



Finances publiques et réformes institutionnelles : Le rôle central de la Région de Bruxelles-Capitale

Au lendemain des élections législatives du 10 juin, le débat institutionnel va refaire surface en Belgique et Bruxelles y occupera une place centrale. Si le refinancement structurel souhaitable de Bruxelles est à payer au prix de lourdes concessions politiques, il faut lui préférer une révision à la marge du financement associée à une meilleure gestion de la Région.

Etienne de Callatay * Après avoir été celui de la guerre, l'argent est devenu le nerf des négociations institutionnelles. En Belgique, il a été l'aiguillon des amendements successifs aux règles de partage des compétences et de financement apportés depuis l'adoption de la Loi spéciale de financement des entités fédérées en janvier 1989. La prochaine réforme institutionnelle, qui portera sur les thèmes de l'heure, tels l'organisation du marché du travail, l'arrondissement Bruxelles-Halle-Vilvorde et les normes de bruit, devra aussi revoir le financement de la Région de Bruxelles-Capitale, perçu aujourd'hui comme structurellement insuffisant. L'anticipation des difficultés budgétaires de la Région bruxelloise pourra être à la fois une raison pour accepter une nouvelle discussion institutionnelle et une source de compensations potentielles pour faciliter celle-ci. Derrière l'aridité du sujet et la modicité relative des sommes en jeu, les finances publiques bruxelloises sont donc de première importance dans le contexte politique actuel et donc pour l'avenir du fédéralisme belge.

Le présent article établit un certain nombre de constats sur les finances publiques à Bruxelles et en Belgique (section 1). Partant, des propositions sont avancées visant à répondre à certains problèmes mis en évidence dans notre analyse (section 2). La mise en œuvre de ces propositions forme la conclusion (section 3).

1. Quelques constats

1.1. Les finances publiques belges

Les finances publiques belges se sont structurellement améliorées, avec une baisse continue du ratio d'endettement depuis 1993 et des comptes qui, depuis 2000,

* Le présent texte est très largement inspiré d'un texte, plus détaillé, coécrit avec Philippe Cattoir, chercheur associé aux Facultés universitaires Saint-Louis, à l'occasion du colloque organisé par Aula Magna les 2 et 3 mars 2007. L'auteur, qui s'exprime à titre personnel, tient à remercier Ph. Cattoir ainsi que R. Savage, M. Dejemeppe, V. Bodart et les participants au colloque susmentionné.

... *Quelques constats*

ne sont plus en négatif¹. De plus les taux d'imposition sur les revenus des personnes physiques et des sociétés et les cotisations sociales ont été abaissés. Il faut néanmoins nuancer ces constats positifs : le solde primaire, hors charges d'intérêt, s'est fortement contracté depuis 2001, la pression fiscale sur le travail est restée élevée, l'équilibre budgétaire a été atteint grâce à des artifices comptables et l'efficacité des pouvoirs publics demeure faible (Bodart, 2007)².

Depuis l'adoption de la Loi spéciale de financement des Régions et des Communautés du 16 janvier 1989 (LSF), l'effort global d'assainissement des finances publiques a été largement supporté par l'Entité I, qui regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale.³ L'Entité II, qui regroupe les Régions, les Communautés et les pouvoirs locaux, n'a pas connu un carcan budgétaire comparable à celui de l'Entité I. Le taux de croissance des dépenses primaires réelles depuis 1992⁴, après ajustements pour les changements de compétences et les mesures non-récurrentes⁵, a été, sur la période 1992-1999, + 1,3 % l'an pour l'Entité I et + 2,6 % pour l'Entité II (moyenne générale : + 1,7 %). Depuis 2000, avec le relâchement de la discipline budgétaire fédérale, on assiste à une nette convergence de cet indicateur entre les deux Entités, avec un quasi-doublement du taux de croissance des dépenses primaires réelles de l'Entité I et une stabilisation au niveau de l'Entité II, qui, avec + 2,1 % l'an, redescendrait ainsi un peu en dessous de la moyenne générale (2,4 % en 2000-2006).

Au sein de l'Entité II, les évolutions ont été hétérogènes. Selon la BNB⁶, et sur une période de 10 ans de 1994 à 2004 pour laquelle on dispose de données homogènes comparables, les rythmes de croissance des dépenses réelles hors charges d'intérêts ont été les suivants : total des Communautés et Régions: 1,8 % l'an; Communauté flamande : + 2,1 %; Communauté française : + 0,3 %, Région wallonne : + 1,5 %; Région de Bruxelles-Capitale : + 2,4 %; Nord du pays⁷ : + 2,2 %; Sud du pays : + 1,0 %. Ces chiffres ne tiennent pas compte de ceux des Pouvoirs locaux associés, pour lesquels on ne dispose pas de ventilation régionale comparable. Globalement, la croissance des dépenses hors intérêts des Pouvoirs locaux a cependant été soutenue sur la période 1994-2004 : + 2,5 % l'an environ sur une base ajustée.

Dans le futur, d'importants efforts structurels devront encore être réalisés pour répondre aux défis que sont le vieillissement de la population, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation de l'économie belge face aux défis de la mondialisation. L'impact du vieillissement démographique en termes de dépenses publiques reposera dans une très large mesure sur l'Entité I. En matière climatique, un effort structurel de l'ordre de 1 % du PIB mondial par an serait requis dans les décennies à venir afin de limiter l'impact du changement climatique⁸. Il est clair que la Belgique, tant au niveau fédéral que régional, devra s'intégrer

¹ A l'exception de 2005, en raison d'un reclassement par Eurostat d'une opération relative à la SNCB.

² Vincent Bodart (2007), Une politique budgétaire ambitieuse pour affronter le choc démographique, *Regards économiques*, numéro 50, pp. 3-8, avril.

³ Voir de Callataÿ, E. et R. Savage (1998), Fédéralisme et choix budgétaires, *Reflets et Perspectives de la vie économique*, #2, pp. 101-121.

⁴ Les données avant 1991-1992 sont difficilement comparables entre entités, car les transferts de compétence et les mécanismes associés de la Loi de financement ne sont vraiment entrés en régime de croisière qu'en 1991-1992.

⁵ Après corrections pour tenir compte des particularités du cycle électoral des investissements publics des Pouvoirs locaux.

⁶ Chiffres cités par Luc Van Meensel lors de la journée d'études du 25 novembre 2005 de l'Institut belge des Finances publiques sur le "Budget 2006", dans son intervention "De financiën van de gemeenschappen en gewesten". Ces chiffres constituent une actualisation de ceux publiés dans l'étude "The finances of the communities and regions", de J. Claeys, T. Stragier, K. Van Cauter et L. Van Meensel, *Revue Economique*, BNB, 4ème trimestre 2004.

⁷ En supposant que le Nord du pays correspond à la Communauté flamande + 20 % de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et que le Sud résulte de l'addition des Communautés française et germanophone, de la Région wallonne et de 80 % de la RBC.

⁸ Voir Stern, N. (2007), *The economics of climate change. The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.

... *Quelques constats*

dans une dynamique globale d'ajustement au changement climatique. Enfin, il est probable que le pouvoir fédéral poursuivra sa politique de long terme de réduction des charges sociales sur les faibles salaires. Au total, les défis budgétaires seront significatifs et, s'ils concerneront aussi l'Entité II, ils affecteront d'abord l'Entité I.

En définitive, le pouvoir fédéral ne peut plus se permettre d'accroître les moyens alloués aux entités fédérées et, notamment, à la Région de Bruxelles-Capitale sans transfert correspondant de charges.

1.2. Les spécificités financières de la Région de Bruxelles-Capitale⁹

Les postes les plus marquants du budget de la Région de Bruxelles-capitale (RBC) sont les suivants :

Tableau 1 : Recettes et dépenses principales de la RBC en 2005
(en millions d'euros et en % des recettes et des dépenses)

Source : P. Zimmer (2006)

Recettes			
Part impôt des personnes physiques	692	31 %	
dont intervention de solidarité nationale	169	8 %	
Fiscalité régionale	1124	51 %	
dont droits d'enregistrement	410	18 %	
droits de succession	288	13 %	
taxe de circulation	108	5 %	
Mainmorte	28	1 %	
Echevin flamand	28	1 %	
Beliris (2006)	101	5 %	
Total	2217	100 %	
Dépenses			
Equipement & déplacements	640	26 %	
Administration	406	16 %	
Pouvoirs locaux	327	13 %	
Logement	258	10 %	
Emploi	187	8 %	
Environnement	168	7 %	
Développement économique	89	4 %	
Cabinets et parlement	85	3 %	
Service de la dette	180	7 %	
Total	2467	100 %	

Le budget de la Région bruxelloise est d'ampleur limitée, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros, soit 0,7 % du PIB national. La structure des recettes est différente de celle des autres pouvoirs. En effet, la fiscalité régionale, qui fournit la moitié des recettes, est particulièrement tributaire de l'immobilier. Du côté des dépenses, on observe une concentration sur quelques postes, l'équipement et les transports (principalement la STIB) pour 26 % des dépenses, le logement (10 %), l'aide aux communes (13 %) et l'administration (16 %). Le déficit est limité mais le service de la dette absorbe 7 % des dépenses.

⁹ Pour une analyse récente de la situation budgétaire de la RBC, voir Zimmer, P. (2006), La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, numéro 1941.

... *Quelques constats*

Les spécificités de Bruxelles en tant que grande agglomération et capitale de l'UE, de la Belgique et des Communautés flamande et française induisent des dépenses additionnelles. Il s'agit de prestations au service de non-résidents, tels les transports en commun¹⁰, les hôpitaux et l'enseignement communal, qui, étant non-résidents, ne participent pas au financement. Il s'agit aussi des dépenses sociales en faveur d'une population défavorisée attirée par la ville, des dépenses liées à la sécurité et au maintien de l'ordre (manifestations, sommets européens, sécurité des représentations internationales, ...) et des coûts dits "institutionnels" supportés par une Région à la taille limitée devant encourir des frais de structure politique (un Parlement bruxellois composé de 89 membres) et administrative (bilinguisme obligatoire) supérieurs par habitant à ce qu'ils sont dans les autres Régions sans avoir le pouvoir de changer la donne.¹¹ Les spécificités de Bruxelles induisent également des pertes de recettes, dont la non perception de précompte immobilier sur les bâtiments publics (mainmorte) et l'immunisation d'impôts des fonctionnaires internationaux, ainsi que l'exode d'une base taxable intéressante, celle d'entreprises et de détenteurs de revenus supérieurs, vers la périphérie. Ces spécificités donnent lieu à une compensation partielle de l'ordre de 150 millions d'euros sous différentes formes exposées ci-après (Beliris, mainmorte, échevins flamands).

1.3. Evolution récente des finances bruxelloises

Le financement de la RBC s'est amélioré progressivement. D'abord, la conjoncture nationale n'a pas été défavorable, ce qui importe car la part attribuée de l'IPP, importante source de financement des Régions¹², est une dotation fédérale qui croît, globalement, au rythme du PIB. De plus, la base imposable des impôts régionaux a bénéficié d'une conjoncture immobilière très porteuse. Simultanément, la RBC a bénéficié de la croissance économique plus rapide en Flandre. En effet, la Loi spéciale de financement a instauré l'intervention de solidarité nationale (ISN), basée sur le revenu imposable par habitant de chaque Région. Les montants de la part attribuée de l'IPP à une Région sont augmentés si l'IPP par habitant y est inférieur à la moyenne nationale, d'une somme égale à 11,6 euros indexés, multiplié par son nombre d'habitants, par point de pourcentage d'écart entre le revenu imposable par habitant au niveau de la Région et la moyenne nationale. L'ISN a fortement évolué pour Bruxelles. Jusqu'en 1996, la Région ne bénéficiait pas de ce mécanisme puisque son IPP par habitant était supérieur à la moyenne nationale. Aujourd'hui, suite à la dégradation rapide de l'IPP par habitant en RBC par rapport à la moyenne nationale, le montant de l'ISN atteint environ 200 millions d'euros par an¹³.

Ensuite, la réforme du Lambermont, par laquelle l'autonomie régionale en matière d'imposition a été augmentée (notamment en matière de droits de succession et de mutation par décès, de droits de donation, de taxes de circulation et de mise en circulation, et de droits d'enregistrement)¹⁴ a eu un impact favorable puisque

¹⁰ Le surcroît de dépenses pour Bruxelles (RBC + communes) attribuable à la Flandre et à la Wallonie dans le domaine des transports a été estimé à 264,4 millions d'euros en 2003. Voir Cattoir, Ph., Lambert, J.-P., Taymans, M., Tulkens, H., Van der Stichele, G. et M. Verdonck (1999), *Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Research for M. Rufin Grijp, Minister for scientific research, Brussels-Capital Region. Les chiffres retenus ici proviennent d'une actualisation de cette étude actualisée en 2003 par G. Van der Stichele.

¹¹ Le surcoût relatif à la taille sub-optimale de la Région a été estimé à 124,4 millions d'euros. Voir G. Van der Stichele (2003), op. cit.
¹² 32 % des recettes de la RBC en 2006.

¹³ L'écart de l'IPP par habitant par rapport à la moyenne nationale était de - 10,05 % pour la RBC en 2005. L'ISN s'élevait à 207,2 millions d'euros. (source: exposé général du Budget 2006).

¹⁴ Une analyse détaillée des accords du Lambermont peut être trouvée dans Verdonck, M. et Van der Stichele, G. (2001), Les modifications de la Loi spéciale de financement du Lambermont, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1733-2001/28.

... *Quelques constats*

les nouvelles recettes fiscales propres transférées aux Régions n'ont été compensées que partiellement au travers d'une baisse de la part de l'IPP qui leur est attribuée par le pouvoir fédéral.

Enfin, afin de pouvoir assurer le rôle de capitale du pays et de l'Europe, Bruxelles bénéficie d'un "accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles", dit accord BELIRIS. Les moyens alloués à BELIRIS ont été graduellement augmentés, de 50 millions d'euros par an au milieu des années 90 à 124 millions d'euros pour 2007.

En définitive, la bonne tenue des recettes régionales, l'évolution contenue des dépenses primaires et la baisse des taux d'intérêt ont permis au budget de la Région de se stabiliser à un niveau proche de l'équilibre et au poids de la dette, exprimé en pourcentage des recettes régionales, de reculer de 165,9 % en 1994 à 105,8 % en 1999 et 65,5 % au budget 2007. La Région s'est permis de réduire de moitié à partir de 2007 la taxe régionale forfaitaire pour les chefs de ménage (recette de 68 millions d'euros en 2005).

L'évolution favorable décrite ci-dessus masque cependant certains problèmes structurels. Le financement de la Région est assuré principalement par ses habitants au travers des taxes régionales et de la part de l'IPP attribuée selon un critère de résidence, alors que les dépenses, notamment pour les transports en commun, bénéficient aussi aux habitants de la périphérie et aux navetteurs, voire à l'ensemble de la Belgique lorsqu'il s'agit de dépenses liées au rôle de capitale fédérale et européenne. Il en résulte un alourdissement de la fiscalité et/ou une détérioration des services à la population qui incite la population relativement aisée à quitter la Région, ce qui crée un cercle vicieux, avec une paupérisation relative des habitants de la Région. L'IPP par habitant a connu une diminution importante à Bruxelles par rapport à la moyenne nationale : de + 6,4 % en 1994, on est passé à - 10,1 % en 2005 (Exposé général du Budget).

Une deuxième difficulté à anticiper, liée aussi à la paupérisation de la population de la Région, est la détérioration des finances communales, qui demandera un refinancement de la Région. Les communes souffrent de l'atonie des recettes d'IPP de façon plus aiguë que la Région, qui elle bénéficie de l'ISN. Elles subissent aussi le contrecoup de la libéralisation du marché de l'énergie. Du côté des dépenses, leurs charges de pension et de la dette vont croître. Même si la qualité de leurs dépenses peut être améliorée, les communes devront bénéficier de nouveaux transferts de la part de la Région ou du pouvoir fédéral (politique des grandes villes).

Une troisième difficulté à anticiper tient à la sensibilité des recettes régionales à la conjoncture immobilière. Sur 2002-2005, les impôts immobiliers représentent 35 % des recettes régionales dans la RBC contre 25 % en Flandre et 19 % en Wallonie, et le pourcentage bruxellois monte à 38 % dans le budget 2007. Il en résulte à la fois une fragilité face à un retournement de la conjoncture immobilière et un accroissement des besoins en matière de politiques sociales compensatoires, notamment de logement public ou subventionné (Zimmer, 2006). Un même dilemme s'observe avec l'automobile, dont il faudrait dissuader l'usage mais qui contribue aux recettes régionales directes.

1.4. Bruxelles et la solidarité interrégionale

A côté de l'ISN, qui est le mécanisme explicite de transfert de solidarité interrégionale, il existe de multiples autres formes de solidarité interrégionale. Il y a d'abord les transferts de solidarité interpersonnelle qui résultent du caractère fédéral et redistributif de la sécurité sociale. Il y a ensuite les transferts financiers impli-

... *Quelques constats*

cites liés aux activités de l'Etat fédéral. En effet, la ventilation par Région des recettes prélevées par le fédéral peut ne pas correspondre à la ventilation par Région des dépenses primaires du fédéral; ce décalage est source de transferts interrégionaux. La quantification de ces transferts entre Régions, est un exercice par nature réducteur car il ignore les interactions économiques créatrices, dans des proportions variables, de valeur ajoutée. De plus, cet exercice repose sur des conventions, tel le choix de la prise en compte du lieu de travail ou de résidence pour attribuer entre Régions le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales, du lieu du siège social ou du siège d'exploitation pour l'impôt des sociétés ou encore du lieu de travail, de consommation ou de résidence pour ce qui relève de la TVA et des accises. Selon les conventions retenues, il apparaîtra que la Région de Bruxelles-Capitale est contributrice nette ou bénéficiaire nette des transferts entre Régions.¹⁵

2. Quelques propositions

2.1. Un refinancement souhaitable mais pas à n'importe quel prix

Le financement actuel de la Région de Bruxelles-Capitale peut être vu comme **insuffisant** en regard des besoins de la ville et de ses communes, notamment en matière d'intégration sociale, de formation, de rénovation urbaine et de transports en commun. Il peut aussi être vu comme insuffisant en regard des potentialités qu'un financement plus large permettrait d'exploiter pour tirer pleinement parti de la force d'attraction des villes dans un monde où la globalisation et le progrès technologique accentuent le rôle économique des villes et, dans le cas de Bruxelles, tirer pleinement parti de son statut de capitale de l'Europe. Octroyer plus de moyens à la Région bruxelloise servirait donc les causes sociale et environnementale et les intérêts financiers bien compris des autres Régions.¹⁶ Un meilleur financement de Bruxelles, s'il est bien utilisé, ne serait pas un jeu à somme nulle obtenu au détriment des autres Régions.

Par ailleurs, les mécanismes de financement de la RBC sont aussi parfois considérés comme **injustes**. En effet, la ventilation entre Régions de la part qui leur est attribuée des recettes de l'IPP se base sur le lieu de résidence et non sur le lieu de génération de la base taxable, un choix motivé par des considérations pratiques, historiques ou institutionnelles et dont Bruxelles est la victime au bénéfice des deux autres Régions¹⁷. De plus, Bruxelles souffre également de divers manques à gagner importants : 27,5 millions d'euros pour l'immunisation des bâtiments des institutions internationales, fédérales et communautaires et 74,2 millions d'euros pour le non-assujettissement des fonctionnaires internationaux actifs à Bruxelles. En 2003, selon une étude actualisant une précédente recherche des Facultés universitaires Saint-Louis, les surcoûts et manques à gagner associés au statut de grande ville, de capitale et d'Etat-Région de Bruxelles, se montaient à 490,5 millions d'euros en 2003, une somme très imparfaitement compensée par les mécanismes correctifs actuels¹⁸. Dès lors, il semble légitime que le financement

¹⁵ Voir J. Hindriks, Fédéralisme belge : la chimère des transferts et la fragmentation de la nation, *Regards économiques*, numéro 50, pp. 32-38, avril. Ph. Cattoir et E. de Callatay présenteront lors du prochain Congrès des Economistes belges de langue française (novembre 2007) une analyse des transferts au départ du rapport de la Commission d'évaluation de la méthodologie pour l'estimation des transferts interrégionaux remis en janvier 2007 au Ministre-Président de la Communauté flamande.

¹⁶ Voir J.-F. Thisse et I. Thomas (2007), Bruxelles et Wallonie, une lecture en termes de géo-économie urbaine, *Reflets et Perspectives de la vie économique*, volume XLVI, numéro 1, pp. 75-93.

¹⁷ Impact en termes de recettes estimé à 647,5 millions d'euros pour la RBC. Ceci est à distinguer de l'impact, estimé à environ 2,7 milliards d'euros, en termes de calcul des transferts interrégionaux.

¹⁸ Cattoir Ph. (1999), op cit., et Van der Stichele G. (2003), op cit., p. 67.

... *Quelques propositions*

de Bruxelles et ses communes soit revu ou, à tout le moins, que les mécanismes correctifs soient significativement intensifiés.

Il existe donc des arguments plaidant en faveur d'une révision en profondeur du mode de financement de la Région de Bruxelles-Capitale. Toutefois, une telle révision se heurte à de grands obstacles. Elle ne peut conduire à augmenter la masse globale des moyens transférés aux Régions vu les défis budgétaires auxquels le pouvoir fédéral est confronté. Dès lors, cette révision opérerait un rééquilibrage dans les moyens de financement transférés aux Régions en faveur de Bruxelles. Outre la perte de moyens budgétaires pour les deux autres Régions, l'opposition à un meilleur financement de Bruxelles sera aussi politique puisque ce dernier accroîtrait structurellement l'autonomie de la troisième Région. Avec des finances étriquées, il est difficile pour Bruxelles de donner une image de Région bien gérée et de résister à un donnant-donnant, où des concessions politiques doivent être octroyées en échange de ballons d'oxygène budgétaires. Ces concessions peuvent porter sur le statut de Bruxelles comme troisième Région à part entière, sur la composition du gouvernement bruxellois, du Parlement bruxellois et des collèges des bourgmestres et échevins des communes bruxelloises ou encore sur le partage des compétences, entre Région et fédéral comme en matière de normes de bruit ou entre communes et Région.

Le fédéralisme pacifique exige un minimum de confiance entre Régions en ce que les arguments d'intérêt général, d'efficacité et d'équité prévaudront. S'il est utile de donner à Bruxelles les moyens pour développer son rayonnement international au bénéfice des trois Régions et s'il est juste d'assurer à Bruxelles un financement qui reflète et sa valeur ajoutée et ses charges en tant que grande ville et capitale multiple, il faut penser que cela se réalisera sans marchandage. Estimer la probabilité et le prix des cadeaux institutionnels à concéder pour obtenir un refinancement de Bruxelles sortent du cadre du présent article mais on ne peut exclure qu'ils soient l'un et l'autre élevés. Simultanément, si la situation budgétaire de la Région et des communes bruxelloises n'est pas florissante, elle n'est pas non plus inquiétante. Bruxelles a su vivre avec les moyens alloués jusqu'à présent. En lieu et place d'un refinancement structurel au prix institutionnel potentiellement élevé, il faut envisager une alternative, détaillée ci-dessous, combinant une amélioration et une pérennisation des mécanismes particuliers actuels de financement et une meilleure gestion de la Région.

2.2. Réforme des mécanismes particuliers de financement

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie de plusieurs mécanismes ad hoc lui fournissant, ainsi qu'aux communes bruxelloises, des moyens additionnels. Ces dispositifs doivent être réformés.

Part attribuée de l'IPP

A l'heure actuelle, le critère d'attribution d'une partie de l'IPP aux Régions est l'endroit où le contribuable a établi son domicile. Compte tenu des nombreuses interactions entre Bruxelles et sa périphérie, en Flandre et en Wallonie, il serait logique d'attribuer une partie au moins de l'IPP sur la base de la localisation de la source des revenus, vraisemblablement de manière graduelle. Cela limiterait une forme de concurrence entre Régions afin d'attirer les contribuables et permettrait de rechercher une stratégie de développement bénéfique pour la ville et son hinterland.

Accord de coopération fédéral – régional (BELIRIS)

Le mode opératoire de l'accord BELIRIS est lourd, géré sur le plan politique par un Comité de Coopération incluant pas moins de huit ministres, dont la moitié au niveau fédéral, et sur le plan administratif par le fédéral. Par ailleurs, le contenu

... *Quelques propositions*

de l'accord pose de sérieuses questions, notamment en incluant des dépenses qui de toute manière devraient relever du fédéral. Il conviendrait dès lors d'opérer un transfert pur et simple des moyens relatifs à l'accord de coopération à la RBC, opération qui serait pratiquement neutre sur le plan budgétaire pour le pouvoir fédéral. En complément, à ceci, un système de dotation fédérale couvrant, a priori sans plafond budgétaire, un pourcentage donné du coût de programmes de dépenses visant spécifiquement à promouvoir le rôle de capitale de Bruxelles au bénéfice des trois Régions pourrait être introduit.

Intervention de Solidarité nationale

L'ISN a joué un rôle remarquable de stabilisation des finances publiques régionales dans une situation de dégradation prononcée de l'IPP à Bruxelles. Cependant, ce mécanisme a un effet pervers: si l'IPP par habitant à Bruxelles s'accroît en termes relatifs, la part totale des recettes d'IPP attribuées à la Région diminue. En effet, une des caractéristiques de l'ISN serait de surcompenser, sur le plan budgétaire, l'impact de variations de l'IPP¹⁹. Si ce résultat devait se confirmer, notamment suite à la réforme du Lambermont, il conviendrait d'examiner comment adapter l'ISN pour éviter de pénaliser une Région en processus de rattrapage.

Mainmorte

La LSF prévoit un crédit en faveur des communes sur lesquelles se trouvent des "propriétés immunisées du précompte immobilier". La compensation porte sur 72 % du manque à gagner théorique. Cependant, la mainmorte ne prend en compte ni le taux de base régional, ni les centimes additionnels d'agglomération, ni la croissance des taux d'additionnels depuis 1993, ni le vide créé par les baux emphytéotiques, ni les propriétés (immunisées) des Communautés et Régions à Bruxelles. Le manque à gagner en matière de taxes "m²" sur les bureaux n'est pas compensé. Il conviendrait de soumettre au précompte immobilier et à la taxe bruxelloise sur les bureaux tous les bâtiments fédéraux et communautaires situés à Bruxelles. A défaut, la mainmorte doit être ajustée, avec une compensation à 100 % et en corrigeant les manquements susmentionnés, y compris pour les bâtiments internationaux.

Autres dispositifs

La LSF prévoit un mécanisme de compensation en matière de sécurité et de propriété. Il s'agit d'une dotation spéciale accordée à la Ville de Bruxelles afin de compenser les charges qu'elle subit vu son statut de capitale du Royaume et de siège d'une partie des institutions européennes. Cette dotation est indexée sur base de l'inflation depuis 1990. Il conviendrait de la lier à la croissance des besoins, estimée par exemple par celle du PIB, et d'en étendre le bénéfice aux autres communes concernées par les institutions européennes.

Sept communes de la Région bénéficient aussi de subventions (environ 10 millions d'euros par an) dans le cadre de la politique des grandes villes pour financer des projets. Ce sont les communes elles-mêmes qui déterminent à quoi elles consacrent ces moyens et ce, en concertation avec le pouvoir fédéral. Il conviendrait de transférer les moyens associés à la politique des grandes villes au budget régional pour garantir une cohérence d'ensemble.

¹⁹ Voir Cattoir, Ph., Tulkens, H., Van der Stichele, G. en M. Verdonck (1999), *Perequatie mechanismen en aansporingen tot hervorming*, Recherche réalisée pour le compte de Mme Wivina Demeester, Vlaamse Minister voor Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, Rapport final, 8 juin 1999. On notera que les résultats de cette étude pourraient avoir été affectés par la réforme du Lambermont.

... *Quelques propositions*

En vertu des accords du Lombard, le budget fédéral inscrit un montant destiné à financer les communes bruxelloises qui comptent un échevin ou un président de C.P.A.S. néerlandophone (27,5 millions d'euros en 2005). S'il faut souhaiter de la diversité linguistique dans les collèges à Bruxelles, cette mesure tend à renforcer l'antagonisme communautaire, la politique communale étant ainsi présentée comme forcément en faveur des francophones à Bruxelles, ce qui exigerait qu'un échevin néerlandophone défende les Flamands de la commune. Il conviendrait de transférer les moyens directement au budget de la Région.

2.3. Rationalisation des dépenses

Un refinancement structurel de la Région bruxelloise n'est pas une garantie pour une meilleure politique. Dans certaines circonstances, l'aisance financière conduit aux gaspillages et la contrainte budgétaire aux choix judicieux. Or les moyens dont dispose actuellement Bruxelles ne sont pas alloués de manière optimale. L'administration régionale apparaît parfois inefficace, avec une productivité faible, une politisation des décisions et une mauvaise coopération interne et externe. Cette inefficacité se retrouve à des degrés divers dans les institutions régionales et para-régionales, qu'il s'agisse notamment du placement des travailleurs à la recherche d'un nouvel emploi (Orbem), des hôpitaux publics de la Région (réseau Iris), des services d'urgence, ambulances et pompiers (Siamu), du logement social (SLRB), de l'accompagnement des entreprises (SDRB, SRIB, ABE). Le secteur public et parapublic régional bruxellois semble souffrir d'une mauvaise gestion.

Une rationalisation doit aussi intervenir dans la répartition des compétences entre commune et Région, vu que la commune n'est pas nécessairement le niveau de pouvoir approprié pour financer écoles secondaires, hôpitaux, piscines, théâtres ou musées, et dans les coopérations entre communes ou entre communes et Région. L'existence de 41 ministres ou échevins en charge de la culture à Bruxelles, de 10 pouvoirs organisateurs pour l'enseignement, de 4 sociétés de transport public... en d'autres termes, la fragmentation des compétences et la multiplicité des instances de décision à Bruxelles n'est pas un gage d'efficacité. Un examen systématique du partage des responsabilités entre instances bruxelloises doit être réalisé. Un redécoupage des communes, aux tailles trop disparates et aux limites parfois surréalistes, doit être également sérieusement envisagé.

2.4. Adaptation des recettes régionales

Les grands outils de la fiscalité – l'impôt des personnes physiques, l'impôt des sociétés, la TVA et les droits d'accises – relèvent du pouvoir fédéral. Si la marge de manœuvre des Régions est plus importante en dépenses que du côté des recettes, la fiscalité régionale est néanmoins significative. La Région de Bruxelles-Capitale gagnerait à mener une politique fiscale active, qui impliquerait aussi la fiscalité communale.

Afin de promouvoir l'emploi et une répartition équitable et efficace de l'impôt, la Région doit veiller à ce que la fiscalité communale porte moins sur le revenu des personnes physiques (additionnels à l'IPP) et davantage sur l'immobilier. Ceci devrait se produire non au travers des droits d'enregistrement, qui sont tributaires de la conjoncture immobilière et freinent la mobilité puisqu'il s'agit de taxer les transactions, mais des centimes additionnels au précompte immobilier. Ceci exigerait toutefois une péréquation cadastrale pour actualiser les bases imposables du précompte immobilier et ainsi tenir compte de l'évolution relative de la valeur du patrimoine immobilier. Un glissement de l'IPP vers l'immobilier permettrait notamment d'atteindre un niveau de contribution plus équitable des personnes non assujetties à l'IPP en Belgique. Simultanément, la Région devrait offrir la portabilité des droits d'enregistrement, mais de manière ouverte pour éviter l'ob-

... *Quelques propositions*

jection européenne au dispositif en vigueur en Flandre. La Région devrait aussi taxer davantage et de manière éventuellement croissante le patrimoine immobilier non exploité, qu'il s'agisse des immeubles laissés à l'abandon ou même partiellement inoccupés, comme les étages au-dessus des magasins, ou de terrains sans affectation. Un Pacte fiscal à conclure avec les communes pour éviter la multiplication de petites taxes locales, lourdes sur le plan administratif et souvent économiquement contre-productive, serait un pas dans la bonne direction. Enfin, la Région pourrait adopter une fiscalité résolument environnementale. Il ne s'agirait pas de subventionner telle ou telle initiative de réduction de la pollution mais de taxer les activités polluantes en proportion du coût environnemental, qu'il s'agisse de transport ou de chauffage. Cette fiscalité verte ne devrait pas exonérer les habitants de la Région. Il faut notamment étudier une taxe dite de congestion, idéalement modulable en fonction des conditions climatiques et de circulation.

3. Conclusion

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) est, dans une mesure significative, maîtresse de sa propre destinée. Si la mise en œuvre de certaines mesures exige une modification des règles du jeu institutionnel, ce n'est pas le cas pour la première nécessité, à savoir une amélioration de la qualité des politiques publiques, tant au niveau de la Région que des autres institutions bruxelloises. Ceci exige à la fois un audit sur l'efficacité des dépenses actuelles des communes, des commissions communautaires et de la Région et une réflexion sur la répartition optimale des tâches entre pouvoirs publics pour éviter des pertes d'effet d'échelle, des duplications d'efforts ou une sous-exploitation des infrastructures existantes, notamment en matière d'infrastructures culturelles, sportives, d'enseignement et de police. En matière de recettes, il faut également revoir les impôts régionaux et communaux pour en améliorer tant l'efficacité que l'équité (réduction des additionnels IPP, ajustement du précompte immobilier, portabilité des droits d'enregistrement, ...) et pour mieux les articuler, au travers d'un Pacte fiscal pour Bruxelles et d'une révision de la dotation régionale aux communes. Il faut aussi analyser les dispositions fiscales fédérales qui affectent la Région, notamment sur le plan environnemental (par exemple l'incitation aux voitures de sociétés) et immobilier (par exemple une opération de péréquation cadastrale cofinancée par chaque Région).

D'autres réformes exigent une réforme institutionnelle ou, à tout le moins, la coopération d'autres pouvoirs. Une modification de certaines dispositions de la loi spéciale de financement (LSF) est souhaitable. C'est le cas notamment pour le partage de l'IPP, pour l'Intervention de Solidarité nationale, pour la mainmorte et pour la dotation spéciale pour la Ville de Bruxelles. L'accord BELIRIS doit également être amélioré, idéalement en l'inscrivant dans le cadre de la LSF, à défaut en modifiant l'accord de coopération entre le pouvoir fédéral et la RBC. Il en va de même pour les financements fédéraux au titre de la politique des grandes villes et de l'échevin ou du président de CPAS néerlandophone. Ces propositions ne constituent pas une modification cosmétique du financement de Bruxelles. Elles permettraient de rassembler des mécanismes de financement épars, non coordonnés et inefficaces et, en concentrant les moyens financiers au niveau de la Région, donneraient à cette dernière une capacité d'encourager les réformes nécessaires au niveau communal. Incidemment, pour limiter les conflits d'intérêt entre Région et communes, une interdiction de cumul de certaines fonctions entre niveau communal et niveau régional est souhaitable.

Au total, Bruxelles reçoit des moyens structurellement inférieurs à ceux auxquels la Région pourrait prétendre mais elle a appris à s'en accommoder. Une correc-

tion des inefficiences actuelles dans les mécanismes particuliers de financement, qui pourrait n'être motivée que par l'intérêt pour chacune des Régions d'avoir une Région centrale urbaine attractive, et une meilleure gestion des dépenses régionales offrent suffisamment de marge pour ne pas être condamné à payer un refinancement structurel au prix d'une réforme institutionnelle qui entamerait l'autonomie de la troisième Région, ce qui desservirait non seulement ses habitants mais aussi rongerait la pierre angulaire du fédéralisme belge qu'est la Région de Bruxelles-Capitale.

Etienne de Callatay est Chief economist à la Banque Degroof et maître de conférences invité à l'UCL (Fopes) et aux Facultés de Namur (Faseg).

Etienne de Callatay

Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*
Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,
Thierry Bréchet, Muriel Dejemeppe,
Frédéric Docquier, Jean Hindriks,
François Maniquet, Vincent Vandenberghe
Secrétariat & logistique : *Anne Davister*
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26