



## Synthèse

Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7<sup>ème</sup> réforme de l'État

**Coordination :** Maxime Fontaine (DULBEA)

**UNamur (équipe CERPE - HB) :** Henri Bogaert (dir.), Gabriel El Mahi, Christelle Kozicki, Élodie Lecuivre, Jérôme Voglaire.

**UNamur (équipe CERPE - MM-MD) :** Marcus Dejardin (dir.), Michel Mignolet (dir.), Christian Valenduc (dir.), Maxine Coppé, Alice Dumont, Cécile Gérard, Margaux Lombet, Sébastien Thonet.

**ULB (DULBEA) :** Benoît Bayenet (dir.), Ilan Tojerow (dir.), Océane Bertrand, Justine Carlier, Maxime Fontaine, Thomas Murphy, Manon Pierrot.

**ULiège (Tax Institute) :** Marc Bourgeois (dir.), Xavier Miny.

UNamur  
*Centre de recherches en Economie Régionale et Politique Economique (CERPE)*  
ULB  
*Département d'économie appliquée de l'ULB (DULBEA)*  
ULiège  
*Tax Institute*

24 décembre 2021

## Table des matières

Table des matières.....	2
Introduction.....	3
Partie I : Considérations juridiques et institutionnelles .....	4
1. État des lieux des institutions et des compétences sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.....	4
2. Le projet de réforme de la structure de l'État sur la base du modèle régional .....	5
3. Description du modèle suggéré .....	7
Partie II : Considérations budgétaires.....	8
4. Budget bruxellois .....	8
5. Répartition des dépenses .....	10
6. Répartition des recettes .....	11
7. Répartition de la dette.....	11
8. Scénario de référence.....	12
9. Scénarios alternatifs .....	17
Conclusion .....	22

## Introduction

La préparation d'une septième réforme de l'État belge semble se profiler à l'horizon 2024. Alors que les pistes pour une prochaine structure de l'État plus efficace et moderne sont explorées, l'une d'entre elles a retenu l'attention de la presse et de certaines personnalités politiques depuis quelques années. Il s'agit du « modèle à 4 Régions ». Celui-ci propose une réponse au double découpage (double strate) actuel du fédéralisme belge.

En effet, contrairement aux autres États fédéraux, il existe en Belgique deux types d'entités fédérées. Des aspirations différentes au Nord et au Sud du pays (initialement une demande d'autonomie culturelle par les Flamands et une volonté d'organiser le redéploiement économique par les Wallons) ont mené à une superposition d'entités exerçant des compétences distinctes. Ainsi, les Régions (flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale) sont compétentes pour les matières liées au territoire tandis que les Communautés (flamande, française et germanophone) sont compétentes pour les matières liées aux personnes.

Sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la répartition des compétences est particulièrement complexe, puisque certains aspects de la politique communautaire sont exercés, non pas par les Communautés française (CF) et flamande (VG), mais par des institutions communautaires spécifiques : la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM). Cette complexité institutionnelle est encore renforcée par l'asymétrie apparue entre les entités fédérées à la suite de diverses réformes prises dans chaque institution sur la base de dispositifs prévus dans la Constitution (« fusion » des institutions régionales et communautaires en Flandre, transferts de l'exercice de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et la COCOF, transfert de compétences de la COCOF à la COCOM, etc.)

Le modèle à 4 Régions propose de substituer au double découpage existant une structure unique purement territoriale. En lieu et place des trois Régions et des trois Communautés, il ne subsisterait que quatre entités fédérées qui exerceraient toutes les compétences transférées précédemment aux Régions et Communautés sur leur territoire respectif (à savoir la Flandre, la Wallonie hors territoire de la Communauté germanophone, Bruxelles-Capitale et une Région germanophone).

Dans ce contexte, cette étude vise à mesurer les implications institutionnelles et financières d'une telle réforme potentielle pour la Région de Bruxelles-Capitale. Afin de mesurer ces dernières, nous abordons d'abord les considérations d'ordre juridique et institutionnel avant de nous intéresser aux considérations budgétaires.

## Partie I : Considérations juridiques et institutionnelles

### 1. État des lieux des institutions et des compétences sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale

Étant donné la structure à double strate du fédéralisme belge, c'est-à-dire l'existence de deux catégories d'entités, chaque partie du territoire belge est soumise aux normes juridiques de l'autorité fédérale et, au minimum, de celles de deux entités fédérées.

Dans ce contexte, il est important de rappeler deux des principes guidant la répartition des compétences en Belgique : l'équipollence des normes (les normes des entités fédérées et de l'autorité fédérale sont au même niveau hiérarchique) et l'exclusivité. Ces principes ont pour effet que les entités disposent d'une large autonomie lorsqu'elles agissent dans leur champ de compétences. En raison du principe d'exclusivité, l'autorité compétente pour légiférer ou réglementer un domaine l'est également pour le financement.

L'article 39 de la Constitution interdit en principe l'exercice de compétences communautaires par des institutions régionales, mais les articles 137 et 139 ont permis aux entités fédérées de transférer l'exercice de leurs compétences à d'autres, ce qui s'est traduit par une asymétrie dans la répartition des compétences et des financements entre les différentes entités.

Deux groupes linguistiques coexistent sur le territoire bruxellois où il n'existe pourtant pas de sous-nationalité. Sur ce territoire, outre les dix-neuf communes, diverses institutions interviennent : l'autorité fédérale, la Région de Bruxelles-Capitale, les Communautés française et flamande et les trois Commissions communautaires.

#### 1.1. L'autorité fédérale

L'autorité fédérale intervient dans les matières que la Constitution et la loi spéciale lui attribuent spécifiquement, et dispose également des compétences résiduelles en vertu de l'article 35 de la Constitution. À Bruxelles en particulier, en raison du caractère bilingue et du chevauchement des Communautés, elle dispose de compétences complémentaires :

- l'emploi des langues pour les matières administratives, pour l'enseignement dans les établissements des pouvoirs publics et pour les relations sociales entre employeurs et leur personnel ;
- les matières dites biculturelles ;
- et les établissements scientifiques fédéraux.

#### 1.2. Les Communautés française et flamande

Les compétences des Communautés française (CF) et flamande (VG) sont plus limitées à Bruxelles. En effet, en ce qui concerne les matières culturelles, elles ne sont compétentes que pour les institutions qui, en raison de leurs activités, relèvent exclusivement de l'une ou l'autre Communauté. Au niveau des matières personnalisables, elles sont compétentes pour les institutions qui, en raison de leur organisation, peuvent être considérées comme relevant exclusivement de l'une ou de l'autre Communauté.

En conséquence, les personnes physiques localisées en région bilingue de Bruxelles-Capitale ne sont pas individuellement et directement soumises au droit des Communautés. Dès lors, sans territoire exclusif

et sans différenciation entre contribuables, il est impossible pour les Communautés de faire usage de l'autonomie fiscale reconnue par l'article 170 de la Constitution.

Les Commissions communautaires française (COCOF) et flamande (VGC), en tant qu'autorités décentralisées, exercent les compétences communautaires comme organes placés sous la tutelle de leur Communauté respective.

### 1.3. La Commission communautaire commune

La Commission communautaire commune (COCOM) est une autorité décentralisée chargée de gérer les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables qui sont d'intérêt commun. Elle dispose également du pouvoir de légiférer à l'égard des personnes physiques et des institutions bipersonnalisables ainsi que dans les domaines de la coopération internationale et la recherche scientifique y afférentes (ancrage constitutionnel dans l'article 135). Suite à la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État, elle est devenue compétente en matière de prestations familiales et pour certaines matières personnalisables.

### 1.4. La Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) est compétente pour les matières visées à l'article 6 de la LSRI<sup>1</sup> ainsi que pour des compétences accessoires telles que la recherche scientifique ou les relations internationales. Enfin, suite à la 6<sup>ème</sup> réforme, elle dispose d'un petit nombre de compétences purement culturelles. Sur le plan juridique, contrairement aux autres Régions, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas reçu le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi. Elle adopte des ordonnances. À de rares nuances près, l'ordonnance jouit du statut de norme législative, mais est cependant soumise à un régime différent en ce qui concerne les modalités de contrôle de sa conformité avec les normes supérieures.

### 1.5. La Commission communautaire française

L'article 138 de la Constitution (aussi appelé accord de la Saint-Quentin) autorise la Communauté française (CF) à transférer l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne (RW) et la Commission communautaire française (COCOF) sans pour autant joindre l'ensemble du budget y correspondant. Suite au transfert de compétences en 1993, la Commission communautaire française (COCOF) dispose donc d'un pouvoir décrétoal dans certaines matières communautaires.

La question du financement des compétences transférées à la Commission communautaire française (COCOF) est complexe puisqu'elle ne peut exercer de pouvoir fiscal propre. Ses moyens sont constitués d'une partie des budgets de la Communauté française (CF) et de l'autorité fédérale, et d'un droit de tirage sur le budget de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Ce droit de tirage entraîne cependant une répartition automatique 80-20 entre la Commission communautaire française (COCOF) et la Commission communautaire flamande (VGC).

## 2. Le projet de réforme de la structure de l'État sur la base du modèle régional

La suppression des Communautés en tant qu'institutions politiques et des entités qui dépendent de l'existence de matières communautaires à Bruxelles, et un transfert de leurs compétences aux Régions,

---

<sup>1</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

aurait des conséquences sur le rôle de la Région de Bruxelles-Capitale. Cependant, il n'existe pas de scénario unique :

- l'article 138 n'interdit pas en théorie le transfert de l'intégralité des compétences de la Communauté française (CF) à la Région wallonne (RW) et la Commission communautaire française (COCOF) ;
- en l'état actuel du droit positif, il est impossible de supprimer juridiquement les Communautés dont l'existence est constitutionnellement consacrée. Une telle transformation supposerait une révision constitutionnelle portant sur les articles 1<sup>er</sup>, 2, 7*bis*, 24,35, 38, 39, 56, 67, 68, 77, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 127, 128, 129, 130, 132, 135, 135*bis*, 136, 137, 138, 139, 140, 143, 163,166, 167, 175 ou encore 176 de la Constitution. Or, ils ne sont pas tous ouverts à révision.

L'article 195 de la Constitution organise une procédure particulièrement lourde de révision. La première étape consiste en l'adoption de déclarations de révision par les deux Chambres fédérales et par le Roi. Les dernières déclarations datent de 2019, et contiennent les dispositions suivantes : article 7*bis*, titre II, article 22, article 23, article 25, article 28, 29, 63, §§ 1<sup>er</sup> à 3 et 150. La publication de la déclaration entraîne la dissolution des deux Chambres ; c'est la deuxième étape. Il faut organiser des élections pour renouveler la Chambre des représentants, et il faut désigner les sénateurs. Les nouvelles chambres fédérales peuvent, sans obligation, procéder à la révision des dispositions mentionnées dans les déclarations. Les modifications ne sont acquises que si au moins deux tiers des membres dans chacune des Chambres sont présents et que le changement proposé réunit au moins deux tiers des suffrages émis. Le texte est ensuite transmis au Roi qui le sanctionne et le promulgue.

Une nouvelle déclaration de révision devrait être adoptée par les trois organes fédéraux titulaires du pouvoir législatif pour procéder aux aménagements constitutionnels nécessaires à la suppression des Communautés.

Il conviendra également de modifier différentes lois spéciales, en particulier la LSRI. Pour être adoptée, une loi spéciale doit être votée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres fédérales, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

Si un compromis entre les deux grandes communautés linguistiques et culturelles était trouvé pour supprimer les Communautés, cela aurait trois conséquences principales. Les matières uncommunautaires gérées par la Communauté française (CF) et la Communauté flamande (VG) (1) seraient dorénavant dévolues à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) sur le territoire de la région bilingue. Selon certains auteurs, cela signifierait théoriquement un enseignement résolument bilingue.

En ce qui concerne les matières bicommunautaires (2), il y a deux implications. Sans réforme de leur définition, les matières biculturelles resteraient difficilement dans le giron de l'autorité fédérale car elles sont définies en référence aux activités des Communautés en région bilingue. Les matières bipersonnalisables sortiraient quant à elles du champ de compétence de l'actuelle Commission communautaire commune (COCOM) dont la suppression est envisagée dans le scénario proposé.

Enfin, les compétences actuellement exercées par la Commission Communautaire française (COCOF) (3) reviendraient intégralement à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC).

Les domaines qui pouvaient intéresser exclusivement soit les francophones soit les néerlandophones relèveraient donc de la structure régionale. Malgré l'existence de garanties légales pour les minorités

et pour le caractère bilingue de Bruxelles, les instances de la Région de Bruxelles-Capitale sont majoritairement dominées par des francophones. On risque donc de contrevenir aux principes relatifs à la protection des minorités. En revanche, si on insère dans le fonctionnement des organes bruxellois des règles de délibération assurant une protection performante de la minorité flamande, on risque de faire surgir le risque de blocage, même pour des thématiques qui n'intéressent que la majorité francophone.

On peut tout à fait envisager des dispositifs particuliers en fonction des matières gérées par la Région afin d'assurer une prise de décision respectueuse des particularités bruxelloises. On peut ainsi envisager le maintien des deux Commissions unilingues qui se verraient transférer les compétences exercées actuellement de manière différenciée entre francophones et néerlandophones par les Communautés française (CF) et flamande (VG). Ces deux organes constitueraient le cas échéant des organes décentralisés de la Région de Bruxelles-Capitale. Il serait également possible d'envisager que les décrets liés à ces compétences soient votés par la chambre francophone du parlement bruxellois et la chambre néerlandophone, sans pour autant maintenir deux institutions.

### 3. Description du modèle suggéré

Afin de pouvoir envisager les implications budgétaires d'une régionalisation accrue et d'une suppression des Communautés, et sur la base des différents éléments abordés ci-dessus, nous avons choisi de fixer le modèle étudié dans le cadre de cette étude. Nous considérons donc dans le cadre de cette étude que, pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), les Communautés flamande (VG) et française (CF) seraient supprimées et qu'une ou plusieurs institutions bruxelloises deviendraient compétentes pour toutes les matières communautaires sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Nous envisageons deux scénarios pour l'organisation des compétences communautaires sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Dans le premier scénario, les trois Commissions communautaires seraient supprimées et la Région exercerait toutes les compétences, indifféremment de la langue. Dans le second scénario, les deux Commissions unilingues seraient maintenues (la COCOF et la VGC). Ces Commissions conserveraient leurs compétences actuelles et se verraient transférer les compétences exercées actuellement de manière différenciée entre francophones et néerlandophones par les Communautés flamande (VG) et française (CF) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). La Commission communautaire commune (COCOM) serait quant à elle fusionnée avec la Région de Bruxelles-Capitale (RBC).

Pour réaliser des simulations sur l'impact d'un tel modèle institutionnel dans un délai de 6 mois, nous avons dû fixer certaines hypothèses qui ont des implications importantes pour la méthodologie utilisée dans le cadre des projections budgétaires.

Premièrement, nous supposons que la LSF<sup>2</sup> est maintenue dans ses mécanismes, montants et équilibres.

Deuxièmement, nous considérons que chaque Région serait par défaut responsable de l'ensemble des dépenses à effectuer sur son territoire. Nous formulons néanmoins deux exceptions à cette hypothèse. En effet, nous supposons une gestion conjointe (et donc un financement conjoint) (1) pour les domaines liés à l'enseignement supérieur et la recherche, étant donné les effets de débordement qui y sont liés, et (2) pour le financement de la RTBF et de la VRT. Dans ces deux cas, nous considérons que les Régions sont responsables pour effectuer les dépenses liées à la part de leur population qui bénéficie du service

---

<sup>2</sup> Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989.

proposé, indépendamment de sa localisation. Une telle gestion conjointe pourrait prendre plusieurs formes, selon les instruments de coopération utilisés : accord de coopération ou décret conjoint.

Troisièmement, la répartition des recettes et des dépenses entre les territoires régionaux est basée sur les clés et les informations disponibles (par exemple l'utilisation territoriale des subsides culturels, la population scolaire des différentes Régions, les données du rapport du GACB sur les dépenses de la Communauté flamande effectuées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, etc.).

## Partie II : Considérations budgétaires

### 4. Budget bruxellois

Pour évaluer budgétairement le modèle envisagé, il faut pouvoir le comparer à une situation de référence. Pour cette raison, nous analysons et projetons les recettes et les dépenses bruxelloises dans le cadre du modèle institutionnel actuel via la simulation des budgets des entités fédérées à structure institutionnelle inchangée pour la période 2021-2035. Cela nous permet ensuite de mesurer l'effet sur le déficit et sur la dette du modèle proposé. Plus précisément, cette simulation est effectuée pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), la Commission communautaire commune (COCOM), la Commission communautaire française (COCOF) et la Commission communautaire flamande (VGC).

Le cadre macroéconomique, qui sert de référence aux perspectives budgétaires (avant et après réforme) réalisées dans ce rapport, est construit à partir des données économiques disponibles au 1<sup>er</sup> août 2021. En particulier, il s'agit des Comptes nationaux (octobre 2020) et régionaux (février 2021) publiés par l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) et des Perspectives nationales (juin 2021) et régionales (juillet 2021) du Bureau fédéral du Plan (BfP). Pour les années non couvertes par les Perspectives du Bureau fédéral du Plan (BfP), c'est-à-dire la période 2027-2035, le cadre macroéconomique de référence se rapporte au rapport du Comité d'Étude sur le Vieillessement (CEV) (juillet 2021).

En ce qui concerne la croissance, après un repli du PIB en 2020 dû à la pandémie, l'économie belge et celle de ses trois Régions rebondiraient en 2021 et en 2022, avant de renouer avec un taux de croissance similaire à celui d'avant la crise. Les autres principaux paramètres utilisés sont l'inflation (relativement stable sur la période 2025-2035) et le taux d'intérêt nominal à long terme (légèrement négatif en 2020, tendant progressivement vers 2% d'ici 2035).

Sur la base de ces paramètres, les perspectives budgétaires sont établies à partir du budget 2021 initial des entités, après révision visant à tenir compte des variations de paramètres macroéconomiques et des mesures prises en réponse à la pandémie depuis la confection de ces budgets. Les projections sont réalisées à politique inchangée et le taux de croissance utilisé est le taux national. Les projections des charges d'intérêt en particulier sont calculées grâce aux primes de risque communiquées par l'Agence de la dette bruxelloise.

Puisque le modèle envisagé se décline selon deux variantes (une fusion complète de toutes les institutions bruxelloises, ou une fusion de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et de la COCOM avec maintien de la COCOF et de la VGC), nous présentons la simulation des budgets de deux manières différentes. Dans le premier cas, nous la présentons de manière agrégée pour toutes les entités, c'est-à-dire que nous consolidons leurs budgets pour toute la période de projection. Dans le second cas, nous présentons une simulation agrégée des perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et de la COCOM, et des simulations distinctes pour la COCOF et la VGC.

La première simulation (agrégation complète sans réforme) montre que les entités bruxelloises présentent un déficit en 2021 (*cf. le Tableau 1*), qui se maintient sur tout l’horizon de projection malgré une croissance plus rapide des recettes que des dépenses. La dette propre agrégée connaîtrait une augmentation équivalente à 114,5% de sa valeur entre 2025 (date prévue de la mise en œuvre de la réforme) et 2035.

**Tableau 1 : Perspectives budgétaires des entités bruxelloises pour les années 2025, 2030 et 2035, avec agrégation des budgets de la COCOM et de la VGC (en millions EUR) sans réforme de l’Etat**

		2025	2030	2035	Croissance annuelle moyenne
Sans réforme RBC, COCOM, COCOF et VGC	Recettes	6.885	7.810	9.021	2,7%
	Dépenses primaires	8.474	9.315	10.374	2,0%
	Solde primaire	-1.589	-1.505	-1.352	
	Solde net à financer prévisionnel	-1.585	-1.695	-1.769	
	Solde de financement SEC	-1.551	-1.659	-1.730	
	Dette propre	13.915	21.583	29.854	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	202,1%	276,3%	330,9%	

Sources : Documents budgétaires de la RBC, de la COCOM, de la COCOF et de la VGC et calculs CERPE.

Dans la deuxième simulation (*cf. le Tableau 2*), la tendance est similaire pour les budgets consolidés de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune (COCOM), tandis que la dette de la COCOF et celle de la VGC deviendraient nulles à l’horizon 2035. Pour la COCOF, ceci s’explique par l’hypothèse que la trésorerie permettrait de couvrir les déficits, ce qui lui permet de rembourser sa dette malgré des recettes inférieures à ses dépenses. Pour la VGC, ce sont ses recettes supérieures à ses dépenses dès 2023 qui lui permettent d’afficher un solde positif sur tout le reste de la période de projection et d’avoir une dette nulle dès 2034.

**Tableau 2 : Perspectives budgétaires des entités bruxelloises pour les années 2025, 2030 et 2035, avec distinction des budgets de la COCOF et de la VGC (en millions EUR) sans réforme de l’Etat**

		2025	2030	2035	Croissance annuelle moyenne
Sans réforme RBC et COCOM	Recettes	6.467	7.365	8.539	2,8%
	Dépenses primaires	8.026	8.830	9.848	2,1%
	Solde primaire	-1.559	-1.466	-1.309	
	Solde net à financer prévisionnel	-1.564	-1.669	-1.749	
	Solde de financement SEC	-1.530	-1.633	-1.710	
	Dette propre	13.745	21.495	29.854	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	212,5%	291,9%	349,6%	
Sans réforme COCOF	Recettes	565	611	675	1,8%
	Dépenses primaires	615	677	754	2,1%
	Solde primaire	-50	-66	-79	
	Solde net à financer prévisionnel	-32	-46	-57	
	Solde de financement SEC	-32	-46	-57	
	Dette propre	2	0	0	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	0,4%	0,0%	0,0%	
Sans réforme VGC	Recettes	254	282	318	2,2%
	Dépenses primaires	234	255	283	1,9%
	Solde primaire	20	27	35	
	Solde net à financer prévisionnel	11	20	35	
	Solde de financement SEC	11	20	35	

	Dettes propres	167	88	0	
	Ratio dette/recettes	65,7%	31,1%	0,0%	

Sources : Documents budgétaires de la RBC, de la COCOM, de la COCOF et de la VGC et calculs CERPE.

Sur cette base, nous examinons l'impact de la réforme à 4 Régions sur les finances de ces différentes entités. Pour ce faire, nous estimons tout d'abord la part des dépenses et recettes communautaires qui seraient transférées de la Communauté française (CF) et de la Communauté flamande (VG) vers la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Nous fixons également la manière de répartir la dette des entités qui seraient supprimées à l'horizon 2024.

## 5. Répartition des dépenses

Afin d'évaluer l'impact de la réforme, il convient de calculer des clés de répartition permettant d'identifier la part des dépenses des Communautés (française et flamande) qu'il reviendrait à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) de financer après la réforme (dès 2025). Pour identifier de telles clés, nous nous basons sur la répartition territoriale des dépenses figurant aux budgets initiaux 2021, sauf dans les domaines liés à l'enseignement supérieur et la recherche ainsi que pour le financement de la RTBF et de la VRT (*cf. supra*).

Les clés régionales sont obtenues de plusieurs manières : à partir de statistiques, de la consommation de crédits des années antérieures, de la tranche de population, de l'application de décrets, etc. Au niveau de la population, les clés « population » calculées au niveau de la Région wallonne (RW) ne tiennent pas compte de la population germanophone, sauf si explicitement mentionné. Par ailleurs, le modèle évalué considère que les Bruxellois sont constitués de 80% de francophones et de 20% de néerlandophones. Bien que cette hypothèse soit discutable, il s'agit de la clé institutionnelle utilisée dans chacune des réformes de financement de l'État.

Quand aucune logique précise ne peut être appliquée à des dépenses (les dépenses de fonctionnement par exemple), une hypothèse récurrente est alors d'implémenter la même clé de répartition que la moyenne des autres crédits de la même division organique (CF) ou du même domaine politique (VG). Par défaut, les clés de répartition utilisées restent fixes sur la durée de la projection. Néanmoins, certaines clés dérivées de la population sont variables puisqu'elles évoluent dans le temps.

De manière globale, la répartition des dépenses primaires (donc hors charges d'intérêts et amortissements) de la Communauté française donne lieu à une répartition de 24,1% pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et de 75,9% pour la Région wallonne (RW). Cette répartition porte sur un montant au budget 2021 initial de 11.183 millions EUR. Ainsi 2.692 millions EUR de dépenses seraient transférées à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC).

Du côté de la Communauté flamande (VG), il convient d'abord d'identifier la part du budget qui concerne les matières communautaires, puisqu'elle présente un budget unique qui regroupe les dépenses régionales et les dépenses communautaires suite à la « fusion » de ses institutions. Il apparaît que 56,7% des dépenses primaires du budget initial 2021 peuvent être considérées comme des dépenses communautaires, soit un montant de 29.620 millions EUR. De ces dépenses primaires communautaires, 3,6% seraient désormais à la charge de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), soit 1.069 millions EUR au budget initial 2021.

## 6. Répartition des recettes

Nous répartissons aussi bien les recettes définies dans la LSF que les autres recettes. Puisque nous avons fait l'hypothèse que la LSF serait inchangée, nous considérons que les recettes versées aux Communautés sont réparties entre les Régions sans impact sur l'État fédéral.

Les différentes recettes définies dans la LSF sont renseignées ci-après, avec entre parenthèses la part estimée de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Nous répartissons successivement la part attribuée des recettes de TVA (11,91%), la part attribuée des recettes d'IPP (8,41%), la dotation « loterie nationale » (10,73%), la dotation « étudiants étrangers » (22,4% côté francophone, 3,5% côté néerlandophone), la dotation « Jardin Botanique de Meise » (20,13%), la dotation « prestations familiales » (11,74%), la dotation « soins aux personnes âgées » (7,80%), la dotation « soins de santé et aide aux personnes » (12,45%), la dotation « infrastructures hospitalières » partie non académique (10,64%) et partie académique (10,56%), ainsi que la déduction  $\gamma$  relative (11,76%), la dotation « maisons de justice » (10,66%) et la dotation « pôles d'attraction interuniversitaires » (22,4% côté francophone, 3,5% côté néerlandophone).

Nous traitons également le mécanisme de transition et la contribution de « responsabilisation pension ». Dans le modèle évalué, la répartition du mécanisme de transition des Communautés entre la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), la Région wallonne (RW) et la Région flamande (RF) est réalisée en appliquant la clé « population » de l'année 2015 (-73,7 millions EUR pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) en 2021). La répartition de la contribution de responsabilisation pension dépend quant à elle d'une clé « masse salariale globale » utilisée pour la répartition des dépenses et évoluant sur la période de projection.

Les autres recettes de la Communauté française (CF) sont traitées de manière distincte et donnent lieu à une répartition de 20,9% pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et 79,1% pour la Région wallonne (RW) sur un montant de 215 millions EUR au budget initial 2021. La répartition des autres recettes communautaires de la Communauté flamande (VG) aboutit quant à elle à 5,5% pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et 94,5% pour la Région flamande (RF) sur un montant de 239 millions EUR au budget initial 2021.

Globalement, tous types de recettes compris et selon les budgets 2021 initiaux, les montants transférés de la Communauté flamande (VG) vers la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) sont estimés à 588 millions EUR, soit 2,40% des recettes communautaires de la Communauté flamande (VG), et ceux de la Communauté française (CF) à 2.368 millions EUR, soit 22,06% des recettes de la Communauté française (CF).

## 7. Répartition de la dette

La répartition du stock de dette est réalisée en utilisant une approche prospective : elle consiste à répartir le stock existant ou prévu à la date de la réforme (pour l'année 2024) sur la base des recettes transférées. Cette approche fait appel à la notion de capacité de remboursement future.

De cette manière, sur un stock de dette flamande estimé à 32,1 milliards EUR en 2024, dont 18,1 milliards considérés comme de la dette purement communautaire, 387,5 millions EUR (soit 2,15%) seraient transférés à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Elle se verrait également transférer 3.086,8 millions EUR en provenance de la Communauté française (CF), soit 21,93% de son stock de dette. Ces clés sont appliquées également aux dépenses relatives aux charges d'intérêt qui prennent cours à partir de l'année 2025.

## 8. Scénario de référence

Le scénario de référence suppose une répartition régionale de l'impôt des personnes physiques (IPP) selon le lieu de domicile, une non-régionalisation de l'impôt des sociétés (ISOC) et une clé population francophone/néerlandophone 80-20 pour le territoire bruxellois. Il se décline en deux variantes : avec ou sans maintien de la Commission communautaire française (COCOF) et de la Commission communautaire flamande (VGC).

### 8.1. Suppression de la COCOF et de la VGC

Dans le cas où elles sont supprimées et qu'il ne subsiste qu'une unique entité bruxelloise fusionnée, nous consolidons les masses budgétaires résultant de la répartition régionale des compétences communautaires de la Communauté française (CF) et de la Communauté flamande (VG) avec la projection du budget bruxellois dans le cadre du modèle institutionnel actuel où la Commission communautaire commune (COCOM), la Commission communautaire française (COCOF) et la Commission communautaire flamande (VGC) sont elles-mêmes consolidées à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Nous considérons également que, dans ce cas de figure, il y a lieu d'harmoniser les barèmes du personnel enseignant. Nous choisissons d'harmoniser les salaires à la hausse, afin que les traitements salariaux des membres du personnel francophone atteignent ceux de leurs homologues néerlandophones. Nous étalons l'harmonisation sur 5 ans (soit la période 2025-2029) afin d'en lisser les effets sur les finances publiques. Les résultats de l'impact de l'harmonisation pour les années 2025, 2030 et 2035 sont présentés dans le Tableau 3.

**Tableau 3 : Impact d'une harmonisation des barèmes du personnel enseignant sur les finances de l'entité bruxelloise post-réforme (en milliers EUR) pour les années 2025, 2030 et 2035**

	2025	2030	2035
<b>Situation initiale sans harmonisation</b>			
Dépenses salariales de l'enseignement transférées à Bruxelles depuis la CF	1.442.477	1.649.869	1.887.634
<b>Harmonisation sur 5 années (2025-2029)</b>			
Dépenses salariales de l'enseignement transférées à Bruxelles depuis la CF	1.456.464	1.729.660	1.978.884
Impact de l'harmonisation sur les dépenses	13.988	79.763	91.249
Impact de l'harmonisation sur la dette	13.988	304.645	736.802
<b>Harmonisation sur une seule année (2025)<sup>3</sup></b>			
Dépenses salariales de l'enseignement transférées à Bruxelles depuis la CF	1.512.516	1.729.660	1.978.884
Impact de l'harmonisation sur les dépenses	69.939	79.763	91.249
Impact de l'harmonisation sur la dette	69.939	448.083	880.240

Le Tableau 4 indique les résultats du modèle à politique inchangée en termes de dépenses et de recettes. Le transfert de compétences engendre une détérioration du déficit sur toute la période de projection, ce qui augmente mécaniquement l'encours de la dette. En effet, les recettes transférées en provenance de la Communauté française (CF) sont inférieures aux dépenses transférées, et évoluent à un taux annuel moyen plus faible que ces dernières. Au solde primaire négatif projeté sans réforme s'ajoute donc un solde primaire négatif suite au transfert de compétences en provenance de la Communauté française (CF). C'est le cas également pour le transfert de compétences en provenance de la Communauté flamande (VG). En 2035, là où la dette atteindrait 350% des recettes sans réforme, elle en atteindrait 386% dans ce scénario (en montants absolus, il s'agirait d'une dette de 49.216 millions EUR).

<sup>3</sup> Ces chiffres sont présentés à titre comparatif.

Tableau 4 : Perspectives budgétaires d'une entité régionale bruxelloise fusionnée avec suppression de la COCOF et de la VGC pour les années 2025, 2030 et 2035 (en millions EUR)

		2025	2030	2035	Croissance annuelle moyenne
Sans réforme	Solde primaire	-1.589	-1.505	-1.352	
	Solde de financement SEC	-1.551	-1.659	-1.730	
	Dette propre	13.915	21.583	29.854	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	<i>202,1%</i>	<i>276,3%</i>	<i>330,9%</i>	
En provenance de la CF	Recettes	2.400	2.676	3.091	
	Dépenses primaires	2.985	3.373	3.851	
	Solde primaire	-585	-697	-760	
	Solde net à financer prévisionnel	-607	-814	-1.008	
	Solde de financement SEC	-594	-802	-998	
	Dette propre	3.694	7.382	12.013	
En provenance de la VG	Recettes	543	579	647	
	Dépenses primaires	1.032	1.157	1.338	
	Solde primaire	-490	-579	-691	
	Solde net à financer prévisionnel	-467	-622	-834	
	Solde de financement SEC	-460	-615	-827	
	Dette propre	854	3.623	7.349	
Avec réforme	Recettes	9.828	11.065	12.759	2,6%
	Dépenses primaires	12.491	13.845	15.563	2,2%
	Solde primaire	-2.663	-2.780	-2.803	
	Solde net à financer prévisionnel	-2.589	-3.131	-3.612	
	Solde de financement SEC	-2.605	-3.075	-3.555	
	Dette propre	18.463	32.588	49.216	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	<i>187,9%</i>	<i>294,5%</i>	<i>385,7%</i>	

Sources : Documents budgétaires de la RBC, de la COCOM, de la COCOF et de la VGC et calculs CERPE.

## 8.2. Maintien de la COCOF et de la VGC

Dans le cas où les Commissions communautaires française (COCOF) et flamande (VGC) sont maintenues, nous consolidons les masses budgétaires résultant de la répartition régionale des compétences communautaires de la Communauté française (CF) et de la Communauté flamande (VG) avec la projection du budget bruxellois dans le cadre du modèle institutionnel actuel où la Commission communautaire commune (COCOM) est elle-même consolidée à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), mais pas les Commissions communautaires française (COCOF) et flamande (VGC).

Dans ce modèle, ce sont les Commissions communautaire française (COCOF) et flamande (VGC) qui reprennent l'ensemble des compétences communautaires ; il n'y a donc pas d'implications financières pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et la Commission communautaire commune (COCOM). Par ailleurs, nous n'envisageons pas d'harmonisation des échelles barémiques du personnel enseignant car l'organisation de l'enseignement bruxellois par deux entités distinctes devrait permettre de conserver deux barèmes salariaux distincts sur le même territoire.

À politique inchangée, le transfert de compétences en provenance de la Communauté française (CF) engendre pour la Commission communautaire française (COCOF) une détérioration du déficit sur toute la période de projection (*cf. le Tableau 5*), ce qui augmente mécaniquement l'encours de la dette. En 2035, là où la dette atteindrait 0% des recettes sans réforme, elle en atteindrait 296% dans ce scénario (en montants absolus, il s'agirait d'une dette de 11.156 millions EUR).

Tableau 5 : Perspectives budgétaires dans le cas où la COCOF reçoit les compétences communautaires pour les années 2025, 2030 et 2035 (en millions EUR)

		2025	2030	2035	Croissance annuelle moyenne
Sans réforme	Solde primaire	-50	-66	-79	
	Solde de financement SEC	-32	-46	-57	
	Dette propre	2	0	0	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	
En provenance de la CF	Recettes	2.401	2.682	3.098	
	Dépenses primaires	2.972	3.294	3.761	
	Solde primaire	-571	-612	-663	
	Solde net à financer prévisionnel	-594	-723	-891	
	Solde de financement SEC	-580	-712	-881	
	Dette propre	3.680	7.054	11.156	
Avec réforme	Recettes	2.966	3.293	3.773	2,4%
	Dépenses primaires	3.586	3.971	4.515	2,3%
	Solde primaire	-620	-679	-742	
	Solde net à financer prévisionnel	-625	-770	-947	
	Solde de financement SEC	-612	-758	-938	
	Dette propre	3.683	7.054	11.156	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	<i>124,2%</i>	<i>214,2%</i>	<i>295,7%</i>	

Sources : Documents budgétaires de la COCOF et calculs CERPE.

Le transfert de compétences en provenance de la Communauté flamande (VG) engendre pour la Commission communautaire flamande (VGC) une détérioration du déficit sur toute la période de projection (*cf. le Tableau 6*), ce qui augmente mécaniquement l'encours de la dette. En 2035, là où la dette atteindrait 0% des recettes sans réforme, elle en atteindrait 769% dans ce scénario (en montants absolus, il s'agirait d'une dette de 7.421 millions EUR).

Tableau 6 : Perspectives budgétaires de la VGC dans le cas où elle reçoit les nouvelles compétences communautaires pour les années 2025, 2030 et 2035 (en millions EUR)

		2025	2030	2035	Croissance annuelle moyenne
Sans réforme	Solde primaire	20	27	35	
	Solde de financement SEC	11	20	35	
	Dette propre	167	88	0	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	<i>65,7%</i>	<i>31,1%</i>	<i>0,0%</i>	
En provenance de la VG	Recettes	524	571	647	
	Dépenses primaires	1.032	1.157	1.338	
	Solde primaire	-508	-587	-691	
	Solde net à financer prévisionnel	-485	-634	-840	
	Solde de financement SEC	-478	-627	-832	
	Dette propre	872	3.715	7.421	
Avec réforme	Recettes	779	853	965	2,2%
	Dépenses primaires	1.267	1.412	1.621	2,5%
	Solde primaire	-488	-560	-656	
	Solde net à financer prévisionnel	-474	-614	-805	
	Solde de financement SEC	-468	-607	-797	
	Dette propre	1.039	3.802	7.421	
	<i>Ratio dette/recettes</i>	<i>133,4%</i>	<i>445,8%</i>	<i>769,3%</i>	

Sources : Documents budgétaires de la VGC et calculs CERPE.

### 8.3. Analyse des déficits

Le transfert des matières communautaires engendre, selon notre modèle, un important déficit pour l'entité qui reçoit les compétences communautaires sur le territoire bruxellois. Nous cherchons ici à identifier la source de ce déficit en début de période, soit en 2025.

Notons dans un premier temps que les deux entités communautaires, dont on répartit les recettes et les dépenses, présentent un déficit pour l'année 2025<sup>4</sup>.

Les soldes primaires transférés à l'entité bruxelloise sont fonction des recettes et des dépenses primaires communautaires qui lui sont transférées et peuvent être décomposés en deux parties. La première correspond à la part du déficit communautaire attribué à l'entité bruxelloise s'il lui est transféré le même pourcentage de dépenses que de recettes. Il s'agit donc du transfert du déficit communautaire au prorata des recettes distribuées vers Bruxelles. Nous l'appellerons déficit proportionnel.

La seconde composante du déficit transféré est la partie imputable à la différence entre la part des recettes transférées et la part des dépenses transférées. Nous observons que l'entité bruxelloise reçoit une plus grande part des dépenses primaires que des recettes, tant de la Communauté flamande (VG) que de la Communauté française (CF), ce qui accroît le déficit transféré. Cette part du déficit n'est pas liée à la situation budgétaire de l'entité communautaire, mais bien aux recettes et dépenses liées à l'exercice des compétences communautaires sur le territoire bruxellois. Nous appellerons cette composante le déficit spécifique.

<sup>4</sup> Il est possible de montrer que cela est le cas pour la Communauté flamande (VG) lorsqu'on isole, au sein du budget, les recettes et dépenses purement communautaires, puisque le budget fusionne les recettes et dépenses communautaires et régionales.

**Tableau 7 : Décomposition des déficits transférés par les Communautés pour l'année 2025 (en milliers EUR)**

	Communauté française (CF)	Communauté flamande (VG)
Déficit proportionnel	-320.940	-102.330
Déficit spécifique	-263.631	-405.528
<b>Déficit transféré total (2025)</b>	<b>-584.572</b>	<b>-507.858</b>

On remarque que, dans le cas de la Communauté flamande (VG), 80% du déficit de 2025 provient du déficit spécifique (*cf. le Tableau 7*). Pour la Communauté française (CF), la part est plus faible (45%) mais reste conséquente. Il nous est possible, pour chaque Communauté, de décomposer le déficit spécifique selon les catégories de dépenses. Cela nous permet d'identifier quels groupes de dépenses expliquent le déficit, par l'effet conjugué de leur clé de répartition et de leur importance budgétaire.

Le déficit spécifique transféré depuis la Communauté française (CF) provient principalement de trois types de dépenses. Les premières sont relatives aux cabinets ministériels, à la gestion des immeubles, à l'informatique, etc. Les clés de répartition élevées dans ces domaines (supérieures à 30%) sont attribuables à une perte d'économies d'échelle importante induite par le partage de ces dépenses communautaires.

La seconde source de déficit provient de la culture pour laquelle les clés de répartition sont plus élevées également. Le déficit occasionné est fortement lié à la structure actuelle des dépenses qui accorde davantage de moyens sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) que sur celui de la Région wallonne (RW).

Enfin, la troisième source de déficit est l'enseignement. Il s'agit ici à la fois d'un effet volume (pour l'enseignement fondamental et secondaire, dont les clés ne sont pas particulièrement élevées, mais qui représentent une part conséquente du budget) et d'un effet taux pour l'enseignement artistique et de promotion sociale.

Le déficit spécifique transféré depuis la Communauté flamande (VG) provient principalement de la culture, dont la clé de répartition est très élevée (on estime que 16,7% des dépenses culturelles flamandes sont effectuées sur le territoire bruxellois) et de l'enseignement (principalement à travers un effet volume). On retrouve également comme source du déficit spécifique, comme pour la Communauté française (CF), une part des dépenses liées à l'administration en raison de pertes d'économies d'échelle. Certains programmes sont entièrement transférés vers Bruxelles (notamment le financement de la VGC), et pèsent aussi sur le déficit.

Enfin, il pourrait apparaître à première vue que certains domaines ont un effet positif sur le déficit à la suite de l'utilisation de clés relativement faibles. Il s'agit des domaines liés aux soins de santé, aux soins aux personnes âgées, aux allocations familiales ou au financement des crèches par exemple. La part principale de ces compétences est en réalité déjà exercée par la Commission communautaire commune (COCOM) sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ce qui explique les clés utilisées. Notons par ailleurs que la clé sur les dépenses pour le financement de *Kind&Gezin* est plus élevée qu'une clé population « 0-17 ans » qui considère que 20% de la population bruxelloise est néerlandophone, car Bruxelles est surreprésentée dans ces dépenses.

## 9. Scénarios alternatifs

Outre une réforme globale des mécanismes de financement du nouveau modèle institutionnel pour tenir compte des spécificités propres de Bruxelles (sur-représentation culturelle notamment), d'autres pistes sont envisagées pour réduire les possibles problèmes de sous-financement de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Nous envisageons les scénarios alternatifs suivants : une transition d'une clé IPP mesurée au lieu de domicile vers une clé IPP mesurée au lieu de travail, une régionalisation de l'impôt des sociétés (ISOC) et une hypothèse de répartition de la population bruxelloise entre francophones et néerlandophones de « 91,8%-8,2% ».

### 9.1. Clé IPP lieu de travail

Rappelons tout d'abord que l'impôt des personnes physiques (IPP) est actuellement réparti entre l'autorité fédérale et les Régions. Lorsqu'il s'agit de répartir l'IPP, il est communément fait référence à deux approches. La première consiste à attribuer les recettes de l'IPP selon le lieu de domicile du contribuable tandis que la deuxième implique de considérer son lieu de travail. Sans grande surprise, l'importance du flux de navetteurs vers la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) signifie que la deuxième approche lui est plus favorable.

Il existe toutefois des obstacles à une transition de la première approche vers la deuxième. Premièrement, l'approche au lieu de travail est favorable à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) mais est, par conséquent, défavorable aux deux autres Régions, ce qui modifierait fortement les équilibres de la LSF actuelle. Il paraît donc évident que la transition impliquera de longues négociations et qu'elle se fera au prix de compromis.

Deuxièmement, l'idée d'une transition vers une approche au lieu de travail implique de répondre à de nombreuses questions telles que :

- quel sera le nouveau mix considéré ? Est-ce que l'on aura une approche 100% lieu de travail ? ou une combinaison des deux approches ? Mais dans ce cas, dans quelles proportions ?
- quelle partie de l'IPP sera concernée ? Est-ce que l'on ne considèrera que l'IPP régional ou également l'IPP fédéral ?

Troisièmement, la manière d'appréhender la répartition de l'IPP bouleverserait complètement l'équilibre de la LSF. Les mécanismes de transition et de solidarité, construits à partir de l'hypothèse d'une clé IPP au lieu de domicile, n'auraient plus aucune cohérence et devraient être retravaillés et renégociés.

Finalement, depuis la sixième réforme de l'État, l'article 64quater de la LSF prévoit que des moyens sont octroyés annuellement à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) pour compenser une partie de la perte de revenus consécutive au flux net de navetteurs. Il s'agit d'un mécanisme horizontal de solidarité, allant de la Région wallonne (RW) et la Région Flamande (RF) vers la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). La dotation « navetteurs » vise à compenser une partie de l'impôt régional moyen des navetteurs travaillant à Bruxelles et le fait que de nombreux navetteurs bénéficient des services publics bruxellois sans que la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) ne soit soutenue financièrement, puisque l'IPP est calculé au lieu de résidence et non au lieu de travail. Cette dotation s'élève à 44 millions d'euros par an. Selon toute vraisemblance, en cas de transition vers une approche au lieu de travail, cette dotation deviendrait difficile à justifier.

Si on cherche à identifier l'effet d'une telle transition (*cf. le Tableau 8*), il est possible de calculer que la ventilation bruxelloise augmenterait de 4,97 points de pourcentage avec une ventilation des recettes

de l'IPP au lieu de travail par rapport à une ventilation au lieu de domicile. La part flamande diminuerait de 2,73 points de pourcentage et la part wallonne de 2,24 points de pourcentage.

**Tableau 8 : Différences résultant de la répartition régionale de l'IPP selon le lieu de travail pour les recettes des entités bruxelloises post-réforme pour les années 2025, 2030 et 2035 (scénario IPP modifié – scénario de référence) (en milliers EUR)**

	2025	2030	2035
<b>Région de Bruxelles-Capitale (RBC) sans réforme</b>			
<i>Total</i>	356.687	472.349	619.693
Additionnels nets à l'IPP	619.479	782.763	996.172
Dotation emploi	109.024	124.084	143.487
Dotation dépenses fiscales	101.148	115.119	133.120
Mécanisme de solidarité nationale	-428.963	-505.616	-609.086
Dotation navetteurs	-44.000	-44.000	-44.000
<b>En provenance de la Communauté française (CF)</b>			
<i>Total</i>	374.218	425.818	492.307
Dotation IPP	373.519	425.117	491.608
Recettes issues de la Loterie nationale	699	701	699
<b>En provenance de la Communauté flamande (VG)</b>			
<i>Total</i>	93.555	106.454	123.077
Dotation IPP	93.380	106.279	122.902
Recettes issues de la Loterie nationale	175	175	175
<b>Total</b>			
<b>Total</b>	<b>824.460</b>	<b>1.004.621</b>	<b>1.235.077</b>
<i>dont impact dotations fédérales</i>	677.945	771.475	891.991
<i>dont impact mécanisme de solidarité nationale</i>	-428.963	-505.616	-609.086
<i>dont impact IPP régional</i>	619.479	782.763	996.172
<i>dont impact dotation navetteurs</i>	-44.000	-44.000	-44.000

Au final, l'impact le plus important pour les entités bruxelloises serait dû à la hausse de l'IPP régional. L'impact dû à l'amélioration de la clé IPP fédéral serait mitigé par la perte du mécanisme de solidarité nationale mais resterait positif si on tient compte des recettes issues des Communautés française (CF) et flamande (VG). Enfin, la suppression de la dotation « navetteurs », conséquence indirecte d'une répartition au lieu de travail, représenterait une perte de 44 millions EUR.

## 9.2. Clé ISOC

Dans ce scénario alternatif, le critère du siège social (au lieu du siège d'exploitation) est suggéré comme critère de répartition dans le cadre d'une réforme fiscale structurelle de l'impôt des sociétés (ISOC).

Il faut d'abord rappeler que l'ISOC est actuellement perçu par l'autorité fédérale sous plusieurs formes différentes dans le budget des voies et moyens, pour un total de 16,6 milliards EUR. Le produit de l'ISOC n'est pas perçu par les Régions actuellement, mais par l'autorité fédérale. Pour que le critère de répartition régionale (siège social ou siège d'exploitation) ait une influence sur leur financement, il faudrait avant tout prévoir, dans la réforme structurelle, une distribution régionale du produit de l'impôt.

Une telle distribution pourrait prendre deux formes : une régionalisation accompagnée d'une autonomie fiscale ou le reversement du produit de l'impôt par l'autorité fédérale, sur la base du siège d'exploitation ou du siège social.

La régionalisation de l'ISOC accompagnée d'une autonomie fiscale pourrait être dommageable pour les entités, en particulier si le siège social est choisi comme critère de répartition. Premièrement, les

Régions seraient exposées à un risque très élevé de déplacement de la base taxable, les menant à s'engager dans une concurrence fiscale dommageable et stérile. Deuxièmement, le niveau des recettes d'ISOC est fortement volatile d'une année à l'autre en temps normal. L'ajout d'une régionalisation et d'une concurrence à partir du critère du siège social ne ferait qu'exacerber la volatilité, compliquant l'exercice de confection du budget. Troisièmement, la définition d'une règle de partage basée sur des critères peu délocalisables ne mettent pas à l'abri de comportements opportunistes. D'un point de vue économique, on considère que, si les effets de la concurrence fiscale en termes d'efficacité demeurent ambigus, ses effets en termes d'efficience et d'équité sont clairement défavorables.

Une seconde forme de distribution régionale du produit de l'ISOC pourrait être le reversement du produit de l'impôt par une dotation du Fédéral (qui conserverait le pouvoir fiscal). Si on envisage un partage régional, il faut définir le contexte dans lequel ce reversement aurait lieu. Nous envisageons trois cas de figure possibles.

1. Dans le premier cas, nous imaginons un partage de l'ISOC comme source de refinancement. Cependant, dans l'hypothèse d'un refinancement, l'ISOC redistribué ne représenterait qu'une petite partie de la totalité de l'impôt. De plus, la clé de partage (siège social) ne serait pas utilisée, car le critère de répartition serait axé sur les difficultés budgétaires.
2. Dans le deuxième cas, nous imaginons un nouveau transfert de compétences actuellement fédérales, financé par une dotation ISOC.
3. Enfin, le troisième cas propose un remplacement d'une partie de la dotation IPP par une dotation ISOC. En pratique, un reversement de la totalité d'une ressource fiscale sans transfert d'autonomie n'est pas une très bonne idée, à long terme. Imaginons en effet que la dynamique d'évolution de la dotation (l'inflation et le PIB par exemple) soit plus rapide que l'évolution de l'ISOC : l'autorité fédérale se retrouverait rapidement obligée de recourir à un autre impôt comme source de financement pour respecter ses obligations.

Les trois scénarios évoqués ci-dessus engendreraient deux difficultés majeures. Premièrement, il y aurait des conséquences non négligeables pour l'autorité fédérale, qui possède la plus grande part de la dette (plus de 75%) et du déficit du pays (plus de 5% du PIB). Deuxièmement, une révision des mécanismes de solidarité nationale serait inévitable, que la situation budgétaire du Fédéral soit dégradée ou non.

Nous nous livrons à un exercice d'estimation d'une clé « ISOC siège social » (*cf. le Tableau 9*), qui est purement indicatif d'options dont le réalisme politique n'a pas été évalué. Pour estimer la clé ISOC au siège social, nous calculons la moyenne des quatre dernières années (2016-2019) des clés régionales. Ensuite, nous supposons que cette clé sera constante au cours du temps (il s'agit d'une hypothèse forte).

Comme le partage de l'ISOC n'est pas supposé accompagné d'une autonomie fiscale, il y a lieu de considérer que le critère de « répartition au siège social » sert uniquement d'indicateur pour les négociateurs dans la fixation d'une clé forfaitaire. Dans le cas où il y aurait régionalisation avec transfert d'autonomie fiscale, la dynamique serait bien entendu plus forte et dépendrait du comportement des Régions en matière de fiscalité, et de la réaction des entreprises à ces incitants.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), la répartition de l'ISOC au siège social serait de loin la plus avantageuse (26,6%), avec près de 10 points de pourcentage supplémentaires par rapport au siège d'exploitation (16,4%). Toutefois, comme indiqué ci-dessus, cette clé serait aussi la plus volatile de toutes. La clé « IPP lieu de travail » arriverait en troisième position (13,0%). Ces trois clés surpasseraient

nettement la clé « population totale » (10,6%), qui serait cependant meilleure que la clé « IPP lieu de domicile » (8,4%), actuellement utilisée dans la LSF.

**Tableau 9 : Comparaison des clés de répartition régionale (2021) (en %)**

	Clé « ISOC siège social »	Clé « ISOC siège d'exploitation »	Clé « IPP lieu de travail »	Clé « IPP lieu de domicile »	Clé « population »
RBC	26,60%	16,4%	13,01%	8,45%	10,6%
RF	58,60%	63,0%	61,36%	63,87%	57,8%
RW	14,80%	20,6%	25,63%	27,68%	31,7%

Sources : SPF Finances, BfP et calculs CERPE.

### 9.3. Clé population « 91,8-8,2 »

Dans le cadre de l'évaluation des besoins, les clés « population » utilisées dans le scénario de référence prévoient une répartition linguistique des Bruxellois sur la base de la clé communément utilisée pour la répartition du financement de certaines compétences, la clé « 80-20 ». En pratique, le scénario de référence suppose que la population bruxelloise est constituée à 80% de francophones et à 20% de néerlandophones. Néanmoins, cette hypothèse est forte et il est raisonnable de s'interroger sur son réalisme.

En effet, le ministère des Finances indiquait en 2020 que 91,8% des déclarations IPP de 2019 étaient remplies en français<sup>5</sup>. Afin de mesurer la sensibilité de notre modèle à l'hypothèse portant sur la composition de la population bruxelloise, nous proposons donc de remplacer la clé « 80-20 » par une clé « 91,8-8,2 ». Les effets de ce changement d'hypothèse sur la répartition des dépenses et recettes permettent en effet d'évaluer si les conclusions générales du modèle seraient modifiées de manière significative dans le cas où la proportion de francophones et de néerlandophones à Bruxelles était différente de 11,8 points de pourcentage de l'hypothèse initiale.

Ce changement de clé n'a pas d'impact sur la répartition des recettes issues de la LSF. En effet, celle-ci se base sur une clé population « 80-20 » dans tous les scénarios puisqu'il s'agit de la clé prévue par la loi. De plus, précisons que le changement d'hypothèse ne modifie que les dépenses et recettes réparties grâce à une clé « population ». Cela signifie que toutes les dépenses et recettes qui ont été réparties grâce à des données plus précises sur l'utilisation effective des services (par exemple les subsides culturels ou les dépenses d'enseignement) ne sont pas modifiées suite au changement d'hypothèse.

Concernant la Communauté flamande (VG), l'impact du changement de clé porte principalement sur une diminution des dépenses primaires transférées à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Cette diminution est majoritairement imputable aux dépenses du domaine politique « G. Bien-être, santé publique et famille », et notamment des programmes « GH. Protection sociale » et « GI. Infrastructure de soins », dont les clés de répartition des dépenses diminuent en même temps que la part de la population bruxelloise considérée comme néerlandophone. Au niveau des recettes transférées, nous observons également une diminution qui ne dépasse pas 500 milliers EUR sur la période observée. Il en résulte une augmentation du solde primaire transféré depuis la Communauté flamande (VG). En d'autres termes, le changement de clé réduit le déficit primaire transféré de la Communauté flamande (VG) vers l'entité bruxelloise.

<sup>5</sup> Deglume, P. 2020. « Bruxelles à 91,8% francophone selon les déclarations fiscales ». L'Echo 29/01/2020, disponible sur : <https://www.lecho.be/economie%20politique/belgique/bruxelles/bruxelles-a-91-8-francophone-selon-les-declarations%20fiscales/10203376.html>.

Concernant la Communauté française (CF), l'impact du changement de clé sur les dépenses transférées est positif puisque celles-ci augmentent. Une partie importante de cette variation provient de la dotation à l'ONE, dont la clé de répartition augmente en même temps que la part de la population bruxelloise considérée francophone. Nous observons également une hausse au niveau des recettes transférées. Il en résulte une détérioration du solde primaire transféré depuis la Communauté française (CF). En d'autres termes, le changement de clé augmente le déficit primaire transféré de la Communauté française (CF) vers l'entité bruxelloise.

Dans le modèle avec maintien des Commissions communautaires française (COCOF) et flamande (VGC) à Bruxelles après réforme, les impacts précédemment cités concernent directement et uniquement ces deux institutions. Dans le modèle où une seule entité bruxelloise fusionnée subsiste après la réforme, il convient d'additionner les impacts sur les soldes primaires transférés depuis la Communauté française (CF) et la Communauté flamande (VG) afin d'obtenir l'impact total sur l'entité bruxelloise.

Nous observons que la modification de la clé population au sein de nos hypothèses de répartition entraîne, pour l'entité bruxelloise recevant les compétences communautaires de la Communauté française (CF) et de la Communauté flamande (VG) sur son territoire, une amélioration de son solde primaire (cf. le Tableau 10). Cet impact positif est cependant limité, puisqu'il n'entraînerait qu'une réduction moyenne de 0,7% du déficit primaire de l'entité bruxelloise sur la période observée.

**Tableau 10 : Impact total du changement de clé population sur le solde primaire de l'entité bruxelloise post-réforme pour les années 2025, 2030 et 2035 (en milliers EUR)**

	2025	2030	2035
Impact sur le solde primaire transféré de la CF	-34.033	-38.465	-43.787
Impact sur le solde primaire transféré de la VG	49.009	57.293	68.071
<b>Impact sur le solde primaire de l'entité bruxelloise post-réforme</b>	<b>14.976</b>	<b>18.829</b>	<b>24.284</b>

## Conclusion

Cette étude vise à répondre à la demande du Service public régional de Bruxelles (SPRB) d'analyser les implications financières pour la Région de Bruxelles-Capitale d'une 7<sup>ème</sup> réforme de l'État qui se traduirait par la suppression des Communautés française, germanophone et flamande et de la Commission communautaire commune (COCOM) et la création de quatre entités régionales (wallonne, bruxelloise, flamande et germanophone). En particulier, il s'agit d'estimer les impacts budgétaires (et, dans une moindre mesure, institutionnels et opérationnels) d'une telle réforme sur la Région de Bruxelles-Capitale via deux scénarios de référence :

- le premier scénario prévoit un transfert de toutes les compétences des Communautés française et flamande aux Régions ainsi qu'un transfert des compétences de la COCOM à la Région de Bruxelles-Capitale ;
- le second scénario prévoit le transfert des compétences des Communautés françaises et flamande à la Commission communautaire française (COCOF), à la Commission communautaire flamande (VGC) et aux Régions wallonne et flamande ainsi que le transfert des compétences de la COCOM à la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette étude estime également l'impact pour la ou les nouvelles entités régionales de scénarios alternatifs prévoyant (1) une prise en compte de l'impôt des personnes physiques (IPP) au lieu de travail plutôt qu'au lieu de domicile, (2) une répartition de l'impôt des sociétés (ISOC) sur une base territoriale et (3) une répartition des dépenses communautaires sur la base d'une « clé population » basée sur la langue choisie par les habitants bruxellois pour leur déclaration fiscale (91,8% en français et 8,2% en néerlandais) plutôt que sur la base de la clé de répartition appliquée actuellement dans la loi spéciale de financement du 6 janvier 2014 (LSF), à savoir 80%-20%. Ces scénarios alternatifs sont discutés tant par rapport à leur impact budgétaire potentiel que par rapport à leur faisabilité.

**D'un point de vue juridique et institutionnel**, une réforme vers un modèle à quatre Régions nécessiterait une révision d'un grand nombre d'articles de la Constitution qui n'ont pas toujours été ouverts lors des déclarations de révision en 2019. Il faudrait donc qu'une nouvelle déclaration de révision soit adoptée par les trois organes fédéraux titulaires du pouvoir législatif pour procéder aux aménagements constitutionnels nécessaires à la suppression des Communautés. De plus, les modifications proposées devraient rassembler une large majorité politique puisqu'elles ne seront acquises que si au moins deux tiers des membres dans chacune des Chambres sont présents et que le changement proposé réunit au moins deux tiers des suffrages émis.

Il conviendrait également de modifier différentes lois spéciales, en particulier la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI), ce qui nécessiterait la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres fédérales, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

Les scénarios envisagés impliquent également que les domaines qui pouvaient intéresser exclusivement soit les francophones, soit les néerlandophones, relèveront dorénavant de la structure régionale. Il existe diverses dispositions garantissant actuellement la protection des minorités dans la structure régionale mais il n'en demeure pas moins que les instances de la Région de Bruxelles-Capitale sont majoritairement dominées par des francophones. Il serait toutefois tout à fait possible d'envisager que des dispositifs particuliers soient prévus en fonction des matières gérées par la Région (par exemple, les anciennes matières unicomunitaires ou bipersonnalisables) afin d'assurer une prise de décision respectueuse des particularités bruxelloises et, en particulier, de la minorité néerlandophone.

**D'un point de vue budgétaire**, à politique inchangée et sans modification de la LSF, la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM ne devraient pas atteindre l'équilibre de leurs comptes publics sur toute la période de projection (2020-2035), avec un déficit estimé en 2035 (sans réforme) de 1,71 milliards d'euros et une dette estimée à un peu moins de 30 milliards, ce qui représenterait 349,6% de leurs recettes cette année-là. Ce déficit est toutefois en diminution, en raison d'une augmentation moyenne des recettes supérieure à celle des dépenses. La COCOF connaît également un déficit sur toute la période, estimé à 57 millions d'euros en 2035 pour un total de 675 millions d'euros de recettes. À l'inverse, la VGC devrait connaître en 2035 un surplus de 35 millions d'euros pour des recettes estimées à 318 millions d'euros. Enfin, dans le cas d'une agrégation des entités bruxelloises (RBC, COCOM, COCOF et VGC), le déficit s'établirait à 1,352 milliards d'euros pour une dette de 29,854 milliards d'euros représentant 330,9% des recettes estimées de ces entités.

L'évaluation de la réforme visant à répartir les dépenses et les recettes associées aux compétences de la Communauté flamande et de la Communauté française sur une base régionale montre logiquement une augmentation des recettes et des dépenses des entités concernées dans les deux scénarios (transfert à la Région de Bruxelles-Capitale et transfert à la COCOF et à la VGC) mais également une hausse des déficits dans les deux scénarios. Dans le scénario d'un transfert de l'ensemble des compétences communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale, son déficit s'établirait en 2035 à 3,555 milliards d'euros, pour des recettes estimées à 12,759 milliards d'euros. La dette de l'entité (y compris le transfert estimé des dettes communautaires) passerait à 49,216 milliards d'euros, soit 385,7% de ses recettes. Dans le scénario prévoyant le maintien de la COCOF et de la VGC et le transfert des compétences communautaires à ces entités, l'impact est particulièrement important pour la VGC. Celle-ci aurait en 2035 un déficit de 797 millions d'euros pour des recettes estimées de 956 millions d'euros, avec une dette s'établissant à 769,3% des recettes cette même année. Le déficit de la COCOF, en légère baisse sur la période, serait de 938 millions en 2035 pour des recettes estimées à 3,773 milliards d'euros, soit 295,7% de ses recettes.

Cette augmentation des déficits peut être expliquée par deux éléments. D'une part, un déficit proportionnel est transféré par la Communauté française et par la Communauté flamande. Selon nos estimations, ces deux entités présentent en effet un déficit sur toute la période de projection et, dans le cadre du transfert de compétences vers les entités bruxelloises, une part de ce déficit apparaît logiquement dans les comptes de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>6</sup>. D'autre part, un déficit spécifique est transféré à la Région de Bruxelles-Capitale, c'est-à-dire qu'une part plus importante des dépenses lui est transférée par rapport à la part des recettes censées financer ce transfert de compétences. Cette surreprésentation de la Région de Bruxelles-Capitale s'explique principalement par des pertes d'économies d'échelle et des dépenses importantes en matière d'enseignement et de culture qui sont situées sur son territoire par rapport aux autres Régions.

Selon nos estimations, l'impact budgétaire d'un transfert des compétences communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale ou aux entités bruxelloises est donc négatif. Les causes de ces déficits sont toutefois différentes selon la source des transferts envisagés. Au niveau de la Communauté flamande, 80% du déficit de 2025 provient du différentiel entre la clé « recettes » globale et la clé « dépenses » globales, c'est-à-dire du déficit spécifique. Pour la Communauté française (CF), la part est plus faible (45%) mais reste conséquente. Le reste du déficit est dû au déficit proportionnel (la part du déficit actuel des Communautés transféré aux entités régionales).

---

<sup>6</sup> C'est également le cas pour la Région wallonne (RW) et la Région flamande (RF) : les déficits des deux Communautés sont répartis entre les Régions à qui les compétences sont transférées.

Aucun des scénarios alternatifs étudiés (IPP au lieu de travail, ISOC sur une base régionale, estimations sur la base d'une clé population 91,8%-8,2%) ne permet de faire disparaître le déficit des entités régionales bruxelloises. La transition d'une répartition de l'IPP sur la base du lieu de domicile vers une répartition sur la base du lieu de travail améliorerait les finances publiques bruxelloises, mais s'accompagnerait de quatre obstacles : elle impliquerait (1) de longues négociations pour convaincre les deux autres Régions qui sortiraient perdantes d'une telle transition, (2) de répondre à de nombreuses questions concernant la portée d'une telle réforme, (3) elle bouleverserait l'équilibre de la LSF et (4) la dotation « navetteurs » deviendrait difficile à justifier. L'impact positif estimé pour les entités bruxelloises de la prise en compte des recettes d'IPP au lieu de travail (y compris l'impact négatif du mécanisme de solidarité qui diminuerait) serait de 1,235 milliards d'euros pour un déficit de référence estimé à 3,555 milliards d'euros. Ce scénario renvoie également aux incertitudes liées à la pratique plus importante d'un télétravail structurel qui pourrait entraîner des conséquences en termes de définition du lieu de travail.

Une répartition territoriale de l'ISOC serait favorable budgétairement à la Région de Bruxelles-Capitale, en raison d'un nombre important de sièges sociaux sur son sol, mais soulève un certain nombre de questions. En effet, l'impôt des sociétés dépend pour l'instant uniquement de l'autorité fédérale. Un scénario visant à répartir son produit entre les Régions devrait donc se traduire par une substitution de recettes actuelles ou par le transfert de nouvelles compétences fédérales aux entités fédérées. Dans les deux cas, cela donnerait lieu à des conséquences dépassant l'évaluation de la mise en place d'un modèle prévoyant le transfert des compétences communautaires actuelles aux Régions (et potentiellement à la COCOF et à la VGC). Une régionalisation accompagnée d'une autonomie fiscale pourrait être dommageable pour les entités pour plusieurs raisons : (1) elles seraient exposées à un risque très élevé de déplacement de la base taxable, entraînant une concurrence dommageable, (2) la volatilité importante du niveau des recettes d'ISOC pourrait entraîner des problèmes dans la confection des budgets régionaux et (3) même des critères peu délocalisables ne mettraient pas les entités concernées à l'abri de comportements opportunistes.

Enfin, le dernier scénario envisagé prévoit une modification de l'hypothèse de répartition de la population bruxelloise entre francophones et néerlandophones afin de chercher à approcher son niveau réel. Ce scénario semble améliorer la soutenabilité budgétaire de l'entité bruxelloise mais de manière limitée en raison des montants concernés. *In fine*, l'amélioration du déficit des entités bruxelloises serait limitée à 0,7% du déficit primaire sur la période observée. Cette simulation concernant uniquement les dépenses des entités concernées, l'impact dans le scénario comprenant le maintien des commissions communautaires serait logiquement positif pour la VGC qui verrait son déficit primaire moyen se réduire de 10,23% sur la période tandis que le déficit de la COCOF augmenterait en moyenne de 5,65%.

Cette étude met en évidence le fait que l'impact estimé d'un transfert des compétences communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale (et à la COCOF et la VGC en fonction des scénarios) serait possible d'un point de vue juridique mais serait négatif pour les finances publiques bruxelloises, quels que soient les paramètres retenus. À ce niveau, il est intéressant de noter que le transfert du déficit des Communautés (tant flamande que française) pèse de manière importante sur le déficit estimé des entités bruxelloises dans nos scénarios. Il convient toutefois de garder à l'esprit que ces résultats sont étroitement liés aux hypothèses de simulation utilisées. En particulier, le rôle de Bruxelles comme capitale nationale et internationale mais également comme pôle d'attraction culturelle n'a pas été pris en compte dans le modèle proposé. En effet, cette étude a pour objectif d'évaluer l'application des règles de financement des entités fédérées telles qu'elles existent aujourd'hui à un modèle à quatre Régions et non de revoir les mécanismes de financement actuels dans le cadre d'une remise à plat du modèle institutionnel belge. Les réformes précédentes, et en particulier la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État, ont

montré que les spécificités bruxelloises pouvaient être prises en compte dans le cadre d'une révision du financement des entités fédérées, à un niveau qu'il est nécessaire d'objectiver. Nous espérons modestement que cette étude participera à la rencontre de cette nécessité.