



Documents de travail du Département des Affaires  
économiques de l'OCDE No. 743

Fédéralisme budgétaire  
en Belgique : Défis  
principaux et réformes  
envisageables

**Willi Leibfritz**

<https://dx.doi.org/10.1787/218553473765>

**Non classifié**

**ECO/WKP(2009)84**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**15-Dec-2009**

**Français - Or. Anglais**

**DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES**

**ECO/WKP(2009)84**  
**Non classifié**

**FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE EN BELGIQUE : DÉFIS PRINCIPAUX ET RÉFORMES  
ENVISAGEABLES**

**DOCUMENT DE TRAVAIL N° 743**  
**par Willi Leibfritz**

Les Documents de travail de Département des Affaires économiques sont disponibles sur notre site  
Internet: [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail)

**JT03276226**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

**Français - Or. Anglais**

**ABSTRACT/RESUMÉ****Fédéralisme budgétaire en Belgique : défis principaux et réformes envisageables**

Cet ouvrage porte sur l'état actuel des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration en Belgique ainsi que sur la manière dont celles-ci ont évolué au fil du temps. Partant du constat que le système qui donne corps au fédéralisme budgétaire est source de déséquilibres entre l'administration fédérale et les échelons infra-fédéraux (déséquilibre vertical) de même qu'entre les différentes entités fédérées (déséquilibre horizontal), les auteurs esquissent des orientations pour l'améliorer. Faut de réformes, le déséquilibre vertical ne fera que s'accroître dans la mesure où la charge budgétaire imposée par le vieillissement de la population grèvera principalement le budget fédéral. Aussi la réforme devra-t-elle viser à renforcer la capacité budgétaire de l'administration fédérale en améliorant ses sources de recettes et en faisant basculer la charge représentée par certaines dépenses obligatoires sur les entités fédérées. Le déséquilibre entre régions résulte du manque de cohérence entre fiscalité et dépenses. Les recettes partagées provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont attribuées à la région de résidence tandis que la région du lieu de travail n'en bénéficie pas, ce qui pénalise particulièrement la région de Bruxelles-Capitale en termes de recettes. Cette anomalie pourrait être corrigée en attribuant à la région du lieu de travail une proportion plus élevée des recettes partagées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par ailleurs, il conviendrait de réorganiser le système des subventions de péréquation afin d'inciter les régions bénéficiaires à développer leurs propres sources de recettes fiscales. La performance du système budgétaire pourrait être encore améliorée si l'on réussissait à accroître l'efficacité des dépenses dans les domaines d'intérêt national qui sont du ressort des entités fédérées ou dans lesquels on observe un chevauchement de compétences, qu'il s'agisse des politiques de l'emploi, de la R-D, de la formation, de l'éducation, de l'énergie et de l'environnement.

Codes JEL : H7, H71, H72, H73, H75, H77

Mots Clés : fédéralisme financier, compétences fiscales, péréquation, coordination budgétaire.

\*\*\*\*\*

**Fiscal federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform**

The paper discusses the current state of fiscal relations across levels of government in Belgium and how it has developed over time. As the current system of fiscal federalism is creating imbalances between the federal and the sub federal governments (vertical imbalance), and between sub federal governments (horizontal imbalance) the paper also suggests directions for improvements. Without reform, the vertical imbalance will widen as the fiscal burden from the ageing of the population falls mainly on the federal level. Reform should therefore strengthen the fiscal capacity of the federal government by improving its revenue sources and by shifting some spending obligations to sub federal governments. The imbalance between regions arises because of the lack of coherence between taxation and spending. Shared revenues from the personal income tax are allocated to the region of residence, while the region of the workplace does not benefit, which particularly affects Brussels' revenue level. This imbalance could be eliminated by allocating more of the shared personal income tax to the region of the workplace. Furthermore, the system of equalisation grants should be re designed to provide incentives to the recipient regions to develop their own revenue base. The performance of the fiscal system could further be improved by raising the efficiency of spending in areas of national interest, which have been assigned to sub federal governments or where there are overlapping responsibilities, such as in employment, R&D, training, education, energy and environmental policies.

JEL classification: H7, H71, H72, H73, H75, H77

Keywords: Fiscal federalism, tax assignment, equalisation, fiscal co-ordination.

**Copyright OECD, 2009**

Application for permission to reproduce or translate all, or part of, this material should be made to: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## Table des matières

<b>Fédéralisme budgétaire en Belgique : défis principaux et réformes envisageables par Willi Leibfritz</b> .....	5
En dépit de la décentralisation, l'assainissement budgétaire a été réalisé pour l'essentiel par le budget fédéral.....	6
La poussée des dépenses liée à la transition démographique affectera surtout le budget fédéral .....	8
Les administrations infrafédérales engagent près de 40 % des dépenses publiques totales.....	8
Bien que les régions soient dotées de pouvoirs fiscaux accrus, leurs recettes continuent d'être dominées par les transferts de l'administration fédérale,...	9
... qui ne sont alignés ni sur les recouvrements effectifs ni sur les besoins de dépenses.....	11
Les transferts de péréquation pénalisent les efforts économiques.....	14
Améliorer la cohérence des politiques des administrations infrafédérales dans les domaines d'intérêt national.....	17
<b>Bibliographie</b> .....	22
<i>Annexe A1</i> L'évolution historique du fédéralisme en Belgique.....	24
<i>Annexe A2</i> <b>Le débat sur la régionalisation de la sécurité sociale</b> .....	28

### Encadrés

Encadré 1. Compétences des régions et des communautés.....	9
Encadré 2. Problèmes budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale.....	12
Encadré 3. Principales recommandations d'action en vue d'améliorer le fédéralisme budgétaire .....	21

### Tableaux

1. PIB par habitant dans les régions de la Belgique).....	6
2. Évolutions budgétaires dans l'administration fédérale et dans les régions et communautés).....	7
3. Dépenses et recettes par niveau d'administration) .....	10
4. Sources de recettes des régions et des communautés).....	11
5. Dépenses et recettes des régions et des communautés).....	13
6. Effets budgétaires d'un accroissement autonome du produit de l'impôt des personnes physiques dans les régions belges).....	15
7. Estimation des transferts interrégionaux implicites) .....	17

### Graphiques

1. Parts du produit de la TVA et de l'impôt des personnes physiques qui sont transférées aux régions et aux communautés.....	11
2. Indicateurs intermédiaires pour l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire.....	19



## Fédéralisme budgétaire en Belgique : défis principaux et réformes envisageables

par Willi Leibfritz<sup>1</sup>

1. Pendant une quinzaine d'années, la Belgique a réalisé un remarquable assainissement budgétaire et réduit considérablement son ratio dette/PIB. Cette performance a été accomplie dans le contexte de la transition d'un État unitaire à un État fédéral, instauré par la Constitution en 1993 (annexe 3.A1). Conformément aux accords annuels entre tous les niveaux d'administration, l'assainissement des finances publiques a été réalisé pour l'essentiel par l'administration fédérale, tandis que les administrations infrafédérales ont globalement équilibré leur budget. En revanche, le mécanisme de partage des recettes fiscales fait que les autorités non fédérales enregistrent en fin de compte la croissance la plus rapide des recettes fiscales ; par conséquent, ces niveaux d'administration ne subissent que des pressions budgétaires limitées en vue de maîtriser leurs dépenses.

2. Au total, il apparaît que le transfert de compétences aux régions et aux communautés a contribué à mieux adapter les biens et services publics aux préférences des citoyens ; il a aussi instauré une certaine évaluation comparative entre les juridictions, ce qui a augmenté l'efficacité du secteur public. Cependant, il semble que le transfert de dépenses et de recettes aux régions et aux communautés linguistiques s'est fait dans une certaine mesure aux dépens du budget fédéral. De plus, il existe un risque de complexité institutionnelle excessive, de fragmentation des politiques et de déséconomies d'échelle dans la prestation des services publics. Une récente étude économétrique transversale de 21 pays de l'OCDE, dont la Belgique, sur la période 1970-2000, constate que la décentralisation budgétaire a généralement amélioré l'efficacité du secteur public, même si en Belgique ces gains ont été assez faibles en dépit d'une forte décentralisation durant les années 90 (Adam *et al.*, 2008).

3. La réforme du fédéralisme budgétaire exigera aussi la prise en compte de questions d'économie politique, car les tentatives de rationalisation ont été souvent bloquées par certains acteurs qui craignaient de trop perdre ou de ne pas gagner assez. De fait, la perception des gains nets/pertes nettes peut être

---

1. L'auteur est un consultant et ancien Chef de division du Département économiques à l'OCDE. Ce travail a été initialement réalisé pour *l'Étude économique sur la Belgique* de l'OCDE publiée en juillet 2009 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE. L'article inclut en outre deux annexes sur l'évolution historique du fédéralisme et le débat sur la régionalisation de la sécurité sociale. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et pas nécessairement celle de l'OCDE. « L'auteur est redevable à ses collègues de l'OCDE Andrew Dean et Robert Ford, Pierre Beynet, Jens Høj et Hansjörg Blöchliger pour leurs commentaires utiles. Ce document a également bénéficié d'échanges avec des experts belges, en matière de secteur privé et d'organismes gouvernementaux. Un grand merci à Sylvie Foucher-Hantala, Desney Erb et Chantal Nick pour leur aide à la recherche. Toutes erreurs restantes sont la responsabilité de l'auteur.

trompeuse. À titre d'exemple, l'écart de revenu entre les principales régions a continué de se creuser depuis 1965, tandis que la région de Bruxelles-capitale est devenue, et de loin, la plus riche du pays (tableau 1). Mais un examen approfondi révèle l'existence de disparités de revenu non seulement entre le nord et le sud, mais aussi à l'intérieur de chaque région/communauté. En comparaison internationale, les écarts de revenu en Belgique ne sont pas particulièrement prononcés et la Belgique appartient toujours au groupe des pays de l'OCDE très égalitaires (OCDE, 2008a) ; cette distribution relativement étroite du revenu s'explique pour beaucoup par les transferts implicites du système fiscal aux individus, indépendamment de leur région de résidence.

Tableau 1. **PIB par habitant dans les régions de la Belgique**

(Moyenne des 15 pays de l'UE = 100)

	Région wallonne	Région flamande	Région de Bruxelles-capitale	Belgique
1955	103	92	155	103
1965	93	93	163	100
1975	90	106	161	107
1985	87	106	167	106
1995	83	111	230	113
2000	77	105	215	106
2005	78	107	213	108
2006	77	107	208	107

Sources : Capron (2000) jusqu'en 1985 ; Banque nationale de Belgique pour les données plus récentes qui, pour l'UE-15, englobent les nouveaux Länder allemands.

4. En somme, le fédéralisme budgétaire en Belgique a dû relever deux grands défis : d'une part, assurer un partage équitable de la charge des dépenses publiques entre les différents niveaux d'administration, notamment pour faire face aux coûts à venir du vieillissement ; d'autre part, accroître l'efficacité des dépenses à tous les niveaux d'administration en atténuant les désincitations économiques du système de transferts et en améliorant la coordination des politiques et la coopération dans la prestation des services publics. Les sections suivantes sont consacrées à ces défis.

### **En dépit de la décentralisation, l'assainissement budgétaire a été réalisé pour l'essentiel par le budget fédéral**

5. L'un des principaux moteurs de l'assainissement budgétaire dans les années 90 était le plan de convergence destiné à répondre aux critères de Maastricht de l'UEM. Comme indiqué au tableau 2, le gouvernement fédéral comme les entités infrafédérales ont contribué à l'amélioration du déficit budgétaire général. Toutefois, l'administration fédérale a dégagé un excédent primaire nettement supérieur à celui des entités infrafédérales. Cet excédent primaire a été obtenu en réduisant le ratio dépenses primaires/PIB, alors que celui des entités régionales a augmenté. Cette évolution n'est liée qu'en partie au transfert de dépenses publiques aux régions. Ce fut le cas au début des années 90 lorsque les obligations de dépenses transférées aux régions étaient supérieures aux recettes fiscales partagées, ce qui s'est soldé (pendant une brève période de transition) par un « déficit naturel » des régions (Stienlet, 2000, Gérard, 2002). Ces derniers temps, c'est la croissance plus dynamique des recettes des régions qui explique pour l'essentiel l'effort accru de maîtrise des dépenses du gouvernement fédéral, lié à un processus de décentralisation qui exigeait seulement des entités infrafédérales qu'elles équilibrent leur budget, tout en leur accordant des recettes plus dynamiques que celles du budget fédéral.

Tableau 2. **Évolutions budgétaires dans l'administration fédérale et dans les régions et communautés**  
En pourcentage du PIB

	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
<b>Administration fédérale<sup>1</sup></b>				
Recettes <sup>2</sup>	17.9	17.6	17.7	15.6
Dépenses primaires	13.8	12.8	12.5	13.0
Solde primaire	4.1	4.7	5.1	2.6
Paiements d'intérêts	10.0	7.2	5.4	3.8
Solde budgétaire	-5.8	-2.5	-0.2	-1.2
<b>Régions et communautés</b>				
Recettes	11.8	13.2	13.9	14.3
Dont : impôts transférés	8.6	9.3	8.9	8.5
Dépenses primaires	12.4	13.0	13.5	13.9
Solde primaire	0.6	0.2	0.5	0.4
Paiements d'intérêts	0.2	0.3	0.2	0.1
Solde budgétaire	-0.8	-0.1	0.2	0.2

1. Hors sécurité sociale.

2. Hors impôts transférés.

Source : Banque nationale de Belgique.

6. L'effort d'assainissement budgétaire assigné aux régions était limité puisque celles-ci s'engageaient seulement à équilibrer leur budget, à partir d'un déficit initial relativement bas. Dans l'Accord de coopération de 1996, les régions et communautés promettaient d'équilibrer leurs budgets. Cet engagement n'exigeait pas d'efforts majeurs car le déficit budgétaire des régions était déjà à peu près résorbé. En outre, les recettes fiscales recouvrées par les régions, et surtout par la Flandre, se sont montrées dynamiques, ce qui a limité les efforts pour maîtriser les dépenses. Les autres mesures visant à favoriser le rôle des administrations infrafédérales dans l'assainissement budgétaire n'ont eu qu'un impact limité sur la croissance des dépenses. Le gouvernement fédéral ne peut imposer de restrictions sur les financements par l'emprunt à l'échelon infrafédéral que si le financement de la dette régionale compromet les objectifs macroéconomiques. Le Conseil supérieur des finances (CSF) a été renforcé dans le but d'assurer la discipline budgétaire à tous les niveaux d'administration, mais il ne représente qu'un organisme de conseil et de coordination.

7. À l'inverse, le processus de décentralisation a fait peser le plus gros des efforts d'assainissement sur le gouvernement fédéral. Après l'adoption de la loi spéciale relative au financement (1989), la dette existante et le lourd service de la dette correspondant sont restés presque entièrement à la charge de l'administration fédérale. Pour compenser la régionalisation de certains impôts et redevances (notamment la taxe pour le Fonds des routes et les droits d'enregistrement sur le transfert de biens immobiliers) et l'accroissement des contributions à l'UE, le gouvernement fédéral a été autorisé à réduire le montant des impôts partagés alloués aux régions (composante négative). Ce dispositif était globalement neutre en termes de recettes pour la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale, mais pour sa part la Flandre en a bénéficié, car ses recettes au titre de l'impôt partagé sur le revenu ont augmenté davantage que la composante négative, autrement dit le montant de la réduction des impôts partagés. Par conséquent, étant donné la nécessité de préserver la neutralité horizontale vis-à-vis de Bruxelles et de la Wallonie, le gouvernement fédéral n'a pas pu réduire les transferts aux régions (impôts partagés) autant qu'il l'aurait fallu pour couvrir ses coûts budgétaires liés à la décentralisation (van der Stichele et Verdonck, 2002). De fait, pour maintenir la neutralité horizontale on a renoncé à la neutralité verticale, d'où un alourdissement de la charge de l'administration fédérale.



### **La poussée des dépenses liée à la transition démographique affectera surtout le budget fédéral**

8. Le vieillissement de la population exercera une pression considérable sur les dépenses publiques futures. Les pensions publiques seront le poste le plus affecté, mais les dépenses publiques de santé devraient également augmenter, tandis que les dépenses d'éducation pourraient décroître. En conséquence, le niveau fédéral d'administration (système de sécurité sociale et budget fédéral) supportera plus de 90 % des coûts budgétaires du vieillissement, la part financée par les régions et les communautés étant relativement faible (chapitre 2).

9. Les autorités ont décidé de préfinancer une partie importante des coûts du vieillissement en dégageant des excédents budgétaires à partir de 2007, pour les porter aux alentours de 1½ pour cent du PIB entre 2013 et 2018, puis les ramener progressivement à zéro à l'horizon 2030. Cependant, comme indiqué au chapitre 2, cette stratégie doit être révisée au vu des dérapages de ces dernières années et de l'alourdissement des déficits induit par la crise économique. Cela soulève deux problèmes. Premièrement, puisque la contribution du préfinancement au coût du vieillissement sera plus faible qu'escompté, il faut mettre davantage l'accent sur la réforme structurelle du système de retraite (chapitre 2). Deuxièmement, pour un partage équitable de la charge liée au vieillissement les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration doivent être ajustées au profit du budget fédéral. Pour ce faire, on pourrait réformer les mécanismes de partage de l'impôt ou redéployer les compétences en matière de dépenses. Un transfert de dépenses du niveau fédéral au niveau régional est manifestement nécessaire dans le cas des pensions des fonctionnaires des administrations régionales et communautaires, actuellement à la charge de l'administration fédérale. Cette mesure allégerait le budget fédéral et réduirait les incitations des régions et des communautés à laisser leurs fonctionnaires prendre leur retraite. Ce redéploiement pousserait aussi les régions et les communautés à préfinancer une partie des engagements de retraite correspondants, et à accroître ainsi leur contribution aux objectifs de préfinancement.

### **Les administrations infrafédérales engagent près de 40 % des dépenses publiques totales**

10. En 2006, les administrations infrafédérales belges (régions, communautés et autorités locales) ont engagé environ 38 % des dépenses publiques totales, ce qui représente une augmentation d'environ 5 points de pourcentage depuis le milieu des années 90 (tableau 3.3). En Belgique, le principe de base pour l'attribution des pouvoirs de dépenses est le suivant : les tâches qui peuvent être organisées sur une base territoriale sont affectées aux régions, celles liées à l'utilisation de la langue sont assignées aux communautés. Régions et communautés peuvent aussi – dans les limites de leurs compétences respectives – coopérer au plan international, ce qui les autorise à conclure des traités et des accords de coopération avec d'autres pays et avec l'Union européenne. Tandis que les compétences des communautés sont définies par la Constitution (articles 127-30), celles des régions sont énumérées dans des lois spéciales qui sont adoptées par les deux Chambres du Parlement à la majorité des deux tiers.

11. Le transfert de pouvoirs aux régions a réduit notablement les pouvoirs de l'État fédéral ; les principales responsabilités qu'il conserve sont la défense et la police, certains éléments de la politique économique, le financement de la dette publique, la sécurité sociale, les entreprises publiques et une partie du pouvoir judiciaire, ainsi que les relations extérieures dans tous ces domaines (encadré 1). Il y a eu des pressions continues de la part de groupes flamands pour une décentralisation de la sécurité sociale, notamment de l'assurance-chômage et de l'assurance-maladie. Cependant, le maintien d'une assurance sociale centralisée est justifié pour des raisons économiques valides, par exemple la mutualisation des risques et la possibilité d'appliquer les sanctions de façon homogène. En même temps, si elle est bien conçue, la décentralisation de certains volets de la politique sociale, notamment des mesures d'activation sur le marché du travail, peut se révéler efficace, comme on l'a vu aux Pays-Bas (OCDE, 2008b).

#### Encadré 1. Compétences des régions et des communautés

Les communautés ont principalement en charge l'éducation (exception faite de la fixation du début et de la fin de la scolarité obligatoire, des conditions minimales régissant l'octroi des diplômes et du plan de retraite), certains segments de la santé publique (hôpitaux et prévention), l'assistance sociale et les affaires culturelles, y compris la radiodiffusion ; il n'existe pas à l'échelle du pays de chaîne de radio-télévision bilingue ayant vocation de traiter les questions nationales. Les régions ont en charge en particulier la politique économique, la politique de l'emploi, les transports publics, le zonage, l'environnement, le logement, la politique de l'eau (sauf la distribution), l'agriculture et une partie de la politique énergétique. Les compétences en matière de politique énergétique sont réparties entre l'administration fédérale et les autorités régionales (chapitre 5).

Les régions sont principalement chargées d'élaborer et d'appliquer les politiques concernant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la R-D énergétique non nucléaire et la régulation des marchés de la distribution d'électricité et de gaz par l'intermédiaire de réseaux de distribution. Le gouvernement fédéral a en charge des questions telles que les tarifs de l'électricité et du gaz, la régulation du marché des grandes infrastructures de stockage, de transport et de distribution d'énergie, le cycle du combustible nucléaire et la R-D relative à la fusion et à la fission nucléaires. Par ailleurs, les communes détiennent le monopole légal de la distribution d'électricité. Presque toutes les communes ont transféré la distribution d'électricité à des compagnies intercommunales qui financent en partie les administrations municipales locales (AIE, 2007). Les régions supervisent les autorités locales (provinces et communes). On compte 589 communes, regroupées dans cinq provinces dans chacune des régions flamande et wallonne et dans la région de Bruxelles-capitale, laquelle comprend 19 communes.

#### **Bien que les régions soient dotées de pouvoirs fiscaux accrus, leurs recettes continuent d'être dominées par les transferts de l'administration fédérale,...**

12. En vertu de la Constitution belge, les régions peuvent prélever leurs propres impôts sur toutes les activités, sous réserve qu'il n'existe pas d'impôt fédéral applicable à l'activité en cause, encore que l'autonomie en matière de base d'imposition soit restreinte dans certains cas. De fait, les régions fixent les bases et les taux pour les taxes et redevances suivantes : taxes sur les donations et successions ; droits d'enregistrement sur les transactions immobilières ; droits d'enregistrement des hypothèques ; taxe sur les jeux et paris ; taxes sur l'ouverture de débits de boissons ; taxe sur les appareils automatiques de divertissement ; licences radio et télévision ; taxe automobile pour le Fonds des routes ; taxe sur les véhicules à moteur et Eurovignette. Les régions ont aussi le droit d'augmenter l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques (mais non l'impôt sur les sociétés) en prélevant un pourcentage du montant que le contribuable doit verser à l'administration fédérale, mais cette possibilité n'est pas utilisée. Les régions peuvent également accorder des réductions au titre de l'impôt des personnes physiques<sup>2</sup>. Les surtaxes ou remises appliquées par les régions n'affectent pas les transferts (impôts partagés) du gouvernement fédéral mais seulement leurs propres recettes. Les communes perçoivent une taxe immobilière locale sur les propriétaires occupants, qui est calculée sur la valeur locative imputée attribuée par l'administration fédérale (chapitre 4). Le montant de cette taxe varie selon la commune et représente généralement entre 20 et 50 % de la valeur locative présumée. Les politiques de régionalisation de l'impôt peuvent engendrer une concurrence fiscale. Une certaine compétition fiscale existe entre les régions belges, mais elle apparaît limitée.

13. Après la décentralisation des pouvoirs fiscaux en 2001, les impôts régionaux ont pris de l'importance, même si la plupart des recettes fiscales sont toujours prélevées à l'échelon fédéral. Toutefois, une large part du produit de l'impôt fédéral est automatiquement transférée aux régions et aux communautés sous forme d'« impôts partagés ». Il n'y a eu qu'un très faible transfert d'autonomie fiscale aux niveaux infrafédéraux d'administration. Les régions ont un pouvoir fiscal intégral sur un cinquième environ de leurs recettes totales ; leurs principales sources de recettes sont la taxe immobilière, la taxe sur les véhicules à moteur, la taxe successorale et certaines taxes environnementales. Les régions détiennent aussi quelques pouvoirs en matière d'impôt des personnes physiques. Ainsi, en Flandre, une remise d'impôt générale réduira les recettes fiscales de 730 millions EUR sur un total de 20.4 milliards EUR en 2009.

2. Les marges d'autonomie fiscale pour des impôts additionnels et des réductions d'impôts étaient fixées à 3.25 % du produit de l'impôt sur le revenu dans la région jusqu'à fin 2003, et à 6.75 % à partir de 2004. Le gouvernement fédéral répercute ces ajustements en modifiant les prélèvements sur les salaires.

Tableau 3. Dépenses et recettes par niveau d'administration

	Part des dépenses des administrations publiques <sup>1</sup>								Part des recettes des administrations publiques <sup>2</sup>							
	Administration fédérale		Niveau intermédiaire		Autorités locales		Sécurité sociale		Administration fédérale		Niveau intermédiaire		Autorités locales		Sécurité sociale	
	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>
<b>Pays fédéraux</b>																
Autriche <sup>5</sup>	46.3	45.7	13.1	15.1	15.3	12.2	25.3	26.9	42.2	44.2	14.4	15.3	16.0	12.8	27.4	27.6
Belgique	31.7	23.2	20.5	23.6	12.3	14.1	35.4	39.1	57.3	55.9	5.4	9.1	8.1	7.3	30.0	28.2
Canada	35.7	29.6	40.4	45.1	18.6	19.3	5.3	6.1	40.4	39.2	42.1	42.9	11.8	10.4	5.7	7.4
Allemagne	29.6	19.1	18.7	21.9	14.2	15.2	37.5	44.0	27.5	28.2	24.0	23.7	12.8	12.2	38.9	37.5
Suisse	17.4	14.8	31.0	33.7	23.3	20.9	28.3	30.6	30.0	33.0	27.6	28.3	22.2	20.0	23.5	20.2
États-unis <sup>6</sup>	58.3	56.3			42.8	44.9			63.7	63.6			37.6	37.7		
<b>Pays unitaires</b>																
Rép. tchèque	64.9	60.3			22.8	27.5	12.3	12.3	72.8	67.8			19.9	20.1	10.7	14.0
Danemark	38.2	31.8			53.8	63.3	8.0	5.0	64.7	62.3			33.4	35.8	1.9	1.9
Finlande	36.8	29.9			30.5	39.2	32.8	30.9	46.2	48.4			26.7	26.5	27.6	26.0
France	39.3	35.0			17.4	20.2	43.2	44.7	41.2	38.6			15.0	16.2	45.1	46.2
Grèce	63.0	53.7			4.9	6.3	32.1	39.9	69.7	66.4			3.9	3.9	28.7	32.0
Hongrie	51.4	49.4			24.9	24.7	23.7	26.0	59.6	58.2			15.1	17.1	28.1	31.6
Islande	55.2	50.0			27.6	31.7	17.2	18.3	77.1	74.5			23.4	25.7	0.0	0.2
Irlande	58.0	69.7			30.6	19.7	11.4	10.6	79.8	81.5			13.7	13.0	10.7	10.8
Italie	49.7	33.5			24.0	31.5	26.3	35.0	61.1	53.2			12.9	20.3	28.0	28.1
Japon <sup>5</sup>	35.1	33.8			38.5	31.9	26.5	34.4	29.4	32.2			37.0	32.9	33.6	34.9
Corée	43.2	40.4			45.2	45.5	11.5	14.2	67.5	59.6			22.0	22.0	15.8	22.5
Luxembourg	44.6	45.9			13.6	11.5	41.8	42.6	64.9	67.2			9.7	7.4	26.3	26.4
Pays-Bas	32.4	29.5			33.7	33.5	33.9	37.0	55.6	58.7			13.5	11.9	32.5	30.6
Nouvelle-Zélande	89.5	89.3			10.5	10.7	0.0	0.0	90.9	91.4			9.1	8.6	0.0	0.0
Norvège	63.9	68.8			36.1	31.2	0.0	0.0	80.0	86.3			20.0	13.7	0.0	0.0
Pologne <sup>5</sup>	53.8	35.4			19.0	30.7	27.2	33.9	48.4	50.5			18.6	18.9	33.0	30.9
Portugal	62.5	54.1			11.1	12.9	26.4	33.0	63.7	61.0			10.6	11.5	27.9	29.8
Rép. slovaque	61.4	48.4			13.2	17.5	25.5	34.1	61.1	53.0			6.5	13.6	32.6	35.0
Espagne	34.4	22.4	21.6	35.8	11.3	13.4	32.6	28.5	52.2	37.7	7.4	23.5	10.6	10.9	31.4	29.7
Suède	52.3	43.9			37.7	44.8	9.9	11.3	56.1	54.3			33.6	34.7	10.6	11.0
Royaume-Uni	74.2	71.6			25.8	28.4	0.0	0.0	91.8	91.1			9.1	10.7	0.0	0.0

1. Hors transferts versés à d'autres niveaux d'administration.

2. À l'exclusion des transferts reçus d'autres niveaux d'administration, et à l'inclusion des accords de partage des impôts. En Belgique, l'impôt partagé n'est pas inclus mais traité comme un transfert.

3. Ou plus ancienne année disponible : 1996 pour le Japon, les Pays-Bas et la Norvège ; 1997 pour la République tchèque ; 1998 pour l'Islande ; 2000 pour la Grèce, la Corée et la Hongrie.

4. Ou dernière année disponible : 2005 pour la Nouvelle-Zélande.

5. Données non consolidées (seulement en 1995 pour la Pologne).

6. Pour les États-Unis, la ventilation entre les États fédérés et les autorités locales n'est pas disponible.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux, Statistique Canada, US Bureau of Economic Analysis.

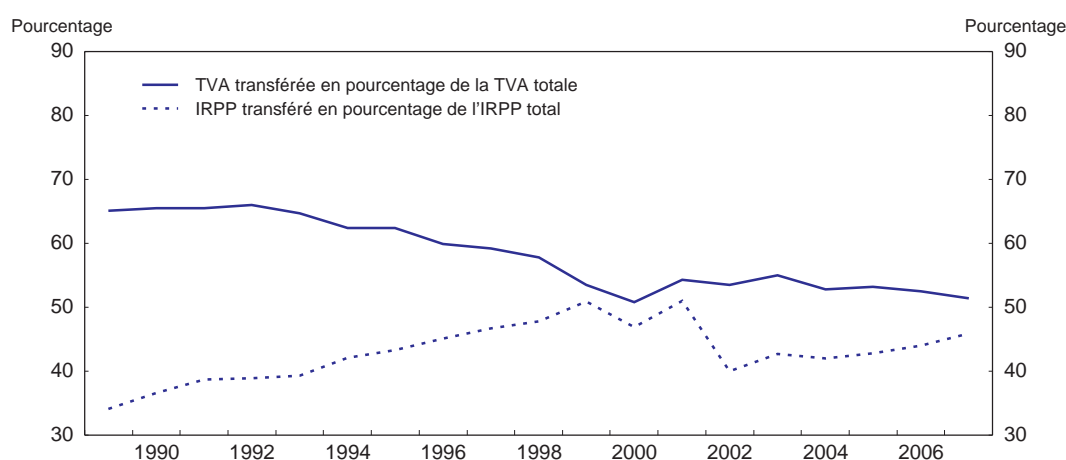
14. Deux grands impôts sont partagés : l'impôt des personnes physiques (IPP) pour les régions, et la TVA pour les communautés. En 2007, environ 45 % des recettes au titre de l'IPP et plus de la moitié des recettes de TVA ont été transférées aux régions et aux communautés. La part de l'IPP transférée a augmenté durant les années 90, avant de décroître après que les régions aient perçu davantage d'impôts propres (du fait de la « composante négative » mentionnée plus haut). Ces derniers temps, la part des régions a de nouveau augmenté. La part de la TVA transférée est revenue de 65 % au début des années 90 à 50 % depuis 2000 (graphique 1). Les impôts partagés restent la principale source de recettes des régions et des communautés (tableau 4).

Tableau 4. Sources de recettes des régions et des communautés

	En pourcentage de leurs recettes totales				En pourcentage du PIB			
	1990	1995	2000	2007	1990	1995	2000	2007
Recettes totales	100.0	100.0	100.0	100.0	11.1	12.6	13.2	14.3
<i>Dont :</i>								
Impôts propres	6.7	7.6	8.8	16.6	0.7	1.0	1.2	2.4
Impôts transférés	74.7	71.6	69.2	59.3	8.3	9.0	9.1	8.5
Recettes au titre d'autres transferts publics	9.1	8.5	8.7	9.5	1.0	1.1	1.1	1.4
Autres recettes	9.5	12.3	13.3	14.7	1.1	1.5	1.8	2.1

Source : Banque nationale de Belgique, calculs du Secrétariat de l'OCDE.

Graphique 1. Parts du produit de la TVA et de l'impôt des personnes physiques qui sont transférées aux régions et aux communautés



Source : Banque nationale de Belgique.

### ... qui ne sont alignés ni sur les recouvrements effectifs ni sur les besoins de dépenses

15. Le mécanisme de partage de l'impôt en Belgique est différent de celui d'autres pays de l'OCDE, où les administrations infrafédérales perçoivent une part fixe des recettes fiscales effectives. En Belgique, les « impôts partagés » qui sont distribués aux régions et aux communautés ne dépendent pas des recettes fiscales effectives. Par conséquent, conformément aux principes de l'OCDE, ils ne sont pas traités comme des impôts partagés mais comme des transferts. Le montant annuel total de l'« impôt partagé sur le revenu » est établi à partir d'un montant forfaitaire qui a été défini en 1989 et qui est indexé sur la hausse des prix à la consommation et sur le PNB national réel.

16. L'allocation des recettes est également indépendante de toute estimation des besoins de dépenses. Le montant global de l'impôt sur le revenu transféré aux régions est fixé en fonction du produit de l'impôt sur le revenu dans chaque région (selon le principe du « juste retour »). Ce mécanisme favorise la Flandre, qui dispose d'une base d'imposition du revenu des personnes physiques relativement étendue. La part de la TVA qui est transférée aux communautés est allouée en partie d'après la part de la population âgée de moins de 18 ans, ce qui relie indirectement ces transferts au nombre d'élèves dans chaque communauté et, ce faisant, maintient un certain lien avec les besoins de dépenses puisque l'éducation incombe principalement aux communautés. Toutefois, en vertu d'une décision législative, les modalités de distribution seront progressivement modifiées, le critère des besoins cédant la place à celui des pouvoirs fiscaux (selon un mécanisme similaire à celui de l'impôt partagé sur le revenu), de sorte que ce lien indirect avec les dépenses d'éducation se distendra et disparaîtra en 2012. Cela accentuera le découplage entre les impôts partagés et les besoins en matière de dépenses.

17. Dans le cas de Bruxelles, un problème se pose du fait que les recettes partagées au titre de l'impôt des personnes physiques sont intégralement attribuées à la région de résidence du contribuable, tandis que la région du lieu de travail n'en bénéficie aucunement. Étant donné que plus de la moitié des actifs de Bruxelles vivent dans la Flandre et la Wallonie voisines, ce mécanisme réduit les recettes de la Région de Bruxelles-Capitale et accroît celles de la Flandre et (dans une moindre mesure) de la Wallonie. La Région de Bruxelles-Capitale reçoit un transfert fédéral qui est censé couvrir les surcoûts liés à sa fonction de ville internationale (programme BELIRIS), et elle perçoit aussi des transferts de péréquation car ses recettes au titre du revenu des personnes physiques sont inférieures à la moyenne nationale (voir ci-après). Cependant, ces transferts ne dédommagent pas entièrement Bruxelles pour ses coûts additionnels et pour les effets de retombée de ses services publics sur les citoyens qui vivent dans les autres régions ; en conséquence, Bruxelles a une base de recettes relativement faible alors qu'une part relativement élevée du PIB est produite dans cette région (encadré 2).

18. Il ressort du tableau 5 que les dépenses et les recettes par habitant sont beaucoup plus élevées en Flandre qu'en Wallonie et dans la Région de Bruxelles-Capitale. Mais cela tient aussi au fait que la Communauté flamande a fusionné avec la Région flamande, tandis que les budgets de la Wallonie et de la Région de Bruxelles-Capitale se limitent aux affaires régionales, la Communauté française assurant les services communautaires aux citoyens francophones de ces régions. Si l'on impute (de façon approximative) le budget de la Communauté française à ces deux régions, les dépenses et les recettes par habitant en Flandre et en Wallonie sont tout à fait comparables, tandis que les dépenses par habitant dans la Région de Bruxelles-Capitale sont plus élevées d'environ 25 % (chiffres entre parenthèses). Si l'on considère que les agglomérations urbaines ont en général des dépenses par habitant plus importantes (en raison de coûts unitaires plus élevés et d'une plus large diffusion des avantages des services aux régions voisines), cet écart de dépenses par habitant est assez minime.

#### Encadré 2. Problèmes budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) présente quelques caractéristiques particulières par rapport aux deux autres régions. Les dépenses comme les recettes par habitant y sont plus élevées qu'en Flandre et en Wallonie, ce qui est normal pour une agglomération très densément peuplée. La RBC est divisée en 19 communes, qui assurent les services municipaux. Bruxelles est une ville bilingue où les Communautés française et flamande ont en charge l'éducation et la culture (ainsi que quelques autres services personnels). Les projets d'infrastructure, qui sont liés au statut de Bruxelles en tant que grande cité internationale et agglomération urbaine, sont financés par un programme fédéral spécial (programme BELIRIS, d'un montant de 124 millions EUR en 2007). Étant donné que ses recettes au titre de l'impôt des personnes physiques sont tombées au-dessous de la moyenne nationale, la RBC perçoit aussi des transferts de péréquation (ISN) de l'administration fédérale. En outre, elle bénéficie d'une indemnisation (partielle) pour les pertes de recettes dues au fait que les bâtiments fédéraux sont exonérés de la taxe immobilière (mainmorte), mais non pour les pertes dues à l'exonération des bâtiments publics appartenant aux autres régions et aux communautés.

Les principales sources de recettes de la RBC sont les taxes et redevances régionales, qui représentent environ la moitié des recettes totales. Les taxes et redevances sur la détention et l'acquisition de biens immobiliers, sur les successions, sur les donations et sur les véhicules routiers sont les principales sources de recettes propres. L'instauration de péages routiers pour les camions (à l'exemple de l'Allemagne) est envisagée, mais les trois régions ne sont pas encore parvenues à un accord. Les autres grandes sources de recettes de la RBC sont l'impôt partagé sur le revenu des personnes physiques et le transfert de péréquation ISN.

Côté dépenses, la plus grande partie du total (environ un quart) est consacrée aux équipements et aux transports publics (essentiellement pour la Société des transports intercommunaux de Bruxelles), suivis du logement, des transferts aux communes et de l'administration.

Ces dernières années, la situation budgétaire de la RBC s'est améliorée, à la faveur notamment du raffermissement de l'économie, mais les recettes restent vulnérables au ralentissement cyclique dans l'immobilier. De plus, les recettes sont généralement jugées insuffisantes pour financer les besoins de dépenses régionaux et municipaux de la ville (Callatay, 2007). L'une des raisons en est que de nombreuses personnes qui travaillent à Bruxelles (plus de la moitié de la population active de la ville) vivent en Flandre et (dans une moindre mesure) en Wallonie. Étant donné que les recettes de l'impôt des personnes physiques sont attribuées en fonction de la résidence des contribuables, Bruxelles obtient une part relativement réduite du produit de l'IPP. En conséquence, les recettes de Bruxelles à ce titre sont inférieures à la moyenne. C'est ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale, bien qu'étant la plus riche en termes de PIB par habitant, réalise des recettes d'IPP inférieures à la moyenne, et a droit aux subventions de péréquation de l'administration fédérale. De surcroît, les nombreux fonctionnaires internationaux qui vivent à Bruxelles sont exonérés de l'impôt des personnes physiques. En 2003, le surcoût pour la RBC lié à son statut de capitale de la Belgique et de ville internationale était estimé à quelque 490 millions EUR, mais les transferts compensatoires étaient très inférieurs à ce montant (Callatay, 2007 et van der Stichele, 2003). Le fait que Bruxelles doit fournir des infrastructures publiques à de nombreuses personnes qui ne contribuent pas à sa base d'imposition induit un risque de sous-investissement. À Bruxelles, un million de résidents doivent financer les infrastructures et les services publics pour eux-mêmes et pour un demi-million de navetteurs journaliers (van der Stichele, 2003).

Cependant, il se peut que les problèmes budgétaires de la RBC découlent en partie de l'inefficacité des dépenses. Il semble possible d'améliorer l'efficacité des dépenses dans bon nombre des institutions qui fournissent des services publics, notamment les services de placement, les services hospitaliers, le logement public et le développement économique, mais aussi dans l'administration de la RBC (Callatay, 2007). De surcroît, il faudrait clarifier les compétences respectives de la RBC et des 19 communes de Bruxelles, car on relève parfois des chevauchements d'activités et des problèmes de coordination. Des gains d'efficacité pourraient peut-être aussi être réalisés en regroupant des communes ou, de façon plus radicale, en supprimant l'échelon municipal et en transférant les responsabilités et les recettes communales à la RBC.

Tableau 5. **Dépenses et recettes des régions et des communautés**<sup>1</sup>

(2007, en euros par habitant)

	Région et Communauté flamandes	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté française
Dépenses	3 623	1 781 (3 615) <sup>2</sup>	2 670 (4 496) <sup>2</sup>	1 921
Recettes	3 755	1 848 (3 677) <sup>2</sup>	2 672 (4 491) <sup>2</sup>	1 915
Recettes propres	705	643	1 240	0
Transferts reçus	2 714	965 (2 612) <sup>2</sup>	723 (2362) <sup>2</sup>	17 250
Autres recettes	337	240 (420) <sup>2</sup>	709 (889) <sup>2</sup>	189
Population	6 117 440	3 435 879	1 031.215	4 260 851

1. Les chiffres entre parenthèses représentent une ventilation (approximative) des dépenses et des recettes de la Communauté française à ces deux régions en fonction de leurs parts de population.

2. Y compris les dépenses et recettes de la Communauté française.

Source : Banque nationale de Belgique, calculs propres pour les chiffres entre parenthèses.

19. Le problème de Bruxelles est similaire à celui des grandes agglomérations d'autres pays. Il a été démontré que les surcoûts de la Région de Bruxelles-Capitale et les retombées de ses services publics sur les citoyens des autres régions, y compris par le biais du transport public, sont considérables (van der Stichele, 2003). Il existe plusieurs façons de s'attaquer à ce problème, même si les mesures diffèrent en termes de faisabilité, de précision et d'effets redistributifs :

- Premièrement, élargir la Région de Bruxelles-capitale en y incluant les communautés où vivent la majorité des migrants journaliers, de telle sorte que la région bénéficie d'une plus grande partie de la capacité contributive de ses travailleurs. Ce regroupement, même s'il s'est déjà produit dans le passé, est politiquement difficile aujourd'hui.
- Deuxièmement, modifier le mode d'attribution de l'impôt partagé sur le revenu de telle sorte que la région où l'entreprise du travailleur est située obtienne une part d'impôt appropriée (« principe du lieu de travail »). Cependant, l'attribution de l'impôt en fonction du lieu d'implantation de l'entreprise peut poser des problèmes si une entreprise a des établissements dans différentes régions alors que les salaires sont versés par une unité comptable centralisée. Cette difficulté n'existe pas si la répartition entre les régions se fait en fonction des parts régionales de l'emploi ou du PIB ; toutefois, dans ce cas, les recettes liées à la progressivité de l'impôt sur le revenu ne vont pas à la région où travaillent les titulaires des plus hauts salaires, mais sont réparties entre les régions en fonction de leurs parts respectives de l'emploi ou du PIB.
- Troisièmement, attribuer un poids plus élevé à la population de Bruxelles pour le calcul des transferts fédéraux. À titre d'exemple, en Allemagne les villes-États (Hambourg, Brême et Berlin) bénéficient d'un traitement spécial dans le système de péréquation horizontale, leurs besoins de dépenses par habitant étant présumé plus élevés que ceux des autres Länder ; après application d'un coefficient correcteur, les villes-États reçoivent des transferts plus élevés des autres Länder ou versent des transferts plus réduits (Hambourg). L'Autriche applique aussi des coefficients de pondération plus élevés aux populations des grandes villes avant de calculer les transferts interrégionaux, et l'Australie accorde un poids plus élevé à la population du Territoire de la capitale nationale.
- Quatrièmement, compenser les coûts des effets de retombée par des subventions proportionnelles de l'État fédéral. Le gouvernement fédéral pourrait par exemple augmenter le montant du programme BELIRIS et réduire en conséquence ses dotations aux autres régions. Dans les pays de l'OCDE, on recense de nombreux exemples de grandes agglomérations qui perçoivent des subventions de contrepartie spéciales des administrations provinciales ou fédérales (Canada, États-Unis, par exemple).

### **Les transferts de péréquation pénalisent les efforts économiques**

20. Les régions où le rendement de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur à la moyenne nationale perçoivent un transfert de péréquation de l'administration fédérale, appelé Intervention de solidarité nationale (ISN), dont le montant est proportionnel au déficit en points de pourcentage du rendement de l'impôt des personnes physiques par habitant. À l'origine, seule la Région wallonne percevait ce transfert, mais au cours de la décennie écoulée, la Région de Bruxelles-Capitale en a également bénéficié.

21. Comme tout système redistributif, le mécanisme de péréquation conduit à un arbitrage entre les objectifs d'équité et d'efficacité. La réduction du déficit de recettes des régions les plus pauvres grâce au transfert additionnel leur permet d'améliorer leurs infrastructures et de fournir à leur population des services publics de meilleure qualité, ce qui réduit les disparités de niveau de vie dans le pays et répond

aux objectifs d'équité. Mais d'un autre côté, le système de péréquation fiscale tend à dissuader les régions défavorisées de développer leur potentiel de croissance, car un accroissement de leur base d'imposition entraîne une diminution des transferts fédéraux ; ce mécanisme engendre donc un impôt implicite sur les efforts économiques de la région.

22. Cattoir et Verdonck (1999) et Gérard (2002) ont constaté que cet impôt implicite est supérieur à 100 % pour la Wallonie et Bruxelles : autrement dit, si ces deux régions accroissent leur base d'imposition du revenu, leurs recettes totales diminuent, car l'augmentation du transfert fédéral d'impôt sur le revenu est plus que neutralisée par la réduction du transfert de péréquation. À l'inverse, si la performance économique (définie par la contribution au produit de l'impôt fédéral sur le revenu) se dégrade en Wallonie et à Bruxelles, la diminution du transfert au titre de l'impôt partagé sur le revenu est plus que compensée par l'augmentation du transfert de péréquation (tableau 6). Dans une étude récente, Algoed et Heremans (2008) confirment l'ampleur des effets négatifs du système de transferts sur les incitations économiques au rattrapage. Les auteurs constatent qu'un accroissement autonome du PIB en Wallonie réduit les recettes de l'administration wallonne, car la perte de transferts de péréquation dépasse les gains au titre des autres recettes. Selon leurs calculs, Bruxelles peut escompter qu'un accroissement de son PIB exerce un effet positif sur ses recettes, mais celui-ci serait très faible.

Tableau 6. **Effets budgétaires d'un accroissement autonome du produit de l'impôt des personnes physiques dans les régions belges**

Variation des recettes totales

	Wallonie	Flandre	Bruxelles	Administration fédérale
Accroissement du produit de l'IPP en Wallonie	-	-	+	+++
Accroissement du produit de l'IPP en Flandre	+	+	+	++
Accroissement du produit de l'IPP à Bruxelles	+	-	-	+++

Source : Gérard, 2002, d'après Cattoir et Verdonck, 1999.

23. Deux facteurs expliquent les fortes désincitations économiques inhérentes au système de transferts. Premièrement, le montant de la péréquation par point de pourcentage d'écart fiscal est relativement élevé. Deuxièmement, le gouvernement fédéral ne distribue aux régions qu'une partie du produit supplémentaire de l'impôt sur le revenu. Si une région qui perçoit des transferts de péréquation améliore sa base d'imposition, l'État fédéral est doublement gagnant puisqu'il perçoit des recettes plus élevées et qu'il peut aussi réduire les transferts de péréquation à cette région. Le retrait progressif de la subvention de péréquation annule, et au-delà, l'augmentation du transfert d'impôt sur le revenu, ce qui signifie que la région n'enregistre aucun gain sur ses recettes totales et peut même subir une perte. À l'inverse, une augmentation autonome du produit de l'impôt sur le revenu en Flandre accroît les recettes dans la Région flamande, qui ne perçoit pas de transferts de péréquation et ne peut donc pas être touchée par une réduction du transfert ; l'augmentation des recettes fiscales en Flandre profite également à la Wallonie et à Bruxelles, puisque le creusement de l'écart fiscal entraîne un accroissement des transferts de péréquation. Afin de réduire les puissants effets désincitatifs qui dissuadent la Wallonie et Bruxelles de développer leur base d'imposition, il faudrait rendre les transferts de péréquation moins progressifs, par exemple en abaissant le montant de la péréquation pour chaque point de pourcentage de l'écart fiscal.



***Quelle est l'ampleur réelle des transferts interrégionaux ?***

24. En Belgique, le débat politique sur le degré approprié de décentralisation est influencé par une discussion sur l'ampleur des transferts entre les régions. En l'absence de transferts directs entre régions (comme en Allemagne, par exemple), les transferts interrégionaux découlent implicitement du système d'imposition et de sécurité sociale. Des études antérieures ont fait apparaître des transferts nets relativement continus de la Région flamande à la Région wallonne et parfois à la Région de Bruxelles-Capitale. Ces transferts reflétaient principalement des différences de structure démographique et de performance économique engendrant des différences dans la faculté contributive et dans le besoin d'indemnités de chômage et d'autres prestations sociales. Cependant, les estimations des transferts interrégionaux varient considérablement d'une étude à l'autre. Ainsi, de Boeck et van Gompel (1998) estiment que le transfert implicite de la Flandre à la Wallonie s'est élevé à 4.6 milliards EUR en 1996 (2.2 % du PIB national). Ce chiffre représente le double de l'estimation donnée dans l'étude de Cattoir et Docquier (1999), mais il est légèrement inférieur au montant estimé par l'Abafim (autorité flamande chargée des finances et du budget).

25. La Banque nationale de Belgique a récemment examiné la taille des transferts interrégionaux (Dury *et al.*, 2008), à partir des paiements d'impôts nets, à savoir les impôts et cotisations de sécurité sociale versés à l'administration centrale, moins les prestations sociales reçues de l'administration centrale. Si le paiement d'impôts net par habitant d'une région est supérieur à la moyenne nationale, cette région est définie comme étant contributrice aux transferts interrégionaux ; si ce paiement est inférieur à la moyenne nationale, la région est définie comme étant bénéficiaire des transferts interrégionaux. L'étude constate que, par le biais du système d'imposition et de sécurité sociale, la Région flamande a transféré en 2005 5.8 milliards EUR (1.9 % du PIB national) à la Région wallonne et que la Région de Bruxelles-Capitale a transféré 212 millions EUR (0.1 % du PIB national). Ces transferts implicites à la Région wallonne s'expliquent principalement par un revenu des ménages plus bas, qui réduit l'assiette de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale, et par un chômage plus élevé, qui se traduit par des prestations sociales plus importantes.

26. L'étude précitée envisage aussi comment les transferts interrégionaux pourraient varier jusqu'en 2030 selon différents scénarios d'évolution du marché du travail dans les trois régions. Dans le premier scénario, qui présume une persistance des divergences actuelles des taux d'emploi, la contribution nette de la Région flamande est réduite de plus de moitié tandis que la contribution de la Région de Bruxelles-Capitale augmente et que le transfert à la Région wallonne diminue. La principale raison de ces modifications est le vieillissement relativement plus rapide de la population flamande, qui entraîne des transferts nets à la Flandre dans les domaines des retraites et des soins de santé. Dans un second scénario, qui table sur une convergence des taux d'emploi à l'horizon 2030, la Région flamande cesserait d'être une contributrice nette pour devenir bénéficiaire des transferts interrégionaux à l'horizon 2030. La Région wallonne resterait bénéficiaire des transferts interrégionaux, mais ceux-ci seraient inférieurs de plus de moitié à leur niveau de 2005, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale serait la seule contributrice nette (tableau 7).

27. Cette étude ne prend en compte que les paiements d'impôts nets des particuliers (et des entreprises) des diverses régions à l'État fédéral, mais on pourrait élargir l'approche des transferts régionaux en considérant que l'administration fédérale restitue aux régions une bonne part des impôts qu'elle recouvre, par le biais des impôts partagés et d'autres transferts (y compris les transferts de péréquation à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale), de sorte que les paiements

d'impôts nets des régions à l'État fédéral et, partant, le montant total des transferts régionaux, seraient plus réduits<sup>3</sup>.

Tableau 7. **Estimation des transferts interrégionaux implicites**

En pourcentage du PIB national

	2005	2030	
		Scénario A <sup>1</sup>	Scénario B <sup>2</sup>
Flandre	-1.9	-0.8	0.2
Wallonie	2.0	1.6	0.9
Bruxelles	-0.1	-0.7	-1.1

1.Scénario A : les écarts actuels de taux d'emploi persistent.

2.Scénario B : les taux d'emploi convergent en 2030.

Source : Dury, D., E. Eugène, G. Langenus, K. Can Cauter, L. Van Meensel (2008), « Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique.

28. Un autre problème posé par l'estimation des transferts interrégionaux concerne le traitement des paiements d'impôts des navetteurs, qui vivent dans une région et perçoivent leur revenu (et ont leur base d'imposition) dans une autre région. Dans l'étude précitée, les paiements d'impôts des navetteurs sont entièrement attribués en fonction du « principe de la résidence » (généralement appliqué dans l'imposition des revenus)<sup>4</sup>. En revanche, si l'on appliquait le « principe de la source » (comme c'est le cas lorsqu'on mesure la contribution des navetteurs au PIB régional), les transferts interrégionaux seraient différents ; la Région de Bruxelles-Capitale serait une contributrice beaucoup plus importante, la Flandre serait une contributrice plus modeste, et la Wallonie serait une plus grande bénéficiaire nette.

### **Améliorer la cohérence des politiques des administrations infrafédérales dans les domaines d'intérêt national**

29. Le partage complexe des compétences entre l'État fédéral et les administrations infrafédérales fait qu'il est très difficile d'atteindre les objectifs d'action qui ont été fixés au niveau national. Dans un certain nombre de domaines, notamment l'emploi, la croissance économique, l'énergie et l'environnement, il existe clairement des responsabilités et des engagements nationaux, même si les politiques des entités fédérées exercent une grande influence. Il est donc crucial que les acteurs à tous les niveaux d'administration coopèrent étroitement de façon que les objectifs nationaux puissent être réalisés. À contrario, une coordination et une coopération insuffisantes réduisent l'efficacité et l'efficience des politiques dans l'ensemble du pays.

3. En 2007, les transferts reçus du budget fédéral se sont élevés, pour la Communauté (et la Région) flamande à 16.6 milliards EUR (2 714 EUR par habitant), pour la Communauté française à 7.35 milliards EUR (1 725 EUR par habitant), pour la Région wallonne à 3.32 milliards EUR (965 EUR par habitant) et pour la Région de Bruxelles-Capitale à 745 millions EUR (723 EUR par habitant). Si l'on attribue (de façon approximative) les transferts reçus par la Communauté française à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale en fonction de leur part de la population (environ 77 % pour la Région wallonne et 23 % pour la Région de Bruxelles-Capitale), afin de permettre une comparaison avec la Flandre, il apparaît que la Région wallonne a reçu environ 9 milliards EUR (2 610 EUR par habitant) et la Région de Bruxelles-Capitale environ 2.5 milliards EUR (2 376 EUR par habitant).

4. Les effets redistributifs de l'application du principe de résidence reflètent, à strictement parler, la redistribution interpersonnelle des revenus entre les personnes qui vivent dans les différentes régions, tandis qu'avec l'application du principe de la source, les effets reflètent la redistribution du revenu entre les régions où le revenu est créé, indépendamment du lieu de résidence des individus.

30. La gestion des chômeurs relève de la *politique du marché du travail* et constitue par conséquent une compétence essentiellement régionale et partiellement communautaire. Les régions ont en charge la politique de l'emploi, tandis que les communautés sont chargées de la formation. Du fait de la fusion de la Communauté flamande et de la Région flamande, ces politiques sont intégrées en Flandre. La politique de l'emploi et la formation ont été également intégrées entre la Région wallonne et la Communauté française, mais ces politiques ne sont pas intégrées dans la région de Bruxelles-capitale. Cependant, le versement des indemnités de chômage s'inscrit dans le cadre de la sécurité sociale, qui relève de l'administration fédérale. Ce défaut de cohérence entre les compétences et le financement donne à penser que le niveau inférieur d'administration n'est pas suffisamment incité à poursuivre les mesures d'activation des chômeurs avec la vigueur nécessaire. De fait, on a fait valoir que l'agence pour l'emploi de la Région wallonne s'est montrée dans le passé relativement laxiste à l'égard des chômeurs qui refusent des offres d'emploi (Gérard, 2002). Plus récemment, des mesures ont été prises dans toutes les régions pour améliorer les politiques d'activation et développer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre en améliorant l'échange de renseignements entre les bureaux régionaux pour l'emploi. À l'heure actuelle, le principe de la résidence appliqué pour le partage des recettes fiscales incite chaque administration régionale à privilégier les offres d'emploi aux chômeurs de sa propre région de préférence à ceux qui vivent dans d'autres régions et qui pratiquent le navettage. On pourrait aussi accroître la mobilité de la main-d'œuvre en améliorant la formation et en informant systématiquement les travailleurs sur les offres d'emploi dans les différentes régions. De plus, limiter la durée de versement des indemnités de chômage permettrait de déplacer la charge des chômeurs de longue durée de l'administration fédérale vers les régions, qui assurent le versement des allocations de subsistance. Cela renforcerait leurs incitations à remettre les chômeurs au travail par des politiques actives du marché du travail ou d'autres mesures. Il faudrait aussi envisager de transférer aux communes des compétences budgétaires et exécutives en matière d'assistance sociale et de leur permettre d'utiliser à d'autres fins les économies budgétaires réalisées dans ce secteur. Un dispositif analogue mis en œuvre aux Pays-Bas crée de fortes incitations à suivre et activer les bénéficiaires de prestations (OCDE, 2008b).

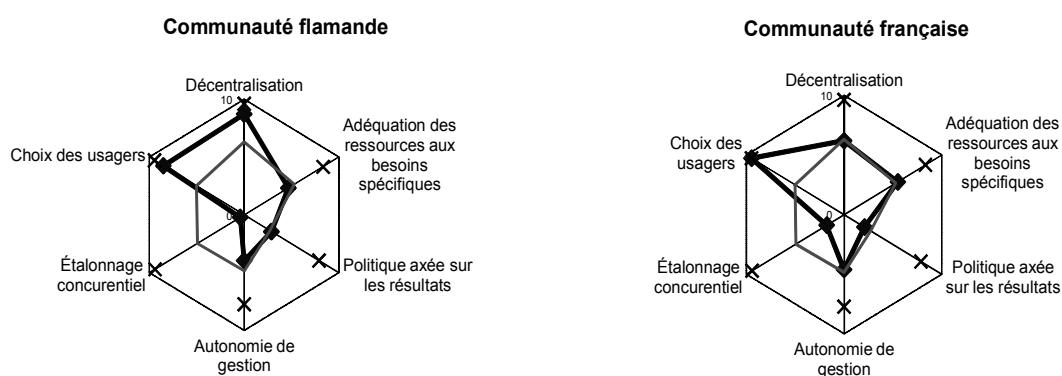
31. Les compétences en matière de *politique de R-D* sont réparties entre les régions, les communautés et l'État fédéral, si bien qu'au total cinq administrations sont en charge de la politique de R-D (les administrations des trois régions, la Communauté française et l'État fédéral). Les régions sont responsables de toute la recherche exécutée dans les domaines relevant de leurs compétences, notamment la politique économique, l'énergie, l'agriculture et l'environnement. Cela englobe la plus grande partie de la recherche appliquée, y compris la promotion de la R-D des entreprises. La Région flamande ayant fusionné avec la Communauté flamande, elle est également responsable de la recherche des universités flamandes, tandis que la Communauté française s'occupe de la recherche dans ses universités. Le gouvernement fédéral a en charge la recherche internationale dans le domaine aérospatial, les droits de propriété (brevets), la recherche qui exige une coordination entre différentes régions et communautés (notamment les projets conjoints des universités dans différentes régions (pôles d'attraction interuniversitaires) et la recherche dans les institutions scientifiques fédérales. Étant donné que le financement de la R-D incombe essentiellement à l'État fédéral, celui-ci dispose d'un important instrument pour influencer la R-D privée et publique dans les domaines qui sont du ressort des régions et des communautés. Si l'on peut faire valoir que la régionalisation de la R-D présente l'avantage d'un meilleur ajustement des politiques aux besoins locaux, il existe un risque manifeste de fragmentation qui fait que des projets et des centres de recherche n'atteignent pas la masse critique. Selon le Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI), la Belgique appartient au groupe des pays classés parmi les « suiveurs » en matière d'innovation. Cela montre aussi qu'il convient d'améliorer les politiques de R-D. En revanche, quatre autres petits pays européens (la Suède, la Finlande, la Suisse et le Danemark) sont classés par le TBEI parmi les « chefs de file » en matière d'innovation (avec le Japon et l'Allemagne) (Tableau de bord européen de l'innovation, 2007). Afin d'améliorer la politique de R-D, il serait souhaitable d'évaluer cette politique en Belgique à tous les niveaux d'administration et d'examiner si l'on pourrait accroître l'efficacité en donnant davantage de responsabilités à l'administration fédérale. Au minimum, tous les

ministères intervenant dans la politique de R-D doivent coopérer étroitement et échanger des informations sur l'efficacité des mesures.

32. La **formation de capital humain** est cruciale pour la croissance économique, et compte tenu du vieillissement de la population, elle prendra encore plus d'importance dans l'avenir. La décentralisation de l'enseignement en faveur des trois communautés linguistiques (flamande, française et germanophone) a entraîné une certaine hétérogénéité des établissements d'enseignement en Belgique, qui est probablement plus marquée que dans tout autre pays de l'OCDE (Joumard et Kongsrud, 2003). Cette hétérogénéité n'est pas nécessairement préoccupante, et elle peut même être bénéfique si elle reflète les différentes préférences des citoyens ou si elle induit une concurrence génératrice de qualité. Cependant, des problèmes apparaissent si la régionalisation de la politique d'éducation aboutit à de forts écarts de qualité de l'enseignement entre les différentes parties du pays. La dernière *Étude* analysait de façon plus détaillée des questions relatives à l'enseignement supérieur et constatait qu'en Belgique celui-ci s'est développé au fil des décennies, de sorte que le pays était en voie d'avoir un niveau de formation de capital humain relativement élevé, mais l'OCDE notait aussi qu'il n'y avait pas eu d'augmentation proportionnelle des financements (OCDE, 2007). Les dépenses par étudiant sont sensiblement plus faibles dans la Communauté française que dans la Communauté flamande ; en l'absence de moyens supplémentaires, la qualité de l'enseignement supérieur dispensé aux francophones pourrait en souffrir, ce qui pèserait sur la croissance de la Wallonie et de la Belgique dans son ensemble.

33. S'agissant de l'enseignement primaire et secondaire, une étude de l'OCDE (Gonand *et al.*, 2007) a constaté que dans les communautés flamande et française l'efficacité des dépenses est inférieure aux pratiques optimales de l'OCDE. Tandis que dans les deux communautés le sous-indicateur « choix des usagers » est proche des meilleures pratiques, et que la Communauté flamande (mais pas la Communauté française) obtient un rang élevé au chapitre de la « décentralisation », les autres sous-indicateurs sont proches de la moyenne OCDE à l'exception de l'« étalonnage concurrentiel » qui semble être très médiocre dans les deux communautés et se traduit par le rang le plus bas dans la Communauté flamande (graphique 2).

Graphique 2. Indicateurs intermédiaires pour l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire



Note : La ligne rouge représente la moyenne OCDE. Les croix dénotent les meilleures pratiques OCDE pour chaque indicateur intermédiaire.

Source : Gonand *et al.*, 2007.

34. Dans le domaine des **politiques de l'environnement et de l'énergie**, les administrations régionales et l'État fédéral s'emploient à combattre le changement climatique et à réaliser leur part de l'engagement de Kyoto, notamment par une mesure rigoureuse des performances des bâtiments et par la mise en place de systèmes d'échange de certificats verts. S'agissant de la politique énergétique, une

avancée récente notable est la décision de créer une agence centralisée de stockage pétrolier (AIE, 2007). Divers organismes sont chargés de coordonner les politiques énergétiques et environnementales entre les régions et l'administration fédérale. La cellule CONCERE/ENOVER (Concertation État-Régions pour l'Énergie/Energieoverleg) est un organe consultatif pour les discussions entre le gouvernement fédéral et les administrations régionales sur toutes les questions énergétiques qui ont été transférées aux régions. La Commission nationale Climat est un forum pour la coopération sur les politiques, qui proposera un projet de Plan climat national à la Conférence interministérielle de l'Environnement élargie. La Commission interdépartementale du développement durable est une autre instance de coordination des politiques. Par ailleurs, les autorités de régulation des marchés de l'électricité et du gaz ont mis en place une procédure de consultations régulières. Néanmoins, il y a lieu d'améliorer encore les politiques dans ces domaines (voir AIE, 2007), en particulier par les actions suivantes :

- Harmoniser davantage les règles et réglementations régionales relatives aux marchés de l'énergie. Des progrès notables ont été accomplis dans la libéralisation du marché de l'électricité avec l'autorisation de l'accès au réseau dans des conditions transparentes et non discriminatoires, mais ce marché n'est pas totalement intégré car les règles de marché ne sont pas entièrement harmonisées entre les régions, ce qui engendre des coûts plus élevés pour les opérateurs, en particulier les nouveaux entrants. La structure actuelle à plusieurs niveaux et plusieurs régulateurs devrait être révisée. À tout le moins, la coordination et la coopération entre les régulateurs devraient être encore renforcées et les autorités régionales et fédérales devraient s'employer ensemble à harmoniser totalement les règles et réglementations (y compris les obligations de service public et les prescriptions en matière d'autorisation) (voir également le chapitre 5).
- Mettre en place un système intégré d'échange de certificats verts en veillant à ce que tous les certificats verts et certificats de cogénération soient transférables entre toutes les régions ; à l'heure actuelle, la plupart des certificats émis dans différentes régions ne peuvent pas être négociés d'une région à l'autre, sauf entre la Wallonie et la Région de Bruxelles-capitale.

### *L'économie politique de la réforme du système budgétaire*

35. La mise en œuvre des réformes doit tenir compte des impératifs d'économie politique. On a fait valoir que la fixation des compétences des régions par des lois spéciales et non par des modifications de la Constitution offre davantage de souplesse pour s'ajuster aux évolutions nouvelles. Néanmoins, les régions et les communautés linguistiques peuvent opposer leur veto à toute modification du fédéralisme budgétaire qu'elles estiment injuste. Une réforme de la répartition actuelle des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions exige soit une révision de la Constitution, soit une « loi spéciale ». Le processus de renégociation politique en Belgique est donc compliqué, et on lui reproche en outre de favoriser les entités fédérées aux dépens de l'État fédéral (Choudhry et Perrin, 2007).

36. Même si en Belgique on s'accorde apparemment à penser que le système budgétaire devrait être réformé, il est difficile de dégager un consensus sur la marche à suivre. Les parties intéressées n'ont pas pu jusqu'ici s'entendre sur une nouvelle réforme, initialement programmée à l'été 2008. Mais en l'absence de réforme, le budget fédéral ne pourra probablement pas supporter la totalité du fardeau de l'assainissement budgétaire et des coûts du vieillissement, et – si l'opposition à la réforme persiste – l'État fédéral pourrait être contraint de répercuter la charge sur les citoyens par le biais d'une hausse des impôts, qui sont déjà parmi les plus lourds de la zone OCDE (chapitre 4). De surcroît, des déséquilibres horizontaux et verticaux persistants pourraient en définitive affaiblir la croissance et abaisser le niveau de vie dans l'ensemble de la Belgique. Pour qu'un consensus se dégage, il faut donc que toutes les parties soient convaincues que la réforme leur sera profitable dans le long terme même si quelques-unes des mesures peuvent leur imposer des coûts dans le court terme. Le raffermissement des perspectives à long terme sera plus aisé si le programme de réforme est suffisamment étendu et n'est pas perçu comme étant purement redistributif,

mais plutôt comme un dispositif indispensable pour accroître l'efficacité du secteur public et améliorer le niveau de vie dans tout le pays. L'encadré 3 présente les principales recommandations d'action.

### Encadré 3. Principales recommandations d'action en vue d'améliorer le fédéralisme budgétaire

#### Assainir la situation budgétaire de l'administration fédérale

- Améliorer la base de recettes de l'administration fédérale en réduisant le montant des impôts partagés sur le revenu qui est transféré aux régions. Revoir l'impôt partagé sur le revenu de telle sorte que ces transferts n'augmentent pas plus rapidement que les recettes fiscales effectives.
- Attribuer aux niveaux inférieurs d'administration les dépenses de retraite pour les fonctionnaires des administrations infrafédérales, qui incombent actuellement à l'échelon fédéral. De la sorte, les administrations infrafédérales seraient moins incitées à autoriser le départ en retraite anticipée de leurs fonctionnaires, car elles devraient en supporter intégralement les coûts.
- Encourager les entités infrafédérales à mieux utiliser leurs possibilités de créer des recettes propres (impôts sur le revenu des personnes physiques ou fiscalité immobilière et redevances d'usage).

#### Revoir le partage de l'impôt des personnes physiques entre les régions

- Prendre des mesures pour internaliser les externalités budgétaires entre régions, notamment dans la région de Bruxelles-capitale. À cet effet, on pourrait par exemple attribuer (en partie) l'impôt partagé sur le revenu à la région dans laquelle est implantée l'entreprise du travailleur (« principe du lieu de travail »).

#### Repenser le système de transferts de péréquation

- Réduire les désincitations qui dissuadent les régions percevant des transferts de péréquation de développer leur propre base d'imposition. À cet effet, on pourrait abaisser le montant de la péréquation par point de pourcentage d'écart fiscal, de telle sorte que le système devienne moins progressif.

#### Améliorer la cohérence des politiques et l'efficacité des dépenses des administrations infrafédérales dans les domaines d'intérêt national

- Concernant la **politique de l'emploi**, les mesures d'activation devraient être alignées sur les meilleures pratiques. Les individus devraient être systématiquement informés des offres d'emploi dans toutes les régions, par exemple par la création d'un site web commun pour les vacances d'emploi en Belgique. La durée de paiement des indemnités de chômage devrait être limitée, ce qui déplacerait la charge du chômage de longue durée de l'État fédéral aux régions et inciterait davantage celles-ci à remettre les chômeurs au travail par des politiques actives du marché du travail ou par d'autres mesures. En outre, il faudrait envisager de transférer aux communes les compétences budgétaires et exécutives en matière d'assistance sociale et de les autoriser à utiliser à d'autres fins les économies budgétaires réalisées dans ce secteur.
- Concernant la **politique de R-D**, évaluer celle-ci à tous les niveaux d'administration et examiner dans quels domaines on pourrait augmenter l'efficacité en assignant des responsabilités accrues à l'administration fédérale. Au minimum, tous les ministres intervenant dans la politique de R-D doivent coopérer étroitement et échanger systématiquement des informations sur l'efficacité des mesures.
- Concernant l'**éducation**, veiller à ce qu'un enseignement de grande qualité soit dispensé dans tout le pays. Cela exige une allocation appropriée des dotations fédérales, une amélioration de l'efficacité des dépenses et des efforts au niveau infrafédéral pour créer des recettes propres, par exemple en instaurant des droits de scolarité dans l'enseignement supérieur, associés à des prêts remboursables en fonction des revenus.
- Concernant la **politique de l'environnement**, mettre en place un système intégré d'échange de certificats verts en veillant à ce que tous les certificats verts et certificats de cogénération soient transférables entre toutes les régions.
- Concernant la **politique de l'énergie**, revoir l'actuelle structure à plusieurs niveaux et plusieurs régulateurs et, à tout le moins, renforcer la coordination et la coopération entre les régulateurs et harmoniser intégralement les règles et réglementations (voir aussi le chapitre 5).

## Bibliographie

- Adam, A., M.D. Delis et P. Kammass (2008), Fiscal Consolidation and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries”, *CESIFO Working Paper*, n 2364, août.
- AIE (2007), *Energy Policies of IEA countries, Belgium 2005 Review*.
- Algoed. K et D. Heremans (2008), *The incentive effects of the Belgian financial arrangements for the regions*, Spoor A2: Toekomstscenario's voor de vlaamse begroting en fiscalitet, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, février 2008.
- Baudewyns. P. et R. Dandoy (2003), « Federalism and Social Security in Belgium », Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Edimbourg.
- Béland. D et Lecours (2007), « Federalism, Nationalism, and Social Policy Decentralisation in Canada and Belgium », dans *Regional and federal Studies*, 17(4): 405-419.
- Bethuyne, G. (2005), « Federalisation and fiscal consolidation, The Belgian experience », *Ecofin Country Focus* (2)16, 2005.
- Callatay, E. (2007), « Finances publiques et réformes institutionnelles: Le rôle central de la Région de Bruxelles-Capitale », dans *Regards Économiques*, IRES-UCL, n. 52.
- Capron, H. (2000), « The sources of Belgian prosperity », dans : H. Capron et W. Meeusen (dir. pub.), *The National Innovation System in Belgium*, Heidelberg-NewYork.
- Cattoir, Ph. et F. Docquier (1999), « Sécurité Sociale et Solidarité Interrégionale », chapitre 8, dans F. Docquier (dir. pub.), *La Solidarité entre les Régions, Bilan et perspectives*, Bruxelles : De Boeck Université, p. 51-98.
- Cattoir, Ph. et M. Verdonck (1999), « La péréquation financière, analyse de quatre pays », dans F. Docquier (dir. pub.), *La solidarité enter les Régions : Bilan et Perspectives*, De Boeck Université, Bruxelles.
- Choudhry. S. et B. Perrin (2007), « The Legal Architecture of Intergovernmental Transfers: A Comparative Examination », dans R. Boadway et A. Sha, *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Banque mondiale, 2007.
- de Boeck. E. et J. van Gompel (1998), « Financieele stromen tussen de Belgische gewesten opnieuw bekeken », dans C. Vanderveeren et J. Vuchelen (dir. pub.), *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie*.
- Dury. D., E. Eugène, G. Langenus, K. Can Cauter, L. Van Meensel (2008), « Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre 2008.

- Gérard, M. (2002), « Fiscal Federalism in Belgium », Paper presented at the Conference on Fiscal Imbalance, Québec, 13-14 septembre 2001.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, OCDE, Paris.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375, OCDE, Paris.
- Keating, M., J. Loughlin et K. Deschouwer (2003), *Culture, Institutions and Economic development, A Study of eight European Regions*, Edward Elgar Cheltenham.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Belgique*, Paris.
- OCDE (2008a), *Croissance et inégalités : distribution et revenus dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris.
- Stienlet, G. (2000), « Institutional reforms and Belgian Fiscal Policy in the 1990s », dans R.R. Strauch et J.V. Hagen (dir. pub.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Kluwer Academic Publishers Boston 2000.
- TBEI (Tableau de bord européen de l'innovation) (2007), *Comparative Analysis of Innovation Performance*, Maastricht Economic Research on Innovation and Technology et Centre commun de recherche de la Commission européenne.
- van der Stichele, G. (2003), « Les modes alternatifs de financement de Bruxelles », mise à jour de l'étude de 1999 par Cattoir, Ph., J.-P. Lambert, M. Taymans, H. Tulkens, M. Tulkens, G. van der Stichele et M. Verdonck, Université Saint-Louis, Bruxelles.
- van der Stichele, G. et M. Verdonck (2002), « The Lambermont Agreement: Why and How? », Paper presented at the Conference on Fiscal Imbalance, Québec, 13-14 septembre 2001.



## *Annexe A1*

### **L'évolution historique du fédéralisme en Belgique**

#### *Un fédéralisme de différenciation qui a évolué à partir de conflits linguistiques...*

1. La Belgique n'est officiellement devenue une fédération qu'en 1993 et elle s'est dotée d'une «double structure fédérale» puisque trois régions et trois communautés linguistiques ont été créées en tant que collectivités infrafédérales. En réalité, la Belgique possède une longue tradition du fédéralisme qui l'a aidée à faire face aux particularités linguistiques. Le débat politique sur le fédéralisme est toutefois faussé par les différences de vues qui séparent les groupes linguistiques. Alors que les groupes politiques plus radicaux soulèvent parfois la question fondamentale de la séparation, la Belgique a montré que la fédération pouvait survivre.

2. La création de l'État belge en 1830 a unifié des néerlandophones (et des flamandophones parlant le dialecte flamand) principalement installés en Flandre dans le nord de la Belgique et des francophones vivant en Wallonie dans le sud du pays et à Bruxelles. Les deux groupes francophones étaient de confession catholique, ce qui a joué un rôle déterminant dans la volonté des Flamands de se séparer de la région nord des Pays-Bas car la population hollandaise était pour l'essentiel protestante. Cependant, comme les élites politiques ne parlaient que français, la Belgique est devenue un pays francophone bien qu'une grande partie de sa population (en fait une majorité) n'ait pas comme langue maternelle le français. L'usage de la langue s'est donc transformé en problème politique et, sous la pression d'un mouvement flamand, à la fin du dix-neuvième siècle, le néerlandais a été reconnu comme deuxième langue nationale. La Flandre s'est donc construite à partir de facteurs culturels fondés sur la défense du néerlandais et le droit de l'utiliser exclusivement dans l'éducation et dans les administrations locales et régionales. La langue s'enracine généralement dans un territoire et la Belgique s'est divisée en trois régions linguistiques – la Flandre néerlandophone (avec une minorité francophone vivant dans la région près de Bruxelles), la Wallonie francophone (avec une minorité de germanophones dans l'est de la Wallonie qui disposent de leurs propres institutions communautaires) et la ville bilingue de Bruxelles. Les parents peuvent décider d'envoyer leurs enfants dans des écoles où l'enseignement est dispensé dans la langue régionale pour toutes les classes.

#### *... une évolution économique contrastée*

3. Le mouvement flamand pour une plus large autonomie a été renforcé par les évolutions économiques. Le centre de gravité économique s'est en effet déplacé du sud vers le nord avec le déclin de l'industrie lourde (sidérurgie et charbon) qui, concentrée en Wallonie, a été le principal moteur de la croissance belge pendant plus d'un siècle. Dans le même temps, la Flandre s'est développée en passant d'une économie essentiellement agricole à une économie moderne car elle a réussi à attirer les investissements étrangers et à développer son industrie et ses services tout en tirant profit de l'expansion du commerce international grâce à ses ports de Gand, Anvers et Bruges. Au milieu des années 60, la Flandre avait rattrapé son retard puis dépassé la Wallonie pour ce qui est du PIB par habitant. L'écart de revenu entre les deux régions a continué de se creuser au cours des décennies suivantes pour représenter plus de 25% (voir le tableau 1 dans le corps du texte). Grâce à son plan économique intitulé « Contrat

d'avenir pour la Wallonie » (CAW), le gouvernement wallon entend stimuler la croissance en créant une société fondée sur le savoir qui permettra, espère-t-il, de réduire progressivement l'écart de revenu entre les deux régions.

4. Avec la réussite économique de la Flandre, certains groupes flamands ont été de plus en plus hostiles au fédéralisme coopératif et ont considéré que son mécanisme implicite de redistribution des ressources en faveur de la Wallonie plus pauvre était un obstacle à la croissance de la Flandre et de l'ensemble de la Belgique. Cependant, un examen approfondi révèle l'existence de disparités de revenu non seulement entre le nord et le sud mais aussi (et peut-être dans une plus grande mesure) entre les régions est et ouest du pays, y compris dans le nord. En comparaison internationale, les écarts de revenu en Belgique ne sont pas particulièrement prononcés, et la Belgique appartient toujours au groupe des pays de l'OCDE très égalitaires (OCDE, 2008a) ; cette distribution relativement étroite du revenu s'explique pour beaucoup par les transferts implicites du système fiscal aux individus qui en ont besoin, indépendamment de leur région de résidence.

5. La définition sur une base linguistique de la Flandre et la domination économique de cette région ont mis la Wallonie dans une situation difficile. Tout d'abord, l'identité wallonne ne se définit pas par la langue car le français ne se confond pas avec la Wallonie puisqu'avec Bruxelles il existe une troisième région, qui se trouve être à prédominance francophone. Les Wallons voulaient quant à eux disposer des compétences et des moyens nécessaires pour redresser leur économie déclinante et étaient favorables au fédéralisme coopératif. Dans le même temps, le troisième groupe, les Francophones de Bruxelles qui ne sont pas wallons, craignaient une domination flamande car Bruxelles est située en Flandre, et ils demandaient que Bruxelles bénéficie du statut de région pour conserver leur majorité dans la ville. Les différents groupes avaient donc des objectifs opposés. Alors que les Flamands demandaient une dévolution des compétences au profit des deux communautés linguistiques, les autres, notamment les Francophones de Bruxelles, réclamaient une décentralisation au profit des trois régions.

#### *... des partis politiques régionalisés*

6. Au fil du temps, tous les partis politiques se sont caractérisés ou distingués sur la base de critères linguistiques, les grands partis étant divisés en partis régionaux unilingues autonomes. Traditionnellement, les chrétiens-démocrates (PCD) et le syndicat chrétien-démocrate sont plus forts en Flandre tandis que le Parti socialiste (PS) et le syndicat socialiste sont mieux implantés en Wallonie francophone. Ces dernières années toutefois, les deux grands partis ont perdu du terrain dans leurs régions. Les principaux acteurs ont donc des points de vue très différents sur les mesures économiques et les dispositions qu'il convient de prendre, les responsables politiques étant d'une manière générale plus libéraux en Flandre qu'en Wallonie. La Flandre adhère également à la notion de « partenariat social décentralisé » et demande que soit décentralisée au profit des régions une partie du système de sécurité sociale, comme l'assurance chômage et l'assurance maladie ; or la Wallonie est clairement hostile à cette idée dont elle souligne les dangers pour le fonctionnement de l'État providence et pour l'unité du pays.

7. Du fait de l'absence d'un véritable système de partis belges, les intérêts régionaux risquent de prédominer. Plusieurs facteurs qui renforcent les instances fédérales tempèrent toutefois ce risque. Ainsi, les partis s'efforcent de constituer des coalitions similaires au niveau régional et au niveau fédéral. Par ailleurs, les remaniements de personnel politique sont fréquents entre les différents niveaux d'administration. En outre, le Roi détient les pouvoirs exécutifs fédéraux qui sont exercés par le Premier Ministre et le Conseil des ministres, lequel doit compter un nombre égal de membres francophones et flamands.

... et la nécessité de trouver un consensus

8. Malgré ce système de partis complexe et malgré le fait que les différents groupes linguistiques et les régions aient des opinions et des objectifs opposés, la Belgique a jusqu'ici toujours trouvé le moyen de résoudre les conflits. La décentralisation a en effet été considérée comme une solution permettant de concilier les intérêts divergents. Un consensus s'est fait sur l'idée de créer une fédération de collectivités infrafédérales qui se superposent : les régions qui sont définies géographiquement (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale) et les communautés qui sont fondées sur la langue (la Communauté flamande/néerlandophone, la Communauté française et la Communauté germanophone de plus petite taille). En 1971, une première grande révision de la Constitution belge a établi l'existence des trois régions et des trois communautés linguistiques. Cela avait encore un caractère déclaratif mais d'autres réformes de l'État intervenues en 1980, 1988 et 1989 ont entièrement traduit dans les faits ces nouvelles dispositions. Enfin, avec la révision constitutionnelle de 1993, la Belgique est officiellement devenue un État fédéral comprenant trois régions et trois communautés. Sur les 10.3 millions d'habitants que compte le pays, 6 millions vivent dans la Région flamande, 3.4 millions dans la Région wallonne et 1 million environ dans la Région de Bruxelles-capitale. Dans le même temps, 6.2 millions appartiennent à la Communauté flamande, 4.1 millions à la Communauté française et 0.07 million à la Communauté germanophone. Cependant, la structure de la fédération est asymétrique car la Communauté flamande et la Région flamande se confondent, ce qui n'est pas le cas de la Région wallonne et de la Communauté française. En conséquence, la Belgique compte six parlements et six gouvernements. En dehors du Parlement fédéral (Chambre des députés et Sénat), chacune des trois communautés (flamande, française et germanophone) et deux des régions (Région wallonne et Région de Bruxelles-capitale) ont un Parlement et un gouvernement. Les premières élections pour la désignation des membres des parlements de Flandre et de Wallonie ont eu lieu en 1995 alors que des élections s'étaient déjà tenues dans la région de Bruxelles en 1989. Il n'y a pas de hiérarchie entre les lois fédérales et les textes régionaux et communautaires (appelés « décrets ») (Stienlet, 2000).

9. A première vue, une double structure fédérale composée à la fois de régions et de communautés linguistiques semble être insolite. Cependant, elle a permis de concilier les choix des différents groupes en présence. La logique consiste à attribuer les compétences liées à la personne aux communautés linguistiques et les compétences relatives au territoire, aux régions. Dans la ville bilingue de Bruxelles, la Communauté flamande propose ses services aux néerlandophones et la Communauté française aux francophones. Comme les compétences reçues par les régions et les communautés linguistiques sont nombreuses, la collectivité fédérale dispose des compétences résiduelles (principalement sécurité sociale, justice, défense et quelques secteurs de la politique économique). Alors que la réforme constitutionnelle de 1993 attribuait des compétences aux différents niveaux d'administration et donnait officiellement les compétences restantes aux entités fédérées, les prérogatives de l'État fédéral et le partage des compétences résiduelles entre les régions et les communautés n'ont pas été pleinement clarifiées (Baudewyns et Dandoy, 2003). Les régions (mais pas les communautés linguistiques) ont également reçu le pouvoir de prélever des impôts mais la redistribution des recettes fiscales, collectées par l'État fédéral, constitue l'essentiel de leurs revenus. Les dispositions relatives à la répartition des recettes fiscales ont peu à peu évolué, passant du principe de solidarité qui requiert une redistribution fondée sur les besoins au principe de « *juste retour* » selon lequel les ressources sont affectées aux régions dont elles proviennent.

10. Le fédéralisme belge est donc un processus évolutif comme en témoignent les cinq réformes de l'État intervenues depuis le début des années 1970 (van der Stichele et Verdonck, 2002).

- **Première réforme de l'État, 1971** : la Constitution reconnaît l'existence de trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et de trois communautés culturelles (française, flamande et germanophone).

- **Deuxième réforme de l'État, 1980** : les régions et les communautés sont entièrement établies avec leurs compétences propres pour les questions relatives à la personne (communautés) et au territoire (régions).
- **Troisième réforme de l'État, 1989** (loi spéciale sur les finances publiques): la Belgique devient de facto un État fédéral composé de régions et de communautés qui bénéficient de compétences élargies, notamment la souveraineté financière sur l'utilisation des transferts de l'administration fédérale.
- **Quatrième réforme de l'État, 1993**:
  - Loi de la Saint-Michel, 1993 : révision du mécanisme de financement des régions et des communautés.
  - Accords de la Saint-Quentin, 1993 : transfert de certaines tâches de la Communauté française à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française ou « Cocof »).
  - Loi de la Saint-Éloi 2000 : révision de la répartition du transfert de TVA entre les communautés.
- **Cinquième réforme de l'État**, Accord du Lambermont (ou de la Saint-Polycarpe), janvier 2001 : réforme du financement des communautés ; extension des pouvoirs fiscaux des régions.
  - Accord du Lombard, avril 2001 : assistance financière aux commissions communautaires et aux communes de Bruxelles pour assurer le fonctionnement des institutions.
  - Accords de la Saint-Boniface, juin 2001 : mesure de solidarité entre francophones, la Région wallonne et la Cocof fournissant une assistance financière à la Communauté française. Ces accords déterminent en outre la façon dont la Communauté française devra utiliser les fonds futurs obtenus après l'accord du Lambermont.

11. Après le transfert de compétences et de ressources au niveau infrafédéral en 1989, d'autres mesures ont été nécessaires pour assurer le fonctionnement des institutions infrafédérales. Les problèmes financiers ont été particulièrement pressants pour la Communauté française et diverses mesures de solidarité ont été nécessaires pour en venir à bout. Alors que la Communauté française s'est opposée aux propositions de rattachement à la Wallonie, la Communauté flamande a bénéficié de la fusion avec la Flandre. L'Accord de Lambermont (ou de la Saint-Polycarpe) de 2001 est la réforme récente la plus importante. Elle a amélioré le financement des communautés et accru les pouvoirs fiscaux des régions mais des mesures de solidarité en faveur des institutions de Bruxelles et de la Communauté française ont dû être adoptées par la suite. Compte tenu des pressions qui s'exercent en faveur d'une nouvelle réforme du système de relations budgétaires, un groupe d'experts a été créé en 2007 pour élaborer une proposition de réforme mais jusqu'à présent aucun consensus n'a pu être atteint.

*Annexe A2***Le débat sur la régionalisation de la sécurité sociale**

1. La question la plus controversée dans le débat politique belge porte sur le point de savoir si la sécurité sociale doit rester centralisée ou être (en partie au moins) décentralisée. Il existe de bonnes raisons à la fois économiques et politiques pour que la sécurité sociale reste centralisée. L'argument économique repose sur le fait que la sécurité sociale est, de par sa nature même, redistributive et que la redistribution est une fonction classique de l'État fédéral. La différenciation régionale de la redistribution pourrait affecter les lieux de résidence des personnes et d'implantation des entreprises et être contreproductive si les plus aisés s'en vont et si les ménages modestes s'installent dans les régions où la redistribution est plus importante (Musgrave et Musgrave, 1973). En outre, en mutualisant les risques auxquels la population active est exposée, l'assurance sociale fédérale bénéficie principalement aux personnes menacées par les risques les plus élevés tandis que la décentralisation réduit la mutualisation des risques au détriment des régions où le risque de chômage est plus fort. Ces régions devraient (si les prestations ne sont pas réduites) augmenter les cotisations en provoquant potentiellement une nouvelle chute de l'emploi. En revanche, les régions où le risque de chômage est moins important tireraient profit de la décentralisation et pourraient réduire les cotisations. Par conséquent, les différences entre les niveaux de chômage des régions pourraient s'accroître, ce qui serait contraire à l'objectif d'équité et menacerait la cohésion sociale. L'argument politique est qu'une sécurité sociale centralisée est l'un des éléments majeurs de l'édification d'une nation tandis que la décentralisation renforcerait les forces centrifuges et conduirait à l'éclatement du pays en plusieurs régions. De fait, comme la politique sociale touche directement aux revenus des personnes, elle a été un outil important de la formation de la nation dans l'histoire de certains pays.

2. Bien que la sécurité sociale soit centralisée dans la plupart des pays, cela ne signifie pas que l'ensemble des domaines couverts par la politique sociale soit centralisé de la même façon. Dans quelques pays, certains secteurs de la sécurité sociale ont été décentralisés. Au Canada, une décentralisation asymétrique de la sécurité sociale a été opérée au profit du Québec qui cherche depuis toujours à avoir une plus grande autonomie, tandis que dans les neuf autres provinces du pays la sécurité sociale est restée centralisée même si ces dernières sont en principe habilitées à gérer leurs propres programmes. Par exemple, il existe un Régime de rente du Québec (RRQ) et un Régime de pension du Canada (RPC) qui couvre les travailleurs des neuf autres provinces ; ces deux régimes sont liés aux gains et leurs taux de cotisation et de remplacement sont les mêmes. Le Québec a également sa propre assurance hospitalisation et son assurance médicament universelle, son système de formation professionnelle et son programme d'aide sociale, y compris un programme d'accueil de l'enfance ; ces dispositifs sont devenus le symbole de l'identité québécoise, témoignant que le Québec peut agir différemment et offrir aussi des prestations sociales plus généreuses que les neuf autres provinces canadiennes (Béland et Lecours, 2007). Le gouvernement fédéral a toutefois résisté à d'autres revendications de décentralisation, notamment en ce qui concerne l'assurance chômage.

3. En Suisse, la décentralisation est aussi relativement poussée car les différences entre les politiques menées au niveau infra-fédéral ont conduit à d'importantes différences entre les prestations sociales servies par les différents cantons. Dans les programmes centraux de politique sociale (pensions de

retraite, soins de santé, assurance chômage), le gouvernement fédéral joue un rôle prédominant en termes de régulation, de financement et de prise de décisions. Ces programmes sont financés par les cotisations et ils sont en partie subventionnés par l'État central, bien que l'assurance maladie soit gérée par un grand nombre de fonds d'assurance maladie privés. Cependant, les cantons et les municipalités ont d'importantes responsabilités en matière de politique sociale et les dispositifs fédéraux sont mis en œuvre par l'administration fédérale et les administrations locales. La Constitution suisse autorise d'importantes différences régionales dans la fourniture de biens et services publics ainsi qu'en matière fiscale, et les cantons gèrent leurs propres programmes de prestations chômage, d'aide sociale, de bourses d'études et d'allocations familiales soumises à conditions de ressources. Le régime politique de démocratie directe (de nombreuses votations ont abouti à un rejet de la centralisation de la sécurité sociale) a aussi influé sur le développement et sur la division entre le secteur public et le secteur privé de l'État providence suisse. Si cette situation a conduit à une certaine fragmentation, réduisant la mutualisation des risques, elle a aussi donné aux niveaux inférieurs d'administration la possibilité de chercher à mettre en place des programmes novateurs (Obinger *et collaborateurs*, 2005).

4. Aux Pays-Bas, les politiques d'activation du marché du travail sont plus efficaces depuis que l'on a transféré aux communes la responsabilité budgétaire et la mise en œuvre de l'aide sociale (WWB) et qu'on les a autorisées à utiliser à d'autres fins tout excédent budgétaire dégagé dans ce domaine, ce qui les a incité fortement à surveiller et activer les bénéficiaires de prestations (OCDE, 2008).

5. En Belgique, les questions relatives à la sécurité sociale relèvent de l'État fédéral mais les collectivités infrafédérales ont un certain nombre de compétences qui sont également liées à la sécurité sociale. Les communautés sont (entre autres) chargées de l'aide sociale (CPAS) (mais elles ne fixent pas les montants minimums), des personnes handicapées, des personnes âgées, des institutions de soins, de la politique de la jeunesse et de la politique familiale (à l'exception des allocations familiales). Alors que l'État fédéral est responsable de l'assurance chômage, l'intégration des travailleurs sur le marché du travail (y compris les programmes de réinsertion professionnelle) a été confiée aux régions et aux communautés (formation).

6. Des groupes flamands ont pendant longtemps demandé une centralisation plus poussée de la sécurité sociale, notamment de l'assurance chômage et de l'assurance maladie. Au cours des dernières décennies cependant, ils ont régulièrement réclamés une plus large autonomie dans le domaine de la politique sociale. Cette revendication s'est intensifiée dans les années 90. En 1996, le gouvernement flamand a demandé qu'il soit mis fin aux « transferts injustifiés » entre les régions et que les régions ou communautés soient autorisées à mettre en œuvre la politique sociale en fonction de leurs préférences et de leur culture propres. En 1997, s'appuyant sur les recommandations de la Commission sur la réforme de l'État du Parlement flamand, des représentants de l'ensemble des partis flamands ont demandé que soit mise en place une politique flamande de la santé et de la famille. Cette demande s'est encore exprimée en 1999 dans des résolutions du Parlement flamand. Ces revendications ont été critiquées par les francophones qui ont réagi en adoptant des contre-résolutions. Néanmoins, la pression pour une décentralisation au moins partielle de la politique sociale continue de s'exercer.

7. La décentralisation de l'assurance chômage exacerberait probablement les disparités régionales en matière de chômage car la Wallonie, qui enregistre un taux de chômage plus élevé, devrait alors accroître les cotisations d'assurance chômage, ce qui augmenterait le coïnc fiscal sur le travail. La Wallonie pourrait cependant atténuer cet effet en réduisant les allocations chômage afin de limiter (ou de prévenir) une hausse de la fiscalité du travail et elle pourrait aussi améliorer ses politiques d'activation. En revanche, en Flandre, où le chômage est inférieur à la moyenne, la décentralisation de l'assurance chômage conduirait à une diminution du coïnc fiscal sur le travail et éventuellement à une progression de l'emploi.

8. Malgré les fortes pressions exercées par les groupes et les hommes politiques flamands pour pousser plus loin la décentralisation, il est peu probable qu'ils obtiennent satisfaction car cela nécessiterait une réforme constitutionnelle (sous la forme d'une loi spéciale) que les hommes politiques francophones devraient accepter, or tous les groupes francophones sont fortement hostiles à la décentralisation. Les partenaires sociaux constituent un autre obstacle important à la régionalisation de la sécurité sociale. Contrairement aux partis politiques, les syndicats et les organisations patronales ne se sont pas divisés en fonction des frontières linguistiques mais sont restés au niveau fédéral. Ces organisations participent également à l'administration du système de sécurité sociale fédéral financé par les cotisations et sont hostiles à la décentralisation. Le syndicat catholique ACV/CSC (Algemeen Christelijk Vakverbond/Confédération des Syndicats Chrétiens), qui est le syndicat le plus important, a toujours rejeté la décentralisation de la sécurité sociale et souligné l'importance de la solidarité économique belge bien que la majorité de ses membres (60 % environ) vivent en Flandre. Le syndicat socialiste ABVV/FGTB (Algemeen Belgisch Vakverbond/Fédération Générale des Travailleurs Belges), deuxième syndicat belge en importance, est aussi un opposant très résolu (peut-être même le plus résolu) à toute décentralisation et il est attaché aussi au principe de solidarité des travailleurs en Belgique. L'organisation patronale belge VBO/FEB (Verbond van Belgische Ondernemingen/Fédération des Entreprises de Belgique) est également hostile à la décentralisation de l'assurance sociale, mais du fait de ses membres flamands, elle est moins directe que les syndicats.

9. Les syndicats jouent un rôle important dans la gestion de l'assurance chômage. Ils administrent, conjointement avec les employeurs l'agence publique de l'emploi RVA/ONEM (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening/Office Nationale de l'Emploi). Les chômeurs peuvent recevoir leurs prestations par l'intermédiaire des services de paiement qui sont gérés par les trois grands syndicats ou par celui de l'organisme semi-public HVW/CAPAC, (Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen/Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage) qui fait partie du système de sécurité sociale et est administré conjointement par les syndicats et la principale organisation patronale. La majorité des travailleurs utilisent les systèmes de paiements gérés par les syndicats. La participation conjointe des syndicats et de l'État dans l'administration de l'assurance chômage est une tradition de longue date en Belgique qui remonte à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle lorsque la ville de Gand a commencé à subventionner les régimes d'assurance chômage volontaires des syndicats (système de Gand). La prédominance des syndicats dans l'administration des prestations peut également expliquer pourquoi l'implantation syndicale est restée relativement forte en Belgique.

## WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at [www.oecd.org/eco/working\\_papers/](http://www.oecd.org/eco/working_papers/)

740. *Improving the policy framework in Japan to address climate change*  
(December 2009) by Randall S. Jones and Byungseo Yoo
739. *Health-care reform in Japan: controlling costs, improving quality and ensuring equity*  
(December 2009) by Randall S. Jones
738. *Financial stability: overcoming the crisis and improving the efficiency of the banking sector in Japan*  
(December 2009) by Randall S. Jones and Masahiko Tsutsumi
737. *Recent Oil Price Movements– Forces and Policy Issues*  
(December 2009) by Eckhard Wurzel, Luke Willard and Patrice Ollivaud
736. *Promoting competition to strengthen economic growth in Belgium*  
(December 2009) by Tomasz Koźluk
735. *Prudential Regulation And Competition In Financial Markets*  
(November 2009) by Rüdiger Ahrend, Jens Arnold and Fabrice Murtin
734. *Keeping slovenian public finances on a sustainable path*  
(October 2009) Pierre Beynet and Willi Leibfritz
733. *Pedal to the metal: Structural reforms to boost long-term growth in Mexico and spur recovery from the crisis*  
(October 2009) David Haugh and Agustin Redonda
732. *Achieving higher performance: Enhancing spending efficiency in health and education in Mexico*  
(October 2009) Cyrille Schwellnus
731. *Russia's long and winding road to a more efficient and resilient banking sector*  
(October 2009) Geoff Barnard
730. *How do institutions affect structural unemployment in times of crises?*  
(October 2009) Davide Furceri and Annabelle Mourougane
729. *Understanding the world trade collapse*  
(October 2009) Calista Cheung and Stéphanie Guichard
728. *Estonia and euro adoption: Small country challenges of joining EMU*  
(October 2009) Zuzana Brixiova, Margaret H. Morgan and Andreas Wörgötter
727. *Towards better schools and more equal opportunities for learning in Italy*  
(June 2009) Romina Boarini
726. *Iceland: Challenging Times for Monetary and Fiscal Policies*  
(August 2009) Andrea De Michelis



725. *Iceland: The Financial and Economic Crisis*  
(August 2009) David Carey
724. *The role of transparency in the conduct of monetary policy*  
(September 2009) Makoto Minegishi and Boris Cournède
723. *Raising education outcomes in Greece*  
(September 2009) Vassiliki Koutsogeorgopoulou
722. *Improving the performance of the public health care system in Greece*  
(September 2009) Charalampos Economou and Claude Giorno
721. *Is there a case for price-level targeting?*  
(August 2009) Boris Cournède and Diego Moccero
720. *The challenge of restoring French competitiveness*  
(August 2009) Rafal Kierzenkowski
719. *Improving the functioning of the Slovenian labour market*  
(August 2009) Isabell Koske
718. *What drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence from the Euro Area*  
(July 2009) David Haugh, Patrice Ollivaud, and David Turner
717. *The English National Health Service: an economic health check*  
(July 2009) Peter Smith and Maria Goddard
716. *Financial stability in the United Kingdom: Banking on prudence*  
(July 2009) Philip Davis
715. *Economic growth and the role of taxation- disaggregate data*  
(July 2009) Gareth D. Myles
714. *Economic growth and the role of taxation – Aggregate data*  
(July 2009) Gareth D. Myles
713. *Economic growth and the role of taxation – Theory*  
(July 2009) Gareth D. Myles
712. *The effectiveness of education and health spending among Brazilian municipalities*  
(July 2009) Luiz de Mello and Mauro Pisu
711. *The bank lending channel of monetary transmission in Brazil: A VECM approach*  
(July 2009) Luiz de Mello and Mauro Pisu
710. *How does decentralised minimum-wage setting affect unemployment and informality? The case of Indonesia*  
(July 2009) Margherita Comola and Luiz de Mello