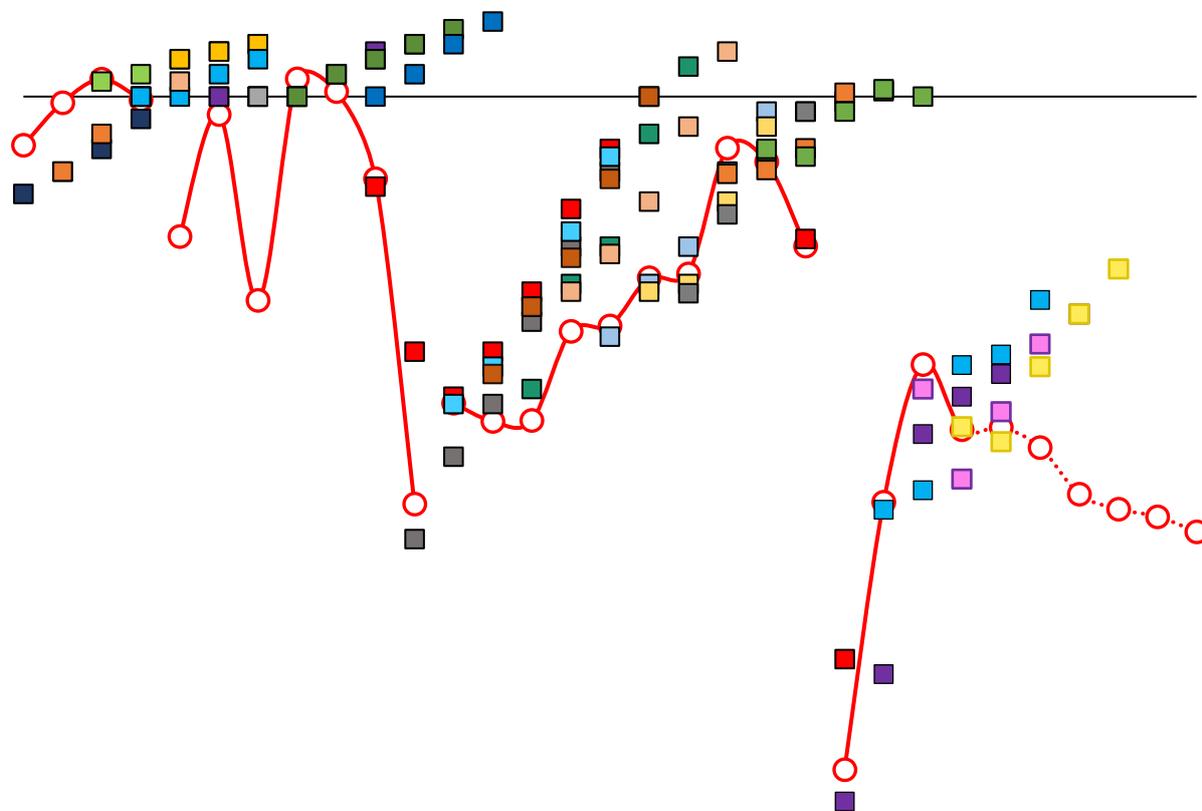


# LA SOUTENABILITÉ VACILLANTE DES FINANCES PUBLIQUES BELGES

D'UNE CRISE À L'AUTRE : FAITS ET ÉVOLUTIONS  
DEPUIS 2010





*INSTITUT BELGE DE FINANCES PUBLIQUES*

# **LA SOUTENABILITÉ VACILLANTE DES FINANCES PUBLIQUES BELGES**

**D'UNE CRISE À L'AUTRE : FAITS ET ÉVOLUTIONS  
DEPUIS 2010**

Histoire des finances publiques en Belgique  
Tome VIII

ISBN : 978-2-9603815-2-8

Dépôt légal : D/2025/16086/03

© Institut belge de Finances publiques ASBL (2025)

## Avant-propos

---

L'Institut belge de Finances publiques (IBFP) a pour mission, comme institution scientifique indépendante, de contribuer à l'étude des finances publiques. Il le fait essentiellement en organisant des conférences et débats à intervalles réguliers. Il réalise également, à l'intention du public intéressé, une analyse approfondie des finances publiques belges au travers de publications qui se penchent sur la décennie écoulée.

Le présent livre aborde la période qui débute en 2010. Une période où la situation budgétaire a peiné à se rétablir de la crise de la dette en zone euro, avant d'essuyer la crise du Covid en fin de décennie. Une période au cours de laquelle les finances publiques – en dépit d'efforts – n'ont toujours pas pu renouer avec une trajectoire que l'on pourrait qualifier de durablement saine.

Ce tome est le fruit de la collaboration entre experts de l'administration, professionnels des finances publiques et universitaires, qui entendent promouvoir l'Institut. Je remercie vivement toutes celles et ceux qui ont contribué à ce projet : les auteurs bien entendu, mais aussi les membres du conseil d'administration qui ont œuvré à l'organisation de la publication, ainsi que les relecteurs.

Toutefois, la véritable cheville ouvrière de ce livre a été Christian Valenduc, qui a présidé l'IBFP depuis 2012 jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2024. Il a lui-même rédigé deux chapitres et n'a pas ménagé ses efforts pour mener l'ensemble du projet à bien. Pendant de nombreuses années, il a animé l'IBFP et a ainsi contribué pour beaucoup à faire rayonner l'Institut. Ce livre constitue donc à la fois un hommage et un souvenir précieux de son engagement.

Jan Smets

Président de l'IBFP



## Table des matières

---

Introduction		7
Chapitre 1	Évolution générale des finances publiques en Belgique : d'une crise à l'autre HERVÉ GODEFROID, STEFAN VAN PARYS	11
Chapitre 2	Évolution des finances publiques belges dans le contexte européen PATRICK BISCARI	27
Chapitre 3	Le cadre budgétaire européen : de la crise financière à la crise COVID-19 WIM MELYN	39
Chapitre 4	La politique fiscale sur la période 2010-2020 : deux réformes majeures et des chantiers inachevés ou laissés de côté CHRISTIAN VALENDUC	57
Chapitre 5	Les grandes lignes de la 6 <sup>e</sup> réforme de l'État SÉBASTIEN THONET	89
Chapitre 6	La 6 <sup>e</sup> réforme de l'État et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions CHRISTIAN VALENDUC	109
Chapitre 7	L'utilisation des nouvelles compétences des Régions en matière d'allocations familiales HENDRIK NEVEJAN	127
Chapitre 8	Panorama des compétences des entités fédérées en matière de santé, aide aux personnes et politique de l'emploi après la 6 <sup>e</sup> réforme de l'État BENOÎT BAYENET ET MAXIME FONTAINE	141
Chapitre 9	Les finances publiques locales ARNAUD DESSOY	161
Chapitre 10	Évolution de la politique de soutenabilité budgétaire et rôle du Conseil supérieur des Finances FRÉDÉRIQUE DENIL, MICHEL SAINTRAIN, VINCENT FROGNEUX	181
Chapitre 11	Les réformes des pensions des années 2010-2024 : étapes d'un continuum NICOLE FASQUELLE	197



## Introduction

---

Cet ouvrage constitue le tome VIII de la série « Histoire des finances publiques en Belgique » dont un épisode est publié tous les dix ans environ par ou sous l'égide de l'Institut belge de Finances publiques. Il couvre la période depuis 2010 jusqu'au sortir de la crise Covid-19. Le tome consacré aux années 1990 avait pour titre « La fin du déficit budgétaire ». Le tome couvrant la première décennie des années 2000 s'intitulait « The return of the deficit » car l'équilibre atteint à la fin des années 1990 s'est révélé éphémère. Le titre choisi ici évoque la persistance de déficits qui font craindre pour la soutenabilité des finances publiques, mais aussi le fait que la décennie 2010 est une période d'entre-deux crises.

Elle s'ouvre en pleine crise des dettes souveraines, celle-ci étant le ricochet de la crise financière et économique de 2008-2009. Dix ans plus tard, une crise inédite survient, d'origine sanitaire et donc purement externe, la crise Covid-19, qui appela des réponses tout aussi inédites, avec plusieurs mois de confinement et l'arrêt d'une partie importante de l'activité économique. Les réponses de la politique budgétaire lors de ces deux crises ont été très différentes. Lors de la première, les États qui s'étaient endettés pour porter secours au secteur financier lourdement affecté par la crise financière se sont vus dans l'obligation de mettre en œuvre sans délai des politiques d'austérité. Si celles-ci ont permis une reprise de contrôle de leurs finances publiques et de leur endettement, elles ont comprimé l'activité économique et poussé la zone euro dans la récession. Par contre, pour faire face à la crise Covid-19, les États ont pris d'importantes mesures de soutien de l'activité économique et du revenu des particuliers et des entreprises. Ce fut le grand retour de la politique discrétionnaire.

Les différences concernent également les règles budgétaires européennes. La crise économique et financière était survenue quelques années après un assouplissement des règles budgétaires. La réponse à la crise des dettes souveraines fut celle d'un durcissement net et rapide de ces règles. Par contre, lorsqu'est survenue la crise Covid-19, les effets des règles budgétaires européennes ont été immédiatement suspendus car le consensus était de faire tout pour maintenir autant que possible l'activité économique et les revenus des particuliers.

Depuis la grande crise financière et encore pendant la crise Covid-19, la politique monétaire est restée très accommodante et soutenante pour la reprise économique, avec pour but d'amener l'inflation dans la zone euro vers 2%. À la mi-2012, lorsque les taux d'intérêt des obligations d'État de certains pays très endettés ont atteint des niveaux excessivement élevés et que les marchés financiers ont douté de la viabilité de l'euro, Mario Draghi a annoncé qu'il ferait « *whatever it takes* » pour préserver l'euro. L'instauration d'une possibilité d'achats illimités d'obligations d'État, sous des conditions strictes, a calmé les marchés, sans même que la Banque centrale européenne ne doive faire usage de cette possibilité. À partir de la fin 2014, la Banque centrale européenne a continué à stimuler l'économie par, cette fois, des achats à grande échelle d'obligations d'État. Cette politique non conventionnelle a été poussée encore plus loin pendant la crise Covid-19 afin que les gouvernements puissent s'endetter pour soutenir l'économie sans payer des taux d'intérêt excessifs. Dans ces conditions, les charges d'intérêts ont fortement baissé au cours de la dernière décennie.

Les deux crises internationales ont fortement affecté les finances publiques de la Belgique comme celles d'autres pays. Mais une fois sortis de la crise des dettes souveraines, avons-nous reconstitué nos réserves ? Avons-nous procédé aux réformes nécessaires que requéraient les défis contemporains et futurs, comme un trop faible taux d'emploi, une structure des prélèvements fiscaux et sociaux inadéquate, une compétitivité trop faible, le vieillissement de la population, la transition énergétique, les menaces géostratégiques ? Telles sont les questions qui se posent lorsque nous portons le regard sur la décennie 2010 et les années suivantes jusqu'au sortir de la crise Covid-19.

Ce livre comprend 11 chapitres.

Une première série de chapitres concerne les grandes orientations de la politique budgétaire, en ce compris son cadre réglementaire et la politique fiscale.

Dans le chapitre 1, Hervé Godefroid et Stefan Van Parys nous donnent un aperçu de l'évolution des finances publiques belges au cours de la période 2010-2021. La décennie démarre avec un déficit public élevé dû à la crise économique et financière. Mises sous pression par les marchés financiers et par le cadre budgétaire européen, les finances publiques ont connu une consolidation durant la première moitié des années 2010 dans le contexte d'une activité économique inférieure à son potentiel, donc de façon procyclique. Les recettes publiques ont atteint un pic en pourcentage du PIB en 2013. Les dépenses primaires ont également progressé plus vite que le PIB sur la période 2010-2012. La baisse des charges d'intérêts de la dette publique a contribué à l'amélioration du solde budgétaire. À partir de 2015, la poursuite de la consolidation budgétaire est cette fois contracyclique. Elle s'est cependant achevée trop tôt, la phase d'expansion économique de 2018-2019 n'ayant pas été assez mise à profit pour poursuivre cette consolidation. Entre 2014 et 2019, le taux d'endettement a baissé, restaurant ainsi une certaine marge de manœuvre pour les finances publiques. Cette baisse aurait toutefois pu être plus importante. La pandémie est venue infliger un choc sans précédent aux finances publiques et a épuisé des marges de manœuvre déjà limitées. À la fin de la décennie, le taux d'endettement des administrations publiques était plus élevé qu'au début de la décennie.

Dans le chapitre 2, Patrick Bisciari dépeint le contexte au niveau de la zone euro. La Belgique étant une petite économie ouverte, l'évolution de ses finances publiques est en effet largement déterminée par le contexte international et plus particulièrement celui de la zone euro. Les crises de début et de fin de décennie ont affecté toute la zone mais certaines économies – notamment celles du sud de l'Europe – ont été plus durement affectées que d'autres par la crise économique et financière ainsi que par la crise des dettes souveraines. La Belgique a bénéficié d'une évolution plus favorable de l'activité économique que la moyenne de la zone euro. Le solde budgétaire s'est amélioré après la crise économique et financière, mais dans une moindre mesure que celui de l'Allemagne et des Pays-Bas. La Belgique se caractérise par un niveau élevé des recettes et des dépenses publiques en pourcentage du PIB. Pour les dépenses, l'écart par rapport à la moyenne des trois pays voisins – Allemagne, France et Pays-Bas – est ainsi de 4,5 points du pourcentage. La dette publique de la Belgique est également une des plus élevées de la zone euro.

Le cadre institutionnel de la zone euro constitue un autre déterminant d'ordre international, et plus particulièrement les règles budgétaires européennes. Dans le chapitre 3, Wim Melyn retrace l'évolution du cadre budgétaire au cours de la décennie et la manière dont la Belgique s'y est conformée. D'une manière générale, des règles budgétaires peuvent contribuer à une politique budgétaire saine. Elles sont particulièrement nécessaires dans une union monétaire où la politique budgétaire reste une compétence des États membres : une politique inadéquate d'un ou de plusieurs États peut en effet perturber le fonctionnement de la politique monétaire et de l'Union économique et monétaire elle-même. Ce chapitre retrace brièvement l'histoire du cadre budgétaire depuis le traité de Maastricht et présente de manière plus détaillée les réformes importantes qui ont été mises en œuvre après la crise économique et financière. La Belgique ne fait assurément pas partie des pays qui se sont le mieux conformés à ces règles ni, de façon plus générale, aux recommandations de politique budgétaire qui lui étaient adressées dans le cadre du semestre européen.

Le cadre européen a également influencé la politique fiscale pendant la dernière décennie, même si c'est de façon plus indirecte. Cette décennie a été marquée par deux réformes importantes qui sont décrites et analysées par Christian Valenduc au chapitre 4 : le tax shift et la réforme de l'impôt des sociétés. Toutes deux ont eu lieu pendant la seconde moitié de la décennie 2010. En faisant glisser dans une certaine mesure les prélèvements du travail vers d'autres bases, le tax shift s'inscrit dans le cadre de recommandations maintes fois formulées par les autorités européennes. La réforme de l'impôt des sociétés n'était pas annoncée dans l'accord du gouvernement : ce sont des initiatives au niveau international (l'accord *Base erosion and profit shifting* de l'OCDE et du G20), traduites pour partie en directives européennes, qui l'ont mise à l'agenda. Ces deux réformes ont visé à corriger partiellement deux des inconvénients majeurs de la structure des prélèvements en Belgique, également mis en exergue dans ce chapitre : la première a rééquilibré la structure

fiscale en taxant moins le travail et davantage le capital et la consommation, la seconde a – pour l'impôt des sociétés – élargi la base et baissé le taux d'imposition.

Une seconde série de chapitres concerne une évolution institutionnelle majeure, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, décidée au terme d'une crise politique longue de 541 jours. Cette réforme est entrée en vigueur au milieu de la décennie 2010, ce qui nous donne la possibilité d'examiner dans quelle mesure les Régions et les Communautés ont utilisé les nouvelles compétences obtenues lors de cette réforme.

Sébastien Thonet en décrit les grandes lignes dans le chapitre 5. Cette réforme institutionnelle est marquée par une décentralisation importante de compétences (environ 19 milliards € en 2015, soit 4,5% du PIB), transférées aux entités fédérées. La majeure partie de ces compétences concerne des éléments de la sécurité sociale telles que les allocations familiales, les maisons de repos, les infrastructures hospitalières, et des éléments de la politique de l'emploi. L'accroissement de l'importance des entités fédérées s'accompagne de nouvelles responsabilités : elles sont appelées à contribuer au coût du vieillissement, et les modalités de financement des compétences transférées comprennent des mécanismes de responsabilisation. Ce chapitre décrit également le mécanisme de transition qui contribue, au départ, à ce que soit respecté un principe de non-appauvrissement des entités fédérées. Cette réforme comprend également un refinancement spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette réforme accroît également l'autonomie fiscale des Régions, surtout en matière d'impôt des personnes physiques. Cet axe fait l'objet du chapitre 6. Christian Valenduc y retrace l'évolution de l'autonomie fiscale des Régions au fur et à mesure des différentes réformes de l'État avant d'exposer et d'analyser les nouveautés introduites par la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Les Régions ont obtenu la transformation de dotations en un impôt régional, établi sous la forme d'additionnels à l'impôt des personnes physiques fédéral, et le transfert de certaines dépenses fiscales qui sont des instruments liés à leurs compétences matérielles, notamment en matière de logement. Les Régions ont utilisé leur autonomie fiscale pour réduire ou supprimer la plupart de ces dépenses fiscales mais elles n'ont guère utilisé l'outil des additionnels : seule la Région de Bruxelles-Capitale l'a fait, dans le cadre d'une réforme fiscale plus globale.

L'analyse de la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat se poursuit, au chapitre 7, avec le transfert des allocations familiales aux entités fédérées. Ce transfert est d'importance puisqu'il porte sur à peu près un tiers de la masse budgétaire des compétences défédéralisées lors de cette réforme de l'État. Si en principe et au départ, cette compétence est attribuée aux Communautés, la spécificité des responsabilités communautaires à Bruxelles et la négociation intra-francophone feront que cette compétence sera finalement exercée de façon homogène aux niveaux des trois Régions et de la Communauté germanophone. Dans ce chapitre, Hendrik Nevejan présente d'abord en détail l'évolution de la réglementation, tant avant qu'après exercice de cette nouvelle compétence par les entités fédérées. Toutes ont en effet mis des réformes en place, de sorte qu'aujourd'hui quatre régimes d'allocations familiales coexistent en Belgique. Il analyse ensuite l'impact de ces dispositifs sur le taux de risque de pauvreté, compte tenu du double objectif social des allocations familiales, à savoir une redistribution à la fois horizontale (des familles sans enfants vers les familles avec enfants) et verticale des revenus. L'objectif de redistribution verticale amène manifestement les Régions à développer le recours à la composante « sélective » des allocations.

Au chapitre 8, Benoît Bayenet et Maxime Fontaine dressent un panorama des compétences des entités fédérées en matière de santé, aide aux personnes et politique de l'emploi après la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Les compétences acquises en matière de santé et d'aide aux personnes ont entraîné une complexification du paysage institutionnel, notamment en raison des multiples niveaux de pouvoir impliqués, en particulier à Bruxelles. Les entités fédérées ont exercé ces compétences de manière différenciée, avec des évolutions spécifiques aux réalités régionales, comme en témoigne le développement de l'assurance dépendance en Flandre. Dans le domaine de l'emploi, les Régions ont obtenu le contrôle des politiques de formation, du placement des demandeurs d'emploi et de certaines mesures d'activation du marché du travail. Elles ont adapté ces politiques à leurs besoins, mais la coexistence de compétences fédérales et régionales continue de soulever des défis.

Le chapitre 9 présente une analyse de l'évolution des finances des pouvoirs locaux réalisée par Arnaud Dessoy. Il en ressort un diagnostic contrasté. Les pouvoirs locaux font face à une accumulation de défis

budgétaires, mais l'image reste néanmoins positive quand on considère la dette et le solde de financement des pouvoirs locaux dans leur globalité. Cette image positive cache toutefois une forte hétérogénéité des situations, tant entre les communes que par Région. L'auteur évoque aussi une complexité comptable due notamment à la coexistence de différents systèmes (notamment entre Régions, ainsi qu'entre les pratiques au niveau local et au niveau agrégé où s'imposent les conventions des comptes SEC). Les principaux défis budgétaires auxquels les communes ont été confrontées et le seront de façon croissante tiennent surtout à leur responsabilité en matière d'aide sociale ainsi qu'en ce qui concerne les zones de secours, et à la prise en charge des dépenses de pension du personnel statutaire via le financement de cotisations dont les taux sont en croissance rapide. Le paradoxe de la bonne santé des comptes globaux dans ce contexte tient notamment aux interventions des pouvoirs de tutelle (les Régions) qui combinent fortes contraintes réglementaires et soutiens financiers.

Les deux derniers chapitres reviennent à la dimension macrobudgétaire en s'intéressant à l'évolution de la politique de soutenabilité de long terme des finances publiques.

Au chapitre 10, Frédérique Denil, Vincent Frogneux et Michel Saintrain décrivent la politique de soutenabilité menée depuis 2010, ainsi que le rôle joué par le Conseil supérieur des Finances, dont la section Besoins de financement des pouvoirs publics est chargée de formuler des recommandations de trajectoires budgétaires. Ils rappellent que, après l'abandon de fait de la stratégie de préfinancement des coûts budgétaires du vieillissement symbolisée par le fonds de vieillissement du début des années 2000, la politique a pris la voie des réformes du modèle socio-économique, en particulier durant les deux législatures qui ont précédé la crise sanitaire de 2020. Toutefois, ces réformes ont parfois été réalisées au détriment d'une consolidation budgétaire à moyen terme. Dans ce contexte, les recommandations du Conseil supérieur des Finances ont vu leurs points de départ et leurs cibles dériver au fil du temps. Ainsi, si la Belgique a pu sortir en 2014 de la procédure de déficit excessif enclenchée en 2009 par les autorités européennes, elle se trouve, dix ans plus tard, en 2024, à nouveau soumise à telle procédure au vu du risque élevé de non-soutenabilité de ses finances publiques. La soutenabilité est aussi un enjeu de fédéralisme budgétaire. Le Conseil Supérieur des Finances a adapté ses recommandations par entité en fonction des nouvelles contraintes issues de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Même si ces recommandations reflètent une certaine vision d'ensemble de la politique budgétaire des différentes entités, en pratique, elles sont peu suivies et la coordination entre les entités reste inexistante, ce qui nuit à la crédibilité des engagements budgétaires de la Belgique.

Enfin, le chapitre 11 traite des réformes des pensions du premier pilier – les pensions légales – intervenues depuis 2010. Nicole Fasquelle y quantifie leurs impacts sur l'évolution des dépenses de pensions et, plus généralement, sur le coût budgétaire du vieillissement démographique à long terme. Elle montre que ces réformes récentes n'ont pas fondamentalement modifié le régime des pensions, mais s'apparentaient plutôt à des étapes supplémentaires dans un continuum historique d'adaptations apportées à certains paramètres du régime de pensions. Leur impact sur le coût budgétaire du vieillissement, généralement à la baisse, a été assez limité, à l'exception de la réforme de 2015 qui, notamment, a porté l'âge légal de la pension de 65 à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030 et a durci les conditions d'âge et de carrière pour bénéficier d'une retraite anticipée. Toutefois, la contribution substantielle de la réforme des pensions de 2015 à l'amélioration de la soutenabilité de long terme des finances publiques a été en tout ou partie annulée, d'abord par le sous-financement du tax shift, ensuite par des initiatives expansionnistes structurelles, en matière sociale et autres, décidées pendant la Covid-19 et dans le contexte de suspension temporaire des règles budgétaires européennes.

## Chapitre 1

# Évolution générale des finances publiques en Belgique : d'une crise à l'autre

---

*Hervé Godefroid et Stefan Van Parys, Économistes au département des Études de la Banque nationale de Belgique*

---

*The purpose of this first chapter is to provide an overview of the main trends in Belgian public finances over the period 2010-2021. Public finances were put under pressure by two major crises: the sovereign debt crisis at the beginning of the decade and the COVID-19 crisis at the end of the decade. These events, like certain reforms, will be presented in detail in later chapters. Looking back at these many developments provides a better understanding of the origin of the issues and challenges facing public finances today. The first section of this chapter looks at trends in the budget balance and the dynamics of public debt. The second section presents the main trends in revenues, primary expenditure and interest charges. Finally, the third section focuses on developments within the various subsectors of the Belgian general government. Finally, a series of conclusions are drawn.*

*JEL Codes: E6, M48*

*Keywords: public finance, public debt, fiscal balance*

---

L'objectif de ce premier chapitre est d'aborder succinctement les principales tendances relatives aux finances publiques belges au cours de la période 2010-2021. Il ne vise pas à fournir des explications détaillées sur l'ensemble des thématiques, mais ambitionne de fournir le contexte général au service des autres volets de cet ouvrage.

Les finances publiques ont été mises sous pression par deux crises majeures : la crise des dettes souveraines au début de la décennie et la crise du COVID-19 à la fin de la décennie. Ces événements seront, à l'instar de certaines réformes, présentés de manière détaillée au cours des prochains chapitres. Revenir sur ces évolutions permet de mieux comprendre l'origine des enjeux auxquels sont confrontées les finances publiques aujourd'hui.

La première section de ce chapitre porte sur l'évolution du solde budgétaire et la dynamique de la dette publique. La seconde section présente les grandes tendances en termes de recettes, de dépenses primaires et de charges d'intérêts. Enfin, la troisième section met l'accent sur les évolutions au sein des différents sous-secteurs des administrations publiques belges. Sur ces bases, une série de conclusions sont tirées en fin de chapitre.

### 1.1. Aperçu de la politique budgétaire et de l'endettement public

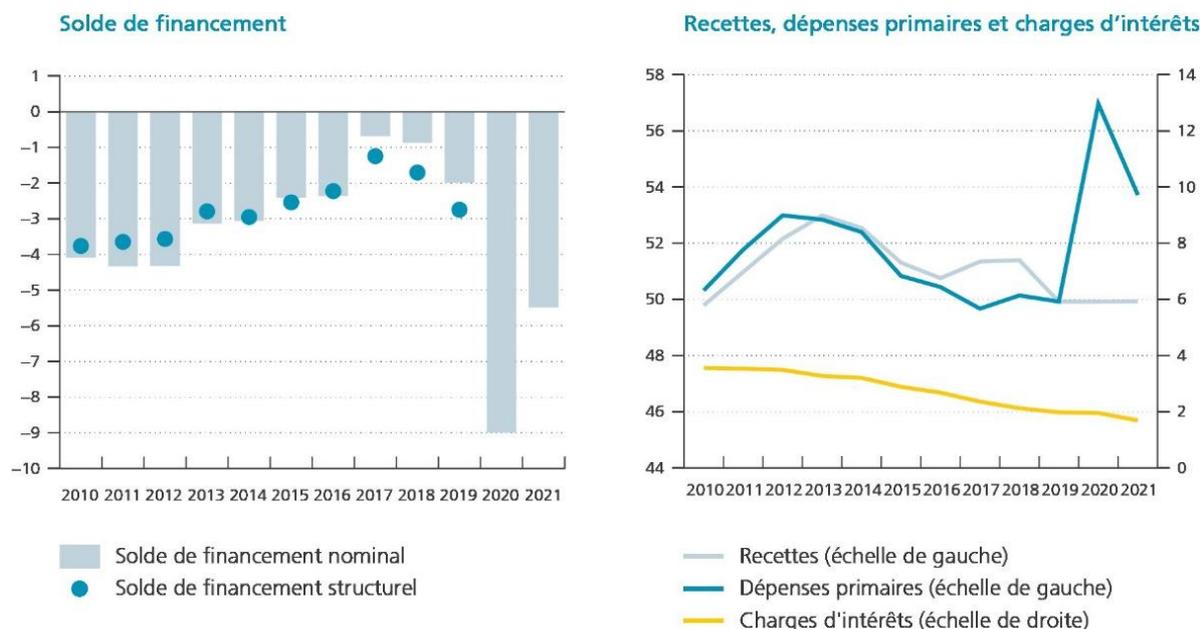
Bien que l'entame de la décennie ait été marquée par la crise des dettes souveraines au sein de la zone euro, les finances publiques étaient déjà sorties de la décennie précédente fragilisées par la crise économique et financière de 2008-2009. La période entre 2011 à 2017 a été caractérisée par un assainissement relatif des finances publiques. Cette consolidation budgétaire touchait progressivement à sa fin déjà avant le début de la pandémie de COVID-19, mais cette dernière a provoqué des réactions de politique budgétaire sans précédent, qui ont mis les finances des administrations publiques belges largement sous pression.

### 1.1.1 Le début de la décennie a été caractérisé par un assainissement budgétaire

À la suite de l'éclatement de la crise financière, les finances publiques s'étaient détériorées à tel point que le Conseil Ecofin avait lancé en 2009 une procédure de déficit excessif à l'encontre de la Belgique. Les gouvernements successifs se sont alors attachés à effectuer une consolidation budgétaire, le déficit de financement nominal s'élevant au-delà de 4% du PIB au début de la décennie.

L'épisode de consolidation budgétaire entamé depuis 2011 peut être décomposé en deux sous-périodes, qui correspondent aussi à deux gouvernements fédéraux différents. Au début de la première période, de 2011 à 2014, les marchés financiers avaient mis sous pression la Belgique : les taux à long terme des obligations linéaires (OLO) s'élevaient alors à plus de 4% en moyenne en 2011, avec un pic de presque 6% en novembre. Entre 2011 et 2013, le solde budgétaire structurel s'est amélioré de 0,9 point de pourcentage du PIB, surtout grâce à la progression des recettes. La politique budgétaire a été procyclique<sup>1</sup>, les efforts budgétaires étant allés de pair avec une hausse de la sous-utilisation des facteurs de production. Les charges d'intérêts de la dette publique, en baisse durant la décennie, ont également permis d'améliorer le solde de financement. L'année 2014 se distingue par une pause dans le rythme de l'effort budgétaire pendant l'année électorale. Toutefois, le solde de financement étant structurellement revenu au-dessus de -3% du PIB cette année-là, la procédure de déficit excessif envers la Belgique a été levée en juin 2014.

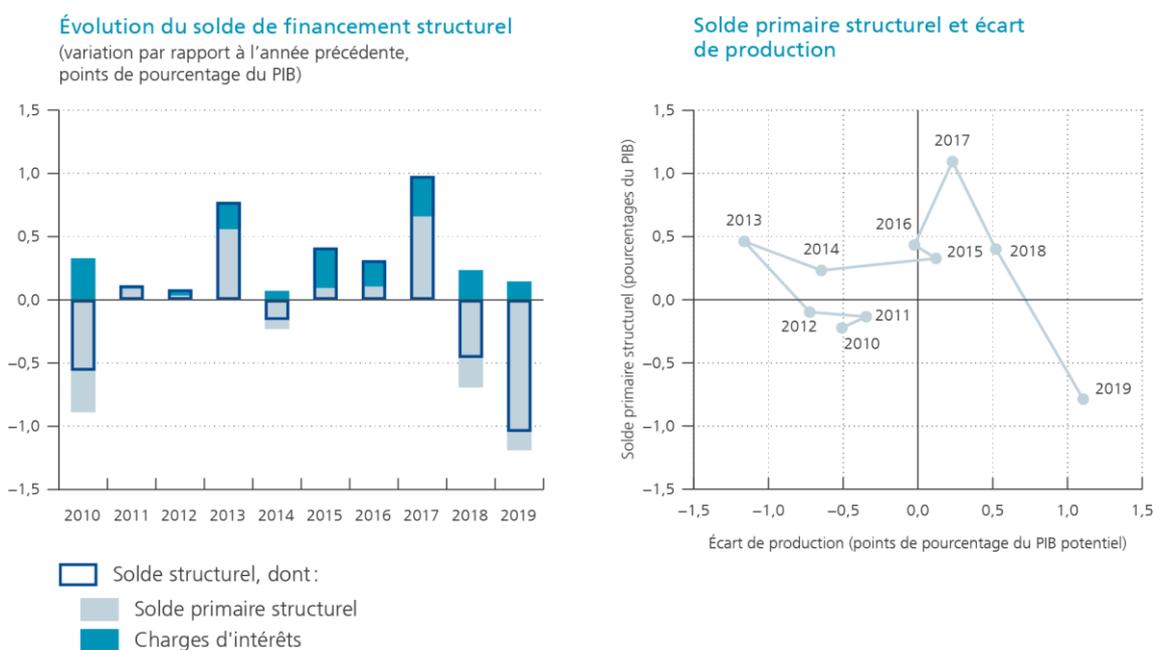
**Graphique 1.1**  
**Un assainissement budgétaire a eu lieu entre 2011 et 2017**  
**(pourcentages du PIB)**



Source : CE, ICN, BNB.

<sup>1</sup> Du point de vue de la théorie macroéconomique, un objectif majeur de politique budgétaire est de contribuer à stabiliser le cycle conjoncturel. Lisser les mouvements conjoncturels s'effectue tout d'abord par le biais des stabilisateurs automatiques. De manière complémentaire, en cas d'essoufflement conjoncturel, ils peuvent être complétés par une politique contracyclique discrétionnaire, par exemple en augmentant la consommation et les investissements publics ou en allégeant la fiscalité, à condition toutefois que les finances publiques restent soutenables à long terme. En revanche, les périodes de hautes conjonctures doivent alors être utilisées pour consolider les finances publiques.

## Graphique 1.2 Le solde structurel<sup>1</sup> s'est à nouveau dégradé à partir de 2018



Source : CE, ICN, BNB.

1 Le calcul du solde structurel est réalisé par la Banque nationale de Belgique (BNB). Les facteurs temporaires sont établis par la BNB, la composante cyclique est calculée sur la base de la méthode de la Commission européenne (CE), en utilisant sa semi-élasticité budgétaire et ses chiffres relatifs à l'écart de production.

La deuxième sous-période de consolidation, de 2015 à 2017, s'est caractérisée tant par une baisse des dépenses primaires que par une baisse des recettes. À cette période, les politiques budgétaires ont été contracycliques, étant donné que l'assainissement s'est accompagné d'un output gap devenant plus positif. Le solde budgétaire structurel s'est nettement amélioré, et s'élevait encore à -1,3% du PIB en 2017. De manière complémentaire, les charges d'intérêts de la dette publique ont poursuivi leur baisse, à la suite de la politique monétaire particulièrement accommodante.

La phase de consolidation budgétaire s'est arrêtée à partir de 2018 et la politique budgétaire a été procyclique, le solde budgétaire s'étant encore détérioré dans une phase d'expansion économique.

Sur l'ensemble de la période 2010-2019, le déficit budgétaire est passé de 4,1% à 2% du PIB. Cette amélioration est principalement due à la baisse des charges d'intérêts, passées de 3,6% à 2% du PIB. Le solde primaire ne s'est amélioré que d'un demi-point de pourcentage du PIB. Corrigé de l'impact du cycle économique et des facteurs ponctuels, le solde primaire s'est même légèrement dégradé malgré les efforts de consolidation.

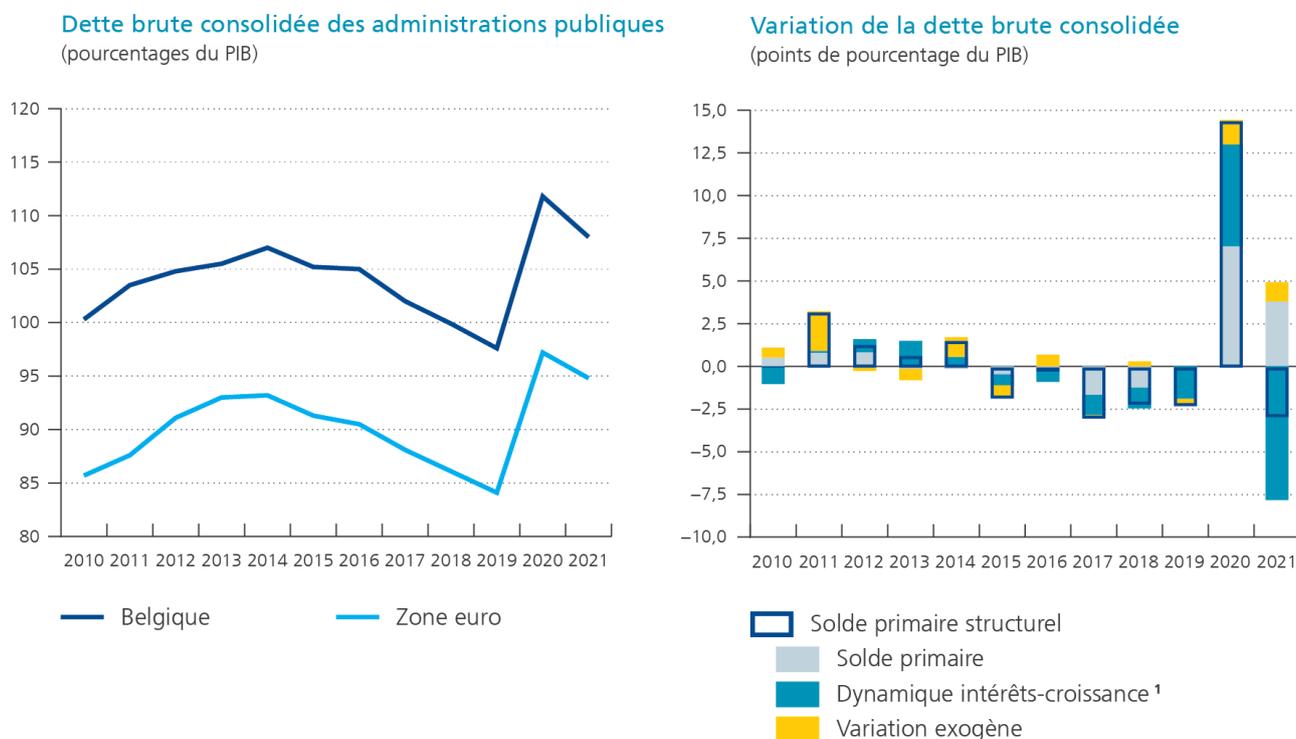
L'éclatement de la pandémie de COVID-19 dès 2020 a provoqué un véritable choc pour les finances publiques, le solde de financement nominal s'étant effondré à un niveau négatif historique, à savoir de 9% du PIB en 2020. Cela s'explique par des évolutions défavorables à la fois en termes de dépenses primaires et de recettes.

### 1.1.2 Les efforts de consolidation ont fait baisser le taux d'endettement jusqu'à l'éclatement de la pandémie de COVID-19

Le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques est resté relativement élevé par rapport à celui de la zone euro sur l'ensemble de la décennie. L'endettement public est passé de 100% du PIB en 2010 à 107% du PIB en 2014. Ensuite, il s'est replié jusqu'à 98% du PIB à l'aube de la pandémie. Cette dernière a

provoqué une forte hausse du taux d'endettement. Plusieurs facteurs viennent expliquer ces différentes évolutions.

**Graphique 1.3**  
**La baisse du taux d'endettement entamée au milieu de la décennie s'est interrompue avec la crise du COVID19**



Source : BNB.

1 L'écart entre le taux d'intérêt implicite de la dette et la croissance nominale du PIB, multiplié par la dette à la fin de l'année précédente en pour cent du PIB de l'année précédente.

## LES FACTEURS EXOGÈNES

Dans la première moitié de la décennie, un certain nombre de facteurs exogènes ont eu un impact significatif sur la dette publique. Les facteurs exogènes affectent directement la dette sans affecter le solde de financement de l'État. Ils ont principalement résulté à la fois des retombées de la crise financière et de la crise de la dette souveraine en Europe, bien que la plupart des injections de capital dans des établissements financiers datent de la fin des années 2000.

En 2011, l'État fédéral a racheté Dexia Banque Belgique (devenue Belfius par la suite) pour un montant équivalent à 1,1% du PIB. À partir de 2012, les administrations publiques ont pu récupérer une partie du capital qu'elles avaient affecté au soutien des établissements financiers au plus fort de la crise. Ainsi, KBC a remboursé au pouvoir fédéral un montant de 1% du PIB en 2012, et à la Communauté flamande des montants de 0,4% du PIB en 2013 et de 0,1% du PIB en 2014. En 2015, KBC a remboursé la partie restante du capital à la Communauté flamande. Le pouvoir fédéral a par ailleurs vendu en 2013 ses participations dans BNP Paribas Fortis. En 2017, le gouvernement a encore vendu une partie de sa participation dans BNP Paribas.

La crise de la dette souveraine en Europe a exercé un effet haussier sur la dette au cours de la période 2011-2014. D'une part, les aides octroyées à la Grèce par la voie de prêts bilatéraux et celles accordées au trio constitué par la Grèce, l'Irlande et le Portugal par la voie de prêts au Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF) entre 2011 et 2014 et, d'autre part, l'apport de capital au Mécanisme Européen de Stabilité (MES) depuis 2012, ont au total fait gonfler la dette de 2,8% points de pourcentage du PIB pendant cette

période. En 2015, la Grèce a remboursé une partie des prêts qui lui avaient été octroyés à partir de 2012 par l'intermédiaire du FESF.

A la fin de la décennie, de nouveaux facteurs exogènes sont venus gonfler la dette publique à la suite de la pandémie. Ils résultent notamment des participations prises par les pouvoirs publics dans des entreprises et des prêts qu'ils leur ont octroyés, de même que des reports de paiement de cotisations et de taxes. Ces derniers n'ont qu'un effet temporaire d'accroissement de la dette.

### **LA CONTRIBUTION DU SOLDE PRIMAIRE**

Pour ce qui concerne la contribution du solde primaire – c'est-à-dire le solde budgétaire hors charges d'intérêts – à la variation de la dette publique au cours de la décennie, trois sous-périodes peuvent être mises en évidence. La première va de 2010 à 2014. Durant cette période, le déficit primaire a exercé une influence à la hausse sur le taux d'endettement, contribuant ainsi à la progression de l'endettement public. Lors de la seconde, entre 2015 et 2019, c'est l'inverse qui s'est produit : le surplus primaire a contribué à la baisse du taux d'endettement. La troisième qui s'ouvre avec l'éclatement de la pandémie est caractérisée par les nombreuses mesures de soutien prises par les pouvoirs publics. Le déficit primaire historiquement élevé qui en a résulté a entraîné une forte augmentation du taux d'endettement.

### **LA DYNAMIQUE INTÉRÊT-CROISSANCE**

Le différentiel entre le taux d'intérêt implicite de la dette et la croissance nominale du PIB était encore positif au début de la décennie, ce qui est, dans une perspective historique, plutôt la norme. Dans ce cas, le numérateur du taux d'endettement, c'est-à-dire du rapport entre la dette et le PIB, augmente automatiquement plus vite que le dénominateur. Un certain excédent primaire est alors nécessaire pour arrêter l'effet boule de neige des taux d'intérêt.

La politique monétaire accommodante et la baisse des taux d'intérêt associée ont provoqué, à partir de 2015 et jusqu'en 2019, un différentiel intérêt-croissance négatif, ce qui est inhabituel d'un point de vue historique. En conséquence, les risques d'auto-alimentation de la dette par les charges d'intérêts ont été écartés et des excédents primaires n'étaient pas nécessaires pour ralentir cet effet boule de neige. Dans le cas de la Belgique, dont le ratio d'endettement est élevé, des excédents primaires restent appropriés dans des conditions économiques normales, pour réduire suffisamment le ratio d'endettement. La baisse du taux d'intérêt implicite de la dette publique s'est poursuivie pendant la pandémie, mais la forte dégradation de l'activité économique en 2020 a provoqué une contribution exceptionnellement défavorable de la dynamique intérêt-croissance en 2020. En 2021, la reprise de l'économie a donné une image opposée.

## **1.2. Évolution des recettes, des dépenses primaires et des charges d'intérêts**

### **1.2.1. Recettes**

Durant les années 2010, les recettes publiques<sup>2</sup> sont restées particulièrement élevées en Belgique par rapport à la moyenne de la zone euro. Au début de la décennie, elles sont passées de 49,8% du PIB en 2010 à 53% du PIB en 2013. Par la suite, elles se sont repliées pour atteindre 51% du PIB en 2016. Elles ont temporairement augmenté en 2017 et 2018 pour se stabiliser autour de 50% du PIB à partir de l'année 2019 et pendant la pandémie de COVID-19.

Entre 2010 et 2019, les recettes exprimées en pour cent du PIB ont donc pratiquement stagné. Toutefois, leur composition s'est sensiblement modifiée : les prélèvements sur le travail ont diminué d'environ 1,5 point de pourcentage du PIB, tandis que les prélèvements sur les revenus du capital et du patrimoine ont augmenté d'à peu près le même montant.

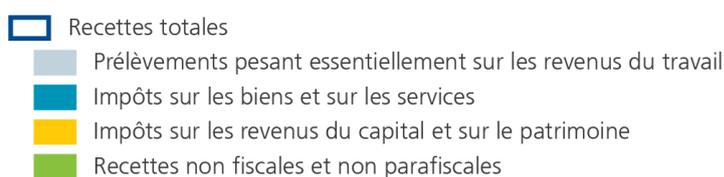
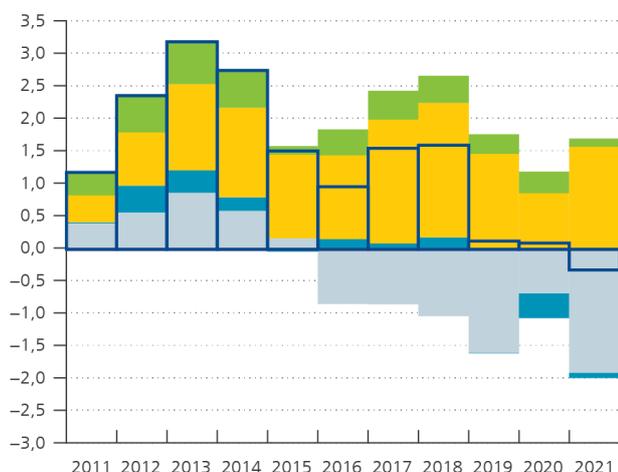
---

<sup>2</sup> Une analyse plus détaillée des recettes fiscales et de la sécurité sociale est faite au chapitre 4. Ce chapitre analyse également les deux réformes mentionnées ici (le tax shift et la réforme de l'impôt des sociétés).

## **Graphique 1.4** **En 2013, les recettes publiques<sup>1</sup> ont atteint un niveau historique**

### Évolution des recettes publiques

(variation depuis 2010 en points de pourcentage du PIB)



### Évolution des recettes publiques

(variation annuelle en points de pourcentage du PIB)



Source : ICN, BNB.

- 1 Les prélèvements pesant essentiellement sur les revenus du travail couvrent principalement le précompte professionnel, les versements anticipés, les rôles et le produit des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, la cotisation spéciale pour la sécurité sociale et les contributions des non-actifs. Les impôts sur les biens et les services couvrent principalement la TVA et les accises. Les impôts sur les revenus du capital et sur le patrimoine comprennent les impôts sur le bénéfice des sociétés et les prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine. Les recettes non fiscales et non parafiscales rassemblent les revenus de la propriété, les cotisations sociales imputées, les transferts courants et en capital en provenance des autres secteurs et ainsi que les ventes de biens et de services produits, en ce compris les rémunérations des garanties octroyées par l'État sur les prêts interbancaires.

### **LES RECETTES FISCALES ONT PROGRESSÉ POUR ATTEINDRE UN NIVEAU HISTORIQUE EN 2013**

Les recettes ont atteint un pic en 2013 à 52,7% du PIB (contre 49,8% du PIB en 2010) à la suite de l'entrée en vigueur de plusieurs mesures structurelles fiscales et parafiscales. Ce sont les impôts sur le patrimoine et les revenus du capital qui représentent la partie la plus significative de cette progression. Cette catégorie comprend, entre autres, les impôts sur les bénéfices des sociétés, qui ont progressivement renoué avec leur niveau antérieur à la crise financière. Par ailleurs, les prélèvements pesant essentiellement sur les revenus du travail, comme l'impôt sur les personnes physiques et les cotisations sociales ont également augmenté durant cette période, à l'instar des recettes non fiscales et non parafiscales<sup>3</sup>.

### **DÈS 2014, UN TAX SHIFT A PROGRESSIVEMENT FAIT BAISSER LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES REVENUS DU TRAVAIL**

L'objectif était d'alléger la pression fiscale sur le travail afin de renforcer la compétitivité des entreprises, de stimuler l'emploi et d'accroître le revenu disponible des ménages. Entre 2014 et 2019, les prélèvements

<sup>3</sup> Une analyse détaillée des mesures impactant les recettes au cours de cette période est présentée dans Bisciari P., Eugène B., Melyn W., Schoonackers R., Stinglhamber P., Van Meensel L. et Van Parys S. (2015). Voir également le chapitre 4 ci-après.

pesant essentiellement sur les revenus du travail, comme l'impôt des personnes physiques et les cotisations sociales ont graduellement baissé. Les recettes liées à l'impôt des personnes physiques sont passées de 11,6% du PIB à 10,4% du PIB tandis que les recettes issues des cotisations sociales sont passées de 14,5% du PIB à 13,5% du PIB.

Plus précisément, la baisse de la pression fiscale sur la demande de travail a été mise en place au travers d'une diminution progressive des taux faciaux de cotisations patronales dans le secteur marchand. Le plafond des salaires bruts pour l'octroi d'une réduction supplémentaire de cotisations patronales, en sus de la réduction du taux facial de cotisations, a lui aussi été relevé. De nouvelles réductions de cotisations patronales ont aussi été octroyées. Le coût du travail dans le secteur non marchand a été également réduit via des réductions de cotisations patronales ainsi que des subventions salariales.

De manière complémentaire, la pression fiscale sur l'offre de travail a été réduite. Les réductions de cotisations personnelles ciblées sur les bas salaires ont été renforcées tout comme le bonus fiscal à l'emploi pour les bas salaires. L'impôt des personnes physiques a été réduit par le biais de la suppression de la tranche barémique intermédiaire de 30%, de la hausse du plafond de revenus exonérés et de l'augmentation des charges professionnelles forfaitaires. Le taux de cotisations sociales appliqué aux indépendants a lui aussi été légèrement baissé.

Afin de financer ces multiples baisses de la fiscalité sur le travail, une hausse des impôts sur les biens et services a été décidée. Par exemple, le champ d'application du taux normal de 21% de TVA a été quelque peu élargi. Les accises, principalement sur le tabac, le diesel, les boissons alcoolisées et sucrées ont été augmentées. Par ailleurs, des impôts sur les revenus du capital ont été relevés. Le précompte mobilier a été augmenté, tout comme les taux et les plafonds de la taxe sur les opérations boursières. Une taxe sur les plus-values boursières spéculatives a été mise en place. La base taxable de l'impôt des sociétés a été élargie. Une taxe dite « Caïman » visant certains revenus de certaines constructions juridiques situées à l'étranger a été instaurée. L'effet net de ce tax shift n'a cependant pas été neutre pour les finances publiques<sup>4</sup>, les mesures de financement ayant été loin d'être suffisantes pour couvrir le coût budgétaire des différentes mesures de baisse des impôts et cotisations sur le travail.

### **LA HAUSSE DES VERSEMENTS ANTICIPÉS DE L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS À PARTIR DE 2017 A TEMPORAIREMENT FAIT AUGMENTER LES RECETTES PUBLIQUES**

En 2017 et 2018, le ratio des recettes publiques au PIB a grimpé à la faveur du rebond de celles tirées des impôts sur les bénéfices des sociétés. Cette évolution s'explique par le relèvement du taux de base de la majoration d'impôt appliquée en cas de versements anticipés insuffisants, lequel est passé de 2,25 à 6,75%. Il était dès lors logique que les entreprises procèdent à des versements anticipés plus importants. Ce taux de majoration plus élevé était une mesure prise dans le cadre de la réforme de l'impôt des sociétés, mais le gain budgétaire temporaire s'est avéré considérablement plus grand qu'escompté.

Ce surcroît de recettes n'était que temporaire puisque la perception résiduelle de l'impôt des sociétés réalisée par voie de rôles – à savoir l'établissement de l'impôt pour un exercice d'imposition déterminé, ouvrant la voie à son recouvrement – a diminué par la suite.

Plus largement, cette réforme de l'impôt des sociétés s'est principalement caractérisée par une diminution du taux normal d'imposition de 33 à 29% à partir de l'année de revenus 2018. A compter de l'année de revenus 2020, il a été encore réduit pour s'établir à 25%. Qui plus est, les entreprises considérées comme des « petites sociétés » ont pu bénéficier depuis 2018 d'un abaissement du taux d'imposition à 20% pour la première tranche de 100 000 € de leur résultat fiscal. Dans le souci de préserver la neutralité budgétaire de la réforme, une série de mesures compensatoires ont été adoptées. Ainsi, le système de la déduction des intérêts notionnels a été revu en profondeur, tandis que plusieurs postes donnant droit à une déduction fiscale ont été regroupés dans une corbeille dont la déductibilité est limitée.

---

<sup>4</sup> Voir Bureau fédéral du Plan (2015).

## **LES RECETTES ONT ÉTÉ LOURDEMENT IMPACTÉES PAR LA PANDÉMIE, EN LIEN AVEC L'ÉVOLUTION DU PIB**

Dans l'ensemble, les recettes publiques se sont repliées dans une mesure comparable au recul du PIB nominal en 2020. Elles ont repris en même temps que l'activité économique en 2021, bien qu'à un rythme légèrement plus lent. Ainsi, les stabilisateurs automatiques du côté des recettes ont contribué à stabiliser l'économie.

En outre, les effets de ces stabilisateurs automatiques ont été renforcés par des mesures discrétionnaires spécifiques, afin d'atténuer les pertes de revenus des ménages et de résoudre les problèmes de liquidité et de solvabilité des entreprises les plus touchées. Chacun des niveaux de pouvoir a adopté des mesures d'aide dans ses domaines d'action en 2020 et 2021. Ces mesures se situaient principalement du côté des dépenses. Du côté des recettes, afin de consolider la solvabilité des entreprises pendant cette période, différentes initiatives ont aussi été prises dans le cadre de l'impôt des sociétés et de celui des personnes physiques.

Des nombreux reports de paiement d'impôts ont également été mis en place pour répondre aux besoins de liquidités des entreprises pendant les différents confinements. Ces mesures ont eu un impact temporaire sur la dette publique, mais n'ont pas eu d'impact à la baisse sur les recettes publiques en termes comptables.

### **1.2.2. Dépenses primaires**

Au cours de la décennie, les dépenses primaires, dont le ratio au PIB est parmi les plus élevés de la zone euro, ont tout d'abord progressé, passant de 50,3% du PIB en 2010 à 52,7% du PIB en 2012. Par la suite, elles ont continuellement baissé jusqu'en 2017. Cette contraction s'est interrompue en 2018. En 2019, le niveau des dépenses primaires était proche de celui du début de la décennie. Par la suite, elles ont encore fortement augmenté à la suite de la pandémie de COVID-19.

## **LES DÉPENSES COURANTES SONT RESTÉES STRUCTURELLEMENT ÉLEVÉES, TANDIS QUE LES DÉPENSES EN CAPITAL SONT RESTÉES STRUCTURELLEMENT BASSES SUR L'ENSEMBLE DE LA DÉCENNIE**

Les dépenses primaires comprennent à la fois les dépenses courantes et les dépenses en capital. Les dépenses courantes regroupent principalement les rémunérations du personnel des administrations publiques, les subventions et les prestations sociales. Ce ne sont pas ces dépenses qui sont les plus propices à la croissance économique à long terme. En revanche, les dépenses en capital, qui consistent essentiellement en des investissements publics et en des aides à l'investissement aux entreprises, permettent davantage d'accroître la croissance à long terme et d'élargir l'assise de l'économie, à condition qu'elles soient productives.

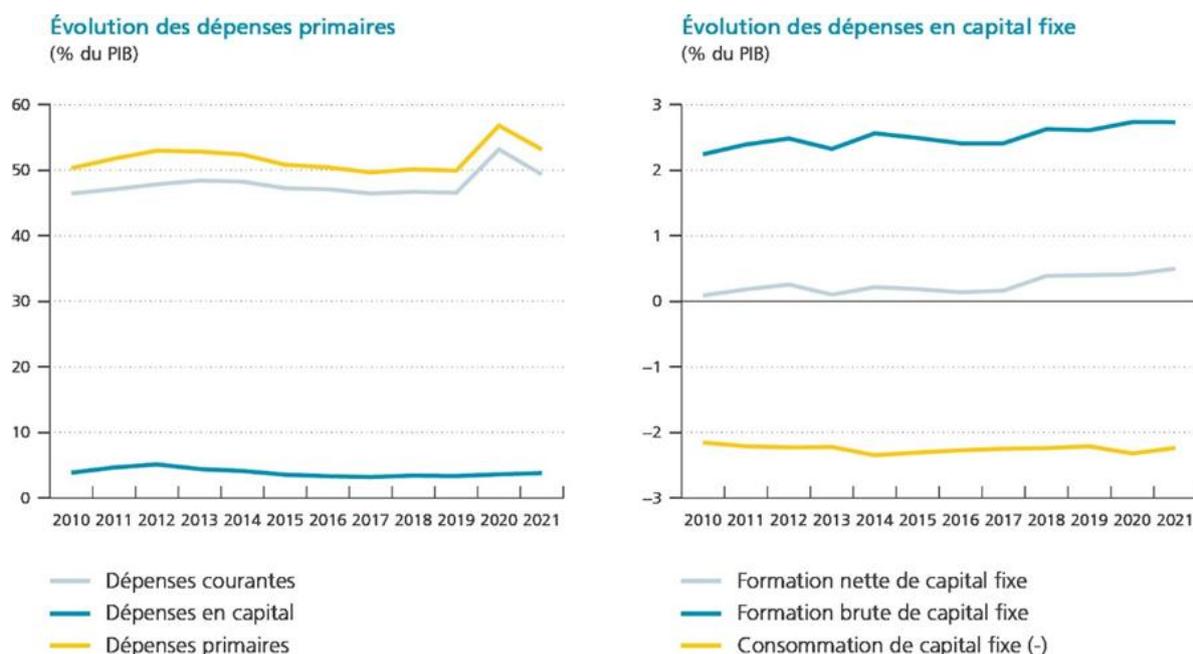
Les deux catégories de dépenses se sont retrouvées en 2019 à peu près au même niveau qu'en 2010, par rapport au PIB. Les dépenses courantes ont d'abord augmenté au début de la décennie, pour retomber ensuite à un niveau proche de ce qu'il était en 2010. Les dépenses en capital ont augmenté temporairement en 2011 (transfert en capital du Holding communal<sup>5</sup>) et en 2012 (recapitalisation de Dexia) dans le sillage de la crise financière.

Au cours des années 2010, tandis que la Belgique faisait partie des pays de la zone euro affichant les dépenses primaires les plus élevées, les investissements publics sont restés parmi les plus modestes. Jusqu'à 2017, les nouveaux investissements compensaient à peine l'amortissement de ceux réalisés dans le passé, de sorte que les investissements nets, qui déterminent l'évolution du stock de capital, sont demeurés à peine positifs. Depuis 2018, l'investissement public a légèrement augmenté, d'abord en raison du cycle électoral local et, depuis 2021, grâce aux projets d'investissement financés dans le cadre du plan de relance *Next Generation EU*.

---

<sup>5</sup> Le Holding communal, en tant qu'actionnaire important de Dexia, a été touché de plein fouet par l'effondrement de son cours boursier. La liquidation du Holding communal a entraîné un transfert en capital de 0,2% du PIB, à la suite de la reprise de ses dettes garanties et du non-remboursement de ses emprunts à court terme. La plus grande partie de ce transfert en capital s'est opérée aux dépens des Régions, mais le pouvoir fédéral a aussi supporté une part de l'opération.

**Graphique 1.5**  
**Les dépenses primaires sont restées stables entre 2010 et 2019**



Source : ICN.

### LES PRESTATIONS SOCIALES ONT ÉTÉ LE PRINCIPAL MOTEUR DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES COURANTES

Entre 2010 et 2013, les dépenses courantes ont progressé de près de 2 points de pourcentage du PIB. C'est surtout pour les prestations sociales qu'est observée l'augmentation la plus marquée, de l'ordre de 1,2 point de pourcentage du PIB. Les rémunérations et les achats de biens et services ont également progressé au cours de cette période, de l'ordre de 0,5 point de pourcentage du PIB.

Dès 2014, le poids des dépenses courantes a été comprimé. Tout d'abord, les rémunérations des employés des administrations publiques, tout comme les achats de biens et de services, ont fait l'objet d'économies substantielles. Ensuite, bien que le vieillissement de la population se soit clairement accéléré depuis le début des années 2010, la part des personnes âgées et des pensionnés s'élargissant considérablement, les administrations publiques ont réussi à maintenir les prestations sociales presque stables entre 2014 et 2017. Le saut d'index en 2015 (non-application de l'indexation automatique de 2% sur les salaires des fonctionnaires et les prestations sociales) a contribué de manière significative à ces économies.

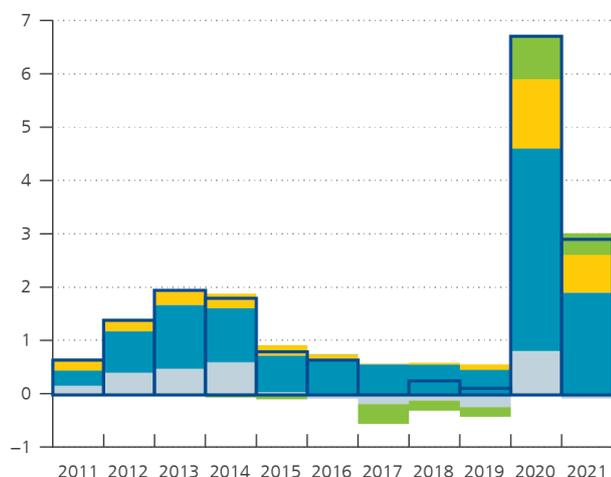
L'encadrement des dépenses de pensions a aussi été rendu possible par plusieurs mesures ayant relevé l'âge effectif de la retraite ainsi que par la mise en œuvre seulement partielle des adaptations au bien-être pour certaines années. Par ailleurs, l'évolution favorable sur le marché du travail a entraîné une contraction structurelle des dépenses de chômage au sens large. La refonte du système de chômage avec complément d'entreprise y a également contribué. De manière complémentaire, la hausse réelle des dépenses de soins de santé, qui sont également reprises dans la catégorie des prestations sociales, a été maintenue pendant cette période sous la norme de croissance réelle de 1,5% en vigueur depuis 2014. Les dépenses courantes ont ainsi globalement enregistré une baisse de l'ordre de 2 points de pourcentage du PIB entre 2013 et 2017, retrouvant ainsi quasiment leur niveau de 2010. Entre 2018 et 2019, les dépenses courantes sont reparties légèrement à la hausse.

## Graphique 1.6

### L'évolution des dépenses courantes est principalement due aux prestations sociales

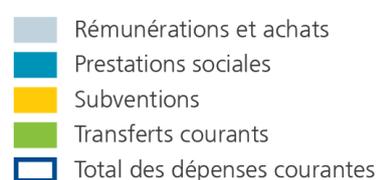
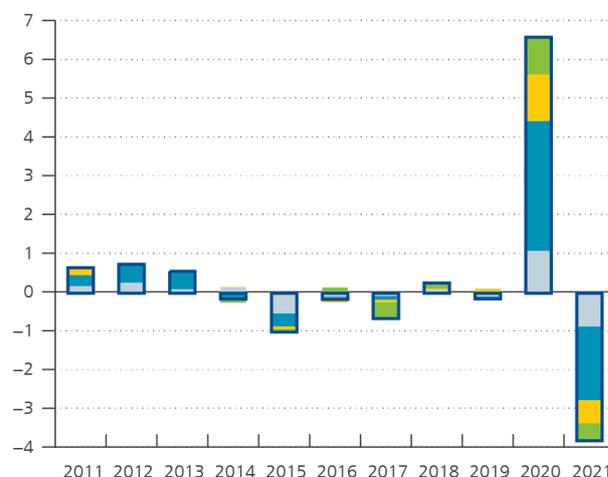
#### Évolution des dépenses courantes

(variation par rapport à 2010 en points de pourcentage du PIB)



#### Évolution des dépenses courantes

(variation annuelle en points de pourcentage du PIB)



Source : ICN.

### LA PANDÉMIE A ENTRAÎNÉ UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES COURANTES

Les dépenses courantes exprimées en pourcentage du PIB ont en effet considérablement progressé, à la fois par le biais de l'effet dénominateur (la baisse du PIB), mais aussi suite aux mesures discrétionnaires<sup>6</sup> qui ont été prises pour faire face aux conséquences sanitaires, économiques et sociales de la pandémie. Les prestations sociales et les subsides sont les catégories de dépenses qui ont le plus progressé pendant cette période. Dans l'ensemble, les dépenses courantes sont passées de 46,6% du PIB en 2019 à 53,2% du PIB en 2020, avant de se replier partiellement à 49,4% du PIB en 2021 à la suite, à la fois, de la forte croissance nominale du PIB en 2021 et de la disparition progressive des mesures de soutien à partir de 2021.

Le gouvernement fédéral, dont dépend le financement des hôpitaux, a assumé la majeure partie des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire. De manière complémentaire, la plus grande part des aides aux revenus des ménages a été prise en charge par les autorités fédérales et la sécurité sociale tandis que l'essentiel du soutien aux entreprises a été apporté par les Régions.

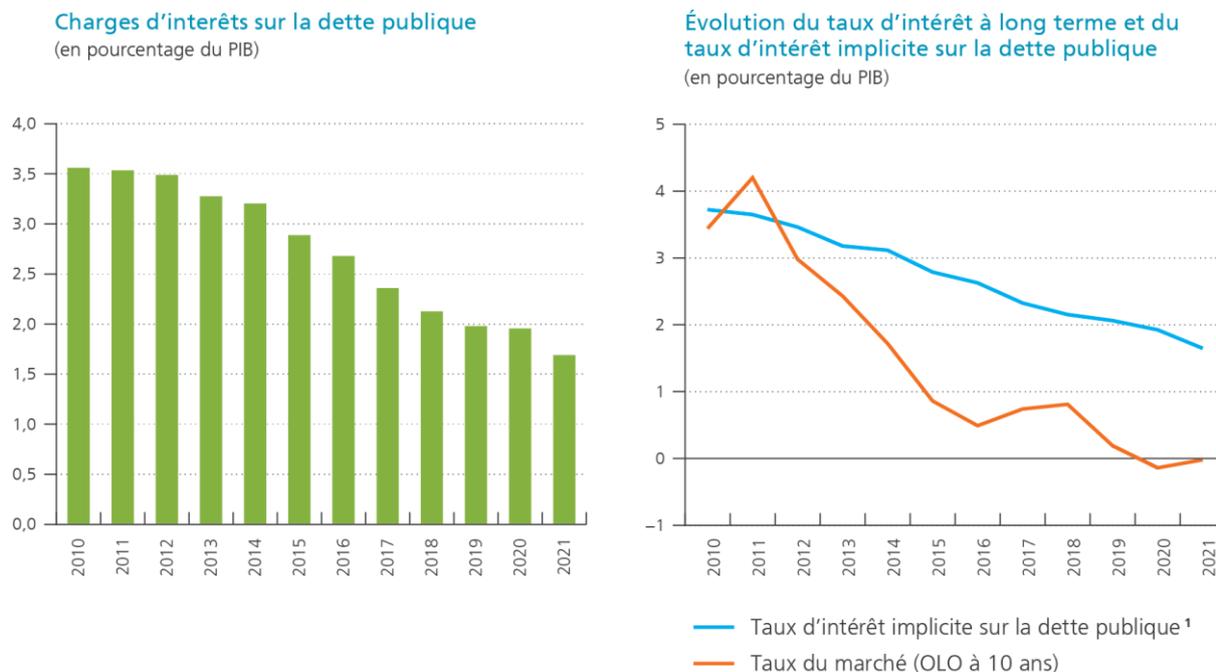
#### 1.2.3. Les charges d'intérêts ont significativement baissé et la maturité de la dette a progressé

La décennie a été marquée par une nette baisse des taux d'intérêt. A titre d'exemple, le rendement des obligations d'État sur le marché secondaire est passé d'environ 4% au début des années 2010 à 0% en moyenne durant l'année 2020.

<sup>6</sup> Une description détaillée de l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics dans le cadre de la pandémie de COVID-19 est disponible dans le chapitre « Politique budgétaire et finances publiques » du rapport annuel de la Banque Nationale de Belgique en 2020 ainsi qu'en 2021.

Le recul des taux d'intérêt a été considéré par les gestionnaires de la dette comme une opportunité de réduire le risque de refinancement, qui peut être important dans un pays comme la Belgique où l'endettement public est élevé, à un coût relativement limité, en allongeant progressivement la maturité de la dette. Cette politique a été approfondie d'année en année, à mesure que les taux de marché poursuivaient leur tendance baissière.

**Graphique 1.7**  
**Les charges d'intérêts sur la dette publique ont fortement diminué**



Source : ICN, BNB.

1 Rapport entre les charges d'intérêts de l'année en cours et l'endettement à la fin de l'année précédente.

Étaler l'échéancier de la dette à long terme limite les besoins de financement bruts annuels qui couvrent, d'une part, le déficit de l'année en cours et, d'autre part, le refinancement de la dette arrivée à échéance. Les risques liés à une éventuelle hausse des taux d'intérêt sont dès lors moins élevés et la dette publique plus résiliente en cas de choc sur les taux. L'allongement de la maturité des dettes publiques a été observé dans plusieurs pays mais ce phénomène a été relativement plus prononcé en Belgique. La maturité résiduelle de la dette de l'administration fédérale, qui représente plus de 80% de la dette publique belge, est ainsi passée de 6 ans au début de la décennie à presque 10 ans à la fin de la décennie. La pandémie n'est pas venue bousculer cette stratégie. Des emprunts à très long terme, essentiellement des OLO, qui représentent plus de 85% de l'encours de la dette publique fédérale, ont été régulièrement émis. Certaines de ces émissions arriveront à échéance seulement dans plusieurs dizaines d'années.

Cette baisse des taux d'intérêt à long et court terme et leur stabilisation à un niveau bas ont permis de refinancer la dette par des émissions assorties de taux moins élevés que ceux des titres arrivant à échéance, réduisant ainsi progressivement le taux d'intérêt implicite de la dette publique. Celui-ci est passé de 3,8% en 2010 à 1,9% en 2020. En 2010, les charges d'intérêt représentaient 3,6% du PIB, tandis qu'elles représentaient 2% du PIB en 2020 et 1,7% du PIB en 2021. Le solde de financement des administrations publiques a donc largement bénéficié de la baisse des taux d'intérêt au cours de la décennie.

Au cours de la seconde moitié de la décennie, des émissions d'OLO à dix ans ont eu lieu à des taux négatifs, rémunérant ainsi les pouvoirs publics pour certaines émissions à long terme. Ce fut aussi le cas pour la dette à court terme, financée par le biais des certificats de trésorerie.

Concernant la détention de la dette publique belge sur le marché secondaire, la part de la dette détenue par la Banque nationale de Belgique était en augmentation graduelle depuis 2015, sous l'effet des programmes d'achats de titres initiés par l'Eurosystème. Alors qu'elle était inférieure à 2% de l'encours de la dette en 2014, cette part de la dette a grimpé à 20% en 2021. La part détenue par les autres résidents belges – surtout celle des institutions financières – s'est réduite dans les mêmes proportions. Plus de la moitié de la dette des administrations publiques belges était aux mains de résidents étrangers à la fin de la décennie.

**Graphique 1.8**  
**Détention et maturité de la dette publique**

Ventilation de la dette de l'ensemble des administrations publiques par détenteur



- Résidents / Banque centrale
- Résidents / Autres institutions financières
- Résidents / Autres résidents
- Non-résidents / Zone euro
- Non-résidents / Hors zone euro

Maturité résiduelle de la dette de l'administration fédérale

(années)



Source : Agence fédérale de la Dette, BNB.

### 1.3. Les Communautés et Régions ont acquis une importance croissante au cours de la décennie

#### 1.3.1 La 6<sup>e</sup> réforme de l'État a renforcé le rôle des Communautés et des Régions

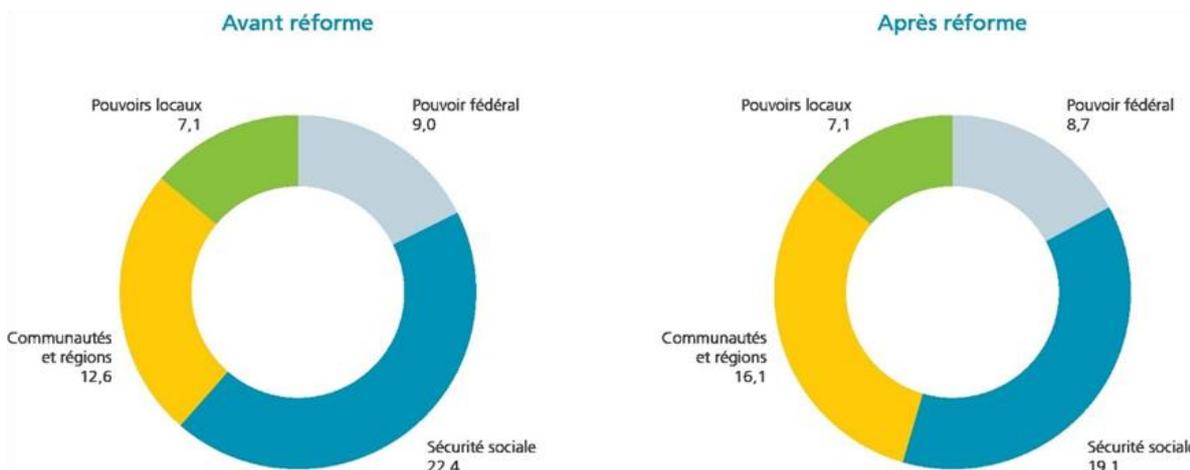
La sixième réforme de l'État a conféré une importance sensiblement accrue aux Communautés et aux Régions, en raison des transferts substantiels de compétences et de moyens en provenance du pouvoir fédéral<sup>7</sup>.

Son volet budgétaire est entré pleinement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il est organisé par la loi spéciale du 6 janvier 2014 réformant le financement des Communautés et des Régions et élargissant l'autonomie fiscale des Régions. Les Communautés sont devenues pleinement compétentes en matière d'allocations familiales

<sup>7</sup> Voir ci-après, chapitre 5 et suivants.

ainsi que pour divers aspects des soins de santé et de l'aide aux personnes, notamment l'hébergement des personnes âgées. Les Régions se sont vu attribuer des compétences additionnelles principalement dans les domaines de l'emploi, dont certaines réductions de cotisations à la sécurité sociale, et pour certaines dépenses fiscales, la plus significative étant le bonus logement.

**Graphique 1.9**  
**Dépenses primaires finales des sous-secteurs<sup>1,3</sup>**  
**(pourcentages du PIB, estimations sur la base de chiffres préliminaires de 2013<sup>2</sup>)**



Source : Banque nationale de Belgique (rapport annuel 2013).

- 1 Non compris les transferts entre sous-secteurs des administrations publiques pour ne considérer que les dépenses finales.
- 2 2015 pour les transferts de compétences.
- 3 Compte non tenu des compétences transférées du côté des recettes (dépenses fiscales et réductions de cotisations à la sécurité sociale, principalement)

La plupart des dépenses visées par la sixième réforme de l'État étaient initialement du ressort de la sécurité sociale. Les moyens y relatifs ayant été transférés par le pouvoir fédéral aux Communautés et aux Régions sous la forme de recettes fiscales transférées, de dotations ou d'autonomie fiscale, l'État fédéral a amputé les moyens financiers qu'il destinait précédemment à la sécurité sociale pour assurer l'équilibre de ce sous-secteur, que ce soit par le biais de financements alternatifs ou d'une dotation dite d'équilibre. La part des Communautés et Régions dans les recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques a sensiblement augmenté à la suite de cette réforme.

L'année du lancement du volet budgétaire de la sixième réforme de l'État a été marquée par une diminution des transferts de l'entité I aux Communautés et aux Régions. En effet, la loi spéciale du 6 janvier 2014 a prévu une contribution accrue des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques belges, sous la forme d'un prélèvement structurel de 1,25 milliard € sur les moyens IPP transférés par le pouvoir fédéral aux Communautés et aux Régions, alors que leur apport était de 250 millions € en 2014. Ce prélèvement a été porté à 2,5 milliards € en 2016. En outre, la cotisation de responsabilisation des entités fédérées pour le paiement des pensions de leurs fonctionnaires a augmenté à partir de 2015. En revanche, la réforme de l'État a également comporté un volet de refinancement de plusieurs institutions bruxelloises, à savoir la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et les communes situées sur le territoire de cette Région.

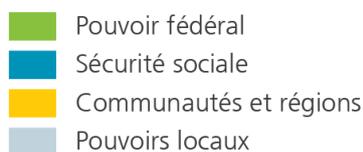
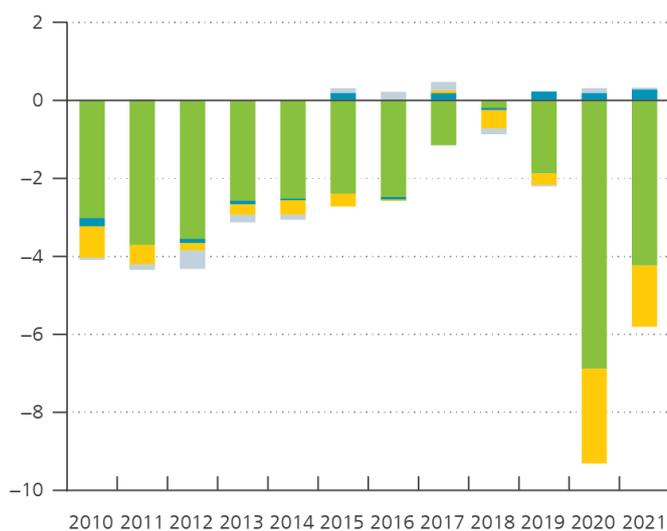
### 1.3.2 Le pouvoir fédéral a continué à représenter la majeure partie de la dette et du déficit des administrations publiques

Au cours des années 2010, le déficit budgétaire de l'ensemble des administrations publiques était imputable à la fois au pouvoir fédéral et aux Communautés et Régions. Cependant, la part du pouvoir fédéral représentait plus de 80% du déficit public en moyenne sur l'ensemble de la décennie. Les administrations locales ont, en moyenne, clôturé leurs comptes à un niveau proche de l'équilibre.

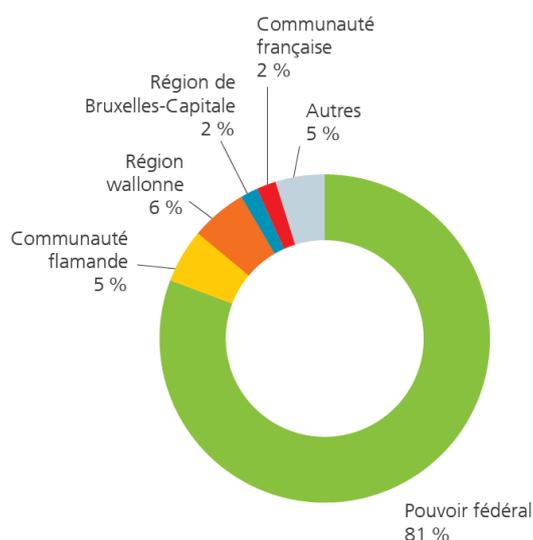
La dette publique est très majoritairement concentrée au niveau du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale : pour 84% en 2010 et 81% en 2021. La dette des Communautés et Régions ainsi que des pouvoirs locaux réunis a donc, en moyenne, progressé plus rapidement que la dette du pouvoir fédéral. À la fin de l'année 2020, la Flandre et la Wallonie représentaient respectivement 5% et 6% de la dette publique totale. Ce chiffre était de 2% pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française.

**Graphique 1.10**  
**La majorité du déficit public était le fait du pouvoir fédéral**  
**(décomposition du solde de financement, pourcentages du PIB)**

**Décomposition du solde de financement par sous-secteur**  
(% du PIB)



**Décomposition de la dette publique par sous-secteur**  
(% du total)

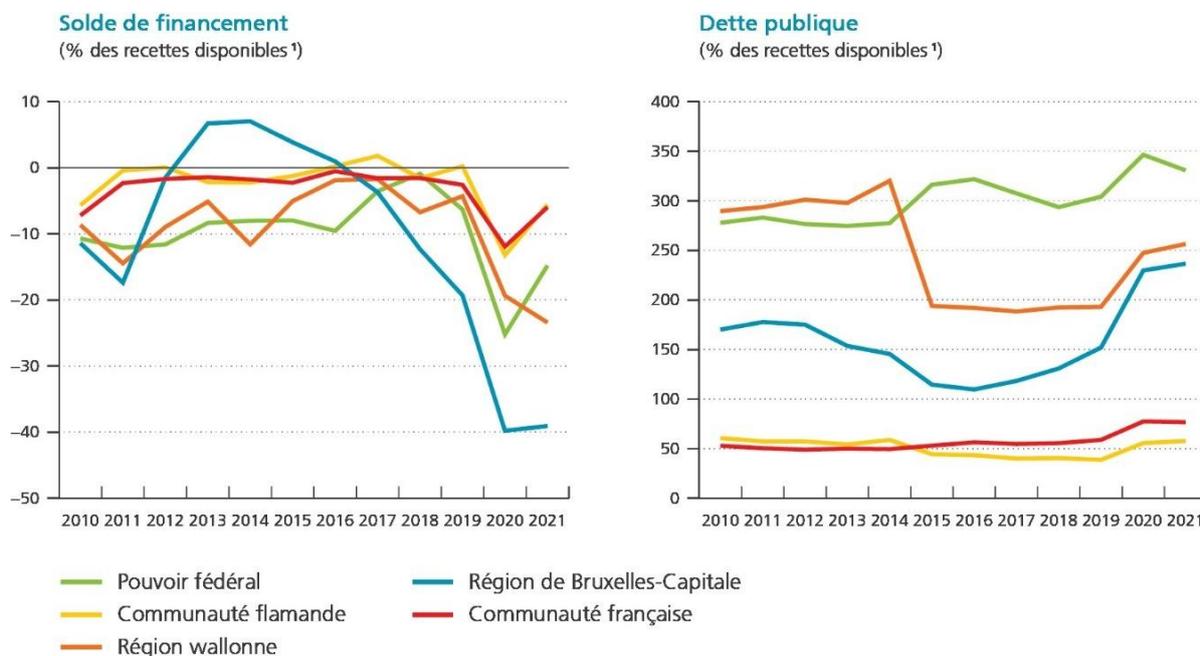


Source : ICN.

Les positions budgétaires ont été très hétérogènes au cours de la décennie, non seulement entre le niveau fédéral et les entités fédérées, mais aussi entre les différentes Communautés et Régions. Pour comparer les différentes entités belges, rapporter leur solde budgétaire et leur dette aux PIB régionaux soulève des problèmes : vu que cet indicateur caractérise un territoire, il est adapté pour les Régions mais pas du tout pour les Communautés. Les recettes publiques des différentes entités constituent un dénominateur plus

adapté. Celles-ci reflètent leurs ressources disponibles<sup>8</sup> et donc leur capacité à mettre en œuvre leur politique budgétaire.

**Graphique 1.11**  
**L'endettement et le déficit public n'ont pas été maîtrisés de la même manière dans tous les sous-secteurs des administrations publiques**



Source : ICN.

1 Les recettes publiques ont donc été choisies comme référence car elles constituent une bonne approximation des ressources financières dont disposent les différentes entités. Elles ont été ajustées en soustrayant les transferts versés à d'autres administrations publiques.

Bien que le niveau fédéral ait la plus grande part de déficit en pour cent du PIB, il n'est pas la seule entité à avoir enregistré des déficits au cours de la dernière décennie. La Région wallonne a structurellement présenté un déficit. La région de Bruxelles-Capitale a enregistré un excédent pendant plusieurs années mais, depuis 2017, le déficit a explosé. La Communauté française a un déficit limité, mais il est important de noter qu'elle n'a que peu ou pas de recettes propres pour atténuer le déficit qui s'est récemment creusé. Sur l'ensemble de la décennie, La Flandre est restée la plus proche de l'équilibre budgétaire.

En termes d'endettement public, comparer la période avant et après la réforme de l'État est impossible en raison de l'augmentation des recettes disponibles pour certains sous-secteurs (présence d'un effet dénominateur favorable important entre 2014 et 2016). Toutefois, avant la réforme de l'État, la dette progressait déjà en Wallonie. Après la réforme de l'État, à partir de 2016, nous constatons que c'est au niveau fédéral que le ratio de la dette aux recettes disponibles est le plus élevé, avec une moyenne de plus de 300%. Après 2016, et en particulier depuis la pandémie, le taux d'endettement de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Wallonie ont fortement augmenté, dépassant largement les 200%. Le niveau d'endettement en

<sup>8</sup> Plus précisément, les recettes publiques ont été corrigées des transferts vers d'autres gouvernements pour arriver à ce que l'on appelle les recettes disponibles. De cette manière, seuls les revenus dont un gouvernement dispose réellement pour mettre en œuvre sa politique sont pris en compte. Pour une analyse détaillée de la soutenabilité des finances publiques des sous-secteurs des administrations publiques, voir Cornille D., Deroose M., Godefroid H., Melyn W., Stinglhamber P. et Van Parys S. (2022).

Communauté flamande et en Communauté française reste limité par rapport aux recettes disponibles, bien qu'il connaisse une dynamique ascendante depuis la pandémie. Cette dynamique est plus difficile à inverser pour la Communauté française en raison de son absence d'autonomie fiscale.

## 1.4. Conclusion

Les finances publiques belges ont commencé les années 2010 en étant relativement dégradées par la crise économique et financière et le déficit public était dès lors élevé. Mises sous pression par les marchés financiers et par le cadre budgétaire européen, les finances publiques belges ont été consolidées durant la première moitié de la décennie, malgré la dégradation de l'économie au cours de cette période. La politique budgétaire était alors procyclique. Par la suite, à partir de 2015, les finances publiques belges ont connu une nouvelle phase de consolidation, cette fois contracyclique. Cette dernière s'est cependant achevée trop tôt, les phases d'expansion économique de 2018 et 2019 n'ayant pas été assez mises à profit pour poursuivre cette consolidation.

Entre 2014 et 2019, le taux d'endettement a baissé, restaurant ainsi un peu de marges de manœuvre pour les finances publiques. Cette baisse aurait toutefois pu être plus importante. La pandémie est venue infliger un choc sans précédent aux finances publiques et épuiser les marges de manœuvre déjà limitées. À la fin de la décennie, le taux d'endettement des administrations publiques était plus élevé qu'au début de la décennie. Une nouvelle phase de consolidation est impérative afin de constituer les réserves nécessaires en vue de la prochaine crise, mais aussi pour faire face aux défis de l'avenir.

## Références

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), *Macro-economische en budgettaire impact van het door het kabinet van de minister van Financiën gereviseerde taxshift scenario en vergelijking met de oefening van november 2015*.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2011 à 2022), Rapport annuel.

BISCIARI P., EUGÈNE B., MELYN W., SCHOONACKERS R., STINGLHAMBER P., VAN MEENSEL L. et VAN PARYS S. (2015), *Analyse de la politique d'assainissement des finances publiques belges*, BNB, Revue économique, juin, pp. 77-100.

BISCIARI P., MELYN, W. et VAN MEENSEL L. (2014), *Perspectives relatives aux finances des Communautés et des Régions*, BNB, Revue économique, septembre, pp. 7-25.

BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (2015), *Effets macro-économiques et budgétaires des mesures de tax shift du gouvernement fédéral*.

CORNILLE D., DEROOSE M., GODEFROID H., MELYN W., STINGLHAMBER P. ET VAN PARYS S. (2022), *How sustainable are the finances of the federal government, the regions and the communities in Belgium?*, NBB, Economic Review, n°19.

## Chapitre 2

# Évolution des finances publiques belges dans le contexte européen

---

*Patrick Bisciari, Économiste au département des Études de la Banque nationale de Belgique*

---

*The aim of this chapter is to place the public finances in Belgium in a wider perspective. As a small open economy, developments in Belgian public finances are largely determined by the economic and financial context in the euro area. The euro area had to face three shocks from 2008 to 2021: the global financial crisis, the sovereign debt crisis and the COVID-19 pandemic. These three shocks have impacted vulnerable euro area Member States more than resilient Member States. Both deficit and debt widened more in Greece and Italy than in Germany and the Netherlands during these years, so that they were in a better fiscal shape to face with more recent shocks as the Russian invasion of Ukraine and the energy price shock. Belgium had a more intermediate position with a relatively high debt that had increased further, high contingent liabilities and a high expected cost of ageing, but at the same time it kept throughout the period a better macroeconomic position as reflected by current account surpluses.*

*JEL Codes: E6, F4, H6*

*Keywords: sovereign debt crisis, macroeconomic imbalance procedure, COVID-19*

---

La Belgique étant une petite économie ouverte, l'évolution de ses finances publiques est largement déterminée par le contexte économique et financier de la zone euro. Ce chapitre vise dès lors à rappeler le contexte macroéconomique de la zone euro dans lequel la Belgique a évolué à partir de la crise financière globale de 2008-2009 jusqu'à l'approche de la sortie de la pandémie fin 2021. Les finances publiques de la Belgique sont par ailleurs situées au regard de celles d'autres pays de la zone euro<sup>9</sup>.

### 2.1 Contexte macroéconomique de la zone euro

Si la crise financière globale a affecté la plupart des pays de la zone euro, certains déséquilibres macroéconomiques, qu'il s'agisse de bulles immobilières, de déficits courants excessifs, de déficits publics substantiels, de dettes privées et/ou publiques élevées, ont éveillé la méfiance des marchés financiers à l'égard de certains pays de la zone. La Grèce fut la première à avoir été ciblée en 2008, d'autant plus qu'il est apparu que ses comptes publics avaient été flattés. Ainsi, surtout à partir de 2010, les investisseurs ont exigé des primes de risque plus élevées pour détenir des obligations grecques (graphique 2.1). Les taux d'intérêt sur ces titres se sont alors envolés et la dette a dû être restructurée avec le concours d'organisations internationales : le FMI, la BCE et la CE. La crise s'est diffusée vers d'autres pays présentant des vulnérabilités dont l'Irlande, le Portugal, Chypre et l'Espagne.

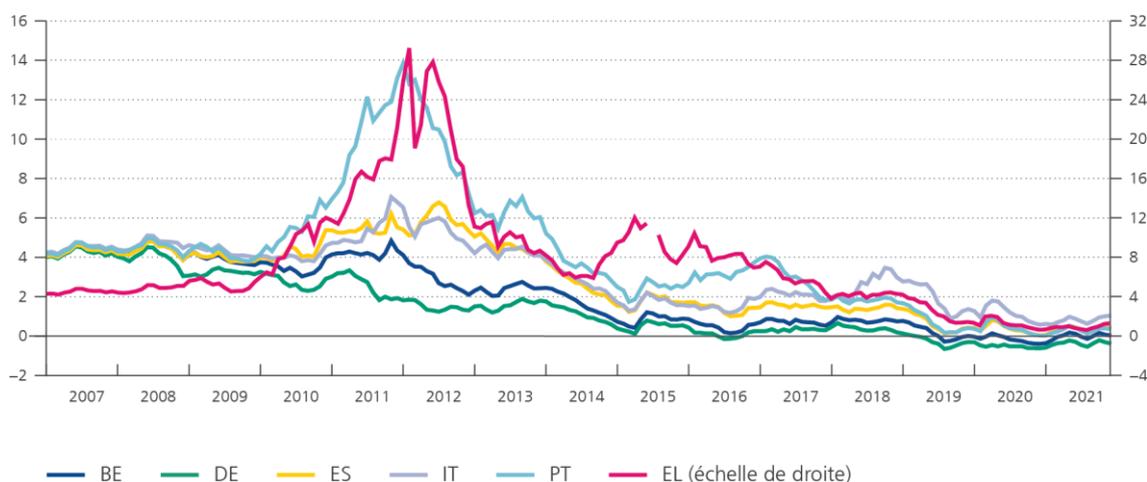
Dans ces pays, les taux d'intérêt plus élevés sur les titres publics se sont répercutés à travers l'économie, renchérissant le coût du crédit pour les ménages et les entreprises. En outre, de plus en plus de ménages et d'entreprises ont rencontré davantage de difficultés à honorer leurs crédits de sorte que les banques se sont retrouvées à la fois avec des créances douteuses et des obligations souveraines dépréciées à leur actif. Certains établissements financiers ont ainsi été amenés à être renfloués par les États, alourdissant de la sorte leur dette et enclenchant un cercle vicieux.

---

<sup>9</sup> Pour cette dernière, on considère les données relatives aux 20 pays membres de l'union monétaire européenne en 2023, moment de l'écriture de ce chapitre.

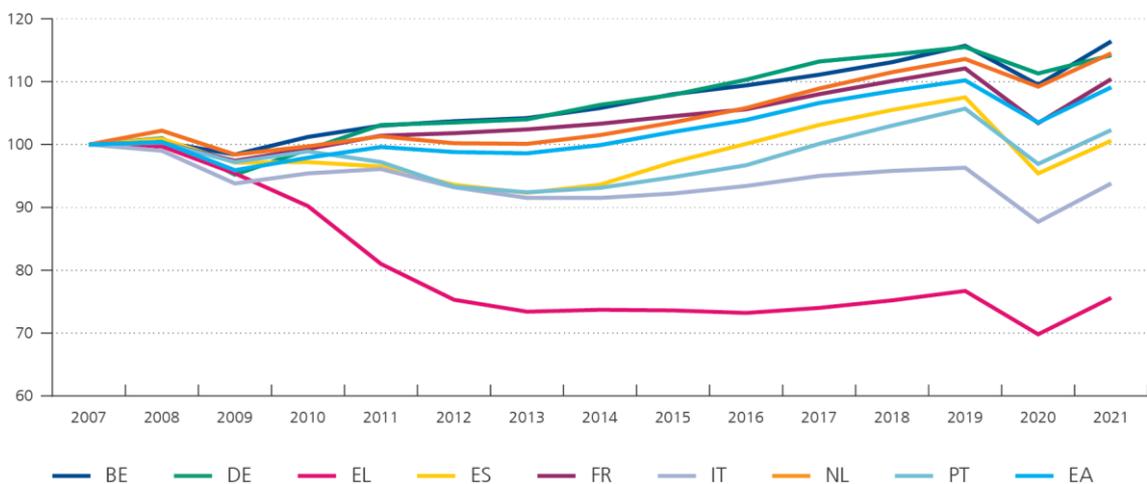
Au niveau macroéconomique, les ménages ont réduit leur consommation et leurs investissements. De même, les entreprises qui ont survécu à la crise ont revu à la baisse leurs projets d'investissements. Pour limiter leur déficit et dette, les gouvernements ont également réduit leurs dépenses, notamment de consommation publique. Aussi, les pays qui ont subi la crise de la dette souveraine ont vu leur PIB reculer, parfois très nettement comme en Grèce et en Italie. Dans ces deux pays, la reprise dans la deuxième partie de la décennie a été limitée de sorte que le PIB n'y avait pas renoué avec son niveau d'avant-crise financière lorsque la pandémie de COVID-19 s'est répandue en Europe (graphique 2.2). Avec les confinements qui ont mis à l'arrêt l'activité économique dans de nombreuses branches à partir de mars 2020, la valeur ajoutée produite a baissé encore plus en 2020 qu'en 2009 au plus fort de la crise financière.

**Graphique 2.1**  
**La crise de la dette souveraine s'est marquée par une hausse substantielle des taux d'intérêt dans les pays les plus vulnérables**  
**(taux d'intérêt à long terme sur les obligations d'État à dix ans, en %)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

**Graphique 2.2**  
**L'Italie et la Grèce n'avaient pas encore renoué avec leur niveau d'avant-crise financière**  
**lorsque la pandémie de COVID-19 s'est diffusée en Europe**  
**(PIB en volume, indices 2007=100)**

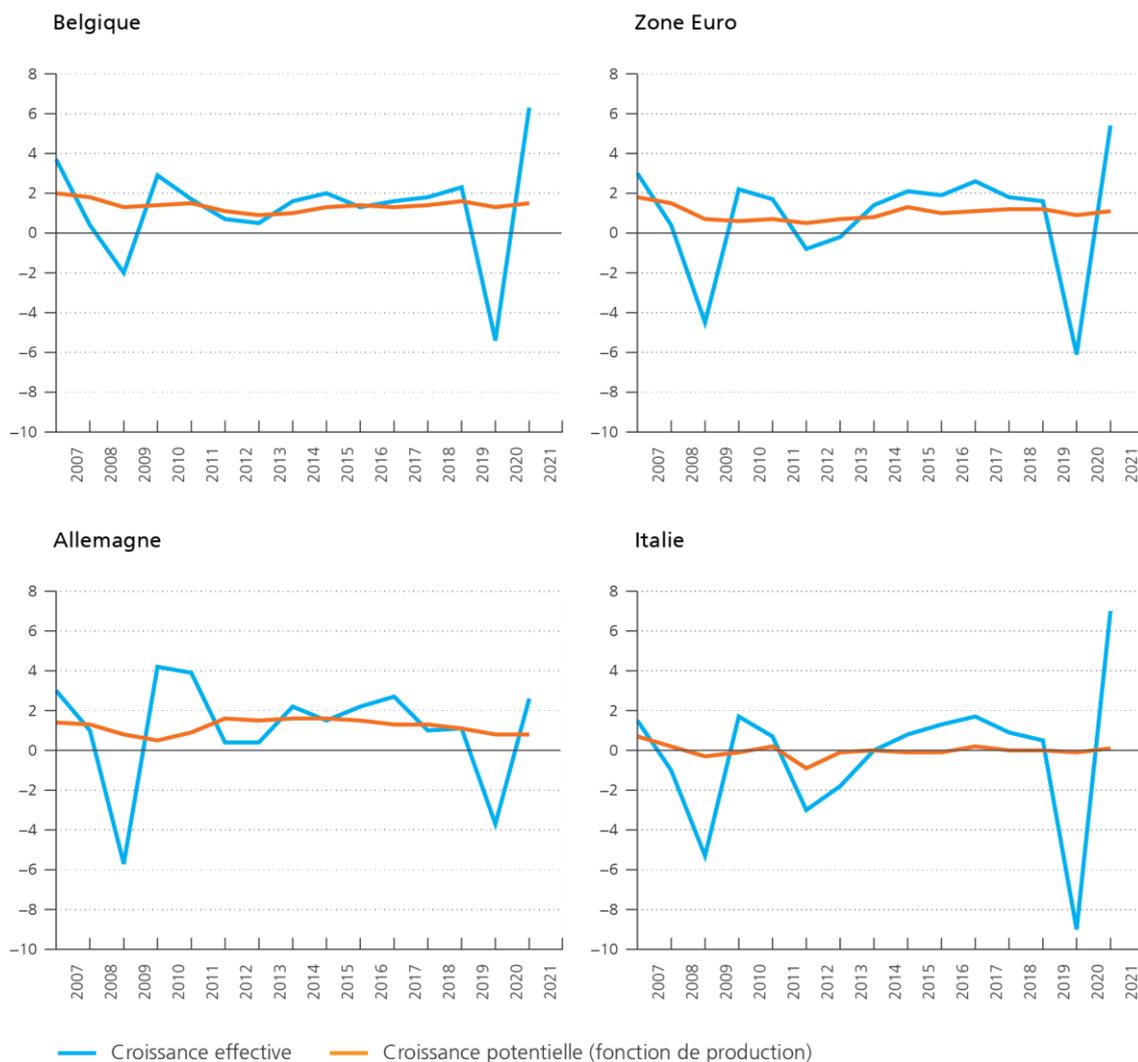


Source : CE, prévision de printemps 2023.

Dans la zone euro considérée dans son ensemble, le PIB n'a durablement dépassé son niveau de 2007 qu'à partir de 2015 et il est resté bien au-delà de ce niveau même avec la crise induite par la pandémie. À l'instar d'autres pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas, la Belgique a bénéficié d'une évolution plus favorable de son activité que la moyenne de la zone euro.

En Belgique et dans d'autres économies résilientes, la croissance a été toutefois limitée aux alentours de 2% en moyenne sur la décennie en raison de facteurs freinant la croissance potentielle. Cela fait suite à une décennie où la croissance potentielle, spécialement celle de la productivité, avait déjà ralenti par rapport aux décennies précédentes. Alors que la croissance potentielle a peu ou prou résisté au cours des années 2010, elle a encore faibli quelque peu en Allemagne (graphique 2.3). En zone euro, l'évolution du PIB potentiel a été particulièrement faible au début de la décennie vu qu'elle était tirée vers le bas par les pays secoués par la crise de la dette souveraine. En Italie, elle a même été nulle sur l'ensemble de la période 2007-2021. Cette faiblesse de l'offre a pesé significativement sur les performances économiques et budgétaires de ce pays.

**Graphique 2.3**  
**La croissance potentielle avait déjà ralenti en zone euro et elle a été nulle en Italie (PIB en volume, pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)**

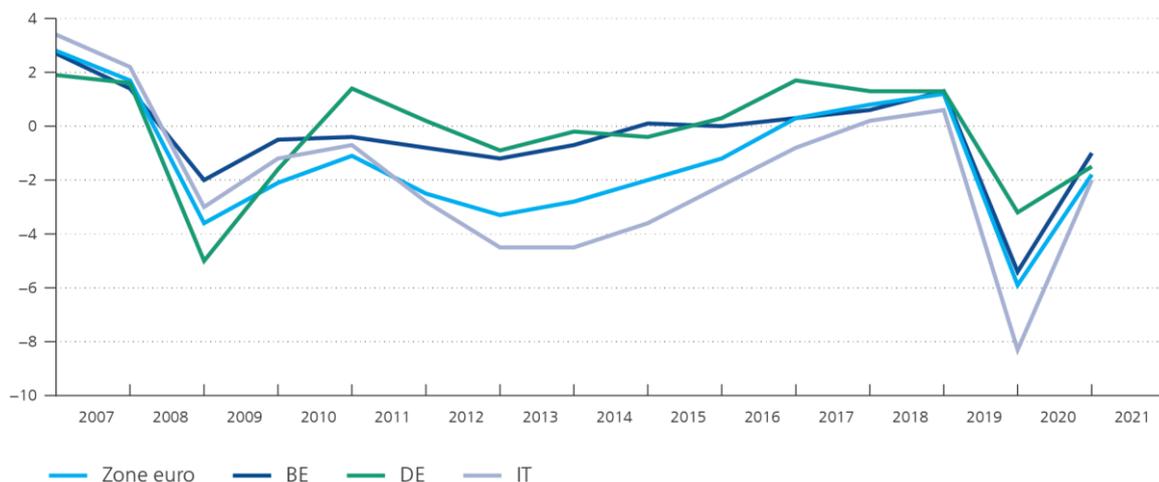


Source : CE, prévision de printemps 2023.

La crise de la dette souveraine a toutefois également affecté significativement la demande dans les pays les plus vulnérables de l'union monétaire européenne comme en témoignent les écarts de production négatifs

estimés pour la plupart de ces pays ainsi que pour l'Italie (graphique 2.4). Aussi, pour l'ensemble de la zone euro, le PIB n'a été proche de son potentiel qu'entre 2017 et 2019. La demande a toutefois été plus vigoureuse dans d'autres pays dont la Belgique et l'Allemagne.

**Graphique 2.4**  
**En zone euro, et spécialement en Italie, la demande a le plus souvent été anémique**  
**(écart de production, % du PIB potentiel, estimé par la méthode « fonction de production »)**

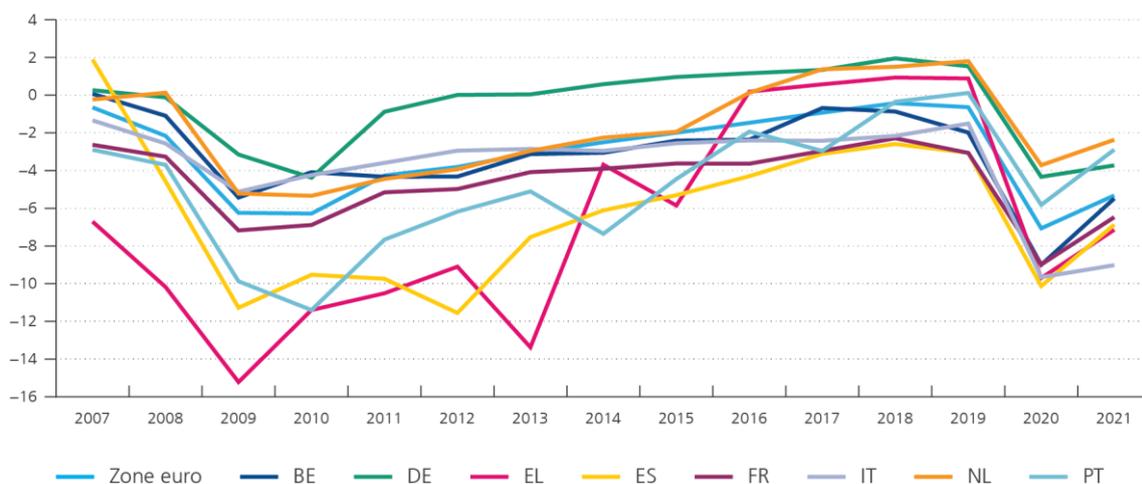


Source : CE, prévision de printemps 2023.

## 2.2 Solde budgétaire, solde structurel et dette publique

Dans le contexte macroéconomique rappelé ci-avant, le déficit public qui s'était creusé en 2009 en zone euro au cours de la crise économique et financière est resté substantiel au moment de la crise de la dette souveraine (graphique 2.5). Compte tenu de la pression exercée par les marchés financiers, les gouvernements ont alors intensifié les mesures budgétaires en vue de réduire les déficits. Le déficit public en zone euro a pu être ramené autour de 1% du PIB en 2018-2019 avant que la pandémie ne secoue l'Europe.

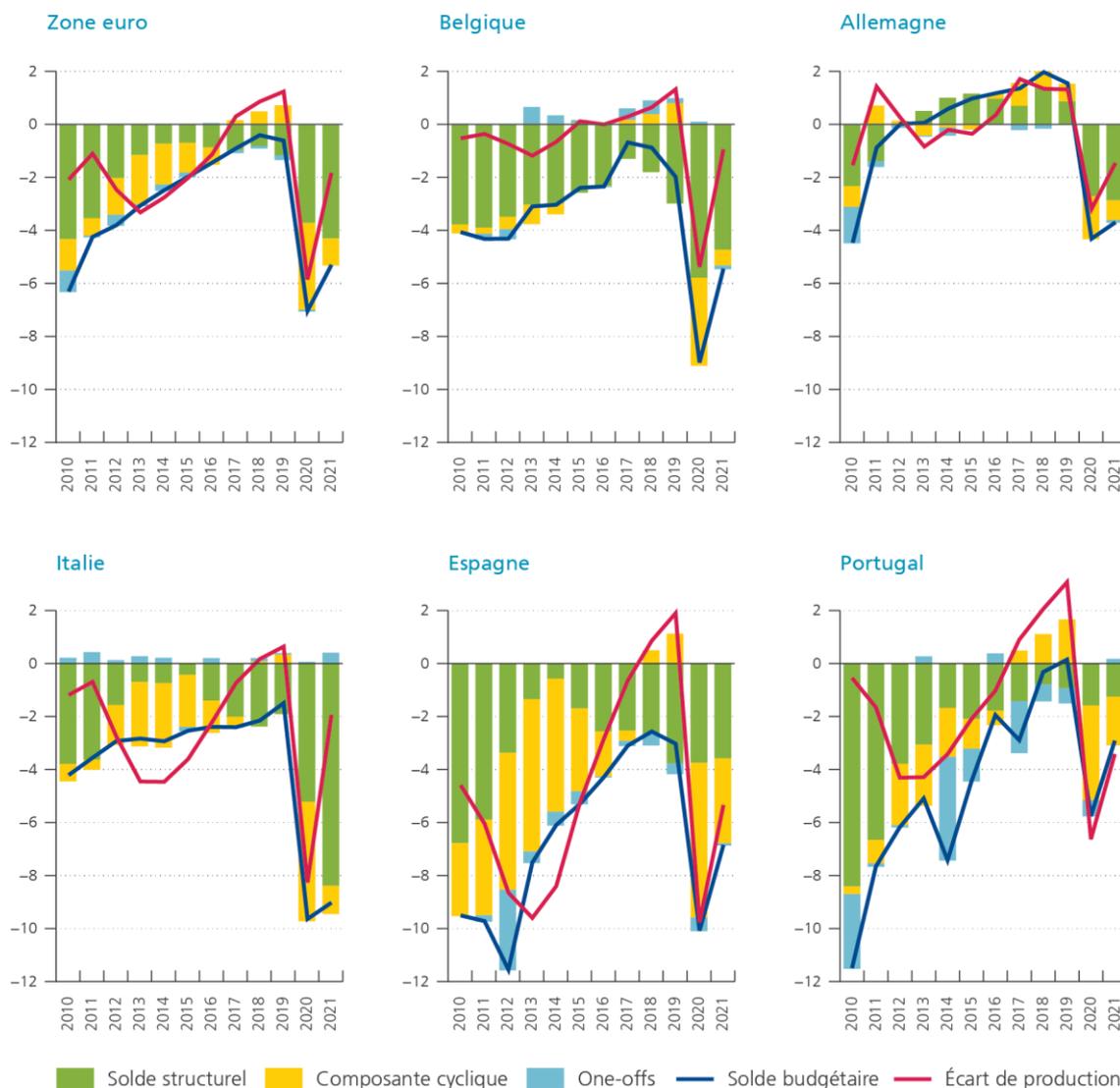
**Graphique 2.5**  
**Les déficits publics avaient diminué significativement en zone euro avant la pandémie**  
**(soldes de financement des administrations publiques, % du PIB)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

En 2020, le déficit public s'est alors creusé en zone euro, à la fois en raison de l'impact mécanique de l'arrêt pendant plusieurs semaines de nombreuses activités et des mesures pour maintenir le pouvoir d'achat des ménages et la viabilité des entreprises. En 2021, il s'est réduit. En effet, même si les vagues suivantes de la pandémie ont également entraîné des mesures de restrictions sanitaires et entravé certaines activités, leur ampleur était moindre que la cessation d'activité vécue en 2020 et les mesures budgétaires ont pu être quelque peu amoindries.

**Graphique 2.6**  
**En zone euro, l'amélioration des soldes budgétaires avant la pandémie a été à la fois structurelle et conjoncturelle ; la Belgique est un des pays qui a eu le plus recours à des mesures temporaires**  
**(% du PIB<sup>1</sup> et contributions en points de pourcentage du PIB)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

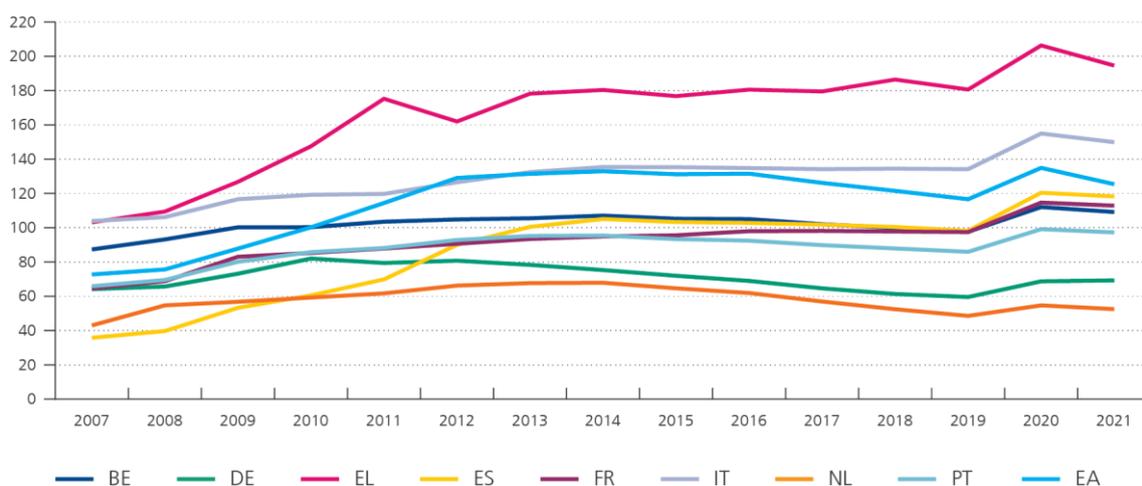
1 Écart de production et solde structurel : % du PIB potentiel.

Pendant la crise de la dette souveraine, les comptes publics des pays les plus affectés ont été plombés par la mauvaise conjoncture, des mesures de soutien de l'économie et des mesures temporaires dont des injections

de capital dans les banques<sup>10</sup> (graphique 2.6). Ainsi, en 2012, le gouvernement espagnol a dû renflouer certains établissements de crédit à hauteur de 39 milliards €. Par la suite, les pays méditerranéens ont réduit leur déficit budgétaire. Des redressements spectaculaires ont été observés en Grèce et au Portugal dans le cadre de programmes d'ajustement. Dans ce dernier pays, la réduction du besoin de financement a toutefois été ralentie par des mesures et effets temporaires tels que des recapitalisations bancaires. Les gouvernements espagnol et italien ont dû assainir dans une conjoncture particulièrement défavorable entre 2012 et 2014. Au cours des années suivantes, les efforts budgétaires ont été quelque peu relâchés, les déficits se réduisant alors surtout grâce à une amélioration de la conjoncture. Ce n'est qu'en 2018 que les comptes des administrations publiques s'étaient rapprochés de la valeur de référence de 3% du PIB dans tous les pays.

Les gouvernements allemands avaient moins laissé filer les déficits en 2009-2010, ont rapidement corrigé le tir dès 2011 et ont renoué avec l'équilibre budgétaire dès 2012. Jusqu'en 2019, l'Allemagne a accumulé des surplus budgétaires considérés comme largement structurels. Les Pays-Bas ont également engrangé de tels excédents mais sur une période plus courte. Dans ces deux pays, la dette brute consolidée des administrations publiques a dès lors pu reculer, créant ainsi une marge dont elles ont pu profiter pour répondre plus facilement au choc de la pandémie tout en gardant un espace budgétaire pour d'autres chocs (graphique 2.7).

**Graphique 2.7**  
**Avant la pandémie, la dette brute consolidée des administrations publiques avait augmenté dans les pays affectés par la crise de la dette souveraine tandis que, en Allemagne et aux Pays-Bas, elle avait pu diminuer, créant ainsi une marge (% du PIB)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

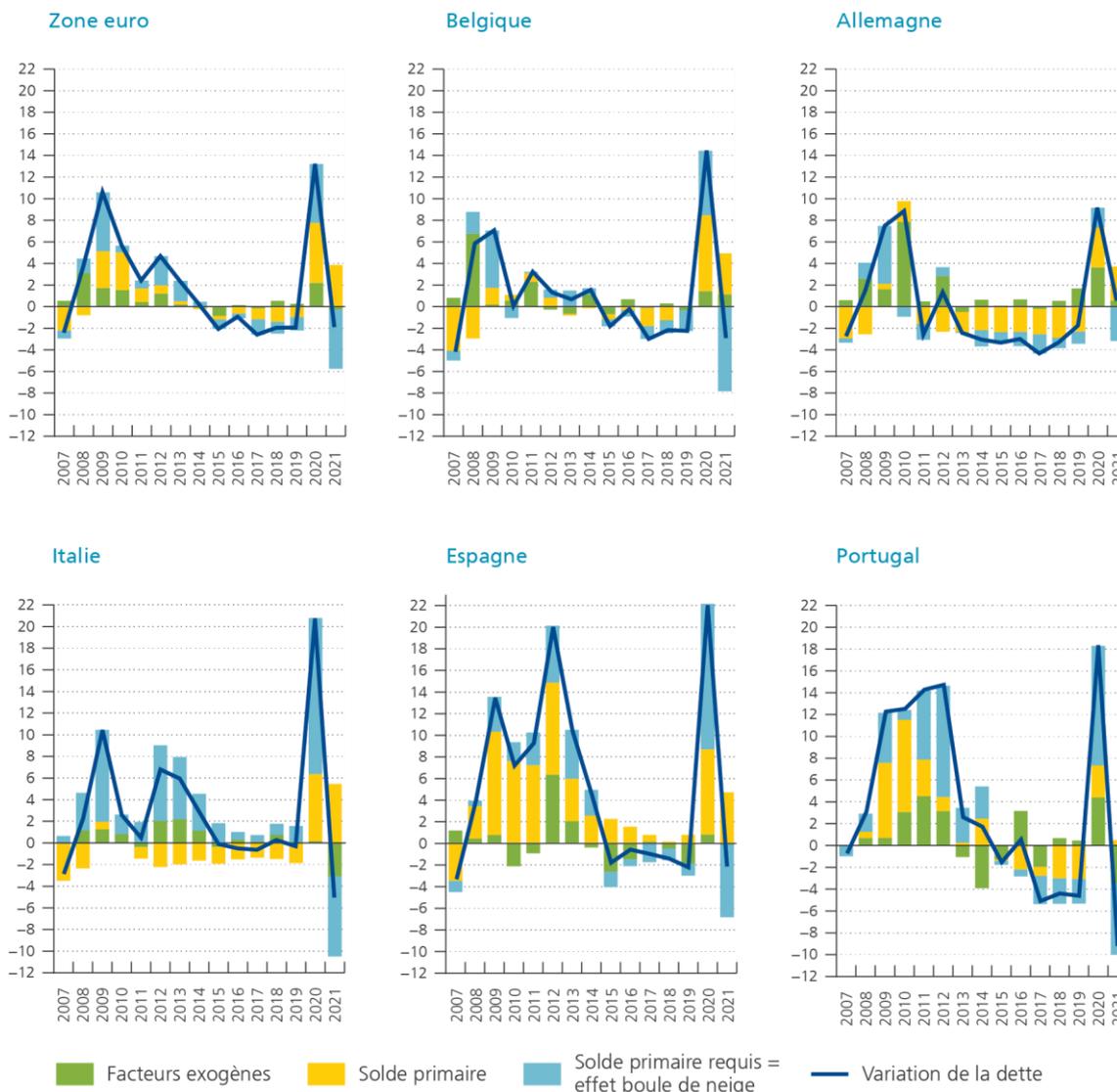
En Belgique, le solde de financement s'est amélioré dans une moindre mesure après la crise économique et financière. En outre, cette évolution favorable a été, pour une large part, cyclique et aidée par des mesures temporaires. Les injections de capital lors de la crise économique et financière et la récession économique de 2009 avaient porté la dette publique autour des 100% du PIB. Après avoir augmenté jusqu'à un point haut de 107% du PIB en 2014, elle a été ramenée à 97,6% en 2019 avant de grimper à nouveau en 2020 lors de la

<sup>10</sup> Dans un premier temps, Eurostat a souvent considéré les injections de capital dans les banques comme des opérations financières qui augmentaient la dette et non le déficit dans la mesure où des actifs étaient acquis au prix du marché. Par la suite, certaines injections de capital ont été jugées comme des transferts en capital. En Belgique, cela a été le cas de la nationalisation de Belfius en 2012.

pandémie, sous l'effet du recul du PIB (au dénominateur), du déficit élargi et de mesures de soutien affectant la dette mais pas le déficit.

**Graphique 2.8**

**Au cours de la décennie écoulée, les évolutions contrastées de la dette des administrations publiques sont expliquées à la fois par des facteurs exogènes, des performances budgétaires différenciées et des écarts entre le taux de croissance de l'économie et les taux d'intérêt implicites (variations de la dette et contributions<sup>1</sup>, points de pourcentage du PIB)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

1 Une valeur positive correspond à une contribution à la hausse du taux d'endettement public.

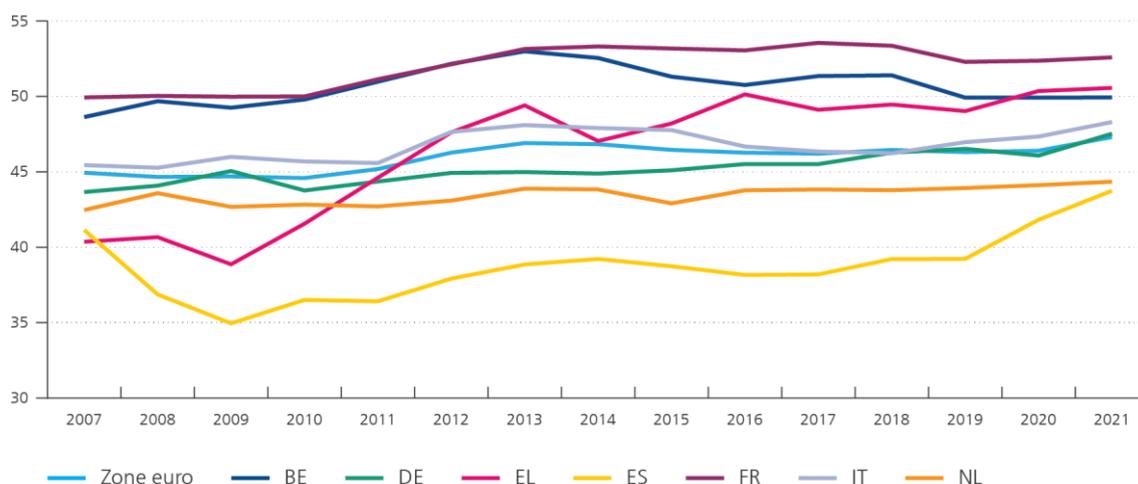
Sur l'ensemble de la période allant de 2007 à 2021, le taux d'endettement public a augmenté de 22 points de pourcentage du PIB en Belgique, soit moins que dans la zone euro considérée dans son ensemble (31 points de pourcentage). Il a notamment augmenté plus vite en France et en Espagne de sorte que, en 2021, il y était devenu plus élevé qu'en Belgique. En Italie et en Grèce, il a également augmenté davantage qu'en Belgique, mais à partir d'un niveau qui était déjà nettement plus élevé (graphique 2.8). En Italie, la dette a surtout augmenté à cause de la hausse des taux d'intérêt et de la faible croissance de l'activité économique alors même que les administrations publiques ont dégagé le plus souvent des surplus primaires. En Espagne,

au-delà de l'incidence négative des taux d'intérêt élevés et de la baisse du PIB en volume lors de la crise de la dette souveraine, les gouvernements ont le plus souvent enregistré des déficits primaires parfois substantiels. En France aussi, les soldes primaires n'ont pas enrayé l'effet boule de neige. Dans les pays qui n'ont pas bénéficié d'un programme d'ajustement, les prêts aux pays affectés accordés de manière bilatérale (Grèce) ou via le Fonds européen de stabilité financière et les injections de capital dans le Mécanisme européen de stabilité (MES) ont constitué des facteurs exogènes tirant la dette vers le haut.

## 2.3 Recettes et dépenses

Lors de la crise économique et financière de la fin des années 2000, le déficit public en zone euro s'est élargi en raison à la fois d'un recul des recettes (graphique 2.9) et d'une hausse des dépenses (graphique 2.10). Entre 2010 et 2019, les comptes publics s'y sont redressés grâce à la réduction des charges d'intérêts (graphique 2.11), à la reprise des recettes et à une réduction substantielle des dépenses primaires, surtout dans les pays affectés par la crise de la dette souveraine. Lors de la pandémie, les gouvernements ont subi un net recul de leurs recettes fiscales et parafiscales et ont augmenté leurs dépenses primaires afin de soutenir les secteurs en difficulté à cause des restrictions sanitaires. Les dépenses de soins de santé ont également augmenté, notamment afin de vacciner la population.

**Graphique 2.9**  
**En zone euro, les recettes ont contribué au redressement des soldes de financement entre la crise financière et la pandémie (recettes, % du PIB)**



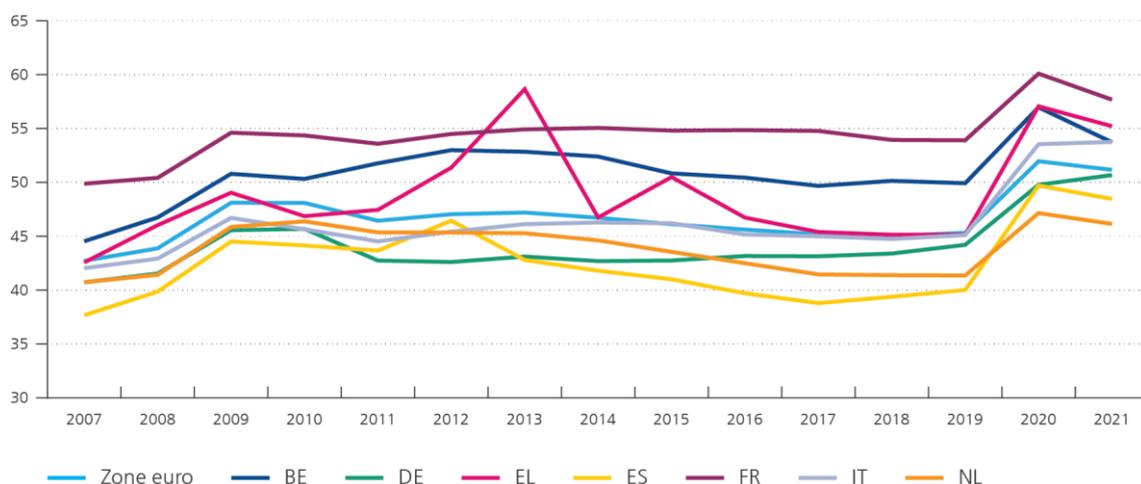
Source : CE, prévision de printemps 2023.

La Belgique se distingue par un niveau élevé des recettes et des dépenses primaires. Au cours d'une décennie où les craintes étaient plus portées sur la déflation que sur l'inflation, elle a aussi pu tirer parti de la baisse des taux d'intérêt et voir ainsi le poids des charges d'intérêts converger vers celui observé en moyenne dans la zone euro. Au début de la décennie écoulée, les dépenses primaires avaient encore augmenté pour atteindre un point haut à 53% du PIB en 2012 – année de la scission de Dexia et de la nationalisation de Belfius – avant de refluer quelque peu et se stabiliser autour de 50% du PIB au cours des années 2016 à 2019.

Par rapport aux autres pays de la zone euro, la Belgique se distingue par une pression fiscale et parafiscale élevée. La pression est particulièrement élevée sur le travail et sur le capital, cette dernière catégorie comprenant les revenus des indépendants, tandis que, pour ce qui relève de la consommation, elle était la plus faible de la zone euro (et même de l'UE27) en 2017 (Conseil supérieur des Finances, 2020).

**Graphique 2.10**

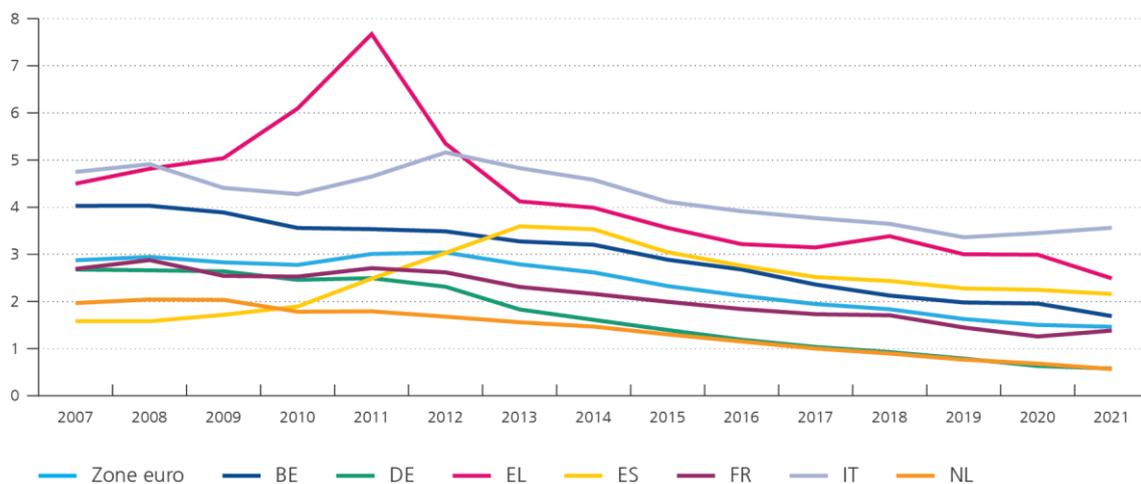
**Après 2010, le poids des dépenses primaires avait quelque peu reflué en zone euro avant le choc de la pandémie, mais avec des évolutions contrastées ; en Belgique, les dépenses primaires sont relativement élevées (dépenses primaires, % du PIB)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

**Graphique 2.11**

**Hormis des hausses dans les pays affectés par la crise de la dette souveraine, les charges d'intérêts ont poursuivi leur décline en zone euro, spécialement dans des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas (charges d'intérêts, % du PIB)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

Avant la pandémie, en 2019, les dépenses publiques totales étaient 4,5 points de pourcentage plus élevées en Belgique que dans la moyenne de ses trois principaux pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas). En termes de classification des fonctions des administrations publiques, cet écart a été attribué par Godefroid et al. (2021) aux affaires économiques (2,3 points de pourcentage), aux services généraux (1,8 point de pourcentage) et à l'enseignement (1,3 point de pourcentage). En matière d'affaires économiques, l'écart concerne les subventions salariales aux entreprises, comme les dispenses de précompte professionnel et le système des titres-services, et les dépenses en transports. Pour les services généraux, les principaux écarts se situent dans les rémunérations de la fonction publique, les dépenses en recherche fondamentale et les

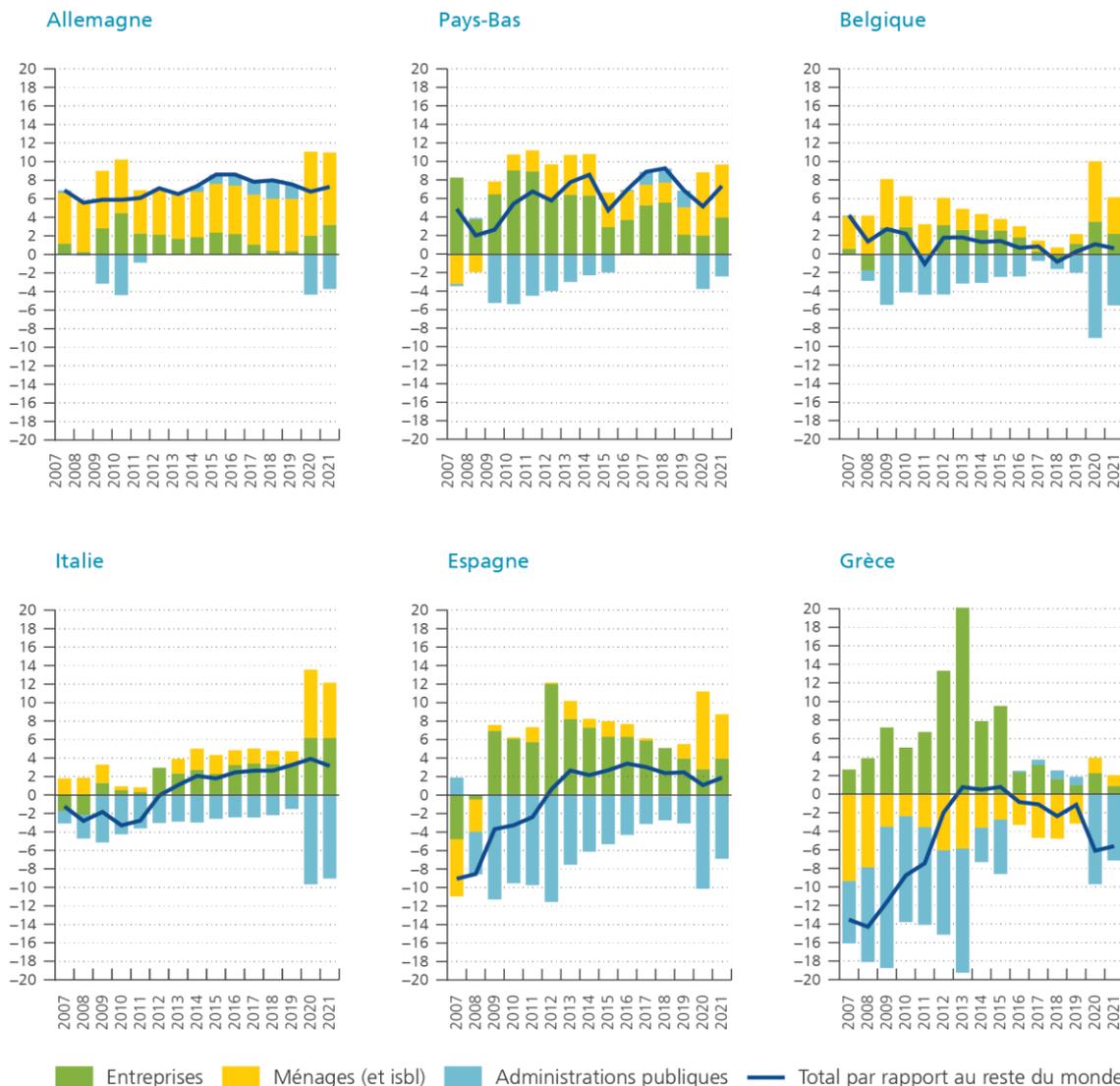
charges d'intérêts de la dette publique. Enfin, c'est dans l'enseignement obligatoire – fondamental et secondaire – que la masse salariale est plus importante en Belgique que dans les pays voisins.

## 2.4 Soldes de financement et balances courantes

Des déficits publics élevés et une dette publique élevée peuvent aussi être à l'origine d'autres problèmes macro-économiques. Ainsi, si les ménages et les entreprises n'ont pas une épargne suffisante pour compenser ces déficits, il peut en résulter un déficit extérieur de la balance des transactions courantes, soit un déficit courant. C'est ce qui s'est produit dans un certain nombre de pays de la zone euro au début des années 2010 dont la Grèce, le Portugal et l'Espagne (Voir graphique 2.12). Dans d'autres pays (Irlande) et parfois les mêmes (Espagne), ces déséquilibres externes ont été de pair avec des déséquilibres internes comme des bulles immobilières.

**Graphique 2.12**

**Dans certains pays touchés par la crise de la dette souveraine, les déficits publics ont été de pair avec des déficits courants tandis que, en Allemagne et aux Pays-Bas, des surplus budgétaires ont contribué à des surplus courants considérés comme excessifs (soldes de financement des secteurs, % du PIB)**



Source : CE, prévision de printemps 2023.

Dans le même temps, d'autres pays de la zone euro comme l'Allemagne et les Pays-Bas enregistraient des surplus courants de plusieurs pourcents du PIB. Une telle situation n'est également ni souhaitable ni soutenable. En effet, cela traduit une épargne abondante et/ou des opportunités d'investissements manquées dans ces pays, que ce soit dans le chef du secteur privé ou des administrations publiques. Des entreprises allemandes, notamment, préféreraient investir dans d'autres pays qu'en Allemagne.

Aussi, en vue de prévenir ce type de situation, les autorités européennes ont introduit un mécanisme de surveillance spécifique, la *macroeconomic imbalance procedure* (MIP)<sup>11</sup>. Dans ce cadre, la Belgique n'a été reconnue comme ayant un ou des déséquilibres macroéconomiques que de 2012 à 2015. À cette époque, elle perdait des parts de marché à l'exportation et sa compétitivité était affectée par des facteurs coût et non-coût. Une modération salariale et une réduction des cotisations sociales ont permis de rétablir la compétitivité-coût et de regagner des parts de marché, de sorte que l'*in-depth review* (IDR) de la Commission européenne a pu conclure qu'il n'y avait plus de déséquilibre macro-économique. En 2012 et 2013, les IDR avaient aussi pointé la dette publique élevée et de substantielles garanties conditionnelles. En 2016, la situation s'étant améliorée, la Commission européenne a conclu que la dette des administrations publiques ne présentait pas de risques à court terme.

## 2.5 COVID-19

Les États membres de la zone euro (et de l'Union européenne) ont pu apporter des réponses budgétaires nationales fortes grâce à l'activation de la clause dérogatoire générale peu après la mise en place des confinements en mars 2020. Reconnaisant une crise exceptionnelle commune à l'ensemble de la zone, la Commission européenne a considéré, dès le 20 mars, que les conditions pour activer une telle clause étaient réunies et le Conseil Ecofin a pris la décision le 23 mars. Ainsi, les déficits ont été autorisés à franchir le seuil de 3% du PIB qui, en temps normal, aurait forcé le déclenchement d'une procédure de déficit excessif. Les déficits ont augmenté à la fois par le jeu classique des stabilisateurs automatiques, les recettes fiscales et parafiscales diminuant et les dépenses de chômage augmentant en cas de ralentissement de l'activité économique, et par les impulsions discrétionnaires de nature diverse qui ont été données par les gouvernements à tous les niveaux de pouvoir.

À côté de cette mesure et d'exemptions au régime général d'application pour les aides d'État, les institutions européennes ont également pris des initiatives exceptionnelles pour faire face à la crise COVID-19 : la BCE a assoupli sa politique monétaire, notamment en réduisant fortement ses taux et en augmentant ses achats d'actifs. Les autorités européennes ont, d'abord, apporté une réponse rapide financée par des réaffectations dans le budget 2020 de l'Union européenne. Ensuite, un paquet de mesures dont le montant global maximum s'élevait à 540 milliards € a été décidé en avril par le Conseil européen. Il était constitué de trois filets de sécurité fonctionnant sous la forme de prêts à des taux favorables (SURE<sup>12</sup>, BEI et une nouvelle ligne de crédit *Pandemic Crisis Support* ouverte aux États membres de la zone euro auprès du MES). Enfin, en juillet 2020, le Conseil européen a approuvé, en même temps que le cadre financier pluriannuel 2021-2027 doté d'un peu plus de 1100 milliards € (aux prix de 2018), le principe du plan de relance *Next Generation EU* (NGEU) portant sur un montant de maximum 750 milliards € aux prix de 2018, soit un peu plus de 800 milliards € à prix courants. À l'origine, ce plan était ventilé entre 390 milliards de transferts et 360 milliards de prêts<sup>13</sup> (aux prix de 2018).

---

<sup>11</sup> Légalement, elle repose sur les articles 121 et 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que sur deux règlements du 16 novembre 2011, le 1179/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres économiques et le 1174/2011 sur les mesures coercitives pour corriger les déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro. Pour plus de détails sur la MIP, voir Delivorias A. (2020).

<sup>12</sup> Selon le rapport final publié par la Commission européenne en juin 2023 sur la mise en œuvre du *Support for mitigation of Unemployment Risks in an Emergency*, cet instrument financé par des emprunts de l'Union européenne aurait soutenu quelque 31,5 millions de travailleurs salariés et indépendants et plus de 2,5 millions d'entreprises.

<sup>13</sup> Ces prêts, en tout cas ceux liés à la FRR, n'ont pas tous été sollicités par les États membres.

Le programme-phare du plan de relance européen NGEU est la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)<sup>14</sup>. Elle visait à aider les pays les plus touchés économiquement par la crise COVID-19 et les pays les plus pauvres ou moins avancés de l'Union européenne. En échange des subventions et, dans une moindre mesure, des prêts, les États membres devaient s'engager auprès de la Commission européenne et du Conseil Ecofin sur des réformes structurelles et des investissements qui devaient être menés à bien avant la fin de 2026. Tous les États membres ont introduit leur plan national de reprise et de résilience<sup>15</sup> et la plupart ont perçu un préfinancement de 13%. Ils ont pu solliciter le solde de leur enveloppe en demandant, au maximum deux fois par an, la liquidation de tranches de paiement (maximum dix par pays) auprès de la Commission européenne.

Certains pays dont l'Espagne et l'Italie, les deux principaux bénéficiaires de la FRR en termes absolus, ont mis en œuvre leur plan rapidement et ont réalisé l'essentiel de leurs réformes au cours des premières années. Dans d'autres pays, la mise en œuvre des réformes et des jalons convenus avec les autorités européennes a été plus lente. En septembre 2024, la Belgique, qui avait droit à une enveloppe de subventions de l'ordre de 4,5 milliards € (après révision à la baisse), a reçu un premier paiement partiel.

## 2.6 Conclusion

Trois crises majeures traversées par la zone euro – la crise financière globale de 2008-2009, la crise de la dette souveraine et la crise COVID-19 – ont pesé sur les économies et nettement dégradé les finances des administrations publiques – déficits et dettes – dans la plupart des pays de la zone euro, spécialement ceux dont l'économie comportait d'autres vulnérabilités d'ordre macro-financier ou économique. La Belgique n'a pas fait exception. Entre les crises (et parfois pendant), les gouvernements ont cherché à rétablir leurs comptes publics. Dans le meilleur des cas, ils ont également pu se constituer des buffers pour faire face aux crises suivantes. Cela a été le cas en Allemagne et aux Pays-Bas notamment.

Par rapport à celles des autres pays de la zone euro, les administrations publiques belges se distinguent par le niveau relativement élevé tant de leurs dépenses primaires que de leurs recettes, surtout fiscales et parafiscales. La dette publique est également restée en Belgique parmi les plus élevées de la zone euro.

## Références

BISCIARI P., BUTZEN P., GELADE W., MELYN W. and VAN PARYS S. (2021a), *The European Union budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?*, Economic Review, National Bank of Belgium, September.

BISCIARI P., GELADE W. and MELYN W. (2021b), *Investment and reform in Germany, France, Italy, Spain and Belgium's National Recovery and Resilience Plans*, Economic Review, National Bank of Belgium, December.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2020), *Réduction des prélèvements sur le travail et possibilités de financement*.

DELIVORIAS A. (2020), *The Macroeconomic Imbalance Procedure: An introduction*, In-depth Analysis, European Parliamentary Research Service, October.

GODEFROID H., STINGLHAMBER P. ET VAN PARYS S. (2021), *Quelles dépenses publiques sont élevées en Belgique ? Une comparaison avec les pays voisins*, Revue économique de la Banque nationale de Belgique, septembre.

---

<sup>14</sup> Pour plus d'informations sur ce plan et cette facilité, voir Bisciari et al. (2021a).

<sup>15</sup> Pour plus d'informations sur les plans nationaux pour la reprise et la résilience de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, de l'Espagne et de la Belgique, voir Bisciari et al. (2021b).

## Chapitre 3

### Le cadre budgétaire européen : de la crise financière à la crise COVID-19

---

Wim Melyn, Économiste au département des Études de la Banque nationale de Belgique<sup>16</sup>

---

*Since its creation, the European fiscal framework has evolved in waves, responding to weaknesses that have mainly emerged in times of economic crisis and new economic challenges. Numerous adjustments were made during the period 2010 to 2019. During the first half of this period (2010 to 2014), under the effect of the negative impact of the financial crisis on public finances and the subsequent economic recession, a political consensus had emerged in favour of a tightening of the framework, which so thus became both more comprehensive and more complex. This observation gave rise, during the second half of the period (2015-2019), to initiatives that intended to clarify the application of the framework and to make it more transparent within the existing legal framework. In doing so, the discretionary power of the European Commission was also expanded. One consequence of this has been that the application of the budgetary framework has become more politically inspired and even more complex. The main rules of the European budgetary framework were only respected by euro zone countries in just over half of the cases during the period 2010-2019. Belgium only complied with the rules in just over one in four cases, making it one of the worst performing countries.*

JEL Codes: E42, E59, H69

*Keywords: European budgetary framework, Stability and Growth Pact, Maastricht Treaty, Six-Pack, Two-Pack, Budgetary Pact, general escape clause, preventive arm, corrective arm, medium-term budgetary objective, structural balance, expenditure benchmark, excessive deficit procedure, country-specific recommendations*

---

Des finances publiques saines sont importantes pour créer les conditions nécessaires à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable qui favorise l'emploi. L'expérience montre à quel point un manque de discipline budgétaire peut à terme être néfaste pour une économie. Il est largement admis qu'un cadre budgétaire solide, consistant en un ensemble de procédures, d'institutions et de règles budgétaires peut largement contribuer à une politique budgétaire saine.

Les cadres budgétaires imposent des restrictions à la politique budgétaire et permettent d'éviter la tendance au déficit (*deficit bias*). Les marchés financiers peuvent en principe décourager la mise en œuvre d'une politique budgétaire inadéquate, mais ce mécanisme disciplinaire a échoué dans le passé. Au sein d'une union monétaire dans laquelle la politique budgétaire est fragmentée, les arguments en faveur d'un cadre budgétaire strict sont encore plus forts. En effet, dans une telle union, la mise en œuvre d'une politique budgétaire irresponsable par un ou plusieurs gouvernements peut exercer des effets de contamination indésirables et perturber le fonctionnement de la politique monétaire.

Contrairement à la politique monétaire, la politique budgétaire des pays de la zone euro est restée une compétence nationale. Comme la discipline budgétaire est importante pour les pays participant à l'union monétaire, le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance ont fixé un cadre de gouvernance européen en matière de finances publiques, assorti de règles budgétaires contraignantes. Il constitue l'une

---

<sup>16</sup> L'auteur remercie Stefan Van Parys pour sa relecture critique du texte.

des pierres angulaires de l'union monétaire et, pour son bon fonctionnement, il est crucial que les États membres en respectent les règles<sup>17</sup>.

Ce chapitre se concentre sur le cadre budgétaire européen au cours de la période 2010-2019, soit grosso modo la période entre la crise financière et la crise du COVID-19. Il commence par donner un aperçu des changements les plus importants qui sont survenus et du contexte économique dans lequel ceux-ci se sont produits. Il décrit ensuite les principaux aspects du cadre, avant d'expliquer dans quelle mesure la Belgique en a respecté les prescriptions essentielles. Enfin, la dernière partie présente les principales conclusions et envisage la poursuite de la réforme du cadre budgétaire européen.

## 3.1 Évolution du cadre budgétaire européen

Les cadres budgétaires sont mis en place pour piloter la politique dans le temps. Pour atteindre leur objectif, ils doivent être non seulement suffisamment stables pour faciliter la planification au fil des ans, mais également assez flexibles pour pouvoir s'adapter lorsque l'environnement au sein duquel ils opèrent change. Le besoin de stabilité explique dans une large mesure pourquoi le cadre n'est généralement pas modifié lorsque des faiblesses mineures sont constatées.

Depuis sa création, le cadre budgétaire européen a lui aussi évolué par vagues, répondant aux faiblesses qui sont principalement apparues en période de crise économique et aux nouveaux défis économiques. Initialement, il était simple. Au fur et à mesure de réformes successives, il s'est élargi pour devenir plus « intelligent », mais sa complexité s'est fortement accrue. Ci-après, nous présentons un bref aperçu chronologique des ajustements les plus importants, en mettant l'accent sur la période 2010-2019.

### 3.1.1 Principales évolutions avant 2010<sup>18</sup>

Le fondement de l'actuel cadre budgétaire européen a été fixé par le traité sur l'Union européenne (mieux connu sous le nom de traité de Maastricht), signé le 7 février 1992, qui prévoyait de créer, avant la fin des années 1990, une union monétaire en Europe. Les pays qui souhaitaient participer à l'union monétaire étaient tenus de remplir une série de critères macroéconomiques – dits « critères de convergence » –, notamment sur le plan des finances publiques. Ainsi, le déficit budgétaire ne pouvait en principe pas dépasser le seuil des 3% du PIB, tandis que la dette publique ne devait pas dépasser 60% du PIB à moins que ce ratio ne diminue suffisamment et ne se rapproche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Certains pays craignaient toutefois que la discipline budgétaire ne s'affaiblisse, voire qu'elle disparaisse, dès la création de l'union monétaire et considéraient que la procédure correctrice prévue dans le traité n'était pas suffisamment dissuasive. Ils ont dès lors prôné des garanties supplémentaires en faveur du maintien d'une discipline budgétaire durable au sein de l'union monétaire. Il en a découlé des propositions de renforcer la rigueur budgétaire qui ont mené à la signature du pacte de stabilité et de croissance (PSC) en juin 1997. Ce faisant, les décideurs européens entendaient démontrer explicitement l'importance d'une discipline budgétaire stable, associée à la stabilité des prix à laquelle la BCE devait veiller, pour créer les conditions nécessaires à une croissance équilibrée et durable de l'activité.

En dépit du renforcement des règles du PSC, la plupart des États membres ont relâché leur rigueur budgétaire dans une plus ou moins large mesure après leur adhésion à l'union monétaire. D'aucuns ont progressivement considéré le PSC comme un carcan trop strict, et il a été de plus en plus critiqué : des voix se sont élevées pour réclamer un assouplissement des règles. Au terme d'un long débat, le Conseil Ecofin est parvenu, en mars 2005, à un accord sur la réforme du PSC, qui a mis l'accent sur un renforcement des fondamentaux économiques et sur la flexibilité du pacte. Cette réforme en a modifié tant le volet préventif que le volet

---

<sup>17</sup> Le cadre budgétaire fait partie du cadre de gouvernance européenne qui vise à maintenir les finances publiques des États membres saines et viables à moyen et long terme, à favoriser une croissance et une convergence économique durable et à corriger les déséquilibres macroéconomiques.

<sup>18</sup> Cf. Melyn W., Van Meensel L. et Van Parys S. (2015).

correctif. La principale modification apportée au volet préventif a eu trait à la définition de l'objectif à moyen terme d'un budget proche de l'équilibre ou excédentaire. Cet objectif était désormais exprimé en termes structurels, c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture et des facteurs non récurrents. Plus généralement, cette réforme impliquait un net glissement d'un cadre institutionnel fondé sur l'application de règles strictes vers un cadre au sein duquel la marge d'interprétation du Conseil Ecofin est devenue beaucoup plus large.

### 3.1.2 Principales évolutions après 2010

#### **DURCISSEMENT DU CADRE (2010-2014)<sup>19</sup>**

L'incidence négative qu'ont exercée sur les finances publiques la crise financière et la récession économique qui s'en est suivie a conduit en 2010 à un consensus politique sur la nécessité de durcir le cadre réglementaire européen. Le Conseil européen était conscient de la gravité de la situation et avait, dès le début de 2010, décidé qu'il fallait renforcer le cadre de gouvernance économique de l'Union européenne, et notamment les règles budgétaires. L'objectif sous-jacent était de promouvoir des politiques budgétaires prudentes.

À la fin de septembre 2010, la Commission européenne (CE) avait déjà formulé six propositions législatives – dénommées par la suite « *Six-Pack* » – destinées à adapter le cadre réglementaire. Elles instaurent notamment une procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et amendaient en profondeur le cadre budgétaire. Ces six propositions législatives ont été formellement approuvées à l'automne de 2011, sous une forme amendée, par le Parlement européen et par le Conseil Ecofin. Il a également été décidé de mieux agencer les calendriers des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité et de convergence dans le cadre d'un « semestre européen » qui avait été approuvé l'année précédente<sup>20</sup>.

À la fin de novembre 2011, la CE a proposé deux nouveaux règlements (« *Two-Pack* ») pour étendre davantage la surveillance budgétaire dans la zone euro. Le premier visait à renforcer et à harmoniser les procédures budgétaires dans les pays de la zone euro, de même qu'à imposer des obligations complémentaires de surveillance et de reporting en cas de déficit excessif. Le second prévoyait un régime de surveillance accrue dans les pays de la zone euro sollicitant une assistance financière auprès des fonds d'urgence européens ou qui, de l'avis de la CE, étaient en proie à de sérieux problèmes de stabilité financière susceptibles d'entraîner des effets négatifs sur d'autres pays de la zone euro.

À la fin de 2011, tous les États membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni, se sont déclarés disposés à conclure un nouveau pacte budgétaire. Le nouveau pacte visait à accroître la discipline budgétaire, en prévoyant davantage de sanctions automatiques et une surveillance plus stricte. Il était en outre prévu que les États membres coordonneraient mieux leurs politiques économiques. Ces accords ont été inscrits dans un nouveau traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé au début de mars 2012 en marge du Conseil européen par 25 États membres de l'UE (tous les États membres de l'époque à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque). Ce pacte constituait le volet budgétaire du traité. Ses dispositions de fond sont conformes aux exigences du PSC : la situation budgétaire des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent. Cette règle est considérée comme respectée si le solde budgétaire structurel annuel se situe au niveau de l'objectif à moyen terme (OMT) propre à chaque pays ou si la trajectoire d'ajustement imposée tend vers cet objectif. Il importe de se rapprocher rapidement de cet objectif, avec une trajectoire d'ajustement proposée par la CE. La principale innovation du pacte budgétaire est l'obligation de transposer ces règles dans la législation nationale, de préférence dans la Constitution ou dans une autre loi qui en garantit pleinement le respect. La

---

<sup>19</sup> Cf. Melyn W., Van Meensel L. et Van Parys S. (2015).

<sup>20</sup> Le semestre européen a été introduit au début de 2011. L'UE entendait ainsi répondre aux faiblesses de la gouvernance économique de l'UE apparues durant la crise économique et financière. Il s'agit d'un cycle annuel de coordination des politiques économiques, sociales, budgétaires et de l'emploi dans l'UE. Au cours de ce processus, la Commission européenne, les États membres et les partenaires sociaux entament un dialogue. Cette interaction permet aux États membres de commenter leurs plans respectifs et de suivre leurs progrès mutuels. Ils peuvent ainsi également mieux prendre en compte les défis communs.

règle nationale doit en outre s'appuyer sur un contrôle de son respect par une autorité indépendante. Un écart important doit automatiquement déclencher un mécanisme de correction destiné à y remédier.

En décembre 2013, le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires ont conclu un accord de coopération visant à transposer le pacte budgétaire dans la législation belge. Cet accord précisait que la règle du pacte budgétaire s'applique à l'ensemble des pouvoirs publics. Les objectifs budgétaires sont fixés par gouvernement (le gouvernement fédéral et ceux de chaque Région et Communauté) au sein du Comité de concertation<sup>21</sup>. Ce comité se compose de représentants de chaque gouvernement et prend ses décisions par consensus. L'accord de coopération stipulait que la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances doit émettre un avis sur la trajectoire budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics et sur la répartition des objectifs budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir avant l'entame des négociations au sein du Comité de concertation. L'accord de coopération précisait également qu'une trajectoire budgétaire recommandée doit être établie pour les soldes budgétaires nominal et structurel de chaque Communauté et Région. Le contrôle indépendant du respect des objectifs est également confié à la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances. Celle-ci veille au respect des objectifs budgétaires convenus au sein du Comité de concertation et peut enclencher le mécanisme national de correction en cas d'écarts importants.

Dans l'ensemble, les changements survenus au cours de la période 2010-2014 ont entraîné un élargissement et un renforcement du cadre budgétaire, et une attention accrue à son appropriation par les États membres et à son suivi. Contrairement à la première réforme du PSC de 2005, il s'agissait clairement d'un pas dans la bonne direction. Toutefois, le cadre est redevenu plus complexe, ce qui a pu compliquer son application.

#### **CLARIFICATION DE L'APPLICATION DU CADRE (2015-2019)**

À la suite de ces réformes, le sentiment général était que le cadre budgétaire était devenu trop complexe et que son application pouvait dès lors poser des problèmes. La Commission européenne en était également convaincue et a donc pris, dès 2015, un certain nombre d'initiatives visant à clarifier le fonctionnement du cadre et à rendre son application plus transparente dans le cadre juridique existant, grâce à des lignes directrices définissant la manière dont la législation existante doit être interprétée et appliquée.

Un premier ajustement a été apporté par la communication de la CE de janvier 2015, dans laquelle celle-ci décrivait la manière dont elle exploiterait désormais de manière optimale la flexibilité du PSC pour mener une politique budgétaire favorable à la croissance<sup>22</sup>. Concrètement, la communication de la CE expliquait la manière dont les règles existantes seraient désormais appliquées pour renforcer le lien entre les réformes structurelles, les investissements et la soutenabilité budgétaire en faveur de la création d'emplois et de la croissance. Cet objectif serait poursuivi en tenant mieux compte de la situation conjoncturelle des États membres relevant du volet préventif lors de la détermination des efforts à consentir, en stimulant les investissements et en encourageant la mise en œuvre effective de réformes structurelles. Afin de mieux tenir compte des fluctuations conjoncturelles, la CE a présenté une matrice décrivant les ajustements budgétaires appropriés qu'elle attend au titre du volet préventif. Dans cette matrice, l'effort structurel requis par pays est déterminé en fonction de la situation économique (sur la base de l'écart de production) et du taux d'endettement. En outre, dans le but de stimuler les investissements, les États membres relevant du volet préventif du PSC sont autorisés à s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement budgétaire. Les États membres ne peuvent appliquer cette clause d'investissement que sous des conditions strictes. Enfin, les États membres relevant du volet préventif du pacte sont également autorisés à s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement qui doit y conduire afin de tenir compte de l'effet de réformes structurelles.

---

<sup>21</sup> Voir ci-après, au chapitre 10, une description du rôle du Conseil supérieur des Finances dans la mise en œuvre des règles budgétaires européennes.

<sup>22</sup> Le Conseil européen de juin 2014 avait déclaré dans ses conclusions que la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance devrait servir à soutenir la stratégie de croissance de l'UE.

D'autres initiatives ont suivi en 2016 afin d'accroître la transparence et la prévisibilité des règles du pacte dans le cadre législatif existant. Une première initiative a consisté à donner au critère des dépenses un rôle plus important dans la définition et le contrôle de la politique budgétaire et à l'appliquer de manière cohérente dans les deux volets du pacte. L'accord conclu prévoit tout d'abord d'appliquer dans le volet correctif ce critère qui était déjà utilisé dans le volet préventif. Parallèlement, le fonctionnement du volet préventif a été modifié à certains égards. Ainsi, les conditions relatives à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT ont également été précisées par rapport au critère de dépenses<sup>23</sup> et le caractère plus prévisible et plus mesurable de celui-ci a été reconnu. La CE a également fait savoir que ce critère primerait dorénavant dans son analyse du respect du volet préventif.

La deuxième initiative a porté sur les estimations en vigueur de l'écart de production, qui constituent des données clés pour le calcul du solde structurel et sont établies selon une méthodologie convenue. L'écart de production est toutefois difficile à estimer car le PIB potentiel n'est pas directement observable, tandis que l'évolution réelle du PIB est sujette à d'importantes révisions qui affectent considérablement les estimations de l'écart de production. Depuis lors, la Commission peut – dans des circonstances limitées et spécifiques approuvées par les États membres – s'écarter des estimations de l'écart de production dans son évaluation de la situation budgétaire de l'État membre concerné. Ce processus a été dénommé « approche de l'appréciation contrainte » (*constrained judgement*).

En 2017, la Commission européenne a appliqué pour la première fois la « marge d'appréciation » qui lui permet, dans certaines circonstances, de déroger aux exigences d'ajustement imposées par le volet préventif du PSC. Il s'agit d'une nouvelle interprétation de l'évaluation globale du respect des règles budgétaires. D'après cette nouvelle interprétation, l'évaluation globale du respect du volet préventif ne consiste pas uniquement à vérifier si un pays a procédé à l'ajustement budgétaire requis sur la base du critère des dépenses et/ou du solde budgétaire structurel. La CE peut dès lors conclure, dans son évaluation globale, qu'un pays a respecté le volet préventif du PSC même si l'effort consenti n'est pas conforme au critère des dépenses ou à l'amélioration recommandée du solde budgétaire structurel. Concrètement, cela s'est traduit par un assouplissement des exigences en matière d'amélioration du solde structurel.

Enfin, au cours de la période 2014-2019, la CE a pris plusieurs autres initiatives destinées à clarifier le cadre législatif existant. Celles-ci comprenaient notamment la publication annuelle d'un vade-mecum sur le PSC et d'un code de conduite contenant des orientations pratiques pour l'application du cadre budgétaire.

Certaines de ces initiatives ont élargi les compétences discrétionnaires permettant à la CE de vérifier et d'imposer le respect du PSC. Elles ont également rendu le contrôle du respect plus technique et plus susceptible d'être influencé par des considérations et des éléments d'appréciation politiques. Cela a réduit la prévisibilité et la transparence du processus décisionnel.

## **LA SUSPENSION DU CADRE BUDGETAIRE EUROPEEN (2020-2023)**

Le 20 mars 2020, la CE a déclaré que, compte tenu de la grave récession économique attendue du fait de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale du PSC étaient remplies. Le 23 mars, le Conseil Ecofin a marqué son accord à cet égard. Cette clause permet aux États membres de s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire devant conduire à sa réalisation, à condition de ne pas mettre en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme. Elle n'avait encore jamais été appliquée depuis son inscription dans le cadre budgétaire européen à la fin de 2011.

L'activation de cette clause a permis aux États membres de mettre en œuvre une large impulsion budgétaire<sup>24</sup>. Elle leur a offert la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour relever les défis posés par la pandémie, puis par la crise énergétique. En mars 2023, la CE a annoncé dans ses orientations en matière de politique budgétaire pour 2024 que cette clause serait désactivée à la fin de 2023. Si l'approbation de la

---

<sup>23</sup> Ce critère des dépenses est dérivé de l'ajustement requis du solde structurel.

<sup>24</sup> Voir chapitre 2.

clause dérogatoire générale a suspendu de facto l'application des règles budgétaires européennes, les procédures sont toutefois restées en place, fût-ce dans un format adapté.

**Tableau 3.1**  
**Chronologie des principales modifications du cadre budgétaire européen**

	Assouplissement	Resserrement	Intelligence / complexité accrues
1992 : Traité de Maastricht			
1997 : Pacte de stabilité et de croissance (PSC)		X	X
2005 : Première réforme du PSC	X		X
2010-2014 : Deuxième réforme du PSC Semestre européen, <i>Two-Pack</i> , <i>Six-Pack</i> , traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM		X	X
2015-2019 : Changements dans l'application du PSC : marge d'appréciation, critère de dépenses, appréciation contrainte	X		X
2020-2023 : Suspension de l'application du cadre budgétaire européen			

Source : BNB.

## 3.2 Aperçu des principales règles et de l'application du cadre budgétaire européen

La politique budgétaire des États membres se doit d'être conforme aux règles budgétaires européennes. Ces règles comportent un volet préventif, qui vise à éviter l'émergence de situations budgétaires insoutenables, ainsi qu'un volet correctif, qui porte sur les mesures de redressement destinées aux États membres en proie à un déficit public excessif ou à une dette publique excessive. Nous détaillons ici les règles telles qu'applicables avant la suspension de l'application du cadre budgétaire européen en 2020.

### 3.2.1 Les principales règles du cadre budgétaire européen

#### VOLET PREVENTIF

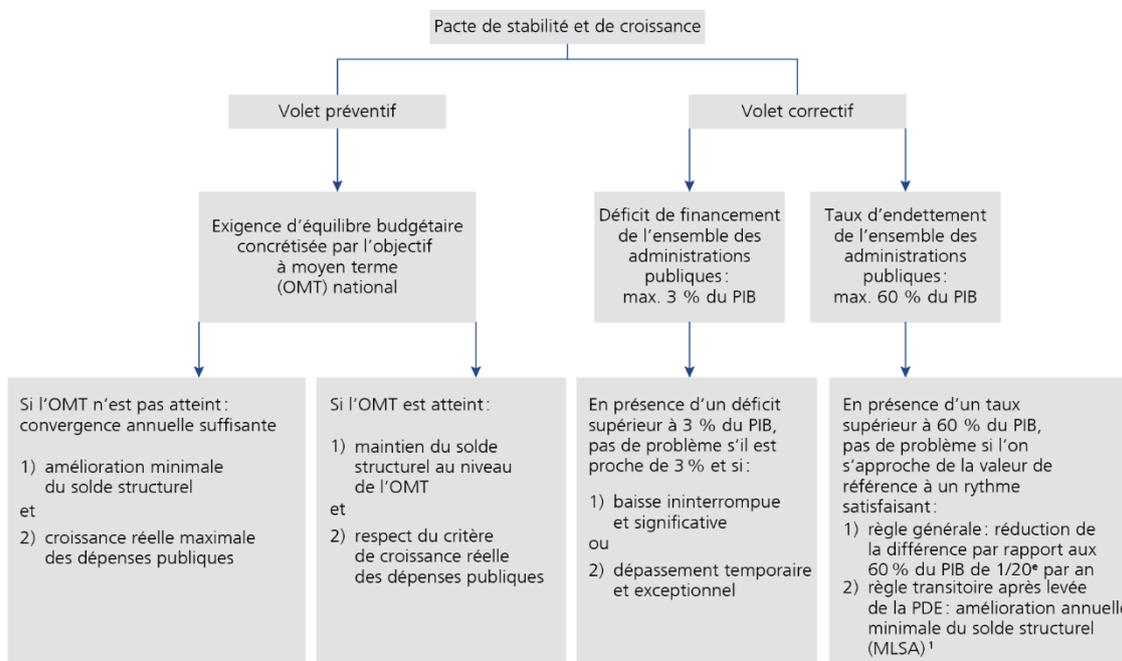
Le volet préventif vise une politique budgétaire qui conduit à des finances publiques saines à court, moyen et long termes. Le respect de ces règles doit faire en sorte que les États membres ne soient pas soumis au volet correctif, sauf dans les circonstances les plus extrêmes.

La poursuite de l'objectif à moyen terme (OMT) constitue la pierre angulaire du volet préventif. Il s'agit d'une valeur de référence du solde budgétaire propre à chaque pays, exprimée en termes structurels. Elle correspond au solde budgétaire des administrations publiques corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. La définition d'un objectif en termes structurels vise à garantir que la situation budgétaire sous-jacente des États membres soit propice à la soutenabilité à moyen terme, tout en préservant le libre jeu des stabilisateurs automatiques.

Cet objectif doit toutefois répondre à des exigences minimales : réserver une marge de sécurité par rapport au seuil de 3% du PIB en matière de déficit, garantir une situation budgétaire soutenable ou des progrès rapides vers une telle situation (compte tenu, entre autres, des coûts budgétaires liés au vieillissement) et dégager une marge de manœuvre budgétaire suffisante, en prenant notamment en considération la nécessité d'accroître les investissements publics. De plus, s'agissant des pays de la zone euro et des membres du MCE II, l'objectif à moyen terme doit s'établir au moins à -1% du PIB. Les signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire se sont également engagés à atteindre un OMT d'au moins -0,5% du PIB, même si, pour les pays dont le taux d'endettement est

nettement inférieur à 60% du PIB et qui présentent des risques limités quant à la soutenabilité de leurs finances publiques à long terme, l'OMT demeure fixé à -1% du PIB au minimum.

**Tableau 3.2**  
**Vue d'ensemble des principales règles budgétaires européennes**



Source : Commission européenne.

1 Applicable aux pays soumis à une procédure de déficit excessif au 8 novembre 2011, date d'entrée en vigueur de la règle de la dette.

Les niveaux minimaux des objectifs à moyen terme propres à chaque pays sont calculés tous les trois ans par la CE en tenant compte des données les plus récentes sur les coûts budgétaires attendus du vieillissement, telles que publiées dans le rapport triennal sur le vieillissement (Ageing Report), préparé conjointement par l'Ageing Working Group et par la CE sous les auspices du Comité de politique économique. La CE peut cependant effectuer ce calcul plus précocement si un État membre engage une réforme structurelle qui influe considérablement sur la soutenabilité de ses finances publiques. Cela peut se produire, par exemple, lors d'une réforme des pensions, comme ce fut le cas en Belgique en 2015. Ce sont les États eux-mêmes qui proposent l'objectif à moyen terme dans leur programme de stabilité ou de convergence, en tenant compte des niveaux minimaux proposés.

Les pays qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme doivent suivre une trajectoire d'ajustement afin de converger vers cet objectif à un rythme adapté. Celle-ci est décrite dans leur programme de stabilité. Les progrès engrangés par ces pays sont évalués à l'aide de deux indicateurs, à savoir l'évolution du solde budgétaire structurel, d'une part, et celle des dépenses publiques réelles, d'autre part. Le respect du volet préventif fait l'objet d'une évaluation globale qui prend en compte les deux indicateurs.

L'amélioration requise du solde budgétaire structurel est déterminée sur la base de la situation conjoncturelle et des finances publiques de l'État membre concerné. Un redressement du solde budgétaire structurel de 0,5 point de pourcentage du PIB sert à cet égard de norme. Pour les pays dont la dette publique dépasse 60% du PIB, l'amélioration requise est supérieure à 0,5 point de pourcentage du PIB. Dans un contexte économique favorable, les pays sont amenés à consentir un plus grand effort de consolidation, ce

qui leur permet de relâcher leurs efforts lorsque la situation économique est moins propice. L'application de ces règles est précisée au moyen d'une matrice décisionnelle.

**Tableau 3.3**  
**Détermination de l'ajustement annuel requis du solde budgétaire structurel pour les pays qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme (points de pourcentage du PIB)**

Situation économique	Dettes < 60% du PIB et absence de risques en matière de soutenabilité budgétaire	Dettes > 60% du PIB ou présence de risques en matière de soutenabilité budgétaire
Exceptionnellement mauvaise : croissance réelle < 0% ou écart de production(*) < -4%	Pas d'ajustement	
Très mauvaise : -4% ≤ écart de production < -3%	0,0	0,25
Mauvaise : 3% ≤ écart de production < -1,5%		
a) croissance réelle < croissance potentielle	0,0	0,25
b) croissance réelle > croissance potentielle	0,25	0,5
Normale : -1,5% ≤ écart de production < 1,5%	0,5	> 0,5 (**)
Bonne : écart de production ≥ 1,5%		
a) croissance réelle < croissance potentielle	> 0,5(**)	≥ 0,75
b) croissance réelle > croissance potentielle	≥ 0,75	≥ 1,0

Source : Commission européenne.

(\*) L'écart de production correspond à l'écart entre le PIB observé et son niveau potentiel, en pourcentage de celui-ci.

(\*\*) Une amélioration du solde structurel « supérieure à 0,5 point de pourcentage du PIB potentiel » est, par convention, comprise comme étant égale à au moins 0,6 point de pourcentage du PIB potentiel.

S'agissant de la variation annuelle autorisée des dépenses publiques réelles, une norme est fixée pour chaque État membre. Cette valeur de référence est inférieure à la croissance du PIB potentiel à moyen terme pour les pays qui n'ont pas encore atteint leur OMT et est conforme à l'amélioration requise du solde budgétaire structurel. Le concept des dépenses exclut les charges d'intérêts, la composante conjoncturelle des dépenses de chômage, ainsi que toutes les dépenses liées aux programmes de l'UE qui sont financées par des fonds européens. De surcroît, les dépenses publiques sont corrigées de l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires en matière de recettes.

Les pays dont le solde budgétaire structurel correspond à leur OMT sont tenus de le stabiliser, tandis que la croissance de leurs dépenses publiques ne peut dépasser celle du PIB potentiel à moyen terme, corrigé de l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires en matière de recettes.

### VOLET CORRECTIF

Dans le volet correctif, les deux critères d'origine relatifs aux finances publiques du traité de Maastricht continuent d'occuper une place centrale, mais leur application a depuis lors été clarifiée. Le déficit de financement nominal des administrations publiques ne peut excéder 3%, sauf si celui-ci s'est réduit sensiblement et constamment et s'il atteint un niveau proche de la valeur de référence, ou encore si ce dépassement est exceptionnel et temporaire et si le déficit est proche de la valeur de référence.

L'encours de la dette publique ne peut dépasser 60% du PIB ; si tel est néanmoins le cas, la dette publique doit tendre vers cette valeur de référence à un rythme satisfaisant. Pour ce faire, une diminution annuelle moyenne du taux d'endettement d'un vingtième de l'écart par rapport à la valeur de référence de 60% sert de fil d'Ariane. Cette baisse doit se matérialiser, soit au cours des trois dernières années pour lesquelles des

données sont disponibles, soit au cours de la dernière année pour laquelle des données sont disponibles ainsi que pendant les deux années suivantes (selon les estimations de la CE). En ce qui concerne les pays qui, à l'instar de la Belgique, étaient soumis à une procédure concernant les déficits excessifs au moment de l'entrée en vigueur de cette règle, le 8 novembre 2011, un régime transitoire s'applique pendant les trois années suivant la correction de leur déficit excessif. Durant cette période transitoire, des progrès suffisants doivent être enregistrés, de manière à respecter le critère de la dette à la fin de la période. Ces progrès sont mesurés à l'aune de l'ajustement du solde budgétaire structurel, appelé *minimum linear structural adjustment* (MLSA).

### 3.2.2 Contrôle du respect du cadre budgétaire européen

Dans le contexte de la surveillance budgétaire multilatérale, la CE examine systématiquement si la politique budgétaire des États membres répond aux exigences du PSC. Cet exercice s'effectue principalement à échéances fixes, à la faveur du semestre européen, mais peut aussi avoir lieu ponctuellement.

#### VOLET PRÉVENTIF

L'examen du respect du volet préventif se concentre sur la concrétisation de l'objectif à moyen terme et de la convergence exigée sur la voie de cet objectif. À cette fin, il est procédé à une évaluation globale, qui tient compte de l'amélioration requise du solde structurel et de l'application du critère des dépenses. La CE accorde davantage de poids à ce dernier depuis 2017.

Le respect des exigences est jaugé au moyen d'une analyse ex ante des plans budgétaires, complétée par un examen ex post. Ce dernier vérifie si les données budgétaires de l'année précédente s'écartent de l'objectif à moyen terme ou de la trajectoire qui doit permettre d'y parvenir. Pour ce faire, la CE évalue si les écarts éventuels par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme sont « significatifs ». Cette appréciation s'effectue sur la base des indicateurs suivants.

- D'une part, l'écart entre l'évolution du solde structurel et la trajectoire prédéfinie s'élève à au moins 0,5 point de pourcentage du PIB pour une année donnée ou à au moins 0,25 point de pourcentage du PIB en moyenne par an pendant deux années consécutives.
- D'autre part, l'évolution des dépenses publiques s'écarte de l'objectif fixé et a une incidence sur le solde des administrations publiques d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB pour une année donnée ou de manière cumulée sur deux années consécutives.

Une évaluation globale fondée sur une analyse approfondie de ces deux indicateurs permet ensuite de conclure à l'existence ou non d'un écart significatif. Pour établir ce constat, un indicateur au moins doit présenter un écart significatif.

L'évaluation de la conformité d'un pays aux exigences du volet préventif du PSC n'est pas le fruit d'une procédure mécanique. En d'autres termes, un écart significatif ne débouche pas nécessairement sur l'ouverture d'une procédure. En effet, pour parvenir à son évaluation globale (*overall assessment*), la CE complète l'évaluation quantitative par une évaluation d'expert. Il s'agit d'une évaluation qualitative des orientations suivies eu égard aux deux piliers du volet préventif, qui comporte une analyse approfondie. Elle prend en compte l'indicateur le plus fiable quant au respect des dispositions du volet préventif.

Les écarts sont considérés comme non significatifs s'ils résultent de circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté de l'État membre et qui grèvent sensiblement la situation financière de l'État, ou s'ils résultent d'une croissance économique particulièrement négative dans l'ensemble de l'UE ou de la zone euro.

Lorsque la CE constate un écart significatif, elle adresse un avertissement à l'État membre concerné. Si celui-ci n'y réserve pas une suite adéquate et ne corrige pas la trajectoire à temps, le Conseil Ecofin peut décider de lancer la procédure d'écart significatif prévue au titre du volet préventif du PSC. Cette procédure peut in fine donner lieu à une sanction sous la forme d'un dépôt portant intérêt de 0,2% du PIB.

## VOLET CORRECTIF

En cas de non-respect du critère de déficit ou des règles relatives à la dette publique, la CE prépare un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, qui détermine s'il y a lieu d'engager une procédure concernant les déficits excessifs. À cet effet, la CE tient compte du niveau des investissements publics ainsi que de tous les autres facteurs pertinents, parmi lesquels figurent les évolutions économiques et budgétaires à moyen terme.

Si, en fonction de l'avis de la CE, le Conseil Ecofin juge qu'il y a déficit excessif, il adresse des recommandations à l'État membre en vue de la résorption dans un délai donné dudit déficit. Il fixe pour ce faire une trajectoire d'ajustement ponctuée d'objectifs annuels concernant le solde de financement, l'effort structurel et la croissance des dépenses primaires nettes. Tout État membre qui ne met pas en œuvre les recommandations du Conseil Ecofin se voit infliger une amende pouvant aller jusqu'à 0,5% du PIB en cas de manquements répétés.

Une procédure concernant les déficits excessifs ne peut être interrompue que sur la base de données observées, d'une part, et si, d'autre part, les prévisions indiquent que le déficit excessif est durablement corrigé et que le critère de la dette sera respecté. La procédure ne peut donc être levée que si les projections de la CE montrent que les deux critères – déficit et dette – seront respectés.

### 3.3 Mise en œuvre et respect du cadre budgétaire européen par la Belgique

L'existence d'un cadre budgétaire est certes une bonne chose mais son respect est tout aussi important, car seule cette condition permettra d'obtenir l'effet escompté. Cette section propose un bref tour d'horizon examinant si la Belgique ainsi que d'autres pays de la zone euro ont respecté les principales règles du pacte de stabilité et de croissance au cours de la décennie écoulée. Il convient de noter au préalable que les chiffres indiqués ci-après rendent uniquement compte de la conformité numérique avec les règles budgétaires, c'est-à-dire abstraction faite d'éventuelles clauses d'exception et du pouvoir discrétionnaire de la CE, qui lui permet de retenir d'autres facteurs pour parvenir à une conclusion. Qui plus est, il s'agit généralement des dernières données disponibles et non de celles utilisées au moment de l'examen effectué par la CE. Enfin, le respect des principales recommandations spécifiques par pays en matière de politique budgétaire, formulées dans le cadre du semestre européen, est également examiné dans cette section.

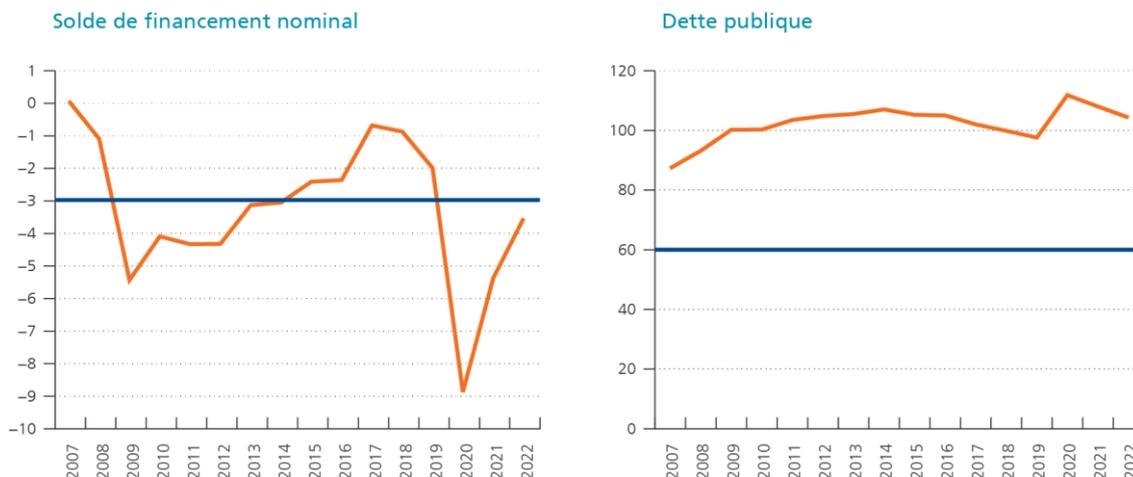
#### 3.3.1 *Respect des conditions du volet correctif*

Comme dans tous les autres pays de la zone euro, la crise économique et financière a occasionné un dérapage des comptes des administrations publiques belges. En conséquence, le déficit de financement s'est creusé sensiblement en 2009, dépassant 5% du PIB. La Belgique, à l'instar de la plupart des autres pays de la zone euro, a donc été soumise à une procédure concernant les déficits excessifs à partir de la fin de 2009. Au printemps de 2014, les chiffres montraient que le déficit était revenu sous la barre des 3% du PIB en 2013, et les projections indiquaient qu'il le resterait au cours des années suivantes. Le Conseil Ecofin a par conséquent décidé le 20 juin 2014 de mettre fin à la procédure concernant les déficits excessifs. Notre pays a ensuite basculé vers le volet préventif du PSC. Depuis mars 2020, la CE et le Conseil Ecofin ont activé la clause dérogatoire générale, décision qui a de facto suspendu l'application des règles budgétaires européennes.

Au cours de la période 2007-2022, le solde de financement de la Belgique a largement dépassé la norme de 3% à chaque fois qu'un choc économique d'envergure s'est produit, ce qui se justifiait à titre provisoire dans une optique de soutien à l'économie. Tel a été le cas pour la première fois pendant la crise économique et financière, lorsque le solde de financement est passé de l'équilibre à un déficit de plus de 5% du PIB en 2009. Le déficit s'est progressivement résorbé par la suite, pour s'établir temporairement juste en dessous de 1% du PIB en 2017 et 2018. Pendant la crise du COVID-19, le déficit a de nouveau largement excédé la norme de 3%, culminant à près de 9% du PIB en 2020. Les années suivantes, il est reparti à la baisse pour ressortir à 3,5% du PIB en 2022.

Le taux d'endettement de la Belgique a constamment été nettement supérieur au seuil de 60% du PIB, avec une courte période de décrue, entre 2015 et 2019, lorsque le taux d'endettement est provisoirement tombé sous la barre des 100% du PIB. Il a à nouveau fortement augmenté en 2020, pendant la crise COVID-19, avant de revenir à 104,3% du PIB en 2022, principalement sous l'effet de la hausse de l'inflation.

**Graphique 3.1**  
**Solde budgétaire et taux d'endettement de la Belgique par rapport aux critères du traité (% du PIB)**

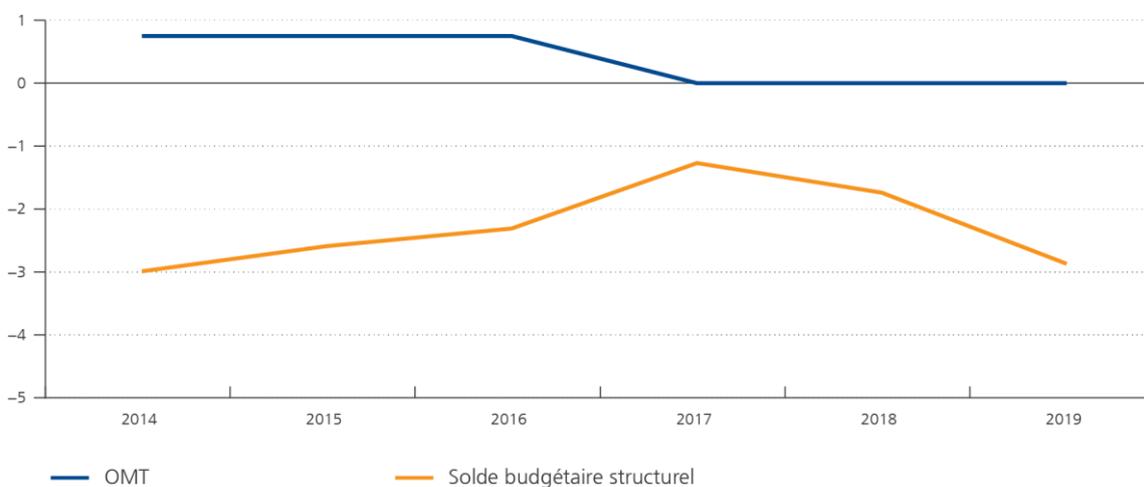


Source : ICN, BNB.

### 3.3.2 Respect des conditions du volet préventif

Étant donné que la Belgique ne relève du volet préventif du PSC que depuis 2014 et que les règles budgétaires ont été suspendues de facto après l'activation de la clause dérogatoire générale au printemps de 2020, la présente analyse examine le respect de ce volet sur la période 2014-2019.

**Graphique 3.2**  
**Objectif à moyen terme (OMT) et solde de financement structurel de la Belgique (% PIB)**

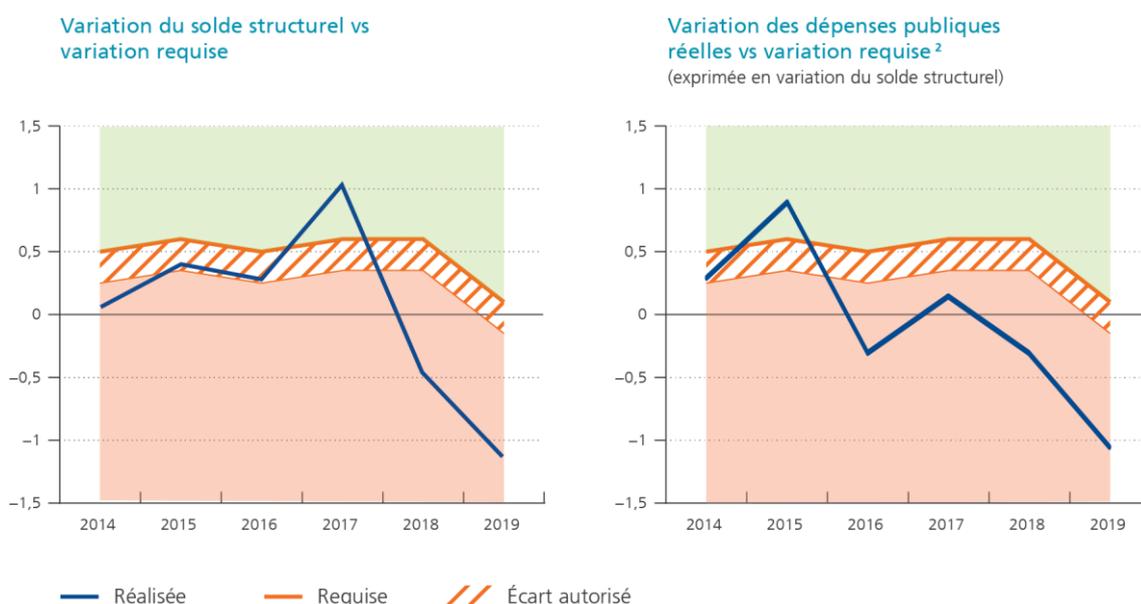


Source : CE, BNB.

La Belgique n'a jamais atteint son objectif à moyen terme (OMT). Comme indiqué ci-avant, le respect de l'OMT est au cœur du volet préventif. L'OMT de la Belgique a été réduit en 2014, passant de 0,75 à 0% du PIB. C'est en 2017 que l'écart entre le solde structurel et l'OMT a été le plus mince, à 1,3 point de pourcentage du PIB. Il s'est par la suite à nouveau creusé en raison de la détérioration du solde structurel.

Le pays a donc dû suivre une trajectoire d'ajustement vers l'OMT, mais n'est généralement pas parvenu à s'y conformer. L'amélioration du solde structurel de la Belgique requise par la CE a varié entre 0,1 et 0,6 point de pourcentage du PIB au cours de la période 2014-2019. La Belgique ne l'a réalisée qu'entre 2015 et 2017, en tenant compte de la marge de tolérance intégrée de 0,25 point de pourcentage du PIB par an en moyenne. La nette embellie observée en 2017 peut (en partie) être attribuée à la forte accélération des versements anticipés des sociétés, qui a temporairement gonflé les recettes de l'impôt des sociétés<sup>25</sup>. S'agissant du deuxième critère du volet préventif, à savoir l'évolution des dépenses publiques, un écart plus important que celui autorisé par rapport à la norme a été enregistré durant la majeure partie de la période 2014-2019. La Belgique n'a satisfait à ce critère qu'en 2014 et 2015, du moins en tenant compte de la marge de tolérance accordée a posteriori.

**Graphique 3.3**  
**Trajectoire d'ajustement vers l'objectif de moyen terme : variations du solde structurel et des dépenses publiques<sup>1</sup>**  
**(points de pourcentage du PIB)**



Source : CE, BNB.

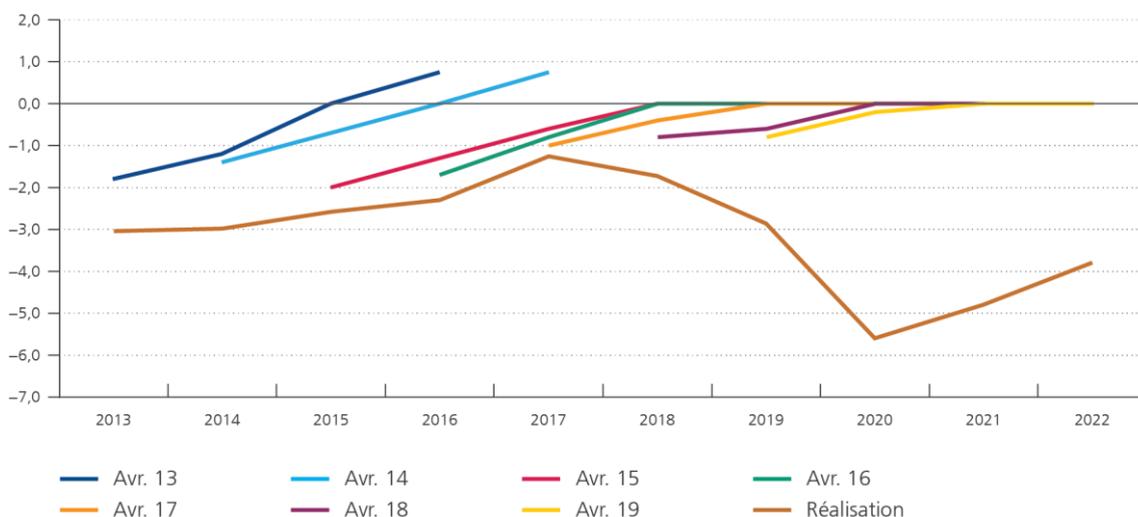
<sup>1</sup> L'écart autorisé pris en compte ici équivaut à une moyenne de 0,25% du PIB. L'écart annualisé s'élève à 0,5% du PIB.

<sup>2</sup> La variation des dépenses publiques réelles correspond à celle utilisée par la CE dans l'évaluation effectuée l'année suivante.

Une comparaison entre les objectifs de solde structurel des programmes de stabilité successifs et les réalisations montre que les objectifs à moyen terme sont peu respectés. De 2013 et 2019, ils ont été systématiquement manqués et reportés.

<sup>25</sup> Voir page 17.

**Graphique 3.4**  
**Objectifs de solde structurel dans les programmes de stabilité successifs et réalisations**  
**(% du PIB)**



Source : CE, BNB.

### 3.3.3 Comparaison avec d'autres pays

Au regard de la plupart des autres pays de la zone euro, la Belgique a obtenu des résultats relativement médiocres en ce qui concerne le respect des principales règles budgétaires européennes. C'est ce qui ressort d'une comparaison d'indicateurs synthétiques compilés par le Comité budgétaire européen (*European Fiscal Board*) et calculés à partir d'une base de données « *Compliance Tracker* ». Les informations contenues dans cette base de données se concentrent sur la conformité numérique. En d'autres termes, il n'est pas tenu compte des exceptions et du pouvoir discrétionnaire que la législation de l'UE confère à la CE et au Conseil Ecofin. En outre, les indicateurs se fondent sur des données actualisées, lesquelles peuvent différer de celles que la CE a utilisées pour son évaluation en cours du processus.

Les indicateurs synthétiques reposent sur quatre sous-indicateurs binaires (0 = non-conformité / 1 = conformité) qui contrôlent annuellement le respect des quatre règles principales du PSC au moyen des critères suivants.

- Le critère du déficit : un pays est considéré comme respectant ce critère si le déficit public est inférieur ou égal à 3% du PIB ou si l'écart par rapport à cette référence s'élève au maximum à 0,5% du PIB et est limité à un an.
- Le critère de la dette : un pays est considéré être en conformité avec ce critère si le taux d'endettement est inférieur à 60% du PIB ou, s'il est supérieur à cette référence, a diminué l'écart avec cette référence d'un vingtième en moyenne au cours des trois dernières années.
- Le critère du solde structurel : un pays est considéré comme observant cette règle si le solde structurel des administrations publiques est égal ou supérieur à l'objectif à moyen terme (OMT). Un État qui n'a pas encore atteint l'OMT est réputé être en conformité avec la règle si l'amélioration annuelle du solde structurel est égale ou supérieure à 0,5 point de pourcentage du PIB, ou si la différence entre le solde et l'OMT est de moins de 0,5 point de pourcentage du PIB.
- Un pays est considéré comme répondant aux exigences si la croissance annuelle des dépenses primaires (hors mesures discrétionnaires en recettes et hors mesures ponctuelles) est inférieure ou égale à la moyenne sur dix ans de la croissance nominale du PIB potentiel après déduction de la marge de

convergence (nécessaire pour garantir que la variation du solde structurel soit cohérente avec la variation requise au titre du critère du solde structurel).

L'indicateur est calculé depuis 1998 pour chaque pays de l'UE et est mis à jour chaque année. Sur la période 2010-2019, les États de la zone euro ont, bon an mal an, respecté les règles budgétaires dans un peu plus de la moitié des cas. Les résultats varient considérablement d'un pays à l'autre. Sur cette période, la Belgique n'a respecté les critères qu'un peu plus d'une fois sur quatre. Au vu de ce constat, notre pays compte parmi les moins performants, fermant la marche avec l'Italie, l'Espagne et la France.

**Graphique 3.5**  
**Indice de conformité aux règles budgétaires européennes du Comité budgétaire européen**  
**(2010-2019)**  
**(1 = parfaite conformité)**



Source : CE, BNB.

### 3.3.4 Respect des recommandations spécifiques par pays en matière de politique budgétaire

Les recommandations spécifiques par pays qui sont proposées par la CE chaque année au printemps et ensuite adoptées par le Conseil ECOFIN sont une composante importante du semestre européen. Les gouvernements sont invités à intégrer ces recommandations dans leurs plans de réforme et leurs budgets nationaux pour l'année suivante. Elles concernent tant la politique budgétaire que les politiques sociale et économique au sens large.

Les recommandations par pays en matière de politique budgétaire – celles qui nous intéressent ici –, ne sont pas seulement quantitatives, comme nous l'avons déjà mentionné, mais aussi qualitatives. Un bref aperçu des recommandations qualitatives les plus importantes adressées à la Belgique depuis 2011 est présenté ci-après. Elles ont été regroupées en trois grandes catégories et la date à laquelle elles ont été formulées est mentionnée.

Cet aperçu montre qu'un certain nombre de recommandations ont été formulées de manière répétée depuis le début de la période. Il s'agit notamment de la maîtrise des dépenses liées à l'âge ainsi que de la simplification et de l'optimisation du système fiscal. La recommandation de stimuler des investissements n'est intervenue que plus tard mais est revenue régulièrement depuis.

L'aperçu montre clairement que de nombreuses recommandations ont été répétées plusieurs années consécutives, parfois sous une forme légèrement modifiée. Ceci traduit le fait qu'elles n'ont pas été respectées ou ne l'ont été que dans une mesure limitée. Les recommandations relatives à l'ajustement du cadre budgétaire national prévoient par exemple de rendre les objectifs budgétaires contraignants pour les

différents niveaux de pouvoir. Cette recommandation a été formulée pour la première fois au printemps de 2012 et répétée jusqu'en 2017. L'appel à simplifier le système fiscal et à le rendre plus performant constitue un autre exemple de recommandation de réforme. Il a été formulé pour la première fois en 2013 et répété chaque année jusqu'en 2017. Enfin, dans le cadre des recommandations en matière de dépenses et d'investissements, soulignons celle d'améliorer l'efficacité et la composition des dépenses publiques, de dégager de l'espace pour les investissements et de procéder à des revues des dépenses (*spending reviews*). Elle a été formulée pour la première fois en 2017 et répétée chaque année jusqu'en 2019.

**Tableau 3.4**  
**Recommandations qualitatives spécifiques par pays : principales recommandations de politique budgétaire pour la Belgique (2011-2019)**

Recommandation	Formulée en ...
<u>Ajustements du cadre budgétaire national</u>	
- Rendre les objectifs budgétaires contraignants par niveau de pouvoir	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017
- Rendre plus transparente la répartition des efforts par niveau de pouvoir	2012, 2013
- Procéder à la mise en œuvre complète de l'accord de coopération de décembre 2013	2018
<u>Réformes</u>	
- Améliorer la soutenabilité à long terme des finances publiques en gardant sous contrôle les dépenses liées à l'âge	2011, 2012
- Réformer le système des pensions	2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018, 2019
- Passer d'une fiscalité sur le travail à une fiscalité moins pénalisante pour la croissance	2012, 2013, 2014, 2015
- Rendre le système fiscal plus simple et plus performant	2013, 2014, 2015, 2016, 2017
- Maîtriser la hausse des coûts des soins de longue durée	2012, 2013, 2014, 2018, 2019
<u>Dépenses / Investissements</u>	
- Améliorer l'efficacité et la composition des dépenses publiques afin de dégager de l'espace pour les investissements, notamment par une revue des dépenses	2017, 2018, 2019
- Renforcer la coordination des politiques budgétaires des pouvoirs publics afin de créer de l'espace pour les investissements publics	2019

Source : UE.

Les résultats de la Belgique en matière de respect des recommandations de politique budgétaire par pays s'avèrent donc plutôt mauvais. Dans d'autres pays également, le nombre de recommandations par pays pleinement mises en œuvre ou ayant enregistré des progrès significatifs est plutôt restreint (environ 25% du total) selon la classification de la CE. La plupart des recommandations n'ont enregistré que peu de progrès voire aucun. C'est du moins ce qui ressort d'une étude de la Cour des comptes européenne portant sur six pays de l'UE dont la Belgique (Cour des comptes européenne, 2020).

### 3.4 Conclusions

Le cadre budgétaire européen a continué d'évoluer au cours de la période 2010-2019. Deux sous-périodes peuvent ici clairement être distinguées. Entre 2010 et 2014, suite à l'incidence négative sur les finances publiques de la crise financière et de la récession économique qui en a découlé, un consensus a émergé sur la nécessité de renforcer le cadre réglementaire européen. Cela s'est matérialisé par l'introduction du *Six-Pack*, du *Two-Pack* et du pacte budgétaire. Contrairement à la réforme précédente de 2005, il s'agissait incontestablement d'une étape dans la bonne direction. Dans le même temps, cependant, le cadre budgétaire s'est encore complexifié. Au cours de la deuxième sous-période, comprise entre 2015 et 2019, les réformes du cadre ont principalement consisté en un certain nombre d'initiatives visant à clarifier le

fonctionnement des règles budgétaires européennes et à rendre leur application plus transparente au sein du cadre juridique existant. Elles ont également élargi le pouvoir discrétionnaire de la CE. Il en a notamment résulté que l'application du cadre budgétaire est devenue d'inspiration plus politique et encore plus complexe. Cette situation a réduit la prévisibilité et la transparence du processus décisionnel. À partir de mars 2020, le cadre budgétaire européen a été suspendu de facto par l'activation de la clause dérogatoire générale. Cette dernière a été désactivée au début de l'année 2024.

Par rapport à la plupart des autres pays de la zone euro, la Belgique obtient des résultats relativement médiocres en ce qui concerne le respect du cadre européen. Ce respect limité a également été l'une des principales conclusions de la deuxième évaluation du *Six-Pack* et du *Two-Pack* par la Commission européenne en février 2020. Le document a également conclu que le pacte de stabilité et de croissance, dans sa forme d'alors, était un outil insuffisamment disciplinant en période de prospérité économique car ne conduisant pas à la constitution de tampons budgétaires, en particulier dans les pays très endettés. La Commission a en outre conclu que la dette demeurait trop élevée dans un certain nombre de pays, que les règles budgétaires ne différenciaient pas suffisamment les États membres, que la politique budgétaire restait largement procyclique, que les États membres étaient trop peu responsabilisés et qu'une attention insuffisante était accordée à l'investissement public. Tout cela montrait clairement la nécessité d'une réforme en profondeur.

Sur la base de ces conclusions, un débat public a dès lors été ouvert à la fin de 2021 sur l'avenir de la gouvernance européenne, dont le cadre budgétaire constitue un élément important<sup>26</sup>. Diverses parties prenantes ont été associées à ce débat, notamment les citoyens, les gouvernements nationaux, les parlements, les partenaires sociaux, le milieu académique et différentes institutions européennes. Sur la base des résultats de cette consultation, quatre domaines d'attention ont été identifiés : mieux garantir la soutenabilité de la dette et promouvoir une croissance durable au travers d'investissements et de réformes ; accorder une attention accrue au moyen terme dans la surveillance budgétaire ; tirer parti de l'expérience de la facilité pour la reprise et résilience européenne ; mettre en place une réforme qui simplifie et renforce l'appropriation nationale du cadre européen et assure une meilleure application de celui-ci. Ce diagnostic sur le cadre politique existant et l'identification des domaines d'attention, ainsi que les leçons tirées de la crise COVID-19 et les défis qui en découlent, ont inspiré les propositions que la CE a publiées au début du mois de novembre 2022 en vue d'adapter le cadre de la gouvernance économique européenne. Sur la base de ces propositions et des discussions dans les forums européens, la Commission a formulé en avril 2023 des propositions législatives pour le nouveau cadre européen. Ces propositions ont été discutées et ajustées au cours des mois suivants, et un accord politique a été conclu au Conseil Ecofin à la fin de l'année 2023. Le Conseil Ecofin et le Parlement européen sont parvenus à un accord le 10 février 2024. Le nouveau cadre a été progressivement mis en place à partir de 2024.

## Références

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2024), *Rapport 2023*.

COMMISSION EUROPÉENNE (2009-2021), *Public Finances in EMU*.

COMMISSION EUROPÉENNE (2011-2014), *Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de la Belgique*.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015-2020), *Évaluation du programme de stabilité de la Belgique*.

COMMISSION EUROPÉENNE (2019), *Vade Mecum of the Stability and Growth Pact*, Institutional paper n°101, 2019 edition.

---

<sup>26</sup> Pour une brève description du nouveau cadre budgétaire, voir BNB (2024) – en particulier l'encadré 8 « Le nouveau cadre budgétaire européen » – et Cornille et al. (2024).

COMMISSION EUROPÉENNE (2020), Réexamen de la gouvernance économique - Rapport sur l'application des règlements (UE) n°1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 et 473/2013 et sur l'adéquation de la directive 2011/85/UE du Conseil, février.

COMMISSION EUROPÉENNE (2021), *L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19 : conséquences pour la gouvernance économique*, Octobre.

COMMISSION EUROPÉENNE (2022), *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses - Final Report*, mars.

COMMISSION EUROPÉENNE (2022), *Communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE*, Novembre.

COMMISSION EUROPÉENNE (2023), *Commission proposes new economic governance rules fit for the future, Legislative proposals to implement a comprehensive reform of the EU's economic governance rules*, Avril.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2011-2022), *Recommandations du Conseil relatives au programme national de réforme de la Belgique et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la Belgique*.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2017), *Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact)*, May.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2023), *Orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE - Projet révisé de conclusions du Conseil*, 14 mars.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE (2020), *Semestre européen : les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer*, rapport n°16, 2020.

CORNILLE D., DEROOSE M., MELYN W., STINGLHAMBER P. et VAN PARYS S. (2024), *Quelle est l'incidence du nouveau cadre budgétaire européen sur les finances publiques de la Belgique ?*, BNB, Revue économique, octobre.

DE CALLATAÏ E. et THYS CLÉMENT F. (Eds) (2012), *The return of the deficit – Public Finance in Belgium over 2000-2010*, publié sous l'égide de l'Institut belge des Finances publiques, Leuven University Press.

DE PREST E., GEEROMS H. et LANGENUS G. (2012), *Nouvelles évolutions de la gouvernance économique de l'Union européenne*, BNB, Revue économique, juin.

LARCH M., MALZUBIS J. et SANTACROCE S. (2023), *Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: Facts and Figures from a New Database*, Intereconomics, vol. 58, n°1, pp. 32-42.

MELYN W., L. VAN MEENSEL et VAN PARYS S. (2015), *Le cadre de gouvernance européen en matière de finances publiques : explication et évaluation*, BNB, Revue économique, septembre.

VAN NOTEN H., *Le pacte de stabilité et de croissance, Présentation au Conseil central de l'Économie*, Bruxelles, 6 mai 2021.

YDIERS B. (2019), *Navigating a complex world: Belgian compliance with the European rules (2014-2018)*, Reflets et perspectives de la vie économique, n°1, pp. 69-96.



## Chapitre 4

# La politique fiscale sur la période 2010-2020 : deux réformes majeures et des chantiers inachevés ou laissés de côté

---

Christian Valenduc, UNamur (CERPE<sup>27</sup>) et UCLouvain

---

*This chapter presents and discusses the main tax policy trends and reforms of the 2010-2020 decade with, for some items, an extension to 2022 enabling to cover the covid and energy crises. It discusses the level and the structure of taxation. Regarding the level, the main determinants are the fiscal policy stance and the political context. Fiscal tightening dominated during the first part of the decade, while the 2014-2019 period is dominated by the political choices made at the federal level regarding tax policy, with a tax shift – that ex post appears partially as a tax cut – to shift taxation away from labour to other tax bases, of which capital. This chapter next presents and comments the main trends in the taxation of labour, capital and consumption. Implicit tax rates indicate a shift from labour taxation to capital and, more modestly, to consumption. We next discuss the two main tax reforms of the decade: the tax shift and the corporate income tax (CIT) reform that was motivated by the policy stance at international level, more precisely by the agreement on the BEPS project at the OECD-G20 level. The decrease in labour taxation has been designed in a way that overcomes the efficiency equity trade-off. How far this also holds for the whole tax-shift package is however unclear. The CIT reform appears as a progress to neutrality and as a move away from a long-term stance that made the competitive position of Belgium relying more on niche regimes than on a competitive nominal CIT rate. The final section points out pending issues, among which the taxation of savings and environmental taxation.*

JEL Codes: H20, H24, H25

Keywords: tax policy, implicit tax rates, tax shift, corporate income tax

---

La politique fiscale n'est évidemment pas sans lien avec la politique budgétaire. Dans les ouvrages antérieurs sur l'histoire des finances publiques en Belgique<sup>28</sup>, il a été indiqué dans les chapitres relatifs à la politique fiscale que l'évolution du niveau global de prélèvements était liée aux orientations de politique budgétaire. Ainsi, pendant les années 90, l'impôt avait substantiellement contribué à l'orientation restrictive de la politique budgétaire qui a permis de ramener le déficit budgétaire en deçà de 3% du PIB et à qualifier ainsi la Belgique pour l'Union économique et monétaire. Inversement, au tournant du millénaire, le retour à l'équilibre budgétaire et l'assouplissement des orientations budgétaires ont permis une baisse du niveau global des prélèvements, qui s'est concrétisée notamment dans la réforme « Reynders » qui a réduit l'impôt des personnes physiques.

Le contexte budgétaire de la décennie 2010-2020, qui a été décrit dans les chapitres précédents, doit donc être pris en compte pour examiner les évolutions de politique fiscale. Celle-ci a toutefois ses orientations propres. Au « combien ? » s'ajoute le « comment ? ». Cette question renvoie à la structure des prélèvements fiscaux et sociaux et aux arbitrages sous-jacents. La question de la structure a différents aspects. Le premier est le choix entre les grandes catégories d'impôt : quel est le poids relatif de la taxation du travail, du capital et de la consommation, ou encore de la fiscalité environnementale ? La seconde renvoie au design de chaque impôt, et principalement à l'alternative entre un impôt à taux bas et à base large, ou un impôt à taux élevé

---

<sup>27</sup> Centre de recherches en économie régionale et politique économique.

<sup>28</sup> de Callataÿ E. (Ed), 2002 et de Callataÿ E. et Thys (Eds), 2012, et en particulier les contributions de Decoster A., Gérard M. et Valenduc C. dans ces deux ouvrages.

et à base étroite, celle-ci étant réduite par des exemptions, des régimes fiscaux particuliers et plus globalement par l'ampleur des dépenses fiscales (OECD, 2010).

Les arbitrages se font entre efficacité et équité, d'une part, entre neutralité et incitations, d'autre part<sup>29</sup>. Ils sont des choix politiques. Le contexte politique est donc également un déterminant des évolutions de politique fiscale.

De ce point de vue, la décennie 2010-2020 recouvre pour l'essentiel deux législatures dont les orientations en matière de politique fiscale ont été très différentes. La législature 2009-2014 débute tardivement, après 541 jours de négociation. Le gouvernement finalement mis en place hérite d'une situation budgétaire profondément affectée par la crise économique et financière et par la crise des dettes souveraines. L'orientation de la politique budgétaire est clairement restrictive et l'accord de gouvernement ne mentionne pas de réforme fiscale majeure. La seconde législature, 2014-2019, connue sous le nom de « suédoise » débute elle rapidement : le gouvernement fédéral est formé dès octobre 2014 et l'accord de gouvernement indique clairement la volonté d'une baisse de la pression fiscale globale et d'une réduction de la taxation des revenus du travail dans le cadre d'un tax shift. Il mettra ensuite en œuvre une réforme de l'impôt des sociétés. Cette seconde réforme n'était pas prévue dans l'accord de gouvernement : c'est une orientation au niveau international (OCDE et G20) qui l'a mise à l'agenda.

Ceci indique un autre déterminant de la politique fiscale : dans une économie globalisée, la politique fiscale est aussi déterminée par l'environnement international. Les implications sont multiples : exigence de compétitivité, positionnement à l'égard de la concurrence fiscale et attitude à l'égard des orientations politiques mises en œuvre au niveau supranational.

Ce chapitre débute par un bref commentaire de l'évolution du prélèvement global (fiscalité et sécurité sociale)<sup>30</sup> : c'est la question du « combien ? ». Nous examinons ensuite la question du « Comment ? », d'abord à partir de l'évolution de la structure des prélèvements en distinguant taxation du travail, du capital et de la consommation, ensuite à l'égard du choix entre « taux bas, base large » ou la prédominance de dépenses fiscales et de régimes préférentiels au prix de taux plus élevés. Les troisième et quatrième sections examinent successivement les deux réformes majeures de la décennie que sont le tax shift et la réforme de l'impôt des sociétés. La cinquième section traite des chantiers inachevés ou laissés de côté.

## 4.1 Évolution du prélèvement global

Le graphique 4.1 retrace l'évolution du taux de prélèvement global et de sa composante fiscale (au sens strict) sur une longue période. On y voit le lien avec les orientations de politique budgétaire mentionné en introduction : le taux de prélèvement global est à la hausse pendant les années 1990. De 42,0% au début de la décennie, il atteint 44,2% en 1999. Il s'inscrit plutôt en baisse dans la première décennie de ce siècle et revient à 42,4%. Decoster et Valenduc (2012) titrent d'ailleurs « *A decade of tax cuts* » pour commenter l'évolution de la politique fiscale pendant cette période.

L'évolution de cet indicateur pendant la période 2010-2020 est plus accidentée. On distingue en effet une période de hausse et ensuite une période de baisse. Le point culminant est atteint à 45,2% en 2013. Vient ensuite une diminution pour atteindre 42,6% en 2019, avant la crise Covid, et 42,4% en 2020. La phase de hausse correspond à la réponse de politique économique et budgétaire lors de la crise des dettes

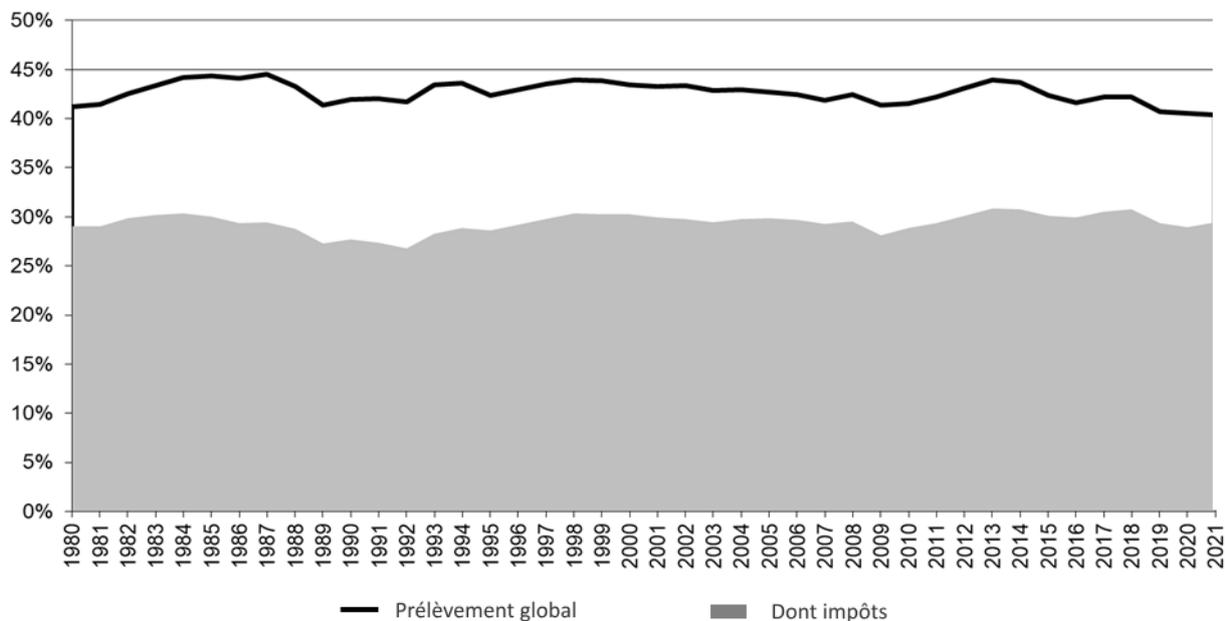
---

<sup>29</sup> Voir Decoster A. et Valenduc C. (2010), chapitres 3 et 4.

<sup>30</sup> Dans les données statistiques internationales, on parle généralement de « pression fiscale globale », ce concept intégrant les impôts et les cotisations sociales.

souveraines. La seconde phase traduit l'orientation de politique fiscale indiquée dans l'accord de gouvernement de 2014<sup>31</sup>.

**Graphique 4.1**  
**Taux de prélèvement global**  
**(impôts et cotisations sociales, % du PIB)**



Source : ICN, calculs propres.

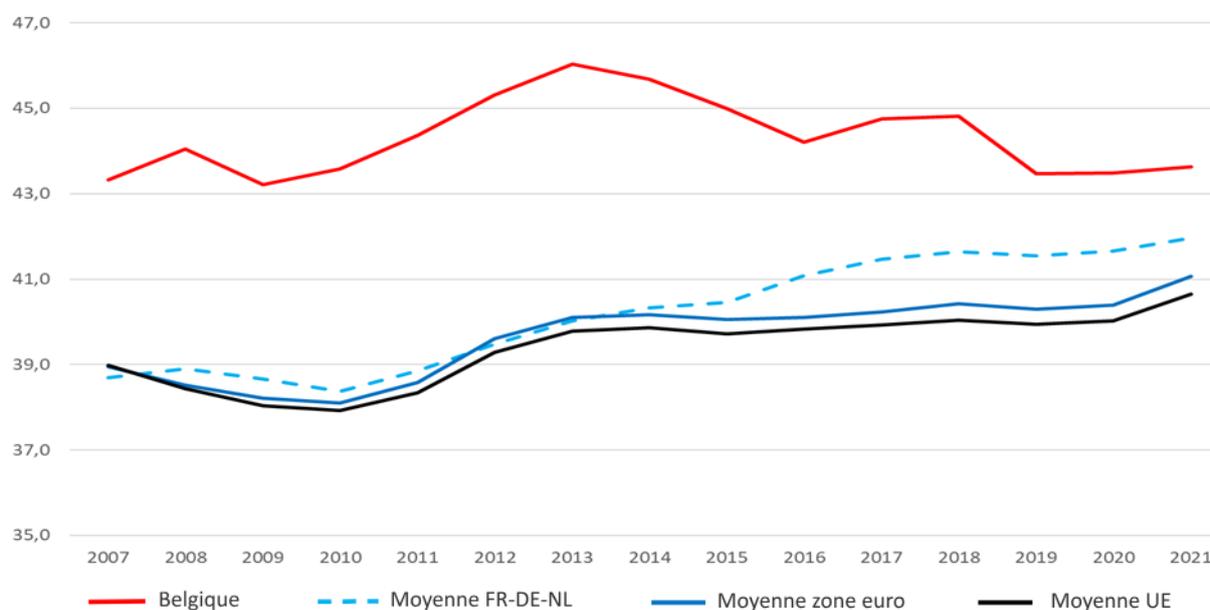
Un autre point à mentionner, qui apparaît aussi sur le graphique 4.1, est que le taux de prélèvement global a toujours fluctué dans la bande 40-45%, quelles que soient les orientations politiques. Le niveau global des prélèvements est la traduction d'un choix de société sur l'étendue du secteur public et sur le degré de protection sociale. S'il a été reformulé au cours des décennies antérieures, ce choix n'a jamais été fondamentalement remis en question, et cela se traduit dans la relative stabilité du taux de prélèvement global et dans le classement de la Belgique au niveau international : nous avons toujours été parmi les pays à pression fiscale élevée<sup>32</sup>.

Au cours la dernière décennie, nous nous sommes toutefois rapprochés de la moyenne de l'UE et de la zone euro, ainsi que de celle de nos trois principaux partenaires commerciaux qui sont les points de référence en matière de compétitivité (France, Allemagne et Pays-Bas).

<sup>31</sup> Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014, pp. 78 et suivantes : « Tout en continuant à assainir les finances publiques, le gouvernement s'engage à réformer, à simplifier et à moderniser notre système fiscal avec l'objectif de réduire la pression fiscale et parafiscale globale sans détériorer la situation budgétaire ».

<sup>32</sup> Parmi les pays de l'UE, nous étions classés 2<sup>e</sup> en 2010 derrière le Danemark et nous sommes 3<sup>e</sup> en 2021 derrière le Danemark et la France. Voir la base de données *Taxation Trends in the European Union*.

**Graphique 4.2**  
**Évolution du taux de prélèvement global : quelques points de comparaison**  
**(% du PIB)**



Source : EC (Data on Taxation Trends) et calculs propres.

## 4.2 Du « Combien ? » ou « Comment ? »

### 4.2.1 La structure des prélèvements

La structure des prélèvements peut être examinée sur base de différentes catégorisations. Outre la distinction entre impôts et cotisations sociales, la plus fréquente est d'origine administrative et distingue les impôts directs des impôts indirects. Les comptes nationaux distinguent les impôts sur la production et la consommation (rubrique D2), les impôts sur le revenu et sur le patrimoine (D5), les impôts en capital (D91) et les cotisations sociales.

Nous utiliserons ici une classification plus appropriée à notre analyse. La catégorisation se fait selon que les impôts portent sur le travail salarié, le travail indépendant, le capital, la consommation ou encore les transferts sociaux. Chaque catégorie peut comprendre des impôts de différente nature selon les catégorisations administratives. Ainsi, la taxation du travail salarié regroupe l'impôt perçu sur les salaires et les cotisations sociales, personnelles et patronales, perçues sur cette même base<sup>33</sup>. Les impôts sur le capital regroupent les impôts sur les revenus correspondants, sur le patrimoine et sur les transactions portant sur les actifs patrimoniaux. Il s'agit d'une classification selon des fonctions économiques, qui se rapproche de celle qui a été mise au point par la Commission européenne et utilisée pour calculer des taux d'imposition implicite sur le travail, le capital et la consommation.

<sup>33</sup> Par rapport à l'approche habituelle, utilisée notamment par la Commission européenne, nous déduisons les subventions salariales. En comptabilité nationale, celles-ci ne sont pas comptabilisées en déduction des impôts et cotisations sociales correspondantes mais en dépenses.

**Tableau 4.1**  
**Structure des prélèvements - 2000-2022**

	En % des recettes totales			En % du PIB		
	2000	2010	2022	2000	2010	2022
Travail salarié, net de subventions salariales	49,3%	48,9%	44,4%	21,4%	20,3%	17,9%
Revenus de l'activité indépendante	5,4%	5,4%	5,6%	2,4%	2,3%	2,3%
Capital	16,0%	15,5%	19,6%	6,9%	6,4%	7,9%
Consommation	24,7%	25,5%	24,5%	10,7%	10,6%	9,9%
Transferts sociaux	4,6%	4,6%	5,8%	2,0%	1,9%	2,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	43,4%	41,6%	40,4%

Source : ICN, calculs propres.

Le tableau 4.1 donne la structure de ces prélèvements pour les années 2000, 2010 et 2022. Pendant la dernière décennie, la part des prélèvements sur le travail salarié a baissé de 4,5 points tandis que celle des prélèvements portant sur le capital a augmenté de 4,1 points. Alors que la décennie précédente se caractérisait plutôt par un glissement de la structure de la taxation du travail vers la consommation, c'est un glissement de la taxation du travail vers celle du capital et des transferts sociaux qui apparaît au cours de la dernière décennie. Les mêmes mouvements se constatent lorsque les différentes catégories de prélèvements sont exprimées en pour cent du PIB<sup>34</sup>.

Les changements dans la structure peuvent provenir des évolutions des bases ou de celles des taux d'imposition. Ainsi, une baisse de la part salariale dans le PIB peut faire baisser la part des prélèvements basés sur les salaires, même si leur taux d'imposition n'est pas modifié.

#### 4.2.2 Taxation du travail, du capital et de la consommation

La taxation du travail, du capital et de la consommation se mesure ici au niveau macroéconomique, par les taux d'imposition implicite ( $T_i$ ). Ceux-ci rapportent les différentes catégories de recettes ( $R_i$ ) à un agrégat macroéconomique proche de leur base imposable théorique ( $B_i$ ). Ainsi, les prélèvements sur le travail salarié sont divisés par la masse salariale. Formellement, cela revient à scinder le ratio au PIB d'une catégorie de recettes en deux composantes : le taux d'imposition implicite et le ratio de la base macroéconomique ( $B_i$ ) au PIB. Le taux d'imposition global ( $T$ ) se trouve ainsi décomposé comme suit.

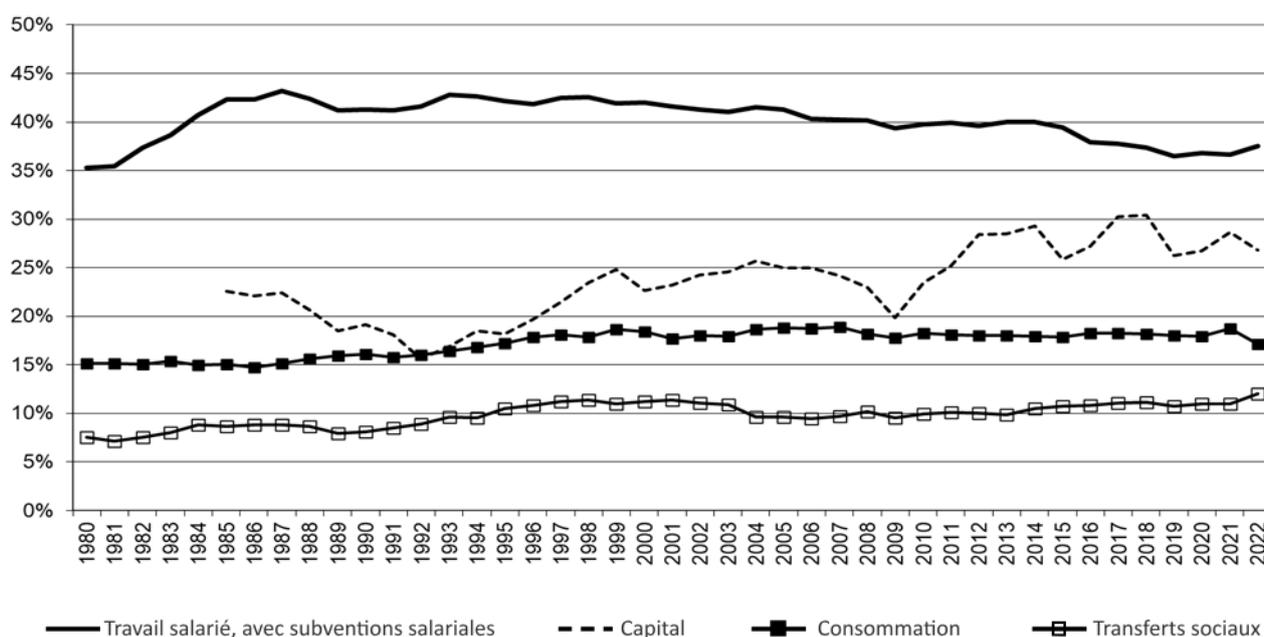
$$[1] \quad T = \sum \frac{R_i}{B_i} \cdot \frac{B_i}{PIB} = \sum T_i \cdot \frac{B_i}{PIB}$$

La méthode est exposée de manière plus détaillée dans Valenduc (2011) et (2019b).

Le tableau 4.2 donne les valeurs pertinentes pour les années 2010, 2019 et 2022. La période 2019-2022 est en effet fortement influencée par la crise Covid-19 et il est préférable de l'isoler. Ceci permet également d'isoler l'impact de la hausse des prix de l'énergie et des mesures d'accompagnement qui ont été prises en 2022. Le graphique 4.3 retrace l'évolution des taux d'imposition implicites sur longue période, ce qui permet de mieux percevoir les spécificités des évolutions lors de la dernière décennie.

<sup>34</sup> Le glissement vers les transferts sociaux est attribuable pour une large part à la crise Covid-19 et aux mesures prises par le gouvernement pour soutenir le pouvoir d'achat. Les confinements ont provoqué un recours accru au chômage temporaire. En 2019, les prélèvements sur les transferts sociaux s'élevaient à 2% PIB, soit au même niveau qu'en 2010.

**Graphique 4.3**  
**Taux d'imposition implicite**



Source : ICN, SPF Finances, calculs propres.

**Tableau 4.2**  
**Taxation du travail, du capital et de la consommation**

	2010	2019	2022
Taxation du travail salarié	39,4%	36,4%	37,5%
Taxation du capital	23,4%	26,3%	26,8%
Taxation de la consommation	18,3%	18,0%	17,2%

Source : ICN, SPF Finances, calculs propres.

La taxation du travail salarié s'inscrit en baisse et celle du capital en hausse. La taxation de la consommation s'inscrit en baisse sur la décennie mais ce résultat masque une évolution assez irrégulière. L'évolution de ces trois indicateurs est examinée ci-après de manière plus détaillée.

#### TAXATION DE LA CONSOMMATION

Le tableau 4.3 donne une vue plus détaillée en isolant chacune de deux principales composantes et en isolant la période du tax shift.

**Tableau 4.3**  
**Taxation de la consommation**

	2010	2015	2018	2019
Taxation de la consommation	18,3%	17,8%	18,2%	18,0%
dont TVA	12,0%	11,4%	11,5%	11,4%
dont accises	4,1%	4,4%	4,6%	4,4%
dont autres impôts	2,2%	2,0%	2,1%	2,2%

Source : ICN, SPF Finances, calculs propres.

La composante TVA est la plus importante. Elle s'inscrit en baisse sur la période 2010-2015, notamment du fait du passage de l'électricité du taux normal au taux réduit. Cette mesure est supprimée dans le cadre du tax shift et d'autres hausses de la taxation de la consommation sont introduites pour contribuer au financement de la baisse de la taxation du travail<sup>35</sup>. La taxation de la consommation s'inscrit en hausse sur la période 2015-2018 avant de diminuer quelque peu en fin de période. L'indexation des accises<sup>36</sup>, qui avait été introduite en 2014-2015, est alors suspendue.

## TAXATION DU TRAVAIL SALARIÉ

La taxation du travail salarié s'inscrit en baisse : sur la période 2010-2019, le taux implicite baisse de trois points. On voit sur le graphique 4.3 que l'essentiel de la baisse a lieu pendant la seconde législature : c'est l'effet du tax shift, que nous examinerons de manière plus détaillée dans la troisième section de ce chapitre.

Cette évolution doit se comparer à l'évolution à politique inchangée et cette comparaison est faite au tableau 4.4 et au graphique 4.4. Elle a pour point de départ l'année 1998.

**Tableau 4.4**  
**Taxation du travail salarié : évolution à politique inchangée et composante discrétionnaire**

	2010	2019	2022
Taxation du travail salarié	39,4%	36,4%	37,5%
Idem, à législation constante de 1998	44,5%	46,6%	47,2%
Écart	-4,8%	-10,1%	-9,7%
dont IPP	-1,5%	-4,1%	-3,3%
dont subventions salariales	-1,7%	-3,1%	-3,3%
dont réductions structurelles de cotisations sociales	-1,6%	-3,0%	-3,1%

Source : ICN, SPF Finances, calculs propres.

On voit que, à politique inchangée, le taux d'imposition implicite aurait atteint 47% en 2022. Les prélèvements pris en considération sont l'impôt des personnes physiques (IPP) perçu sur les revenus salariaux et les cotisations sociales. Tant les premiers que les secondes sont de nature progressive. Formellement, ils ont une élasticité supra-unitaire. Pour l'IPP, elle vient du barème progressif et elle est tempérée par l'indexation automatique de tous les paramètres de calcul de l'IPP. Pour les cotisations sociales, la progressivité provient des réductions structurelles qui sont pour l'essentiel concentrée sur les bas salaires.

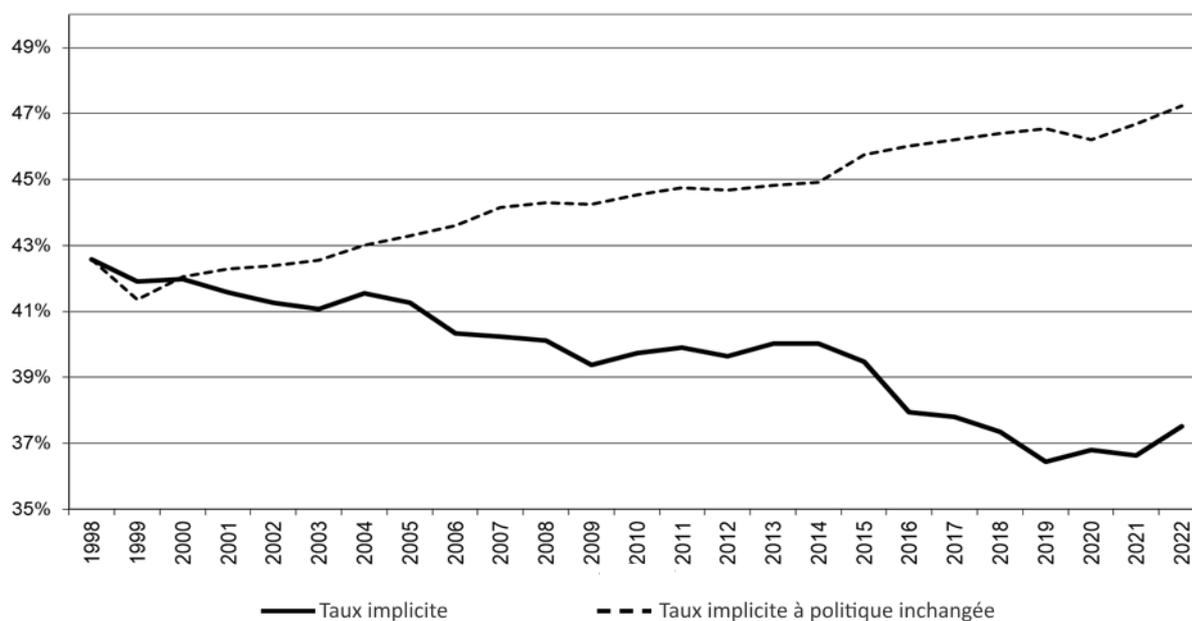
En 2010, le taux d'imposition implicite était déjà 4,8 points en deçà du niveau qu'il aurait atteint à législation (de 1998) inchangée. En 2019, cet écart a plus que doublé et atteint 10,1 points. Le tableau 4.4 donne la décomposition de cet écart en trois composantes : l'IPP sur les revenus salariaux, les réductions structurelles de cotisations sociales et les subventions salariales (réductions de cotisations « groupe-cibles » et dispenses de versement de précompte professionnel). La même décomposition est faite au graphique 4.5 sur une plus longue période.

Au cours de la période 2010-2019, les trois éléments de la composante discrétionnaire se sont amplifiés. Pour l'IPP et pour les réductions structurelles de cotisations, il s'agit pour l'essentiel de l'effet du tax shift. Pour les subventions salariales, une part importante vient de la hausse des dispenses de versement de précompte professionnel. Leur champ d'application s'est étendu, notamment pour les dispenses octroyées aux chercheurs. Il y a également eu une hausse des taux de ces dispenses ainsi que de celles octroyées pour le travail en équipe et de nuit et pour les heures supplémentaires.

<sup>35</sup> Voir ci-après à la section 3.

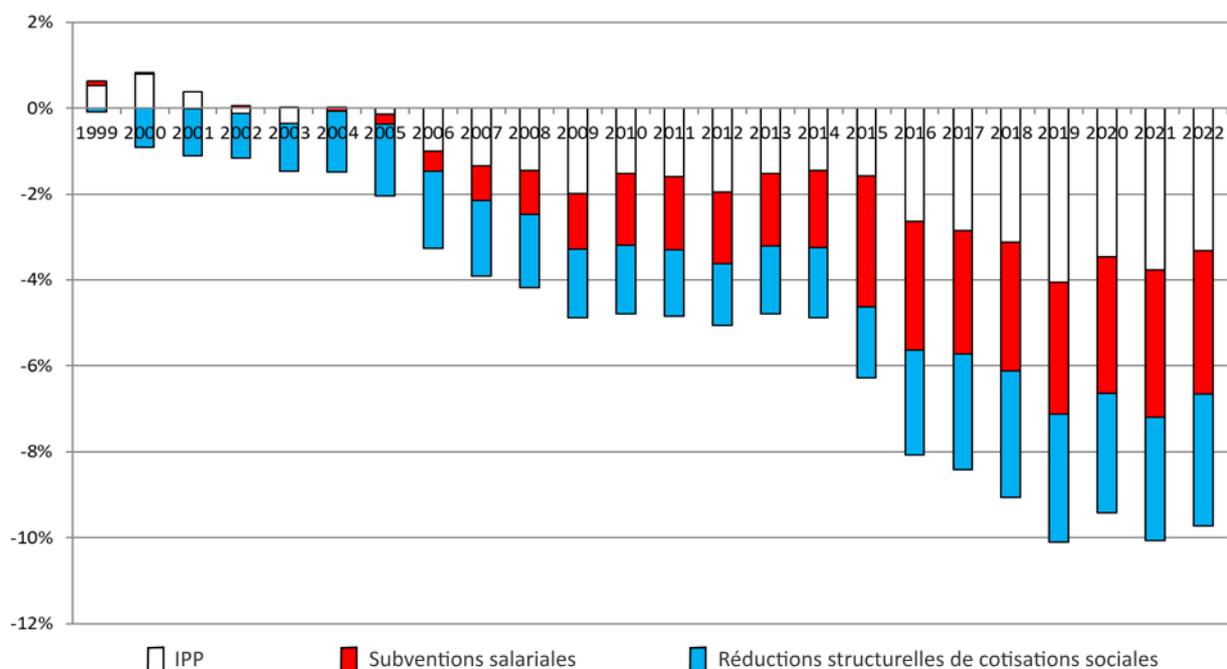
<sup>36</sup> Hormis celles sur le tabac, qui sont pour leur plus grande part exprimées en pour cent du prix.

**Graphique 4.4**  
**Taxation du travail salarié, estimation à politique inchangée**



Source : ICN, SPF Finances, BFP, calculs propres.

**Graphique 4.5**  
**Estimation et décomposition de la composante discrétionnaire dans l'évolution du taux d'imposition implicite des salaires (en points de taux implicite)**



Source : ICN, SPF Finances, BFP, calculs propres.

## TAXATION DU CAPITAL

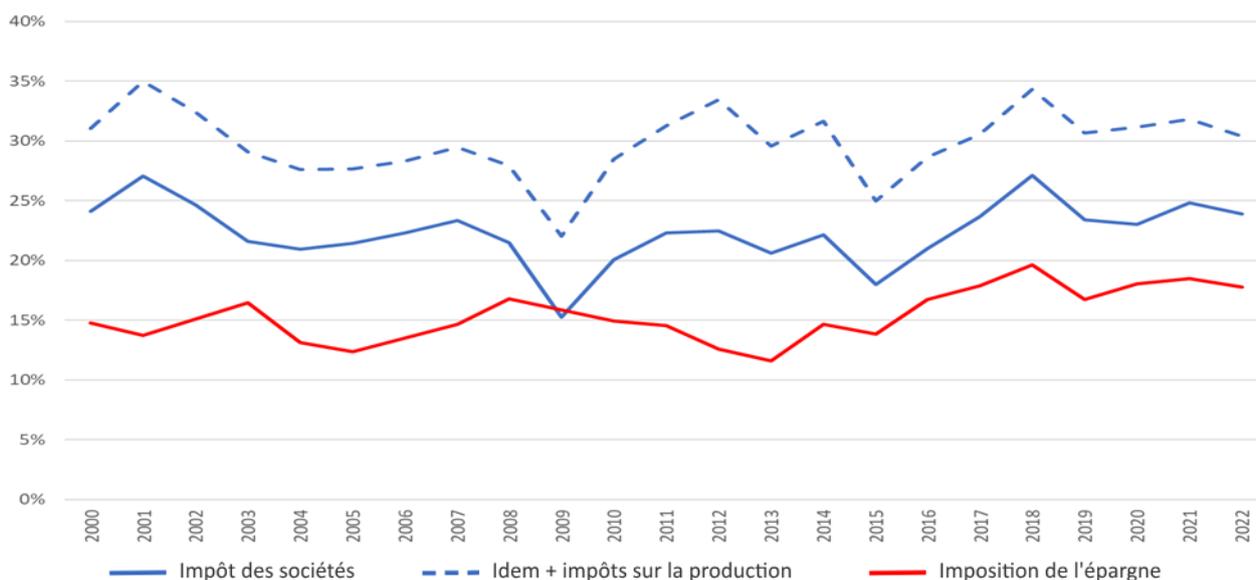
La taxation du capital s'inscrit en hausse de 3 points sur la période 2010-2019. Ce taux d'imposition implicite intègre des impôts très différents par leur nature mais aussi par leur incidence économique. Il comprend en effet tant la taxation des sociétés que celle de l'épargne. Or, pour une petite économie ouverte, l'incidence économique de ces deux catégories de prélèvement est très différente. Une telle économie est *price taker* sur le marché des capitaux qui est globalisé. L'impôt des sociétés et les impôts sur la production grèvent le coût du capital, en s'ajoutant au taux d'intérêt mondial pour déterminer le rendement brut requis d'un investissement. Les seconds déterminent le rendement net de l'épargne à partir du taux d'intérêt d'équilibre du marché, mais leur évolution n'a pas d'impact sur le coût du capital. Le tableau 4.5 et le graphique 4.6 présentent des taux implicites calculés séparément pour l'imposition des entreprises et pour l'imposition de l'épargne<sup>37</sup>.

**Tableau 4.5**  
**Décomposition du taux d'imposition implicite du capital**

	2010	2019	2022
Taxation du capital	23,4%	26,3%	26,8%
dont impôt des sociétés	20,1%	23,4%	23,9%
Idem + impôts sur la production	28,5%	30,7%	30,4%
Imposition de l'épargne	14,7%	16,4%	16,5%

Source : ICN, SPF Finances, calculs propres.

**Graphique 4.6**  
**Taxation du capital : imposition des sociétés et imposition de l'épargne**



Source : ICN, SPF Finances, calculs propres.

<sup>37</sup>

Le taux d'imposition implicite des sociétés et de l'épargne sont calculés chacun sur leur base propre. Les résultats ne s'additionnent pas. Pour l'impôt des sociétés, la base macroéconomique est constituée par la somme de l'excédent brut d'exploitation et de la marge d'intérêts. Pour l'épargne, il s'agit des revenus de la propriété des particuliers, ainsi que des dividendes attribués aux administrations publiques et au reste du monde. Voir Valenduc (2011) pour un exposé détaillé de la méthodologie.

Au cours de la période 2010-2019, les trois éléments de la composante discrétionnaire se sont amplifiés. Pour l'IPP et pour les réductions structurelles de cotisations, il s'agit pour l'essentiel de l'effet du tax shift. Pour les subventions salariales, une part importante vient de la hausse des dispenses de versement de précompte professionnel. Leur champ d'application s'est étendu, notamment pour les dispenses octroyées aux chercheurs. Il y a également eu une hausse des taux de ces dispenses ainsi que de celles octroyées pour le travail en équipe et de nuit et pour les heures supplémentaires.

**Encadré 4.1**  
**Décomposition du taux d'imposition implicite des sociétés**

Le taux d'imposition implicite peut être décomposé comme suit :

$$[2] \quad \frac{IScn}{BME} = \frac{IScn}{ISfisc} \times \frac{ISfisc}{Bfisc} \times \frac{Bfisc}{BME}$$

où *IScn* = recettes d'impôt des sociétés dans la comptabilité nationale (SEC)  
*ISfisc* = produit de l'impôt des sociétés dû sur les bénéfices de l'année  
*Bfisc* = base de l'impôt des sociétés (pour la même année) en « système de référence »  
*BME* = base macroéconomique de l'impôt des sociétés

On peut transformer cette formule en contributions à la croissance ou aux variations. La croissance des différents termes du membre de droite s'additionne pour former le taux de croissance (ou de variation) du ratio au membre de gauche.

Cette décomposition permet d'isoler trois facteurs explicatifs.

- Le premier terme du membre de droite capte un effet de perception : il vaut 1 si l'impôt des sociétés est établi dans l'année et si la comptabilité est en droits constatés. Il est plus élevé que l'unité et sa contribution à la croissance est positive si la perception s'accélère, et est inférieur à l'unité ou contribue négativement à la croissance dans le cas inverse.
- Le deuxième terme du membre de droite est le taux d'imposition effectif calculé sur base des statistiques fiscales. Celui-ci rapporte l'impôt des sociétés effectivement dû à sa base en « système de référence », c'est-à-dire sans les déductions ayant le caractère de dépenses fiscales, sans déduction pour capital à risque, mais avec pleine déduction des charges.
- Le troisième terme capte le ratio de la base imposable en « système de référence » à la base macroéconomique de l'impôt des sociétés. Il capte notamment le traitement asymétrique des pertes et son effet cyclique. Les pertes réduisent la base macroéconomique de l'impôt des sociétés lorsqu'elles sont encourues mais n'affectent pas intégralement la base fiscale qui se limite aux entreprises ayant des résultats positifs. En période de reprise, elles réduisent la base imposable lorsqu'elles peuvent être déduites des résultats positifs mais elles ne réduisent plus la base macroéconomique. Le traitement asymétrique des pertes peut aller jusqu'à rendre ce terme contracyclique : il monterait alors en période de récession et diminuerait en période de reprise. Le troisième terme capte aussi les autres différences entre la base taxable de référence et les concepts de comptabilité nationale, dont par exemple les modalités différentes de calcul des amortissements ou encore un traitement différent des plus-values. Une contribution négative signifie que la base fiscale croît alors moins vite que la base macroéconomique. On peut supposer que ces différences ne sont peu ou pas liées au cycle conjoncturel.

**Tableau 4.6**  
**Décomposition des variations du taux d'imposition implicite des sociétés**

	2011	2012	2016	2017	2018
Variation du taux implicite	2,2%	0,1%	3,0%	2,7%	3,4%
dont effet de perception	1,2%	1,8%	1,0%	2,2%	4,8%
dont taux effectif fiscal	-2,0%	1,4%	0,1%	1,6%	-4,4%
dont ratio des bases	3,0%	-3,0%	1,9%	-1,1%	3,0%

Source : ICN, SPF Finances, calculs propres.

Les années 2011-2012 se caractérisent par un effet de cycle suite à la crise des dettes souveraines. Il se traduit dans le ratio des bases. Sur les deux années<sup>38</sup>, les variations du taux effectif fiscal et du ratio des bases se compensent au moins partiellement, mais il y a une accélération de la perception de l'impôt des sociétés. Ce dernier élément joue de manière encore plus nette sur la période 2016-2018 du fait d'une première hausse de la majoration d'impôt appliquée au cas d'absence ou d'insuffisance de versements anticipés. La nette baisse du taux d'imposition effectif sur la dernière année traduit l'impact de la première phase de la réforme de l'impôt des sociétés, sur laquelle nous reviendrons dans la quatrième section de ce chapitre.

#### 4.2.3 « Taux bas, base large » ou priorité aux dépenses fiscales au prix de taux plus élevés ?

La politique fiscale peut se présenter comme un double arbitrage entre efficacité et équité, d'une part, entre neutralité et incitations, d'autre part<sup>39</sup>. L'efficacité vise à minimiser les pertes de bien-être provenant de la taxation. Elle requiert des taux les plus bas possible, avec une préférence pour les bases imposables inélastiques et/ou pour une imposition uniforme, c'est-à-dire qui s'applique à toute la base au même taux. Un impôt uniforme assure la dimension horizontale de l'équité, la dimension verticale traduisant le choix politique en faveur de la redistribution. Un impôt uniforme assure la neutralité alors que les incitations font privilégier des objectifs spécifiques d'encouragement de certaines activités ou comportements.

La stratégie « taux bas, base large » privilégie l'impôt uniforme et l'équité horizontale et peut également conforter la redistribution dès lors qu'elle recommande d'éviter des dépenses fiscales dont les bénéficiaires seraient concentrés dans la partie supérieure de la distribution des revenus. La stratégie opposée privilégie des dispositifs particuliers qui vont à l'encontre de la neutralité et souvent de l'équité, au prix du « coût caché » de taux plus élevés que le contrefactuel d'un impôt avec le même objectif de rendement mais assis sur une base imposable plus large.

Nous abordons la discussion de cette alternative en examinant dans quelle mesure les bases imposables et, plus globalement, les dispositions relatives à un impôt donné s'éloignent d'un système de référence. C'est l'objet de l'inventaire des dépenses fiscales qui est publié annuellement en annexe du budget des voies et moyens. Les dépenses fiscales sont en effet définies comme des dispositions qui dérogent au système général de l'impôt. Ce concept est défini, par impôt, dans la publication annuelle<sup>40</sup>.

L'ampleur des dépenses fiscales et leur évolution nous permettent de déterminer dans quelle mesure les dispositions fiscales s'éloignent de l'orientation de politique fiscale « taux bas, base large ».

Le tableau 4.7 donne les pertes en recettes provenant des dépenses fiscales pour les années 2010 et 2019. Nous nous limitons donc ici à la période pré-Covid.

Globalement, le poids des dépenses fiscales s'avère assez stable à 6,3% du PIB. Le ratio en rendement de l'impôt est cependant plus représentatif de l'écart par rapport à la base imposable potentielle. Pour l'IPP, celui-ci est en augmentation. Il en est de même pour l'impôt des sociétés et pour les dispenses de versement de précompte professionnel. Le ratio est par contre en nette baisse pour le précompte mobilier.

Pour l'impôt des personnes physiques, il y a lieu de distinguer les dépenses fiscales fédérales et régionales. La 6<sup>e</sup> réforme de l'État a en effet transféré aux Régions les compétences pour une série de réductions d'impôt, principalement dans le domaine de l'immobilier et pour les titres-services. Ce transfert est intervenu en 2014.

---

<sup>38</sup> Les données fiscales ne sont pas disponibles pour l'année 2013 (exercice d'imposition 2014) et il n'est donc pas possible pour cette année de décomposer l'évolution du taux d'imposition implicite.

<sup>39</sup> Voir à ce sujet Decoster et Valenduc (2010), chapitres 3 et 4.

<sup>40</sup> Voir Chambre des représentants de Belgique (2023), pp. 3-5.

**Tableau 4.7**  
**Dépenses fiscales : pertes en recettes**

	Millions €		En % du rendement de l'impôt		En % du PIB	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Impôt des personnes physiques	7 263	9 926	20,4%	23,1%	2,0%	2,1%
dont IPP fédéral		7 325		21,5%		1,5%
dont IPP régional		2 601		29,2%		0,5%
Impôt des sociétés	1 274	3 173	12,8%	21,2%	0,4%	0,7%
Précompte mobilier (impôt final)	523	183	21,6%	5,0%	0,1%	0,0%
Précompte professionnel (dispenses de versement)	2 565	3 386	6,4%	7,1%	0,7%	0,7%
Accises	2 222	3 182	25,8%	25,8%	0,6%	0,7%
TVA et taxes assimilées	9 061	10 452	35,4%	32,5%	2,5%	2,2%
Total	22 907	30 302			6,3%	6,3%

Source : inventaire des dépenses fiscales, Chambre des représentants (2023).

**Tableau 4.8**  
**Dépenses fiscales à l'IPP, volets fédéral et régional**

	2010	2014	2019
IPP total : pertes en recettes, en % du rendement de l'impôt	20,4%	23,5%	23,1%
Dépenses fiscales fédérales en % de l'IPP fédéral		21,8%	21,5%
Dépenses fiscales régionales en % de l'IPP régional		29,6%	29,2%

Source : inventaire des dépenses fiscales, Chambre des représentants (2023).

La hausse du coût des dépenses fiscales à l'IPP concerne essentiellement le volet fédéral et la période antérieure à la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Pour ces années, les postes qui ont connu des augmentations significatives sont les réductions d'impôt sur revenus de remplacement, les dépenses fiscales relatives à l'immobilier (ensuite transférées aux Régions) et celles relatives à l'emploi (titres-services, bonus à l'emploi, réductions d'impôt sur les heures supplémentaires). Pour les années postérieures à 2014, la baisse des pertes en recettes, exprimées en pourcentage du rendement de l'impôt, s'explique notamment par la non-indexation de certaines dépenses fiscales<sup>41</sup> ainsi que par le transfert aux Régions de postes qui étaient précédemment en hausse (immobilier, titres-services). Pour celles-ci, la politique menée par les Régions a toutefois été très différente et cela a conduit à une réduction du poids de ces dépenses fiscales dans le rendement de l'IPP régional<sup>42</sup>.

Pour les autres impôts, les évolutions s'expliquent comme suit.

- À l'impôt des sociétés, le principal facteur de hausse se trouve dans la déduction pour brevets, réformée en fin de décennie pour être mise en conformité avec les nouvelles normes internationales.
- La baisse constatée en précompte mobilier s'explique par l'évolution des taux d'intérêt. La principale dépense fiscale est l'exonération de précompte mobilier sur la première tranche d'intérêts des comptes d'épargne et le taux d'intérêt de ceux-ci a fortement baissé pendant la décennie. La part du précompte

<sup>41</sup> Pour certaines réductions d'impôt, l'indexation des paramètres libellés en euros a été suspendue pendant les années 2014 à 2017. Cette mesure concerne notamment les réductions d'impôt pour revenus de remplacement, le montant maximal éligible pour les réductions d'impôt pour épargne-pension, épargne à long terme et pour la tranche exonérée des livrets d'épargne.

<sup>42</sup> L'évolution des dépenses fiscales régionales est commentée dans le chapitre sur l'utilisation de l'autonomie fiscale suite à la 6<sup>e</sup> réforme de l'État.

mobilier sur dividendes s'est donc accrue pendant la décennie, ce qui réduit mécaniquement le poids de la principale dépense fiscale.

- La hausse constatée pour des dispenses de versement de précompte professionnel renvoie à la hausse des subventions salariales qui a été mentionnée ci-dessus.
- La baisse constatée en TVA s'explique notamment par une croissance du coût des taux réduits – en fait, de la base à laquelle ils s'appliquent –, moins forte que celle de la croissance du rendement de l'impôt.

### 4.3 Le tax shift

Comme indiqué ci-dessus, le tax shift est une des deux principales réformes fiscales de la décennie. Dans la ligne de nombreuses recommandations de politique fiscale des institutions internationales<sup>43</sup>, il modifie la structure des prélèvements en reportant partiellement la taxation du travail vers d'autres bases. Le même sujet faisait l'objet d'un rapport très complet de Conseil supérieur des Finances de 2014. Les choix faits par le gouvernement sont ceux d'un report sur la taxation de la consommation et du capital. Nous décrivons ci-dessous les principales mesures et nous examinons les effets attendus, tant sur le plan macroéconomique que sur le plan microéconomique, en ce compris les effets redistributifs de la réforme.

#### 4.3.1 Les principales mesures

Les contours du tax shift sont assez flous. Il a été formellement décidé par le gouvernement fédéral en octobre 2015 mais, dans sa présentation de la réforme, le gouvernement a réincorporé des mesures décidées antérieurement, tant pour le volet de baisse de la taxation du travail que pour le volet financement. La hausse des charges professionnelles forfaitaires des salariés, décidée lors de la formation du gouvernement en octobre 2014 et qui concernait les années 2015 et 2016 a ainsi été réincorporée dans le périmètre du tax shift. Du côté du financement, certaines hausses d'accises et la taxe « Caïman » ont aussi été réintégrées dans le périmètre<sup>44</sup>. Il en est de même de la non-indexation de certaines dépenses fiscales.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des différentes mesures<sup>45</sup> et nous nous limiterons à en rappeler les grands axes.

- Le taux de base des cotisations patronales est ramené de 37 à 25%. En contrepartie, la dispense de versement de précompte professionnel de 1% des salaires bruts en vigueur dans le secteur marchand est supprimée. La réduction structurelle est profondément modifiée : le montant de base de la réduction et son complément « hauts salaires » sont supprimés et le profil de la réduction « bas salaires » est modifié. L'impact de ces modifications sur le taux effectif des cotisations patronales est illustré au graphique 4.7.
- L'impôt des personnes physiques est réduit de près de 4,5 milliards € sur la période 2015-2019. Les principales mesures sont la hausse des charges professionnelles forfaitaires des salariés, une hausse de la tranche exonérée de base qui ne s'applique que sur les revenus d'activité professionnelle, une hausse du bonus à l'emploi<sup>46</sup> et l'élargissement de la première tranche du barème (taux de 25%) qui recouvre au terme de l'opération l'ancienne tranche à 30%.
- Des hausses de TVA et d'accises assurent un basculement de la pression fiscale de la taxation du travail vers la consommation. La TVA sur l'électricité revient du taux réduit au taux normal et quelques biens et

---

<sup>43</sup> Voir notamment Conseil européen (2012 et 2013) ainsi que OCDE (2015c), pp. 26-31 et OCDE (2022), pp 45-48.

<sup>44</sup> Pour une liste complète des mesures qui sont considérées par le gouvernement comme étant dans le périmètre du tax shift, voir Banque nationale de Belgique (2017), pp. 8-9.

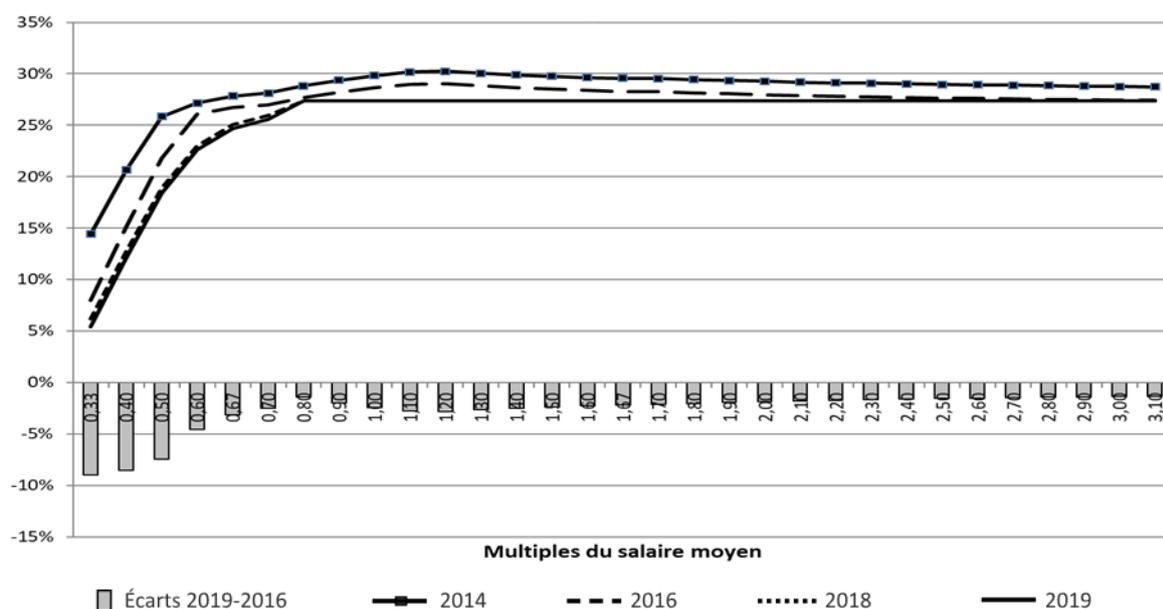
<sup>45</sup> Voir Simar (2016) pour une description du tax shift et de sa gestation au niveau politique. L'impact budgétaire attendu des différentes mesures est détaillé dans Banque nationale de Belgique (2017).

<sup>46</sup> Le bonus à l'emploi a une composante sociale et une composante fiscale. La composante sociale est une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale ciblée sur les bas salaires. La composante fiscale est un crédit d'impôt remboursable, exprimé en pour cent de la réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale et plafonné.

services d'importance mineure passent aussi du taux réduit au taux normal. Les accises sont indexées, celles sur le diesel sont augmentées mais celles sur l'essence sont quelque peu réduites.

- Pour ce qui concerne le glissement vers la taxation du capital, il y a une hausse du précompte mobilier de 25 à 27%, puis à 30%. Une taxation des plus-values de court terme a été introduite et puis supprimée (la « taxe de spéculation »).
- À l'impôt des sociétés, la taxation des intercommunales et une contribution due par le secteur financier ont été intégrées dans le périmètre du tax shift, de même qu'une taxation des bonis de liquidation.

**Graphique 4.7**  
**Taux des cotisations patronales**  
**(en % du salaire brut)**



Source : calculs propres.

**Tableau 4.9**  
**Impact budgétaire du tax shift, estimations initiales**  
**(échelonnement par année, en millions €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulé
Volet « pouvoir d'achat »	583	1 694	58	1 572	1 539		5 446
Volet « compétitivité »	30	1 652	357	559	309	988	3 895
Total à financer	613	3 347	415	2 131	1 848	988	9 341
TVA et accises	270	1 409	366	519	172		2 736
Fiscalité de l'épargne		444	217				661
Impôt des sociétés	337	342	79				758
Non-indexation dépenses fiscales à l'IPP	51	65	112	170	-125		272
Divers	15	151	-60	12	11		129
Total du financement	673	2 411	714	701	58		4 555
Solde non financé (+ = à financer)	-59	936	-299	1 430	1 790	988	4 786

Source : BNB (2017), p. 8.

Globalement, le tax shift s'analyse comme un glissement de la taxation du travail vers la taxation de la consommation et du capital. Les effets sur la taxation du capital et de la consommation ont été décrits ci-dessus. Le glissement n'est que partiel : le financement ne couvre pas l'entièreté de l'opération.

Selon le tableau budgétaire repris de Banque nationale de Belgique (2017), le solde non financé est particulièrement important en 2018 et en 2019, années pour lesquelles il est respectivement de 1 430 et 1 790 millions €. Au total, les mesures de financement n'atteignent pas 50% des mesures de baisse des prélèvements fiscaux et sociaux et ce malgré la réintégration, ex post, de mesures décidées antérieurement. Ceci peut s'expliquer par la volonté du gouvernement de réduire la pression fiscale globale. Il faut être attentif à ce point dans l'interprétation de l'impact macroéconomique attendu de l'opération.

#### 4.3.2 L'impact macroéconomique attendu

Le tableau 4.10 détaille les effets attendus du tax shift d'un point de vue macroéconomique. Il sépare les mesures de baisse des prélèvements des mesures de financement et distingue, parmi les premières, le volet « pouvoir d'achat » du volet « compétitivité ». Le volet « pouvoir d'achat » comprend les mesures qui réduisent l'impôt des personnes physiques et le volet « compétitivité » comprend les baisses de cotisations patronales de sécurité sociale. Les impacts macroéconomiques attendus de ces deux volets sont en effet fondamentalement différents : le premier est un soutien de la demande globale, le second une politique de l'offre.

**Tableau 4.10**  
**Impact macroéconomique attendu du tax shift à l'horizon 2021**  
**(écarts par rapport à la situation de référence, en % sauf mention contraire)**

	Baisse des prélèvements			Mesures de financement	Impact net
	Volet pouvoir d'achat	Volet compétitivité	Total		
PIB en volume	1,0	1,0	2,1	-0,9	1,2
Consommation privée	2,8	0,6	3,3	-1,1	2,2
Consommation publique	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Formation brute de capital fixe	1,5	0,9	2,4	-1,7	0,7
Exportations	0,0	1,3	1,3	-0,6	0,6
Importations	0,8	0,7	1,5	-0,7	0,8
Emplois (en unités)	33 300	52 600	85 900	-33 800	52 100
Revenu disponible réel des ménages	2,4	0,3	2,7	-1,1	1,6
Indice des prix à la consommation	0,1	-1,8	-1,6	2,0	0,3
Solde primaire (en % du PIB)	-0,5	-0,2	-0,7	0,6	-0,1
Dette publique (en % du PIB)	2,4	3,6	6,0	-5,8	0,2

Source : BNB (2017).

L'impact du tax shift dans sa globalité (baisse des prélèvements et mesures de financement) est positif pour la croissance économique et l'emploi. Le PIB réel serait, au terme de l'opération, relevé de 1,2% par rapport à la situation de référence sans tax shift. L'impact se lit surtout sur la croissance de la consommation privée, qui serait améliorée de 2,2 points en cumulé. On note une détérioration du solde extérieur. L'emploi s'améliorerait de 52 100 unités. La hausse de l'inflation serait modeste (0,3 point) et la dégradation du solde primaire des administrations publiques de 0,1 point de pourcentage du PIB. Les effets de retour contribuent donc à réduire le solde non financé, vu que ex ante celui-ci excède 1% de PIB.

L'impact des mesures de soutien du pouvoir d'achat est typiquement celui d'une politique de soutien de la demande globale. Avec ce volet du tax shift, la croissance réelle de la consommation privée des particuliers s'améliore de 2,8 points en cumulé et celle de l'investissement des entreprises de 1,5 point. Il y a une nette dégradation du solde extérieur : les exportations ne bénéficient pas de ces mesures mais la hausse de la

demande globale se traduit par une hausse des importations. L'inflation est légèrement plus élevée et l'emploi s'améliore de 33 300 unités.

Le volet compétitivité est une politique de l'offre. Son impact attendu est une baisse des coûts salariaux qui se répercute sur les prix et crée une demande étrangère supplémentaire. On attend de ce volet du tax shift une hausse des exportations et une amélioration du solde extérieur. L'amélioration de la compétitivité se traduit dans des créations d'emploi (+52 600) et réduit les prix à la consommation de 1,8 point par rapport à la situation de référence.

Globalement, les mesures de baisse des prélèvements dopent la croissance du PIB de 2,1 points en cumulé, et l'emploi de 85 900 unités. L'impact net sur le solde extérieur est négatif : le gonflement des importations qui provient de la hausse de la demande globale l'emporte sur la hausse des exportations qu'engendre l'amélioration de la compétitivité.

Les mesures de financement réduisent évidemment cet impact : elles pèsent sur l'évolution du revenu disponible réel des particuliers, sur la consommation privée et sur l'investissement. La hausse des prix porte atteinte à la compétitivité.

On arrive ainsi aux effets globaux commentés ci-dessus. Leur caractère globalement favorable tient évidemment au fait que le financement n'est que partiel. Ceci ne veut toutefois pas dire que l'impact macroéconomique aurait été nul dans le cas d'une opération budgétairement neutre. Nous avons indiqué ci-dessus que l'opération n'était financée que pour un peu moins de la moitié. Si on double l'impact macroéconomique des mesures de financement (donc, sans changer l'importance relative des mesures de financement), il resterait tout de même une amélioration de la croissance du PIB, de la consommation privée, du revenu réel de particuliers et de l'emploi. La poussée inflationniste aurait été plus forte.

Comme tout modèle, celui dont proviennent ces résultats a ses limites, que les auteurs ne dissimulent pas. Comme il s'agit d'un modèle macroéconomique, il n'est pas tenu compte de la relation entre l'impact sur l'axe des revenus et l'impact macroéconomique. Comme nous le verrons ci-après, l'impact de mesures de pouvoir d'achat est concentré dans les bas et moyens revenus. La propension marginale à consommer y est plus élevée et l'impact des mesures « pouvoir d'achat » pourrait donc être sous-estimé.

Une autre réserve provient de l'hypothèse sur l'évolution réelle des salaires bruts. Ceux-ci sont supposés exogènes. Ceci signifie que les mesures qui ont leur impact en amont du salaire brut réduisent le coût salarial sans effet sur le salaire net et qu'inversement, les mesures en aval du salaire brut (le volet « pouvoir d'achat ») augmentent le salaire net mais ne réduisent pas le coût salarial. On suppose donc que les acteurs de la négociation salariale acceptent les conséquences de l'opération sans chercher à effectuer un transfert de son incidence initiale. Dans certaines études similaires, le Bureau fédéral du Plan confronte ce scénario avec un scénario « salaires libres » dans lequel l'évolution des salaires est endogène et intègre donc le comportement observé des acteurs de la négociation (Banque nationale de Belgique et Bureau fédéral du Plan, 2011). Dans un tel cadre, plus pertinent sur un horizon de moyen terme, les effets sur l'emploi d'une baisse des cotisations patronales de sécurité sociale sont moindres.

Une dernière réserve provient du fait que l'offre de travail est considérée exogène : il n'est donc pas tenu compte d'un éventuel impact des mesures de soutien du pouvoir d'achat sur les incitations au retour sur le marché du travail et donc sur le taux d'emploi. Celles-ci sont examinées dans la section suivante.

#### 4.3.3 L'impact sur les incitations au travail

L'impact d'une baisse de la taxation sur les incitations au travail peut se faire par deux canaux : l'incitation au retour sur le marché du travail de personnes en situation de non-emploi et l'impact sur le nombre d'heures prestées par des personnes déjà actives. Dans la littérature économique, on parle d'*extensive margin* pour le premier et d'*intensive margin* pour le second.

Dans le premier cas, les paramètres déterminants sont la taxation des revenus du travail et des revenus en situation de non-emploi. C'est le taux moyen d'imposition des deux types de revenu qui est l'indicateur pertinent. Sur cette base, on peut définir deux indicateurs.

Le *participation tax rate* (*PTR*) se définit comme la variation des prélèvements et transferts en cas de retour sur le marché du travail. Pour les prélèvements, il n'est tenu compte que de ceux qui s'effectuent en aval du revenu brut, donc les cotisations personnelles de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu. Les transferts sont pris en compte lorsque leur montant dépend de la situation d'emploi ou de non-emploi ou du montant des ressources. Ainsi, un transfert réservé aux personnes en situation de non-emploi accroît le *participation tax rate* et il en est de même pour tout transfert dont le montant est une fonction inverse des ressources. Dans un cas comme dans l'autre, le risque de piège à l'emploi est accru.

Formellement, on a :

$$[3] \quad PTR = 1 - [(Yn_1 - Yn_0) / (Yb_1 - Yb_0)]$$

tandis que la progression du revenu disponible (*PRD*) se définit comme suit :

$$[4] \quad PRD = Yn_1 / Yn_0 - 1$$

où  $Yn$  net est le revenu net,  $Yb$  le revenu brut, l'indice 1 renvoie à une situation d'emploi et l'indice 0 à une situation de non-emploi.

Le tableau 4.11 donne l'impact du tax shift sur ces indicateurs. Les niveaux de salaire sont définis en pourcentage du salaire moyen du secteur marchand et il est supposé que le retour sur le marché du travail se fait à temps plein.

**Tableau 4.11**  
**Le tax shift et le retour à l'emploi**

Niveau de salaire, en % du salaire moyen	Participation tax rate		Progression du revenu disponible	
	50%	67%	50%	67%
Chômeur début de période (6 premiers mois)				
Pré-réforme	74,75%	71,51%	13,59%	20,72%
Post-réforme	56,83%	66,31%	23,24%	23,53%
Variations	-17,92%	-5,20%	9,65%	2,81%
Chômeur milieu de période (1 à 2 ans)				
Pré-réforme	58,14%	64,72%	34,25%	44,33%
Post-réforme	44,20%	57,19%	45,65%	52,79%
Variations	-13,94%	-7,53%	11,40%	9,47%
Chômeur de longue durée (forfait)				
Pré-réforme	50,75%	56,45%	52,40%	76,90%
Post-réforme	38,59%	49,88%	64,26%	87,27%
Variations	-12,17%	-6,57%	12,95%	11,60%

Source : Service d'Études du SPF Finances.

On note une forte réduction du *participation tax rate* et une progression substantielle du revenu disponible dans le bas de l'échelle salariale (50%). Ainsi, le *participation tax rate* chute de près de 18 points dans le cas d'un chômeur en début de période qui retrouve un emploi à 50% du salaire moyen, c'est-à-dire un poste de travail à bas salaire. La progression du revenu disponible est de 23% contre 14% avant le tax shift. Celle-ci devrait permettre de surmonter d'autres obstacles financiers liés à la reprise du travail qui ne sont pas modélisés ici<sup>47</sup>.

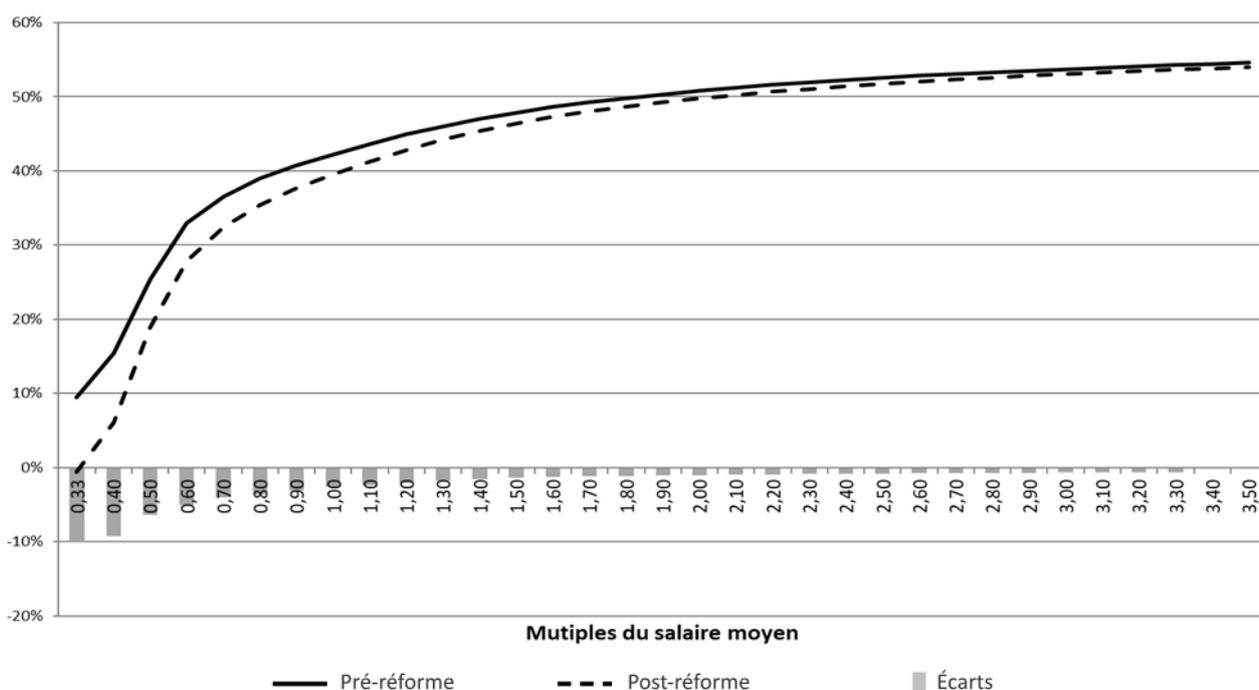
<sup>47</sup> Notamment la perte de certains avantages sociaux tels le statut de bénéficiaire d'intervention majorée en soins de santé, une bourse d'étude ou, plus généralement, tout avantage social spécifique lié au statut (emploi ou non-emploi) ou au revenu.

Les effets du tax shift s’amplifient logiquement lorsque l’allocation de chômage diminue : la progression du revenu disponible est d’autant plus élevée que l’allocation de chômage est basse. En effet, le gain procuré par le tax shift est lié au niveau du salaire et ne dépend pas de la prestation sociale octroyée en situation de non-emploi. Pour un niveau de salaire donné, il est donc identique, exprimé en €, dans les trois situations de non-emploi reprises au tableau 4.11. Mais plus l’allocation de chômage est basse, plus faible est le revenu disponible en situation de non-emploi et plus élevée est sa progression. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu’au fur et à mesure qu’on glisse vers le chômage de longue durée, d’autres pièges peuvent entraver la reprise du travail, dont la perte de qualification.

Les effets du tax shift restent également sensibles au seuil de 67%, qui est environ à mi-chemin entre le salaire minimum et le salaire médian. Nous n’avons pas repris les effets à des seuils de salaire plus élevés car les incitations financières au retour sur le marché du travail sont déjà suffisamment élevées, avant réforme, à de tels niveaux de salaire.

L’effet de la baisse de la taxation des salaires est donc concentré dans le bas de l’échelle salariale, comme le montre le graphique 4.8. Il est significatif au niveau du salaire minimum et s’amointrit ensuite. Qu’il s’agisse des mesures fiscales ou de celles relatives aux cotisations patronales (voir ci-dessus au graphique 4.7), l’intention était la même et l’impact est similaire : la réforme a été ciblée sur les bas et moyens salaires.

**Graphique 4.8**  
**Effet du tax shift sur le taux moyen d’imposition du salaire brut**



Source : calculs propres.

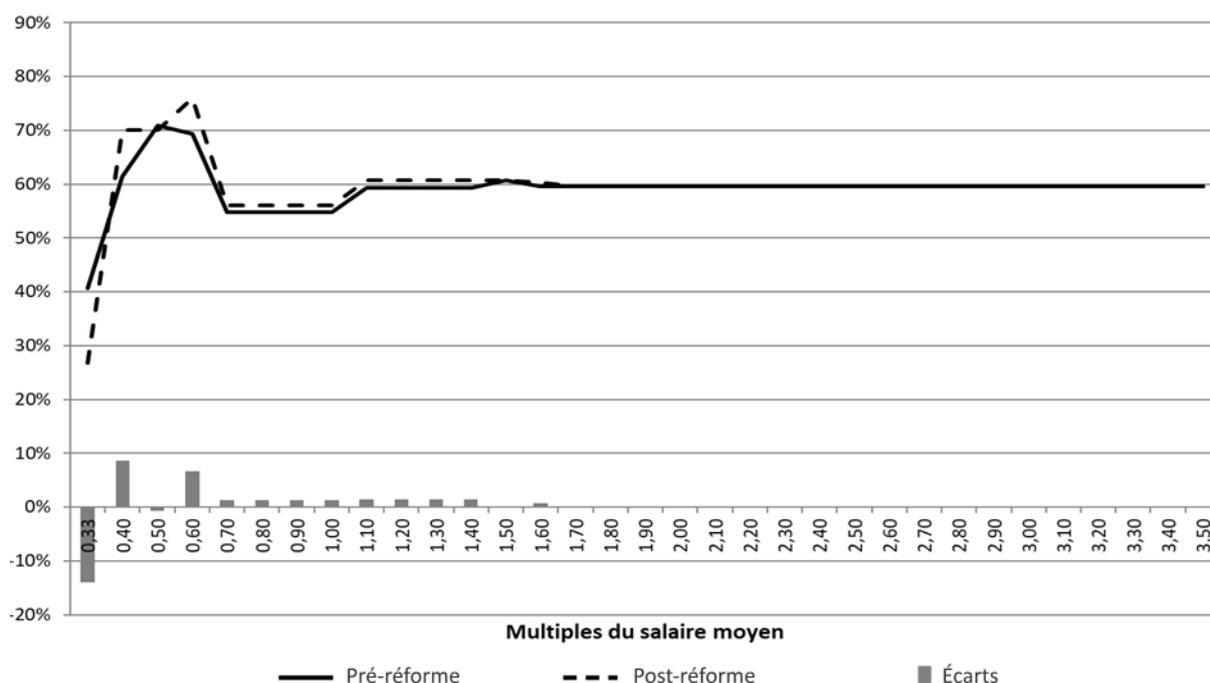
Le graphique 4.9 compare le profil du taux marginal d’imposition du salaire brut avant et après réforme. Dans la situation pré-réforme, on remarque des irrégularités dans le profil du taux marginal : celui-ci n’est pas strictement progressif. Les irrégularités s’expliquent par la phase du phasing-out du bonus à l’emploi et par la cotisation spéciale de sécurité sociale<sup>48</sup>. Les effets du tax shift sont nets dans le bas de l’échelle des salaires

<sup>48</sup> Cette cotisation a été instaurée au début des années 90 et visait, à l’époque, les revenus supérieurs. Le seuil d’entrée était de 750 000 BEF (18 592 €) de revenu imposable globalement – donc net de charges professionnelles – et n’a jamais été indexé. De ce fait, cette cotisation est aujourd’hui d’application dans le bas de l’échelle des salaires.

(33% du salaire moyen) où il y a une baisse du taux marginal de plus de 10 points. A ce niveau, on est toutefois en deçà du salaire minimum et ce résultat concerne donc les bas salaires à temps partiel.

Au-delà, ils sont moins nets et ambigus. La hausse du taux marginal s'explique par la modification des charges forfaitaires : comme celles-ci deviennent fixes très bas dans l'échelle des salaires<sup>49</sup>, il n'y a plus l'effet de réduction du taux marginal que donnaient, avant réforme, des charges forfaitaires qui étaient alors exprimées en pourcentage du revenu.

**Graphique 4.9**  
**Effet de la réforme sur le taux marginal d'imposition du salaire brut**



Source : calculs propres.

Ce qui a été illustré concerne l'impact sur les taux d'imposition. L'impact sur l'emploi dépend également de l'élasticité de l'offre de travail. Les élasticités d'offre sont indéterminées sur le plan théorique vu que l'effet de substitution et l'effet-revenu sont de sens opposés. Elles doivent donc être estimées de manière empirique. La conclusion de consensus des études empiriques est que l'élasticité « extensive » est nettement plus élevée que l'élasticité « intensive » (Decoster et al., 2018b). C'est précisément là que le tax shift sort l'essentiel de ses effets.

Les éléments d'analyse rassemblés ici indiquent donc que l'effet à attendre du tax shift est davantage celui d'une incitation à revenir sur le marché du travail que d'augmenter le temps de travail des personnes déjà actives. Decoster et al. (2018a, 2018b) concluent dans le même sens.

#### 4.3.4 Impact de la baisse de l'IPP sur la distribution des revenus

Les effets sur les incitations au travail concernent le volet « efficacité ». L'évaluation d'une réforme fiscale doit également prendre en compte les effets sur l'équité. Nous abordons ce second aspect par l'analyse des mesures sur l'effet redistributif de l'IPP, selon la méthode de Kakwani (1977) expliquée dans l'encadré 4.2.

<sup>49</sup> A 50% du salaire moyen, les charges professionnelles forfaitaires sont déjà au maximum.

**Encadré 4.2**  
**Mesure et décomposition de l'effet redistributif de l'impôt**

L'effet redistributif de l'impôt se mesure par la différence entre les indices de Gini calculés sur la distribution des revenus avant et après impôt :

$$[5] \quad ER = Gb - Ga$$

où  $ER$  = effet redistributif  
 $Gb$  = inégalité avant impôt  
 $Ga$  = inégalité après impôt

Il se décompose en séparant l'effet de la progressivité de l'effet du taux moyen selon la formule :

$$[6] \quad ER = t.P / (1-t)$$

où  $t$  = taux moyen (rapport de l'impôt au revenu imposable)  
 $P$  = indice de progressivité

La progressivité se mesure également par une différence d'indices de Gini. Il s'agit ici de l'écart entre la distribution des impôts et celle des revenus imposables. On a donc :

$$[7] \quad P = C - Gb$$

où  $C$  = indice de Gini calculé sur la distribution de l'impôt  
 $P$  = mesure de la progressivité

Plus l'impôt est progressif, plus il est concentré dans les revenus supérieurs : la valeur de l'indice de Gini mesurant sa distribution est alors plus élevée que celle des revenus imposables et l'indice  $P$  est positif. Si l'impôt est strictement proportionnel, l'indice  $P$  est nul. Comme ces indices sont indépendants de la moyenne de la distribution, la progressivité est indépendante du taux d'imposition moyen : on mesure la dispersion autour de celui-ci. Mais pour une progressivité donnée, plus le taux moyen est élevé, plus l'effet redistributif est important, comme l'indique la formule [6].

Le tableau 4.12 donne l'effet du tax shift sur ces indicateurs de progressivité et de redistribution. On constate une hausse de la progressivité : en d'autres termes, la part de l'impôt payée par les déciles inférieurs diminue, tandis que la part qui est à charge des déciles supérieurs augmente.

**Tableau 4.12**  
**Effets du tax shift sur la progressivité et sur la redistribution**

	Situation de référence	Après tax shift
$Gb$	0,416	0,416
$C$	0,632	0,660
$Ga$	0,338	0,341
$P$	0,216	0,244
$t$	21,6%	19,1%
$ER$	0,078	0,075

Source : modèle SIRE du Service d'Études du SPF Finances.

Des calculs plus détaillés, effectués par catégorie de mesures et non rapportés ici, indiquent que la hausse des charges professionnelles forfaitaires est responsable de 57% de l'augmentation de la progressivité. La hausse de la quotité exonérée compte pour 25% et les modifications apportées au barème expliquent les 18% restants.

Toutes autres choses égales par ailleurs, et donc dans une situation hypothétique où la charge fiscale globale de l'IPP (donc le taux moyen) aurait été inchangée, cette hausse de la progressivité se serait traduite par une hausse de l'effet redistributif de l'impôt. La réforme réduit cependant ce taux moyen de l'impôt – c'est son

objectif – et ceci a un effet de réduction de l'effet redistributif de l'impôt. Ce dernier l'emporte sur la hausse de la progressivité et les mesures de baisse de l'IPP réduisent donc l'effet redistributif de l'impôt.

Cette analyse ne donne qu'une vue partielle de l'effet redistributif du tax shift et ce pour deux raisons : elle n'intègre pas l'effet distributif des mesures de financement et elle est statique.

Pour le premier point, on ne dispose pas d'un modèle de microsimulation qui permettrait de prendre en compte tant les mesures de baisse de l'IPP que l'intégralité des mesures de financement. L'impact des mesures de fiscalité indirecte a été examiné par Decoster et al. (2018). Il est plus prononcé dans le bas de la distribution des revenus, ce qui est en ligne avec ce qu'on sait de l'impact distributif de la TVA et des accises. On ne dispose pas d'étude empirique examinant l'impact distributif des mesures en fiscalité de l'épargne mais on peut présumer qu'il est davantage logé dans le haut de la distribution des revenus, ce qui augmenterait l'impact redistributif du tax shift.

Le caractère statique du modèle ne permet pas de prendre en compte l'incidence, sur la distribution des revenus, des effets macroéconomiques induits et des effets sur l'offre de travail. Un point particulièrement pertinent est l'impact sur l'emploi. Nous avons indiqué ci-dessus que l'impact du tax shift était ciblé sur le bas de l'échelle salariale. On peut donc s'attendre à ce que les créations d'emploi se fassent dans le bas de l'échelle salariale. Ceci conforterait l'effet redistributif du tax shift.

#### 4.3.5 *En résumé*

Le tax shift a été présenté par le gouvernement comme un glissement fiscal de la taxation des revenus du travail vers la taxation de la consommation et vers la taxation du capital. Il n'est cependant pas intégralement financé et ses effets attendus combinent donc l'effet du glissement et ceux d'une baisse du niveau global des prélèvements. Sur le plan macroéconomique, les effets nets sur la demande provenant du volet « pouvoir d'achat » se combinent avec des effets d'une politique de l'offre, du fait de son volet « compétitivité ». L'effet net sur la croissance et sur l'emploi devrait être positif, d'après les simulations réalisées ex ante. L'analyse de son impact potentiel sur l'offre de travail indique une amélioration des incitations au retour sur le marché du travail dans le bas de l'échelle des salaires. L'effet possible sur le temps de travail des personnes déjà actives est lui, faible et ambigu. Les mesures de soutien du pouvoir d'achat augmentent la progressivité de l'impôt mais réduisent l'effet redistributif du fait de l'allègement global de l'impôt. Les mesures de financement prises en fiscalité indirecte sont légèrement anti-redistributives mais celles prises en fiscalité de l'épargne devraient avoir l'effet inverse. Les effets induits sur l'offre de travail devraient, par contre, être positifs du point de vue de la redistribution.

## 4.4 La réforme de l'impôt des sociétés

### 4.4.1 *Le contexte*

Le rapport déjà cité du Conseil supérieur des Finances (2014) discutait, outre le tax shift, la réforme de l'impôt des sociétés. Le chapitre 4 de ce rapport passait en revue les principales dépenses fiscales et autres possibilités d'élargir la base imposable en vue de financer une baisse du taux dans le cadre d'une réforme budgétairement neutre. Il s'appuyait donc sur le constat fait ci-dessus, d'un système fiscal à taux élevé et à base étroite et sur les recommandations de politique fiscale visant à élargir la base imposable et à baisser les taux d'imposition.

Sa conclusion était tout sauf tranchée : « les deux stratégies (taux bas et base large, stratégie de niches) ont donc leurs avantages et leurs inconvénients »<sup>50</sup>. Le rapport ne se prononçait pas davantage clairement sur

---

<sup>50</sup> Conseil supérieur des Finances (2014), pp. 134-135.

une réforme de la déduction pour capital à risque<sup>51</sup>, qui était pourtant indispensable pour financer une baisse significative du taux d'imposition.

La réforme de l'impôt des sociétés qui est intervenue ensuite n'était pas inscrite dans l'accord de gouvernement : ce sont les évolutions au niveau international qui l'ont mise à l'ordre du jour.

Lorsque le rapport du Conseil supérieur des Finances a été publié et lorsque le gouvernement « Michel » a été formé, le projet *Base erosion and profit shifting* (BEPS) de l'OCDE et du G20 était toujours en discussion. L'accord qui s'est conclu en octobre 2015 (OECD, 2015a)<sup>52</sup> et l'adoption consécutive, au niveau européen, de deux propositions de directive européenne (European Commission, 2016a et 2016b) ont créé un nouveau contexte. Ce changement de contexte ressort clairement de la comparaison entre deux rapports successifs du Conseil supérieur des Finances. Alors que le rapport de 2014 ne concluait pas clairement sur l'opportunité d'une réforme de la déduction pour capital à risque, le second prend acte des évolutions en cours au niveau international et constate que la sécurité juridique de la déduction pour capital à risque, dans sa formule d'alors en ce compris son utilisation dans des montages fiscaux construits par des groupes multinationaux, n'est plus garantie<sup>53</sup>. Des constats similaires sont faits pour deux autres niches fiscales : la déduction pour revenus de brevets et les *rulings*. L'axe de politique fiscale recommandé est alors d'asseoir la compétitivité de la Belgique sur le taux nominal plutôt que sur des dispositifs particuliers, juridiquement peu stables.

#### 4.4.2 Le contenu

On retrouve cet axe dans la réforme de l'impôt des sociétés décidée par le gouvernement à l'automne 2017 après de longues négociations internes. S'y ajoute la volonté de soutenir les PME et les entreprises débutantes.

La réforme s'organise en deux phases, la première en 2018, la seconde en 2020, et elle est, selon les estimations faites par le gouvernement, budgétairement neutre.

Le taux d'imposition passe de 33 à 29% en 2018 et à 25% en 2020. La contribution complémentaire de crise est ramenée de 3 à 2 points en 2018 et démantelée en 2020. En combinant ces deux éléments, le taux d'imposition nominal passe de 33,99% à 29,58% en 2018 et à 25% en 2020. Les taux réduits en faveur des PME sont modifiés. On passe d'un système où les taux réduits évoluaient en fonction du bénéfice imposable à un taux de 20% sur la première tranche de 100 000 €. Contrairement au système antérieur, cet avantage reste acquis quel que soit le niveau du bénéfice : il n'y a plus de « taux de rattrapage »<sup>54</sup>. Une autre modification importante concerne les règles d'accès à ce taux réduit : toutes les « petites sociétés » au sens de l'article 15 du Code des sociétés<sup>55</sup> peuvent en bénéficier, pour autant qu'elles respectent la règle de rémunération minimale du dirigeant, par ailleurs durcie par la réforme (voir ci-après).

La réforme comprend d'autres incitants : le taux de la déduction pour investissement est porté de 8 à 20% pour les exercices comptables 2018 et 2019. Il est prévu d'instaurer un régime de groupe au niveau fiscal. La réforme comprend également une mesure de soutien à la R&D en étendant aux bacheliers la dispense de versement de précompte professionnel accessible aux masters, ingénieurs et doctorants affectés à la recherche scientifique.

---

<sup>51</sup> Voir la discussion aux pages 162-172 de ce rapport.

<sup>52</sup> OECD (2015a) résume les grandes lignes de l'accord intervenu. Il est complété par des rapports détaillés, publiés sur le site web de l'OCDE, sur les principales actions mises en œuvre, ainsi que l'évaluation de l'impact économique attendu.

<sup>53</sup> Voir Conseil supérieur des Finances (2016), pp. 14-15.

<sup>54</sup> Dans le système antérieur, le taux de l'impôt était réduit jusqu'à 90 000 € de bénéfice imposable et le taux passait ensuite à 34,50% – donc plus que le taux normal de 33% – dans une phase qui s'étendait jusqu'à 322 500 € de bénéfice imposable. À ce niveau, l'impôt était le même que la société ait ou non bénéficié des taux réduits.

<sup>55</sup> Les critères de définition des « petites sociétés » sont l'emploi, le chiffre d'affaires et le total du bilan.

Parmi les mesures de financement, les principales sont les suivantes :

- une profonde transformation de la déduction pour capital à risque, qui n'est plus appliquée sur le stock de fonds propres mais sur les nouveaux fonds propres,
- la suppression de la réserve d'investissement, très peu utilisée,
- une limitation de la déductibilité des frais de voiture,
- la suppression des immunisations d'impôt pour personnel supplémentaire,
- la création d'une corbeille sur les déductions, qui instaure indirectement un impôt minimal,
- l'alignement des conditions d'immunisation sur celles de déductibilité des revenus définitivement taxés (RDT), en incluant dans les premières la règle sur le seuil de détention applicable aux secondes,
- l'alignement sur les nouvelles règles en matière de fiscalité internationale : incorporation de la limitation des intérêts déductibles sur base de la Directive ATAD, incorporation d'un régime sur les sociétés étrangères contrôlées, mise en conformité de la déduction pour revenus de brevets avec les nouvelles normes BEPS,
- et, pour les PME, un durcissement de la règle de rémunération minimale du dirigeant, qui passe de 36 000 à 45 000 €<sup>56</sup>.

À cela s'ajoutent des mesures temporaires dont les deux principales portent sur les amortissements et les versements anticipés :

- la réforme supprime la possibilité d'opter pour l'amortissement dégressif,
- un taux plancher de 3% est instauré pour le calcul de la majoration pour absence ou insuffisance de versements anticipés, ce qui porte le taux de majoration à 6,75%<sup>57</sup>.

#### 4.4.3 Données statistiques sur l'impact de la réforme

Le tableau 4.13 reprend quelques données statistiques sur l'évolution du taux d'imposition et de la base taxable. La période commence avec la dernière année pré-réforme (2017) et se poursuit jusque 2021, soit un an après la mise en œuvre de la dernière phase de la réforme.

En dégager une évaluation de l'impact de la réforme bute sur deux problèmes. Le premier est d'ordre général : il faudrait disposer d'un contrefactuel (ce qui se serait passé en l'absence de réforme). Le second est spécifique à la période examinée : la dernière phase de la réforme entrait en vigueur en 2020, et cette année a été marquée par l'impact de la crise Covid-19. Les impacts spécifiques de chacun des deux éléments sont difficilement dissociables.

Sous ces réserves, on note une baisse du taux effectif, mais l'écart entre celui-ci et le taux nominal ne diminue qu'en fin de période.

On note par contre une diminution, tant en montants absolus qu'en pourcentage du résultat « 1<sup>re</sup> opération » (avant déductions) des postes concernés par la réforme. C'est le cas pour les diverses immunisations d'impôt et pour les déductions reprises dans la corbeille. Parmi celles-ci, l'effet est particulièrement net pour la déduction pour capital à risque et pour la déduction des pertes antérieures. Notons que, pour cette dernière, l'effet n'est pas vraiment structurel vu que la déduction des pertes reste illimitée dans le temps. La création de la corbeille ne fait que reporter les déductions dans le temps, comme pour les autres reports de déductions (non repris au tableau 4.13).

---

<sup>56</sup> Le non-respect de cette règle entraîne perte du bénéfice des taux réduits.

<sup>57</sup> Les règles antérieures instaurent une majoration pour absence ou insuffisance de versements anticipés dont le taux était fixé en référence au taux d'intérêt à court terme. Elles devenaient ainsi peu opérantes, voire totalement inopérantes, en cas de taux d'intérêt nul. Un plancher de 1% avait déjà été introduit précédemment.

**Tableau 4.13**  
**Impact de la réforme de l'impôt des sociétés**

Période imposable	2017	2018	2019	2020	2021
Taux nominal	34,0%	29,6%	29,6%	25,0%	25,0%
Taux effectif	29,9%	25,1%	25,3%	21,8%	22,8%
Écart	-4,1%	-4,5%	-4,3%	-3,2%	-2,2%
Déductions sur la base taxable – millions €					
Immunités d'impôt pour personnel supplémentaire e.a.	872,4	368,3	444,1	325,3	641,0
Revenus définitivement taxés (RDT)	24 763,2	59 295,0	60 395,8	44 494,7	53 377,5
Revenus de brevets	2 292,8	3 550,2	4 516,8	4 999,7	1 937,7
Revenus d'innovation	415,1	806,9	1 529,3	1 220,3	3 326,1
Déduction pour investissement	598,9	1 428,6	1 670,1	2 057,0	2 584,5
Déductions reprises dans la corbeille	13 709,3	8 602,3	6 517,8	7 035,0	8 380,1
dont déduction effective pour capital à risque	1 412,2	175,6	149,0	13,8	10,6
dont pertes antérieures	8 893,4	5 621,6	5 033,1	5 939,9	7 095,7
Idem, en % du résultat 1 <sup>re</sup> opération					
Immunités d'impôt pour personnel supplémentaire e.a.	1,0%	0,3%	0,3%	0,2%	0,4%
R.D.T./R.M.E.	27,7%	44,0%	43,1%	34,0%	34,2%
Revenus de brevets	2,6%	2,6%	3,2%	3,8%	1,2%
Revenus d'innovation	0,5%	0,6%	1,1%	0,9%	2,1%
Déduction pour investissement	0,7%	1,1%	1,2%	1,6%	1,7%
Déductions reprises dans la corbeille	15,3%	6,4%	4,7%	5,4%	5,4%
dont déduction effective pour capital à risque	1,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
dont pertes antérieures	10,0%	4,2%	3,6%	4,5%	4,6%

Source : SPF Finances, calculs propres.

#### 4.4.4 Discussion

L'orientation générale est celle d'un impôt plus neutre. En baissant les taux d'imposition et en élargissant la base imposable, la réforme rend l'impôt plus uniforme et cela devrait se traduire dans une moindre dispersion des taux d'imposition effectifs.

La suppression d'un certain nombre de dépenses fiscales rendra l'impôt plus neutre et celles qui sont supprimées n'étaient assurément pas les plus pertinentes<sup>58</sup>. Ainsi, la réserve d'investissement faisait double emploi avec la déduction pour capital à risque. Les immunités d'impôt pour personnel supplémentaire qui ont été supprimées étaient soit tombées en désuétude, soit peu efficaces. D'autres instruments ont montré davantage d'efficacité, comme les réductions de cotisations sociales sur les bas salaires ou encore les dispenses de versement de précompte professionnel pour les chercheurs.

Au chapitre de la neutralité, signalons encore l'alignement des conditions d'immunités des plus-values sur celles des RDT et la suppression de la taxe de 0,4% sur les plus-values sur actions. Il s'agissait là d'une « mesurette » dont l'effet devenait sans doute davantage un accroissement de la complexité qu'une réelle imposition des plus-values.

Les modifications des règles d'amortissement, si elles n'ont pas d'effet structurel sur le plan budgétaire, ont bien un tel effet sur le coût du capital et donc sur le *tax wedge*. Cet effet est double : il augmente légèrement le coût du capital, contrebalançant partiellement l'effet de la baisse des taux, mais il rend aussi l'impact de la fiscalité sur le coût du capital moins différencié en fonction du type d'actif.

<sup>58</sup> Voir l'examen de celles-ci dans Conseil supérieur des Finances (2014).

Un point important de la réforme est celui des modifications apportées aux « intérêts notionnels » (la déduction pour capital à risque, DCR). Comme nous l'avons expliqué dans une publication antérieure (Valenduc, 2009), le principal mérite de la DCR est de réduire le biais que crée un système fiscal classique en faveur de l'emprunt et à l'encontre des fonds propres (OECD, 2007). Ce biais provient du fait que les intérêts sont déductibles alors que les dividendes sont taxables. C'est pour supprimer ce biais que des économistes ont proposé l'*Allowance for Corporate Equity* (Devereux et Freeman, 1991), dont les intérêts notionnels sont un cas d'application.

Deux reproches pouvaient toutefois être faits à l'encontre de la version d'origine des intérêts notionnels : leur application au stock de capital existant et l'insuffisance des mesures anti-abus, essentiellement à l'encontre des montages opérés par les groupes multinationaux. L'application au stock de capital existant a créé un effet d'aubaine. L'insuffisance des mesures anti-abus a été très largement documenté dans Zangari (2014). Il s'est traduit par l'installation en Belgique de sociétés de financement de groupes multinationaux qui ont concentré en leur sein une part importante des déductions sans effet correspondant en termes d'investissement, de valeur ajoutée et d'emploi<sup>59</sup>. Leur effet était davantage de réduire la charge fiscale du groupe, au niveau consolidé, que d'inciter à la localisation d'activités économiques en Belgique.

La nouvelle mouture de la DCR répond à ces deux critiques : elle s'applique aux nouveaux fonds propres et les mesures anti-abus ont été complétées. Cette réforme de la DCR a, en fait, mis l'accent sur les mérites économiques d'un tel dispositif. Elle est dans la ligne des constats effectués par le Conseil supérieur des Finances (2016) : ce qui était remis en question par le nouveau contexte international n'était pas la DCR en elle-même, mais son utilisation à des fins de planification fiscale.

Ce raisonnement s'est trouvé conforté lorsque la Commission européenne a déposé une proposition pour une base taxable commune (European Commission, 2016b) : celle-ci comprenait une disposition similaire sous le label d'une *Allowance for Growth and Investment (AGI)*<sup>60</sup>. Les discussions sur cette proposition n'ont toutefois pas abouti et la Commission a proposé récemment une nouvelle voie<sup>61</sup>.

Un autre point important est l'incorporation des nouvelles règles de fiscalité internationale. Dès lors que la Belgique s'inscrit ainsi dans un mouvement concerté au niveau international, l'éventuel impact négatif en termes de moindre attractivité économique devrait être très faible, voire inexistant.

Dans cet alignement sur les nouvelles normes de fiscalité internationale, la réforme de la déduction pour revenus de brevets mérite une discussion approfondie. La nouveauté introduite par l'accord BEPS est celui d'un lien entre les revenus de brevets qui bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel et l'activité de R&D qui a généré ces brevets : c'est l'approche « nexus » (OECD, 2015b). Ceci s'inscrit dans l'orientation plus générale de l'accord BEPS : réaligner le lieu d'imposition des bénéficiaires avec celui de la création de la valeur. Il s'agissait aussi de mettre fin aux « boîtes à brevets » (*patent boxes*) qui étaient utilisées uniquement à des fins de planification fiscale.

Selon Gonzalez-Cabral et al. (2023), externaliser l'activité de R&D entraîne une hausse du taux effectif moyen de 14% en moyenne dans les pays de l'OCDE, contre 7% lorsque les incitants restent compatibles avec l'approche nexus. Pour la Belgique, la conformité à l'approche nexus permet une réduction plus nette du taux effectif moyen, de l'ordre 20 points. Ceci permet à la Belgique d'afficher un taux effectif moyen particulièrement bas pour ce type d'investissement en R&D.

L'interrogation est la suivante : dès lors que l'octroi d'un régime préférentiel aux revenus de brevets requiert une activité de recherche, pourquoi ne pas octroyer directement les incitants aux activités de recherche, et donc sur les inputs plutôt que sur l'output ? Trois arguments, au moins, plaident en ce sens.

---

<sup>59</sup> Voir à ce sujet Conseil supérieur des Finances (2014), pp. 166-172.

<sup>60</sup> Voir la discussion de cette proposition dans Valenduc (2018).

<sup>61</sup> Sous le nom de *Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT) - A proposal for a new legislative framework for corporate taxation in the EU*.

- La justification économique des aides à la recherche est celle d'une externalité positive : le rendement social de la recherche est supérieur à son rendement privé et, en l'absence d'aide, l'investissement en R&D serait suboptimal. L'externalité peut être traitée de deux façons : en protégeant le résultat, ce qui confère une rente et accroît le rendement privé, ou en réduisant le coût de l'activité de recherche par des aides fiscales ou directes. La déduction pour revenus de brevets s'ajoute à leur protection et aux aides sur les inputs : cet ajout n'est-il pas un double emploi ?
- Un incitant fiscal atteint son but s'il génère un effet additionnel : réduire le coût d'activités de recherche qui auraient de toute façon eu lieu ne génère qu'un effet d'aubaine. Les études faites sur des micro-données confirment bien l'effet d'additionnalité des dispenses de versement de précompte professionnel mais n'en trouvent pas pour la déduction pour revenus de brevets (Dumont, 2022).
- L'approche nexus a son coût administratif et de mise en conformité. Il faut prouver le lien entre les dépenses de R&D et les revenus de brevets qui sont candidats au régime préférentiel.

Ces arguments convergent vers une même conclusion : il serait assurément plus efficace, d'un point de vue économique, de cibler les incitants sur les inputs. La déduction pour revenus de brevets fait double emploi avec leur protection, n'engendre pas d'additionnalité mais bien un coût supplémentaire de gestion de l'impôt.

Un dernier point de discussion concerne l'impact budgétaire. Nous n'entrerons pas ici dans le détail des différentes mesures. Sur ce point, on peut renvoyer aux observations faites par la Cour des comptes<sup>62</sup>. Notre point de discussion concerne la non-prise en compte par le gouvernement des effets de retour. D'un point de vue théorique, ceux-ci sont de deux types. Les premiers concernent l'impact éventuel de la réforme sur l'économie réelle, en ce compris la localisation des activités économiques, et les seconds concernent son impact sur la localisation des bases imposables, indépendamment de la localisation des activités économiques.

Pour ce qui concerne le premier point, la neutralité budgétaire ne signifie pas nécessairement l'absence d'effet de retour. Ce serait supposer que l'effet de la réforme n'est pas différencié entre les entreprises et/ou que l'élasticité de l'investissement au coût du capital est unique, quel que soit le type d'entreprise.

Ni l'une ni l'autre de ces hypothèses ne sont vérifiées. La première hypothèse est invalidée par le fait que les mesures compensatoires sont nombreuses, de natures diverses et qu'elles touchent différemment les entreprises. Pour ce qui concerne la seconde, l'élasticité de l'investissement au coût du capital a une nature différente pour les entreprises insérées dans un groupe multinational et pour celles insérées dans le tissu économique local. Hanappi et Whyman (2023) concluent, sur base d'un examen sur micro-données, qu'elle est plus faible pour les secondes. Pour les entreprises multinationales, l'élasticité de l'investissement au coût du capital est plus faible au niveau du groupe mais les écarts de taxation entre pays ont un effet sur la localisation de l'investissement. Cette élasticité est vraisemblablement plus élevée pour certaines formes d'investissement direct étranger que pour d'autres : ceux dont la motivation est la présence sur un marché ont vraisemblablement une élasticité au coût du capital plus faible.

Il est donc particulièrement délicat d'évaluer les effets de retour d'une telle réforme : cette problématique tombe dans un vide entre deux types de modèles : les modèles macroéconomiques ne peuvent tenir compte des différences mentionnées ci-dessus et les modèles de microsimulation disponibles ne sont pas dynamiques. De plus, pour compliquer encore la tâche, les effets de retour dépendent pour partie des politiques fiscales mises en œuvre dans d'autres pays.

La non-prise en compte des effets de retour était donc d'une prudence bienvenue. Il y avait cependant un « coût de l'inaction » qui n'a pas été pris en compte : ne rien faire, c'était garder un taux d'imposition nominal comparativement élevé, ce qui aurait pu se traduire dans une évolution à politique (nationale) inchangée défavorable. Que la réforme soit budgétairement neutre ou pas, ne rien faire pouvait très bien avoir un coût budgétaire.

---

<sup>62</sup> Voir Cour des comptes (2017), pp. 50-53.

Le deuxième type d'effet de retour concerne la localisation des bases imposables, indépendamment de celle des activités économiques. Ceci renvoie donc aux pratiques de *profit shifting*. La question n'est pas ici de savoir si la réforme peut attirer des bénéficiaires, mais plutôt si elle peut mettre un frein aux déplacements de bénéficiaires qui se faisaient, avant réforme, au détriment de la Belgique. Dans son rapport de 2016, le Conseil supérieur des Finances discutait la question de l'impact d'une baisse du taux nominal sur les déplacements de bénéficiaires imposables qui s'opèrent par la fixation des prix de transferts : un taux nominal élevé incite les groupes multinationaux à gonfler les charges déductibles en Belgique dans les transactions entre entreprises affiliées. Sur base d'une semi-élasticité de référence dans la littérature (Clausing, 2003), le Conseil supérieur des Finances estimait alors qu'une baisse du taux nominal à 25% pouvait se traduire dans un élargissement de la base imposable de 16,2%. Les prix de transfert ne sont toutefois qu'un des canaux par lesquels se fait le *profit shifting*. Les autres canaux importants sont les flux de royalties et les financements par emprunt. Le lien entre les déplacements de bénéfice et les écarts de taux d'imposition est mesuré par une semi-élasticité pour laquelle l'estimation de consensus était de l'ordre de -0,8 à -1<sup>63</sup>. La mise en œuvre du *Country by country reporting* (CbCR) a permis de nouvelles études empiriques sur l'effet des écarts de taux d'imposition sur le *profit shifting*. Les études les plus récentes mettent en œuvre des non-linéarités : la réaction – captée par une semi-élasticité aux écarts de taux d'imposition – serait moindre entre pays proches de la moyenne des taux d'imposition et beaucoup plus forte lorsque les déplacements de bénéficiaires se font vers des pays à très faible taux d'imposition (Bratta et al., 2021 ; Fuest et al., 2022). La mesure dans laquelle une baisse de l'impôt des sociétés peut s'autofinancer par une localisation plus importante de profits des entreprises multinationales reste donc une question ouverte.

## 4.5 Les chantiers inachevés

### 4.5.1 L'élargissement des bases imposables

Comme indiqué dans ce chapitre, notre système fiscal combine des taux élevés et des bases étroites. Ceci nous place de façon peu avantageuse quant à l'arbitrage entre efficacité et équité de l'impôt. Baisser les taux d'imposition et élargir les bases imposables rendrait l'imposition plus efficace, sans la rendre a priori moins équitable : tout dépend, de ce point de vue, de la façon dont s'opèrent l'élargissement de la base imposable et la baisse des taux (OECD, 2010).

L'inventaire des dépenses fiscales indique assurément un potentiel d'élargissement des bases imposables : l'impact des dépenses fiscales, exprimé en pourcentage du rendement de l'impôt, le confirme (tableau 4.7).

Il faut toutefois convenir qu'entre les chiffres et la faisabilité politique des réformes correspondantes, le chemin peut dans certains cas être délicat. On perçoit la difficulté dès qu'on détaille les principales dépenses fiscales, pour chacun des impôts concernés.

Ainsi, en TVA, l'essentiel provient des taux réduits et plus particulièrement du taux de 6% appliqué aux biens et services qui sont considérés comme de première nécessité. Contrairement à l'intuition, l'essentiel du coût budgétaire n'est pas le reflet d'un transfert qui bénéficierait principalement aux bas revenus. Les dépenses correspondantes des ménages, exprimées en montant absolu, progressent sur l'échelle des revenus et la perte de TVA résultant de l'application d'un taux réduit est en pourcentage du montant absolu des dépenses. Ainsi, près de deux tiers de l'effet des taux réduits est au bénéfice de la moitié supérieure de la distribution, tandis que le premier décile ne bénéficie que de 5% de la réduction de la TVA<sup>64</sup>. La suppression du taux réduit ne peut toutefois se concevoir que dans le cadre d'une réforme fiscale globale qui revalorise les bas revenus. En droits d'accises, la même problématique se pose dès lors qu'une des principales dépenses fiscales

---

<sup>63</sup> Estimations citées par Bratta et al. (2021). Ceci signifie qu'une baisse du taux de l'impôt des sociétés de 1 point par rapport au taux des autres pays augmente de 0,8 à 1% les profits localisés dans le pays.

<sup>64</sup> Conseil supérieur des Finances, 2014, pp. 74-77.

concerne l'exonération du mazout de chauffage et que la facture énergétique est relativement plus importante pour les bas revenus.

Pour l'impôt des personnes physiques, les réductions d'impôt pour revenus de remplacement constituent à elles seules près de deux tiers des pertes de recettes provenant des dépenses fiscales fédérales. L'essentiel du coût concerne les pensions, dont le nombre est bien supérieur à celui des allocations de chômage ou des indemnités d'assurance-maladie. La suppression des réductions d'impôt se traduirait par une baisse du taux de remplacement net des prestations sociales et serait assurément anti-redistributive. On peut difficilement la concevoir sans une revalorisation des prestations sociales de base. Parmi les autres postes importants se trouve le soutien au 2<sup>e</sup> et au 3<sup>e</sup> pilier du régime des pensions (l'assurance groupe, l'assurance vie et l'épargne-pension) où une réforme nécessiterait de protéger les contrats en cours.

L'inventaire des dépenses fiscales ne donne pas nécessairement une vue complète du potentiel d'élargissement des bases imposables et ce pour deux raisons.

La première tient à la non-exhaustivité des données. Une recherche sur les avantages extra-salariaux a donné des informations complémentaires sur l'étendue de ceux-ci (Traversa et Valenduc, 2020). Un cas important est celui des voitures de société, pour lesquelles le régime de taxation diffère notablement de celui des salaires. Il peut être étendu aux nombreux régimes particuliers qui ont été créés ces dernières années : droits d'auteur, artistes, sportifs, etc. D'un point de vue théorique, un impôt plus neutre où tout avantage extra-salarial serait imposé comme un salaire serait assurément plus efficace. Il serait aussi plus équitable au vu de ce qu'on sait sur la distribution de ces avantages : les plus hauts revenus en bénéficient davantage<sup>65</sup>. Mais une telle réforme devrait alors très vraisemblablement poser la question du plafonnement des cotisations sociales, en tout cas pour celles qui financent des prestations qui sont elles-mêmes plafonnées.

L'inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles pointe également un autre potentiel d'élargissement : dès lors que, pour les accises, le point de référence est non pas le taux de base sur chaque vecteur d'énergie considéré isolément mais une référence commune avec conversion des taux en vigueur en gigajoules et tonnes d'équivalent pétrole (tep), il apparaît que certains vecteurs d'énergie – dont principalement le gaz naturel – sont nettement moins imposés que d'autres.

#### 4.5.2 La fiscalité de l'épargne

La fiscalité de l'épargne reste un autre chantier inachevé. Les taux d'imposition effectifs diffèrent fortement entre actifs financiers (Valenduc, 2003 ; OECD, 2018). Or, on sait que si la fiscalité a peu d'effet sur le niveau global de l'épargne, elle affecte sa composition. Les choix des épargnants sont alors guidés par les paramètres fiscaux et l'allocation des ressources n'est pas économiquement optimale. En témoigne notamment l'importance des livrets d'épargne dans les actifs financiers des particuliers.

En augmentant le taux du précompte mobilier, le tax shift n'a fait qu'accroître l'écart d'imposition effective entre les actifs dont le rendement est soumis à ce précompte et ceux qui en sont totalement ou partiellement exonérés. D'autres décisions vont dans le même sens : la taxe sur les comptes-titres exempte certains actifs financiers et ne correspond donc pas à une imposition uniforme. L'absence d'imposition des plus-values reste une question importante. Bon nombre de produits financiers ont en effet pour but de transformer des revenus récurrents, qui seraient imposables, en plus-values qui ne le sont pas.

La question d'une réforme de la fiscalité de l'épargne reste donc un chantier inachevé. Les pistes ont été tracées : la meilleure voie serait une imposition uniforme des revenus et plus-values, avec une exonération à la base indépendante des choix de placement (CSF, 2014).

---

<sup>65</sup> Voir Traversa et Valenduc (2020) ainsi que l'analyse faite par le Conseil supérieur des Finances (2009) sur les voitures de société, pp. 122 et suivantes. Voir également l'inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles publié par le SPF Finances et le SPF Santé publique, Gestion de la chaîne alimentaire et Environnement en 2021 et sa mise à jour en 2023.

### 4.5.3 La fiscalité environnementale

La fiscalité environnementale constitue assurément le troisième chantier inachevé. Mis à part l'indexation des accises – supprimée dès 2019 lors du mouvement des gilets jaunes en France – et l'alignement des accises du diesel sur celles de l'essence, la fiscalité environnementale a été la grande absente de la décennie. Des pistes avaient été tracées dès 2009 (Conseil supérieur des Finances, 2009) : intégration des coûts externes dans les prix de l'énergie avec mise en œuvre des compensations nécessaires pour les entreprises et pour les particuliers, démantèlement des subventions dommageables à l'environnement, révision des incitants fiscaux pour les investissements « verts » des particuliers. Ces derniers ont été démantelés mais nous n'avons toujours pas de taxe carbone et l'inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles a mis le doigt sur l'ampleur de ces subventions.

## Références

BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN et BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2011), *Réductions des cotisations sociales et modalités du financement alternatif*, mimeo, 27 avril 2011.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), *Incidence macroéconomique et budgétaire du scénario de tax shift révisé par le cabinet du ministre des Finances et comparaison avec l'exercice de novembre 2015*.

BRATTA B., SANTOMARTONIO V. et ACCIARI P. (2021), *Assessing profit shifting using Country-by-Country Reports: a non-linear response to tax rate differentials*, University of Oxford, Working Paper 2021-03.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (2023), *Inventaire 2022 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État*, Doc 55 3646/002.

CLAUSING K.A. (2003), *Tax-motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade price*, Journal of Public Economics, 87, pp. 2207-2223.

CONSEIL EUROPÉEN (2012), *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015*, COM (2012) 314 final.

CONSEIL EUROPÉEN (2013), *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2013-2016*, COM (2013) 351 final.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, SECTION FISCALITÉ ET PARAFISCALITÉ (2014), *Un tax shifting en faveur du travail et des bases imposables plus larges*, SPF Finances.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, SECTION FISCALITÉ ET PARAFISCALITÉ (2016), *Avis sur l'impôt des sociétés dans un contexte « Post-Beps »*, SPF Finances.

DE CALLATAÏ E. (Ed) (2002), *La fin du déficit budgétaire/Het einde van het budgettair tekort - Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges/Analyse van de recente evolutie van de belgische openbare financiën (1990-2000)*, Histoire des finances publiques en Belgique, tome VI, De Boeck.

DE CALLATAÏ E. et THYS Clément F. (Eds) (2012), *The return of the deficit - Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven University Press.

DECOSTER A., GÉRARD M. et VALENDUC C. (2002), *Recettes publiques et politique fiscale*, dans de CallataÏ E. (Ed), *La fin du déficit budgétaire - Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Histoire des finances publiques en Belgique, tome VI, De Boeck, pp. 107-134.

DECOSTER A., GÉRARD M., VALENDUC C. (2012), *Tax policy: a decade of tax cuts*, dans De CallataÏ E. et Thys Clément F. (Eds), *The return of the deficit - Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven University Press, pp. 95-120.

- DECOSTER A. et VALENDUC C. (Eds) (2010), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Editions de l'Université libre de Bruxelles.
- DECOSTER A., VANHEUKELOM T. en VERBIST G. (2018a), *Financiële werkprikkels en herverdeling onder Michel I*, Leuvense Economische Standpunten, n°172.
- DECOSTER A., PERELMAN S., VANDELANNOTTE D., VANHEUKELOM T. and VERBIST G. (2018b), *Which way the pendulum swings? Equity and Efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium*, KULeuven, Department of Economics, Discussion Paper Series, n°18.16.
- DEVEREUX M.P. and FREEMAN H. (1991), *A General Neutral Profit Tax*, Fiscal Studies, Vol. 12, n°3.
- DUMONT M. (2022), *Public support to Business Research and Development, in Belgium, 4<sup>th</sup> Evaluation*, Federal Planning Bureau, Report 12721.
- EUROPEAN COMMISSION (2016a), *Proposal for a Council Directive laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market*, (EU) 2016/1164.
- EUROPEAN COMMISSION (2016b), *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*, COM (2016) 685 final.
- FUEST C., GREIL S., HUGGER F. and NEUMEIR F. (2022), *Global profit Shifting of Multinational Companies: Evidence from CbCR Micro Data*, CESifo Working Paper n°9757.
- GONZALEZ-CABRAL A., HANAPPI T., APPELT S., GALINDO-RUEDA F. and O'Reilly P. (2023), *Effective tax rates for R&D intangibles*, OECD Taxation Working Paper n°63.
- HANAPPI T. and WHYMAN D. (2023), *Tax and Investment by Multinational Enterprises*, OECD Taxation Working Papers, n°64.
- KAKWANI (1977), *Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison*, National Tax Journal, Vol. 37, n°4.
- OECD (2007), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies n°16, OECD Publishing.
- OECD (2010), *Choosing a Board base – Low-Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy Studies n°19, OECD Publishing.
- OECD (2015a), *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Explanatory Statement*, OECD Publishing.
- OECD (2015b), *Counteracting Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into account Transparency and Substance, BEPS Action 5 – Final Report*, OECD Publishing.
- OCDE (2015c), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique*, Editions de l'OCDE.
- OECD (2018), *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies n°25, OECD publishing.
- OCDE (2022), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique*, Editions de l'OCDE.
- SIMAR L. (2016), *Le « tax shift » ou glissement fiscal*, Crisp, Courrier hebdomadaire, n°2319-2320.
- SPF FINANCES et SPF SANTÉ PUBLIQUE, GESTION DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT (2021), *Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles*.
- TRAVERSA J.-B. et VALENDUC C. (2020), *Les avantages extra-salariaux et les modalités d'imposition particulière des salaires*, SPF Finances, Working Paper n°2020-02.
- VALENDUC C. (2003), *Effective taxation of household savings in Belgium*, Paper presented at the 59<sup>th</sup> congress of the International Institute for Public Finance "Public Finance and Financial markets", Praha, 25-28 August.
- VALENDUC C. (2009), *Les intérêts notionnels : une réforme fondamentale et controversée*, CRISP, Courrier hebdomadaire, n°2018.
- VALENDUC C. (2011), *Imposition des revenus du travail, du capital et de la consommation : évolutions récentes*, SPF Finances, Bulletin de documentation, n°3, pp. 15-62.

VALENDUC C. (2019a), *La politique fiscale : de nouvelles orientations*, Reflets et perspectives de la vie économique, n°1-2, pp. 39-67.

VALENDUC C. (2019b), *Imposition du travail, du capital et de la consommation : l'apport des taux implicites à l'analyse des évolutions de politique fiscale*, Reflets et perspectives de la vie économique n°1-2, pp. 173-207.

ZANGARI E. (2014), *Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and Italian ACE Systems*, European Commission, Taxation Papers, n°44.



## Chapitre 5

### Les grandes lignes de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État

---

Sébastien Thonet, UNamur (CERPE<sup>66</sup>)

---

*This chapter aims to present the implications of the 6<sup>th</sup> state reform that was negotiated in 2011-2012. We list the main competences that were transferred from the federal level to the communities and regions and their budgetary implications. The chapter first recalls the context which surrounded the preparation of the 6<sup>th</sup> state reform and the main principles which guided the negotiators in finalizing the reform. We next examine one by one the new fiscal responsibilities received by communities and regions. For each subject, we explain the distribution of resources and long-term financing arrangements. We also describe the different specific mechanisms agreed by the negotiators to respect their main principles, such as the contribution to fiscal consolidation, the transition mechanisms and the accountability mechanisms. The chapter finally deals with three particularities of the reform, namely the refinancing of Brussels, the specific provisions for the German-speaking Community and the agreements between communities and regions on the French-speaking side.*

JEL Codes : H10, H20, H50, H60, H70

Keywords: sixth state reform, budget, public finance, states, public revenue, public expenditure, solidarity, special financing law

---

#### 5.1 Contexte

Après les élections de juin 2010, la Belgique va se retrouver sans gouvernement fédéral pendant plus d'un an et demi. Les tensions communautaires sont très présentes entre le nord et le sud du pays, et plusieurs sujets sont sur la table : scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, transfert de nouvelles compétences vers les entités fédérées, problématiques socio-économiques (principalement l'écart de richesse entre le nord et le sud du pays), etc. La période est également marquée par les conséquences de la crise financière de 2008-2009 qui a lourdement affecté l'endettement du pays. Les rapports du Conseil supérieur des Finances (CSF) pointent la problématique du coût du vieillissement (assumé intégralement par le niveau fédéral jusque-là) et préconisent un partage de l'effort budgétaire entre l'entité I et l'entité II<sup>67</sup> en cas de réforme de l'État<sup>68</sup>.

C'est dans ce contexte que vont démarrer les négociations entre les francophones et les néerlandophones qui aboutiront, après plusieurs mois de travail, à l'accord politique du 11 octobre 2011. Celui-ci va déterminer les contours de la future 6<sup>e</sup> réforme de l'État, qui sera formalisée dans la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État et la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences. La première modifie la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui dresse la liste des compétences et pouvoirs attribués aux Communautés et aux Régions. La deuxième modifie la loi spéciale du 16 janvier 1989 qui définit le financement des entités fédérées. Ce chapitre s'attache à synthétiser les principales implications de ces textes sur le plan budgétaire.

---

<sup>66</sup> Centre de recherches en économie régionale et politique économique.

<sup>67</sup> Rapport de mars 2011 de la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances, p. 17.

<sup>68</sup> Voir ci-après, chapitre 10.

## 5.2 Les grands principes

Au moment de mettre en place la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, les négociateurs se sont accordés sur plusieurs grands principes à respecter<sup>69</sup>.

- En premier lieu, il y avait une volonté d'accroître l'autonomie financière des entités fédérées en augmentant significativement leurs recettes propres. Le choix s'est porté sur une transformation des dotations fédérales en additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP). Toutefois, comme lors de la 5<sup>e</sup> réforme de l'État, l'autonomie accordée était accompagnée de plusieurs garde-fous, comme le fait de maintenir les règles de progressivité de l'IPP et d'éviter une concurrence fiscale régionale déloyale<sup>70</sup>.
- Par ailleurs, conformément aux recommandations du CSF, la réforme devait permettre d'assurer la viabilité à long terme de l'autorité fédérale et de maintenir la politique de redistribution interpersonnelle.
- Sans mettre en péril ce dernier principe, la réforme ne devait pas non plus appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées.
- Un autre grand principe de cette réforme est de responsabiliser les politiques des entités fédérées. En effet, la loi spéciale de financement (LSF) des entités fédérées prévoit plusieurs mécanismes de responsabilisation dans différents domaines : pension, emploi, climat, etc.
- Les négociateurs ont également porté leur attention sur la situation et le rôle de capitale internationale de la Région de Bruxelles-Capitale, qui se matérialisera par un refinancement spécifique.
- La 6<sup>e</sup> réforme de l'État va également être l'occasion de corriger certains mécanismes indésirables de la précédente loi (intervention de solidarité nationale, « effet turbo-Lambermont », etc.).

Globalement, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État va représenter un transfert de compétences d'environ 18,7 milliards € (4,5% du PIB national de 2015)<sup>71</sup>, dont 7,1 milliards € aux Régions et 11,6 milliards € aux Communautés en ce compris la Commission communautaire commune (Cocom).

Elle entrera en vigueur, pour la plupart de ses dispositions, au 1<sup>er</sup> juillet 2014, mais les implications financières portent réellement leurs effets à partir du budget initial de 2015.

Si on exclut les taxes et impôts régionaux, l'ensemble des moyens LSF des entités fédérées s'élève à environ 50,2 milliards € après la mise en place de cette réforme. Le tableau repris en annexe de ce chapitre synthétise, par compétence et par entité, les moyens reversés par le pouvoir fédéral.

## 5.3 Particularités de la réforme partagées par les entités fédérées

### 5.3.1 Contribution à l'assainissement budgétaire (art. 35 nonies, 47/2 et 65)

Afin de répondre au principe de viabilité à long terme de l'autorité fédérale et soulager l'entité I de l'augmentation du coût du vieillissement, une contribution à l'assainissement budgétaire est introduite au niveau du financement des entités fédérées. Il s'agit d'un montant structurel porté en déduction des moyens des Communautés et Régions et qui n'est compensé par aucun mécanisme, même temporairement.

Pour les Régions, 831 millions € sont déduits de la dotation emploi en 2015 et un montant identique est une nouvelle fois déduit en 2016, soit un total de plus de 1,6 milliard €.

---

<sup>69</sup> Voir Lecuivre É. et Van Hoolandt D. (2022), pp. 3 et 4.

<sup>70</sup> Voir ci-après, chapitre 6.

<sup>71</sup> Calculs propres effectués à partir de la LSF. Ce montant exclut les crédits des compétences transférées lors des réformes précédentes et qui sont parfois réintégrées dans le calcul des nouvelles dotations, à l'image du droit de tirage du MET (ministère de l'Emploi et du Travail) pour la dotation emploi.

Pour les Communautés flamande et française, 356 millions € sont déduits de la dotation IPP en 2015 et un montant identique est une nouvelle fois déduit en 2016, soit un total de plus de 0,7 milliard €.

Par construction technique, la prise en charge de chaque entité dépend de la clé de répartition de la dotation emploi et de la dotation IPP, c'est-à-dire la clé IPP calculée sur l'IPP restant au fédéral. L'indexation est également identique, à savoir l'inflation et 55% de la croissance réelle du PIB.

La Communauté germanophone contribue, quant à elle, à hauteur de 2,2 millions € en 2015 et en 2016 au niveau de sa dotation IPP, qui est indexée à l'inflation et 91% de la croissance du PIB<sup>72</sup>.

La Cocom est également sollicitée pour l'effort d'assainissement au niveau de sa dotation spécifique<sup>73</sup>, avec une déduction de 10,2 millions € répétée en 2015 et 2016, et indexée de la même manière que sa dotation (inflation et 65% de la croissance réelle du PIB).

Le tableau 5.1 reprend l'estimation de la répartition des contributions des entités fédérées à l'assainissement budgétaire en 2015 et 2016. Étant donné que la contribution est proportionnelle au juste retour<sup>74</sup>, la Flandre (Région + Communauté) prend en charge une part très importante (63%).

**Tableau 5.1**  
**Contributions directes des entités fédérées à l'assainissement budgétaire en 2015 et 2016**  
**hors indexation**  
**(millions €, sauf mention contraire)**

	2015	2016	Total	Part (%)
Région wallonne	235,2	234,6	470,0	19,6
Région bruxelloise	69,2	67,4	136,6	5,7
Flandre	757,7	760,119	1 518,7	63,4
dont Région	526,9	529,2	1 056,2	44,1
dont Communauté	230,8	231,6	462,5	19,3
Communauté française	122,5	121,6	244,1	10,2
Communauté germanophone	2,1	2,1	4,3	0,2
Cocom	10,2	10,2	20,4	0,9
TOTAL	1 197,0	1 197,0	2 394,0	100

Source : LSF, calculs CERPE.

Cependant, pour la Région wallonne et la Région bruxelloise, l'assainissement budgétaire entraîne également des répercussions structurelles sur le montant perçu au niveau du mécanisme de solidarité nationale, augmentant ainsi leur contribution effective d'environ 31 millions € pour la Région wallonne et 19 millions € pour la Région de Bruxelles-Capitale<sup>75</sup>. En effet, à partir de l'année 2016, on soustrait au montant de base du mécanisme de solidarité (cf. infra, 5.5.5) le total de l'assainissement budgétaire à charge des Régions et 50% de celui des Communautés, ce qui équivaut plus ou moins à 1 milliard €. Notons que ces impacts ne sont pas compensés au niveau du mécanisme de transition (voir point suivant).

### 5.3.2 Mécanisme de transition (art. 48/1)

Le mécanisme de transition (ou socle compensatoire) est un dispositif introduit dans la LSF qui permet d'amortir temporairement les impacts engendrés par la nouvelle réforme de l'État, en dehors des impacts

<sup>72</sup> Art. 58 novies de la loi du 31/12/1983.

<sup>73</sup> Art. 65 de la LSF.

<sup>74</sup> On peut définir le juste retour comme la redistribution par le pouvoir fédéral de recettes aux entités fédérées en fonction de leur contribution effective dans le produit des recettes.

<sup>75</sup> Source : LSF et calculs CERPE.

généralisés par la contribution à l'assainissement budgétaire et la responsabilisation pension. Structurellement, il ne permet pas réellement de respecter le principe de non-appauvrissement des entités fédérées, puisque le mécanisme disparaît complètement à partir de 2034.

Les impacts peuvent provenir, soit d'une révision d'anciens dispositifs, soit de l'introduction de nouvelles modalités de financement. Dans le premier cas, le mécanisme de transition est calculé en prenant la différence entre les moyens prévus pour les anciennes compétences dans l'ancienne LSF et ceux prévus dans la nouvelle LSF. Dans le deuxième cas, le mécanisme de transition est calculé en prenant la différence entre les besoins actuels des nouvelles compétences et les moyens prévus pour celles-ci par la nouvelle LSF.

Le mécanisme de transition correspond à la somme des impacts (positifs ou négatifs) des différentes composantes de la réforme, multipliée par -1. Autrement dit, les entités qui ont reçu plus d'argent que la couverture des besoins avec la nouvelle réforme voient leurs moyens diminués d'un montant similaire pendant une période de transition. Mais ensuite, le gain de la réforme est conservé pleinement. À l'inverse, si une entité a été pénalisée par la réforme, elle reçoit une compensation temporaire pour amortir le choc. Mais, après la période de transition, elle doit assumer seule la perte de moyens.

La période de transition est fixée par la LSF à vingt ans : la dotation est maintenue constante en nominal pendant dix ans, puis disparaît linéairement lors des dix années suivantes. Pour les Communautés, le mécanisme de transition n'est véritablement établi qu'en 2016 à cause de la reprise plus tardive de la compétence hôpitaux.

Le tableau 5.2 reprend le détail du calcul du mécanisme de transition par matière pour les Communautés, dans sa version définitive. Il montre par exemple que la réforme a eu un impact positif pour la Communauté française et la Cocom (sans considérer l'assainissement budgétaire et la responsabilisation pension) et que, pour compenser les gains obtenus, ces entités sont débitées temporairement d'un montant similaire.

**Tableau 5.2**  
**Détail du calcul du mécanisme de transition pour les matières communautaires**  
**(millions €)**

	Communauté française	Communauté flamande	Cocom
Dotations TVA et IPP (art. 40 quinquies et 47/2)	-187,9	29,3	0,00
Nouvelles compétences intégrées dans la part attribuée TVA (art. 40 quinquies)	57,9	100,7	0,02
Prestations familiales (art. 47/5)	-9,7	-78,0	28,32
Frais de gestion prestations familiales (art. 47/6)	-4,5	4,6	0
Soins aux personnes âgées (art. 47/7)	6,7	34,5	-41,21
Soins de santé (art. 47/8)	28,2	34,2	-99,85
Changement tutelle institutions bruxelloises <sup>76</sup> (art. 47/8)	-82,8	0	82,84
Hôpitaux (art. 47/9)	-32,5	37,3	-5,86
Maisons de justice (art. 47/10)	9,8	-9,7	0
TOTAL	-155,3	152,8	-35,74

Source : LSF, calculs CERPE.

Finalement, les Régions wallonne et bruxelloise sont compensées temporairement de respectivement 621 et 99 millions €, tandis qu'on retire 322 millions € à la Région flamande. Cependant, tous ces montants disparaissent à l'horizon 2034.

<sup>76</sup> Certaines institutions bruxelloises du domaine de la santé ont dû faire un choix entre le statut unicommunautaire et bicommunautaire au moment de la réforme. Elles ont opté en masse pour le statut bicommunautaire se rapportant à la Cocom. La situation structurelle de la Communauté française s'est donc améliorée de près de 83 millions €, au détriment de la Cocom (source : budget des voies et moyens 2016 du pouvoir fédéral, p. 140).

**Tableau 5.3**  
**Détail du calcul de mécanisme de transition pour les matières régionales**  
**(millions €)**

	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande
Supplément agriculture	-3,8	-9,7	13,6
Agriculture et pêche	-2,2	-3,0	5,3
Recherche scientifique en lien avec l'agriculture	3,6	-5,0	1,4
Commerce extérieur	-2,8	0,0	2,8
Lois communale et provinciale	-0,9	0,2	0,7
Nouvelles compétences 6 <sup>e</sup> réforme	-21,0	27,1	-6,1
Emploi	222,5	184,5	-407,0
10% emploi non accordé	157,7	59,7	239,5
Dépenses fiscales	17,5	-74,5	57,0
Numérateur facteur d'autonomie	22,5	41,7	-64,2
Terme négatif ancienne LSF	0	-209,5	-164,5
Mécanisme de solidarité	227,9	87,0	0,0
Cotisations sociales – transferts allocations familiales	-0,2	0,6	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>620,5</b>	<b>99,137</b>	<b>-321,557</b>

Source : LSF, calculs CERPE.

### 5.3.3 Mécanisme de responsabilisation pension (art.65 quinquies)

Le choix des entités fédérées en matière de recrutement et de nomination de leurs fonctionnaires entraîne des répercussions sur le coût des pensions qui sont, elles, à charge du budget fédéral. Afin de faire contribuer les entités fédérées au coût du vieillissement, un mécanisme de responsabilisation a été mis en place avec la 6<sup>e</sup> réforme de l'État.

**Tableau 5.4**  
**Évolution de la responsabilisation pension prévue par la LSF entre 2015 et 2020**  
**(millions €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Communauté française	55,9	62,1	68,3	74,5	80,6	86,8
Communauté flamande	84,4	93,8	103,1	112,4	121,7	131,1
Communauté germanophone	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4
Cocom	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cocof	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Région wallonne	3,9	4,3	4,7	5,2	5,6	6,0
Région de Bruxelles-Capitale	0,8	0,9	0,93	1,0	1,1	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>145,2</b>	<b>161,2</b>	<b>177,3</b>	<b>193,3</b>	<b>209,3</b>	<b>225,7</b>

Source : art. 65 quinquies de la LSF et art. 60 quater de la loi du 31/12/1983.

La participation des Communautés et des Régions à ce coût du vieillissement est très progressive et n'entre en vitesse de croisière qu'à partir de 2028 où la contribution atteint le taux de cotisation sociale employeur<sup>77</sup> (8,86% de la masse salariale). Dans une première phase, entre 2015 et 2020, la contribution est fixée en

<sup>77</sup> Cotisation patronale spéciale due sur tous les versements effectués par les employeurs en vue d'allouer aux membres de leur personnel ou à leur(s) ayant(s) droit des avantages extra-légaux en matière de retraite ou de décès prématuré.

valeur absolue par la LSF et les montants bruts déterminés par celle-ci donnent des taux effectifs qui passent de 1,37% à 1,82%.

Ensuite, à partir de 2021, le mécanisme de responsabilisation équivaut à un pourcentage du taux de cotisation de 8,86% sur la masse salariale totale des fonctionnaires. Ce pourcentage démarre à 30% en 2021 et augmente d'un dixième chaque année jusqu'en 2028, où le taux de cotisation effectif atteint effectivement 8,86%.

#### 5.3.4 La liaison des dotations au PIB

Au niveau technique, l'évolution de la plupart des dotations est marquée par un dispositif particulier. En principe, les dotations sont indexées à un pourcentage de la croissance du PIB inférieur à 100%. Toutefois, si la croissance réelle du PIB dépasse 2,25%, alors les entités fédérées sont, en quelque sorte, récompensées : chaque point de pourcentage au-delà de 2,25% sera lié à 100%.

##### **Encadré 5.1**

##### **Illustration du mécanisme de liaison des dotations à la croissance**

Considérons, par exemple, que la croissance réelle du PIB s'établit à 3,25% et que la dotation est normalement indexée à 55% de la croissance.

Sans le dispositif, on obtient :  $0,55 * 3,25\% = 1,79\%$ .

Avec le dispositif, le calcul est décomposé en 2 parties :

- la première de 0 à 2,25% :  $0,55 * 2,25\% = 1,24\%$  ;
- la deuxième, entre 2,25 et 3,25% :  $100\% * (3,25\% - 2,25\%) = 1\%$ .

La croissance finale est donc de 2,24%, soit 0,45 point de pourcentage de plus que sans le dispositif.

Si, dans l'esprit des négociateurs, ce dispositif n'aurait pas dû avoir une grande importance, il a finalement joué un rôle important lors de la reprise de l'activité économique après Covid, en 2021 et 2022, où les taux de croissance réelle du PIB sont montés à respectivement 6,1 et 3,1%.

## 5.4 Les compétences et moyens transférés aux Communautés

Avec la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, les Communautés héritent de la plus grande part des nouvelles compétences transférées en termes de montant (environ 62% du total). Celles-ci sont composées des prestations familiales, des soins et aides aux personnes âgées, de divers soins de santé (prévention, santé mentale, première ligne, etc.), des infrastructures hospitalières, des maisons de justice, des pôles d'attraction interuniversitaires (PAI) et du jardin botanique de Meise.

Les moyens LSF des Communautés comprennent également des recettes de la Loterie nationale et la dotation pour le financement des étudiants étrangers, qui figuraient déjà dans la précédente réforme.

Une des particularités de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État est d'avoir prévu des transferts de matières personnalisables selon le concept de quatre régions linguistiques pour la plus grande partie des compétences. Selon ce concept, les Communautés française et flamande jouent un rôle plus restreint qu'habituellement, se limitant au territoire wallon francophone pour la première et au territoire de la Flandre pour la seconde. À Bruxelles, les compétences sont gérées par la Cocom dont l'importance est sensiblement agrandie avec la réforme. En ce qui concerne la Communauté germanophone, la situation est particulière, l'entité bénéficiant de sa propre loi de financement (voir 5.7).

Fondamentalement, on peut parler d'un transfert régional déguisé, contraint par le rôle attribué aux Communautés et aux Régions dans la Constitution (art. 127 à 140). Côté francophone, les nouvelles matières réparties selon le concept de régions linguistiques seront d'ailleurs transférées à la Région wallonne par les accords de la Sainte-Émilie (voir 5.8).

#### 5.4.1 Prestations familiales (art. 47/5 et 47/6)

Le volet « prestations familiales » regroupe plusieurs primes accordées aux ménages telles que les allocations familiales, les primes de naissance ou les primes d'adoption. En 2015, l'ensemble des besoins des quatre régions linguistiques représentait 6 471 millions €.

Pour les financer, une dotation fédérale identique est mise en place. La répartition des moyens est basée sur la clé de répartition des 0-18 ans des quatre régions linguistiques et l'évolution est influencée par trois paramètres : l'indice des prix à la consommation, 25% de la croissance du PIB par habitant de la Belgique et la croissance démographique des 0-18 ans de chaque région linguistique.

Une période de transition est prévue par les négociateurs, entre 2015 et 2019, durant laquelle FAMIFED (l'organe qui gérait les prestations familiales avant la réforme) va continuer à assurer la gestion administrative de la compétence. En contrepartie, les entités verront leur dotation diminuer d'un coût administratif calculé ex post en 2016 pour l'année 2015 (214 millions €, globalement) et indexé annuellement. À partir de 2020, chaque entité a mis sur pied son propre service administratif régional.

#### 5.4.2 Les soins aux personnes âgées (art. 47/7)

Le volet « soins aux personnes âgées » reprend plusieurs politiques d'aide aux personnes handicapées telles que l'allocation d'aide aux personnes âgées (APA) ou les aides à la mobilité. Il compte aussi les aspects de soins de longue durée qui incluent les maisons de repos, les maisons de repos et de soins, les centres de soins de jour, les centres de court séjour, etc.

Dans la LSF, l'ensemble des besoins de ces matières est estimé à 3 596 millions € en 2015. La dotation fédérale globale part de ce montant et partage les moyens entre les régions linguistiques selon leur part des plus de 80 ans dans la population. Ensuite, les dotations sont indexées à l'inflation, 65% de la croissance du PIB par habitant et le taux de croissance des plus de 80 ans.

Comme pour les prestations familiales, un montant de gestion administrative (en lien avec le maximum à facturer<sup>78</sup>) assurée par le Fédéral entre 2015 et 2019 est déduit des dotations. Il représentait globalement 5 millions € en 2015.

#### 5.4.3 Les autres soins de santé (art. 47/8)

Une partie de la compétence santé avait déjà été transférée aux Communautés lors de la 2<sup>e</sup> réforme de l'État. La 6<sup>e</sup> réforme va élargir cette liste aux soins de santé mentale (maisons de soins psychiatriques), à la politique de prévention (vaccins, dépistages, plan nutrition, etc.), aux soins de santé de première ligne (fonds Impulseo<sup>79</sup>, services intégrés de soins à domicile, plateformes et équipes de soins palliatifs, etc.).

L'ensemble des moyens pour ces services est fixé à 783 millions € en 2015, réparti entre la Communauté française (224 millions €), la Communauté flamande (462 millions €) et la Cocom (97 millions €) sur base des observations passées.

Les dotations des entités évoluent chacune avec l'inflation, 65% de la croissance réelle du PIB et l'évolution de leur part démographique totale.

---

<sup>78</sup> Le maximum à facturer (MAF) est un mécanisme qui permet de plafonner les dépenses de santé des patients.

<sup>79</sup> Fonds qui octroie un soutien financier aux médecins généralistes pour les inciter à s'installer dans des zones spécifiques et à utiliser le dossier médical global.

#### 5.4.4 Les hôpitaux (art. 47/9)

La politique hospitalière reste globalement du ressort du pouvoir fédéral. Cependant, à partir de 2016, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État va permettre aux Communautés de définir les conditions d'agrément des hôpitaux (normes, services, fonctions). De plus, elles vont devoir prendre en charge le budget des moyens financiers (BMF) sur les sous-parties A1 et A3, ce qui comprend l'infrastructure, l'hôtellerie et les soins infirmiers de chaque hôpital. La partie A1 est relative aux frais de construction, aménagement, transformation et équipement des hôpitaux. La partie A3 se rapporte aux services médico-techniques d'appareils lourds tels que l'imagerie médicale ou les radiothérapies.

La dotation de base pour la compétence s'élève à 604 millions € en 2016. Elle est d'abord partagée entre les hôpitaux académiques (15,6%) et non académiques (84,4%).

La part non-académique est divisée entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Cocom selon une clé population. Cependant, dans les formules, une part de la dotation de base est conservée à destination de la Communauté germanophone.

La part académique est, quant à elle, uniquement partagée entre les Communautés française et flamande.

Le transfert de la compétence sur les infrastructures hospitalières s'accompagne également d'un transfert de charges du passé. Tous les dossiers rentrés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 au niveau fédéral sont par la suite assumés par les entités fédérées. Les charges du passé sont donc portées en déduction des dotations hôpitaux. En 2016, les charges du passé représentaient 779 millions €, dont 226 millions € en Communauté française, 491 millions € en Communauté flamande et 62 millions € en Cocom.

Ces montants sont amenés à disparaître pour être remplacés par les propres plans régionaux introduits à partir de 2016.

#### 5.4.5 Les matières « justice » (art. 47/10)

En Belgique, pratiquement tous les aspects de la justice sont situés au niveau fédéral, soit par spécification dans la Constitution, soit (la majorité) par compétences résiduelles<sup>80</sup>. Quelques exceptions existent toutefois depuis la 6<sup>e</sup> réforme de l'État.

La principale concerne l'organisation des maisons de justice, gérée par les Communautés. Il s'agit d'une compétence purement exécutive puisque le pouvoir fédéral continue de définir leurs missions au niveau législatif et que les sanctions pénales sont toujours décidées au niveau fédéral. Les maisons de justice sont notamment responsables de l'application des peines alternatives (surveillance électronique, détention préventive, permissions de libération, etc.), de l'accueil et soutien des victimes pendant une procédure judiciaire et de l'aide sociale de première ligne.

L'autre grande exception concerne les articles 10 et 11 de la loi spéciale de réforme institutionnelle (LSRI) du 8 août 1980, modifiés lors de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Ils permettent aux entités fédérées de disposer de pouvoirs implicites au niveau de la justice, à la fois au niveau législatif et exécutif. Ainsi, l'article 10 leur permet de rédiger des décrets contenant des dispositions légales pour lesquelles leur parlement n'est pas compétent normalement, si elles peuvent prouver que c'est nécessaire à l'exercice de leurs compétences (par exemple, des infractions environnementales ou routières). L'article 11 permet quant à lui de sanctionner le non-respect des dispositions de leurs décrets, et donc de solliciter le ministre de la Justice pour que la sanction prévue soit appliquée. Notons qu'en utilisant l'article 10 de la LSRI, la Flandre a réussi à respecter les conditions (très strictes) pour mettre en place un tribunal administratif propre, qui règle les contentieux des licences dans ses matières, ce qui montre l'étendue possible de ces pouvoirs implicites.

---

<sup>80</sup> Les compétences résiduelles sont toutes les compétences qui ne sont pas attribuées explicitement à une ou plusieurs entités dans les textes de loi liés au fédéralisme belge. L'art. 35 de la Constitution belge devait confier les compétences résiduelles aux entités fédérées, mais comme il n'a jamais été voté, c'est l'autorité fédérale qui détient de facto la compétence.

Enfin, la matière « protection de la jeunesse » donne aux Communautés quelques compétences au niveau du droit de la délinquance juvénile. Elles peuvent édicter des mesures sociales à prendre pour les mineurs qui ont commis des délits, en les hiérarchisant (avertissement, détention provisoire, centre fermé, etc.). Pour les jeunes ayant commis des crimes, elles sont compétentes de leur suivi jusqu'à l'âge de 23 ans maximum. Les tribunaux de la jeunesse (et donc les jugements des mineurs) restent toutefois une compétence fédérale.

Pour le financement de ces compétences, on retrouve uniquement une dotation fédérale en faveur des maisons de justice à l'art. 47/10 de la LSF. Les montants de base des dotations aux Communautés française et flamande sont fixés par la loi en 2015. Ensuite, ils évoluent selon l'indice des prix à la consommation et 100% de la croissance réelle du PIB. L'alinéa 3 du même article prévoit cependant un filet de sécurité : à partir de 2019, tous les trois ans, l'évolution du montant peut être revue et liée à la croissance du nombre de missions en exécution de la législation fédérale sur les trois dernières années (si cette croissance est supérieure à celle prévue initialement pour cette dotation). De ce fait, les montants des années 2019 et 2022 ont été revus à la hausse par le SPF Finances en 2022.

#### *5.4.6 Pôles d'attraction interuniversitaires (art. 47/11)*

Les pôles d'attraction interuniversitaires (PAI) concernent des programmes en recherche fondamentale pour des équipes qui travaillent en réseaux et qui peuvent avoir une portée scientifique internationale. Une dotation fédérale est octroyée à la Communauté française et à la Communauté flamande à partir de 2018 pour que ces programmes puissent être financés. Les moyens sont ensuite adaptés à l'inflation et la croissance réelle du PIB.

#### *5.4.7 Jardin botanique national (art. 65)*

Le financement du jardin botanique de Meise est transféré aux Communauté flamande et française à partir de l'année 2014. La répartition des dotations fédérales est fixée en fonction du rôle linguistique du personnel au jour du transfert, soit 79,9% pour la Communauté flamande et 20,1% pour la Communauté française. Les dotations sont ensuite indexées à l'inflation et 100% de la croissance réelle du PIB.

#### *5.4.8 Réforme du financement IPP et TVA des Communautés (art.40 quinquies et 47/2)*

Les dotations IPP et TVA constituent les plus grandes sources de financement des Communautés. Lors de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, les modalités de financement ont été légèrement modifiées.

Avec la réforme, l'ancienne dotation IPP est regroupée avec la partie refinancement de la dotation TVA en une seule dotation. Elle est ensuite répartie entre la Communauté flamande et la Communauté française selon la clé IPP restant au fédéral et évolue, à terme, avec l'inflation et 55% de la croissance réelle du PIB. Le montant de base de la première année de la réforme (2015) est fixé à 7 875 millions €.

La nouvelle dotation TVA reprend, quant à elle, l'ancienne dotation TVA de base, la dotation redevance radio et télévision (RRTV) et les moyens relatifs à plusieurs compétences : fonds d'équipements et de services collectifs (FESC), fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI), fonds européen d'intégration (FEI), protection de la jeunesse, projets globaux et interruption de carrière. Elle est répartie entre la Communauté flamande et la Communauté française selon la clé élèves, qui correspond à une clé population de la tranche des 6-17 ans. La dotation TVA est indexée chaque année à l'inflation, 91% de la croissance réelle du PIB et la croissance du coefficient d'adaptation démographique (CAD)<sup>81</sup>. Le montant de base de la première année de la réforme (2015) est fixé à 14 991 millions €.

Notons que la 6<sup>e</sup> réforme de l'État corrige une externalité observée lors de la précédente réforme, qu'on nomme généralement « effet turbo-Lambermont ». Il s'agit du constat que la partie refinancement de

---

<sup>81</sup> Coefficient mesurant, par Communauté, l'évolution du nombre d'habitants de moins de 18 ans (au 30 juin de l'année précédente) par rapport à la situation observée en 1988. Le coefficient le plus favorable est retenu pour l'estimation des dotations TVA attribuées aux Communautés française et flamande, selon les mécanismes fixés par la LSF du 16 janvier 1989. Depuis son introduction, c'est celui de la Communauté française qui est chaque fois retenu.

l'ancienne dotation TVA (répartie selon la clé IPP) évoluait plus vite que le montant de base (réparti selon une clé population), ce qui entraînait un accroissement des disparités de moyens entre la Communauté française et la Communauté flamande en la faveur de cette dernière.

## 5.5 Les compétences et moyens transférés aux Régions

### 5.5.1 Les additionnels à l'IPP (art. 5)

La mise en place des additionnels à l'IPP répond à l'un des premiers principes de cette réforme, à savoir accroître l'autonomie fiscale des Régions, en transformant le reversement du produit de l'impôt des personnes physiques en additionnels à l'IPP sur lesquels les Régions pourront appliquer un taux d'additionnel différencié<sup>82</sup>.

Dans un premier temps, la LSF a fixé le pourcentage d'autonomie des Régions sur l'IPP (aussi appelé « facteur d'autonomie ») à 25,99% entre 2015 et 2017. Pour arriver à ce chiffre, un numérateur, qui reprend l'ensemble des besoins identifiés par les négociateurs, est calculé. Il correspond à la somme, pour l'année 2015, de l'ancienne dotation IPP stricte, de 40% des dépenses fiscales régionalisées et du terme négatif<sup>83</sup>. Il est ensuite rapporté à un dénominateur qui est l'impôt État. La répartition des additionnels régionaux à l'IPP s'établissait comme présenté au tableau 5.5 en 2015.

**Tableau 5.5**  
**Répartition des additionnels régionaux à l'IPP effectifs en 2015**  
**(millions €)**

	Additionnels IPP
Région wallonne	3 286,1
Région de Bruxelles-Capitale	928,5
Région flamande	7 555,3
TOTAL	11 769,9

Source : SPF Finances.

En 2018, le facteur d'autonomie a été recalculé sur base de la fixation définitive des dépenses fiscales et de l'impôt État. Il a été établi définitivement à 24,957%. En d'autres termes, il s'est avéré que l'autonomie avait été surestimée pendant 3 ans et que les Régions avaient donc perçu trop d'argent sur cette période. Le recalcul des paramètres a également influencé la fixation définitive de la dotation emploi, la dotation dépenses fiscales, le mécanisme de solidarité et le mécanisme de transition, qui ont dû faire l'objet de corrections pour années antérieures.

L'art. 54 de la LSF prévoyait que, dans cette situation, les Régions remboursent au fédéral le trop-perçu. Néanmoins, comme le montre le tableau 5.6, les corrections totales représentaient des montants conséquents : 457 millions € pour la Wallonie, 152 millions € pour Bruxelles et 1 018 millions € en Flandre.

C'est la raison pour laquelle l'art. 54 §1 al. 6-9 de la LSF prévoit un étalement du remboursement dans le temps, en fixant un plafond maximum de remboursement par an. Le plafond correspond à 2% du montant des dotations fédérales versées dans l'année à la Région concernée (hors responsabilisation pension).

<sup>82</sup> Voir ci-après chapitre 6.

<sup>83</sup> Le terme négatif est un mécanisme de la 5<sup>e</sup> réforme de l'État qui additionnait les moyens des nouveaux impôts régionaux transférés et venait en soustraction de la part attribuée du produit de l'IPP.

**Tableau 5.6**  
**Corrections pour années antérieures 2015-2017 dues à la fixation définitive du facteur**  
**d'autonomie**  
**(millions €)**

	2015	2016	2017	Total
Région wallonne	-181,2	-136,1	-139,7	-457,1
Région de Bruxelles-Capitale	-70,5	-38,3	-43,0	-151,8
Région flamande	-381,8	-311,7	-324,1	-1 017,6
TOTAL	-633,5	-486,1	-506,9	-1 626,5

Source : art. 54 §1 al. 7-9 LSF, calculs CERPE.

À législation courante (c'est-à-dire pour obtenir le même montant de recettes que sous le régime fédéral), le taux d'additionnels est fixé par la formule :  $(\text{facteur autonomie}) / (1 - \text{facteur autonomie})$ . Lorsque le facteur était fixé à 25,99%, le taux d'additionnel équivalait à 35,117% entre 2015 et 2017. Sa révision à 24,957% a entraîné une légère diminution du taux d'additionnel qui s'établit désormais à 33,257%.

Seule la Région bruxelloise a procédé, jusqu'ici, à une révision du taux à 32,591% lors de sa réforme fiscale inscrite dans l'ordonnance du 12 décembre 2016.

Outre l'autonomie fiscale sur une partie de l'impôt des personnes physiques, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État a prévu la régionalisation de plusieurs dépenses fiscales en lien avec l'IPP. Il s'agit essentiellement de déductions ou réductions fiscales relatives au logement et des crédits d'impôts pour titres-services et chèques ALE.

Depuis la reprise de ces compétences, l'ancien bonus logement<sup>84</sup> fédéral, qui englobait la plus grosse part des dépenses fiscales, a été réformé par les trois Régions. Bruxelles et la Flandre l'ont supprimé, tandis que la Wallonie a modifié le dispositif et a changé le nom de la mesure (« chèque-habitat »). Le tableau 5.7 ci-dessous reprend, pour information, les montants effectifs déboursés pour l'ensemble des dépenses fiscales en 2015.

**Tableau 5.7**  
**Répartition des dépenses fiscales régionales effectives en 2015**  
**(millions €)**

	Dépenses fiscales
Région wallonne	773,0
Région de Bruxelles-Capitale	145,5
Région flamande	1 778,6
Total	2 697,1

Source : SPF Finances.

### 5.5.2 Dotation résiduelle (art. 35 octies)

La dotation résiduelle a trait à un mélange d'anciennes et de nouvelles compétences, ainsi qu'à un dispositif d'équilibre de la LSF.

Les compétences transférées en 1993 et 2001 concernent l'agriculture et la pêche, la recherche en lien avec l'agriculture, le commerce extérieur et les lois communale et provinciale. Les montants des besoins étaient évalués à 260 millions € en 2015, sur base de l'ancien dispositif.

<sup>84</sup> Réduction d'IPP pour l'acquisition, la construction ou la rénovation d'une habitation propre et unique pour laquelle un emprunt hypothécaire a été contracté.

Les nouvelles compétences matérielles regroupent le fonds de participation, la politique des grandes villes, les calamités publiques et agricoles, le bien-être animal, le BIRB<sup>85</sup> et le FRCE<sup>86</sup>. Elles pèsent globalement pour environ 126 millions € en 2015.

Pour le transfert des bâtiments, 5 millions € sont également versés.

Enfin, le montant global comprend une dotation d'équilibre de 500 millions €, ce qui porte le total à 891 millions € en 2015. Ce montant est indexé à l'inflation et 55% de la croissance réelle du PIB. Il est réparti selon une clé précise, fixe dans le temps, renseignée dans la LSF : 41,37% pour la Wallonie, 8,3% pour Bruxelles et 50,33% pour la Flandre.

La dotation d'équilibre, reprise dans la dotation résiduelle, est un dispositif imaginé par les négociateurs pour équilibrer le modèle de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État et respecter le principe de non-appauvrissement des entités. Sans son introduction, il existerait un déséquilibre entre la Wallonie et la Flandre. Pour le compenser, on a augmenté artificiellement la dotation résiduelle (pour laquelle la clé wallonne est très favorable) et diminué la dotation emploi (pour laquelle la clé wallonne est défavorable) du même montant<sup>87</sup>.

### 5.5.3 Dotation d'emploi (art. 35 nonies)

En matière d'emploi, les Régions disposaient déjà de certaines compétences avant la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, notamment en matière de programmes de remise au travail des chômeurs. Les moyens associés étaient réunis autour d'une enveloppe appelée « droit de tirage sur le budget du MET<sup>88</sup> », fixe dans le temps, d'environ 483 millions € pour les trois Régions, répartie en 2002 en fonction du nombre de chômeurs complets indemnisés.

La réforme va nettement élargir le spectre de la compétence emploi des Régions, avec un transfert de nouvelles compétences évalué à environ 4 085 millions € en 2015. Parmi les politiques les plus conséquentes, on retrouve les titres-services, les réductions de cotisations sociales (groupes-cibles, réductions structurelles et réductions spécifiques) ou encore les activations des chômeurs (plan ACTIVA, ACTIVA APS, SINE, PTP, etc.).

Le tableau 5.8 reprend l'estimation des montants et les parts relatives des compétences emploi par catégorie lors de l'accord institutionnel d'octobre 2011 (qui diffère légèrement du total final de la LSF en 2015 étant donné la fixation définitive des paramètres macroéconomiques).

Au niveau du financement, l'enveloppe « dotation emploi » fait l'objet de plusieurs traitements particuliers.

- En guise de mécanisme de responsabilisation, les négociateurs ont tout d'abord prévu de n'accorder que 90% des moyens à l'ensemble des compétences (droits de tirage + nouvelles compétences emploi). Les 10% restants alimentent temporairement le mécanisme de transition (voir 5.3.2). De plus, deux mécanismes sont prévus dans la LSF (art. 35 nonies §2 et §3) pour réduire le montant des dotations des Régions qui ne rempliraient pas certains objectifs en matière de stages, études et formations ou d'ALE<sup>89</sup>.
- Deuxièmement, on soustrait à la dotation un montant d'environ 708 millions €. Celui-ci comprend 500 millions € liés à la dotation pour équilibrer le modèle de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État (voir 5.5.2), 200,9 millions € de recettes en lien avec les infractions routières<sup>90</sup> et 7 millions € de dépenses réalisées par l'IBSR<sup>91</sup> qui restent de la compétence du pouvoir fédéral.

---

<sup>85</sup> Bureau d'intervention et de restitution belge.

<sup>86</sup> Fonds de réduction du coût global de l'énergie.

<sup>87</sup> Voir Bayenet et al (2017), p. 99.

<sup>88</sup> Ministère de l'Emploi et du Travail.

<sup>89</sup> Notons qu'aucune Région n'a subi de réduction de dotations depuis le transfert de compétences.

<sup>90</sup> Les moyens des amendes routières sont transférés par un autre biais que la LSF.

<sup>91</sup> Institut Belge pour la Sécurité Routière.

- Enfin, en 2015 et en 2016, un montant de 831 millions € est également ôté de la dotation à titre de contribution des Régions à l'assainissement budgétaire du niveau fédéral.

On obtient ainsi une base structurelle de 1 815 millions € en 2016, indexée ensuite à l'inflation et 55% de la croissance réelle du PIB. Ce montant est réparti entre les trois Régions selon la clé IPP restant au fédéral.

**Tableau 5.8**  
**Estimation des montants transférés pour les compétences emploi**  
**(millions €)**

	Montant	Part (%)
Titres services	1 444,0	33,4
Réductions de cotisations	1 252,8	29,0
Activations	541,4	12,5
Droits de tirage	485,8	11,2
Interruptions de carrière	161,0	3,7
Mise au travail des CPAS	138,7	3,2
Congé-éducation payé	83,9	1,9
Exonération du précompte navigation	54,3	1,3
Contrôle de la disponibilité	38,0	0,9
Agences locales pour l'emploi (ALE)	35,0	0,8
Autres politiques d'emploi <sup>92</sup>	91,3	2,1
TOTAL	4 326,1	100

Source : Dejardin et al. (2013), p. 85.

#### 5.5.4 Dotation dépenses fiscales (art. 35 decies)

L'autonomie fiscale accrue des Régions s'accompagne également d'un volet « dépenses fiscales » en lien avec l'IPP. Ce volet fiscal comprend essentiellement des dépenses relatives au logement (bonus logement, etc.), aux investissements économiseurs d'énergie et au crédit d'impôt pour titres-services.

Une dotation fédérale est prévue pour le financement de ces mesures régionalisées. Elle correspond à 60% des dépenses fiscales effectives, soit un montant de base de 1 636 millions € en 2015. Les 40% restants se retrouvent au niveau des recettes d'additionnels IPP (voir 5.5.1).

Elle est répartie selon la clé de l'IPP restant au fédéral. Sur le long terme, la dotation est indexée à l'inflation et 55% de la croissance réelle du PIB.

Notons que la déduction de la dotation navetteurs de la Wallonie et de la Flandre (voir 5.6.2) est imputée sur leur dotation dépenses fiscales.

#### 5.5.5 Mécanisme de solidarité nationale (art. 48)

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État va maintenir un mécanisme de solidarité nationale, même si celui-ci va être adapté et revu à la baisse pour les entités bénéficiaires.

Dans le dispositif d'avant réforme, une dotation était octroyée en comparant le rendement de l'IPP par habitant avec la moyenne nationale. Le montant était proportionnel à la population de la Région, avec un montant par habitant indexé dans le temps à l'inflation. Le dispositif était fortement critiqué car cette intervention de solidarité nationale ne générait aucun effet incitatif pour les Régions qui en bénéficiaient, c'est-à-dire les Régions pauvres. Lorsque leur clé IPP s'améliorait, les recettes d'impôt perçues étaient

<sup>92</sup> Fonds de l'expérience professionnelle, le reclassement professionnel, les bonus de démarrage, de stage, et jeune non-marchand, l'économie sociale, la migration économique, des dispositions sur le travail intérimaire, les conventions de premier emploi, etc.

inférieures à la perte de recettes de solidarité, et inversement. Elles n’avaient donc aucun intérêt à stimuler la croissance régionale en termes financiers.

Le nouveau mécanisme de solidarité nationale devait corriger cet effet pervers. Pour ce faire, plusieurs éléments du calcul ont été modifiés.

- Premièrement, au lieu de se baser sur la mesure du rendement de l’IPP par habitant, le nouveau mécanisme compare désormais l’écart entre la clé IPP et la clé population. Si la différence est négative, la Région bénéficie d’une intervention. Sinon, elle ne reçoit rien.
- Deuxièmement, le calcul de la formule est multiplié par 80%. D’une part, cet élément diminue la solidarité mais, d’autre part, il permet de contrer l’effet pervers rencontré dans le précédent mécanisme.
- Enfin, au lieu d’octroyer une intervention proportionnelle à la population, le différentiel entre la clé IPP et la clé population est multiplié par un montant défini par les négociateurs à partir des éléments qui sont répartis dans la LSF selon un concept de juste retour, soit la somme des éléments suivants : le numérateur du facteur d’autonomie, le montant de base de la dotation d’emploi et de la dotation dépenses fiscales et 50% de la dotation IPP des Communautés.

Notons qu’en 2016 le montant de base est réduit de l’assainissement budgétaire des Régions et de 50% de celui des Communautés. À l’exception de cette particularité, il est indexé chaque année à l’inflation et 100% de la croissance réelle du PIB.

Le tableau 5.9 illustre la perte de recettes que représente la réforme du mécanisme de solidarité nationale pour les deux entités bénéficiaires, à savoir la Région wallonne et la Région bruxelloise. L’écart est cependant neutralisé temporairement au travers du mécanisme de transition (voir 5.3.2).

**Tableau 5.9**  
**Comparaison des montants de solidarité nationale prévus dans les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> réformes de l’État pour l’année 2015**  
**(millions €, sauf mention contraire)**

	Écart clé IPP - clé population	Montant 6 <sup>e</sup> réforme de l’État	Écart rendement IPP par habitant	Montant 5 <sup>e</sup> réforme de l’État
Région wallonne	-3,775%	589,2	-11,770%	851,3
Région de Bruxelles-Capitale	-2,116%	330,2	-20,275%	477,1
Région flamande	5,891%	0	10,246%	0
TOTAL	0%	919,4		1 328,4

Source : LSF, calculs CERPE.

### 5.5.6 Responsabilisation climat (art. 65 quater)

L’article 65 quater de la LSF introduisait un objectif international et européen en matière climatique. Pour chaque Région, une trajectoire était définie par défaut entre 2015 et 2030 en termes de kilotonnes de CO2 maximum dans les bâtiments des secteurs résidentiels et tertiaires. La trajectoire était révisable tous les quatre ans. Si une Région faisait mieux que ses objectifs, elle recevait des recettes prélevées de la mise aux enchères des quotas d’émission. À l’inverse, si une Région ne respectait pas ses objectifs, elle encourait un malus déduit directement de ses dotations fédérales.

Dans la réalité, ce mécanisme de responsabilisation climat n’a jamais été appliqué. Il a finalement été supprimé par la Chambre des représentants dans le projet de loi du 14 mars 2023 abrogeant la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

En revanche, les recettes de la mise aux enchères des quotas d’émissions de gaz à effet serre sont, depuis 2015, réparties entre le pouvoir fédéral et les trois Régions au travers des accords de coopération. Ainsi, l’accord de coopération du 22 septembre 2023 prévoit une répartition des recettes en 2021 et 2022 à

concurrence de 52,76% pour la Région flamande, 30,65% pour la Région wallonne, 7,54% pour la Région de Bruxelles-Capitale et 9,05% pour l'État fédéral.

## 5.6. Refinancement de Bruxelles

L'un des principes de la réforme était d'apporter une attention particulière à la situation socio-économique de la Région bruxelloise. D'une part, on pointait le fait que Bruxelles avait un manque à gagner important en termes de recettes fiscales (précompte immobilier, IPP) à cause de certains choix historiques. Et, d'autre part, les défenseurs de Bruxelles avançaient que la Région faisait face à des surcoûts, comparés aux autres Régions, à cause de son statut particulier de capitale internationale bilingue.

Cette réflexion va finalement mener à un refinancement de la capitale payé par le fédéral sous forme de dotations spécifiques<sup>93</sup> et organisé en deux volets.

### 5.6.1 Le premier volet

Le premier volet est mis en place anticipativement dès l'année 2012 dans la loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des Institutions bruxelloises.

La loi spéciale cible quatre éléments : la mainmorte (art. 63 LSF), la dotation « mobilité » (art. 64bis LSF), le fonds de financement du rôle international (art. 64ter LSF) et de la fonction capitale de Bruxelles et le refinancement des Commissions communautaires (art. 65ter LSF).

#### **LA MAINMORTE**

Afin de tenir compte de la non-perception du précompte immobilier de certains immeubles immunisés (par exemple, les ambassades), le pouvoir fédéral transfère une dotation appelée « mainmorte ». Avant la loi spéciale du 19 juillet 2012, la dotation compensait 72% de la perte de recettes. Le refinancement va consister à faire passer ce taux de 72% à 100%. Notons que la compensation couvre également les centimes additionnels de l'agglomération<sup>94</sup>.

Des montants forfaitaires sont néanmoins prévus entre 2012 et 2015 : 24 millions € pour les années 2012 et 2013 et 25 millions € pour les années 2014 et 2015.

#### **LA DOTATION MOBILITE**

Afin de répondre aux enjeux importants de mobilité dans la capitale, une dotation mobilité est octroyée à Bruxelles dès l'année 2012 (45 millions €), croissant de manière importante jusqu'en 2015 : 75 millions € en 2013, 105 millions € en 2014 et 135 millions € en 2015. A partir de 2016, le montant de l'année précédente est indexé à l'inflation et 50% de la croissance réelle du PIB.

#### **LE FONDS DE FINANCEMENT DU ROLE INTERNATIONAL ET DE LA FONCTION DE CAPITALE DE BRUXELLES**

La dotation sécurité tire son origine du fonds sécurité du budget fédéral, créé par l'art. 2 de la loi du 10 août 2001. Depuis 2004, il était prévu un versement annuel de 25 millions € pour les dépenses relatives à la sécurité lors de l'organisation de sommets européens à Bruxelles, ainsi que pour les dépenses liées à la sécurité et la prévention du fait du rôle de capitale nationale et internationale.

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État a prévu deux choses : d'une part, le transfert du fonds sécurité à l'entité bruxelloise (pour lui donner plus d'autonomie sur la manière d'utiliser les dépenses) et, d'autre part, une majoration de 30 millions € de la contribution globale du pouvoir fédéral, portant le total à 55 millions €. Ce montant est fixe dans le temps.

---

<sup>93</sup> Art. 64 loi spéciale du 19 juillet 2012 et dotations des Commissions communautaires.

<sup>94</sup> Art. 2 loi spéciale du 19 juillet 2012.

## **REFINANCEMENT DES COMMISSIONS COMMUNAUTAIRES**

Les moyens spéciaux qui servaient à financer la Commission communautaire française (Cocof) et la Commission communautaire flamande (VGC<sup>95</sup>) avant la 6<sup>e</sup> réforme de l'État vont être augmentés de 10 millions € cumulativement et chaque année entre 2012 et 2015, portant le total à répartir (selon la clé 80-20) à 77,4 millions € en 2015. À partir de 2016, le montant total est indexé à l'inflation et 100% de la croissance réelle du PIB.

### *5.6.2 Le deuxième volet*

Le deuxième volet est inscrit dans la loi spéciale du 6 janvier 2014 modifiant la LSF. Il introduit trois nouveaux éléments : la dotation navetteurs (art. 64 quater LSF), la dotation « fonctionnaires des institutions internationale » (art. 64 quinquies LSF) et celle relative aux primes linguistiques.

## **DOTATIONS NAVETTEURS**

La dotation navetteurs a comme point de départ la règle de restitution de l'IPP selon le lieu de résidence (et non selon le lieu de travail). Étant donné le nombre élevé de navetteurs provenant de Wallonie et de Flandre qui travaillent à Bruxelles, la Région subit un manque à gagner important, alors que dans le même temps, ces navetteurs bénéficient gratuitement des services publics bruxellois.

Lors de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, un mécanisme a donc été prévu afin que la Wallonie et la Flandre reversent à la Région bruxelloise un montant déterminé par la LSF et réparti en fonction de la clé navetteurs. Ce montant vise à compenser une partie du manque à gagner de Bruxelles en matière d'IPP. Il est fixé à 32 millions € en 2014, 48 millions € en 2015, 49 millions € en 2016 et 44 millions € à partir de 2017.

La clé navetteur, calculée par le SPF Finances, fluctue entre 62 et 63% pour la Flandre et entre 37 et 38% pour la Wallonie.

## **DOTATION FONCTIONNAIRES INSTITUTIONS INTERNATIONALES**

La Région bruxelloise compte sur son territoire de nombreux fonctionnaires travaillant dans des institutions internationales (Conseil de l'Union européenne, Commission européenne, Parlement européen, Eurocontrol, OTAN, etc.). Or, ces fonctionnaires ne sont pas imposables à l'IPP. Dans le cas des fonctionnaires européens, un impôt est établi par l'Union européenne mais pour son propre compte. Cela constitue donc un manque à gagner pour la Région bruxelloise dans la redistribution des additionnels à l'IPP.

Dans le cadre de la réforme, la Région bruxelloise a reçu une dotation supplémentaire pour compenser ce manque à gagner, estimé à 159 millions € à partir de 2015. Le montant est indexé chaque année à l'inflation. Toutefois, la LSF prévoit explicitement un montant de 117 millions € en 2014 et 175 millions € en 2015, ainsi qu'une majoration exceptionnelle de 16 millions € pour l'année 2016.

## **PRIMES LINGUISTIQUES**

L'un des surcoûts pointés du doigt pour la Région de Bruxelles-Capitale est lié au fait que la Région est la seule à être bilingue, et qu'elle doit verser des primes de bilinguisme pour un certain nombre de fonctionnaires.

De la même manière que pour le fonds sécurité, des recettes de l'IPP fédéral vont être affectées à un fonds afin de financer les primes linguistiques de toutes les institutions bruxelloises (pouvoirs locaux, Région, agglomération, Cocom, hôpitaux dépendants du CPAS) recourant aux primes de bilinguisme<sup>96</sup>. Un montant de 25 millions € est prélevé au budget des voies et moyens du fédéral pour ce fonds à partir de 2015, et est

---

<sup>95</sup> Vlaamse Gemeenschapscommissie.

<sup>96</sup> Art. 4 de la loi du 19 juillet 2012 portant modification de la loi du 10 août 2001 créant un fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles.

indexé annuellement à l'inflation. Notons que la plupart des recettes sont affectées aux pouvoirs locaux puisque la Région bruxelloise ne récupérait que 2,3 millions € en 2015, sur les 25 millions €.

## 5.7 Dispositions pour la Communauté germanophone

La Communauté germanophone dispose de sa propre loi de financement, la loi du 31 décembre 1983, qui est révisée par la loi du 19 avril 2014. C'est à travers ce texte que les modalités de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État vont s'inscrire pour la Communauté, bien que le texte fasse abondamment référence à la LSF.

Les dispositions sont relativement similaires à celles décrites au chapitre 5.4 pour la Communauté française et la Communauté flamande. La Communauté germanophone récupère les mêmes compétences hormis les hôpitaux, les pôles d'attraction interuniversitaires et le jardin botanique de Meise (des matières qui ne la concernent pas).

Son financement se démarque néanmoins par trois éléments.

- Premièrement, la dotation IPP de la Communauté germanophone n'est pas indexée à 55% de la croissance du PIB, mais à 91%.
- Deuxièmement, l'entité germanophone bénéficie d'une dotation spécifique de 7 millions €, constante dans le temps (à l'exception de l'année 2015 où la dotation est fixée à 3 millions €)<sup>97</sup>. Cette dotation est justifiée par le fait que la petite taille de l'entité l'empêche de réaliser les mêmes économies d'échelle au niveau administratif que la Communauté flamande ou la Communauté française.
- Troisièmement, une autre dotation fédérale est accordée uniquement à la Communauté germanophone pour financer le poste de sénateur germanophone prévu dans la réforme du Sénat. L'indemnité correspond au montant qui serait déboursé par le Parlement wallon à un sénateur wallon, soit 122 milliers € en 2015.

## 5.8 Les accords intra-francophones de la Sainte-Emilie

Avant même la mise en place de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, les francophones vont se concerter afin de transférer les nouvelles compétences reçues par la Communauté française. Cette concertation va déboucher sur ce qu'on appellera les accords de la Sainte-Emilie du 19 septembre 2013, mis en place grâce à l'utilisation de l'art. 138 de la Constitution.

Plusieurs raisons ont conduit à cette décision, mais la raison principale est d'ordre financier. La Communauté française ne dispose pas d'autonomie fiscale et peine à stabiliser sa trajectoire budgétaire. Plusieurs refinancements ont déjà dû être organisés par le passé (accords de la Saint-Quentin, accords du Lambermont) et, à politique inchangée, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État entraîne une dégradation du solde à cause principalement de la contribution à l'assainissement budgétaire. Voilà pourquoi on estime que la Région wallonne serait mieux armée pour assumer ce coût supplémentaire, grâce à son autonomie fiscale.

Le découpage selon une logique territoriale de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État va faciliter le transfert de compétences. En effet, les compétences en matière de prestations familiales, soins aux personnes âgées et hôpitaux non universitaires transférées à la Communauté française ne concernent que le territoire wallon francophone. La Région wallonne va donc récupérer intégralement les moyens et les besoins afférents.

Au niveau de la santé, la situation est plus complexe. La Communauté française va conserver certaines prérogatives (environ 24 millions € au budget 2015 initial, sur les 224 millions € de moyens de départ) et le reste va être distribué entre la Région wallonne et la Cocof. La Sainte-Emilie va également être l'occasion de

---

<sup>97</sup> Art. 58 viciés de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

transférer des éléments qui avaient été exclus lors des accords de la Saint-Quentin (promotion de la santé, FIPI<sup>98</sup>, FEI<sup>99</sup>).

Pour rester cohérent avec l'esprit de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, une partie des mécanismes de transition et d'assainissement budgétaire de la Communauté française va aussi être transférée à la Région wallonne et à la Cocof, en fonction des compétences reprises. Néanmoins, alors que le mécanisme de transition négatif de la Communauté française est supposé disparaître à l'horizon 2034, la Sainte-Emilie prévoit – uniquement pour la Région wallonne – une indexation de cet élément à l'inflation et 55% de la croissance du PIB. Implicitement, cela signifie que la Région wallonne refinance la Communauté française à travers les accords de la Sainte-Emilie.

Rappelons que parmi les autres nouvelles compétences, la Communauté française conserve les hôpitaux universitaires, les maisons de justice, les PAI et, en partage avec la Communauté flamande, le jardin botanique de Meise.

## 5.9 Conclusions

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État est le résultat d'un long processus de négociations entre francophones et néerlandophones visant à résoudre une crise gouvernementale sans précédent.

Elle est marquée par une défédéralisation importante de compétences (environ 19 milliards € en 2015, soit 4,5% du PIB) transférées vers les entités fédérées. La majeure partie de ces compétences concerne des matières gérées auparavant au sein de la sécurité sociale telles que les allocations familiales, les maisons de repos, les infrastructures hospitalières ou l'emploi.

Bien que les Communautés soient, de prime abord, les entités recevant la plus grande part des nouvelles compétences, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État recourt, pour les matières personnalisables, à un concept permettant une plus grande flexibilité dans le choix de l'entité bénéficiaire : les régions linguistiques. Côté francophone, les principales compétences récupérées par la Communauté française ont été directement retransférées vers la Région wallonne au travers des accords de la Sainte-Emilie. À Bruxelles, le choix se porte sur la Cocom, qui devient responsable des principales nouvelles matières personnalisables.

La réforme accroît également l'autonomie fiscale des Régions, qui peuvent désormais déterminer leur taux propre d'additionnels à IPP sur environ 25% de la masse de l'impôt. De plus, elles récupèrent la gestion de plusieurs dépenses fiscales, anciennement fédérales, en lien avec le logement, l'énergie et l'emploi.

L'accroissement de l'importance des entités fédérées dans la gestion budgétaire du pays s'accompagne également de nouvelles responsabilités. La LSF prévoit, par exemple, un transfert d'une partie du coût du vieillissement au travers de plusieurs mécanismes (contribution à l'assainissement budgétaire, responsabilisation pension). Plusieurs financements (mécanisme de solidarité, dotation emploi) sont aussi adaptés de manière à créer une dynamique de responsabilisation des Régions.

Globalement, les impacts générés par la réforme sur les entités fédérées (hors mécanismes de responsabilisation) sont amortis au travers d'un mécanisme de transition s'étalant sur une période de vingt ans, en deux phases. Ensuite, les entités qui sont impactées négativement (Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale) doivent assumer elles-mêmes la perte de ressources engendrées par la modification de la LSF.

Pour terminer, notons que la Région de Bruxelles-Capitale a bénéficié d'un refinancement spécifique important, qui se justifie par le statut particulier de ville et capitale internationale de Bruxelles, les problématiques de mobilité ou encore un manque à gagner au niveau des recettes fiscales.

---

<sup>98</sup> Fonds d'impulsion fédéral à la politique des immigrés.

<sup>99</sup> Fonds européen d'intégration.

## Références

BAYENET B., BOURGEOIS M. et DARTE D. (2017), *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État - Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Larcier.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2011), *Évaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le programme de stabilité 2011-2015*.

DEJARDIN M., DESCHAMPS R., KESTENS P., MIGNOLET M. et PLASMAN R. (2013), *La 6<sup>e</sup> réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, De Boeck.

LECUIVRE É. et VAN HOOLANDT D. (2022), *L'impact de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État sur le financement des entités fédérées : estimations dans le cadre des négociations et premières observations statistiques*, Cahiers de recherche n° 103, Série politique, CERPE, UNamur.

## Annexe 5.1

Synthèse des moyens des entités fédérées issus de la LSF en 2015  
(milliers €)

	Région wallonne	Région bruxelloise	Communauté flamande	Communauté française	Communauté germanophone	Cocom	Cocof	VGC	TOTAL
Additionnels à l'IPP	3 286 151	928 455	7 555 280						11 769 887
Dépenses fiscales	-772 967	-145 513	-1 778 639						-2 697 119
Dotation pour autres compétences	355 311	68 801	439 126						863 238
Dotation emploi	727 795	213 950	1 630 133						2 571 878
Dotation dépenses fiscales	463 080	136 132	1 037 219						1 636 431
Dotation navetteurs	-17 605	48 000	-30 395						0
Mécanisme de solidarité nationale	589 212	330 203	330 203						1 249 618
Mécanisme de transition	620 539	99 137	-321 557						398 120
Dotation mobilité		135 000							135 000
Dotation sécurité		55 000							55 000
Dotation fonctionnaires		175 000							175 000
Mainmorte		90 611							90 611
Primes linguistiques		2 308							2 308
Contribution responsabilisation pension	-3 881	-766	-84 463	-55 938	-881	-30	-142		-146 103
Dotation TVA			8 483 747	6 506 246	78 596				15 068 589
Dotation IPP			5 144 910	2 730 433	78 415	28 523	61 900	15 475	8 059 656
Dotation prestations familiales			3 585 361	2 125 909	42 561	759 865			6 513 696
Dotation soins aux personnes âgées			2 173 719	1 076 162	22 524	275 171			3 547 576
Dotation soins de santé			461 505	223 646	5 696	97 390			788 236
Dotation hôpitaux*			-141 437	-28 804	0	-8 010			-178 251
Dotation maisons de justice			51 738	34 611	602				86 951
Dotation PAI**			17 704	13 911					31 615
Mécanisme de transition			115 483	-122 856	-10 129	-29 884			-47 386
Financement des étudiants étrangers			36 903	74 924					111 827
Recettes issues de la Loterie			33 350	22 672	476				56 499
Financement jardin botanique national			6 633	1 672					8 304
Dotation supplémentaire C. german.					3 000				3 000
Dotation sénateur C. german.					122				122
<b>TOTAL</b>	<b>5 247 637</b>	<b>2 136 318</b>	<b>28 746 524</b>	<b>12 602 588</b>	<b>220 981</b>	<b>1 123 024</b>	<b>61 758</b>	<b>15 475</b>	<b>50 154 304</b>

Source : LSF, loi du 31 décembre 1983 et calculs CERPE.

\*Chiffres de l'année 2016, additionnant la dotation de base et les charges du passé.

\*\*Chiffres de l'année 2018.

## Chapitre 6

### La 6<sup>e</sup> réforme de l'État et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions

---

Christian Valenduc, UNamur (CERPE<sup>100</sup>) et UCLouvain

---

*This chapter describes and discusses the extension of the tax autonomy of the regions that was part of the 6<sup>th</sup> state reform. The reform was decided by the end of 2011 and implemented at the middle of the decade. The first section of the chapter summarizes the relevant aspects of the fiscal federalism theory. We next present how the devolution of taxing power to the regions has been evolving over time, starting with the first step that took place in 1989 with the 4<sup>th</sup> state reform and was the first to grant tax autonomy to the regions. While the use of tax autonomy was rather limited during the nineties, the policy stance changed at the turn of the century. A significant number of changes were made by the regions, with most of them relating to inheritance and gift tax. They appear to be motivated by tax mimicking rather than by pure tax competition. Section 3 describes the changes introduced by the 6<sup>th</sup> state reform. The reform splits PIT (personal income tax) into two components, with regional PIT expressed as a surcharge on federal PIT. This creates a strong vertical externality. The regions may differentiate their surcharge according to income, but safeguards have been introduced to avoid strong adverse effects on PIT progressivity. In addition to that surcharge mechanism, tax expenditures that relate to regional competencies are devolved to the regions. Section 4 discusses the new arrangements and how they were used by the regions. The Brussels-Capital Region is the only one that engaged in a wide tax reform, with a tax shift from PIT to real estate taxation. The three regions made significant cuts to the PIT tax expenditures, but Flanders and Wallonia did not make any change to the rate of the regional PIT surcharge.*

JEL Codes: H20, H24, H71

Keywords: fiscal federalism, tax autonomy, tax expenditures

---

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État contient des avancées importantes en matière d'autonomie fiscale à l'IPP (impôt des personnes physiques). Celles-ci consistent, d'une part, en la création d'un IPP régional sous la forme d'additionnels à l'IPP fédéral et, d'autre part, en un transfert des compétences pour certaines dépenses fiscales.

Ce chapitre présente les modalités de l'autonomie fiscale et l'usage qui en a été fait dans le reste de la décennie, après l'entrée en vigueur de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État.

Cet élargissement de l'autonomie fiscale est situé sur le temps long de la construction du fédéralisme depuis la réforme de 1989. Après une brève discussion du concept d'autonomie fiscale dans le cadre de la théorie économique du fédéralisme fiscal, la deuxième section rappelle les principales étapes au fil des réformes de l'État successives ainsi que les évaluations qui en ont été faites. La troisième section présente les nouveautés introduites par la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, et la quatrième section présente leur application pendant la période 2015-2022.

#### 6.1 Autonomie fiscale et fédéralisme : l'approche économique

La théorie économique du fédéralisme fiscal recommande généralement la décentralisation des politiques allocatives et le maintien au niveau centralisé des politiques de redistribution et de stabilisation. La première est justifiée par une meilleure adéquation de la production de biens et de services publics aux préférences locales. La centralisation de la fonction de redistribution repose sur un principe d'ordre politique : la solidarité

---

<sup>100</sup> Centre de recherches en économie régionale et politique économique.

qu'elle organise se fait entre citoyens d'un même pays. Pour les politiques de stabilisation, l'argument est d'ordre macroéconomique : plus une économie est ouverte, plus faible est l'effet multiplicateur des dépenses publiques et des réductions d'impôt. Or, le degré d'ouverture d'une Région est toujours plus élevé que celui du pays dont elle fait partie puis qu'aux exportations et importations nationales s'ajoute alors le commerce entre Régions.

Dès lors qu'il y a décentralisation de la production de biens et de services publics (politiques allocatives) se pose la question du financement. Une première possibilité est celle de l'octroi de dotations. Celles-ci sont généralement déterminées sur base des coûts de production de la dépense décentralisée, et leur évolution est liée à l'inflation, à la croissance et/ou encore à des paramètres pertinents comme l'évolution de la population. Une autre possibilité est celle d'un *tax sharing* ou impôt partagé. Il y a alors transfert de recettes fiscales mais sans transfert de compétences sur l'impôt dont la recette est partagée. La troisième voie est celle de l'autonomie fiscale. Son principal avantage est la double réconciliation du citoyen-électeur avec le consommateur de service public et le contribuable qui est alors tenu de contribuer par l'impôt au financement de la production décentralisée de biens et de services publics. À l'argument des préférences locales s'ajoute alors un signal clair sur le rapport coût-bénéfice. Il en résulte une meilleure responsabilisation des décideurs politiques régionaux et une incitation à l'efficacité dans la production de biens et de services publics locaux. L'autonomie fiscale, en raison de la concurrence fiscale engendrée par la comparabilité des politiques publiques au sein d'un même pays, peut également conduire à discipliner les autorités qui auraient un comportement de Léviathan<sup>101</sup>.

Les problèmes ou inconvénients possibles sont de trois ordres.

- Le premier porte sur les distorsions de concurrence que peut créer un impôt décentralisé, surtout lorsqu'il a un impact direct sur les prix. Ce serait le cas, par exemple, si la décentralisation concernait des impôts sur la consommation.
- Le second est celui la contradiction entre la centralisation de la fonction de redistribution et la décentralisation d'un impôt progressif qui l'organise.
- Le troisième est celui que créerait la décentralisation d'un impôt qui contribue à la stabilisation automatique. Sont concernés les impôts progressifs et/ou dont la base est cyclique. Décentraliser ceux-ci va à l'encontre de la théorie économique du fédéralisme fiscal. De plus, si la décentralisation d'un tel impôt est couplée à une règle imposant l'équilibre budgétaire au niveau décentralisé (ou à toute *fiscal rule* limitant les déficits autorisés), cela peut empêcher ou réduire la stabilisation automatique, voire instaurer l'austérité en cas de récession, ce qui peut être contreproductif.

Se pose également le problème de la concurrence fiscale. Comme indiqué ci-dessus, elle peut permettre de discipliner les gouvernements, notamment lorsqu'ils adoptent un comportement de Léviathan. Elle peut être motivée par la volonté d'attirer des activités économiques réelles, ou de retenir des électeurs qui « voteront avec les pieds », jugeant le « rapport qualité-prix » – l'impôt jouant le rôle du prix – d'une autre entité plus favorable. La concurrence fiscale prend alors la forme du « mimétisme fiscal ». Elle peut être considérée comme dommageable lorsqu'elle vise simplement à déplacer des bases imposables, sans transfert des activités économiques sous-jacentes : c'est alors clairement un jeu à somme nulle au détriment des recettes publiques. Cela peut également être le cas lorsqu'elle engendre une course à la baisse.

La prise en compte de ces quatre catégories d'arguments aboutit à un paradoxe : alors qu'il y a des arguments convaincants pour une décentralisation financée par autonomie fiscale, les impôts qui seraient de bons candidats sont peu nombreux et/ou n'ont qu'un faible rendement. Le premier problème cité élimine les impôts sur la consommation, le second élimine l'impôt sur le revenu et celui sur le patrimoine – soit en mode annuel, soit par les droits de succession –, et le dernier cité élimine l'impôt des sociétés et concerne également l'imposition progressive des revenus. À cela s'ajoute la réserve de portée plus générale sur la concurrence fiscale. Ce paradoxe aboutit à un « déséquilibre fiscal » : il y a davantage d'arguments pour décentraliser les dépenses que pour décentraliser des recettes fiscales avec les compétences qui y sont liées.

---

<sup>101</sup> On désigne par là une politique de maximisation de dépenses publiques motivée par la recherche d'un soutien électoral au prix de distorsions causées par des impôts trop élevés.

La diversité des formes que peut prendre l'autonomie fiscale permet d'apporter une réponse à ce paradoxe. Elle ouvre le champ des possibilités au-delà du « oui ou non ». La forme la plus complète d'autonomie fiscale consiste à donner les pleins pouvoirs à l'entité subnationale bénéficiaire : celui de fixer la base de l'impôt, les exemptions et le taux. Dans certains cas, les compétences pour fixer la base et/ou les exemptions peuvent rester fédérales en raison, par exemple, d'un arbitrage entre les avantages et inconvénients de l'autonomie fiscale décrits ci-dessus. Pour les compétences en matière de taux d'imposition, une variante consiste à limiter celles-ci à l'octroi d'additionnels ou de remises sur le taux fédéral.

Si elle peut pousser à l'efficacité, la concurrence fiscale peut aussi conduire à une production sous-optimale de biens publics ou encore à rendre l'impôt moins uniforme et donc moins efficace. Des écarts de taxation peuvent conduire à une allocation des ressources guidée par les taux d'imposition, plutôt que par les facteurs strictement économiques qui doivent normalement prévaloir. Elle peut également nuire à la fonction de redistribution en violant l'équité horizontale. D'un point de vue administratif, un point important est celui de la décentralisation de la collecte de l'impôt. La collecte par l'autorité régionale est nécessaire à la double réconciliation, mentionnée ci-dessus, entre le citoyen, l'électeur et le contribuable. À défaut, le gouvernement régional peut toujours « se cacher » derrière le gouvernement fédéral qui reste, aux yeux du contribuable, celui qui collecte – voire lève – l'impôt.

Cette pluralité des modalités d'autonomie fiscale permet de traiter au moins partiellement le paradoxe. Ainsi, le procédé des additionnels permet d'octroyer une autonomie fiscale, certes limitée, mais qui repose sur un instrument lisible, sans toucher au « principal ». Ainsi, un additionnel à l'impôt des personnes physiques se calque sur la progressivité de cet impôt puisqu'il ne modifie pas les contributions relatives<sup>102</sup>. Un autre compromis possible est le maintien d'une base imposable centralisée avec une décentralisation limitée au taux, voire encadrée par des bornes ou simplement par un taux minimum<sup>103</sup>.

Ces réponses au paradoxe du déséquilibre fiscal engendrent toutefois des externalités verticales : dès lors que la décentralisation n'est pas complète, les décisions du niveau de pouvoir central impactent les recettes de l'entité subnationale. Dans le cas d'une décentralisation limitée au taux d'imposition, la modification de la base imposable par le pouvoir central impacte les recettes de l'entité subnationale. L'externalité est encore plus forte lorsque l'autonomie fiscale se limite à une autonomie de marge, sous la forme d'additionnels et de remises.

## 6.2 L'autonomie fiscale au fil des réformes de l'État en Belgique

### 6.2.1 Évolution de la législation

La 4<sup>e</sup> réforme de l'État, en 1989, est la première à concrétiser l'autonomie fiscale.

Elle liste d'abord une série de huit impôts régionaux pour lesquels est organisé (ou peut être organisé), non seulement le transfert de la recette, mais aussi un transfert de compétences sur la base imposable, les exemptions ou les taux d'imposition : la taxe sur les jeux et paris, celle sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture des débits de boissons, les droits de succession et de mutation par décès,

---

<sup>102</sup> Cette propriété est formalisée dans la décomposition de l'effet redistributif de l'impôt de Kakwani (1977) : l'effet redistributif (ER) correspond à la différence entre les indices de Gini calculés sur la distribution des revenus avant ( $G_b$ ) et après ( $G_a$ ) redistribution, et est fonction de la progressivité ( $P$ ) et du taux moyen ( $t$ ) de l'impôt selon la formule  $ER = G_b - G_a = t.P / (1 - t)$ . La progressivité ( $P$ ) est définie comme l'écart entre les indices de Gini de la distribution de l'impôt et de celle des revenus avant impôt. Une des propriétés de l'indice de Gini est que la multiplication de toutes les masses par un même nombre n'affecte pas la mesure de l'inégalité. Un additionnel ou une remise dont le taux est fixe est donc sans effet sur la progressivité de l'impôt. Il affecte le taux moyen et l'effet redistributif. Voir à ce sujet Decoster et Valenduc (2010), pp. 76-78.

<sup>103</sup> Lors de la création du marché intérieur dans l'Union européenne, la question de l'harmonisation de la TVA a ainsi été résolue en maintenant le principe de la base fixée au niveau supranational et en encadrant la libre fixation des taux par les États membres, notamment par des taux minima et des règles contraignantes pour l'utilisation des taux réduits.

le précompte immobilier, les droits d'enregistrement à titre onéreux et la taxe de circulation sur les véhicules automobiles.

Le transfert des compétences n'a pas été total pour tous ces impôts. S'il l'est bien pour les trois premiers cités, la fixation de la base imposable reste une compétence fédérale pour les droits de succession et de mutation par décès ainsi que pour le précompte immobilier. Pour les droits d'enregistrement sur les ventes d'immeuble, la compétence des Régions est limitée à des additionnels et remises sur le taux fédéral. De plus, la recette n'est que partiellement transférée. Pour la taxe de circulation, l'ensemble des compétences demeurent alors fédérales et la recette n'est pas transférée. Il s'agit donc d'un impôt régionalisable, mais pas effectivement régionalisé à ce stade.

Un autre volet important est celui d'un embryon d'IPP régional. Sur l'IPP qui leur est attribué, les Régions peuvent établir des additionnels ou des remises qui doivent rester proportionnels, comme le sont les additionnels communaux.

À cela s'ajoute la possibilité pour les Régions d'établir leurs propres impôts, dans des domaines pour lesquels elles ont les compétences matérielles en matière de dépenses et où il n'existe pas d'impôt au niveau fédéral.

Quelques modifications sont introduites pendant les années 1990 : en 1993, les écotaxes deviennent des impôts régionaux et les taxes sur l'eau et les déchets sont explicitement réservées aux Régions.

En 1996, globalement, les recettes fiscales des Régions représentent 4,6% du PIB (Conseil supérieur des Finances, 1998, p. 119) dont l'essentiel (78%) proviennent des additionnels sur l'IPP, 15% proviennent des impôts fédéraux qui leur sont attribués au titre d'impôts régionaux et 6% de leur fiscalité propre. Celle-ci consiste principalement en des taxes sur les eaux et sur les déchets.

Il faut attendre la 5<sup>e</sup> réforme de l'État, en 2001, pour que soit organisée une première extension significative de l'autonomie fiscale. Deux modifications importantes sont alors introduites.

- Les Régions reçoivent les trois compétences principales (bases, exemptions et taux) pour tous les impôts régionaux hérités du fédéral. À cela s'ajoute le transfert total des recettes de droits d'enregistrement sur les ventes d'immeubles et des recettes de la taxe de circulation. Deux réserves doivent toutefois être faites pour les compétences relatives à la base imposable : la fixation du revenu cadastral reste une compétence fédérale, mais les Régions peuvent établir le précompte immobilier sur une autre base qui leur est propre. Pour la taxe de circulation, des accords de coopération sont nécessaires pour les véhicules détenus en leasing et ceux immatriculés au nom d'une personne morale.
- L'attribution d'IPP devient un « impôt conjoint »<sup>104</sup> et la contrainte de proportionnalité des additionnels et remises est dès lors supprimée. Les Régions peuvent les différencier, par exemple en fonction du revenu, moyennant le respect de trois règles : les modifications ne peuvent faire varier la recette de plus de 6,75% de l'attribution de départ, elles ne peuvent pas réduire la progressivité de l'impôt et ne peuvent pas créer de concurrence fiscale déloyale<sup>105</sup>.

### 6.2.2 Quelques données statistiques

Compte tenu des différentes formes que peut prendre l'autonomie fiscale, les recettes fiscales des Régions ne sont pas un indicateur adéquat de leurs possibilités de développer une politique fiscale autonome. C'est pour cette raison que, dans son rapport de 1997, le Conseil supérieur des Finances avait développé une typologie basée sur le degré d'autonomie : l'autonomie complète, l'autonomie de taux et l'autonomie de marge. La première confère la possibilité de déterminer la base imposable, les exemptions et les taux d'imposition. La seconde se limite au taux d'imposition et la troisième à des additionnels ou remises proportionnelles. Le constat est alors le suivant : avant la 5<sup>e</sup> réforme de l'État, les Régions disposent d'une

---

<sup>104</sup> La loi de financement désigne par là un impôt qui est établi de manière uniforme sur les territoires du pays, mais sur lequel les Régions peuvent ajouter des additionnels ou octroyer des remises.

<sup>105</sup> La notion de concurrence fiscale déloyale n'était pas définie précisément dans la loi. Le soin de lui donner une substance a été laissé à la Cour constitutionnelle.

autonomie complète pour 5% de leurs recettes fiscales, d'une autonomie de taux pour 9%, et l'autonomie de marge est donc très largement majoritaire puisqu'elle recouvre 86% des recettes fiscales<sup>106</sup>.

**Tableau 6.1**  
**Autonomie fiscale : les changements introduits en 2001**  
**(en % des recettes fiscales)**

Années	1989-2001	2002 et suivantes
Autonomie complète	5,2%	44,1%
dont fiscalité propre	4,0%	4,4%
dont "impôts régionaux"	1,2%	39,6%
Autonomie de taux	9,0%	55,9%
Autonomie de marge	85,8%	

Source : calculs propres sur base des données de l'ICN.

La réforme de 2001 n'a pas d'effet significatif sur l'ampleur des recettes fiscales des Régions. Les transferts de recettes supplémentaires sont en effet neutralisés par un mécanisme de compensation appelé « terme négatif » qui est déduit de l'attribution d'IPP. Par contre, elle modifie substantiellement le degré d'autonomie fiscale, ainsi que l'indique le tableau 6.1 : le degré d'autonomie complète augmente du fait des modifications introduites pour les impôts régionaux, et les modifications introduites en matière d'IPP transforment l'autonomie de marge en autonomie de taux.

### 6.2.3 Éléments d'évaluation

Dans son rapport de 1998 déjà cité, le Conseil supérieur des Finances procédait à une évaluation de l'exercice de l'autonomie fiscale octroyée par la 4<sup>e</sup> réforme de l'État. Il notait alors que les possibilités existantes n'avaient été que peu exploitées. Il n'y avait pas ou très peu de concurrence fiscale à la baisse, sauf quelques indices pour les droits de succession.

Le constat est tout à fait différent sur la période 2002-2009. Decoster et al. (2009) mentionnent 73 modifications introduites durant cette période, dont plus de la moitié (40) pour les droits de succession et de donation. L'analyse indique que c'est souvent la Flandre qui a pris l'initiative, suivie par les deux autres Régions. La Région de Bruxelles-Capitale a également été *first mover* dans certains cas en matière de politique du logement et la Région wallonne dans le domaine environnemental et économique.

Le cas des droits de succession et de donation est, selon Decoster et al. (2009) un cas de mimétisme. Celui-ci s'est traduit par une concurrence à la baisse, notamment pour ce qui concerne les transmissions d'entreprise. Dans ce domaine, on peut considérer que les modifications introduites viennent en support des politiques d'exercice des compétences matérielles, puisqu'elles visent à maintenir le tissu économique de la Région. Ce n'est pas le cas pour les droits visant les transmissions de patrimoine privé, où on pourrait craindre une course vers le bas.

L'autonomie fiscale en matière d'IPP n'a été utilisée que par la Flandre, sous la forme de « soustractions ». Les autres Régions n'ont pas suivi, ce qui peut s'expliquer par le mécanisme de péréquation dont elles sont les bénéficiaires (cf. Algoed, Cattoir et Verdonck, 2009).

<sup>106</sup> Conseil supérieur des Finances (1998), pp. 123-124.

## 6.3 Les nouveautés introduites par la 6<sup>e</sup> réforme de l'État

### 6.3.1 Les nouvelles modalités

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État contient un changement majeur en matière d'attribution des moyens de financement IPP octroyés aux Régions : la dotation fédérale est remplacée par un IPP régional tel que décrit ci-dessous.

La création de l'IPP régional modifie profondément l'architecture de l'impôt des personnes physiques.

- La détermination de la base imposable reste une compétence fédérale mais elle est en même temps modifiée, en limitant les déductions aux charges et pertes professionnelles, aux rentes alimentaires et à certains incitants fiscaux spécifiques à l'activité indépendante<sup>107</sup>. Les autres déductions, qui constituent des dépenses fiscales, sont transformées en réductions d'IPP fédéral ou régional selon le cas (voir ci-après).
- Le barème progressif est ensuite appliqué au revenu imposable globalement. On y applique la quotité exonérée de base, celles pour enfants à charge et autres situations familiales particulières. On applique également les réductions d'impôt pour revenus de remplacement et la réduction d'impôt pour revenus d'origine étrangère.
- On détermine alors « l'impôt État » en ajoutant à l'IPP calculé comme indiqué ci-dessus l'impôt sur les revenus imposables distinctement et en déduisant l'impôt sur les revenus mobiliers (la « Fedbox »).

À cet impôt État est appliqué un facteur d'autonomie qui détermine la part échéant à la Région. Ce facteur d'autonomie a été initialement fixé à 25,99% pour les années 2014 à 2016 (exercices d'imposition 2015 à 2017) et ensuite de manière définitive à 24,957%. La part fédérale est donc de 75,043% dans la version définitive.

L'IPP régional est déterminé sous la forme d'additionnels à l'IPP fédéral. Dans la formulation définitive du facteur d'autonomie, leur taux est donc de  $0,24957/(1-0,24957) = 33,257\%$ . Ces additionnels peuvent être différenciés par tranche d'impôt mais le principe de progressivité doit être préservé : le taux d'additionnel sur une tranche d'impôt donnée ne peut être inférieur à 90% du taux le plus élevé sur une tranche inférieure et l'avantage fiscal par contribuable ne peut excéder 1 000 €. Ces dispositions limitent donc la possibilité d'avoir des taux marginaux qui seraient décroissants en fonction de la base.

Les Régions reçoivent, en outre, toutes les compétences sur une série de dépenses fiscales auparavant fédérales, à la seule réserve que l'avantage en résultant doit être octroyé sous la forme d'une réduction d'impôt, laquelle vient en déduction dans le calcul de l'IPP régional. Les dépenses fiscales concernées sont celles qui concernent :

- l'habitation propre (bonus logement<sup>108</sup> et régimes antérieurs toujours en cours),
- les dépenses d'entretien et de restauration de monuments classés,
- les dépenses de rénovation d'habitations données en location à loyer modéré,
- les dépenses d'isolation du toit,
- les titres-services et chèques ALE.

Les Régions reçoivent comme moyen de financement, d'une part, l'IPP régional net de ces dépenses fiscales<sup>109</sup>, d'autre part, une dotation complémentaire qui correspond au coût de ces dépenses fiscales lors de leur transfert aux Régions et qui croîtra au rythme de l'inflation et de 55% de la croissance réelle du PIB.

---

<sup>107</sup> Par exemple la déduction pour investissement ou les immunisations d'impôt pour personnel supplémentaire.

<sup>108</sup> Le « bonus logement » est l'avantage fiscal octroyé pour l'emprunt hypothécaire afférent à la maison d'habitation propre et unique. Il a été instauré au niveau fédéral en 2005, en remplacement de l'épargne logement. Il couvre à la fois les remboursements de capital hypothécaire et les intérêts de l'emprunt.

<sup>109</sup> Des avances sont établies pour l'année t sur base d'une estimation du produit global de l'exercice d'imposition t et donc basée sur les revenus de l'année t-1. Une régularisation se fait aux stades de clôture de l'exercice d'imposition, au 30 juin

### 6.3.2 Discussion

Examinons maintenant ces nouvelles modalités au regard de l'approche économique de l'autonomie fiscale.

La transformation de la dotation d'IPP en un IPP régional accroît assurément la lisibilité du système et, par là, la responsabilisation du pouvoir régional. Il y a un meilleur affichage du coût de la production des biens et services publics par la Région. Cette lisibilité reste toutefois relative vu la complexité de l'ensemble du système.

Les modifications sont relativement lisibles : lorsqu'une Région modifie le taux de ses additionnels, soit de manière linéaire, soit en les différenciant dans les limites autorisées, l'impact est assez facilement calculable. La lisibilité aurait été meilleure encore dans le cas d'un IPP régional basé directement sur les revenus, plutôt que d'un « impôt sur l'impôt » tel qu'il est organisé par la 6<sup>e</sup> réforme de l'État (Decoster et Valenduc, 2013).

Il reste toutefois, pour le citoyen, une certaine opacité sur sa contribution fédérale et régionale : alors que, pour le précompte immobilier, il lui est relativement aisé d'identifier ce qui va à la Région, à la Province et à la Commune, identifier le montant final de l'IPP fédéral et régional est un peu plus complexe et l'information donnée sur l'extrait de rôle et sur la note de calcul l'accompagnant est biaisée par le fait que, le précompte professionnel étant resté entièrement fédéral, il est intégralement imputé sur celui-ci. On arrive alors, toutes autres choses égales par ailleurs, à un remboursement d'IPP fédéral et à un supplément pour l'IPP régional alors que le précompte professionnel est une retenue à la source tant pour l'un que pour l'autre<sup>110</sup>. Ceci met à mal l'argument de la responsabilisation obtenue grâce à une autonomie fiscale accrue.

L'IPP est un impôt progressif et il a, à ce titre, un rôle important dans la fonction de redistribution, que l'approche économique du fédéralisme fiscal recommande de ne pas décentraliser. Les modalités introduites par la 6<sup>e</sup> réforme de l'État sont un compromis entre la recommandation théorique et la pression politique pour une autonomie fiscale accrue. Par rapport aux modalités antérieures, héritées de la réforme de 2001, le degré d'autonomie est plus large mais les limites mises à la différenciation des additionnels en fonction des tranches d'impôt devraient permettre d'éviter une concurrence fiscale à la baisse qui mettrait à mal la progressivité de l'impôt et sa fonction de redistribution.

La progressivité de l'IPP a également des implications en matière de stabilisation automatique. Sa contribution est fonction de son élasticité. Celle-ci est le rapport entre le taux de croissance de l'impôt et celui de sa base imposable, ce qui correspond mathématiquement au ratio entre le taux marginal et le taux moyen. Ainsi que le notent Decoster et Valenduc (2013), un système d'additionnels strictement proportionnels ne modifie pas l'élasticité. Les limites mises à la modification de la progressivité valent donc aussi pour l'élasticité et tempèrent l'impact que pourrait avoir l'autonomie fiscale sur l'effet de stabilisation automatique de l'IPP.

L'élasticité supra-unitaire<sup>111</sup> introduit la question du « partage des gains de l'élasticité ». Elle permet en fait une croissance plus rapide des recettes ou la conjugaison d'une baisse des taux d'imposition avec la stabilité de la recette en pour cent de PIB. La 6<sup>e</sup> réforme de l'État partage le gain entre l'État fédéral et les Régions mais de façon asymétrique. Le pouvoir fédéral garde en effet la maîtrise des taux du barème, des quotités exonérées et des réductions d'impôt pour revenus de remplacement, tous ces paramètres étant en amont de l'impôt État et donc de la séparation entre IPP fédéral et IPP régional. Une baisse de l'impôt obtenue par une modification de ces paramètres se répartit donc entre les deux composantes au prorata du facteur d'autonomie.

---

de l'année t+1 et au 31 décembre de l'année t+2. Lors de ces décomptes, seules les recettes effectives sont prises en compte.

<sup>110</sup> Sous la réserve qu'il est calculé sur base des paramètres en amont du facteur d'autonomie et qu'il ne tient pas compte des modifications des additionnels décidées par les Régions, pas plus que de celles décidées par les Communes.

<sup>111</sup> Lenoir et Valenduc (2014) l'estiment à 1,775 sur la croissance réelle de la base macroéconomique, qui est la somme des revenus d'activité nette de cotisations sociales et des transferts sociaux imposables. L'indexation automatique se traduit par une élasticité unitaire sur la partie de la croissance nominale qui correspond au taux d'inflation.

On touche là à une conséquence importante du système d'additionnels : il engendre une importante externalité verticale car toute modification de la base imposable et des paramètres de calcul de l'impôt en amont du facteur d'autonomie impacte l'IPP régional à concurrence du facteur d'autonomie. Lors des négociations de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, plusieurs systèmes d'IPP régional étaient sur la table et le débat portait principalement sur le choix entre un système de *split rate* qui aurait scindé les taux du barème sur base du facteur d'autonomie, et le système d'additionnels qui a finalement été retenu. Ainsi que l'expliquent Decoster et Valenduc (2013), le *split rate* aurait engendré moins d'externalités verticales.

Les dépenses fiscales transférées aux Régions sont liées à des compétences matérielles déjà transférées lors de précédentes réformes de l'État, en matière de logement et d'environnement, ou nouvellement attribuées dans le cas des titres-services. Elles viennent donc compléter les instruments disponibles pour l'exercice de ces compétences, les Régions disposant déjà des aides directes. Une asymétrie peu opportune est ainsi supprimée. Le maintien de ces dépenses fiscales dans la sphère fédérale privait la Région du choix entre aide directe et aide fiscale, et leur utilisation par le pouvoir fédéral pouvait être critiquée vu qu'elle interférait avec les compétences matérielles des Régions.

## 6.4 L'utilisation de l'autonomie fiscale suite à la 6<sup>e</sup> réforme de l'État

Suite à la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, les Régions ont donc disposé de nouveaux instruments de politique fiscale venant s'ajouter aux impôts régionaux et à leur fiscalité propre. Les utilisations possibles concernent non seulement l'IPP considéré isolément mais aussi les réformes plus globales, par exemple un *tax shift* entre l'imposition des revenus de travail et les impôts sur l'immobilier ou encore, à l'intérieur de l'imposition de l'immobilier, entre la taxation de la détention (par le précompte immobilier) et la taxation des transactions (par les droits d'enregistrement). Il est également possible de faire un *tax shift* vers une fiscalité environnementale, bien que les bases les plus importantes – les accises sur l'énergie – demeurent fédérales<sup>112</sup>.

Aucune Région n'a fait de simples modifications des additionnels. La seule modification qui a eu lieu fait partie d'une réforme fiscale plus large, en Région de Bruxelles-Capitale, décrite dans la première sous-section ci-dessous. On note par contre une intense utilisation de l'autonomie fiscale pour limiter ou supprimer les dépenses fiscales héritées de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, ce qui est discuté dans la deuxième sous-section.

Rappelons au préalable un élément de contexte important : sur la période 2014-2019, le gouvernement fédéral a mis en œuvre un *tax shift* qui comprenait, outre des réductions de cotisations sociales, une baisse significative de l'imposition des bas et des moyens revenus professionnels. La baisse des prélèvements était financée par une hausse de la taxation de la consommation et des revenus du capital, au seul bénéfice du pouvoir fédéral<sup>113</sup>. Une part importante de cette baisse s'est faite en augmentant la tranche exonérée de base et en baissant les taux d'imposition dans le bas du barème. Une hausse des charges professionnelles forfaitaires des salariés était également prévue, ce qui a réduit le revenu imposable et donc l'impôt. Toutes ces modifications se sont donc faites en amont du facteur d'autonomie qui détermine l'IPP régional, et le rendement de celui a donc été réduit d'environ un quart, toute autre chose égale par ailleurs. Aucune Région n'a explicitement compensé cette baisse de l'IPP régional.

### 6.4.1 Une réforme fiscale globale en Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale a mis en œuvre une réforme fiscale globale en 2017. L'axe majeur de cette réforme fiscale est un transfert de l'IPP, donc de l'impôt principalement sur les revenus du travail, vers la taxation de l'immobilier.

---

<sup>112</sup> Les revenus du système d'échange de quotas d'émission – Emission Trading Scheme (ETS) – sont attribués aux Régions mais celles-ci n'ont ni la maîtrise de la base imposable ni celle du taux, qui est ici un prix de marché.

<sup>113</sup> Voir au chapitre 4 pour une description plus complète du *tax shift*.

La taxe régionale forfaitaire est supprimée, le 1% d'additionnel prélevé par l'Agglomération l'est également, et les additionnels régionaux à l'IPP sont réduits de 33,257% à 32,591%<sup>114</sup>. La réforme est financée par une hausse du précompte immobilier qui est compensée, pour les propriétaires occupants, par une prime forfaitaire ainsi que par la suppression ou la réduction de certaines dépenses fiscales à l'IPP.

Le transfert de l'impôt sur le revenu vers le précompte immobilier s'inscrit dans une perspective déjà entamée au niveau communal. En effet, il était antérieurement visible dans l'évolution des taux des additionnels communaux de ces deux impôts : alors que, en Région wallonne, les taux de ces deux taxes additionnelles communales étaient en hausse, on notait une évolution « en ciseau » en Région de Bruxelles-Capitale, avec une baisse des additionnels à l'IPP et une hausse des additionnels au précompte immobilier. Valenduc (2023) explique cette évolution par deux éléments : une « exportation fiscale » de la charge du précompte immobilier dans le cas des propriétaires bailleurs qui ne sont pas domiciliés dans la Région et la volonté de faire contribuer au financement des biens et services locaux (et, par la réforme, aussi régionaux) le personnel des institutions internationales. Ceux-ci sont en effet exonérés de l'IPP mais pas du précompte immobilier. Le premier élément cité s'explique par la part importante des locataires à Bruxelles.

Dans cette réforme, un choix clair a été fait à l'avantage des propriétaires occupants, dans l'optique de limiter l'exode des classes moyennes vers la périphérie. Si elle atteint son objectif, cette politique conforterait à terme la base fiscale de la Région.

La volonté de retenir les locataires lorsqu'ils envisagent d'accéder à la propriété a également motivé la mise en *phasing out* du bonus logement et son remplacement par une baisse des droits d'enregistrement. Pour ceux-ci, la base imposable est, sous certaines conditions, réduite de 175 000 € pour l'achat par une personne physique d'un bien immobilier autre qu'un terrain à bâtir destiné à sa résidence principale, et ce pour autant que la base imposable n'excède pas 500 000 €.

Le transfert de la taxation des revenus du travail vers la taxation de la propriété s'inscrit clairement dans les recommandations des institutions internationales, notamment l'OCDE et l'UE<sup>115</sup>, pour un *tax mix* plus favorable à la croissance. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, elle peut contribuer à relever le taux d'emploi, avec la réserve que pour rencontrer cet objectif, il aurait mieux valu que la baisse de l'IPP soit ciblée sur les bas et moyens revenus.

#### 6.4.2 Un axe commun : la réduction des dépenses fiscales

##### UNE VUE D'ENSEMBLE

Le tableau 6.2 résume les principales modifications apportées par les Régions aux dépenses fiscales héritées de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État.

La rapidité avec laquelle les Régions ont réduit les dépenses fiscales ou tempéré leur rythme de progression (concernant le bonus logement) peut surprendre face à l'inaction du pouvoir fédéral en la matière lorsque ces mêmes dépenses fiscales étaient de sa pleine compétence.

Ce contraste ne peut s'expliquer par des majorités politiques différentes mais, si c'est le cas pour Bruxelles et pour la Wallonie, ce n'est pas le cas pour la Flandre. Or, l'axe est commun aux trois Régions.

---

<sup>114</sup> Ce résultat s'obtient comme suit à partir du facteur d'autonomie de 24,957% :  $[ 100 / (100 - 24,957) ] \times [ 99,5 - (100 - 24,957) ] = 32,59\%$ .

<sup>115</sup> Voir Conseil européen (2012 ; 2013) et OECD (2010).

**Tableau 6.2**  
**Dépenses fiscales régionales : résumé des modifications<sup>116</sup>**

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Bonus logement	Désindexation des plafonds, (tous les emprunts), et pour les nouveaux emprunts, réduction du montant maximal et du taux de la réduction d'impôt à 40% (2015)  Bonus logement intégré (2016)  Suppression pour les nouveaux emprunts à partir de 2020	Réduction à 40% du taux de la réduction d'impôt (2015)  Désindexation des montants pour les emprunts en cours (2016)  Pour les nouveaux emprunts (2016), remplacement du bonus logement par le chèque habitat, plus restrictif.	Pour les nouveaux emprunts, suppression et remplacement par une réduction des droits d'enregistrement (2017)
Dépenses de sécurisation	Suppression (2015)	Suppression (2015)	Suppression (2016)
Entretien et restauration des monuments classés	Modification des conditions d'octroi (2018)		Suppression (2016)
Dépenses d'économie d'énergie : isolation du toit	Suppression (2017)		Suppression (2016)
Travaux de rénovation « Grandes villes »	Suppression (2018)		Suppression (2016)
Travaux de rénovation d'habitations à loyer modéré	Suppression (2019)		Suppression (2016)
Intérêts d'emprunt, ancienne déduction ordinaire	Réduction à 40% du taux de la réduction d'impôt pour les nouveaux emprunts (2015)	Suppression pour les nouveaux emprunts (2015)	Suppression pour les nouveaux emprunts (2015)
Intérêts d'emprunt ancienne déduction complémentaire	Suppression de la réduction d'impôt pour les nouveaux emprunts (2015)	Réduction à 40% du taux de la réduction d'impôt pour les nouveaux emprunts (2015)  Suppression pour les nouveaux emprunts (2016)	Réduction à 45% du taux de la réduction d'impôt pour les nouveaux emprunts (2015)  Suppression (2017)
ALE et titres-services	Régime des ALE remplacé par le travail de proximité (2018)	Limitation à 150 titres-services (2015)	Taux de la réduction d'impôt ramené de 30 à 15% (2016)  Déplafonnement du crédit d'impôt remboursable (2017)

<sup>116</sup>

Voir, pour une description plus détaillée, les éditions successives du Memento fiscal du SPF Finances.

**Tableau 6.3**  
**Dépenses fiscales régionales – pertes en recettes**  
**(millions €)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
<b>Total des trois Régions</b>									
1	Bonus-logement régional	1 683,4	1 765,1	1 807,4	1 878,1	1 914,9	1 953,7	1 948,8	1 939,3
2	Réduction majorée régionale épargne-logement	497,8	440,2	396,7	355,7	309,4	259,7	214,3	180,3
3	Réduction ordinaire d'intérêts régionale	81,4	76,8	69,9	60,9	53,0	45,9	39,2	43,4
4	Imputation du précompte immobilier	46,9	39,1	31,3	24,6	19,8	15,6	12,2	10,0
5	Réduction complémentaire d'intérêts hypothécaires	2,8	1,5	0,8	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0
6	Réduction régionale pour épargne à long terme	79,7	84,5	78,9	80,3	74,7	62,8	60,0	57,5
7	Habitations louées à loyer modéré	1,1	1,3	1,4	1,7	1,9	1,9	1,8	1,6
8	Monuments et sites classés	1,3	1,2	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
9	Titres-services	246,7	219,7	215,4	225,1	235,0	251,0	146,5	167,9
10	ALE	2,4	2,2	1,9	1,9	1,9	1,5	1,0	1,1
11	Dépenses régionales en termes d'économies d'énergie	39,3	36,1	40,6	15,8	4,6	4,2	4,8	6,0
12	Dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie	41,3	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<b>Total</b>	<b>2 724,1</b>	<b>2 669,7</b>	<b>2 644,9</b>	<b>2 645,1</b>	<b>2 615,9</b>	<b>2 596,7</b>	<b>2 429,1</b>	<b>2 407,5</b>
<b>Bruxelles</b>									
1	Bonus-logement régional	84,5	89,0	90,7	90,5	85,5	80,1	73,1	67,2
2	Réduction majorée régionale épargne-logement	20,0	17,6	15,8	14,1	12,1	9,9	7,9	6,2
3	Réduction ordinaire d'intérêts régionale	8,3	7,6	6,9	5,9	5,0	4,1	3,5	3,4
4	Imputation du précompte immobilier	2,5	2,1	1,7	1,3	1,0	0,8	0,6	0,5
5	Réduction complémentaire d'intérêts hypothécaires	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6	Réduction régionale pour épargne à long terme	4,8	5,2	5,2	5,1	4,7	4,2	3,8	3,6
7	Habitations louées à loyer modéré	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8	Monuments et sites classés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	Titres-services	23,3	25,0	12,5	13,0	13,5	13,9	12,1	13,7
10	ALE	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
11	Dépenses régionales en termes d'économies d'énergie	2,3	1,8						
12	Dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie	2,4	2,0						
	<b>Total</b>	<b>148,4</b>	<b>150,6</b>	<b>132,9</b>	<b>130,0</b>	<b>121,9</b>	<b>113,1</b>	<b>101,1</b>	<b>94,8</b>

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Flandre									
1	Bonus-logement régional	1 129,6	1 179,7	1 194,7	1 224,8	1 238,2	1 251,6	1 227,1	1 189,4
2	Réduction majorée régionale épargne-logement	315,0	276,0	246,3	218,6	187,7	155,8	126,7	108,1
3	Réduction ordinaire d'intérêts régionale	46,9	44,7	40,9	35,5	30,9	26,8	22,8	24,5
4	Imputation du précompte immobilier	28,8	23,5	18,3	14,0	11,0	8,3	6,3	5,0
5	Réduction complémentaire d'intérêts hypothécaires	1,8	0,9	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
6	Réduction régionale pour épargne à long terme	52,8	55,9	51,1	52,6	48,9	40,3	38,8	37,3
7	Habitations louées à loyer modéré	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,5	1,4	1,2
8	Monuments et sites classés	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
9	Titres-services	157,3	172,3	180,8	189,5	198,3	213,2	114,6	130,9
10	ALE	1,2	1,0	0,9	0,7	0,8	0,7	0,4	0,8
11	Dépenses régionales en termes d'économies d'énergie	27,6	29,2	36,3	12,0				
12	Dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie	25,8							
	Total	1 788,3	1 784,7	1 771,4	1 749,7	1 717,8	1 698,6	1 538,4	1 497,5
Wallonie									
1	Bonus-logement régional	469,2	496,3	522,0	562,8	591,2	622,1	648,6	682,7
2	Réduction majorée régionale épargne-logement	162,7	146,6	134,6	123,1	109,6	94,1	79,6	66,0
3	Réduction ordinaire d'intérêts régionale	26,3	24,6	22,1	19,6	17,2	15,0	12,9	15,5
4	Imputation du précompte immobilier	15,6	13,5	11,3	9,3	7,8	6,5	5,3	4,5
5	Réduction complémentaire d'intérêts hypothécaires	1,0	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
6	Réduction régionale pour épargne à long terme	22,1	23,4	22,6	22,6	21,1	18,3	17,4	16,6
7	Habitations louées à loyer modéré	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8	Monuments et sites classés	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9	Titres-services	66,1	22,4	22,2	22,5	23,2	23,9	19,8	23,3
10	ALE	1,0	1,1	1,0	1,2	1,1	0,8	0,6	0,2
11	Dépenses régionales en termes d'économies d'énergie	9,4	5,1	4,3	3,8	4,6	4,2	4,8	6,0
12	Dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie	13,1							
	Total	787,3	734,4	740,7	765,5	776,3	785,4	789,4	815,2

Source : inventaire des dépenses fiscales, Chambre des représentants.

Notre hypothèse est que l'explication pourrait se trouver, au moins partiellement, dans une asymétrie en matière de transparence budgétaire.

En effet, au niveau fédéral, les recettes sont estimées nettes de dépenses fiscales. Le point de départ est constitué par les recettes de l'année antérieure ; la prévision se fait selon une méthode macroéconomique et il est tenu compte des nouvelles mesures et d'un éventuel impact additionnel des dépenses fiscales, si les dépenses éligibles croissent plus rapidement que la base imposable.

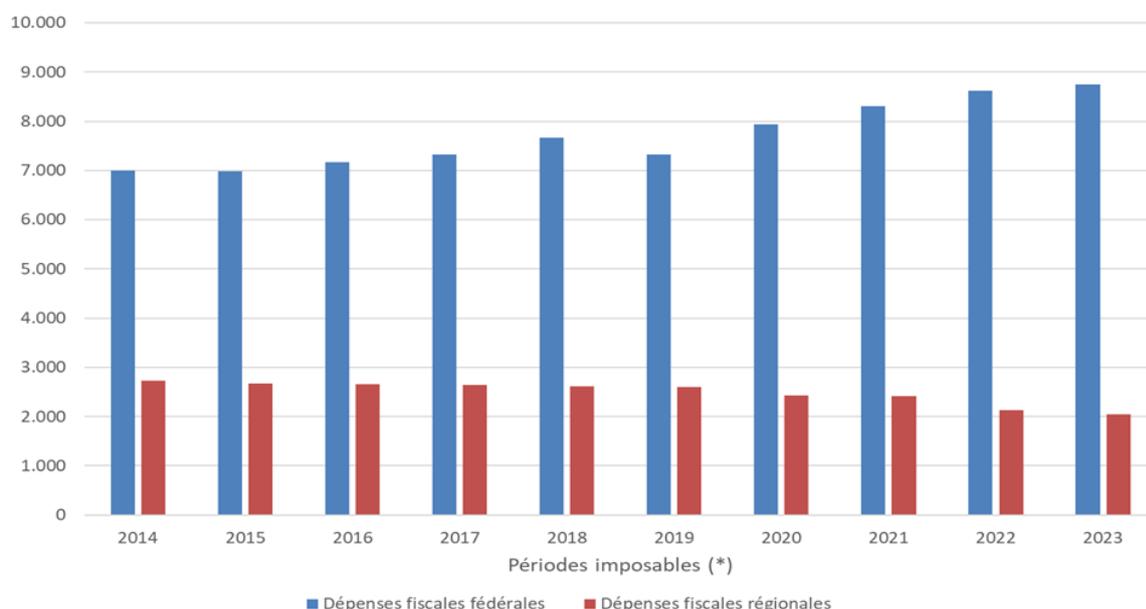
Au niveau régional, la mise en œuvre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État s'est traduite par l'octroi d'avances aux Régions, comme indiqué ci-dessus. Ces avances sont calculées brutes de dépenses fiscales : concrètement, le pouvoir fédéral effectue une projection du produit global de l'IPP, dont il déduit le montant des additionnels régionaux, avant prise en compte du coût des réductions d'impôt et donc de ces dépenses fiscales. Celles-ci sont ensuite déduites pour déterminer l'IPP régional.

Les Régions disposent donc d'un tableau budgétaire qui détaille les recettes d'IPP en recettes brutes, le coût des dépenses fiscales et les recettes nettes de dépenses fiscales, alors que le pouvoir fédéral ne dispose pour lui-même que des recettes nettes des dépenses fiscales, son inventaire des dépenses fiscales étant ex post, décalé au minimum de deux à trois ans par rapport à l'année sur laquelle porte le débat budgétaire<sup>117</sup>. Cette plus grande visibilité du coût des dépenses fiscales pourrait expliquer une action des Régions sur celles-ci, plutôt que sur le taux des additionnels.

S'ajoute à cela le fait que, lors du transfert des dépenses fiscales, les Régions ont bénéficié d'une dotation spécifique, qui reste acquise quelle que soit l'évolution de ces dépenses fiscales.

Le résultat se voit clairement dans l'évolution des pertes en recettes telles que calculées dans les inventaires des dépenses fiscales successifs. Celles-ci restent en hausse pour le pouvoir fédéral (2,5% de croissance annuelle moyenne sur la période 2014 à 2021) mais s'inscrivent en diminution pour les Régions (-1,8% par an sur la même période).

**Graphique 6.1**  
**Dépenses fiscales fédérales et régionales à l'IPP – pertes en recettes**  
**(millions €)**



Source : inventaire des dépenses fiscales, Chambre des représentants.

(\*) Les années 2022 et 2023 sont des prévisions.

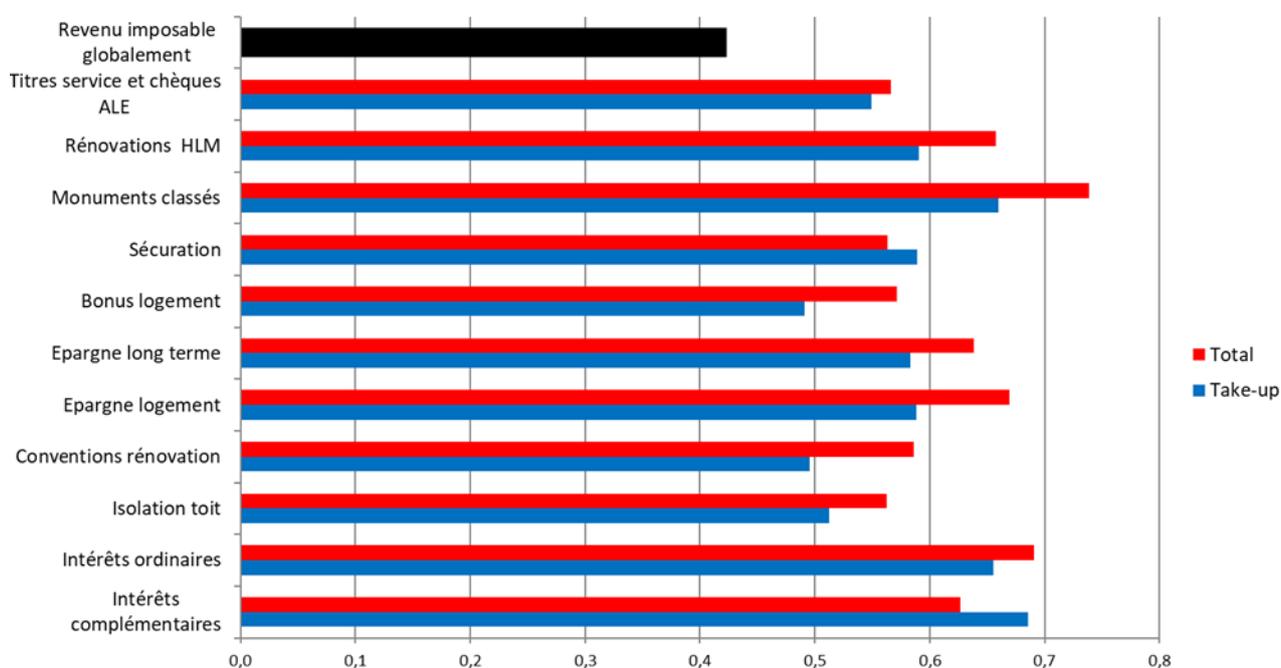
<sup>117</sup> Depuis peu, ces données sont complétées par des prévisions pour les dépenses fiscales à l'IPP et au précompte mobilier, pour sa composante « impôt final ».

On constatera également, en parcourant le tableau 6.2 que le mouvement est allé plus loin en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale qu'en Wallonie.

Globalement, cette réduction des dépenses fiscales traduit un recul de la fonction incitative de l'impôt, au profit d'une imposition uniforme et donc plus neutre. Sur le plan de l'équité, elle contribue à davantage d'équité horizontale : les réductions d'impôt supprimées rendaient le taux d'imposition effectif dépendant de l'utilisation du revenu et contrevenaient donc au principe « à capacité contributive égale, impôt égal ». Dès lors qu'elles bénéficient plus largement aux revenus moyens et supérieurs, ces dépenses fiscales ont également un effet négatif en termes d'équité verticale. Celui-ci a deux causes : plus le revenu est élevé, plus le recours aux dépenses fiscales est important et les montants éligibles à une réduction d'impôt peuvent également croître avec le revenu. La seconde cause peut être limitée par un plafonnement de l'avantage.

L'impact anti-redistributif est confirmé au graphique 6.2. Certains des avantages fiscaux ont été remplacés par des primes régionales, ce qui assure davantage de visibilité.

**Graphique 6.2**  
**Indices de Gini de la distribution des réductions d'impôt régionales en 2015**



Source : SPF Finances, calculs propres.

Note : « Take-up » est le taux de recours à l'avantage fiscal. L'indice de GINI correspondant est calculé en donnant à chaque contribuable utilisant l'avantage fiscal le montant moyen de l'avantage sur l'ensemble de la distribution des utilisateurs. Ceci neutralise l'effet (inclus dans « Total ») de la différenciation des montants investis.

## ÉVALUATION DES PRINCIPALES MODIFICATIONS

Une part importante des restrictions et suppressions de dépenses fiscales a trait à l'immobilier. Ceci peut d'abord s'expliquer par le fait qu'il s'agissait de la dépense fiscale la plus coûteuse et que son coût budgétaire était en forte croissance sur la période précédant sa régionalisation. Cette période correspondait toutefois à la montée en puissance du bonus logement qui avait remplacé en 2005 le régime antérieur de l'épargne-logement. Une part significative des emprunts hypothécaires étant sur 20 ans, cette montée en puissance devait au minimum se tasser, d'autant plus que dans les modalités initiales du bonus logement, un complément était octroyé pour les dix premières années de l'emprunt. Les premières modifications apportées par les Régions ne visaient d'ailleurs qu'à tempérer le rythme de croissance, notamment par la

désindexation et par la réduction du taux de la réduction d'impôt<sup>118</sup>. Les autres suppressions de dépenses fiscales dans la rubrique « immobilier » concernent des anciens régimes en voie d'extinction et/ou des cas particuliers où la maison d'habitation n'était pas éligible au bonus logement.

Les mesures plus nettes sont arrivées ensuite avec la suppression du bonus logement pour les nouveaux emprunts, en Région de Bruxelles-Capitale à partir de 2017 (couplée avec une baisse des droits d'enregistrement, comme indiqué ci-dessus) et en Flandre en 2020. En 2016, la Wallonie remplace le bonus logement par le chèque-habitat, plus restrictif.

Hormis leur coût budgétaire, les dépenses fiscales relatives à la maison d'habitation posaient un problème d'incidence, du fait de leur capitalisation dans les prix. Celle-ci provient du fait que l'octroi d'un avantage fiscal augmente la demande sur un marché où l'offre est inélastique au moins à court terme. Les prix sont donc poussés à la hausse. Ceci a deux conséquences : il y a d'abord un report de l'incidence économique de l'acheteur vers le vendeur : le premier est certes le bénéficiaire du bonus logement sur le plan juridique mais il paie le bien plus cher lors de l'achat, et le second augmente sa plus-value, par ailleurs non imposable<sup>119</sup>. La seconde est que, de ce fait, l'acheteur se retrouve dans une situation où il prépaie ses avantages fiscaux futurs. Ceci justifie que les suppressions n'aient concerné que les nouveaux emprunts. La capitalisation des avantages fiscaux dans les prix est confirmée par les études empiriques de Lecocq (2016), Hoebeek (2019) ainsi que Valenduc et Van Reybrouck (2012).

Les réductions d'impôt pour les dépenses de sécurisation ont été supprimées dans les trois Régions en 2015-2016. Le *policy rationale* de ces dépenses fiscales était plutôt douteux, ainsi que cela avait déjà été noté par le Conseil supérieur des Finances (2002) qui avait considéré que « ce n'est pas a priori le rôle de la fiscalité [...] que de veiller à la sécurité des citoyens »<sup>120</sup>. On peine à trouver, en effet, l'externalité ou l'imperfection de marché qui justifierait un avantage fiscal.

Le cas des réductions d'impôt pour les dépenses d'entretien des monuments classés pose également question. On peut ici invoquer la conservation du patrimoine au titre d'externalité – à la condition que l'immeuble soit accessible au public au moins une partie de l'année – ou encore le surcoût lié au classement des immeubles. De plus, lorsque la dépense fiscale était fédérale, il y avait interférence avec le caractère régional de la compétence matérielle. Ce sont en effet les Régions qui subventionnent ces travaux d'entretien et de restauration.

La suppression des réductions d'impôt pour les dépenses d'isolation du toit est plutôt questionnable. Pour les dépenses fiscales visant à économiser l'énergie, le *policy rationale* est assurément mieux établi en ce sens qu'une meilleure isolation réduit les émissions de CO<sub>2</sub> et bénéficie donc non seulement à celui qui l'entreprend mais aussi à la collectivité. Cet avantage fiscal était le reliquat d'une dépense fiscale beaucoup plus importante, avec une liste de dépenses éligibles beaucoup plus large, introduite lors de la réforme « Reynders » en 2002-2004. Le cas le plus important était assurément celui des panneaux photovoltaïques. Dans son rapport de 2009, le Conseil supérieur des Finances avait cependant indiqué que, parmi les dépenses alors éligibles, celles relatives à l'isolation de « l'enveloppe » (donc du toit, notamment) avaient une meilleure efficacité environnementale<sup>121</sup>.

La suppression – en Flandre et à Bruxelles – de l'avantage fiscal lié aux travaux de rénovation effectués dans les logements donnés en location à loyer modéré est également discutable. Nous entrons ici dans la problématique du droit au logement pour les personnes en situation de précarité ou de pauvreté. Il faut se rappeler que le droit au logement est inscrit dans la Constitution, mais sous forme de droit non opposable et que, hormis le cas du logement social où l'offre est par ailleurs largement insuffisante par rapport à la demande, l'État s'en remet au marché pour la concrétisation de ce droit. Cette concrétisation bute sur un certain nombre de problèmes. Il y a, d'une part, un locataire pour qui le loyer, tel que déterminé par le

---

<sup>118</sup> Comme le bonus logement était une dépense déductible des revenus imposables avant son transfert aux Régions, il se calculait au taux marginal qui, dans la toute grande majorité des cas, était au moins égal à 40%.

<sup>119</sup> Dans le cas d'une construction, ceci se manifeste principalement sur le prix du terrain à bâtir.

<sup>120</sup> Conseil supérieur des Finances (2002), p. 107.

<sup>121</sup> Conseil supérieur des Finances, (2009), pp. 157 et suivantes.

marché, pèse souvent trop lourd dans le budget. Il y a, d'autre part, un propriétaire bailleur pour qui ce choix d'affectation de son patrimoine vient en concurrence avec d'autres choix possibles, notamment dans des actifs financiers. Le choix de l'immobilier, avec des loyers indexés, a un avantage de rendement mais au prix de charges d'entretien. De plus, louer à des personnes en situation de précarité peut être considéré par les propriétaires bailleurs comme étant plus à risque. L'avantage fiscal est conditionné à un bail de neuf ans géré par une agence immobilière sociale (AIS). Cet intermédiaire offre des avantages importants : il sécurise le locataire, réduit le risque pour le propriétaire bailleur et l'assiste dans les travaux d'entretien. Les AIS contribuent ainsi à assurer une meilleure adéquation, sur le segment inférieur du marché locatif privé, entre les besoins et possibilités des deux parties. À ce titre, une intervention publique en faveur des AIS est par ailleurs largement justifiée.

Les réductions d'impôt pour titres-services avaient été introduites au niveau fédéral avec pour but de réduire l'emprise de l'économie informelle et de formaliser l'emploi de personnes peu qualifiées dans un secteur où la demande était importante. Cette dépense fiscale a fait l'objet d'une étude pilote de *spending review* en Flandre (Ministry of Finance & Budget and Ministry of Work & Social Economy, 2019). Il apparaît que la demande provient à la fois de couples à deux actifs qui recourent à ce service pour libérer du temps libre et mieux combiner vie familiale et vie professionnelle et de personnes plus âgées pour qui les titres-services facilitent le maintien à domicile. Une des questions examinées dans la *spending review* est celle de la création nette d'emploi, compte tenu des effets d'aubaine et de déplacement. L'ampleur de ces effets semble limitée en Flandre (7%) mais plus importante à Bruxelles (44%), sans que les raisons de cet écart important puissent être clairement établies. Le pourcentage est à appliquer à une création brute d'emplois en Flandre de 88 000 unités qui correspondent à environ 50 000 équivalents temps plein.

Le recours aux titres-services peut également avoir un effet sur l'offre de travail des demandeurs. Un rapport d'IDEA cité dans le *spending review* évalue cet effet à 22 000 unités au niveau de la Belgique mais les auteurs notent que ce chiffre est probablement surestimé et en tout cas nettement plus que élevé que des estimations antérieures.

Comme pour d'autres dépenses fiscales, l'utilisation des titres-services est concentrée dans les classes moyennes et supérieures de la distribution. La *spending review* indique également que l'élasticité-prix est plus élevée pour le bas de la distribution des revenus. Il y aurait donc la possibilité de différencier le coût net en fonction du revenu, sans nuire à l'attractivité du dispositif et à ses effets sur l'emploi. Ceci aurait pu se faire en modulant l'avantage fiscal en fonction du revenu mais aucune mesure n'a été prise en ce sens, que ce soit au niveau fédéral avant 2015 ou au niveau régional ensuite.

## 6.5 Conclusions

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État contenait des avancées significatives pour l'autonomie fiscale des Régions avec la création d'un IPP régional basé sur près d'un quart du produit global de l'IPP et du transfert de compétences pour une série de dépenses fiscales à l'IPP.

Entre ces deux catégories d'avancées, le degré d'utilisation par les Régions est sensiblement différent. La seule Région qui a modifié le taux des additionnels régionaux est la Région de Bruxelles-Capitale qui l'a fait dans le cadre d'une réforme fiscale globale, organisant un transfert de l'IPP vers la taxation de l'immobilier. Par contre, les Régions ont toutes pris de nombreuses mesures pour supprimer les dépenses fiscales ou pour réduire leur coût budgétaire. Ceci contraste nettement avec les orientations de politique fiscale au niveau fédéral, qu'il s'agisse des orientations antérieures ou de celles constatées dans la seconde moitié de la décennie 2010-2020, après la mise en œuvre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État<sup>122</sup>. Nous considérons que ceci tient, au moins pour partie, à une transparence plus importante sur les recettes brutes et le coût des dépenses fiscales au niveau régional.

Globalement, l'utilisation de l'autonomie fiscale par les Régions traduit un choix de politique fiscale vers un impôt plus neutre, un recul de la fonction incitative et une base imposable plus large. Le premier élément de

---

122

Voir le chapitre 4.

progrès vers la neutralité se trouve dans la réforme fiscale mise en œuvre dans la Région de Bruxelles-Capitale avec le transfert de la taxation des revenus du travail vers celle de l'immobilier. Au sein de la taxation de l'immobilier, l'impôt le plus distorsif (les droits d'enregistrement) est réduit au profit d'une taxation accrue de la détention (précompte immobilier).

Le recul de l'utilisation des incitations fiscales est le deuxième élément de progression vers un impôt plus neutre. La plupart des modifications ont contribué à supprimer des dépenses fiscales dont le *policy rationale* n'était pas clairement établi ou à améliorer l'efficacité d'autres dispositions.

On notera également que l'utilisation de l'autonomie fiscale par les Régions n'a pas créé de concurrence fiscale dommageable et n'a pas réduit l'effet redistributif de l'IPP. Au contraire, les mesures prises sur les dépenses fiscales l'ont plutôt conforté.

L'examen de la politique fiscale des Régions indique donc que, dans un système fédéral, des orientations différentes peuvent être mises en œuvre. Ceci justifie l'octroi de l'autonomie fiscale.

## Références

ALGOED K., CATTOIR P. et VERDONCK M. (2009), *Assessment of the Belgian Fiscal Equalization Mechanism and Proposals for Reform*, dans CIFO, 18<sup>e</sup> Congrès des économistes belges de langue française, Commission 4 : « Quel État pour quelles performances économiques ? », pp. 653-679.

CONSEIL EUROPÉEN (2012), *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015*, COM (2012) 314 final.

CONSEIL EUROPÉEN (2013), *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2013-2016*, Journal Officiel de l'Union européenne, 30 juillet 2013.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, SECTION FISCALITÉ ET PARAFISCALITÉ (1998), *Le partage des compétences de politique fiscale entre les différents niveaux de pouvoirs*, SPF Finances.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, SECTION FISCALITÉ ET PARAFISCALITÉ (2002), *Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques*, SPF Finances.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, SECTION FISCALITÉ ET PARAFISCALITÉ (2009), *La politique fiscale et l'environnement*, SPF Finances.

DECOSTER A., VALENDUC C. et VERDONCK M. (2009), *L'autonomie fiscale des Régions en Belgique : évaluations et perspectives*, Bulletin de documentation, SPF Finances, n°4, pp. 36-292.

DECOSTER A. et VALENDUC C. (2010), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Éditions de l'Université de Bruxelles.

DECOSTER A. et VALENDUC C. (2013), *L'autonomie accrue des Régions en matière d'impôt des personnes physiques : premiers éléments d'évaluation*, Bulletin de documentation, SPF Finances, n°3.

HOEBECK A. (2019), *The tax benefit for mortgage earners: incentive effects and implications for house prices*, Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University.

KAKWANI (1977), *Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison*, National Tax Journal, Vol. 37, n°4.

LECOCQ J. (2016), *L'impact de la déduction pour habitation propre et unique sur l'accès à la propriété et les prix de l'immobilier en Belgique*, Rapport de stage (SPF Finances), Economic School of Louvain.

LENOIR T. et VALENDUC C. (2014), *Révision de la méthode des prévisions des recettes fiscales*, Bulletin de Documentation, SPF Finances, n°4, pp. 9-56.

MINISTRY OF FINANCE & BUDGET and MINISTRY OF WORK & SOCIAL ECONOMY (2019), *The pilot spending review on service vouchers*, Vlaamse overheid, Departement Financiën & Begroting, mimeo.

OECD (2010), *Tax Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, n°20.

VALENDUC C. (2023), *La fiscalité locale en Belgique : externalités contraignantes et autonomie fiscale*, Cahier du CERPE n°108, Université de Namur.

VALENDUC C. et VAN REYBROUCK G. (2012), *Taxation of housing in Belgium: facts and reforms*, in Gayer C. and Mourre G. (Eds), *Property taxation and enhanced tax administration in challenging times*, European Economy, Economic Papers, n°463, European Commission.

## Chapitre 7

# L'utilisation des nouvelles compétences communautaires en matière d'allocations familiales

---

*Hendrik Nevejan, Bureau fédéral du Plan*

---

*The decentralisation of competences regarding child allowances was part of the 6<sup>th</sup> state reform. Soon, child allowances became the subject of regional reforms that entered into force from 2019 or 2020 onwards. Fighting poverty among (families with) children was a shared policy concern. Simulation results show that already before the reform, child allowances significantly reduce the at-risk-of-poverty rate of families with children, even if some families remain very vulnerable financially, especially large families and lone-parent families. The regional reforms placed a strong emphasis on strengthening and refining the link of the allowance to parents' income. At the same time, in the new system, the basic amount no longer increases with the rank of the child in the family, which was quite decisive in the old system. Simulations confirm that while, overall, these reforms reduce the at-risk-of-poverty rate, the reduction remains rather modest. For the most vulnerable families, the reduction is even less pronounced or even there is an increase in the at-risk-of-poverty rate. Nevertheless, giving more weight to income selectivity in the calculation rules of child allowances also offers the prospect of a more targeted approach to reduce poverty risks in the future. This is already reflected in the Flemish government's latest social corrections in response to the inflation surge, after indexation lagged behind due to previous decisions.*

*JEL Code: C63, D31, H55, I32, P46*

*Keywords: microsimulation, child allowance, income distribution, poverty risk*

---

À la suite de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, la compétence fédérale en matière d'allocations familiales a été officiellement transférée aux quatre entités fédérées au 1<sup>er</sup> juillet 2014, soit la Communauté flamande, la Communauté française qui a ensuite cédé cette compétence à la Région wallonne, la Commission communautaire commune (pour Bruxelles-Capitale) et la Communauté germanophone. Après ce transfert de compétence, il s'est vite avéré que les allocations familiales feraient l'objet d'aménagements. Les réformes proposées dans les accords gouvernementaux régionaux pour la législature 2014-2019 n'avaient donc rien d'une surprise. Ces réformes sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 en Flandre, en Wallonie (pour la première phase) et dans la Communauté germanophone et au 1<sup>er</sup> janvier 2020 à Bruxelles et en Wallonie (pour la deuxième phase). Nous décrivons ici les grandes lignes des réformes et mettons les choix politiques en perspective<sup>123</sup>.

Les allocations familiales visent un double objectif de redistribution. D'une part, elles assurent une redistribution horizontale entre les familles avec et sans enfants. Dans cette logique, elles peuvent être considérées comme une contribution financière aux coûts de l'éducation des enfants. Ces allocations permettent ainsi que le niveau de vie d'une famille ne diminue pas (trop) lors de la naissance d'un ou de plusieurs enfants. D'autre part, les allocations familiales visent également un objectif de redistribution verticale, en apportant un soutien supplémentaire aux familles précarisées ou en luttant contre la pauvreté des (familles avec) enfants. Cette dernière préoccupation était partagée au moment d'élaborer les réformes et s'est matérialisée dans les dispositifs régionaux d'allocations familiales.

Les allocations familiales se composent de différentes primes et allocations : la prime de naissance et d'adoption, les allocations familiales de base, les allocations d'orphelin majorées, les allocations forfaitaires

---

<sup>123</sup> Ces aspects sont abordés plus en détail dans Nevejan et al. (2021). Le présent texte en est le condensé. La réforme des allocations familiales en Communauté germanophone n'est pas abordée ici. Il n'a pas été possible de réaliser des analyses d'impact distinctes pour cette entité avec le modèle de micro-simulation EXPEDITION du Bureau fédéral du Plan.

pour enfants placés (chez un particulier), les suppléments d'âge, les suppléments sociaux, le supplément pour familles monoparentales et les allocations majorées pour enfants atteints d'une affection. Afin de mieux mettre en perspective les choix politiques, nous présentons ci-dessous de manière simplifiée le système d'allocations familiales avant et après réformes. Nous distinguons la composante universelle de l'allocation familiale, accessible à (pratiquement) toutes les familles, et la composante sélective, accessible uniquement aux familles qui répondent à des conditions bien définies. Nous n'abordons pas le supplément pour enfants atteints d'une affection<sup>124</sup>, qui n'a pas été réformé. À chaque fois, nous examinons si et dans quelle mesure le régime d'allocations familiales protège les (familles avec) enfants contre la pauvreté.

## 7.1 Allocations familiales avant les réformes

Le droit aux allocations familiales est en principe lié à la situation professionnelle (de l'un) des parents. Le parent ouvre le droit par son emploi en tant que salarié, indépendant ou fonctionnaire. Jusqu'au transfert officiel de la compétence aux Communautés et aux Régions au 1<sup>er</sup> juillet 2014, il existait trois systèmes distincts d'allocations familiales : pour les salariés, les indépendants et les fonctionnaires, chacun disposant de ses propres règles d'éligibilité et prestations. Pour faciliter le transfert de la compétence, la loi générale relative aux allocations familiales (LGAF) a harmonisé les règles et est entrée en vigueur le 30 juin 2014. Pour les personnes qui ne sont pas couvertes par la LGAF ou tout autre régime étranger ou international, il existe une « garantie d'allocations familiales ». C'est un filet de sécurité ultime, les montants octroyés sont identiques à ceux de la LGAF. Néanmoins, comme pour toute aide sociale, le dispositif est assorti d'un examen des ressources.

L'enfant ayant droit doit également remplir des conditions, l'âge étant un critère important à cet égard. Les allocations familiales sont accordées sans condition pour chaque enfant jusqu'au 31 août de l'année civile au cours de laquelle il atteint l'âge de 18 ans. Les allocations familiales sont accordées jusqu'à l'âge de 21 ans pour les enfants atteints d'une maladie. Sous certaines conditions, ces allocations sont prolongées jusqu'à 25 ans pour les jeunes en apprentissage, les étudiants et les jeunes ayant quitté l'école et qui sont à la recherche d'un emploi, et ce pendant la période d'insertion professionnelle (ces jeunes ne percevant donc pas d'allocations d'insertion).

Le tableau 7.1 donne un bref aperçu des montants de la prime de naissance et des allocations familiales ordinaires, tels qu'octroyés à l'ensemble des bénéficiaires à la veille des réformes (intervenues les 1<sup>er</sup> janvier 2019 ou 2020). Ces montants sont exprimés à l'indice 105,10 (année de référence 2013). Pour ce qui concerne la Flandre, ces montants « avant réforme » ne tiennent pas compte du saut d'index de 2017. En effet, ce saut d'index s'inscrivait dans le cadre de la réforme des allocations familiales lancée à l'époque, par le biais de laquelle le gouvernement flamand entendait créer un tampon financier pour absorber les dépenses supplémentaires.

Le montant de la prime de naissance pour le premier enfant (1 297,92 €) est nettement supérieur à celui octroyé pour les enfants suivants (976,53 €). Le montant majoré est également accordé en cas de naissances multiples.

Les montants mensuels de la composante universelle (cf. le « barème ordinaire ») sont très variables : de 97,57 € pour le premier enfant âgé de 0 à 5 ans à 336,40 € à partir du troisième enfant âgé de 18 à 24 ans. La composante universelle englobe principalement l'allocation de base, mais comprend également les suppléments mensuels et annuels d'âge<sup>125</sup>, du moins pour la composante non sélective, c'est-à-dire celle pour laquelle la famille ne doit pas remplir de conditions supplémentaires. Ces montants augmentent avec l'âge de l'enfant. Le lien avec le rang de l'enfant dans la famille, qui tient compte de l'ordre de naissance des enfants, est toutefois plus important : le premier rang est attribué à l'enfant le plus âgé, le deuxième au deuxième enfant et le troisième aux enfants suivants. Le montant de l'allocation augmente avec le rang de

---

<sup>124</sup> Rebaptisé « supplément de soins pour les enfants ayant un besoin d'aide spécifique » en Région flamande.

<sup>125</sup> Le supplément d'âge annuel, également appelé « allocation scolaire », est versé en août, juste avant le début de l'année scolaire.

l'enfant. Par conséquent, les familles plus nombreuses reçoivent en moyenne des allocations plus élevées par enfant que les familles plus petites.

**Tableau 7.1**  
**Bref aperçu des allocations familiales avant la réforme**

	Montants mensuels, indice 105,10		
	1 <sup>er</sup> enfant	2 <sup>e</sup> enfant	à partir du 3 <sup>e</sup> enfant
1. Prime de naissance (prime unique)	1 297,92 €	976,53 €	976,53 €
2. Allocations ordinaires			
2.a Composante universelle			
0-5 ans	97,57 €	179,04 €	266,44 €
6-11 ans	116,29 €	214,35 €	301,75 €
12-17 ans	126,52 €	233,44 €	320,84 €
18-24 ans	132,16 €	249,00 €	336,40 €
2.b Composante sélective (selon statut et revenus des parents)			
<i>Plafonds de revenu (isolé/couple)</i>	<i>2 501,28 € / 2 582,00 €</i>		
0-5 ans	48,77 €	30,90 €	5,98 €
6-11 ans	65,36 €	31,61 €	6,69 €
12-17 ans	74,22 €	32,18 €	7,26 €
18-24 ans	86,83 €	32,92 €	8,00 €
Supplément pour parent isolé	-	-	19,07 €
Supplément pour parent(s) malades de longue durée	56,16 €	-	-

Source: Nevejan, Van Camp et Vandelanootte (mai 2021).

Les allocations familiales sont ensuite majorées si deux conditions sont remplies (cf. les « barèmes majorés »). Ces conditions concernent le statut socioprofessionnel (« sélectivité de catégorie ») et les revenus du ou des parent(s) (« sélectivité des revenus »). Ouvrent le droit aux allocations majorées : les parents qui ont les statuts de retraité, de chômeur indemnisé à partir du septième mois de chômage, de travailleur indépendant bénéficiant d'une allocation de transition ou de malade de longue durée à partir du septième mois d'incapacité de travail. En outre, les revenus professionnels et de remplacement (bruts imposables) du parent et de son partenaire ne doivent pas dépasser les plafonds de revenus légaux<sup>126</sup>. Le parent isolé ne doit satisfaire qu'à la condition de revenu.

Par ailleurs, les personnes ayant droit aux allocations familiales garanties bénéficient également d'allocations majorées. Le montant de la majoration sélective se compose pour l'essentiel du supplément social et il est lié, comme l'allocation de base, au rang de l'enfant dans la famille, mais il diminue avec le rang. Les familles de plus petite taille bénéficient donc d'un supplément plus élevé par enfant. L'âge joue ici un rôle moins important, sauf pour les enfants du premier rang car, dans ce cas, ils ont droit à une allocation mensuelle d'âge majorée (égale à celle des enfants des deuxième et troisième rangs). Des majorations supplémentaires sont octroyées aux enfants du troisième rang de parents isolés et aux enfants du premier rang de parents malades de longue durée.

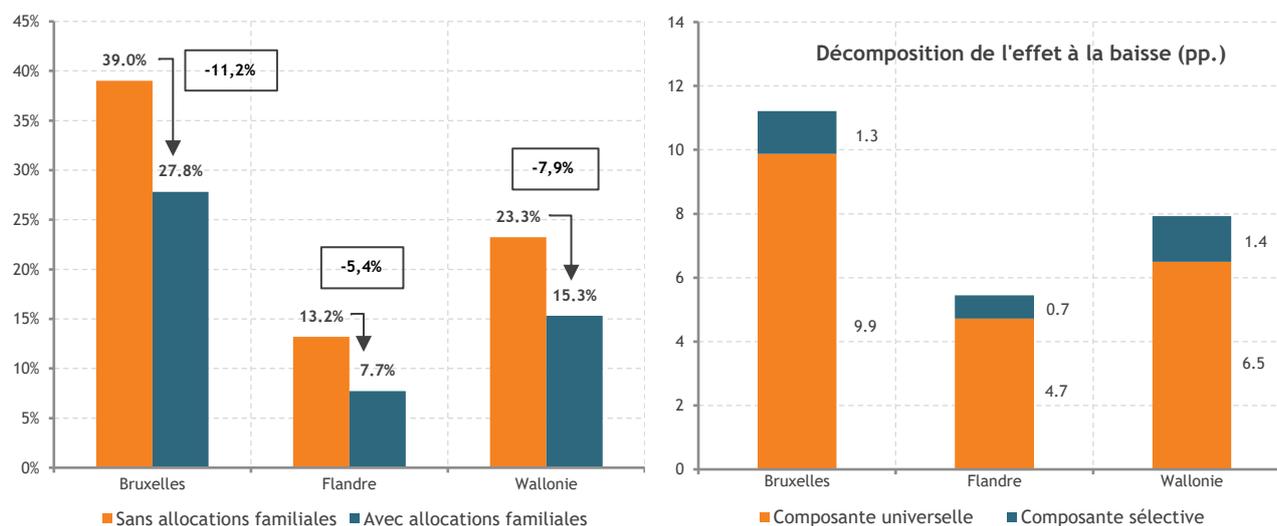
Les suppléments susmentionnés ne s'appliquent pas aux orphelins. En effet, ces enfants ont droit à l'allocation d'orphelin majorée de 368,03 € (c'est-à-dire un montant unique quel que soit le rang de l'enfant), du moins tant que le parent survivant ne se remarie pas ou ne forme pas un ménage de fait avec un nouveau partenaire. Les orphelins ouvrent également le droit aux suppléments d'âge mais pas à d'éventuels suppléments sociaux.

<sup>126</sup> À noter que, si le bénéficiaire retourne travailler, il conservera cette majoration d'allocations familiales pendant huit trimestres, à la condition que le plafond de ressources ne soit pas dépassé.

## 7.2 Lutte contre la pauvreté par le biais des allocations familiales

Même avant la réforme, les allocations familiales contribuent déjà sensiblement à réduire la pauvreté des familles avec enfants, comme le montre le graphique 7.1 qui présente des simulations de taux de risque de pauvreté<sup>127</sup>, respectivement, avec et sans allocations familiales. Le taux de risque de pauvreté correspond au pourcentage d'individus appartenant à des familles dont le revenu disponible par équivalent-adulte est inférieur au seuil de pauvreté européen conventionnel, soit 60% de la médiane de la distribution nationale du revenu disponible par équivalent-adulte. Dans chaque Région, les allocations familiales ont un impact non négligeable sur le taux de risque de pauvreté des familles avec enfants. Ainsi, elles font baisser ce taux de 11,2 points de pourcentage à Bruxelles (le ramenant à 27,8%), de 5,4 points en Flandre (le ramenant à 7,7%) et de 7,9 points en Wallonie (le ramenant à 15,3%). Remarquons aussi que les allocations familiales réduisent les différences entre les niveaux régionaux de risque de pauvreté (sans toutefois les éliminer). Les résultats montrent également que la sélectivité du système d'allocations familiales, qui existait avant la réforme, ne contribue que marginalement à l'abaissement du taux de risque de pauvreté. La composante sélective des allocations familiales ne le réduit que de 1,3 point de pourcentage à Bruxelles, de 0,7 point de pourcentage en Flandre et de 1,4 point de pourcentage en Wallonie.

**Graphique 7.1**  
**Effet des allocations familiales sur le risque de pauvreté des familles avec enfants**



Source : Nevejan, Van Camp et Vandelanootte (mai 2021).

Il est également pertinent d'examiner, par Région, l'impact des allocations familiales sur le taux de risque de pauvreté des familles avec enfants en fonction de la taille, de la composition de la famille et de l'âge moyen des enfants ayants droit. Ces caractéristiques contribuent à déterminer, dans une mesure plus ou moins large, le montant moyen des allocations familiales (cf. ci-dessus). Les résultats sont présentés au tableau 7.2.

<sup>127</sup> Le taux de risque de pauvreté est calculé sur la base de simulations des revenus disponibles des ménages réalisées au moyen du modèle de micro-simulation EXPEDITION pour un échantillon représentatif de la population. Les résultats sont ensuite extrapolés à l'ensemble de la population au moyen de facteurs de pondération. Pour un complément d'informations sur la méthodologie, voir Nevejan et al. (2021).

**Tableau 7.2**  
**Simulation de taux de risque de pauvreté sans et avec allocations familiales pour Bruxelles, la Flandre et la Wallonie**  
**Situation avant la réforme**

	BRUXELLES				FLANDRE				WALLONIE			
	Sans allocations	Avec allocations	Écart	*	Sans allocations	Avec allocations	Écart	*	Sans allocations	Avec allocations	Écart	*
1. Mineurs	45,2%	31,4%	-13,8%	*	16,7%	9,4%	-7,3%	*	28,7%	18,4%	-10,4%	*
2. Familles avec enfants												
2.a Total	39,0%	27,8%	-11,2%	*	13,2%	7,7%	-5,4%	*	23,3%	15,3%	-7,9%	*
2.b Nombre d'enfants												
1 enfant	26,8%	23,0%	-3,8%	*	8,7%	6,5%	-2,2%	*	16,8%	13,2%	-3,6%	*
2 enfants	34,3%	25,5%	-8,8%	*	10,1%	6,1%	-4,0%	*	19,7%	13,2%	-6,4%	*
3 enfants	49,0%	31,5%	-17,5%	*	18,0%	9,3%	-8,7%	*	31,0%	18,1%	-13,0%	*
4 enfants ou plus	68,0%	40,8%	-27,2%	*	43,1%	20,4%	-22,8%	*	49,2%	27,7%	-21,5%	*
2.c Composition de la famille												
Familles monoparentales	58,3%	41,7%	-16,5%	*	38,7%	21,3%	-17,5%	*	51,4%	32,6%	-18,7%	*
Familles biparentales	34,2%	23,8%	-10,4%	*	10,0%	6,0%	-4,0%	*	16,8%	11,1%	-5,7%	*
Autres	37,1%	28,1%	-9,0%	*	10,8%	6,6%	-4,2%	*	19,8%	14,2%	-5,6%	*
2.d Age moyen des enfants												
0-5 ans	35,7%	27,8%	-7,9%	*	11,5%	8,1%	-3,5%	*	20,9%	15,9%	-5,0%	*
6-11 ans	44,6%	30,0%	-14,6%	*	15,5%	8,1%	-7,4%	*	26,7%	16,8%	-10,0%	*
12-17 ans	43,9%	30,7%	-13,2%	*	16,2%	9,1%	-7,1%	*	26,8%	17,0%	-9,8%	*
18-24 ans	22,8%	16,8%	-6,0%	*	7,2%	4,4%	-2,8%	*	14,0%	9,5%	-4,5%	*

Source : Nevejan, Van Camp et Vandelanootte (mai 2021).

\* Statistiquement significativement différent de zéro :  $p < 0,05$

Pour ce qui est de la taille de la famille, nous constatons que les familles nombreuses sont confrontées, dans chaque Région, à un taux de risque de pauvreté sensiblement plus élevé que les familles plus petites, même après octroi des allocations familiales. Pour les familles comptant quatre enfants ou plus par exemple, nous observons un taux de risque de pauvreté de 40,8% à Bruxelles (contre 27,8% pour l'ensemble des familles bruxelloises avec enfants). En Flandre, il est de 20,4% (contre 7,7%) et en Wallonie de 27,7% (contre 15,3%). Sans allocations familiales, les écarts seraient encore plus marqués. L'impact des allocations familiales sur le taux de risque de pauvreté s'accroît avec le nombre d'enfants de la famille. Le lien des allocations de base au rang dans la famille, qui a pour corollaire que les grandes familles perçoivent *ceteris paribus* des montants en moyenne plus élevés par enfant, contribue à ce résultat.

Lorsqu'on analyse les résultats sous l'angle de la composition familiale, on relève surtout le risque de pauvreté accru des familles monoparentales, leur taux de risque de pauvreté atteignant 41,7% à Bruxelles, 21,3% en Flandre et 32,6% en Wallonie. Bien que l'impact des allocations familiales sur le taux de risque de pauvreté soit plus important pour les familles monoparentales que pour les familles biparentales, cela ne suffit pas pour combler l'écart entre ces familles. Certains facteurs contribuent à expliquer cet impact plus marqué : l'accès plus aisé des familles monoparentales aux suppléments sociaux, puisqu'il est indépendant de leur statut socioprofessionnel, ainsi que l'allocation plus élevée pour les enfants du troisième rang. En outre, le plafond de revenus pour une personne isolée n'est pas beaucoup plus bas que celui prévu pour un couple.

Enfin, en ce qui concerne l'âge moyen des enfants dans la famille, les écarts de taux de risque de pauvreté entre les familles dont les enfants sont plus jeunes et celles dont les enfants sont plus âgés, soit 18 ans en moyenne, semblent plutôt limités, et ce dans toutes les Régions. Les allocations familiales jouent un rôle non négligeable à cet égard. En effet, sans les allocations familiales, l'écart de taux de risque de pauvreté entre ces deux catégories de familles serait plus marqué. Ces résultats s'expliquent par les suppléments d'âge qui sont octroyés (tous les mois dès l'âge de 6 ans), mais peut-être aussi par les suppléments liés au rang vu que les familles ayant des enfants plus âgés ont en moyenne plus d'enfants que les familles dont les enfants sont plus jeunes. Les taux de pauvreté les plus bas sont observés dans les familles ayant des enfants plus âgés, entre 18 et 24 ans en moyenne. Dans cette catégorie 18-24 ans, seules les familles avec enfants bénéficiaires des allocations sont toutefois prises en compte. Dans la grande majorité des cas, l'enfant est bénéficiaire parce qu'il poursuit ses études. Comme les enfants issus de familles à faibles revenus sont moins nombreux à poursuivre des études, ces familles sont moins représentées. Par conséquent, les taux de pauvreté des familles ayant des enfants plus âgés et bénéficiaires des allocations familiales sont plus faibles.

Les résultats ci-dessus nous permettent de conclure qu'après le transfert des compétences en matière d'allocations familiales, les Régions disposent d'un important levier pour lutter contre la pauvreté des (familles avec) enfants, même s'il ne s'agit certainement pas du seul levier à leur disposition. Outre ces compléments de revenu, promouvoir et soutenir la participation des parents au marché du travail est tout aussi essentiel. C'est d'autant plus vrai qu'en Belgique, comparativement à d'autres États membres de l'UE, les enfants mineurs vivant dans des familles « à très faible intensité de travail » et confrontés à un risque de pauvreté très élevé sont particulièrement nombreux. Les familles à très faible intensité de travail désignent ici les familles dont l'intensité de travail (IT) est inférieure à 20%, l'IT indiquant le rapport entre le nombre total de mois pendant lesquels tous les membres de la famille en âge de travailler<sup>128</sup> ont travaillé au cours de l'année de référence et le nombre total de mois pendant lesquels ces mêmes membres de la famille auraient théoriquement pu travailler au cours de la même période. Partant des données de l'enquête EU-SILC de 2019 (pré-Covid-19), nous constatons qu'en Belgique, 10,5% des moins de 18 ans vivent dans des familles à faible intensité de travail, contre 6,4% dans l'UE. Le taux de risque de pauvreté pour ces jeunes de moins de 18 ans est très élevé en Belgique, non seulement en termes absolus mais aussi en termes relatifs : 78,6% contre 74,0% dans l'UE<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Les personnes en âge de travailler sont ici définies comme celles âgées de 18 à 59 ans inclus, à l'exclusion des étudiants âgés de 18 à 24 ans.

<sup>129</sup> Ces résultats peuvent être consultés librement sur le site internet d'Eurostat. Une ventilation régionale des résultats n'est toutefois pas disponible.

### 7.3 Les allocations familiales après les réformes

Les réformes régionales ne se sont pas cantonnées à un simple ajustement des régimes d'allocations familiales. Tout d'abord, le droit aux allocations familiales n'est plus lié à la situation professionnelle (de l'un) des parents : un enfant ouvre le droit aux allocations familiales dès qu'il est domicilié sur le territoire régional. Le système d'allocations familiales garanties, qui avait été instauré pour les enfants n'émargeant pas au système général (ou à tout autre système international/étranger), disparaît donc. De plus, les règles visant à déterminer les suppléments ont été modifiées. Les nouvelles règles diffèrent selon que les enfants sont nés à partir de la date d'entrée en vigueur de la réforme (les « nouveaux » enfants) ou avant (les enfants « précédents »). Nous abordons principalement ici les règles applicables aux nouveaux enfants qui reflètent le mieux les orientations politiques, bien que les règles transitoires prévues pour les enfants précédents aient également des répercussions importantes<sup>130</sup>.

Notons également que la réforme des allocations familiales en Flandre s'inscrit dans le cadre d'une révision plus vaste des interventions financières pour les familles. Le Groeipakket (« paquet pour la croissance ») va au-delà de la réforme des allocations familiales. Il prévoit également de nouvelles interventions pour les familles, telles que le « supplément de garde d'enfants » et le « supplément pour les enfants inscrits dans l'enseignement maternel néerlandophone », et réforme une autre allocation existante, à savoir l'allocation destinée aux enfants inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire (rebaptisée « allocation de participation sélective »). De plus, dans la mesure du possible, les droits sont désormais accordés automatiquement, y compris le droit à un complément social (basé sur les données de revenu de la déclaration fiscale), ce qui n'est pas négligeable dans la lutte contre la pauvreté. Nous nous limiterons, dans la suite de l'article, à examiner les modifications des règles de calcul des allocations familiales.

Le tableau 7.3 donne un aperçu des nouveaux montants des allocations dans chaque Région. On remarque d'emblée que les réformes ne sont pas des adaptations paramétriques visant à faire évoluer l'un ou l'autre montant, mais qu'elles touchent à la structure même du système des allocations familiales, selon un schéma similaire dans les trois Régions.

Dorénavant, les montants de la composante universelle ne sont plus liés au rang et nettement moins à l'âge. En comparaison avec les montants octroyés avant la réforme, les nouveaux montants sont plus élevés que ceux qui étaient destinés aux enfants du premier rang, mais moins élevés que ceux qui étaient destinés aux enfants des deuxième et troisième rangs. S'agissant de la composante sélective, l'accès ne dépend plus du statut professionnel de(s) parent(s) si bien que les parents actifs entrent davantage en ligne de compte qu'auparavant. La liaison avec les revenus des parents a été maintenue et a été affinée grâce à l'introduction d'un plafond supplémentaire, plus élevé et qui va de pair avec un supplément moins élevé. Les montants de la composante sélective restent liés à la taille de la famille. Désormais, ils le sont directement et non plus indirectement par le biais du rang de l'enfant (à l'exception de la prime à la naissance à Bruxelles, voir ci-dessous). Ils restent liés aussi aux montants octroyés par enfant qui sont plus élevés pour les familles nombreuses que pour les familles de petite taille.

En outre, des changements majeurs interviennent pour les orphelins. Les orphelins d'un ou de deux parents perçoivent désormais des montants différents. Les montants pour les orphelins d'un seul parent, qui constituent la grande majorité, sont nettement moins élevés qu'auparavant. Plutôt qu'un montant fixe relativement élevé, ils perçoivent désormais un supplément de 50% en plus de l'allocation de base. Ils ne perdent plus ce supplément si le parent survivant a un nouveau partenaire. De plus, si les revenus du parent survivant sont peu élevés, ils peuvent bénéficier d'un autre supplément.

---

<sup>130</sup> Pour plus de détails, voir Nevejan et al. (2021)

**Tableau 7.3**  
**Bref aperçu des allocations familiales après les réformes**  
**Montants mensuels par enfant, indice 105,10**

BRUXELLES (à partir du 1er janvier 2020)	
1. Prime de naissance (prime unique)	
1 <sup>er</sup> enfant	1 100,00 €
Autres enfants	500,00 €
2. Allocations de base	
2.a Composante universelle	
0-5 ans	151,67 €
6-11 ans	152,50 €
12-17 ans (enfant unique/autres enfants)	154,17 € / 164,17 €
18-24 ans (enfant unique/autres enfants)	156,67 € / 176,67 €
2.b Composante sélective (fonction des revenus des parents)	
Plafond de revenus 1 (PR1)	2 583€
Plafond de revenus 2 (PR2)	3 750€
Pour des revenus inférieurs au PR1 :	
Famille avec 1 enfant (0-11 ans/12-24 ans)	40,00 € / 50,00 €
Famille avec 2 enfants (0-11 ans/12-24 ans)	70,00 € / 80,00 €
Famille avec 3 enfants ou plus (0-11 ans/12-24 ans)	110,00 € / 120,00 €
Supplément famille monoparentale avec 2 enfants	10,00 €
Supplément famille monoparentale avec 3 enfants ou plus	20,00 €
Pour un revenu entre PR1 et PR2	
Famille avec 2 enfants	25,00 €
Famille avec 3 enfants ou plus	72,00 €
FLANDRE (à partir du 1er janvier 2019)	
1. Prime de naissance (prime unique)	1 122,00 €
2. Allocations de base	
2.a Composante universelle	
0-3 ans	164,90 €
4-10 ans	166,18 €
11-17 ans	167,45 €
18-24 ans	168,30 €
2.b Composante sélective (fonction des revenus des parents)	
Plafond de revenus 1 (PR1)	2 582 €
Plafond de revenus 2 (PR2)	5 100 €
Pour des revenus inférieurs au PR1 :	
Famille avec un ou deux enfants	51,00 €
Famille avec trois enfants ou plus	81,60 €
Pour des revenus entre PR1 et PR2 :	
Famille avec trois enfants ou plus	61,20 €
WALLONIE (à partir du 1er janvier 2020)	
1. Prime de naissance (prime unique)	1 100,00 €
2. Allocations de base	
2.a Composante universelle	
0-5 ans	156,67 €
6-11 ans	157,50 €
12-17 ans	159,17 €
18-24 ans	171,67 €
2.b Composante sélective (fonction des revenus des parents)	
Plafond de revenus 1 (PR1)	2 582 €
Plafond de revenus 2 (PR2)	4 250 €
Pour les revenus inférieurs au PR1 :	
Famille avec 1 ou 2 enfants	55,00 €
Famille avec 3 enfants ou plus	90,00 €
Supplément pour famille monoparentale	20,00 €
Supplément pour parent(s) invalide(s)	10,00 €
Pour des revenus entre PR1 et PR2 :	
Famille avec 1 ou 2 enfants	25,00 €
Famille avec 3 enfants ou plus	45,00 €
Supplément pour parent isolé	10,00 €

Si les grandes lignes de la réforme sont similaires d'une Région à l'autre, des différences significatives subsistent néanmoins et reflètent des choix politiques différents.

À Bruxelles, les montants de la composante universelle de l'allocation sont moins élevés, du moins pour un enfant unique, comparativement aux autres Régions. Si la famille compte plus d'un enfant, la situation dépend de l'âge de l'enfant. À Bruxelles, les allocations de base sont majorées à partir de 11 ans, et ensuite à partir de 18 ans pour autant que l'enfant poursuive ses études. S'agissant de la composante sélective, la catégorie de revenu supplémentaire, qui entre en ligne de compte pour l'octroi d'un supplément, est moins large que dans les autres Régions et l'accès est limité aux familles comptant plusieurs enfants. Les montants de la composante sélective sont également liés à l'âge et sont relativement élevés, également par rapport aux montants antérieurs à la réforme. Bruxelles octroie en outre d'autres suppléments aux familles monoparentales avec plusieurs enfants. On remarquera aussi que Bruxelles est la seule Région où la prime de naissance est encore fonction du rang. La prime pour le deuxième enfant et les suivants est inférieure à la moitié de celle octroyée pour le premier-né.

En Flandre, les montants de la composante universelle sont relativement élevés. L'âge y joue un rôle moindre, et ce uniquement par le biais du supplément annuel d'âge (« supplément de participation universel »). La catégorie de revenu supplémentaire pour la composante sélective est la plus large des trois Régions. Toutefois, l'accès est limité aux familles comptant plus de deux enfants. Les montants de la composante sélective ne sont pas fonction de l'âge de l'enfant et sont plus réduits. Contrairement aux autres Régions, aucun supplément n'est prévu pour les familles monoparentales.

Les accents politiques de la Wallonie se situent plutôt à mi-chemin entre ceux de Bruxelles et ceux de la Flandre. Le montant minimum de la composante universelle est plus élevé qu'à Bruxelles mais moins élevé qu'en Flandre. Comme à Bruxelles, l'allocation de base est liée à l'âge, mais elle n'augmente qu'à partir de 18 ans. La Wallonie occupe également une position intermédiaire pour la taille de la catégorie de revenu supplémentaire et les montants de la composante sélective. Toutes les familles ont cependant accès à la catégorie de revenu supplémentaire dans la composante sélective, quel que soit le nombre d'enfants. En outre, des suppléments sont prévus non seulement pour les familles monoparentales, mais aussi pour les parents invalides aux revenus les plus faibles.

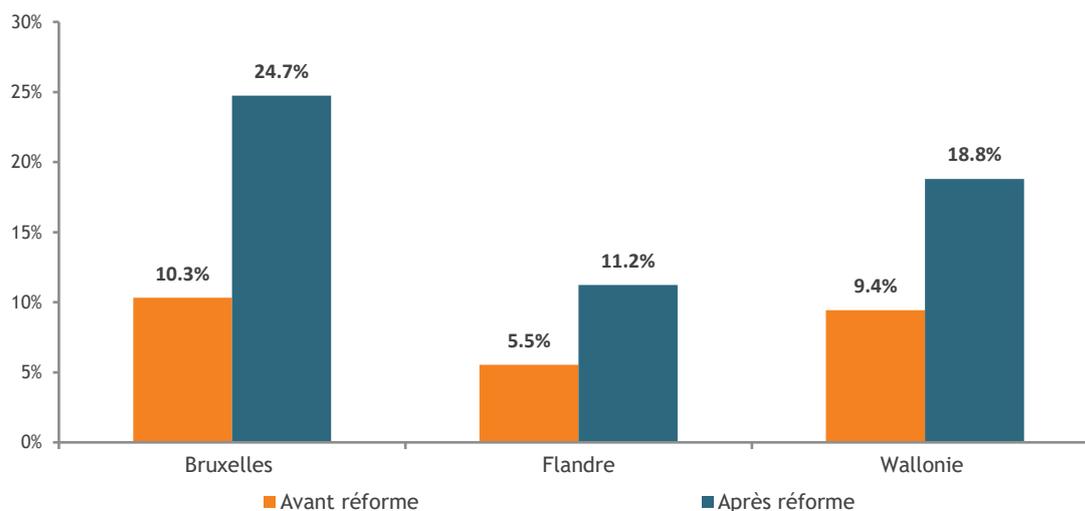
## 7.4 Impact des réformes

Au moyen de simulations, nous avons examiné quelles sont les répercussions des nouvelles règles de calcul des allocations familiales sur les dépenses correspondantes et leur composition. Nous avons également regardé quelles seraient les répercussions sur le taux de risque de pauvreté des (familles avec) enfants si ces règles étaient appliquées d'emblée à tous les enfants ayants droit, sans mesures transitoires.

Ces résultats montrent que les nouvelles règles entraînent un accroissement des dépenses d'allocations familiales dans les trois Régions : une augmentation de 5,6% pour Bruxelles, de 3,3% pour la Flandre et de 3,6% pour la Wallonie. La part de la composante sélective progresse sensiblement, comme le montre le graphique 7.2. Alors que les dépenses consacrées à la composante sélective étaient relativement modérées avant la réforme, allant de 5,5% en Flandre à 10,2% à Bruxelles, la situation change considérablement après la réforme, avec des pourcentages allant de 11,2% en Flandre à 24,7% à Bruxelles. Ces résultats reflètent un choix politique clair en faveur d'une plus grande sélectivité (des revenus) dans le système d'allocations familiales.

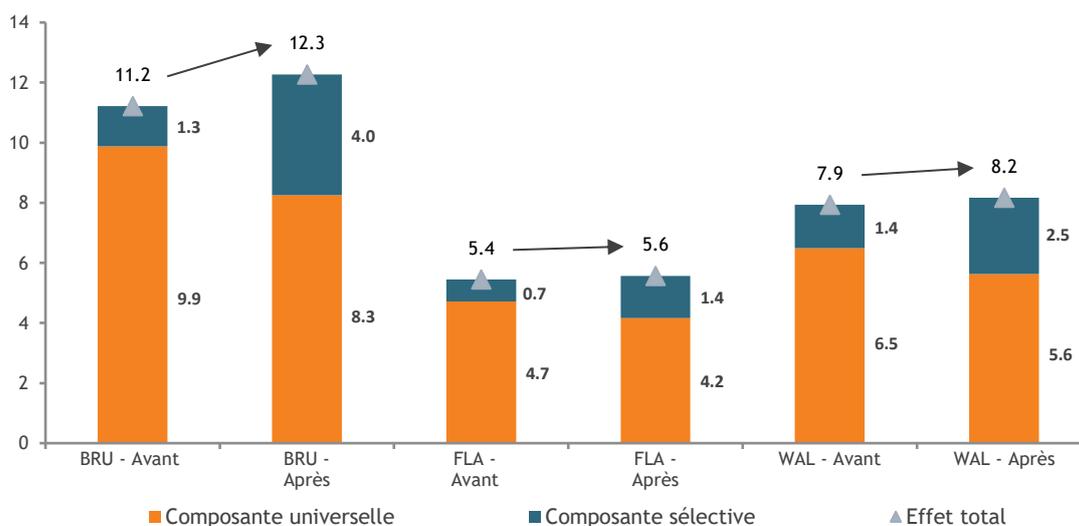
Toutefois, ces nouvelles règles n'accroissent pas sensiblement l'impact des allocations familiales sur le taux de risque de pauvreté simulé des familles avec enfants. Il ressort du graphique 7.3 que cet impact s'accroît encore de 1,1 point de pourcentage à Bruxelles, contre à peine 0,1 point en Flandre et 0,2 point en Wallonie. Si l'impact de la composante sélective sur le taux de risque de pauvreté augmente sensiblement, il est partiellement ou presque entièrement compensé par une contribution plus faible de la composante universelle. En effet, les montants inhérents à la composante universelle sont beaucoup moins élevés pour de nombreux enfants dans le cadre des nouvelles règles (voir ci-dessus).

**Graphique 7.2**  
**Composante sélective des allocations familiales**  
**(en % des dépenses totales)**



Source : Nevejan, Van Camp et Vandelanootte (mai 2021).

**Graphique 7.3**  
**Impact à la baisse sur le risque de pauvreté, famille avec enfants**  
**(en points de pourcentage)**



Source : Nevejan, Van Camp et Vandelanootte (mai 2021).

Le tableau 7.4 montre le détail des effets de la réforme sur le taux de risque de pauvreté simulé pour les mineurs et les familles en fonction de la taille de la famille, de sa composition et de l'âge moyen des enfants ayants droit. On remarquera que pour les familles les plus vulnérables, en particulier les familles monoparentales et les familles nombreuses, le taux de risque de pauvreté semble diminuer plus faiblement, voire augmenter.

**Tableau 7.4**  
**Effets des réformes des allocations familiales sur le taux de risque de pauvreté simulé pour Bruxelles, la Flandre et la Wallonie**

	BRUXELLES				FLANDRE				WALLONIE			
	Avant réforme	Après réforme	Écart	*	Avant réforme	Après réforme	Écart	*	Avant réforme	Après réforme	Écart	*
1. Mineurs	31,4%	30,1%	-1,3%	*	9,4%	9,3%	-0,2%	*	18,4%	18,1%	-0,2%	*
2. Familles avec enfants												
2.a Total	27,8%	26,8%	-1,1%	*	7,7%	7,6%	-0,1%	*	15,3%	15,1%	-0,2%	*
2.b Nombre d'enfants												
1 enfant	23,0%	22,8%	-0,2%	*	6,5%	6,3%	-0,2%	*	13,2%	12,7%	-0,5%	*
2 enfants	25,5%	24,2%	-1,3%	*	6,1%	6,0%	-0,1%	*	13,2%	12,9%	-0,4%	*
3 enfants	31,5%	29,4%	-2,1%	*	9,3%	9,0%	-0,3%	*	18,1%	17,7%	-0,4%	*
4 enfants ou plus	40,8%	39,9%	-0,8%	*	20,4%	21,3%	0,9%	*	27,7%	29,4%	1,6%	*
2.c Composition de la famille												
Familles monoparentales	41,7%	40,8%	-0,9%	*	21,3%	21,7%	0,5%	*	32,6%	32,5%	-0,1%	
Familles biparentales	23,8%	22,6%	-1,2%	*	6,0%	5,8%	-0,2%	*	11,1%	10,8%	-0,3%	*
Autres	28,1%	27,2%	-0,9%	*	6,6%	6,5%	-0,1%		14,2%	14,2%	0,0%	
2.d Age moyen des enfants												
0-5 ans	27,8%	26,3%	-1,5%	*	8,1%	7,3%	-0,8%	*	15,9%	15,0%	-0,9%	*
6-11 ans	30,0%	28,5%	-1,4%	*	8,1%	7,9%	-0,2%	*	16,8%	16,3%	-0,4%	*
12-17 ans	30,7%	30,4%	-0,4%		9,1%	9,4%	0,3%	*	17,0%	17,3%	0,3%	*
18-24 ans	16,8%	16,5%	-0,3%	*	4,4%	4,7%	0,2%	*	9,5%	9,4%	-0,1%	

Source : Nevejan, Van Camp et Vandelanotte (2021).

\* Statistiquement significativement différent de zéro :  $p < 0,05$

Après la réforme, les familles avec trois enfants ou plus et à faibles revenus ont accès à des allocations sociales plus élevées, quel que soit le statut socioprofessionnel des parents, et elles ne perdent pas immédiatement le bénéfice du supplément si leurs revenus augmentent. D'autre part, la liaison au rang de l'enfant, qui auparavant déterminait dans une large mesure le montant de l'allocation, disparaît. Le taux de risque de pauvreté des familles de quatre enfants ou plus diminue dès lors moins fortement à Bruxelles, voire même augmente en Flandre et en Wallonie. Pour les familles de trois enfants, le premier effet prime si bien que leur taux de risque de pauvreté diminue plus nettement dans toutes les Régions que celui de tous les ménages confondus.

Déjà avant la réforme, les familles monoparentales à faibles revenus pouvaient bénéficier d'un supplément social indépendamment du statut socioprofessionnel du parent, voire même d'un supplément plus élevé pour les enfants du troisième rang. Il n'est donc pas surprenant que la réforme, qui supprime tout lien au statut socioprofessionnel, soit moins favorable aux familles monoparentales. En Flandre, le taux de risque de pauvreté augmente même pour les familles monoparentales. Dans ce contexte, il convient de noter que, dans le cadre des nouvelles dispositions, les familles monoparentales à faibles revenus ne perçoivent de suppléments additionnels qu'à Bruxelles et en Wallonie.

## 7.5 Interventions récentes

Après l'entrée en vigueur des réformes, les régimes régionaux d'allocations familiales ont continué à évoluer. La plupart des mesures étaient axées sur les suppléments sociaux et concernaient à la fois les montants (une augmentation ou une prime exceptionnelle) et le groupe cible (relèvement du plafond de revenus, nouvelle catégorie de revenus, adaptation/extension de l'examen des ressources). Ces mesures récentes sont abordées brièvement, sans approfondir leurs effets car cela nécessiterait de nouvelles simulations.

En 2020, lors de la crise Covid-19, une aide sélective a été octroyée aux familles avec enfants par le biais des allocations familiales. En Flandre, un supplément unique de 120 € maximum par enfant a été octroyé aux familles ayant subi des pertes de revenus<sup>131</sup>. Un supplément unique de 33,67 € par enfant a également été versé en décembre 2020 aux familles bénéficiant de suppléments sociaux, plus particulièrement à celles dont les revenus bruts imposables étaient inférieurs au premier plafond de revenus (voir ci-dessus). Un supplément unique a également été versé à Bruxelles. En septembre 2020, un montant de 100 € par enfant a été octroyé à toutes les familles qui percevaient un supplément social ou y avaient droit.

Indépendamment de la crise Covid-19, le régime d'allocations familiales a continué à évoluer, surtout en Flandre. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, l'examen des ressources pour l'octroi du supplément social prend en compte d'autres revenus, au-delà des revenus professionnels et de remplacement, notamment le revenu cadastral (RC) des biens immobiliers à usage professionnel et à usage autre que l'habitation propre. Sous certaines conditions, un examen distinct du RC est prévu : si le RC à usage autre que l'habitation est jugé trop élevé par rapport aux revenus de la famille (plus de 20%), la famille ne bénéficie pas du supplément social.

En outre, l'accord de gouvernement 2019-2024 prévoit une indexation annuelle fixe de 2% des allocations familiales à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2020. Les allocations familiales ne sont donc plus indexées de manière automatique après chaque franchissement d'indice pivot. Il a également été décidé pour les enfants déjà nés (dans la période de transition) de ne pas indexer l'allocation de base pour un enfant de troisième rang et de ne pas indexer les suppléments d'âge mensuels durant cette législature. Par la suite, le gouvernement flamand a également décidé d'indexer les autres montants de l'allocation de base pour les enfants déjà nés et futurs de 1% au lieu de 2% chaque année à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2022 jusqu'à la fin de la législature, mais il est revenu sur cette décision après la poussée inflationniste alimentée par la crise de l'énergie. Ce n'est pas la seule décision que le gouvernement flamand a prise dans ce contexte.

Compte tenu des nouvelles règles d'indexation, les allocations familiales flamandes n'ont pas suivi l'évolution du coût de la vie. À titre de comparaison, en 2022, l'indexation automatique de (la plupart) des autres

---

<sup>131</sup> Concrètement, le supplément est destiné aux familles qui, en raison de la crise sanitaire, ont subi une perte de revenu d'au moins 10% en mars, avril, mai ou juin 2020, par rapport aux mois de janvier ou février 2020 et dont les revenus (revenus bruts imposables) étaient inférieurs au plafond de revenus de 2 213,30 €.

prestations sociales, y compris les allocations familiales wallonnes et bruxelloises, a entraîné six augmentations de 2%, soit une augmentation totale de 12,6%, tandis que les nouvelles règles d'indexation en Flandre pour les allocations familiales n'ont donné lieu qu'à une augmentation de 0%/1%/2% en septembre 2022, selon la composante de l'allocation familiale.

Par ailleurs, le gouvernement flamand a décidé de procéder à plusieurs corrections sociales : octroi d'une prime de 100 € par enfant pour les enfants ayant droit au supplément social (en novembre 2022 et mai 2023), une augmentation de 15 € de tous les suppléments sociaux (à partir de décembre 2022), une augmentation de 5% du plafond de revenus le plus bas (à partir de janvier 2023), ajout d'une catégorie de revenus pour les familles avec un ou deux enfants ayant droit à un supplément social de 35 € (à partir d'avril 2023) et liaison des différents plafonds de revenus à l'indice de santé au lieu d'une indexation fixe de 2% (depuis septembre 2023). Le supplément pour orphelin d'un parent a été porté de 50% à 80% de l'allocation de base (depuis janvier 2023). Ces mesures accroissent encore le poids de la composante sélective dans le régime flamand d'allocations familiales.

À Bruxelles, le gouvernement a décidé qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les plafonds de revenus pris en compte pour l'octroi du supplément social sont adaptés tous les deux ans à l'évolution du bien-être (en plus de l'indexation), en les liant à l'évolution du plafond salarial pris en compte pour le calcul de l'indemnité maladie ou invalidité des travailleurs salariés avec charge de famille. Une hausse minimale de 1% est garantie. En outre, la réforme des allocations familiales prévoyait la possibilité de prendre en compte le revenu cadastral pour l'octroi du supplément social, comme c'est le cas en Flandre, mais les modalités n'avaient pas encore été arrêtées. C'est désormais chose faite. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2023, les familles dont le RC total (non indexé) est trop élevé (plus de 2 000 €) n'entrent plus en ligne de compte pour le supplément social.

Enfin, plusieurs adaptations ont été réalisées au 1<sup>er</sup> janvier 2021 en Wallonie. On remarquera surtout le changement dans l'octroi des suppléments sociaux. Depuis, l'octroi est automatique pour les personnes bénéficiant d'un remboursement plus élevé des soins de santé, soit le droit à une intervention majorée, et qui sont principalement des personnes à faibles revenus. Cet octroi automatique intervient aussi si le contrôle annuel des dernières données fiscales de revenu, portant sur les revenus antérieurs de deux ans montre que les plafonds de revenus (voir ci-dessus) n'ont pas été dépassés. Le supplément social est octroyé à titre définitif et non plus temporaire. Il ne doit donc pas être remboursé s'il s'avérait lors d'un contrôle ultérieur que les plafonds de revenus ont été dépassés durant l'année en cours.

## Références

NEVEJAN H., VAN CAMP G. en VANDELANNOTTE D. (2021), *Regionale kinderbijslaghervormingen - Een impactanalyse met het microsimulatiemodel EXPEDITION*, Working Paper 04-21, Federaal Planbureau.



## Chapitre 8

# Panorama des compétences des entités fédérées en matière de santé, aide aux personnes et politique de l'emploi après la 6<sup>e</sup> réforme de l'État

---

*Benoît Bayenet, professeur à l'ULB et à l'ULiège, président du Conseil central de l'Économie, et Maxime Fontaine, chercheur à l'ULB*

---

*Following the 6<sup>th</sup> state reform, Belgium's federated entities received new powers in health, social assistance, and employment. In health and social care, these transfers led to increased institutional complexity, especially in Brussels where multiple levels of governance coexist. The regions implemented these new competencies differently, adapting policies to their local context, as seen with the Flemish "zorgverzekering" (long-term care insurance). In employment, the regions gained control over labour market policies, training programs, and activation measures. They have adjusted these policies to their specific needs, but the overlap between federal and regional responsibilities remains a challenge.*

*JEL Codes: H11, H4, H51, H55, H6, H77, R1, R5*

*Keywords: public economics, regional economics, federalism, social security, health, pension, performance of government, public expenditures and revenues*

---

### 8.1. Introduction

Historiquement, le transfert de compétences en matière de protection sociale a souvent été réclamé au nord du pays au motif des transferts financiers entre les Régions<sup>132</sup>. La question du caractère juste ou injuste des transferts est complexe car, si sa mesure s'avère être une tâche particulièrement délicate, elle relève également de l'éthique (Bayenet et al., 2007). Ces transferts permettent de déterminer le niveau de redistribution entre Régions, c'est-à-dire la différence, dans le chef des habitants – contribuables ou consommateurs – ou des entreprises de chaque Région, entre le financement des services publics (sécurité sociale, enseignement, défense, etc.) et leur bénéfice. La BNB<sup>133</sup> a évalué l'ampleur, le sens et les déterminants des transferts implicites qui s'opèrent entre Bruxelles, la Flandre et la Wallonie par le biais du budget fédéral, au travers des recettes fiscales et parafiscales, des prestations sociales et des dotations aux entités fédérées. En 2019, la Flandre aurait apporté une contribution nette de quelque 6,2 milliards € à ces transferts. Bruxelles aurait également été contributrice nette, à hauteur de 900 millions €. Ces montants bénéficieraient à la Wallonie, qui aurait implicitement reçu 7,1 milliards €. Comme le souligne l'étude, ces transferts interrégionaux résultent de l'élaboration et de l'exécution de politiques publiques qui prévoient la perception de recettes et l'allocation de dépenses. De cette manière, elles opèrent une redistribution des ressources entre les agents économiques pour répondre à certains objectifs, notamment de redistribution et de solidarité. Comme les dispositions fédérales s'appliquent partout uniformément, les écarts relevés d'une région à l'autre reflètent logiquement les variations dans la structure et le profil des ménages et des entreprises qui y résident. Vu les évolutions démographiques et les conséquences du vieillissement de la population sur les politiques de protection sociale, l'ampleur des transferts a tendance à se

---

<sup>132</sup> Pour une analyse, voir notamment Bayenet et al. (2022) et Ernaelsteen et al. (2015).

<sup>133</sup> Cornille et al. (2021).

réduire. La contribution flamande en matière de pensions et de soins de santé est ainsi devenue négative en 2003 et continue de se creuser depuis (BNB, 2019).

Un deuxième argument souvent évoqué pour la défédéralisation des compétences de la protection sociale repose sur le concept de « paquets homogènes de compétences ». Le partage des compétences dans les matières sociales entre les entités fédérées et l'autorité fédérale serait inefficace du fait de la difficulté de mettre en œuvre les compétences communautaires/régionales dans certaines matières (comme les politiques familiales et de santé), étant donné que des aspects fondamentaux de ces politiques sont toujours du ressort de l'autorité fédérale. Il faudrait donc rendre le partage des compétences suffisamment cohérent pour que chaque niveau de pouvoir puisse agir efficacement ou, en d'autres termes, attribuer aux différentes entités des paquets homogènes de compétences. Cependant, il est extrêmement difficile d'isoler des paquets de compétences tant les matières et outils visés s'avèrent parfois transversaux. Ainsi, les suppléments d'allocations familiales pour les bas revenus relèveraient-ils de la politique familiale ou de la lutte contre la pauvreté ? Mais se pose alors la question du choix du niveau de pouvoir le mieux à même de gérer les compétences. Si l'outil retenu pour une gestion publique plus efficace de la sécurité sociale (ou de certaines de ses branches) est la constitution de paquets homogènes de compétences, le lieu pour une mise en œuvre de l'outil peut être – mais n'est pas forcément – la Région ou la Communauté, suivant le principe de subsidiarité. Mais l'autorité fédérale pourrait s'avérer plus efficace également, et il convient de se demander quels sont les avantages et inconvénients des différentes solutions possibles<sup>134</sup>.

Un autre argument souvent évoqué repose sur des réalités ou des préférences régionales différentes. Ces différences ont d'ailleurs justifié la mise en œuvre de politiques asymétriques sous le contrôle de l'INAMI. En matière de politique de l'emploi et de politique familiale, ce sont essentiellement les arguments de subsidiarité (attribuer la compétence au niveau de pouvoir qui est le mieux à même de la mettre en œuvre) et d'efficacité qui sont avancés.

Aujourd'hui et notamment suite à la gestion de la crise sanitaire, c'est plutôt la question de la complexité de la répartition des compétences qui justifie pour certains acteurs, notamment au nord du pays, de nouveaux transferts de compétences, alors que la plupart des intervenants au sud du pays revendiquent plutôt un statu quo, voire une refédéralisation de certaines compétences, à l'exception peut-être des politiques d'emploi.

Les sections suivantes dressent, au regard du paysage institutionnel modelé par les décisions que ces différents arguments ont pu susciter, en particulier après la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, un panorama des compétences des différents niveaux de pouvoir en matière de santé, d'aide aux personnes et de politique de l'emploi.

## 8.2 Compétences en matière de santé et d'aide aux personnes

À la lecture des lois de réformes institutionnelles, la répartition des compétences de santé et d'aide aux personnes en Belgique devrait être relativement symétrique, avec un transfert vers les Communautés. Cette répartition théorique est cependant beaucoup plus complexe pour trois raisons au moins :

- Le transfert de compétences a été réalisé lors de deux réformes institutionnelles distantes de près de 25 ans (1980 et 2014). Par ailleurs, ces réformes ont transféré des pans extrêmement larges de compétences tout en prévoyant de nombreuses exceptions, laissant ainsi de nombreuses compétences au niveau de l'autorité fédérale et de la sécurité sociale.
- L'exercice des compétences communautaires s'organise sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale via les Commissions communautaires. Cette organisation des compétences (qui n'a pu être

---

<sup>134</sup> Cf. Bayenet et al. (2007).

mise en œuvre qu'à la suite de la réforme institutionnelle de 1988-89 qui créait les institutions bruxelloises) multiplie les institutions compétentes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon les institutions ou les personnes concernées, et selon leur statut linguistique, on distingue cinq entités compétentes (bien qu'elles n'aient pas le même niveau de compétence)<sup>135</sup> : la Communauté française, la Commission communautaire française (COCOF), la Vlaamse Gemeenschapcommissie (VGC), la Communauté flamande et la Commission communautaire commune (COCOM).

- Les transferts intra-francophones, notamment en termes d'exercice de compétences de santé et d'aide aux personnes, entre la Communauté française, d'une part, et la Région wallonne et la COCOF, d'autre part, ont développé une asymétrie en termes de compétences par rapport aux Communautés flamande et germanophone. Par ailleurs, dans le cadre de la dernière réforme de l'État, les nouvelles matières personnalisables ont été transférées à la COCOM à Bruxelles, reconnaissant de facto le caractère régional des compétences transférées<sup>136</sup>.

Même si l'organisation des compétences liées à l'aide aux personnes paraît plus compréhensible, c'est surtout l'organisation et la gestion des compétences relatives aux politiques de santé en Belgique qui peuvent paraître complexes étant donné que cette compétence relève, selon la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI), des Communautés, mais que les exceptions prévues dans la loi spéciale maintiennent l'essentiel des dépenses au niveau de l'autorité fédérale (y compris la sécurité sociale).

### *8.2.1 La réforme de 1980*

Dans le cadre de la 2<sup>e</sup> réforme de l'État de 1980, un premier transfert de compétences en matière de santé et d'aide aux personnes a été organisé. Les Communautés deviennent compétentes pour les matières dites personnalisables. Il s'agit de la politique de dispensation de soins de santé (à l'exclusion des sept domaines restés de la compétence de l'État ; cf. ci-après) et de l'aide aux personnes.

Les compétences liées à l'aide aux personnes<sup>137</sup> – également sujettes à de nombreuses exceptions – concernaient la politique de la famille y compris les formes d'aides et d'assistance aux familles, l'aide sociale<sup>138</sup>, l'accueil et l'intégration des immigrés, la politique des handicapés<sup>139</sup>, la politique du

---

<sup>135</sup> Voir notamment El Berhoumi et al. (2015) et El Berhoumi et al. (2017).

<sup>136</sup> Ces dernières s'ajoutent aux matières « bipersonnalisables » qui étaient déjà gérées par la COCOM, soit les matières personnalisables pour lesquelles les Communautés ne sont pas compétentes sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces matières concernent, d'une part, les mesures qui s'appliquent directement aux personnes et, d'autre part, aux institutions qui, en raison de leur organisation, ne se rattachent pas exclusivement à l'une des Communautés. Ces institutions bilingues sont soit les institutions publiques qui sont bilingues par définition, comme les CPAS et les hôpitaux publics, soit les institutions privées qui n'ont pas fait de choix en faveur de l'une ou de l'autre Communauté.

<sup>137</sup> Article 5 §1<sup>er</sup>, II de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>138</sup> À l'exception notamment de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu minimum garanti.

<sup>139</sup> À l'exception des règles et du financement des allocations aux handicapés, en ce compris les dossiers individuels et des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail des travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés. Les Communautés étaient compétentes pour les politiques relatives à la formation, à la reconversion et au recyclage professionnel des handicapés sous réserve d'exceptions décidées au profit de l'autorité fédérale.

troisième âge<sup>140</sup>, la protection de la jeunesse<sup>141</sup> et l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale. Notons que les prestations familiales (dont notamment les allocations familiales) ne faisaient pas partie des compétences de la politique de la famille et restaient, lors de la réforme de 1980, une compétence de la sécurité sociale.

Les Communautés sont compétentes pour la politique en matière de personnes handicapées (notamment la formation professionnelle, la reconversion et le recyclage professionnels). Néanmoins, les allocations aux personnes handicapées ainsi que les aides financières octroyées pour favoriser l'emploi des personnes handicapées sont restées une compétence fédérale (Van Nieuwenhove, 2015). Contrairement aux autres allocations de remplacement (assurance-invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles), elles ne sont pas gérées par une institution spécifique de sécurité sociale, mais par le SPF Sécurité sociale. On distingue trois types d'allocations<sup>142</sup> : l'allocation de remplacement de revenus (ARR)<sup>143</sup>, l'allocation d'intégration (AI)<sup>144</sup> et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA)<sup>145</sup>. Dans le cadre de sa compétence réservée en matière de sécurité sociale, l'autorité fédérale est également restée compétente pour les allocations en matière d'incapacité de travail dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité, mais aussi pour le remboursement d'aides à la mobilité (Van Nieuwenhove, 2015).

En matière de santé, les Communautés sont compétentes à partir de 1980 pour<sup>146</sup> :

- La politique de dispensation de soins de santé dans et en dehors des institutions de soins, à l'exclusion des sept domaines restés de la compétence de l'autorité centrale. Cette dernière reste compétente pour « la législation organique, le financement de l'exploitation quand il est organisé par la législation organique, l'assurance maladie-invalidité, les règles de bases relatives à la programmation, les règles de base relatives au financement de l'infrastructure y compris l'appareillage médical lourd, les normes nationales d'agrément, la détermination des conditions et de désignation comme hôpital universitaire conformément à la législation sur les hôpitaux ».
- L'éducation sanitaire, les activités et services de médecine préventive à l'exception des mesures prophylactiques nationales.

Un découpage assez fin était d'emblée réalisé, tout en maintenant le caractère national de l'assurance maladie-invalidité et le fait que les exceptions en faveur de l'autorité centrale étaient plus importantes que le principe de communautarisation des soins de santé (Faniel, 2020).

---

<sup>140</sup> À l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées.

<sup>141</sup> À l'exception des règles du droit civil relatives au statut des mineurs et de leur famille et des règles de droit pénal établissant les infractions qui contreviennent à la protection de la jeunesse et en établissant les sanctions et les règles de poursuite.

<sup>142</sup> Le régime des allocations aux personnes handicapées est un régime résiduaire. Les allocations peuvent être octroyées uniquement lorsque la personne a fait valoir ses droits aux autres prestations auxquelles elle peut prétendre (invalidité, chômage, pension, etc.). De plus, l'octroi des allocations dépend de conditions de revenus.

<sup>143</sup> Elle peut être octroyée à une personne handicapée qui n'est pas en mesure de gagner plus d'1/3 de ce qu'une personne valide peut gagner par son travail.

<sup>144</sup> Elle peut être octroyée à une personne handicapée pour compenser les frais supplémentaires lui permettant de s'intégrer dans la société.

<sup>145</sup> Elle peut être octroyée à une personne âgée pour compenser les frais supplémentaires lui permettant de s'intégrer dans la société.

<sup>146</sup> Article 5, §1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980.

Pour financer ces compétences, les Communautés disposaient de dotations à charge du budget de l'État central, de ristournes d'impôts, d'une fiscalité propre (du moins, en théorie)<sup>147</sup>, de la capacité de recourir aux emprunts et de moyens non fiscaux propres<sup>148</sup>. L'essentiel des moyens était cependant constitué de dotations de l'État national, calculées sur la base des montants représentatifs du coût des compétences transférées sans distinguer spécifiquement une dotation liée à la santé et à l'aide aux personnes.

Cette première étape institutionnelle ne fut cependant possible que par la mise entre parenthèses de la Région de Bruxelles-Capitale alors que les Régions wallonne et flamande étaient instituées. Le transfert des matières personnalisables aux Communautés (initialement transférées aux Régions dans le projet de réforme de 1974<sup>149</sup>) répondait à une revendication flamande de renforcer sa présence à Bruxelles (Arcq, 1993). Mais ces compétences n'ont pas été immédiatement exercées par les Communautés sur le territoire bruxellois pour deux raisons. D'une part, un certain nombre d'institutions privées ne pouvaient pas être rattachées à l'une ou l'autre communauté en raison de l'absence de critères d'appartenance exclusive à une communauté linguistique. D'autre part, l'absence de répartition des crédits budgétaires à attribuer aux institutions francophones, néerlandophones et bilingues explique que ces compétences soient restées gérées par le gouvernement national jusqu'en 1989. Le problème concernait les institutions privées car, du côté public, elles avaient, dès 1980, été considérées comme bicommunautaires (Arcq, 1993). Jusqu'en 1989, la Région bruxelloise n'est pas dotée d'institutions propres et elle continue d'être administrée par la législation préparatoire de 1974<sup>150</sup> qui la soumet à l'autorité nationale. Le Comité ministériel chargé des matières bruxelloises restait au sein du gouvernement national (Govaert, 1992).

Jusqu'à la réforme institutionnelle de 2014, la répartition des compétences en matière de protection sociale entre l'autorité fédérale et les entités fédérées ne sera pas modifiée. Cependant, la création des institutions bruxelloises lors de la réforme institutionnelle de 1988-1989 et la modification de la constitution en 1993 (article 138) autorisant le transfert de l'exercice de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la COCOF vont permettre de modifier fondamentalement la répartition de la gestion des compétences de santé et d'aide aux personnes entre les entités fédérées.

En dehors des matières personnalisables, certaines autres compétences des Communautés peuvent interférer avec la protection sociale. Ainsi, la formation des demandeurs d'emploi, qui a une incidence dans l'indemnisation du chômage, fait partie des matières dites culturelles (Palsterman, 2005 ; voir section 8.3 ci-dessous).

### *8.2.2. La réforme de 1988-1989*

Lors de la 3<sup>e</sup> réforme institutionnelle de 1988-1989, les compétences des Communautés sont considérablement élargies (l'enseignement), sans pour autant leur transférer de nouvelles compétences en matière de santé et d'aide aux personnes. De nouvelles compétences sont également transférées aux Régions (les transports, les travaux publics et les secteurs dits nationaux).

La deuxième phase de la réforme de 1988-1989 concrétise également la régionalisation de Bruxelles. La loi spéciale du 12 janvier 1989<sup>151</sup> crée la Région de Bruxelles-Capitale et la dote des mêmes compétences que les deux autres Régions, sous certaines conditions et restrictions. Le Parlement de

---

<sup>147</sup> Même si le principe d'une fiscalité communautaire existe bel et bien, sa mise en œuvre se heurte notamment à l'absence de base territoriale. Pour une discussion, voir Bayenet et al, 2017.

<sup>148</sup> Articles 1 à 15 de la loi du 9 août 1980.

<sup>149</sup> La loi du 1<sup>er</sup> août 1974.

<sup>150</sup> Modifiée en 1979.

<sup>151</sup> Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (M.B., 14 janvier 1989, err. M.B., 16 mars 1989).

la Région de Bruxelles-Capitale peut désormais prendre des ordonnances, lesquelles acquièrent une force législative même si elles sont soumises à des contrôles spécifiques.

Sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, trois autres institutions communautaires sont également créées : les Commissions communautaires française (COCOF) et flamande (VGC), succédant aux Commissions culturelles française et néerlandaise, qui ne disposent initialement que de compétences réglementaires et la Commission communautaire commune (COCOM). En effet, chaque Communauté exerce ses compétences dans toute la région linguistique correspondante. La Région de Bruxelles-Capitale étant bilingue, elle est composée de citoyens appartenant aux deux grandes communautés linguistiques. Les Communautés flamande et française y exercent donc leurs compétences via des Commissions communautaires unilingues.

Ces Commissions communautaires unilingues gèrent donc les institutions se trouvant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale mais dépendant de leur Communauté respective (établissements scolaires, théâtres, crèches, etc.). Par contre, la COCOM est compétente pour les institutions « bipersonnalisables », c'est-à-dire pour des compétences communautaires (communes, CPAS, institutions privées) qui, en raison de leur organisation, ne dépendent pas des Communautés française ou flamande. La COCOM peut prendre des ordonnances mais celles-ci doivent être adoptées à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique (français et néerlandais) de l'Assemblée réunie (parlement de la COCOM).

À partir de cette date, même si les compétences relèvent toujours des Communautés, les compétences de santé et d'aide aux personnes sont exercées sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale par les Commissions communautaires ad hoc. Dès lors, les Commissions communautaires française et flamande reçoivent dans le domaine de la santé un rôle de pouvoir organisateur subordonné à la Communauté dont elles dépendent. Elles peuvent ainsi verser des subsides aux institutions communautaires agréées par leur Communauté (Faniel, 2020). Elles ont par ailleurs hérité de certaines compétences provinciales lors de la suppression de la province de Brabant en 1993, soit des compétences d'institutions également subordonnées alors à l'autorité fédérale.

Cette réforme institutionnelle fut également l'occasion de revoir en profondeur le financement des entités fédérées<sup>152</sup>. Pour les Communautés, le financement reste cependant essentiellement basé sur des dotations réparties selon des clés spécifiques de répartition des moyens entre entités (la clé « élèves » pour les compétences d'enseignement et la clé fiscale pour les autres compétences, sans qu'une réelle autonomie fiscale, pourtant prévue par la Constitution, ne puisse se matérialiser).

### 8.2.3. La réforme de 1993

À partir de 1993, les problèmes de financement de la Communauté française expliquent le renforcement de l'asymétrie dans la répartition des compétences en Belgique<sup>153</sup>. Dans le cadre de la 4<sup>e</sup> réforme de l'État (1993), il était prévu la possibilité de transférer l'exercice de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la COCOF en application de l'article 138 de la Constitution. Cet article a été immédiatement mis en œuvre dans le cadre des accords dits de la Saint-Quentin. La Communauté française a ainsi transféré à la Région wallonne et à la COCOF une partie de ses compétences (l'exercice uniquement et non la compétence matérielle en soi) dont certaines matières personnalisables : la promotion sociale, une grande partie de la politique de santé et de l'aide aux personnes, le tourisme, la reconversion et le recyclage professionnels, le transport scolaire et, en ce qui concerne l'éducation physique, le sport et la vie en plein air, les infrastructures communales,

---

<sup>152</sup> Voir notamment Bayenet et al. (2017).

<sup>153</sup> Le développement d'un modèle asymétrique a commencé avec la reprise des compétences régionales en Flandre par la Communauté flamande.

provinciales, intercommunales et privées<sup>154</sup>. La Communauté française conserve cependant les compétences de santé liées à la politique de l'enfance ou aux institutions d'enseignement y compris les hôpitaux universitaires.

Ce transfert de l'exercice de certaines compétences s'inscrivait dans le cadre d'une volonté francophone de refinancement de la Communauté française. Ainsi, seule une partie des moyens budgétaires affectés à ces matières a été transférée à la Région wallonne et à la COCOF, le solde bénéficiant à la Communauté française<sup>155</sup>. Le financement de ces politiques est donc partiellement supporté par les ressources propres de la Région wallonne. Pour la COCOF qui ne dispose pas d'autonomie fiscale, un droit de tirage spécifique a été prévu au budget bruxellois<sup>156</sup>. En 2022, sur la base du budget initial de la Communauté française, il était prévu le versement d'une dotation de 383,2 millions € à la Région wallonne et de 110,5 millions € à la COCOF.

#### *8.2.4. La réforme de 2014*

##### **TRANSFERT DE COMPÉTENCES**

Lors de la réforme institutionnelle de 2014, la principale compétence transférée aux Régions a trait au marché du travail (4,8 milliards €). Ces transferts proviennent de l'autorité fédérale et de la sécurité sociale. Soulignons qu'une partie importante des moyens s'y rapportant sert à financer des baisses de recettes et non des dépenses : la compétence porte ainsi sur la faculté de réduire certaines cotisations de sécurité sociale<sup>157</sup> (Bayenet et al., 2017).

Au niveau des Communautés, ce sont des paquets relativement homogènes de compétences matérielles (Gerken et Merkur, 2020) et plus conséquents en termes budgétaires qui sont transférés. Sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est la COCOM qui a été désignée et qui reçoit les moyens budgétaires pour exercer ces compétences à Bruxelles dans la mesure où elles impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou à une allocation (les prestations familiales par exemple), ou lorsque les compétences portent sur des institutions bicommunautaires<sup>158</sup>.

Au niveau des matières personnalisables, les Communautés et la COCOM héritent des prestations familiales et de nouvelles compétences en matière de soins de santé et de l'aide aux personnes (maisons de repos, maisons de soins, aides à la mobilité et aux personnes âgées, etc.), des hôpitaux (normes d'agrément, construction et rénovation), des soins de santé mentale, de la politique de prévention et de l'organisation des soins de santé de première ligne.

---

<sup>154</sup> Décret spécial II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, M.B., 10 septembre 1993 ; Décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, M.B., 10 septembre 1993 ; Décret III de la Région de Bruxelles-Capitale (groupe linguistique français) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, M.B., 10 septembre 1993. Ces trois décrets sont identiques et ont été votés à la majorité absolue au Parlement wallon et à l'Assemblée de la COCOF et à la majorité qualifiée au Parlement de la Communauté française. S'agissant de la politique de la santé et de la matière de l'aide aux personnes, l'article 3 des décrets en question mentionnait, sous la forme d'exceptions, les compétences qui continueraient de relever de la Communauté française et qui n'étaient, partant, pas transférées à la Région wallonne et à la COCOF.

<sup>155</sup> Pour une analyse des impacts financiers de ces transferts, voir Bayenet et al. (2011) et Bayenet et al. (2017).

<sup>156</sup> Pour une analyse spécifique voir Bayenet et al. (2017).

<sup>157</sup> Les réductions de certaines cotisations de sécurité sociale étaient considérées par l'Institut des Comptes nationaux comme des moindres recettes. Depuis le 30 septembre 2014, elles sont traitées comme des dépenses de subventions aux entreprises. Voir notamment Bisciari et al. (2014).

<sup>158</sup> Sur le débat de la compétence exclusive de la COCOM, voir notamment Van Nieuwenhove (2015).

Le montant des compétences matérielles transférées dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État était estimé à 20,4 milliards € au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (tableau 8.1). Ces compétences transférées dépassent le cadre de la protection sociale et de la santé.

**Tableau 8.1**  
**Transferts de compétences de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, estimations<sup>159</sup> pour 2015**  
**(en milliards €)**

Communautés et Commission communautaire commune	11,94
Allocations familiales et Fonds d'équipement et de services collectifs	6,84
Soins de santé et aide aux personnes	5,10 <sup>1</sup>
Régions	7,83
Marché du travail	4,78 <sup>2</sup>
Dépenses fiscales	3,05
Autres compétences transférées aux Communautés et Régions	0,67
dont Fonds de participation (Régions)	0,20
Amendes routières (Régions)	0,20
Politiques des grandes villes (Régions)	0,04
Pôles d'attraction interuniversitaire (Communautés)	0,03
Maisons de justice (Communautés)	0,09
<b>Total</b>	<b>20,45</b>

Source : Bayenet, Bourgeois et Darte, 2017.

<sup>1</sup> Dont 0,6 milliard pour les investissements hospitaliers transférés en 2016.

<sup>2</sup> Dont 0,5 milliard correspondant au droit de tirage « emploi » dont bénéficiaient déjà les Régions avant la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Néanmoins, ce droit de tirage est intégré dans la nouvelle « dotation emploi », dont les mécanismes d'évolution et de répartition sont différents.

Une part importante (plus de 12 milliards €) concerne les Communautés et la COCOM. La plus grande partie de ces moyens est relative aux prestations familiales (6,8 milliards €). Cette compétence comprend l'ensemble des régimes de prestations familiales pour les travailleurs salariés, travailleurs indépendants et le personnel du secteur public (y compris le personnel dépendant de l'autorité fédérale) ainsi que le régime des prestations garanties. Sont transférés les allocations familiales ordinaires mais aussi tous les suppléments auxquelles elles donnent droit. Cependant, le transfert des allocations familiales n'entraîne pas le transfert de la compétence de fixer les cotisations de sécurité sociale qui reste une prérogative exclusive de l'autorité fédérale. Le niveau des cotisations sociales dans le régime des travailleurs salariés et indépendants n'est pas modifié par ces nouveaux transferts de compétences. Les moyens financiers que l'autorité fédérale (via le financement alternatif et la dotation de l'État fédéral à la sécurité sociale) verse à la sécurité sociale sont toutefois réduits à concurrence des prestations qui étaient payées par la sécurité sociale et qui sont transférées aux Communautés.

De même, le Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) est transféré aux Communautés. Il intervenait dans le financement des frais de personnel ou de fonctionnement des services chargés de l'accueil des enfants en dehors des heures d'école ou des heures normales d'ouverture des crèches, des enfants malades ainsi que de l'accueil d'urgence (Palsterman, 2012).

<sup>159</sup> Montants estimés en fonction des paramètres utilisés dans le cadre des négociations des textes de loi.

**Tableau 8.2**  
**Transferts de compétences de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État en matière de soins de santé,**  
**estimations pour 2015**  
**(en millions €)**

Résidentiel	4 112,8
Maisons de repos, maisons de repos et soins, centres de court séjour, centres de soins de jour	2 976,3
Hôpitaux gériatriques (G) isolés ou G et Sp isolés	80,6
Hôpitaux spécialisés (Sp) isolés	135,4
Travaux de construction, de rénovation et de reconditionnement des infrastructures hospitalières	630,2
Conventions de revalidation	279,4
Maximum à facturer (MAF)	11,0
Aides aux personnes handicapées	673,2
Allocation d'aide aux personnes âgées (APA)	592,4
Aides à la mobilité	80,7
Santé mentale	208,4
Maisons de soins psychiatriques	133,9
Initiatives d'habitation protégée	62,8
Plateformes psychiatriques	11,7
Prévention et organisation de la 1 <sup>ère</sup> ligne	106,31
Prévention (vaccination, dépistage, PNNS, hygiène dentaire dans les écoles, consultations sevrage tabagique)	39,8
Fonds de lutte contre les assuétudes	5,4
Services intégrés de soins à domicile (SISD)	2,7
Plateformes et équipes multidisciplinaires de soins palliatifs	24,6
Cercle des médecins	4,0
Fonds Impulseo	25,5
Autres	4,4
Personnel et frais de fonctionnement INAMI et SPF	2,9
<b>Total soins de santé</b>	<b>5 103,6</b>

Source : Bayenet, Bourgeois et Darte, 2017.

Viennent ensuite les soins de santé et l'aide aux personnes (5,1 milliards €), en particulier les soins de santé dispensés aux personnes âgées (allocations d'aide aux personnes âgées et structures d'accueil : maisons de repos, maisons de repos et de soins, hôpitaux gériatriques), puis les infrastructures hospitalières, la santé mentale, la prévention et l'organisation des soins de santé de première ligne (tableau 8.2).

En matière de santé plus particulièrement, l'autorité fédérale reste compétente pour l'assurance maladie-invalidité, le budget hospitalier, les règles d'organisation générales du secteur hospitalier, les produits et activités de santé, les professions et pratiques des soins de santé et les droits des patients. Les entités fédérées bénéficient d'une compétence relativement homogène en matière de soins de santé aux personnes âgées, de soins de santé mentale, d'organisation de la première ligne, de politique de revalidation, et de promotion de la santé et de prévention (Bayenet et Fontaine, 2021). Elles sont également compétentes plus largement pour la politique de dispensation de soins dans et hors des institutions de soins de santé, dont les hôpitaux, mais avec des exceptions relativement étendues et pas toujours clairement formulées (Van Nieuwenhove, 2021).

En matière d'aide aux personnes handicapées, les aides à la mobilité (qui dépendaient de l'assurance maladie-invalidité) et l'allocation d'aide aux personnes âgées sont communautarisées. Cependant, les compétences relatives à l'allocation de remplacement aux personnes handicapées de moins de 65 ans

et l'allocation d'intégration restent par contre des compétences fédérales<sup>160</sup>. D'autres compétences impliquant des dépenses (aide juridique, protection de la jeunesse, etc.) sont également communautarisées mais les montants sont là moins importants.

Le financement des compétences transférées est détaillé au chapitre 5 de cet ouvrage, de même que les transferts de compétences intra-francophones.

## EXERCICE DE L'AUTONOMIE

Même si les entités fédérées bénéficient du financement des compétences transférées au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il a été prévu qu'elles puissent reprendre de manière progressive certaines compétences, laissant ainsi l'autorité fédérale assurer, de manière temporaire, leur gestion<sup>161</sup>. Au 31 décembre 2021<sup>162</sup>, les Communautés avaient repris l'essentiel des compétences gérées par l'INAMI et FAMIFED, à l'exception des compétences liées à l'allocation d'aide pour les personnes âgées en Communauté germanophone et des investissements hospitaliers à Bruxelles. Les dépenses liées aux compétences transférées ont donc été gérées par la sécurité sociale en attendant leur transfert progressif. Certaines dépenses liées aux investissements hospitaliers effectuées (amortissements) jusqu'en 2015 restent gérées par la sécurité sociale pour encore plusieurs années. La comptabilité nationale a enregistré dans les comptes des entités fédérées, dès l'année 2015, les dépenses liées aux compétences transférées, indépendamment du fait qu'un organisme public fédéral de sécurité sociale ait continué à procéder aux paiements en lien avec certaines compétences transférées<sup>163</sup>.

Dans le cadre du fédéralisme belge et des compétences exclusives, les entités fédérées disposent d'une grande autonomie en ce qui concerne les compétences qui leur sont attribuées. Elles ont ainsi déjà largement fait évoluer leurs politiques (allocations familiales, politique des personnes handicapées, politique de santé) en fonction de leurs préférences et réalités territoriales. Même si les entités fédérées ne peuvent agir en matière de sécurité sociale dans les domaines déjà couverts par le fédéral<sup>164</sup>, leurs actions peuvent avoir des effets directs et indirects sur des compétences fédérales. Ainsi, dans le cadre des nouveaux risques sociaux qui ne sont pas couverts par la sécurité sociale, il existe des possibilités d'action au niveau des entités fédérées<sup>165</sup>. Un exemple concret concerne l'assurance dépendance pour les personnes âgées, qui a été mise en place uniquement par la Communauté flamande. Il s'agit d'une compétence communautaire liée aux matières personnalisables. Sous réserve de certaines conditions, l'assurance soins donne droit à la prise en charge par une « caisse d'assurance soins » des frais encourus pour des prestations d'aide et de services non médicaux. Il est à noter que le gouvernement fédéral a tenté à plusieurs reprises de mettre en œuvre une telle politique dans les années 1980 et 1990 mais qu'il avait dû faire notamment

---

<sup>160</sup> Les autres exceptions portent sur « a) des règles et du financement, en ce compris les dossiers individuels, des allocations aux handicapés autres que l'allocation d'aide aux personnes âgées ; b) des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés. » (art. 5 §1, II, 4° de la loi du 8 août 1980).

<sup>161</sup> Conformément à l'article 75, §1 quater, alinéa 1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions et à l'article 86, §1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

<sup>162</sup> L'essentiel des compétences avaient été reprises dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 à l'exception des aides à la mobilité pour les Communautés française et flamande et la COCOM, l'allocation d'aide aux personnes âgées pour la Communauté germanophone, les investissements hospitaliers et allocations familiales à Bruxelles (cf. Cour des Comptes, 2019).

<sup>163</sup> Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport 2024.

<sup>164</sup> Cf. Palsterman (2005).

<sup>165</sup> Cf. Pochet et al. (2006).

face à une motion en conflit d'intérêts de la Communauté flamande<sup>166</sup>. En Wallonie, la nouvelle majorité issue des élections de juin 2024 a annoncé dans sa déclaration de politique régionale sa décision de réexaminer la possibilité de développer une telle politique en Région wallonne, qui avait déjà été envisagée en 2018.

## 8.3 Compétences en matière de politique de l'emploi

### 8.3.1. Répartition des compétences

Les politiques d'emploi peuvent couvrir un champ très vaste d'interventions publiques (Palsterman, 2007). Elles sont généralement structurelles et peuvent être générales ou ciblées. Néanmoins, dans le cas de crises économiques ou d'événements particuliers (pandémique ou climatique, notamment), des dispositifs temporaires peuvent être mis en place (chômage temporaire, droit passerelle, exonérations ou report de cotisations sociales, etc.).

Les interventions structurelles générales bénéficient à l'ensemble des salariés (quelles que soient leurs caractéristiques individuelles) mais sont liées à leur situation sur le marché du travail. Il s'agit notamment de réduction ou d'exonération de cotisations sociales, d'incitations financières à l'emploi, d'exonérations ou de réductions de cotisations sociales ou fiscales ciblées sur des secteurs économiques particuliers (services aux personnes, hôtels-café-restaurants, agriculture, etc.). Ces politiques ont pour objectif de baisser le coût du travail pour maintenir ou encourager la création d'emplois dans le secteur marchand et non marchand, d'améliorer la compétitivité des entreprises en diminuant le coût du travail ou encore de renforcer l'attractivité des territoires pour attirer de nouvelles activités économiques.

Dans le cadre des mesures ciblées, on trouve des dispositifs s'adressant à des catégories particulières d'individus, communément dénommées « groupes-cibles » (jeunes, chômeurs de longue durée, personnes âgées, personnes présentant un handicap, etc.). Ces mesures permettent de compenser les difficultés spécifiques de certaines catégories de personnes (manque ou absence de qualification, nécessité d'aménager un poste de travail, etc.), afin de les rendre plus employables ou de permettre leur réintégration sur le marché du travail.

Une autre manière de classer les politiques d'emploi consiste à différencier les mesures « actives » des mesures dites « passives ». Les mesures actives visent à inciter le bénéficiaire à reprendre une activité professionnelle, à se former pour mieux répondre aux besoins du marché du travail (dispositifs de formation professionnelle) ou à soutenir l'emploi (politiques d'exonération de charges). Les mesures passives permettent au bénéficiaire de faire face financièrement à une période sans emploi (politiques d'indemnisation du chômage) ou à soutenir les retraits d'activité (mesures en faveur des départs à la pension pour certaines catégories de salariés). Le coût de ces politiques est très largement dépendant de la situation économique. C'est principalement le cas des dépenses « passives » qui, par définition, sont contracycliques. En cas de ralentissement économique, elles augmentent à mesure que la situation sur le marché du travail se dégrade, alors même que les ressources des pouvoirs publics diminuent.

La répartition des compétences d'emploi prévue dans les lois de réformes institutionnelles ne suit pas nécessairement ces distinctions. Les évolutions différentes du marché du travail dans les trois régions du pays expliquent les demandes de transferts de compétences en matière de politiques d'emploi. Aujourd'hui encore, les différences de taux d'emploi entre les régions et les problèmes de pénuries suscitent de nouvelles revendications de transferts, voire la mise en place de politiques asymétriques au niveau des compétences de l'autorité fédérale.

---

<sup>166</sup> Pour une analyse voir notamment Rigaux (2024).

## AVANT LA 6<sup>E</sup> RÉFORME DE L'ÉTAT

Lors des premières réformes institutionnelles<sup>167</sup>, certains instruments de la politique de l'emploi comme le placement, la remise au travail des demandeurs d'emploi<sup>168</sup> et l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers ont été transférées aux Régions<sup>169</sup>. Certaines compétences ayant un impact direct sur les politiques d'emploi ont également été transférées aux Communautés, car elles relèvent des matières culturelles ou personnalisables : la formation professionnelle<sup>170</sup> et l'emploi des personnes handicapées<sup>171</sup>. La formation professionnelle a été attribuée aux Communautés, à l'exception de la formation liée à la création, l'extension ou la reconversion d'entreprises qui sont de compétence régionale.

En 1980, le placement des chômeurs est donc régionalisé (politique de l'emploi) tandis que la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est communautarisée (matière culturelle) alors que ces deux politiques étaient gérées au niveau fédéral par un seul organisme (l'ONEM). Cette distinction entre compétences communautaires et régionales va cependant s'appliquer différemment entre les entités fédérées et reflète à nouveau l'organisation asymétrique des compétences. En Flandre, étant donné la fusion des entités régionale et communautaire, le VDAB est chargé d'assurer le placement des chômeurs en Région flamande et la formation professionnelle en Communauté flamande (y compris sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale). En Wallonie, la Communauté française va confier à la Région wallonne la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en région de langue française<sup>172</sup> qui sera ainsi gérée par son Office de l'emploi chargé du placement des travailleurs (FOREM). Lors des accords intra-francophones de 1993, l'exercice de cette compétence sera définitivement transféré de la Communauté française à la Région wallonne.

Sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la répartition des compétences rend la situation plus complexe. Le placement des chômeurs relève de la compétence d'un organisme régional dénommé ACTIRIS (anciennement ORBEM). Par contre, la formation professionnelle, compétence communautaire, relève des organismes communautaires à savoir le VDAB pour les demandeurs d'emploi néerlandophones et le FOREM pour les demandeurs d'emploi francophones. La compétence initialement exercée par le FOREM a été transférée à l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle (Bruxelles Formation), créé par la COCOF en 1994<sup>173</sup> lors des accords intra-francophones (Dumont, 2015).

---

<sup>167</sup> Voir notamment Simar (2016) et Palsterman (2007).

<sup>168</sup> À l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle. Pour chaque demandeur d'emploi inoccupé placé dans le cadre d'un contrat de travail ou dans un programme de remise au travail, l'autorité fédérale octroyait une intervention financière dont le montant correspondait à une indemnité de chômage. L'intervention fédérale, en pratique, est devenue une dotation globale, sans lien avec l'allocation de chômage ou le nombre de personnes remises au travail et réparties entre les Régions sur la base d'une clé fixe. Cette dotation a été intégrée dans la dotation emploi lors de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État.

<sup>169</sup> Art. 6 IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

<sup>170</sup> La formation professionnelle a été attribuée aux Communautés, à l'exception de la formation liée à la création, l'extension ou la reconversion d'entreprises, de compétence régionale. Cependant, dans le cadre des accords intra-francophones, l'organisation institutionnelle de la formation de la Communauté française a été transférée à la Région wallonne, d'une part, et à la COCOF, d'autre part.

<sup>171</sup> Cette compétence a également été transférée à la Région wallonne et la COCOF dans le cadre des accords intra-francophones.

<sup>172</sup> Décret de la Communauté française du 23 décembre 1988 portant attribution des missions de formation professionnelle à un organisme créé par la Région wallonne, M.B., 22 février 1989.

<sup>173</sup> Décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, M.B., 6 avril 1994.

Les entités fédérées ont utilisé leur autonomie pour mettre en place des politiques spécifiques en fonction de la réalité de leur marché du travail. En 2014, avant la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, les moyens consacrés à ces politiques étaient estimés à un peu plus de 3 milliards €. Les principaux postes de dépenses concernaient le fonctionnement des services publics de l'emploi et de la formation ainsi que les mesures de remise au travail des demandeurs d'emploi.

### **ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE RÉGIONS LORS DE LA 6<sup>E</sup> REFORME DE L'ÉTAT**

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État a fortement renforcé les compétences des Régions (Simar, 2016). Celles-ci sont désormais compétentes pour le contrôle de la disponibilité des bénéficiaires d'allocation de chômage<sup>174</sup>. Les Régions déterminent, de manière autonome, quelles études et quelles formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure, après avis conforme de l'autorité fédérale. Les Régions ont également reçu des compétences en matière de groupes-cibles (réductions de cotisations sociales patronales et activation des allocations de chômage).

Par contre, les réductions structurelles des cotisations patronales de sécurité sociale et les réductions de cotisations personnelles ainsi que les exonérations de précompte professionnel restent une compétence fédérale.

Lors de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, la politique des titres-services<sup>175</sup>, y compris les dépenses fiscales qui y sont liées, a également été régionalisée en maintenant au niveau de l'autorité fédérale les aspects liés au droit du travail. Les Régions sont également devenues compétentes pour les ALE<sup>176</sup> qui permettent aux personnes qui y prestent des services de travailler un certain nombre d'heures en cumulant cette rémunération avec leur allocation de chômage.

Les compétences en matière de formation professionnelle ont également été élargies : le contrat d'apprentissage industriel (CAI) est transféré aux Communautés<sup>177</sup>, alors que le bonus de démarrage et de stage pour les stagiaires issus de l'enseignement en alternance ainsi que le congé éducation payé<sup>178</sup> sont transférés aux Régions. Le Fonds de l'expérience professionnelle visant à maintenir plus longtemps au travail des travailleurs âgés est également transféré aux Régions. En matière de réinsertion, les Régions se voient également confier les programmes d'emploi visant les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale dans les CPAS ainsi que l'économie sociale (Simar, 2016).

Comme illustré dans le tableau 8.3, les instruments transférés en matière de politique de l'emploi les plus importants en termes budgétaires sont ceux concernant les publics cibles (réduction de cotisations sociales et activation des allocations de chômage), les programmes de remise au travail des chômeurs (ou « plans emploi »), les titres-services et l'activation du revenu d'insertion par les CPAS.

---

<sup>174</sup> L'autorité fédérale reste compétente pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions. La Région peut déléguer l'exercice de sa compétence en matière de contrôle de la disponibilité active à l'autorité fédérale contre rémunération.

<sup>175</sup> Le dispositif « titres-services » a été institué par la loi du 20 juillet 2001 relative au développement de services et d'emplois de proximité, avec pour objectifs la fourniture aux particuliers d'une offre de services à un prix abordable, la création de nouveaux emplois et la lutte contre le travail au noir.

<sup>176</sup> Les agences locales pour l'emploi (ALE) sont des ASBL instituées par une commune ou un groupement de communes.

<sup>177</sup> L'exercice de la compétence sera néanmoins transféré à la Région wallonne et la COCOF dans le cadre des accords intra-francophones.

<sup>178</sup> Droit reconnu aux travailleurs du secteur privé, leur permettant de s'absenter du travail pour suivre certaines formations.

**Tableau 8.3**  
**Compétences en matière d'emploi transférées lors de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État,**  
**estimations pour 2015**  
**(en millions €)**

Caractéristique travailleur ONSS	810,4
Travailleurs âgés	388,8
Jeunes travailleurs	140,0
Chercheur d'emploi longue durée	226,2
Restructuration	13,9
Groupes à risque (jeunes peu scolarisés)	1,4
PTP	11,6
SINE	28,1
Tuteurs	0,3
Caractéristique travailleur ONSSAPPL	99,3
Article 60	80,2
Jeunes travailleurs	1,6
Chercheur d'emploi longue durée	17,3
Restructuration	0,2
Groupes à risque (jeunes peu scolarisés)	0,0
PTP	0,0
SINE	0,0
Tuteurs	0,0
Secteur spécifique ONSS	29,7
Travailleur dragage et remorquage	0,0
Employeur dragage et remorquage	4,4
Gens de maison	0,2
Accueillants d'enfants	14,7
Artistes	10,3
Secteur spécifique ONSSAPL	5,3
Travailleur dragage et remorquage	0,0
Employeur dragage et remorquage	0,0
Gens de maison	0,0
Accueillants d'enfants	5,3
Artistes	0,0
Plans emplois	1 149,9
ACS ONSS	314,9
ACS ONSSAPL	349,2
ACS Droits de tirage	485,8
ONEM	291,0
Jeunes chômeurs	0,9
Activa personnes handicapées	1,1
Activa agents de prévention et de sécurité	6,0
Chômeurs âgés	53,1
Economie d'insertion sociale (SINE)	66,2
Formation professionnelle individuelle	0,9
Chômeur longue durée hors PTP	134,0
Programmes de transition professionnelle (PTP)	25,5
Complément garde d'enfants	1,4
Activation de l'allocation de chômage	1,9
Fiscal	0,0
Moyens afférents à la dispense partielle de versement du précompte professionnel batellerie et remorquage	0,0
Reste	2 313,6
Art.60/61	205,4
Contrôle disponibilité	46,2
ALE (fonctionnaires et frais de fonctionnement)	31,8

Congé éducation payé	103,4
Allocation de formation et de stage	55,8
Prime de mobilité	0,0
Prime à la formation professionnelle	0,2
Premiers emplois	17,2
Bonus stage et premier emploi	12,7
Outplacement	3,9
Interruption carrière enseignement à l'exclusion des agents contractuels qui relèvent du crédit-temps	93,6
Bonus jeunes non marchand (ONSS)	5,9
Chèques services (seule partie SS)	1 731,2
Fonds d'expérience professionnelle	5,4
Permis de travail	0,1
Directie jong/oud (FOD WASO)	0,8
<b>Economie sociale</b>	<b>23,5</b>
<b>Interruption de carrière hors fédéral et enseignement</b>	<b>53,7</b>
<b>Premiers emplois</b>	<b>7,2</b>
<b>Total marché du travail</b>	<b>4 723,1</b>

Source : Bayenet et al., 2017.

### 8.3.2. Organisation et exercice des politiques d'emploi

L'autorité fédérale dispose toujours d'instruments importants en matière de politiques sur le marché de l'emploi. Globalement, elle est responsable de la politique salariale et de la fixation des taux de cotisations de sécurité sociale<sup>179</sup>. De cette façon, l'autorité fédérale se fixe pour objectif de réduire de manière générale les coûts salariaux, de combattre les pièges à l'emploi et d'agir pour (re)mettre à l'emploi les « groupes-cibles ».

#### LA RÉDUCTION DU COÛT SALARIAL DIRECT ET INDIRECT

L'autorité fédérale est compétente pour fixer la marge salariale qui va déterminer la marge d'augmentation des salaires en Belgique en fonction d'une approche comparative avec l'évolution des salaires chez nos principaux partenaires commerciaux (Allemagne, France et Pays-Bas). Elle vise à garantir un équilibre entre l'indexation automatique des salaires et la compétitivité des entreprises. L'autorité fédérale est également responsable de la mise en place d'une réduction structurelle des cotisations sociales patronales (pour un montant estimé à 1 681 millions € en 2022). Cette réduction vise à renforcer l'intensité en emploi de la croissance économique en réduisant le coût salarial brut payé par les employeurs. Elle est structurelle car elle est illimitée dans le temps et accordée à chaque travailleur occupé sans que celui-ci soit tenu de répondre à des conditions spéciales. D'autres mesures permettent également de diminuer les cotisations patronales, en particulier via une exonération définitive du paiement des cotisations sociales pour les premiers engagements, ou en visant des activités spécifiques (universités, recherche, sportifs).

Une troisième mesure fédérale de réduction du coût salarial général concerne le système dit « Maribel ». Celui-ci permet, via l'équivalent d'une réduction des cotisations sociales (« Maribel social »)<sup>180</sup> ou une dispense de versement du précompte professionnel (« Maribel fiscal »), d'affecter

<sup>179</sup> Art. 6, §1, VI, dernier al., 3° et 12° ainsi que IX, 7° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

<sup>180</sup> Ce n'est pas une réelle réduction mais une affectation d'une partie des cotisations sociales dans différents fonds du secteur non marchands pour maintenir et créer de nouveaux emplois sous certaines conditions. Ce dispositif permet également de financer des projets de formation en finançant le remplacement de la personne en formation.

des moyens à la création d'emplois dans le secteur non-marchand (le montant total lié à ces mécanismes s'élevait à 1,37 milliard € en 2022).

### **LA LUTTE CONTRE LES PIÈGES A L'EMPLOI**

Des réductions de cotisations personnelles (« bonus à l'emploi ») ont également pour objectif d'augmenter le salaire net des travailleurs (sans influencer le coût salarial de l'employeur) et ainsi les inciter à occuper un emploi tout en luttant contre les pièges à l'emploi. Des réductions de cotisations personnelles sont également prévues pour certaines situations spécifiques (travailleurs licenciés suite à une restructuration, sportifs, etc.).

En vue d'éviter les pièges à l'emploi, une autre mesure concerne les allocations de garantie de revenus dans le cas où un demandeur d'emploi ne parvenant pas à obtenir un emploi à temps plein serait contraint d'accepter un emploi à temps partiel. Dans ce cas, un complément permet d'assurer au travailleur à temps partiel un revenu au moins égal à ce qu'il aurait perçu en bénéficiant uniquement d'une allocation de chômage (le coût de cette mesure, rendue au fil du temps plus restrictive, était en 2022 inférieure à 200 millions €).

### **LES MESURES DESTINÉES AUX « GROUPES-CIBLES »**

Le troisième type de politiques d'emploi en Belgique concerne les mesures destinées aux « groupes-cibles », à savoir « les différents mécanismes qui visent à faire diminuer le coût de l'embauche d'un certain nombre de catégories déterminées de travailleurs » (Dumont, 2015). En pratique, elles concernent principalement les demandeurs d'emploi âgés, jeunes, de longue durée ou peu qualifiés, dont l'accès ou le maintien à l'emploi est jugé difficile en raison de leurs caractéristiques. Deux types de mesures ont été mises en place : les activations (qui seront liées au travailleur) et les réductions de cotisations patronales (qui sont liées à l'employeur). La plus grande partie des dépenses associées à ces mécanismes a été régionalisée et l'autorité fédérale n'est plus compétente pour créer de nouveaux groupes cibles ni pour modifier les groupes existants (Rennoir et al., 2018).

Les mesures d'activation permettent aux personnes sans emploi de continuer à percevoir une partie de leur allocation de chômage en cas de (re)mise au travail, et à l'employeur de diminuer d'autant le coût du travailleur embauché. Le salarié perçoit donc un montant supérieur à son allocation de chômage tandis que l'employeur bénéficie d'une force de travail à moindre coût. Lors de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, une partie importante des mesures d'activation de l'ONEM, ciblées sur des groupes spécifiques de demandeurs d'emploi, ont été transférées de l'autorité fédérale aux entités fédérées<sup>181</sup> ; le solde restant de la responsabilité de l'autorité fédérale.

Le tableau 8.4 distingue les mesures d'activation de l'ONEM qui ont été transférées aux entités fédérées de celles qui sont restées entièrement fédérales à la suite de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Certaines mesures d'activation ont été modifiées, limitées ou remplacées par un régime régional (ou communautaire), voire entièrement supprimées (X dans le tableau). Les mesures restées inchangées sont indiquées par un V. En 2022, l'ensemble de ces dépenses représentait 620 millions € environ et celles-ci étaient réalisées dans leur quasi-totalité par le niveau régional ou communautaire.

---

<sup>181</sup> L'exercice de ces compétences dépendra des Régions mais également de la Communauté germanophone qui, si elle exerçait déjà certaines compétences liées à l'emploi, négociera un nouveau transfert des compétences d'emploi (à l'exception des titres-services) avec la Région wallonne l'année suivant la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Ce transfert est rendu possible par l'article 139 de la Constitution qui prévoit que « [...] le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exerercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne ».

**Tableau 8.4**  
**Mesures d'activation : détail, niveau de pouvoir et dépenses en 2022**

Mesures d'activation et niveau de pouvoir		RW	RBC	RF	CG	Millions €	
Dispenses pour des activités ALE et ALS	Chômeurs avec dispense agence locale pour l'emploi (ALE)	FED	V	V	V	V	16,2
	Chômeurs avec dispense assistance de prévention et de sécurité (ALS)		V	V	V	V	
Dispenses pour des actions à l'étranger	Dispense pour chômeurs âgés qui mettent leur expérience professionnelle à disposition à l'étranger	FED	V	V	V	V	0,0
	Dispense pour jeunes coopérants		V	V	V	V	0,0
	Dispense pour participation à des actions humanitaires		V	V	V	V	0,0
Formation des chômeurs : études ou formations (professionnelles)	Dispenses pour reprises d'études ou formation professionnelle	REG	V	V	V	V	433,5
	Allocation d'établissement		X	X	X	X	/
	Allocation de stage (ou stage de transition)		X	X	X	V	0,1
	Bonus de démarrage		X	X	X	V	/
	Allocation de formation		X	X	X	V	0,2
Chômeurs âgés	Complément de reprise de travail	REG	X	X	X	V	7,9
	Prime de passage		X	X	X	X	/
Complément de garde d'enfants		REG	V	X	X	X	0,6
Jeunes chômeurs	ACTIVA START	REG	X	X	X	X	/
Allocation de secteur des soins		FED	V	V	V	V	0,0
Chômeurs de longue durée	ACTIVA	REG	X	X	X	X	117,3
	Programme de transition professionnelle (PTP)		X	X	X	X	0,0
	Economie d'insertion sociale (SINE)		V	X	X	X	43,3
	Occupation en entreprises de travail adapté	FED	V	V	V	V	1,1
	Allocation de mobilité interrégionale		V	V	V	V	0,0
	Allocation pour métier en pénurie		V	V	V	V	0,1
Total						620,4	

Source : ONEM, DULBEA

FED = fédéral ; REG = régional ; RW = Région wallonne (excl. CG) ; RBC = Région de Bruxelles-Capitale ; RF = Région flamande ; CG : Communauté germanophone.

Les réductions de cotisations patronales « groupe-cible » englobent une série de mesures d'aide destinées à encourager les employeurs à engager ou à ne pas licencier des travailleurs appartenant spécifiquement à un groupe-cible déterminé (jeunes, personnes âgées, personnes atteintes d'un handicap à l'emploi, tuteurs et demandeurs d'emploi de longue durée). Il s'agit donc de politiques d'emploi destinées à augmenter l'emploi par une diminution du coût salarial et non à inciter le travailleur à accepter un emploi en augmentant son salaire (net ou brut).

Le tableau 8.5 distingue les réductions de cotisations patronales « groupe-cible » qui ont été défédéralisées de celles qui sont restées entièrement fédérales à la suite de la sixième réforme institutionnelle. Certaines mesures ont été modifiées, limitées ou remplacées par un régime régional (ou communautaire), voire entièrement supprimées (X dans le tableau). Les mesures restées inchangées sont indiquées par un V. En 2022, l'ensemble de ces dépenses représentait près d'1,4 milliard € et celles-ci étaient réalisées pour moitié par les entités fédérées et pour moitié par l'autorité fédérale.

**Tableau 8.5**  
**Réductions de cotisations groupes-cibles : détail, niveau de pouvoir et dépenses en 2022**

Réductions « groupe-cible » et niveau de pouvoir		RW	RBC	RF	CG	Millions €
Jeunes travailleurs	REG	X	X	X	X	32,2
Travailleurs âgés	REG	X	X	X	X	543,3
Demandeurs d'emploi de longue durée (catégorie générale, programme de transition professionnelle, SINE)	REG	X	X	X	X	0,0
Restructurations – réduction des cotisations patronales	REG	X	X	X	X	0,0
Tuteurs	REG	X	X	X	V	8,5
Agents contractuels subventionnés (ACS)	REG	X	V	X	X	76,0
Remplaçants des travailleurs bénéficiant de la semaine de 4 jours	REG	V	V	V	V	0,5
Personnel de maison	REG	X	V	V	V	0,1
Accueillant(e)s d'enfants	REG	V	V	V	X	11,8
Artistes	REG	V	V	V	V	8,4
Article 60	REG	V	V	X	V	54,3
Sportifs rémunérés	FED	V	V	V	V	59,7
Réduction collective du temps de travail et semaine de 4 jours	FED	V	V	V	V	15,0
Premiers engagements	FED	V	V	V	V	654,7
Travailleurs fixes du secteur Horeca	FED	V	V	V	V	20,1
<b>Total</b>						<b>1 384,6</b>

Source : ONSS, DULBEA.

FED = fédéral ; REG = régional ; RW = Région wallonne (excl. CG) ; RBC = Région de Bruxelles-Capitale ; RF = Région flamande ; CG : Communauté germanophone.

## LA FORMATION

Initialement, l'ONEM était chargé, d'une part, du placement et de la formation des demandeurs d'emploi et, d'autre part, du paiement des allocations et du contrôle des conditions de leur octroi. À la suite des crises pétrolières des années 1970 et de la crise économique qui en suivit, l'ONEM s'est presque entièrement replié sur sa mission d'organe de contrôle, au détriment de ses activités de placement et de formation professionnelle (Dumont, 2015). Cette situation créa les conditions du transfert de ces compétences aux entités fédérées, le solde restant au niveau national en vertu du maintien de la compétence fédérale en matière de sécurité sociale.

Comme nous l'avons indiqué, les compétences liées au placement des travailleurs, de la remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés, de l'occupation des travailleurs étrangers mais aussi, notamment, du contrôle de la disponibilité des chômeurs ou de la politique axée sur les groupes-cibles, ont été transférées aux Régions.

Par contre, les compétences de reconversion et de recyclage professionnels sont devenues des compétences communautaires (matières culturelles). Initialement transférées à la Communauté française, elles ont fait l'objet de transferts vers la Région wallonne et la COCOF dans le cadre des accords intra-francophones. Les compétences relatives au placement des chômeurs et à la formation professionnelle ont donc progressivement été regroupées au sein d'organismes tantôt régionaux, tantôt communautaires, avec des particularités en Région de Bruxelles-Capitale.

- Le VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding) en Communauté flamande exerce ses compétences sur le territoire unilingue de langue néerlandaise pour les compétences

régionales et sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale pour les néerlandophones pour les compétences communautaires.

- Le Forem (Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi) en Région wallonne, sur le territoire de la Wallonie hors Communauté germanophone, exerce également les compétences de formation de la Communauté française dans la région de langue française.
- L'ADG (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft) en Communauté germanophone, exerce ses compétences de formation mais également les compétences régionales en matière de placement des chômeurs sur le territoire de langue allemande.
- À Bruxelles, Actiris (Office Régional Bruxellois de l'Emploi) est chargé du placement des chômeurs sur le territoire bruxellois tandis que Bruxelles Formation, qui dépend de la COCOF, assure la formation des demandeurs d'emploi francophones. Comme expliqué précédemment, le VDAB s'occupe de la formation des demandeurs d'emploi néerlandophones. Enfin, depuis la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, il est prévu que « sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande », la Région de Bruxelles-Capitale puisse exercer des matières culturelles « en ce qui concerne la reconversion et le recyclage professionnel [...], la mise sur pied de programmes de formation professionnelle pour autant que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles »<sup>182</sup>. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle compétence régionale de la formation qui pourrait remplacer la formation francophone ou néerlandophone mais, comme le relève Dumont (2015), la Région de Bruxelles-Capitale peut néanmoins mettre en place de nouveaux programmes de formation, dans le cadre de ses matières biculturelles, à côté des programmes existants du VDAB et de Bruxelles Formation.

## Références

ARCQ E. (1996), *Le transfert de l'exercice des compétences de la Communauté française*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1410-1411.

BAYENET B. (2024), Dépense ou austérité. Il faut sortir d'un débat stérile, *Revue Nouvelle*, n°126.

BAYENET B., BOURGEOIS M. et PIRON D. (2022), *Le fédéralisme financier, vecteur de renforcement de la légitimité de la gestion des finances publiques en Belgique*, La Légitimité en finances publiques, Mare & Martin, coll. Droit & gestions publiques, Paris.

BAYENET B. et FONTAINE M. (2021), *Financement et organisation des hôpitaux : État de lieux à la veille de la réforme*, in Bayenet B., Fontaine M. et Husden Y. (Dir), *La politique hospitalière en Belgique : financement, organisation et enjeux pour l'avenir*, Pyramides n°2021-35/36, Anthemis.

BAYENET B., BOURGEOIS M. et DARTE D. (2017), *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État - Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Larcier.

BAYENET B. et PAGANO G. (2011), *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, CRISP.

BAYENET B., CAPRON H. et LIEGEOIS PH. (Eds) (2007), *L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*, Coll. Economie, Société, Région, De Boeck.

BISCIARI P., MELYN W. et VAN MEENSEL L. (2014), *Perspectives relatives aux finances des Communautés et Régions*, Banque nationale de Belgique, *Revue économique*.

CORNILLE D., KUMPS D., STINGHAMBER P. et VAN PARYS S. (2021), *Les transferts interrégionaux par le biais du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale*, Banque nationale de Belgique, *Revue économique*.

COUR DES COMPTES (2019), 176<sup>e</sup> Cahier – partie II : cahier 2022 relatif à la sécurité sociale, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles.

---

<sup>182</sup>

Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, M.B., 14 janvier 1989.

- DUMONT D. (2015), *L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ?*, Revue belge de sécurité sociale, vol. 57, n°2, pp. 307-409.
- EL BERHOUMI M., LOSSEAU L. et VAN DROOGHENBROECK S. (2017), *Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État*, in Vandebossche E. (Dir), Les institutions bruxelloises en 2014, die Keure.
- EL BERHOUMI M. et DELGRANGE X. (2015), *Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression*, in de Broux P.-O., Lombaert B. et Yernault D. (Eds), Le droit bruxellois - Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014), Larcier.
- ERNAELSTEEN C., MIGNOLET M., MULQUIN M.-E. et ROMATO M. (2015), *Les transferts interrégionaux en Belgique : questions méthodologiques et réalités 2007-2012*, Cahiers de recherche, série Politique économique, n°77, 2015/01.
- FANIEL J. (2020), *Santé : une répartition complexe des compétences*, Santé conjugulée, n°93.
- GERKENS S. et MERKUR S. (2020), *Belgium Health system review*, Health systems in transition, vol. 22, n°5, KCE & European Observatory on Health systems and policies.
- GOVAERT S. (1992), *Le conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1351-1352.
- PALSTERMAN P. (2012), *Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°2127-2128.
- PALSTERMAN P. (2007), *Régionaliser la politique de l'emploi ?*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1958-1959.
- PALSTERMAN P. (2005), *Défédéraliser la Sécurité sociale ?*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1899.
- POCHET PH. et REMAN P. (2006), *La sécurité sociale en Belgique : entre régionalisation et européanisation*, Lien social et Politiques, n°56.
- RENNOIR M. et TOJEROW I. (2018), *Orientation des politiques régionales de l'emploi après la 6<sup>e</sup> réforme de l'État*, Dynamiques régionales, n°6.
- RIGAUX L. (2024), *La solidarité en Belgique: Une histoire des mécanismes juridiques de redistribution entre personnes et entre territoires*, ULB Institutional Repository 2013/365557, Université Libre de Bruxelles.
- SIMAR L. (2016), *Les politiques d'emploi en Wallonie après la Sixième réforme de l'État*, Dynamiques régionales, n°3.
- VAN NIEUWENHOVE J. (2021), *La répartition des compétences concernant la politique hospitalière*, in Bayenet B., Fontaine M. et Husden Y. (Dir), La politique hospitalière en Belgique : financement, organisation et enjeux pour l'avenir, Pyramides n°2021-35/36, Anthemis.
- VAN NIEUWENHOVE J. (2015), *les nouvelles compétences communautaires en matière de soins de santé et d'aide aux personnes handicapées*, Revue belge de Sécurité sociale, 2<sup>e</sup> trimestre.

## Chapitre 9

### Les finances publiques locales

---

Arnaud Dessoy, Responsable des études Public Finance, Belfius

---

*After outlining some general considerations on the local sector (composition, heterogeneity, impact of regionalization), this chapter begins with a review of the key events that have had a significant financial impact on local authorities over the last decade (2010-2022). Like all public administrations in the Eurozone, local authorities have suffered the consequences of a triple international crisis since 2010: firstly, the public debt crisis in Europe, then the health crisis and, finally, the unprecedented inflationary shock following the war in Ukraine, all of which have weakened their finances. During this period, local authorities were also confronted with the financial impact (direct or indirect) of a number of structural reforms, such as the financing of pensions for statutory staff, unemployment benefit rules (with a significant impact on the CPAS), the creation of fire rescue zones, and the effects of the tax reform adopted by the federal government (tax shift). Against this unstable backdrop, the macroeconomic situation of local authorities does not show any profound imbalances. On the contrary, since 2015, based on statistics compiled from the ESA 2010 system, the financing balance has been in near-balance (or even in slight surplus), the debt ratio has been steadily falling, and all this while generating positive net fixed capital formation, and without any notable increase in local tax pressure (with the exception of Brussels municipalities). These aggregated figures for numerous local entities, however, mask profound local disparities. This is particularly true for large and medium-sized cities, which concentrate collective goods and services (externalities) within their boundaries, while at the same time are suffering an erosion of their tax base (due to the impoverishment of urban centers).*

JEL Codes: H70, H71, H72, H74, H75, H77

Keywords: local public finance, local taxation, subsidies and borrowing, pensions reform, fiscal federalism

---

#### 9.1. Quelques considérations générales sur le secteur local

Parmi l'ensemble du secteur des administrations publiques, le pouvoir local constitue un maillage territorial rendant un nombre très important de services publics de proximité aux citoyens et aux entreprises. Le champ des actions réalisées par les pouvoirs locaux se définit, soit en parfaite autonomie (pour les matières dites « d'intérêt communal ou provincial »), soit par des missions exercées « par délégation » des autorités supérieures (ordre public, police, incendie, état civil, urbanisme, environnement, etc.).

Toutefois, dans des domaines spécifiques (action sociale, sécurité, logement, sport, culture, santé, politique foncière, développement local, etc.), les communes interagissent avec de nombreuses structures para-locales telles que les CPAS, les zones de police, les zones de secours, les sociétés de logement, les régies, les intercommunales, des ASBL, etc.

Les statistiques de la comptabilité nationale établies par l'Institut des Comptes nationaux (ICN)<sup>183</sup> nous offrent une représentation chiffrée complète du secteur local conformément à la méthodologie SEC 2010<sup>184</sup>. En tenant comptes des nombreuses structures para-locales, le secteur des administrations locales (S1313) compte 2 704 institutions, selon le relevé de la BNB et de l'ICN<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Les chiffres sont disponibles sur le site des Statistiques en ligne de la Banque nationale de Belgique.

<sup>184</sup> Système européen des comptes nationaux, servant de cadre de référence pour les statistiques du pacte de stabilité budgétaire européen.

<sup>185</sup> La liste des unités publiques concernées est publiée sur le site internet de l'ICN.

**Tableau 9.1**  
**Nombre d'institutions locales selon les Régions (S1313)**

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Com. Germ.	Total
Villes et communes	300	253	19	9	581
Zones de police locale	112	70	6	2	190
Zones de secours	20	13		1	34
Centres publics d'action sociale (CPAS)	300	253	19	9	581
Association de CPAS	23	26	3		52
Polders / wateringues	151	22			173
Hautes écoles	13	9	6		28
Régies autonomes	175	97	1	2	275
Entreprises publiques (dont intercommunales)	46	69	8	4	127
Associations (ASBL, de projet, etc.)	264	210	108	2	584
Organismes divers	49	26	4	0	79
<b>Total</b>	<b>1 453</b>	<b>1 048</b>	<b>174</b>	<b>29</b>	<b>2 704</b>

Source : calculs sur base des données de l'ICN.

A titre indicatif, selon les chiffres de la comptabilité nationale, les dépenses totales des pouvoirs locaux s'élèvent en 2022 à 38,4 milliards €, soit 12,3% de l'ensemble des dépenses publiques.

L'évolution des recettes, des dépenses et de l'endettement au cours de la période 2010-2022 seront analysées plus en détail dans la troisième section de ce chapitre.

Par rapport aux autres secteurs constituant le secteur public (S13), le secteur des administrations locales (S1313) présente une double particularité : une composition très hétérogène et une disparité régionale en termes d'organisation et de financement.

### 9.1.1 Une composition très hétérogène

Le secteur local ne constitue pas un bloc homogène. Au niveau de l'ensemble du pays, il est composé d'un double socle d'entités de nature constitutionnelle, à savoir 10 provinces et 581 communes qui gèrent directement la plupart de leurs activités (population-état civil, finances, urbanisme, travaux publics, environnement, etc.).

Au-delà de la taille (population et superficie), chaque commune est confrontée à un contexte socio-économique local qui lui est propre (niveau de revenus de la population, dynamisme économique, évolution démographique, etc.) et qui a, dès lors, des répercussions spécifiques tant sur les recettes que les dépenses communales<sup>186</sup>.

L'évolution démographique au niveau local occupe à cet égard une position centrale. Elle est non seulement déterminante pour la planification des services et des projets d'équipements locaux (crèches, maisons de repos, infrastructures sportives et culturelles, etc.) mais elle conditionne également de nombreuses sources de financement (fiscalité, dotation du fonds des communes, subsides souvent directement liés au nombre d'habitants). De même, l'attractivité économique (créations ou fermetures d'entreprises) peut également engendrer localement de fortes évolutions sur les recettes fiscales (impôt foncier et taxes locales principalement).

### 9.1.2 Une disparité régionale en termes d'organisation et de financement de plus en plus prononcée

Même si elles disposent d'une certaine autonomie, les communes et les provinces restent des pouvoirs dits « subordonnés ». Sur le plan de l'organisation institutionnelle et suite aux différentes réformes de l'État, les communes et les provinces dépendent en grande partie de la Région qui est désormais compétente pour leur

<sup>186</sup> Pour plus de détails, voir Belfius (2018).

organisation<sup>187</sup>, l'exercice de la tutelle et leur financement (fonds des communes, subsides de fonctionnement dont le personnel subsidié, subsides en capital pour les investissements, prêts d'assainissement pour les entités en difficulté financière).

Cette régionalisation a également entraîné une évolution et disparité croissante de l'organisation comptable des pouvoirs locaux au cours de la dernière décennie (Dessoy, 2018). On mentionnera en particulier la réforme adoptée par le gouvernement flamand en 2014 par laquelle les pouvoirs locaux flamands ont abandonné le cadre comptable traditionnel (NCC) et ont adopté un tout nouveau concept de « cycle de politique et de gestion » (BBC ou *Beleids-en beheerscyclus*). Ce dernier est en réalité bien plus large qu'un outil comptable puisqu'il s'inscrit dans un objectif de planification stratégique de l'administration locale, c'est-à-dire selon une approche pluriannuelle. La Région bruxelloise et la Communauté germanophone ont depuis lors également réformé le système comptable des pouvoirs locaux de leur ressort.

Ces réformes successives débouchent sur une mosaïque des systèmes comptables en vigueur au niveau des pouvoirs locaux, avec comme paradoxe que la seule vision globale (au niveau national) des comptes des pouvoirs locaux nous est désormais fournie par les statistiques de l'ICN sur base du système européen des comptes nationaux (cf. supra).

Enfin, un troisième axe de disparité croissante concerne les réformes initiées par les gouvernements régionaux relatives à l'organisation institutionnelle au niveau local. Avec une intensité variable selon les Régions, on constate en effet un processus croissant de fusion d'entités locales (communes, zones de police), d'intégration ou de synergies (commune et CPAS), de rationalisation (recentrage des missions de provinces, réduction des structures intercommunales).

**Encadré 9.1**  
**Le Beleids-en beheerscyclus (BBC):**  
**le nouveau cadre comptable des administrations locales flamandes**

Depuis 2014, et sur base de l'arrêté du 25 juin 2010 du gouvernement flamand<sup>188</sup>, les administrations locales flamandes ont adopté et implémenté un nouveau concept comptable dénommé « cycle de politique et de gestion » (BBC ou *Beleids-en beheerscyclus*) qui diffère à de nombreux égards du cadre comptable traditionnel des pouvoirs locaux.

Sur le plan pratique, les termes « service ordinaire » et « service extraordinaire » disparaissent mais la distinction entre exploitation (I) et investissements (II) est maintenue dans le schéma de base, à côté des emprunts et des financements qui constituent la troisième composante intitulée « financement » (III).

Le principe de base de ce nouveau concept est la liaison directe d'un budget à un objectif politique, selon une approche pluriannuelle avec, dans un premier temps, la formulation de l'objectif visé et son évaluation et, dans un deuxième temps, l'inscription au budget des ressources affectées à la réalisation de l'objectif considéré.

L'équilibre financier obligatoire imposé aux administrations locales est basé sur deux critères (annuel et pluriannuel).

Le résultat budgétaire disponible (solde des recettes et dépenses) doit être positif chaque année, compte tenu des résultats cumulés des années précédentes. Il est constitué du solde de transaction de l'exploitation, des investissements et du financement.

Les administrations doivent également pouvoir démontrer que leur marge d'autofinancement (MAF) n'est pas négative, et est au moins nulle au terme de la période de projection. Ce faisant, l'administration démontre qu'elle est en mesure de supporter structurellement les charges d'emprunt existantes (amortissements et intérêts).

<sup>187</sup> La compétence d'organisation des pouvoirs locaux a été complètement régionalisée, avec la nouvelle loi communale, au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, s'est finalisé le transfert vers la Communauté germanophone des compétences régionales en matière d'organisation des pouvoirs subordonnés. La Communauté germanophone a ainsi, pour ce qui concerne spécifiquement ses neuf communes, modifié certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD).

<sup>188</sup> Besluit van 25 juni 2010 van de Vlaamse regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voormaatschappelijk welzijn, Moniteur belge du 7 octobre 2010.

## 9.2. Évènements marquants ayant eu un impact financier pour les pouvoirs locaux

La dernière décennie n'a pas été un long fleuve tranquille. Les pouvoirs locaux ont, à l'instar de l'ensemble des administrations publiques, été confrontés aux conséquences de chocs exogènes d'une ampleur inégalée depuis la seconde guerre mondiale tels que la crise de l'euro et des dettes publiques en 2010 (suite à la crise financière de 2008), la crise sanitaire en 2020 et le choc inflationniste et énergétique en 2022, suite à la guerre en Ukraine).

Les pouvoirs locaux ont subi également les conséquences directes et indirectes de trois importantes réformes adoptées par le gouvernement fédéral :

- le financement des pensions du personnel statutaire (2011),
- les mesures prises dans le cadre de la réforme du marché du travail (dont le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage, avec une répercussion importante pour les CPAS),
- la mise en œuvre de la réforme des services de secours et la création des zones de secours (2015).

Ces évènements sont décrits et analysés ci-après dans l'ordre chronologique, après une évocation du renforcement des contraintes d'équilibre imposées par les autorités de tutelle.

### 9.2.1 *Net renforcement des contraintes d'équilibre imposées par les autorités de tutelle en application des règles budgétaires européennes (2011-2014)*

La crise financière ayant révélé au grand jour les faiblesses du cadre européen de la gouvernance budgétaire, il était urgent et indispensable d'adopter de nouvelles mesures pour rétablir la confiance dans la zone euro et prévenir de nouvelles crises ainsi qu'assainir structurellement les finances publiques dans chaque État membre.

Les travaux qui ont suivi ont donné lieu entre fin 2011 et 2013 à une prolifération inédite de nouvelles législations pour renforcer le cadre normatif de la gouvernance budgétaire européenne. Il s'agit notamment du *Six-Pack* (comprenant une directive et cinq règlements entrés en vigueur en décembre 2011), du *Two-Pack* (composé de deux nouveaux règlements entrés en vigueur en mai 2013), du semestre européen, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) entré en vigueur en janvier 2013<sup>189</sup>.

Ce renforcement des règles européennes a fortement impacté les pouvoirs locaux (Belfius Research, 2015) qui étaient jusque-là peu concernés. En effet, jusqu'à la crise de l'euro, les pouvoirs locaux n'étaient pas soumis au respect d'objectifs budgétaires explicites et une approche pragmatique avait jusqu'alors prévalu. Le solde budgétaire dégagé par les pouvoirs locaux était traité comme une variable d'ajustement parmi les résultats enregistrés par l'ensemble des pouvoirs publics du pays (Husson, 2008).

L'accord de coopération du 13 décembre 2013 a toutefois intégré formellement les pouvoirs locaux dans le processus de coordination et de programmation budgétaire. La mise en œuvre de cet accord tient cependant compte de différentes spécificités des pouvoirs locaux.

Dans la pratique, il s'agit d'un objectif macro-budgétaire exprimé selon les normes du SEC mais, individuellement, chaque entité locale reste soumise aux prescrits budgétaires prévus par leurs autorités de tutelle respectives (et définis dans le cadre comptable traditionnel des pouvoirs locaux). En réalité, ce sont les Régions, en tant qu'autorité de tutelle, qui sont responsabilisées par rapport au respect de l'objectif budgétaire des pouvoirs locaux de leur ressort. L'accord de coopération prévoit en effet que « Chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires ».

Dès lors, la nécessité de respecter des objectifs macro-budgétaires exprimés selon les normes SEC a contraint les autorités de tutelle régionales à renforcer les règles d'équilibre imposées aux pouvoirs locaux. C'est ainsi qu'en Wallonie, en Région bruxelloise et en Communauté germanophone, toutes les communes sont

---

189

Voir au chapitre 3 de cet ouvrage.

désormais tenues de présenter un équilibre à l'exercice propre (alors que la loi communale prévoyait le respect de l'équilibre au niveau global). En Flandre, depuis la réforme en profondeur de la comptabilité des pouvoirs locaux (le BBC), les administrations locales sont tenues de respecter de nouvelles règles d'équilibre tant annuel que pluriannuel (marge d'autofinancement). Ces dernières, à l'instar des normes SEC, n'opèrent plus de distinction entre le solde de financement lié à l'exploitation et celui associé aux investissements.

Parallèlement au renforcement des règles d'équilibre, les autorités de tutelle ont également adopté de nouvelles dispositions pour maîtriser l'évolution des investissements (qui exercent une influence déterminante sur le solde SEC des pouvoirs locaux) et contrôler l'endettement. Concrètement, ces nouvelles limitations s'expriment notamment sous la forme d'un montant maximum de nouveaux emprunts exprimé en euros par habitant (Wallonie) ou d'un montant des charges des nouveaux emprunts correspondant au volume du remboursement en capital de l'exercice (Bruxelles).

Enfin, pour répondre aux nouvelles « exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres » imposées par la directive du 8 novembre 2011<sup>190</sup>, les pouvoirs locaux doivent transmettre périodiquement de nouveaux reportings financiers tels que des tableaux de bord trimestriels, des informations sur les « engagements conditionnels » comme les garanties accordées, une liste des partenariats public-privé (PPP) ainsi que des projections pluriannuelles (généralement à 5 ans).

Ces dispositions ont également conduit à une accélération et un respect plus strict du calendrier budgétaire. Bien que déjà prévus dans la loi communale, les budgets doivent désormais impérativement être approuvés avant le début de l'exercice considéré, tandis que les comptes doivent être adoptés pour le mois de juin au plus tard. Cette clôture plus rapide doit théoriquement permettre à l'ICN de procéder à sa notification de la situation financière des pouvoirs locaux sur base des comptes les plus récents (prévue fin septembre à Eurostat).

### 9.2.2 La réforme du financement des pensions du personnel statutaire (2011)

La problématique du financement des charges de pensions n'est pas neuve mais elle a pris une amplitude inédite depuis la création du « fonds de pension solidarisé »<sup>191</sup>.

Rappelons que, contrairement aux employeurs du secteur privé ou des autres niveaux de pouvoir public, les administrations provinciales et locales supportent intégralement la charge des pensions de leurs agents nommés et de leurs ayants droit sans intervention de l'État fédéral. Le mode de financement du régime des pensions des pouvoirs locaux est un système basé sur la répartition mais qui est circonscrit au personnel statutaire des administrations locales, c'est-à-dire une base de cotisants relativement limitée et qui s'est réduite structurellement.

Depuis de très nombreuses années, on constate un recul structurel de la proportion de personnel statutaire au sein de la fonction publique locale. Ceci s'explique par l'important différentiel de cotisations patronales par rapport au personnel contractuel, les dispositifs d'encouragement à l'emploi pour le personnel contractuel subventionné, les plans d'assainissement freinant les nominations du personnel, les mesures d'encouragement à la mise en place d'un second pilier (Dessoy, 2019). Cette évolution pèse négativement sur le financement du régime de pensions.

Afin de faire face au déséquilibre structurel et croissant entre les agents statutaires actifs (et donc cotisants) et les agents statutaires pensionnés (bénéficiaires de la retraite), le gouvernement a adopté la loi du 24 octobre 2011 instaurant un nouveau modèle de pension pour les administrations locales prenant effet le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

La réforme repose sur la création d'un seul fonds de pension solidarisé et sur un mécanisme de doubles cotisations (base et responsabilisation) qui doit permettre de couvrir chaque année intégralement les dépenses de pensions sans avoir de déficit annuel. Les taux de cotisations sont adaptés pour pouvoir boucler

---

<sup>190</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil de l'Union européenne.

<sup>191</sup> Loi du 24/10/2011 « assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locale ».

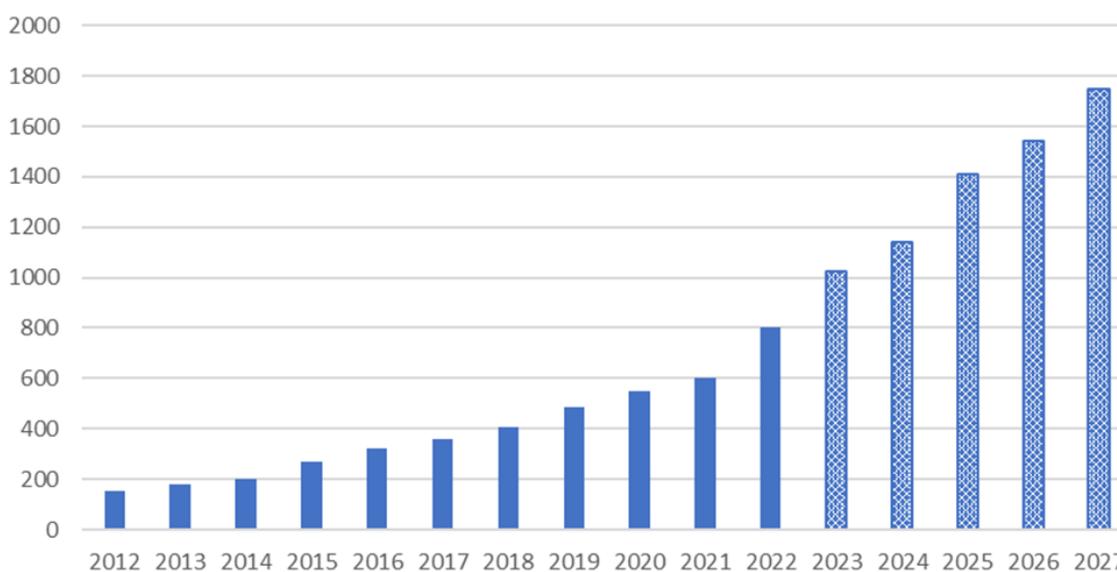
l'équilibre budgétaire du système de financement. C'est ainsi que le taux de cotisation de base fixé initialement à 41,5% passera à 45,0% en 2024, tandis que le taux de responsabilisation, initialement fixé à 50%, est passé à 66% en 2023 et passera à 75% en 2024 et à 86% en 2028.

**Tableau 9.2**  
**Financement des pensions : taux des cotisations**

	Cotisation de base	Cotisation de responsabilisation
2021	41,5%	50,0%
2022	43,0%	50,0%
2023	44,0%	66,0%
2024	45,0%	75,0%
2025	45,0%	78,0%
2026	45,0%	81,0%
2027	45,0%	84,0%
2028	45,0%	86,0%

Si le mécanisme imaginé présente l'avantage de préserver l'équilibre financier du fonds de pension solidarisé, il implique toutefois une évolution presque exponentielle des cotisations à charge des pouvoirs locaux.

**Graphique 9.1**  
**Évolution de la cotisation de responsabilisation à charge des pouvoirs locaux (millions €)**



Source : calculs sur base des projections du SFP.

En 2012, la cotisation de responsabilisation à charge des pouvoirs locaux déficitaires dans le fonds solidarisé (qui s'ajoute aux cotisations de base) se limitait 153 millions € pour atteindre 800 millions € en 2022. Selon les projections du Service fédéral des Pensions, la cotisation de responsabilisation à charge de l'ensemble des pouvoirs locaux devrait dépasser le milliard à partir de 2023 et atteindre 1,75 milliard en 2027.

Cette évolution attendue au cours de ces prochaines années s'avère déjà intenable pour certaines villes. D'autant plus que les communes doivent également supporter les charges de pension de leur CPAS, zone de police, voire de leurs hôpitaux publics.

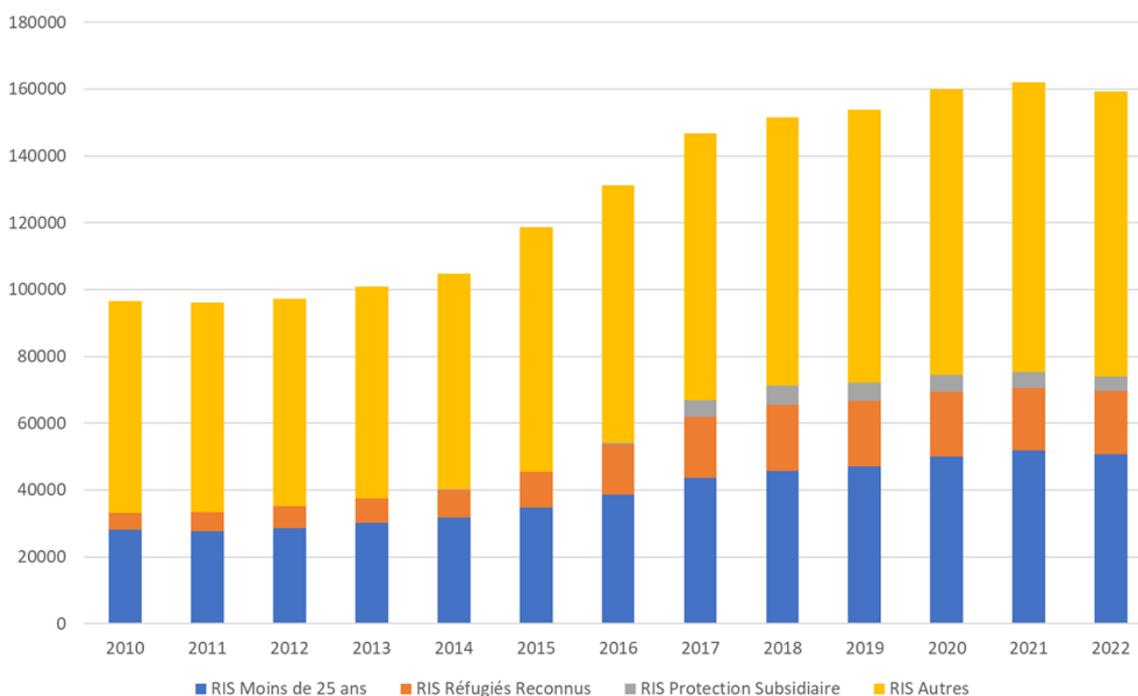
En Wallonie, le gouvernement a adopté le plan « Oxygène » qui, à titre d'aide, permet aux communes confrontées à d'importantes charges de pension d'emprunter via le Centre régional d'Aide aux Communes (CRAC) au cours de la période 2022-2026 avec prise en charge régionale temporaire des intérêts, voire d'une partie du capital pour certaines communes.

En Flandre, le gouvernement s'était déjà prononcé en début de mandature communale (2019) en prenant à sa charge 50% de la facture de responsabilisation des administrations locales de leur ressort entre 2020 et 2025 (soit une intervention régionale de 157 millions € pour 2022 et estimée à 432 millions € en 2027).

### 9.2.3 Les mesures de limitation dans le temps des allocations de chômage et le report de charges sur les CPAS

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord politique intervenu en décembre 2011 concernant la réforme du marché du travail et le dispositif des allocations de chômage, le gouvernement fédéral a notamment pris deux mesures qui ont entraîné, à partir de 2013, un transfert progressif de charges important vers les CPAS (Cherenti, 2014). Il s'agit de l'organisation d'une dégressivité accrue des allocations de chômage ordinaires, d'une part, et de la réforme des allocations d'insertion, anciennement qualifiées d'allocations d'attente, d'autre part.

**Graphique 9.2**  
**Nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS)**



Source : SPP Intégration sociale.

Ces mesures d'exclusion du chômage ont entraîné un important afflux de nouveaux demandeurs d'allocation d'aide sociale vers les CPAS. Entre 2014 et 2018, le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) est passé de près de 105 000 à environ 152 000, soit une progression de 45% du nombre de demandeurs. Outre une charge administrative, l'octroi de l'aide sociale qui n'est remboursé que partiellement par l'État, entraîne un surcoût non négligeable pour le CPAS, et indirectement pour la commune tenue de couvrir le déficit de ce dernier.

### 9.2.4 *La mise en œuvre de la réforme des services de secours et la création des zones de secours (2015)*

À la suite des tragiques événements de Ghislenghien en 2004, le législateur fut incité à lancer un vaste projet de réforme et de modernisation de la sécurité civile, à l'instar de ce qui avait été concrétisé précédemment pour la police. Après un travail de fond en commission parlementaire (commission Paulus) et la mise en place d'une nouvelle législation (loi cadre du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile), la réforme de la sécurité civile s'est enfin concrétisée sur le terrain au 1<sup>er</sup> janvier 2015, avec la création juridique des zones de secours (34 pour le pays, soit 14 en Wallonie et 20 en Région flamande<sup>192</sup>) en remplacement des 250 services d'incendie existants.

Sur le plan budgétaire, le financement des zones de secours repose, à l'instar des zones de police, sur une dotation fédérale récurrente ainsi qu'une dotation communale à charge de chacune des communes constituant la zone. Il incombe aux communes d'ajuster leurs dotations afin d'équilibrer le budget de la zone et de couvrir toutes les éventuelles insuffisances du financement fédéral (indexation incomplète, surcoûts non financés, etc.). Selon la loi-cadre précitée, l'autorité fédérale était censée mettre en œuvre le principe d'un rééquilibrage progressif à 50/50 du financement fédéral des zones par rapport au financement local (communes, ainsi que les provinces). En 2022, la part du financement fédéral atteint à peine les 25%.

À noter que, en Wallonie, le gouvernement a pris la décision de mettre à contribution les provinces à partir de 2020 en prévoyant une reprise progressive du financement des zones de secours d'ici la fin de la législature.

### 9.2.5 *La crise sanitaire et les inondations en Wallonie (2020-2021)*

La pandémie a mis en évidence le rôle essentiel des autorités locales, en tant que pouvoirs intermédiaires, dans la lutte contre la Covid-19. Parmi l'ensemble des pouvoirs publics, les finances des pouvoirs locaux ont toutefois été moins directement exposées aux conséquences socio-économiques de la crise sanitaire. Cela tient à la fois à la nature de leurs compétences (peu orientées vers le soutien direct des agents économiques, à l'exception notable de l'aide sociale accordée par les CPAS) et à la structure de leurs recettes (impôt foncier, impôt sur le revenu perçu avec un décalage d'un ou deux ans) qui présentent une plus grande inertie à l'évolution du contexte socio-économique.

Si le choc budgétaire a été de moindre ampleur, les pouvoirs locaux ne sont pas sortis indemnes de cette période de crise sanitaire, notamment via un affaiblissement des bases imposables (taxes additionnelles et locales) et l'accroissement des charges d'aide sociale (CPAS).

À cela s'ajoute encore le cas plus spécifique des communes wallonnes sinistrées par les dramatiques inondations de juillet 2021 et confrontées à des travaux de reconstruction de grande ampleur.

## **IMPACT SUR LES DÉPENSES**

La crise sanitaire a plutôt contribué à freiner la progression des dépenses de personnel suite à un recours très partiel au chômage économique (principalement durant la première période de confinement) et à des freins au recrutement de personnel prévu initialement (non-remplacement de départs à la pension).

Les dépenses de fonctionnement ont par contre dû généralement être revues à la hausse notamment pour couvrir des surcoûts directement liés à la crise sanitaire (l'achat de masques et de gel hydroalcoolique pour le personnel communal, les frais d'entretien des locaux, l'achat de matériel permettant un accueil sécurisé de la population, etc.) et l'achat de masques distribués à la population. Ces surcoûts ont été partiellement compensés par une réduction des frais de fonctionnement (énergie, eaux, carburant, gestion des déchets, etc.) suite à la fermeture de nombreux bâtiments à la population et à la suppression de nombreux événements sur l'espace public.

---

<sup>192</sup> Les communes bruxelloises ne sont pas concernées par cette réforme étant donné que cette compétence est exercée par la Région (reprise à l'Agglomération bruxelloise).

La crise sanitaire a entraîné une forte progression des demandeurs d'aide sociale (CPAS) fragilisés durant les différentes périodes de confinement ainsi que des surcoûts importants pour les maisons de repos. En matière de dépenses de transfert, on mentionnera également la progression de plus de 20% en moyenne des subventions communales en faveur des ménages, des commerces, des indépendants et des associations locales en soutien aux effets de la crise sanitaire.

Au niveau des investissements, la période de confinement a retardé la mise en œuvre de certains projets d'investissement (arrêt temporaire d'entreprises de construction, retard dans la livraison de matériaux, retard des procédures de marchés publics, etc.).

### **IMPACT SUR LES RECETTES**

Au niveau des recettes fiscales, ce sont principalement les taxes spécifiquement locales qui ont été impactées négativement par la crise sanitaire alors que les taxes additionnelles (soit l'IPP et le précompte immobilier) ont été relativement préservées. Les revenus cadastraux, qui constituent la base imposable du précompte immobilier, ne sont pas affectés par la crise sanitaire. Pour ce qui concerne l'IPP, les interventions massives du pouvoir fédéral (chômage temporaire et aides aux indépendants) ont permis d'éviter une chute de la base imposable<sup>193</sup>.

Outre l'impact du confinement sur le rendement de certains impôts locaux (taxes sur les spectacles et l'occupation du domaine public), de nombreuses municipalités ont pris des mesures supplémentaires pour soutenir les entreprises locales en supprimant ou en abaissant le taux de certaines taxes et redevances (notamment les taxes sur l'occupation du domaine public, les commerces et les activités touristiques).

Enfin, les pouvoirs locaux ont été confrontés à une réduction des recettes de prestations suite aux nombreux services locaux fermés durant les diverses périodes de confinement (droits d'entrée aux infrastructures communales, interventions des parents dans les frais de garderie, location de livres dans les bibliothèques, non-perception de produits de location, réduction des admissions dans les maisons de repos, etc.).

Les pouvoirs locaux ont toutefois pu compter sur des aides régionales et fédérales (dans une moindre mesure) pour limiter les impacts négatifs de la crise sanitaire sur leurs budgets. Ils ont en effet perçu différentes aides financières, variables en termes de priorités et en intensité selon les Régions, qui ont permis de compenser partiellement les mesures d'allègement fiscal adoptées par les communes pour soutenir les commerces, les entreprises et les structures touristiques (cf. supra) et de couvrir les surcoûts en matière d'aide sociale (CPAS).

### **IMPACT SUR LE SOLDE DE FINANCEMENT**

Au total, le solde de financement (SEC) des pouvoirs locaux a été peu impacté (cf. infra), mais c'est également en grande partie imputable au ralentissement des investissements (-12%), freinés durant les périodes de confinement.

#### **9.2.6 Le choc inflationniste et énergétique (2022)**

Suite à la crise énergétique et au choc inflationniste de 2022, les pouvoirs locaux ont dû faire face à un choc financier nettement plus important qu'en 2020 suite aux effets de la crise sanitaire. Cette situation s'explique par le niveau élevé de l'inflation responsable de la forte augmentation des coûts salariaux (+10%), par l'envolée du prix de l'énergie qui a engendré une importante progression des charges de fonctionnement (doublement des frais énergétiques liés au chauffage des bâtiments, véhicules, éclairage public, etc.) mais aussi par l'explosion du prix des matériaux de construction (+25%) qui a pesé sur les projets d'investissement.

Cette forte pression sur les dépenses a entraîné une dégradation du solde de financement des pouvoirs locaux (cf. chiffres infra) en raison du décalage de l'impact de l'inflation sur les dépenses et les recettes (« effet ciseaux ») dans la mesure où, hormis le fonds des communes, la plupart des recettes communales ne

---

<sup>193</sup> Entre 2019 et 2020, le revenu imposable globalement croît de 2,5% contre 3% en 2019 et 3,8% en 2021. La base de calcul des additionnels croît de 2,6% en 2020 (données du SPF Finances).

sont indexées qu'avec un retard variable (t+1, t+2) selon le mécanisme d'indexation en vigueur (précompte immobilier, IPP, etc.).

### 9.3 Évolution des finances locales sur la période 2010-2022

Les évolutions des recettes, dépenses et soldes de financement sont décrites ici à partir des chiffres de la comptabilité nationale<sup>194</sup>.

#### 9.3.1 Évolution des recettes

En 2022, les recettes des administrations locales s'établissaient à 38 085 millions €, en progression de 3,2% en moyenne par an depuis 2010.

Les recettes des pouvoirs locaux proviennent principalement de subsides de fonctionnement et en capital (50,7%), de la fiscalité locale (28,3%) et de recettes propres telles que les revenus de la propriété ou la vente de produits et de service (21%). Il s'agit ici d'une structure de financement moyenne des pouvoirs locaux qui diffère sensiblement selon les communes, les CPAS ou les zones de police et de secours. Rappelons que seules les communes et les provinces disposent d'un pouvoir fiscal.

**Tableau 9.3**  
**Évolution des recettes des administrations locales de 2010 à 2022**  
**(millions €)**

	2010	2014	2018	2022	Croissance annuelle moyenne
Recettes fiscales et parafiscales	8 019	8 498	9 397	10 784	2,5%
Impôts directs	3 265	2 926	3 649	4 149	2,0%
Impôts indirects	4 731	5 545	5 733	6 615	2,8%
Cotisations sociales effectives	23	27	15	19	-1,4%
Recettes non fiscales et non parafiscales	5 984	6 587	7 111	8 007	2,5%
Cotisations sociales imputées	1 481	1 511	1 552	1 807	1,7%
Intérêts reçus	180	87	80	132	-2,5%
Autres revenus de la propriété	803	791	833	823	0,2%
Transferts courants en provenance des autres secteurs et subsides reçus	879	1 024	849	975	0,9%
Ventes courantes de biens et services produits	2 614	3 140	3 784	4 240	4,1%
Transferts en capital en provenance des autres secteurs	29	33	14	30	0,2%
Transferts courants et transferts en capital en provenance des autres administrations publiques	11 966	13 770	15 470	19 294	4,1%
Autres transferts courants en provenance des autres administrations publiques	11 198	12 666	14 499	18 184	4,1%
Transferts en capital en provenance des autres administrations publiques	619	938	816	932	3,5%
Recettes totales	25 968	28 855	31 978	38 085	3,2%

Source : ICN.

Ce sont principalement les recettes de transfert (émanant principalement des Régions pour les communes et les provinces, et partiellement du pouvoir fédéral pour les CPAS, les zones de police et de secours) qui ont

<sup>194</sup>

Les chiffres sont disponibles sur le site des Statistiques en ligne de la Banque nationale de Belgique.

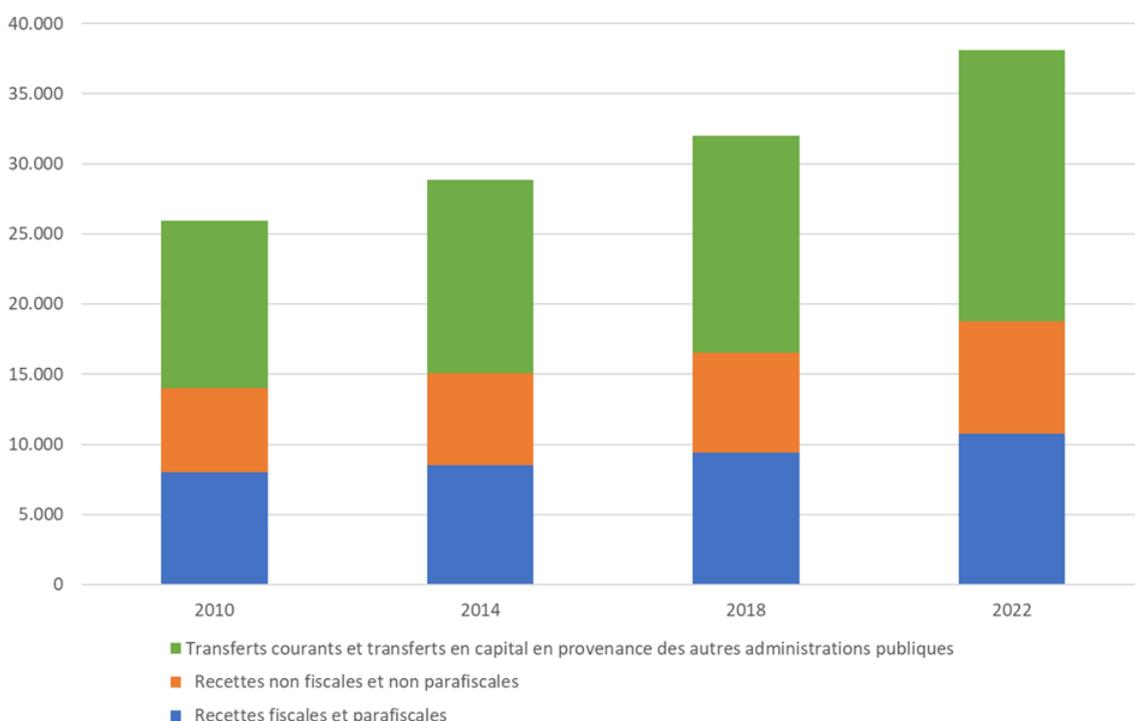
soutenu la progression des recettes des pouvoirs locaux au cours de la dernière décennie (+4,1% en moyenne par an). A contrario, les recettes fiscales et non fiscales (principalement les ventes courantes de biens et services produits) ont progressé à un rythme plus modéré de 2,5% en moyenne par an.

Cette faible progression s'explique partiellement par l'impact du tax shift adopté par le gouvernement fédéral dès le début de la législature 2014-2019. Celui-ci a eu pour effet de réduire la base taxable en matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques (suite à l'augmentation de la déduction forfaitaire pour les frais professionnels, de la quotité exemptée, de la suppression de la tranche à 30% et de l'adaptation de la limite inférieure de la tranche à 45%). Selon les estimations réalisées par le SPF Finances, l'impact cumulé des différentes mesures entrées progressivement en vigueur (soit en régime de croisière) représente un manque à gagner en termes de produit des additionnels à l'IPP de près de 300 millions € pour l'ensemble des communes du pays.

Concernant la fiscalité locale, on relèvera que les taux moyens des taxes additionnelles (environ 80% des recettes fiscales totales) sont restés relativement stables au cours de la dernière décennie. Pour la taxe additionnelle à l'IPP, le taux moyen communal est passé de 7,37% en 2010 à 7,45% en 2022. Quant à l'impôt foncier (soit les centimes additionnels au précompte immobilier), le taux moyen communal (en pour cent du revenu cadastral<sup>195</sup>) s'établit à 34,2% en 2022 contre 32,5% en 2010. La progression de la fiscalité locale au cours de la dernière décennie est très majoritairement imputable à celle de la base imposable (soit les revenus des ménages pour l'IPP et les revenus cadastraux pour l'impôt foncier).

Cette quasi-stabilité des taux d'imposition au niveau national masque toutefois certaines disparités régionales. Le taux moyen de la taxe additionnelle à l'IPP s'élève en 2022 à 7,9% en Wallonie, 7,2% en Flandre, 6,7% pour les communes germanophones et à 6,2% seulement pour les communes bruxelloises. Ces dernières sont les seules à avoir enregistré une baisse du taux moyen par rapport à 2010 (6.6%).

**Graphique 9.3**  
**Les grandes catégories de recettes des pouvoirs locaux**  
**(millions €)**

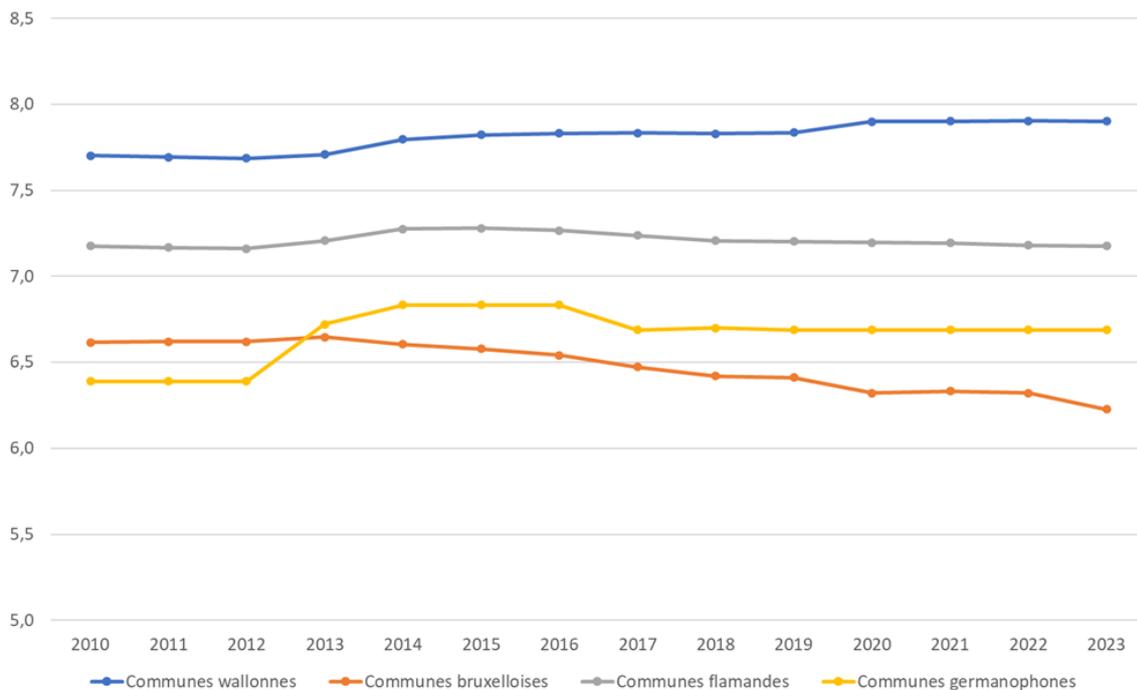


Source : ICN.

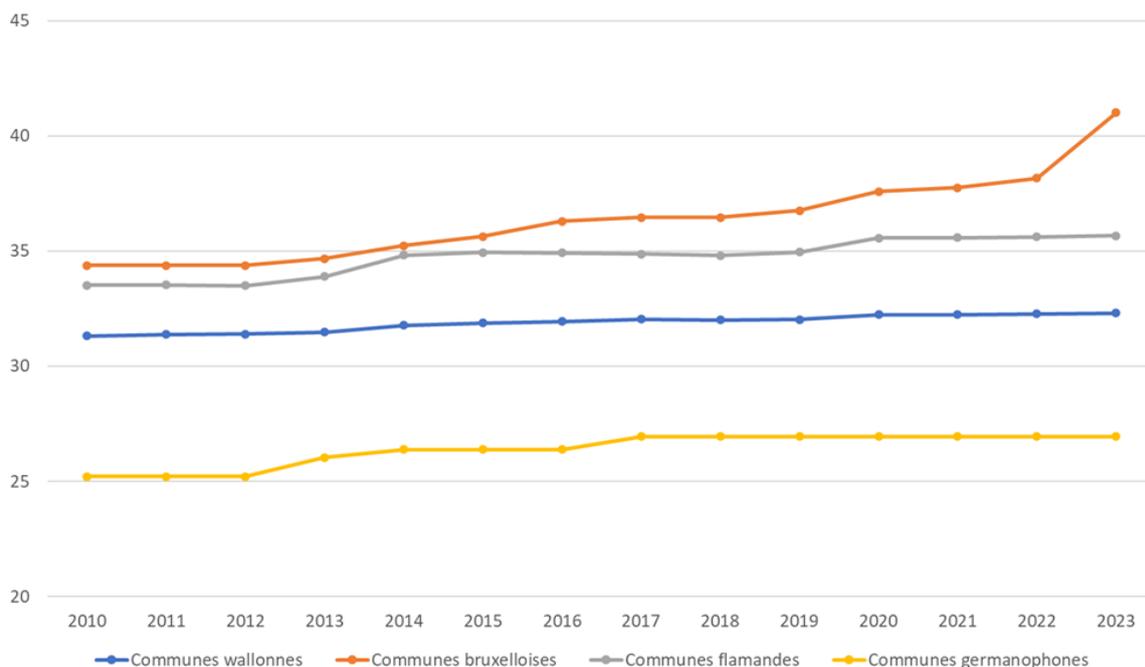
<sup>195</sup> Ce pourcentage est déterminé comme suit : % précompte immobilier régional x (nombre de centimes additionnels communaux/100).

Au cours de cette même période, les communes bruxelloises ont procédé à un tax shift au niveau local en augmentant nettement la pression fiscale relative à l'impôt foncier. Le taux moyen est en effet passé de 33,5% en 2010 à 41,0% en 2022. Le taux moyen (hors fiscalité provinciale) s'établit à 35,7% en Wallonie, 32,3% en Flandre et à 26,9% seulement pour les communes germanophones.

**Graphique 9.4**  
**Évolution du taux moyen communal de la taxe additionnelle à l'IPP selon les Régions (en %)**



**Graphique 9.5**  
**Évolution du taux moyen de la taxe foncière selon les Régions (en % du revenu cadastral)**

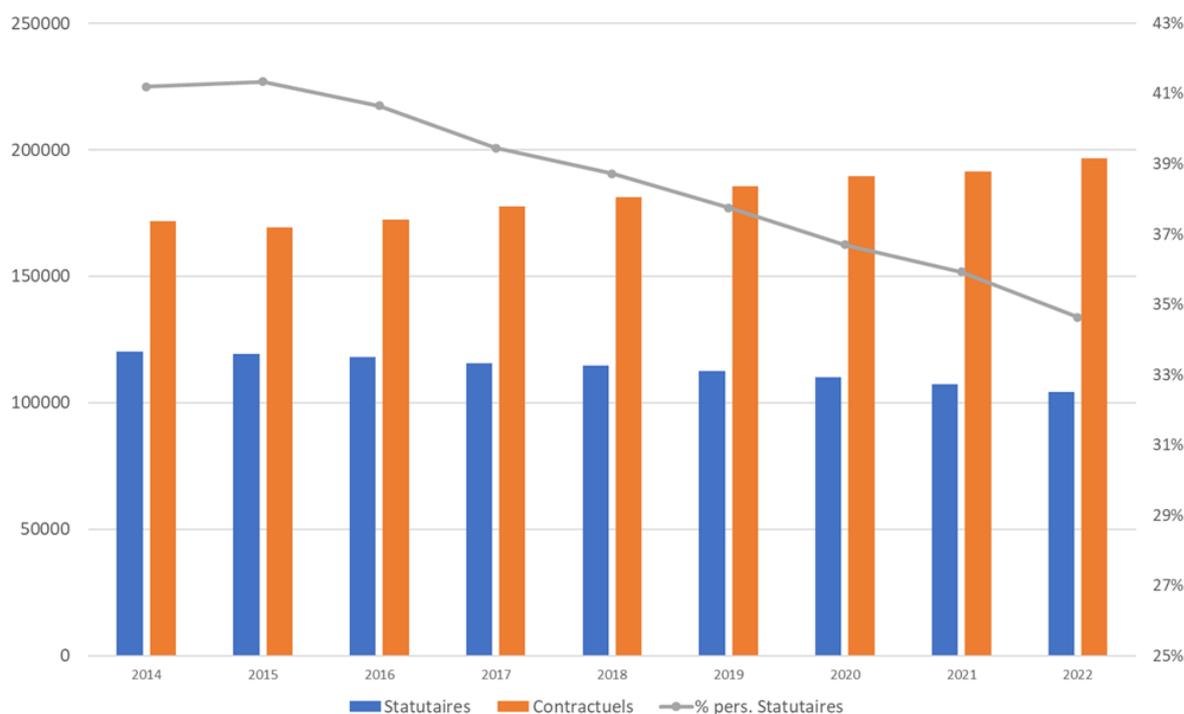


### 9.3.2 Évolution des dépenses

En 2022, les dépenses des administrations locales s'établissaient à 38 416 millions €, en progression de 3,3% en moyenne par an depuis 2010. Les dépenses courantes représentent 88,5% des dépenses totales contre 11,5% pour les dépenses en capital.

Les rémunérations du personnel absorbent 56,5% des dépenses totales et ont progressé à un rythme de 3,3% en moyenne par an. Selon les chiffres de l'ONSS, la fonction publique locale représente près de 300 000 ETP en 2022, soit une progression limitée de 3,1% par rapport à 2014 (soit +0,4% en moyenne par an). On observe cependant un glissement continu du nombre d'ETP statutaires en faveur des contractuels, ce qui n'est pas sans conséquence pour le financement du système des pensions du personnel statutaire (cf. supra, 9.2.2).

**Graphique 9.6**  
**Évolution du nombre d'ETP dans la fonction publique locale**



Source : ONSS.

Deux catégories de dépenses ont progressé à un rythme de 4% et plus, soit un taux supérieur à l'ensemble des dépenses. Il s'agit de la consommation intermédiaire (+4,3%) qui représente 16,9% des dépenses totales et les prestations sociales (+4,0%, principalement via les CPAS) qui représentent 10,9% des dépenses totales. Ces pourcentages d'évolution sont toutefois influencés par la progression importante subie en 2022 (+10%) suite au choc inflationniste et à l'envolée des prix énergétiques.

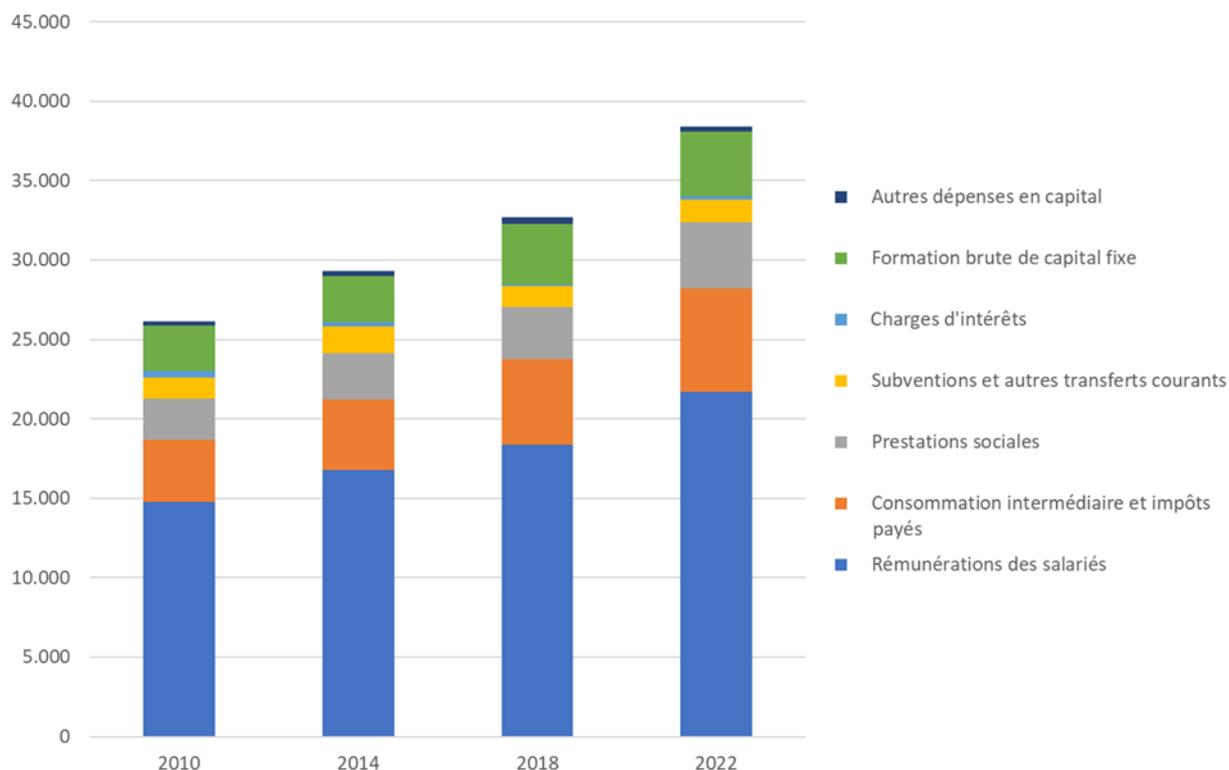
Les charges d'intérêts ne représentent que 0,5% des dépenses totales et ont connu une baisse continue entre 2010 et 2021, parallèlement à la baisse des taux d'intérêts. Elles sont toutefois reparties à la hausse en 2022 suite à la remontée brutale des taux.

**Tableau 9.4**  
**Évolution des dépenses des administrations locales de 2010 à 2022**  
**(millions €)**

	2010	2014	2018	2022	Croissance annuelle moyenne
Dépenses courantes à l'exclusion des charges d'intérêts	22 595	25 809	28 374	33 809	3,4%
Rémunérations des salariés	14 770	16 767	18 391	21 705	3,3%
Consommation intermédiaire et impôts payés	3 891	4 467	5 354	6 482	4,3%
Prestations sociales	2 620	2 910	3 277	4 179	4,0%
Subventions	449	793	433	389	-1,2%
Autres transferts courants (ménages et entreprises)	678	640	606	744	0,8%
Autres transferts courants aux autres administrations publiques	188	232	314	310	4,3%
Charges d'intérêts	451	267	102	191	-6,9%
Dépenses en capital	3 090	3 257	4 191	4 417	3,0%
Formation brute de capital fixe	2 828	2 905	3 793	4 072	3,1%
Autres dépenses en capital	247	327	388	330	2,4%
Transferts en capital aux autres administrations publiques	16	25	11	15	-0,8%
Dépenses totales	26 137	29 333	32 668	38 416	3,3%

Source : ICN.

**Graphique 9.7**  
**Dépenses des pouvoirs locaux**  
**(millions €)**



Source : ICN.

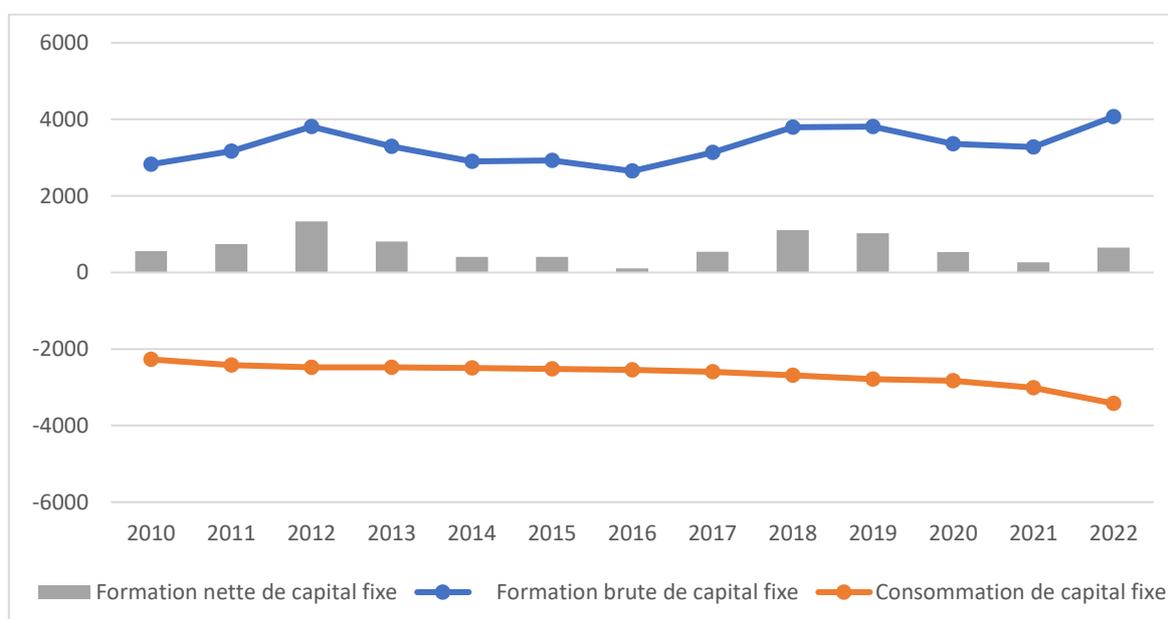
Entre 2010 et 2022, les dépenses d'investissement des pouvoirs locaux fluctuent autour de 3 milliards € et atteignent des pics de près de 4 milliards lors des années électorales (soit 2012 et 2018). Les dépenses

d'investissement des pouvoirs locaux connaissent traditionnellement une plus forte volatilité que les dépenses courantes, en lien avec le cycle des élections communales et provinciales.

Cet effet de cycle est en réalité fortement accentué par la forte baisse des investissements lors de la première année de la mandature et qui s'explique assez logiquement par le délai minimum nécessaire de mise en œuvre (définition du projet, étude, appel d'offre, financement). Les projets d'investissements les plus conséquents nécessitent un délai de maturation plus important et ne peuvent généralement se concrétiser que plusieurs années après l'installation des élus locaux. Quant à la dernière année, elle connaît généralement une nouvelle stimulation des investissements afin d'achever les projets mis en œuvre.

La dynamique des investissements locaux a également été impactée par d'autres événements, à savoir un ralentissement entre 2014 et 2016 suite au renforcement des règles budgétaires (voire l'instauration de balises d'investissement en Wallonie) au lendemain de la crise financière et de l'euro (cf. supra) ainsi qu'entre 2020 et 2021 suite à la crise sanitaire. En 2022, on assiste à une nette reprise des investissements mais dont l'impact réel est atténué suite à la forte hausse des prix de la construction.

**Graphique 9.8**  
**Formation nette et brute de capital fixe**  
**(millions €)**



Source : ICN.

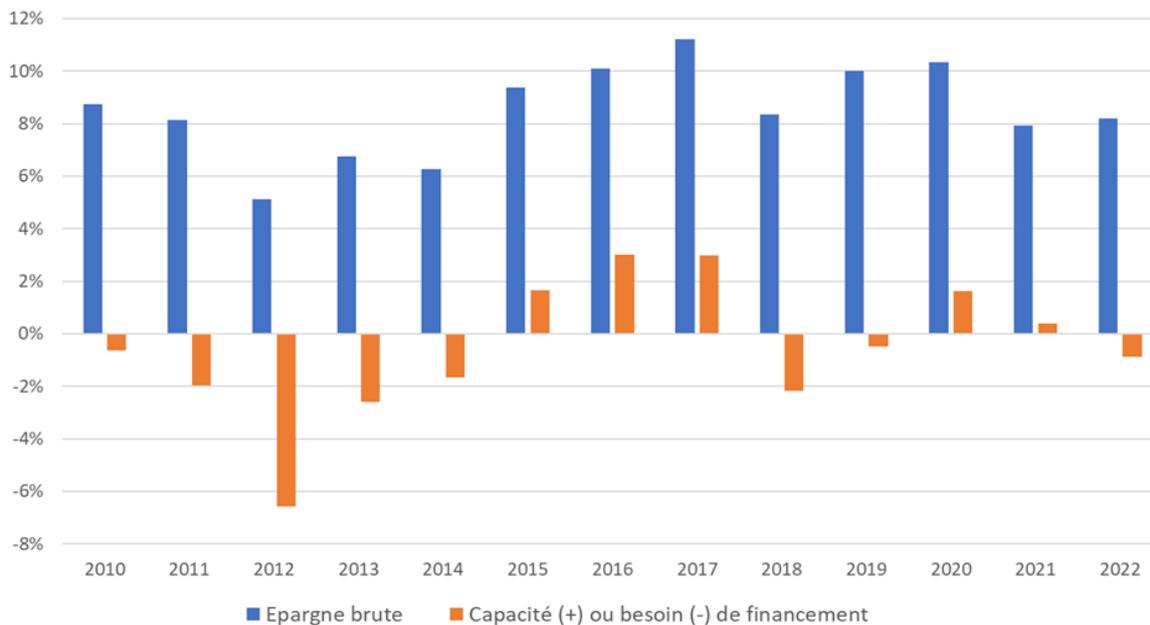
Au cours de la dernière décennie, les pouvoirs locaux ont continuellement généré une formation nette de capital fixe positive. En d'autres termes, la formation brute de capital fixe a toujours été supérieure (parfois très légèrement) à la consommation de capital fixe (c'est-à-dire l'amortissement correspondant à la dépréciation du capital fixe en raison de l'usure normale et de l'obsolescence).

### 9.3.3 Solde budgétaire et endettement

Le besoin/capacité de financement des pouvoirs locaux a fluctué autour de l'équilibre au cours de la dernière décennie. On peut néanmoins distinguer deux périodes. Entre 2010 et 2014, le solde SEC était déficitaire, en particulier en 2012 (année électorale). Depuis 2015 et le resserrement des règles budgétaires, le solde SEC des pouvoirs locaux est plus régulièrement en positif ou en quasi-équilibre, à l'exception de 2018 (année électorale). On relèvera que l'épargne brute, c'est-à-dire le solde obtenu hors opérations en capital se maintient le plus souvent au cours de l'ensemble de la période considérée à un niveau non négligeable de 8% à 10% des recettes totales.

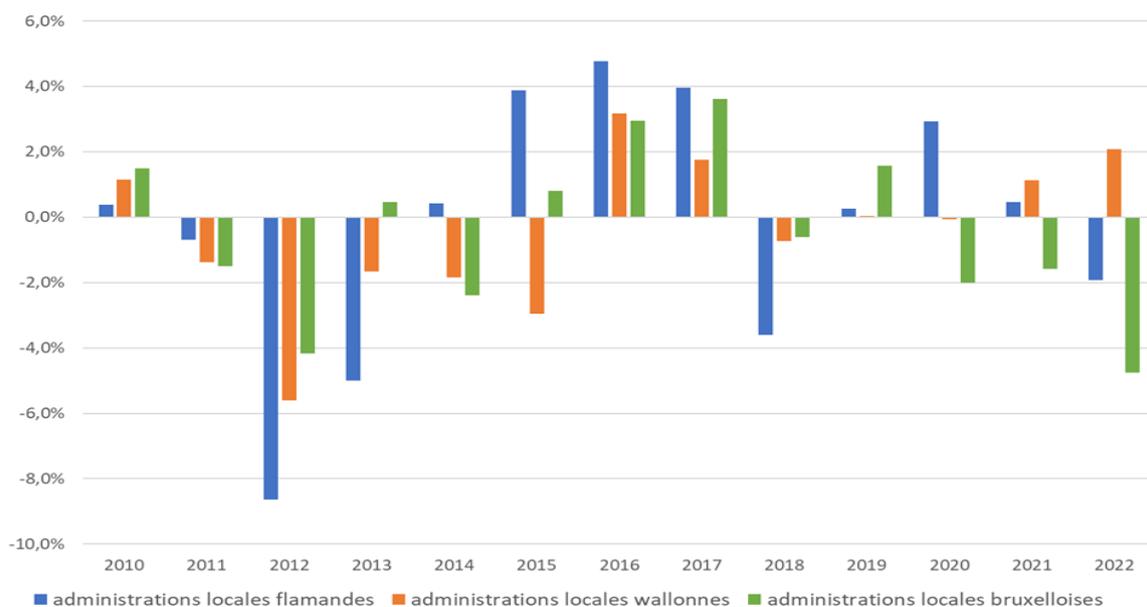
En dépit de effets de la crise sanitaire, les pouvoirs locaux ont généré tant en 2020 qu'en 2021 une légère capacité de financement (en raison principalement du plus faible niveau d'investissement). La détérioration du solde en 2022 est imputable aux effets de la crise énergétique et au choc inflationniste (augmentation des coûts salariaux de plus de 10%, doublement de la facture énergétique).

**Graphique 9.9**  
**Évolution de l'épargne brute et de la capacité de financement des administrations locales**  
**(en % des recettes totales)**



Source : ICN.

**Graphique 9.10**  
**Évolution du besoin de financement des administrations locales selon les Régions**  
**(en % des recettes totales)**

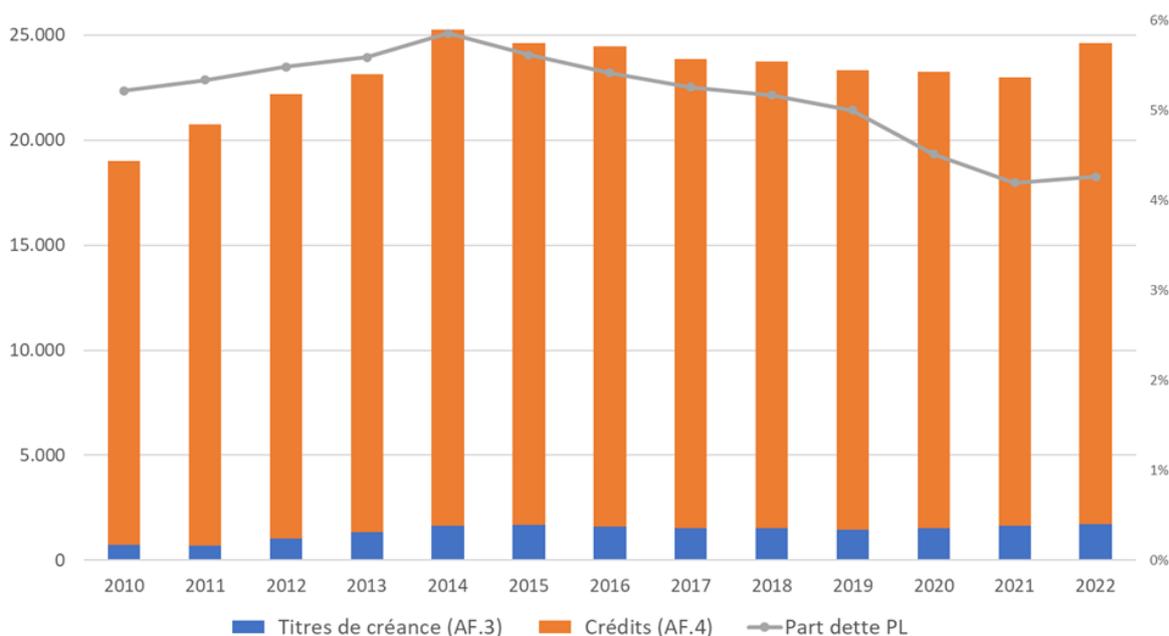


Source : ICN.

Si l'on observe l'évolution selon les Régions (graphique 9.10), le solde SEC des administrations locales en Flandre connaît une plus grande volatilité (notamment durant les années électorales 2012 et 2018, et donc en lien avec la dynamique des investissements). Alors que les administrations locales bruxelloises connaissent une certaine dégradation depuis 2017 par rapport aux autres Régions.

L'encours de la dette des pouvoirs locaux s'élève en 2022 à près de 22,9 milliards € (graphique 9.11), ce qui ne représente que 4,3% de la dette publique du pays. À l'instar de l'évolution du besoin de financement décrit ci-dessus, on peut logiquement distinguer deux périodes d'évolution de l'endettement. Entre 2010 et 2014 la dette progresse de 18,3 milliards € à 23,6 milliards €, soit une progression de l'encours de près de 30%. Entre 2015 et 2021, par contre, la dette des pouvoirs locaux décroît régulièrement pour redescendre à 21,4 milliards €. En termes relatifs, l'encours de la dette des pouvoirs locaux passe de 5,9% de la dette publique totale en 2014 à 4,2% en 2021. En 2022, la dette des pouvoirs locaux réaugmente en valeur absolue pour la première fois depuis 2015, principalement en raison de la reprise des investissements au sortir de la crise sanitaire.

**Graphique 9.11**  
**Évolution de l'endettement brut consolidé des administrations locales**  
**(millions €)**



Source : ICN.

Exprimé en pourcentage des recettes totales, le niveau d'endettement des pouvoirs locaux a enregistré une évolution à la baisse dans les différentes régions du pays.

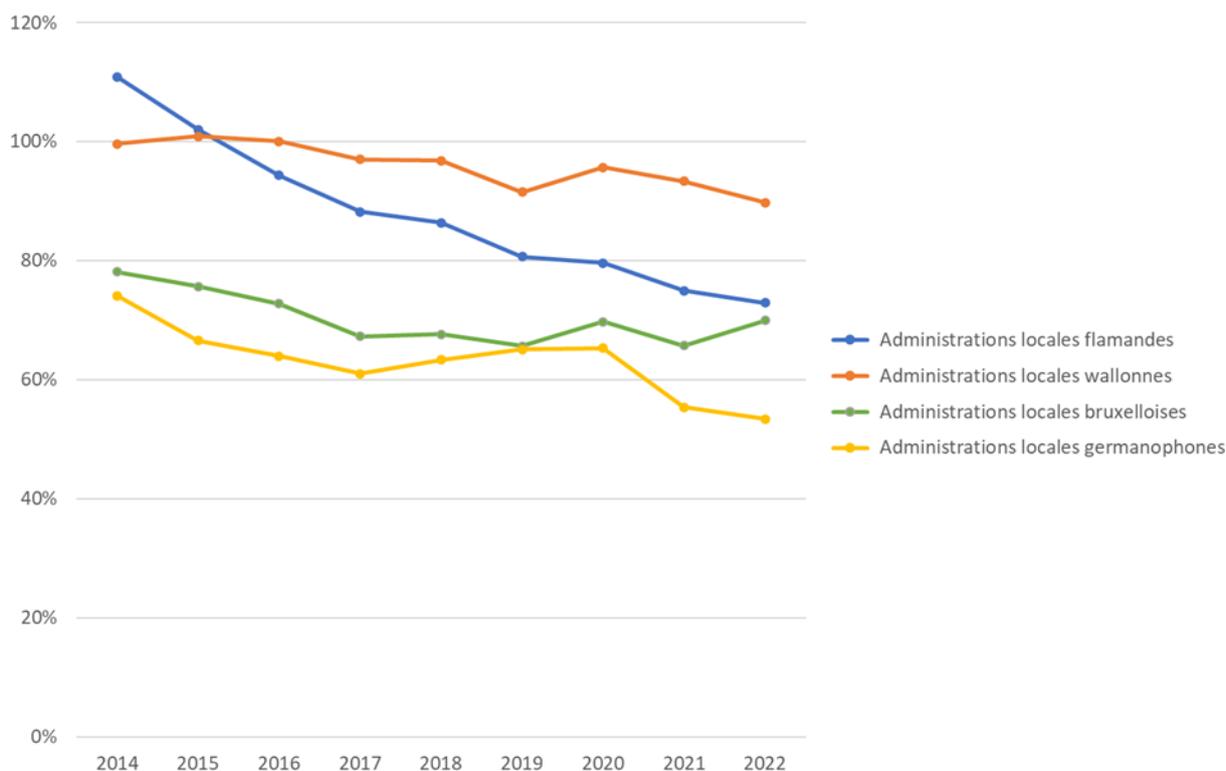
C'est en Flandre que la réduction du taux d'endettement a été le plus prononcé (de 111% en 2014 à 73% en 2022). Ce recul coïncide avec le passage au nouveau système comptable BBC (cf. encadré 9.1), qui met l'accent sur la maîtrise de l'endettement, et reflète aussi l'impact de plusieurs fusions de communes qui ont été encouragées par une reprise partielle de la dette communale par la Région.

En Wallonie, le taux d'endettement des pouvoirs locaux s'est réduit plus lentement pour atteindre 90% des recettes totales en 2022.

C'est en région bruxelloise et surtout en Communauté germanophone que le taux d'endettement est le plus faible (respectivement 70% et 53%).

Pour chacune de ces entités, il s'agit d'un ratio moyen pour l'ensemble du secteur des administrations locales qui cache toutefois de fortes disparités selon les entités locales (avec des niveaux d'endettement sensiblement supérieurs pour les grandes villes).

**Graphique 9.12**  
**Endettement des pouvoirs locaux selon les Régions**  
**(en % des recettes totales)**



Source : ICN.

## 9.4 Réflexions finales

À l'instar de l'ensemble des administrations publiques du pays et de la zone euro, les pouvoirs locaux ont subi les conséquences d'une triple crise internationale depuis 2010 : la crise de la dette publique en Europe, tout d'abord, la crise sanitaire ensuite et, enfin, le choc inflationniste d'une ampleur inédite suite à la guerre en Ukraine, qui ont fragilisé leurs finances qui étaient déjà en difficulté pour certaines entités locales.

Les pouvoirs locaux ont également été confrontés au cours de cette période aux impacts financiers (directs ou indirects) de plusieurs réformes structurelles telles que le financement des pensions du personnel statutaire, les règles d'allocation de chômage et la création des services de secours.

Dans ce contexte instable, la situation macroéconomique des pouvoirs locaux ne montre pas de déséquilibres profonds. Au contraire, depuis 2015, sur base des statistiques élaborées à partir du système SEC 2010, le solde de financement est en quasi-équilibre (voire en léger excédent), le taux d'endettement s'est réduit régulièrement et, ce, tout en générant une formation nette de capital fixe positive et sans augmentation notable de la pression fiscale locale (à l'exception des communes bruxelloises).

Ce constat a priori très positif appelle trois remarques importantes.

- Dans la foulée des importantes réformes des règles budgétaires européennes adoptées pour répondre à la crise des dettes publiques de nombreux pays membres, les règles d'équilibre budgétaire imposées aux communes par les autorités de tutelle se sont considérablement durcies ces dernières années. On constate toutefois un certain décalage entre la perception des résultats atteints sur la base de la

comptabilité pratiquée par les pouvoirs locaux (qui suscitent de fortes inquiétudes auprès des gestionnaires locaux) et ceux obtenus via la comptabilité nationale (qui font état d'une situation plus maîtrisée).

Il conviendrait peut-être de mener une réflexion qui permettrait de rapprocher et harmoniser davantage les concepts d'équilibre des deux cadres comptables. Les récentes décisions d'assouplissement temporaire par le gouvernement wallon constituent sans doute une première étape permettant de relâcher la pression pour les gestionnaires communaux dans le contexte macroéconomique que nous connaissons actuellement<sup>196</sup>.

- Les chiffres émanant des comptes nationaux sont des chiffres agrégés à partir de nombreuses entités locales et qui masquent de profondes disparités locales. C'est particulièrement le cas des grandes villes et villes moyennes qui concentrent sur leur territoire les biens et services collectifs (externalités) et subissent en même temps une érosion de leur base fiscale (suite à la paupérisation des centres urbains).

Le modèle de financement des grandes villes a quasiment toujours posé problème (Van Audenhove, 1990). Bien qu'elles bénéficient de dotations du fonds des communes nettement supérieures à la moyenne régionale (en euros par habitant), elles ont de manière récurrente dû recourir à divers mécanismes de refinancement instaurés par les autorités supérieures. C'était déjà le cas avant la régionalisation avec la création du « fonds d'aide au redressement financier des communes » (dit « Fonds 208 ») par l'État central en 1983, par sa reprise ensuite par le CRAC (pour les villes wallonnes) et l'octroi d'aides régionales dans le cadre de divers plans de refinancement (plan « Tonus » en 2003 et plan « Oxygène » en 2022 en Wallonie, prêts d'assainissement accordés par le fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales à Bruxelles). Ces aides accordées le plus généralement sous la forme de prêts alourdissent le niveau d'endettement et n'apportent pas réellement de solutions structurelles. Elles contraignent au contraire les communes concernées à mobiliser des ressources croissantes pour couvrir des charges du passé. La situation des grandes villes est moins problématique en Flandre, principalement en raison d'un financement régional (dotations du fonds des communes, couverture partielle des charges de pensions, etc.) nettement plus conséquent que dans les autres Régions du pays.

Parmi les sources de difficultés, on mentionnera en particulier l'aide sociale (tel que l'octroi du revenu d'intégration) et le régime des pensions qui pèsent très lourdement sur les finances des grandes villes. Or, ces deux problématiques relèvent normalement des prérogatives de la sécurité sociale qui devrait permettre une mutualisation des risques et donc des coûts supportés, alors que leur décentralisation au niveau local conduit à une concentration des difficultés sur certains territoires (centres urbains en particulier). Sans pouvoir garantir des résultats concrets à brèves échéances, la saisine du comité de concertation par la Région wallonne<sup>197</sup> au sujet des « principales dépenses à charge des communes engendrant des difficultés budgétaires et relevant des dispositifs et des financements fédéraux » (à savoir l'aide sociale, la police, les services incendie et les pensions) offre l'opportunité de porter le débat au niveau fédéral et, ce, pour l'ensemble des administrations locales du pays.

- Enfin, les pouvoirs locaux seront confrontés ces toutes prochaines années à la montée en puissance des impacts financiers de la réforme des pensions du personnel statutaire. La facture annuelle de la cotisation de responsabilisation pour l'ensemble des pouvoirs locaux, qui atteint déjà 1,2 milliard € en 2023 devrait grimper à 1,75 milliard en 2027.

Cette problématique n'est pas neuve. Dès 2014, la Commission de réforme des pensions pointait la quasi-impossibilité pour les administrations locales de pouvoir assumer le coût financier de cette réforme et concluait dès lors que « un financement externe complémentaire pour les administrations locales est

---

<sup>196</sup> Suite à la crise sanitaire et au cycle inflationniste inédit, le gouvernement wallon a adopté depuis 2020 différentes dispositions réglementaires destinées à assouplir les règles budgétaires pour les communes wallonnes (telles que la possibilité de présenter un déficit limité à l'exercice propre ou de rapatrier les fonds de réserve à l'exercice propre de leur service ordinaire).

<sup>197</sup> Gouvernement de Wallonie, communiqué de presse du 31 mars 2022.

donc inéluctable »<sup>198</sup>. Aucune solution n'a depuis lors été trouvée. Au contraire, les nouvelles mesures adoptées en 2018 (tel que le financement de la prime encourageant l'adhésion à un second pilier via une réduction de la cotisation de responsabilisation prélevée sur l'enveloppe fermée de la facture globale de cette cotisation) ont encore contribué à alourdir la facture pour les entités qui n'ont pas adhéré à un second pilier (Mendola,2021).

La fragilisation financière qui en résulte risque in fine d'hypothéquer la capacité des pouvoirs locaux à maintenir leur politique d'investissement. Or les pouvoirs locaux doivent répondre à une demande croissante de services et d'équipements collectifs relatifs aux enjeux sociétaux (transition énergétique, mobilité, digitalisation, vieillissement de la population, smart city, etc.) et, en même temps, veiller à l'entretien et à la rénovation de leur patrimoine (bâtiments, voirie, etc.).

Toutes les solutions ne doivent cependant pas provenir des autorités supérieures (fédérales ou régionales). Les gestionnaires et élus locaux devront également prendre des décisions courageuses en termes d'organisation (mutualisation de certains services, synergies avec d'autres entités, coopération supra-communale, voire fusions de certaines entités) et prendre des initiatives visant à améliorer la qualité de la dépense et de la gouvernance au niveau local (recours accru à la digitalisation, amélioration de la performance énergétique, gestion des ressources humaines centrée sur la gestion de la performance, recours à des outils de programmation pluriannuelle, etc.).

## Références

BELFIUS (2015), *Les pouvoirs locaux dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire et des normes SEC*.

BELFIUS (2018), Étude « Typologie des communes ».

COMMISSION DE RÉFORME DES PENSIONS (2014), Rapport de synthèse.

DESSOY A. (2018), *La comptabilité des pouvoirs locaux*, dans « État des lieux et mise en œuvre de la comptabilité publique dans les différentes entités belges », CERAP, Bruxelles.

DESSOY A. (2019), *La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales*, CERAP-ULB.

CHERENTI R. (2014), *Les transferts de charge ONEM-CPAS. Étude 2014 (chiffres 2013). Perspectives 2015*, Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), Fédération des CPAS.

HUSSON J.-F. (2008), *Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux*, Reflets et perspectives de la vie économique, n°4, pp.33-48.

MENDOLA L. (2021), *Financement des pensions statutaires locales*, Mouvement communal, Union des Villes et Communes de Wallonie, n°959.

VAN AUDENHOVE M. (1990), *Histoire des finances communales dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique 1918-1985*, Crédit Communal.

---

<sup>198</sup> Commission de réforme des pensions (2014), p. 22.

## Chapitre 10

# Évolution de la politique de soutenabilité budgétaire et rôle du Conseil supérieur des Finances

---

*Frédérique Denil et Michel Saintrain, Bureau fédéral du Plan, et Vincent Frogneux, Bureau fédéral du Plan et UNamur*

---

*After the failure of the strategy to pre-finance the budgetary cost of ageing promoted in the 2000s, the policy for fiscal sustainability moved towards socio-economic reforms in the 2010s, sometimes to the detriment of medium-term fiscal consolidation. After Belgium left the excessive deficit procedure initiated after the financial crisis, the fiscal trajectories recommended by the Section Borrowing Requirement of the High Council of Finance were designed to achieve the medium-term objective now set by the European authorities. Today, after four years of general escape clause activation in the wake of the pandemic, Belgian public finance remains at high risk of being unsustainable in the medium and long term. Sustainability is also an issue for fiscal federalism: in the early 2010s, the High Council of Finance recommended transfers from entity I to entity II to prevent fiscal consolidation from over-pressuring federal taxation and social security. Once this had been achieved as part of the 6th State Reform, the High Council of Finance formulated recommendations per entity accordingly. While these recommendations reflect a certain integrated vision of fiscal policy in a federal state, in practice the federated entities rarely endorsed those and coordination between the entities remains non-existent, undermining the credibility of Belgium's fiscal commitments.*

*JEL Codes: H5, H6*

*Keywords: Fiscal Sustainability, National Fiscal Frameworks, Independent Fiscal Institutions*

---

### 10.1 Synthèse

Après l'abandon de fait de la stratégie de préfinancement des coûts budgétaires du vieillissement mise en place dans les années 2000 et du fonds de vieillissement qui la symbolisait, la politique de soutenabilité des finances publiques a pris résolument la voie des réformes du modèle socio-économique, en particulier durant les deux législatures qui ont précédé la crise sanitaire de 2020. Si la stratégie de préfinancement visait à pérenniser le modèle social existant, la voie des réformes des retraites, du marché du travail et de la fiscalité consiste à modifier les législations pour réduire la hausse future des dépenses et augmenter le potentiel de croissance de l'économie. Toutefois, ces réformes ont parfois été réalisées au détriment d'une consolidation budgétaire à moyen terme.

Les trajectoires budgétaires recommandées par la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur de Finances (ci-après : « CSF ») ont vu leurs points de départ et leurs cibles dériver au fil du temps. Dans les années 2000, le CSF recommandait la constitution de surplus budgétaires. Au sortir de la crise financière, outre qu'il fallut sortir d'une procédure de déficit excessif, les recommandations du CSF se sont alignées sur l'objectif de moyen terme assigné par les autorités européennes, d'abord fixé à un surplus structurel de 0,75% du PIB, puis ramené à un équilibre à la suite notamment de la prise en compte de la réforme des pensions de 2015. Aujourd'hui, au sortir de quatre années d'activation de la clause échappatoire générale, les perspectives à politique inchangée pointent vers des déficits excessifs, une dette en augmentation et un risque élevé de non-soutenabilité de moyen et long terme. En attendant que les règles européennes reprennent effet, le CSF recommande de ramener le déficit public sous le seuil de 3% du PIB à moyen terme afin de remettre la dette sur une trajectoire descendante.

La soutenabilité est aussi un enjeu de fédéralisme budgétaire. Au sortir de la crise financière, les déficits du niveau fédéral étaient tels que le CSF ne voyait plus la possibilité de restaurer la soutenabilité des finances publiques sans la contribution des entités fédérées, à moins d'exercer une « pression inacceptable sur [...] la

sécurité sociale et la fiscalité ». Il opta pour une clé de répartition des efforts d'ajustement au prorata des dépenses primaires de chaque entité, jugée équitable. Une telle clé conduisait toutefois à des surplus budgétaires dans l'entité II pour compenser les déficits de l'entité I, ce qui amena le CSF au constat que l'organisation financière du fédéralisme belge était inadéquate. Il invita alors à organiser un transfert de charges de l'entité I à l'entité II dans le cadre de la réforme de l'État en discussion. Une fois acquis ce transfert de charges, la recommandation devint l'équilibre budgétaire à moyen terme pour chaque entité fédérée. Elle perdura jusqu'à la survenue de la crise sanitaire début 2020, étant la façon la plus pratique, voire la plus pertinente, de garantir que chaque entité fédérée allait effectivement absorber la « contribution à l'assainissement des finances publiques » à laquelle l'astreignait la réforme de l'État. Après la crise sanitaire, la clé de répartition des efforts d'ajustement nécessaires pour ramener le déficit sous 3% du PIB devint le prorata du déficit structurel de chaque niveau de pouvoir au point de départ des trajectoires.

Jamais les entités fédérées ne se sont engagées à respecter les trajectoires recommandées par le CSF : elles fixent leurs objectifs budgétaires sans concertation et indépendamment de tout objectif global. L'absence de hiérarchie des normes inhérente à la structure institutionnelle du pays rend pratiquement illusoire un bon fonctionnement de l'accord de coopération budgétaire de décembre 2013. Pourtant, une coordination entre les entités crédibiliserait les engagements budgétaires de la Belgique.

Aujourd'hui, force est de constater que les finances publiques se trouvent dans la situation que les initiateurs du fonds de vieillissement au début des années 2000 voulaient précisément éviter. Ceci ne facilitera pas la mobilisation de l'instrument budgétaire en cas d'éventuelles nouvelles crises et en vue de répondre aux nouveaux grands défis stratégiques qui s'imposent désormais dans les agendas européens. Par ailleurs, la dysmétrie des risques de soutenabilité entre niveaux de pouvoir ne sera pas neutre en cas de nouvelles discussions institutionnelles qui, en tout état de cause, devront prendre en compte le risque de soutenabilité des finances publiques belges dans leur ensemble.

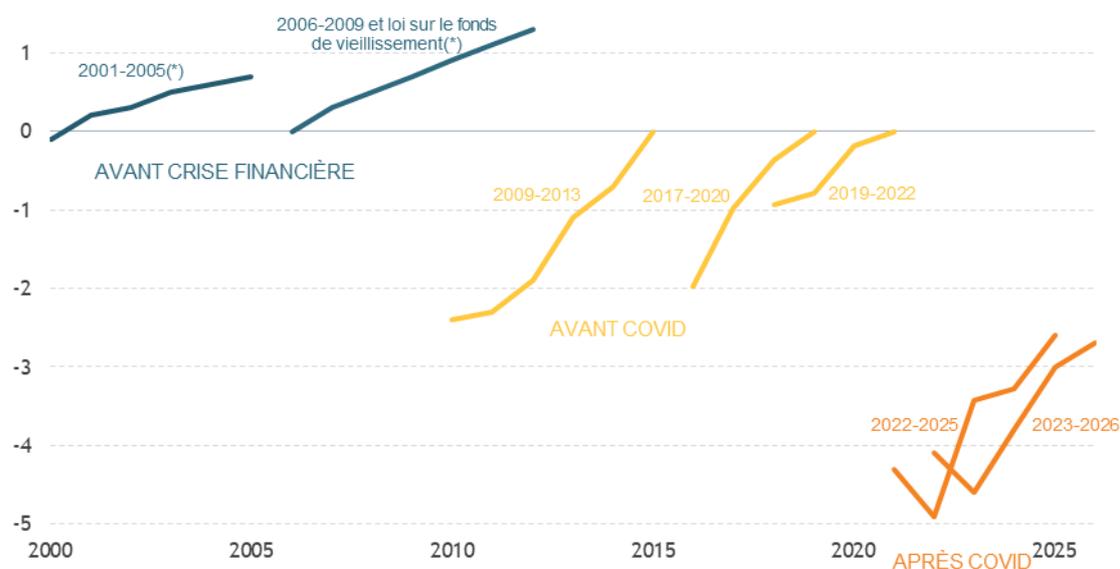
## 10.2 Introduction

Cet article traite des recommandations de la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances (ci-après : « CSF ») et de la politique de soutenabilité des finances publiques menée durant la décennie écoulée. Posons d'emblée le constat d'un bilan pour le moins mitigé de cette politique, à l'aide des deux graphiques suivants.

Le premier présente les engagements pris dans une sélection de programmes de stabilité de la Belgique. Les programmes de stabilité nationaux, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance européen, sont supposés garantir des trajectoires compatibles avec la soutenabilité des finances publiques. Non seulement les engagements de moyen terme n'ont jamais été respectés, mais leurs points de départ et leurs cibles ont largement dérivé : dans la décennie 2000, il s'agissait, partant d'un quasi-équilibre budgétaire, de réaliser des surplus à moyen terme afin de préfinancer le coût budgétaire du vieillissement démographique. Dans la décennie 2010, l'objectif est devenu le rétablissement de l'équilibre structurel dans un contexte de finances publiques détériorées au sortir de la crise financière. Aujourd'hui, après les chocs induits par les crises sanitaire et énergétique, il s'agit de ramener le déficit sous 3% du PIB.

Il existe un arsenal d'indicateurs pour évaluer la soutenabilité des finances publiques. Le graphique 11.2 présente l'un d'eux. Dénommé « écart de soutenabilité », il mesure l'écart constant dans le temps entre le solde primaire à politique inchangée projeté à long terme en tenant compte du coût budgétaire du vieillissement, et le solde primaire tel que la contrainte budgétaire intertemporelle serait respectée. Dans cette approche, les finances publiques sont soutenables si l'écart est nul ou négatif. Mis à jour à chaque millésime de projections du Bureau fédéral du Plan et du Comité d'étude sur le vieillissement, cet indicateur présente la vision en temps réel de l'ampleur du problème de soutenabilité tel que diagnostiqué au fil des ans. Sur base de ce graphique, l'on constate qu'un problème de soutenabilité a été identifié à partir de 2004, qu'il s'est accentué jusqu'en 2010 où il a atteint des niveaux alarmants, qu'il s'est atténué significativement au milieu de la décennie 2010, avant de s'aggraver à nouveau et retrouver aujourd'hui son acuité la plus élevée.

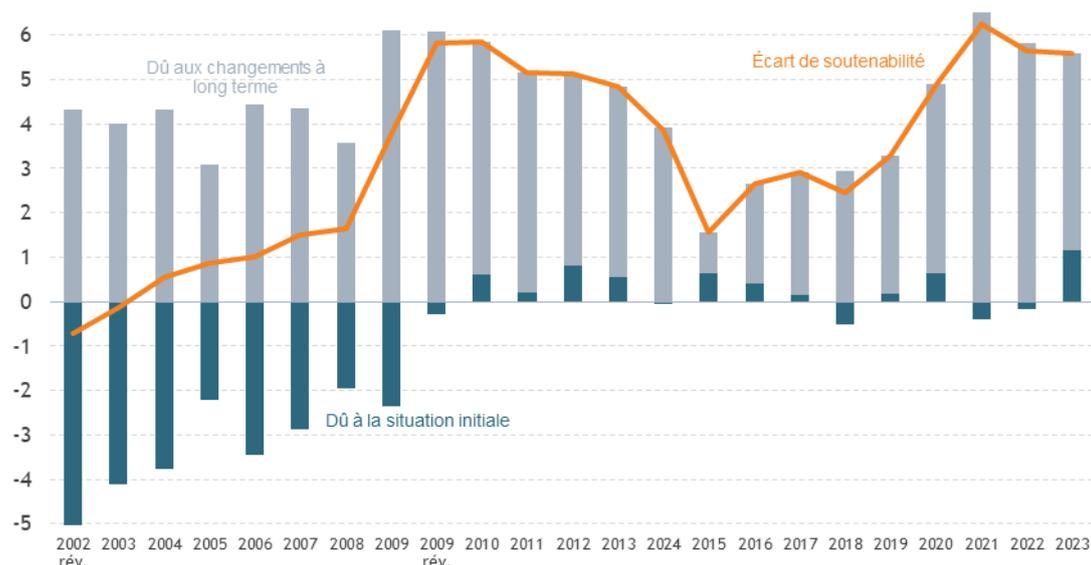
**Graphique 10.1**  
**Objectifs des programmes de stabilité de la Belgique**  
**(solde structurel en pc. du PIB potentiel)**



Source : programmes de stabilité de la Belgique, loi de 2005 modifiant la loi sur le fonds de vieillissement.

(\*) Solde nominal.

**Graphique 10.2**  
**Écart de soutenabilité dans les projections successives du Bureau fédéral du Plan**  
**(en pc. du PIB, estimation dans les projections réalisées lors de l'année t)**



Source : calculs propres. L'écart de soutenabilité estimé dans les projections réalisées l'année t (S2 dans le jargon de la Commission européenne) est décomposé en deux parties : la contribution de la situation contemporaine en matière de dette et de solde primaire ( $IBP_{t-1}$  : *initial budgetary position*, ici corrigée pour le cycle et l'impact des mesures temporaires dont les mesures Covid-19 et celles prises dans le cadre de la crise énergétique de 2022), et la contribution des évolutions futures ( $LTC_{t \rightarrow \infty}$  : *long term change*) c'est-à-dire la perpétuité dont la valeur actualisée représente la dette implicite découlant des variations du solde primaire structurel dans le futur par rapport à sa valeur contemporaine.

Ces constats posent la question de l'efficacité de la surveillance budgétaire, européenne et nationale, ce qui ne veut pas dire que cette efficacité est nulle : sans vouloir spéculer, on peut se demander si la situation n'aurait pas été pire encore en l'absence de tout dispositif de surveillance budgétaire.

Les pages suivantes décrivent les causes de ces évolutions, la façon dont le CSF a modulé ses recommandations en conséquence et l'action politique entreprise pour améliorer la situation, jusqu'à ce que la crise Covid-19 relègue temporairement la politique de soutenabilité à l'arrière-plan au profit de la politique de stabilisation, comme ce fut d'ailleurs aussi brièvement le cas au lendemain de la crise financière de 2008. Nous évoquerons également le fait que la soutenabilité des finances publiques fut un enjeu de fédéralisme budgétaire dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État.

### 10.3 La stratégie des années 2000 : préfinancer le coût du vieillissement

La politique de soutenabilité des finances publiques belges durant la décennie 2010 se bâtit sur l'échec de celle menée durant la décennie précédente. Il n'est donc pas inutile de rappeler ce que fut celle-ci.

À la fin du 20<sup>e</sup> siècle, le défi budgétaire qu'allait poser le vieillissement démographique dans de nombreux pays dont la Belgique à partir de la décennie 2010 était déjà clairement identifié. Pour y répondre, le Conseil européen de Stockholm en 2001 avait proposé une stratégie à trois volets, reprise dans les GOPE<sup>199</sup> recommandées aux États membres. Le 1<sup>er</sup> volet était celui de la stratégie dite de « préfinancement » : faire immédiatement des efforts budgétaires pour réduire rapidement la dette publique et utiliser les économies en charges d'intérêts pour financer les coûts du vieillissement. Le 2<sup>e</sup> volet avait trait aux politiques de relèvement des taux d'emploi et des gains de productivité à moyen et long terme. Le 3<sup>e</sup> volet était celui des réformes des retraites, des soins de santé et de la prise en charge des aînés.

En Belgique, la stratégie adoptée au début des années 2000 fut résolument celle du 1<sup>er</sup> volet, celui du préfinancement du coût du vieillissement. La consolidation budgétaire des années 90 pour entrer dans l'euro avait finalement ramené les finances publiques à l'équilibre et enclenché une mécanique puissante de désendettement et de baisse des charges d'intérêts. Les projections de moyen terme à politique inchangée annonçaient des surplus budgétaires et une croissance économique favorable. D'un fardeau, la dette devenait une opportunité : l'effet « boule de neige inversé » serait d'autant plus puissant que la dette de départ était élevée.

Pour que la stratégie de préfinancement fonctionne, au moins deux conditions étaient nécessaires : que la croissance économique escomptée soit au rendez-vous, et qu'une discipline budgétaire soit maintenue pour résister aux appétits que les surplus budgétaires annoncés allaient immanquablement susciter. À cette fin fut créé, en 2001, le fonds de vieillissement, un instrument de discipline budgétaire destiné à garantir le respect de la trajectoire d'excédents budgétaires décidée par le gouvernement, elle-même condition du désendettement nécessaire à la viabilité à long terme du système social. La loi du 5 septembre 2001 qui créa le fonds de vieillissement mentionnait son ambition dans son titre : porter garantie d'une réduction continue de la dette publique.

Très rapidement apparut le risque qu'aucune des deux conditions susmentionnées ne serait rencontrée. C'est pourquoi, fin 2005, la loi sur le fonds de vieillissement fut consolidée pour, entre autres, y inscrire de façon chiffrée une trajectoire normative de surplus budgétaires à moyen terme. Constatant que, depuis sa création, le fonds n'avait été alimenté que par quelques recettes non fiscales non récurrentes, il s'agissait de garantir que le fonds serait, à l'avenir, financé par des surplus budgétaires.

Différentes initiatives relatives au 2<sup>e</sup> volet de la stratégie de Stockholm furent également prises au début des années 2000 : réductions de cotisations sociales, multiplication des subsides salariaux, politique de « l'État social actif » avec des mesures en matière d'activation des sans-emploi et, dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations de 2005, des mesures de limitation de l'accès aux prépensions.

---

<sup>199</sup> Grandes orientations de politique économique.

En ce qui concerne le 3<sup>e</sup> volet, en dehors du bonus de pension instauré par ce même pacte et de la loi sur les pensions complémentaires de 2003, des réformes des retraites n'étaient pas à l'ordre du jour. L'accent dominant était bien celui de la politique de préfinancement, qui s'accompagnait de l'idée qu'il serait possible de pérenniser le modèle social existant sans le réformer de façon majeure.

Le CSF, dans son avis de 2007, le dernier avant le déclenchement de la crise de 2008, intitulé très explicitement « Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan intertemporel dans le contexte du vieillissement », restait résolument sur la ligne de la loi de 2005 consolidant le fonds de vieillissement : il recommandait de dégager des surplus budgétaires de 0,3% du PIB en 2007 à 1,3% du PIB en 2012, puis allant jusque 2% du PIB en 2017-2019.

#### 10.4 La crise de 2008 consacre l'échec de la stratégie de préfinancement

Survient la crise financière en 2008 et sa propagation rapide à la sphère réelle de l'économie. Il s'ensuit, partout en Europe, un creusement des déficits, tant par le jeu des stabilisateurs automatiques qu'en raison de la politique contracyclique mise en œuvre. En effet, la politique de stabilisation passe alors à l'avant-plan des préoccupations. La Commission européenne propose aux États membres de s'entendre sur un ensemble de mesures à concurrence de 1,5% du PIB européen qui soient coordonnées, ciblées afin de maximiser l'effet de stabilisation dans un contexte de ressources limitées, et temporaires pour éviter une détérioration structurelle des budgets. Le plan de relance belge sera très prudent en termes de dépenses, ce qui est sans doute sage vu la faiblesse des multiplicateurs en Belgique en raison des fuites à l'importation, à l'épargne et à l'impôt. Une partie du plan belge sera toutefois constitué de dépenses difficilement réversibles, à savoir des subsides salariaux (sous forme de dispenses de versement du précompte professionnel) et des réductions ciblées de cotisations sociales.

La résurgence de forts déficits interrompt la baisse du ratio d'endettement et réenclenche un « effet boule de neige ». De plus, c'est par l'emprunt que sont récoltés les fonds publics destinés à la recapitalisation et au rachat d'institutions financières belges ébranlées par la crise, et au soutien d'États membres en difficulté. Enfin, l'État est amené à se porter garant de dettes d'institutions financières, à augmenter sa garantie pour les dépôts des particuliers et de l'étendre aux assurances sur la vie. La dette contingente qui correspond à ces garanties vient s'ajouter, en termes de risques de soutenabilité, à la dette effective et à la dette implicite liée au vieillissement.

Les impacts de la crise sur le chômage structurel et, surtout, sur l'investissement – et donc sur le stock de capital – ont aussi amené les économistes à réviser à la baisse leur vision du potentiel de croissance de l'économie belge (Lebrun, 2011). Estimée jusqu'alors entre 2 et 2,5% par an, la croissance potentielle belge est pratiquement revue de moitié, à 1 ou 1,5%. Un calcul simple suffit à donner une idée approximative de l'impact budgétaire structurel d'une telle révision : sachant que les recettes suivent grosso modo le PIB et que le budget des administrations publiques représente environ 50% du PIB, un écart de croissance de 1pp pendant, disons, cinq ans accroît *caeteris paribus* le déficit public de 2,5% du PIB au bout de ces cinq ans.

La révision du potentiel de croissance concerne tant la décennie d'après-crise que la décennie d'avant-crise. Elle affecte donc, non seulement les perspectives budgétaires, mais aussi l'appréciation rétrospective portée sur le caractère structurel des soldes budgétaires des années précédentes. Alors que, avant la crise, les soldes budgétaires de la période 2000-2008 exprimés en termes structurels (c'est-à-dire hors composante cyclique et hors mesures one-shot) apparaissaient légèrement négatifs et relativement stables, ils sont dorénavant vus comme plus nettement déficitaires et en dégradation tendancielle.

C'est ainsi que la période de crise débutée en 2008 aura définitivement consacré l'échec de la politique de soutenabilité mise en place au début des années 2000. Alors que cette politique était fondée sur l'idée que des surplus budgétaires allaient être réalisés sans efforts additionnels par rapport à ceux consentis dans les années 1990, un ajustement structurel de plusieurs pour cent du PIB est dorénavant nécessaire pour restaurer l'équilibre budgétaire de l'ensemble des administrations publiques. Le problème de soutenabilité apparaît plus aigu qu'il ne l'avait jamais été (cf. graphiques 10.1 et 10.2).

Dans ce contexte, la priorité budgétaire des autorités et du CSF est de ramener le déficit sous le seuil de 3% du PIB en 2012 afin que la Belgique sorte de la procédure de déficit excessif enclenchée fin 2009 par le Conseil de l'Union européenne à son encontre. La question du rythme de l'assainissement budgétaire est également posée : il s'agit d'éviter des politiques excessivement procycliques dans un contexte déjà très fragile sur le plan économique, et d'arbitrer entre assainissement des finances publiques et renforcement de la croissance économique via des réformes structurelles qui pourraient impliquer des coûts à court terme.

Puisque l'ambition de constituer des surplus budgétaires est abandonnée, le retour à l'équilibre à l'horizon 2015 devient l'objectif dans les avis de 2009 à 2012 du CSF. Cette focalisation sur la sortie de la procédure de déficit excessif et sur le retour à l'équilibre budgétaire à moyen terme amène le CSF à délaisser, à partir de 2010, l'approche basée sur une articulation de la trajectoire budgétaire de moyen terme avec une quantification à long terme du coût du vieillissement.

Le recentrage sur le moyen terme ne résout pas la question de la coordination budgétaire entre niveaux de pouvoir. Le niveau fédéral est dans une situation telle que le CSF ne voit plus la possibilité d'un rétablissement de son équilibre budgétaire à moyen terme, ni même la possibilité de restaurer la soutenabilité des finances publiques sans la contribution des entités fédérées.

Le CSF envisage alors, dans ses avis de 2009 à 2012, d'attribuer les objectifs budgétaires aux entités en fonction d'une répartition adéquate des efforts d'ajustement, tenant compte du cadre institutionnel existant. Diverses clés de répartition sont examinées, dont en particulier celle basée sur une répartition au prorata des dépenses primaires (65% pour l'entité I<sup>200</sup> et 35% pour, l'entité II<sup>201</sup>), qui est jugée « équitable ». Le CSF considère en effet qu'il n'est pas souhaitable d'en demander davantage à l'entité I car cela reviendrait à exercer une « pression inacceptable sur ses composantes à savoir la sécurité sociale et la fiscalité » (avis de 2009). Dans l'avis de 2011, l'application de cette clé conduit à la constitution de surplus dans l'entité II (de l'ordre de 1,2% du PIB) et à un déficit équivalent dans l'entité I en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire global à l'horizon 2015. Le CSF est d'avis que ce scénario déséquilibré révèle le caractère inadéquat des mécanismes de financement et des structures du fédéralisme belge, et invite à une révision de ceux-ci en vue d'un assainissement durable des finances publiques. Le CSF rappelle, à cette occasion, qu'il serait peu adéquat que l'entité II accumule des actifs financiers puisqu'elle est peu endettée et ne doit pas préfinancer de coûts propres liés au vieillissement, et que cela ne résoudrait pas le problème de soutenabilité de l'entité I.

## 10.5 Renforcement de la surveillance budgétaire européenne dans un contexte de crise des dettes publiques

La transformation de la crise financière et économique en une crise des dettes publiques en 2011 remet brutalement la politique de soutenabilité à l'avant-plan des préoccupations, au détriment de la politique de stabilisation. La question centrale n'est plus celle des *crisis exit strategies*, mais celle du rétablissement de l'équilibre budgétaire et du désendettement partout dans la zone euro.

En 2010 et 2011, le processus européen de surveillance budgétaire est significativement renforcé pour, notamment, assurer la crédibilité des plans d'assainissement budgétaire des États qui, comme la Belgique, sont sous le coup d'une procédure de déficit excessif. Le semestre européen est instauré et son premier cycle se déroule en 2011. La base juridique de ce processus est le paquet législatif relatif à la gouvernance économique (*Six-Pack*), c'est-à-dire un ensemble d'actes législatifs qui ont réformé le pacte de stabilité et de croissance. En 2012 est signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) qui comprend un pacte budgétaire, à savoir l'engagement pour les États signataires de, notamment, réaliser l'équilibre de leurs finances publiques et d'inscrire cet engagement dans leur législation nationale. Des dispositions additionnelles en matière de surveillance budgétaire européenne sont prises en 2013, avec l'adoption du paquet législatif *Two-Pack* relatif, notamment, au suivi et à l'évaluation des projets de budgets des États de la zone euro par les autorités européennes.

---

<sup>200</sup> Pouvoir fédéral et sécurité sociale.

<sup>201</sup> Communautés, Régions et pouvoirs locaux.

Les missions du CSF ont été étendues lors de la transposition du TSCG dans la législation belge par l'accord de coopération de décembre 2013. Cet accord de coopération intègre les recommandations du CSF dans un processus formalisé et coordonné. Elles doivent être discutées par les différents niveaux de pouvoir en vue d'un engagement commun sur la trajectoire budgétaire et sa répartition entre entités, à inscrire dans le programme de stabilité. En tant qu'institution budgétaire indépendante, le CSF est également chargé, lorsqu'il identifie un écart important entre les réalisations budgétaires et les engagements inscrits dans le programme de stabilité, de déclencher un mécanisme de correction à l'encontre du niveau de pouvoir concerné par cet écart.

Dans le cadre de la surveillance budgétaire européenne renforcée, un objectif de moyen terme minimum en matière de solde structurel s'impose désormais à chaque État membre. Il est calculé sur la base d'une méthodologie convenue de commun accord au niveau européen, tenant compte, notamment, des risques que font peser les passifs explicites et implicites sur les finances publiques. Un des termes de la formule tient compte de l'écart avec le critère de dette de 60% du PIB du traité ; un autre terme correspond à un tiers du coût budgétaire du vieillissement en valeur actualisée, c'est-à-dire à un préfinancement de 33% de la dette implicite du vieillissement.

L'impératif de soutenabilité et les coûts du vieillissement étant ainsi internalisés dans l'objectif de moyen terme minimum défini au niveau européen, ils deviennent extérieurs aux discussions au sein du CSF : celui-ci se limitera désormais à recommander une trajectoire allant du déficit présent à un objectif de moyen terme compatible avec les exigences du pacte de stabilité et de croissance, et à répartir cette trajectoire entre les entités.

Le CSF fixe l'objectif budgétaire à moyen terme à 0,75% du PIB dans ses avis de 2013 à 2015, ce qui correspond au minimum exigé. Dans l'avis de 2015, toutefois, la recommandation à l'horizon de quatre ans du programme de stabilité se limite à l'équilibre, l'objectif de 0,75% étant reporté au-delà de cet horizon étant donné la révision à la hausse du déficit de départ et compte tenu du rythme de convergence minimum exigé (0,6% du PIB par an selon le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance).

À partir de l'avis de 2016, la recommandation devient l'équilibre budgétaire, l'objectif de moyen terme minimum imposé par les autorités européennes étant abaissé en conséquence de la révision à la baisse des coûts de vieillissement à long terme suite, notamment, à la réforme des pensions de 2015. Au point suivant, nous évoquerons les recommandations du CSF en ce qui concerne la répartition de ces objectifs entre entités.

Parallèlement au renforcement des règles budgétaires, Eurostat et l'Institut des Comptes nationaux ont également resserré les règles comptables suite, entre autres, au passage au SEC2010. Certains montages réalisés antérieurement et qui visaient à masquer les déficits ont été requalifiés. Le périmètre des administrations publiques a été élargi, notamment pour y intégrer des opérations réalisées en missions déléguées par des entités classées en dehors du périmètre des administrations publiques. Suite à ces changements, il est désormais beaucoup plus difficile de « débudgétiser » certaines opérations coûteuses.

L'orientation restrictive de la politique budgétaire adoptée en Belgique à partir de 2010 est renforcée en 2012, malgré l'atonie de l'activité économique, par le gouvernement fédéral enfin constitué après les élections de 2010. La Belgique sort de la procédure de déficit excessif en 2014 sur base de ses résultats budgétaires de 2013 qui ont ramené le déficit sous la valeur de référence de 3% du PIB. Désormais, tous les niveaux de pouvoir ont adapté leur « train de vie » aux nouvelles perspectives de croissance potentielle revues à la baisse après la crise. Toutefois le déficit public et le problème de soutenabilité restent élevés (cf. graphique 10.2).

## 10.6 La 6<sup>e</sup> réforme de l'État prend en compte l'impératif de soutenabilité des finances publiques

Parallèlement aux développements issus du niveau européen, se préparent en Belgique, dans la foulée des élections de 2010, les négociations pour une 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Elles se préparent dans un contexte où d'importantes mesures de consolidation budgétaire sont requises et où, de surcroît, la crise des dettes publiques et l'augmentation des spreads de taux dans la zone euro font craindre un risque de surcoût du

financement sur les marchés. Ces craintes amèneront d'ailleurs, en 2011, le gouvernement en affaires courantes à émettre, à grand renfort de communication, un emprunt auprès du grand public destiné à démontrer aux marchés financiers la capacité de mobilisation de l'épargne nationale pour financer la dette. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la soutenabilité soit un enjeu de la réforme du fédéralisme budgétaire en préparation.

Dans une étude publiée en 2010 (Saintrain, 2010), le Bureau fédéral du Plan soulignait que la restauration de la soutenabilité des finances publiques serait rendue plus difficile si la réforme de l'État devait réduire le pouvoir fiscal et les marges de manœuvre budgétaires du niveau fédéral tout en lui laissant l'intégralité de son déficit, de sa dette et des coûts budgétaires du vieillissement. En d'autres termes, réduire l'envergure du niveau fédéral diminuerait aussi ses possibilités d'arbitrage et sa capacité à résoudre le problème de soutenabilité. Pour préserver cette capacité, l'étude recommandait que le transfert aux entités fédérées de masses budgétaires s'accompagne du transfert de l'effort d'assainissement que le niveau fédéral aurait pu faire proportionnellement à ces masses si elles étaient restées de sa compétence.

Dans son avis de 2012, le CSF envisage également cette piste. En effet, il recommande le retour à l'équilibre de chaque entité à l'horizon 2015 mais, pour ne pas mettre une pression jugée inacceptable sur l'entité I, sous la condition d'un transfert de charges de l'entité I à l'entité II, tenant compte de la réforme de l'État ou à organiser dans le cadre de celle-ci. Le CSF résout ainsi le dilemme de son avis de 2011 où il recommandait un surplus dans l'entité II et un déficit dans l'entité I, trajectoires jugées équitables dans la répartition des efforts mais déséquilibrées et inadéquates (cf. supra).

Le CSF poursuit la même logique dans son avis de mars 2013, recommandant un équilibre pour l'entité II et, tenant compte des nouvelles règles de surveillance européenne, un surplus structurel de 0,75% du PIB à moyen terme pour l'entité I. En effet, ces trajectoires sont conditionnées à un transfert de charges, que le CSF a estimé à 0,26% du PIB, voire même à 0,9% du PIB dans le cas où les contraintes budgétaires seraient réparties de manière proportionnelle aux dépenses primaires finales (i.e. selon la clé 65/35).

Durant l'été 2013 furent fixés les paramètres de la réforme de l'État, défédéralisant pour près de 5% du PIB de compétences et instaurant une contribution des Régions et des Communautés à l'assainissement des finances publiques ainsi qu'une contribution au coût du vieillissement, dont les principes avaient été posés dans l'accord politique conclu en 2011 après de longues négociations. La contribution à l'assainissement des finances publiques prend la forme d'une réduction du niveau des dotations du pouvoir fédéral aux entités fédérées à partir de 2015 et 2016 (pour 2,5 milliards d'euros au total, soit 0,6% du PIB). La contribution au coût du vieillissement prend la forme d'une liaison incomplète de l'évolution de certaines dotations à la croissance économique à partir de 2017<sup>202</sup>. En outre, il est décidé de relever progressivement la contribution de responsabilisation des entités fédérées pour les pensions de leurs fonctionnaires. Le Bureau fédéral du Plan (Frogneux et Saintrain, 2014) confirmera que ce transfert de charges aux entités fédérées est a priori suffisant pour ne pas aggraver le problème de soutenabilité eu égard à la taille budgétaire du niveau fédéral réduite par la réforme de l'État.

Une fois acquis, dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, le montant d'une contribution des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques, la question de la répartition des efforts budgétaires entre entités cesse d'être le critère sur base duquel le CSF définit des trajectoires de chacune d'elles. Désormais, la recommandation est l'équilibre budgétaire à moyen terme pour chaque Communauté et Région, et ce indépendamment de leur déficit structurel au point de départ. L'entité II dans son ensemble devra donc viser l'équilibre (hors cycle des investissements des pouvoirs locaux).

Dans l'avis de 2014, l'objectif de moyen terme pour l'ensemble des administrations publiques est encore de réaliser un surplus de 0,75% du PIB. C'est par conséquent à l'entité I que le CSF assigne la réalisation de ce surplus. Bien qu'elle n'ait pas été souscrite à l'unanimité des membres du CSF, cette recommandation de 2014 sur la répartition des trajectoires s'impose à nouveau dans l'avis de 2015.

---

<sup>202</sup> Aussi destinée à compenser l'effet positif de la progressivité de l'IPP sur l'évolution attendue des additionnels régionaux nouvellement créés.

À partir de 2016, l'objectif de moyen terme minimum imposé par les autorités européennes est ramené à l'équilibre structurel suite, notamment, à la prise en compte de la réforme des pensions de 2015. Par conséquent, suivant la logique des avis de 2014 et 2015, l'avis de 2016 du CSF recommande l'équilibre budgétaire à moyen terme pour chaque entité, et désormais aussi pour l'entité I.

Cette recommandation d'équilibre adressée à chaque entité fédérée se répétera dans les avis du CSF de 2017 à 2019, c'est-à-dire jusqu'à la survenue de crise Covid début 2020. Cette constance traduit le fait qu'il s'agit là de la façon la plus pratique, voire la plus pertinente, de garantir que chaque entité fédérée absorbe effectivement la contribution à l'assainissement des finances publiques à laquelle l'astreint la réforme de l'État.

## 10.7 D'un triptyque à un autre : requiem pour un fonds

Le fonds de vieillissement, devenu le symbole de l'échec de la stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement, est supprimé en 2016. En effet, dix ans après la promulgation de la loi de 2005 ambitionnant de consolider cette stratégie de préfinancement, force fut d'en constater l'obsolescence. Hormis un modeste surplus budgétaire de l'exercice 2006, plus aucun nouveau moyen ne fut ensuite affecté au fonds, et la crise financière déclenchée en 2008 a conduit à un creusement des déficits tel que les objectifs de surplus budgétaires apparaissent irréalistes et, de surcroît, non pertinents car procycliques.

Le fonds de vieillissement est alors supprimé par une loi du 18 décembre 2016. Les réserves du fonds sont transférées à l'État fédéral. Elles se montent au 31 décembre 2016 à 22,3 milliards d'euros soit 5,3% du PIB, ce qui extrêmement peu au regard de la dette implicite du vieillissement (cf. notamment Denil et al., 2019). Étant placées en titres de la dette publique, l'État fédéral devient ainsi créancier et débiteur de lui-même de sorte que les titres en question s'éteignent de plein droit.

La loi du 5 septembre 2001 qui avait créé le fonds de vieillissement n'est cependant pas abrogée puisque, contrairement au fonds de vieillissement, le Comité d'étude sur le vieillissement et la note sur le vieillissement ne sont pas supprimés. L'exposé des motifs justifie le maintien du rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement et de la note sur le vieillissement par « leurs mérites sur le plan de la fourniture d'information sur les conséquences budgétaires et sociales futures du vieillissement ». Il évoque également le changement de stratégie de soutenabilité : « Au niveau de la politique en matière de pensions, le gouvernement a choisi, de manière univoque, d'endiguer les coûts du vieillissement par des réformes structurelles des pensions, orientées vers l'augmentation du taux d'activité ».

Si le triptyque « Comité d'étude sur le vieillissement, note sur le vieillissement, fonds de vieillissement » avait symbolisé la stratégie de préfinancement, le changement de stratégie de soutenabilité est symbolisé par la mise en place d'un nouveau triptyque « Comité national des pensions, Centre d'expertise, Conseil académique ». Ce nouveau triptyque, annoncé dans l'accord de gouvernement de la coalition issue des élections de 2014 et concrétisé dans la loi du 21 mai 2015 portant création des organismes susmentionnés, a pour objet de soutenir les réformes des pensions à mener.

Le Centre d'expertise a vocation à regrouper toutes les connaissances en matière de pensions disponibles auprès des différentes administrations et organismes publics, sous la coordination d'un Comité d'accompagnement dont le secrétariat est confié au Bureau fédéral du Plan. Il est chargé de fournir une expertise au Conseil académique, au Comité national des pensions et au ministre des Pensions. Le Conseil académique a pour mission d'émettre à l'intention du ministre des Pensions, d'initiative ou à sa demande, des avis scientifiques sur des propositions de réforme des pensions. Il pérennise la Commission de réforme des pensions 2020-2040 mise en place en 2014, qui avait alors formulé des propositions pour une réforme structurelle des régimes de pensions avec la visée large d'une modernisation du contrat social. Le Comité national des pensions est instauré en tant qu'organe consultatif de concertation sociale tripartite en matière de propositions de réforme des pensions, pour ce qui est des arbitrages sociaux qu'elles impliquent.

## 10.8 La politique prend la voie des réformes de long terme, parfois au détriment d'une consolidation budgétaire rapide

Dès le début des années 2010, vu l'impasse à laquelle menait la stratégie de préfinancement, l'action politique prit la voie des volets 2 et 3 de la stratégie de Stockholm, à savoir la voie des réformes destinées à augmenter le potentiel de l'économie et réaménager les systèmes de prestations sociales. Ces réformes avaient été relativement secondaires dans l'agenda politique dans les années 2000, hormis une tentative limitée dans le pacte de solidarité entre les générations de 2005. Le fonds de vieillissement, par son existence même, avait en quelque sorte accrédité l'idée que de telles réformes n'étaient pas prioritaires, malgré les recommandations des GOPE de l'époque qui, déjà, pressaient de réformer les systèmes de retraite, relever l'âge effectif de retrait du marché du travail, favoriser une participation plus importante à l'offre de main d'œuvre, développer les pensions complémentaires, etc.

L'accord de gouvernement fédéral de 2011 prévoit des réformes en matière de retrait du marché du travail et de pensions. Elles consistent notamment en un relèvement des conditions d'accès à la pension anticipée et en des restrictions dans l'accès au chômage avec complément d'entreprise, à l'interruption de carrière et au crédit-temps. Le calcul des pensions est modifié sur certains points, comme la valorisation au droit minimum (au lieu du dernier salaire) de certaines périodes assimilées et le calcul de la pension dans la fonction publique sur la base des traitements des dix dernières années (au lieu de cinq). Ces mesures constituent l'une des trois dimensions du volet « soutenabilité » de l'accord gouvernemental de 2011, les deux autres dimensions étant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015 et le principe d'une participation des entités fédérées à l'ajustement budgétaire dont il a été question ci-dessus.

Par ailleurs, l'offre et la demande de travail sont stimulées par une réforme du chômage en 2012 et une accentuation des réductions de cotisations sociales patronales et personnelles et des subsides salariaux en 2012-2013. Le volet fédéral du pacte pour l'emploi et la compétitivité de fin 2013 planifie des baisses additionnelles de cotisations sociales à l'horizon 2019 ainsi que d'autres mesures destinées à augmenter le taux d'emploi et à stimuler les investissements. La compétitivité de l'économie belge est également améliorée par une modération salariale à partir de 2013.

Le gouvernement fédéral issu des élections de 2014 accentue considérablement la politique de réformes. Comme annoncée dans l'accord de gouvernement sous une section intitulée « Vieillir tout en restant actif », la réforme des pensions de 2015 vise à augmenter le taux d'activité des âgés. Elle renforce les conditions d'accès à la retraite anticipée et relève progressivement l'âge légal de la pension jusqu'à 67 ans en 2030. Le bonus de pension est supprimé de même que la bonification pour diplôme pour les fonctionnaires. L'âge minimum ouvrant le droit au chômage avec complément d'entreprise est relevé. Des dispositions additionnelles en matière de pensions légales seront encore prises plus tard dans la législature, ainsi que des initiatives destinées à étendre la couverture des pensions complémentaires. Le gouvernement réfléchit également, mais sans aboutir, à un éventuel *streamlining* des différents régimes de pensions à l'horizon 2025 via l'introduction d'un système commun de pension « à points ».

Le train de réformes concerne aussi le marché du travail. Un programme d'allègement des prélèvements sur le travail pour plus de 2% du PIB à l'horizon 2020 est décidé en 2015 sous l'appellation « tax shift ». Il vise tant à réduire le coin fiscal sur le travail qu'à stimuler l'offre de main d'œuvre, en particulier des bas et moyens salaires. Il met en œuvre, du côté de la demande de travail, des baisses de cotisations et des hausses de subsides salariaux générales et ciblées et, du côté de l'offre, des réductions de l'impôt des personnes physiques sur les revenus du travail et des « bonus à l'emploi » sociaux et fiscaux. Par ailleurs, une flexibilisation du marché du travail est organisée via diverses dispositions, dont celles de la loi concernant le travail faisable et maniable de 2017 et de la loi relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale de 2018. La compétitivité salariale est renforcée par le gel d'une indexation des salaires en 2015, la poursuite de la modération salariale en 2015-2016 et la réforme, adoptée en 2017, de la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité qui encadre l'évolution des salaires. Le « jobs deal » de 2018 envisage des mesures diverses susceptibles, notamment, de stimuler l'emploi dans les métiers en pénurie de main d'œuvre.

Les réformes visent également à renforcer l'économie par le biais des investissements. Les Régions et les Communautés lancent des projets d'infrastructure. En 2017 est initié, mais sans concrétisation ultérieure, un

pacte national pour les investissements stratégiques à l'horizon 2030, associant le secteur privé et portant sur une modernisation des structures dans le cadre de la transition numérique et aux domaines de l'énergie et de la mobilité. Notons que certaines entités fédérées ont décidé de s'affranchir des règles de comptabilisation des investissements publics en SEC et se sont fixé des objectifs de solde budgétaire qui excluent certaines dépenses d'investissement.

Sur le plan budgétaire, le début de la législature fédérale fut marqué par la mise en place d'un programme pluriannuel d'économies à concurrence de quelque 2% du PIB à l'horizon 2019, touchant principalement les dépenses des départements. L'objectif de retour à l'équilibre budgétaire structurel, fixé initialement à 2018, dut pourtant être reporté dans le courant de la législature, à 2020 puis à 2021. En effet, d'une part, la croissance économique potentielle, de l'ordre de 1,4% par an au mieux, est restée trop faible pour absorber la dynamique – nettement plus élevée – des dépenses de pensions, de soins de santé et d'invalidité. D'autre part, les réformes, en particulier le tax shift, entraînent des coûts budgétaires importants à court et moyen terme.

Le report de l'objectif d'équilibre a été validé par le CSF qui, dans ses avis de 2016 à 2019 a proposé des trajectoires reportant successivement d'une année la cible à atteindre. Les autorités européennes, elles-aussi, ont toléré les écarts de la Belgique par rapport aux critères formels du pacte de stabilité en matière de rythme du désendettement et de réduction du déficit structurel, et ce afin de ne pas décourager les réformes – que, par ailleurs, elles recommandaient vivement – en faveur du potentiel de croissance d'économie à long terme. Nonobstant, et vu le fait que l'abaissement de 0,75 à 0,0% du PIB de l'objectif minimum de moyen terme ne réduisait pas le rythme de convergence requis à court terme (0,6% du PIB par an), le gouvernement est resté quémandeur d'assouplissements supplémentaires, avec notamment une tentative de négocier avec les autorités européennes un élargissement de la clause de flexibilité offerte par les règles du pacte de stabilité et de croissance pour encourager les réformes structurelles et les investissements.

On le voit, l'arbitrage entre ajustement budgétaire rapide et réformes de long terme est résolument opéré en faveur des réformes de long terme. Cette orientation des politiques est à l'opposé de la stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement qui avait prévalu au début des années 2000. Si la stratégie de préfinancement faisait le pari que les gouvernements futurs n'allaient pas utiliser les marges qui découleraient de la baisse des charges d'intérêts, la politique de réformes fait un autre pari : celui que la croissance économique sera relevée dans le futur. Il s'agit bien d'un pari car les effets de long terme des réformes structurelles sur la croissance sont difficiles à prédire voire, dans certains cas, controversés.

## 10.9 L'après-Covid-19 voit la soutenabilité des finances publiques affaiblie et les réformes ralenties

À la chute du gouvernement fédéral en décembre 2018 débute une période d'affaires courantes qui se prolongera au-delà des élections de mai 2019 et du déclenchement de la crise Covid-19 début 2020. Ce n'est qu'en octobre 2020 que sera mis en place un gouvernement fédéral de plein exercice. Avant les élections, le parlement fédéral devient le siège d'un certain nombre d'initiatives structurelles dérogeant à une application stricte du mécanisme des 12<sup>e</sup> provisoires. Entre autres, il adopte certains allègements fiscaux ciblés et refinance le secteur des soins en créant notamment un « fonds blouses blanches ». Dans les Régions, les accords de gouvernement prévoient la poursuite des plans d'investissements en infrastructures de mobilité et autres.

Au déclenchement de la crise Covid-19 succèdera celui de la guerre en Ukraine et le choc énergétique et inflatoire en 2022 avec, entretemps, les inondations dramatiques de l'été 2021 en Wallonie. Dans le cadre de la crise Covid-19, la mise à l'arrêt de l'économie par l'autorité publique et la récession qui s'ensuit entraînent, outre le coût des stabilisateurs automatiques, l'affectation de moyens budgétaires considérables – près de 5% du PIB en 2020, plus de 3% du PIB en 2021 – au financement des soins et de la vaccination, et à une compensation significative des pertes de revenu des entreprises et des ménages afin d'empêcher des dommages durables à l'économie. Le déficit public atteindra 9% du PIB en 2020.

Afin de permettre aux États de recourir autant que nécessaire à l'endettement pour financer la politique sanitaire et de stabilisation, les autorités européennes ont activé la clause échappatoire générale qui suspend

temporairement les effets du pacte de stabilité et de croissance. Parallèlement, le PEPP<sup>203</sup> de la Banque centrale européenne vise à maintenir les taux d'intérêt très bas. Le taux des emprunts publics belges à 10 ans est tombé à zéro à la mi-2019 et s'y maintiendra pratiquement jusqu'au début de 2022, avec même quelques épisodes de taux négatifs.

Dans son avis de mars 2020, le CSF ne fait pas de recommandation quantitative. Vu l'activation de la clause échappatoire générale et les incertitudes quant à la durée de la pandémie et à ses répercussions sur l'économie, il constate l'impossibilité d'établir un cadre et de formuler des recommandations. Il est toutefois d'avis que la gestion adéquate de la crise doit être une priorité, mais insiste sur le caractère temporaire des mesures à prendre et sur le fait que « à moyen terme, un effort sera nécessaire pour éviter un dérapage budgétaire ».

L'autorité européenne, afin de limiter les risques de taux et de liquidité dans les États les plus fragiles financièrement et les plus exposés à la crise et ainsi éviter une crise de leur dette publique qui serait un problème pour l'Union elle-même, a recours pour la première fois à l'emprunt sur les marchés, avec la garantie des États membres, pour octroyer des prêts à de bonnes conditions aux États les plus touchés. Les canaux principaux seront les instruments SURE<sup>204</sup> et FRR<sup>205</sup>. L'instrument SURE prête aux États en fonction des dépenses de chômage temporaire et autres encourues. La FRR, pièce centrale d'un vaste plan de relance *NextGenerationEU*, financera jusqu'en 2026 des prêts et des transferts aux États les plus touchés, sous condition de plans nationaux de réformes et d'investissements pour la relance, la résilience économique et sociale, et la double transition « verte » et « digitale » conformément aux objectifs de l'Union.

Le gouvernement fédéral installé en octobre 2020 fixe un objectif de relèvement des investissements publics à 3,5% du PIB en 2024 et 4% en 2030, sans concertation particulière avec les Régions qui ont pourtant davantage de compétences en la matière. Celles-ci mettent sur pied des programmes d'investissement comme le plan de relance de la Wallonie ou le plan *Vlaamse Veerkracht*. Les différents plans fédéral et régionaux engagent au total, à l'horizon 2026, des montants deux à trois fois supérieurs au financement par la FFR européenne.

L'idée – dont le bien-fondé est discutable – qu'il sera nécessaire de relancer l'économie à l'issue de la crise sanitaire, couplée à la manifestation de certains besoins qui sont perçus comme impérieux, entraîne la décision de procéder aussi à des refinancements structurels dans des domaines autres que les investissements publics. Les pensions minimales et les autres minima sociaux sont revalorisés, la norme qui détermine la croissance maximale du budget des soins de santé est augmentée d'un point de pourcentage, des refinancements structurels supplémentaires sont décidés pour le secteur infirmier fédéral tandis que les Régions font de même en faveur de leur propre secteur infirmier. Une augmentation graduelle des financements pour la Défense est organisée, encore renforcée à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine, en rupture avec la baisse continue des dépenses militaires au cours des décennies précédentes.

En dehors des investissements stratégiques prévus dans le cadre de la FRR et des plans de relance, peu d'initiatives majeures voient le jour en matière de relèvement du potentiel de croissance économique. Le vaste projet d'une modernisation de la fiscalité visant l'équité et l'efficacité, pourtant prometteur, n'aboutit pas. Le marché du travail, caractérisé par une pénurie de main d'œuvre dans certains segments, fait l'objet d'une certaine flexibilisation via l'extension de régimes dérogatoires faiblement imposés : extension du champ d'application des flexi-jobs, augmentation du nombre d'heures supplémentaires volontaires et compléments salariaux sous forme de « primes pouvoir d'achat ». Le revenu-poche des bas salaires est augmenté afin notamment de réduire les pièges à l'emploi, via une hausse du bonus à l'emploi et des augmentations phasées du salaire minimum. D'autres initiatives concernent les personnes en incapacité de travail dont le nombre avait fortement augmenté au point de dépasser le nombre de chômeurs : leur retour au travail est encouragé par des subventions et leur licenciement est rendu plus difficile.

---

<sup>203</sup> Pandemic Emergency Purchase Programme.

<sup>204</sup> Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency.

<sup>205</sup> Facilité pour la reprise et la résilience.

En fin de législature, certains ajustements du régime des pensions sont décidés, dont l'introduction d'un bonus de pension en capital et un plafonnement de la péréquation des pensions publiques. Leurs effets sur le coût budgétaire du vieillissement ne seraient sensibles qu'à long terme, le premier cité entraînant d'ailleurs des coûts à moyen terme.

Chaque niveau de pouvoir fixe, sans concertation avec les autres, ses intentions de trajectoire budgétaire à moyen terme. Lors de la formation du gouvernement fédéral, celui-ci ambitionne de réduire progressivement le déficit de l'entité I par des « efforts fixes et variables » – les seconds pouvant être modulés selon la croissance économique – pour l'équivalent de 1,4% du PIB durant la législature. Le gouvernement wallon, inquiet pour la soutenabilité de sa dette, commissionne en 2021 des experts indépendants<sup>206</sup> pour lui faire des recommandations et adopte celles-ci, à savoir réaliser des économies structurelles à concurrence de 1% des recettes chaque année. Lors de sa formation, le gouvernement flamand vise l'équilibre budgétaire hors investissements pour la liaison *Oosterweel* et entame un processus visant à introduire une norme de croissance des dépenses.

Néanmoins, les projections réalisées par différentes institutions au sortir de la crise sanitaire (et encore, plus tard, au sortir de la crise inflatoire) convergent à situer le déficit public structurel à moyen terme aux alentours de 5% du PIB, ce qui entraînerait une augmentation continue du ratio de la dette par rapport au PIB. Cette hausse attendue du taux d'endettement n'est pas associée à un quelconque processus optimal car elle proviendrait essentiellement de l'évolution des opérations courantes.

Le déficit du pouvoir fédéral est en effet sous la pression des coûts croissants du vieillissement et, désormais, de la hausse des charges d'intérêts. Leur baisse continue depuis trois décennies est terminée : elles repartent à la hausse en 2023, vu notamment la remontée brutale des taux en 2022 à la suite du tournant restrictif adopté par la Banque centrale européenne dans un contexte de forte inflation. Les projections pour la Communauté flamande et la Région wallonne confirment des réductions significatives de déficit à moyen terme. Ce n'est pas le cas pour la Région bruxelloise et la Communauté française qui semblent durablement plus déficitaires qu'avant la crise sanitaire. Une étude de la BNB confirme que certaines entités font face à des risques sérieux de soutenabilité (cf. Cornille et al., 2022).

Dans son *Debt Sustainability Monitor 2022*, la Commission européenne ne peut que confirmer la position de la Belgique parmi les États à haut risque de soutenabilité des finances publiques à moyen et long termes.

## 10.10 Ramener le déficit sous 3% du PIB pour remettre le taux d'endettement sur une trajectoire descendante

En 2021, le CSF renoue avec des recommandations quantitatives. Il rappelle que la flexibilité accordée au niveau européen par la prolongation de la clause dérogatoire générale est de nature temporaire et qu'il convient de se soucier des risques de soutenabilité. Vu l'ampleur des déficits dans les projections à politique inchangée, le retour à l'équilibre à moyen terme est hors de portée et l'objectif du CSF est désormais que le déficit soit ramené sous 3% du PIB à moyen terme. Une telle recommandation ne vise pas seulement à satisfaire au critère du traité de Maastricht : 3% est aussi le seuil à partir duquel, dans les paramètres des projections, le taux d'endettement serait remis sur une trajectoire descendante.

Dans l'avis de 2021, l'année-cible pour le passage du déficit sous 3% du PIB et l'entame du reflux de la dette est fixée à 2025. Deux trajectoires sont proposées, qui se distinguent par l'ampleur des ajustements requis à court terme. Elles ne sont pas adoptées à l'unanimité des membres mais la plus souple des deux est validée par une majorité. Dans l'avis de 2022, l'année-cible est avancée à 2024 au vu du rebond de l'activité plus fort qu'attendu en 2021 et par souci que le reflux des dépenses de soutien en réponse à la crise sanitaire se reflète bien dans une amélioration du solde budgétaire. Dans l'avis de 2023, compte tenu des perspectives économiques et budgétaires sensiblement dégradées à la suite de la crise énergétique et inflatoire, l'année pour le passage du déficit sous 3% du PIB est reportée à 2026, dans des trajectoires qui supposent pourtant des améliorations à court terme du solde structurel supérieures à 0,6% du PIB. Le gouvernement fixera en

---

<sup>206</sup> Commission externe de la dette et des finances publiques.

conséquence l'objectif de moyen terme du programme de stabilité à 2,9% du PIB en 2026, soit deux ans au-delà du terme de la législature en cours.

En ce qui concerne les trajectoires par niveau de pouvoir, le CSF se départit de sa recommandation d'équilibre budgétaire à moyen terme pour chacun qui prévalait dans ses avis d'avant 2020. Il opte pour une clé de répartition des ajustements structurels requis au prorata du déficit structurel de chaque Région et Communauté au point de départ des trajectoires.

Comme à l'habitude, les entités fédérées se limitent à prendre acte des trajectoires budgétaires inscrites par le gouvernement fédéral dans le programme de stabilité. De façon répétée, le CSF insiste pourtant sur la nécessité d'une coopération budgétaire et rappelle les dispositions de l'accord de coopération budgétaire de décembre 2013 qui prévoit un engagement de toutes les entités sur ces trajectoires. Un bon fonctionnement de cet accord crédibiliserait les engagements budgétaires de la Belgique. En outre, cela mettrait le CSF en capacité d'exercer la mission de surveillance qui lui échoit de par ce même accord de coopération, à savoir déclencher un mécanisme de correction à l'encontre du niveau de pouvoir qui affiche un écart important par rapport à ses engagements. En fait, l'absence de hiérarchie des normes inhérente à la structure institutionnelle du pays rend pratiquement illusoire un bon fonctionnement de l'accord de coopération. Notons également que les dispositions de l'arrêté royal du 23 mai 2018 prévoyant un renforcement du secrétariat de la section Besoins de financement du CSF par des membres du personnel des administrations régionales et communautaires en vue de lui garantir une autonomie accrue, n'auront toujours pas été exécutées à la fin de la législature 2019-2024.

La législature suivante trouvera les finances publiques dans la situation que, précisément, les initiateurs du fonds de vieillissement au début des années 2000 voulaient éviter, les réformes engagées dans la période qui a suivi la crise financière n'ayant pas suffi à mitiger ce constat. Le diagnostic de risque élevé de soutenabilité ne facilitera pas la mobilisation de l'instrument budgétaire en cas d'éventuelles nouvelles crises et rend plus complexe la réponse aux nouveaux grands défis stratégiques qui s'imposent désormais dans les agendas européens. Avec la levée de la clause échappatoire générale début 2024, la surveillance budgétaire devrait retrouver ses pleins effets et impliquer une phase de consolidation budgétaire. Dans ce contexte, la dysmétrie des risques de soutenabilité entre niveaux de pouvoir ne sera pas neutre en cas de nouvelles discussions institutionnelles qui, en tout état de cause, devront prendre en compte le risque de soutenabilité des finances publiques belges dans leur ensemble.

## Références

Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions, les Commissions communautaires relatif à la transposition de l'article 3, §1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2007 et 2009 à 2023), SECTION BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS, *Avis « Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité » et Avis en préparation du programme de stabilité*.

CORNILLE D., DEROOSE M., GODEFROID H., MELYN W., STINGLHAMBER P. and VAN PARYS S. (2022), *How sustainable are the finances of the federal government, the regions and the communities in Belgium?*, NBB Economic Review, 2022/n° 19, National Bank of Belgium.

DENIL F., FROGNEUX V. et SAINTRAIN M. (2019), *Vingt ans de politique de soutenabilité des finances publiques belges - D'une stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement à une politique de réformes du modèle socio-économique*, Planning Paper 117, Bureau fédéral du Plan.

EUROPEAN COMMISSION (2023), *Debt Sustainability Monitor 2022*, Institutional Paper 199.

FROGNEUX V. et SAINTRAIN M. (2014), *La 6<sup>e</sup> réforme de l'État : enjeux en termes de soutenabilité budgétaire*, Working Paper 01-14, Bureau fédéral du Plan.

Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (M.B. 14 septembre 2001).

Loi du 20 décembre 2005 modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (M.B. 14 mars 2006).

Loi du 21 mai 2015 portant création d'un Comité national des Pensions, d'un Centre d'Expertise et d'un Conseil académique (M.B. 22 mai 2015)

Loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances (M.B. 20 décembre 2016).

LEBRUN I. (2011), *What has been the damage of the financial crisis to Belgian GDP? - An assessment based on the FPB's medium-term outlook*, Working Paper 8-11, Bureau fédéral du Plan.

SAINTRAIN M. (2010), *Révision du fédéralisme budgétaire belge : questions de politique de soutenabilité budgétaire et de politique budgétaire dans le cycle*, Working Paper 23-10, Bureau fédéral du Plan.



## Chapitre 11

# Les réformes des pensions des années 2010-2024 : étapes d'un continuum

---

Nicole Fasquelle, Bureau fédéral du Plan<sup>207</sup>

---

*The first-pillar pension reforms of the 2010s have not fundamentally altered the statutory pension system but have merely been supplementary steps in a continuum of adjustments to certain parameters. These reforms have also had only a relatively limited impact, generally downwards, on changes in pension expenditure or in the budgetary cost of ageing as a whole. It should also be emphasized that pension expenditure and its reforms must be considered in the general context of Belgian public finances.*

JEL Codes: H55, J26

Keywords: pension, reform, cost of ageing

---

### 11.1 Introduction

Ce chapitre traite des réformes des pensions du premier pilier (pensions légales, payées par l'État) intervenues au cours de la décennie 2010, en quantifiant leur impact budgétaire et leur influence sur l'évolution des dépenses de pensions et l'ensemble des dépenses sociales à long terme.

La deuxième section de ce chapitre présente de manière succincte les différentes réformes des pensions intervenues au cours de la période 2010-2024, mais également les réformes antérieures afin de mettre en perspective les réformes récentes.

Dans une troisième section sont présentés, s'ils sont disponibles, les impacts budgétaires de long terme de ces réformes des pensions par rapport à des scénarios avant réforme. Ces impacts ont été estimés par le Bureau fédéral du Plan (BFP), soit d'initiative, soit pour le compte du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), soit dans le cadre du Centre d'expertise des pensions ou à la demande du gouvernement.

Enfin, la quatrième section situe les impacts budgétaires des réformes de pensions au regard de l'évolution du coût budgétaire des pensions (variation entre deux années des dépenses de pensions exprimées en pour cent du PIB) et de l'ensemble des dépenses sociales (coût budgétaire du vieillissement) pour la période 2000-2050. Cette analyse est réalisée grâce à différents millésimes de projections budgétaires de long terme des dépenses sociales effectuées par le BFP et le CEV. Une brève conclusion termine ce chapitre.

### 11.2 Un aperçu des différentes réformes des pensions du premier pilier

Bien que cet ouvrage porte essentiellement sur la décennie 2010 et le début de la décennie 2020, la présente section évoque certaines réformes antérieures des pensions du premier pilier, afin de mettre en perspective les réformes les plus récentes.

#### RÉFORME DE 1997

Nous débutons par la réforme de 1997, appliquée dans les régimes salarié et indépendant. Parmi les différentes mesures de cette réforme, certaines tendaient à diminuer les dépenses de pensions. En appliquant la directive CEE 79/7 du 19/12/1978 relative au principe de l'égalité de traitement entre hommes

---

<sup>207</sup> L'auteur remercie chaleureusement l'équipe Protection sociale et Démographie du Bureau fédéral du Plan, en particulier la section Pensions, sans qui les projections de long terme des dépenses sociales et la rédaction de ce chapitre auraient été impossibles.

et femmes, il s'agissait de relever progressivement, entre 1997 et 2009, l'âge légal de la retraite, pour les femmes, de 60 à 65 ans, ainsi que leur fraction de calcul de la pension de 40<sup>èmes</sup> en 45<sup>èmes</sup>, soit l'âge légal et la fraction de calcul déjà en vigueur pour les hommes. En outre, pour les hommes et les femmes, une condition de carrière croissante pour partir en retraite anticipée à partir de 60 ans a été introduite, alors qu'aucune condition de carrière n'était requise avant 1997. Elle a été fixée à 20 années de carrière en 1997, devant progresser ensuite jusqu'à 35 années en 2005. Dans le régime salarié, la suppression progressive du coefficient de revalorisation des rémunérations ayant trait aux années de carrière de 1955 à 1974, lors du calcul de la pension, a également contribué à modérer les dépenses de pensions.

A contrario, certaines mesures augmentaient les dépenses de pensions. On peut citer l'introduction du droit minimum par année de carrière qui visait à diminuer l'impact sur la pension des inégalités présentes sur le marché du travail entre hommes et femmes. Ou encore le relèvement en termes réels, prévu tous les deux ans, du plafond salarial appliqué lors du calcul de la pension des nouveaux pensionnés, dont l'objectif était de renforcer la légitimité du régime légal de pensions au travers du principe assurantiel.

## **ANNÉES 2000**

Au cours des années 2000, des incitants financiers à demeurer en emploi plutôt que de partir en retraite anticipée ont été introduits, dans le but d'augmenter la capacité de financement des pensions. En 2001, le régime des statutaires du secteur public est concerné, avec le complément d'âge qui consiste en un pourcentage du montant de la pension, croissant avec l'âge de départ à la retraite (de 1,5% à 61 ans jusqu'à 9% à 65 ans). En 2005, le bonus de pension est instauré dans les régimes salarié et indépendant. Ce bonus était un montant forfaitaire de 2 euros (indexé) par jour travaillé à partir de l'âge de 62 ans ou après une carrière de 44 années.

Soulignons l'attention portée à la soutenabilité financière et sociale des dépenses sociales au travers de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement. Celle-ci créait également le CEV, chargé d'effectuer un rapport annuel sur les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Si le fonds de vieillissement a été supprimé (à partir de 2007, plus aucun moyen n'avait été affecté à ce fonds) par la loi du 18 décembre 2016<sup>208</sup>, cette dernière a confirmé le CEV.

La politique de soutenabilité financière, menée par une stratégie de préfinancement du coût du vieillissement dans les années 2000, fait place à une stratégie axée sur des réformes structurelles, notamment des pensions, dans les années 2010.

## **RÉFORME DE 2011**

Ainsi, la réforme des pensions de 2011 visait à réduire le coût des pensions afin d'assurer la soutenabilité financière de la protection sociale et des finances publiques en général. Dans ce cadre, les conditions d'âge et de carrière pour partir en retraite anticipée sont rendues plus strictes, entre 2013 et 2016, dans les trois régimes de pension, pour arriver progressivement à un âge minimum de 62 ans, combiné à une condition de carrière de 40 années. Toutefois, des exceptions existent encore pour partir en retraite anticipée à 60 et 61 ans, moyennant une condition de carrière de respectivement 42 et 41 années.

D'autres mesures d'économies sont également prises dans le régime salarié telle que la modification de la valorisation des journées assimilées de chômage et de chômage avec complément d'entreprise avant 60 ans. Il en va de même dans le secteur public avec la suppression des tantièmes inférieurs à 1/48<sup>èmes</sup> et la prise en compte du salaire de référence sur les dix dernières années de la carrière au lieu des cinq dernières années pour le calcul de la pension. Par contre, dans le régime indépendant, le malus de pension est assoupli.

Avec la réforme de 2011, il devenait indispensable de modifier les conditions du complément d'âge et du bonus de pension qui auraient constitué un effet d'aubaine pour certaines personnes obligées de reporter leur départ en pension en raison des nouvelles règles de retraite anticipée. Dans son avis de 2012 évaluant

---

<sup>208</sup> La loi du 18 décembre 2016 organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances remplace l'intitulé de la loi du 5 septembre 2001 par « Loi portant création d'un Comité d'étude sur le vieillissement et établissement d'une note sur le vieillissement ».

le bonus de pension, le CEV soulignait d'ailleurs la nécessité d'assurer la cohérence entre les différentes mesures favorisant l'emploi des travailleurs âgés.

### **RÉFORME DE 2013**

La réforme de 2013, entrée en vigueur en 2014, a résolu ce problème d'effet d'aubaine en introduisant un système unique de bonus de pension dans les régimes salarié, indépendant et de la fonction publique. Ce bonus ne pouvait être accumulé qu'à partir d'une période de référence qui débutait 12 mois après le jour où les conditions de départ en retraite anticipée soient remplies, soit à partir de l'âge de 63 ans, sauf exceptions. Il consistait en un montant forfaitaire (indexé) par jour travaillé, de 1,5 € pendant la première année travaillée et jusqu'à un maximum de 2,5 € après un report de départ en pension de plus de 72 mois de travail effectif. Signalons que le malus pension dans le régime indépendant est supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le 15 avril 2013 est mise en place la Commission de réforme des pensions 2020-2040 par le vice-premier ministre et ministre des Pensions Alexander De Croo et la ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture, Sabine Laruelle. Cette Commission était composée de douze personnalités académiques et administratives. Elle avait pour mission de proposer, pour la formation du gouvernement suite aux élections du 25 mai 2014, des réformes structurelles des pensions afin d'améliorer la soutenabilité financière et sociale des régimes de pension. Cette Commission a publié en 2014 un rapport conséquent, contenant des lignes directrices pour certaines mesures. La Commission précisait elle-même que, étant donné le délai imparti, les propositions n'étaient pas encore entièrement détaillées et finalisées et qu'il faudrait encore deux années de travail pour y parvenir.

Pour la Commission, le système de pension devait être évalué en permanence selon quatre critères : la performance sociale (adéquation de la pension), la soutenabilité financière, la cohérence et la transparence, la légitimité publique (acceptation et compréhension du système par tous). En tenant compte de ces critères, les lignes directrices des réformes structurelles proposées par la Commission concernaient en premier lieu la mise en œuvre d'un système de répartition sur base de points dans les trois régimes de pension. Dans le cadre de ce système à points, une réforme des minima et des journées assimilées était prévue, ainsi que l'introduction de la pension à temps partiel, la prise en compte de l'évolution de la structure familiale et les métiers pénibles. Toujours dans ce cadre de système à points, une réflexion était également présente pour les pensions du secteur public, en ce qui concerne les années d'études, les pensions pour inaptitude physique, l'introduction d'un second pilier pour les nouveaux contractuels, etc. Enfin, des analyses de sensibilité de réformes paramétriques, notamment un relèvement de l'âge légal de la pension, étaient illustrées.

La Commission proposait également de créer un Centre d'expertise des pensions, ce qui fut réalisé lors de la mise en place en 2015 du triptyque « Comité national des pensions, Conseil académique et Centre d'expertise des pensions ». Si le Centre d'expertise est encore actif, par contre, le Conseil académique n'a pas été renouvelé après son mandat de cinq ans et une réforme du Comité national des pensions a été mise à l'étude en 2021.

### **RÉFORME DE 2015**

Le nouveau gouvernement mis en place en octobre 2014 s'est inspiré de certaines propositions de la Commission pour la réforme des pensions de 2015, en retenant principalement des mesures visant à réduire le coût des pensions. La réforme de 2015 consiste, en particulier, à relever l'âge légal de la pension à 66 ans en 2025 et 67 ans en 2030 et à durcir entre 2016 et 2019 les conditions d'âge et de carrière pour bénéficier d'une retraite anticipée. Ainsi, on passe progressivement de 62 ans et 40 années de carrière en 2016 à 63 ans et 42 années de carrière en 2019. Toutefois, des exceptions sont encore possibles à partir de l'âge de 60 ans moyennant une condition de carrière plus élevée. Cette réforme supprime également, après une période transitoire, la bonification pour diplôme lors du calcul de la condition de carrière pour retraite anticipée pour les statutaires de la fonction publique.

Parallèlement, le bonus de pension, réformé en 2013 et en vigueur à partir de janvier 2014, est supprimé en 2015. Soulignons que, lors d'une évaluation de l'ancien bonus de pension en 2012, le CEV avait conclu que son impact sur la probabilité de poursuite de la carrière était moins important que l'impact du relèvement

de la condition de carrière pour les départs anticipés à la retraite issu de la réforme des pensions de 1997. En outre, le montant de la pension minimum dans le régime indépendant est aligné sur celui du régime salarié à partir de 2016.

En ce qui concerne la pierre angulaire du rapport de la Commission, à savoir la mise en place d'un système à points, l'accord de gouvernement de 2014 prévoyait que ce système serait introduit au plus tard en 2030. Cependant, cette disposition n'avait pas été traduite par une loi et semble, à l'heure actuelle, abandonnée.

Cet accord de gouvernement de 2014 indiquait également, par exemple, que le régime de tantièmes préférentiels dans le secteur public serait remplacé par un régime de métiers pénibles, éventuellement élargi aux régimes salarié et indépendant, pour lesquels une liste devait être définie par les partenaires sociaux réunis au sein du Comité national des pensions. Ces derniers n'étant pas parvenus à un accord, ce point n'a, jusqu'ici, pas été réglé.

## **MESURES DE 2017 ET 2018**

Au cours de la même législature, d'autres mesures, majoritairement d'économie, ont encore été prises en 2017 et 2018, telles que la suppression progressive de la bonification gratuite pour diplômés lors du calcul de la pension des statutaires de la fonction publique, l'introduction d'un système harmonisé de régularisation des périodes d'études pour les trois régimes de pension et une modification de la valorisation de certaines périodes assimilées. Pour les nominations de statutaires à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2017, les périodes prestées en tant que contractuel dans la fonction publique ne sont plus assimilées à des périodes statutaires lors du calcul de la pension.

## **ACCORD DU GOUVERNEMENT D'OCTOBRE 2020**

L'accord de gouvernement suivant, d'octobre 2020, prévoyait en premier lieu une augmentation conséquente, étalée sur quatre ans, de la pension minimum (+2,65% par an) et du plafond salarial (+2,38% par an), ainsi que la suppression du coefficient de correction dans le régime indépendant<sup>209</sup>. Ces relèvements ont été mis en œuvre de 2021 à 2023, tandis que le coefficient de correction a été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les entrées en retraite à partir de cette année-là (et pour les années de carrière à partir de 2021). Cependant, lors du conclave budgétaire de mars 2023, il a été décidé, entre autres, de supprimer l'augmentation prévue en 2024 du plafond salarial et de légèrement réduire celle de la pension minimum (2,08% au lieu de 2,65%).

En second lieu, des propositions de réforme structurelle devaient être présentées au Conseil des ministres en septembre 2021. Il s'agissait notamment d'un bonus de pension, de condition d'accès à la pension minimum, de tenir compte de l'écart entre les pensions des hommes et des femmes, etc. Après la réalisation de nombreuses études d'impact et plusieurs séances de Conseil des ministres sur le sujet, un accord au sein du gouvernement a été trouvé en juillet 2023 sur quatre mesures, qui ont été votées par le Parlement début avril 2024. Il s'agit de la réintroduction d'un bonus de pension payable par défaut sous la forme d'un montant en capital lors du départ à la retraite, de la limitation du système de péréquation pour les pensions des statutaires de la fonction publique, d'une condition de 16 années de travail effectif afin d'accéder à la pension minimum et d'une mesure visant à réduire l'écart de genre lors de l'octroi de la pension minimum.

## **11.3 L'impact budgétaire de long terme des réformes des pensions**

Le tableau suivant synthétise les impacts à long terme sur les dépenses de pensions par régime des différentes réformes en la matière, estimés par le BFP et généralement publiés dans différents rapports du CEV ou du Centre d'expertise des pensions. Ils ont été calculés dans la majorité des cas avant la mise en œuvre des mesures et sont exprimés en points de pourcentage du PIB, en comparaison avec un scénario sans

---

<sup>209</sup> Ce coefficient réduit le montant du revenu professionnel pris en compte lors du calcul de la pension. En 1984, les travailleurs indépendants sont passés d'une pension forfaitaire à une pension proportionnelle à leurs revenus professionnels. Cependant, l'idée qu'un même effort de cotisation doit rapporter la même pension dans les régimes salarié et indépendant entraîne l'instauration du coefficient de correction, les taux de cotisation du régime indépendant étant moins élevés.

la réforme en question. S'ils sont disponibles, les impacts budgétaires des réformes des pensions sur l'ensemble des dépenses sociales sont également mentionnés.

**Tableau 11.1**

**Impact budgétaire à long terme des réformes des pensions sur les dépenses de pensions et sur l'ensemble des dépenses sociales (écart entre scénario avec réforme et scénario sans réforme), estimé avant la mise en œuvre des réformes**

	Mesures estimées	Horizon de long terme	Impact en points de pourcentage du PIB		
			sur les dépenses de pensions	sur l'ensemble des dépenses sociales	
Réforme de 1997	Relèvement âge légal et fraction de calcul pour les femmes, condition de carrière pour retraite anticipée, droit minimum par année de carrière, suppression coefficient de revalorisation	2050 (BFP, 1997)	-0,3	-0,1	
	- régime salarié		-0,2	nd	
	- régime indépendant		-0,1	nd	
	- statutaires fonction publique		0,0	nd	
Réforme de 2001	Introduction du complément d'âge		nd	nd	
Réforme de 2005	Introduction du bonus de pension		nd	nd	
Réforme de 2011	Conditions de retraite anticipée plus strictes, modification valorisation journées assimilées, assouplissement malus de pension indépendant	2060 (CEV 2012)	-0,1	nd	
	- régime salarié		-0,1	nd	
	- régime indépendant		0,0	nd	
	- statutaires fonction publique		0,1	nd	
Réforme de 2013	Modification du bonus de pension et du complément d'âge	2060 (CEV 2013)	-0,3	nd	
	- régime salarié		-0,2	nd	
	- régime indépendant		0,0	nd	
	- statutaires fonction publique		-0,1	nd	
Réforme de 2015	Relèvement âge légal, conditions de retraite anticipée plus strictes, suppression progressive bonification pour diplôme dans le calcul de la condition de carrière, suppression du bonus de pension, conditions plus strictes en régime de chômage avec complément d'entreprise <sup>210</sup>	2060 (CEV 2015 et CEP)			
	Trois scénarios en matière d'hypothèse de report d'entrée en pension suite au relèvement de l'âge légal :				
	- scénario de translation (hypothèse maximale)		-1,5	-2,1*	
	- régime salarié		-0,9	nd	
	- régime indépendant		-0,1	nd	
	- statutaires fonction publique		-0,5	nd	
	- scénario intermédiaire		-1,2	-1,7*	
	- régime salarié		-0,7	nd	
	- régime indépendant		-0,1	nd	
	- statutaires fonction publique		-0,3	nd	

<sup>210</sup>

Les mesures en régime de chômage avec complément d'entreprise n'impactent pas les dépenses de pensions mais le PIB.

	Mesures estimées	Horizon de long terme	Impact en points de pourcentage du PIB	
			sur les dépenses de pensions	sur l'ensemble des dépenses sociales
	- scénario de report minimum (hypothèse minimale)		-0,8	-1,3*
	- régime salarié		-0,4	nd
	- régime indépendant		-0,1	nd
	- statutaires fonction publique		-0,3	nd
Réformes 2017 et 2018	Suppression progressive de la bonification gratuite pour diplômés lors du calcul de la pension dans le secteur public, système harmonisé de régularisation des périodes d'études, modification valorisation périodes contractuelles en cas de statutarisation	2060 (CEV 2017, CEV 2019 et CEP)	-0,1	nd
	- régime salarié		0,0	nd
	- régime indépendant		0,0	nd
	- statutaires fonction publique		-0,1	nd
Mesures 2021-2024 (décidées en 2020 et adaptées en mars 2023)	Relèvement pension minimum et plafond salarial, suppression coefficient de correction pour les indépendants	2070 (BFP, 2023**)	0,6	nd
	- régime salarié		0,4	nd
	- régime indépendant		0,2	nd
	- statutaires fonction publique		0,0	nd
Réforme d'avril 2024	Bonus de pension, limitation de la péréquation, durcissement condition d'accès à la pension minimum	2070 (CEV 2024)	-0,3	nd
	- régime salarié		0,0	nd
	- régime indépendant		0,0	nd
	- statutaires fonction publique		-0,3	nd

Source : Planning Paper 82 du BFP (1997), rapports du CEV (2012, 2013, 2015, 2019 et 2024), rapports du Centre d'expertise des pensions (CEP), note du BFP à la demande du gouvernement (2023).

\* y compris une mesure restreignant l'accès au régime de chômage avec complément d'entreprise.

\*\* Note non publiée

La lecture de ce tableau appelle plusieurs mises en garde. Cette synthèse est tributaire, d'une part, de la disponibilité des simulations de ces impacts budgétaires. D'autre part, l'horizon de long terme de ces différentes projections évolue au cours des millésimes successifs. En outre, des mesures de certaines réformes n'ont parfois pas été simulées pour des raisons techniques ou en raison de modalités encore trop imprécises à l'époque. Enfin, les modalités finales de certaines mesures diffèrent parfois de celles estimées.

Soulignons qu'il est préférable de ne pas additionner ces effets budgétaires car les diverses projections ont été réalisées au cours d'années différentes, donc sur la base de scénarios différents (démographiques et macroéconomiques) qui peuvent influencer l'estimation de ces impacts.

Prises isolément, les réformes des pensions de 1997, 2011, 2013 et 2017-2018 permettent une économie en matière de dépenses de pensions par rapport à un scénario sans réforme, mais relativement modérée à long terme, entre -0,1 et -0,3 point de pourcentage du PIB. Il faut noter que, si la réforme de 1997 entraîne une économie de -0,3 point de pourcentage du PIB pour les dépenses de pensions, l'impact est moindre sur l'ensemble des dépenses sociales (-0,1 point de pourcentage du PIB). En effet, le relèvement de l'âge légal de la pension pour les femmes leur ouvre également l'accès aux allocations d'incapacité de travail, de chômage et de chômage avec complément d'entreprise (dénommé à l'époque « prépension ») jusqu'à cet âge légal, menant à des dépenses supplémentaires.

L'impact de la réforme de 2015 sur les dépenses de pensions est nettement plus important que celui des réformes déjà mentionnées et, ce, quelle que soit l'hypothèse de report d'entrée en pension suite au relèvement de l'âge légal. Le comportement des futurs pensionnés étant incertain dans le cas du relèvement de l'âge légal de la retraite, trois scénarios ont été estimés. Dans le scénario de translation, chaque personne reporte de deux ans son entrée en pension. Dans le scénario de report minimum, seules les personnes qui ne remplissent plus les conditions de retraite anticipée reportent leur entrée en pension. Enfin, dans le scénario intermédiaire, les personnes qui, sans relèvement de l'âge légal, seraient parties à la retraite à 65 ans reportent de deux ans et les autres partent en pension dès qu'elles satisfont aux conditions de retraite anticipée. À l'horizon 2060, une économie maximale de -1,5 point de pourcentage du PIB sur les dépenses de pensions est estimée dans le cas de l'hypothèse de translation. L'économie est de -1,2 point de pourcentage du PIB dans le scénario intermédiaire et de -0,8 point de pourcentage dans le scénario de report minimum.

Sur l'ensemble des dépenses sociales, l'impact de la réforme des pensions de 2015 ainsi que les mesures restreignant l'accès au régime de chômage avec complément d'entreprise<sup>211</sup> était estimé à une économie de -2,1 points de pourcentage du PIB dans le scénario de report maximal d'entrée en pension (respectivement -1,7 et -1,3 point de pourcentage dans les scénarios intermédiaire et de report minimal). Bien que les dépenses de chômage et d'incapacité de travail soient relevées (certaines personnes reportant leur départ en pension ne se retrouvent pas en emploi), l'économie totale est plus élevée que le seul impact sur les dépenses de pensions. En effet, d'une part, les mesures portant sur le chômage avec complément d'entreprise engendrent des économies supplémentaires et, d'autre part, l'accroissement de l'emploi entraîne un surcroît de PIB qui diminue le poids de l'ensemble des dépenses sociales exprimé en pour cent du PIB. Il faut également noter que les simulations tablent sur une élasticité au PIB des dépenses de soins de santé aigus légèrement inférieure à l'unité, ce qui entraîne une diminution de leur poids exprimé en pourcentage du PIB.

Enfin, le premier volet des mesures votées sous le gouvernement formé en octobre 2020 dégage un effet budgétaire à la hausse de +0,6 point de pourcentage de PIB à l'horizon 2070. Cet effet provient pour 61% du relèvement de la pension minimum, pour 30% de l'augmentation du plafond salarial et pour 9% de la suppression du coefficient de correction dans le régime indépendant. Par contre, la réforme décidée par le gouvernement en juillet 2023 et votée en avril 2024 génère une économie de -0,3 point de pourcentage du PIB, compensant partiellement l'effet à la hausse des mesures précitées. Cette économie résulte quasiment entièrement de la limitation de la péréquation.

## 11.4 Évolution de long terme des dépenses de pensions et de l'ensemble des dépenses sociales

Les deux sections précédentes de ce chapitre s'attachent à décrire de manière succincte les réformes des pensions des vingt-cinq dernières années ainsi que leurs impacts budgétaires de long terme. La présente section situe ces impacts budgétaires par rapport à l'évolution des dépenses de pensions et de l'ensemble des dépenses sociales, au travers de différents millésimes des projections de long terme des dépenses sociales publiées, soit par BFP, soit dans le rapport annuel du CEV (scénario de référence).

L'évolution des pensions et des dépenses sociales est illustrée par l'indicateur dénommé « coût budgétaire » qui représente la variation entre deux années des dépenses de pensions (ou de l'ensemble des dépenses sociales) rapportées au PIB. Il s'exprime donc en points de pourcentage du PIB. Afin d'effectuer une comparaison des coûts budgétaires dans les différentes publications, ils ont été calculés sur une même période, à savoir entre 2000 et 2050. En effet, selon l'année de parution de la publication, la période d'analyse du coût budgétaire diffère. Premièrement, l'année de départ recule à chaque fois d'un an (par exemple, le rapport 2003 du CEV présente le coût budgétaire sur la période 2002-2030, le rapport 2004 du CEV sur la période 2003-2030, etc.). Deuxièmement, l'horizon de projection augmente aussi

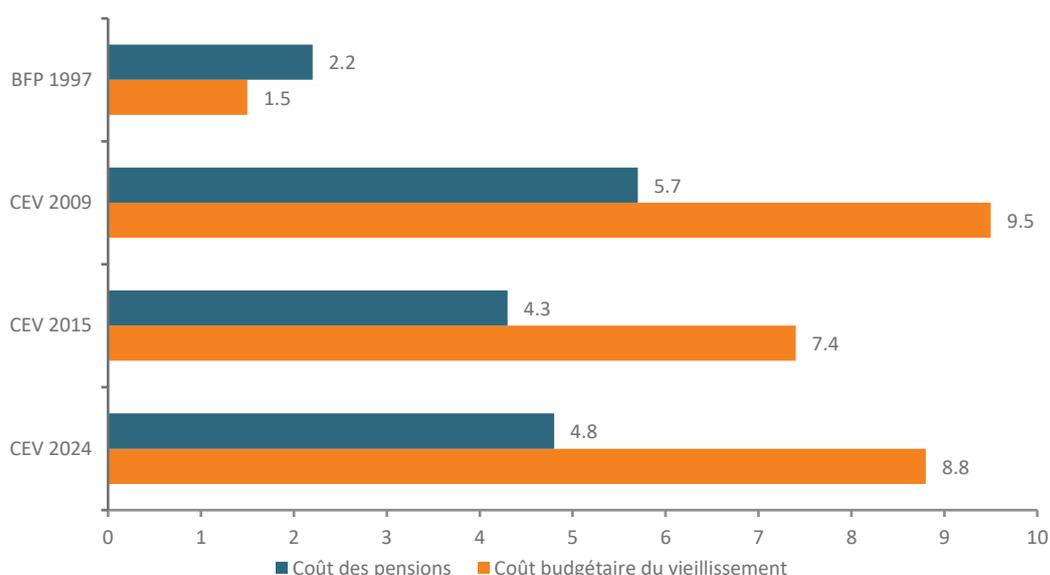
---

<sup>211</sup> Une simulation comportant uniquement l'effet des mesures en pensions sur l'ensemble des dépenses sociales n'est pas disponible.

progressivement : par exemple, il s'agit de 2030 dans le tout premier rapport du CEV et de 2070 à partir du rapport de 2018.

Le graphique suivant présente le coût budgétaire des pensions et le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2050. Soulignons que malgré une dénomination trompeuse, le coût budgétaire du vieillissement concerne l'ensemble des dépenses sociales : pensions, soins de santé, incapacité de travail, chômage, allocations familiales, accidents du travail, maladies professionnelles, allocations pour personnes handicapées, revenu d'intégration, droit-passerelle, etc.

**Graphique 11.1**  
**Coût budgétaire des pensions et coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2050,**  
**scénario de référence des différents millésimes des projections**  
**(points de pourcentage du PIB)**



Source : Planning Paper n° 83 du Bureau fédéral du Plan (1997), rapports annuels du CEV 2009, 2015 et 2024.

Entre les projections réalisées en 1997 et en 2009, le coût budgétaire des pensions pour la période 2000-2050 est fortement revu à la hausse. Les facteurs explicatifs de ce relèvement résident dans la dégradation du contexte économique au début des années 2000, la révision à la baisse de la croissance potentielle de moyen terme à l'occasion de la crise économique et financière de 2008-2009, ainsi que la baisse de l'hypothèse de long terme de croissance de la productivité du travail. Ces facteurs ont alourdi le poids des dépenses de pensions exprimé en pourcentage du PIB. Entre les projections de 1997 et 2009, seules deux mesures sont intervenues (complément d'âge et bonus de pension), sans calcul d'impact budgétaire disponible mais pour lesquelles nous pouvons raisonnablement supposer un impact relativement faible.

Par contre, entre les projections effectuées en 2009 et en 2015, le coût budgétaire des pensions entre 2000 et 2050 se réduit et ceci résulte principalement des différentes réformes des pensions de 2011, 2013 et en particulier de la réforme de 2015<sup>212</sup>.

Enfin, entre les projections réalisées en 2015 et la plus récente en 2024, le coût budgétaire des pensions repart légèrement à la hausse pour la période 2000-2050. D'une part, des facteurs tels qu'une hypothèse de fécondité de long terme plus faible, une hypothèse de gains de productivité de long terme plus basse, une modification de l'hypothèse de comportement en matière de relèvement de l'âge légal de la retraite et la crise de la COVID-19 ont entraîné un PIB plus faible, et, d'autre part, diverses mesures de relèvement des

<sup>212</sup> Le scénario de référence retenu par le CEV en matière de comportement dans le cadre du relèvement de l'âge légal est le scénario de translation.

pensions (minima, plafond, etc.) contribuent à cette augmentation du coût budgétaire des pensions. La réforme des pensions votée en avril 2024 a certes généré une économie à long terme mais qui ne compense que partiellement le relèvement du coût budgétaire des pensions.

Le coût budgétaire du vieillissement, à savoir l'ensemble des dépenses sociales, présente pour la période 2000-2050 des évolutions semblables au coût des pensions, entre les différents millésimes présentés. Cependant, le niveau du coût budgétaire du vieillissement est supérieur à celui des pensions, en raison principalement des dépenses de soins de santé mais aussi, progressivement, des dépenses d'incapacité de travail. Les dépenses de pensions représentent, certes, une partie importante du coût budgétaire du vieillissement, mais elles doivent être considérées dans le contexte de l'ensemble des finances publiques belges.

## 11.5 Conclusion

Ce chapitre traite des réformes des pensions du premier pilier intervenues au cours de la décennie 2010 ainsi que de leur impact budgétaire de long terme. Il présente également des réformes antérieures afin de pouvoir mettre en perspective les réformes des années 2010. Il apparaît ainsi que les réformes de la décennie écoulée n'ont pas introduit de modification fondamentale du système des pensions légales et n'ont constitué que des étapes supplémentaires dans un continuum d'adaptations de certains paramètres. Ainsi mis en perspective, on peut également constater que les impacts budgétaires de long terme des réformes des pensions des vingt-cinq dernières années n'ont exercé qu'un impact relativement limité, généralement à la baisse, sur l'évolution du coût budgétaire des pensions et des dépenses sociales dans leur ensemble. Remarquons aussi que le coût budgétaire de l'ensemble des dépenses sociales est bien supérieur à celui des dépenses de pensions. Il importe dès lors de considérer ces dernières et leurs réformes dans le contexte de l'ensemble des finances publiques belges.

## Références

COMMISSION DE RÉFORME DES PENSIONS 2020-2040 (2014), *Un contrat social performant et fiable - Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, SPF Sécurité sociale.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, COMITE D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT (2012). *Avis « Évaluation du bonus de pension »*.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, COMITE D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT (2009, 2012, 2013, 2015, 2017, 2019 et 2024), *Rapport annuel*.

DENIL F., FROGNEUX V. et SAINTRAIN M. (2019), *Vingt ans de politique de soutenabilité des finances publiques belges - D'une stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement à une politique de réformes du modèle socio-économique*, Planning Paper 117, Bureau fédéral du Plan.

DE VIL G., FASQUELLE N., JOYEUX C., SCHOLTUS B. et WEEMAES S. (2015), *Analyse des effets de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise*, Centre d'expertise des pensions, Rapport REP\_CEP1\_11080, Bureau fédéral du Plan.

DE VIL G., DESMET R., JOYEUX C., VAN CAMP G. et WEEMAES S. (2017), *Une réforme de la régularisation des périodes d'études dans les régimes belges de pension – Estimation des effets budgétaires*, Centre d'expertise des pensions, Rapport REP\_CEP8\_11421, Bureau fédéral du Plan.

FASQUELLE N. et WEEMAES S. (1997), *Perspectives financières de la sécurité sociale à l'horizon 2050*, Planning Paper 83, Bureau fédéral du Plan.

FESTJENS M.-J. (1997), *La réforme des pensions – Une nouvelle génération et un nouveau contrat*, Planning Paper 82, Bureau fédéral du Plan.





## La soutenabilité vacillante des finances publiques belges D'une crise à l'autre : faits et évolutions depuis 2010

---

La Belgique sortait en 2014 de la procédure de déficit excessif enclenchée à son encontre en 2009 par les autorités européennes. Dix ans plus tard, en 2024, elle est à nouveau soumise à une telle procédure au vu du risque élevé de non-soutenabilité de ses finances publiques. La période a été ponctuée de crises qui ont fortement sollicité les finances publiques : des suites de la crise financière de 2008 à la COVID-19, puis au choc énergétique et inflatoire de 2022 avec, entretemps, les inondations dramatiques de l'été 2021 en Wallonie. Toutefois, la dégradation des finances publiques a surtout des causes structurelles. Une phase de consolidation budgétaire a bien eu lieu dans la première moitié de la décennie 2010, mais elle fut suivie d'initiatives et de réformes économiques et sociales qui n'ont pas tenu leurs promesses de renforcement de la croissance économique, et ont parfois été mises en œuvre au détriment de la soutenabilité budgétaire. Cet ouvrage revient sur la politique menée durant cette période, dans ses aspects budgétaires, socio-économiques mais aussi institutionnels avec la 6<sup>e</sup> réforme de l'État. Ce regard rétrospectif éclaire sur les défis actuels.

Sous la direction de CHRISTIAN VALENDUC<sup>+2024</sup>

---

Conseiller général honoraire au SPF Finances, professeur honoraire à l'UCLouvain, directeur de recherches à l'UNamur, ancien président du groupe de travail Tax Policy Analysis de l'OCDE, Christian Valenduc a assuré la direction de la Politique fiscale du service d'études du SPF Finances et rédigé de nombreuses propositions de réformes, notamment pour le Conseil supérieur des Finances.

### Contributions d'experts des finances publiques

---

BENOÎT BAYENET, PATRICK BISCARI, FRÉDÉRIQUE DENIL, ARNAUD DESSOY, NICOLE FASQUELLE, MAXIME FONTAINE, VINCENT FROGNEUX, HERVÉ GODEFROID, WIM MELYN, HENDRIK NEVEJAN, MICHEL SAINTRAIN, SÉBASTIEN THONET, CHRISTIAN VALENDUC, STEFAN VAN PARYS

ISBN : 978-2-9603815-2-8

