

Les derniers accords institutionnels belges et le financement des Communautés et des Régions

Benoît Bayenet (Chargé de recherche - FNRS)

Groupe de recherche en choix collectifs – ULB

A paraître dans Année sociale, 2003

Table des matières

A. Introduction	1
B. Les mécanismes de financement des Communautés et des Régions	5
1. Les ressources fiscales des Communautés et Régions	9
a) Les recettes IPP et TVA attribuées aux Communautés et Régions	9
(1) Les recettes IPP attribuées aux Communautés et Régions	9
(a) Les recettes IPP attribuées aux Régions	9
(i) La part attribuée des recettes d'IPP aux Régions	9
(ii) Les moyens liés au transfert des compétences exercées par le Fonds d'investissement agricole	11
(iii) Les moyens liés au transfert de compétences lors de la réforme institutionnelle de 2001	12
(iv) Le mécanisme de solidarité nationale	13
(b) La part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés.	14
(2) Les recettes de TVA attribuées aux Communautés française et flamande	16
(a) Les montants attribués aux Communautés	16
(b) Répartition des recettes de TVA entre les Communautés	18
b) Le pouvoir fiscal des Communautés et des Régions	20
(1) Le pouvoir fiscal des Régions	20
(a) Les impôts régionaux	21
(b) La perception des centimes additionnels et l'octroi de remises.	28
(2) Le pouvoir fiscal des Communautés	30
2. Les recettes non fiscales des Communautés et des Régions	31
a) Les dotations versées aux Régions	31
b) Les dotations versées aux Communautés	33
3. La capacité d'emprunt	34
C. Conclusions	35

Les derniers accords institutionnels belges et le financement des Communautés et des Régions

Benoît Bayenet (Chargé de recherche - FNRS)¹

Groupe de recherche en choix collectifs – ULB

A. Introduction

Tout comme le processus de fédéralisation des compétences², le système de financement des entités fédérées a été mis en place de manière progressive. Entamé dès la réforme institutionnelle de 1970, le financement des Communautés et des Régions a été fixé avec le vote de la loi spéciale du 16 janvier 1989³. Même si les principes de la loi sont toujours en vigueur aujourd’hui, des modifications importantes y ont été apportées lors de la réforme institutionnelle de 1993, de la détermination de la nouvelle clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA en 1999 et de la réforme institutionnelle de 2001. L’objectif de cet article n’est pas de présenter les dernières réformes de l’Etat mais d’analyser leurs conséquences sur le financement des Communautés et des Régions⁴.

Un des éléments essentiels de la réforme institutionnelle de 1993 était incontestablement le refinancement de la Communauté française. Celui-ci fut permis :

- d’une part, par le vote de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui transfère de nouveaux moyens financiers aux Communautés et Régions. Ceux-ci se composaient d’une part, du financement des nouvelles compétences transférées aux Régions et aux Communautés et d’autre part, d’un refinancement des Communautés et des Régions⁵.

¹L’auteur remercie J. Collignon et J.-L. Demeulemeester pour leur relecture et leurs commentaires.

² Pour une analyse détaillée de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique et les différents mécanismes de financement, voir B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Le fédéralisme budgétaire en Belgique, mode d’emploi*, Editions de l’Université de Bruxelles, 2000.

³ Pour une analyse détaillée de la loi spéciale du 16 janvier 1989, voir B. Bayenet et al, 2000.

⁴ Nous ne traitons pas ici du financement de la Communauté germanophone et des Commissions communautaires de la Région de Bruxelles-Capitale qui n’est pas réglé par la loi du 16 janvier 1989. Pour une analyse des mécanismes de financement de la Communauté germanophone et des Commissions communautaires de la Région de Bruxelles-Capitale, voir B. Bayenet et al, 2000, op. cit.

⁵ Liaison progressive de la part attribuée des recettes de l’IPP aux Régions et aux Communautés à la croissance économique, une augmentation de la part attribuée des recettes d’IPP aux Communautés liée à la suppression du système des chèques-repas accordés aux enseignants de la Communauté française, la ristourne intégrale de la redevance radio-TV aux Communautés et l’instauration d’un huitième impôt régional (les écotaxes).

- et d'autre part, le vote de l'article 138 de la Constitution qui autorise le transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Dans le cadre des accords intra-francophones de 1993, la Communauté française a ainsi pu transférer à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale (la Commission communautaire française) une partie de ses compétences⁶ mais sans transférer l'entièreté des moyens budgétaires affectés à ces matières.

Les accords intra-francophones prévoyaient également un deuxième mécanisme d'aide régionale à la Communauté française via la vente, pour un montant global d'un milliard €, d'une partie de ses bâtiments scolaires à des sociétés publiques créées pour l'occasion⁷. Ces sociétés créées et gérées conjointement par la Communauté française et, selon le cas, par la Région wallonne ou la Commission communautaire française, ont emprunté les montants nécessaires au paiement des bâtiments scolaires et remboursent les intérêts de ces emprunts au moyen des loyers payés par la Communauté française et s'ils sont insuffisants par appel à la garantie de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.

La deuxième modification importante dans les mécanismes de financement est liée à la révision en 1999 de la clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA et la mise au point du régime définitif. Selon la loi du 16 janvier 1989, la répartition de la part attribuée des recettes de TVA de 1989 à 1998 entre les Communautés était basée sur le nombre d'élèves de 0 à 18 ans inscrits dans chaque Communauté en 1988. L'application de ce principe donnait la clef de répartition suivante : 57,55% pour la Communauté flamande et 42,45% pour la Communauté française. Cependant, son application immédiate n'était pas envisageable financièrement pour la Communauté française car la répartition des crédits destinés à financer l'enseignement était en 1988 de 43,51% pour la Communauté française et de 56,49% pour la Communauté flamande. Ainsi, il a été décidé de passer progressivement de la répartition budgétaire à la répartition basée sur le nombre d'élèves. A partir de 1999, la répartition devait être adaptée à la répartition effective du nombre d'élèves définie sur la base de critères objectifs. Une nouvelle clé de

⁶ La promotion sociale, une grande partie de la politique de santé et de l'aide aux personnes, le tourisme, la reconversion et le recyclage professionnels, le transport scolaire et les infrastructures sportives. Décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

⁷ Décret I du 5 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

répartition devait ainsi entrer en vigueur et varier chaque année en fonction de critères objectifs liés aux mouvements démographiques de la population scolaire. Le gouvernement Dehaene II ne parviendra cependant pas à finaliser ce dossier devenu politiquement sensible à la veille des élections du 13 juin 1999⁸.

Lors de la constitution du nouveau gouvernement, les négociateurs francophones exigent l'exécution de la loi de financement et, en particulier, la détermination de la nouvelle clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA. Etant donné les réticences de la Flandre⁹, le futur Premier ministre s'engage à trouver le moyen de refinancer la Communauté française à hauteur de 61,97 millions €¹⁰ en échange de l'ouverture d'un débat sur l'autonomie fiscale revendiquée par la Flandre. Le 9 octobre 1999, le gouvernement fédéral conclut un pré-accord de principe selon lequel la répartition de la part attribuée des recettes de TVA serait fondée sur le nombre réel d'élèves de 6 à 17 ans de chaque Communauté sans que cela ne diminue la dotation de la Communauté flamande. La concrétisation de ce pré-accord aboutit à l'accord dit de la Saint-Eloi le 1^{er} décembre 1999 qui fixe les modalités de l'engagement du Premier ministre de refinancer la Communauté française et le pré-accord du 9 octobre 1999 selon lequel ce refinancement ne se ferait pas nécessairement au détriment de la Communauté flamande. Pour aboutir à cet accord qui refinançait la Communauté française tout en dédommageant la Communauté flamande pour les moyens qu'elle perdait suite à la modification de la clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA, l'accord prévoyait, outre la nouvelle clé TVA¹¹, un refinancement des étudiants étrangers, la revalorisation des droits de tirage régionaux pour les programmes de remise au travail et les modalités d'octroi de centimes soustractif régionaux à l'IPP.

L'accord satisfaisait ainsi les différentes revendications régionales et communautaires. Du côté wallon, cet accord augmentait les montants des droits de tirage liés au programme de remise au travail¹². Trois augmentations annuelles successives de 49,58 millions € pour les années 2000,

⁸Pour une analyse de ces événements voir J. Henry, G. Filleul et G. Pagano, *L'accord institutionnel dit de la Saint-Eloi*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1996, 2000.

⁹ Notamment au sein de la Volksunie indispensable à la constitution du gouvernement communautaire flamand.

¹⁰ Ce montant correspondait à l'application du principe de l'âge de l'obligation scolaire pour déterminer la nouvelle clé de répartition des recettes de TVA, soit la tranche d'âge de 6 à 18 ans. L'application de cette clé répartissait la part attribuée des recettes de TVA à concurrence de 56,88% pour la Communauté flamande et 43,12% pour la Communauté française, soit un boni de 59,57 millions € au détriment de la Communauté flamande.

¹¹ Cette nouvelle clé n'a été mise en œuvre qu'en 2000.

¹² Voir infra, pour une analyse plus approfondie.

2001 et 2002 sont prévues et réparties entre les Régions proportionnellement aux montants accordés en 1999. Du côté de la Communauté française, le refinancement est estimé à 63,54 millions € : 70% provenant de l'application de la nouvelle clé pour répartir la masse TVA et 30% provenant d'une augmentation de la dotation fédérale pour le financement des étudiants étrangers. L'accord répond également aux préoccupations flamandes puisque, globalement, l'augmentation des droits de tirage pour les programmes de remise au travail et l'augmentation de la dotation pour le financement des étudiants étrangers compensent la perte liée à l'application de la nouvelle clé TVA. De plus, la Flandre obtient la possibilité d'accorder, pour l'année 2000, une « réduction linéaire forfaitaire de 79,33 millions € sur l'impôt des personnes physiques ».

L'interprétation de ce dernier point de l'accord est rapidement devenue problématique, sa formulation étant contradictoire¹³. Les Francophones interprétaient l'accord comme une autorisation pour les Régions d'accorder une réduction d'impôt linéaire, autrement dit **proportionnellement identique** pour les contribuables, pour un montant forfaitaire de 79,33 millions €. Une telle application de la loi ne modifiait pas la progressivité de l'impôt et était donc compatible avec les principes de la loi du 16 janvier 1989. Par contre, pour les Flamands, les dispositions prises lors de l'accord autorisaient les Régions à octroyer des réductions d'impôts forfaitaires et linéaires, autrement dit **identiques** pour tous les contribuables. Une telle application modifiait la progressivité de l'impôt car les réductions forfaitaires bénéficiaient proportionnellement plus aux petits revenus. De plus, le gouvernement flamand interprétait différemment le montant maximum autorisé. Dès la présentation de son budget, le 30 septembre 1999, le gouvernement flamand annonça sa volonté d'accorder en 2001 une réduction forfaitaire de 61,97 € sous la forme de centimes soustractifs régionaux à l'IPP. Cette volonté fut traduite dans un avant-projet de décret le 17 juin 2000. Selon les Francophones, l'impact d'une telle mesure était estimé à 240,46 millions €. Dès le 23 juin, le gouvernement wallon saisit le Comité de concertation pour annuler ce décret puisqu'il ne respectait pas le montant arrêté dans l'accord. Malgré plusieurs réunions du Comité de concertation, le problème ne fut résolu qu'à la rentrée politique de septembre 2000 au cours de laquelle une nouvelle négociation institutionnelle s'engagea incluant notamment le transfert de nouvelles compétences aux Régions, le refinancement des Communautés et l'accroissement de l'autonomie fiscale des Régions. Celle-ci

¹³ Il existait en effet une certaine ambiguïté entre la traduction française et néerlandaise de l'accord de la Saint-Eloi.

aboutit à un nouvel accord dit de la Sainte-Thérèse adopté le 17 octobre 2000 par le gouvernement. Après un deuxième tour de négociations, un nouveau compromis, dénommé les accords de la Saint-Polycarpe ou du Lambermont, était trouvé le 21 janvier 2001. Ces accords ont donné lieu à deux avant-projets de loi « portant refinancement des Communautés et extension des Compétences fiscales des Régions » et « portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés ».

L'objectif de cette contribution est de dresser un bilan des mécanismes de financement après le vote de ces deux lois spéciales entérinant la réforme institutionnelle de 2001. Pour ce faire, nous présentons la situation en vigueur en 2001 et les modifications apportées par les deux lois spéciales du 13 juillet 2001¹⁴. La loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés » n'est traité que dans son aspect financier, les modifications dans les mécanismes de financement des Communautés et Régions étant comprises dans la loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions »¹⁵.

B. Les mécanismes de financement des Communautés et des Régions

Les ressources financières des Communautés et des Régions se composent de recettes fiscales et non fiscales auxquelles s'ajoute éventuellement l'intervention de solidarité nationale (tableau 1). Dans les sections suivantes, les principales ressources financières des Communautés et Régions feront l'objet d'un examen particulier en distinguant d'une part, les mécanismes en vigueur en 2001 et d'autre part, les modifications apportées en 2002 par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

Les tableaux 2 et 3 permettent de comparer les différentes recettes des entités fédérées en 2001 (budget ajusté) et en 2002 (budget initial). La comparaison du budget des recettes (et des dépenses) de la Communauté flamande au budget de la Communauté française ou des Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale s'avère être un exercice difficile car la Communauté flamande exerce aussi les compétences de la Région flamande. L'essentiel des moyens des Communautés

¹⁴ Pour une analyse de l'accord du Lombard, voir B. Bayenet, M. Gassner, E. Lentzen et F. Thys-Clément, « L'accord du Lombard et ses effets électoraux », Année sociale, 2001.

¹⁵ Sauf mention particulière dans le texte, la référence à la loi spéciale du 13 juillet 2001 vise la loi « portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions ».

et des Régions est constitué des recettes fiscales (les recettes IPP et TVA attribuées aux Communautés et Régions et les recettes de la fiscalité régionale et communautaire).

Tableau 1 : Ressources des Communautés et des Régions en 2001

<i>Ressources</i>	<i>Régions</i>	<i>Communautés</i>
<i>Ressources fiscales</i>	Partie des recettes de l'IPP Impôts régionaux Fiscalité régionale	Partie des recettes de l'IPP Partie des recettes de la TVA Redevance radio-télévision
<i>Ressources non fiscales</i>	Recettes non fiscales propres Emprunts Dotations spécifiques	Recettes non fiscales propres Emprunts Dotations spécifiques
	Intervention de solidarité nationale	

La dernière réforme institutionnelle de 2001 a notamment modifié le montant et l'importance relative de certaines recettes dans le total des moyens financiers des Communautés et des Régions (tableaux 2 et 3). Par rapport à l'année budgétaire 2001 (tableau 2), l'élargissement de l'autonomie fiscale se traduit en 2002 (tableau 3) par une augmentation de la part relative des impôts régionaux qui passent respectivement de 21% à 44% des recettes totales pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 10% à 29% pour la Région wallonne et de 7% à 17% pour la Communauté flamande. Par contre, les recettes d'IPP transférées aux Régions passent respectivement de 60% à 32,5% des recettes totales pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 71,2% à 54% pour la Région wallonne et 37% à 26% pour la Région flamande.

Tableau 2 : Moyens financiers des Communautés et des Régions en millions d'Euros et en pourcentage du total (budget ajusté 2001).

2001	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>		<i>Région Wallonne</i>		<i>Communauté flamande</i>		<i>Communauté française</i>	
	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>	<i>Millions €</i>	<i>%</i>
<i>Recettes collectées au niveau national</i>								
Recettes IPP attribuées à la Région	974,22	59,6	3.609,53	71,2	6.258,86	37,3		
Recettes IPP attribuées à la Communauté					2.886,72	17,2	1.634,04	25,7
Recettes TVA attribuées à la Communauté					5.457,22	32,5	4.150,99	65,3
<i>Dotations fédérales</i>								
Remise au travail des chômeurs	32,97	2,0	154,34	3,0	221,52	1,3		
Dotation étudiants étrangers					28,08	0,2	57,60	0,9
Main-morte	22,74	1,4						
<i>Impôts régionaux</i>	343,88	21,0	511,08	10,1	1.193,79	7,1		
Taxe sur les jeux et paris	6,44	0,4	20,51	0,4	16,68	0,1		
Taxe sur les appareils automatiques	4,96	0,3	14,97	0,3	36,56	0,2		
Taxe d'ouverture de débits de boissons	1,34	0,1	3,47	0,1	6,85	0,0		
Droits de succession	195,84	12,0	282,35	5,6	576,98	3,4		
Précompte immobilier	14,03	0,9	25,65	0,5	111,14	0,7		
Droits d'enregistrement	121,27	7,4	164,13	3,2	434,55	2,6		
Amendes et intérêts	-	-	-	-	11,03	0,1		
<i>Fiscalité régionale spécifique</i>	86,89	5,3	122,63	2,4	0,67	0,0		
<i>Recettes spécifiques bruxelloises</i>	130,33	8,0						
<i>Redevance radio-TV</i>					468,63	2,8	268,67	4,2
<i>Dotation de la Communauté française</i>			301,24	5,9				
<i>Autres recettes</i>	44,62	2,7	369,55	7,3	272,31	1,6	240,97	3,8
RECETTES TOTALES	1.635,65	100,0	5.068,37	100,0	16.787,80	100,0	6.352,27	100,0

Sources : Calculs propres et Bulletin de documentation du Ministère des finances, Annexes statistiques, Edition 2002.

Tableau 3 : Moyens financiers des Communautés et des Régions en millions d'Euros et en pourcentage du total (budget initial 2002).

2002 initial en millions €	Région de Bruxelles-Capitale		Région Wallonne		Communauté flamande		Communauté française	
	Millions €	En %	Millions €	En %	Millions €	%	Millions €	%
Recettes collectées au niveau national								
Recettes IPP attribuées à la Région	566,93	32.5	2 749.93	53.8	4.412,22	26,0		
Recettes IPP attribuées à la Communauté					2.984,81	17,6	1.624,44	25,0
Recettes TVA attribuées à la Communauté					5.690,41	33,5	4.264,33	65,7
Dotations fédérales								
Remise au travail des chômeurs	72,08	4.1	177.57	3.5	248,21	1,5	58,29	0,9
Dotation étudiants étrangers					28,89	0,2		
Main-morte	23,72	1.4						
Impôts régionaux dont :	765,38	43.9	1 484.90	29.0	2872,85	16,9		
Taxe sur les jeux et paris	6,69	0.4	19.86	0.4	17,58	0,1		
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	7,44	0.4	11.50	0.2	45,18	0,3		
Taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées	-	0.0	3.74	0.1	0,00	0,0		
Droits de succession et de mutation par décès	205,25	11.8	296.51	5.8	558,53	3,3		
Précompte immobilier	13,51	0.8	22.21	0.4	110,05	0,6		
Droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux	300,70	17.2	419.90	8.2	1.047,86	6,2		
Droits d'enregistrement sur les constitutions d'hypothèque	25,91	1.5	53.48	1.0	130,70	0,8		
Droits d'enregistrement sur les partages, etc	-	-	6.47	0.1	0,00	0,0		
Droits d'enregistrement sur les donations	7,39	0.4	15.07	0.3	31,82	0,2		
Redevance radio-TV	61,10	3.5	231.05	4.5	37,18	0,2		
Taxe de circulation	99,81	5,7	284,29	5,6	683,52	4,0		
Taxe de mise en circulation	32,74	1,9	89,34	1,7	143,06	0,8		
Eurovignette	4,86	0,3	22,01	0,4	55,64	0,3		
Amendes et intérêts	-	-	9,47	0,2	11,70	0,1		
Fiscalité régionale spécifique	82,50	4,7	112,51	2,2	19,98	0,1		
Recettes spécifiques bruxelloises	126,81	7,3						
Compensation redevance radio-TV					456,51	2,7	266,79	4,1
Dotation de la Communauté française			290,60	5,7				
Autres recettes	107,88	6,2	299,40	5,9	250,88	1,5	279,51	4,3
RECETTES TOTALES	1.745,30	100,0	5.114,91	100,0	16.964,75	100,0	6.493,35	100,0

Sources : Calculs propres et Bulletin de documentation du Ministère des finances, Annexes statistiques, Edition 2002.

1. Les ressources fiscales des Communautés et Régions

a) *Les recettes IPP et TVA attribuées aux Communautés et Régions*

La loi spéciale du 16 janvier 1989 accorde aux Communautés et Régions une partie de certaines recettes d'impôts fédéraux perçus de manière uniforme sur l'ensemble du territoire du Royaume. Il s'agit des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP) et de la TVA. Cependant, le législateur fédéral conserve toutes ses compétences normatives sur ces impôts. Les parts attribuées de ces recettes aux Communautés et Régions ont été calculées à partir des crédits budgétaires dans le budget de l'Etat fédéral liés aux compétences transférées aux Communautés et Régions. Une fois ces montants déterminés, ils évoluent selon des mécanismes indépendants de l'évolution des recettes d'IPP et de TVA.

(1) *Les recettes IPP attribuées aux Communautés et Régions*

(a) *Les recettes IPP attribuées aux Régions*

(i) La part attribuée des recettes d'IPP aux Régions

En 1989, le montant initial de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions a été calculé sur la base des crédits budgétaires liés aux compétences transférées aux Régions. Ce montant a été adapté suite au transfert de nouvelles compétences en 1993 et à la scission de la province de Brabant¹⁶. A l'origine, il était prévu, pendant la phase transitoire, uniquement d'indexer la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation¹⁷. Cependant, dans le cadre des réformes institutionnelles de 1993, le législateur a décidé, d'adapter le montant total de ces moyens, d'une manière partielle et progressive, à

¹⁶Voir B. Bayenet et al, 2000.

¹⁷ Jusqu'en 2001, en attendant la fixation définitive de l'indice moyen des prix à la consommation et de la croissance réelle du revenu national brut de l'année budgétaire concernée, l'indexation des moyens était liée aux paramètres de l'année budgétaire précédente. Lorsque l'écart entre les paramètres de l'année budgétaire précédente et les paramètres définitifs était substantiel, l'adaptation pouvait donner lieu à des décomptes trop importants pour l'attribution des moyens aux Régions et Communautés. Depuis 2002, elle s'effectue à partir des paramètres plus récents tels que repris dans le budget économique qui sert de base à l'élaboration et au contrôle du budget de l'Etat fédéral (loi spéciale du 13 juillet 2001). Les moyens attribués aux Régions et Communautés prévus dans le budget des Voies et Moyens de l'Etat fédéral pour 2002 se basent donc sur les prévisions du budget économique du 12 juillet 2001.

l'évolution du taux de croissance de l'économie¹⁸ : 10% en 1994, 15% en 1995, 20% en 1996, 70% en 1997, 75% en 1998, 97,5% en 1999 et 100% à partir de 2000.

La répartition de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions est basée sur le principe du juste retour autrement dit, en fonction du rendement de l'impôt des personnes physiques localisé dans chaque entité. Pour éviter une transition trop brutale entre un financement basé sur des dotations (le système en vigueur pendant les années 80¹⁹) et un financement basé sur la capacité contributive des entités, une période transitoire a été instaurée de 1989 à 1999²⁰.

Depuis l'an 2000, la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions est calculée sur la base des montants attribués en 1999 (diminuée de l'intervention de solidarité pour les Régions) et répartie en fonction du principe du juste retour. Pour déterminer la part attribuée à chaque Région, il faut préalablement calculer leur contribution respective au produit de l'IPP soit, le rapport entre les recettes d'IPP générées dans chaque Région par rapport aux recettes d'IPP perçues sur l'ensemble du territoire.

Tableau 4: Répartition de la part attribuée d'IPP entre les Régions en 2002*

	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	<i>Région flamande</i>	<i>Région wallonne</i>
Clé de répartition des recettes d'IPP attribuées aux Régions	9,03	62,43	28,54
Part attribuée en millions €	932,9	6450,8	2949,1

*Estimation provisoire. Sources : *Calculs propres et Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.*

Pour l'année budgétaire 2002, on utilise les données relatives au rendement de l'IPP par Région au cours de l'exercice d'imposition 2000 clôturé au 30 juin, soit 27 milliards € qui se répartissent de la manière suivante : 16,9 milliards € pour la Région flamande, 7,7 milliards € pour la Région

¹⁸ Initialement, la référence était le produit national brut. Dans le cadre de l'harmonisation des comptes nationaux à l'échelle européenne, la loi du 13 juillet 2001 prévoit que l'adaptation des moyens à la croissance économique se fasse désormais en fonction du revenu national brut.

¹⁹ loi du 9 août 1980.

²⁰ Le régime transitoire est caractérisé par un mécanisme de répartition des moyens transférés aux Communautés et Régions très complexe qui dépasse l'objet de cet article. Le lecteur intéressé par cette problématique peut se référer à B. Bayenet et al, 2000 et B. Davidson, « Fédéralisme et loi de financement », *Cahiers Marxistes*, n°217, octobre-novembre 2000

wallonne et 2,4 milliards € pour la Région de Bruxelles-Capitale. La part relative de chaque Région dans les recettes totales d'IPP détermine la clé du juste retour, soit 62,43% pour la Flandre, 28,54% pour la Région wallonne et 9,03% pour la Région de Bruxelles-Capitale. Ensuite, il suffit d'appliquer les pourcentages ainsi obtenus au montant total des recettes d'IPP attribuées aux Régions (tableau 4). Pour 2002, ce montant est estimé à 10,33 milliards €. Ainsi, par exemple, comme les recettes d'IPP des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale représentent 9,03% des recettes d'IPP perçues en Belgique, la Région a reçu, selon le principe du juste retour, 9,03% du montant total des recettes d'IPP accordées aux Régions (soit 932,9 millions €)²¹.

Les montants ainsi attribués aux Régions (tableau 4) ne correspondent pas au montant IPP repris dans le tableau 3. Primo, l'estimation des moyens attribués pour l'année budgétaire 2002 est composée du solde du décompte probable de l'année budgétaire 2001 et de l'estimation initiale de l'année budgétaire 2002²². Secundo, le montant correspondant aux recettes IPP transférées aux Régions comprend également les moyens supplémentaires accordés pour financer les compétences transférées en 1993 (Fonds d'investissement agricole), les nouvelles compétences transférées en 2001 (agriculture et pêche maritime, recherche scientifique en matière d'agriculture, commerce extérieur et loi provinciale et communale) et le montant éventuel de l'intervention de solidarité nationale (voir infra). Tertio, le gouvernement fédéral déduit le « terme négatif » correspondant à la compensation budgétaire de la perte de revenus qu'il subit suite au transfert intégral aux Régions des impôts régionaux attribués dans la loi du 13 juillet 2001 (voir infra les impôts régionaux).

(ii) Les moyens liés au transfert des compétences exercées par le Fonds d'investissement agricole

Lors de la réforme institutionnelle de 1993, de nouvelles compétences ont été transférées aux Régions et la part attribuée des recettes d'IPP a été adaptée en conséquence. Cependant, pour financer le transfert des compétences exercées par le Fonds d'investissement agricole, les Régions flamande et wallonne ont reçu une dotation. Les montants attribués aux Régions entre 1993 et 1999 étaient définis dans la loi. Depuis l'an 2000, la fixation des montants est basée sur

²¹ Une évolution de la clé IPP est présentée dans l'analyse de l'évolution du mécanisme de solidarité (voir infra).

les moyens supplémentaires de l'année précédente²³. Ces montants sont indexés et liés à la croissance économique. Le montant ainsi obtenu est réparti entre les Régions de la manière suivante : 61,96% pour la Région flamande et 38,04% pour la Région wallonne. Ces montants sont englobés dans les recettes d'IPP versées aux Régions.

(iii) Les moyens liés au transfert de compétences lors de la réforme institutionnelle de 2001

La dernière réforme institutionnelle²⁴ transfère de nouvelles compétences aux Régions en matière d'agriculture et de commerce extérieur ainsi que la loi provinciale et communale. Ainsi, pour financer le transfert des compétences en matière d'agriculture et de pêche maritime, 13,29 millions € sont transférés en 2002 à la Région wallonne ; 21,65 millions € à la Région flamande et 0,92 millions € à la Région de Bruxelles-Capitale. Pour financer les dépenses liées au transfert des compétences relatives aux établissements scientifiques²⁵ et aux subventions en matière de recherche scientifique dans le domaine de l'agriculture, la Région wallonne en 2002 a reçu 19,27 millions € et la Région flamande 21,43 millions €. Pour financer le transfert des compétences en matière de commerce extérieur, un montant de 14,87 millions € est réparti dès 2002 entre les trois Régions selon la clé du juste retour (voir tableau 4). Pour financer le transfert des compétences en matière de loi communale et provinciale, un montant de 6,11 millions € est réparti dès 2002 entre les trois Régions selon la part de chaque région dans le total des moyens régionaux²⁶. Pour l'année 2002, cette clé est estimée à 58,24% pour la Région flamande ; 32,97% pour la Région wallonne et 8,79% pour la Région de Bruxelles-Capitale²⁷. A partir de 2003, ces nouveaux montants (prélevés sur les recettes d'IPP) seront indexés et adaptés au taux de croissance du revenu national brut.

²² Pour une analyse de l'estimation des moyens transférés aux Régions et Communautés, voir B. Bayenet, « La réforme institutionnelle de 2001 et les finances du pouvoir fédéral », *Administration publique*, 2002 (A paraître).

²³ En 1999, les moyens accordés respectivement à la Région flamande et wallonne étaient de 42,65 et 28,62 millions € (Article 35bis de la loi du 16 janvier 1989).

²⁴ Loi du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés ».

²⁵ Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek Gent, Centre de recherche agronomique de Gembloux, Centre d'Economie agricole.

²⁶ soit la part attribuée des recettes d'IPP, les moyens accordés dans le cadre des programmes de remise au travail des chômeurs, les moyens liés aux compétences agricoles transférées en 1993, les nouveaux moyens accordés lors de la réforme de 2001 et les montants accordés dans le cadre du mécanisme de solidarité.

²⁷ Documents parlementaires DOC 50 1447/001.

(iv) Le mécanisme de solidarité nationale

La loi de financement a instauré un mécanisme de solidarité en faveur des Régions les plus défavorisées. Il s'agit d'une dotation versée à chacune des Régions dont le produit de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne correspondante pour l'ensemble du Royaume. Pour déterminer le montant de l'allocation, on calcule l'IPP par habitant dans chaque Région et pour la Belgique dans son ensemble. Ensuite, chaque pourcent de différence par rapport à la moyenne nationale donne droit à une intervention de 11,60 €²⁸ par habitant, ce montant évoluant en fonction de l'indice des prix à la consommation. Cette intervention est attribuée à partir de l'année budgétaire 1990. Ce mécanisme est réversible en fonction de l'écart de capacité fiscale de chaque région par rapport à la moyenne nationale. Chacune des trois régions peut bénéficier à un moment ou un autre de l'intervention de solidarité.

L'examen de l'évolution des recettes IPP par habitant au niveau des trois Régions met en évidence la divergence d'évolution ces dix dernières années. La Flandre a connu une croissance quasi constante de ses revenus alors que les deux autres Régions connaissaient une décroissance. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, un écart favorable par rapport à la moyenne nationale subsistait entre 1989 et 1996 mais cet écart passa de 13,57% en 1989 à 0,81% en 1996. En 1997, cet écart est estimé, pour la première fois, à un chiffre négatif de -0,22% (B. Bayenet et al, 2000). En 2002, cet écart de revenu est de -3,63% autrement dit, l'habitant moyen de la Région bruxelloise paie 3,63% en moins d'IPP que le Belge. Ce qui a pour conséquence une détérioration de sa part attribuée d'IPP par rapport aux autres Régions. Cette détérioration progressive en Région de Bruxelles-Capitale s'explique par la décroissance des revenus consécutive à l'exode des couches plus aisées de la population de Bruxelles vers la périphérie et à leur remplacement partiel par des tranches²⁹ de population aux revenus moindres.

²⁸ 468 BEF.

²⁹ Pour une analyse plus précise de ce problème voir notamment C. Binotto, P. Kestens, J.P. Lambert et M. Taymans, *L'influence des mouvements démographiques dans la Région de Bruxelles-Capitale sur le rendement de l'IPP*, CERB et Dulbea, Recherche réalisée à la demande du Ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale Charles Picqué, Bruxelles, 1998-1999, B. Heyndels et J.Vuchelen, « Le financement des Régions et le problème de Bruxelles », *Bulletin périodique BRES*, 5, 1992, B. Heyndels, *L'impôt des personnes physiques dans les communes bruxelloises : une assiette menacée ?*, *Dossier n°13*, BRES, Editions IRIS, 1993.

Tableau 5 : Application du mécanisme de solidarité

		<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	<i>Région flamande</i>	<i>Région wallonne</i>
1990	Ecart en termes d'IPP par habitant par rapport à la moyenne en 1989 en %	+13,75	+2,42	-8,46
	Mécanisme de solidarité en millions €	0	0	376,8
2002	Ecart en termes d'IPP par habitant par rapport à la moyenne en 2000 en %	-3,63	+7,61	-12,49
	Mécanisme de solidarité en millions €	54,95	0	657,52

Source : Bayenet B. et al (2000) et Documents parlementaires DOC 50 1447/001.

Pour la Région wallonne, l'écart d'IPP par habitant par rapport à la moyenne nationale en 2002 est estimé à -12,49%. Jusqu'en 1997, seule la Région wallonne bénéficiait du mécanisme de solidarité. Le système a été étendu depuis à la Région de Bruxelles-Capitale. Le montant de l'allocation de solidarité versé à la Région wallonne est passé de 376,8 millions € en 1990 à 657,52 millions € en 2002. Par contre, la Région de Bruxelles-Capitale bénéficie en 2002 d'une allocation de 54,95 millions € (tableau 5).

(b) La part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés.

Le montant de la part des recettes d'IPP attribuées aux Communautés a été estimé en 1989 sur la base des crédits liés aux compétences transférées aux Communautés à l'exception des dépenses d'enseignement. Ce montant a également été adapté lors de la réforme institutionnelle de 1993. A l'origine, il était prévu pendant la phase transitoire (1989-1999) uniquement d'indexer la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cependant, dans le cadre des réformes institutionnelles de 1993, le législateur a décidé, d'adapter le montant total de ces moyens, d'une manière partielle et progressive³⁰, à l'évolution du taux de croissance de l'économie.

³⁰ 10% en 1994, 15% en 1995, 20% en 1996, 70% en 1997, 75% en 1998, 97,5% en 1999 et 100% à partir de 2000.

La répartition du montant total des recettes d'IPP accordé aux Communautés est identique au mécanisme utilisé pour les Régions. Depuis l'an 2000, la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés est calculée sur la base des montants accordés en 1999 et répartie en fonction du principe du juste retour. Mais, pour répartir le produit de l'impôt localisé sur le territoire de Bruxelles-Capitale, une clé forfaitaire 80/20 est appliquée entre les Communautés française et flamande. Après déduction du produit de l'IPP en Communauté germanophone³¹, on obtient les clés de répartition du montant des recettes d'IPP attribuées aux Communautés (4.643,79 millions € en 2002) : 64,57% pour la Communauté flamande et 35,43% pour la Communauté française (tableau 6).

Tableau 6: Répartition de la part attribuée des recettes d'IPP entre les Communautés en 2002.

	<i>Communauté flamande</i>	<i>Communauté française</i>
<i>Clé de répartition des recettes d'IPP attribuées aux Communautés</i>	64,57	35,43
<i>Part attribuée en millions €</i>	2.998,46	1.645,33

Sources : Calculs propres et Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.

Comme pour les Régions, les recettes d'IPP attribuées aux Communautés (tableau 6) ne correspondent pas au montant repris dans le tableau 3 car l'estimation des moyens attribués pour l'année budgétaire 2002 est composée du solde du décompte probable de l'année budgétaire 2001 et de l'estimation initiale de l'année budgétaire 2002.

³¹139,3 millions € (Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001).

(2) *Les recettes de TVA attribuées aux Communautés française et flamande*

(a) *Les montants attribués aux Communautés*

En 1989, le montant initial des recettes de TVA attribuées aux Communautés a été estimé sur la base des dépenses d'enseignement en 1988, soit 7.347,2 millions €. Ce montant est, chaque année, indexée en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'argument avancé en 1989 pour justifier l'absence de liaison de la part attribuée des recettes de TVA à la croissance économique était que toutes les entités fédérées devaient participer à l'assainissement des finances publiques³². Le montant ainsi obtenu est multiplié chaque année par un facteur d'adaptation reflétant l'évolution démographique annuelle depuis le 30 juin 1988 de la population de moins de 18 ans de chaque Communauté³³. Le facteur d'adaptation est obtenu en calculant pour chaque Communauté le rapport entre d'une part, le nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans en Communauté française et en Communauté flamande au 30 juin de l'année budgétaire précédente mais majoré de 20% de la baisse ou diminué de 20% de l'augmentation de ce nombre par rapport au 30 juin 1988 et d'autre part, le nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans au 30 juin 1988 en Communauté française et en Communauté flamande.

Ainsi, par exemple (tableau 7), pour le calcul de la part attribuée des recettes de TVA en 2002, le facteur d'adaptation pour la Communauté française est obtenu de la manière suivante :

$(893\ 555 + ((890\ 945 - 893\ 555) * 20\%)) / 890\ 945$, soit un coefficient d'adaptation de 1,00234.

Le calcul pour la Communauté flamande donne un coefficient d'adaptation de 0,96539. Le facteur d'adaptation maximal est retenu pour les deux Communautés, autrement dit la situation la plus favorable est appliquée aux deux Communautés. Ce mécanisme est donc aujourd'hui favorable à la Flandre. En 2002, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale de financement, le facteur d'adaptation est supérieur à l'unité.

³² G. Van der Stichele et M. Verdonck, *Les modifications de la loi spéciale de financement dans l'accord du Lambertmont*, Courrier hebdomadaire du Crisp, n°1733, CRISP, Bruxelles, 2001.

³³ Les habitants de moins de 18 ans de la Région de Bruxelles-Capitale sont repris forfaitairement à raison de 80% pour la Communauté française et 20% pour la Communauté flamande.

Tableau 7 : Calcul du coefficient d'adaptation*

	<i>Population au 30 juin 1988</i>	<i>Population au 30 juin 2001</i>	<i>Coefficient d'adaptation</i>
<i>Communauté flamande</i>	1 309 156	1 252 526	0,96539
<i>Communauté française</i>	890 945	893 555	1,00234

**Estimation provisoire. Source: Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.*

Un des objectifs de la réforme institutionnelle de 2001 visait à procéder à une adaptation structurelle du financement des Communautés. La loi du 13 juillet 2001 prévoit un refinancement progressif des Communautés française et flamande sur la période 2002 à 2011. Ainsi, vient progressivement s'ajouter à la part attribuée des recettes de TVA octroyée aux Communautés un montant de :

- 198 314 819,82 € en 2002 ;
- 148 736 114,86 € en 2003 ;
- 148 736 114,86 € en 2004 ;
- 371 840 287,16 € en 2005 ;
- 123 946 762,39 € en 2006 ;
- 24 789 352,48 € chaque année de 2007 à 2011.

La loi du 13 juillet 2001 prévoit une adaptation progressive de la part attribuée des recettes de TVA aux Communautés à la croissance économique. La loi distingue trois étapes dans l'indexation des nouveaux moyens financiers octroyés aux Communautés :

1. la période 2003-2006 : les montants supplémentaires accordés aux Communautés s'ajoutent à la part attribuée des recettes de TVA (augmentée des moyens supplémentaires de l'année précédente) indexée et corrigée par le coefficient d'adaptation. Les montants supplémentaires ne sont donc liés à l'inflation et au coefficient d'adaptation que l'année qui suit leur attribution ;

2. à partir de 2007, les montants supplémentaires s'ajoutent à la part attribuée des recettes de TVA (augmentée des moyens supplémentaires de l'année précédente) indexée, corrigée par le coefficient d'adaptation et adaptée à 91%³⁴ de la croissance du revenu national brut. Les moyens supplémentaires ne sont donc liés à la croissance que l'année qui suit leur attribution ;
3. à partir de 2012, la part attribuée des recettes de TVA (augmentée des moyens supplémentaires de l'année précédente) est dans un premier temps indexée et adaptée à 91% de la croissance et dans un deuxième temps corrigée par le coefficient d'adaptation.

(b) Répartition des recettes de TVA entre les Communautés

Depuis l'an 2000, la répartition de la part attribuée des recettes de TVA³⁵ se base sur le nombre d'élèves de 6 à 17 ans accomplis qui fréquentent les écoles des deux Communautés après exclusion des élèves faisant l'objet de ramassages concurrentiels (organisation par les écoles d'une Communauté de transports d'enfants résidant sur le territoire de l'autre Communauté)³⁶.

Dans les mécanismes de répartition entre les deux Communautés, la loi du 13 juillet 2001 établit une distinction entre les nouveaux moyens et les moyens accordés initialement par la loi du 16 janvier 1989. La part initialement attribuée des recettes de TVA (indexation comprise) est répartie entre les deux Communautés selon le critère du nombre d'élèves tel que défini dans la loi du 23 mai 2000.

Pour 2002, la clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA (9702,3 millions €) devrait être basée sur le comptage du nombre d'élèves dans la période du 15 janvier au 1^{er} février 2002. En attendant ce calcul, la clé provisoire se base sur les données disponibles pour 2001 (tableau 8).

³⁴ Ce facteur de correction provient de la moyenne sur 20 ans du rapport entre la croissance des recettes fiscales du pouvoir fédéral après versement à l'Union européenne d'une part, et la croissance des recettes fiscales du pouvoir fédéral avant versement à l'Union européenne d'autre part. Il s'agissait pour le pouvoir fédéral de se protéger contre une augmentation de sa contribution à l'Union européenne sans pour autant établir un mécanisme de renégociation annuelle entre les Communautés et l'Etat fédéral.

³⁵ Loi du 23 mai 2000 fixant les critères visés à l'article 39, §2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions.

³⁶ Le comptage des élèves est effectué par les Communautés et contrôlé par la Cour des Comptes.

Tableau 8 : Répartition de la part attribuée des recettes TVA entre les Communautés en 2002*

	<i>Communauté flamande</i>	<i>Communauté française</i>	<i>Total</i>
Nombre d'élèves (15.01.2001 - 01.02.2001)	821.181	620.311	1.441.492
Clé de répartition	56,97%	43,03%	100%
Part attribuée des recettes de TVA hors moyens supplémentaires en millions €	5527,41	4174,91	9702,32

**Estimation provisoire, Sources : Calculs propres et Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.*

Les montants supplémentaires accordés dans la loi du 13 juillet 2001 (y compris la liaison à la croissance) sont répartis entre les deux Communautés selon la clé du juste retour. Une période transitoire de 10 ans est prévue pour passer progressivement de la clé du nombre d'élèves à la clé du juste retour. En 2002, 35% des nouveaux moyens sont répartis entre les deux Communautés sur la base de la clé du juste retour et 65% sur la base de la clé du nombre d'élèves. Le pourcentage des moyens supplémentaires réparti selon la base de la clé du juste retour augmente de manière progressive de 5% supplémentaires entre 2003 et 2009 et ensuite de 10% chaque année pour atteindre 100% en 2012.

En 2002, les moyens supplémentaires attribués aux Communautés s'élèvent à 198,3 millions € et sont répartis entre les Communautés à concurrence de 65% selon la clé TVA et 35% selon la clé IPP, soit une clé de répartition de 59,63% pour la Communauté flamande et 40,37% pour la Communauté française (tableau 9).

Tableau 9 : Répartition des moyens supplémentaires entre les Communautés en 2002*

	<i>Communauté flamande</i>	<i>Communauté française</i>
Clé IPP (tableau 5) : poids 35%	64,57%	35,43%
Clé TVA (tableau 6) : poids 65%	56,97%	43,03%
Clé moyens supplémentaires	59,63%	40,37%
Moyens supplémentaires 2002	118,25	80,06

Estimation provisoire. Sources : Calculs propres et Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.

Les recettes de TVA attribuées aux Communautés (tableaux 7 et 8) ne correspondent pas au montant repris dans le tableau 3 car l'estimation des moyens attribués pour l'année budgétaire

2002 est composée du solde du décompte probable de l'année budgétaire 2001 et de l'estimation initiale de l'année budgétaire 2002³⁷.

b) *Le pouvoir fiscal des Communautés et des Régions*

(1) *Le pouvoir fiscal des Régions*

Le pouvoir fiscal des Régions, défini dans la loi spéciale du 16 janvier 1989, se compose des impôts régionaux et de la possibilité d'instaurer des centimes additionnels régionaux à l'I.P.P. ou d'accorder des remises. Ce pouvoir fiscal est analysé de manière détaillée dans cette section étant donné qu'il a été fortement accru lors de la dernière réforme institutionnelle.

La Constitution (art. 170 et 173) octroie également un pouvoir fiscal aux Régions. A priori, les Régions disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité et peuvent créer n'importe quel impôt. Cependant, il est prévu que le pouvoir fédéral puisse restreindre ce pouvoir, ce qu'il a fait en votant la loi du 23 janvier 1989. En vertu de cette loi, les entités fédérées ne peuvent lever d'impôts que dans les domaines non encore imposés par le législateur fédéral. La loi du 16 juillet 1993 a assoupli la loi du 23 janvier 1989 en réservant aux Régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets et enlève au pouvoir fédéral et aux Communautés la possibilité d'établir, sur de tels impôts, des centimes additionnels ou d'accorder des remises. Contrairement aux impôts régionaux, perçus par l'Etat fédéral pour le compte des Régions, les taxes instaurées par les Régions sont perçues directement par celles-ci. Les Régions ont exercé à plusieurs reprises leur pouvoir fiscal³⁸. Les tableaux 2 et 3 ne permettent pas de juger de l'importance de cette fiscalité régionale étant donné que, dans certaines Régions dont notamment la Région flamande, une grande partie de ces recettes fiscales propres sont directement affectées à des services à gestion séparée (tels le Fonds de prévention et d'assainissement en matière de l'environnement et de la nature).

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie de recettes fiscales spécifiques. Celles-ci comprennent d'une part, la reprise des taxes provinciales de la province du Brabant³⁹ (par exemple les taxes sur

³⁷ Pour une analyse de l'estimation des moyens transférés aux Régions et Communautés, voir B. Bayenet, 2002.

³⁸ Pour une analyse, voir Bayenet B. et al, 2000.

³⁹ Les anciennes taxes provinciales, suite à la scission de la province du Brabant, ont été supprimées et en même temps réinstaurées par une ordonnance du Conseil régional bruxellois du 22 décembre 1994.

les agences de paris et sur les distributeurs de carburant) et d'autre part, les taxes de l'Agglomération bruxelloise (par exemple les taxes sur les taxis). La Région de Bruxelles-Capitale perçoit également des centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques et sur le précompte immobilier dans le cadre des compétences de l'Agglomération bruxelloise que la Région exerce.

(a) *Les impôts régionaux*

Initialement, la loi du 16 janvier 1989 identifiait sept impôts régionaux : la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, les droits de succession d'habitant du Royaume et les droits de mutation par décès des non-habitants du Royaume, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles, la taxe de circulation. Ces impôts sont perçus par l'administration fédérale et versés aux Régions en fonction de leur localisation. Le service des impôts régionaux est assuré gratuitement par l'Etat. Les Régions peuvent en décider autrement à charge d'assurer ce service dans le respect des procédures d'établissement, de recouvrement et de réclamation fixées par la loi⁴⁰. Un huitième impôt régional a été instauré lors de la réforme institutionnelle de 1993 : les écotaxes. Dans ce cas, l'Etat fédéral verse le produit aux Régions en fonction du nombre d'habitants, après en avoir déduit les frais de perception⁴¹.

Jusqu'en 2001, les compétences des Régions en matière de base, de taux et d'exonération variaient fortement d'un impôt à l'autre (tableau 9). Seuls les trois premiers impôts constituaient de véritables impôts régionaux. Pour les autres impôts, les Régions ne bénéficiaient pas d'une autonomie complète et pour certains, elles ne bénéficiaient même pas de la totalité (droits d'enregistrement) ou d'une partie du produit des recettes (taxe de circulation)⁴².

⁴⁰ Depuis 1999, les pouvoirs publics flamands encaissent eux-mêmes le précompte immobilier. Ils entendent en effet profiter de cette opportunité pour octroyer automatiquement les réductions prévues (décret du 9 juin 1998).

⁴¹ Les recettes nettes n'ont jamais été ristournées faute d'accord sur les frais de perception et vu leur modicité.

⁴² Il était prévu d'augmenter le pourcentage de recettes de ces deux impôts versés aux Régions si l'on assistait à une diminution soudaine des recettes des impôts régionaux. M. Daerden et W. Dumazy, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Labor, 1992.

Les trois Régions ont fait usage de leur autonomie fiscale mais de manière différente en matière de taxes sur les jeux et paris, sur les appareils automatiques de divertissement, de droits de succession et de précompte immobilier⁴³.

Tableau 9 : Les compétences régionales en matière d'impôts régionaux en 2001

<i>Nature de l'impôt</i>	<i>Base d'imposition</i>	<i>Taux d'imposition</i>	<i>Exonération</i>	<i>Partie redistribuée (%)</i>
1. Taxe sur les jeux et paris	Région	Région	Région	100
2. Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	Région	Région	Région	100
3. Taxe d'ouverture sur les débits de boissons fermentées	Région	Région	Région	100
4. Droits de succession et droits de mutation par décès	Pouvoir fédéral (a)	Région	Région	100
5. Précompte immobilier	Pouvoir fédéral	Région	Région	100
6. Droits d'enregistrement (c)	Pouvoir fédéral (a)	Pouvoir fédéral (a, b)	Pouvoir fédéral (a, b)	41,408
7. Taxe de circulation	Pouvoir fédéral (a)	Pouvoir fédéral (a)	Pouvoir fédéral (a)	0
8. Ecotaxes	Pouvoir fédéral	Pouvoir fédéral	Pouvoir fédéral	100 ⁴⁴

(a) Une modification nécessite l'accord des gouvernements régionaux.

(b) La compétence devient régionale à partir de l'année budgétaire suivant celle au cours de laquelle le produit de cet impôt a été intégralement attribué.

(c) Les Régions peuvent, à partir de 1989 et jusqu'au moment de l'attribution intégrale, percevoir des centimes additionnels ou accorder des remises.

En vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001, les Régions se voient attribuer dès 2002, l'entièreté des droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux⁴⁵ (soit un montant supplémentaire de 1.058 millions € en 2002⁴⁶) et la totalité de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles (1.041,1 millions € en 2002). Par contre, les écotaxes deviennent un impôt fédéral. Ce transfert vers l'Etat fédéral est relativement cohérent étant donné que les écotaxes

⁴³ Pour une analyse, voir notamment B. Bayenet et al, 2000 et Van der Stichele G. et Verdonck M., 2001.

⁴⁴ Déduction faite des frais de perception et exceptées les écotaxes sur les énergies non renouvelables.

⁴⁵ L'article 5 de la loi du 13 juillet 2001 spécifie qu'il s'agit des droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation.

⁴⁶ Estimation initiale des recettes des nouveaux impôts régionaux dans le budget de l'Etat fédéral. Source: Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.

assimilées à des accises constituent une matière exclusivement fédérale. Les écotaxes étant imputées au contribuable dans le prix de vente final du produit, des migrations fiscales indésirables pourraient se produire si les écotaxes étaient fortement différentes d'une région à l'autre.

La loi du 13 juillet 2001 attribue également de nouveaux impôts aux Régions à savoir^{47, 48}:

1. les droits d'enregistrement :
 - sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique (170,2 millions € en 2002⁴⁹);
 - sur les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens et les conversions prévues aux articles 745 quarter et quinquies du Code civil, même s'il n'y a pas indivision (22,3 millions € en 2002) ;
2. les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens immeubles ou meubles (65,3 millions € en 2002) ;
3. la taxe de mise en circulation (280,1 millions € en 2002) ;
4. l'eurovignette⁵⁰ (107,8 millions € en 2002).
5. la redevance radio-télévision (744,1 millions € en 2002).

Désormais, les Régions disposent d'une compétence fiscale presque totale sur l'ensemble des impôts régionaux (nouveaux et anciens), autrement dit, elles peuvent modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations. Le service des impôts régionaux reste assuré gratuitement par l'Etat mais les Régions ont désormais le droit d'en disposer autrement et

⁴⁷ Les Régions bénéficient également des intérêts et amendes fiscales sur les impôts régionaux visés à l'article 4,§5 de la loi spéciale de financement. Ceux-ci sont estimés à 34,08 millions € en 2002 (DOC 50 1447/001).

⁴⁸ En 2002, les impôts régionaux ne sont versés aux Régions qu'à concurrence de 11/12 seulement des recettes perçues par le pouvoir fédéral. En effet, en vertu de l'article 54 §1, deuxième alinéa de la loi de financement, le produit des impôts régionaux est transféré aux Régions à la fin du mois qui suit le mois de perception par le ministère fédéral des Finances. CSF, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », *Rapport annuel 2002*, Juillet 2002.

⁴⁹ Ces données proviennent du budget des voies et moyens de l'Etat fédéral (DOC 50 1447/001) et ne tiennent pas compte des mesures fiscales prises au cours de l'année 2002 par les Régions (voir infra).

⁵⁰ Pour les véhicules immatriculés dans les Etats ne participant pas au système de l'Eurovignette, la répartition du produit de cet impôt se fera en fonction du nombre de kilomètres de réseau routier imposable localisé sur leur territoire.

de reprendre la perception à leur charge⁵¹ à l'exception de la redevance Radio-Télévision. Pour cette dernière, les Communautés continuent à en assurer le service de la perception jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard et ce, contre rétribution. Les Régions peuvent néanmoins reprendre ce service à leur compte avant cette date.

Afin d'éviter des risques de concurrence fiscale déloyale, de migration fiscale et de délocalisation et pour assurer un exercice correct des compétences fiscales des Régions et du Fédéral, des mécanismes d'accompagnement de l'exercice de la compétence fiscale régionale ont été prévus⁵². Ils portent sur la nécessité d'un échange d'informations entre les entités, sur la conclusion d'accords de coopération et sur la nécessité pour le Fédéral d'opérer un examen relatif à la faisabilité technique des mesures que les Régions veulent mettre en œuvre.

En matière de droits de succession, la loi prévoit que si le défunt a habité successivement à plusieurs endroits en Belgique durant les 5 dernières années précédant son décès, le domicile fiscal où il a habité le plus longtemps sera le critère déterminant.

Les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens immeubles ou meubles faites par un habitant du Royaume sont attribués à la Région où le donateur a son domicile fiscal au moment de la donation. Si le domicile fiscal était établi à plusieurs endroits en Belgique au cours de la période de 5 ans précédant la donation, les droits sont attribués à la Région où son domicile fiscal a été établi le plus longtemps.

En matière de précompte immobilier, les Régions sont compétentes pour modifier le taux, la base et les exonérations mais elles ne peuvent modifier le revenu cadastral fédéral. Autrement dit, les Régions sont désormais compétentes pour définir une autre base d'imposition et la substituer au revenu cadastral fédéral pour le calcul de l'impôt. Le revenu cadastral déterminé par le fédéral reste d'application pour les calculs des impôts autres que le précompte immobilier. Il est donc concevable à l'avenir qu'un immeuble ait « deux revenus cadastraux distincts » : l'un fixé par la

⁵¹ Dans ce cas, la loi prévoit une période transitoire durant laquelle le transfert des services concernés est préparé. La région assurera le service de ses impôts régionaux à partir de la deuxième année budgétaire suivant la date de notification par le gouvernement régional au gouvernement fédéral de la décision d'assurer elle-même le service des impôts concernés. Ce transfert ne pourra s'opérer que par groupe d'impôts. De plus, dès que les Régions assurent elles-mêmes le service des impôts régionaux et dans la mesure où elles ont repris le personnel des administrations concernées, elles reçoivent une dotation pour le financement de ce transfert.

⁵² Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, Rapport, Sénat de Belgique, Session de 2000-2001, doc. 2-777/3.

Région et utilisé pour prélever le précompte immobilier et les centimes additionnels communaux et l'autre fixé par le fédéral et utilisé dans le calcul de l'IPP, de l'impôt des non-résidents et de l'impôt des personnes morales. De plus, la gestion de la documentation patrimoniale, anciennement le cadastre, sera réglée par un accord de coopération. Cela devrait permettre, nonobstant la régionalisation de ce service, d'assurer au Fédéral l'accès aux informations nécessaires à l'établissement d'une base imposable uniforme pour l'application de l'IPP.

Les Régions sont totalement compétentes en matière de taxe de circulation et de taxe de mise en circulation⁵³ sauf si ces impôts concernent des sociétés, des entreprises publiques autonomes ou des a.s.b.l. à activités de leasing. Dans ce cas, la modification de la base d'imposition, des taux et des exonérations ne peut se faire que moyennant un accord de coopération entre les trois Régions. En effet, il était indispensable de limiter autant que possible le risque de concurrence fiscale dû à une régionalisation de ces impôts. Dans le cas des sociétés de leasing, le lieu de perception de l'impôt peut différer du domicile de l'utilisateur du véhicule. Les sociétés auraient dès lors pu s'établir dans la Région où l'impôt aurait été le plus bas. Les mêmes principes régissent la compétence fiscale des Régions pour l'eurovignette des véhicules immatriculés à l'étranger.

Deux conditions régissent ce transfert de compétences fiscales aux Régions :

1. la neutralité budgétaire de l'opération entre l'Etat fédéral et les Régions. Pour ce faire, il est prévu de réduire la part attribuée des recettes d'IPP de chaque Région du montant des recettes fiscales supplémentaires qui lui sont transférées. Ce montant est dénommé le terme négatif. Celui-ci est déterminé pour chaque Région en estimant la moyenne des recettes des nouveaux impôts régionaux (y compris la part non attribuée des anciens impôts régionaux) pour les années 1999, 2000 et 2001 exprimée en prix de 2002 (tableau 10);
2. la neutralité budgétaire de l'opération pour les Régions. Aucune Région ne doit perdre de moyens par rapport à ceux dont elle dispose dans le système actuel. Ce mécanisme est dénommé le filet de sécurité.

⁵³ Les trois Régions ont conclu un accord de coopération relatif à l'introduction d'une réduction de la taxe de mise en circulation sur la base de la norme d'émission du moteur ou de la nature du combustible de propulsion compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les régions au niveau de l'immatriculation des véhicules. Voir ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002, le décret de la Région wallonne du 8 juillet 2002 et le décret de la Communauté flamande du 13 juin 2002.

En 2002, la situation est relativement simple puisqu'il s'agit de déduire le terme négatif de la part attribuée des recettes d'IPP à chaque Région. Cependant, la détermination de ce terme négatif est complexe étant donné que pour certains impôts, la répartition régionale n'est pas connue. Jusqu'à présent, il n'était en effet pas nécessaire de conserver une trace de l'origine régionale de la recette⁵⁴. Le terme négatif sera définitivement fixé au plus tard lors du décompte définitif des moyens de l'année budgétaire 2002 qui devrait être fait à l'occasion du contrôle budgétaire 2003.

Tableau 10 : Estimation provisoire du terme négatif pour 2002.

	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	<i>Région flamande</i>	<i>Région wallonne</i>
<i>En millions €</i>	396,4	2 128,5	916,8

Source: Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral pour 2002, Chambre des représentants, Documents parlementaires DOC 50 1447/001.

Lors des négociations, le problème essentiel fut de définir les principes d'évolution dans le temps de ce terme négatif garantissant un financement identique aux Régions tout en leur permettant de recourir à leur compétence fiscale. La Région de Bruxelles-Capitale semblait davantage concernée par ce problème étant donné la part relativement plus importante des impôts régionaux dans ses recettes totales (tableaux 2 et 3) et leur évolution irrégulière pendant les années 90. Ainsi, il a été décidé qu'à partir de 2003, le terme négatif serait indexé et lié à 91% de la croissance économique⁵⁵. Remarquons que, au cours de la période 1990-2000, le montant global des nouveaux impôts régionaux a connu une croissance annuelle moyenne de 6,2 % alors que la croissance annuelle moyenne du PIB sur la même période est de 4,3%⁵⁶. L'élasticité globale des nouveaux impôts régionaux étant bien supérieure à l'unité⁵⁷, il se pourrait qu'à l'avenir les mécanismes d'évolution du terme négatif ne garantissent pas complètement la neutralité budgétaire pour le pouvoir fédéral.

Il est également prévu jusqu'en 2013 un filet de sécurité, à charge du fédéral au cas où, à politique fiscale inchangée, les recettes des nouveaux impôts localisés dans une région (à

⁵⁴ Pour une analyse, voir B. Davidson, « Fédéralisme et loi de financement », *Cahiers marxistes*, juin-juillet 2001.

⁵⁵ A l'exception du montant correspondant du montant des recettes de la redevance radio-tv qui est seulement indexé.

⁵⁶ Cependant, la croissance des recettes des impôts régionaux est plus volatile; pour une analyse, voir Conseil supérieur des Finances, *Avis sur la définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée*, 30 novembre 2001.

⁵⁷ Conseil Supérieur des Finances, *op. cit.*

l'exception de la redevance radio-tv) présenteraient une diminution en termes nominaux par rapport au niveau initial pour l'année budgétaire 2002. Durant les cinq premières années, une compensation intégrale est prévue. A partir de 2008, cette compensation diminue progressivement pour disparaître en 2013.

L'ampleur de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences fiscales dépend des marges budgétaires dont dispose chaque Région puisque toute suppression ou réduction d'impôt entraîne une réduction de ses recettes. La Flandre, vu sa meilleure situation budgétaire, a dès l'élaboration de son budget 2002 mis en œuvre une partie de ses nouvelles compétences fiscales : l'imposition d'un tarif zéro pour la redevance radio-tv⁵⁸ et la taxe d'ouverture au 1^{er} janvier 2002⁵⁹ ainsi que la modification des mécanismes de restitution et des taux sur les droits d'enregistrement au 1^{er} janvier 2002^{60,61}. Les montants correspondant aux impôts régionaux dans le tableau 3 tiennent compte des mesures fiscales prises par le gouvernement flamand.

Etant donné la situation budgétaire des deux autres Régions, leur marge de manœuvre est beaucoup plus limitée et les mesures prises ou envisagées concernent davantage des « réaménagements » de la fiscalité régionale que de véritables réductions d'impôts. Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, la suppression de la taxe d'ouverture⁶² a été compensée par une augmentation des tarifs de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement⁶³ et la suppression de la redevance radio-tv⁶⁴ a été compensée par une modification des tarifs de la taxe régionale⁶⁵. Le tableau 3 ne tient compte que des deux

⁵⁸Décret du 29 mars 2002.

⁵⁹Décret du 7 décembre 2001

⁶⁰Décret du 1^{er} février 2002

⁶¹ L'incidence budgétaire des mesures peut être évaluée à 527 millions €. Cette estimation se base sur les hypothèses suivantes : indexation des recettes réalisées en 2001 en matière de redevance radio-tv et de taxe d'ouverture, soit une perte de 470,8 et 6,6 millions €. En matière de droits d'enregistrement, la Communauté flamande estime la perte de recettes fiscales à 49,6 millions €. (CSF, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », Rapport annuel 2002, Juillet 2002). A l'occasion du contrôle budgétaire, l'administration fédérale a estimé l'incidence budgétaire de la réduction des droits d'enregistrement à 220,6 millions € (Cour des Comptes, doc 16 (2001-2002), n°1 du 9 novembre 2001.

⁶² Ordonnance de Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2002.

⁶³ Ordonnance de Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2002.

⁶⁴ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 février 2002

⁶⁵ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 février 2002

premières mesures. Une réforme des droits de succession et des droits d'enregistrement a été votée en décembre 2002 au Parlement bruxellois⁶⁶.

Du côté wallon, cinq projets de réforme fiscale devraient être mis en œuvre. Pour 2003, il s'agit de la suppression de la taxe déchet et la réduction de la redevance radio-tv de 230,28 à 165 €. Pour 2004, il s'agit de la diminution des droits de succession en ligne directe ou entre époux et cohabitants légaux et la diminution du précompte immobilier sur les maisons d'habitation et sur le matériel et l'outillage. Le dernier projet vise à réduire les droits d'enregistrement sur les immeubles situés dans les zones d'initiatives prioritaires et/ou dans les noyaux d'habitat défavorisé. La réforme devrait entraîner un manque à gagner de 48,9 millions € en 2003⁶⁷.

(b) La perception des centimes additionnels et l'octroi de remises.

La loi du 16 janvier 1989 prévoyait que les Régions pouvaient prélever des centimes additionnels et accorder des remises sur l'IPP⁶⁸. Toutefois, ces remises ne pouvaient en aucun cas être supérieures à la part attribuée de l'IPP dont bénéficiait la Région, étant donné que cela aurait diminué la part restant au pouvoir fédéral. De plus, la mise en œuvre de ce pouvoir fiscal était subordonnée à une concertation préalable entre les gouvernements fédéral et régionaux et le Roi pouvait imposer un pourcentage maximal aux centimes additionnels et aux remises afin de sauvegarder l'Union économique et monétaire. Enfin, ces centimes additionnels régionaux ne pouvaient en aucun cas porter préjudice au droit des communes de prélever des centimes additionnels communaux.

Même si dans l'accord de la Saint-Eloi, les partis francophones et flamands de la coalition gouvernementale était tombé d'accord sur le fait qu'« une réduction linéaire forfaitaire de 79,33 millions € pour l'année 2000 sur l'impôt sur le revenu est compatible avec la loi spéciale de financement et n'est pas de nature à mettre en danger l'union économique et monétaire », l'interprétation des termes de l'accord et l'avant-projet de décret du 17 juin 2000 du gouvernement flamand visant à accorder en 2001 une réduction forfaitaire de 61,97 € sous la

⁶⁶ Ordonnances du 20 décembre 2002.

⁶⁷ « Droits d'enregistrement : baisse en vue », Le Soir du 19 novembre 2002.

⁶⁸ À partir du 1^{er} janvier 1994.

forme de centimes soustractif régionaux à l'IPP provoqua un nouveau conflit entre les Régions.

La loi du 13 juillet 2001 dissipe le malentendu et limite les compétences fiscales des Régions en matière d'IPP. Ces limites sont les suivantes⁶⁹ :

1. La loi fixe les marges dans les limites desquelles il est permis aux Régions de prévoir, en opérant ou non une différenciation par tranche d'impôt, des centimes additionnels proportionnels généraux ou soustractif et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnels ou d'instaurer des réductions ou augmentations générales d'impôts liées à leurs compétences^{70,71}. Cette marge est exprimée par rapport au produit de l'IPP localisé dans chaque région et s'élève à 3,25% à partir du premier janvier 2001 et à 6,75 % à partir du premier janvier 2004. Les montants attribués aux Régions et aux Communautés en fonction de l'IPP localisé dans chaque région ou communauté ainsi que le mécanisme de solidarité ne sont pas influencés par ces réductions ou augmentations d'impôt.
2. les régions exercent leurs compétences fiscales en matière d'IPP sans porter atteinte à la progressivité de cet impôt⁷² et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale.

Il est également prévu un mécanisme de contrôle ex-ante afin de s'assurer qu'avant la mise en œuvre de la décision envisagée par une Région, celle-ci demeure bien dans les limites définies précédemment. Pour ce faire, la mesure envisagée doit être communiquée aux Régions, à l'Etat fédéral et à la Cour des comptes, cette dernière disposant d'un mois pour remettre un avis. De plus, il est prévu la rédaction d'un rapport annuel par la Cour des comptes sur les effets des mesures fiscales en cours. Si ce rapport concluait à un dépassement des limites définies dans la

⁶⁹Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, Rapport, Sénat de Belgique, Session de 2000-2001, doc. 2-777/3

⁷⁰ La possibilité offerte aux Régions de mettre en œuvre des réductions ou augmentations fiscales générales liées à leurs compétences leur permet d'utiliser l'IPP comme instrument d'incitation ou de dissuasion dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques autres que fiscales. Un exemple régulièrement évoqué est celui des réductions d'impôt encourageant l'utilisation d'énergie propre. M. Bourgeois, G. Van der Stichele et M. Verdonck, « Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions : aspects juridiques et économiques », *Administration publique*, 2002 (A paraître).

⁷¹ Ces réductions ou augmentations n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer la base de calcul de la taxe communale additionnelle.

⁷² La loi (article 9) définit la progressivité de la manière suivante : à mesure que le revenu imposable augmente, le rapport entre le montant de la réduction et celui de l'IPP dû, avant réduction, ne peut augmenter ou, selon le cas, le rapport entre le montant de l'augmentation et celui de l'IPP dû, avant augmentation, ne peut diminuer.

loi, un recours à la Cour d'arbitrage serait réalisé contre les décrets prévoyant des mesures fiscales ne respectant pas les conditions définies dans la loi.

Le décret flamand sur la réduction de 61,97 € voté le 21 décembre 2000 était d'application à partir de l'exercice d'imposition 2001. Cette réduction resta cependant limitée à l'exercice d'imposition 2001 pour permettre de compenser la suppression et la réduction d'autres impôts régionaux flamands⁷³.

(2) *Le pouvoir fiscal des Communautés*

En vertu de l'article 170 de la Constitution, les Communautés disposent comme les Régions d'un pouvoir d'imposition général et illimité, et peuvent donc créer n'importe quel impôt. Comme pour les Régions, le législateur a limité cette compétence (la loi du 23 janvier 1989). Cependant la mise en œuvre de ce pouvoir fiscal se heurte à l'absence d'assise territoriale complète. En particulier, l'exercice d'un pouvoir de taxation autonome par les Communautés soulève des difficultés car elles ne disposent pas de compétences directes à l'égard des contribuables dans la Région bilingue de Bruxelles. Ainsi, la Communauté française avait envisagé en 1992 d'établir une taxe à charge des exploitants de discothèques proportionnelle à la surface commerciale exploitée. Dans son avis émis le 16 juillet 1992 sur cet avant-projet de décret, le Conseil d'Etat a fait observer que cette taxe ne pourrait frapper que les discothèques situées en région de langue française. En effet, alors que les habitants de la région unilingue française relèvent de la Communauté française et d'elle seule, par contre dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, il n'existe pas de sous-nationalité, de sorte que ses habitants ne peuvent en droit être qualifiés de francophones ou de néerlandophones. La taxe litigieuse, de même que les projets analogues de taxer les propriétaires de mobilophones et les télé distributeurs, n'a dès lors pas été adoptée.

Lors de la réforme institutionnelle de 1993, la redevance radio-télévision était devenue un impôt des Communautés⁷⁴ mais le pouvoir fédéral était resté compétent pour fixer le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations. De plus, particularité de cet impôt, c'étaient les Régions qui étaient habilitées à lever des centimes additionnels sur cet impôt communautaire. Ces restrictions avaient été justifiées par les spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale : l'établissement et la perception

⁷³ Article 43 du décret du 21 décembre 2001.

d'impôts communautaires à Bruxelles semblaient difficilement réalisables si l'on n'instaurait pas notamment une sous-nationalité et un régime spécial pour les étrangers. Le produit net de cet impôt communautaire était, dans la Région de Bruxelles-Capitale, affecté à concurrence de 80% à la Communauté française et 20% à la Communauté flamande. Jusqu'en 1997, la perception de la redevance radio-télévision était effectuée par l'Etat fédéral. En juillet 1997, les trois Communautés ont signé un accord de coopération pour mettre en œuvre la perception autonome de la redevance radio-télévision assumée jusque là par l'entreprise publique Belgacom.

La loi du 13 juillet 2001 a régionalisé la redevance radio-TV. Même si cette redevance ne constituait pas un véritable impôt communautaire étant donné que les compétences liées à cet impôt ne relevaient pas des Communautés mais des Régions et de l'Etat fédéral, sa régionalisation supprime tout pouvoir fiscal pour les Communautés. En compensation, les Communautés reçoivent une dotation⁷⁵ déterminée pour chaque Communauté par la moyenne de leurs recettes en matière de redevance radio-TV sur la période 1999-2001 exprimées en prix de 2002 (tableau 3). La dotation ainsi déterminée est indexée chaque année. Les Communautés ne disposent donc plus de recettes fiscales propres pour mener leur politique.

2. Les recettes non fiscales des Communautés et des Régions

Les Régions et Communautés disposent également de recettes non fiscales pour mener leurs politiques. Elles se composent de dotations ou moyens supplémentaires en provenance de l'Etat fédéral ainsi que de recettes non fiscales propres liées à l'exercice de leurs compétences⁷⁶.

a) Les dotations versées aux Régions

Les Régions bénéficient de moyens financiers supplémentaires destinés à financer des programmes de remise au travail de chômeurs complets indemnisés et assimilés (tableaux 2 et 3). La loi du 13 juillet 2001 étend ces programmes à tout demandeur d'emploi inoccupé. Lors des

⁷⁴ Antérieurement, la redevance radio-télévision était qualifiée d'impôt partiellement ristourné aux Communautés.

⁷⁵ Cette dotation est prélevée sur le produit de l'IPP.

⁷⁶ Pour les Régions, il s'agit notamment des recettes d'exploitation des forêts, des recettes liées à la délivrance des permis de chasse et de pêche, des recettes à caractère financier, etc. Pour les Communautés, il s'agit notamment des recettes des droits d'inscription dans certains établissements scolaires, des droits d'entrée dans les musées et organismes culturels, les intérêts et placements ou encore les loyers perçus et des remboursements d'avances ou de salaires, etc.

accords de la Saint-Eloi en 1999, trois augmentations successives de 48,58 millions € pour les années 2000, 2001 et 2002 des droits de tirage ont été décidées. Ces montants sont répartis proportionnellement entre les Régions suivant l'importance des montants de 1999. Ceux-ci s'élevaient respectivement à 166,10 millions € pour la Région flamande, 118,99 millions € pour la Région wallonne et 27,27 millions € pour la Région de Bruxelles-Capitale, soit la clé de répartition suivante : 53,84% pour la Région flamande, 38,14% pour la Région wallonne et 8,02% pour la Région de Bruxelles-Capitale. Lors de la réforme institutionnelle de 2001, il a été décidé d'augmenter les montants octroyés de 12,39 millions € en 2002 et 2003 et répartis selon la même clé.

La Région wallonne et la Commission communautaire française reçoivent également une dotation de la Communauté française conformément aux accords intra-francophones de la Saint-Quentin afin d'exercer certaines compétences de la Communauté française à partir du 1^{er} janvier 1994.

La Région de Bruxelles-Capitale, en raison de son statut spécifique, bénéficie d'une compensation pour la **mainmorte**. Sous certaines conditions relevant de la qualité du propriétaire et/ou de l'usage qui en est fait, certains bâtiments bénéficient d'une exemption de précompte immobilier⁷⁷. Cette exemption est communément appelée mainmorte. Le précompte est un impôt fédéral sur lequel les communes prélèvent des centimes additionnels. Afin de combler partiellement le manque à gagner résultant de cette exemption, les communes touchées bénéficient d'un crédit spécial inscrit au budget du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique. Ce crédit spécial couvre à 72% au moins la perte des centimes additionnels subie par les communes touchées. Les communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont particulièrement touchées par ce phénomène compte tenu du statut de capitale de cette Région et de la concentration élevée d'organisations internationales et nationales. A la différence des autres Régions, la part de ce crédit afférente aux communes bruxelloises est attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale. Ces communes ont, en effet, accepté que cette dotation soit versée à la Région en échange de la reprise de certaines dettes (emprunts) par la Région.

⁷⁷ Il s'agit des biens appartenant à des personnes morales de droit public, autrement dit un Etat étranger, une institution internationale, l'autorité fédérale ou un organisme public qui en dépend. Des exceptions sont prévues pour les bâtiments de certains services administratifs décentralisés et de certaines entreprises publiques, pour les hôpitaux, les établissements d'enseignement, les bâtiments affectés au culte, etc. Emond J. et Quertainmont Ph., 1994, op. cit.

b) Les dotations versées aux Communautés

Les Communautés bénéficient de moyens supplémentaires destinés à couvrir les dépenses ayant trait à l'accueil des étudiants étrangers pour l'enseignement universitaire. En effet, les élèves et étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement fondamental, secondaire et supérieur non universitaire sont pris en considération dans le calcul de la part attribuée des recettes de TVA aux Communautés. Le mécanisme de financement basé sur la population de 0 à 18 ans ne pouvait être appliqué à l'enseignement universitaire car la répartition de ces étudiants était plus importante du côté francophone. Dès lors, un crédit destiné aux Communautés pour le financement de ces étudiants est prévu dans le budget de l'Etat fédéral. Le montant de base de ce crédit a été fixé en 1989 à 37,18 millions € à répartir entre les Communautés flamande et française selon la clé 20/80 soit 29,75 millions € pour la Communauté française et 7,44 millions € pour la Communauté flamande. Ces montants sont indexés annuellement à partir de 1990. Lors de l'accord de la Saint-Eloi, il fut décidé d'augmenter, à partir de 2000, les moyens accordés aux Communautés. La dotation de la Communauté française s'élève donc à 56,16 millions € (soit une augmentation de 18,91 millions €) et celle de la Communauté flamande à 27,66 millions € (soit une augmentation de 18,32 millions €)⁷⁸. Ces montants ont été confirmés dans la loi du 13 juillet 2001. Remarquons que le rapport des dotations entre la Communauté française et la Communauté flamande en 1999 était de l'ordre de 4 à 1 puisque la dotation de la Communauté française s'élevait à 37,18 millions € et celle de la Communauté flamande à 9,32 millions €. Ce rapport se basait sur la répartition des étudiants étrangers en 1988 entre les deux Communautés. L'adaptation des montants des dotations accordés aux Communautés est justifiée d'une part, par la croissance de 80% du nombre d'étudiants étrangers entre 1988 et 1999 et d'autre part, par un glissement entre les deux communautés pour lesquelles la répartition actuelle des étudiants étrangers est de 67% pour la Communauté française et 33% pour la Communauté flamande (soit un rapport de 2 à 1).

Afin de conférer aux Communautés une plus grande autonomie dans l'affectation des moyens en provenance de la Loterie nationale, la réforme institutionnelle de 2001 transfère un pourcentage fixe du bénéfice à distribuer de la Loterie. A partir de l'année budgétaire 2002, 27,44% du

⁷⁸ Loi du 26 juin 2000 exécutant l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions.

bénéfice de la Loterie nationale⁷⁹ sont versés aux Communautés⁸⁰. Ces moyens doivent être affectés au financement d'initiatives ou de projets d'intérêt sociétal. Ce montant est réparti entre les deux Communautés en fonction de la part de chaque Communauté dans la totalité des parts attribuées des recettes d'IPP et de la TVA. Le montant à distribuer en 2002 serait de l'ordre de 57,79 millions € répartis à concurrence de 0,84% (0,49 millions) pour la Communauté germanophone, 40,59% (23,26 millions) pour la Communauté française et 59,41% (34,03 millions) pour la Communauté flamande⁸¹.

A partir de l'année budgétaire au cours de laquelle le jardin botanique national de Belgique est transféré aux Communautés, un montant supplémentaire exprimé en prix de 2002 de 5,66 millions € est prévu. Ce montant indexé et adapté à la croissance économique sera réparti entre les deux Communautés en fonction du rôle linguistique des effectifs du personnel. Selon la répartition la plus récente, les 154 membres du personnel se répartissent à raison de 31 francophones et 123 néerlandophones⁸².

3. La capacité d'emprunt

La loi spéciale du 16 janvier 1989 prévoit que les Communautés et les Régions peuvent recourir aux emprunts pour financer leurs dépenses ou couvrir leur déficit. Il existe différents mécanismes de contrôle du Ministre des Finances selon le type d'emprunts envisagé par les entités fédérées. Ceux-ci vont de l'information à l'approbation par le Ministre des Finances⁸³. La loi du 13 juillet 2001 adapte notamment les conditions d'emprunt à l'introduction de l'Euro.

⁷⁹ Le montant ainsi obtenu est réduit d'un montant correspondant à 0,8428%.

⁸⁰ Une Communauté peut transférer ces montants à une région dans le cadre des compétences exercées par cette dernière.

⁸¹ Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, Rapport, Sénat de Belgique, Session de 2000-2001, doc. 2-777/3.

⁸² Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, Rapport, Sénat de Belgique, Session de 2000-2001, doc. 2-777/3.

⁸³ Pour une analyse détaillée, voir B. Bayenet et al, 2000.

C. Conclusions

La loi spéciale du 13 juillet 2001 vise à procéder à une adaptation structurelle du financement des Communautés flamande et française car du fait des principes de la loi spéciale du 16 janvier 1989, une part importante des moyens octroyés aux Communautés diminuait de manière structurelle par rapport aux recettes publiques totales. En effet, les moyens attribués sous la forme d'une partie des recettes de TVA (65,7% des recettes de la Communauté française et 33,5% des recettes de la Communauté flamande en 2001) sont indexés et corrigés pour tenir compte de la dénatalité. Un refinancement progressif des Communautés est donc mis progressivement en œuvre de 2002 à 2011. Entre 2002 et 2006, les Communautés recevront, à prix courants, un montant supplémentaire de 991,57 millions € : 198,31 millions € en 2002 ; 148,74 millions € en 2003 ; 148,74 millions € en 2004 ; 371,84 millions € en 2005 ; 123,95 millions € en 2006. Ces montants sont cumulés et chaque fois ajoutés à l'indexation en vigueur pour la part initialement attribuée des recettes de TVA. De 2007 à 2011, 24,79 millions € seront ajoutés aux moyens supplémentaires en plus de l'indexation. Les recettes de TVA attribuées aux Communautés seront en outre adaptées à 91% de la croissance du revenu national brut dès 2007. Les montants supplémentaires accordés dans la loi du 13 juillet 2001 (y compris la liaison à la croissance) sont répartis entre les deux Communautés selon la clé du juste retour. Une période transitoire de 10 ans est prévue pour passer progressivement de la clé du nombre d'élèves à la clé du juste retour pour répartir les moyens supplémentaires.

L'estimation de l'ampleur des nouveaux moyens dégagés lors de la réforme institutionnelle 2001 nécessite la fixation d'hypothèses sur l'évolution de l'inflation et du taux de croissance de l'économie. Se basant sur un taux d'inflation moyen de 2,26% et un taux de croissance du RNB à 2,28%, B. Davidson⁸⁴ évalue le montant du refinancement en 2012 à 2 057,52 millions € pour la Communauté flamande et 1 016,36 millions € pour la Communauté française. Une simulation du gouvernement basée sur un taux d'inflation de 1,5% et un taux de croissance de 2,5% prévoit un

⁸⁴ Davidson B., « Fédéralisme et loi de financement », *Cahiers marxistes*, juin-juillet 2001.

montant supplémentaire de 1 869,61 millions € pour la Communauté flamande et 1 035,45 millions € pour la Communauté française⁸⁵.

L'application de la clé du juste retour pour répartir les nouveaux moyens accordés aux Communautés n'est pas sans conséquence. Dans l'élaboration des principes de financement des Communautés en 1989, il fut décidé que la nature particulière de la compétence « enseignement » justifiait une dérogation au principe de la répartition horizontale en fonction de la localisation de la recette. C'est la raison pour laquelle le législateur a opté pour une répartition entre les Communautés française et flamande basée sur le nombre d'élèves. Ce critère prend en compte les besoins respectifs de chaque Communauté pour des raisons d'égalité de chance pour les élèves et non la capacité contributive respective des Communautés à l'impôt⁸⁶. La répartition des nouveaux moyens financiers accordés aux Communautés ne répond plus à ce principe puisque, désormais, une partie de la part attribuée des recettes de TVA sera répartie selon la clé du juste retour. Dans le cadre de l'application du principe du juste retour pour la répartition de la part attribuée d'IPP entre les Régions, il est prévu un mécanisme de solidarité nationale permettant de compenser les différences éventuelles entre les Régions. Ce mécanisme n'a pas été prévu pour les Communautés. Or, l'évolution de la clé du juste retour entre les deux Communautés n'est pas favorable à la Communauté française⁸⁷.

La réforme institutionnelle 2001 régionalise la redevance radio-TV qui n'est donc plus un impôt des Communautés. Même si les Communautés ne disposaient d'aucune compétence fiscale sur cet impôt, la régionalisation de cette taxe supprime toute recette fiscale propre pour les Communautés dans la loi de financement. En compensation, les Communautés reçoivent une dotation de l'Etat fédéral correspondant à la moyenne des recettes de cette taxe sur la période 1999-2001 exprimées en prix de 2002, ce qui devrait peu modifier leurs recettes par rapport à la situation actuelle.

La loi du 13 juillet 2001 élargit les compétences fiscales des Régions en matière d'impôts régionaux. L'opération devrait être neutre pour le pouvoir fédéral puisque pour chaque Région, un montant correspondant à la moyenne des recettes pour 1999, 2000 et 2001 (exprimées en prix

⁸⁵ Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, Rapport, Chambre des représentants, 25 mai 2001, doc 50 1183/007.

⁸⁶ Scholsem J.-C., « La réforme de l'Etat, les nouvelles règles de financement », *JT*, 1989.

⁸⁷ Voir supra la section consacrée au mécanisme de solidarité pour les Régions.

de 2002) des nouveaux impôts régionaux ainsi que des parts non encore attribuées des impôts régionaux initiaux est déduit de sa part attribuée des recettes d'IPP. Ce montant est dénommé le terme négatif. En 2001, les impôts régionaux ont rapporté 2.048,7 millions € aux Régions dont 551,1 millions € (10% de ses recettes) pour la Région wallonne, 1.193,8 millions € (7,1% de ses recettes) pour la Région flamande et 343,9 millions € (21% de ses recettes) pour la Région de Bruxelles-Capitale (tableau 2). Le montant des nouveaux impôts régionaux transférés s'élève en 2002 à 3.487,3 millions € (montant déterminé par le pouvoir fédéral à fiscalité inchangée par rapport à 2001).

Le principe de la neutralité budgétaire influence l'importance relative des différentes recettes des Régions puisqu'elles disposent en 2002 de plus de recettes propres et d'une part attribuée des recettes d'IPP diminuée. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, la structure des recettes est complètement bouleversée. Le tableau 3 ne permet pas de juger totalement de l'importance des moyens transférés puisqu'il tient déjà compte de certaines mesures fiscales prises en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale. Néanmoins, par rapport à l'année budgétaire 2001 (tableau 2), l'élargissement de l'autonomie fiscale se traduit par une augmentation de la part relative des impôts régionaux qui passent respectivement de 21% à 44% des recettes totales pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 10% à 29% pour la Région wallonne et de 7% à 17% pour la Communauté flamande. Par contre, les recettes d'IPP transférées aux Régions passent respectivement de 60% à 32,5% des recettes totales pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 71,2% à 54% pour la Région wallonne et 37% à 26% pour la Région flamande.

Existe-il un risque de concurrence fiscale ? La concurrence entre les entités fédérées est utile si elle aboutit à une offre de biens et services collectifs qui correspond aux préférences de la population concernée. Elle est néfaste si elle aboutit à des comportements de « passager clandestin » où les externalités sont ignorées et si elle crée des distorsions qui sont sources d'inefficacité et d'iniquité⁸⁸. Dès lors, la littérature recommande aux entités décentralisées de se spécialiser dans le prélèvement des impôts frappant une assiette peu ou pas mobile⁸⁹. La théorie économique enseigne également que si autonomie fiscale il y a, il est souhaitable qu'elle

⁸⁸ Bien que le cadre théorique du fédéralisme budgétaire défini dans la littérature fasse explicitement référence à la situation des grandes métropoles notamment américaines, il reste néanmoins intéressant pour analyser le fédéralisme belge. Pour une analyse de cette littérature, voir B. Bayenet et al, 2000.

s'accompagne de coopération pour atténuer ce que l'autonomie pourrait avoir de dommageable pour les parties en cause.

Même si des exemples récents témoignent de la problématique de la concurrence fiscale entre les entités fédérées⁹⁰, le transfert des impôts régionaux, dont la base est immobile pour la plupart, et les mesures prises pour éviter une concurrence déloyale semblent conformes aux prescrits de la littérature économique.

La loi du 13 juillet 2001 définit les compétences des Régions en matière d'IPP puisque désormais elles peuvent accorder des centimes additionnels ou soustractionnels généraux, forfaitaires ou proportionnels, ou instaurer des déductions générales d'impôts liés à leurs compétences dans les marges fixées dans la loi (3,25% du produit de l'IPP localisé dans la Région à partir du premier janvier 2001 et 6,75% à partir du premier janvier 2004). Les Régions doivent exercer cette compétence fiscale sans porter atteinte à la progressivité de l'IPP et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale. L'autonomie de marge des Régions sur l'IPP est évaluée à un montant maximal de 173,53 millions € pour la Région de Bruxelles-Capitale, 1 289,05 millions € pour la Région flamande et 594,94 millions € pour la Région wallonne (hypothèse de 6,75% à la hausse ou à la baisse)⁹¹.

Même si dans ce cas, il s'agit d'un impôt dont la base est théoriquement mobile, on ne peut échapper à la taxation d'une Région qu'en déménageant et les migrations régionales sont limitées⁹². De plus, des mécanismes de contrôle ont été prévus pour éviter une concurrence fiscale déloyale. Ce type de concurrence fiscale existe déjà en Belgique puisque les communes peuvent lever des additionnels communaux sur l'IPP qui varient entre 0 et 10%. Or, jusqu'à

⁸⁹ Musgrave R., « Who Should Tax, Where and What? », Mc Lure C., *Tax Assisgnment in Federal Countries*, Chapter 1, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.

⁹⁰ Il s'agit notamment des opérations Marivlam et Vlaminov et de la réduction des droits de succession en Flandre. Le plan Marivlam lancé par la Région flamande prévoyait de promouvoir l'emploi au travers d'une réduction de l'impôt des sociétés. Comme l'impôt des sociétés est une compétence fédérale, la Région wallonne s'y est opposée et a obtenu gain de cause. Le plan Vlaminov octroie une réduction du précompte immobilier aux entreprises qui maintiennent ou accroissent l'emploi. La détermination du niveau des droits de succession étant une compétence régionale, la Région flamande a décidé de réduire les taux, en particulier d'instaurer un taux réduit pour les successions d'entreprises familiales. Afin d'éviter que des considérations d'ordre fiscal conduisent à des délocalisations, les autres Régions ont dû adopter des mesures similaires. Mais, étant donné qu'il est préférable de transmettre une entreprise familiale de son vivant pour assurer une transition optimale, le pouvoir fédéral (compétent pour les droits de donation) a dû aussi réduire les droits applicables aux transmissions d'entreprises. B. Bayenet et al, 2000.

⁹¹ Ph. De Bruycker, « Bruxelles et l'autonomie fiscale », *Autonomie, Solidarité et Coopération*, Larcier, Bruxelles.

présent aucune étude n'a démontré qu'il existait des flux significatifs de population d'une commune à l'autre justifiés par les différences d'imposition.

L'ampleur de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences fiscales dépendra à l'avenir des marges budgétaires dont dispose chaque Région puisque toute suppression ou réduction d'impôt entraîne une réduction de ses recettes. La Flandre, vu sa meilleure situation budgétaire, a déjà mis en œuvre une partie de ces nouvelles compétences. Cependant, il semblerait qu'une partie importante de cette baisse d'impôt soit déjà compensée par une augmentation de la fiscalité locale⁹³. Etant donné la situation budgétaire des deux autres Régions, il ne faut pas s'attendre à des réductions d'impôt importantes mais à des « réaménagements » de la fiscalité régionale.

⁹² M. Poulain, *L'analyse de la mobilité résidentielle*, UCL, Centre d'études de gestion démographique, 1998.

⁹³ Voir notamment J. Leroy, *De lokale belastingverhoging naster bekeken, analyse vand de tariefstijgingen 2001-2002*, 8 octobre 2002, VVSG et M. Deweerdt, « Gemeenten vreten helft Vlaamse lastenverhoging weg, De Financieel-Economische Tijd, 25 septembre 2002.