

La réforme de la loi de financement des communautés et régions

P. Bisciari
L. Van Meensel^(*)

Introduction

Le 10 octobre 2011, huit partis disposant d'une majorité spéciale au Parlement fédéral ont conclu un accord sur la sixième réforme de l'État belge⁽¹⁾. D'un point de vue économique et budgétaire, les deux aspects les plus importants de cette réforme sont les transferts de nouvelles compétences du niveau fédéral vers les communautés et régions, d'une part, et la révision de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui a été modifiée à plusieurs reprises depuis lors, d'autre part.

Comme lors des précédentes phases de réforme de l'État – en 1970, 1980, 1988/89, 1993 et 2001 –, des compétences sont transférées du niveau fédéral vers les entités fédérées. Dans la structure fédérale belge, les Régions wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale, qui sont des entités délimitées territorialement, exercent déjà 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 locaux et du financement général des pouvoirs locaux, de même que 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 sont principalement compétentes pour les matières liées aux personnes, comme l'enseignement, la culture et certains aspects de l'aide aux personnes et de la politique de la santé. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, certaines compétences communautaires sont exercées par les Communautés française et flamande, et d'autres par les Commissions communautaires commune (Cocom), française (Cocof) et flamande. En Flandre, les institutions communautaire et régionale ont fusionné.

L'accord sur la révision de la loi de financement porte, le plus souvent, sur les principes et sur les mécanismes. Les montants de référence pour les transferts de compétences et pour leurs paramètres d'évolution n'ont pas encore été fixés définitivement. Les chiffres n'étant pas figés, une certaine prudence est de mise en ce qui concerne ceux qui sont avancés dans le présent article.

Compte tenu du processus législatif d'adoption des textes mettant en œuvre la sixième réforme de l'État, la nouvelle loi de financement et les transferts de compétences ne devraient vraisemblablement entrer en vigueur qu'en 2014. Un certain nombre de mécanismes seraient toutefois déjà appliqués avant cette date. Tel devrait être le cas, dès 2012, du refinancement des institutions bruxelloises et du mécanisme de responsabilisation en matière de pensions.

L'article est structuré de la façon suivante. La première section met en exergue certains éléments-clés du cadre macroéconomique et démographique de référence, en accordant une importance particulière aux évolutions dans les trois régions du pays. La deuxième rappelle les principaux mécanismes de l'actuelle loi de financement et présente les résultats d'une projection des principales recettes des communautés et régions à politique inchangée. La troisième passe en revue les transferts de compétences. La quatrième expose les changements qui seront apportés à la loi de financement. Enfin, quelques considérations finales sont formulées.

(*) Avec le concours de K. Van Cauter.

(1) Une majorité spéciale est requise pour adopter des lois de réformes institutionnelles. Elle implique une majorité des deux tiers à la Chambre des représentants et au Sénat, ainsi qu'une majorité simple au sein de chaque groupe linguistique (francophone et néerlandophone).

1. Perspectives démographiques et macroéconomiques par région

Les négociations politiques sur la réforme de la loi de financement se sont déroulées avec l'assistance technique du Bureau fédéral du plan et de la Banque. Les simulations des variantes institutionnelles ont été effectuées sur la base d'un cadre démographique et macroéconomique cohérent pour les trois régions et pour l'ensemble du pays jusqu'en 2030. Elles se fondent sur les perspectives économiques à moyen terme publiées par le Bureau fédéral du plan en mai 2011.

Ce cadre démographique et macroéconomique détermine l'évolution attendue des recettes transférées du pouvoir fédéral vers les communautés et régions selon la loi de financement actuelle. Il constitue également un important élément contextuel des négociations institutionnelles, qu'il s'agisse de réviser les mécanismes de la loi du 16 janvier 1989 ou d'organiser le financement de transferts de nouvelles compétences couvrant des domaines aussi divers que les allocations familiales, l'aide et les soins de santé aux personnes âgées ou les dispositifs en matière d'emploi.

1.1 Démographie

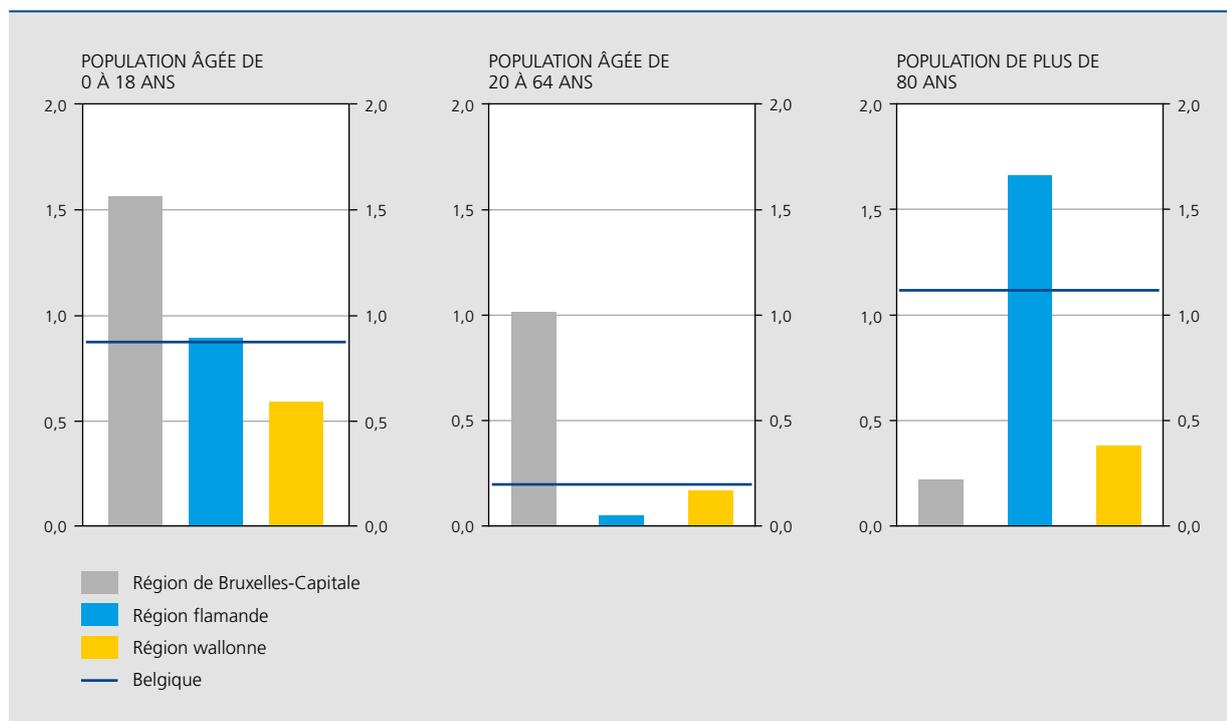
Selon les perspectives démographiques, la population en Belgique devrait passer de 11,1 millions d'habitants en 2012 à 12,1 millions en 2025, soit une croissance moyenne sur la période considérée d'environ 0,8% par an. L'augmentation de la population serait la plus vive dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elle serait un peu plus sensible en Région flamande qu'en Région wallonne.

Au cours de la période 2012-2025, la population âgée de 0 à 18 ans devrait croître à un rythme très soutenu dans la Région de Bruxelles-Capitale; celui-ci serait quasi deux fois plus rapide qu'en Région flamande et presque trois fois plus élevé qu'en Région wallonne. La dynamique de la population de cette première région passerait donc principalement par les naissances.

La population âgée de 20 à 64 ans, qui reflète la population en âge de travailler, accuserait une hausse limitée dans l'ensemble du pays, de l'ordre de 0,2% par an sur l'ensemble de la période. Ici aussi, les évolutions divergent d'une région à l'autre. La population en âge de travailler stagnerait en Région flamande. En Région wallonne, elle augmenterait à un rythme légèrement inférieur à cette

GRAPHIQUE 1 PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES

(pourcentages de variation annuelle moyenne au cours de la période 2012-2025)



Source : BFP.

faible moyenne nationale. La Région de Bruxelles-Capitale ferait en revanche figure d'exception, avec une progression de la population en âge de travailler d'environ 1 % par an en moyenne. Ceci conforte l'image d'une population jeune et dynamique dans cette région.

Compte tenu des hypothèses en termes d'espérance de vie, le nombre de personnes de plus de 80 ans devrait grimper de manière considérable en Belgique d'ici 2025. Le taux de croissance moyen de cette tranche d'âge est estimé à 1,1 %, soit davantage que pour les deux autres catégories d'âge considérées ici. Cette progression est répartie très inégalement entre les régions. Elle est avant tout tirée par la Région flamande, où le nombre de personnes fort âgées augmenterait en moyenne de quelque 1,7 % par an d'ici 2025. Dans les deux autres régions, la hausse serait inférieure à 0,5 %. L'évolution plus marquée en Région flamande résulte à la fois d'une natalité qui était plus soutenue dans le passé et d'une espérance de vie plus élevée.

1.2 Marché du travail

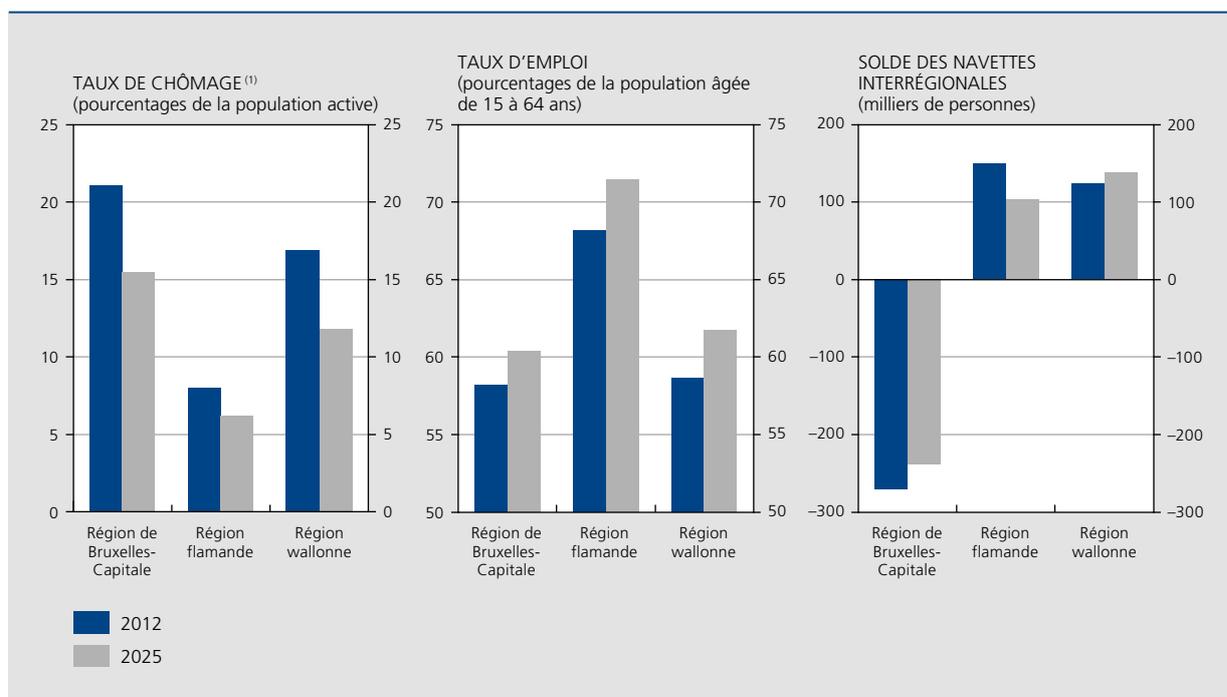
Entre 2012 et 2020, le taux de chômage reculerait d'un peu plus de 2 points de pourcentage dans chacune des régions. En 2020, il retomberait en Région flamande à un

plancher à 6,2 % suivant la définition large incluant les chômeurs âgés, et se maintiendrait par la suite à ce bas niveau jugé incompressible. Dans les deux autres régions, le taux de chômage poursuivrait son recul au-delà de 2020. Le taux de chômage devrait ainsi baisser bien davantage en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale qu'en Région flamande, tout en y demeurant à des niveaux nettement plus élevés, représentant en 2025, respectivement, 11,8 et 15,5 % de la population active.

Le taux d'emploi progresserait dans les trois régions au cours de la période considérée, mais sa hausse serait plus vive en Région flamande (+3,3 points de pourcentage) et en Région wallonne (+3 points) que dans la Région de Bruxelles-Capitale (+2 points). Ce faisant, le taux d'emploi resterait bien plus élevé en Région flamande que dans les deux autres régions.

Le maintien de la dynamique de l'emploi en Région flamande requiert une modification significative dans les flux de navetteurs avec les autres régions. En 2012, la différence entre le nombre de personnes venant travailler dans la Région de Bruxelles-Capitale tout en habitant en Région flamande ou wallonne et le nombre de personnes résidant dans la Région de Bruxelles-Capitale et travaillant dans l'une des deux autres régions du pays

GRAPHIQUE 2 PRINCIPALES VARIABLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL



Source : BFP.

(1) Selon le concept administratif au sens large retenu par le Bureau fédéral du plan. Celui-ci reprend l'ensemble des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi auprès des organismes régionaux de placement, ainsi que les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

serait de 271 000 personnes. Parmi elles, en termes nets, 149 000 personnes seraient originaires de la Région flamande et 122 000 de la Région wallonne. Dans le scénario macroéconomique de référence, ce flux net de navetteurs vers la Région de Bruxelles-Capitale devrait revenir à 239 000 personnes à l'horizon 2025. Cette diminution s'explique, notamment, par une hausse du nombre de navetteurs bruxellois trouvant du travail en Région flamande. Au cours de la même période, de plus en plus de Wallons devraient aussi être embauchés en Région flamande. En conséquence, le nombre de navetteurs nets venant de la Région flamande reculerait à 102 000.

1.3 PIB en volume

Dans le scénario macroéconomique de référence, le taux de croissance annuel moyen du PIB en volume s'établit à 1,9% sur la période 2012-2025. Par rapport à la moyenne nationale, le taux de croissance au cours de cette période serait plus faible de 0,1 point de pourcentage dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne, tandis qu'il serait marginalement plus élevé en Région flamande. La croissance économique plus vive dans cette dernière région, plus visible en fin de période, découle, pour l'essentiel, d'une dynamique de l'emploi plus soutenue.

1.4 Impôt des personnes physiques

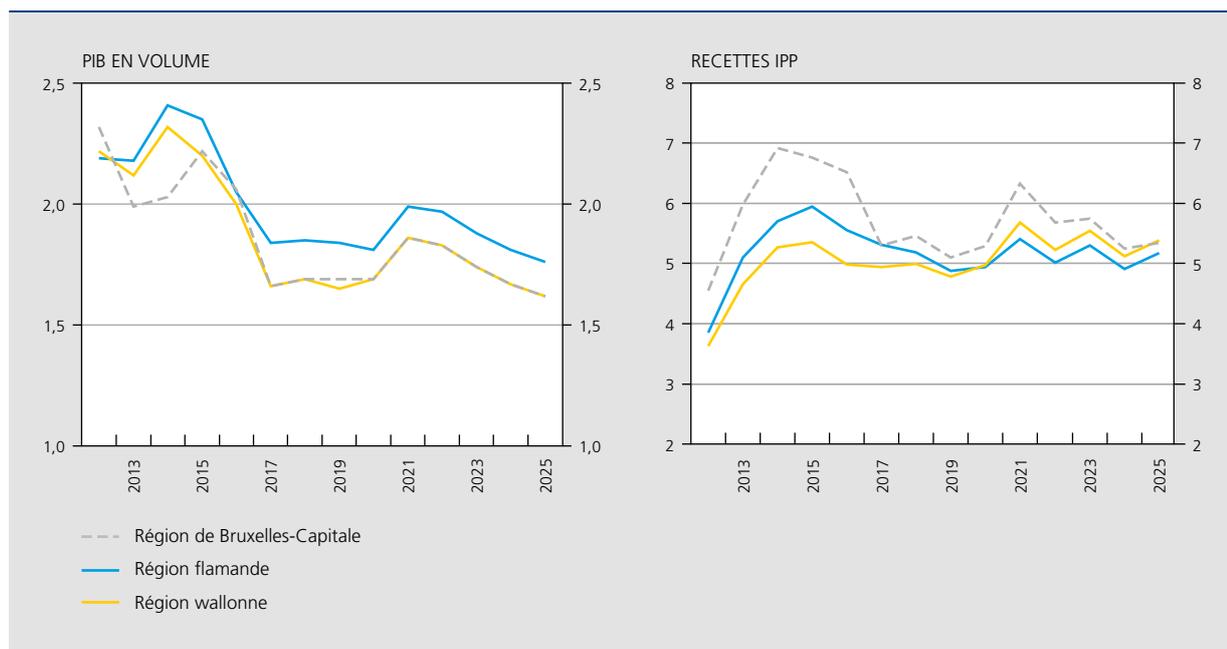
Au cours de la période 2012-2025, à politique inchangée, et donc à législation fiscale inchangée, les recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP) tendent à progresser plus vite que le PIB, et ce pour deux raisons.

D'une part, le produit de l'IPP s'accroît à un rythme plus rapide que la base imposable, en raison de la progressivité de l'impôt – les taux d'imposition s'alourdissent en passant d'une tranche barémique à l'autre – et du fait que certaines réductions d'impôt et la quotité exemptée d'impôt augmentent moins vite que la base imposable.

D'autre part, la base imposable s'élargit plus vite que le PIB car, contrairement à ce dernier, elle comprend les pensions – il s'agit de transferts en comptabilité nationale –, et ces revenus s'inscrivent à la hausse à la suite du vieillissement démographique.

Ce n'est pas dans la région où la croissance économique serait la plus vigoureuse, à savoir la Région flamande, que les recettes de l'IPP évolueraient le plus vite. Entre 2020 et 2025, cette région est même celle où le produit de l'IPP augmenterait le moins, alors même que la croissance de l'activité y serait la plus élevée. Cette situation s'explique par les modifications substantielles apportées au niveau

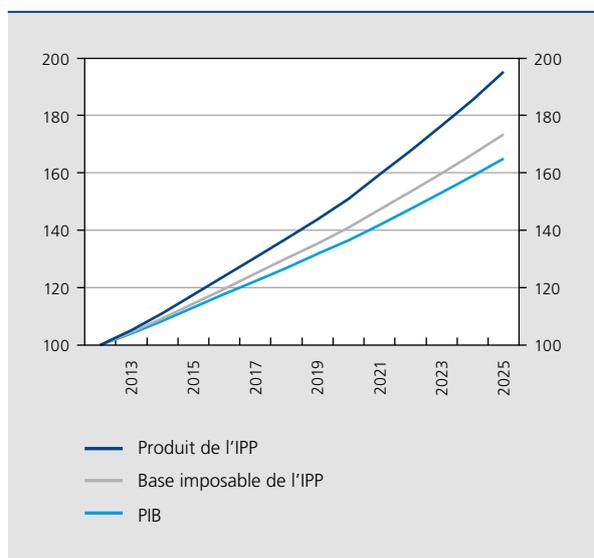
GRAPHIQUE 3 SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE DE RÉFÉRENCE
(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)



Source : BFP.

GRAPHIQUE 4 PRODUIT DE L'IPP ET BASE IMPOSABLE DE L'IPP PAR RAPPORT AU PIB

(projections à législation inchangée pour la Belgique, indices 2012 = 100, en termes nominaux)



Sources : BFP, BNB.

des flux de navetteurs. En effet, le PIB est calculé sur la base du lieu de production, et donc de travail, tandis que les recettes de l'IPP sont calculées en fonction du lieu de domicile. Le surcroît de navetteurs wallons et bruxellois vers la Région flamande contribuerait, dans un même mouvement, à une dynamique de croissance et d'emploi plus soutenue en Région flamande et à une progression plus rapide du produit de l'IPP en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale.

2. Analyse de l'actuelle loi de financement

2.1 Principaux mécanismes de la loi de financement

Le mode de financement actuel des communautés et régions est en vigueur depuis 2002. En effet, la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, qui avait mis en œuvre l'accord du Lambermont, a profondément modifié le calcul des enveloppes budgétaires dont disposent les entités fédérées.

Les recettes des communautés et des régions se composent, principalement, d'une partie des recettes de l'IPP et de la TVA, qui leur sont cédées par le pouvoir fédéral selon des paramètres définis dans la loi de financement.

Par ailleurs, les régions peuvent compter sur des recettes fiscales propres. Enfin, les entités fédérées bénéficient d'autres dotations provenant du pouvoir fédéral, ainsi que du produit de la vente de biens et de services et d'autres recettes diverses.

MOYENS ATTRIBUÉS AU TITRE DE L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES

Les moyens issus de l'IPP attribués aux communautés et aux régions sont liés à l'inflation, telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation national, et à l'évolution du PIB à prix constants. Le montant ainsi obtenu est réparti entre les entités sur la base du produit de l'IPP collecté sur chaque territoire. S'agissant de la détermination de la clé de répartition entre les communautés, l'IPP perçu dans la Région de Bruxelles-Capitale est attribué à concurrence de 80 % à la Communauté française et de 20 % à la Communauté flamande.

Les montants versés aux régions au titre de l'IPP sont diminués d'un terme dit négatif, à titre de compensation des impôts régionaux supplémentaires octroyés depuis 2002 en vertu de l'accord du Lambermont. L'évolution de ce terme négatif dépend de l'inflation et, à hauteur de 91 %, de la croissance du PIB, à l'exception de la partie relative à la redevance radio-télévision qui a été transférée des communautés aux régions. Cette partie du terme négatif ainsi que la dotation compensatoire que les communautés reçoivent sont adaptées à l'inflation.

Par ailleurs, une intervention de solidarité nationale est accordée aux régions dont le produit de l'IPP par habitant est inférieur au produit de l'IPP par habitant dans l'ensemble du pays. Cette intervention de solidarité constitue une partie de l'IPP transféré par le pouvoir fédéral.

Au titre des moyens issus de l'IPP, il convient, enfin, de mentionner deux transferts plus modestes effectués depuis la mise en œuvre de l'accord du Lambermont, le premier en faveur des commissions communautaires française et flamande, et le second au bénéfice des communes de la Région de Bruxelles-Capitale par l'intermédiaire de cette Région.

MOYENS ATTRIBUÉS AU TITRE DE LA TVA

Aux débuts de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, les recettes issues de la TVA attribuées aux communautés correspondaient aux crédits budgétaires destinés à l'enseignement. Il n'y a, depuis lors, plus de lien explicite entre ces deux éléments, dans la mesure où les communautés peuvent décider en toute autonomie de l'ensemble de leurs recettes. Initialement,

conformément à la loi de financement, ces moyens étaient adaptés uniquement à l'indice des prix à la consommation national et à 80 % de la variation du nombre de personnes de moins de 18 ans vivant dans la communauté où le nombre de jeunes avait le plus augmenté ou le moins baissé par rapport à 1988. À cet égard, le nombre de jeunes de moins de 18 ans dans la Région de Bruxelles-Capitale est imputé à concurrence de 80 % à la Communauté française et de 20 % à la Communauté flamande. L'accord du Lambermont a accru les recettes attribuées de la TVA de façon considérable par le biais de l'octroi de hausses forfaitaires de 198 millions d'euros en 2002, de 149 millions en 2003 et en 2004, de 372 millions en 2005, de 124 millions en 2006 et de 25 millions pour la période comprise entre 2007 et 2011. Par ailleurs, à partir de 2007, le montant total de la dotation TVA a été lié à la croissance réelle du PIB à prix constants à concurrence de 91 %.

En ce qui concerne le partage des recettes de la TVA, la loi de financement envisageait, au début, le passage progressif de la répartition des crédits réservés à l'enseignement en vigueur en 1988 à une affectation fondée sur le nombre d'élèves en 1987. Lors de l'accord de la Saint-Éloi du 1^{er} décembre 1999, il a été décidé d'effectuer la répartition, à partir de l'année 2000, sur la base d'un comptage annuel des élèves. L'accord du Lambermont a toutefois mis fin à l'utilisation du nombre d'élèves comme unique clé de répartition de la dotation TVA et accorde une importance grandissante au produit de l'IPP dans chaque communauté. Concrètement, le partage des moyens supplémentaires prévus dans l'accord du Lambermont – et donc pas de l'enveloppe initialement prévue dans la loi de financement de 1989 – s'est fondé, en 2002, pour 65 % sur le nombre d'élèves et pour 35 % sur les recettes de l'IPP. Ce dernier pourcentage a graduellement augmenté, pour atteindre 100 % en 2012.

RECETTES FISCALES PROPRES

Les moyens dont disposent les régions proviennent également de l'autonomie fiscale dont elles jouissent. Les recettes fiscales propres des régions consistent surtout en impôts régionaux et en taxes régionales. Les impôts régionaux sont des impôts qui étaient auparavant exclusivement fédéraux et qui ont ensuite été régionalisés, en tout ou en partie, par le biais de la loi de financement et des révisions successives de celle-ci. Concrètement, il s'agit des droits de succession, des droits de donation, de certains droits d'enregistrement, de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation, de l'eurovignette, du précompte immobilier, de la redevance radiotélévision 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.

Les taxes régionales sont des impôts ou redevances perçus par les régions sur des matières relevant de leurs compétences, notamment l'eau et les déchets.

L'accord du Lambermont a aussi élargi l'autonomie fiscale des régions en matière d'IPP. Ces dernières peuvent, depuis 2004, lever des centimes additionnels ou accorder des réductions d'impôt jusqu'à 6,75 % du produit de l'IPP localisé dans la région. En pratique, aucune région n'a prélevé de ressources supplémentaires par ce biais. En revanche, la Région flamande a, dans un passé récent, fait usage de la possibilité de réduire les impôts, notamment par le biais du « jobkorting ».

Les communautés n'ont quasi pas de recettes fiscales propres car elles n'ont pas de territoire exclusif et, partant, pas de pouvoir fiscal.

AUTRES DOTATIONS EN PROVENANCE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

En dehors des recettes attribuées de la TVA et de l'IPP, le pouvoir fédéral finance aussi les communautés et régions sur la base de diverses dotations ayant des normes d'évolution et des clés de répartition particulières. La Communauté germanophone est financée, avant tout, par une dotation fédérale. Les deux autres communautés du pays bénéficient, quant à elles, de deux autres dotations fédérales, l'une pour le financement des étudiants étrangers et l'autre pour la coopération interuniversitaire. Les trois régions perçoivent des droits de tirage pour le financement des programmes de remise au travail des chômeurs. La Région de Bruxelles-Capitale se voit octroyer deux dotations supplémentaires, l'une au titre de la mainmorte, l'autre, dénommée Beliris, pour la réalisation d'investissements publics. La Commission communautaire commune reçoit également une dotation du pouvoir fédéral.

2.2 Évolution attendue des recettes des communautés et régions

Dans un premier temps, l'on présente un aperçu général de l'évolution attendue des recettes des communautés et régions à cadre institutionnel inchangé. Ensuite, deux mécanismes de financement font l'objet d'un commentaire plus approfondi, dans la mesure où l'accord sur la réforme de l'État prévoit d'en adapter les modalités. Il s'agit, d'une part, des recettes attribuées de la TVA et, d'autre part, de l'intervention de solidarité nationale.

2.2.1 Vue d'ensemble

Dans le cadre de la loi de financement actuelle, compte tenu du cadre démographique et du scénario

macroéconomique de référence, les principales recettes des entités fédérées – les trois communautés, les trois régions et les trois commissions communautaires – s'accroîtraient d'environ 0,2 point de pourcentage du PIB entre 2012 et 2025.

Les moyens de la Communauté flamande gonfleraient régulièrement en pourcentage du PIB. Cette hausse découlerait de la partie Communauté et, principalement, du fait que les moyens issus de la TVA évoluent non seulement avec l'inflation et la croissance économique réelle, mais aussi avec la démographie. Or, la population des moins de 18 ans est censée croître à l'horizon 2025. En outre, les ressources supplémentaires accordées au titre de l'accord du Lambermont, répartis sur la base de la clé de l'IPP, plus favorable à la Communauté flamande que la clé des élèves, occuperont une part croissante des moyens issus de la TVA (cf. point 2.2.2.). Le facteur démographique influence aussi positivement les moyens TVA de la Communauté française, mais celle-ci subit l'incidence grandissante de la clé de l'IPP, qui lui est moins profitable que la clé des élèves. En conséquence, les ressources de la Communauté française augmenteraient bien plus lentement que celles de la Communauté flamande.

En pourcentage du PIB, les moyens de la Région wallonne devraient s'éroder de manière continue, tandis que ceux des Régions flamande et de Bruxelles-Capitale stagneraient. Plusieurs facteurs expliquent ces divergences. Tout d'abord, les recettes fiscales propres et les dotations fédérales autres que les recettes attribuées de l'IPP évolueraient, dans les trois régions, moins vite que le PIB, en

raison, selon le cas, des paramètres de la loi de financement ou des hypothèses sous-jacentes. En sens inverse, il y a l'effet du terme négatif. Dans la mesure où le montant initial de l'IPP cédé est lié à la croissance réelle du PIB et à l'inflation et où le terme négatif, qui vient en déduction de ce montant initial, croît plus lentement que le PIB, le montant accordé en définitive aux régions augmente plus rapidement que le PIB. Enfin, deux autres aspects liés aux recettes attribuées de l'IPP vont dans le sens d'une érosion des recettes cédées à la Région wallonne qui est plus marquée que celles cédées à la Région de Bruxelles-Capitale. D'une part, le montant de base de l'intervention de solidarité n'étant qu'indexé, le poids de celle-ci dans le PIB diminue au fil des années dans ces deux régions, mais la baisse attendue devrait être freinée en Région de Bruxelles-Capitale par la vive dynamique de la population. D'autre part, la clé de l'IPP devrait évoluer au détriment de la Région wallonne et au bénéfice, principalement, de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les moyens octroyés aux commissions communautaires considérées dans leur ensemble ainsi qu'à la Communauté germanophone, qui sont d'une ampleur relativement limitée, évolueraient en phase avec le PIB à l'horizon 2025.

2.2.2 Recettes attribuées de la TVA

Jusqu'en 2001, les recettes de la TVA attribuées aux communautés, réparties suivant la clé des élèves, étaient uniquement adaptées en fonction de l'inflation et du nombre de jeunes de moins de 18 ans. En conséquence, le rapport

TABLEAU 1 PRINCIPALES RECETTES DES COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS⁽¹⁾
(scénario de référence, pourcentages du PIB)

	2012	2015	2020	2025	Variation 2012-2025
Communauté flamande	6,55	6,62	6,73	6,78	0,23
Communauté	3,49	3,55	3,65	3,72	0,23
Région	3,06	3,08	3,08	3,06	0,00
Communauté française	2,33	2,34	2,34	2,35	0,02
Région wallonne	1,68	1,67	1,65	1,63	-0,05
Région de Bruxelles-Capitale	0,66	0,66	0,66	0,65	-0,01
Communauté germanophone	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00
Commissions communautaires	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00
Total	11,27	11,36	11,44	11,46	0,19

Sources: BFP, budgets des voies et moyens, ICN, BNB.

(1) Il s'agit des moyens IPP et TVA transférés (à l'exclusion des soldes de décompte), des recettes fiscales propres (impôts régionaux et certaines taxes régionales) et de plusieurs autres dotations fédérales.

entre cette dotation TVA et le PIB était censé diminuer de manière continue: entre 1990 et 2000, il avait reculé de 4,5 à 3,7 % du PIB.

À partir de 2002, à la suite de l'accord du Lambermont, des moyens supplémentaires issus de la TVA ont été octroyés aux communautés, avec notamment, une liaison, dès 2007, de l'ensemble de la dotation TVA – ancienne dotation TVA de base et moyens supplémentaires – à l'évolution du PIB en volume, à concurrence de 91 %. Le principal facteur susceptible d'affecter le rapport entre cette dotation et le PIB est dès lors la démographie. À l'époque, compte tenu de l'anticipation d'une légère dénatalité, une quasi-stagnation des moyens transférés aux communautés et régions en pourcentage du PIB était attendue à la suite de ce refinancement. Sur la base des perspectives démographiques les plus récentes, impliquant une natalité soutenue jusqu'en 2025, la dotation TVA pourrait évoluer à un rythme un peu plus rapide que le PIB, passant, entre 2012 et 2025, de quelque 3,8 à environ 4,2 % du PIB.

L'accord du Lambermont a accordé une importance grandissante au produit de l'IPP dans chaque communauté comme clé de répartition. En effet, l'ancienne dotation TVA de base n'est adaptée qu'en fonction de l'inflation et de la population de moins de 18 ans et, partant, voit son poids s'éroder en pourcentage du PIB, tandis que

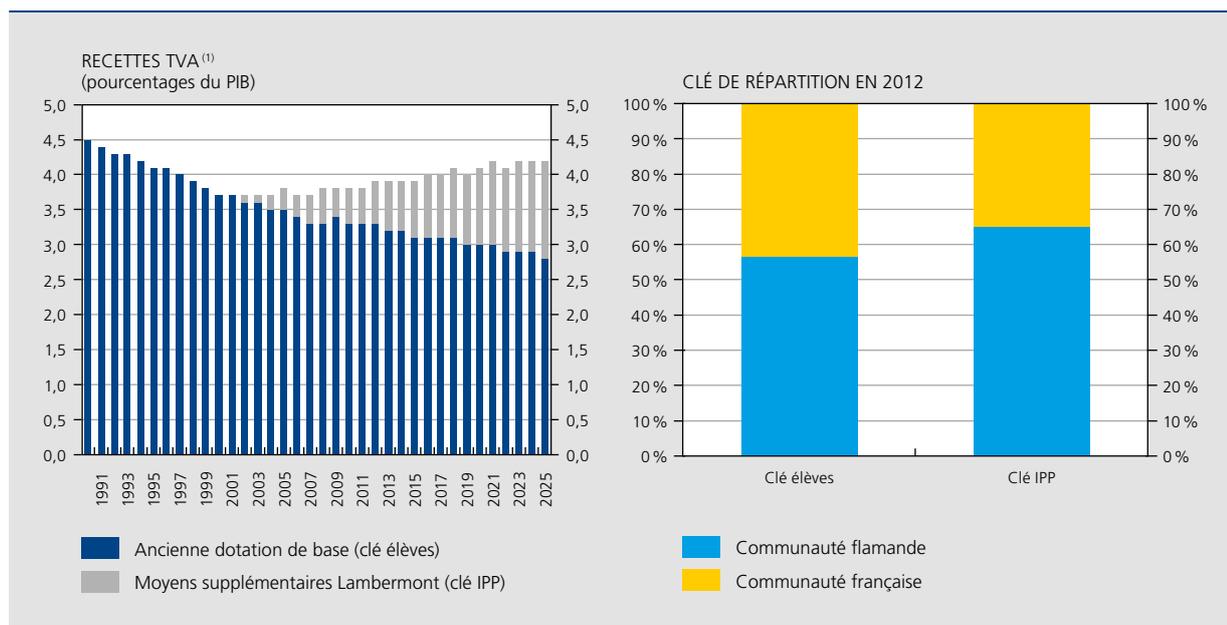
les moyens supplémentaires issus de la TVA, qui sont répartis selon la clé de l'IPP, évoluent nettement plus vite que le PIB, d'où l'appellation « turbo Lambermont ». Ces divergences ne sont pas dénuées de conséquences sur le partage des moyens entre les communautés, dans la mesure où la clé de l'IPP est beaucoup plus favorable à la Communauté flamande que la clé des élèves. Ainsi, en 2012, selon la projection de référence, la clé de l'IPP octroierait 65,2 % à la Communauté flamande et 34,8 % à la Communauté française, et la clé des élèves 56,6 % à la Communauté flamande et 43,4 % à la Communauté française.

2.2.3 Intervention de solidarité nationale

L'intervention de solidarité est un transfert du pouvoir fédéral vers les régions dont la différence de niveau entre le produit de l'IPP par habitant et cette même variable pour l'ensemble du pays est négative. Le montant de base de cette intervention s'élevait, en 1988, à 11,60 euros par habitant et par point de pourcentage de différence entre la région et la moyenne nationale en ce qui concerne le produit de l'IPP par habitant. Ce montant est indexé chaque année.

La Région flamande n'a jamais bénéficié d'interventions de solidarité puisque le produit de l'IPP par habitant y a toujours été supérieur à la moyenne nationale.

GRAPHIQUE 5 MOYENS ISSUS DE LA TVA ATTRIBUÉS AUX COMMUNAUTÉS



Sources : BFP, budgets des voies et moyens, BNB.

(1) Hors soldes de décompte.

À l'inverse, la Région wallonne a reçu une intervention de solidarité chaque année. L'écart négatif au niveau du produit de l'IPP par habitant par rapport à la moyenne nationale, qui s'élevait déjà à près de 10 % en 1990, s'est encore élargi et a fluctué entre 10 et 15 % sur l'ensemble de la période. En 2012, il serait d'environ 12 %.

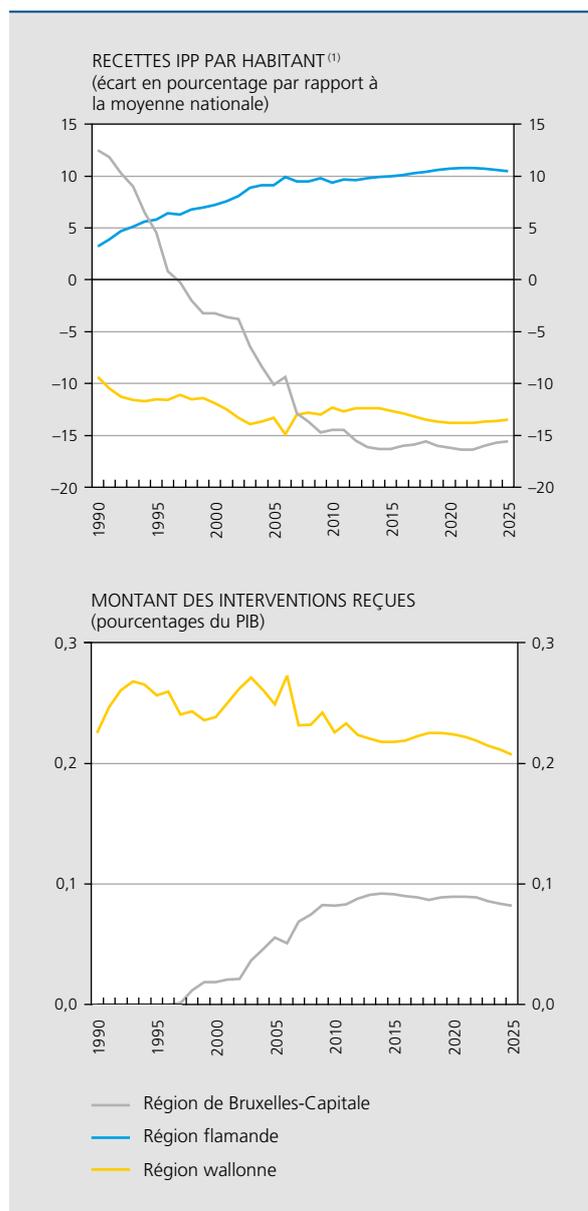
Dans la Région de Bruxelles-Capitale, l'IPP par habitant a fortement reculé en termes relatifs. Alors que le niveau des recettes de l'IPP par habitant y était encore supérieur de 12 % à la moyenne du pays en 1990, cet écart positif s'est contracté de manière continue, se muant en un écart négatif. Celui-ci s'est ensuite creusé jusqu'à dépasser 15 % en 2012. Dès lors, la Région de Bruxelles-Capitale peut prétendre à une intervention de solidarité depuis 1997, et le montant de celle-ci a crû rapidement en raison, aussi, de la croissance de la population particulièrement vive dans cette région.

La hausse du rapport entre l'intervention de solidarité et le PIB découle par conséquent surtout de l'ajout de la Région de Bruxelles-Capitale en tant que bénéficiaire et de l'augmentation rapide du montant versé à cette région.

À l'avenir, selon le scénario de référence, les écarts négatifs d'IPP par habitant par rapport à la moyenne nationale pourraient croître encore quelque peu tant en Région wallonne que dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les interventions de solidarité versées à chacune de ces deux régions devraient toutefois diminuer en pourcentage du PIB car ces interventions ne sont pas liées à l'activité économique en volume.

Le mécanisme de l'intervention de solidarité a été critiqué, entre autres dans le monde académique⁽¹⁾. Un effet qualifié de pervers en est le fait qu'une amélioration de la situation économique relative dans une région qui bénéficie de cette intervention risque d'entraîner une diminution de ses recettes. En effet, la perte de recettes au titre de l'intervention de solidarité serait, pour elle, plus importante que les effets positifs d'une meilleure clé de partage des moyens issus de l'IPP. Ce raisonnement n'est toutefois vrai qu'en ne considérant que ces deux éléments des finances régionales, à l'exclusion d'autres recettes régionales, des finances communautaires, dont une partie des dotations est aussi répartie en fonction du produit de l'IPP, et des finances communales, largement tributaires des additionnels à l'IPP. En outre, même en limitant la comparaison aux seules finances régionales, l'effet pervers finirait par se dissiper au fil du temps, jusqu'à disparaître, car le montant initial des recettes de l'IPP attribuées aux régions évolue en phase avec le PIB, tandis que l'intervention de solidarité n'est qu'indexée et liée à la population.

GRAPHIQUE 6 INTERVENTION DE SOLIDARITÉ



Sources : BFP, budgets des voies et moyens, BNB.

(1) Le produit de l'IPP utilisé pour le calcul d'une année (t) correspond à celui observé lors de l'exercice d'imposition de l'année précédente et donc au produit de l'impôt dû sur le revenu perçu en t-2.

2.3 Motifs de la révision de la loi de financement

La révision de la loi de financement a figuré à l'ordre du jour de la réforme de l'État pour, principalement, deux raisons. D'une part, il convenait de préciser les mécanismes de financement des nouvelles compétences dévolues aux communautés et régions. D'autre part, diverses

(1) Cf. notamment Cattoir et Verdonck (2002), Algoet et Heremans (2008), Chaidron et al. (2009), Leibfritz (2009), Verdonck et al. (2009) et Heremans et al. (2010).

demandes, émanant de différents partis politiques de part et d'autre de la frontière linguistique, visaient à modifier certaines facettes de la loi de financement.

L'accord trouvé sur la loi de financement a respecté une balise qui avait été fixée dès l'été 2010 sous la forme d'un certain nombre de principes. L'objectif était d'accroître l'autonomie financière des entités fédérées, notamment en augmentant leurs recettes propres de manière significative. La plus grande autonomie fiscale souhaitée en matière d'IPP devait toutefois répondre à trois exigences, à savoir éviter une concurrence déloyale, maintenir la progressivité de cet impôt et maintenir les prérogatives fiscales du pouvoir fédéral en ce qui concerne la politique de redistribution interpersonnelle. Le renforcement de l'autonomie financière des entités fédérées devait aussi passer par l'élargissement de leur responsabilisation, liée à leurs compétences et à la politique qu'elles mènent.

D'autres principes visaient la recherche d'un accord équilibré. Il s'agissait ainsi, simultanément, de ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées, de garantir la viabilité à long terme de l'État fédéral et d'assurer la stabilisation financière des entités. Dans un contexte budgétaire global dégradé, un autre principe postulait de prendre en compte les efforts à accomplir par l'ensemble des entités en vue d'assainir les finances publiques.

Par ailleurs, certaines particularités de la loi de financement devaient être revues. La Région de Bruxelles-Capitale devait être refinancée en tenant compte des externalités, tels les flux de navettes interrégionales, ainsi que de la réalité sociologique et du rôle particulier de cette Région en tant que capitale du pays et de l'UE. Un mécanisme de solidarité devait être maintenu entre les entités, mais il devait être exonéré d'effets pervers. Enfin, dans la révision de la loi de financement, il était convenu de prendre en considération des critères de population et d'élèves. De manière implicite, il est par exemple fait référence au recours à des critères démographiques pour répartir les moyens affectés aux nouvelles compétences dévolues aux communautés et aux commissions communautaires. En outre, une importance accrue a été accordée au critère des élèves pour répartir les recettes attribuées de la TVA destinées à l'origine à financer la principale compétence des communautés, à savoir l'enseignement.

3. Transferts de compétences

La réforme de l'État implique un transfert supplémentaire de compétences assorties de moyens budgétaires de l'Entité I, qui regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale,

vers les communautés et régions. L'ordre de grandeur de ce transfert de nouvelles compétences peut être estimé, pour 2011, à quelque 16,2 milliards d'euros, soit 4,4 % du PIB. Les transferts ont davantage été destinés aux communautés – en ce compris les commissions communautaires pour ce qui a trait à Bruxelles – qu'aux régions.

La plus grande partie des moyens transférés aux communautés et aux commissions communautaires concernent les allocations familiales. Un montant substantiel est également prévu pour les soins de santé et l'aide aux personnes, en ce compris les soins de santé dispensés aux personnes âgées, essentiellement les structures d'accueil comme les maisons de repos, les maisons de repos et de soins et les hôpitaux gériatriques isolés, et l'allocation d'aide aux personnes âgées. Les autres dépenses de soins de santé et d'aide aux personnes comprennent l'infrastructure hospitalière, la santé mentale, la prévention et l'organisation des soins de santé de première ligne. La plupart de ces compétences sont des dépenses aujourd'hui

TABLEAU 2 TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS

	Montants ⁽¹⁾ (milliards d'euros)	Pourcentages du PIB
Aux communautés et commissions communautaires	10,2	2,8
Allocations familiales	5,9	1,6
Soins de santé et aide aux personnes	4,2	1,1
dont:		
Structures d'accueil pour personnes âgées	2,5	0,7
Allocations d'aide aux personnes âgées	0,5	0,1
Autres compétences	0,1	0,0
Aux régions	6,0	1,6
Marché du travail	3,8	1,0
dont:		
Réductions de recettes	1,3	0,3
Dépenses fiscales	1,9	0,5
Autres compétences	0,2	0,1
Total	16,2	4,4

Sources: accord sur la réforme de l'État, ICN, BNB.

(1) Il s'agit des montants mentionnés dans l'accord sur la réforme de l'État, à l'exclusion des droits de tirage pour le financement des programmes de remise au travail des chômeurs puisque ces droits faisaient déjà l'objet d'une dotation fédérale aux régions, tandis que les dépenses du Fonds de Participation ne sont pas reprises car, dans les comptes nationaux, ce Fonds ne relève pas du secteur des administrations publiques. La plupart des estimations ont trait à l'année 2011, mais selon la matière concernée, ces montants peuvent se rapporter à d'autres années. En tout cas, ils précèdent la mise en œuvre d'économies substantielles dans le cadre du budget fédéral 2012, notamment en matière de déductibilité fiscale pour les investissements économiseurs d'énergie.

assumées par la sécurité sociale. Des dépenses liées à d'autres compétences, notamment en matière de justice, sont également communautarisées.

En ce qui concerne les régions, budgétairement parlant, la principale matière transférée porte sur le marché du travail. Ces transferts émanent à la fois du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale. Une part non négligeable de ces compétences se situe du côté des recettes et non des dépenses. Il s'agit avant tout de réductions de certaines cotisations à la sécurité sociale. Une autre compétence importante passée aux régions est constituée par les dépenses fiscales, lesquelles sont des réductions de recettes. Les principales dépenses fiscales visées concernent le logement – déduction pour habitation unique, réduction majorée pour l'épargne-logement et déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires –, les investissements économiseurs d'énergie et l'utilisation de titres-services. Enfin, divers autres transferts portent sur des montants limités.

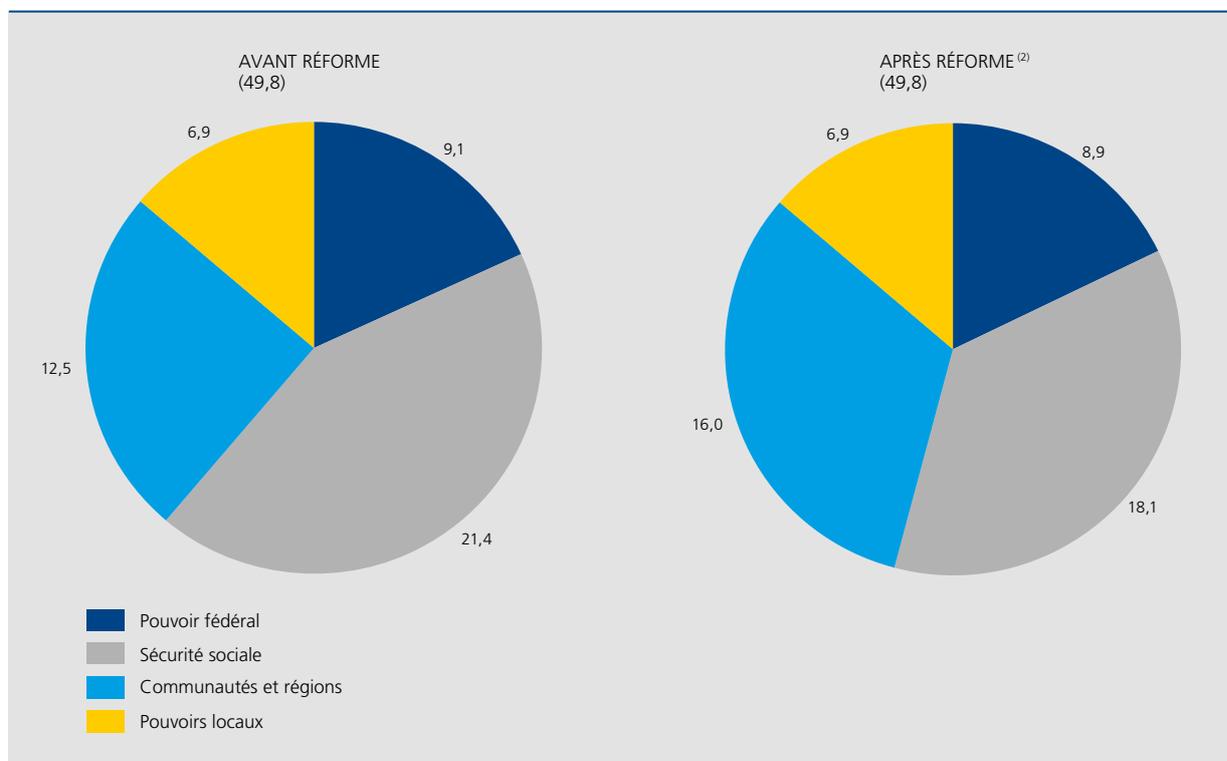
L'ensemble des transferts de compétences budgétaires modifient significativement le poids relatif des sous-secteurs

des administrations publiques. Sur la base des chiffres de 2011, si la réforme avait été mise en œuvre, les dépenses primaires des communautés et régions passeraient de 12,5 à 16 % du PIB. Ces 3,5 points de pourcentage supplémentaires seraient quasi exclusivement prélevés sur les dépenses de la sécurité sociale, qui reculeraient de 21,4 à 18,1 % du PIB. Les dépenses primaires du pouvoir fédéral ne se replieraient que marginalement, de 9,1 à 8,9 % du PIB. C'est la première fois que des transferts de compétences émanent de la sécurité sociale dans une aussi importante mesure.

4. Révision de la loi de financement

Pour ses aspects financiers, l'accord sur la réforme de l'État porte sur les mécanismes de la loi de financement, les modalités de l'autonomie fiscale des régions et le refinancement des institutions bruxelloises. Certaines variables de la loi de financement, comme les montants de référence pour les transferts de compétences et leurs paramètres d'évolution, doivent encore être ajustées définitivement, après la discussion sur l'assainissement

GRAPHIQUE 7 DÉPENSES PRIMAIRES FINALES DES SOUS-SECTEURS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ⁽¹⁾
(pourcentages du PIB, estimation sur la base de chiffres de 2011)



Sources : accord sur la réforme de l'État, ICN, BNB.

(1) Non compris les transferts entre sous-secteurs des administrations publiques pour ne considérer que les dépenses finales.

(2) Compte non tenu des compétences transférées du côté des recettes (dépenses fiscales et réductions de cotisations à la sécurité sociale).

des finances publiques qui devra ramener la Belgique à l'équilibre budgétaire d'ici 2015. La situation de la Communauté germanophone devra faire l'objet d'une révision spécifique.

Les sous-sections suivantes passeront en revue les nouveaux mécanismes de financement respectifs des régions et des communautés. Deux éléments spécifiques seront ensuite analysés, à savoir le refinancement des institutions bruxelloises et la contribution de responsabilisation en matière de pensions des agents statutaires des entités fédérées.

4.1 Révision du financement des régions

4.1.1 Vue d'ensemble

Pour ce qui est des régions, l'un des principaux changements apportés par l'accord sur la loi de financement concerne l'autonomie fiscale accrue dont elles bénéficient. Elles peuvent ainsi lever des centimes additionnels dits élargis sur les recettes fédérales de l'IPP. Ces centimes seront, à l'avenir, la principale recette des régions. Ils remplaceront la dotation IPP de base et la plus grande partie du terme négatif, de même qu'ils financeront en partie les dépenses fiscales transférées.

L'essentiel des dépenses fiscales transférées et des nouvelles compétences en matière d'emploi font l'objet de moyens supplémentaires répartis entre les régions sur la base d'une clé fiscale.

Une intervention de solidarité nationale est maintenue, mais les modalités en sont modifiées afin d'en gommer les effets pervers.

Au-delà de ces recettes, un nombre très limité d'autres dotations sont inchangées⁽¹⁾. Les impôts régionaux et taxes régionales ne sont pas modifiés non plus.

Compte tenu de l'ensemble des changements apportés au mode de financement des régions, certaines entités recevraient moins de moyens dans le cadre du nouveau système que dans l'ancien. Un mécanisme de transition est prévu afin d'assurer qu'aucune entité ne gagne ni ne perde au moment du basculement de l'ancienne loi vers la nouvelle. Le montant du mécanisme de transition est maintenu constant en termes nominaux pendant dix ans. Il diminue ensuite de manière linéaire au cours des dix années suivantes, jusqu'à disparaître.

Certains éléments font exception, en ce sens qu'ils ne sont pas compensés dans le mécanisme de transition et

qu'ils exercent donc un effet budgétaire immédiat sur les relations entre les entités fédérées et le pouvoir fédéral. Il s'agit du refinancement des institutions bruxelloises et de deux mécanismes de responsabilisation spécifiques, le premier en matière de pensions et le second en matière de climat⁽²⁾. Si une région dépasse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des bâtiments qui lui a été assigné, elle reçoit un bonus financier à la charge de la part fédérale de la mise aux enchères des quotas d'émission. À l'inverse, si une région n'atteint pas son objectif, elle doit s'acquitter d'un malus.

4.1.2 Extension de l'autonomie fiscale

L'accord sur la réforme de l'État accroît considérablement les compétences et l'autonomie fiscales des régions en matière d'IPP. L'on commencera par situer l'importance de l'extension de l'autonomie fiscale accordée à ce titre, avant d'explicitier les modalités de l'autonomie fiscale et les limites de celle-ci. Enfin, l'on évoquera un enjeu budgétaire crucial soulevé par l'autonomie fiscale, à savoir les gains d'élasticité.

4.1.2.1 Ampleur de l'autonomie fiscale

L'autonomie fiscale porte sur un montant de 10,7 milliards d'euros en 2012, soit environ un quart des recettes de l'IPP collectées dans le Royaume. Ce montant correspond à l'ancienne dotation IPP de base, estimée à 14,3 milliards, diminuée de la plus grande partie⁽³⁾ du terme négatif (4,3 milliards) et augmentée de 40 % des dépenses fiscales transférées. Ces dernières s'élevant à environ 1,9 milliard, ces 40 % représentent quelque 0,8 milliard.

L'accroissement de l'autonomie fiscale en matière d'IPP s'ajoute à celle existant déjà à la suite des réformes institutionnelles successives. L'ampleur de l'autonomie fiscale, que celle-ci ait trait à l'IPP ou à d'autres impôts, peut être mesurée, pour chacune des régions, par la part des recettes fiscales propres – définies comme les impôts régionaux, certaines taxes régionales et les additionnels ou remises d'IPP – dans l'ensemble des recettes considérées. Avant la révision de la loi de financement, l'autonomie fiscale allait, pour l'année 2012, de 38,5 % en Région

(1) Ces dotations ont trait aux moyens supplémentaires octroyés dans le cadre de précédentes révisions de la loi de financement (1993 pour l'agriculture et 2002 pour une série de compétences d'importance modeste sur le plan budgétaire) et à certaines dotations spécifiques à Bruxelles créées par l'accord du Lambertmont (dont celle pour les communes qui comptent au moins un néerlandophone au sein de leur Collège et celle pour les commissions communautaires unilingues).

(2) Les modalités de ce mécanisme doivent encore être élaborées et seront définies dans une loi ordinaire qui sera adoptée simultanément à la loi de financement.

(3) Une petite partie n'est pas soustraite dans la détermination du montant mis en autonomie fiscale. Elle constitue le résidu du terme négatif. Ces montants ne sont plus repris distinctement et se retrouvent par conséquent dans le mécanisme de transition.

wallonne à 43,5 % en Région flamande et à 51 % dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Après la réforme, compte tenu des moyens transférés pour couvrir les nouvelles compétences, la part des recettes fiscales propres, en ce compris l'autonomie fiscale en matière d'IPP, dans le total des recettes considérées, passe à 66,1 % en Région wallonne, à 68,1 % en Région de Bruxelles-Capitale et à 78,4 % en Région flamande.

4.1.2.2 Modalités de l'autonomie fiscale

En pratique, l'augmentation de l'autonomie fiscale est octroyée sous la forme de centimes additionnels régionaux dits élargis sur les recettes de l'IPP. Ces centimes sont levés sur l'impôt maintenu au niveau fédéral, après déduction du montant mis en autonomie fiscale. L'encadré 1 parcourt les grandes lignes de ce nouveau système.

Les centimes additionnels régionaux s'appliquent à l'impôt selon les barèmes, après prise en compte de la quantité exemptée d'impôt – en ce compris le supplément pour personnes à charge – et des réductions d'impôt sur les revenus de remplacement et pour revenus d'origine étrangère. En appliquant les centimes additionnels à un

TABLEAU 3 CLÉS DE PARTAGE RÉGIONALES DE VARIABLES RELATIVES À L'IPP

(montants estimés à politique inchangée pour l'année de revenus 2012, en pourcentage)

	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale
Additionnels régionaux élargis ...	63,3	28,2	8,5
Produit de l'IPP ⁽¹⁾	63,2	28,1	8,7
Base imposable de l'IPP	61,4	30,2	8,4

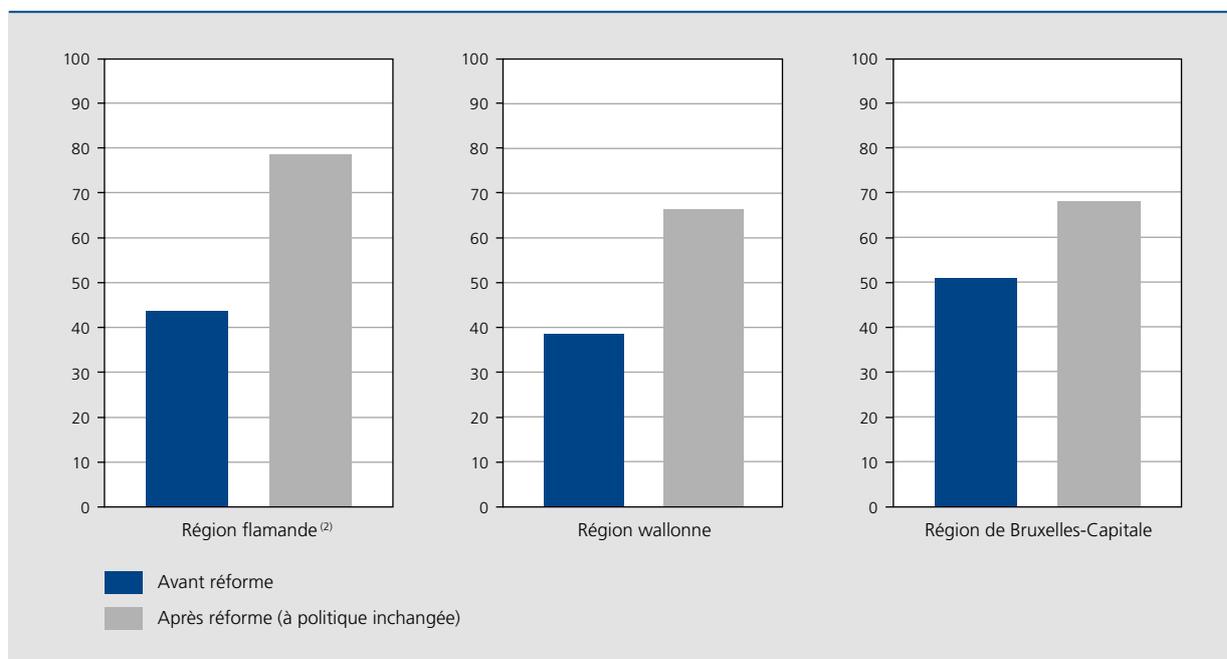
Sources: BFP, BNB.

(1) Hors centimes additionnels communaux.

niveau assez bas dans le calcul de l'impôt, les rendements entre régions sont proches de ceux obtenus sur la base de la clé du produit de l'IPP. Par rapport à la clé de la base imposable de l'IPP, cette clé attribue près de 2 % de plus à la Région flamande et environ 2 % de moins à la Région wallonne. Cet écart tient à plusieurs facteurs. D'abord, le revenu moyen étant plus élevé en Région flamande, l'impôt collecté dans cette région est plus important en raison de la progressivité de l'impôt. Ensuite, les réductions d'impôt pour les revenus de remplacement affectent

GRAPHIQUE 8 PART DES RECETTES FISCALES PROPRES DANS LE TOTAL DES MOYENS DES RÉGIONS⁽¹⁾

(sur la base des chiffres estimés pour 2012, en pourcentage)



Sources: BFP, budgets des voies et moyens, BNB.

(1) Les moyens considérés dans l'analyse incluent les recettes fiscales propres, les moyens transférés issus de l'IPP et de la TVA, ainsi que d'autres dotations fédérales. Les nouveaux moyens qui seront transférés à la suite de la sixième phase de la réforme de l'État sont également pris en compte.

(2) Dans le cas de la Communauté flamande (Région et Communauté confondues), la part des recettes fiscales propres passerait de 20,3 à 34,4 %.

d'avantage la Région wallonne que la Région flamande compte tenu, notamment, d'un taux de chômage supérieur. Enfin, proportionnellement, un plus grand nombre

d'habitants de la Région wallonne que de la Région flamande bénéficient de revenus d'origine étrangère, notamment les revenus du travail des transfrontaliers.

Encadré 1 – Modalités pratiques des centimes additionnels dits élargis sur les recettes de l'IPP

Le fonctionnement du nouveau système est illustré à partir de l'exemple simplifié d'un isolé sans personne à charge, dont le revenu imposable s'est élevé en 2011 à 30 000 euros et ne pouvant prétendre à des réductions d'impôt ou à des déductions fiscales spécifiques.

Sur la base des taux et des tranches de revenu imposable de l'exercice d'imposition 2012, la personne devrait, selon le système actuel, payer un impôt de 9 350 euros, compte tenu d'un impôt de base de 10 992 euros et d'une diminution de l'impôt de 1 643 euros par l'application de la quotité exemptée d'impôt, soit 25 % de la quotité du revenu exemptée d'impôt (6 570 euros).

Pour illustrer le nouveau système, l'on suppose un partage entre le pouvoir fédéral et les régions autour d'une clé 75 %-25 %. Dans ce cas, pour maintenir la charge fiscale et les recettes fiscales globales inchangées, des centimes additionnels de 33,3 % devraient être appliqués à l'impôt fédéral amputé d'un quart.

Selon le nouveau système, chacune des tranches d'impôt est amputée d'un quart. L'impôt fédéral de base s'élève, dans l'exemple considéré, à 8 244 euros, soit trois quarts de l'impôt perçu par l'État fédéral dans le système actuel. La réforme permet aux régions de subdiviser cet impôt fédéral de base selon les tranches qu'elles souhaitent et,

CALCUL DE L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES AVANT ET APRÈS RÉGIONALISATION POUR UNE PERSONNE ISOLÉE DISPOSANT D'UN REVENU IMPOSABLE DE 30 000 EUROS

(année d'imposition 2012; en euros, sauf mention contraire)

Tranches de revenu imposable	Taux marginal (en %)	Impôt au profit du pouvoir fédéral			Impôt au profit des régions	Impôt total
		Impôt de base	Quotité exemptée d'impôt	Impôt fédéral après quotité		
Système actuel (avant régionalisation)						
0 – 8 070	25	2 018	1 643	375		375
8 070 – 11 480	30	1 023	0	1 023		1 023
11 480 – 19 130	40	3 060	0	3 060		3 060
19 130 – 35 060	45	4 892	0	4 492		4 492
Total		10 992	1 643	9 350		9 350
Nouveau système (après régionalisation, à politique inchangée, avec application de centimes additionnels régionaux uniformes de 33,3 %)						
0 – 8 070	25	1 513	1 232	281	94	375
8 070 – 11 480	30	767	0	767	256	1 023
11 480 – 19 130	40	2 295	0	2 295	765	3 060
19 130 – 35 060	45	3 669	0	3 669	1 223	4 892
Total		8 244	1 232	7 012	2 338	9 350



pour chacune de ces tranches, les régions peuvent lever le nombre de centimes additionnels qu'elles désirent, mais l'impôt fédéral de base, amputé d'un quart, demeure inchangé.

Ensuite, il est procédé au calcul des réductions d'impôt fédéral correspondant à la quotité exemptée d'impôt, au supplément de quotité exemptée d'impôt pour personnes à charge et aux réductions d'impôt pour revenus de remplacement. Le montant de ces réductions d'impôt fédéral vient en déduction de l'impôt fédéral de base calculé sur le revenu imposable, en commençant par les tranches d'impôt les plus basses. Dans l'exemple retenu ici, il n'est tenu compte que de la quotité exemptée d'impôt. Celle-ci, également amputée d'un quart, est soustraite de la tranche d'impôt la plus basse. Elle équivaut ainsi à 1 232 euros, soit également 25 % de moins que la réduction calculée dans le système actuel.

Par solde, la personne isolée considérée devrait par conséquent s'acquitter d'un impôt de 7 012 euros au profit du pouvoir fédéral, soit 25 % de moins que dans le cadre du système actuel.

Si la région où réside la personne isolée retenue dans l'exemple fictif applique, pour chacune des tranches d'impôt, des centimes additionnels de 33,3 % à l'impôt dû au niveau fédéral, la personne isolée devra verser 2 338 euros au profit de la région, de sorte que, au total, elle aura payé, comme dans le système actuel, 9 350 euros d'impôt, tous niveaux de pouvoir confondus. À politique inchangée, le nouveau système est donc neutre pour les contribuables.

L'exemple simplifié ne tient pas compte de certains revenus ni de certaines réductions d'impôt. Dans le nouveau système, les réductions d'impôt pour revenus d'origine étrangère s'imputeront proportionnellement. Par ailleurs, les additionnels régionaux s'appliqueront aussi à certains revenus imposables distinctement, sauf les revenus mobiliers et certains revenus divers comme les plus-values imposables, qui restent du ressort exclusif du pouvoir fédéral. En outre, pour ces revenus, le taux des additionnels sera uniforme, en ce sens qu'il n'y aura pas de différenciation par tranche, et unique, dans la mesure où un seul taux prévaudra, quel que soit le taux d'imposition fédéral sur ces revenus.

L'accord pose certaines balises en termes d'autonomie fiscale. Le pouvoir fédéral reste ainsi seul compétent pour déterminer la base imposable et le précompte professionnel, de même que pour collecter l'impôt. Il peut aussi fixer librement les taux d'imposition. Le pouvoir fédéral exerce toutes ces prérogatives sans que les régions ne puissent invoquer de conflit d'intérêts. Pour préserver le caractère strictement fédéral de la base imposable, les dépenses fiscales transférées sont ou doivent devenir des instruments qui affectent l'impôt dû et non la base imposable. Dès lors, par exemple, la déduction pour habitation unique doit être transformée en réduction d'impôt, comme c'est le cas pour l'épargne-logement. Il s'agit d'éviter ainsi des interférences entre les politiques régionales et la politique fédérale.

De leur côté, les régions peuvent dorénavant prévoir des centimes additionnels généraux proportionnels, des réductions générales forfaitaires ou proportionnelles – désormais sans limitation – et des crédits d'impôt remboursables dans leurs domaines de compétences. Elles peuvent aussi fixer librement leurs tranches d'imposition

et les taux des centimes additionnels par tranche, sans contrainte si c'est pour rendre le système plus progressif, mais avec deux restrictions si c'est pour rendre le système plus régressif. D'une part, le taux d'additionnel régional sur une tranche d'impôt ne peut être inférieur à 90 % du taux d'additionnel le plus élevé parmi les tranches d'impôt inférieures. D'autre part, l'avantage fiscal par contribuable ne peut être supérieur à 1 000 euros par an indexés.

4.1.2.3 Gains d'élasticité

Comme cela a déjà été expliqué dans la section 1.4, à législation fiscale inchangée, les recettes de l'IPP augmenteraient plus vite que le PIB. Le différentiel de recettes qui en résulterait est souvent dénommé « gains d'élasticité de l'IPP ». Dans la loi de financement actuelle, le pouvoir fédéral tire profit de ces gains. En effet, les moyens issus de l'IPP qu'il transfère aux régions sont uniquement liés à l'évolution du PIB. Dorénavant, les régions bénéficieront de ces gains à hauteur du montant de recettes de l'IPP mis en autonomie fiscale. En vue de compenser la perte de recettes qui en découlera pour le pouvoir fédéral,

la nouvelle dotation régionale, couvrant l'essentiel des moyens pour l'emploi et pour les dépenses fiscales transférées, ne sera liée qu'à hauteur de 70 % à la croissance réelle du PIB.

L'effet net de la résultante des forces entre, d'une part, cette liaison incomplète de la nouvelle dotation régionale à la croissance économique, et, d'autre part, les gains d'élasticité pour les régions à concurrence du montant mis en autonomie fiscale, est incertain. En effet, il est difficile de prédire avec exactitude dans quelle mesure les recettes de l'IPP progresseront plus vite que le PIB. En outre, les gains d'élasticité reposent sur l'hypothèse d'une législation inchangée, laquelle induit une hausse de la pression fiscale. Or, la législation fiscale pourrait être modifiée d'ici 2025, ce qui pourrait affecter le résultat ex post.

4.1.3 Financement des nouvelles compétences régionales

Étant entendu que 40 % des moyens nécessaires pour faire face aux dépenses fiscales sont inclus dans l'autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, les 60 % restants, de même que 90 % des moyens nécessaires à l'exercice des compétences en matière d'emploi, sont octroyés aux régions sous la forme d'une nouvelle dotation pour les compétences transférées. En matière d'emploi, le montant considéré (5,3 milliards d'euros en 2012) englobe aussi les droits de tirage qui étaient déjà transférés aux régions sous la forme d'une dotation spécifique (0,5 milliard d'euros). Les 10 % restants aboutissent dans le mécanisme de transition.

La nouvelle dotation évoluera avec l'inflation et 70 % de la croissance réelle du PIB. Cette dotation est répartie en fonction de la clé de l'IPP maintenu au niveau fédéral, c'est-à-dire l'IPP prélevé au niveau fédéral, dont est déduite la partie mise en autonomie fiscale pour les régions. Cette soustraction vise à éviter que les ressources d'une région ne soient affectées par les choix de politique fiscale posés par les autres régions, en l'occurrence l'exercice de leur autonomie fiscale. La clé de l'IPP maintenu au niveau fédéral attribuerait, en 2012, 63,5 % des moyens à la Région flamande, 28 % à la Région wallonne et 8,5 % à la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour ce qui est des autres compétences, d'importance plus marginale sur le plan budgétaire, l'accord institutionnel est encore relativement flou. Il y est question d'une ou plusieurs dotations spécifiques. L'évolution de cette ou de ces dotations reste à déterminer. La répartition de ces dernières s'effectuerait selon des clés « utilisation », et donc selon l'optique des besoins.

4.1.4 Révision de l'intervention de solidarité

Une intervention de solidarité nationale a été maintenue. Comme précédemment, il s'agit d'un transfert vertical sous la forme d'une dotation du pouvoir fédéral vers les régions dont l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

Les modalités de l'intervention ont toutefois été révisées. Le montant dû aux régions bénéficiaires au titre du nouveau mécanisme est déterminé par la formule suivante : $80\% * (db - dpb) * V$. Dans cette formule, db représente la part de la région dans la population belge et dpb la part de la région dans l'IPP maintenu au niveau fédéral. V est le montant de base pris en compte pour calculer l'intervention de solidarité. Ce montant de base est égal à l'ensemble du montant mis en autonomie fiscale et à tout ou partie des dotations régionale et communautaire réparties selon une clé fiscale. En 2012, cela correspondrait à 20,1 milliards d'euros, soit les 10,7 milliards mis en autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, les 5,3 milliards de la nouvelle dotation régionale partagée selon une clé fiscale (marché du travail et dépenses fiscales) et 50 % de la dotation de 8,2 milliards attribuée aux communautés et répartie suivant une clé fiscale.

L'intervention ne compense plus que 80 % de l'écart entre la part d'une région dans la population et sa part dans l'IPP maintenu au niveau fédéral, mais le montant de base auquel s'applique la correction comprend désormais des moyens à la fois régionaux et communautaires. Le nouveau mécanisme induit en 2012 une intervention de solidarité moins élevée que l'ancien. En revanche, le montant de base évoluera non seulement avec l'inflation, comme c'était le cas dans le cadre de l'ancien système, mais aussi avec la croissance économique réelle.

4.2 Révision du financement des communautés

4.2.1 Vue d'ensemble

Pour exercer leurs nouvelles compétences, les communautés se voient attribuer des moyens supplémentaires sous la forme de dotations. Celles-ci sont réparties sur la base de clés démographiques dépendant de la nature de la compétence visée (cf. 4.2.2.).

Les ressources dont les communautés disposent pour leurs anciennes compétences sont restructurées. Elles se composent, d'une part, d'une dotation répartie suivant le nombre d'élèves fréquentant les écoles francophones et néerlandophones et, d'autre part, d'une dotation répartie selon une clé fiscale (cf. 4.2.3.).

Pour mémoire, les autres dotations fédérales ne sont pas modifiées. Elles concernent le financement des étudiants étrangers et la coopération interuniversitaire.

Comme pour les régions, un mécanisme de transition est prévu afin d'assurer qu'aucune entité ne perde de ressources au moment du basculement vers la nouvelle loi de financement, de même que le mécanisme de responsabilisation en matière de pensions est renforcé.

4.2.2 Financement des nouvelles compétences

Les montants de base pour les trois principales nouvelles compétences transférées aux communautés, à savoir les allocations familiales, diverses matières relatives aux personnes âgées et d'autres compétences transférées en matière de soins de santé et d'aide aux personnes, sont déterminés à partir des moyens octroyés par le pouvoir fédéral. Pour l'année 2012, le montant total concerné est estimé à 10,6 milliards d'euros.

Les montants de base sont ensuite répartis entre les entités sur la base de clés démographiques. Une fois ces moyens partagés, ils évoluent dans chacune des entités selon leur dynamique propre. Les entités concernées diffèrent quelque peu selon les matières. Les Communautés flamande et française sont toujours reprises mais, s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, le transfert s'effectue, au moins, par le biais de la Commission communautaire commune, les Commissions communautaires française et flamande étant également parties prenantes pour les compétences relatives aux personnes âgées. La Communauté germanophone est, elle, citée dans l'accord sur la réforme de l'État en ce qui concerne le transfert des allocations familiales.

Les moyens destinés aux allocations familiales sont répartis en fonction de la population âgée de 0 à 18 ans de chaque entité. Ceux qui concernent les personnes âgées sont affectés en tenant compte de la population de plus de 80 ans. Les ressources qui doivent couvrir les autres aspects des soins de santé et de l'aide aux personnes sont alloués entre les entités proportionnellement à la population totale.

Au-delà de l'inflation, les critères d'évolution des moyens destinés à couvrir les nouvelles compétences communautaires varient selon le cas. Le financement des allocations familiales suit seulement l'évolution de la population âgée de 0 à 18 ans des diverses entités, mais une partie de l'enveloppe « bien-être » peut également permettre une adaptation en termes réels des ressources consacrées à ce type de prestations sociales. Le financement des matières relatives aux personnes âgées suit à la fois l'évolution de

la population âgée de plus de 80 ans de chaque entité et 82,5 % de la croissance réelle du PIB par habitant observée au niveau national. Les moyens affectés aux autres soins de santé et à l'aide aux personnes suivent la croissance réelle du PIB à hauteur de 82,5 %. La limitation à 82,5 % de la liaison à la croissance est présentée dans l'accord sur la réforme de l'État comme une forme de contribution des entités fédérées au coût du vieillissement.

Enfin, pour les autres compétences transférées aux communautés, notamment en matière de justice, les ressources seront réparties sur la base de clés « utilisation ». Les critères d'évolution de ces moyens doivent encore être déterminés.

4.2.3 Financement des anciennes compétences

Les anciennes compétences, dont la principale, en termes de poids budgétaire, est l'enseignement, sont financées essentiellement par une nouvelle dotation répartie en fonction du nombre d'élèves de 6 à 17 ans fréquentant les écoles francophones et néerlandophones. Ce critère était utilisé pour partager les moyens de l'ancienne dotation TVA de base, c'est-à-dire la partie de ces recettes attribuées qui existait préalablement à l'accord du Lambertmont. Ce critère de répartition s'applique désormais à cette nouvelle dotation, qui englobe, outre l'ancienne dotation TVA de base, deux autres éléments. Le premier d'entre eux est la partie « liaison à la croissance économique » des moyens supplémentaires du Lambertmont sur la période 2010-2012. Le second est la dotation compensatoire pour la redevance radiotélévision qui faisait, auparavant, partie des recettes attribuées de l'IPP.

La nouvelle dotation est estimée à quelque 13,8 milliards d'euros en 2012. Alors que l'ancienne dotation TVA de base n'était pas liée à la croissance économique, la nouvelle dotation, répartie en fonction du nombre d'élèves, l'est. Comme c'était le cas pour l'ensemble de la dotation TVA auparavant, la nouvelle dotation est indexée et est liée à la croissance du PIB à hauteur de 91 %. La liaison à la démographie est également limitée à 80 % et est établie sur la base de la communauté où la population des moins de 18 ans évolue le plus vite depuis 1988.

À côté des dotations basées sur des clés démographiques, il existe toujours une dotation répartie selon une clé fiscale. La clé de partage est ici aussi le produit de l'IPP maintenu au niveau fédéral. Pour ce qui est du produit de l'IPP localisé dans la Région de Bruxelles-Capitale, la clé institutionnelle utilisée précédemment est inchangée. Elle attribue 80 % de ce produit à la Communauté française et 20 % à la Communauté flamande. Cette dotation comprend non seulement les moyens issus de l'IPP, mais

aussi les moyens supplémentaires issus de la TVA octroyés à la suite de l'accord du Lambermont, à l'exception de l'élément repris désormais dans la dotation répartie suivant la clé des élèves. Autrement dit, les moyens supplémentaires issus de la TVA déplacés vers la dotation affectée selon une clé fiscale sont les moyens forfaitaires et l'apport de la liaison à la croissance économique sur la période 2007-2010. La dotation répartie suivant une clé fiscale, estimée à 8,2 milliards d'euros en 2012, évoluerait avec l'inflation et 82,5 % de la croissance du PIB en volume.

Une des nouveautés apportées en ce qui concerne le financement des anciennes compétences des communautés consiste donc à avoir mis un terme au « turbo Lambermont ». Dorénavant, l'ancienne dotation TVA de base et les moyens supplémentaires font, pour l'essentiel, partie de deux dotations distinctes largement liées à la croissance économique, la première répartie selon la clé des élèves et la seconde selon la clé de l'IPP maintenu au niveau fédéral.

4.3 Refinancement des institutions bruxelloises

Un refinancement des institutions bruxelloises, à hauteur de 461 millions d'euros d'ici 2015, est prévu. Plusieurs mécanismes ont été introduits, visant soit la Région de Bruxelles-Capitale, soit les commissions communautaires, soit encore les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Chaque mécanisme a son explication et sa dynamique propres, mais l'accord porte, à l'horizon 2015, sur les chiffres plutôt que sur les mécanismes.

À l'horizon 2015, la Région de Bruxelles-Capitale, les communes de cette Région et les Commissions communautaires française et flamande sont refinancées à concurrence de, respectivement, 363, 58 et 40 millions d'euros. En outre, comme cela avait été supposé dans la projection à politique inchangée, les montants actuellement affectés à Beliris (125 millions) sont consolidés.

Le refinancement des institutions bruxelloises comporte deux volets. Le premier devrait entrer en vigueur en 2012 par le biais d'une loi spéciale modifiant aussi divers aspects de l'organisation de la Région de Bruxelles-Capitale et de sa périphérie. Les budgets 2012 du pouvoir fédéral et de la Région de Bruxelles-Capitale tiennent compte de ce refinancement. Le second volet entrerait en vigueur avec la nouvelle loi de financement.

TABLEAU 4 REFINANCEMENT DES INSTITUTIONS BRUXELLOISES
(millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Volet d'application à partir de 2012	134	175	217	258
Montants affectés	110	151	192	233
dont:				
Sécurité (communes)	30	30	30	30
Primes linguistiques (communes)	25	26	27	28
Mobilité	45	75	105	135
Commissions communautaires	10	20	30	40
Montant non affecté (mainmorte)	24	24	25	25
Volet loi de financement ⁽¹⁾ (montants non affectés)	0	61	129	203
Compensation navetteurs ⁽²⁾	0	13	28	44
Compensation fonctionnaires internationaux	0	48	101	159
Total	134	236	346	461
dont:				
Montants affectés	110	151	192	233
Montants non affectés	24	85	154	228

Source : accord sur la réforme de l'État.

(1) En supposant une entrée en vigueur de la loi de financement en 2012, ce volet s'applique à partir de 2013 afin d'éviter que les effets du refinancement ne soient annihilés par le mécanisme de transition.

(2) Cette compensation étant horizontale, elle n'est pas à la charge du pouvoir fédéral mais à celle des autres régions.

4.3.1 Volet d'application à partir de 2012

Pour le premier volet, le seul mécanisme de refinancement dont le montant n'est pas affecté à un besoin déterminé est l'élargissement de la compensation pour la « mainmorte ». Celle-ci vise l'exemption de précompte immobilier dont bénéficient certains bâtiments appartenant à des personnes morales de droit public. Le manque à gagner qui en résulte pour les communes est compensé par le pouvoir fédéral. Les communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont particulièrement concernées par ce phénomène en raison de son statut de capitale et de la concentration élevée d'organisations internationales et nationales sur son territoire. Dans la loi de financement de 1989, pour ces communes, la compensation pour la mainmorte a été transférée vers la Région. Le refinancement prévu en matière de mainmorte à l'occasion de la révision de la loi de financement consiste à faire passer la compensation de 72 à 100 % et à l'élargir.

Quatre autres mécanismes de refinancement des institutions bruxelloises consistent en l'octroi de montants affectés à un poste de dépenses prédéterminé. Le seul mécanisme revenant à la Région de Bruxelles-Capitale est une nouvelle dotation versée directement par le pouvoir fédéral pour la politique de mobilité, en particulier pour les transports en commun. Un autre mécanisme vise à renforcer les moyens des commissions communautaires unilingues. La dotation spéciale existant depuis l'accord du Lambertmont est augmentée de manière linéaire, en quatre ans, à partir de 2012. Cette dotation est toujours répartie à hauteur de 80 % pour la Commission communautaire française et de 20 % pour la Commission communautaire flamande. Les deux derniers mécanismes bénéficient aux communes. Il s'agit, respectivement, d'une dotation « primes linguistiques » et d'un crédit complémentaire octroyé au Fonds en vue du financement des dépenses liées à la sécurité résultant de l'organisation des sommets européens.

4.3.2 Volet mis en œuvre avec la nouvelle loi de financement

Le deuxième volet entre en vigueur l'année qui suit celle de l'introduction de la nouvelle loi, afin que les effets de ce refinancement ne soient pas annulés par le mécanisme de transition garantissant que, la première année, aucune entité ne soit gagnante ou perdante.

Ce volet comprend tout d'abord une correction pour les navetteurs. L'idée en est que de nombreux navetteurs résidant en Région flamande ou wallonne bénéficient de services publics à Bruxelles sans que la Région de Bruxelles-Capitale n'ait été soutenue financièrement

jusqu'à présent, l'IPP étant calculé sur la base du lieu de résidence des ménages et non en fonction de leur lieu de travail. Aussi, la Région de Bruxelles-Capitale recevra dorénavant une dotation qui compensera une partie de ce manque à gagner. La compensation pour les navetteurs étant un mécanisme horizontal, les recettes dont bénéficiera la Région de Bruxelles-Capitale proviendront des autres régions plutôt que du pouvoir fédéral. Aussi, le coût total du refinancement des institutions bruxelloises à la charge du pouvoir fédéral est le total dont il convient de soustraire la compensation pour les navetteurs.

Ce deuxième volet comporte également un mécanisme visant à compenser la non-perception d'impôts régionaux sur les fonctionnaires des institutions internationales comme l'UE ou l'OTAN. Ceux-ci sont proportionnellement plus nombreux dans la Région de Bruxelles-Capitale que dans les deux autres régions du pays. La masse salariale de ces fonctionnaires représente 15,4 % de la base imposable de la Région de Bruxelles-Capitale, contre à peine 0,7 % en Région flamande ou wallonne. Seule la part plus élevée des fonctionnaires internationaux dans la base imposable de la Région de Bruxelles-Capitale que dans celles des deux autres régions fait l'objet d'une dotation.

Au-delà de 2015, l'accord sur la réforme de l'État prévoit de plafonner le refinancement de la seule Région de Bruxelles-Capitale – à l'exclusion donc des communes et des commissions communautaires – à 0,1 % du PIB. En vue de respecter cette contrainte, l'accord comporte un certain nombre de freins à l'évolution des mécanismes décrits ci-dessus. Ainsi, les moyens alloués aux deux mécanismes du volet relatif à la loi de financement, c'est-à-dire ceux destinés à compenser l'effet des navetteurs et des fonctionnaires internationaux, seraient gelés en termes nominaux, la dotation « mobilité » évoluerait avec l'inflation et seulement la moitié de la croissance réelle du PIB et, comme dans le scénario de référence à cadre institutionnel inchangé, la dotation mainmorte continuerait de n'être qu'indexée.

4.4 Contribution des entités fédérées au coût budgétaire du vieillissement

Les discussions institutionnelles se sont déroulées dans un contexte où le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques belges était déficitaire et où ce déficit était considéré comme excessif selon le cadre normatif européen. En 2011, le déficit se situait principalement au niveau fédéral, tandis que le solde de l'ensemble des communautés et régions n'était que légèrement négatif. Compte tenu aussi du fait que l'essentiel des coûts budgétaires du vieillissement doivent encore

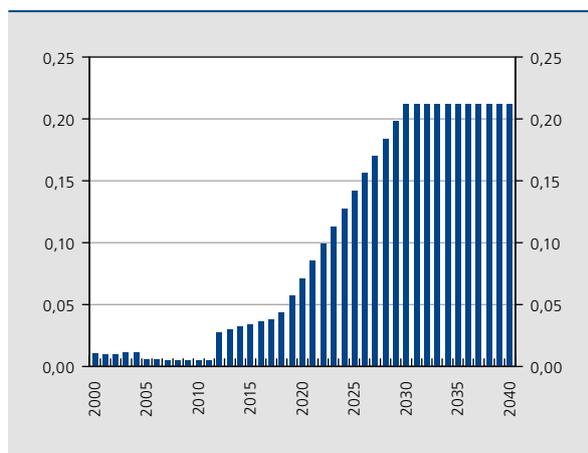
survenir et affecter, principalement, le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, l'accord sur la réforme de l'État prévoit deux mécanismes par lesquels les entités fédérées vont participer à l'effort d'assainissement de l'ensemble des administrations publiques. L'accord cible les deux secteurs du ressort des entités fédérées qui sont les plus directement concernés par l'allongement de l'espérance de vie, à savoir les compétences relatives aux personnes âgées transférées dans le cadre de la réforme institutionnelle et les pensions de leurs fonctionnaires.

En ce qui concerne l'aide et les soins aux personnes âgées, la participation des communautés – ou des commissions communautaires dans le cas de Bruxelles – découle de l'application d'une liaison partielle de la dotation y relative à la croissance économique. La dotation évolue avec le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans dans chaque entité, l'inflation et 82,5 % de la croissance réelle du PIB par habitant. Il en va d'ailleurs de même des autres compétences transférées en matière de soins de santé et d'aide aux personnes, dont les moyens suivent l'inflation et 82,5 % de la croissance réelle du PIB.

Les dépenses de pensions des fonctionnaires des communautés et régions sont à la charge de l'État fédéral. Depuis 1994, un mécanisme de responsabilisation est instauré, en vue d'assurer une participation des entités fédérées au coût de ces pensions. Néanmoins, ce concours des entités fédérées au paiement des pensions de leurs agents statutaires était particulièrement limité. La loi spéciale du 5 mai 2003 instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à la charge de certains employeurs du secteur public prévoyait de l'augmenter, mais le nouveau mécanisme n'a jamais pu être appliqué. L'accord sur la réforme de l'État prévoit que celui-ci entrera en vigueur dès 2012. Des montants ont été inscrits à ce titre au budget fédéral 2012. L'accord sur la réforme de l'État introduit également un nouveau mécanisme à partir de 2016, par lequel les entités fédérées versent au pouvoir fédéral une cotisation sur le salaire de leurs agents statutaires qui tend, d'ici 2030, vers le taux applicable au personnel contractuel, lequel s'élève actuellement à 8,86 %. À partir de 2016, c'est la cotisation la plus élevée de ces deux mécanismes – celui découlant de l'application de la loi spéciale du 5 mai 2003 et le nouveau – qui sera perçue. Le nouveau mécanisme devrait assez rapidement supplanter l'ancien.

La contribution des entités fédérées au titre de la responsabilisation en matière de pensions augmenterait de manière continue et s'accélérait à partir de 2019. Elle serait limitée à moins de 0,05 % du PIB jusqu'en 2018. En 2030, elle atteindrait 0,21 % du PIB. Les apports les

GRAPHIQUE 9 CONTRIBUTION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES EN MATIÈRE DE RESPONSABILISATION PENSIONS⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)



Sources: BFP, ICN, BNB.

(1) Au-delà de 2030, la masse salariale des fonctionnaires est supposée évoluer au même rythme que le PIB, et le taux de cotisation est maintenu à 8,86 %.

plus importants émaneraient toujours des communautés plutôt que des régions, en raison de leur masse salariale relativement plus élevée du fait, surtout, de la présence du corps enseignant.

Pour rappel, comme le mécanisme de responsabilisation en matière de pensions se situe en dehors du mécanisme de transition, il constitue un transfert, dès 2012, des entités fédérées vers le pouvoir fédéral.

5. Considérations finales

L'accord sur la réforme de l'État comporte des transferts de compétences pour un montant de l'ordre de 4,4 % du PIB. Ces transferts émanent davantage de la sécurité sociale que du pouvoir fédéral. C'est la première fois que des transferts substantiels proviennent de la sécurité sociale. Ces transferts se font en outre davantage vers les communautés et commissions communautaires, qui sont des institutions sans pouvoir fiscal propre, que vers les régions.

Au regard des grands objectifs et principes définis avant la révision de la loi de financement, l'autonomie fiscale des régions est accrue en matière d'IPP, mais avec certaines balises, et, à législation inchangée, les entités fédérées ne devraient pas être appauvries, grâce aux gains d'élasticité de l'IPP. Les institutions bruxelloises sont, pour leur part, refinancées. Une intervention de solidarité est maintenue, mais elle est corrigée. Un mécanisme de transition est

également prévu, afin de neutraliser les effets de la réforme lors de son entrée en vigueur et de limiter l'ampleur de ses effets au cours de la première décennie.

En l'état, l'accord sur la réforme de l'État ne tranche pas la question de la participation des différentes entités au nécessaire assainissement des finances publiques belges. Bien que l'accord inclue une contribution accrue des entités fédérées au coût budgétaire du vieillissement, le pouvoir fédéral et la sécurité sociale supportent

toujours l'essentiel des charges liées à ce phénomène démographique. Il importe donc de déterminer la répartition des efforts d'assainissement nécessaires pour ramener la Belgique à l'équilibre budgétaire d'ici 2015, de préciser les modalités de la participation des entités fédérées et, dans ce cadre, comme le prévoit l'accord, de fixer définitivement certaines variables de la loi de financement, comme les montants de référence pour les transferts de compétences et leurs paramètres d'évolution.

Bibliographie

Accord du gouvernement fédéral,

http://www.premier.be/files/20111206/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf

Accord sur la réforme de l'État,

http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf

Algoed K. et D. Heremans (2008), *Spoor A2: Toekomstscenario's voor de Vlaamse begroting en fiscaliteit, The incentive effects of the Belgian financial arrangement for the regions*, KULeuven, février.

Bayenet B. (2012), *Les derniers accords institutionnels belges sur la 6^e réforme de l'État et le financement des communautés et des régions*, Note politique, IEV, janvier.

Bayenet B. et G. Pagano (2011), *Le financement des entités fédérées: un système en voie de transformation*, CRISP, Bruxelles.

Bureau fédéral du Plan (2011a), *Perspectives économiques 2011-2016*.

Bureau fédéral du Plan (2011b), *Le cadre macroéconomique – mise à jour de fin août 2011*,

<http://www.nbb.be/doc/ts/formateur/annexe3.pdf>

Cattoir P. et M. Verdonck (2002), « Peréquation financière et fédéralisme » in P. Cattoir, P. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens et E. Witte, *Autonomie, Solidariteit en Samenwerking*, Larcier.

Chaidron N., R. Deschamps, J. Dubois, C. Ernaelsteen, M. Mignolet, M.-E. Mulquin, V. Schmitz et A. de Streeel (2009), « Réformer le financement IPP des entités fédérées: le modèle CERPE », *Cahiers de Recherche, Série Politique Économique*, 42, FUNDP.

Claeys J., T. Stragier, K. Van Cauter et L. Van Meensel (2004), « Les finances des communautés et régions », BNB, *Revue économique*, IV, 53-72.

Comité de Monitoring (2011), *Estimations 2011-2015*, 30 septembre.

Heremans D., T. Peeters et A. Van Hecke (2010), *Towards a more efficient and responsible financing mechanism for the Belgian federation*, Working Papers, Spoor A2, Steunpunt Fiscaliteit en Begroting, KULeuven, janvier.

Leibfritz W. (2009), *Fiscal federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform*, OECD Economics Department, Working Paper 743.

Verdonck M., P. Cattoir et K. Algoed (2009), « Assessment of the Belgian fiscal equalization mechanism and proposals for reform » in *Quel État pour quelles performances économiques?*, CIFO, 18^e Congrès des économistes belges de langue française.