

Comment les Régions sont désormais financées

- La nouvelle loi de financement est entrée en vigueur le 1^{er} janvier.
- Depuis, elle fait polémique.

Entre la majorité fédérale et les gouvernements régionaux, rien ne va plus... La faute à la nouvelle loi de financement ? La N-VA ne s'est pas privée d'utiliser la cacophonie fédérale de la semaine dernière pour dire à quel point la nouvelle ossature des finances publiques belges était complexe : une usine à gaz qu'une seule experte de l'administration des Finances maîtriserait. Message subliminal : il faut changer tout cela, dès 2019.

La réalité est plus nuancée que cela. La loi spéciale de financement (LSF), c'est l'un des textes fondamentaux du fédéralisme belge : ces 38 pages parues au Moniteur le 6 janvier 2014 déterminent les moyens dont dispose chaque entité fédérée. Dans tout Etat fédéral, l'architecture financière est un édifice complexe. A fortiori dans un royaume de Belgique morcelé à la fois en Communautés et en Régions - qui se confondent parfois, comme en Flandre, mais pas toujours - avec des compétences qui ne sont pas réparties de manière homogène entre niveaux de pouvoir, l'exercice relève d'une extrême complexité. Mais, comme le soulignait dans le *Standaard* André Decoster, professeur à la KUL, l'actuelle LSF « n'est certainement pas plus complexe que la précédente », qui datait de 1989 (et avait été revue à plusieurs reprises entre-temps). Elle n'est pas non plus de la compétence exclusive de Carine Spinnoy, conseiller général au SPF Finances. Et pour cause : la loi actuelle est le fruit de très longues négociations menées en 2010 et 2011 par les experts des huit partis signataires de la sixième réforme de l'Etat, secondés par des spécialistes de la LSF (dont André Decoster lui-même). Faut-il rappeler que les épures précédentes avaient induit, au

fil de leur application, des effets pervers (l'ancien mécanisme de solidarité « encourageait » presque une Région défavorisée à le rester) ou négatifs pour l'une ou l'autre entité ?

C'est dire si, à l'entame de la négociation en 2010, chaque formation politique avait fourbi ses armes et délégué ses meilleurs hommes sur le dossier. Le contexte, du reste, incitait à la prudence, singulièrement côté francophone. La campagne électorale avait été marquée, au nord du pays, par les concepts d'autonomie et de responsabilisation. N-VA en tête, les partis flamands réclamaient des compétences renforcées pour les Régions, mais aussi des leviers financiers. La Flandre voulait maîtriser ses deniers, via l'autonomie fiscale, et ne plus dépendre des dotations, enveloppes fermées versées par l'Etat fédéral. Une évolution que les partis francophones savaient inéluctables mais qu'ils redoutaient : la responsabilisation n'est guère favorable aux Régions wallonne et bruxelloise, en retard économique sur la Flandre. Par

ailleurs, à l'entame des discussions, à l'automne 2010, la N-VA était à la table, et la crainte de voir l'Etat fédéral ou la Sécu malmenés par la réforme dominait. Autant de raisons qui ont poussé les négociateurs à assortir la révision de la LSF d'une dizaine de balises. Parmi celles-ci : pas question d'appauvrir une entité ni de supprimer d'un coup les mécanismes de solidarité. Toutes ces règles sont traduites en paragraphes de la LSF et ajoutent à la complexité du processus de répartition des moyens. Enfin, les calculs ont été effectués en 2010 et 2011, actualisés en 2012 mais ne trouvent leur application que depuis le 1^{er} janvier 2015, ce qui nécessite, déjà, des corrections, les paramètres (recettes fiscales, prévisions démographiques, taux de croissance et d'inflation...) ayant évolué. Certains chiffres ne seront du reste connus qu'en 2016 ou 2017... Voilà pourquoi la LSF générera certainement de nouvelles polémiques tout au long de la législature. ■

VÉRONIQUE LAMQUIN

AUTONOMIE FISCALE

IPP → 25,99% → clé de répartition

**11 milliards...
et des poussières**

En théorie, c'est relativement simple. Jusqu'en 2014, les Régions recevaient chaque année une « dotation », enveloppe fermée versée par le fédéral. Depuis le 1^{er} janvier 2015, elles jouissent de l'autonomie fiscale : elles perçoivent donc leurs propres recettes, via un impôt régional sur les revenus (qui vient s'ajouter aux taxes et impôts régionaux déjà existants comme les droits de succession ou la taxe de circulation).

En pratique, c'est bien sûr plus compliqué. Pour les trois premières années (2015-2017), le produit de l'impôt régional a été calculé pour être équivalent aux dotations régionales qu'il remplace, soit 11,944 milliards. Les négociateurs ont donc mathématiquement calculé la part que représente ce montant par rapport aux recettes totales de l'IPP : 25,99 %, c'est ce qu'on appelle le « facteur d'autonomie ». Reste à percevoir l'impôt régional sans imposer aux citoyens une double déclaration fiscale, ou une majoration de leur imposition. L'Etat fédéral continuera à percevoir l'impôt et ristournera à chaque Région sa part. Sur chaque avertissement-extrait de rôle figurera un montant d'impôt Etat (100 % de ce que le contribuable paiera/recevra), ventilé en deux parties : l'impôt régional (25,99 % de l'impôt, matérialisé par des centimes additionnels, dont le taux, pour les trois prochaines années est fixé à 35,117 %) et un impôt fédéral (74,01 %). Dernière étape : une fois la somme globale perçue (11,944 milliards), il faut la répartir : chaque Région reçoit l'impôt perçu auprès des citoyens domiciliés sur son territoire. C'est ce qu'on appelle la « clé IPP » (utilisée également pour répartir d'autres masses financières), en vertu de laquelle la Région flamande récolte 62,71 %, la Wallonie 28,73 % et Bruxelles 8,56 %. C'est le montant de base de l'autonomie fiscale, qu'une série de mécanismes viennent ensuite corriger, à la hausse ou à la baisse (lire par ailleurs).

Mais c'est à ce premier stade, déjà, qu'a éclaté la polémique la semaine dernière. Les 750 millions que le fédéral ne versera pas aux Régions viennent précisément de cette autonomie fiscale. En 2013, lorsque la loi de financement a été rédigée, le SPF Finances avait évalué les recettes IPP à 46 milliards pour l'exercice 2015. C'est sur cette base qu'on a calculé le facteur d'autonomie : pour verser 11,944 milliards aux Régions, il fallait l'établir à 25,99 %. Problème : voici deux semaines, l'administration fédérale a revu ses estimations à la baisse – pour deux raisons : la croissance économique est moins élevée que prévu mais, surtout, une nouvelle méthode d'évaluation a été utilisée. Les recettes escomptées ne sont plus que de 43 milliards, soit 3 milliards de moins. Or, le facteur d'autonomie, lui, est fixé jusqu'en 2018 (il sera réexaminé à ce moment-là). Les Régions reçoivent donc mathématiquement 750 millions de moins. Mais politiquement, une double polémique est née : les gouvernements régionaux contestent la nouvelle méthodologie (dont ils ne savent rien), ainsi que la clé de répartition appliquée pour les 750 millions. Un troisième litige, plus lourd encore, risque par ailleurs de survenir si la coalition suédoise réalise sa réforme fiscale : tout allègement de l'imposition sur le travail aura, mécaniquement, des effets négatifs pour les finances des Régions.

A noter enfin que les Communautés, qui n'ont pas de pouvoir fiscal, continuent, elles, à recevoir des dotations, principalement calculées selon les « besoins » - comme le nombre d'enfants de 0 à 18 ans pour les allocations familiales.

MÉCANISME DE SOLIDARITÉ

$$V \times (db-dpb) \times X$$

**Une « rawette »,
en centaines de millions**

En filigrane de la LSF, une série de principes, dont celui de « *maintenir une solidarité entre entités exonérée d'effets pervers* ». Le nouveau mécanisme de solidarité se calcule par une équation à quatre inconnues. On regarde donc l'écart entre la part de la Région dans la population totale (c'est le db de l'équation, en %) et la part de la Région dans les recettes d'IPP (dpb, en %). On corrige cet écart (exemple : Bruxelles ne pèse que 8,56 % des recettes d'impôt alors qu'elle représente 10,5 % de la population belge) pour un montant (V) obtenu en additionnant l'autonomie fiscale (les 11 milliards), les budgets transférés aux Régions (avec les nouvelles compétences) qui sont répartis selon une clé fiscale (comme l'emploi, soit 4,78 milliards) et une partie des dotations aux Communautés (liées à l'IPP). Mais la correction ne s'effectue qu'à concurrence de 80 % (X étant le facteur de compensation). Cela donne, pour 2015, un complément de 552,5 millions pour la Wallonie, 362,6 pour Bruxelles. Ce calcul s'effectue chaque année.

MÉCANISME DE TRANSITION

(LSF 2015) - (LSF2014)

**Une prime
avec date de péremption**

Autre principe clé de la LSF : veiller à ce qu'elle n'appauvrisse aucune entité. Du moins la première année. En 2015, on vérifie donc, pour chaque Région, si les moyens qu'elle a reçus pour exercer ses nouvelles compétences sont suffisants, à politique inchangée. On compare par ailleurs les montants calculés selon la nouvelle LSF (autonomie fiscale + mécanisme de solidarité) avec ceux qui auraient été obtenus via l'ancienne loi. Ces deux exercices dégagent un manque à gagner ou un surplus, qui est intégralement « gommé ». Concrètement, la Flandre reçoit 335 millions de trop, qui sont donc déduits du versement fédéral. En revanche, la Wallonie reçoit 581 millions de plus, et Bruxelles 82. Attention, ces montants sont fixes, ils sont dus pour dix ans. A partir de 2024, ils diminueront, chaque année, pour atteindre zéro en 2033. Ici aussi, une polémique a déjà éclaté, les Régions ayant décelé une erreur de 111 millions en leur défaveur dans les décomptes effectués par le fédéral.

REFINANCEMENT
DE BRUXELLES**460 millions mais pas pour faire n'importe quoi**

C'était l'une des victoires francophones : le refinancement de la Région bruxelloise. Lequel, pour ménager les susceptibilités flamandes, a pris des formes alambiquées. Ainsi, l'enveloppe est-elle divisée en deux parties, elles-mêmes subdivisées. D'une part, le fédéral octroie 256 millions pour des dépenses de mobilité (135 millions, indexés) et de sécurité (30 millions, non indexés), la petite enfance et l'enseignement (40 millions fixes), et les primes linguistiques (25 millions, indexés). D'autre part, la Région bruxelloise reçoit une double compensation. Pour la présence de navetteurs (qui engendrent des coûts, notamment de mobilité et de sécurité), d'abord : 44 millions, payés par la Wallonie et la Flandre. Pour celle des fonctionnaires internationaux (qui ne paient pas d'IPP, ce qui représente une perte pour la Région via l'autonomie fiscale) : 159 millions venant du fédéral.

Une trentaine
de milliards
pour le fédéral

Aux yeux de la N-VA, la sixième réforme de l'Etat n'est pas la révolution copernicienne attendue... Reste que les accords institutionnels ont drastiquement modifié les rapports de force au sein de la maison Belgique. Les transferts de compétences pèsent 20 milliards, au détriment du fédéral mais aussi de la Sécu, qui voit 15 % de son budget filer dans les Communautés et Régions. Par-delà les incertitudes de chiffres (cf. les polémiques

d'avant-Pâques), le budget de chaque entité a été drastiquement modifié. Le fédéral ne garde qu'une trentaine de milliards, alors qu'il doit déjà en lâcher 28 en dépenses primaires (Justice, Défense, Intérieur...) et qu'il assume 11 milliards de charges d'intérêts.

Les entités fédérées, de leur côté, ont enflé. Singulièrement la Flandre, qui ne s'embarasse plus depuis longtemps de distinguer sa Région de sa Communauté : elle pèse, à elle seule, en termes de dépenses, plus que l'Etat fédéral. Les partis francophones, eux, ont fait le choix de Bruxelles. Pour toutes les compétences communautaires, comme les allocations familiales ou les soins de santé, deux options existaient : les confier aux Communautés française et flamande, c'était créer des sous-nationalités dans la capitale : inacceptable. Les transférer à la Commission com-

munautaire commune (instance « bicommunautaire » bruxelloise), c'était laisser la Communauté française s'occuper des seuls Wallons. Pour clarifier cela, les francophones ont fait leur propre réforme institutionnelle : la Sainte-Emilie transfère les allocations familiales et les soins de santé à la Région wallonne. Avec les budgets liés, soit 3,5 milliards environ. Voilà pourquoi la Wallonie a presque doublé de volume avec la réforme de l'Etat.

Si les Régions y ont gagné en compétences et leviers, elles assument désormais des risques bien plus élevés. D'abord parce que leurs recettes sont plus « instables » : les rentrées fiscales sont liées à la conjoncture. Ensuite, le filet de sécurité (le mécanisme de transition) n'a qu'un temps : la Wallonie et Bruxelles ont dix ans pour se redresser, avait-on résumé, en 2011. Enfin, les entités fédérées doivent prendre leur part de difficultés jusqu'à alors très fédérales : le coût du vieillissement, l'assainissement budgétaire. Autant d'éléments qui changent la donne pour les Régions. ■