

Perspectives relatives aux finances des communautés et des régions

P. Bisciari
W. Melyn
L. Van Meensel^(*)

Introduction

La sixième réforme de l'État, dont le volet législatif a été bouclé au début de l'année, poursuit la refonte de la structure institutionnelle belge entamée au cours des décennies précédentes. Durant cette période, des réformes ont été opérées en 1970, 1980, 1988-1989, 1993 et 2001. Au fil de ces étapes, un volume croissant de compétences ont été transférées du niveau fédéral à celui des communautés et des régions. Les ressources nécessaires au financement de ces compétences ont également été prévues. Conformément à la sixième phase de la réforme de l'État, des compétences seront transférées en 2015, première année complète d'application de la réforme, pour un montant de 18,7 milliards d'euros (4,6% du PIB). Le financement des communautés et des régions sera lui aussi adapté. Dans ce cadre, ce sous-secteur des administrations publiques apportera une contribution à l'assainissement des finances publiques belges. La réforme de l'État influence donc sensiblement les finances publiques, et plus précisément la répartition des recettes et des dépenses entre les différents niveaux de pouvoir. Le présent article examine quelle sera l'incidence de ces changements sur l'évolution future des finances des communautés et des régions.

^(*) Les auteurs remercient Kris Van Cauwer pour sa contribution à la réalisation de cet article.

⁽¹⁾ L'analyse présentée dans cet article repose principalement sur les données de l'Institut des comptes nationaux relatives aux comptes des administrations publiques d'avril 2014 élaborés suivant la méthodologie du SEC 95. Ces données comportent une rupture de série statistique en 2009 en raison d'un élargissement du périmètre de consolidation. Le 30 septembre 2014, de nouveaux comptes des administrations publiques seront publiés dont les résultats pourraient s'écarter des chiffres mentionnés dans l'article, entre autres à cause de changements méthodologiques résultant du passage au SEC 2010.

L'article se décline en cinq parties. La première retrace l'évolution des finances des communautés et des régions entre 1995 et 2013. La deuxième traite plus en détail du cadre institutionnel qui a été instauré par la sixième réforme de l'État. La troisième est consacrée au nouveau cadre budgétaire des communautés et des régions découlant des modifications induites par cette réforme et des adaptations du cadre de gouvernance européen. La quatrième contient des projections de diverses variables budgétaires des communautés et des régions, dont le solde de financement, en tenant compte du nouveau cadre institutionnel. La cinquième épingle les grandes lignes des accords de gouvernement des quatre plus grandes communautés et régions pour 2014-2019. L'article se clôture par une série de conclusions.

1. Évolution récente des finances des communautés et des régions

La première partie du présent article retrace l'évolution des finances des communautés et des régions depuis 1995⁽¹⁾. Il s'intéresse à cet égard tant à l'ensemble de ces entités qu'aux quatre plus grandes d'entre elles – la Communauté flamande, la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale – considérées séparément. En 2013, ces quatre entités ont représenté 98,4 % des recettes et 98 % des dépenses primaires de l'ensemble des communautés et des régions. Le solde de financement et le taux d'endettement sont successivement examinés.

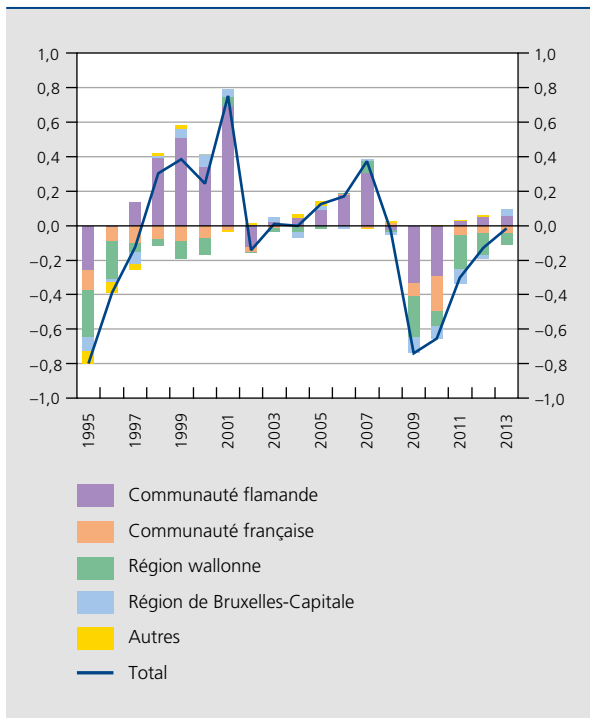
1.1 Solde de financement

Le solde de financement de l'ensemble des communautés et des régions s'est amélioré durant la période 1995-2013, passant d'un déficit de 0,8 % du PIB à un quasi-équilibre grâce à une croissance annuelle moyenne des recettes plus élevée en termes réels (2,4 %) que celle des dépenses primaires (2,1 %) ⁽¹⁾. Les hausses moyennes tant des recettes que des dépenses primaires ont été supérieures à celle du PIB réel. Le solde a fluctué, des phases d'embellie graduelle étant interrompues par des épisodes de forte détérioration.

Au cours de la période 1995-2001, le solde a sensiblement progressé, passant d'un déficit de 0,8 % du PIB à un excédent de 0,8 % du PIB, et ce grâce à une augmentation moyenne des recettes bien plus soutenue que celle des dépenses primaires (4 %, contre 1,8 %). Cette amélioration a marqué le pas lors du net repli conjoncturel observé en 2001, et un déficit de 0,1 % du PIB a été enregistré en 2002. Au cours des cinq années suivantes, le solde s'est à nouveau redressé, pour atteindre un excédent de 0,4 % du PIB en 2007. Il s'est toutefois détérioré par la suite, en

(1) Comme les charges d'intérêt de l'ensemble des communautés et régions sont limitées, elles n'ont pas exercé d'influence déterminante sur l'évolution du solde de financement.

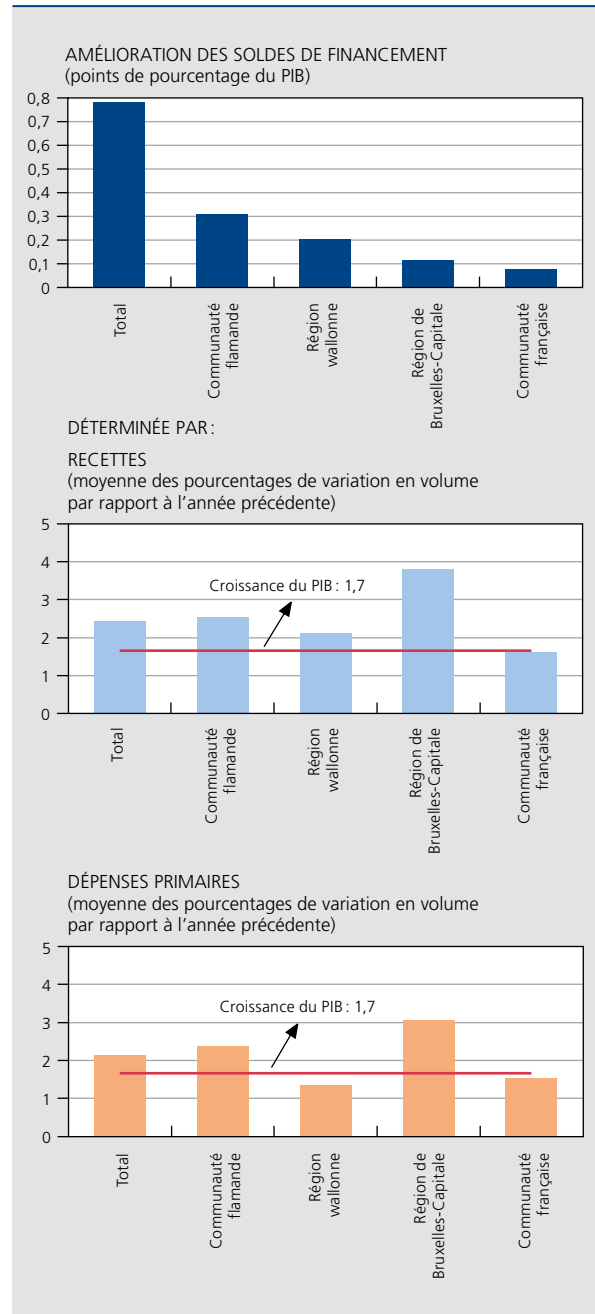
GRAPHIQUE 1 SOLDE DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

raison, notamment, de la crise économique et financière, retombant à un déficit de 0,7 % du PIB en 2009. Enfin, à partir de 2010, une nouvelle embellie s'est dessinée sous l'impulsion des programmes d'assainissement des différents gouvernements régionaux et communautaires,

GRAPHIQUE 2 DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS AU COURS DE LA PÉRIODE 1995-2013 ⁽¹⁾



Sources : ICN, BNB.

(1) Deux corrections ont été apportées aux données relatives aux recettes et aux dépenses primaires afin que celles-ci correspondent davantage à l'optique budgétaire, plus particulièrement en ce qui concerne les cotisations sociales imputées et les transferts fictifs du pouvoir fédéral aux communautés et aux régions destinés au paiement des pensions de leurs travailleurs. Les chiffres à prix constants sont calculés au moyen du déflateur du PIB.

ce qui a permis au solde d'afficher un quasi-équilibre en 2013.

Durant la période 1995-2013, le solde de financement des quatre plus grandes communautés et régions a évolué de manière relativement comparable au solde global. Ainsi, le solde de toutes ces entités s'est amélioré sur l'ensemble de la période, permettant à la Communauté flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale d'enregistrer un petit excédent en 2013, tandis que la Communauté française et la Région wallonne ont fini en léger déficit. Au début de la période sous revue, elles étaient toutes les quatre en déficit. Tout comme pour le solde global, cette embellie a résulté d'une croissance des recettes plus vive que celle des dépenses primaires. La Communauté flamande s'est par ailleurs inscrite en moyenne en modeste excédent sur toute la période, dans la mesure où elle a affiché un excédent substantiel pendant un certain nombre d'années. À l'inverse, les trois autres entités ont présenté en moyenne un déficit, certes léger.

Le redressement substantiel du solde de financement des communautés et des régions qui s'est esquissé à partir de

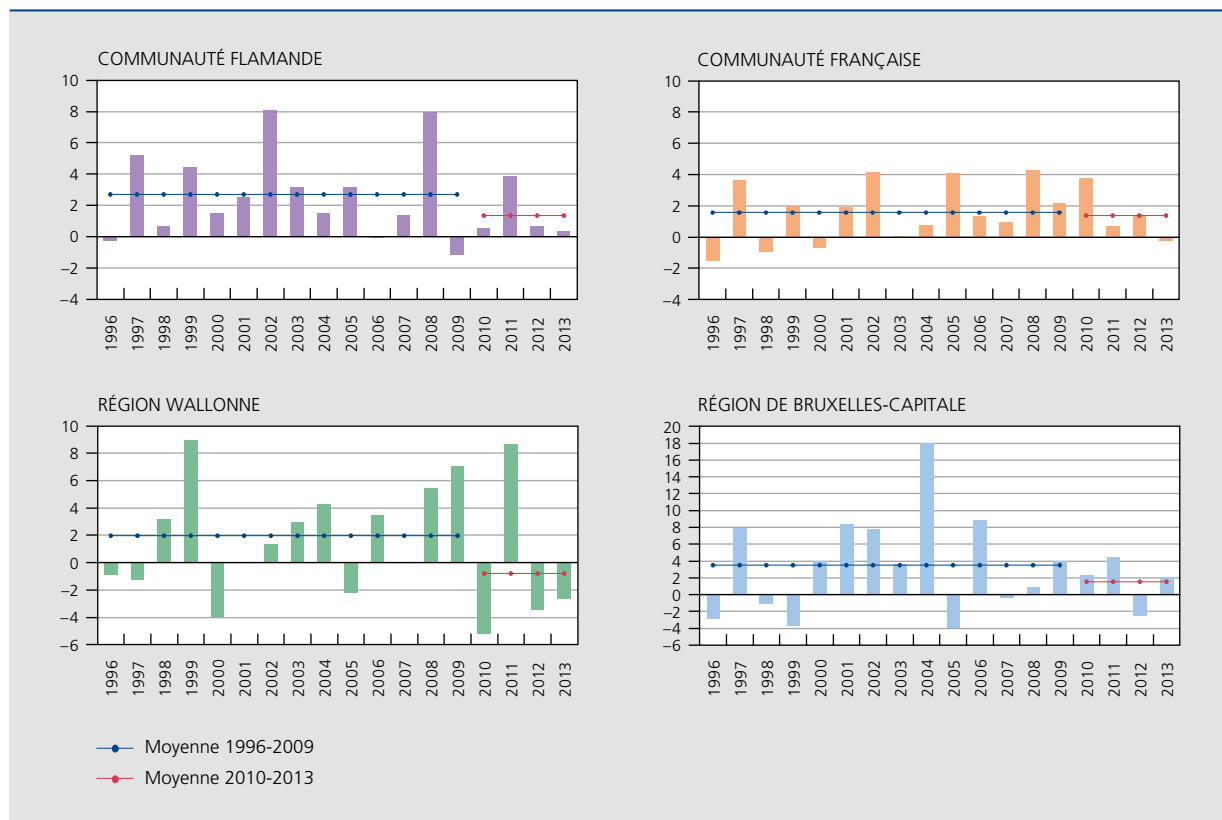
2010 est dans une large mesure attribuable à un ralentissement de l'expansion des dépenses primaires. La croissance annuelle moyenne est en effet revenue de 2,5 % au cours de la période 1996-2009 à 1 % durant la période 2010-2013. Les efforts d'assainissement consentis par les différents pouvoirs publics ont à cet égard joué un rôle important. En conséquence, la croissance des dépenses primaires de l'ensemble des communautés et des régions au cours de la période 2010-2013 a fléchi dans les quatre grandes entités, et tout particulièrement en Région wallonne.

1.2 Taux d'endettement

Après 1995, le taux d'endettement des communautés et des régions s'est replié de manière quasiment ininterrompue, pour s'établir à 3,7 % du PIB en 2007. En raison des surplus budgétaires accumulés par la Communauté flamande, le recul du taux d'endettement entre ces deux années y a été nettement plus prononcé qu'en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale. En Communauté française, l'endettement s'est stabilisé durant cette période.

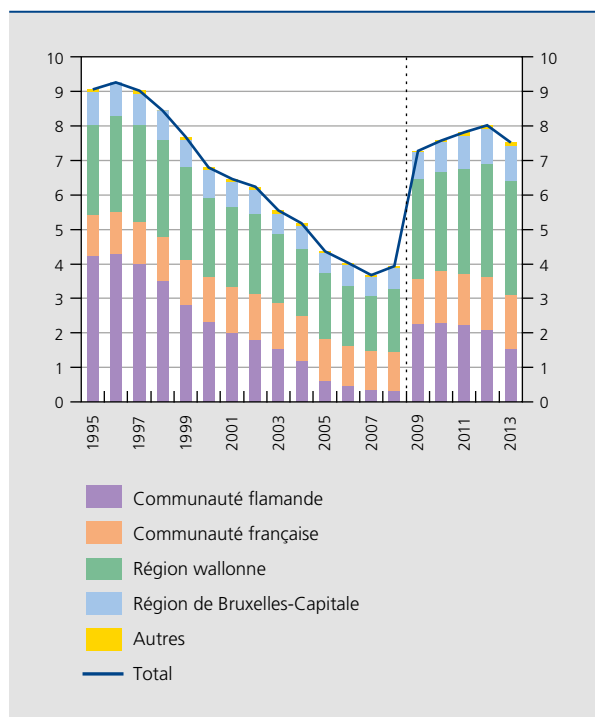
GRAPHIQUE 3 DÉPENSES PRIMAIRES

(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, prix constants)



Sources : ICN, BNB.

GRAPHIQUE 4 DETTE BRUTE CONSOLIDÉE DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS⁽¹⁾
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

(1) Les comptes des administrations publiques publiés en avril 2014 comportent une rupture de série en 2009 en raison d'une extension substantielle du périmètre de consolidation. Cette rupture a induit un accroissement de la dette de l'ensemble des communautés et des régions de 1,5 % du PIB en 2009.

À partir de 2008, le taux d'endettement des communautés et des régions a augmenté, pour atteindre 8 % du PIB en 2012. Cette hausse s'explique par les déficits budgétaires accumulés, par le capital injecté dans des sociétés financières en difficulté (Dexia, Ethias Finance et KBC), ainsi que par une rupture statistique en 2009 causée par une extension du périmètre de consolidation. Sous l'effet de ces trois facteurs, l'alourdissement du taux d'endettement a été plus vif en Région wallonne et en Communauté flamande que dans les deux autres grandes entités fédérées.

En 2013, le taux d'endettement de l'ensemble des communautés et des régions s'est à nouveau replié, à la suite, notamment, du remboursement par KBC d'une première tranche du capital qui avait été injecté par la Communauté flamande.

(1) La réforme de la loi de financement des communautés et des régions a déjà été présentée dans un article de la Revue économique (cf. Bisciari P. et L. Van Meensel, 2012).

2. Nouveau cadre institutionnel

D'un point de vue économique et budgétaire, les deux aspects les plus fondamentaux de la sixième réforme de l'État sont, d'une part, les transferts de nouvelles compétences du niveau fédéral vers les communautés et les régions et, d'autre part, la révision des mécanismes de financement des communautés et des régions. Le transfert de compétences du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale vers les communautés et les régions est réglé par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État. Le volet budgétaire est organisé par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

Au printemps de 2014, la loi du 19 avril 2014 a complété ces deux aspects pour la Communauté germanophone, et des décrets ont transféré l'exercice de certaines matières, et des moyens y afférents, de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française (Cocof), mettant ainsi en œuvre les accords de la Sainte-Émilie.

Si ces lois et décrets sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2014, la plupart des éléments liés au financement ne seront d'application qu'à partir du 1^{er} janvier 2015.

Les sections suivantes rappellent l'importance du transfert de compétences ainsi que les grandes lignes du nouveau système de financement des communautés et des régions en se concentrant sur les mécanismes créés ou modifiés par la révision de la loi de financement⁽¹⁾.

2.1 Transferts de compétences

Calculé sur la base d'estimations pour 2015, c'est-à-dire la première année complète durant laquelle la sixième réforme de l'État sera effective, le transfert supplémentaire de compétences du niveau fédéral vers les communautés et les régions s'élèverait à quelque 18,7 milliards d'euros, soit 4,6 % du PIB. Viendront s'y ajouter en 2016 un transfert du financement d'infrastructures hospitalières, dont les dépenses sont estimées à 630 millions d'euros.

Avant la prise en compte des transferts de compétences entre entités fédérées, tels ceux découlant des accords de la Sainte-Émilie, les transferts les plus substantiels d'un point de vue budgétaire – soit environ 2,8 % du PIB – iront aux communautés. Il s'agit de la totalité des allocations familiales et de divers aspects des soins de santé

TABLEAU 1 TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX COMMUNAUTÉS ET AUX RÉGIONS

(estimations sur la base des besoins à politique inchangée en 2015⁽¹⁾⁽²⁾)

	Montants (milliards d'euros)	Pourcentages du PIB
Communautés	11,1	2,8
dont:		
Allocations familiales ⁽³⁾	6,4	1,6
Aspects des soins de santé et de l'aide aux personnes	4,5	1,1
Régions	7,6	1,9
dont:		
Politiques de l'emploi	4,2	1,0
Certaines dépenses fiscales	3,0	0,8
Total	18,7	4,6

Sources: gouvernement fédéral, BNB.

(1) Ne sont considérés dans ce tableau que les transferts qui auront lieu en 2015. Sont ainsi exclus ceux ayant déjà eu lieu (jardin botanique de Meise) et ceux qui se produiront plus tard (financement des infrastructures hospitalières en 2016 et pôles d'attraction interuniversitaires en 2018).

(2) À l'exclusion des droits de tirage et du contrôle de la disponibilité des chômeurs puisque ceux-ci faisaient déjà l'objet de dotations aux régions, tandis que les dépenses du Fonds de participation ne sont pas reprises car il s'agit de montants non récurrents.

(3) Ce montant ne comprend pas les allocations familiales que les communautés et les régions versaient déjà directement à leurs travailleurs avant la réforme.

et de l'aide aux personnes. Pour ce qui est des matières relatives aux personnes âgées, sont visées essentiellement les structures d'accueil comme les maisons de repos, les maisons de repos et de soins et les hôpitaux gériatriques isolés, ainsi que l'allocation d'aide aux personnes âgées.

Les autres dépenses de soins de santé transférées comprennent des éléments de santé mentale, de prévention et d'organisation des soins de première ligne. La plupart de ces compétences sont des dépenses aujourd'hui 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 des aspects de la politique de l'emploi. Ces transferts émanent à la fois du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale. Une partie de ces compétences, à savoir les réductions de certaines cotisations à la sécurité sociale, étaient jusqu'à présent considérées par l'Institut des comptes nationaux comme de moindres recettes. À partir du 30 septembre 2014, elles seront traitées comme des dépenses de subventions aux entreprises.

Les régions vont aussi acquérir des compétences significatives en matière de dépenses fiscales, lesquelles sont des moindres recettes d'un point de vue statistique. La principale dépense fiscale concerne le bonus logement. Une autre enveloppe non négligeable a trait à l'utilisation de titres-services et de chèques ALE.

Au total, à la suite de la sixième réforme de l'État, la part des communautés et des régions dans les recettes et, plus encore, dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques augmentera sensiblement. Sur la base de chiffres estimés pour 2015, les 3,8 points de pourcentage du PIB supplémentaires de dépenses primaires de ce sous-secteur seraient quasi exclusivement prélevés sur les dépenses de la sécurité sociale.

TABLEAU 2 DÉPENSES FISCALES TRANSFÉRÉES EN 2015

(millions d'euros)

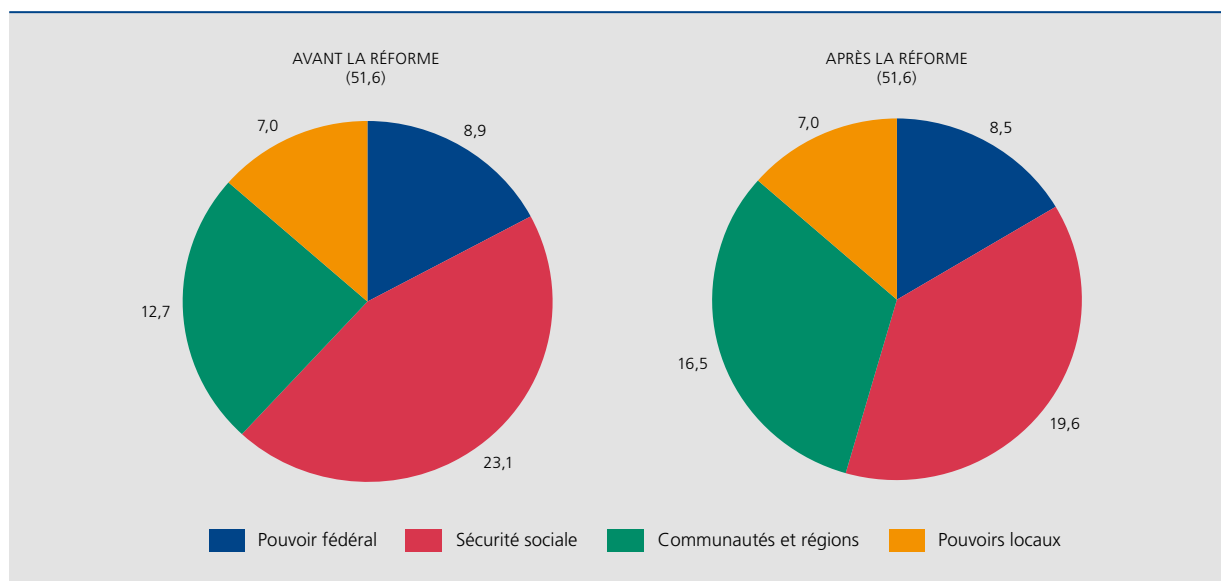
	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Total
Logement ⁽¹⁾	1 714	754	144	2 612
Titres-services et chèques ALE	219	94	34	347
Investissements économiseurs d'énergie et maisons passives	23	8	1	32
Autres ⁽²⁾	31	20	6	56
Total	1 986	876	186	3 048

Source: gouvernement fédéral.

(1) Dépenses liées aux emprunts hypothécaires contractés en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre (déduction fiscale pour habitation propre et unique, réduction majorée épargne-logement, déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires et primes d'assurance-vie).

(2) Impôt des non-résidents et autres éléments de l'IPP (sécurisation des habitations contre le vol et l'incendie, rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré et d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes).

GRAPHIQUE 5 DÉPENSES PRIMAIRES FINALES DES SOUS-SECTEURS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾
(pourcentages du PIB, estimations sur la base des chiffres de 2015)



Sources : gouvernement fédéral, ICN, BNB.

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

(2) Le classement des dépenses transférées a suivi une logique institutionnelle. Dans les comptes nationaux, certaines dépenses des communautés et des régions pourraient être vues comme des dépenses de la sécurité sociale.

(3) Les réductions de cotisations à la sécurité sociale transférées aux régions ont été reclassées en dépenses, en anticipation du changement attendu de la part de l'ICN dans le cadre du passage au SEC 2010.

(4) Contrairement à ce qui est fait dans le reste de l'article, les cotisations sociales imputées et les transferts fictifs du pouvoir fédéral aux autres sous-secteurs destinés au paiement des pensions de leurs travailleurs n'ont fait l'objet d'aucune correction et sont donc enregistrés de la même manière que dans les comptes des administrations publiques.

2.2 Nouveau système de financement

Cette section retrace les grandes lignes du nouveau système de financement des régions, puis des communautés. Une attention particulière est accordée aux contributions à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement qui ont été fixées dans la loi du 6 janvier 2014 et dont les montants et mécanismes n'avaient pas encore été convenus lors de l'accord sur la réforme de l'État du 10 octobre 2011. Une comparaison de la structure des recettes des quatre plus grandes communautés et régions est également présentée à titre d'illustration.

2.2.1 Nouveau financement des régions

Le nouveau financement des régions repose, en premier lieu, sur l'autonomie fiscale accrue dont elles bénéficieront. Elles pourront ainsi imposer des centimes additionnels dits élargis sur l'IPP. Cet aspect de la réforme a été mis en œuvre par la loi du 8 mai 2014 modifiant le Code des impôts sur le revenu. En 2015, ces additionnels correspondront à 25,99 % des recettes de l'IPP, soit environ 11,9 milliards d'euros, ou encore 3 % du PIB. Ils financeront 40 % des dépenses fiscales transférées et remplaceront la dotation IPP de base et la plus grande partie du terme

négalif, ce dernier compensant pour l'État fédéral la perte de recettes découlant du transfert de certains impôts aux régions en 2002. À politique inchangée, ils évolueront au rythme du produit de l'IPP, lequel dépassera tendanciellement celui du PIB en raison de deux facteurs : la progressivité de l'impôt, d'une part, et le vieillissement de la population, d'autre part, les pensions faisant partie de la base imposable mais pas du PIB.

Les 60 % restants de ces dépenses fiscales et 90 % des nouvelles compétences en matière d'emploi font l'objet d'un transfert de recettes de l'IPP de la part du pouvoir fédéral. Ces moyens attribués n'évoluent pas en fonction du produit de l'IPP mais ils évoluent avec l'inflation et, en partie, avec la croissance du PIB en volume. Ils sont répartis entre les régions selon la clé de l'IPP maintenu au niveau fédéral.

Une intervention de solidarité nationale prélevée sur les recettes fédérales de l'IPP est conservée en faveur des régions dont le rendement de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale. Les modalités en sont toutefois modifiées. Au final, l'écart entre les parts respectives d'une région dans la population et dans le produit de l'IPP sera corrigé à hauteur de 80 %, mais le montant de base

TABLEAU 3 STRUCTURE DE FINANCEMENT DES RÉGIONS APRÈS LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT

Éléments inchangés

Impôts régionaux et taxes régionales
Moyens attribués de l'IPP à la Région de Bruxelles-Capitale pour les communes
Certaines dotations reçues du pouvoir fédéral⁽¹⁾
Transferts reçus d'autres entités fédérées⁽²⁾
Autres recettes non fiscales

Éléments nouveaux ou modifiés

Éléments neutralisés en 2015 par le montant de transition⁽³⁾

Additionnels régionaux à l'IPP
Moyens attribués de l'IPP

- Moyens transférés pour les nouvelles compétences (emploi et dépenses fiscales)
- Moyens transférés pour les compétences résiduelles (nouvelles et anciennes)
- Intervention de solidarité nationale révisée
- Mécanisme de transition⁽⁴⁾

Recettes non fiscales transférées (amendes routières)
Dépenses fiscales transférées (signe négatif)

Éléments non neutralisés par le montant de transition

Moyens attribués de l'IPP

- Contribution à l'assainissement des finances publiques (ponctions structurelles sur divers moyens transférés)
- Contribution au coût du vieillissement (réduction de la liaison à la croissance économique de divers moyens transférés)
- Certains aspects du refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale (compensations navetteurs et fonctionnaires internationaux)

Transferts reçus (dotations)

- Responsabilisation climat (le cas échéant)
- Partie du refinancement des institutions bruxelloises bénéficiant à la Région de Bruxelles-Capitale ou transitant par celle-ci (dotations mobilité, sécurité, primes linguistiques et mainmorte)

p.m. Dépenses nouvelles: responsabilisation pension et, le cas échéant, climat

Éléments issus de transferts entre entités fédérées

Transfert de la Communauté française à la Région wallonne (Sainte-Émilie)

(1) Beliris, dotations pour la reprise par les régions de la collecte de certains impôts régionaux, etc.

(2) Par exemple la dotation versée par la Communauté française à la Région wallonne à la suite de l'accord de la Saint-Quentin.

(3) Ce montant prend notamment en compte la restructuration et la suppression d'anciens mécanismes de financement des régions comme les droits de tirage en matière de remise au travail des chômeurs.

(4) Il est également tenu compte d'une estimation des besoins afférents aux nouvelles compétences transférées aux régions pour calculer le montant de transition. Ce mécanisme capte, notamment, l'écart entre les répartitions régionales des moyens et des besoins en 2015.

sur lequel la correction est appliquée comprend désormais des moyens régionaux et communautaires. En 2015, les montants transférés à ce titre aux Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale seront réduits, mais ils évolueront dorénavant non seulement avec l'inflation mais aussi avec la croissance économique.

Une nouvelle dotation résiduelle, également constituée de moyens attribués de l'IPP fédéral, rassemble les moyens prévus pour d'anciennes compétences, à savoir celles transférées en 1993 et en 2002, de même que pour diverses nouvelles compétences régionales.

Compte tenu de l'ensemble des changements apportés au mode de financement des régions, dont seuls les plus importants ont été rappelés ici, certaines entités verraient leurs moyens rabaissés ou accrus par rapport au système antérieur. Un mécanisme de transition, sous la forme d'un facteur d'égalisation, a donc été prévu afin d'assurer qu'aucune entité ne gagne ni ne perde au moment du basculement de l'ancienne loi de financement vers la nouvelle. Les montants de ce facteur seront figés en termes nominaux pendant dix ans, avant de s'éteindre progressivement au cours des dix années suivantes.

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 le pouvoir fédéral et les régions. Il s'agit du refinancement des institutions bruxelloises et des deux mécanismes de responsabilisation, l'un en matière de pensions et l'autre en matière de climat, ainsi que des contributions à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement (cf. sous-section 2.2.3. pour ces dernières).

Les institutions bruxelloises – Région de Bruxelles-Capitale, communes et commissions communautaires française et flamande – bénéficieront de moyens supplémentaires jusqu'à concurrence d'environ 0,1 % du PIB à l'horizon de 2015, lesquels seront générés par divers canaux. Ainsi, étant donné le flux net de navetteurs entrant dans cette région, une correction intègre, à compter de 2014, une partie des revenus des navetteurs en provenance des deux autres régions. Il s'agit d'un transfert horizontal, c'est-à-dire entre les régions, opéré par le biais de recettes attribuées de l'IPP transférées par le pouvoir fédéral. Un autre mécanisme indemnise, aussi à partir de 2014 et par le biais des recettes de l'IPP transférées, la Région de Bruxelles-Capitale pour les rentrées qu'elle ne perçoit pas sur les salaires des fonctionnaires d'institutions internationales comme la CE et l'OTAN. Seule la part plus élevée de ces fonctionnaires dans la base imposable de la Région de Bruxelles-Capitale que

dans celle des deux autres régions fait l'objet de cette compensation. Enfin, des dotations sont consacrées à des dépenses spécifiques, comme la sécurité, la mobilité et les primes de bilinguisme. Une partie du refinancement est tombée dans l'escarcelle des institutions bruxelloises dès 2012.

À titre de contribution au coût budgétaire du vieillissement, les régions versent désormais une cotisation à l'État fédéral pour les pensions de leurs fonctionnaires. En effet, jusqu'à présent, c'était le pouvoir fédéral qui assumait en pratique la quasi-totalité des coûts de ces pensions.

En application du mécanisme de responsabilisation climat, si une région dépasse l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire, elle reçoit un bonus financier. À l'inverse, si elle ne l'atteint pas, elle doit s'acquitter d'un malus. Dans la suite de cet article, on considère que chaque région réalise son objectif, ni plus ni moins.

Enfin, en application des accords de la Sainte-Émilie, la Région wallonne reçoit de la Communauté française une dotation pour les compétences dont elle reprend l'exercice sur son territoire. Il s'agit principalement des allocations familiales et de la plupart des dépenses de santé et d'aide aux personnes.

2.2.2 Nouveau financement des communautés

Le mode de financement des communautés repose, comme précédemment, sur des moyens transférés par le pouvoir fédéral, que ceux-ci prennent la forme de dotations ou de recettes fiscales transférées.

La plupart des transferts fédéraux sont répartis entre les communautés selon des clés reflétant des besoins pour des compétences spécifiques. Ainsi, des clés démographiques sont prévues pour répartir les moyens destinés aux nouvelles compétences communautaires: le nombre d'enfants de 0 à 18 ans pour les allocations familiales, le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans pour les soins de santé et l'aide au profit des personnes âgées, la population totale pour les autres aspects des soins de santé et de l'aide aux personnes (hors infrastructures hospitalières). En outre, le nombre d'élèves fréquentant les écoles francophones et néerlandophones est la clé utilisée pour répartir les recettes de TVA transférées. Ces dernières englobent désormais, outre l'ancien transfert TVA de base – à savoir la partie du transfert TVA qui était déjà partagée suivant le nombre d'élèves précédemment –, la partie « liaison à la croissance économique » des moyens supplémentaires du Lambermont sur la période 2010-2015, la compensation pour la redevance radio-TV qui

TABLEAU 4 STRUCTURE DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES COMMISSIONS COMMUNAUTAIRES APRÈS LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT

Éléments inchangés

- Certaines dotations reçues du pouvoir fédéral⁽¹⁾
- Transferts reçus d'autres entités fédérées⁽²⁾
- Autres recettes non fiscales

Éléments nouveaux ou modifiés

Éléments neutralisés en 2015 par le montant de transition

- Moyens attribués de la TVA (mécanisme révisé⁽³⁾)
- Moyens attribués de l'IPP
 - Moyens IPP restructurés
 - Mécanisme de transition⁽⁴⁾
- Moyens attribués à la Cocom et à la Communauté germanophone⁽⁵⁾
- Dotations fédérales pour la plupart des nouvelles compétences⁽⁶⁾

Éléments non neutralisés par le montant de transition

- Moyens attribués de l'IPP
 - Contribution à l'assainissement des finances publiques (ponctions structurelles sur divers moyens transférés)
 - Contribution au coût du vieillissement (réduction de la liaison à la croissance économique de divers moyens transférés)
 - Parties Cocof et VGC du refinancement des institutions bruxelloises

p.m. Dépenses nouvelles : responsabilisation pension

- (1) Précompte professionnel des universités, financement des étudiants étrangers, coopération interuniversitaire, Loterie nationale, Institut de médecine tropicale, jardin botanique de Meise, etc.
- (2) Il s'agit surtout de transferts reçus par les commissions communautaires de la part de la Communauté française (dotation Saint-Quentin pour la Cocof), de la Communauté flamande ou de la Région de Bruxelles-Capitale. On y retrouve aussi des dotations de la Région wallonne à la Communauté germanophone, notamment à la suite du transfert de certaines compétences.
- (3) La révision du mécanisme affecte également la composition des moyens attribués de la TVA. Ceux-ci comprendront aussi l'ancienne dotation compensatoire pour la redevance radio-TV que les communautés percevoient depuis 2002 en raison du transfert de cette redevance aux régions.
- (4) Il est également tenu compte d'une estimation des besoins afférents aux nouvelles compétences transférées aux communautés pour calculer le montant de transition. Ce mécanisme capte, notamment, l'écart entre les répartitions communautaires des moyens et des besoins en 2015.
- (5) À partir de 2015, les anciennes dotations générales versées par le pouvoir fédéral à la Communauté germanophone et à la Cocom seront converties en recettes fiscales transférées. Les droits de tirage pour la remise au travail des chômeurs en Communauté germanophone seront intégrés au financement général de cette Communauté par le biais de recettes fiscales transférées.
- (6) Allocations familiales, personnes âgées, autres soins de santé et aide aux personnes, infrastructures hospitalières, justice et pôles d'attraction interuniversitaires.

était attribuée aux communautés en raison du transfert de cette redevance aux régions en 2002 et un montant finançant un ensemble composite de compétences nouvelles.

La restructuration des ressources dont les communautés disposent pour financer leurs anciennes compétences a également affecté les recettes de l'IPP transférées. Comme précédemment, elles sont partagées entre les communautés en fonction du produit de cet impôt. Ces recettes sont désormais constituées de l'ancien transfert IPP de base augmenté des moyens TVA supplémentaires liés au Lambermont autres que la partie « liaison à la

croissance économique » 2010-2015, déplacée vers le transfert TVA réformé.

Comme pour les régions, un mécanisme de transition est prévu afin d'assurer qu'aucune entité ne perde ni ne gagne de ressources au moment du basculement vers la nouvelle loi de financement. Certains éléments interviennent toutefois après l'application du mécanisme de transition afin d'induire un effet budgétaire immédiat favorable au pouvoir fédéral. Il s'agit des contributions à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement et de la responsabilisation pensions.

L'incidence budgétaire de cette dernière sera plus lourde pour les communautés que pour les régions, étant donné que les premières emploient davantage de travailleurs que les secondes, en particulier les enseignants.

2.2.3 Contributions des communautés et des régions à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement

La loi de financement prévoit désormais plusieurs contributions des communautés et des régions à l'assainissement des finances publiques. En 2014, une ponction non récurrente de 250 millions d'euros est prélevée sur les moyens de l'IPP qui leur sont attribués selon l'ancienne loi de financement. Des montants forfaitaires sont fixés pour chaque communauté et région.

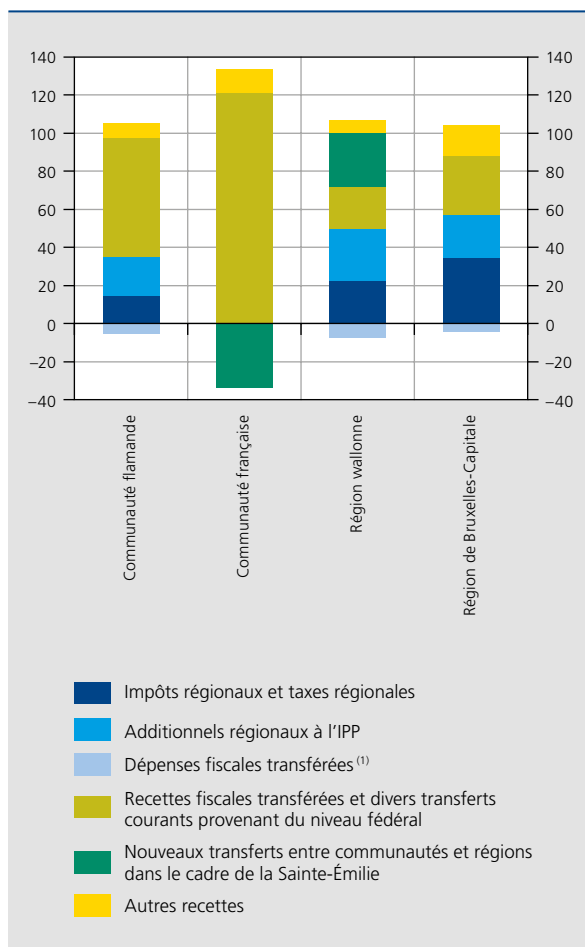
À partir de 2015, la loi de financement organisera des prélèvements structurels sous la forme d'amputations des recettes fiscales transférées en vue d'atteindre, en ce compris un effet induit sur l'intervention de solidarité nationale révisée, une contribution de l'ensemble des communautés et des régions de 1,25 milliard d'euros, qui sera portée à quelque 2,5 milliards d'euros à compter de 2016. Les recettes fiscales transférées concernées sont les moyens de l'IPP prélevés pour financer les nouvelles politiques de l'emploi pour les régions et ceux destinés aux communautés et à la Commission communautaire commune (Cocom).

En outre, à partir de 2017, un effort additionnel tendant vers 0,2 % du PIB en 2030 sera demandé aux entités fédérées, en réduisant plus avant la liaison à la croissance économique d'un certain nombre de dotations ou de recettes fiscales transférées. Il s'agit, pour les régions, des recettes de l'IPP transférées dans le cadre des nouvelles compétences en emploi et en dépenses fiscales, dont la liaison à la croissance retombera de 75 à 55 %, ainsi que de la nouvelle dotation résiduelle, dont la liaison sera ramenée de 100 à 55 %. Pour les communautés, la liaison à la croissance économique reviendra de 82,5 à 65 % pour les dotations relatives aux soins de santé ainsi qu'aux personnes âgées et de 75 à 55 % pour les recettes de l'IPP. Les moyens transférés à la Cocom verront également leur liaison à la croissance diminuer, de 82,5 à 65 %.

2.2.4 Structure des recettes des principales communautés et régions

Compte tenu de l'ensemble des changements apportés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 et par les décrets mettant en œuvre les accords de la Sainte-Émilie, la structure

GRAPHIQUE 6 VENTILATION DES RECETTES EN 2015
(parts des recettes totales de chaque entité, pourcentages)



Sources : gouvernement fédéral, ICN, BNB.

(1) Les dépenses fiscales transférées constituent des moindres recettes. L'incidence de ce transfert de compétences est compensée dans d'autres rubriques (pour partie en additionnels régionaux à l'IPP et pour partie en recettes fiscales transférées par le pouvoir fédéral aux régions).

des recettes des communautés et des régions sera sensiblement modifiée dès 2015. En outre, cette structure sera très différente d'une entité à l'autre. La ventilation des recettes des quatre principales entités fédérées présentée dans cette sous-section est celle à politique inchangée pour l'année 2015.

La ventilation des recettes de la Communauté française est la plus atypique en ce sens que cette dernière est exclusivement financée par les transferts en provenance du pouvoir fédéral issus de la loi de financement et par des recettes diverses (par exemple, des minervaux sur les études dans l'enseignement supérieur). Cette institution transfère en outre environ un tiers de ses recettes à la Région wallonne et à la Cocom dans le cadre des accords de la Sainte-Émilie.

Ce transfert « Sainte-Émilie » en provenance de la Communauté française représente 28 % des recettes de la Région wallonne. Les transferts émanant du pouvoir fédéral au titre de la loi de financement, principalement des recettes fiscales transférées, ne constituent plus que 22 % des recettes de cette région. La moitié des recettes de cette dernière sont des recettes fiscales propres, qu'il s'agisse des nouveaux additionnels à l'IPP (28 %) ou des anciens impôts et taxes régionaux (22 %).

Ces anciens impôts et taxes, couvrant notamment les droits d'enregistrement et de succession, sont toujours la première source de financement de la Région de Bruxelles-Capitale, à hauteur d'environ 35 %. Les additionnels à l'IPP ajoutent une quinzaine de pour cent aux recettes fiscales propres. Les transferts issus de la loi de financement, principalement les recettes de l'IPP, génèrent 31 % des recettes de cette Région.

La position de la Communauté flamande, réunissant des compétences communautaires et régionales, est intermédiaire entre les extrêmes de la Communauté française et ceux des deux autres régions. Les transferts issus de la loi de financement, qu'il s'agisse de recettes de l'IPP ou de TVA ou de dotations fédérales, apportent près de 63 % des ressources de cette entité. Les nouveaux additionnels à l'IPP représentent un peu plus d'un cinquième des revenus de la Communauté flamande, tandis que les anciens impôts et taxes régionaux amènent 15 %.

3. Nouveau cadre budgétaire

Le cadre dans lequel s'inscrit la politique budgétaire des différents pouvoirs publics belges a été considérablement modifié ces dernières années, en raison à la fois des ajustements importants apportés à la réglementation européenne et de la sixième réforme de l'État. Cette partie traitera d'abord de ces changements. Elle abordera ensuite la trajectoire normative proposée dans ce cadre.

3.1 Changements récents importants

Dans un État fédéral comme la Belgique, chaque entité contribue à la réalisation des objectifs budgétaires qui s'appliquent au niveau de l'ensemble des administrations publiques. En vue d'assurer la nécessaire coordination de la politique des différents gouvernements, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » a été créée au sein du Conseil supérieur des finances (CSF) par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Dans ses avis, elle formule des recommandations en matière de soldes budgétaires, tant pour l'ensemble des

administrations publiques que pour chacune des communautés et des régions considérées séparément, lesquelles forment généralement la base des accords de coopération en matière d'objectifs budgétaires conclus au sein du Comité de concertation du gouvernement fédéral et des gouvernements des communautés et des régions. Ces accords constituent la pierre angulaire de la coordination de la politique budgétaire en Belgique.

La politique budgétaire des administrations publiques belges est depuis longtemps largement déterminée par les règles européennes. Ces dernières années, les directives européennes à visée budgétaire ont été renforcées, en raison de la crise de la dette souveraine, par l'instauration du « Six-Pack », du « Two-Pack » et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, et en particulier par son volet budgétaire, plus connu sous l'appellation de pacte budgétaire ou « Fiscal Compact ». Ce dernier a été mis en œuvre par l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires.

Un aspect important de cet accord de coopération est la transposition en droit belge de la « règle d'or » du pacte budgétaire. Celle-ci stipule que le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent. Elle est considérée comme étant respectée dès lors que le solde structurel annuel de l'ensemble des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique au pays ou qu'il est conforme à la trajectoire de convergence requise vers cet objectif.

En outre, l'accord de coopération formalise les pratiques de coordination existantes en donnant une base légale aux fonctions de recommandation et d'évaluation de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics ». De plus, les responsabilités de celle-ci ont été élargies. Ainsi, elle doit émettre un avis sur la répartition, entre les différents niveaux de pouvoir, de l'objectif budgétaire annuel de l'ensemble des administrations publiques, en termes tant nominaux que structurels. Elle est également désignée comme étant l'organisme indépendant chargé, notamment, d'assurer le suivi de ces décisions et d'évaluer, plus globalement, le respect des engagements pris par les gouvernements. Il lui est aussi demandé d'émettre un avis sur l'ampleur de l'éventuelle correction à apporter et de surveiller l'implémentation des mesures. Par ailleurs, elle a pour nouvelle mission de proposer un partage entre les différents niveaux de gouvernement d'une éventuelle sanction financière imposée par le Conseil de l'Union européenne, en proportion des dérapages identifiés.

L'accord de coopération spécifie en outre que l'objectif budgétaire global des administrations publiques fait au préalable l'objet d'une discussion au sein du Comité de concertation et que ce dernier doit approuver la répartition des objectifs entre les différents niveaux de pouvoir.

Un autre changement récent majeur ayant une influence sur le cadre budgétaire et, en particulier, sur la fixation des objectifs budgétaires de chaque entité concerne l'instauration, à partir de 2014, d'une série de mécanismes dans la nouvelle loi de financement (cf. section 2.2.). Il s'agit des contributions des communautés et des régions pour les pensions de leurs fonctionnaires, à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement.

3.2 Trajectoire budgétaire normative des communautés et des régions

En 2009, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF a commencé à formuler des propositions destinées à assainir les finances publiques. Cela s'imposait après que le déficit public avait gonflé dans le sillage de la crise financière et économique. Il convenait, dans la formulation de ces propositions, non seulement de fixer des objectifs budgétaires globaux, en particulier l'équilibre budgétaire pour 2015 au plus tard, mais également de tendre vers un partage clair et équilibré des efforts entre les différents sous-secteurs des administrations publiques. Un autre critère important était de garantir la soutenabilité budgétaire de chaque niveau de pouvoir.

Dans le courant de 2009, la Section a proposé quatre trajectoires possibles de partage des efforts d'assainissement entre l'Entité I, constituée du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale, et l'Entité II, regroupant les communautés et les régions ainsi que les pouvoirs locaux. À la fin de 2009, le Comité de concertation a décidé de fonder la répartition jusqu'en 2012 sur la part dans les dépenses primaires finales⁽¹⁾. Ce critère présente l'avantage de tenir compte des positions relatives en matière d'intervention des pouvoirs publics, et il trouve sa légitimation dans le fait que la soutenabilité budgétaire repose plus particulièrement sur une maîtrise à long terme du rayon d'action du secteur public. Selon des simulations effectuées par la Section, l'application de cette clé de répartition entraînerait, vu le déficit initial moins substantiel de l'Entité II, une divergence dans les trajectoires budgétaires normatives, avec un excédent estimé à environ 1 % du PIB pour l'Entité II en 2015 et un déficit comparable pour l'Entité I. Une telle évolution n'est toutefois pas conforme à la soutenabilité budgétaire de chaque niveau de pouvoir, et elle peut poser problème à certaines composantes de l'Entité II censées accumuler durablement des surplus budgétaires. De tels excédents ne se justifient

en effet pas pour l'Entité II, dont la charge d'endettement demeure relativement limitée et pour laquelle la question du préfinancement des dépenses liées au vieillissement ne se pose pas dans le cadre du partage des compétences.

Dans ses avis entre septembre 2009 et mars 2011, la Section recommandait dès lors une réforme institutionnelle de manière à permettre une convergence des perspectives et des trajectoires budgétaires des différentes entités. Vu l'accord sur la réforme de l'état en octobre 2011, la Section a, en mars 2012, pris comme point de départ pour le partage des objectifs budgétaires, le retour à l'équilibre nominal en 2015 pour chaque niveau de pouvoir, y compris chaque communauté et chaque région, en conditionnant cette nouvelle trajectoire à un transfert de charges de l'Entité I vers l'Entité II. Pour ce qui est de ce dernier, il importait de concrétiser les modalités de la participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques prévues dans l'accord sur la réforme de l'État. Dans son avis de mars 2013, la Section a réitéré ce principe et a examiné deux visions possibles de contribution de l'Entité II à l'effort d'assainissement budgétaire.

En juillet 2013, un accord politique définitif a été conclu quant à la sixième réforme de l'État lequel induisait un transfert de charges budgétaires de l'Entité I à l'Entité II. Dans son avis de mars 2014, la Section a pris acte de cet accord politique et de ce transfert de charges qu'elle a estimé à 0,7 % du PIB pour l'année 2017 et a retenu en conséquence le principe d'un équilibre budgétaire pour l'Entité II et ses composantes durant la période 2014-2017, le reste des efforts devant être consentis par l'Entité I⁽²⁾. Au cours de la période 2014-2017, l'ensemble des communautés et des régions et chaque entité fédérée considérée séparément devraient poursuivre l'objectif d'un équilibre nominal tous les ans. Ces objectifs ont été repris à titre indicatif dans le programme de stabilité de la Belgique d'avril 2014.

4. Projections intégrant le nouveau cadre institutionnel

Deux exercices de projection ont été réalisés pour les différentes communautés et régions, l'un esquisant les soldes de financement à politique inchangée à l'horizon de 2030 et l'autre calculant les taux de croissance, compatibles avec le retour à l'équilibre budgétaire à partir de 2015, des dépenses primaires autres que celles liées à la

(1) L'Entité I devait dès lors prendre en charge 65 % des efforts durant l'ensemble de la période, et l'Entité II 35 %. Ces pourcentages ont été dérivés de la répartition des dépenses entre ces entités au cours de la période 2006-2008, telles qu'elles étaient disponibles à l'été de 2009.

(2) Les années 2014 et 2015 constitueront une exception en ce qu'un excédent de 0,1 % du PIB est prescrit pour l'Entité II en raison d'un surplus transitoire demandé aux pouvoirs locaux, étant donné leur cycle d'investissements.

réforme de la loi de financement. La première section reprend les principaux éléments de méthode et hypothèses sous-jacents à ces projections.

4.1 Hypothèses et méthode

Les points de départ de ces projections sont, pour 2013, les comptes des administrations publiques d'avril 2014 établis par l'ICN selon le SEC 95.

Pour l'année 2014, la méthodologie est similaire à celle suivie pour les prévisions publiées en juin dernier par la Banque. Les taux de croissance des dépenses primaires sont inférés d'une analyse des budgets initiaux des principales entités. À partir de 2014, les recettes sont estimées en fonction de la loi de financement sur la base d'un cadre macroéconomique correspondant à celui des prévisions de juin de la Banque jusqu'en 2016 et, par la suite, à celui du rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement paru en juillet. Le cadre démographique est tiré des perspectives de la population 2013-2060 publiées en avril.

Les incidences du passage à la nouvelle loi de financement et des décrets mettant en application les accords de la Sainte-Émilie ont été intégrées. Dans une logique de politique inchangée, il est supposé que les entités fédérées reprennent les compétences du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale telles qu'elles auraient été mises en œuvre par ces sous-secteurs en l'absence de réforme de l'État. Elles n'exercent donc pas leur autonomie de décision en ces matières. De même, par hypothèse, les régions n'utilisent pas leur autonomie fiscale.

Sauf exceptions, les autres recettes sont supposées évoluer avec le PIB nominal. En ce qui concerne les impôts et taxes régionaux, il a été tenu compte, à l'instar des prévisions de juin de la Banque, des mesures adoptées ainsi que de l'incidence de certains facteurs temporaires, comme la régularisation fiscale et le raccourcissement d'un mois des délais de déclaration en matière de droits de succession. Un autre facteur temporaire retenu est le transfert en 2013, en provenance du pouvoir fédéral, d'une partie du produit de la vente de licences de téléphonie mobile. Aucun dividende n'est attendu de la part de KBC en 2014 ni en 2016. Cette banque devrait rembourser à la Communauté flamande le capital injecté par cette dernière d'ici 2020, comme convenu avec la CE.

L'analyse des dépenses primaires pour l'année 2014 prend en considération, entre autres, la révision à la baisse de l'inflation à la suite de la réduction de la TVA sur l'électricité. Il en résulte notamment un report à 2015 de l'indexation des salaires des travailleurs des administrations

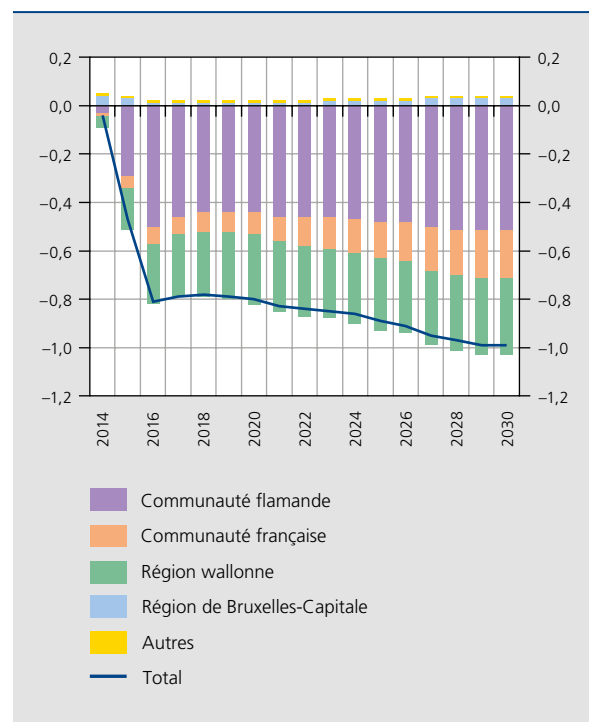
communautaires et régionales. Le partenariat public-privé (PPP) « Scholen van Morgen » est ajouté aux dépenses de la Communauté flamande. En 2015, les dépenses primaires sont aussi corrigées de l'incidence temporaire des ventes de bâtiments et de terrains réalisées l'année précédente.

Il n'a pas été tenu compte des mesures annoncées dans les déclarations de politique régionales et communautaires communiquées en juillet. Les projections illustrent donc le contexte budgétaire dans lequel ces mesures ont été décidées.

4.2 Évolution attendue des soldes de financement à politique inchangée

L'exercice de projection des soldes de financement à politique inchangée repose sur l'hypothèse supplémentaire d'une évolution, à partir de 2015, des dépenses primaires autres que celles liées à la révision de la loi de financement

GRAPHIQUE 7 SOLDES DE FINANCEMENT SI LES DÉPENSES PRIMAIRES AUTRES QUE CELLES LIÉES À LA RÉVISION DE LA LOI DE FINANCEMENT ⁽¹⁾ AUGMENTENT AU RYTHME DU PIB NOMINAL À PARTIR DE 2015
(pourcentages du PIB)



Sources : BFP, CEV, gouvernement fédéral, ICN, BNB.

(1) Les dépenses liées à la révision de la loi de financement sont les dépenses primaires afférentes aux compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État, la contribution de responsabilisation pension et les transferts découlant des accords de la Sainte-Émilie.

égale à celle du PIB nominal, hormis les corrections évoquées à la fin de la section précédente.

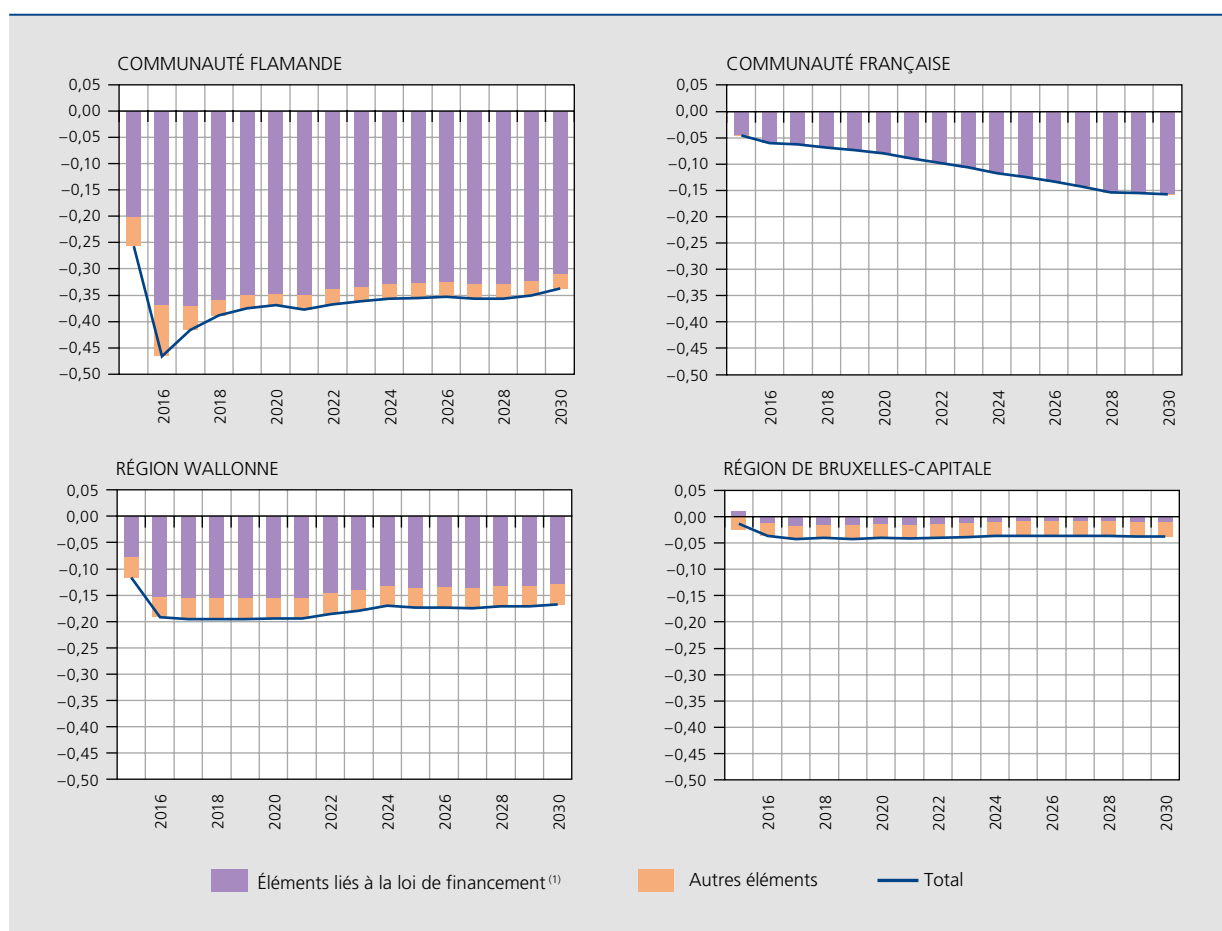
Pour ce qui est de l'ensemble des communautés et des régions, le déficit attendu, limité en 2014, devrait se creuser en 2015 et en 2016, pour se stabiliser aux alentours de 0,8% du PIB jusqu'en 2021, avant de repartir à la hausse jusqu'en 2030. Un profil assez semblable peut être observé en Communauté flamande, en Communauté française et en Région wallonne. En Région de Bruxelles-Capitale, l'excédent de 2014 s'étiolera au cours des années à venir, jusqu'à devenir quasi nul en 2017. Le surplus de cette région gonflera à nouveau quelque peu par la suite.

Les mouvements du solde primaire expliquent en grande partie ceux du solde de financement. L'alourdissement des charges d'intérêt, faible au début de la période, s'amplifiera par la suite en raison de la dynamique de la dette.

Les éléments liés à la loi de financement expliquent dans une large mesure l'évolution du solde primaire par rapport à 2014 en Communauté flamande, en Communauté française et en Région wallonne. Plus particulièrement, la contribution à l'assainissement des finances publiques, portée de 250 millions d'euros en 2014 à 1,25 milliard en 2015 puis à 2,5 milliards en 2016, pèsera sur les finances de chacune des entités fédérées. Les finances des communautés seront également obérées par les contributions de responsabilisation pension, dont le coût augmentera jusqu'en 2028.

En Communauté flamande, les éléments liés à la loi de financement détérioreront nettement le solde primaire en 2015 et en 2016 en raison, principalement, de la contribution structurelle à l'assainissement des finances publiques. En 2015, les recettes ne seront plus soutenues par l'effet temporaire favorable exercé par la régularisation fiscale l'année précédente, tandis que les dépenses

GRAPHIQUE 8 DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DU SOLDE PRIMAIRE
(points de pourcentage du PIB, par rapport à 2014)



Sources : BFP, CEV, gouvernement fédéral, ICN, BNB.

(1) Principalement, les recettes fiscales transférées, la plupart des dotations fédérales, l'autonomie fiscale, les transferts de compétences en recettes et en dépenses, les transferts découlant des accords de la Sainte-Émilie et la responsabilisation pension.

subiront le contrecoup des ventes de bâtiments et de terrains actées en 2014 et qu'elles seront affectées par le PPP « Scholen van Morgen ». En 2016, l'incidence des facteurs autres que ceux liés à la loi de financement sera maximale en raison, entre autres, de ce PPP et de l'absence de dividendes distribués par KBC cette année-là.

En Communauté française, la détérioration du solde primaire sera entièrement imputable aux éléments liés à la loi de financement. À l'horizon de 2016, l'incidence de la contribution à l'assainissement des finances publiques prévaudra, mais, à long terme, c'est la contribution de responsabilisation pension qui entraînera le coût le plus substantiel.

En Région wallonne, l'essentiel de la détérioration du solde primaire en 2015 et en 2016 sera due à la contribution à l'assainissement des finances publiques. À partir de 2015, la Région subira aussi le contrecoup à la fois de mesures ponctuelles adoptées en 2014, comme la vente du réseau de fibres optiques de la Sofico, et d'effets temporaires en matière de droits de succession à la suite de la régularisation fiscale.

Dès 2015, le solde primaire de la Région de Bruxelles-Capitale se détériorera mais, contrairement aux autres entités fédérées, cela résultera exclusivement des éléments autres que ceux liés à la loi de financement, telles les répercussions de mesures ponctuelles adoptées en 2014 (ventes de bâtiments et de terrains) et d'effets temporaires en matière de droits de succession (régularisation fiscale). Cette région bénéficiera encore en 2015 de la dernière phase du refinancement obtenu dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Cet effet l'emportera sur celui de la contribution à l'assainissement des finances publiques.

4.3 Efforts requis pour rejoindre l'équilibre budgétaire en 2015

Un autre exercice de simulation consiste à apprécier les marges de manœuvre éventuelles des entités en termes de croissance réelle admissible des dépenses primaires autres que celles liées à la révision de la loi de financement pour atteindre l'objectif d'équilibre budgétaire en 2015 et y rester, comme le recommande la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF. Pour cet exercice, le point de départ pour 2014 est le même que celui de la projection à politique inchangée. Les dépenses primaires liées à la révision de la loi de financement et les recettes évoluent de la même manière que dans le scénario à politique inchangée.

Pour l'ensemble des communautés et des régions, après une évolution modérée des dépenses primaires estimée à 1 % en 2014 en termes réels, le retour à l'équilibre requerrait une réduction de 1,5 % des dépenses primaires en 2015 et de 1 % encore en 2016. Ces efforts sont dus non seulement à la nécessité de rejoindre l'équilibre, mais aussi et surtout à la contrainte supplémentaire qu'impose la contribution à l'assainissement des finances publiques. D'ailleurs, par la suite, les dépenses primaires pourront progresser en moyenne annuelle de quelque 1,6 % sur les trois dernières années de la législature régionale devant s'achever en 2019.

La Région wallonne est, parmi les principales entités fédérées, celle subissant la contrainte la plus forte en termes de rythme admissible de croissance réelle des dépenses primaires autres que celles liées à la révision de la loi de financement, c'est-à-dire si l'effort budgétaire ne concernait ni les recettes ni les dépenses transférées à la suite de la sixième réforme de l'État. Ces autres dépenses

TABLEAU 5 CROISSANCE RÉELLE ADMISSIBLE DES DÉPENSES PRIMAIRES AUTRES QUE CELLES LIÉES À LA RÉVISION DE LA LOI DE FINANCEMENT POUR ATTEINDRE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN 2015 ET Y RESTER
(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, données déflatées par le déflateur du PIB)

	2014 ⁽¹⁾	2015	2016	Moyenne 2017-2019
Communauté flamande	1,0	-1,7	-1,3	1,8
Communauté française	-0,2	-0,3	1,2	1,4
Région wallonne	0,5	-6,7	-2,7	1,6
Région de Bruxelles-Capitale	5,7	6,2	-0,8	1,4
Total	1,0	-1,5	-1,0	1,6

Sources: BFF, CEV, gouvernement fédéral, ICN, BNB.

(1) Évolution des dépenses compatibles avec l'estimation calquée sur les prévisions de la Banque de juin 2014.

primaires devraient être amputées de 6,7 % en 2015 et de 2,7 % de plus en 2016. Cette contrainte plus importante que pour les autres entités résulte d'une position budgétaire estimée moins favorable en 2014. La Région wallonne est en effet l'entité dont le déficit serait le plus élevé cette année-là.

À l'inverse, la Région de Bruxelles-Capitale bénéficiera d'un surplus en 2014 et de la dernière tranche de refinancement des institutions bruxelloises en 2015. Elle pourrait préserver l'équilibre tout en affichant une vive croissance de ses dépenses primaires autres que celles liées à la révision de la loi de financement. En 2016, en revanche, elle devrait comprimer ces dépenses de 0,8 %, la contribution à l'assainissement prenant le pas sur le refinancement et le point de départ en 2015 étant l'équilibre.

Les Communautés française et flamande occupent une position intermédiaire avec, dans le scénario esquissé, une diminution nécessaire, en termes réels, des dépenses primaires autres que celles liées à la révision de la loi de financement en 2015, mais d'une moindre ampleur qu'en Région wallonne.

La simulation effectuée illustre la difficulté de réaliser les efforts d'assainissement dans les principales entités fédérées autres que la Région de Bruxelles-Capitale sur la seule base des anciennes dépenses. Vu l'importance de l'ajustement à consentir, il est également possible d'envisager des mesures sur les nouvelles compétences en dépenses et du côté des recettes.

5. Accords de gouvernement des communautés et des régions

Les accords de gouvernement qui ont été conclus au sein des différentes entités fédérées dans le courant du mois de juillet 2014 reflètent la situation budgétaire telle qu'elle a été décrite dans les parties précédentes.

Les gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté flamande s'appliquent à maintenir leurs budgets en équilibre tout au long de la législature devant s'achever en 2019. Les gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne visent, quant à eux, l'équilibre budgétaire pour 2018.

Pour atteindre ces objectifs, toutes les entités envisagent de limiter sensiblement l'évolution de leurs dépenses. Plusieurs mesures spécifiques, qui sortiront leurs effets surtout au début de la législature, ont été élaborées dans

cette optique. De même, certaines entités entendent réduire fortement le nombre de recrutements.

Les régions vont en outre exercer leurs nouvelles compétences en matière de fiscalité. La Région de Bruxelles-Capitale vise à alléger quelque peu la charge fiscale sur le travail pour la déplacer vers l'immobilier. Dans ce cadre, le bonus logement pourrait être modifié. La Région flamande a décidé de maintenir le bonus logement, mais de ne plus l'indexer pour les contrats existants; l'avantage fiscal pour les nouveaux contrats serait en outre limité. La Région wallonne, quant à elle, rabotera l'avantage fiscal lié aux titres-services et envisage une réforme du bonus logement.

Conclusions

Sur la base des comptes des administrations publiques publiés en avril 2014, les comptes des communautés et des régions considérées globalement étaient quasiment en équilibre en 2013. La Communauté flamande et la Région de Bruxelles-Capitale présentaient de petits excédents, tandis que la Communauté française et la Région wallonne enregistraient de légers déficits.

En sus d'un transfert substantiel de compétences vers les communautés et les régions et d'une autonomie fiscale accrue pour les régions, la révision de la loi de financement occasionne un transfert de charges du pouvoir fédéral vers les communautés et les régions. En 2015 et en 2016, ce transfert revêtira la forme de contributions à l'assainissement des finances publiques. Au-delà, il s'agira surtout de contributions au coût du vieillissement. La sixième réforme de l'État a également institué un refinancement des institutions bruxelloises à partir de 2012.

À politique inchangée, avant la mise en œuvre des mesures évoquées dans les accords de gouvernement conclus cet été, la projection à l'horizon de 2030 effectuée dans l'article table sur un déficit global de l'ordre de 0,8 % du PIB à partir de 2016. Le creusement de ce déficit en 2015 et en 2016 découle surtout des contributions à l'assainissement des finances publiques. Au cours de la prochaine décennie, le déficit repartirait à la hausse, pour s'approcher de 1 % du PIB, notamment en raison des contributions au coût du vieillissement. À l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale qui conserverait un léger surplus sur l'ensemble de la période, les autres principales communautés et régions, à savoir la Communauté flamande, la Communauté française et la Région wallonne, accuseraient des déficits conséquents sur l'ensemble de la période.

Compte tenu des contributions à l'assainissement des finances publiques, maintenir ou atteindre l'objectif d'équilibre préconisé en mars 2014 par la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF et repris à titre informatif dans le programme de stabilité de la Belgique d'avril 2014 implique une consolidation budgétaire substantielle pour les principales communautés et régions autres que la Région de Bruxelles-Capitale. Les récents accords de gouvernement pour la législature devant s'achever en 2019 tiennent compte de ce contexte budgétaire.

Bibliographie

Accord sur la réforme de l'État, http://www.lachambre.be/kwcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf.

BNB (2014), « Projections économiques pour la Belgique – Printemps 2014 », *Revue économique*, juin, 7-29.

Bisciari P. et L. Van Meensel (2012), « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », BNB, *Revue économique*, juin, 65-86.

BFP (2014), *Perspectives économiques 2014-2019*, juin.

BFP et DGSIE (2014), *Perspectives démographiques 2013-2060*, avril.

CEV (2014), *Rapport annuel*, juillet.

CSF (2009), *Avis sur les trajectoires budgétaires à court et à moyen terme relatives au programme de stabilité 2009-2012 ajusté*, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », septembre.

CSF (2011), *Évaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le programme de stabilité 2011-2015*, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », mars.

CSF (2012), *Avis sur la trajectoire budgétaire pour le programme de stabilité 2012-2015*, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », mars.

CSF (2013), *Avis sur la trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », mars.

CSF (2014), *Avis sur la trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2014-2017*, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », mars.

Décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (Parlement de la Communauté française) (publié au Moniteur belge du 25 juin 2014).

Décret du 4 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (Assemblée de la Commission communautaire française) (publié au Moniteur belge du 25 juin 2014).

Décret du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (Parlement wallon) (publié au Moniteur belge du 12 mai 2014).

Langenus G. (2005), « Le pacte de stabilité et de croissance: une histoire mouvementée », BNB, *Revue économique*, juin, 65-83.

Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (publiée au Moniteur belge du 17 janvier 1989).

Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État (publiée au Moniteur belge du 31 janvier 2014).

Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (publiée au Moniteur belge du 31 janvier 2014).

Loi du 19 avril 2014 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (publiée au Moniteur belge du 2 mai 2014).

Loi du 8 mai 2014 modifiant le code des impôts sur les revenus 1992 à la suite de l'introduction de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques visée au titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiant les règles en matière d'impôts des non-résidents et modifiant la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'état concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution (publiée au Moniteur belge du 28 mai 2014).

Nautet M., R. Schoonackers, P. Stinglhamber et L. Van Meensel (2014), « Les dépenses publiques constituent-elles la clé d'un assainissement réussi ? », BNB, *Revue économique*, juin, 31-47.

SPF Finances (2014), *Le programme de stabilité de la Belgique (2014-2017)*, avril.

Van Hecke A. (2013), 'Het Europese begrotingskader en de interne verdeling van begrotingsinspanningen binnen een federale staat', *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, 2de kwartaal.

Vlaamse overheid (2014), *Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de Vlaamse regering 2014-2019*, mei.

Banque nationale de Belgique
Société anonyme
RPM Bruxelles – Numéro d’entreprise : 0203.201.340
Siège social : boulevard de Berlaimont 14 – BE-1000 Bruxelles
www.bnb.be

Éditeur responsable

Jan Smets

Directeur

Banque nationale de Belgique
boulevard de Berlaimont 14 – BE-1000 Bruxelles

Personne de contact pour la Revue

Luc Dufresne

Secrétaire général

Tél. +32 2 221 24 96 – Fax +32 2 221 30 91
luc.dufresne@nbb.be