



Vers une loi de financement qui donne du souffle et qui responsabilise



Dave Sinardet

Senior Fellow

Il existe un consensus général soutenant l'idée que le financement du vieillissement de la population est parmi les défis politiques les plus importants dans les années à venir, tant en Belgique que dans les pays limitrophes. La structure fédérale de notre pays ajoute cependant un nombre de dimensions, dont notamment le fait que l'impact budgétaire du vieillissement est réparti d'une façon très inégale sur les différents niveaux de pouvoir. Comme la plupart des dépenses concernent les pensions et les soins de santé, 90% de ces dépenses incomberont au niveau fédéral (le gouvernement fédéral et la sécurité sociale).

S'ajoute aussi le problème que, déjà maintenant, la santé financière du niveau fédéral n'est pas très bonne. Cela est dû en partie à la dernière réforme de l'état (l'accord du Lambert en 2001) qui, par le biais d'une révision de la loi spéciale de financement (qui régit la répartition des moyens financiers entre les différentes autorités de notre pays), a transféré plus de moyens financiers aux communautés. Mais il y a d'autres raisons, plus importantes. La politique des dernières années, avec ses réductions d'impôts et sa politique budgétaire qui n'a pas toujours tiré avantage du contexte économique favorable, a aussi joué un rôle.

Quelle que soit la cause, le fait que le coût du vieillissement doit être supporté quasi entièrement par le niveau fédéral, ainsi que la situation précaire des finances fédérales, rendent le défi du vieillissement encore plus grand pour notre pays. Un assainissement budgétaire fédéral ne suffira donc pas, sauf si on prenait en considération une augmentation importante des impôts et / ou une nette baisse de la protection sociale. Ni l'un, ni l'autre ne sont réalisables dans

Vers une loi de financement qui donne du souffle et qui responsabilise

le contexte politique actuel et sont encore moins souhaitables au niveau social (ce qui n'empêche évidemment pas que des réformes importantes puissent être réalisées dans ces domaines).

Il en résulte que toute solution au problème du vieillissement en Belgique doit passer presque inévitablement par la recherche d'un nouvel équilibre financier entre les différentes autorités, ce qui nécessitera probablement une révision de la loi spéciale de financement. Une telle révision est déjà à l'ordre du jour depuis un certain temps. C'est ainsi qu'une proposition formulée par Eric Kirsch - un des architectes de la loi de financement initiale et depuis peu chef de cabinet du premier ministre Yves Leterme - a été brièvement discutée dans le cadre des négociations Heptapus en juin-juillet 2008. Or, tout comme le débat plus large sur la réforme de l'état, cette proposition a succombé sous les stratégies des partis politiques et sous les habitudes de vision à court terme, voire le manque de vision tout court, qui dominaient le débat communautaire à l'époque. En octobre 2009, Herman Van Rompuy, qui était encore premier ministre à l'époque, déclarait qu'une révision de la loi spéciale de financement n'était plus à l'ordre du jour pendant la législature en cours. Van Rompuy avait probablement bien compris qu'en raison de la mauvaise gestion du dossier communautaire, il n'était plus très réaliste de mener ce débat avant 2011, ni même le débat plus large sur la réforme de l'état.

Certes, la discussion sur le fond n'est pas facile. La plupart des partis tant

flamands que francophones sont quelque peu réticents pour entamer un dialogue, puisqu'ils regardent tous surtout les finances de « leur » propre entité fédérée. Cela vaut certainement pour les partis majoritaires au niveau des entités fédérées. Tant du côté flamand que du côté francophone, certains sont d'avis que c'est à "l'autre" de demander une solution pour le problème du financement fédéral. C'est sans doute logique du point de vue de la technique de négociation, mais cela commence à avoir l'air d'un "chicken game". On peut comparer avec une scène de film américain où deux conducteurs de voiture s'affrontent à grande vitesse et où celui qui s'écarte en premier est perdant. Si aucun des deux conducteurs ne s'écarte à temps, les conséquences sont bien entendu fatales pour les deux parties. Le débat sur le financement belge a toutes les apparences de ce jeu de défi : les partis politiques des deux côtés de la frontière linguistique estiment que le problème des finances fédérales est le problème de l'autre et qu'il n'y a donc aucune raison pour laquelle ils devraient, eux, se réorienter. Or, s'il en résulte la nécessité d'économies

drastiques au niveau fédéral, ce seront tant les flamands que les francophones qui s'écraseront contre un mur vu qu'ils devront faire face à une croissance de la dette publique, à une augmentation des impôts ou à une réduction de la protection sociale. D'ailleurs, la Commission Européenne, qui doit donner son feu vert à la politique budgétaire de notre pays, tient seulement compte de l'ensemble des entités fédérées (les notions "Région Flamande", "Région Wallonne" etc. lui sont inconnues). S'il devait se poser un problème avec la

“
Hormis les
germanophones,
pas moins de neuf
partis politiques sont
actuellement au pouvoir
à au moins un niveau
depuis les élections
régionales de 2009.
Aujourd'hui, un nouvel
équilibre financier ne
sera possible qu'avec
l'accord de l'ensemble de
ces partis.”

Vers une loi de financement qui donne du souffle et qui responsabilise

Commission Européenne, ce sera donc bien un problème pour l'ensemble des entités fédérées.

Surtout les partis politiques francophones semblent officiellement être plutôt réticents vis-à-vis d'une révision de la loi de financement. Cela peut paraître bizarre, du moins si l'on se tient à l'interprétation caricaturale du débat communautaire : ne sont-ce pas précisément les francophones qui veulent renforcer le niveau fédéral et les flamands qui veulent le dégraisser ? La réalité est plus complexe que ça.

Ceci est dû au déséquilibre financier entre les différentes entités fédérées. Il n'y a pas que le niveau fédéral qui est dans de mauvais draps. La Région de Bruxelles-Capitale et, dans une moindre mesure, la Communauté Française ont, eux aussi, des problèmes d'argent (non pas que la situation financière de la Région Wallonne soit très brillante). Le gouvernement flamand, par contre, se trouve dans une position relativement favorable. Certes, le gouvernement flamand est maintenant obligé d'économiser, mais grâce aux moyens financiers importants dont il a disposé pendant ces dernières années, cela ne pose pas de problème fondamental. L'abondance de moyens à répartir parmi les membres de la coalition explique aussi l'apparente facilité avec laquelle les partenaires de gouvernement flamands pouvaient gouverner ces dernières années. (Maintenant que le débat porte plus sur le genre d'économies à réaliser, les relations au sein du gouvernement flamand sont nettement plus tendues, chose que l'on constate d'ailleurs aussi au niveau de la Région Wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale.) Grâce à sa meilleure situation financière, le niveau flamand contribue maintenant plus à l'apurement du déficit belge global. Il atteindra déjà un équilibre financier en 2011, tandis que la Région Wallonne et le niveau fédéral n'envisagent d'atteindre cet équilibre qu'en 2015. Cet équilibre budgétaire flamand n'est évidemment pas inspiré par

l'altruisme, il est avant tout avantageux pour la situation financière de la Flandre elle-même.

Afin de comprendre la différence structurelle entre la situation financière des entités fédérées du nord du pays et celles du sud, nous devons remonter à l'origine de la loi de financement qui date de la troisième réforme de l'état en 1989. Les politiciens francophones ont le sentiment qu'ils se sont faits rouler par les dits "Toshiba boys", les collaborateurs de Jean-Luc Dehaene (dont Eric Kirsch, mentionné ci-dessus, et dont aussi Steve Dubois) qui simulaient dans le plus grand détail sur leurs ordinateurs personnels japonais l'impact de différentes versions toujours aussi complexes de la loi de financement sur toutes les entités fédérées avec des modèles informatisés encore plus complexes. La loi de financement ne s'est en effet pas avérée très bénéfique pour la communauté française. Mais aussi, la gestion budgétaire dans les années 1990 n'a pas toujours été très solide du côté francophone. Le fait que, contrairement à la Flandre où région et communauté ont tout de suite été fusées, des budgets distincts existent toujours pour la Région Wallonne, d'une part, et la Communauté Française, d'autre part (dû en partie à des intérêts et oppositions politiques), n'aide pas non plus. L'enseignement francophone, qui constitue à lui seul la plus grande charge budgétaire de la communauté française, était le premier à suffoquer. Cela explique pourquoi les partis politiques francophones ont vite été demandeurs de moyens financiers additionnels. Après un nombre de modifications de la loi de financement en 1993, les communautés ont été refinancées à fond en 2001 dans le cadre de l'accord du Lambermont.

Quoique l'histoire politique de ce refinancement est encore plus complexe. Contrairement à l'image erronée d'un front flamand homogène, d'une part, et d'un front francophone également homogène, d'autre part, qui domine à tort

Vers une loi de financement qui donne du souffle et qui responsabilise

la majorité des analyses communautaires, la demande pour le refinancement n'était pas aussi prioritaire pour les différents partis francophones. Au sein du gouvernement arc-en-ciel Verhofstadt I, la demande émanait surtout d'Ecolo, ensuite du PS, et que dans une mesure nettement moindre du PRL-FDF-MCC. Comme c'est souvent le cas, un conflit communautaire cachait une opposition idéologique : Ecolo et les socialistes voulaient investir plus dans l'enseignement, aussi parce qu'ils y avaient leur base électorale (qu'ils voulaient agrandir, notamment dans le monde de l'enseignement catholique, à une époque où le PSC se trouvait dans l'opposition) ; les libéraux voulaient surtout baisser les impôts. En plus, les libéraux, le FDF en tête, n'avaient pas envie de payer un prix communautaire aux Flamands pour le refinancement. Mais ils ne pouvaient guère dire cela ouvertement. En plus, la situation financière de la Communauté Française devenant de plus en plus précaire, les libéraux - qui étaient aussi au pouvoir à ce niveau-là - comprenaient peu à peu qu'un changement s'imposait.

L'accord Lambermont a finalement accordé beaucoup de moyens additionnels. L'opposition CD&V à l'époque a vivement critiqué cet accord car il donnerait beaucoup d'argent aux francophones contre peu de nouvelles compétences aux Flamands. La critique des compétences limitées n'était pas tout à fait illégitime (bien qu'il eut été plus pertinent de se demander s'il s'agissait bien des bonnes compétences qui avaient été défédéralisées et qu'on ne peut pas non plus perdre de vue qu'un degré non négligeable d'autonomie fiscale avait été accordé), mais les fonds additionnels étaient bien sûr aussi destinés à la Flandre, qui n'en avait pas fait la demande et qui n'en avait pas réellement besoin. L'enseignement francophone a donc surtout été refinancé au détriment du niveau fédéral (un classique dans toutes les réformes de l'état) et le déséquilibre entre les différents pouvoirs fédérés a été maintenu.

À cause de ce déséquilibre, une révision

de la loi de financement ne pourra pas seulement - comme c'était encore le cas en 2001 - transférer des moyens entre le niveau fédéral et l'ensemble des entités fédérées. Les mécanismes de base eux-mêmes devront être revus. Un de ces mécanismes de base est que la répartition de la partie du produit de l'impôt des personnes physiques entre les entités fédérées se fait en fonction de la part de chaque entité fédérée dans le produit de cet impôt (le principe du « juste retour »). Or, ces parts sont déterminées en fonction du domicile des contribuables, et non pas de leur endroit de travail. Les contribuables qui travaillent dans une région mais habitent dans une autre région, sont repris dans cette dernière. Ce système ignore totalement la réalité qui fait que dans notre petit pays qui ne compte qu'un seul vrai centre (et où une seule des régions constitue le centre des deux autres régions), le domicile et le lieu de travail se situent souvent dans des régions différentes. La Région Bruxelles-Capitale est la principale victime de ce mécanisme : environ 300.000 personnes y travaillent mais habitent dans une des autres régions, notamment dans la Région Flamande. Ces personnes génèrent donc des frais pour Bruxelles, sans pour autant rapporter des moyens de l'IPP à Bruxelles. Plus que les autres régions, la Région de Bruxelles-Capitale est tributaire de ses propres recettes fiscales. Celles-ci - sous forme de droits d'enregistrement - ont bénéficié ces dernières années du boom immobilier. Par conséquent, la situation de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas été très problématique. Or, la crise économique a mis fin à cette période favorable. Le système de distribution de la part de l'IPP explique aussi en partie le manque de ressources de la Communauté Française.

Le déséquilibre financier entre les entités fédérées pose aujourd'hui un problème politique, puisqu'il complique tout compromis sur une révision de la loi de financement. Et la situation politique des gouvernements asymétriques ne facilite

Vers une loi de financement qui donne du souffle et qui responsabilise

également en rien le débat. Hormis les germanophones, pas moins de neuf partis politiques sont actuellement au pouvoir à au moins un niveau depuis les élections régionales de 2009. Aujourd'hui, un nouvel équilibre financier ne sera possible qu'avec l'accord de l'ensemble de ces partis. La chose devient encore plus complexe en raison du fait que certains partis sont majoritaires à un niveau mais sont dans l'opposition à un autre niveau. De ce fait, les intérêts des partis politiques sont nettement plus divergents qu'en 2001 quand les gouvernements étaient pour la plupart symétriques (les seules exceptions étant la présence du VU dans le gouvernement flamand et l'absence d'Ecolo dans le gouvernement bruxellois).

En tout cas, si l'on revoit la loi de financement, il est également important qu'on introduise un nombre de mesures qui responsabilisent. Une des possibilités qui se présente est un système de bonus malus qui accorde plus de ressources aux entités fédérées qui obtiennent de bons résultats dans un certain domaine, par exemple celui de l'emploi, et qui accorde moins de ressources aux entités fédérées qui obtiennent de mauvais résultats. Or, il est très difficile de faire la distinction entre l'impact de la politique - sur laquelle le système de bonus malus doit être appliquée - et les autres facteurs qui jouent. Le système actuel de l'intervention de solidarité doit en tout cas être revu, car il a un effet déresponsabilisant à certains niveaux. Comme l'ont déjà démontré Philippe Cattoir et Magali Verdonck il y a longtemps, l'intervention de solidarité peut avoir comme effet qu'une région qui parvient à augmenter sa part dans le produit de l'impôt des personnes physiques reçoit finalement moins de moyens au lieu

d'en recevoir plus. Il va de soi que ce genre d'effet contraire doit être éliminé.

Bien qu'il y ait donc de bonnes raisons de revoir la loi de financement, il y a également d'autres mesures qui peuvent donner du souffle financier au niveau fédéral tout en ayant un effet responsabilisant. Il est par exemple envisageable de faire supporter une plus grande part des charges de pension de leurs fonctionnaires par les entités fédérées. Dans l'état actuel des choses, les régions et les communautés peuvent unilatéralement décider d'embaucher plus de fonctionnaires ou d'augmenter leur rémunération, sans qu'ils n'aient à subir les répercussions financières de leurs décisions, ces répercussions étant pour le compte du gouvernement fédéral qui paie les pensions. Sur ce point, une initiative avait été prise il y a quelques années. En 2003, une loi spéciale a été votée qui prévoyait une contribution croissante à ces frais par les entités fédérées. Or, les entités fédérées disposant d'un droit de veto, cette contribution de responsabilisation n'a jamais dépassé son montant initial de 16,2 millions d'euro. Le fait que la loi ait été votée en 2003 mais que les choses aient pris une mauvaise tournure dès 2004 montre une fois de plus que le fait de ne pas avoir les mêmes majorités politiques aux différents niveaux ne facilite en rien les choses.

Un autre exemple du manque de responsabilisation est le fait que les régions peuvent à elles seules décider des critères d'accès à certains statuts de remise au travail. C'est ainsi que beaucoup d'autres statuts, pour lesquels des cotisations patronales sont dues, ont été remplacés au cours de ces dernières années par le statut ACS (agents contractuels subventionnés)

Vers une loi de financement qui donne du souffle et qui responsabilise

ACS (agents contractuels subventionnés) qui est exonéré de charges sociales. Dans ce cas-ci, c'est sur la sécurité sociale fédérale que des décisions des entités fédérées peuvent avoir un impact.

Bref, les problèmes sont connus, ainsi qu'une partie des solutions, mais il manque encore la volonté politique, notamment parce que le contexte politique actuel n'est pas favorable.

Dave Sinardet
Senior Fellow

Onafhankelijke denktank en doetank voor duurzame economische groei en sociale bescherming.
"Think-tank" et "do-tank" indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables.



Itinera Institute VZW-ASBL

Boulevard Leopold II Laan 184d - B-1080 Brussel - Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org www.itinerainstitute.org