

CRISE BUDGÉTAIRE, CRISE SANITAIRE ET FÉDÉRALISME FINANCIER : OBSERVATIONS À L'AUNE DU CAS BELGE

[Christian de Visscher](#), [Damien Piron](#)

Lavoisier | « [Gestion & Finances Publiques](#) »

2021/4 N° 4 | pages 116 à 123

ISSN 1969-1009

DOI 10.3166/gfp.2021.4.016

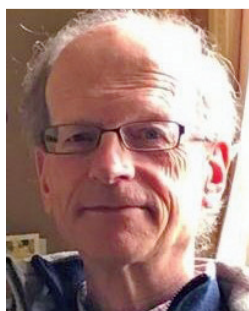
Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2021-4-page-116.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Christian de VISSCHER
Professeur à l'UCLouvain, Belgique



Damien PIRON
Professeur à l'UCLouvain, Belgique

Crise budgétaire, crise sanitaire et fédéralisme financier :

observations à l'aune du cas belge

Mots-clés : convergence - divergence - européanisation - fédéralisme - finances publiques - néolibéralisme

Le fédéralisme financier en Belgique connaît un paradoxe fondamental. Il est tout d'abord le fruit d'une logique de divergence alimentée par des dissensions politiques et économiques entre entités fédérées. Son évolution témoigne néanmoins d'une logique de convergence budgétaire, initialement dictée par la volonté d'enrayer les conséquences néfastes de l'importante dette publique, puis renforcée par l'accentuation progressive des contraintes budgétaires européennes.

La Belgique vit à l'ère du fédéralisme depuis la réforme constitutionnelle de 1970, laquelle a formellement mis fin à la structure unitaire du pays. Le long processus de fédéralisation résultant d'un « divorce rampant » entre le Nord et le Sud du pays a conduit à la mise en place de deux types d'entités fédérées (les ré-

gions et les communautés) dotées d'une large autonomie dans la gestion des importantes matières qui leur ont été concédées. Alors que le pays a connu en 2010-2011, puis en 2019-2020, une longue crise politique autour de la constitution d'une majorité politique au niveau fédéral, d'aucuns s'interrogent sur l'équilibre de ce mo-

dèle fédéral censé mettre fin aux tensions communautaires mais qui, dans les faits, tend plutôt à les alimenter.

Dans ce contexte, cet article propose une réflexion sur les rapports entre crises budgétaire et sanitaire et fédéralisme financier en Belgique. On assiste en effet à un curieux paradoxe dans ce pays entre une décentralisation croissante de

ressources financières et d'instruments fiscaux et une recentralisation par certains instruments d'action publique – un mouvement par ailleurs amplifié par les effets du renforcement de la surveillance exercée par les institutions européennes suite à la crise des dettes souveraines qui a frappé le continent dans le sillage de la crise financière.

1 Le fédéralisme financier belge au prisme de la convergence/divergence et de la consolidation/compétition

La typologie des « états de convergence » de la gouvernance territoriale¹ est ici proposée en combinaison avec une sociologie politique du néolibéralisme pour analyser l'interaction entre les facteurs de convergence et de divergence au sein du modèle belge de fédéralisme financier.

La typologie conçue par Cole et consorts identifie quatre formes distinctes de convergence et de divergence des politiques. La première est la convergence dite « dure ». De nature « descendante », elle fonctionne sur la base de normes ou de modèles institutionnels et stratégiques imposés aux entités concernées, lesquelles s'engagent à les respecter. Elle impose souvent des critères précis, une surveillance intrusive et parfois des sanctions en cas de non-conformité. Ainsi, les États membres de la zone euro sont-ils soumis à des pressions économiques, idéologiques, mais aussi et surtout institutionnelles – encore renforcées depuis la crise des dettes souveraines – qui se répercutent sur la gestion des relations intraétatiques.

La deuxième forme de convergence, dite « douce », est un processus « ascendant » par lequel des idées et des pratiques sont reprises de façon sélective et utilisées par les acteurs régionaux dans le but d'échanger des informations pertinentes sur les politiques, de comparer de « bonnes pratiques » ou, à tout le moins, d'améliorer leur connaissance mutuelle des normes, pratiques ou instruments en vigueur. La convergence « douce » présuppose une ouverture des élites dirigeantes à l'apprentissage dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques. La diffusion d'instruments d'inspiration néo-managériale dans les services publics – tels que la création d'agences, les budgets-programmes ou les partenariats public-privé – constitue un bon exemple de cette convergence « douce » entraînant un certain mimétisme dans l'adoption de ces instruments par les entités.

Dans une logique de divergence, les acteurs font le choix de poursuivre une politique contre un modèle dominant perçu comme négatif. Cette divergence recouvre tout positionnement politique, norme ou instrument d'action publique adoptés en réaction face à un modèle ou à une vision perçue négativement. Elle suppose une certaine capacité politique à produire une vision partagée du territoire et à construire des coalitions territoriales d'acteurs pour la porter sur le temps long.

Dans sa variante « douce », les entités disposent d'une grande latitude pour développer une politique divergente. Dans sa variante « dure », les entités ont des choix limités pour poursuivre une voie divergente en raison du développement différencié lié aux institutions, aux économies ou aux mécanismes de gouvernance. Ainsi, comme nous le verrons plus loin, la Flandre cherche à faire prévaloir, dans les négociations communautaires, un principe de légitimité budgétaire fondé sur le principe du « juste retour », plutôt que sur la solidarité entre entités défendue par les francophones.

La fédéralisation du pays, en particulier dans ses aspects financiers, gagne également à être abordée suivant une approche néolibérale des finances publiques², laquelle met en évidence le processus de « rationalisation économique de la politique et de l'État » qui s'est répandu depuis le début des années 1980³. Dans l'optique des tenants du néolibéralisme, les institutions publiques se voient désormais tenues d'optimiser les ressources à leur disposition, c'est-à-dire de calculer la politique la plus efficace, compétitive ou maximisant le bien-être tout en conservant la maîtrise de leurs coûts.

Cette grille de lecture permet de comprendre la transformation profonde des politiques publiques que la Belgique a connue au cours de ces quatre dernières décennies. Depuis le début des

¹ COLE A., HARGUINDÉGUY J.-B., PASQUIER R., STAFFORD I., de VISSCHER C., "The States of Convergence of Territorial Governance" *Publius: the Journal of Federalism*, 2015, Vol 45, n° 2, p. 297-321.

² PIRON D., *Gouverner les régions par les finances publiques — Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.

³ DAVIES W., *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, London, Sage, 2017.

Dossier

> Finances publiques
et crises

années quatre-vingt, de nombreuses réformes ont ainsi été menées dans l'optique d'élargir le champ d'application de la concurrence de marché à des secteurs qui en étaient préalablement épargnés, de « consolider » les politiques monétaire et budgétaire en parallèle au développement du marché de la dette publique, ou encore d'encadrer les salaires et de réformer la fiscalité des entreprises en vue de préserver la « compétitivité » de l'économie nationale. Que ce soit sous une forme « dure » ou plus « douce », la rationalité néolibérale est ainsi devenue la « marque de fabrique » de l'action économique gouvernementale, en ce compris dans le domaine des finances publiques.

La phase inaugurale de ce « tournant néolibéral »⁴ peut être établie au cours de la période 1982-1987, à travers l'« accompagnement » de la dévaluation du franc belge de 1982 par plusieurs mesures à caractère austéritaire : immixtion du gouvernement dans la formation des salaires (sautes d'indexation, gel des salaires), interventions facilitant le désengagement du capital privé de secteurs industriels en difficulté, « rationalisation » des administrations publiques en vue d'en réduire les coûts et les effectifs. Ce virage néolibéral connaît une brusque accélération entre 1988 et 1992, lorsque le Gouvernement national décide d'arrimer le franc belge au mark allemand, qui sert alors de référence au sein du système monétaire européen. La politique budgétaire se veut restrictive, ainsi qu'en témoigne

l'adoption d'une « double norme » limitant l'évolution des dépenses primaires (c'est-à-dire hors charges d'intérêts) à l'inflation et interdisant l'augmentation du déficit public en vue d'enrayer l'effet dit « boule de neige » d'auto-alimentation des charges d'intérêt de la dette.

La décennie quatre-vingt-dix est marquée par la poursuite des efforts d'assainissement budgétaire, motivés par la ferme volonté de l'exécutif fédéral de faire entrer la Belgique dans la zone euro. Cette décennie est également celle de la privatisation d'un ensemble d'entreprises publiques actives dans le secteur bancaire et les services publics marchands libéralisés sous les « coups de boutoir » de l'Union européenne (postes, télécommunications, transport aérien, etc.). Enfin, si la première décennie du XXI^e siècle est caractérisée par un assouplissement de la politique budgétaire, elle marque également la poursuite de réformes destinées à accroître l'attractivité du régime fiscal applicable aux sociétés localisées en Belgique.

Le raisonnement néolibéral imprègne également, comme nous le détaillons plus loin, le système de financement des entités fédérées. Le fédéralisme financier belge se caractérise en effet par la volonté d'instituer des pouvoirs publics à la fois *compétiteurs* dans les domaines économique et fiscal, ainsi que *consolidateurs* sur le plan budgétaire. Mais commençons d'abord par rappeler les grandes étapes d'évolution du fédéralisme financier.

2 Régions et communautés en Belgique : une dynamique institutionnelle centrifuge

Avant d'aborder les étapes de construction du fédéralisme financier, il est essentiel de souligner la complexité du système institutionnel élaboré dès 1970. Celle-ci découle d'un compromis entre deux conceptions opposées : celle des nationalistes flamands, qui défendaient une structure fédérale à deux composantes – flamande et francophone – fondées sur l'appartenance à une même culture, et celle des mouvements autonomistes wallons, qui avançaient l'idée d'un modèle à trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) disposant d'une large autonomie pour prendre en mains leur propre essor économique⁵. La Belgique compte ainsi deux types d'entités fédérées, aux territoires différents, mais qui se recoupent partiellement : trois communautés (française, flamande et germanophone) compétentes dans les matières culturelles, sociales, d'enseignement et relatives à l'emploi des langues et trois régions

(Wallonie, Flandre et Bruxelles-Capitale) compétentes dans des matières telles que l'économie, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les transports et le logement.

En second lieu, il faut aussi rappeler qu'il n'existe pas de hiérarchie entre les normes édictées par l'Autorité fédérale et les entités fédérées : un décret régional ou communautaire pris dans les matières transférées à ces entités est équivalent à une loi fédérale. Le pouvoir « central » ne peut donc exercer aucune sorte de tutelle légale sur les régions et communautés, y compris dans le domaine financier. Les lois de réformes institutionnelles imposent toutefois, dans les domaines de compétences partagées, des procédures de concertation destinées à contenir les tensions ou désaccords entre les différents niveaux de pouvoir.

⁴ MAISSIN, G., « La Belgique sur la voie du néo-libéralisme : profil d'une politique économique », *Cahiers marxistes*, n° 205, 1997, p. 11-33.

⁵ JACOB S. & PASQUET C., « Le fédéralisme conflictuel : identité régionale et gestion des conflits en Belgique », in PAULIAT H. (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflits ?*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2004, p. 239-266.

S'agissant du processus d'attribution de compétences matérielles et de moyens financiers aux entités fédérées, trois périodes correspondant à trois registres complémentaires de légitimation du « fédéralisme financier » se sont superposées au cours du temps : la légitimité financière verticale (depuis 1970) ; la légitimité budgétaire horizontale (depuis 1989) et, enfin, la légitimité fiscale (depuis 2001).

Dès 1970, la décentralisation de compétences et de moyens financiers a été conçue comme une réponse rationnelle à l'hétérogénéité des préférences culturelles, linguistiques et économiques entre les entités du pays. Durant cette phase de transition vers un modèle de relations financières en adéquation avec l'architecture institutionnelle en cours de fédéralisation, les nouvelles collectivités fédérées ont graduellement obtenu la possibilité de développer une gestion budgétaire autonome. Les communautés et régions se sont vu accorder la faculté de voter annuellement leur budget, ainsi qu'une autonomie totale dans l'utilisation de leurs ressources, lesquelles dépendent alors très largement de dotations inscrites au budget du pouvoir central⁶. En plus de celles-ci, ces entités bénéficient de ristournes sur le produit de certains impôts et prélèvements réalisés par l'État central, de ressources non-fiscales en lien avec leurs compétences, de la faculté de recourir à l'emprunt et, enfin, d'une autonomie fiscale propre. Celle-ci est toutefois assez restrictive car la Constitution consacre une primauté de la loi fiscale (fédérale) sur le décret fiscal (régional).

Dans un deuxième temps, qui débute en 1988-1989, le débat relatif à l'efficacité financière du système fédéral s'étend aux modalités de répartition *horizontale* des moyens financiers attribués aux entités fédérées. La discussion se présente sous la forme d'un arbitrage entre « responsabilisation » et solidarité. L'adoption de la loi spéciale de financement des communautés et des régions du 16 janvier 1989 (LSF) marque véritablement l'entrée de la Belgique dans l'ère du fédéralisme financier. Une de ses innovations majeures réside dans l'introduction de nouveaux mécanismes de financement des collectivités fédérées : la rétrocession, sous forme de dotations, de recettes fiscales prélevées par les administrations centrales, d'une part, et le transfert d'instruments fiscaux normatifs aux régions, d'autre part⁷.

La LSF initiale finance une très grande majorité des ressources des entités fédérées à l'aide de dotations évolutives et programmées dans le temps, dont la répartition obéit à deux logiques distinctes. Les compétences régionales sont fi-

nancées à l'aide de *parts attribuées de l'impôt des personnes physiques (IPP)*, ventilées en fonction du rendement de cet impôt sur leur territoire (critère dit du « juste retour »⁸). Ce mode de répartition favorise les entités dont les résidents sont plus aisés et contribuent de la sorte davantage aux recettes publiques. Le financement des deux grandes communautés obéit quant à lui à une logique différente : les dépenses d'enseignement (qui représentent alors près de 80 % de leurs ressources) sont financées à l'aide de *parts attribuées de la TVA*, ventilées en fonction non pas de leur capacité fiscale, mais de leurs besoins (estimés à travers le nombre d'élèves inscrits dans leurs écoles).

L'attribution d'une autonomie fiscale dérivée aux régions représente une deuxième modification majeure. La LSF a conféré une compétence normative aux collectivités régionales sur les sept impôts dont le produit leur était jusque-là ristourné : la taxe de circulation, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils de jeux automatiques, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement et les droits de succession. Les régions se voient dès lors habilitées à modifier (à des degrés variables) la base, le taux d'imposition et les exonérations de ces « impôts régionaux », dont elles peuvent en outre reprendre le service.

Enfin, dans un troisième temps, qui commence à partir du début de la décennie 2000, le souci d'une plus grande légitimité fiscale se traduit par un transfert renforcé de compétences *fiscales* à destination des régions, en vue de leur permettre de renforcer le lien entre leurs ressources et les politiques qu'elles mènent. Depuis la réforme institutionnelle de 2001, les collectivités régionales sont ainsi compétentes pour fixer la base, le taux et les exonérations de l'ensemble des impôts régionaux, dont la liste a par ailleurs été allongée (redevance radio-télévision, taxe de mise en circulation et Eurovignette – depuis lors remplacée par un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds) et dont elles perçoivent désormais l'intégralité du produit. En outre, elles sont autorisées à percevoir des centimes additionnels et à accorder des réductions à l'IPP, ainsi qu'à appliquer des augmentations et des réductions fiscales en lien avec leurs compétences matérielles. L'exercice de cette compétence fiscale est toutefois assorti de balises strictes, telles que l'interdiction de réduire la progressivité de l'impôt ou de se livrer à une concurrence fiscale déloyale. Par ailleurs, les adaptations apportées à l'IPP par une région ne pouvaient alors excéder

⁶ STIENLET G., « De institutionele hervormingen en de financiering van gemeenschappen en gewesten (1980-1990) » dans Institut belge des finances publiques (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique : la période 1980-1990*, Gand, Academia Press, 1993, p. 27-68.

⁷ INSTALLÉ M. & PEFFER M., « Le financement des communautés et des régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1209-1210, pp. 3-70. MOESEN W., HEREMANS D., VAN ROMPUY P. & EYSKENS M., « Bedenkingen bij de nieuwe financieringsvoorstellen voor gewesten en gemeenschappen », *Leuvense Economische Standpunten*, 1988, n° 47.

⁸ Cette expression rappelle la formule de M. Thatcher : « I want my money back ». Elle signifie qu'il est considéré « juste » qu'un individu, une région ou un pays reçoive un montant équivalent à ce qu'il/elle paie.

une marge établie à 6,75 % des recettes de cet impôt sur son territoire.

La sixième réforme de l'État, négociée en 2010-2011 et entrée en vigueur en 2014-2015, a encore amplifié le transfert en matière d'IPP aux régions. À l'issue d'une âpre négociation entre partis flamands et francophones, l'accord obtenu sur le plan fiscal prévoit la régionalisation d'environ un quart des recettes de l'IPP, sous la forme d'un modèle dit « de centimes additionnels élargis ». D'un point de vue pratique, la régionalisation de l'IPP se concrétise par l'application, dans le chef des régions, d'un facteur d'autonomie (actuellement fixé à 33,257%) sur « l'impôt État », dont le montant est entièrement déterminé par l'application de règles fédérales. Diminuant d'environ un quart par rapport à la situation précédemment en vigueur, « l'impôt État réduit » devient la base de

calcul des centimes additionnels régionaux. Les régions obtiennent en outre des compétences fiscales exclusives sur une série de dépenses fiscales liées à leurs compétences matérielles (notamment dans le domaine du logement).

En synthèse, les collectivités régionales disposent désormais de leviers non négligeables en vue de se constituer en tant qu'espaces fiscaux à part entière. La régionalisation partielle de l'IPP constitue à ce titre une étape significative supplémentaire dans le renforcement des prérogatives fiscales régionales. Elle vient compléter la gamme d'impôts déjà « régionalisés » sur lesquels la Flandre, la Wallonie et Bruxelles disposent de compétences normatives étendues. Cette extension de compétences va de pair avec une consolidation de la capacité administrative des régions dans le domaine fiscal.

3 Entre convergence « dure » et divergence « dure » : le fédéralisme financier sous tension

Le démembrement progressif de l'État belge, combiné à la dimension de plus en plus intrusive de la surveillance budgétaire européenne, conduit à une situation paradoxale pour les entités fédérées. Celles-ci sont en effet prises en tenaille entre une logique de convergence « dure » de consolidation de la politique budgétaire (imposée par les institutions européennes agissant en tant que relais de l'austérité néolibérale) et une logique de divergence « dure » de compétition économique et fiscale, certes encadrée, alimentée par les écarts de développement économique entre les trois régions du pays et les querelles autour des transferts financiers interrégionaux que suscite cette situation.

Détaillons ce paradoxe en commençant par deux mécanismes que nous rangerons dans la convergence « dure » : la loi spéciale de financement et la gouvernance budgétaire européenne.

Premièrement, la loi spéciale de financement des communautés et régions (LSF) adoptée en janvier 1989 a « verrouillé » le cadre juridique des relations budgétaires au sein de la Belgique fédérale, puisque toute modification, aussi minime soit-elle, du mode de financement des entités fédérées nécessite l'approbation de la majorité de chaque groupe linguistique et de deux tiers du Parlement fédéral. Elle sanctuarise en d'autres termes le rôle de la LSF en tant que clé de voûte financière du système fédéral belge.

Cette loi impose notamment une contribution des entités fédérées à « l'assainissement de la dette publique ». Sa négociation s'est en effet déroulée dans un contexte de mise en œuvre d'une politique budgétaire restrictive, que le gouvernement central entendait poursuivre en vue d'éradiquer l'effet dit « boule de neige » d'auto-alimentation des charges d'intérêt de la dette publique. Deux mécanismes ont été institués afin d'impliquer les entités fédérées dans cette stratégie, tandis que la LSF multiplie leurs moyens financiers par quatre. Le premier réside dans la réalisation d'économies structurelles sur les enveloppes budgétaires qui leur sont rétrocédées (retenues sur les montants de base, gel des montants réels transférés et adaptation partielle des coefficients d'évolution de ces montants dans le temps). Le second est la création d'une plateforme interfédérale de coordination budgétaire : la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances (CSF). Le Gouvernement fédéral, toujours plus dépendant des marchés financiers pour assurer son financement a institué cet organe chargé d'émettre annuellement un avis sur la répartition des soldes budgétaires entre niveaux de pouvoir car il redoutait que la « consolidation » des finances publiques belges ne soit mise en péril par une absence de coordination budgétaire. Les objectifs en matière de besoin de financement assignés aux différentes entités

font l'objet d'un accord politique au sein de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, ou en cas de conflit persistant, au sein du Comité de concertation. L'exécution des accords, qui s'appuient sur les recommandations de la Section, est contrôlée annuellement par cette dernière⁹.

L'entrée de la Belgique dans la zone euro, puis les mesures adoptées en vue de répondre à la crise des dettes souveraines, ont encore accentué la pression exercée sur l'Autorité fédérale et les entités fédérées afin de procéder à des économies budgétaires et d'introduire de nouveaux dispositifs législatifs conformes aux exigences de cette européanisation. La décennie écoulée a ainsi été celle d'une surveillance accrue de la Commission européenne sur les budgets nationaux à la suite de l'adoption de deux paquets législatifs (le « six-pack » en décembre 2011 et le « two-pack » en mai 2013) et du Traité intergouvernemental sur la Stabilité, la Coordination et la Croissance (TSCG) en 2012.

La mise en œuvre de ces règles a également fait l'objet d'un renforcement, notamment à travers un durcissement du contrôle de l'application du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC). Une définition plus stricte des contours du secteur des administrations publiques a ainsi conduit à mettre fin à certaines techniques de « débudgétisation » par la requalification de nombreux organismes et dépenses au sein du périmètre comptable de l'Autorité fédérale et des entités fédérées. Cette évolution méthodologique majeure a conduit à une révision à la hausse du déficit et de la dette publics, tels que calculés dans le cadre européen. Suite à la mise en œuvre de ces exigences budgétaires et comptables, la Section Besoins de financement du CSF, mais aussi et surtout l'Institut des comptes nationaux (ICN) et la Banque nationale de Belgique (BNB), chargés de récolter les données budgétaires pour le compte d'Eurostat, exercent désormais un suivi renforcé des politiques budgétaires des communautés et des régions¹⁰.

Parallèlement aux mécanismes de convergence « dure » décrits ci-dessus, on observe également certaines initiatives relevant d'une forme de convergence « douce ». Ainsi en est-il, par exemple, des réformes d'inspiration managériale visant l'organisation interne, l'amélioration de la performance ou la « modernisation » de la comptabilité des organisations publiques. Le Gouvernement flamand a par exemple été le précurseur d'une vaste réforme du cycle budgétaire et financier dès le milieu des années 1990. Le niveau

fédéral a suivi la même tendance avec la réforme Copernic (2000). La Région wallonne et la Communauté française leur ont également emboîté le pas, plus tardivement toutefois, avec la réforme « Walcomfin » de révision de leur gestion¹¹.

Un autre exemple de convergence « douce » réside dans la mise en place d'agences spécialisées dans la gestion de la dette publique. L'idée est initialement apparue au sein de l'Administration fédérale de la Trésorerie, dans le cadre d'une stratégie visant à diversifier les instruments de financement de la dette publique, ainsi qu'à « professionnaliser » et « dynamiser » la gestion de l'ensemble de ses aspects financiers, économiques et juridiques. Elle sera ensuite reprise par diverses entités fédérées (la Communauté française et les Régions bruxelloise et wallonne), qui ont également créé des structures administratives spécifiquement dédiées à la gestion de leurs dettes publiques respectives¹².

D'un autre côté, le processus de la fédéralisation est alimenté par une logique de compétition entre les entités. La divergence est interprétée au départ en termes d'indicateurs de performance économique – PIB, taux de chômage, part dans les exportations, etc. Dans le cadre des relations entre les deux grandes communautés du pays, elle a surtout été alimentée par la controverse académique, politique et médiatique née dès la fin de la décennie 1970 au sujet des transferts financiers entre la Flandre et le reste du pays¹³. La fusion institutionnelle et budgétaire qui s'est opérée dès ce moment du côté flamand – un parlement, un gouvernement et un budget uniques pour la région et la communauté – a contribué à unifier les positions des différents partis politiques en matière de réformes institutionnelles. Cette évolution a conduit, en 1999, à l'adoption par tous les partis représentés au Parlement flamand, de résolutions demandant notamment une extension de l'autonomie fiscale des régions, une transformation des mécanismes de solidarité interrégionale de manière à diminuer les transferts Nord-Sud – la Flandre, idéologiquement plus à droite, ne souhaitant plus soutenir autant une Wallonie plus marquée à gauche, ainsi que des paquets de compétences plus homogènes au bénéfice des entités fédérées.

Depuis lors, les partis flamands n'ont cessé de revendiquer – et ont en grande partie obtenu – une plus grande responsabilisation budgétaire et une plus large autonomie fiscale. Si la LSF a bel et bien « verrouillé » le cadre juridique des relations financières au sein de la Belgique fédérale, elle a dans le même temps rencontré en grande partie les revendications flamandes en répartissant

⁹ SCHMITZ V., SCORNEAU B., THONET S., « Compétences et financement des communautés et régions, aperçu historique et situation en 2012 », in DEJARDIN M. et al. (dir.), *La 6^e réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, Namur, De Boeck, 2012, p. 20-33.

¹⁰ COLE A., de VISSCHER C., « Les régions belges face à la crise économique : une recentralisation à distance pour la Wallonie ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 23, n° 3, 2016, p. 301-325.

¹¹ BRANS M., de VISSCHER C., VANCOPPENOLLE D., « Administrative reform in Belgium: Maintenance or modernisation? », *West European Politics*, 2006, Vol. 29, n° 5, p. 979-998.

¹² BAYENET B., BOURGEOIS M. & PIRON D. (2019), « Dette publique et fédéralisme : le cas de la Belgique », dans BOUDET J.-F. & LEQUESNE ROTH C. (éds.), *Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette*, Paris, Éditions Mare & Martin, 2019, p. 109-133.

¹³ PIRON, D., *Gouverner les Régions par les finances publiques*, op. cit., spéc. chap. 5 : « Les économistes au service de l'émancipation de la Flandre : la quantification des transferts interrégionaux (1979-2010) », p. 137-173.

Dossier

> Finances publiques
et crises

sant les parts attribuées de l'IPP rétrocédée aux régions en fonction du rendement relatif de cet impôt sur le territoire de chacune d'entre elles. Bien que tempéré par d'importantes exceptions, telles qu'un mécanisme explicite de solidarité interrégionale ou le financement de compétences communautaires selon une logique de « besoins, cette règle plaçait dès lors les trois régions du pays en compétition pour le partage de la plus importante enveloppe destinée à assurer le financement de leurs compétences.

En outre, la régionalisation partielle de l'IPP, initiée puis approfondie à l'occasion des cinquième et sixième réformes de l'État, a encore approfondi cette concurrence fiscale interrégionale. Aujourd'hui, les régions peuvent en effet moduler le taux de leurs centimes additionnels à l'IPP dans l'optique d'attirer des contribuables plus aisés sur leur territoire et générer de la sorte davantage de recettes fiscales¹⁴. Ce renforcement des prérogatives fiscales régionales s'opère toutefois au prix d'un accroissement des interférences entre la politique fiscale fédérale et les ressources budgétaires régionales. La « responsabilisation fiscale » des régions à travers le modèle de centimes additionnels élargis n'est en effet pas dénuée de contradiction : si elle accorde à ces collectivités la faculté de gérer environ un quart des recettes de l'IPP, elle dote dans le même temps l'Autorité fédérale

d'une capacité d'intervention dans la politique budgétaire régionale inédite depuis la création de la LSF. La politique fiscale du Gouvernement fédéral affecte dès lors directement le montant des centimes additionnels sur l'IPP perçus par les régions, qui constituent l'un de leurs principaux postes de recettes.

La faculté des régions d'augmenter le taux de leurs centimes additionnels afin de compenser les conséquences budgétaires de la politique fiscale fédérale ne remet pas en cause la primauté de l'Autorité fédérale sur le plan de la fiscalité directe des personnes physiques au sein de l'architecture fédérale belge. D'autres caractéristiques de ce nouveau système fiscal « interfédéral » confirment ce diagnostic, à l'instar du maintien de la perception de l'intégralité de l'IPP (en ce compris régional) au niveau de l'administration fédérale des Finances ou encore de la décision de confier à cette administration le soin d'estimer les avances et de calculer les décomptes budgétaires entre l'Autorité fédérale et les régions. La logique est donc celle d'une divergence – revendiquée comme telle principalement du côté flamand – que l'on peut qualifier de « dure », dans la mesure où les choix offerts aux acteurs régionaux pour mener une politique divergente sont strictement balisés par la LSF, ainsi que par le contrôle opéré par la Cour constitutionnelle.

4 La crise sanitaire comme parenthèse des tensions budgétaires... Et demain ?

La gestion de la crise sanitaire s'est avérée assez problématique, non seulement en raison du manque d'anticipation, mais aussi du fait d'une grande complexité dans la répartition des compétences en matière de santé publique. Ainsi, l'assurance maladie-invalidité relève du niveau fédéral, tandis que la gestion des infrastructures de soins (hôpitaux, maisons de repos, etc.) et la médecine préventive dépendent, sauf exceptions, des communautés. De son côté, la Communauté française a délégué certaines compétences en ces matières à la Région wallonne (sur le territoire de langue française) et à la Commission communautaire française (sur le territoire bilingue de Bruxelles)¹⁵. En outre, ces événements sont intervenus en période de négociations en vue de la recherche d'une nouvelle majorité pour former un gouvernement fédéral.

La gestion de cette crise n'a cependant guère contribué à attiser les tensions budgétaires ; c'est

plutôt à une « parenthèse » dans l'évolution du modèle institutionnel à laquelle on a assisté. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. Tout d'abord, malgré l'absence de majorité politique stable au niveau fédéral, le Gouvernement minoritaire en affaires courantes a reçu un appui extérieur au Parlement pour prendre les mesures nécessaires et organiser la concertation avec les entités fédérées au sein du Conseil national de sécurité (CNS). Les décisions politiques ont été prises au sein de ce conseil réunissant les principaux ministres fédéraux et les ministres-présidents des entités fédérées, tandis que le Comité fédéral de coopération a assuré la coordination stratégique de la mise en œuvre des décisions du CNS. Les régions et communautés ont ainsi été associées à la gestion fédérale de la crise¹⁶.

Alors que la crise sanitaire a considérablement assombri les perspectives budgétaires belges, le relâchement de la discipline budgétaire actuelle-

¹⁴ PIRON D. & VOISIN F., « Fédéralisme financier et fiscalité(s) régionale(s) en Belgique : 'monnaie fait tout' ? », dans C. XHARDEZ et al. (dir.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge – Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2020, p. 131-146.

¹⁵ FANIEL J., « Santé : une répartition complexe des compétences », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 29 décembre 2020, www.crisp.be.

¹⁶ FALLON C., THIRY A., BRUNET S., « Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/8, n° 2453-2454.

ment autorisé par l'Union européenne a facilité la conclusion d'un accord sur l'élaboration du budget 2021. De plus, c'est principalement le niveau fédéral qui supporte le poids de la crise : selon les estimations du Bureau fédéral du Plan, 75 % de l'accroissement du déficit observé en 2020 par rapport aux prévisions initiales concerne le pouvoir fédéral et la sécurité sociale. Cet écart provient des conséquences de la récession économique sur les recettes (tant fiscales que parafiscales) et certaines dépenses sociales, ainsi que de l'impact des mesures discrétionnaires de soutien à l'économie¹⁷. En revanche, les communautés et régions sont relativement mieux préservées des effets de la crise, en raison des règles de financement prévues par la LSF.

Mais les difficultés ne semblent que postposées et les tensions risquent de ressurgir, voire d'être exacerbées en fonction des effets de la crise sur les différentes entités du pays. D'un côté, la Flandre, qui avait un solde budgétaire positif en 2019, a investi considérablement pour amortir le choc de la crise sanitaire et soutenir le PIB régional. Elle pourrait en récolter les fruits en termes de recettes fiscales¹⁸. De l'autre, la Wallonie pourrait se retrouver en difficulté en raison de l'accroissement de son autonomie fiscale, qui implique qu'elle doive davantage compter sur ses propres ressources économiques pour accroître ses recettes fiscales, ainsi que de la perspective du démantèlement progressif du mécanisme de transition destiné à lisser les conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État.

Conclusion

Notre analyse révèle le paradoxe fondamental du fédéralisme financier belge : la coexistence d'un processus de décentralisation alimenté par une compétition (ou divergence « dure ») entre régions en vue de l'attraction de ressources économiques et fiscales et d'un rétrécissement des marges d'action publique régionale résultant de la convergence budgétaire « dure » imposée par la LSF et les contraintes toujours plus lourdes de

l'intégration budgétaire européenne sur l'action publique interne et la gestion des finances publiques nationales. L'exemple belge démontre que l'autonomie budgétaire et fiscale concédée aux entités fédérées ne se traduit pas *ipso facto* par un renforcement analogue de leur capacité d'action à ce niveau. En d'autres termes, le transfert toujours plus important de compétences et de moyens financiers du pouvoir central vers les régions n'augmente pas automatiquement la capacité territoriale régionale.

Les répliques de la crise financière et économique de 2007-2008 sur la dette publique des États membres de la zone euro ont abouti à un renforcement conséquent de la surveillance budgétaire européenne. À l'heure de rédiger ces lignes, ces procédures sont provisoirement suspendues, en raison de l'activation, au mois de mars 2020, de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance par la Commission européenne. L'Europe comme la Belgique se trouvent ainsi à la croisée des chemins. La première est amenée à choisir entre un maintien, voire un nouveau renforcement de ses procédures budgétaires en vue de répondre aux répercussions budgétaires de la crise ou, au contraire, leur assouplissement en vue de permettre aux États d'investir massivement dans la relance économique post-crise. De la même manière, la question d'une énième réforme institutionnelle ne manquera pas de se poser, tôt ou tard, en Belgique. L'accord de gouvernement fédéral conclu à l'automne 2020 prévoit ainsi « une nouvelle structure de l'État à partir de 2024 avec une répartition plus homogène et plus efficace des compétences dans le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle »¹⁹. Les réflexions dans ce sens sont supposées « conduire à un renforcement des entités fédérées dans leur autonomie et du niveau fédéral dans son pouvoir »²⁰. L'enjeu des négociations à venir consistera donc – une nouvelle fois – à concilier ces deux objectifs *a priori* contradictoires, y compris dans le domaine financier. ■

¹⁷ FROGNEUX V., « Crise sanitaire et ses séquelles à moyen terme : pourquoi les finances de l'entité II s'en sortent-elles mieux que celles de l'entité I ? », Bureau fédéral du Plan, juin 2020, p. 1.

¹⁸ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives budgétaires 2021-2026 des entités fédérées », février 2021.

¹⁹ Gouvernement fédéral, « Rapports des formateurs », 30 septembre 2020, p. 68.

²⁰ *Ibid.*