

# **Asymétrie du fédéralisme belge : une analyse par les finances publiques**

Benoît Bayenet (DULBEA / ULiège)

**WORKING PAPER 22/01**

Février 2021



# Asymétrie du fédéralisme belge : une analyse par les finances publiques<sup>1</sup>

Bayenet Benoit

## Table des matières

|             |                                                                                                                                           |           |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>INTRODUCTION &gt;&gt;.....</b>                                                                                                         | <b>2</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE FÉDÉRAL À DOUBLE STRATE.....</b>                                                                           | <b>3</b>  |
| A.          | LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1970.....                                                                                                  | 6         |
| B.          | LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1980.....                                                                                                  | 8         |
| C.          | LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1988-89.....                                                                                               | 10        |
| D.          | LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1993.....                                                                                                  | 13        |
| E.          | LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 2001.....                                                                                                  | 14        |
| F.          | LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 2014-2015.....                                                                                             | 15        |
| <b>III.</b> | <b>LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE FÉDÉRAL ASYMÉTRIQUE.....</b>                                                                               | <b>17</b> |
| A.          | LA « CRÉATION » D'UNE ENTITÉ FLAMANDE UNIQUE.....                                                                                         | 17        |
| B.          | LES PROBLÈMES DE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS FRANCOPHONES.....                                                                           | 19        |
| 1.          | <i>Les prémices des transferts de compétences de la Communauté française vers la Commission communautaire française.....</i>              | 19        |
| 2.          | <i>Les premiers dispositifs de refinancement de la Communauté française (gestion conjointe d'organismes avec la Région wallonne).....</i> | 19        |
| 3.          | <i>Le refinancement francophone de la Communauté française en 1993 (transfert de compétences à la Région wallonne et la COCOF).....</i>   | 22        |
| C.          | LES PROBLÈMES FINANCIERS DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE.....                                                                          | 25        |
| 1.          | <i>Les spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale.....</i>                                                                           | 25        |
| 2.          | <i>La prise en compte des réalités bruxelloises dans l'organisation des compétences.....</i>                                              | 26        |
| D.          | LES RELATIONS INTRA-WALLONNES.....                                                                                                        | 29        |
| 1.          | <i>Les transferts de l'exercice de certaines compétences de la Région wallonne à la Communauté germanophone.....</i>                      | 29        |
| 2.          | <i>Les enjeux pour la Communauté germanophone.....</i>                                                                                    | 30        |
| E.          | LES PROVINCES DANS LA BELGIQUE FÉDÉRALE ET LEURS RELATIONS AVEC LES ENTITÉS FÉDÉRÉES.....                                                 | 31        |
| <b>IV.</b>  | <b>LE SYSTÈME FÉDÉRAL BELGE ASYMÉTRIQUE.....</b>                                                                                          | <b>32</b> |

---

<sup>1</sup> Je remercie M. Bourgeois, Ch. Behrendt, Cl. Melen et M. Fontaine pour leur relecture et commentaires.

## I. Introduction

---

La Belgique est, officiellement depuis 1993, un pays fédéral. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution précise : « *la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions* ». Les articles 2 et 3 complètent : « *La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone* » et « *La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise* ». Cette structure fédérale à « 3 + 3 » (3 Communautés et 3 Régions) qui s'est construite très progressivement au fil des réformes institutionnelles depuis 1970 est, en réalité, bien plus complexe qu'il n'y paraît. Concrètement, ce sont 3 Communautés, 3 Régions et 3 Commissions communautaires qui se partagent aujourd'hui les compétences au niveau des entités fédérées (modèle à 3 + 3 + 3).

Cependant, pour répondre à la volonté de créer une entité flamande unique, pour tenir compte des spécificités linguistiques et culturelles en Région de Bruxelles-Capitale, pour organiser un soutien financier francophone à la Communauté française et pour répondre aux souhaits de la Communauté germanophone de devenir une entité « Région-Communauté », des dispositifs particuliers de la Constitution ont permis de faire évoluer le fédéralisme belge vers un modèle totalement asymétrique tant sur la répartition des compétences que sur son financement. C'est probablement cette asymétrie en matière de compétences et de ressources financières qui le rend particulièrement atypique et incompréhensible pour les observateurs non avertis. Même si le fédéralisme belge est le résultat de compromis institutionnels historiques fondés sur le souci de pacifier les relations entre les populations des différentes entités de la Belgique, cet article cherche à démontrer à quel point les aspects liés aux finances publiques peuvent expliquer cette structure atypique et son évolution non seulement passée mais aussi future. Il ne s'agit pas de réaliser une analyse juridique ou politique du fédéralisme belge<sup>2</sup> mais d'apporter un regard différent par les finances publiques.

---

<sup>2</sup> Pour une analyse du fédéralisme belge, voy. notamment P. POPELIER et K. LEMMENS, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2015 ; E. WITTE, J. CRAEYBECKX et A. MEYNEN, *Political history of Belgium from 1830 onwards*, Bruxelles, ASP, 2009 ; G. DENECKERE, B. DE WEVER, T. DE PAEPE, *Een geschiedenis van België*, Gent, Academia Press, 2020 ; X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, 4<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, CRISP, 2000 ; X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011 ; P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, 3<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012 ; S. BRACKE, A. COENEN, A. GERLACHE, G. GOEDERTIER M. UYTENDAELE, J. VANDE LANOTTE, *La Belgique pour débutants. Le labyrinthe belge : guide pratique*, 9<sup>ème</sup> édition, Bruges, la Charte, 2017 ; B. DALLE, D. KEYAERTS, W. PAS, J. THEUNIS, W. VERRIJDT, *Federale Staatsstructuur : duiding 2018*, Brussel, Larcier, 2017 ; C. XHARDEZ, M. COUNET, F. RANDOUR et C. NIESSEN (dirs.), *50 ans de*

Pour mieux appréhender les enjeux, le tableau ci-dessous présente quelques statistiques budgétaires de la Belgique fédérale. Il apparaît clairement que l'autorité fédérale (en dehors de la sécurité sociale) représente un poids budgétaire bien inférieur à celui des entités fédérées. Les dépenses publiques primaires de l'autorité fédérale sont estimées à 14,2% du PIB en 2019 à comparer aux 16,8% des entités fédérées. Par ailleurs, 8,6% point de pourcentage des dépenses primaires fédérales sont des transferts budgétaires à d'autres niveaux de pouvoir dont la Sécurité sociale et les entités fédérées, ce qui met en évidence le poids que représentent aujourd'hui les entités fédérées dans les politiques publiques belges. Par contre, l'essentiel du déficit public et de la dette publique se trouve au niveau de l'autorité fédérale, raison pour laquelle nous avons préféré comparer les dépenses primaires.

Après avoir retracé les grandes lignes des différentes réformes de l'Etat (section 1), nous examinons les raisons et les conséquences du développement d'un système totalement asymétrique (section 2), dans lequel le fait régional s'est imposé au cours du temps.

## II. La construction d'un modèle fédéral à double strate<sup>3</sup>

---

Le fédéralisme belge est un fédéralisme centrifuge correspondant à l'aboutissement d'un long processus qui a débouché sur six réformes institutionnelles entre 1970<sup>4</sup> et 2014. La future structure du modèle fédéral belge à « 3 +3 » est déjà fixée dans la réforme institutionnelle de 1970. « Le fédéralisme belge est une œuvre née de revendications contradictoires qui ont néanmoins pu être

---

*fédéralisation de l'État belge : institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge*, Louvain-la-Neuve, Academia - L'Harmattan, 2020 ; P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS, B. CANTILLON (eds.), *Belgie, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, coll. Forum federalisme, Antwerpen, Intersentia, 2012 ; J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, coll. Forum federalisme, Antwerpen, Intersentia, 2014 ; A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014.

<sup>3</sup>Pour une analyse du financement de la Belgique fédérale, voy. notamment B. BAYENET, M. FERON, V. GILBERT et F. THYS-CLEMENT, *Le fédéralisme budgétaire en Belgique, mode d'emploi*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000; B. BAYENET et G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, Bruxelles, Edition du CRISP, 2011, Bayenet B., Capron H. et Liégeois Ph. (Ed), *L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*, Coll. Economie, Société, Région, De Boeck, 2007 ; B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'Etat*, Larcier, 2017 ; *A l'enseigne de la nouvelle Belgique* (dir. par M. UYTENDAELE), Editions de l'Université de Bruxelles, 1989.

<sup>4</sup> La réforme de 1970 est le résultat des travaux réalisés dans le cadre du groupe de travail pour les problèmes communautaires constitué en 1969, groupe qui tenait compte des travaux entrepris au sein du Centre Harmel (1948-1953), du groupe de travail politique (1963) et de la Conférence de la Table ronde (1964-1965) et de la Commission Meyers-Vanderpoorten (1966-1968). Courrier hebdomadaire du CRISP, *Bruxelles et la réforme des institutions*, n°613, 1973.

conciliées au prix d'une ingénierie institutionnelle d'une subtilité et d'une complexité rares<sup>5</sup> ». Il a ainsi été construit sur la base d'une structure à double strate (Communautés et Régions), relativement atypique dans les comparaisons de modèles fédéraux qui se fonde sur deux logiques d'organisation parallèles : les Régions sont compétentes pour les matières se rattachant à un territoire (« plaatsgebonden aangelegenheden ») contrairement aux Communautés qui le sont pour les matières se rattachant à une personne (« persoongebondent aangelegenheden »)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruylant, 2017.

<sup>6</sup> Cette distinction terminologique apparaît dans les travaux préparatoires de la loi spéciale de réforme institutionnelle, Doc. Parl. Sénat, session ordinaire 1979-1980, n°434/1, pp 3 et 9, Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2<sup>ème</sup> Edition, La Charte, 2021.

**Tableau 1: Principaux indicateurs budgétaires pour l'année budgétaire 2019<sup>7</sup>**

| En % du PIB                       | Belgique                       | Autorité fédérale | Sécurité sociale | Entité I*    | Pouvoirs locaux | Entités fédérées    | Communauté flamande | Communauté française | Région wallonne | Région de Bruxelles-Capitale |
|-----------------------------------|--------------------------------|-------------------|------------------|--------------|-----------------|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------|------------------------------|
| Recettes totales effectives       | 48.7                           | 14.1**            | 21.4             | 31.5         | 6.41            | 16.80               | 9.78                | 3.35                 | 3.06            | 1.03                         |
| Dépenses primaires                | 48.6                           | 14.2              | 21.2             | 31.5         | 6.36            | 16.80               | 9.63                | 3.39                 | 3.07            | 1.14                         |
| Solde primaire                    | 0.1                            | -0.1              | 0.2              | 0            | 0.05            | 0                   | 0.15                | -0.04                | -0.01           | -0.11                        |
| Charge d'intérêt                  | 2                              | 1.8               | 0                | 1.7          | 0.0             | 0.23                | 0.09                | 0.03                 | 0.08            | 0.02                         |
| Solde de financement              | -1.9                           | -1.9              | 0.2              | -1.7         | 0.05            | -0.23               | 0.06                | -0.07                | -0.09           | -0.13                        |
| Dette publique*** (millions €)    | 467 200 <sup>8</sup>           | 396 575           | 746              |              | 23 948          | 63 027 <sup>9</sup> | 20 138              | 8 476                | 23 161          | 6 409                        |
| PIB (milliards €)                 | 478 160                        |                   |                  |              |                 |                     |                     |                      |                 |                              |
| <b>En millions €<sup>10</sup></b> | <b>Communauté germanophone</b> | <b>COCOF</b>      | <b>VGC</b>       | <b>COCOM</b> |                 |                     |                     |                      |                 |                              |
| Recettes totales effectives       | 345.1                          | 523.2             | 158.2            | 1421.0       |                 |                     |                     |                      |                 |                              |
| Dépenses primaires                | 359.0                          | 531.4             | 160.3            | 1425.0       |                 |                     |                     |                      |                 |                              |
| Solde primaire                    | -13.9                          | -8.3              | -2.1             | -4.0         |                 |                     |                     |                      |                 |                              |
| Charge d'intérêt                  | 6.4                            | -0.8              | 3.8              | 17.5         |                 |                     |                     |                      |                 |                              |
| Solde de financement              | -20.2                          | -8.0              | -5.8             | -21.5        |                 |                     |                     |                      |                 |                              |
| Dette publique (millions)         | 475                            | 191               | 11               | 85           |                 |                     |                     |                      |                 |                              |

Source : Conseil supérieur des finances, Section Besoin de financement des pouvoirs publics, « Analyse des réalisations budgétaire récentes », Bruxelles, Juillet 2020 et Statistiques de la Banque nationale de Belgique (<https://stat.nbb.be/?lang=fr>).

\*Entité I reprend l'autorité fédérale et la sécurité sociale

\*\* Après transferts fiscaux à la Sécurité sociale et l'entité II, autrement dit les recettes à disposition de l'autorité fédérale pour mener ses propres politiques.

\*\*\* Dette brute consolidée

<sup>7</sup> Les données 2020 et 2021 sont fortement impactées par la crise covid et ses conséquences sur les finances publiques. Pour donner une image plus neutre, nous avons privilégié l'année 2019.

<sup>8</sup> Pour obtenir le total, il faut tenir compte des corrections intersectorielles (-16 496 milliards). Correspond aux actifs financiers des différents sous-secteurs dont la contrepartie est une dette d'un autre sous-secteur des administrations publiques. La dette brute consolidée d'un sous-secteur diminuée des actifs financiers qu'il détient sur les autres sous-secteurs détermine la contribution de ce sous-secteur à la dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques.

<sup>9</sup> Pour obtenir le total, il faut tenir compte de unités interrégionales (5 181 milliards) et des consolidations entre entités fédérées (- 1 099 milliards). Ces dernières correspondent aux actifs financiers d'une entité dont la contrepartie est une dette d'une autre Communauté ou Région.

<sup>10</sup> Exprimés en millions et non en pourcentage du PIB vu le niveau des recettes et des dépenses.

## A. La réforme institutionnelle de 1970

**La réforme de 1970** consacre l'autonomie des Communautés culturelles et la décision de principe de mettre en place des Régions. Elle donne naissance (dès 1971) aux trois Communautés culturelles (française, néerlandaise et allemande) dont les compétences sont limitées aux compétences culturelles<sup>11</sup> et certaines compétences d'enseignement<sup>12</sup>. Pendant les années 70, il fut impossible de trouver une majorité spéciale pour mettre en œuvre le volet régional. Pour les Régions, la réforme s'est donc limitée à énoncer les noms et le principe d'élection en renvoyant à une loi à voter à la majorité spéciale définissant les compétences, la composition et l'étendue des pouvoirs des organes à créer (ARCQ, 1993). Une régionalisation provisoire sera mise en place par la loi du 1<sup>er</sup> août 1974<sup>13</sup> et attribuera certaines compétences aux Régions (aménagement du territoire, urbanisme, expansion économique régionale et emploi, logement, politique familiale et démographique, politique d'hygiène et de santé publique, politique d'accueil, politique de l'eau, chasse, pêche et forêts, politique industrielle et énergétique et organisation communale). Contrairement aux Communautés culturelles, les conseils régionaux (composés de ministres du gouvernement national) n'ont qu'une compétence consultative et c'est le parlement national qui vote les « lois régionales » et l'affectation des moyens régionaux. En 1970, le fait que les compétences communautaires soient partagées à Bruxelles entre les Communautés culturelles (flamande et française) et le pouvoir national n'a pas empêché l'apparition d'institutions propres à la région bruxelloise : les commissions de la culture (une française et une néerlandaise) dépendant de l'Agglomération bruxelloise<sup>14</sup>. Ces commissions, mises en place en 1972, étaient, sous la tutelle de leur communauté linguistique et disposaient des mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs en matière préscolaire, postscolaire, culturelle et d'enseignement<sup>1516</sup>.

---

<sup>11</sup> À savoir la défense et l'illustration de la langue, les Beaux-Arts, le soutien à la presse écrite, la formation artistique, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles, etc.

<sup>12</sup> Mais l'essentiel des matières en termes d'enseignement reste du ressort de l'autorité nationale. On peut également ajouter la coopération internationale et la coopération entre les communautés dans les matières transférées. Elles règlent par ailleurs l'emploi des langues sur leur territoire respectif pour les matières administratives, pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics et pour les relations sociales entre employeurs et leur personnel ainsi que pour les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements. E. ARCQ, « *Le transfert de l'exercice des compétences de la Communauté française* », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1410-1411, 1993

<sup>13</sup> Les conseils régionaux institués par la loi du 4 août 1974 seront supprimés par la loi du 19 juillet 1977 modifiant la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution (MB 27 juillet 1972).

<sup>14</sup> L'Agglomération de Bruxelles est une institution supra communale créée par la loi du 26 juillet 1971 (M.B. du 24 août 1971).

<sup>15</sup> Les commissions communautaires créées en 1989 reprendront les compétences des commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise et leurs compétences seront élargies.

<sup>16</sup> Ph. DE BRUYCKER, *Bruxelles dans la réforme de l'Etat*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1230-1231, 1989 et ARCQ, 1993

De 1972 à 1981, l'attribution des moyens aux Communautés se faisait de manière pragmatique en déterminant dans les budgets nationaux les parties de crédits transférées aux Conseils culturels. Le gouvernement déposait au Parlement, en marge des projets des budgets traditionnels, un projet de loi contenant le budget des « Dotations culturelles » qui regroupait les crédits correspondants aux matières communautaires sous la forme de dotations pour les Conseils culturels francophone et flamand. L'Exécutif de chaque Communauté déposait, devant son assemblée, un projet de décret global affectant, par secteur, la dotation concernée. Un tel système dans lequel le Parlement national accordait le montant global des crédits nécessaires tandis que chaque Communauté décidait ensuite de leur affectation selon la politique qu'elle voulait réaliser, tendait à respecter à la fois l'autonomie des Communautés tout en les empêchant de dépasser la part des ressources nationales que le Parlement entendait leur consacrer<sup>17</sup>. Le gouvernement a procédé de la même manière en 1974 pour les moyens transférés aux Régions. Il réservait chaque année dans son budget une somme globale pour couvrir les dépenses de la politique régionale. L'État ne soustrayait pas vraiment de son budget une dotation qu'il transférerait aux Régions. La somme globale régionale faisait partie du budget général de l'État qui comprenait seulement un volet régional. Dans un tel système, les Régions, dépourvues de personnalité juridique propre, restaient dans le giron de l'État national et la politique régionale était menée par l'État au nom des Régions par l'intermédiaire des Comités ministériels régionaux<sup>18</sup>. Les Régions et les Communautés ne disposaient donc d'aucune ressource propre puisqu'elles ne pouvaient utiliser que les enveloppes budgétaires mises à leur disposition par le pouvoir central.

La Communauté culturelle allemande n'a été mise en place que par la loi du 10 juillet 1973<sup>19</sup>. Cette loi définissait la composition, les compétences et les pouvoirs du Conseil composé de mandataires élus<sup>20</sup>. Elle se voit confier un pouvoir consultatif sur les matières culturelles et l'enseignement même si la plus grande partie des compétences en matière d'enseignement (structures de l'enseignement, normes de la population scolaire, traitements, etc.) reste de la compétence de l'État

---

<sup>17</sup> EMOND J. et QUERTAINMONT Ph., *Les mécanismes de financement des Régions et des Communautés après la dernière réforme de l'État*, Cour des Comptes, 1994.

<sup>18</sup> VAN BOL J.M., « Les ressources des Communautés et des Régions en 1982 », *Administration Publique*, 1983, QUERTAINMONT Ph., « Les relations financières entre l'État central, les Régions et les Communautés en Belgique », in *Les problèmes de financement dans l'État régionalisé*, Centre interuniversitaire de droit public, Bruylant, Bruxelles, 1981 et QUINTIN J.M., « La régionalisation des budgets », *Annales de droit*, 1975.

<sup>19</sup> MB du 14 juillet 1973.

<sup>20</sup> Elle est la première de toutes les assemblées à être directement élue dès 1974. Cependant, le pouvoir exécutif était exercé par les ministres nationaux et le Premier ministre. Pour une analyse de la Communauté Germanophone voir notamment C. SAGESSER et D. GERMANI, *La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008/1, n°1986 et F. BOUHON, CH. NIESSEN et M. REUCHAMPS, *La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : Etats des lieux, débats et perspectives*, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 2266-2267, 2015

national. Ce pouvoir consultatif s'étend encore à la coopération entre communautés culturelles. Elle dispose également d'un pouvoir réglementaire concernant le financement des activités culturelles. Le pouvoir exécutif de la Communauté culturelle allemande est cependant exercé par un ou plusieurs ministres au sein du gouvernement national. Le Conseil bénéficie d'un crédit global pour couvrir ses frais de fonctionnement et d'une dotation inscrite au budget des dotations culturelles de l'État<sup>21</sup>.

## B. La réforme institutionnelle de 1980

**Lors de la réforme institutionnelle de 1980**<sup>22</sup>, les Communautés perdent leur adjectif « culturel » et sont dotées d'un Conseil (parlement) et d'un exécutif (gouvernement)<sup>23</sup>. Leurs compétences sont étendues aux « matières personnalisables », c'est-à-dire celles qui, par leur nature, sont liées à la vie des personnes et à leurs relations avec certains services publics (la politique de la santé<sup>24</sup> et l'aide aux personnes<sup>25</sup>). La loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires coordonnée le 20 juillet 1979<sup>26</sup> avait déjà redistribué les compétences prévues dans la loi de 1974. Les Communautés s'étaient ainsi vues attribuer les matières personnalisables initialement transférées aux Régions. Cette nouvelle répartition des compétences répondait à une revendication flamande de renforcer sa présence à Bruxelles<sup>27</sup>. Mais ces compétences n'ont pas été immédiatement exercées par les Communautés sur le territoire bruxellois car, pour un certain nombre d'institutions, l'absence de critères d'appartenance exclusive à une communauté (linguistique) et l'absence de répartition des crédits budgétaires à attribuer aux institutions francophones, néerlandophones et bilingues expliquent pourquoi ces compétences sont restées gérées par le gouvernement national jusqu'en 1989. Le problème concernait les institutions privées car, du côté public, elles avaient, dès 1980, été considérées comme bicommunautaire (ARCQ, 1993).

---

<sup>21</sup> B. BAYENET et S. VEIDERS, Le financement de la Communauté germanophone, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1983-84, 2007.

<sup>22</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980) ; loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980). Ce sont les lois fondatrices du fédéralisme belge. Elles ont été modifiées à plusieurs reprises mais elles constituent toujours la base sur laquelle est construit le système fédéral actuel (M. UYTENDAELE, 2017).

<sup>23</sup> Jusque-là, les Commissions culturelles n'avaient pas d'exécutif propre. Les ministres faisaient partie du gouvernement national.

<sup>24</sup> Hors sécurité sociale

<sup>25</sup> la politique de la famille, l'aide sociale, l'accueil et l'intégration des immigrés, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse et l'aide sociale aux détenus.

<sup>26</sup> Loi du 5 juillet 1979 modifiant la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater de la Constitution modifiée par la loi du 17 juillet 1977.

<sup>27</sup> ARCQ, 1993.

La réforme de 1980 met également en place les Régions wallonne et flamande, en application de la réforme de 1970. Elles sont désormais dotées d'un exécutif propre et peuvent prendre des décrets qui ont force de loi. Mais, cette avancée dans la régionalisation va de pair avec une mise entre parenthèses de la Région bruxelloise (qui ne verra le jour qu'en 1989). Les Régions sont compétentes pour l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, l'économie, l'énergie, les pouvoirs subordonnés et l'emploi. La Région bruxelloise ne sera pas dotée d'institutions propres, continuera d'être administrée par la législation préparatoire de 1974<sup>28</sup> et restera soumise à l'autorité nationale. Le Comité ministériel chargé des matières bruxelloises restait donc au sein du gouvernement national<sup>29</sup>.

Selon la loi du 9 août 1980, les moyens des Communautés et Régions reposaient sur des dotations à charge du budget de l'État fédéral et des ristournes d'impôts mais aussi sur une fiscalité propre, des emprunts et des moyens non fiscaux propres<sup>30</sup>. Mais l'essentiel des moyens était constitué de dotations de l'Etat national calculées sur la base des montants représentatifs du coût des compétences transférées. Même si les Régions et les Communautés sont seules responsables des engagements qu'elles prennent et assurent seules le financement de leur budget<sup>31</sup>, ce système de financement a souvent été associé à un « fédéralisme de consommation » car l'essentiel des ressources des entités fédérées reposait sur des dotations en provenance du budget de l'État national, octroyées sur la base des compétences transférées et réparties en fonction de clés de répartition. La masse budgétaire transférée en application de la réforme de 1980 était estimée à 9% du budget national<sup>32</sup>.

En 1983, la révision de la Constitution (art. 59ter) permet de créer la Communauté germanophone, qui succède ainsi à la Communauté culturelle allemande et lui donne les mêmes bases constitutionnelles qu'aux deux autres Communautés. Elle dispose désormais du pouvoir décretal dans les matières culturelles, les matières personnalisables, l'enseignement, la coopération entre communautés, la coopération culturelle internationale. Les décrets de la Communauté germanophone ont force de loi dans la région de langue allemande. La Communauté germanophone est dotée d'un exécutif propre. C'est la loi du 31 décembre 1983<sup>33</sup> de réformes

---

<sup>28</sup> modifiée en 1979.

<sup>29</sup> S. GOVAERT, *Le conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, Courrier hebdomadaire du CRISP 1351-1352, 1992.

<sup>30</sup> Articles 1 à 15 de la loi du 9 août 1980.

<sup>31</sup> Article 15 de la loi du 9 août 1980.

<sup>32</sup> Pour une analyse, voir BAYENET et al, 1999.

<sup>33</sup> M.B. du 18 janvier 1984.

institutionnelles pour la Communauté germanophone qui met en œuvre le nouvel article 59ter de la Constitution et organise son financement essentiellement sur la base d'une dotation de l'Etat national.

### C. La réforme institutionnelle de 1988-89

La **troisième réforme institutionnelle**<sup>34</sup> de 1988-1989<sup>35</sup> entendait achever la réforme de l'État. La première phase élargit considérablement les compétences des Communautés et des Régions. Les Régions deviennent désormais compétentes pour les travaux publics et le transport. Au niveau des Communautés, la réforme aboutit notamment à la communautarisation de l'enseignement<sup>36</sup>. Cette dernière est l'aboutissement d'un long processus qui commença en 1968 avec l'inscription de la scission du département de l'enseignement en deux entités administratives dans la déclaration gouvernementale du gouvernement national de G. Eyskens<sup>37</sup>. La compétence de l'enseignement était désormais gérée par deux ministres, un pour le secteur francophone et un pour le secteur néerlandophone.

La deuxième phase de la réforme de 1988-89 dote les entités fédérées d'un nouveau système de financement (loi spéciale du 16 janvier 1989). La masse budgétaire à la disposition des Communautés et des Régions est alors estimée à 32% du budget de l'État national, un net accroissement par rapport aux 9% issus de la réforme de 1980<sup>38</sup>. Les nouveaux principes de financement sont la responsabilisation financière, le remplacement du système de dotations par un système d'attribution du produit de certains impôts et la contribution des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques. Cependant, l'essentiel des moyens fiscaux sont toujours mis à la disposition des entités fédérées sur la base d'un mécanisme de transferts ou de rétrocession de moyens qui restent prélevés par l'autorité nationale en vertu de règles et de lois fiscales nationales et dont les règles d'évolution sont inscrites dans une loi spéciale. On reste donc proche

---

<sup>34</sup> Pour une analyse plus détaillée voir J. BRASSINNE et X. MABILLE, in « La révision de la constitution. Juillet 1988 », CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n°1207, 1988 ; *idem*, « La crise gouvernementale », CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n°1198-1199, 1988.

<sup>35</sup> Voy., notamment, la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 (*M.B.*, 13 août 1988), la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions (*M.B.*, 17 janvier 1989) et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier 1989, err. *M.B.*, 16 mars 1989).

<sup>36</sup> à l'exception des trois matières restées de la compétence de l'autorité fédérale : la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions).

<sup>37</sup> Le dédoublement administratif (souvent dénommé scission administrative) est consacrée par l'AR du 25 septembre 1969 (MB 30 septembre 1969). SIMON Ch., *La communautarisation de l'enseignement*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1121, 1986.

<sup>38</sup> W. DEWACHTER, « La Belgique d'aujourd'hui comme société politique » in *La Belgique, La force de la désunion*, Espace international, Editions Complexe, 1996.

d'un système de dotations évolutives et programmées dans le temps<sup>39</sup>. Le nouveau système de financement abandonne la règle du partage des ressources transférées par l'État selon des critères fixes au profit d'un système dit du « juste retour »<sup>40</sup> qui assure un lien direct entre les ressources des entités et l'impôt perçu sur leur territoire et les met ainsi en face de leurs propres responsabilités<sup>41</sup>. Une grande partie des règles fiscales (bases imposables, taux, abattements, crédits d'impôts, ...) sont restées des prérogatives fédérales à l'exception de certains impôts régionalisés et la possibilité, sous conditions, pour les Régions d'introduire des additionnels ou remises à l'impôt des personnes physiques<sup>42</sup>. Par ailleurs, selon la Constitution (art. 170 §2), les Régions disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité et peuvent créer n'importe quel impôt. Cependant, il a été prévu que l'État fédéral puisse restreindre ce pouvoir, ce qu'il a fait en votant la loi du 23 janvier 1989<sup>43</sup>. En vertu de cette loi, les entités fédérées ne peuvent lever d'impôt que dans les matières non encore imposées par le législateur fédéral ce qui limitait fortement l'autonomie des Régions. Cette restriction a été assouplie par la loi spéciale du 16 juillet 1993 en réservant aux Régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets et enlève aussi au pouvoir fédéral et aux Communautés la possibilité, sur de tels impôts, d'établir des centimes additionnels ou d'accorder des remises.

La deuxième phase de la réforme concrétise également la régionalisation à Bruxelles. La loi spéciale du 12 janvier 1989<sup>44</sup> crée la Région de Bruxelles-Capitale<sup>45</sup> et la dote des mêmes compétences que les deux autres Régions, sous certaines conditions et restrictions<sup>46</sup>. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut prendre des ordonnances qui peuvent modifier, abroger et compléter les lois mais qui restent soumises à des contrôles spécifiques<sup>47</sup>.

---

<sup>39</sup> SAVAGE R., « Le financement des Communautés et Régions : une appréciation d'ensemble actualisée » in *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Journée d'Etudes du 11 mars 1994, Presses universitaires de Namur, 1994.

<sup>40</sup> A l'exception des moyens attribués aux Communautés pour financer l'enseignement.

<sup>41</sup> DELCAMP A., *Les institutions de Bruxelles*, Collection de la faculté de Droit, Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 1993.

<sup>42</sup> Cependant, vu les conditions de mise en œuvre de cette autonomie, les Régions n'ont pas pu faire usage de cette compétence fiscale. Il faudra attendre la loi du 13 juillet 2001 pour préciser les limites des compétences des Régions en matière d'IPP et ainsi permettre leur mise en œuvre.

<sup>43</sup> Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110 de la Constitution (*Moniteur belge*, 24 janvier 1989).

<sup>44</sup> Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier 1989, err. *M.B.*, 16 mars 1989).

<sup>45</sup> Pour une analyse plus détaillée voir P. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la Réforme de l'Etat », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1230-1231, 1989 ; S. LOUMAYE, « Les nouvelles institutions bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1253-1254, 1989.

<sup>46</sup> La fixation des limites régionales aux 19 communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles, la modification de l'appellation en Région de Bruxelles-Capitale et la protection de la minorité flamande.

<sup>47</sup> D'une part, par les cours et tribunaux qui peuvent vérifier la conformité de l'ordonnance à la Constitution et à la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (sous les réserves indiquées par l'art. 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989) ; d'autre part, par l'autorité fédérale en vue de préserver le rôle international et

Trois autres institutions sont également créées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale : les commissions communautaires française et flamande (qui succédaient aux commissions culturelles française et néerlandaise) qui ne disposent que de compétences réglementaires et la commission communautaire commune (COCOM). Les commissions communautaires unilingues (française et flamande) gèrent les institutions se trouvant sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale mais dépendant de leur Communauté respective (établissements scolaires, théâtres, crèches, etc.). La COCOM est compétente pour les institutions bicommunautaires (communes, CPAS, institutions privées) qui, en raison de leur organisation, ne dépendent pas des Communautés française ou flamande. La COCOM peut prendre des ordonnances mais elles doivent être adoptées à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique (français et néerlandais) de l'Assemblée réunie (parlement)<sup>48</sup>. Par ailleurs, les membres bruxellois du gouvernement de la Communauté française et du gouvernement flamand assistent avec voix consultatives aux réunions du collège (« gouvernement ») des Commissions communautaires française ou flamande et participent dans les mêmes conditions aux séances du Collège de la Commission communautaire commune. C'est donc la stricte parité entre néerlandophones et francophones au Collège de la COCOM et la double majorité à l'Assemblée (parlement) qui ont permis lors de la troisième réforme de transférer les compétences personnalisables aux institutions bruxelloises et de lever l'opposition des représentants flamands<sup>49</sup>.

Par contre, pour le secteur biculturel, c'est l'autorité nationale qui reste compétente à Bruxelles (Théâtre royal de la Monnaie, Palais des beaux-Arts, etc.)<sup>50</sup>.

Notons également que, depuis la réforme de 1989, la Région de Bruxelles-Capitale exerce également les compétences de l'Agglomération bruxelloise (enlèvement et traitement des immondices, lutte contre l'incendie, aide médicale urgente, missions d'observation, de prévention et de coordination en matière de sécurité). L'Agglomération bruxelloise n'a pas été formellement supprimée mais l'exercice de ses compétences a été confié aux organes de la Région de Bruxelles-Capitale, y compris son pouvoir fiscal (additionnels à l'impôt des personnes physiques, au précompte immobilier et à la taxe de circulation)<sup>51</sup>. Depuis 1989, le modèle institutionnel belge

---

la fonction de capitale de Bruxelles pour les ordonnances relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire ainsi qu'aux travaux publics et au transport (art. 45. de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

<sup>48</sup> Ce qui pouvait bloquer le fonctionnement des institutions. Depuis la réforme institutionnelle de 2001, si cette majorité n'est pas réunie dans un groupe linguistique, il est procédé à un second vote, dans un délai de minimum trente jours après le premier vote. Dans ce cas, l'ordonnance est prise à la majorité absolue des suffrages de l'Assemblée réunie et par au moins un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique.

<sup>49</sup> J.P. NASSAUX, *Les relations communautaires à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*, Courrier Hebdomadaire du CRISP, n°1633-1634, 1999.

<sup>50</sup> LOUMAYE S., *Les nouvelles institutions bruxelloises*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1232 -1233, 1989.

<sup>51</sup> NASSAUX, 2018.

est donc composé de trois Communautés, de trois Régions et de trois Commissions communautaires (pour ces dernières, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale).

#### **D. La réforme institutionnelle de 1993**

**La réforme de 1993** achève la fédéralisation de l'Etat en réformant les assemblées fédérales, en organisant les élections directes des assemblées fédérées et en fixant le caractère fédéral de la Belgique dans la Constitution. Désormais les entités fédérées disposent, dans leur domaine de compétences d'un pouvoir identique à l'autorité fédérale : autrement dit, les décrets et les ordonnances peuvent modifier, compléter ou abroger les lois ordinaires fédérales. Cette réforme réaménage la répartition de certaines compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (les relations internationales, l'environnement, le commerce extérieur, la politique scientifique et l'agriculture), revoit certains mécanismes d'évolution des moyens et attribue des moyens complémentaires aux Communautés et aux Régions. Désormais, la masse budgétaire gérée par les Communautés et Régions est évaluée à 40% du budget national<sup>52</sup>.

La réforme de 1993 organise également la scission de la province de Brabant qui s'étendait sur les trois régions linguistiques. La scission de cette province en deux provinces distinctes (Brabant wallon et en Brabant flamand) porta le nombre de provinces belges de neuf à dix. La Région de Bruxelles-Capitale est soustraite à la division provinciale tant il apparaissait absurde d'y créer une nouvelle province qui n'aurait fait que se superposer, sur le territoire des dix-neuf communes bruxelloises, aux institutions régionales existantes. Les compétences de l'ancienne province de Brabant ont été redistribuées au profit des institutions bruxelloises existantes en fonction de leur nature mono- ou bi-communautaire quand il s'agissait de matières communautaires (culture, enseignement) et à la Région de Bruxelles-Capitale lorsqu'il s'agissait de matières économiques ou sociales ou touchant à l'intérêt général<sup>53</sup>. La Région de Bruxelles-Capitale dispose également d'un régime spécifique en matière de fiscalité puisque, suite à la scission de la province de Brabant, elle a repris les taxes provinciales en son nom propre en tant que taxes régionales.

---

<sup>52</sup> W. DEWACHTER, « La Belgique d'aujourd'hui comme société politique » in *La Belgique, La force de la désunion*, Espace international, Editions Complexe, 1996.

<sup>53</sup> R. ERGEC, « Le paysage institutionnel après la quatrième réforme de l'Etat », *Revue belge de droit international*, 1994/1.

## E. La réforme institutionnelle de 2001

**La réforme de 2001**<sup>54</sup> se traduit principalement par un transfert de nouvelles compétences aux entités fédérées (politique agricole et pêche, commerce extérieur et pouvoirs locaux<sup>55</sup>), un refinancement structurel des Communautés (un montant supplémentaire de plus d'un milliard d'euros et une indexation des moyens à la croissance économique) et un accroissement de l'autonomie fiscale des Régions sous la forme d'impôts régionalisés (près de 3,5 milliards €) et d'une décentralisation accrue de l'impôt des personnes physiques (possibilité, pour les Régions, d'imposer des additionnels ou soustractions à l'impôt des personnes physiques fédéral). Sans modifier les principes de base de la loi du 16 janvier 1989, cette réforme traduisait le souci d'un équilibre de compromis entre le Nord et le Sud du pays : la Région flamande obtenait une autonomie fiscale accrue au profit des Régions et la Communauté française bénéficiait d'un refinancement (qui profitait également, par la force des choses, à la Communauté flamande). Cette réforme renforce et refinance également les commissions communautaires à Bruxelles. En particulier, la Commission communautaire française obtient la capacité de contracter des emprunts.

Notons enfin, qu'en novembre 1998, la Région de Bruxelles-Capitale a connu une crise politique importante suite à la démission du Secrétaire d'Etat flamand, ce qui priva le Gouvernement de la majorité dans le groupe linguistique flamand du parlement, au Collège de la Commission communautaire flamande et au Collège de la COCOM. L'accord du Lombard du 29 avril 2001<sup>56</sup> issu des travaux du groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises a été intégré dans la réforme de 2001. Il visait à trouver des solutions au bon fonctionnement des institutions bruxelloises, à empêcher leur blocage éventuel et à organiser une meilleure représentation du groupe linguistique flamand au Parlement bruxellois. Cela s'est notamment traduit par une augmentation du nombre de parlementaires au Parlement bruxellois à 89 (contre 75 membres dans les autres parlements régionaux) et une répartition des sièges entre francophones et néerlandophones prédéterminée : 72 sièges pour le groupe linguistiques français et 17 pour le groupe linguistique flamand. Auparavant, cette répartition était liée au nombre de voix portées sur les listes francophones et néerlandophones. Un autre élément important consiste en l'introduction

---

<sup>54</sup> Lois spéciale et ordinaire du 13 juillet 2001.

<sup>55</sup> Soit un montant estimé à moins de 100 millions € en 2002.

<sup>56</sup> Pour une analyse voir notamment BAYENET B., GASSNER M., LENTZEN E. et THYS-CLEMENT F., « Les conséquences électorales de l'accord du Lombard sur les institutions communautaires et régionales belges », *Cahiers du Cevipol*, ULB, 2002 et J.-P. NASSAUX, *Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1716-1717, 2001.

d'une élection directe des Flamands de Bruxelles au Parlement flamand (contrairement aux francophones de Bruxelles au Parlement de la Communauté française)<sup>57</sup>.

## F. La réforme institutionnelle de 2014-2015

Cinq réformes de l'Etat successives ont donc permis la transformation d'une organisation étatique initialement centralisée en une structure fédérale, mais cette nouvelle configuration institutionnelle n'a pas permis d'apaiser les tensions communautaires. Après une crise profonde des institutions belges, le 10 octobre 2011, un accord institutionnel intitulé « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes » a renforcé encore le processus de décentralisation. La concrétisation de cet accord a donné lieu à la **sixième réforme de l'Etat**, impliquant un transfert important de nouvelles compétences vers les entités fédérées (à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014) et une réforme en profondeur des mécanismes de financement de l'Etat fédéral dans son ensemble (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015), mais toujours sur la base de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Cette réforme a véritablement déplacé le centre de gravité des politiques publiques, de l'Etat fédéral vers les entités fédérées, par le biais d'un transfert de compétences de plus de 20 milliards € et un accroissement sensible de l'autonomie fiscale des Régions. Elle a augmenté ainsi les ressources transférées aux entités fédérées de plus de 36%. Entre 2014 et 2015 (budget initial), les moyens attribués par l'Etat fédéral aux Régions ont augmenté de plus de 21% et ceux des Communautés de près de 50%<sup>58</sup>.

Il est important de souligner que les plus importants transferts de compétences proviennent de la sécurité sociale<sup>59</sup>. Ces compétences sont principalement dévolues aux Communautés et, pour certaines, à la COCOM à Bruxelles, qui sont des institutions dépourvues, de droit (COCOM) ou de fait (Communautés), de tout pouvoir fiscal. Les matières transférées aux Communautés concernent les allocations familiales, les soins de santé et l'aide aux personnes (maisons de repos, maisons de soins, aides à la mobilité et aux personnes âgées, etc.), les hôpitaux (normes d'agrément, construction et rénovation), les soins de santé mentale, la politique de prévention, l'organisation des soins de santé de première ligne, l'aide juridique et les pôles d'attraction interuniversitaire. Les Régions reçoivent de nouvelles compétences en matière d'emploi (le

---

<sup>57</sup> X. MABILLE, « Le fait institutionnel bruxellois », *Bruxelles dans 20 ans*, Agence de développement territorial, Bruxelles, 2009.

<sup>58</sup> BAYENET et al, 2017

<sup>59</sup> Pour une analyse, voy. notamment le numéro spécial de la revue belge de Sécurité sociale, *L'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes*, sous la direction de D. DUMONT, 2<sup>ème</sup> trimestre 2015 ; voy. aussi le numéro 2 du Bulletin de documentation du SPF Finances, 27<sup>ème</sup> trimestre, 2013 ; voy. encore CESW, *Les politiques d'emploi en Wallonie après la sixième réforme de l'Etat*, Dossiers du Conseil économique et social de Wallonie, Décembre 2015.

contrôle des demandeurs d'emploi, y compris l'exécution des sanctions, les études et la formation des demandeurs d'emploi, certaines réductions de cotisations sociales (groupes-cibles<sup>60</sup> et réductions spécifiques<sup>61</sup>), certaines mesures d'activation<sup>62</sup>, les titres-services, etc.), de mobilité, d'énergie, d'agriculture, d'économie, de pouvoirs locaux, dépenses fiscales (avantages fiscaux à l'IPP liés aux économies d'énergie, à l'acquisition du logement principal, aux titres-services, etc.)<sup>63</sup>. Les Régions bénéficient également d'un accroissement de leur autonomie fiscale vis-à-vis de l'impôt des personnes physiques (11,9 milliards € sous la forme d'additionnels élargis à l'impôt des personnes physiques, soit une régionalisation de près de 25% de cet impôt).

Ce transfert de compétences modifie considérablement le poids relatif des différentes entités belges. Selon une étude de la BNB<sup>64</sup>, sans réforme de l'Etat, les dépenses primaires de l'Etat fédéral et de la Sécurité sociale (Entité I) auraient représenté, en 2015, 32,0% du PIB (23,1% pour la Sécurité sociale et 8,9% pour l'autorité fédérale) et celles des Communautés, Régions et pouvoirs locaux (Entité II) 19,7% du PIB (12,7% pour les entités fédérées et 7,0% pour les pouvoirs locaux). Après la réforme de l'Etat, les dépenses primaires de l'Entité I représenteraient 28,1% du PIB (19,6% pour la Sécurité sociale et 8,5% pour l'autorité fédérale) et celles de l'Entité II 23,5% du PIB (16,5% pour les entités fédérées et 7% pour les pouvoirs locaux), soit un transfert vers les entités fédérées de 3,8 points de pourcentage du PIB.

---

<sup>60</sup> Les réductions relatives aux groupes-cibles sont des réductions de cotisations patronales et personnelles qui visent certaines catégories de travailleurs : jeunes travailleurs, travailleurs âgés, demandeurs d'emploi de longue durée (Plan Activa et Activa APS, programmes de transition professionnelle et d'économie d'insertion sociale) et restructuration.

<sup>61</sup> Les réductions dites spécifiques consistent en des réductions ciblées sur certaines catégories de travailleurs ou d'employeurs (dragage en mer, personnel de maison, artistes, agents contractuels subventionnés, etc.).

<sup>62</sup> Les mesures d'activation régionalisées sont celles qui sont ciblées sur les chômeurs de longue durée, les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, ainsi que le complément de garde d'enfants, le bonus démarrage et les allocations de formation.

<sup>63</sup> Les dépenses fiscales régionalisées feront l'objet de développements approfondis dans le cadre de l'analyse, sous le chapitre 4, de l'impôt des personnes physiques régionalisé.

<sup>64</sup> P. BISCARI, W. MELYN, L. VAN MEENSEL, « Perspectives relatives aux finances des Communautés et Régions », Banque nationale de Belgique, *Revue économique*, septembre 2014.

### III. La construction d'un modèle fédéral asymétrique

---

Parallèlement à la mise en œuvre progressive d'une structure fédérale, plusieurs articles de la Constitution ont permis dès les années quatre-vingt de créer un modèle asymétrique et des raisons évidentes liées aux finances publiques peuvent expliquer ces transformations.

#### A. La « création » d'une entité flamande unique

En vertu de l'article 137 de la Constitution, la Communauté flamande exerce, depuis la création de la Région flamande en 1980, les compétences de cette dernière. En réalité, la loi du 20 juillet 1979<sup>65</sup> instituait déjà le principe de l'asymétrie des exécutifs<sup>66</sup> entre le Nord et le Sud du pays. Lors de la création des exécutifs régionaux et communautaires au sein du gouvernement national, un seul comité ministériel était constitué pour la Communauté culturelle néerlandaise et la Région flamande alors que, du côté francophone, il était prévu un exécutif de la Communauté culturelle française et un exécutif de la Région wallonne. Un exécutif était également mis en place pour la Région bruxelloise.

Depuis 1980, les deux entités flamandes, dotées chacune d'une personnalité juridique propre, continuent cependant d'exister avec leur propre sphère de compétences. Ainsi, les décrets adoptés par le Conseil flamand doivent mentionner s'ils règlent des matières régionales, communautaires ou régionales *et* communautaires<sup>67</sup>. Mais, dans les faits, les compétences sont de plus en plus interconnectées et la distinction entre les deux entités s'est effacée. Les compétences de la Communauté et de la Région flamandes sont donc mises en œuvre par un seul parlement (Parlement flamand) et un seul gouvernement (Gouvernement flamand). Vu de Flandre, cette « fusion » de la Communauté et de la Région flamandes simplifie le paysage politique flamand (une seule dénomination) et affirme clairement l'appartenance des Bruxellois flamands à « l'Etat fédéré flamand »<sup>68</sup>. Notons que même s'il n'existe aucun recensement linguistique à Bruxelles, on peut estimer que la clé de répartition entre les personnes ayant marqué une préférence administrative pour l'usage du français et ceux ayant marqué une préférence pour l'utilisation du

---

<sup>65</sup> Loi du 5 juillet 1979 modifiant la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater de la Constitution modifiée par la loi du 17 juillet 1977.

<sup>66</sup> BRASSINNE J., *La réforme de l'Etat (II) : de la commission du Sénat au gouvernement Martens II du 24 octobre 1979 au 24 janvier 1980*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 874-875, 1980.

<sup>67</sup> R. ERGEC, « Fédéralisme à deux ou fédéralisme multipolaire ? », *Fédéralisme*, Revue du Centre d'Etudes du Fédéralisme, 1990, n°3, Bruxelles.

<sup>68</sup> Brochure de présentation du parlement flamand p.9  
<https://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/brochures/brochures%20te%20verwijderen/frans.pdf>

néerlandais se situe, sur le territoire de cette région bilingue de Bruxelles-Capitale, aux alentours de 90% (francophones)-10% (néerlandophones)<sup>69</sup>.

En termes de finances publiques, les conséquences sont importantes. La fusion des deux budgets permet de bénéficier d'économies d'échelles tant en recettes qu'en dépenses. A titre de comparaison, en 2019<sup>70</sup>, les dépenses primaires de la Communauté flamande s'élèvent à 9,68% du PIB à comparer avec les dépenses primaires de l'autorité fédérale (14,2% du PIB dont 8,6 points de pourcentage sont des transferts budgétaires à la sécurité sociale et aux entités fédérées). D'autre part, cette fusion permet également de fusionner les recettes régionales et communautaires<sup>71</sup> et par conséquent de permettre aux matières communautaires d'être financées par des ressources régionales (ou l'inverse). Vu l'évolution probable des dernières compétences transférées (notamment liées au vieillissement de la population), la structure de financement des Communautés s'avère de plus en plus fragile car leurs moyens reposent essentiellement sur des dotations et elles sont, *de facto*, dépourvues de pouvoir fiscal<sup>72</sup>. Même si le principe d'un pouvoir fiscal des Communautés est prévu dans la Constitution (art. 170 §2, al. 2), sa mise en œuvre se heurte à l'absence de contribuables rattachables à un rôle linguistique donné (pas de sous-nationalité) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

En 1980, la loi spéciale de réforme institutionnelle laissait également à la Région wallonne et la Communauté française la possibilité de suivre le modèle flamand autrement dit, de décider que la Communauté française pouvait exercer les compétences régionales<sup>73</sup>. Cette disposition ne fut cependant pas mise en œuvre, la Communauté française et la Région wallonne restant des institutions distinctes, compétentes respectivement pour les matières communautaires et pour les matières régionales. Une telle fusion aurait reconnu la suprématie du fait communautaire sur le fait régional, ce qui s'opposait à la vision majoritaire au Sud du pays de développer un modèle fédéral basé sur les Régions et la volonté de mettre en œuvre la Région de Bruxelles-Capitale (qui devra attendre encore jusqu'en 1989). Par ailleurs, dans le cas d'une fusion de la Communauté française et de la Région wallonne, les francophones de Bruxelles (dont le poids est bien plus important que celui des néerlandophones) auraient été exclus de cette institution. Lors de la réforme institutionnelle de 1993, l'article 1<sup>er</sup>, §4 de la LSRI qui permettait le transfert Région-Communauté

---

<sup>69</sup>Une manière d'approcher la répartition linguistique dans la Région de Bruxelles-Capitale consiste à examiner les données sur les déclarations fiscales puisqu'elles sont envoyées par le SPF Finances soit en français soit en néerlandais à la demande des assujettis. Sur la base du dernier exercice fiscal, la répartition serait de 91,8%/8,2%.

<sup>70</sup> Avant la crise covid.

<sup>71</sup> Art. 1 §3 de la LSF.

<sup>72</sup> N. RYELANDT, *Le groupe Wallonie-Bruxelles et le débat sur les institutions francophones*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2009-2010, 2009.

<sup>73</sup> Ancien art. 1<sup>er</sup>, §4 de la LSRI.

pour le Sud du pays fut abrogé, de sorte que cette opération est devenue impossible<sup>74</sup>. En conséquence, le maintien des institutions francophones ne permettait donc pas (contrairement à la Flandre) de « fusionner » les recettes régionales et communautaires et de bénéficier du pouvoir fiscal des Régions<sup>75</sup> pour financer les matières communautaires.

## **B. Les problèmes de financement des institutions francophones**

### **1. Les prémices des transferts de compétences de la Communauté française vers la Commission communautaire française**

Notons que pour permettre un traitement spécifique de certaines matières personnalisables à Bruxelles, le décret du 18 juin 1990<sup>76</sup> de la Communauté française délègue à la Commission communautaire française (COCOF) les compétences réglementaires dans le domaine de l'aide sociale (centres de service social, centres d'aide et d'information sexuelle, conjugale et familiale, services de santé mentale, maisons de repos, institutions médico-socio-pédagogiques pour handicapés et services d'aides aux familles et aux personnes âgées). Les compétences réglementaires transférées sont le pouvoir d'agréer les institutions et de modifier par règlement un certain nombre de règles relatives à l'agrément et au subventionnement de ces institutions<sup>77</sup>. Aucune opération similaire n'a été organisée par la Communauté flamande vers la Commission communautaire flamande (VGC), elle reste donc compétente sur le territoire de Bruxelles pour ces compétences.

### **2. Les premiers dispositifs de refinancement de la Communauté française (gestion conjointe d'organismes avec la Région wallonne)**

La mise en œuvre des nouvelles règles de financement et le transfert des compétences en 1988-89 (principalement l'enseignement) va rapidement se traduire par des difficultés financières pour la Communauté française<sup>78</sup>. Dans les travaux parlementaires de 1988, il apparaissait clairement qu'à politique inchangée, le budget de la Communauté présenterait un solde négatif au moins jusqu'en 2005. La réforme de 1989 supposait implicitement que des économies substantielles pourraient être réalisées sur le budget de l'enseignement francophone car il était déjà réputé plus coûteux, par habitant, qu'en Communauté flamande, ou même, que dans la plupart des pays de l'OCDE. En

---

<sup>74</sup> Entraînant la suppression de l'article 1 §4 de la LSF permettant à la Communauté française d'utiliser les moyens de la Région wallonne. Voy notamment BEHRENDT et VRANCKEN, 2021.

<sup>75</sup> Voy. notamment F. JONGEN, « Communauté française et Région wallonne. Wallonie-Bruxelles, même combat » in UYTENDAELE (1989).

<sup>76</sup> Moniteur belge du 30 juin 1990.

<sup>77</sup> ARCQ, 1993

<sup>78</sup> Voy. notamment BAYENET et al, 1999 et BAYENET et al, 2011.

1988, l'idée prévalait qu'il était théoriquement possible de mener, avec moins de moyens financiers, une politique d'enseignement au moins équivalente à celle du passé. Mais la volonté des gouvernements de réduire les dépenses d'enseignement s'est heurtée à une forte opposition des enseignants et aux réalités d'organisation de l'enseignement (pilarisation et organisation des réseaux)<sup>79</sup>. Face à l'absence de réformes structurelles de ses coûts, la mise en œuvre des nouveaux mécanismes de financement allait s'avérer particulièrement défavorable au budget de la Communauté française<sup>80</sup> qui ne pouvait bénéficier d'autres ressources (contrairement à la Communauté flamande qui avait fusionné avec la Région<sup>81</sup>) ou recourir à son autonomie fiscale vu l'impossibilité matérielle d'exercer son pouvoir fiscal dans la Région de Bruxelles-Capitale. L'insuffisance de ressources face à ses dépenses et l'endettement qui allait en résulter engendreront des charges d'intérêts pour lesquels il n'existait aucune marge de manœuvre en termes de recettes<sup>82</sup>.

Un accord politique est conclu le 21 mai 1990 entre la Communauté française, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ainsi que des membres du gouvernement national pour refinancer la Communauté française. Une aide de l'Etat national est prévue sous la forme d'une hausse de la part des recettes de la redevance radio-télévision versées aux Communautés à laquelle s'ajoutent des aides régionales sous la forme d'une prise en charge financière de la gestion de certaines compétences de la Communauté française<sup>83</sup>. L'aide wallonne s'organisa sous la forme d'un accord de coopération (signé le 17 novembre 1990) relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne par une contribution supplémentaire de la Région wallonne au fonctionnement de l'Office communautaire et régional de la formation et de l'emploi (FOREM)<sup>84</sup>. L'accord de coopération permettait la création conjointe de l'Etablissement, un organisme public doté de la personnalité juridique auquel la

---

<sup>79</sup> Voir notamment J. HENRY, G. FILLEUL et G. PAGANO, *L'accord institutionnel dit de la Saint-Eloi*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1996, 2000.

<sup>80</sup> Voir BAYENET et al, 2011.

<sup>81</sup> Art. 1<sup>er</sup>, §3 de la LSF.

<sup>82</sup> Voir G. PAGANO, *Le financement des Communautés et Régions 1970-2002*, CRIPS, 2002.

<sup>83</sup> Pour une analyse des accords de 1990 voir notamment E. ARCQ, *Gestion conjointe et délégation de compétences en Communauté française*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1373-1374- 1992.

<sup>84</sup> Le transfert aux Régions et Communautés de compétences en matière de politique de l'emploi et de formation professionnelle lors de la réforme de 1980 entraîna une restructuration de l'Office national de l'emploi et la création de nouveaux organismes communautaires et régionaux. Alors que la nouvelle organisation est mise en place dès 1984 en Communauté flamande, il faudra attendre la fin de l'année 1988 pour voir le processus de décision arriver à son terme en Région wallonne et en Communauté française. Le FOREM fut formellement créé par la Région wallonne et devint un organisme commun avec les Communautés française et germanophone dès l'instant où des missions relevant des compétences communautaires lui furent attribuées en même temps que des moyens budgétaires correspondant à ces missions par une Communauté. Chaque exécutif reste maître de sa politique, exerce une tutelle sur l'organisme dans les limites de ses compétences et exerce conjointement une tutelle sur les matières communes (ARCQ, 1992).

Communauté française déléguait la gestion de certaines compétences liées au tourisme, à la tutelle des CPAS et aux transports scolaires. Il ne s'agissait pas d'un transfert de compétences, puisqu'en échange d'un financement par la Région wallonne, la Communauté française déléguait une partie de ses responsabilités de gestion non pas à la Région wallonne mais à l'Etablissement, qui se trouvait sous l'autorité commune de la Région wallonne et de la Communauté française. Le financement de l'Etablissement était à charge des deux entités mais, en pratique, la part la plus importante était à charge du budget wallon. En effet, étant donné que l'objectif de l'accord était de soutenir financièrement la Communauté française, il était évident que les transferts budgétaires n'étaient pas équilibrés. Un deuxième volet portait sur une contribution régionale supplémentaire au financement du FOREM. L'accord fut conclu pour une durée d'un an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1991, et était tacitement renouvelé s'il n'était pas dénoncé par l'une des parties. Lors des négociations préalables à la constitution du gouvernement wallon issu des élections du 24 novembre 1991, il fut décidé que ces mécanismes d'aide financière seraient réutilisés et amplifiés. L'accord prévoyait également que l'Institut francophone de formation professionnelle des classes moyennes serait transformé en un organisme conjoint à la Communauté française et à la Région wallonne, la Région prenant en charge la moitié de la subvention de la Communauté à cet organisme. Enfin, la Région continuait à intervenir dans les frais communs du FOREM, non seulement sur la base de l'exercice de ses compétences mais également par une intervention supplémentaire<sup>85</sup>.

Parallèlement, l'aide de la Région de Bruxelles-Capitale mit en évidence des enjeux politiques et institutionnels spécifiques. Le problème était que, si la Région acceptait d'inscrire un montant à son budget pour aider la Communauté française, elle devait également en inscrire un en faveur des Flamands de Bruxelles. Ainsi, aucun accord formel n'intervint entre la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale. Cependant, il fut prévu, au budget de la Région pour 1991, une aide financière pour la prise en charge par la Région bruxelloise des dépenses non effectuées par la Communauté française dans le domaine des infrastructures sportives communales et des infrastructures participant à l'image nationale et internationale de Bruxelles. Les matières choisies pour cette prise en charge le furent en vertu du caractère bilingue des bénéficiaires de ces infrastructures. Néanmoins, une compensation financière fut prévue pour les Flamands de Bruxelles. En 1992, une nouvelle aide fut prévue pour permettre le financement des infrastructures sportives communales destinées à l'ensemble des Bruxellois.

---

<sup>85</sup> *Accords gouvernementaux, réformes institutionnelles et politique budgétaire. Janvier-juin 1992* », Courrier hebdomadaire du Crisp, n° 1363-1364, 1992.

### 3. Le refinancement francophone de la Communauté française en 1993 (transfert de compétences à la Région wallonne et la COCOF)

Même si la Communauté française voyait ses moyens s'accroître de façon importante dans le cadre de la réforme institutionnelle de 1993, les simulations faisaient toujours apparaître une situation financière insoutenable. Cet état de faillite virtuelle justifia l'urgence d'une négociation intra-francophone : l'accord de la Saint-Quentin du 31 octobre 1992<sup>86</sup>. Cet accord établissait deux formes d'intervention régionale en faveur de la Communauté française. La première, la vente des bâtiments scolaires, devait permettre à la Communauté française de faire face aux déficits immédiats des années 1993 à 1996. La seconde s'inscrivait dans le long terme par le transfert de l'exercice de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française<sup>87</sup>.

L'article 138 de la Constitution (introduit lors de la réforme institutionnelle de 1993) permettait aux Régions wallonne et bruxelloise d'aider financièrement la Communauté française sans « fusionner » les entités francophones. La Communauté française pouvait désormais transférer à la Région wallonne et à la COCOF l'exercice d'une partie de ses compétences<sup>88</sup>. En Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil régional, institution bilingue, ne pouvait exercer des compétences communautaires francophones. Pour cette raison, c'est la COCOF qui s'est vue attribuer l'exercice des compétences transféré<sup>89</sup> de la Communauté française<sup>90</sup>.

Ce transfert porte sur des matières scolaires (bâtiments scolaires et transport scolaire), culturelles (infrastructures concernant l'éducation physique, le sport et la vie en plein air, le tourisme, la formation professionnelle et la promotion sociale), de santé (services de santé mentale, maisons médicales, centre de coordination des soins et services à domicile, habitations protégées, centres de télé-accueil) et d'aide aux personnes (politique familiale, politique d'aide sociale, politique d'accueil et d'intégration des immigrés, politique des handicapés, politique du troisième âge). La COCOF obtient ainsi le pouvoir de légiférer dans les matières transférées et est désormais non seulement une autorité décentralisée sous la tutelle de la Communauté française mais aussi une

---

<sup>86</sup> Pour une analyse historique de l'accord voir E. ARCQ, 1993 et BORN R., *Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1783-84, 2002

<sup>87</sup> M. FOCCROULLE, « Les effets de la réforme de l'Etat de 1993 sur les finances de la Région wallonne », es finances de la Région wallonne, Enjeux majeurs et défis immédiats, Colloque du 21 octobre 1993, Labor, Lovrival, 1993.

<sup>88</sup> Décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française, M. B. 10 septembre 1993.

<sup>89</sup> Il est important de signaler que c'est uniquement l'exercice des compétences qui est transféré et non les compétences matérielles.

<sup>90</sup> ARCQ, 1993.

collectivité politique fédérée jouissant de la même autonomie que les autres entités<sup>91</sup> (contrairement à la Commission communautaire flamande).

L'objectif majeur du transfert des compétences est qu'il n'est accompagné que d'un transfert partiel des moyens qui étaient affectés par la Communauté française à la gestion de ces matières<sup>92</sup>, le solde constituant le refinancement régional de la Communauté française<sup>93</sup>. Pour financer une partie de ces compétences, la Communauté française verse des dotations à la Région wallonne et à la COCOF. Pour le surplus, ce transfert de compétences « conduit à solliciter, pour partie du moins, les ressources propres, et notamment la fiscalité propre, des entités qui reprennent les compétences transférées ». Par ailleurs, le mécanisme d'indexation de cette dotation visait à garantir « une croissance annuelle moyenne de 1 % en termes réels des moyens financiers affectés par l'ensemble des pouvoirs publics au financement des compétences actuelles de la Communauté française ». La chose était simple du côté de la Région wallonne. Elle était complexe pour la COCOF. Le transfert de l'exercice de compétences de la Communauté à la COCOF l'a, en effet, placée dans une situation financière difficile puisqu'elle est dénuée de pouvoir fiscal. Un nouveau découplage budgétaire a donc été prévu par la Constitution (art. 178) sous la forme d'un droit de tirage de la COCOF à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, lorsqu'une des Commissions fait usage de son droit de tirage, l'autre reçoit automatiquement une somme proportionnelle à la clé de répartition « 80/20 ». Ce montage enrichit, *de facto*, la Commission communautaire flamande qui bénéficiait ainsi de moyens supplémentaires sans transfert de nouvelles compétences (de la Communauté flamande) et mettait en évidence la situation de « maillon faible » de la COCOF dans ce refinancement indirect de la Communauté française<sup>94</sup>. Cette situation justifia notamment une augmentation des moyens octroyés aux commissions communautaires dans le cadre de la cinquième réforme de l'Etat<sup>95</sup>. Ce mécanisme d'aide intra-francophone en faveur de la Communauté française a encore été amplifié par le décret du 23 décembre 1999<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> N. RYELANDT, *Le groupe Wallonie-Bruxelles et le débat sur les institutions francophones*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2009-2010, 2009.

<sup>92</sup> RYELANDT, 2009

<sup>93</sup> BAYENET et al, 2011

<sup>94</sup> Selon J.C. SCHOLSEM dans le cadre des auditions des constitutionnalistes dans le cadre du Groupe Wallonie-Bxl) in RYELANDT (2009).

<sup>95</sup> Ph. CATTOIR, VAESSEN J. VERDONCK M., VAN DER STICHELE G., et P. ZIMMER, *Finances publiques à Bruxelles : analyse et enjeux*, Courrier hebdomadaire du CRISP 2007-2008, 2009

<sup>96</sup> Décret de la Communauté française du 23 décembre 1999 modifiant le décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, M. B. 20 janvier 2000. L'article 4 modifie l'article 6 du Décret II en ajoutant un article 6 bis. *Voir notamment* M. Van den Kerkove, S. Bastait, V. Dermien et R. Deschamps., « Les

Le deuxième mécanisme d'aide financière est le recours à une vente exceptionnelle, pour un montant de près d'un milliard €, de bâtiments scolaires de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF afin de couvrir ses déficits à court terme. La Région wallonne et la COCOF ont constitué conjointement avec la Communauté française six sociétés publiques d'administration de bâtiments scolaires de la Communauté dont une en Région de Bruxelles-Capitale et cinq en Région wallonne, les SPABS<sup>97</sup>. Ces sociétés acquièrent auprès de la Communauté des bâtiments scolaires pour près d'un milliard €. Elles empruntent ce montant (743,6 millions pour les sociétés wallonnes et 247,9 millions pour la société bruxelloise) et le service des emprunts<sup>98</sup> est assuré par la Région wallonne et la COCOF par la voie d'une subordination à due concurrence des sociétés publiques. Cette formule d'emprunt permet un refinancement indirect de la Communauté française à charge de la Région wallonne et de la COCOF<sup>99</sup> et permet de contourner la norme imposée par le Conseil supérieur des finances en matière<sup>100</sup> de capacité d'emprunts. Ainsi, par ce mécanisme, près de 55% des bâtiments scolaires ont été cédés aux SPABS<sup>101</sup> et, *de facto*, régionalisés. La Communauté française reste redevable de loyers aux SPABS pour l'occupation des bâtiments. Les SPABS sont responsables des travaux et aménagements à réaliser sur les bâtiments, pour lesquels elles sont éligibles aux mécanismes de subordination des bâtiments scolaires mis en place par la Communauté.

Enfin, dans le cadre d'un accord de coopération conclu le 22 juin 2000, la Région wallonne avait décidé de financer directement par son budget des programmes dont les matières relèvent de la compétence de la Communauté française. La Région wallonne a mis progressivement fin au financement de ces politiques croisées après le refinancement de 2001 et les accords intra francophones de répartition<sup>102103</sup>.

Les problèmes de financement de la Communauté française dès 1990 ont placé les négociateurs francophones en position de faiblesse et d'exigence d'un refinancement des Communautés lors

---

perspectives budgétaires de la Communauté française de 2002 à 2012 », Working paper des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, n° 238, juin 2002.

<sup>97</sup> Décret I du 5 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

<sup>98</sup> Doc 167, 1992-1993, n° 4 du 24 juin 1993 du Conseil de la Région wallonne et doc 168, 1992-1993, n° 4 du 7 juillet 1993 du Conseil de la Région wallonne.

<sup>99</sup> FOCCROULE, 1993.

<sup>100</sup> G. Van der Stichele et M. Verdonck, *Les modifications de la loi spéciale de financement dans l'accord du Lambermont*, Courrier Hebdomadaire du CRISP, n°1733, 2001.

<sup>101</sup> Cour des comptes, *32ème Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française d'octobre 2020*, page 113.

<sup>102</sup> ARCQ, 1993.

<sup>103</sup> Décret du Conseil de la Communauté française visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, MB du 2 août 2001.

des réformes institutionnelles suivantes. En conséquence du refinancement des Communautés obtenu en 1993 et 2001, la Communauté flamande, qui *a priori* n'était pas demandeuse de refinancement, va bénéficier de marges financières importantes (par rapport à ses besoins initiaux) qui lui permettront de réduire ultérieurement la pression fiscale applicable sur le territoire régional flamand et de rembourser, en quelques années, sa dette<sup>104</sup>.

## C. Les problèmes financiers de la Région de Bruxelles-Capitale

### 1. Les spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale

Il n'y a cependant pas que le financement de la Communauté française qui pose problème. Plusieurs études dans les années 90 ont démontré les problèmes de financement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'étude de J. P. LAMBERT et al<sup>105</sup> met en évidence l'inadéquation entre les moyens octroyés à la Région et les dépenses importantes qu'elle doit supporter du fait des fonctions politiques et socio-économiques qu'elle abrite. Elle chiffrait les surcoûts et manques à gagner à près de 500 millions €<sup>106</sup>. Bruxelles génère énormément d'externalités positives pour les deux autres Régions mais qui sont insuffisamment prises en compte dans les mécanismes de financement<sup>107</sup>. La Région ne peut assumer sur sa fiscalité propre les surcoûts engendrés par tout ce qui dépasse les coûts inhérents à sa fonction régionale (fonctions politiques et institutionnelles). Vu le rôle majeur joué par la Région de Bruxelles-Capitale dans le développement non seulement de la Belgique mais aussi des deux autres Régions, la sixième réforme de l'Etat a prévu un financement récurrent supplémentaire pour la Région et ses institutions pour près de 500 millions €<sup>108</sup> annuels. En effet, les mécanismes de financement des Régions basés notamment sur des clés fiscales n'étaient pas objectifs pour la Région de Bruxelles-Capitale, parce que les revenus d'un

---

<sup>104</sup> J. BRASSINNE, « Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1903-1904, 2005 ; B. Bayenet et al, 2011. Pour une analyse, voy. notamment BAYENET et PAGANO, 2011.

<sup>105</sup> CATTOIR, Ph., LAMBERT, J.-P., TAYMANS, M., TULKENS, H., VAN DER STICHELE, G. et M. VERDONCK (1999a), Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles, Research for M. Rufin Grijp, Minister for scientific research, Brussels Capital Region.

<sup>106</sup> Ph. CATTOIR, VAESSEN J., VERDONCK M., VAN DER STICHELE G. et P. ZIMMER, *Finances publiques à Bruxelles : analyse et enjeux*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2007-2008, 2009.

<sup>107</sup> Pour une analyse voir notamment P. ZIMMER, *La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1941, 2006.

<sup>108</sup> Bruxelles bénéficie également d'une autre source de financement via l'accord Beliris (accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région du 15 septembre 1993). Cet accord se base sur l'article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui prévoit un mécanisme de coopération particulier : un comité de coopération à créer délibère selon la procédure du consensus, des initiatives que peuvent prendre en commun l'Etat fédéral et la Région en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Ces initiatives peuvent être en tout ou partie supportées par le budget de l'Etat. Il s'agit d'une source spécifique de financement pour Bruxelles qui n'est pas comptabilisée dans son budget. Ces moyens ont été renforcé dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Pour une analyse voir notamment P. ZIMMER, *La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1941, 2006 et BAYENET et al, 2017.

grand nombre de personnes travaillant sur le territoire de la Région ne sont pas pris en compte (ceux des navetteurs et des fonctionnaires des institutions internationales). L'application de l'autonomie fiscale comme mécanisme de responsabilisation était donc inapproprié. Compte tenu de la présence des institutions internationales et nationales, la Région fait face à des pertes de recettes dues à l'exonération de nombreux bâtiments à la fiscalité immobilière sans oublier le fait que les fonctionnaires internationaux ne paient pas d'impôts en Belgique et ne sont pas comptabilisés dans la base fiscale bruxelloise. Par ailleurs, vu son statut de capitale nationale mais aussi internationale, la Région de Bruxelles-Capitale fait face à des charges additionnelles comparées aux deux autres Régions (bilinguisme, mobilité, formation, sécurité)<sup>109</sup>.

## **2. La prise en compte des réalités bruxelloises dans l'organisation des compétences**

A Bruxelles, les deux Communautés sont compétentes pour les matières culturelles, d'enseignement et les matières personnalisables (santé, aide aux personnes). Cependant, compte tenu du caractère bilingue de Bruxelles, leurs décrets ne peuvent viser que les institutions uncommunautaires et non directement les personnes ou les institutions bicommunautaires (par exemple les hôpitaux publics ou CPAS). Comme expliqué plus haut, la Communauté française a, en 1993, transféré l'exercice de certaines compétences à la COCOF. Par contre, la Communauté flamande n'a effectué aucun transfert vers la Commission communautaire flamande, ce qui est normal puisque l'article 138 de la Constitution ne s'applique pas à la Communauté flamande.

Contrairement aux réformes institutionnelles précédentes, la sixième réforme de l'Etat transfère les compétences communautaires aux Communautés flamande et française et à la COCOM à Bruxelles. Les Communautés française et flamande sont, en principe, compétentes uniquement en région de langue française et en région de langue néerlandaise<sup>110</sup>. En Région de Bruxelles-Capitale, les compétences sont transférées à la COCOM. Cette dernière perçoit donc l'ensemble des moyens financiers provenant de l'autorité fédérale et destiné au financement des nouvelles compétences transférées sur le territoire bilingue de Bruxelles (prestations familiales, soins aux personnes âgées, compétences en matière de soins de santé, aide aux personnes). Elle reçoit

---

<sup>109</sup> Pour une analyse du refinancement de Bruxelles, voir BAYENET et al, 2017.

<sup>110</sup> En fait, lors de la dernière réforme de l'Etat, il a été décidé de transférer l'ensemble des moyens liés aux compétences « santé » et « aides aux personnes » à la COCOM sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et aux deux autres Communautés sur le territoire linguistique respectif et ce même si, pour certaines compétences, les Communautés flamande et française peuvent continuer à exercer certaines compétences sur le territoire de Bruxelles-Capitale vis-à-vis d'institutions mono-communautaires (BAYENET et al, 2017).

également une part majoritaire (celle concernant les hôpitaux non-académiques) des moyens destinés aux infrastructures hospitalières et aux services médico-techniques.

Le renforcement de la COCOM était le moyen de mettre tous les citoyens bruxellois sur un pied d'égalité dans les matières impliquant pour les personnes des obligations ou des droits à une intervention ou une allocation ou quand ces matières concernaient des institutions bicommunautaires (prestations familiales, aide aux personnes, etc.)<sup>111</sup>. En évitant d'attribuer ces compétences aux deux Communautés sur le territoire de Bruxelles, on évitait l'obligation, pour les Bruxellois, d'opter pour le régime d'une ou l'autre Communauté. Ce compromis politique marquait également une « préférence » pour le fait régional sur le fait communautaire à Bruxelles même si la COCOM est une institution communautaire. Cependant, politiquement, cette institution est relativement fragile car ses décisions sont soumises au principe de la double signature (francophone et néerlandophone) ce qui pourrait potentiellement bloquer son fonctionnement.

Comme prévu dans la sixième réforme de l'Etat, il était possible (avant la fin de 2015) pour des institutions mono-communautaires de passer au statut bicommunautaire. La grande majorité des institutions relevant de la COCOF ont ainsi opté pour un statut bicommunautaire et donc un transfert à la COCOM. Aucune institution néerlandophone n'a, par contre, consenti à basculer dans le champ des compétences de la COCOM complexifiant encore un peu plus le paysage institutionnel bruxellois<sup>112</sup>.

Dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, certaines compétences communautaires ont également été transférées à la Région de Bruxelles-Capitale (les infrastructures sportives communales, la formation professionnelle et les matières biculturelles d'intérêt régional). Mais, même si certaines compétences ont été attribuées à la Région, cela ne signifie pas que les institutions communautaires ont perdu ces compétences. Ainsi, la COCOF (à laquelle la Communauté française a transféré ces compétences) et la Communauté flamande peuvent toujours agir dans le cadre de ces compétences de manière parallèle sur le territoire bruxellois<sup>113</sup>.

La sixième réforme de l'Etat n'influence pas directement la dotation liée aux transferts de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF de 1993. Cependant, étant donné la nature des nouvelles compétences transférées aux Communautés, une nouvelle organisation des compétences devait être mise en place entre les institutions

---

<sup>111</sup> NASSAUX J.-P., *La commission Communautaire française, une institution fragilisée ?* Les analyses du Crisp en ligne, 19 janvier 2016.

<sup>112</sup> BAYENET et al, 2017.

<sup>113</sup> J.-P. NASSAUX, *Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°2374, 2018.

francophones dans les domaines de l'aide aux personnes et des matières personnalisables. En effet, les nouvelles compétences obtenues par la Communauté française à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat concernent précisément des matières pour lesquelles des transferts intra-francophones (au profit de la Région wallonne et de la COCOF) étaient survenus en 1993<sup>114</sup>. Par exemple, la politique du troisième âge était gérée par la Région wallonne et la COCOF. Dans un souci de cohérence et d'efficacité, il était donc opportun de transférer également à ces deux institutions les nouvelles compétences de la Communauté française liées aux personnes âgées. L'accord de réformes institutionnelles prévoyait spécifiquement que les mécanismes prévus en 1993 pouvaient être appliqués. Autrement dit, en vertu de l'article 138 de la Constitution, le Parlement de Communauté française, d'une part, et le Parlement Wallon et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, pouvaient décider de commun accord et chacun par un décret<sup>115</sup> que le Parlement et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège pouvaient exercer des compétences communautaires. Par ailleurs, le transfert de certaines compétences (prestations familiales, aides aux personnes, santé) à la COCOM en région bilingue de Bruxelles-Capitale, a suscité un débat entre les francophones sur la répartition des nouvelles compétences de la Communauté française. Pour certaines matières en effet, celle-ci était compétente uniquement sur le territoire de langue française. Or, le Parlement et le Gouvernement de la Communauté française sont composés de parlementaires et de ministres issus des Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale. Une logique d'organisation politique des compétences a donc incité le transfert de ces compétences de la Communauté française vers la Région wallonne. Mais, étant donné les enjeux liés au financement de ces compétences à l'avenir, c'est davantage une logique budgétaire qui justifie un transfert vers la Région wallonne qui, contrairement à la Communauté française, dispose d'un pouvoir fiscal propre<sup>116</sup>. Cette logique budgétaire ne s'applique cependant pas à la COCOM. Ne disposant pas d'autonomie fiscale et ses marges budgétaires étant restreintes, les enjeux liés aux nouvelles compétences transférées et aux politiques à mettre en œuvre risquent de soulever à l'avenir des arbitrages

---

<sup>114</sup> Voy., notamment, sur la motivation de ce transfert, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, 2013-2014, n° 587/1, p. 5 ; *Doc. Parl.*, Parlement wallon, 2013-2014, n° 923/1, p. 3.

<sup>115</sup> Selon l'art. 138 de la Constitution, ces décrets sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Parlement ou du groupe linguistique concerné soit présente. Ils peuvent régler le financement des compétences qu'ils désignent, ainsi que le transfert du personnel, des biens, droits et obligations qui les concernent.

<sup>116</sup> BAYENET et al, 2017.

budgétaires complexes au sein de l'espace territorial bruxellois et mettent davantage encore sous pression les finances bruxelloises<sup>117</sup>.

## **D. Les relations intra-wallonnes**

### **1. Les transferts de l'exercice de certaines compétences de la Région wallonne à la Communauté germanophone**

La Communauté germanophone est la plus petite entité fédérée en termes démographiques. Alors que les deux grandes Communautés exercent leurs compétences sur un territoire non homogène du point de vue linguistique, la Communauté germanophone exerce ses compétences sur un territoire unilingue, même si des facilités pour les francophones sont prévues dans les communes de la région allemande<sup>118</sup>. Depuis des décennies, la Communauté germanophone revendique de façon constante et répétée l'autorisation d'exercer les compétences régionales et des prérogatives provinciales<sup>119</sup>. Dans une résolution adoptée le 21 novembre 1977, la Communauté germanophone avait déjà formulé son souhait de voir étendues ses compétences à des matières régionales<sup>120</sup>. Lors de la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> juin 1983, l'introduction de l'article 139 de la Constitution visait à répondre à son souhait de maîtriser un certain nombre de leviers et de matières confiés aux Régions. Cet article permet d'attribuer à la Communauté germanophone l'exercice de compétences de la Région wallonne. Sa mise en œuvre suppose l'adoption d'un décret de la Région wallonne et de la Communauté germanophone à la majorité ordinaire contrairement à l'application de l'article 138 de la Constitution qui nécessite une majorité spéciale du Parlement de la Communauté française et des majorités ordinaires des autres parlements concernés<sup>121</sup>.

En vertu de l'article 139 de la Constitution, la Région wallonne a transféré progressivement à partir de 1994 l'exercice de certaines de ses compétences à la Communauté germanophone, qui les exerce dans la région de langue allemande. L'exercice des compétences transféré a trait aux monuments et sites (1993) et les fouilles (1999), l'emploi (1999 et 2015), les pouvoirs locaux (2004 et 2014), le tourisme (2014), l'aménagement du territoire (2019), l'énergie (2019) et la

---

<sup>117</sup> Même si lors de la sixième réforme de l'Etat il a été expressément prévu que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale pouvait octroyer une dotation à la COCOM (art. 83ter §4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

<sup>118</sup> SAGESSER et al, 2008.

<sup>119</sup> S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », in K. STANGHERLIN (éd.), *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, La Charte, 2005, pp. 450 et 472.

<sup>120</sup> C. SAGESSER, 1986.

<sup>121</sup> C. BEEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2<sup>ème</sup> édition, La Chaire, 2021.

politique du logement (2019)<sup>122</sup>. Suite à ces transferts, la Communauté germanophone bénéficie de dotations de la Région wallonne.

## 2. Les enjeux pour la Communauté germanophone

Vu les difficultés financières de la Communauté française, on peut s'interroger sur la viabilité du modèle de la Communauté germanophone. Cependant, les mécanismes de financement de la Communauté germanophone étaient jusqu'à la sixième réforme de l'Etat différents de ceux appliqués aux deux autres Communautés. Au fur et à mesure des réformes institutionnelles, la Communauté germanophone a pu obtenir des dotations supplémentaires lui permettant de financer ses compétences. Enfin, dans le cadre du transfert de l'exercice de compétences de la Région wallonne, la Communauté germanophone a toujours pu négocier des mécanismes de financement sur la base de dotations dont les paramètres d'évolution sont définis dans un décret alors qu'une partie importante des recettes de la Région wallonne provient de recettes fiscales propres ou de dotations liées à des clés fiscales<sup>123</sup>. Un basculement dans un modèle totalement régional de financement serait donc particulièrement difficile à gérer pour la Communauté germanophone sans mécanisme de compensation spécifique. En effet, même si elle dispose d'un territoire spécifique permettant la mise en œuvre de son autonomie fiscale, elle risque, sans mécanisme spécifique de compensation, d'être sous-financée vu les caractéristiques de son marché du travail. Près de 30% des salariés habitant en Communauté germanophone travaillent à l'étranger (Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg). En vertu des conventions fiscales passées entre la Belgique et ces pays, les revenus des habitants d'un État perçus dans et imposés par l'autre État sont exonérés d'impôt dans le premier. Par conséquent, les revenus professionnels des 10.005 « navetteurs »<sup>124</sup> sortants sont exclusivement imposés dans l'État dans lequel ils travaillent, bien qu'ils résident en région de langue allemande. Au manque à gagner que connaît déjà la Communauté germanophone sous l'angle de sa part dans l'IPP fédéral, pourrait s'ajouter, dès lors qu'elle exercerait toutes les compétences régionales, un autre manque à gagner proportionnel à la part, liée au résultat net des flux internationaux de navetteurs, de l'IPP régional et des différentes ressources financières fondées sur l'IPP fédéral qui reviendraient à la Région germanophone. À nouveau, eu égard au résultat net des flux internationaux de navetteurs, il semblerait que les moyens nécessaires à

---

<sup>122</sup> Voir BAYENET et al, 2017.

<sup>123</sup> Voir BAYENET et al, 2007.

<sup>124</sup> En Belgique, un « navetteur » est une personne qui se déplace quotidiennement entre son domicile et son lieu de travail. Dans le cadre des débats institutionnels, ce déplacement sous-entend entre deux régions linguistiques différentes.

l'exercice, par les autorités fédérées germanophones, de leur autonomie fiscale et financière accrue seraient insuffisants, toutes autres choses restant égales par ailleurs<sup>125</sup>.

La Communauté germanophone revendique néanmoins aujourd'hui la poursuite du transfert des compétences régionales, notamment économiques, en vertu de l'article 139 de la Constitution et souhaite s'acheminer vers un statut de « Communauté/Région » (entité à part entière disposant des compétences régionales et communautaires) dans le cadre d'une future réforme de l'Etat.

## **E. Les provinces dans la Belgique fédérale et leurs relations avec les entités fédérées<sup>126</sup>**

Une analyse de la complexité fédérale belge ne peut ignorer un autre niveau important de décentralisation : les provinces. En tant que divisions territoriales et administratives, les provinces sont antérieures à la naissance de la Belgique et remontent aux départements français datant de l'annexion des territoires des Pays-Bas autrichiens et des Principautés de Liège et Stavelot-Malmédy en 1795 par la France<sup>127</sup>. Aujourd'hui, les provinces trouvent difficilement leur place dans la Belgique fédérale et sont considérées comme des pouvoirs locaux. Pourtant, un des premiers modèles de fédéralisme belge se basait sur une structure provinciale<sup>128</sup>.

Les provinces sont à la fois des entités décentralisées (quand elles agissent dans les limites de leur autonomie à savoir les matières qui relèvent de l'intérêt provincial) et déconcentrées quand elles sont chargées de l'exécution de certaines décisions prises par les autres pouvoirs (autorité fédérale ou régionale). Les provinces exercent donc une série de missions obligatoires, qui sont identiques pour chaque province et des missions facultatives qui sont propres à chaque province. En tant que pouvoir subordonné, elles sont notamment soumises à la tutelle générale des Régions et à la tutelle spécifique des Communautés et de l'autorité fédérale là où elles existent. Parmi les missions obligatoires, les provinces exercent la tutelle spéciale d'approbation sur les actes des autorités communales pour certaines matières (budget et personnel), le maintien de l'ordre... La Constitution leur réserve un domaine d'action propre, celui de l'intérêt provincial sans définir précisément les compétences. Elles disposent donc d'une prérogative très large puisqu'elle n'est

---

<sup>125</sup> B. BAYENET, D. DARTE, M. FONTAINE, L. NADERIMEHR, M. BOURGEOIS, F. BOUHON, A. FOSTIER, A. JOUSTEN D. PIRON, *Réforme du financement de la Communauté germanophone dans l'hypothèse d'une Septième réforme de l'État, Perspectives juridiques et budgétaires d'un modèle « Communauté et Région »* Rapport définitif du 15 février 2019

<sup>126</sup> Ch. BEHRENDT, F. BOUHON, Q. PIRONNET, L. FERON et Z. VROLIX, *Etude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes*, 28 mars 2018

<sup>127</sup> LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge, Fondements et institutions*, 3<sup>ème</sup> édition, Larcier, 2017.

<sup>128</sup> Voy. les propositions faites dans les années 30 par F. BOVESSE, ministre d'Etat in A. GAVROY, *François Bovesse 1890-1944, Itinéraire et pensée politiques*, édité par la Ville de Namur, 1990.

limitée que par les matières qui sont exclues de leur compétence par la Constitution, la loi fédérale ou le décret régional. Cette capacité d'action leur permet de répondre à des besoins spécifiques à leur territoire et à leur population (enseignement; infrastructures sociales, culturelles, touristiques, économiques, transports, travaux publics, etc.) et souvent en complémentarité avec d'autres niveaux de pouvoir. En 2017, près de 60% des dépenses réalisées par les provinces wallonnes concernent des compétences communautaires<sup>129</sup>.

Pour mener à bien ces missions, les provinces reçoivent des ressources d'autres niveaux de pouvoirs mais disposent également d'un pouvoir fiscal pour pallier l'absence ou le manque de financement (additionnels au précompte immobiliers et taxes). Ainsi, sur la base de leurs recettes propres, elles ont pallié partiellement les problèmes de financement de la Communauté française en exerçant certaines compétences communautaires sur le territoire de la Région wallonne.

Depuis la réforme institutionnelle de 2001, l'organisation et la tutelle des provinces sont régionalisées. En Flandre, depuis 2016<sup>130</sup>, les matières communautaires (matières personnalisables) gérées par les provinces flamandes sont désormais exercées par la Communauté flamande (reprise de prérogatives provinciales) et une partie du pouvoir fiscal a été repris par la Région flamande. En Wallonie, de nombreuses tentatives de réformes ont échoué. Dans sa déclaration de politique régionale de 2019, le gouvernement wallon prévoit de transférer le financement des zones de secours aux provinces tout en opérant un recentrage de leurs missions pour préserver leur équilibre financier. Cette réforme a été mise en œuvre dès 2020 par voie de circulaire même s'il existe toujours un contentieux au Conseil d'Etat. Enfin, depuis la scission de la province de Brabant lors de la réforme institutionnelle de 1993, la province de Brabant est scindée en deux et les compétences sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ont été transférées à la Région et aux institutions communautaires bruxelloises.

#### **IV. Le système fédéral belge asymétrique**

Le système institutionnel a connu des mutations permanentes entre 1970 et 2014 et est d'une rare complexité. De post-unitaires en 1970, les institutions sont devenues préfédérales en 1980 et en 1988. En 1993, le fédéralisme s'est réellement imposé. Ce fédéralisme, cependant, ne ressemble à aucun autre. Il devient presque impossible – et ceci est un cas unique dans l'histoire des régimes fédéraux – de dénombrer les entités fédérées en Belgique<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> H. BOGAERT et al, *Réforme des provinces, Note stratégique*, Centre de recherches en Economie Régionale et Politique Economique, Université de Namur, février 2018.

<sup>130</sup> Décret du 18 novembre 2016, M.B. 12 décembre 2016

<sup>131</sup> M. UYTENDAELE, 2017.

Suite à la mise en œuvre des différents dispositifs constitutionnels et des accords intra francophones, le modèle institutionnel belge est devenu totalement asymétrique en termes de compétences et de financement. Cela a pour conséquence qu'il n'est plus possible de comparer une entité fédérée avec une autre tant les compétences et les ressources sont différentes. Vu le renforcement de certaines institutions à Bruxelles, il apparaît clairement que le modèle est structuré en 8 entités politiques<sup>132</sup> auxquelles il convient d'ajouter la Commission communautaire flamande. Cette organisation institutionnelle rend la gouvernance de la Belgique particulièrement complexe puisque la vision des habitants de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles repose sur des réalités politiques régionales différentes ce qui suscite de nombreuses incompréhensions. Par ailleurs, les mécanismes de financement mis en place depuis 1989 (et adaptés au cours des réformes institutionnelles) placent certaines institutions dans une situation financière compliquée. Vu l'absence de pouvoir fiscal et un financement essentiellement basé sur des dotations, la Communauté française et les Commissions communautaires à Bruxelles sont particulièrement fragilisées.

La complexité de ce modèle et notamment des institutions bruxelloises fait régulièrement l'objet de critiques et de réactions dans la société civile et le monde politique<sup>133</sup>. Il apparaît clairement et souvent pour des raisons de finances publiques et de capacité fiscale que, même pour les compétences communautaires, la référence au territoire (région) s'impose de manière de plus en plus prégnante. La prochaine réforme de l'Etat sera, peut-être, l'occasion de repenser la structure fédérale de la Belgique et de son financement.

---

<sup>132</sup> Autorité fédérale, Communauté française, Communauté flamande, Communauté germanophone, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale, Commission communautaire française et Commission communautaire commune.

<sup>133</sup> Voy. notamment J.-P. NASSAUX, *Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°2374, 2018.