

La réforme institutionnelle de 2001 et les finances du pouvoir fédéral

Benoît Bayenet¹

Version du 27 mai 2002

A paraître dans la revue Administration Publique, 2002

A. Introduction

Les nombreux débats entourant l'élaboration et le vote des lois spéciales du 13 juillet 2001² entérinant la dernière réforme institutionnelle de l'Etat fédéral belge³ se sont principalement concentrés sur la dimension régionale et communautaire. Or, tout transfert de compétences budgétaires ou fiscales vers les entités fédérées a, de facto, des implications importantes au niveau du pouvoir fédéral. L'objectif de cette contribution n'est pas de présenter la réforme en termes de transferts de compétences ou de mécanismes de financement⁴ des entités fédérées mais de dresser un bilan de ses conséquences sur les finances du pouvoir fédéral⁵ en distinguant la dimension « recettes » et la dimension « dépenses ». Les données présentées dans cet article sont extraites des documents budgétaires du pouvoir fédéral pour l'année budgétaire 2002. Ces données ont servi de base pour l'estimation des nouveaux moyens transférés aux entités fédérées. Il s'agit d'estimations basées sur certaines hypothèses notamment en termes d'évolution de l'indice des prix et du revenu national brut (RNB).

¹Collaborateur scientifique FNRS, Groupe de recherche en choix publics et Centre de l'Economie de l'Education-ULB. Je remercie Madame F. Thys-Clément et Messieurs J. Collignon et B. Davidson pour leurs relectures et commentaires.

²La loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés » et la loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions ». Ces deux lois spéciales sont la traduction en texte de loi des accords du Lambermont conclus en octobre 2000 et des accords du Lombard conclus en mai 2001 pour ce qui concerne les institutions bruxelloises.

³Les accords du Lambermont prévoyaient également le refinancement et l'extension des compétences de la Communauté germanophone. Les points spécifiques des accords du Lambermont relatifs à la Communauté germanophone sont repris dans la loi du 7 janvier 2002 qui entre également en application dès 2002.

⁴Pour une analyse historique du financement de l'Etat fédéral belge, voir B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

⁵Pour une analyse de la réforme institutionnelle 2001 sur les moyens et les mécanismes de financement des Communautés et des Régions, voir notamment : B. Bayenet, « Les derniers accords institutionnels belges et le financement des Communautés et des Régions », *Année sociale*, 2002 (A paraître) et B. Bayenet, M. Gassner, E. Lentzen et F. Thys-Clément, « L'accord du Lombard et ses effets électoraux », *Année sociale*, 2002 (A paraître).

B. Les recettes du pouvoir fédéral

Une partie très importante du financement des Communautés et des Régions⁶ se fait par prélèvement sur des recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral. Le tableau 1 reprend les recettes publiques perçues par les administrations fédérales de 1999 à 2002 et distingue les recettes totales perçues par les administrations fédérales, les recettes attribuées à d'autres niveaux de pouvoir et les recettes composant le budget des Voies et Moyens du pouvoir fédéral. Les recettes totales perçues par les administrations fédérales ne reprennent donc pas les impôts perçus directement par les autres niveaux de pouvoir. En 2002, les documents budgétaires initiaux du pouvoir fédéral font apparaître une croissance des recettes accordées aux entités fédérées de 2,3% par rapport à 2001 mais avec une évolution différente entre les Communautés (+7,0%) et les Régions (-2,9%). Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette évolution : les nouveaux mécanismes de liaison des moyens attribués aux entités fédérées à l'évolution de l'indice des prix et du RNB, les moyens supplémentaires accordés aux Régions suite à la régionalisation des nouvelles compétences (agriculture, commerce extérieur et loi provinciale et communale), le refinancement des Communautés et les moyens supplémentaires octroyés dès 2002 aux Commissions communautaires de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que les moyens supplémentaires pour les communes bruxelloises⁷.

Tableau 1 : La répartition des recettes publiques perçues par le pouvoir fédéral 1999-2002

En millions €	1999*	%	2000*	%	D 99-00 (%)	2001*	%	D 00-01 (%)	2002**	%	D 01-02 (%)
Recettes totales	68 404,5	100	73 868,5	100	8	76 155,8	100	3,1	78 592,1	100	3,2
Prélèvements											
Union européenne	2 088,1	3,1	2 275,7	3,1	9,0	2 429,8	3,2	6,8	2 302,6	2,9	-5,2
Régions	11 393,4	16,7	11 631,6	15,7	2,1	12 958,9	17,0	11,4	12 583,9	16,0	-2,9
Communautés ⁸	13 160,5	19,2	13 284,4	18,0	0,9	14 275,4	18,7	7,5	15 277,5	19,4	7,0
Sécurité sociale	3 314,8	4,8	3 791,3	5,1	14,4	3 559,7	4,7	-6,1	4 478,6	5,7	25,8
Voies et moyens	38 447,2	52,0	42 885,3	58,1	11,5	42 932,0	56,4	0,1	43 949,4	55,9	2,4

*Réalizations. **Budget initial. Sources : Exposé général du budget 2000, 2001 et 2002, Exposé général de l'ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2002 et calculs propres.

⁶ Pour une analyse plus détaillée, voir B. Bayenet, 2002, op.cit et B. Bayenet et al, 2000, op. cit.

⁷ Exposé général du budget de l'Etat fédéral 2002, doc. 50 1446/001.

⁸ Y compris les 150,1 millions € visant à régulariser en 1999 la révision des statistiques pour évaluer l'évolution démographique de la population de moins de 18 ans.

Jusqu'en 2001, en attendant la fixation définitive de l'indice moyen des prix à la consommation et de la croissance réelle du RNB de l'année budgétaire concernée, les moyens attribués aux entités fédérées étaient liés à l'évolution des paramètres de l'année budgétaire précédente. Lorsque l'écart entre les paramètres de l'année budgétaire précédente et les paramètres définitifs était important, l'adaptation des moyens pouvait donner lieu à des décomptes très importants dans l'attribution des moyens⁹. Ce mécanisme est notamment à l'origine du taux de croissance très important des recettes attribuées aux Communautés et Régions en 2001 (tableau 1) puisqu'elles avaient encore été calculées sur la base de la croissance du RNB (3,1%) et de l'inflation en 2000 (2,55%)¹⁰. Depuis 2002, l'indexation s'effectue à partir des paramètres relatifs à l'année budgétaire concernée tels que repris dans le budget économique¹¹ et qui sert de base à l'élaboration et au contrôle du budget du pouvoir fédéral. Ce nouveau mécanisme n'est pas non plus sans conséquence. En effet, l'estimation des montants pour 2002¹² est basée sur le budget économique de juillet 2001 qui prévoyait une croissance du RNB de 2,5% en 2001 et de 2,8% en 2002. Le taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation retenu était de 2,4% pour 2001 et 1,5% pour 2002¹³. Ces hypothèses ne tenaient pas suffisamment compte du ralentissement économique perceptible dès le deuxième trimestre et amplifié au cours du troisième trimestre 2001. Par contre, les prévisions de croissance et d'inflation utilisées dans le budget initial 2002 du pouvoir fédéral avaient été revues à la baisse dès l'autonome 2001 (1,3% pour la croissance du RNB et de l'indice des prix).

⁹ Les moyens attribués par année budgétaire sont composés de deux éléments : l'estimation initiale des montants de l'année considérée et les soldes probables du décompte définitif de l'année précédente.

¹⁰ Conseil Supérieur des Finances, *Exécution du programme de stabilité en 2001*, février 2002.

¹¹ Visé à l'article 108, g de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

¹² C'est-à-dire les attributions probables 2001 qui servent de point de départ pour l'estimation des attributions 2002 et l'estimation des attributions initiales de l'année budgétaire 2002. Budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2002, Chambre des représentants de Belgique, Session ordinaire 2001-2002, Doc. 50 1447/001

¹³ *Budget économique du 12 juillet 2001*, Bureau Fédéral du Plan. Comme la Cour des comptes l'a constaté dans son analyse du budget des Voies et Moyens de l'Etat fédéral, une révision du budget économique était rendue publique le 26 octobre 2001 qui prévoyait pour 2002 un taux de croissance de 1,3% pour l'indice des prix et 1,6% pour le RNB. Calculés sur cette base, les montants à transférer aux entités fédérées auraient été réduits de plus de 500 millions €

Lors de l'ajustement budgétaire de mars 2002, le pouvoir fédéral a réévalué l'évolution des recettes publiques sur la base des dernières estimations du taux de croissance du RNB (0,9%) et de l'indice des prix à la consommation (1,6%)¹⁴. Par contre, la réestimation des moyens attribués aux Régions et Communautés se base sur le budget économique du 21 février 2002 qui prévoit pour 2002 une croissance du RNB de 1% et de l'indice des prix de 1,6%¹⁵. Il a également été tenu compte des mesures prises en Région flamande en matière d'impôts régionaux (réduction des droits d'enregistrement et suppression de la taxe d'ouverture).

Tableau 2 : Répartition des recettes fiscales et non fiscales perçues par l'Etat fédéral 1975-1995

<i>En millions €</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dont montant attribué en % du total</i>	
		<i>Communautés et Régions</i>	<i>Pouvoir fédéral</i>
1975	15 654,2	0	93,3
1980	26 161,3	0	96,3
1985	36 555,0	1,7	94,4
1990	45 184,8	33,9	61,3
1995	59 139,5	33,9	58,8

Source : Note de conjoncture du Ministère des Finances, 11 septembre 2001.

Ainsi, les prévisions de recettes publiques totales prélevées par le pouvoir fédéral ont été revues à la hausse de 561,1 millions €. Les prélèvements en faveur d'autres niveaux de pouvoir ont été réduits de 799,2 millions €: -38,5 pour l'Union européenne, + 25,2 à la Sécurité sociale et -785,8 pour les entités fédérées. L'essentiel de la réduction des moyens attribués aux entités fédérées (562,5 millions €) découle des modifications des paramètres d'estimation des parts attribuées d'IPP et de TVA. Les recettes prévues au budget des voies et moyens devraient dès lors être majorées de 1 360,3 millions €¹⁶. Le taux de croissance entre 2001 et 2002 des recettes attribuées serait de 5,8% pour les Communautés et -7,6% pour les Régions alors que le taux de croissance du budget des voies et moyens serait de 5,6%. Ces estimations traduisent l'impact relativement faible à court terme de la dernière réforme de l'Etat sur les recettes du pouvoir fédéral en comparaison à la réforme de 1989 (tableau 2).

¹⁴ Cette estimation tient également compte de l'incidence des mesures discrétionnaires prises par le gouvernement fédéral et d'éventuels glissements de recettes entre les deux années budgétaires.

¹⁵ Pour 2001, les taux de croissance révisés sont de 2,47% pour l'indice des prix et de 1% pour le RNB.

¹⁶ Projet de loi ajustant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2002, doc. 50 1754/001 et Exposé général de l'ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2002, doc. 50 1753/001.

Tableau 3 : Parts attribuées des recettes publiques aux Régions et Communautés

<i>En millions €</i>	<i>2001 (Réalizations)</i>		<i>2002 (Budget initial)</i>		<i>2002 (1^{er} ajustement)</i>	
	<i>Régions</i>	<i>Ctés</i>	<i>Régions</i>	<i>Ctés</i>	<i>Régions</i>	<i>Ctés</i>
Recettes courantes						
1. Fiscales						
<i>Contributions directes</i>						
Précompte immobilier (a)	34,7		35,7		36,7	
Jeux et paris	44,3		45,1		43,9	
Appareils de divertissement	49,2		57,5		39,3	
Taxe de circulation	-		1 041,2		1 083,0	
Taxe de mise en circulation	-		280,1		289,7	
Eurovignette	-		107,8		100,2	
Amendes fiscales (contributions directes)	-		-		0,4	
IPP	11 022,6	4 603,7	7 772,9	5 380,1	7 384,5	5 164,9
Redevance Radio-TV(b)		-		-		
<i>Douanes et accises</i>						
Taxe d'ouverture	10,8		13,1		5,4	
Ecotaxes (c)	p.m.		p.m.		-	
<i>TVA et enregistrement</i>						
TVA		9 671,7		9 897,4		9 938,5
Enregistrement et divers dont						
Droits d'enregistrement	706,5		1 805,7		1 630,2	
Droit d'enregistrement sur la constitution d'hypothèque	-		170,2		142,0	
Droits de donation	-		65,3		69,6	
Droit de partage	-		22,3		26,3	
Amendes fiscales (d)	-		-		13,1	
2. Non fiscales : Intérêts de retard et moratoires sur les impôts régionaux	18,6		34,1		20,0	
Recettes fiscales de capital (Droits de succession)	1 072,1		1 132,9		1 087,5	
Total	12 958,9	14 275,4	12 583,9	15 277,5	11 972,2	15 103,4

Sources : Exposé général du budget de l'Etat fédéral pour l'année budgétaire 2002, Budget des voies et moyens de l'Etat fédéral 2001, Exposé général de l'ajustement du budget des dépenses et des recettes pour 2002 et calculs personnels. (a) La Région flamande assure elle-même le service du précompte immobilier depuis l'exercice d'imposition 1999. (b) Depuis 1995, les Communautés perçoivent elles-mêmes la redevance radio-TV. (c) Les recettes nettes devaient être versées aux Régions mais l'accord sur la fixation des frais de perception n'a jamais été élaboré. (d) enregistrement et succession.

Le tableau 3 distingue, par type d'impôt, les estimations des recettes prélevées par le pouvoir fédéral et celles attribuées aux Régions et Communautés en 2001 et 2002. Les données relatives à 2001 permettent d'évaluer la situation avant l'entrée en vigueur de la dernière réforme de l'Etat. Les données reprises dans le budget initial 2002 du pouvoir fédéral permettent d'estimer l'impact de la réforme à politique fiscale inchangée en matière d'impôts régionaux. Le 1^{er} ajustement pour l'année budgétaire 2002 tient compte notamment des dernières prévisions en matière de croissance et d'inflation et des conséquences de l'application du pouvoir fiscal en Région flamande depuis le 1^{er} janvier 2002.

Parmi les différentes ressources attribuées aux Communautés et Régions, les plus importantes proviennent des recettes d'IPP et de TVA. L'estimation du montant des recettes de TVA versé aux Communautés correspond au montant provisoire de la part attribuée des recettes de TVA auquel s'ajoute le montant prévu pour 2002 en matière de refinancement des Communautés (198,31 millions €) et s'obtient de la manière suivante (en millions €) :

	<i>Initial 2002</i>	<i>1^{er} ajustement</i>
Part attribuée des recettes de TVA aux deux Communautés	9 900,6	9 926,8
Solde décompte 2001	- 3,2	+ 11,7
Total des recettes de TVA attribuées aux Communautés	= 9 897,4	= 9 938,5

L'estimation du montant des recettes d'IPP attribué aux Communautés s'obtient de la manière suivante (en millions €) :

	<i>Initial 2002</i>	<i>1^{er} ajustement</i>
Part attribuée des recettes d'IPP aux deux Communautés	4 643,8	4 512,0
Solde décompte 2001	- 32,6	- 86,1
Compensation redevance radio TV pour les trois Communautés	+ 744,1	+ 714,2
Moyens supplémentaires aux Commissions communautaires bruxelloises	+ 24,8	+ 24,8
Total des recettes d'IPP attribuées aux Communautés	= 5 380,1	= 5 164,9

Le montant des recettes d'IPP attribué aux Régions s'obtient de la manière suivante (en millions €) :

	<i>Initial 2002</i>	<i>1^{er} ajustement</i>
Part attribuée des recettes d'IPP	10 332,8	10 039,6
Moyens supplémentaires (1993, 2002)		
Compétences transférées en 1993	+ 82,5	+ 79,8
Compétences transférées en 2002	+ 97,5	+ 97,5
Terme négatif	- 3 441,7	- 3 415,4
Solde décompte 2001	- 35,5	- 155,5
Intervention de solidarité nationale	+ 712,5	+ 713,7
Moyens supplémentaires accordés aux communes bruxelloises	+ 24,8	+ 24,8
Total des recettes d'IPP attribuées aux Régions	= 7 772,9	= 7 384,6

Les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA sont des ressources provenant d'impôts fédéraux perçus uniformément sur l'ensemble du territoire et à l'égard desquels le législateur fédéral conserve toutes ses compétences normatives mais elles n'appartiennent pas aux recettes du pouvoir fédéral et ne sont donc pas reprises dans le budget des Voies et Moyens (voir tableau 2). Leurs montants ont été déterminés dans la loi de financement du 16 janvier 1989 en fonction des compétences transférées et évoluent en fonction de mécanismes spécifiques.

Au montant de la part attribuée des recettes d'IPP octroyée aux Régions et Communautés viennent donc s'ajouter des moyens supplémentaires prélevés également sur les recettes d'IPP. Pour les Régions, il s'agit des moyens octroyés en 1993 suite au transfert des compétences exercées par le Fonds d'investissement agricole, des moyens liés au transfert en 2002 de compétences en matière d'agriculture, de commerce extérieur et de loi provinciale et communale et des moyens accordés à partir de 2002 aux communes bruxelloises qui compteront un échevin ou un président de CPAS néerlandophone¹⁷. Pour les Communautés, il s'agit de la compensation liée à la régionalisation de la redevance radio-tv et des moyens supplémentaires accordés aux Commissions communautaires bruxelloises à partir de 2002. Le montant de la compensation redevance radio-tv correspond à une estimation provisoire puisque le montant de base de la compensation doit être calculé à partir de la moyenne pour chaque Communauté du produit net de la redevance de 1999 à 2001 exprimée en prix de 2002. L'octroi de cette compensation est neutralisé au niveau du budget du pouvoir fédéral par l'inscription de la redevance radio-tv dans le terme négatif (voir infra).

Comme nous l'avons signalé précédemment, les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA attribuées aux entités fédérées ont été surévaluées dans le budget initial 2002 et ont été réduites lors du 1^{er} ajustement budgétaire. Il en va de même pour les moyens liés aux compétences transférées en 1993¹⁸.

¹⁷ Ce crédit est à charge du budget de l'État fédéral mais transite par le budget de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁸ Ceux-ci sont en effet adaptés chaque année à l'évolution de l'indice des prix et de la croissance réelle du RNB. Il en sera de même dès 2003 pour les moyens correspondant aux nouvelles compétences transférées, les moyens supplémentaires accordés aux Commissions communautaires bruxelloises ainsi que les moyens accordés aux

La dernière réforme de l'Etat a élargi, depuis le 1^{er} janvier 2002, les recettes et les compétences fiscales des Régions en matière d'impôts régionaux¹⁹. Les impôts régionaux dont le produit n'était pas du tout transféré aux Régions (taxe de circulation sur les véhicules automobiles) ou ne l'était que partiellement (les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique) sont désormais intégralement régionalisés. De nouveaux impôts ont également été régionalisés : la taxe de mise en circulation, l'eurovignette, la redevance radio-tv et différents droits d'enregistrement. Parmi les anciens impôts régionaux, les écotaxes sont transférées au pouvoir fédéral. Ce transfert est relativement cohérent étant donné que les écotaxes 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. Le service des impôts régionaux (anciens et nouveaux) perçus par l'Etat reste assuré gratuitement mais les Régions ont désormais le droit d'en disposer autrement et de reprendre la perception à leur charge²⁰ à l'exception de la redevance radio-tv²¹. C'est déjà le cas en matière de précompte immobilier en Région flamande depuis 1999. De même, les Communautés perçoivent elles-mêmes la recette de la redevance radio-tv depuis 1995.

Cet accroissement de l'autonomie fiscale des Régions ne devrait pas avoir d'impact sur le budget du pouvoir fédéral puisqu'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. En 2002, la situation semble relativement simple puisqu'il s'agit de déduire le terme négatif de la part attribuée des recettes d'IPP à chaque Région.

communes bruxelloises. La compensation redevance radio-tv sera quant à elle liée à l'évolution de l'indice des prix dès 2003.

¹⁹ Pour une analyse du pouvoir fiscal des Régions, voir B. Bayenet, 2002, op. cit et B. Bayenet et al, 2000, op. cit.

²⁰ Dans ce cas, la loi prévoit une période transitoire durant laquelle le transfert des services concernés est préparé.

²¹ 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.

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 recette²². Le terme négatif sera définitivement fixé au plus tard lors du décompte définitif des moyens de l'année budgétaire 2002 qui se fera à l'occasion du contrôle budgétaire 2003.

A partir de 2003, le terme négatif sera indexé et lié à 91% de la croissance économique²³. 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%²⁴. L'élasticité globale des nouveaux impôts régionaux est donc supra-unitaire²⁵. Ainsi, 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 l'exception de la redevance radio-tv) présenteraient une diminution en termes nominaux par rapport au niveau initial pour l'année budgétaire 2002.

C. Les dépenses de l'Etat fédéral

Au niveau des dépenses, l'impact de la dernière réforme institutionnelle peut être évalué à partir d'une part, des dotations et crédits budgétaires accordés aux entités fédérées et d'autre part, des réductions de dépenses suite au transfert de nouvelles compétences vers les entités fédérées. Contrairement aux recettes directement attribuées ou cédées aux Communautés et Régions et qui n'apparaissent pas dans le budget des voies et moyens du pouvoir fédéral, les entités fédérées bénéficient également de dotations et crédits budgétaires à charge du budget des dépenses du pouvoir fédéral.

²² Pour une analyse, voir Davidson B., « Fédéralisme et loi de financement », *Cahiers marxistes*, juin-juillet 2001.

²³ A l'exception du montant correspondant du montant des recettes de la redevance radio-tv qui est seulement indexé.

²⁴ 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.

Les Régions bénéficient de moyens financiers supplémentaires destinés à financer des programmes de remise au travail de chômeurs complets indemnisés et assimilés et la Région de Bruxelles-Capitale bénéficie d'un crédit pour la mainmorte (tableau 4).

Tableau 4 : Crédits budgétaires accordés aux Communautés et Régions

<i>En millions €</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002*</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002*</i>
	<i>Régions</i>			<i>Communautés</i>		
<i>Dotation à la Communauté germanophone²⁶</i>				93,1	102,6	102,0
<i>Dotation à la Commission communautaire commune</i>				28,7	30,2	30,1
<i>Etudiants étrangers</i>				83,9	86,0	87,0
<i>Droits de tirage, programmes de remise au travail</i>	361,9	411,4	473,5			
<i>Compensation pour la mainmorte</i>	20,5	22,0	22,4			

* Budget initial. Source : Exposé général du budget de l'Etat fédéral 2002.

Lors de la réforme institutionnelle de 2001, il a été décidé d'augmenter les montants octroyés pour les programmes de remise au travail de 12,39 millions € en 2002 et 2003. Notons que, lors des 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 avaient été décidées. Les Communautés bénéficient de moyens supplémentaires destinés à couvrir les dépenses ayant trait à l'accueil des étudiants étrangers pour l'enseignement universitaire. Lors de l'accord de la Saint-Eloi en 1999, il fut décidé d'augmenter à partir de 2000 les moyens accordés aux Communautés. La dotation de la Communauté française a ainsi été fixée à 56,16 millions € et celle de la Communauté flamande à 27,66 millions €²⁷. Ces montants ont été confirmés dans la loi spéciale du 13 juillet 2001. Ces moyens supplémentaires sont respectivement à charge du budget du ministre de l'Emploi et du Travail pour les programmes de remise au travail des chômeurs, du Premier ministre pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers et du ministre de l'Intérieur pour le crédit budgétaire relatif à la mainmorte.

²⁵ Conseil Supérieur des Finances, 2001, op. cit.

²⁶ L'estimation du montant 2002 est constitué par le solde final probable de l'année budgétaire 2001 (-0,448) et l'estimation initiale de la dotation pour l'année budgétaire 2002 (102,402).

²⁷ Loi du 26 juin 2000.

Contrairement aux Communautés française et flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune sont essentiellement financées par une dotation à charge du budget du pouvoir fédéral (budget des dotations). L'estimation de la dotation pour 2002 à la Communauté germanophone tient compte des modifications apportées par la loi du 7 janvier 2002 modifiant la loi du 31 décembre 1983. Comme pour les deux autres Communautés, le refinancement de la Communauté germanophone s'étale de 2002 à 2011 mais dans ce cas il s'agit d'augmenter la dotation d'un pourcentage fixe des moyens supplémentaires accordés aux deux autres Communautés. Ce pourcentage est calculé en fonction de la part de la Communauté germanophone dans le nombre d'élèves total pour les trois Communautés pour l'année scolaire 2000-2001²⁸. Pour 2002, l'estimation des moyens supplémentaires a été fixée à 1,4 million €²⁹. Comme pour les autres moyens des entités fédérées, les crédits budgétaires et les dotations pour 2002 ont également été estimés sur la base des hypothèses reprises dans le budget économique de juillet 2001³⁰.

L'impact du transfert de nouvelles compétences vers les entités fédérées peut s'apprécier à partir du budget initial du pouvoir fédéral. Sur le plan des dépenses, la réforme organise le transfert de nouvelles compétences aux Régions (agriculture, établissements scientifiques, commerce extérieur, loi provinciale et communale)³¹. Le montant des dépenses transférées a été estimé à 97,55 millions €³², soit 0,2% du budget initial du pouvoir fédéral en 2002.

²⁸ Sur la base de données provisoires, ce pourcentage s'élève à 0,715% (doc. 50 1446/001). Les mécanismes d'indexation de ces moyens supplémentaires sont similaires à ceux en vigueur pour les deux autres Communautés.

²⁹ 0,715% de 198,3 millions € (moyens supplémentaires octroyés aux deux autres Communautés en 2002).

³⁰ Les dotations pour le financement des étudiants étrangers et de la Commission communautaire commune sont indexées chaque année. La dotation pour le financement de la Communauté germanophone est indexée chaque année et partiellement adaptée à la croissance du RNB mis à part un montant fixe de 0,275 millions €. Elle est également corrigée en fonction de l'évolution de la population de moins de 18 ans.

³¹ Il est également prévu le transfert d'une partie des compétences en Coopération et Développement à partir de 2004.

³² Les montants transférés sont respectivement de 35,86 millions €, 40,69 millions €, 14,87 millions € et 6,11 millions € pour financer les compétences en matière d'agriculture et de pêche maritime, les compétences relatives aux établissements scientifiques et aux subventions en matière de recherche scientifique dans le domaine de l'agriculture, les compétences en matière de commerce extérieur et les compétences en matière de loi communale et provinciale. Il est également prévu d'octroyer un montant de 5,7 millions € exprimés en prix de 2002 aux Communautés à partir de l'année budgétaire au cours de laquelle le Jardin Botanique National de Belgique est transféré.

Tableau 5 Répartition des dépenses de l'Etat fédéral (crédits d'ordonnancement)

<i>En millions €</i>	<i>2001</i>	<i>%</i>	<i>2002</i>	<i>%</i>	<i>D 01-02 (%)</i>
I. Dépenses courantes et de capital					
A. Dette publique	15 325,7	34,7	15 214,6	33,9	-0,7
B. Cellule des départements d'autorité	9 186,6	20,8	9 521,0	21,2	3,6
Dotations	361,8	0,8	369,7	0,8	2,2
SPF Chancellerie	66,5	0,2	24,9	0,1	-62,5
SPF Personnel et organisation	62,8	0,1	71,5	0,2	13,9
SPF FEDICT	32,7	0,1	-	-	-
Politique scientifique	521,9	1,2	-	-	-
Justice	1 103,3	2,5	1 134,4	2,5	2,8
Intérieur	380,4	0,9	377,0	0,8	-0,9
Affaires étrangères	341,7	0,8	367,3	0,8	7,5
Coopération internationale	640,4	1,5	722,9	1,6	12,9
Défense nationale	2 525,3	5,7	2 576,5	5,7	2,0
Police fédérale	1 226,6	2,8	1 418,2	3,2	15,6
Finances	1 453,3	3,3	1 439,0	3,2	-1,0
Fonction publique	28,3	0,1	-	-	-
Régie des bâtiments	497,4	1,1	465,1	1,0	-6,5
C. Cellule sociale	15 362,8	34,8	15 801,2	35,2	2,9
Pensions	6 137,7	13,9	6 330,3	14,1	3,1
Emploi et travail	586,4	1,3	620,6	1,4	5,8
Affaires sociales, santé publique et environnement	8 638,9	19,6	8 850,3	19,7	2,4
D. Cellule économique	4 122,5	9,3	4 108,7	9,2	-0,3
Classes moyennes et agriculture	1 263,5	2,9	1 272,8	2,8	0,7
Affaires économiques	302,5	0,7	294,3	0,7	-2,7
Communications	2 556,6	5,8	2 541,6	5,7	-0,6
E. Divers (a)	136,0	0,3	220,4	0,5	62,1
Total	44 133,7	100	44 866,1	100	1,7
II Amortissements et remboursements de la dette	25 860,1		23 205,1		
TOTAL	69 993,7		68 071,2		

2002 : budget initial et 2001 : budget ajusté. (a) Provision interdépartementale, présidence de l'UE, plan 1er emploi des jeunes, etc. Source : Exposé général du budget de l'Etat fédéral 2002.

L'analyse des tableaux 5 et 6 met en évidence l'impact relativement faible de la réforme institutionnelle de 2001 en comparaison avec les réformes précédentes. Désormais, les postes les plus importants du budget du pouvoir fédéral sont la dette publique (33,9%) et la politique sociale (35,2%). Viennent ensuite les dépenses relatives au budget de la défense nationale et des communications (tableau 5).

**Tableau 6 Regroupement fonctionnel des dépenses du pouvoir fédéral en % du total -
Classification fonctionnelle Benelux 1972**

<i>Fonctions</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
<i>Administration, Relations avec l'étranger et aide aux pays en voie de développement</i>	7,1	6,9	5,0	4,2	6,5	6,8
<i>Défense nationale</i>	9,7	8,6	7,4	6,2	8,3	6,9
<i>Ordre et sécurité publics</i>	2,8	2,7	2,1	1,8	2,9	4,1
<i>Communications</i>	17,3	16,0	15,0	11,5	10,1	6,6
<i>Commerce et Industrie</i>	3,6	2,8	2,2	6,0	3,0	1,7
<i>Agriculture</i>	4,5	1,1	1,0	0,9	0,9	0,7
<i>Enseignement, Culture et Loisirs</i>	21,3	23,3	19,6	16,4	4,2	5,0
<i>Interventions sociales et Santé publique</i>	18,6	25,1	25,0	21,4	25,6	28,3
<i>Logement et Aménagement du territoire</i>	1,4	1,6	1,0	0,5	0,0	0,04
<i>Opérations non imputables :</i>	13,8	11,9	21,5	31,1	38,6	39,8
<i>Non imputable</i>	-	-	-	-	0,1	0,02
<i>Dette publique (intérêts)</i>	8,4	6,8	10,6	18,0	35,1	38,1
<i>Dépenses en faveur d'autres pouvoirs publics</i>	5,4	5,1	4,7	5,5	1,9	0,5
<i>Dépenses en faveur des Communautés et Régions</i>	-	-	6,2	7,6	1,5	1,1
Total en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total en millions €	8 497,8	18 614,3	33 133,4	51 760,2	39 080,4	43 780,5
En pourcentage du PIB	27,1	32,9	38,1	43,2	24,1	21,9

1970-1975 : Pouvoir central, 1980-1989 : Etat et après 1989 : Pouvoir fédéral. Source : Bayenet B. et al, 2000, op.cit.

D. Conclusions

Tant en termes de transfert de recettes que de dépenses, l'impact de la réforme institutionnelle de 2001 sur le budget du pouvoir fédéral pour l'année budgétaire 2002 semble relativement faible en comparaison avec les réformes précédentes. Il ne sera complètement déterminé qu'une fois que les taux de croissance de l'indice des prix et du RNB pour 2002 ainsi que l'estimation du terme négatif seront définitivement connus.

Entre 1990 et 1999, le produit des impôts revenant aux Communautés et Régions a augmenté de manière tendancielle en proportion du PIB essentiellement en raison des dispositions de la période transitoire de la loi de financement (3,9% alors que pendant la même période 2,1% pour le PIB). Sans le nouvel accord, c'est le scénario inverse qui se serait produit dès l'an

2000. Sur la base des montants et mécanismes d'évolution précédant la réforme³³, les moyens octroyés aux Communautés et Régions n'auraient augmenté que de 1,5% à prix constants au cours des dix prochaines années, soit à peine un peu plus de la moitié du taux de croissance économique tendancielle³⁴. L'accord majore la part des Communautés et Régions dans les recettes publiques de 1,2% du PIB et réduit celle du pouvoir fédéral dans une proportion identique, de sorte qu'à l'avenir leurs parts respectives exprimées en pourcentage du PIB resteraient quasi constantes. Le rythme annuel moyen de la hausse des ressources octroyées aux Communautés et Régions³⁵ passera les dix prochaines années à 2,3%, soit un taux proche de la croissance tendancielle du PIB.

Afin de ne pas compromettre les objectifs gouvernementaux en matière de réduction de la dette publique³⁶, le refinancement des Communautés est progressif et s'étale sur une période de 10 ans, soit en millions €: 198,3 en 2002 ; 148,7 en 2003 ; 148,7 en 2004 ; 371,8 en 2005 ; 123,9 en 2006 et 24,8 chaque année de 2007 à 2011. Il est également prévu un mécanisme parallèle de refinancement de la Communauté germanophone. A partir de 2007, les parts attribuées de recettes de TVA aux Communautés³⁷ seront liées à l'inflation, à l'évolution du nombre de jeunes de moins de 18 ans et à concurrence de 91% à la croissance économique. Ce pourcentage de liaison à la croissance a été déterminé en tenant compte de l'évolution des recettes réelles du pouvoir fédéral et d'éventuelles cotisations supplémentaires à l'Union européenne³⁸.

³³ La principale source de financement des Communautés (les recettes de TVA) était uniquement indexée et adaptée à l'évolution du nombre de jeunes de moins de 18 ans. Les autres moyens accordés aux entités fédérées suivent plus ou moins l'évolution de l'activité économique.

³⁴ *Rapport 2001 de la Banque Nationale de Belgique*, Tome 1, BNB, Bruxelles, 2002.

³⁵ IPP à l'exclusion de l'effet de transfert de nouveaux impôts régionaux à partir de 2002 et TVA à l'exclusion de la Communauté germanophone et des Commissions communautaires. BNB, 2002, op. cit.

³⁶ Projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales aux Régions, Chambre des représentants, Session 2000-2001, Doc. 50 1183/001.

³⁷ ainsi que les moyens supplémentaires de la Communauté germanophone

³⁸ Chambre des représentants, doc. 50 1183/001.

Une partie importante du refinancement des Communautés est donc à charge des budgets futurs du pouvoir fédéral. En 2005, le montant supplémentaire accordé aux deux Communautés est fixé à 371,8 millions € qui, s'ajoutent aux moyens supplémentaires accordés de 2001 à 2004. Le budget du pouvoir fédéral devra également supporter les conséquences de la réforme fiscale dont le coût a été estimé en 2001 à 1 983,1 millions € pour l'année budgétaire 2005³⁹.

³⁹ Le texte du 21 novembre 2000 relatif au Budget général de dépenses pour l'année 2001 fournit une estimation du coût budgétaire de la réforme fiscale (prix de 2001) : rien en 2001 ; 247,9 millions en 2002 ; 867,6 millions en 2003 ; 1 239,5 millions en 2004 ; 1 983,1 millions en 2005 et 3 334,2 millions en 2006. Selon le Bureau Fédéral du Plan, le coût budgétaire de la réforme fiscale (y compris la suppression de la contribution spéciale de crise) est estimé à 3 658,9 millions ex ante (avant effets de retour), soit 1,2% du PIB (M. Saintrain, La réforme de l'IPP, Bureau fédéral du plan, *Working paper* 1-01, janvier 2001).