

Les finances des communautés et des régions

Johan Claeys
Thomas Stragier
Kris Van Cauter
Luc Van Meensel

Introduction

Depuis 1970, la Belgique a évolué vers une structure fédérale composée de trois communautés et de trois régions. La Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale sont des entités délimitées territorialement, qui exercent leurs compétences entre autres dans les domaines de l'aménagement du territoire, du logement, de l'environnement, des travaux publics, de la tutelle sur les pouvoirs subordonnés et dans certains aspects de la politique en matière d'agriculture, d'énergie, de transport, d'emploi et d'économie. Les communautés française, flamande et germanophone, qui regroupent respectivement les habitants des régions linguistiques francophone, néerlandophone et germanophone, sont principalement compétentes pour les matières liées aux personnes, telles que l'enseignement, la culture, l'aide sociale et certains aspects de la politique de santé⁽¹⁾. En Flandre, les institutions communautaires et régionales ont fusionné.

La réforme de l'État belge s'est déroulée en cinq phases, à savoir en 1970, 1980, 1988-1989, 1993 et 2001. Lors de chaque phase, de nouvelles compétences ont été transférées du niveau fédéral au niveau des entités fédérées. Parallèlement, les moyens permettant de financer ces compétences ont été aménagés. La réforme de l'État a dès lors considérablement influencé les finances publiques belges.

Le présent article comprend cinq sections. La première situe brièvement les communautés et les régions dans l'ensemble des administrations publiques. La deuxième présente une analyse des recettes des communautés

et des régions. La troisième étudie les dépenses. Dans la quatrième section, le niveau et l'évolution du solde de financement et de la dette sont examinés. Enfin la dernière section présente les résultats des projections relatives à l'évolution des finances des communautés et des régions.

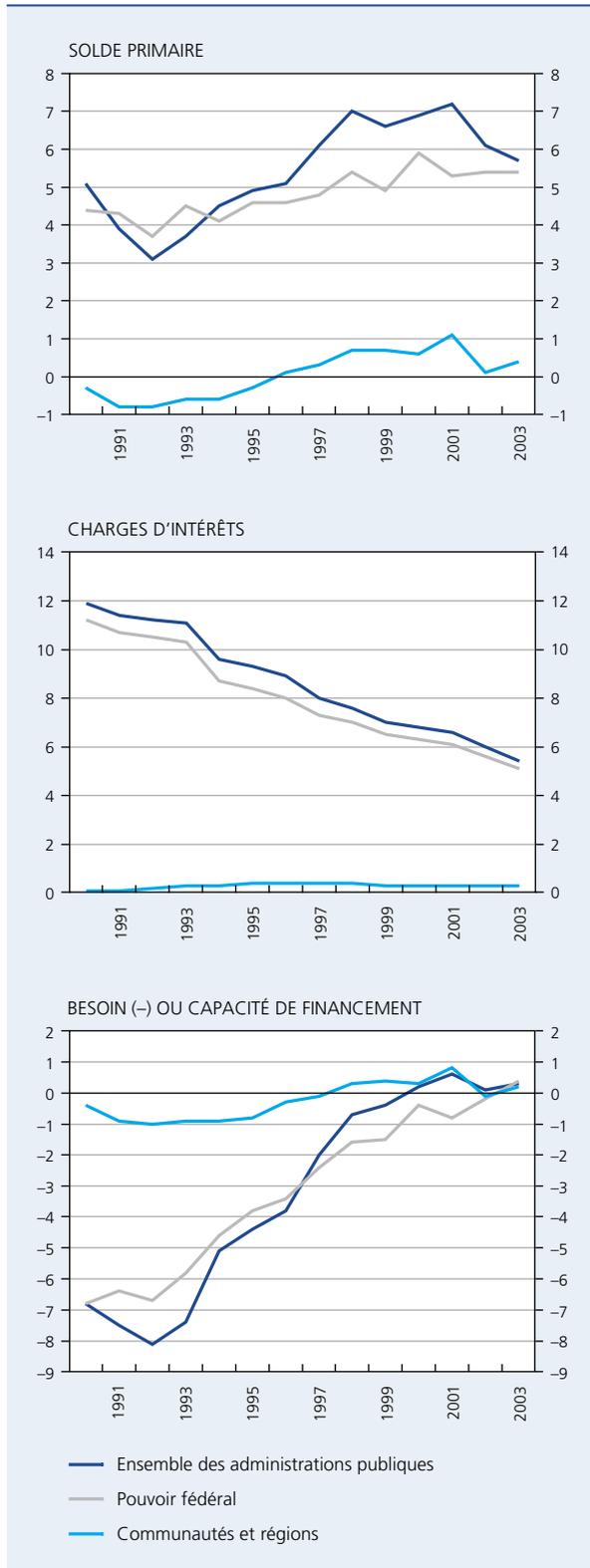
1. Les communautés et les régions dans l'ensemble des pouvoirs publics

Les recettes et les dépenses des communautés et des régions représentent actuellement environ un quart des recettes et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Environ la moitié de l'ensemble des dépenses des communautés et des régions concerne l'enseignement.

Au cours de la dernière décennie, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics s'est amélioré de manière tendancielle. Le déficit, qui atteignait encore 6,8 p.c. du PIB en 1990, s'est transformé en un excédent de 0,3 p.c. du PIB en 2003, un changement qui est presque intégralement dû à l'évolution du solde du pouvoir fédéral. L'amélioration de ce solde est partiellement liée à la hausse de l'excédent primaire, mais est principalement due aux charges d'intérêts, qui ont chuté de l'équivalent de 6,1 p.c. du PIB entre 1990 et 2003.

(1) Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les compétences communautaires sont exercées par la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune.

GRAPHIQUE 1 SOLDE PRIMAIRE, CHARGES D'INTÉRÊTS ET SOLDE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(pourcentages du PIB)



Source : ICN.

TABEAU 1 DÉPENSES ET RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁽¹⁾

(pourcentages de variation annuels moyens à prix constants, 1991-2003)⁽²⁾

	Dépenses primaires	Recettes
Ensemble des administrations publiques	2,5	2,3
Pouvoir fédéral	0,9	1,0
Communautés et régions	2,5	3,1
Pouvoirs locaux	3,0	2,5
Sécurité sociale	2,5	2,1
<i>p.m. Croissance du PIB</i>		1,8

Sources : ICN, BNB.

(1) Abstraction faite des principaux facteurs non récurrents.

(2) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national.

Le solde des communautés et des régions s'est lui aussi amélioré. Alors que, au début des années nonante, elles enregistraient encore des déficits avoisinant 1 p.c. du PIB, les communautés et les régions ont, ces dernières années, généralement atteint l'équilibre budgétaire, voire enregistré des excédents. Compte tenu de l'ampleur relativement limitée des charges d'intérêts pour les communautés et les régions, cette amélioration résulte essentiellement de l'évolution de leur solde primaire. Les déficits primaires des communautés et des régions, qui atteignaient encore 0,8 p.c. du PIB durant la première moitié des années nonante, ont cédé la place, ces dernières années, à des surplus primaires.

L'amélioration tendancielle du solde des communautés et des régions s'explique par le fait que le rythme de croissance réel de leurs dépenses primaires, qui a été identique à celui de l'ensemble des administrations publiques, a été, entre 1990 et 2003, inférieur de 0,6 point de pourcentage en moyenne au rythme de croissance de leurs recettes. Ces dernières ont en effet enregistré une forte progression : se chiffrant à 3,1 p.c. par an, la hausse en termes réels des recettes des communautés et des régions a été nettement supérieure à la croissance des recettes de l'ensemble des administrations publiques, qui a atteint 2,3 p.c.⁽¹⁾

(1) Dans le présent article, les données des comptes nationaux ont été adaptées pour éviter les ruptures de séries et mieux épouser la réalité budgétaire. Pour tenir compte du reclassement, en 2002, des entreprises publiques de radiotélévision dans le secteur des administrations publiques, les chiffres des recettes et des dépenses ont été corrigés. Les pensions et les cotisations sociales imputées n'ont pas été prises en considération. Les données relatives à la Région de Bruxelles-Capitale antérieures à 1995 ont été corrigées en vue de tenir compte de l'effet de la reprise des compétences de l'Agglomération de Bruxelles par la Région à partir de cette année-là. Ces corrections, qui ont une incidence sur l'évolution des recettes et des dépenses, n'en ont aucune sur les soldes.

Le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques est revenu à 100 p.c. du PIB en 2003. La dette brute consolidée – c'est-à-dire les engagements moins les titres publics détenus par les administrations publiques elles-mêmes – est localisée à plus de 90 p.c. au niveau du pouvoir fédéral. Seul un pourcentage minime de la dette se situe au niveau des communautés et des régions. En raison des déficits enregistrés durant une grande partie des années nonante, le taux d'endettement des communautés et des régions est passé de 3,2 p.c. du PIB en 1990 à un sommet de 7,4 p.c. en 1996. Par la suite, ce niveau a pu être ramené à 5,2 p.c. du PIB à la fin de 2003 grâce à une amélioration du solde de financement.

2. Recettes

2.1 Vue d'ensemble

Les recettes des communautés et des régions peuvent être subdivisées en trois catégories :

- leurs ressources se composent principalement, à hauteur de 72 p.c. en 2003, d'une partie des recettes de l'impôt des personnes physiques et de la TVA, qui leur est cédée par le pouvoir fédéral selon des paramètres définis dans la loi de financement de 1989⁽¹⁾, complétée par les accords de la Saint-Michel de 1993 et l'accord du Lambermont de 2001. Ces recettes sont dénommées « moyens issus de la loi de financement » dans la suite du présent article ;
- les recettes fiscales propres, telles que les droits d'enregistrement, les droits de succession, la taxe de circulation, la taxe sur l'eau et les taxes environnementales, représentent actuellement quelque 18 p.c. de leurs recettes ;
- les derniers 10 p.c. sont constitués par d'autres transferts provenant du pouvoir fédéral, le produit de la vente de biens et services et d'autres recettes diverses.

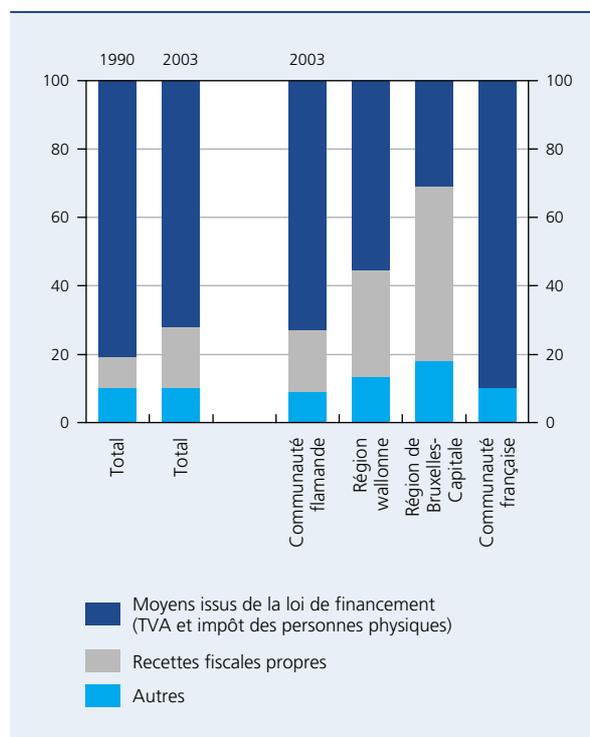
La structure des recettes diffère assez nettement suivant les entités. Dans la pratique, les communautés ne disposent presque pas de recettes fiscales propres en raison de l'absence de base territoriale⁽²⁾. La part des moyens issus de la loi de financement dans le montant total des recettes est par conséquent sensiblement plus importante en Communauté française qu'ailleurs. Dans les deux régions proprement dites, à savoir la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, les recettes fiscales propres sont relativement importantes. Dans la Région de Bruxelles-Capitale,

(1) Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

(2) La Communauté française perçoit des recettes minimales provenant de taxes sur la RTBF, RTL-TVI et les radios privées.

GRAPHIQUE 2 STRUCTURE DES RECETTES DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS

(pourcentages du total)



Sources : ICN, BNB.

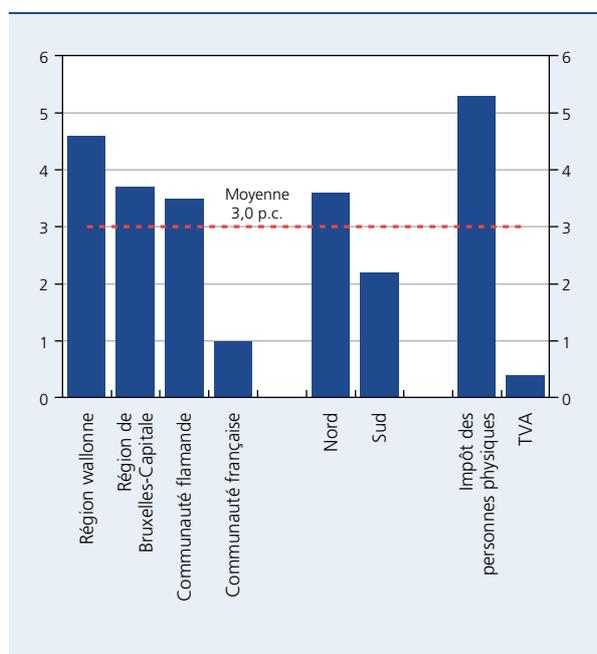
elles représentent même la moitié de l'ensemble des recettes. La part des recettes fiscales propres en Communauté flamande est à mi-chemin entre celles des autres entités fédérées, ce qui est normal pour une entité qui est à la fois communauté et région.

À la suite de l'accord du Lambermont, qui a accordé une plus grande autonomie fiscale aux régions, les recettes fiscales propres des communautés et des régions se sont sensiblement accrues à partir de 2002. L'incidence budgétaire de cette hausse a été neutralisée par une réduction de l'impôt des personnes physiques cédé dans le cadre de la loi de financement par le biais du « terme négatif ». Ce glissement de moyens n'influence nullement le total des recettes des entités fédérées, mais introduit un biais dans le rythme de croissance des différentes rubriques. Dans le présent article, ces rythmes de croissance sont corrigés de l'influence du glissement.

Depuis 1990, le montant total des recettes des entités fédérées a enregistré, en termes réels, une progression annuelle de 3,1 p.c. Les trois catégories de recettes ont chacune affiché une croissance d'environ 3 p.c. Les éléments à l'origine de cette croissance sont détaillés ci-dessous.

GRAPHIQUE 3 MOYENS ISSUS DE LA LOI DE FINANCEMENT

(pourcentages de variation annuels moyens à prix constants 1991-2003)⁽¹⁾



Sources : SPF Finances, ICN, BNB.

(1) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national.

2.2 Moyens issus de la loi de financement

Les recettes des communautés et des régions se composent principalement de la part des recettes de l'impôt des personnes physiques et de la TVA qui leur revient en vertu de la loi de financement. Entre 1990 et 2003, ces ressources ont enregistré un taux de croissance moyen en volume de 3 p.c., ce qui est nettement supérieur à la croissance réelle du PIB (1,8 p.c.) et à l'augmentation des recettes de l'ensemble des pouvoirs publics (2,3 p.c.)⁽¹⁾.

La croissance moyenne des moyens issus de la loi de financement a fortement varié selon les entités : 4,6 p.c. pour la Région wallonne, environ 3,5 p.c. pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté flamande et 1 p.c. seulement pour la Communauté française.

Ces différences cadrent avec l'hétérogénéité des différentes entités – des communautés, des régions et l'entité flamande, qui est à la fois une communauté et une région – et s'expliquent par la dynamique très différente des recettes définies dans la loi de financement selon que celles-ci servent au financement de l'enseignement – sur le plan budgétaire, il s'agit de loin de la compétence la plus importante des communautés – ou des autres compétences des communautés et des régions⁽²⁾.

Depuis 1990, les ressources destinées au financement de l'enseignement – il s'agit des moyens de financement attribués sous la forme de recettes de TVA cédées – n'ont en effet progressé que de 0,4 p.c. par an en termes réels, tandis que les moyens attribués au titre de l'impôt des personnes physiques ont augmenté de 5,3 p.c.

Une méthode permettant de neutraliser l'influence des différences institutionnelles et de comparer des entités plus homogènes consiste à calculer les recettes du nord et du sud du pays. À cet égard, le nord équivaut à la Communauté flamande et à 20 p.c. de la Région de Bruxelles-Capitale, tandis que le sud est constitué de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Communauté germanophone et de 80 p.c. de la Région de Bruxelles-Capitale. Les calculs montrent que durant la période allant de 1990 à 2003, les moyens issus de la loi de financement ont augmenté de 3,6 p.c. par an en termes réels dans le nord du pays, contre 2,2 p.c. seulement dans le sud.

Ces rythmes de croissance différents sont expliqués ci-dessous à partir des principaux mécanismes qui sont à la base de l'augmentation des moyens concédés aux régions et aux communautés sous la forme de recettes de TVA et d'impôt des personnes physiques.

2.2.1 Croissance des moyens de financement sous la forme de recettes de TVA

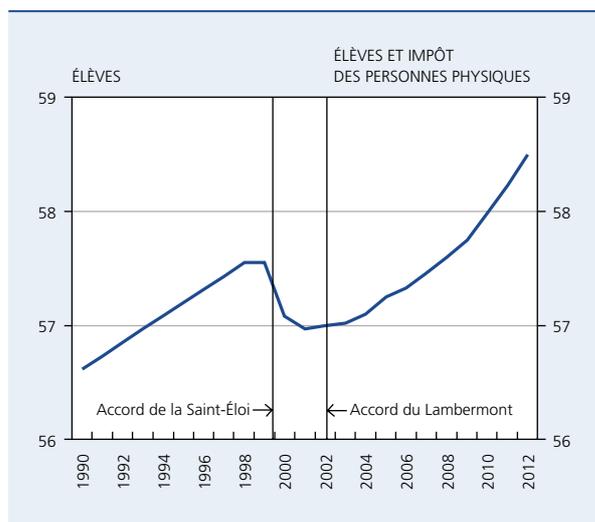
Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, les moyens de financement sous la forme de recettes de TVA attribués aux deux communautés en vue de financer leurs dépenses d'enseignement ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 0,4 p.c. en termes réels entre 1990 et 2003. Cette croissance très faible est une conséquence du mécanisme prévu dans la loi de financement de 1989, en vertu duquel ces moyens sont seulement adaptés à l'évolution des prix à la consommation et à hauteur de 80 p.c. de la croissance du nombre de personnes de moins de 18 ans dans la communauté présentant la plus forte hausse ou la plus faible baisse du nombre de jeunes⁽³⁾. Dans les faits, c'est la Communauté française, où le nombre de jeunes a augmenté, quoique dans une très faible mesure (en moyenne 0,1 p.c. par an), qui a

(1) En vertu des accords de la Saint-Michel (1993) et de l'accord du Lambertont (2001), les compétences des régions ont été élargies. Dans ce cadre, elles ont également reçu des enveloppes budgétaires supplémentaires. L'influence de cette mesure sur le taux de croissance moyen des recettes pour la période comprise entre 1990 et 2003 est toutefois marginale (environ 0,04 p.c. par an).

(2) Aux débuts de la loi de financement de 1989, les recettes issues de la TVA correspondaient aux anciennes dotations destinées à l'enseignement. Il n'y a depuis lors plus de lien explicite entre les deux, dans la mesure où les communautés peuvent décider en toute autonomie de l'ensemble de leurs recettes.

(3) À cet égard, l'hypothèse de base est que 20 p.c. des dépenses d'enseignement sont des frais fixes qui ne sont pas influencés par l'évolution du nombre de jeunes d'âge scolaire. Le nombre de jeunes de moins de 18 ans dans la Région de Bruxelles-Capitale est attribué à hauteur de 80 p.c. à la Communauté française et à hauteur de 20 p.c. à la Communauté flamande.

GRAPHIQUE 4 PART DE LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE DANS LES MOYENS ISSUS DE LA TVA ATTRIBUÉS AUX COMMUNAUTÉS (pourcentages)



Sources : budget des voies et moyens, BNB.

été retenue. Ce mécanisme montre que l'évolution des moyens attribués, en dépit de leur dénomination, n'est nullement liée à l'évolution des recettes de TVA. À la suite de l'accord du Lambermont, des moyens forfaitaires supplémentaires ont été accordés à partir de 2002 aux communautés, à savoir respectivement 198 millions d'euros en 2002 et 149 millions en 2003.

Entre 1990 et 2003, la croissance réelle des moyens de financement attribués sous la forme de recettes de TVA a été légèrement plus importante en Communauté flamande, où elle a atteint 0,5 p.c. par an, qu'en Communauté française, où elle s'est établie à 0,3 p.c. Les clés de répartition utilisées expliquent ces écarts de croissance.

La loi de financement de 1989 prévoyait le passage progressif de la répartition des crédits réservés à l'enseignement en vigueur en 1988, soit 56,5 p.c. pour la Communauté flamande et 43,5 p.c. pour la Communauté

française, à une répartition fondée sur le nombre d'élèves en 1987, à savoir 57,55 p.c. pour la Communauté flamande et 42,45 p.c. pour la Communauté française. De ce fait, une modification progressive de la clé de répartition au profit de la Communauté flamande est apparue.

Lors de l'accord de la Saint-Éloi, il a été décidé d'effectuer la répartition, à partir de l'année 2000, sur la base d'un comptage annuel du nombre d'élèves. Par conséquent, la part de la Communauté flamande a baissé, revenant de 57,55 p.c. à environ 57 p.c. dès 2000, à la suite de quoi la croissance de ses moyens durant cette période a été légèrement plus faible que celle de la Communauté française.

L'accord du Lambermont a mis fin à l'utilisation du nombre d'élèves comme clé unique de répartition de la dotation TVA et accorde une importance grandissante aux recettes de l'impôt des personnes physiques dans chaque communauté. Concrètement, la répartition des moyens supplémentaires prévus dans l'accord du Lambermont – qui est donc différente de l'enveloppe initialement prévue dans la loi de financement de 1989 –, s'est fondée, en 2002, pour 65 p.c. sur le nombre d'élèves et pour 35 p.c. sur les recettes de l'impôt des personnes physiques. Ce dernier pourcentage augmentera progressivement pour atteindre 100 p.c. en 2012.

La part de la Communauté flamande dans l'impôt des personnes physiques a atteint 64 p.c. en 2003, ce qui est nettement supérieur à la part relative du nombre d'élèves (57 p.c.). Dans l'hypothèse où ces chiffres resteraient inchangés, on peut calculer que la répartition des moyens de financement sous la forme de recettes de TVA se modifiera au cours des prochaines années au profit de la Communauté flamande – selon les simulations, la part de celle-ci passerait de 57 p.c. à environ 58,5 p.c. en 2012 – et au détriment de la Communauté française.

Effet de l'accord du Lambermont sur l'évolution des recettes des communautés et des régions

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, qui a permis la mise en œuvre de l'accord du Lambermont, a profondément modifié le calcul des enveloppes budgétaires allouées aux communautés et aux régions.



En particulier, cet accord implique un financement supplémentaire substantiel des communautés. Avant l'accord, les moyens de financement sous la forme de recettes de TVA transférés aux communautés étaient en effet uniquement adaptés à l'inflation et à hauteur de 80 p.c. de l'évolution du nombre de jeunes de moins de 18 ans. L'accord a accru ces moyens de façon considérable par le biais de l'attribution de hausses forfaitaires de 198 millions d'euros en 2002, 149 millions en 2003 et 2004, 372 millions en 2005, 124 millions en 2006 et 25 millions pour la période comprise entre 2007 et 2011. Par ailleurs, dès 2007, le montant total de la dotation TVA sera lié à la croissance réelle du revenu national brut à concurrence de 91 p.c.

GRAPHIQUE 5 EFFET DE L'ACCORD DU LAMBERMONT SUR LES MOYENS ATTRIBUÉS⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)



Sources : budget des voies et moyens, ICN, BNB.

(1) Impôt des personnes physiques (sans compter l'effet du transfert de nouveaux impôts régionaux dès 2002) et TVA.

Sous l'effet des dispositions de la loi de financement pendant la période de transition allant de 1989 à 1999, les moyens de financement attribués aux communautés et aux régions sous la forme de recettes de l'impôt des personnes physiques et de TVA ont augmenté de manière tendancielle par rapport au PIB. Sans l'accord, le scénario inverse se serait produit dès 2000. L'accord va accroître de 0,6 p.c. du PIB la part des communautés et des régions dans les recettes publiques d'ici 2010. De cette façon, les moyens transférés aux communautés et aux régions seront à l'avenir étroitement liés à l'évolution du PIB, sans toutefois la dépasser.

2.2.2 Croissance des moyens sous la forme de recettes de l'impôt des personnes physiques

Cette section explique d'abord pourquoi la part du produit de l'impôt des personnes physiques attribuée à l'ensemble des communautés et des régions a fortement progressé, pour ensuite aborder la question de la différence des rythmes de croissance entre les entités.

2.2.2.1 Ensemble des communautés et des régions

Une partie du produit de l'impôt des personnes physiques perçu en Belgique est cédée aux régions et, dans une moindre mesure, aux communautés au titre du financement des compétences autres que l'enseignement⁽¹⁾.

(1) Depuis 2002, à la suite de l'accord du Lambermont, les commissions communautaires et les communes de la Région de Bruxelles-Capitale perçoivent elles aussi une part restreinte de l'impôt des personnes physiques (environ 50 millions d'euros par an).

En 2003, le montant de l'impôt des personnes physiques attribué aux régions et aux communautés a été supérieur d'environ 30 p.c. à celui du transfert des moyens issus de la TVA.

Au cours de la période comprise entre 1990 et 2003, ces ressources ont en moyenne augmenté de 5,3 p.c. par an en termes réels. En ce qui concerne l'attribution de la part du produit de l'impôt des personnes physiques, la loi de financement de 1989 établit une distinction entre la période de transition, de 1989 à 1999, et la période définitive, qui a commencé en 2000. La croissance réelle moyenne de 5,3 p.c. au cours de la période comprise entre 1991 et 2003 résulte d'une très vive progression, de 6,8 p.c., pendant la période de transition et d'un rythme de hausse beaucoup plus modéré, de 2 p.c., à partir de 2000.

Pendant la période de transition, ce sont principalement deux mécanismes, à savoir les « annuités » et les « boni », qui ont été à l'origine de la vive progression des transferts sous la forme d'impôt des personnes physiques⁽¹⁾.

Les communautés et les régions n'ont pas perçu immédiatement chaque année la totalité du montant que le pouvoir fédéral devait transférer au titre de leurs nouvelles compétences. La majeure partie du montant manquant a toutefois été versée ultérieurement sous la forme d'annuités calculées pour une période de neuf ou dix ans. L'année t+1, les entités fédérées ont ainsi perçu une première annuité relative à l'année t; l'année t+2, elles ont perçu la deuxième annuité pour l'année t et la première pour l'année t+1, et ainsi de suite. L'accumulation progressive des différentes annuités a ainsi donné lieu à un rythme de progression élevé dans les années nonante.

La loi de financement de 1989 a modifié la répartition des ressources entre les différentes entités fédérées: l'on est progressivement passé de la clé existant jusqu'en 1988 à la part relative de chaque entité fédérée dans le produit de l'impôt des personnes physiques⁽²⁾. Pendant la période de transition, deux techniques ont été mises en œuvre à cet égard.

1. Pour une partie des compétences, à la fin de la période de transition, les moyens budgétaires octroyés à chaque région devaient, par rapport à l'impôt des personnes physiques perçu sur son propre territoire, être égaux à la moyenne calculée pour l'ensemble des régions. Pour atténuer l'incidence de ce critère – les entités fédérées relativement pauvres perdent ainsi des ressources, alors que les plus riches en gagnent –, la loi de financement prévoit toutefois une intervention de solidarité au profit des régions où l'impôt des personnes physiques par

habitant est inférieur à la moyenne. Cette technique ne modifiait – pendant la période de transition – que la répartition des ressources entre les trois régions mais était sans effet sur l'ensemble des moyens que le pouvoir fédéral cédait aux entités fédérées, et donc aussi sur leur rythme de croissance.

2. Pour une autre partie des compétences, par contre, les moyens octroyés à chaque entité par rapport à l'impôt des personnes physiques perçu sur son territoire ont progressivement été alignés sur le pourcentage le plus élevé calculé pour les différentes entités fédérées. Cette technique n'avait pas réduit les ressources des entités fédérées les plus pauvres, elle avait simplement accru les octrois aux entités les plus riches. Cette attribution progressive de « boni » pendant la période de transition avait entraîné l'octroi de moyens supplémentaires par le pouvoir fédéral et explique donc dans une large mesure le rythme de croissance élevé des moyens cédés dans les années nonante.

Depuis le début de la période définitive, en l'an 2000, le calcul de l'impôt des personnes physiques octroyé aux communautés et aux régions est plus simple. Pour l'ensemble des entités fédérées, le rythme de croissance réel est déterminé principalement par la hausse du revenu national brut réel⁽³⁾ et par les modifications (à prix constants) du montant total de l'intervention de solidarité⁽⁴⁾. De telles modifications surviennent lorsque l'impôt des personnes physiques par habitant évolue de manière différente entre les régions⁽⁵⁾.

De 2000 à 2003, les montants cédés de l'impôt des personnes physiques ont progressé en moyenne de 2 p.c. par an en termes réels. C'est le résultat de la croissance réelle de 1,4 p.c. du revenu national brut, majorée des interventions de solidarité plus élevées au bénéfice de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce second facteur est examiné plus en détail à la fin de la section suivante.

(1) Par ailleurs, pendant les premières années de la période de transition, le rythme de progression a également été accéléré par le fait que les recettes destinées aux régions n'ont été que progressivement libérées, à mesure que celles-ci devaient effectivement assumer les compétences qui leur avaient été attribuées (dépenses en capital). Dans la mesure où la période examinée dans le cadre du présent article ne commence qu'en 1990, ce facteur est toutefois moins important.

(2) La clé de répartition en vigueur jusqu'en 1988 était basée sur la population, la superficie et l'impôt des personnes physiques dans chaque entité fédérée.

(3) Depuis l'accord du Lambermont, le calcul est un peu plus complexe. Les moyens sont d'abord liés à la croissance réelle du revenu national brut et à l'indice des prix à la consommation national, mais ils sont ensuite diminués de ce que l'on appelle le terme négatif. Ce terme négatif n'évolue toutefois qu'à hauteur de 91 p.c. de la croissance réelle du revenu national brut, de sorte que, par solde, le rythme de progression de l'impôt des personnes physiques cédé est légèrement supérieur à celui du revenu national brut.

(4) Chaque année la croissance des moyens attribués est également influencée par des corrections relatives aux montants dus pour l'année précédente, dans la mesure où les paramètres définitifs peuvent différer des valeurs provisoires retenues.

(5) Pendant la période de transition, l'intervention de solidarité n'a pas eu d'incidence sur l'ensemble des moyens attribués. Dans la période définitive, par contre, chaque modification influence le montant des moyens totaux attribués.

2.2.2.2 Entités fédérées considérées séparément

En ce qui concerne les entités fédérées considérées séparément, les différences dans le rythme de hausse de la part attribuée du produit de l'impôt des personnes physiques sont beaucoup plus importantes que celles qui concernent les ressources issues de la TVA. Dans les régions, au cours de la période comprise entre 1990 et 2003, les ressources sous la forme du produit de l'impôt des personnes physiques se sont accrues de 6,5 p.c. en Région flamande (uniquement pour ce qui concerne les compétences régionales), contre 4,6 p.c. en Région wallonne et à peine 3,7 p.c. en Région de Bruxelles-Capitale. Pour ce qui est des communautés, ces moyens ont progressé de 6 p.c. pour la Communauté flamande (uniquement pour ce qui concerne les compétences communautaires), soit exactement le double de la hausse de 3 p.c. enregistrée pour la Communauté française. En résumé, cela signifie une hausse des moyens issus de l'impôt des personnes physiques de 6,3 p.c. pour le nord du pays, contre 4 p.c. pour le sud.

Ces différences notables s'expliquent par la loi de financement de 1989, qui stipule que la répartition entre les différentes entités de la part attribuée du produit de l'impôt des personnes physiques doit tenir compte de l'impôt des personnes physiques perçu sur chaque territoire⁽¹⁾, étant entendu que ce principe du « juste retour » est atténué par l'octroi d'une intervention de solidarité aux régions économiquement plus faibles.

Techniquement, la manière dont ce principe est concrétisé dans les chiffres est assez compliquée. Le mécanisme qui explique les écarts de croissance entre les entités fédérées peut toutefois être illustré à l'aide de deux constatations.

D'une part, il existait en 1989 – la première année du nouveau système de financement – d'importantes différences entre les entités fédérées au niveau des moyens attribués sur la base des anciens crédits fédéraux, exprimés en parts de l'impôt des personnes physiques perçu dans chaque entité fédérée. Comme on l'a déjà souligné, il avait été décidé dans le cadre de la loi de financement de progressivement aligner ces pourcentages – pour une partie des moyens attribués – sur le pourcentage le plus élevé calculé pour les différentes entités fédérées⁽²⁾. Pour la partie concernée des ressources destinées aux compétences régionales, ces pourcentages étaient, en 1989, de 15,8 p.c. pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 19,1 p.c. pour la Région flamande et de 28,5 p.c. pour la Région wallonne. En ce qui concerne les moyens de financement des compétences communautaires autres que l'enseignement, ces pourcentages étaient de 12,4 p.c.

pour la Communauté flamande et de 15,4 p.c. pour la Communauté française.

Concrètement, cela signifie que, en 1989, pour les compétences autres que l'enseignement, un montant basé sur les anciens crédits fédéraux avait été attribué à la Communauté française; exprimé par rapport à l'impôt des personnes physiques perçu dans cette entité fédérée, ce montant s'élevait à 15,4 p.c. Le pourcentage correspondant pour la Communauté flamande n'était que de 12,4 p.c. À la fin de la période de transition, il a fallu, toutes autres choses restant égales, relever ce pourcentage à 15,4 p.c., de sorte que des ressources supplémentaires – les « boni » – ont été octroyées à la Communauté flamande pendant les années nonante. Le mécanisme a été identique pour les compétences régionales concernées. Dès lors, le fait que, en 1989, pour une partie des compétences, les moyens octroyés aient été relativement faibles en Communauté flamande et en Région de Bruxelles-Capitale par rapport à l'impôt des personnes physiques perçu, a entraîné l'octroi progressif de moyens supplémentaires à ces entités fédérées, ce qui a contribué à la croissance relativement élevée de leurs recettes.

D'autre part, le principe de lier dans une large mesure les moyens budgétaires octroyés au produit de l'impôt des personnes physiques a donné lieu à des rythmes de croissance différents dans chaque entité fédérée, non seulement en raison des « boni » susmentionnés relatifs à la répartition de 1989, mais également parce que l'impôt des personnes physiques a évolué de manière différente dans les trois régions. Au cours de la période considérée, entre 1990 et 2003, la croissance annuelle réelle du produit de l'impôt des personnes physiques s'est élevée à 3,6 p.c. en Région flamande, contre 2,7 p.c. en Région wallonne et à peine 1 p.c. en Région de Bruxelles-Capitale⁽³⁾. Cette dynamique économique divergente au cours de cette période constitue une seconde raison pour laquelle la hausse de la part du produit de l'impôt des personnes physiques attribuée à la Communauté flamande a été relativement élevée.

(1) En ce qui concerne la détermination de la clé de répartition entre les communautés, l'impôt des personnes physiques perçu dans la Région de Bruxelles-Capitale est attribué à hauteur de 80 p.c. à la Communauté française et de 20 p.c. à la Communauté flamande.

(2) Pour les compétences régionales, il s'agissait des deuxième et troisième parties des moyens, qui concernent les anciens crédits destinés au Fonds des communes et des provinces et les anciennes dotations. Pour les compétences communautaires, il s'agissait des compétences autres que l'enseignement.

(3) Ces différences de rythme de croissance ont peu de rapport avec l'évolution démographique – en région de Bruxelles-Capitale, la croissance démographique, de 0,1 p.c. en moyenne, est néanmoins légèrement inférieure au 0,3 p.c. observé dans le reste du pays – mais elles reflètent dans une large mesure l'évolution divergente du produit de l'impôt des personnes physiques par habitant.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'explication de la hausse des ressources attribuées est plus complexe. En effet, les moyens qui étaient octroyés à cette région en 1989 étaient relativement faibles par rapport au produit de l'impôt des personnes physiques et la Région de Bruxelles-Capitale pouvait donc, à l'instar de la Communauté flamande, prétendre à l'octroi progressif de « boni ». L'incidence favorable de ceux-ci a toutefois été largement neutralisée par la croissance très faible, pendant les années nonante, de l'impôt des personnes physiques par habitant dans cette région.

Comme on l'a déjà souligné, l'incidence du produit de l'impôt des personnes physiques sur les ressources attribuées est atténuée par l'octroi éventuel d'une intervention de solidarité. La loi de financement prévoit une telle intervention dès lors que, pour une région donnée, la différence de niveau entre l'impôt des personnes physiques par habitant et cette même variable pour l'ensemble du pays est négative. Le montant de cette intervention est fixé en fonction du niveau de cet écart⁽¹⁾.

En ce qui concerne la Région wallonne, cela a été le cas chaque année : l'écart négatif de 9,4 p.c. enregistré en 1990 pour l'impôt des personnes physiques est passé à 11,5 p.c. en 1993, un niveau qui s'est quasiment

maintenu jusqu'à la fin des années nonante, pour ensuite passer à 13,9 p.c. en 2003⁽²⁾. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, le recul relatif de l'impôt des personnes physiques perçu par habitant a été substantiel. Alors que le niveau de l'impôt des personnes physiques par habitant était encore supérieur de 12 p.c. à la moyenne nationale en 1990 (contre seulement 3 p.c. en Flandre), cet écart positif s'est systématiquement contracté, jusqu'à se transformer en un écart négatif à partir de 1997, qui a atteint 6,4 p.c. en 2003. Depuis 1997, la Région de Bruxelles-Capitale a dès lors droit à une intervention de solidarité croissante.

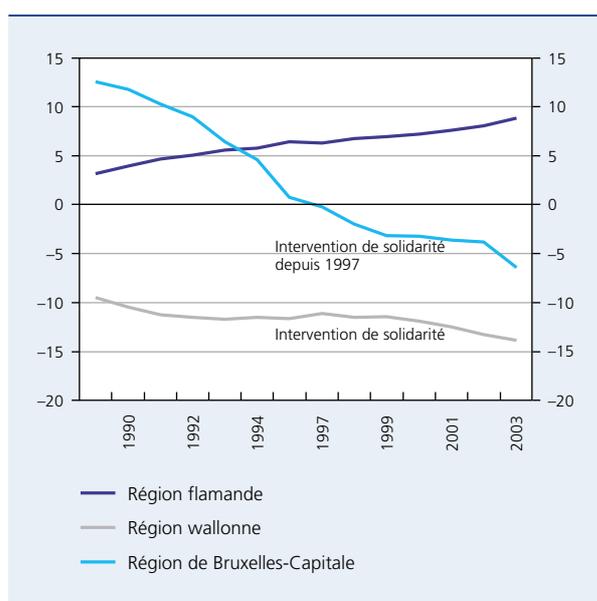
2.3 Recettes fiscales propres

2.3.1 Vue d'ensemble et volume des recettes fiscales propres

Les régions exercent leur compétence fiscale de trois manières. D'abord, la loi de financement dresse une liste d'impôts, qui étaient précédemment des recettes fédérales, qui sont transférés aux régions. Ensuite, les régions ont la possibilité d'instaurer des centimes additionnels ou d'accorder des ristournes sur l'impôt des personnes physiques⁽³⁾. Enfin, les régions disposent d'une compétence fiscale propre pour les matières qui ne sont pas déjà taxées par un autre pouvoir.

Avec une part de 89 p.c. en 2003, les impôts transférés aux régions sont de loin la principale catégorie des recettes fiscales propres. Concrètement, il s'agit des droits d'enregistrement, des droits de succession, de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation, du précompte immobilier, de l'eurovignette, de l'impôt sur les donations et de trois taxes de moindre ampleur, à savoir la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe sur les jeux et paris et la taxe d'ouverture des débits de boissons. La redevance radiotélévision fait elle aussi partie des impôts transférés. Avant 2002, le produit de cet impôt était octroyé aux communautés ; à la suite de l'accord du Lambert, il est devenu une recette des trois régions. Cette modification n'a eu aucune incidence budgétaire,

GRAPHIQUE 6 PRODUIT DE L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES PAR HABITANT
(écarts en pourcentage par rapport à la moyenne nationale)



Sources : budget des voies et moyens, BNB.

(1) Le montant de base de l'intervention de solidarité s'élève, en francs de 1988, à 468 francs (11,60 euros) par habitant et par point de pourcentage de différence entre la région et le pays en ce qui concerne le produit de l'impôt des personnes physiques par habitant. Ce montant est adapté chaque année à l'indice des prix à la consommation national.

(2) Les chiffres donnés sont les pourcentages utilisés pour calculer les moyens d'une année donnée, mais ils sont établis sur la base des dernières statistiques disponibles, soit celles relatives à l'exercice d'imposition précédent.

(3) Les régions peuvent instaurer des centimes additionnels ou accorder des ristournes – pour un maximum de 3,25 p.c. à partir du 1^{er} janvier 2001 et de 6,75 p.c. depuis le 1^{er} janvier 2004 – sur le produit de l'impôt des personnes physiques de la région. Ces réductions ou augmentations d'impôt ne peuvent toutefois pas donner lieu à une diminution de la progressivité de l'impôt des personnes physiques, de même que toute forme de concurrence fiscale déloyale est également exclue.

TABLEAU 2 RECETTES FISCALES PROPRES EN POURCENTAGE DES MOYENS ISSUS DE LA LOI DE FINANCEMENT
(2003)

	Communauté flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	p.m. Total (millions d'euros)
1. Impôts transférés aux régions	21,5	52,7	135,3	5.279
Droits d'enregistrement	8,3	19,1	67,7	2.088
Droits de succession	5,0	11,9	36,4	1.239
Taxe de circulation	5,2	11,1	18,5	1.151
Taxe de mise en circulation	1,1	2,0	6,0	248
Précompte immobilier	0,9	0,9	2,7	164
Redevance radiotélévision	0,0	5,4	0,0	153
Eurovignette	0,4	0,6	0,8	82
Impôt sur les donations	0,3	0,5	1,0	63
Autres	0,3	1,2	2,3	91
2. Taxes sur l'eau et d'environnement	2,5	3,2	3,8	463
3. Autres prélèvements	0,3	0,8	22,7	201
Total	24,3	56,7	161,8	5.944

Sources : ICN, BNB.

dans la mesure où l'impôt des personnes physiques cédé a été respectivement majoré et diminué d'un même montant pour les communautés et les régions. L'accord du Lambermont accordait par ailleurs aussi aux régions la pleine compétence de décision en ce qui concerne cet impôt. Les trois régions en ont fait usage: la redevance radiotélévision a en effet été supprimée en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale, et les tarifs ont été revus à la baisse en Région wallonne.

À partir de 2002, à la suite de l'accord du Lambermont, l'ampleur des impôts transférés aux régions s'est sensiblement accrue. Des impôts existants, qui n'étaient auparavant pas (taxe de circulation sur les véhicules automobiles) ou seulement en partie (41,408 p.c. des droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux) ristournés aux régions, leur ont été entièrement transférés. Des impôts supplémentaires ont en outre été transférés aux régions: la taxe de mise en circulation, les droits d'enregistrement sur la constitution d'hypothèques et sur le partage de biens immobiliers, l'eurovignette et l'impôt sur les donations. L'ensemble représentait environ 2,7 milliards d'euros en impôts régionaux supplémentaires, dont l'incidence budgétaire a, comme on l'a déjà dit, été neutralisée par une diminution de l'impôt des personnes physiques cédé au travers de ce que l'on appelle le terme négatif. Un certain nombre de restrictions fédérales à l'égard des impôts régionaux ont également été levées et les régions

peuvent depuis lors déterminer en toute autonomie la base d'imposition, les taux d'imposition et les exonérations⁽¹⁾.

Outre les impôts transférés, toutes les régions ont également instauré des taxes sur l'eau et d'environnement. Enfin, elles ont introduit, pour un montant modeste, d'autres impôts sur des matières qui ne sont pas taxées par un autre pouvoir. Concrètement, il s'agit, en Région de Bruxelles-Capitale, principalement de la taxe forfaitaire à la charge des chefs de ménage, des entreprises et des indépendants et de la taxe sur les bâtiments non résidentiels.

L'importance budgétaire des recettes fiscales propres, exprimée par rapport aux ressources issues de la loi de financement, est très variable. Pour la Communauté flamande, cette catégorie de recettes est moins importante dans la mesure où il s'agit d'une entité qui est à la fois communauté et région⁽²⁾. En Région wallonne, les recettes fiscales propres représentent un peu plus de la moitié des ressources issues de la loi de financement. En Région de Bruxelles-Capitale, par contre, ces moyens sont très

(1) Même si les régions sont compétentes en ce qui concerne la base d'imposition en matière de précompte immobilier, elles ne peuvent pas modifier le revenu cadastral fédéral. Pour ce qui est de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation et de l'eurovignette, l'exercice de cette compétence est tributaire d'un accord de coopération à conclure préalablement entre les trois régions.

(2) Le rapport des recettes fiscales propres de la Communauté flamande aux ressources issues de la loi de financement pour les seules compétences régionales s'élève à 75 p.c.

importants: le montant des recettes fiscales propres y est même supérieur de plus de 60 p.c. à la part attribuée de l'impôt des personnes physiques. Ces chiffres élevés sont le résultat du produit relativement important des droits d'enregistrement, des droits de succession, de la taxe de circulation et des autres prélèvements tels que la taxe régionale forfaitaire et la taxe sur les bâtiments non résidentiels.

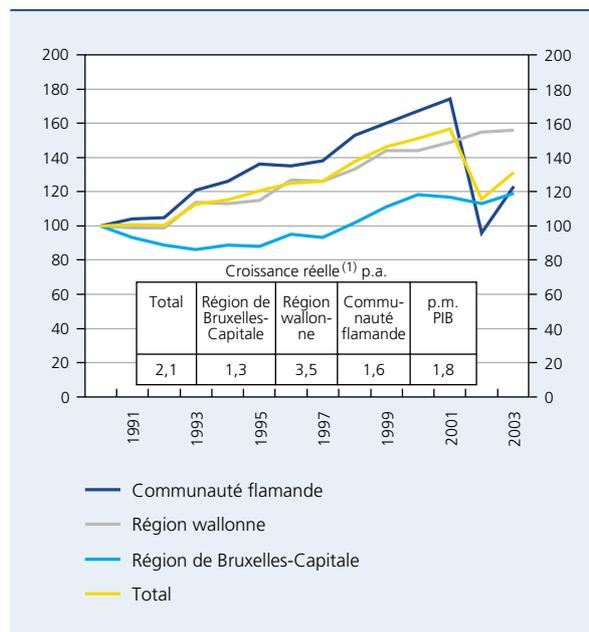
2.3.2 Évolution des recettes fiscales propres par région⁽¹⁾

Entre 1990 et 2003, les recettes fiscales propres se sont accrues de 3,2 p.c. par an en termes réels pour l'ensemble des entités fédérées. Cette augmentation n'est toutefois pas homogène: alors que la hausse annuelle moyenne ne s'est élevée qu'à 2,1 p.c. en Flandre, elle a atteint 3,8 p.c. à Bruxelles et même 4,5 p.c. en Wallonie. Ceci correspond à une progression de 2,2 p.c. dans le nord et de 4,3 p.c. dans le sud. L'image est donc ici à l'opposé de celle qui se dégageait du rythme de croissance des ressources issues de la loi de financement.

Ces différences en matière de dynamique des recettes fiscales propres sont dues à l'évolution des différentes catégories de recettes. La croissance réelle de la sous-rubrique principale, à savoir les impôts transférés aux régions, de 3,5 p.c. par an en Région wallonne, a été nettement supérieure à celle enregistrée dans les deux autres régions, où la hausse a avoisiné 1,5 p.c. En Région de Bruxelles-Capitale, cette faible croissance a toutefois été compensée dans une large mesure par un gonflement sensiblement plus vif des autres impôts, en l'occurrence l'instauration et le relèvement de la taxe régionale

GRAPHIQUE 7 ÉVOLUTION DES IMPÔTS TRANSFÉRÉS AUX RÉGIONS

(indices à prix constants⁽¹⁾, 1990 = 100)



Sources : SPF Finances, ICN, BNB.

(1) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national.

TABLEAU 3 RECETTES FISCALES PROPRES

(pourcentages de variation annuels moyens à prix constants, 1991-2003)⁽¹⁾

	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté flamande
Total	4,5	3,8	2,1
Impôts régionaux transférés	3,5	1,3	1,6
Contribution des ⁽²⁾ :			
Taxes sur l'eau et d'environnement . . .	0,8	0,3	0,7
Autres	0,2	1,7	0,1

Sources : SPF Finances, ICN, BNB.

(1) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national.

(2) En ce qui concerne les taxes sur l'eau et d'environnement et les autres impôts, les chiffres sont donnés en contributions (et non en rythme de croissance) étant donné que, en 1990, leur produit était dans la plupart des cas égal à zéro.

forfaitaire à la charge des chefs de ménage, des entreprises et des indépendants et d'une taxe sur les bâtiments non résidentiels. En contrepartie, les taxes sur l'eau et d'environnement ont moins contribué à la croissance du budget dans cette région.

La suite examine plus en détail l'évolution des impôts transférés aux régions. Il convient à cet égard d'établir une distinction entre la période antérieure à 2002 et celle qui a suivi. Avant 2002, les taux de certaines taxes de moindre ampleur, comme la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et le précompte immobilier, ont été modifiés, mais l'effet sur l'ensemble des impôts régionaux en a été limité. Cela implique que le fort gonflement de l'ensemble de ces taxes au cours de la période comprise entre 1990 et 2001 – une croissance réelle moyenne de 3,6 p.c.⁽²⁾ – est dans une large mesure spontané et qu'il tient à la dynamique des bases imposables concernées. Il est néanmoins manifeste que cette dynamique varie fortement selon les régions: en 2001,

(1) Pour pouvoir déterminer l'évolution des recettes fiscales propres par région, on impute la redevance radiotélévision antérieure à 2002 aux différentes régions, même s'il s'agissait à l'époque en réalité d'une recette des communautés.

(2) Après correction de l'effet de l'accord de la Saint-Michel, c'est-à-dire de la décision d'attribuer intégralement aux communautés, à partir de 1993, le produit de la redevance radiotélévision.

TABLEAU 4 PRINCIPALES MESURES FISCALES RÉCENTES
(millions d'euros)

	Communauté flamande (2002)	Région de Bruxelles-Capitale (2002-2003)	Région wallonne (2003)
A. En termes structurels			
Redevance radiotélévision . . .	-455	-63	-19
Droits d'enregistrement	-367	-11	-
Droits de succession	-	12	0
Autres	-	63	-20
Total	-822	0	-39
B. Réduction non récurrente de l'impôt des personnes physiques			
	-223	-	-
Total	-1.045	0	-39

Sources : Budgets des communautés et des régions, ICN.

l'indice dont le niveau de 1990 est égal à 100 s'élève à 174 en Flandre, contre 149 en Région wallonne et à peine 117 en Région de Bruxelles-Capitale.

À partir de 2002, les régions ont toutefois largement fait usage de l'autonomie fiscale élargie que leur avait octroyée l'accord du Lambertmont. En Région wallonne, l'incidence de la réduction fiscale a été relativement limitée et, en Région de Bruxelles-Capitale, l'effet de la baisse des taux a été entièrement contrebalancé par le relèvement d'autres taxes. Dans la Communauté flamande, par contre, la diminution structurelle a atteint 0,8 milliard d'euros – soit environ 40 p.c. des recettes fiscales propres en 2001 – et 1 milliard d'euros si on prend en compte la réduction non récurrente opérée en 2002.

Dans la Communauté flamande, il s'agit principalement de l'instauration en 2002 d'un tarif zéro pour la redevance radiotélévision, ainsi que de l'abaissement, cette même année, des droits d'enregistrement⁽¹⁾. Outre ces mesures structurelles, une réduction non récurrente de 62 euros par personne a également été octroyée pour l'impôt des personnes physiques dû sur les revenus de l'année 2000. Concrètement, cette réduction a été opérée par le biais des enrôlements et elle a eu une incidence budgétaire principalement en 2002 (223 millions d'euros). L'incidence budgétaire des mesures a été très visible sur les chiffres de la Communauté flamande: en 2002, les recettes fiscales propres ont reculé de 45 p.c.⁽²⁾, avant d'être à nouveau

augmenter, de 14 p.c., en 2003, dans une large mesure en raison de la disparition de la réduction forfaitaire non récurrente de l'impôt des personnes physiques.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, un tarif zéro pour la redevance radiotélévision a également été instauré en 2002. Cette réduction d'impôt a toutefois été compensée par une augmentation de la taxe forfaitaire à la charge des chefs de ménage, des entreprises et des indépendants et par un relèvement de la taxe sur les bâtiments non résidentiels. En 2003, en matière de droits de succession, certains taux ont été abaissés et un taux préférentiel a été instauré pour les logements. Cette mesure a toutefois été plus que compensée par une hausse des droits de succession en cas d'héritage en ligne collatérale ou entre personnes non apparentées. Par ailleurs, une réduction de 5.625 euros – 7.500 euros dans certains quartiers – sur les droits d'enregistrement a été instaurée, qui a été en partie compensée par la suppression des frais réduits pour les habitations modestes.

En Région wallonne, les tarifs de la redevance radiotélévision ont été ramenés en 2003 de 200 à 140 euros pour les téléviseurs et de 29,4 à 25 euros pour les postes d'autoradio. La taxe forfaitaire sur les déchets ménagers a quant à elle été supprimée en 2003. Une réforme budgétairement neutre des droits de succession a également été introduite: un relèvement de la première tranche exonérée jusqu'à 25.000 euros pour les héritages d'un montant inférieur ou égal à 125.000 euros par personne et une adaptation pour les ménages recomposés ont été compensés par un relèvement du taux applicable aux héritages en ligne collatérale ou entre personnes non apparentées.

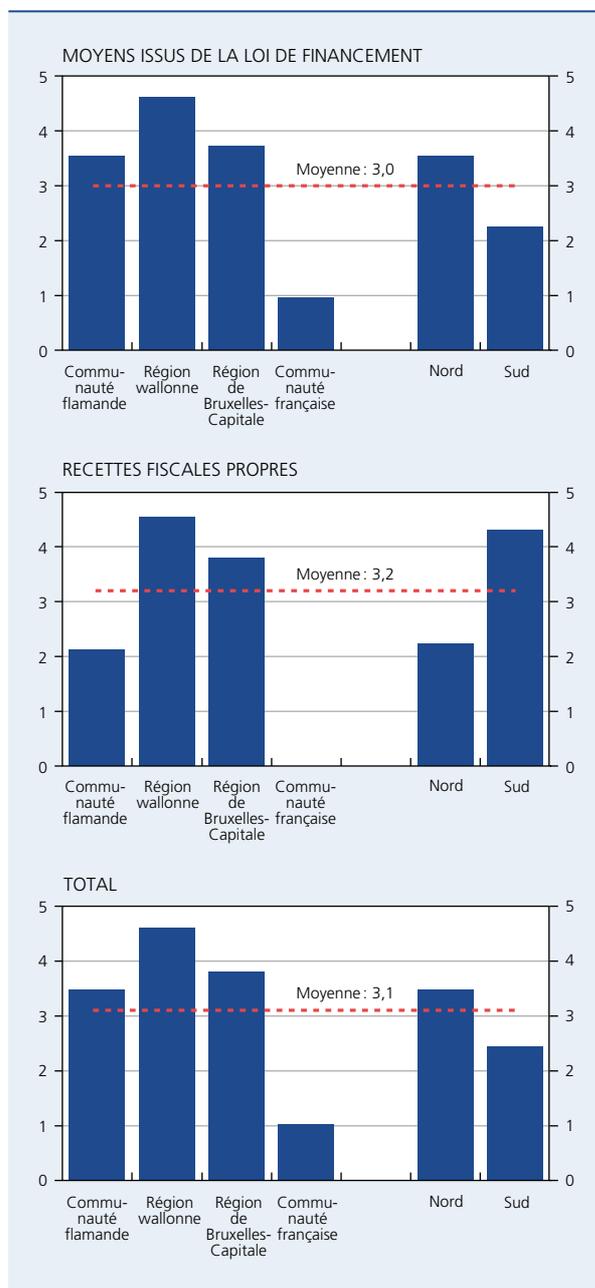
2.4 Vue d'ensemble des moyens issus de la loi de financement et des recettes fiscales propres

Comme on l'a montré, les moyens issus de la loi de financement et les recettes fiscales propres ont enregistré des évolutions divergentes dans les différentes entités fédérées entre 1990 et 2003. Le mécanisme de la loi de financement, consistant essentiellement en un passage à la répartition des moyens en fonction de l'impôt des personnes physiques perçu, a eu pour effet que la croissance de ces moyens a été nettement plus forte au nord du pays, à savoir 3,6 p.c. en termes réels, qu'au sud (2,2 p.c.). Ceci a permis, dans un passé récent, de réduire

(1) Les tarifs ont été réduits d'environ 20 p.c. En outre, les droits d'enregistrement déjà payés peuvent être pris en compte à concurrence de 12.500 euros, sous certaines conditions, lors de l'achat d'un nouveau logement. Enfin, la première tranche d'achat lors de l'achat d'un premier logement a été exonérée jusqu'à 12.500 euros.

(2) À l'exclusion des moyens supplémentaires dégagés par l'accord du Lambertmont.

GRAPHIQUE 8 MOYENS ISSUS DE LA LOI DE FINANCEMENT ET RECETTES FISCALES PROPRES

 (pourcentages de variation annuels moyens à prix constants, 1991-2003)⁽¹⁾


Sources : SPF Finances, ICN, BNB.

(1) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national.

fortement les recettes fiscales propres au nord du pays, tandis que, au sud, les réformes ont dû s'inscrire davantage à l'intérieur d'un cadre budgétaire neutre. La croissance des recettes fiscales propres a donc été beaucoup moins élevée au nord du pays (2,2 p.c. en termes réels) qu'au sud (4,3 p.c.). Cependant, même après les réductions d'impôts, l'ensemble constitué par les moyens issus

de la loi de financement et les recettes fiscales propres a encore augmenté en moyenne d'environ un point de pourcentage plus vite par an au nord du pays.

2.5 Autres recettes

Outre les moyens issus de la loi de financement et les recettes fiscales propres, les communautés et les régions disposent encore de diverses autres sources de revenus. Une part importante de celles-ci est constituée par les transferts d'autres niveaux de pouvoir, à l'exclusion des parties du produit de la TVA et de l'impôt des personnes physiques attribuées aux entités fédérées.

Les transferts du pouvoir fédéral se sont élevés à 1.137 millions d'euros en 2003⁽¹⁾. Il s'agit essentiellement de moyens qui sont accordés aux régions en vue du financement des programmes de remise au travail de chômeurs. Il existe en outre une dotation destinée à financer les étudiants étrangers dans l'enseignement universitaire. Dans le cadre de l'accord de la Saint-Éloi de 1999, les montants de ces deux types de ressources ont été substantiellement majorés. Il faut mentionner également la dotation à la Communauté germanophone, dont le financement est réglé par une loi distincte⁽²⁾. Une partie des gains de la Loterie Nationale est répartie chaque année entre les communautés. La Région de Bruxelles-Capitale reçoit une dotation pour le financement d'initiatives visant à développer et à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. La Commission communautaire commune reçoit également une dotation fédérale. Enfin, il existe une mainmorte, consistant en une compensation partielle, au profit de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'exemption de précompte immobilier pour les bâtiments d'institutions publiques.

Les transferts en provenance des pouvoirs locaux ont atteint 137 millions d'euros en 2003. Il s'agit essentiellement du transfert des compétences de l'Agglomération bruxelloise à la Région de Bruxelles-Capitale. Les recettes, essentiellement fiscales, de l'Agglomération bruxelloise sont en effet transférées au budget des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale, qui prend en charge toutes les dépenses de l'agglomération.

Les autres recettes se composent en outre, pour une bonne part, du produit des ventes de biens et services, tels les droits d'inscription aux universités.

(1) Certaines dotations sont prévues dans la loi de financement; d'autres dotations sont accordées en vertu d'une loi ordinaire ou de lois budgétaires annuelles.

(2) Loi du 31 décembre 1984 portant réforme des institutions de la Communauté germanophone.

TABLEAU 5 DÉPENSES PRIMAIRES DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS

(1995-2003, pourcentages de variation annuels moyens à prix constants, sauf mention contraire)⁽¹⁾

	Part en pourcentage ⁽²⁾	Croissance des dépenses ⁽³⁾	p.m. Écart-type
Communautés et régions	-	1,8	1,9
dont :			
Communauté flamande	56	2,1	2,2
Communauté française	21	0,3	1,6
Région wallonne	16	2,3	5,2
Région de Bruxelles-Capitale	6	2,6	6,0
Nord	57	2,1	2,2
Sud	43	1,4	2,3

Sources : ICN, BNB.

(1) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national.

(2) En 2003.

(3) Corrigée des principaux facteurs non récurrents.

3. Dépenses

Les dépenses primaires des communautés et des régions ont augmenté en moyenne de 1,8 p.c. par an, en termes réels, entre 1994 et 2003⁽¹⁾. En 2003, ces dépenses ont été attribuables pour 56 p.c. à la Communauté flamande, pour 21 p.c. à la Communauté française, pour 16 p.c. à la Région wallonne et pour 6 p.c. à la Région de Bruxelles-Capitale.

L'augmentation des dépenses n'a toutefois pas été homogène selon les différentes communautés et régions. Alors que l'augmentation a été très modérée – seulement 0,3 p.c. en termes réels – entre 1994 et 2003 dans la Communauté française, le taux de croissance a oscillé entre 2,1 et 2,6 p.c. dans les autres entités fédérées. Ceci est incontestablement lié à la dynamique des recettes beaucoup plus faible dans la Communauté française. En résumé, depuis 1994, les dépenses ont manifestement progressé plus rapidement au nord, avec une croissance de 2,1 p.c. par an, qu'au sud, où cette augmentation n'a atteint que 1,4 p.c.

(1) L'Institut des comptes nationaux publie les comptes de l'ensemble des communautés et régions depuis 1989. Des données précises pour les communautés et régions prises séparément n'existent que depuis 1994.

La volatilité de la croissance des dépenses, mesurée par l'écart-type, est la plus grande en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale, qui peuvent être considérées comme étant de «pures» régions. Cette constatation découle sans doute du caractère spécifique de leurs dépenses, qui se composent, pour une part importante, d'investissements, de subventions, de transferts en capital, etc. La volatilité est la plus faible pour la Communauté française, ce qui s'explique par le fait que ses dépenses sont en grande partie constituées de dépenses d'enseignement qui se composent essentiellement de coûts salariaux. La Communauté flamande, qui exerce à la fois les compétences de la communauté et celles de la région, la suit de très près.

4. Évolution des soldes et de la dette

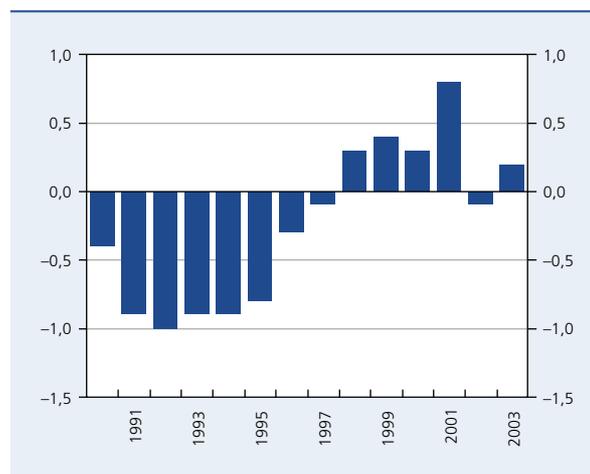
4.1 Évolution des soldes des communautés et des régions

Le solde de l'ensemble des communautés et des régions est passé d'un déficit compris entre 0,4 et 1 p.c. du PIB, au début des années nonante, à un excédent de 0,2 p.c. du PIB en 2003.

On peut distinguer deux phases. À la fin de la phase de transition de la loi de financement, en 1999, l'excédent atteignait 0,4 p.c. du PIB. L'amélioration du solde résultait de la forte croissance des recettes, qui ont augmenté en moyenne de 4,3 p.c. par an, en termes réels, entre

GRAPHIQUE 9 BESOIN (-) OU CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS

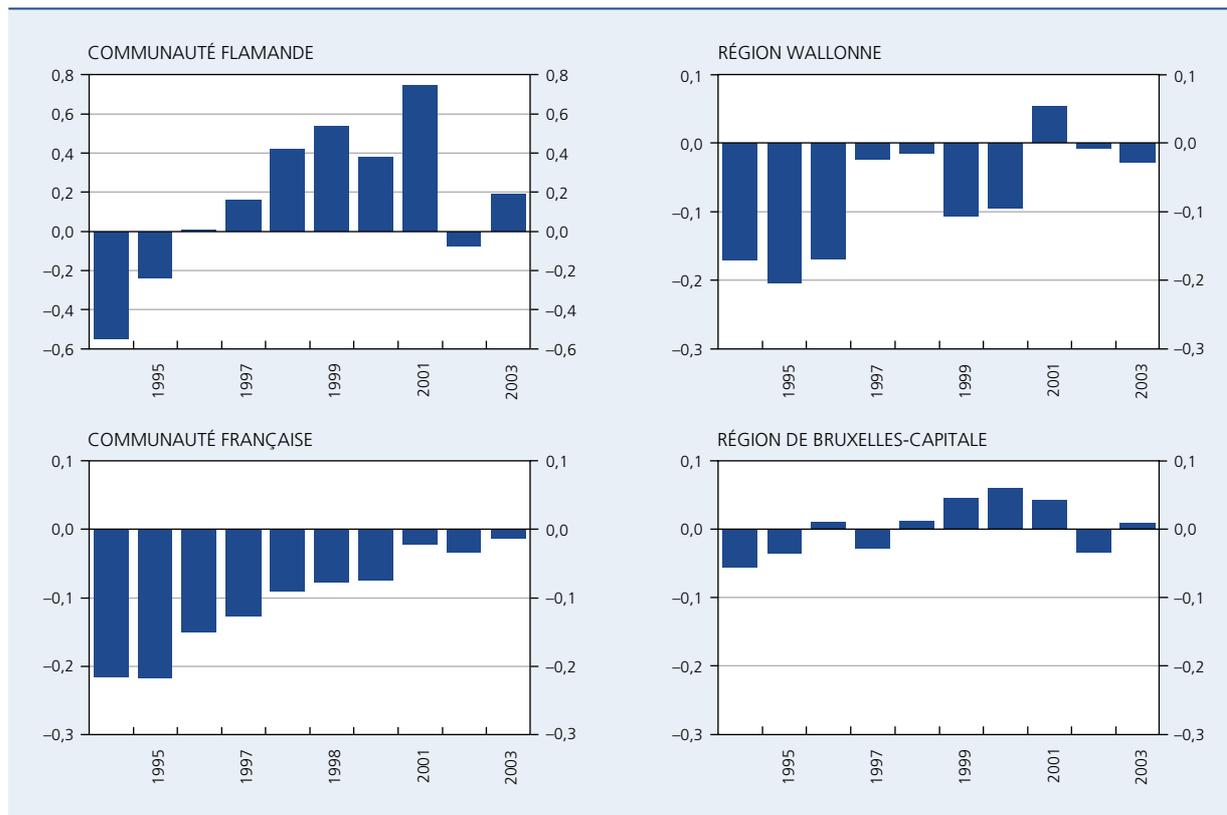
(pourcentages du PIB)



Source : ICN.

GRAPHIQUE 10 BESOIN (-) OU CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS

(pourcentages du PIB)



Source : ICN.

1990 et 1999, tandis que l'augmentation des dépenses atteignait 3,1 p.c. Par contre, après 2000, au cours de la phase définitive de la loi de financement, la croissance annuelle moyenne des recettes, en termes réels, est revenue à 1,4 p.c. en raison, d'une part, de la progression plus faible des moyens transférés dans le cadre de la loi de financement et, d'autre part, des réductions d'impôts appliquées par certaines régions. Comme la croissance réelle des dépenses, au cours de cette période, bien qu'en diminution, a encore atteint 2,3 p.c., l'excédent est revenu à 0,2 p.c. du PIB en 2003.

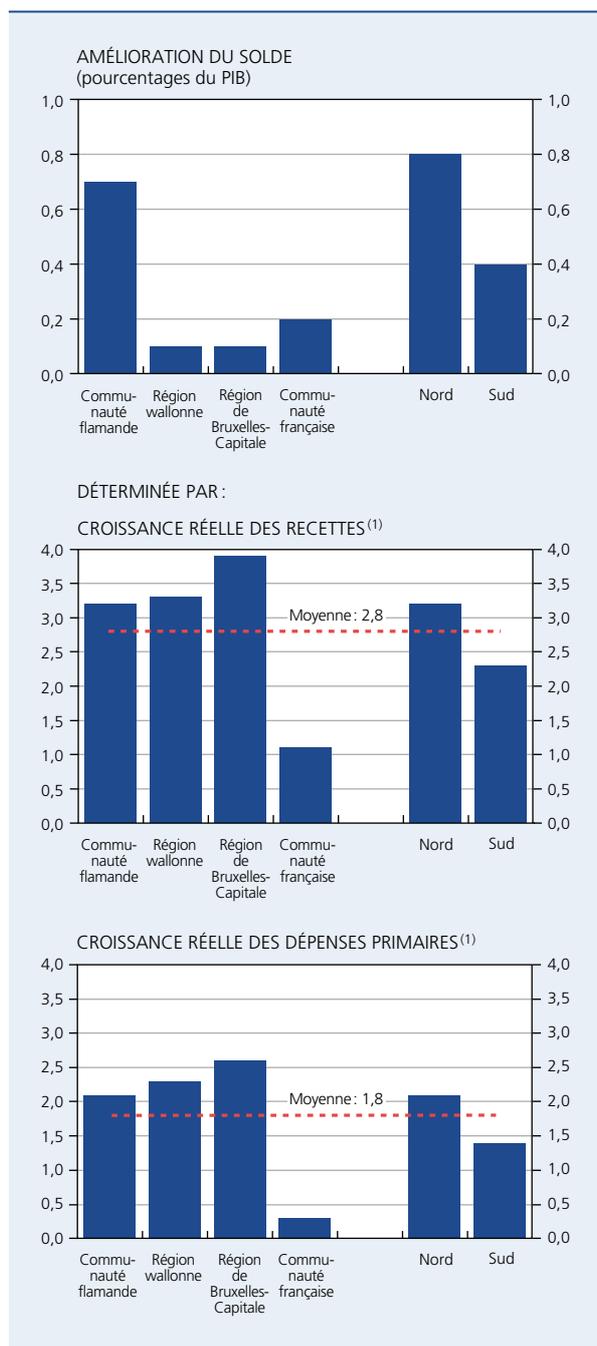
Toutes les communautés et régions sont parvenues à enregistrer une amélioration tendancielle de leur solde. La Communauté flamande, qui affichait encore un déficit de 0,6 p.c. du PIB en 1994, a enregistré, à partir de 1996, un excédent budgétaire qui est même passé à 0,7 p.c. du PIB en 2001. Ensuite, l'excédent est retombé à 0,2 p.c. du PIB en 2003. La Communauté française a pu éliminer presque entièrement son déficit, qui atteignait encore un peu plus de 0,2 p.c. du PIB en 1994, de sorte que, en 2003, seul un déficit très limité a encore été enregistré. Une évolution quasi identique

a été réalisée par la Région wallonne : le déficit de près de 0,2 p.c. du PIB en 1994 a pu ensuite être considérablement réduit. En 2003, la Région wallonne n'affichait plus qu'un déficit de faible ampleur. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale a pu transformer son déficit en un excédent, qui a atteint un sommet en 2000. En 2003, un léger excédent a été enregistré.

L'amélioration tendancielle des soldes s'explique par le fait que les recettes ont augmenté davantage que les dépenses. Pour l'ensemble des communautés et des régions, les recettes ont progressé de 2,8 p.c. par an, en moyenne, entre 1994 et 2003, tandis que la croissance des dépenses primaires a atteint 1,8 p.c.

Dans la Communauté flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, la croissance réelle des recettes et celle des dépenses primaires ont été plus élevées que ces moyennes. Au cours de cette période, la Communauté française a par contre été caractérisée par une faible augmentation des recettes et une croissance réelle des dépenses primaires qui n'a atteint en moyenne que 0,3 p.c.

GRAPHIQUE 11 ÉVOLUTION DES SOLDES AU COURS DE LA PÉRIODE COMPRISE ENTRE 1994 ET 2003



Sources : ICN, BNB.

(1) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national.

Au nord, l'augmentation réelle des recettes a atteint 3,2 p.c. au cours de la période comprise entre 1994 et 2003, malgré les réductions d'impôts introduites à la fin de cette période. Cette évolution relativement favorable des moyens, au cours de cette période, a permis une croissance réelle assez élevée des dépenses primaires à concurrence de 2,1 p.c. et a, en outre, entraîné une

amélioration relativement importante du solde, de 0,8 p.c. du PIB. Au sud, où les recettes réelles ont augmenté de 2,3 p.c., l'amélioration du solde à concurrence de 0,4 p.c. du PIB n'a été possible que parce que la croissance réelle des dépenses primaires est restée limitée à 1,4 p.c.

4.2 Coordination budgétaire entre le pouvoir fédéral et les communautés et les régions

Dans un État fédéral, il est normal que chaque entité contribue à la réalisation des objectifs budgétaires retenus pour l'ensemble des administrations publiques. En vue de cette nécessaire coordination budgétaire, la section « besoins de financement des pouvoirs publics » a été créée, dans le cadre de la loi de financement, au sein du Conseil supérieur des finances. Cette section émet chaque année un avis, dans lequel des recommandations sont formulées tant pour l'ensemble des administrations publiques que pour chacune des communautés et des régions.

Sur la base de ces avis, des normes budgétaires ont été fixées jusqu'en 2005 dans l'accord de coopération du 15 décembre 2000⁽¹⁾. Selon les principes de base de ces normes, toutes les entités doivent au moins avoir un solde en équilibre en 2010 au plus tard⁽²⁾. Pour la Communauté flamande, cette trajectoire signifie une réduction progressive de son excédent. Les autres entités, qui présentaient encore des déficits, doivent les éliminer.

Afin de vérifier si les communautés et les régions ont respecté les normes fixées dans les accords de coopération successifs, ces objectifs sont comparés aux soldes budgétaires constatés a posteriori, tels qu'ils ressortent des calculs du Conseil supérieur des finances⁽³⁾.

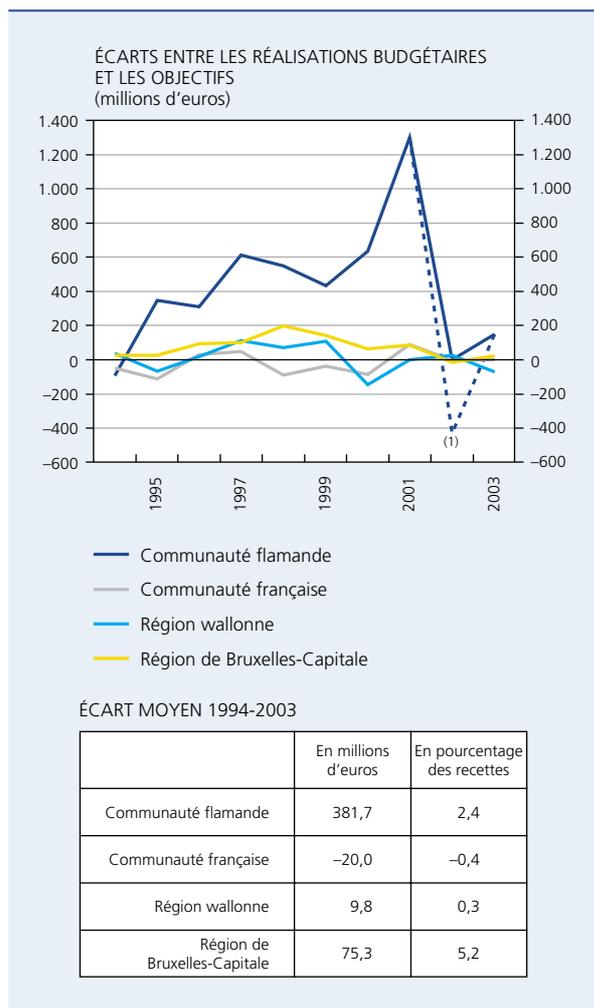
Au cours de la période comprise entre 1994 et 2001, la Communauté flamande a obtenu systématiquement des résultats meilleurs – et parfois nettement meilleurs même – que la norme. Pour 2002, l'évaluation est toutefois moins claire. Dans l'accord du 21 mars 2002, conclu entre le pouvoir fédéral et les communautés et les régions, il a été convenu de fonder désormais l'examen des réalisations budgétaires sur la méthodologie du SEC. Pour 2002, un régime transitoire tenant compte des soldes de certaines institutions qui, conformément au SEC, sont consolidées avec les pouvoirs publics, a été

(1) Quelques modifications ont ensuite été apportées à l'accord de coopération du 15 décembre 2000 par la décision des Comités de concertation du pouvoir fédéral et des gouvernements des communautés et des régions des 21 mars 2002, 22 septembre 2003 et 16 décembre 2003. Ces adaptations revêtent surtout un caractère technique.

(2) Pour les régions, un excédent limité, pour un montant égal à celui des dépenses en matière d'octrois de crédits et de prises de participations, est recommandé.

(3) Les définitions utilisées à cet effet par le Conseil supérieur des finances jusqu'en 2001 sont différentes des soldes SEC, tels qu'ils sont calculés par l'Institut des comptes nationaux et utilisés dans les autres tableaux.

GRAPHIQUE 12 RESPECT DES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES



Sources : CSF, BNB.

(1) Compte tenu des soldes de l'ensemble des institutions qui, selon le SEC, doivent être consolidés avec les administrations publiques.

appliqué. Le solde de la Communauté flamande, ainsi calculé, correspondait à l'objectif convenu. L'accord prévoyait toutefois aussi que les communautés et les régions ne prendraient pas de décisions qui aggravent les soldes des autres institutions qui sont consolidées avec les administrations publiques. En raison notamment des soldes négatifs de ces institutions, l'écart négatif entre le solde de la Communauté flamande, selon le SEC, et l'objectif a atteint 428 millions d'euros en 2002. Le résultat budgétaire de 2003 a toutefois été de nouveau meilleur que convenu.

Par le passé, la Communauté française a, jusqu'en l'an 2000, manqué plusieurs fois les objectifs fixés. En 2001, en revanche, des résultats meilleurs que l'objectif budgétaire ont été obtenus, tandis qu'en 2002 et 2003,

les normes ont été atteintes presque exactement. Bien que la Région wallonne soit parvenue la plupart du temps à respecter ses objectifs, un écart négatif par rapport à la norme a été enregistré, entre autres, en l'an 2000, ainsi qu'en 2003. Les résultats de la Région de Bruxelles-Capitale ont été systématiquement meilleurs que la norme. L'écart positif moyen a même atteint 5,2 p.c. des recettes de cette région au cours de la période comprise entre 1994 et 2003. À la fin de cette période, c'est-à-dire en 2002 et 2003, les soldes réalisés ont été très proches des objectifs.

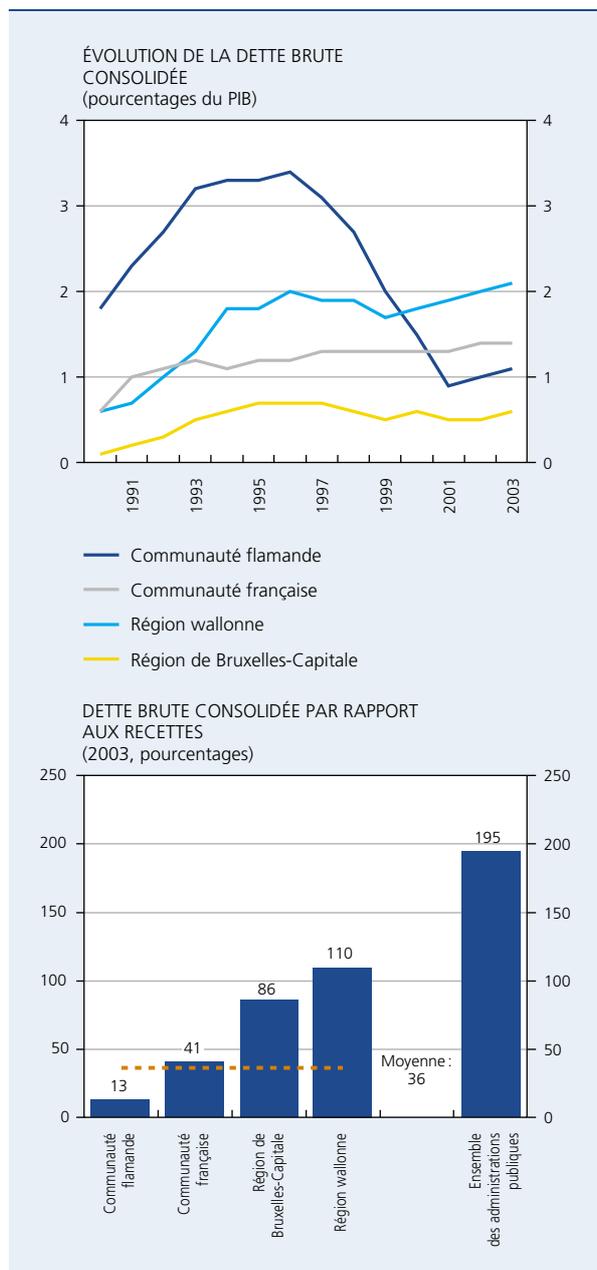
4.3 La dette des communautés et des régions

Comme il a déjà été mentionné, la dette des communautés et des régions ne constitue qu'une faible partie de la dette de l'ensemble des administrations publiques. Après être passée de 3,2 p.c. du PIB en 1990 à 7,4 p.c. du PIB en 1996, cette dette a présenté depuis lors une évolution favorable. En 2003, la dette des communautés et des régions a atteint 5,2 p.c. du PIB.

Cette baisse tendancielle par rapport au PIB est attribuable à la Communauté flamande, qui a réussi à réduire sa dette principalement à la suite des soldes positifs qui ont été réalisés entre 1996 et 2001. Sa dette est ainsi revenue de 3,4 p.c. du PIB en 1996 à 1,1 p.c. du PIB en 2003. De cette manière, la dette de la Communauté flamande est descendue sous le niveau de celles de la Communauté française (1,4 p.c. du PIB) et de la Région wallonne (2,1 p.c. du PIB). La dette de la Région de Bruxelles-Capitale a atteint 0,6 p.c. du PIB en 2003.

Une manière d'exprimer le poids relatif de la dette consiste à exprimer celle-ci par rapport aux recettes. Il en ressort que cette importance relative de la dette est très différente pour chacune des entités. Pour la Communauté flamande, le poids de la dette est très limité, puisque ce rapport n'a atteint que 13 p.c. en 2003. Pour la Communauté française également, le rapport de 41 p.c. est relativement bas. Un poids relatif plus élevé de la dette est enregistré dans la Région de Bruxelles-Capitale, où le rapport constaté en 2003 a atteint 86 p.c. Dans la Région wallonne, enfin, la dette a représenté, cette année-là, 1,1 fois les recettes annuelles. Tous ces ratios d'endettement sont toutefois beaucoup moins élevés que le niveau de 195 p.c. auquel l'ensemble des administrations publiques – c'est-à-dire surtout le pouvoir fédéral – est confronté.

GRAPHIQUE 13 DETTE BRUTE CONSOLIDÉE DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS



Sources : ICN, BNB.

5.1 Projections en matière de recettes

Un tel exercice n'est possible qu'à condition de prendre en considération toute une série d'hypothèses. Parmi celles-ci, la principale est celle d'une croissance réelle du revenu national brut de 2 p.c. en moyenne au cours de la période comprise entre 2004 et 2010⁽²⁾. Il est supposé, en outre, que l'évolution de l'impôt des personnes physiques sera identique dans les trois régions. Enfin, les calculs sont fondés sur l'hypothèse que l'évolution des recettes fiscales propres et des autres recettes correspondra à la croissance du PIB⁽³⁾. C'est principalement dans la Région de Bruxelles-Capitale que la part de ces recettes est relativement importante. Des évolutions qui s'écarteraient éventuellement de cette hypothèse ne peuvent toutefois être exclues, d'autant plus que les régions disposent, dans le cadre de l'accord du Lambermont, d'une autonomie fiscale élargie. Si les évolutions des paramètres sont différentes des hypothèses émises, les résultats obtenus changeront également. Les projections présentées ici ont donc uniquement un caractère illustratif.

Sur la base de ces hypothèses, les moyens issus de la loi de financement augmenteront de 1,8 p.c. par an en moyenne au cours de cette période. Cette évolution est toutefois différente pour les entités prises séparément. La croissance des recettes sera relativement plus élevée pour la Communauté flamande (1,9 p.c.) et la Région de Bruxelles-Capitale (2,2 p.c.), et moins élevée pour la Communauté française (1,5 p.c.) et la Région wallonne (1,6 p.c.).

Ces évolutions divergentes s'expliquent par divers facteurs. Comme il a déjà été signalé, la clé de répartition des moyens attribués aux communautés au titre de la TVA évoluera progressivement, toutes choses restant égales, au profit de la Communauté flamande et au détriment de la Communauté française. Pour la répartition des moyens complémentaires accordés dans le cadre de l'accord du Lambermont, on passera en effet progressivement au produit de l'impôt des personnes physiques.

5. Projections

Dans ce chapitre sont présentées des projections de l'évolution des recettes des communautés et des régions jusqu'en 2010. Dans l'hypothèse où toutes les entités atteindraient au minimum l'équilibre en 2010 – ce qui correspond aux objectifs prévus par le Conseil supérieur des finances⁽¹⁾ –, l'augmentation autorisée des dépenses primaires peut en être déduite.

- (1) Pour les régions, un excédent limité, pour un montant égal à celui des dépenses en matière d'octrois de crédits et de prises de participations, est recommandé. Pour la Communauté française, il est tenu compte d'une trajectoire suivant laquelle un excédent de 100 millions d'euros serait atteint en 2010, comme prévu dans son plan de réduction de la dette (décret du 19 décembre 2002).
- (2) Ces calculs sont en outre fondés sur l'hypothèse d'une augmentation annuelle moyenne de l'indice des prix à la consommation national de 1,75 p.c., ainsi que sur les projections démographiques de l'Institut national de statistique et du Bureau fédéral du plan. Pour le nombre d'élèves par communauté, les parts de 2004 ont été retenues. Sur la base de l'évolution du nombre d'élèves au cours de la dernière décennie et de l'évolution démographique prévue, il ne peut toutefois être exclu que le nombre d'élèves de la Communauté française évolue un peu plus favorablement que celui de la Communauté flamande.
- (3) À l'exception des droits de tirage relatifs à la remise au travail des chômeurs, pour lesquels des montants nominaux s'appliquent, et des dotations pour étudiants étrangers, qui ne sont adaptés qu'à l'inflation.

TABLEAU 6 PROJECTIONS DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES PRIMAIRES POUR 2004-2010 : COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS

	Communauté flamande	Communauté française	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Nord	Sud	Total
Évolution du solde (pourcentage du PIB) ⁽¹⁾ . . .	-0,2	0,1	0,1	0,0	-0,2	0,1	0,0
Croissance réelle des recettes ⁽²⁾	1,9	1,5	1,6	2,0	1,9	1,6	1,8
dont :							
Moyens issus de la loi de financement	1,9	1,5	1,6	2,2	1,9	1,5	1,8
Croissance réelle des dépenses primaires⁽²⁾	2,3	1,4	1,3	2,1	2,3	1,4	2,0

Sources : CSF, ICN, budget des voies et moyens, BNB.

(1) Évolution nécessaire pour atteindre les objectifs du CSF pour 2010.

(2) Données déflatées par l'indice des prix à la consommation national (hypothèse: 1,75 p.c.).

En outre, ces évolutions intègrent l'effet du terme négatif. Ce terme négatif fait référence à la réduction de l'impôt des personnes physiques transféré aux régions, en compensation des nouveaux transferts d'impôts aux régions depuis 2002. L'évolution de ce terme négatif est liée à hauteur de 91 p.c. à la croissance du RNB; la compensation de la redevance radiotélévision n'est adaptée qu'à l'inflation. Comme le montant initial de l'impôt des personnes physiques cédé est lié à la croissance réelle du RNB et à l'inflation et que le terme négatif, qui vient en déduction de ce montant initial, croît moins rapidement, le montant accordé en définitive aux entités fédérées augmentera plus rapidement que la croissance du RNB. Cet effet est surtout favorable à la Région de Bruxelles-Capitale, où l'ampleur du terme négatif est relativement importante, étant donné que les impôts supplémentaires qui ont été transférés aux régions en 2002 y sont relativement plus élevés qu'ailleurs.

Enfin, il y a l'effet de l'intervention de solidarité. Dans la loi de financement, il est prévu que, en termes réels, l'ampleur de cette intervention dépende de la différence entre les niveaux de l'impôt des personnes physiques payé par habitant dans chaque région. Étant donné que, dans cette projection, l'hypothèse est émise que l'impôt des personnes physiques évoluera de manière identique dans les trois régions, ceci implique que le montant réel des moyens de l'intervention de solidarité n'augmentera pas. Ceci contraste avec le reste de la partie affectée de l'impôt des personnes physiques, qui augmentera

un peu plus que le RNB en termes réels. Étant donné que, pour la Région wallonne, cette intervention de solidarité représente plus d'un quart des recettes provenant de la loi de financement⁽¹⁾, l'augmentation réelle de ces recettes est ainsi en grande partie freinée.

Par suite de la combinaison de ces facteurs, les moyens issus de la loi de financement augmenteraient en moyenne de 1,9 p.c. par an au nord, au cours de la période comprise entre 2004 et 2010, tandis qu'au sud, cette augmentation resterait limitée à 1,5 p.c.

5.2 Croissance des dépenses primaires

Sur la base de l'approche retenue, on peut déduire que la croissance réelle des dépenses primaires de l'ensemble des communautés et des régions pourra atteindre en moyenne 2 p.c. par an au cours de la période comprise entre 2004 et 2010. Ce pourcentage correspond exactement à l'hypothèse qui a été utilisée pour la croissance du PIB à prix constants et du RNB réel au cours de cette période. Dans d'autres scénarios de croissance également, l'augmentation des dépenses continuerait à correspondre à la croissance de l'activité économique.

Pour la Communauté flamande, l'augmentation réelle des dépenses primaires peut atteindre 2,3 p.c. Étant donné que la progression des recettes sera très légèrement inférieure à la croissance du PIB, cette augmentation relativement forte résulte de la possibilité dont dispose la Communauté flamande de mettre progressivement un terme à son excédent. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, la croissance réelle des dépenses primaires

(1) En 2003, l'intervention de solidarité a atteint 27 p.c. de l'impôt des personnes physiques transféré à la Région wallonne (après déduction du terme négatif). Pour la Région de Bruxelles-Capitale, le niveau était de 17 p.c.

pourrait atteindre 2,1 p.c. par an, ce qui correspond à l'évolution prévue des moyens issus de la loi de financement. Pour la Communauté française et la Région wallonne, par contre, la croissance réelle des dépenses primaires doit rester limitée à 1,3 et 1,4 p.c. Ces résultats découlent de la croissance relativement faible des recettes de ces entités, combinée à la nécessité d'une nouvelle réduction de leurs déficits. En résumé, pour la période 2004-2010, une croissance réelle des dépenses primaires de 2,3 p.c. par an est possible au nord, tandis qu'au sud, cette augmentation restera limitée à 1,4 p.c.

Conclusion

Le solde de financement des communautés et des régions s'est systématiquement amélioré au cours de la décennie écoulée, principalement à la suite de la forte croissance des recettes. Les mécanismes spécifiques prévus dans la loi de financement ont en effet contribué à une très forte augmentation des moyens attribués au titre de l'impôt des personnes physiques au cours de la période dite de transition qui s'est achevée en 1999. Pour l'ensemble des communautés et des régions, la progression des dépenses a été égale à celle de l'ensemble des administrations publiques.

Le passage progressif, pour la partie de l'impôt des personnes physiques attribuée aux communautés et aux régions, à une clé de répartition fondée sur le produit de l'impôt des personnes physiques perçu dans chaque entité a entraîné une croissance des moyens de la loi de financement plus élevée au nord qu'au sud du pays.

Cette forte croissance a permis au nord d'appliquer récemment d'importantes réductions d'impôts, tandis que les réformes fiscales introduites au sud du pays ont eu une incidence beaucoup plus limitée. Étant donné que, dans l'ensemble des entités, les recettes ont augmenté plus fortement que les dépenses au cours des dix dernières années – la croissance des dépenses a toutefois été plus élevée au nord qu'au sud du pays –, toutes les communautés et régions sont parvenues à enregistrer une amélioration de leur solde de financement.

Afin de répondre à l'objectif d'équilibre en 2010 formulé par le Conseil supérieur des Finances, l'augmentation des dépenses, pour l'ensemble des communautés et des régions, doit rester limitée à la croissance du PIB. L'évolution autorisée des dépenses ne sera probablement pas identique pour chaque entité prise séparément. Cette croissance autorisée des dépenses sera un peu plus élevée au nord qu'au sud du pays, entre autres parce que le nord a la possibilité de mettre progressivement un terme à son excédent, tandis qu'au sud, les déficits, certes limités, doivent être éliminés.