

## **Sens et non-sens de la responsabilisation**

André Decoster, Professeur en finances publiques à la KULeuven  
Philippe Van Parijs, Professeur à l'UCL, Chaire Hoover d'éthique économique  
et sociale

*L'Echo*, 11 septembre 2010, p.16

"Responsabilisation": d'abord discrètement présente dans les négociations de préformation, l'expression s'y est rapidement montrée incontournable. Elle s'est solidement installée dans l'ébauche d'accord et a fini par faire tout capoter, un engagement contraignant à adopter une loi de financement qui "responsabilise" les entités fédérées s'étant imposé comme condition à tout refinancement plus que précaire de Bruxelles. À force de répétition, une expression et ce qu'elle recouvre risquent d'acquérir une évidence que rien ne justifie.

La nécessité d'une révision de la loi de financement ne fait aucun doute. Dans les milieux académiques, la question a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses réflexions et de diverses publications. Ainsi, lors du dernier Congrès des économistes belges de langue française (novembre 2009), et lors d'un récent colloque de l'initiative Re-Bel (décembre 2009), plusieurs propositions de réforme plus ou moins radicales ont été exposées et débattues. Toutes procèdent de l'ambition de responsabiliser plus ou mieux nos entités fédérées, ou plus exactement nos trois régions. Qu'est-ce que cela signifie et pourquoi est-ce important?

La responsabilisation consiste en premier lieu à éliminer ce qu'on peut à juste titre considérer comme une anomalie du système actuel. Le défi sur ce plan consiste essentiellement à s'attaquer à ce qu'il est convenu d'appeler la *"trappe du développement"*, à savoir le fait que, sous certaines conditions, les gouvernements des régions plus pauvres que la moyenne n'ont aucun intérêt à ce que leur région s'enrichisse du moins si l'on réduit leur intérêt aux recettes qui leur sont attribuées en vertu de la loi de financement. En effet, plus le revenu imposable de leur région augmente, plus les fonds qu'elles reçoivent du fédéral diminuent.

### **Solidarité**

Toutes les propositions qui circulent veulent supprimer cette anomalie *"déresponsabilisante"* en substituant au système actuel de dotations fédérales indexées de diverses manières un système où les revenus d'une région dépendent plus ou moins fortement de ses propres recettes fiscales. Dans chacun des modèles proposés, il est en principe possible de calibrer le système de manière à ce qu'aucune région ne reçoive moins que ce qu'elle perçoit aujourd'hui. En outre, toutes les propositions incorporent une composante de solidarité et peuvent aisément démontrer, simulation à

l'appui, que ce n'est pas cette incorporation qui est, comme telle, génératrice d'anomalies. Dans les propositions du Vives (Leuven) et du Cerpe (Namur), la solidarité prend la forme de transferts vers les régions plus pauvres, soit "horizontaux" (versés par les régions plus riches), soit "verticaux" (versés par le fédéral). Dans notre propre proposition (Lovanium), c'est encore plus simple: une partie des recettes régionales est proportionnelle à la population de la région (une solidarité sociale sous la forme d'une dotation fédérale d'un niveau identique par habitant) et une autre partie dépend directement de l'impôt des personnes physiques perçu dans la région (par exemple sous la forme de centimes additionnels). Chacun de ces modèles peut être aisément aménagé de manière à donner davantage de poids à la solidarité ou à la responsabilisation, c'est-à-dire en ajustant à la hausse ou à la baisse le degré de dépendance des recettes des gouvernements régionaux par rapport à la prospérité de leur région, telle qu'elle est reflétée par le niveau moyen du revenu imposable. (Voir la discussion des trois propositions dans le Re-Bel e-book n°5 et la note comparative, téléchargeables sur [www.rethinkingbelgium.eu](http://www.rethinkingbelgium.eu)).

### **Impôts régionaux propres**

La seconde préoccupation principale des partisans de la responsabilisation des régions est liée à ce que les économistes appellent habituellement le "*vertical fiscal gap*", mieux connu, en Flandre en tout cas, sous le nom de "*fédéralisme de consommation*". Ce qui est visé est le fait que les pouvoirs publics régionaux ont plus de compétences en matière de dépenses qu'en matière de recettes. C'est vrai pour la Belgique, comme pour tous les autres États fédéraux. Dans les pays de l'OCDE, 30% en moyenne des dépenses publiques sont décentralisées, contre 20% à peine des recettes. En moyenne donc, un tiers des dépenses ne sont pas financées par des impôts propres. Il y a à cela de bonnes raisons économiques, qui sont en tension avec l'intuition et le slogan populiste selon lesquels un gouvernement régional gagnera en efficacité s'il doit d'abord prélever lui-même tout ce qu'il dépense. L'une de ces raisons est la nécessité d'éviter une concurrence fiscale réductrice de prospérité. Il est vrai qu'en Belgique, le "fiscal gap" est plus important que la moyenne: selon les indicateurs utilisés dans les comparaisons internationales, moins de la moitié des dépenses régionales sont financées par des impôts régionaux propres en Belgique, à comparer à une moyenne de deux tiers. Pour savoir s'il faut ou non augmenter ce pourcentage, il faut tenir compte de divers facteurs et en particulier d'une donnée cruciale: la métropole centrale du pays est partagée entre les trois régions.

Face au risque de faire de la responsabilisation un fétiche, il nous paraît de la plus haute importance de mettre en garde contre les attentes démesurées quant aux effets de la suppression de l'anomalie mentionnée et/ou la réduction du "fiscal gap". D'abord parce que les modèles élaborés pour tenter d'expliquer le comportement des pouvoirs publics n'en sont encore qu'à leurs balbutiements. Il est facile de calculer dans quelle mesure

une modification de la loi de financement influencera les recettes de la Région wallonne ou celles de Bruxelles-Capitale en cas de changement de leur situation économique. Mais passer de ce calcul à la conclusion que la réforme proposée aura un effet perceptible sur le comportement des gouvernements régionaux relève en ce moment de la pure spéculation. Les responsables politiques régionaux et autres redoutent avant tout les sanctions électorales, qui ont elles-mêmes de multiples déterminants. C'est pourquoi la présomption selon laquelle ils mèneraient délibérément une politique négligeant les problèmes structurels de leur région pour ne perdre aucun bénéfice de la loi de financement témoigne d'une forme naïve de cynisme sans aucun fondement scientifique.

En outre, il est souvent extrêmement difficile de distinguer ce qui, dans l'évolution de la prospérité d'une région, relève de la responsabilité des pouvoirs régionaux de ce qui est dû à des facteurs exogènes. Or il est aussi inique qu'inefficace de tenir une personne ou une autorité responsable d'une chose sur laquelle elle n'a pas prise. Par suite, voir dans la responsabilisation une solution juste et efficace à tout écart entre les régions est franchement illusoire. Il y a d'autres raisons, bien meilleures, qui justifient l'élaboration d'une loi de financement profondément nouvelle. Une loi de financement qui permette aux régions de choisir des politiques très différentes sans faire supporter le coût de leurs choix par une autre région. Une loi de financement qui articule solidarité et responsabilité de manière intelligente et transparente, dans l'intérêt de toutes les entités de notre fédération.