communautés deviennent compétentes pour permettre le travail intérimaire dans leur secteur public respectif et le secteur local et les Régions pour recourir au travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail.

f) Réorganisation de la structure de gestion de l'ONEm

- Afin de garantir une bonne coopération entre l'ONEm et les services régionaux pour l'emploi

et compte tenu des nouvelles compétences des Régions, la structure de gestion de l'ONEm sera adaptée. À cette fin, chaque Région participera, en la personne d'un représentant du service régional pour l'emploi, aux réunions du comité de gestion de l'ONEm.

2. Soins de santé et d'aide aux personnes

NB : Les politiques listées ci-dessous seront communautarisées. Dans la mesure où les compétences impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou une allocation, ou lorsqu'il s'agit d'institutions bicommunautaires, l'autorité compétente en Région de Bruxelles-Capitale sera la Commission communautaire commune. De plus, l'accord de la Saint-Quentin pourra être appliqué.

a) Création d'un Institut pour garantir des réponses concertées aux grands défis en soins de santé

Un institut sera créé dans le but de garantir des réponses concertées aux grands défis, notamment budgétaires, à rencontrer en ce qui concerne l'avenir des soins de santé (vieillesse, métiers en pénurie dans ce domaine, évolutions technologiques, évolutions sociétales, maladies environnementales, etc.).

Cet institut fera office de lieu permanent et interfédéral de concertation entre les ministres compétents en matière de santé. Il sera chargé de définir une vision prospective commune et une politique de soins durable.

Il s'appuiera, entre autres, pour ce faire, sur les études menées par le Comité d'étude sur le vieillissement et par le Centre fédéral d'expertise des soins de santé. Il reprendra les missions du Centre du cancer.

Sa composition et son financement seront définis par accord de coopération. Cet institut sera créé au départ de structures existantes afin d'en limiter strictement l'impact budgétaire.

Les missions et la composition actuelles du Conseil général de l'INAMI ainsi que le fonctionnement de la Conférence interministérielle santé resteront inchangés.

b) Les missions essentielles du fédéral

La solidarité interpersonnelle implique l'égalité d'accès pour tous aux soins de santé remboursés, en garantissant le libre choix du patient, conformément au principe européen de la libre circulation des personnes. Le patient paiera le même prix pour un même produit ou une même prestation, quel que soit l'endroit en Belgique où ce soin lui est prodigué.

Pour garantir qu'il en sera bien ainsi, c'est l'autorité fédérale qui exerce la tutelle sur l'INAMI. L'autorité fédérale reste également compétente pour la politique de crise dans l'éventualité où une pandémie aiguë nécessiterait des mesures urgentes.

c) Le transfert de compétences aux entités fédérées

(1) Homogénéisation de la politique en matière d'aide aux personnes handicapées

Les aides à la mobilité seront transférées aux entités fédérées. L'allocation d'aide aux personnes âgées sera communautarisée (à Bruxelles, elle sera transférée à la Cocom).

(2) Homogénéisation de la politique hospitalière:

Les Communautés seront compétentes pour définir les normes auxquelles les hôpitaux, ainsi que les services, programmes de soins, fonctions... hospitaliers doivent répondre pour être agréés, étant entendu que :

- la programmation reste de compétence fédérale, des accords bilatéraux asymétriques pouvant néanmoins être conclus lorsqu'une Communauté le souhaite ;
- le financement des hôpitaux⁷³ reste de compétence fédérale, de même que les règles relatives à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux ;
- on vérifiera que les normes d'agrément édictées par les Communautés n'ont pas d'impact négatif sur les budgets fédéraux, à défaut d'accord bilatéral ;
- les normes qualitatives de référence sont celles édictées par l'Union européenne.

Les éléments A1 et A3 du budget des hôpitaux (BMF) seront transférés. Une dotation annuelle sera prévue dans la loi de financement. Cette dotation sera composée de deux parties: une partie extinctive, calculée chaque année en fonction des engagements déjà pris (pendant 33 ans), et un montant à convenir pour les nouveaux investissements qui seront consentis dans le futur. Pour ces nouveaux investissements, les clés de répartition entre entités seront actualisées de façon à correspondre aux dépenses réelles d'investissements de tous les hôpitaux, y compris académiques. Le calcul concret sera réalisé par un groupe de travail technique qui sera composé de fonctionnaires de l'autorité fédérale, service comptabilité des hôpitaux, et des entités fédérées.

Des accords bilatéraux de reconversion de lits hospitaliers pourront par ailleurs être conclus entre l'autorité fédérale et une Communauté qui souhaite promouvoir la prise en charge en dehors de l'hôpital, en ce qui concerne en particulier le secteur des soins de santé mentale ou la politique des personnes âgées.

(3) Homogénéisation de la politique des personnes âgées et soins long care

- La compétence complète (y compris la fixation du prix réclamé aux résidents) en matière de maisons de repos, maisons de repos et soins, centres de soins de jour, centres de court séjour, services G isolés et services Sp isolés sera intégralement transférée aux Communautés.
- Les conventions de revalidation suivantes seront transférées aux entités fédérées : ORL, psy, toxicomanes, malentendants, déficiences visuelles, rééducation psycho-sociale pour adultes, rééducation fonctionnelle pour les troubles précoces des interactions parents-enfants, autisme, établissements de rééducation pour enfants présentant une pathologie médico-psycho-grave établissements de rééducation motrice.

(4) Homogénéisation des soins de santé mentale:

⁷³ Hors A1 et A3, voir plus loin

- Les plateformes de soins de santé mentale sont transférées aux entités fédérées.
- La compétence complète en matière de maisons de soins psychiatriques (MSP) et d'initiatives d'habitation protégée (IHP) sera transférée aux Communautés.

(5) Homogénéisation de la politique de prévention

- Seules les entités fédérées peuvent prendre des initiatives en matière de prévention. Si ces actions de prévention supposent la participation des prestataires de soins par l'intermédiaire d'actes remboursables (par exemple des honoraires de dépistage ou les honoraires pour l'administration d'un vaccin), ces prestations pourront être honorées par l'INAMI. Ces accords peuvent être conclus avec l'INAMI de manière asymétrique.
- Les moyens que le fédéral affecte actuellement à la prévention seront transférés, de même que le Fonds de lutte contre les assuétudes.

(6) Organisation des soins de santé de première ligne

- Le soutien aux métiers de la santé de première ligne et l'organisation des soins de première ligne (fonds Impulseo, cercles de médecins généralistes, Réseaux Locaux Multidisciplinaires (RLM), Services Intégrés de Soins à Domicile (SISD), actions de prévention menées par les dentistes...) seront transférés aux entités fédérées.
- Les réseaux palliatifs et les équipes multidisciplinaires palliatives seront transférés aux entités fédérées.

d) Accords de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées

Les matières suivantes seront réglées par un accord de coopération :

(1) La composition et le financement de l'Institut mentionné au point 1.2.1.

(2) la gestion et l'utilisation d'eHealth ainsi que la transmission des connaissances et des informations.

Le principe qui s'applique ici est celui d'une obligation réciproque et inconditionnelle de partager les informations disponibles, dans le respect des droits du patient et de la loi sur la protection de la vie privée. eHealth sera dès lors cofinancé par le fédéral et les entités fédérées.

(3) les modalités de respect des engagements internationaux en rapport avec la politique de santé :

Le principe est que l'autorité fédérale organise la concertation nécessaire à ce sujet lorsque rien n'est encore prévu dans les structures de concertation existantes (COORMULTI).

(4) les modalités de contingentement des métiers de la santé:

(5) La compétence relative à la définition de sous-quotas est transférée aux Communautés.

(6) *les modalités d'adaptation et d'évaluation de l'AR n° 78.*

Les entités fédérées sont compétentes pour agréer les prestataires de soins dans le respect des conditions d'agrément déterminées par le fédéral.

(7) *la manière dont est organisée la concertation entre les autorités concernées sur les accords sociaux pour les métiers de la santé.*

L'autorité fédérale organise une concertation avec les entités fédérées avant de conclure des accords sociaux dans les «secteurs fédéraux» (et, de même, les entités fédérées se concertent préalablement avec le fédéral).

(8) *le mode de gestion et de financement du Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE)*

3. Allocations familiales

Le droit aux allocations familiales sera consacré dans la Constitution.

a) *Transfert des allocations familiales*

- Transfert des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption aux Communautés. À Bruxelles, c'est la COCOM qui sera compétente à l'exclusion des deux Communautés.
- Préalablement au transfert, la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants sera gommée.
- Pendant une période de transition, les Communautés qui le souhaitent pourront faire appel aux actuelles institutions de paiement pour continuer à assurer, contre rémunération, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales.

b) *Financement*

Le Gouvernement Fédéral pourra, sur proposition des partenaires sociaux, affecter une partie de l'enveloppe bien-être à la majoration de l'enveloppe globale « allocations familiales » attribué aux Communautés si ceux-ci constatent que le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur a augmenté significativement entre 2012 et l'année en cours.

c) *Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC)*

Suppression du FESC. Répartition de ses moyens entre les Communautés

4. Justice

a) *Organisation et fonctionnement de la Justice*

- L'article 144 de la Constitution sera adapté afin qu'y soit consacré le principe selon lequel le Conseil d'Etat et, le cas échéant des tribunaux administratifs fédéraux puissent aussi se prononcer sur les effets en droit privé d'une annulation. Les modalités de mise en œuvre seront discutées et adoptées, simultanément à la révision de l'article 144 de la Constitution.
- Arrondissement judiciaire de BHV : voir chapitre spécifique à l'accord institutionnel

b) Politique de poursuites et application des peines

- Les entités fédérées, via un Ministre délégué par le gouvernement de l'entité fédérée, jouiront d'un droit d'injonction positive dans les matières relevant de leurs compétences. Le Ministre délégué de l'entité fédérée adressera sa demande au Ministre fédéral de la Justice qui en assurera l'exécution immédiate.
- Dans les matières relevant de leurs compétences, les entités fédérées concluront avec l'autorité fédérale, un accord de coopération qui portera sur :
 - la politique de poursuites du ministère public et l'établissement de directives en matière de politique criminelle ;
 - la formalisation de la représentation des entités fédérées au sein du Collège des procureurs généraux..
 - la note-cadre Sécurité intégrale et le plan national de sécurité.
- Tribunaux d'application des peines : implication des Communautés par la participation des Directeurs généraux des Maisons de Justice au comité de sélection des assesseurs.
- Maisons de Justice:
Communautarisation de l'organisation et des compétences relatives à l'exécution des peines, à l'aide aux victimes, à l'aide de première ligne et aux missions subventionnées. Un accord de coopération sera conclu entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, chacun dans les matières qui relèvent de ses compétences.

c) Droit sanctionnel de la jeunesse

- Communautarisation (COCOM à Bruxelles) des matières suivantes:
 - définition de la nature des mesures pouvant être prises à l'égard de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction ;
 - règles de dessaisissement ;
 - règles de placement en établissement fermé ;
 - les établissements fermés, selon des modalités à déterminer.

5. Transfert des compétences dans d'autres domaines

a) Mobilité et sécurité routière

Le Code de la route reste de compétence fédérale, à l'exception du transfert aux Régions :

- de la détermination des limites de vitesse sur la voie publique, sauf sur les autoroutes ;
- de la réglementation en matière de placement de la signalisation routière (conformément au 1^{er} paquet) ;
- de la réglementation en matière de sûreté de chargement et de masse maximale autorisée et des masses entre les essieux des véhicules sur la voie publique ;
- de la réglementation relative au transport dangereux et exceptionnel (selon des modalités à déterminer afin d'assurer la coordination des procédures entre Régions) ;
- du contrôle des règles du Code de la route qui sont régionalisées en ce compris la fixation des sanctions administratives et pénales. La fixation de ces sanctions ne porte pas atteinte aux prérogatives de la police, du parquet, et des Cours et Tribunaux. Des fonctionnaires

régionaux pourront être habilités à contrôler l'application des règles régionales (cf. art. 11 de la loi spéciale du 8 août 1980).

La tutelle des Régions sur les règlements complémentaires en matière de sécurité routière est confirmée.

La prise en compte de l'avis des Régions sera renforcée en ce qui concerne les modifications au Code de la route. Si une des Régions rend un avis défavorable sur les propositions fédérales, une concertation sera organisée entre le fédéral et les Régions via la Conférence Interministérielle. A défaut d'accord, la décision finale revient au Gouvernement fédéral.

Par ailleurs, les Régions pourront proposer d'initiative des modifications au Code de la route. Si ces propositions font consensus, après concertation entre les Régions et le fédéral, elles seront adoptées et incluses dans le Code de la route.

- Actualisation de l'accord de coopération du 17 juin 1991, concernant les routes dépassant les limites d'une Région, qui sera notamment élargi à d'autres aspects de la mobilité interrégionale et en particulier en matière de sécurité routière.
- Transfert aux Régions du Fonds de sécurité routière. Les moyens afférents aux compétences qui demeureront du ressort de l'autorité fédérale resteront au niveau fédéral. Les autres moyens seront transférés aux Régions.
- Transfert des compétences de l'IBSR aux Régions. Un accord de coopération entre les Régions, auquel sera associée l'autorité fédérale, permettra d'organiser, le long des autoroutes, des actions nationales de sensibilisation destinées au grand public.
- Transfert aux Régions de la fixation des normes de l'infrastructure routière et du contrôle des normes techniques des véhicules.
- Transfert aux Régions du contrôle technique des véhicules, de l'homologation des radars et autres instruments liés aux compétences régionales. Le niveau fédéral restera compétent pour les normes de produit et l'immatriculation des véhicules. Il est entendu que chaque citoyen peut procéder au contrôle technique de son véhicule dans un centre de contrôle de la Région de son choix quel que soit son lieu de domicile.
- Régionalisation de la formation à la conduite, des auto-écoles et des centres d'examen (le permis de conduire restera fédéral). Il est entendu :
 - qu'une auto-école qui est reconnue dans une Région peut également opérer dans les autres Régions ;
 - que la régionalisation de la formation à la conduite ne porte pas préjudice aux initiatives visant à enseigner le permis de conduire dans les écoles ;
 - que chaque citoyen peut suivre la formation à la conduite dans une auto-école de la Région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile ;
 - que chaque citoyen peut passer l'examen dans un centre d'examen de la Région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile.
- Transfert aux Régions de la réglementation et du contrôle de la navigation intérieure, y compris le pouvoir de police (article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980).
- Représentants des Régions dans les CA des entités du groupe SNCB
- Après que le fédéral ait adopté un plan d'investissement pluriannuel doté de financements suffisants et respectant la clé 60/40, les Régions pourront apporter un financement additionnel pour l'aménagement, l'adaptation ou la modernisation des lignes de chemin de fer. Ce

financement additionnel des Régions devra respecter une proportionnalité par rapport au financement fédéral. Cette proportionnalité sera fixée par un accord de coopération obligatoire entre le fédéral et la ou les Régions concernées ; lequel conditionnera donc le financement additionnel régional.

- Au sein de la SNCB sera créée une structure dans laquelle les trois Régions et le fédéral seront représentés pour gérer ensemble l'exploitation du Réseau Express Régional (RER) de la SNCB.

Mobilité interrégionale autour de Bruxelles : Au sein de la communauté métropolitaine créée par la loi spéciale se tiendra la concertation entre les trois Régions relative à la mobilité, à la sécurité routière et les travaux routiers, de, vers et autour de Bruxelles. Le fait de fermer ou de rendre inutilisables les accès et sorties du ring fera l'objet d'une concertation préalable.

b) Autres domaines

Il y a un transfert de compétences dans les domaines suivants:

- Politique économique et industrielle
- Énergie
- Agriculture
- Urbanisme, logement et aménagement du territoire
- Administration locale
- Autres

<i>POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE</i>	
Pôles d'attraction interuniversitaires	Aux Communautés à l'issue de la phase VII des PAI . Afin de faciliter la transition, le transfert ira de pair avec un accord de coopération entre les Communautés.
Pôles d'attraction technologiques	Aux Régions.
Jardin botanique de Meise	Transfert cf. l'accord Peeters-Demotte
Autorisations en matière d'implantations commerciales/ socioéconomique pour la Distribution Comité national	Aux Régions. Lors du transfert, une concertation obligatoire, selon des modalités à déterminer, sera prévue pour les projets situés dans des zones limitrophes d'une autre Région et qui, par leur taille ou leur attractivité, peuvent avoir un impact sur une ou plusieurs autres Régions.
Fonds de participation	Aux Régions. Cessation de toutes les activités mais maintien d'une structure légère associant les Régions pour gérer le passé (crédits et emprunts en cours) ⁷⁴ .
Institut national de statistique	Interfédéraliser. Accord de coopération entre le fédéral et les entités fédérées pour définir les modalités de cette interfédéralisation.

⁷⁴ 200 millions sur 8 ans

Institut des comptes nationaux	Intégrer les entités fédérées. Accord de coopération entre le fédéral et les entités fédérées pour définir les modalités de cette intégration
Accès à la profession – conditions d'établissement	Transfert aux Régions ; avec liste des professions dont l'accès reste fédéral.
Banque Carrefour des Entreprises	Représentation des Régions.
Office national du Ducroire	Renforcer le rôle des entités fédérées. La délégation des pouvoirs publics doit se composer majoritairement de représentants des Régions.
Finexpo	Renforcer le rôle des Régions La délégation des pouvoirs publics doit se composer majoritairement de représentants des Régions.
Société belge d'investissement international	Renforcer le rôle des entités fédérées (Régions). La délégation des pouvoirs publics doit se composer majoritairement de représentants des Régions.
Agence pour le commerce extérieur	Renforcer le rôle des entités fédérées (Régions).
Agrément des centres touristiques	<u>Avis conforme</u> de la Région concernée préalable à la reconnaissance fédérale comme centre touristique
Contrôle des prix	Les entités fédérées seront compétentes pour contrôler les prix dans les matières qui relèvent de leurs compétences (La politique des déchets, la politique de l'eau, la distribution publique de gaz et la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est égale ou inférieure à 70.000 volts et qui ne remplissent pas une fonction de transport,–les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur, la location de biens destinés à l'habitation, le bail commercial, et le bail à ferme, les aspects hôteliers de la gestion des maisons de repos et la télédistribution). Les mesures transversales comme le blocage des prix resteront fédérales.
Tourisme	Aux Régions, sans préjudice du maintien des compétences pour les Communautés en ce qui concerne la promotion de Bruxelles au niveau national et international. Les Communautés pourront continuer à octroyer des subsides en matière d'infrastructures touristiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-

	<p>Capitale.</p> <p>Des accords de coopération seront conclus entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres entités concernées en ces matières.⁷⁵</p> <p>Une solution spécifique sera adoptée pour la Communauté germanophone pour lui conserver cette compétence, nonobstant sa régionalisation (article 139 de la Constitution).</p>
ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT	
Tarifs de distribution	<p>Aux Régions (gaz et électricité).</p> <p>Pour l'électricité, cela ne concerne pas les tarifs des réseaux qui remplissent une fonction de transport, même s'ils ont une tension nominale égale ou inférieure à 70.000 volts.</p> <p>Toutes les autres compétences actuellement gérées par le fédéral restent de compétence fédérale. Cela vise les études prospectives en énergie ; le cycle du combustible nucléaire ; la production de l'énergie, y compris off-shore ; les grandes infrastructures d'approvisionnement et de stockage en énergie ; le transport d'énergie ; la politique des prix finals de l'énergie pour le consommateur, en ce compris la politique sociale des prix ; l'efficacité énergétique des bâtiments fédéraux.</p>
Fonds de réduction du coût global de l'énergie	Aux Régions.
Respect des règles relatives au transit des déchets	<p>Aux Régions (avec un accord de coopération pour garantir la coordination entre le fédéral et les Régions, vu que cela concerne aussi les douanes et la police).</p> <p>Le transfert ne porte pas sur les déchets nucléaires.</p>
Exportation de matières nucléaires	<p>Les Régions et le niveau fédéral s'engagent dans un accord de coopération à faciliter la coopération pour ce qui est de la politique en matière d'exportation de matières nucléaires. L'accord de coopération se fondera sur les dispositions légales et institutionnelles en vigueur et sera axé sur les échanges d'information, le</p>

⁷⁵ Modification à l'article 6 §1er VI de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 :

Ajouter un 13° : «Le tourisme, sans préjudice de la compétence pour les Communautés en ce qui concerne la promotion de Bruxelles au niveau national et international et l'octroi de subsides en matière d'infrastructures touristiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. »

Modification à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

Au point 10° : les mots « et le tourisme » sont supprimés.

L'article 92bis §2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles sera également modifié pour prévoir la conclusion d'un accord de coopération entre la Région bruxelloise et les autres entités concernées en ces matières.

	partage d'expertise et le moyen de rendre efficaces les procédures prévues.
Commission nationale Climat	Le fonctionnement de la Commission nationale Climat sera optimisé et son rôle, renforcé. Les modalités de ces réformes feront l'objet de discussions techniques. Un mécanisme de responsabilisation climatique sera instauré
Droit de substitution au profit du fédéral dans le cadre des obligations internationales relatives au climat	Il est instauré un droit de substitution au profit de l'autorité fédérale pour le cas où une Région ou une Communauté ne respecterait pas les obligations internationales découlant de la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques ou d'un de ses protocoles, comme prévu dans la proposition de loi spéciale du 3 mars 2008 (doc Sénat, n° 4-602/1).

AGRICULTURE

Bureau belge d'intervention et de restitution	Aux Régions.
Fonds des calamités agricoles	Aux Régions.

URBANISME, LOGEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Baux d'habitation, baux commerciaux et bail à ferme	Aux Régions.
Expropriations	Transfert aux Régions de la procédure d'expropriation, sauf pour les expropriations faites par l'autorité fédérale ou les personnes morales qui dépendent de celle-ci, qui resteront soumises à la procédure fédérale
Comités d'acquisition	Aux Régions
Agence d'information patrimoniale	L'accord de coopération du 24/10/2002 sera revu afin de permettre la mise en place de l'Agence d'information patrimoniale
Infrastructures sportives	La Région de Bruxelles capitale aura la possibilité d'intervenir au même titre que les Communautés en ce qui concerne le financement et la subsideation des infrastructures sportives communales. ⁷⁶

⁷⁶ Modification à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 :

<i>ADMINISTRATION LOCALE</i>	
Centre de crise fédéral	Associer les Régions.
Fonds des calamités	Aux Régions.
Politique des grandes villes (liée aux compétences des entités fédérées)	Aux entités fédérées. L'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des Communautés ou des Régions.

Institutions provinciales	Les articles de la Constitution nécessaires seront modifiés afin d'assurer l'exercice complet de l'autonomie des Régions à l'égard des provinces, sans préjudice des dispositions spécifiques visées actuellement par la loi de pacification communautaire et relatives à la fonction des gouverneurs.
----------------------------------	--

<i>AUTRES</i>	
Formation professionnelle	La formation professionnelle reste une matière communautaire tout en prévoyant la possibilité légale pour la Région de Bruxelles capitale de mettre sur pied des programmes de formation professionnelle dans le cadre de sa politique d'emploi en tenant compte du caractère spécifique de Bruxelles. ⁷⁷
Immigration étudiante	Les Communautés deviendront compétentes pour la délivrance d'une carte d'études. L'autorité fédérale restera compétente pour l'octroi du droit de séjour.
Fonds d'Impulsion fédéral	Supprimer, transférer les moyens aux Communautés. ⁷⁸

En ce qui concerne le financement et la subvention des infrastructures sportives communales, ajouter à la fin du point 9° des mots suivants: « sans préjudice de la possibilité pour la Région de Bruxelles-Capitale d'intervenir au même titre dans le financement et la subvention des infrastructures sportives communales ».

⁷⁷ Modification à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 : En ce qui concerne la formation professionnelle, ajouter à la fin du point 16° la phrase suivante : « Toutefois, la Région de Bruxelles capitale sera compétente pour mettre sur pied des programmes de formation professionnelle dans le cadre de sa politique d'emploi en tenant compte du caractère spécifique de Bruxelles ».

⁷⁸ La question du financement actuel par la Loterie Nationale des projets FIPI sera examinée.

à la politique des immigrés	L'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des Communautés ou des Régions.
Fonds européen d'intégration	Supprimer, transférer les moyens aux Communautés. L'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des Communautés ou des Régions.
Télécommunications	La compétence en matière de radio- et télédiffusion des Communautés sera adaptée aux évolutions fondamentales de la technologie et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, avec maintien d'un cadre réglementaire fédéral pour les communications électroniques: régulation des marchés des télécommunications, gestion et contrôle de l'utilisation du spectre, protection du consommateur, noms de domaine, numérotation, service universel et respect de la vie privée. Éventuellement via un accord de coopération détaillé. Cette réforme sera préparée par un groupe de travail composé d'experts.
Bien-être des animaux	Aux Régions.
Contrôle des films	Aux Communautés moyennant une solution adaptée pour Bruxelles

Ordres déontologiques	La scission des ordres se fera après concertation avec les ordres professionnels concernés. Des modalités particulières seront prévues pour les habitants établis dans les six communes périphériques, sur avis conforme des ordres concernés. La scission des ordres doit aller de pair avec une structure faîtière par ordre chargée de la déontologie (au moins pour les professions médicales).
Décrets conjoints	Introduction de la possibilité pour simplifier les procédures de coopération entre entités. Pour la Région Bruxelles Capitale et la Cocom, ces décrets seront adaptés à la double majorité « pré-Lombard ».
Consultation populaire	Possible pour les Régions, sur des matières d'intérêt régional
Fonction publique	Une adaptation de la loi spéciale de réformes institutionnelles confèrera aux entités fédérées la compétence relative au statut administratif et pécuniaire de leur fonction publique. Les niveaux de pouvoirs passeront ensemble des accords de coopération sur des questions d'intérêt global et le feront en particulier, obligatoirement, pour ce qui concerne les maxima des traitements, en raison de leur impact sur les pensions. La mobilité entre les diverses entités restera possible.

Cour des comptes	Les Parlements des entités fédérées pourront confier des missions à la Cour des comptes, le cas échéant, moyennant rémunérations. L'article 180 de la Constitution sera actualisé pour tenir compte des nouvelles missions de la Cour.
Interfédéralisation du Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme (CECLR)	Poursuite des négociations avec les entités fédérées en vue de la transformation du CECLR en un centre interfédéral

c) Dépenses fiscales transférées.

Matières pour lesquelles les Régions auront à l'avenir la compétence exclusive et pour lesquelles les dépenses seront transférées:

- réductions ou des crédits d'impôts afférents à la maison d'habitation réduction et crédits d'impôt pour les dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie d'une habitation ;
- réductions ou crédits d'impôts relativement aux dépenses faites pour l'entretien et la restauration de propriétés classées ;
- dépenses fiscales titres services, dépenses fiscales économie d'énergie.
- réduction d'impôt - Politique des grandes villes (rénovation d'habitations)
- réduction d'impôts - Rénovation habitations à loyer social

Remarque :

En ce qui concerne les réductions d'impôts et autres avantages (exemple, la bonification d'intérêt en matière de prêt vert) pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation, ainsi qu'en matière de réductions sur facture pour véhicules propres, les Régions disposent déjà actuellement des compétences pour mettre en œuvre leurs politiques ; un transfert de compétence n'est donc pas nécessaire.

C. Annexe 3 : Synthèse budgétaire des transferts (estimations les plus récentes)

N.B. : pour chacune des compétences transférées, il conviendra de déterminer le personnel et les moyens associés (fonctionnement, bâtiments) qui devront également être transférés.

N°	Compétence	Montant (mios)
	TOTAL GENERAL	16.940

1	Marché du travail	4.368,1
	ONSS	
	Caractéristique travailleur	<u>687,3</u>
	Travailleurs âgés	338,0
	Jeunes travailleurs	105,0
	Chercheur d'emploi longue durée	155,0
	Restructuration	10,9
	Groupes à risque (jeunes peu scolarisés)	40,0
	PTP	12,8
	SINE	25,6
	Secteur spécifique	<u>33,1</u>
	Travailleur dragage et remorquage	0,7
	Employeur dragage et remorquage	3,7
	Gens de maison	0,2
	Accueillants d'enfants	14,2
	Artistes	14,3
	Plans emplois	<u>1.018,2</u>
	ACS ONSS	291,5
	ACS ONSSAPL	240,9
	ACS Droits de tirage	485,8
	ONEM	<u>541,4</u>
	Jeunes chômeurs	1,1

	Chômeurs âgés	28,7
	Formation professionnelle individuelle	47,9
	Chômeur longue durée hors PTP	438,0
	Programmes de transition professionnelle (PTP)	24,6
	Complément garde d'enfants	1,2
	Fiscal	<u>54,3</u>
	Moyens afférents à la dispense partielle de versement du précompte professionnel batellerie et remorquage	54,3
	Reste	<u>1.972,5</u>
	Art.60/61	138,7
	Contrôle disponibilité	38,0
	ALE (fonctionnaires et frais de fonctionnement)	35,0
	Congé éducation payé	83,9
	Premiers emplois	12,6
	Bonus stage et premier emploi	24,0
	Outplacement	4,5
	Interruption de carrière hors fédéral et enseignement	79,0
	Interruption carrière enseignement à l'exclusion des agents contractuels qui relèvent du crédit temps	82,0
	Bonus jeunes non marchand (ONSS)	25,9
	Chèques services (seule partie SS)	1.444,0
	Fonds d'expérience professionnelle	5,00
	1^{er} paquet économie sociale	<u>19,3</u>
2	Familles	<u>5.900,1</u>
	Allocations familiales	5.822,5
	FESC	77,6
3	Soins de santé	<u>4.211,4</u>
	Résidentiel	<u>3.337,0</u>
	Maisons de repos, maisons de repos et soins, centres de court séjour, centres de soins de jour	2.425,0
	Hôpitaux gériatriques (G) isolés	45,2
	Hôpitaux spécialisés (Sp) isolés	165,8

	Travaux de construction, de rénovation et de reconditionnement des infrastructures hospitalières	531,0
	Conventions de revalidation	170,0
	Aides aux personnes handicapées	<u>573,2</u>
	Allocation d'aide aux personnes âgées (APA)	511,0
	Aides à la mobilité	62,2
	Santé mentale	<u>174,8</u>
	Maisons de soins psychiatriques	120,5
	Initiatives d'habitation protégée	52,2
	Plateformes psychiatriques	2,1
	Prévention et organisation de la 1ère ligne	<u>126,4</u>
	Prévention (vaccination, dépistage, PNNS, hygiène dentaire dans les écoles, consultations sevrage tabagique)	76,6
	Fonds de lutte contre les assuétudes	5,0
	Services intégrés de soins à domicile (SISD)	4,7
	Plateformes et équipes multidisciplinaires de soins palliatifs	14,7
	Cercle des médecins	3,1
	Fonds Impulseo	22,4
4	Dépenses fiscales	1.911,4
	Dépenses en investissements économiseurs d'énergie et maisons passives	333,2
	Dépenses fiscales logement (déduction fiscale habitation unique, réduction majorée épargne-logement, déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires)	1.436,3
	Sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie	9,2
	Réduction d'impôts - Rénovation habitations à loyer social	0,1
	Réduction d'impôt - Politique des grandes villes (rénovation d'habitations)	0,6
	Déduction du revenu - Frais d'entretien monuments et sites	1,0
	Crédit d'impôts Titres-services	131,0
5	Transferts des compétences autres domaines politiques	548,9
	Maisons de justice	79,0
	Aide juridique de 1ère ligne	1,7
	Protection de la jeunesse	14,0 ⁷⁹
	Fonds sécurité routière	87,0
	Politique des grandes villes	87,5

⁷⁹ Montant à actualiser tenant compte des modalités de transfert des établissements fermés, encore à définir.

Politique scientifique (PAI et PAT)	30,2
Jardin botanique Meise	8,9
Fonds de Participation (phasing-out : montant global à étaler sur 8 ans)	200,0
FRCE	7,0
Fonds des calamités	11,8
Intervention belge et Bureau Restitution	13,1
Fonds d'impulsion fédéral à la politique des immigrants	8,0
Fonds européen pour l'intégration	0,7

D. Annexe 4 : Recettes, dépenses et déficit des différentes entités belges en 2010

En millions €	Administrations publiques	Pouvoir fédéral	Communautés et Régions	Administrations locales	Sécurité sociale
Recettes	172.238	93.966	50.566	24.363	74.970
Dépenses (transfert recettes fiscales aux autres niveaux de pouvoir)	187.042	105.270 (43.464)	53.151	24.974	75.272
Dépenses courantes à l'exclusion des charges d'intérêts	164.600	90.735	47.809	22.534	75.141
Charges d'intérêts	12.453	11.582	727	485	18
Dépenses en capital	9.989	2.953	4.616	2.956	104,8
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-14.355	-11.304	-2.586	-612	-302

Source : BNB, Comptes nationaux 2011