

L'accord du Lambermont : Pourquoi et comment ?

Géraldine Van der Stichele et Magali Verdonck

Géraldine Van der Stichele est assistante aux Facultés Universitaires Saint-Louis
(vanderstichele@fusl.ac.be)

Magali Verdonck est assistante à l'Université Catholique de Louvain
(verdonck@core.ucl.ac.be)

Table des matières

1. Introduction
2. Refinancement des Communautés
 - 2.1. D'où vient-on ?
 - 2.1.1. La loi spéciale de financement de 1989
 - 2.1.2. Les accords de la Saint Michel et de la Saint Quentin en 1993
 - 2.1.3. L'accord de la Saint Éloi en 1999
 - 2.1.4. Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation
 - 2.2. Où va-t-on ?
 - 2.2.1. Le contenu de l'accord
 - 2.2.2. Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont
 - 2.2.3. Conclusion
3. Autonomie fiscale des Régions en matière d'IPP
 - 3.1. D'où vient-on ?
 - 3.1.1. La loi spéciale de financement de 1989
 - 3.1.2. Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation
 - 3.2. Où va-t-on ?
 - 3.2.1. Le contenu de l'accord
 - a) Les limites de l'autonomie fiscale en IPP
 - b) Le contrôle des marges et de la faisabilité technique
 - 3.2.2. Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont
4. Autonomie fiscale en matière d'impôts régionaux
 - 4.1. D'où vient-on ?
 - 4.1.1. La loi spéciale de financement de 1989
 - 4.1.2. Quelle utilisation de cette autonomie dans le passé ?
 - 4.1.3. Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation
 - 4.2. Où va-t-on ?
 - 4.2.1. Le contenu de l'accord
 - a) La régionalisation
 - b) La perception
 - c) La neutralité budgétaire
 - d) La lutte contre la délocalisation fiscale
 - 4.2.2. Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont
5. Conclusions

1. INTRODUCTION

Le 17 octobre 2000, le Premier Ministre faisait état, dans sa déclaration de politique fédérale, des principaux résultats de l'accord dit « de la Sainte Thérèse ». Le 23 janvier 2001, suite à un second tour de négociations, l'accord dit « du Lambermont » ou « de la Saint Polycarpe » donnait le jour à deux avant-projets de loi spéciale, l'un « portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions » et l'autre « portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés ». Moins de six mois plus tard, en juillet 2001, ces avant projets de loi sont votés à la Chambre et au Sénat¹.

Le but de ce dossier est de faire le bilan de l'accord du Lambermont pour son volet « Réforme de la loi de financement » afin de mettre en lumière l'équilibre atteint par les différentes parties impliquées dans la négociation.

L'article se divise en trois parties, traitant respectivement du refinancement des Communautés, de l'autonomie fiscale des Régions en matière d'IPP et de l'autonomie fiscale des Régions en matière d'impôts régionaux². Chacune des parties comprend tout d'abord un rappel historique des mécanismes de financement en vigueur jusqu'à ce jour et un résumé des circonstances ayant mené à une nouvelle négociation. Ensuite, nous décrivons le contenu de l'accord et en estimons les effets budgétaires pour toutes les entités concernées. Une telle analyse nous permet de terminer par quelques conclusions sur le fond et la forme de cette nouvelle réforme institutionnelle.

Une remarque préliminaire s'impose. Dans notre exposé, nous ne pouvons accorder une place trop importante à la description des mécanismes transitoires inscrits dans la Loi Spéciale de Financement de 1989 (LSF). En effet, deux types de transitions étaient prévus par la Loi : l'un visant à une contribution des entités fédérées dans l'effort d'assainissement budgétaire et l'autre assurant un passage progressif d'un système de financement basé sur les besoins à un système de financement basé sur les moyens (appelé le principe du juste retour). Les modalités de ces mécanismes transitoires sont complexes et obsolètes à ce jour si bien que nous estimons que leur description n'apporterait pas beaucoup au débat qui nous intéresse. Dès lors, nous faisons le choix de n'insister que sur les éléments de la phase définitive de la LSF utiles pour comprendre l'enjeu de la réforme du Lambermont et nous renvoyons le lecteur à notre liste bibliographique pour des références plus historiques.

¹ Les deux lois spéciales datent du 13 juillet 2001 et furent publiées au Moniteur belge le 3 août 2001 (voir <http://just.fgov.be>). Les auteurs signalent que toute mention dans le texte de la loi spéciale du 13 juillet 2001 fait référence à la loi spéciale « portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions ».

² Signalons que la régionalisation de l'agriculture et de la pêche maritime, du commerce extérieur et de la coopération au développement fait également partie de la réforme de la Loi de Financement. Ce sujet n'est pas traité dans cet article car l'analyse de l'impact budgétaire sur les différentes entités bénéficiaires ne présente que peu d'intérêt tant qu'aucune politique n'est mise en œuvre par les Régions.

2. REFINANCEMENT DES COMMUNAUTES

2.1. D'où vient-on ?

La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 avait pour objectif de régler, entre autres, la question du financement des Communautés qui s'étaient vues transférer de nouvelles compétences³, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1988. Toujours en vigueur aujourd'hui, cette loi spéciale définit de manière précise le mécanisme des transferts financiers organisés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements communautaires. Dès 1989, il était prévu qu'une nouvelle loi soit votée en 1999 afin de définir de nouveaux critères de répartition entre Communautés à appliquer à partir de l'année 2000. Avant cette date cependant, en 1993, une révision de la loi spéciale s'est révélée nécessaire, essentiellement pour renflouer les caisses des Communautés et pour renforcer les transferts financiers intra-francophones en faveur de la Communauté française. Nous rappelons dans cette section le contenu de ces textes de loi, en procédant par ordre chronologique, et terminons en expliquant les circonstances ayant mené à une révision des modalités de financement lors de l'accord du Lambert.

2.1.1. *La loi spéciale de financement de 1989*

La LSF de 1989 instaurait un mécanisme de financement des Communautés exclusivement basé sur le principe de l'autonomie financière plutôt que sur le principe de l'autonomie fiscale. En effet, les Communautés bénéficient de transferts financiers en provenance du pouvoir fédéral, et jouissent d'une entière souveraineté quant à l'utilisation de ceux-ci (autonomie financière). En revanche, les Communautés ne peuvent faire varier les montants ou les sources de ces recettes⁴ (autonomie fiscale). L'ensemble des moyens transférés aux Communautés est composé de trois principaux éléments : les dotations (« dotation TVA » et « dotation IPP »), un impôt partagé (la redevance radio-TV) et l'Intervention de l'État pour le financement des étudiants étrangers.

Les **dotations** provenant du budget fédéral et attribuées aux Communautés, appelées « dotation TVA » et « dotation IPP⁵ », ont chacune un mode de calcul distinct.

³ En 1988, l'enseignement fut ajouté aux compétences culturelles et « personnalisables » transférées précédemment aux Communautés ; par ce nouveau transfert, les moyens budgétaires des Communautés furent considérablement accrus.

⁴ Théoriquement, les Communautés tirent de l'article 170, §2, de la Constitution un pouvoir fiscal propre. Ce pouvoir n'existe à ce jour que sur papier car sa mise en œuvre se heurte notamment à l'absence de sous-nationalité à Bruxelles. Le législateur spécial de 1993 a précisé que la compétence fiscale des Communautés française et flamande fondée sur l'article 170, § 2, de la Constitution n'a pas été "rendue exécutable".

⁵ Ces deux dotations proviennent du total des recettes du budget fédéral (principe budgétaire de non-affectation des recettes). A priori, le fait qu'une dotation soit financée par le produit de la TVA ou celui de l'IPP est donc sans importance. Cependant, le nom donné à une dotation a une implication financière méconnue. En effet, le gouvernement fédéral attribue ces dotations mensuellement par tranche de 1/12 et ce dès le premier mois de l'année budgétaire. Or, il ne perçoit les recettes de la TVA ou de l'IPP que plus tard dans l'année. Entre le moment où l'État verse cet argent aux entités fédérées et le moment où les recettes aboutissent dans ses caisses, les entités bénéficiaires lui payent des intérêts (art. 54 de la LSF). L'impact financier est différent selon que la dotation s'appelle IPP ou TVA car les recettes de l'IPP sont

La *dotation TVA* est calculée en trois étapes. Chaque année un montant total (pour les deux Communautés) est déterminé par la loi. Il résulte de la dotation inscrite en 1989 (296 385 millions de FB) et évolue annuellement en fonction de la croissance de l'indice des prix à la consommation. Contrairement à la dotation IPP, cette dotation ne sera pas liée à la croissance de l'économie avant l'accord du Lambert. L'argument avancé en 1989 pour justifier cette absence de liaison à la croissance économique était que toutes les entités devaient participer à l'effort d'assainissement budgétaire. De plus, le coût, par élève, de l'enseignement étant élevé en Belgique, les négociateurs sont partis de la supposition que les dépenses pourraient être réduites et ajustées aux moyens disponibles. C'est loin d'avoir été le cas.

Dans un deuxième temps, ce montant total attribué aux Communautés est adapté à l'évolution démographique des élèves. L'objectif est de réduire les moyens communautaires lorsque les besoins diminuent en raison d'une chute du nombre d'élèves en âge scolaire. Cette évolution démographique est calculée séparément pour chaque Communauté sous la forme d'un « facteur d'adaptation ». Entre les deux facteurs d'adaptation, le plus favorable aux Communautés est retenu et appliqué à l'ensemble de la dotation. L'évolution moins négative observée dans une Communauté bénéficie donc financièrement à la Communauté dont le nombre d'élèves diminue le plus vite (en l'occurrence la Communauté flamande).

La troisième et dernière étape consiste à répartir ce montant total entre les Communautés française et flamande. Le critère pris en considération pour cette répartition est le besoin financier des Communautés, traduit par le nombre d'élèves en 1989, soit 42,45 % pour la Communauté française et 57,55 % pour la Communauté flamande. Cette clé de répartition a été modifiée en 2000⁶. La dotation TVA représentait en moyenne une part de 65 % dans les moyens totaux des Communautés en 1998.

Remarquons qu'aucun mécanisme de solidarité explicite n'a été mis en place dans ce volet de financement car la prise en compte des besoins, plutôt que des moyens, comme critère de répartition constitue une solidarité implicite.

La *dotation IPP* se distingue triplement de la dotation TVA: l'évolution annuelle du montant total, le critère de répartition et l'affectation de la dotation dans le budget fédéral sont tous trois déterminés de manière différente.

Le montant total attribué au titre de la dotation IPP est égal au montant de base de la « période définitive »⁷, adapté annuellement à l'évolution des prix à la consommation et, à partir de 1993 (voir section 2.1.2), à la croissance du revenu national. La dotation est répartie entre les deux Communautés sur la base de la contribution de chaque

perçues tous les mois via le précompte professionnel alors que la majeure partie des recettes TVA ne sont perçues que trimestriellement. Les intérêts à payer sont donc plus élevés dans le cas de la dotation TVA.

⁶ Voir section « Accord de la Saint Éloi ».

⁷ Pour rappel, cette dénomination se rapporte aux éléments ne faisant pas partie de la phase transitoire de la LSF, portant sur les années 1989 à 1999. Cela ne signifie d'aucune manière, comme cet article en est la preuve, qu'ils sont effectivement définitifs.

Communauté dans les recettes fédérales de l'IPP⁸. C'est ce qu'on appelle le principe de juste retour. Il est à noter que le juste retour était inapplicable dans le cas de la TVA car cette taxe, attachée à des biens et non à des personnes, n'est pas localisable. Les dotations IPP attribuées aux Communautés proviennent des recettes IPP du gouvernement fédéral, ce qui lui vaut son nom et entraîne les conséquences financières décrites dans la note de bas de page n°5 ci-dessus.

La dotation IPP représente entre 24 % et 29 % des moyens financiers des Communautés en 1998.

Un **impôt partagé** est un impôt perçu par un certain niveau de pouvoir et dont un pourcentage fixe du produit est ristourné à un autre niveau de pouvoir. C'est le cas de la deuxième source de financement des Communautés puisque les recettes de la *Redevance Radio-Télévision*, perçues par le pouvoir fédéral, sont ensuite ristournées aux Communautés en fonction de leur localisation, avec un statut spécial pour les recettes perçues sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale⁹. Le pourcentage fixe des recettes ristournées par le fédéral est de 100%.

Tableau 2.1. Sources de financement des Communautés de 1991 à 1998

(en millions BEF)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Communauté française								
Dotation TVA	137105,9	139380,4	140983,2	146865,3	148291,2	148032,3	153367,2	153812,3
Dotation IPP	37526,1	39258,9	44107,0	46,408,4	48568,7	49602,0	52691,2	55946,2
Redevance Radio-TV	5618,8	7782,4	8031,6	8259,9	8605,0	9090,0	9150,8	9694,7
Intervention étudiants étrangers	1290,4	1322,4	1344,3	1385,6	1408,4	1409,0	1467,4	1470,6
Autres	1546,1	3852,4	15087,2	12015,2	18660,1	15660,5	13611,8	12961,7
TOTAL	183087,3	191596,5	209553,3	214934,4	225533,9	223793,8	230288,4	233885,5
Communauté flamande								
Dotation TVA	177882,7	182734,2	185792,8	193294,8	198028,9	198276,5	205214,6	207267,6
Dotation IPP	49046,3	53727,7	63734,2	69398,8	75477,7	79661,7	88936,7	95487,5
Redevance Radio-TV	9455,3	9790,0	17669,5	14625,5	15283,0	15632,7	16526,5	17232,8
Intervention étudiants étrangers	318,9	330,7	333,7	345,7	354,3	356,4	364,9	369
Autres*	?	?	?	?	?	?	?	?

Source : Bayenet et al. (2000)

* Il n'est pas possible de distinguer les « autres recettes » de la Communauté flamande car elles sont incluses dans le total des « autres recettes » de la Région et de la Communauté fusionnées.

⁸ Pour les recettes d'IPP perçues en Région bruxelloise, c'est la traditionnelle clé 20/80 qui est appliquée pour déterminer la part des Communautés flamande et française respectivement.

⁹ A nouveau la clé de répartition 20/80.

La dernière des principales sources de financement des Communautés est l'**Intervention de l'État pour le financement des étudiants étrangers**¹⁰ par laquelle l'État fédéral contribue annuellement au financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Les montants définis pour chaque Communauté en 1989 (1 200 millions pour la Communauté française et 300 millions pour la Communauté flamande) sont adaptés annuellement au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation. De plus, ces montants peuvent être adaptés pour tenir compte des conséquences financières éventuelles sur les Communautés de décisions prises par l'autorité nationale dans l'exercice de ses compétences propres.

Le tableau 2.1 expose les montants relatifs aux trois sources de financement décrites ci-dessus.

2.1.2. Les accords de la St Michel et de la St Quentin en 1993

Le système de financement des Communautés (et des Régions) mis en place par les réformes institutionnelles de 1988-1989 était à l'époque considéré comme relativement « achevé », sans être pour autant définitif. Moins de quatre ans plus tard, en 1993, il fallut néanmoins lui apporter quelques modifications¹¹.

En effet, il s'est avéré que les modalités de calcul choisies en 1989 en vue de répartir les ressources budgétaires ont placé la Communauté française dans une situation budgétaire difficile car elle se voyait incapable d'assurer le financement de son enseignement, principalement en raison de la hausse salariale de son personnel enseignant. Il est important de rappeler que les dépenses de la Communauté française sont constituées à plus de 80 % de dépenses directes en personnel.

Pour répondre à ce besoin, l'accord dit de la Saint-Michel a été conclu. Il a été traduit dans la loi spéciale du 16 juillet 1993¹² *modifiant la LSF du 16 janvier 1989*.

L'alternative de la 'fusion' francophone communauté-région sur le modèle de celle qui s'est réalisée en Flandre¹³ aurait pu aider à pallier les problèmes financiers de la Communauté française, mais a été écartée par les autorités francophones. En revanche un mécanisme de solidarité intra-francophone a été mis en place à travers l'accord de la Saint-Quentin mettant en œuvre le nouvel article 138 de la Constitution. Notons que ce dernier ne concerne que les institutions francophones.

Rappelons que c'est à cette occasion que, en contrepartie de sa participation à la majorité des deux tiers indispensable à l'achèvement de la structure fédérale de l'État, la famille écologiste a exigé et obtenu l'instauration d'une nouvelle forme « d'impôt régional » au sens de l'article 3 de la LSF : les écotaxes (taxes environnementales). Les écotaxes feront l'objet d'une analyse dans la section consacrée aux impôts régionaux.

¹⁰ LSF, art. 62.

¹¹ BRICMAN (1994), pp. 193-194.

¹² M.B., 20 juillet 1993.

¹³ Cf. infra, l'accord dit « de la Saint Quentin ».

Deux types de modifications ont été introduites dans la LSF par les **accords de la Saint Michel** en vue d'augmenter les moyens budgétaires alloués aux Communautés.

La première mesure concerne la dotation IPP. D'une part, la partie de l'IPP attribuée aux Communautés est augmentée de 4,5 milliards en 1993 et d'autre part, à partir de 1994, la croissance réelle du Produit National Brut sera progressivement prise en compte dans l'évolution annuelle du montant global de la dotation IPP allouée aux Communautés (et aux Régions).

La seconde mesure concerne la redevance Radio-TV. Il s'agit d'une modification sur le plan des principes puisqu'elle entraîne la création d'une fiscalité communautaire¹⁴. Jusqu'alors les Communautés disposaient uniquement de recettes non-fiscales, de parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions (dont une partie du produit de la redevance Radio-TV), et du produit de leurs propres emprunts. Suite à l'accord de la Saint Michel, le produit de la redevance Radio-TV leur est intégralement attribué et celle-ci devient alors « un impôt des Communautés »¹⁵, à placer sur le même pied que les « impôts régionaux » visés à l'article 3 de la loi spéciale¹⁶.

Il est à noter que si depuis lors la redevance Radio-TV est communément appelée un impôt communautaire, cette appellation est en réalité surfaite et peut prêter à confusion car l'autonomie fiscale des Communautés en cette matière est quasiment nulle. Seuls deux éléments la distinguent d'un impôt fédéral : les Communautés en assurent la perception et le gouvernement fédéral ne peut modifier le taux, la base et les exonérations de la redevance qu'avec l'accord des deux Communautés¹⁷.

L'**accord de la Saint Quentin** met en œuvre l'article 138 de la Constitution, introduit par l'accord de la Saint Michel. Ce nouvel article permet à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne d'une part et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (Cocof) d'autre part¹⁸. Il s'agit de l'alternative francophone à la fusion de la Communauté et de la Région flamande. L'objectif de ce paragraphe n'est pas tant de détailler les mécanismes juridiques complexes, ni les compétences comprises dans les décrets de transfert qui ont résulté de l'accord de la Saint Quentin, mais plutôt de mettre en lumière l'impact budgétaire que cet accord a pu avoir sur les finances de la Communauté française.

¹⁴ LSF, art. 1^{er}, 1^obis.

¹⁵ LSF, art 5bis.

¹⁶ BRICMAN (1994), p. 195.

¹⁷ Aucune autonomie fiscale n'est envisageable pour les Communautés puisque qu'il y a deux Communautés dans la Région de Bruxelles et que les habitants de Bruxelles n'ont pas à choisir la Communauté à laquelle ils appartiennent (absence de sous-nationalité). Il est donc impossible d'avoir une fiscalité différenciée entre les Communautés.

¹⁸ En réalité, lors de l'« accord de La Hulpe » signé le 21 mai 1990, il avait déjà été décidé que certaines compétences de la Communauté française telles que les investissements touristiques et le transport scolaire seraient partiellement financées par la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. En contrepartie, ces deux Régions étaient associées aux décisions prises en ces matières. Il ne s'agissait pas d'un transfert de compétences, aucune disposition légale ne le permettant.

Le transfert de l'exercice de certaines compétences fut mis en œuvre par l'introduction de deux décrets (Décret I et Décret II), chacun d'entre eux ayant pour conséquence d'augmenter les moyens budgétaires de la Communauté française.

Le décret I¹⁹ organise « l'emprunt de soudure ». Six sociétés patrimoniales (les SPABS ou Sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires), créées pour l'occasion, deviennent propriétaires de la plupart des bâtiments scolaires de la Communauté française, contre versement à celle-ci de la somme de 40,6 milliards de FB. Les SPABS ont emprunté ce montant à diverses institutions financières (ce qu'on a appelé « l'emprunt de soudure »). Cette astuce a été trouvée pour contourner la norme du Conseil Supérieur des Finances en matière d'emprunts qui s'applique à toutes les entités fédérées. Cependant, il était entendu que les SPABS ne pourraient faire face à leurs engagements puisqu'elles ne disposent pas de ressources propres. En pratique, la Région wallonne, la Cocof et la Communauté française ont dès lors offert une garantie solidaire et indivisible aux emprunts contractés par les sociétés patrimoniales. Il a été décidé dès le départ que seules les garanties régionales (comprenez Région wallonne et Cocof) seraient mises en œuvre²⁰. Il s'agit donc, sous le couvert d'un mécanisme complexe, d'une opération de débudgétisation qui a permis d'allouer à la Communauté française un montant de 40,6 milliards financé par la Cocof et la Région wallonne.

Le décret II²¹, en son article 7, organise les modalités du versement de moyens budgétaires correspondant aux autres compétences²² dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne et à la Cocof. L'un des principaux objectifs de l'accord de la Saint-Quentin étant d'apporter une aide financière à la Communauté française, il fut décidé que le transfert financier serait inférieur au coût lié aux compétences transférées. Le mécanisme de détermination de ce transfert représente une aide durable au profit de la Communauté dans la mesure où cette dernière libère chaque année moins de moyens que ce qui est nécessaire pour couvrir le surcroît de dépenses de la Région wallonne et de la Cocof. Ainsi, à titre d'illustration, les matières visées représentaient avant transfert un total de 21 milliards au budget de la Communauté en 1993 alors que la dotation versée à la Région wallonne et à la Cocof par la Communauté en 1994 atteignait seulement 15,37 milliards.

2.1.3. L'accord de la St Éloi en 1999

La LSF telle que rédigée en 1989 prévoyait qu'à partir de 1999, la répartition de la dotation TVA entre les Communautés se réaliserait au moyen de nouveaux « critères objectifs ». La loi spéciale ne définissait pas ces critères de répartition plus avant, ce qui

¹⁹ Décret I de la Communauté française du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française, *M.B.* 10 septembre 1993.

²⁰ - Doc. 167 (1992-1993) - n°4, 24.6.1993, Conseil de la Région Wallonne, p.9.

- Doc. 168 (1992-1993) - n°4, 7.7.1993, Conseil de la Région Wallonne, p.9.

²¹ Décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française, *M.B.* 10 septembre 1993.

²² Le tourisme, les subsides aux infrastructures sportives locales, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnel, les transports scolaires et certaines compétences en matière de soins de santé.

donna lieu à diverses interprétations. Ce n'est qu'en mai 2000 que la nouvelle loi fixant le critère à introduire fut finalement votée.

Une première proposition de critère aurait dû apporter 2,4 milliards de FB en plus à la Communauté française, et autant en moins pour la Communauté flamande (puisqu'on raisonne à enveloppe budgétaire donnée). Les Flamands ont rejeté cette proposition, refusant de voir le montant de leur dotation se réduire. Finalement, la Loi du 23 mai 2000 précise que le nombre d'élèves à prendre en compte est celui des élèves de 6 à 17 ans régulièrement inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire, y compris l'enseignement à horaire réduit, dans un établissement d'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française ou flamande selon le cas²³.

Cette nouvelle clé apporte 1,8 milliard de FB à la Communauté française et diminue toujours d'autant la dotation de la Communauté flamande. Pour concilier les deux demandes contradictoires initiales, à savoir d'une part augmenter la dotation de la Communauté française d'un montant de 2,4 milliards de FB et d'autre part un statu quo pour les moyens de la Communauté flamande, les dotations respectives sont complétées par une augmentation de l'Intervention fédérale pour les étudiants étrangers, et par une modification de sa clé de répartition entre les Communautés, plus avantageuse pour la Flandre que la clé précédente (33 % au lieu de 20 %). De plus, la Communauté française a renoncé au supplément auquel elle pouvait prétendre pour 1999.

En effet, en principe le nouveau critère aurait dû être appliqué dès 1999, mais en raison du vote tardif de la loi, ce n'est qu'en 2000 que le mécanisme a été adapté. De ce fait, la Communauté française a subi une perte de plus de 2 milliards en 1999. Bien qu'accepter cette perte fasse partie de la négociation, ce renoncement va à l'encontre de la Loi spéciale de financement de 1989. C'est ce qui a poussé la Fédération des Instituteurs Francophones (FIC) à introduire un recours devant la Cour d'Arbitrage afin d'exiger le remboursement de ce dû. La Cour d'Arbitrage n'a pas encore statué à ce jour.

2.1.4. Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation

Nonobstant les corrections apportées en 1993 au système mis en place par la LSF de 1989, il est rapidement apparu que la situation financière des Communautés était intenable. La raison de ces difficultés budgétaires est clairement identifiée : **la dotation TVA**, principale source de financement des Communautés n'est pas liée à la croissance économique, au contraire des dotations IPP accordées aux Régions. Le problème est d'autant plus criant pour la Communauté française qui, contrairement à la Communauté flamande fusionnée à la Région flamande, n'a pu bénéficier d'une mise en commun des moyens financiers communautaires et régionaux. La nécessité de revoir le mécanisme de financement devenait de plus en plus urgente ces dernières années. Cet état de faits est illustré par le tableau suivant où nous reprenons le taux de croissance des moyens financiers des différentes entités entre 1991 et 1998.

²³ Sont exclus du comptage les élèves identifiés comme ayant fait l'objet de ramassages concurrentiels (càd gratuits) sur le territoire d'une autre Communauté.

Tableau 2.2. Croissance des moyens financiers de différentes entités entre 1991 et 1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Croissance de 91 à 98	Croissance annuelle moyenne
Région bruxelloise		22,18%	6,02%	-6,69%	12,57%	7,85%	1,28%	6,47%	58,24 %	6,77%
Région wallonne		6,06%	12,50%	18,45% ²⁴	10,56%	4,73%	3,25%	8,07%	82,60 %	8,90%
Comm. flamande		4,12%	6,92%	6,19%	6,16%	3,53%	8,15%	4,56%	46,93 %	5,64%
Comm. française		4,65%	9,37%	2,57%	4,93%	-0,77%	2,90%	1,56%	27,74 %	3,56%
Croissance PIB	4,80%	5,20%	2,60%	4,80%	3,80%	3,10%	4,40%	4,30%	38,14 %	4,72%

Source : Bayenet et al. et calculs propres.

Ce tableau, et la dernière colonne en particulier, indique clairement que la croissance des moyens financiers de la Communauté française est la plus faible de toutes les entités régionales et communautaires. C'est la seule entité dont les recettes augmentent moins vite que la croissance du PIB, et cela en raison de la part importante de ses moyens liés uniquement à l'inflation. On voit également l'influence de cet élément en Communauté flamande où la croissance des moyens est moindre que celle des Régions bruxelloise et wallonne. L'effet est néanmoins moins douloureux qu'en Communauté française car la part de la dotation TVA, liée à la seule inflation, dans le total des recettes y est moins importante.

Le deuxième élément de la réforme du financement des Communautés concerne la ristourne de **la redevance Radio-TV**. La révision du mécanisme actuel était nécessaire, vue la volonté exprimée par certains décideurs politiques flamands de supprimer cette redevance, jugée désuète. En effet, le but initial de la redevance était d'organiser une redistribution via un impôt sur les biens de luxe. Or, aujourd'hui la télévision et l'auto-radio ne peuvent plus être considérés comme tels. Le fonctionnement de cette redevance devait être revu afin de permettre à l'une des entités de la supprimer sans que le processus ne soit bloqué en raison du statut spécifique de la Région capitale bilingue. En effet, la loi de 1993 qui établissait l'autonomie relative des Communautés sur cette taxe manquait de précision quant aux modalités de l'application de cette autonomie. Au lieu de définir ces modalités, les négociateurs ont opté pour une réforme en profondeur du statut de la taxe.

²⁴ Ce pourcentage particulièrement élevé en 1994 est la conséquence de l'accord de la Saint Quentin (cf. supra)

2.2. Où va-t-on ?

2.2.1. *Le contenu de l'accord*

Afin d'apporter une réponse au problème de sous-financement structurel des Communautés, les négociations d'octobre 2000 (l'accord de la Sainte Thérèse)²⁵ ont abouti à la décision suivante : en plus de la liaison de la dotation TVA à l'inflation, il est prévu qu'un refinancement des Communautés française et flamande intervienne à concurrence de 8 milliards en 2002, 6 milliards en 2003, 6 milliards en 2004, 15 milliards en 2005 et 5 milliards en 2006, ces montants se cumulant. A partir de 2007 jusqu'en 2011 inclus, un milliard sera ajouté à l'indexation et il sera procédé à une adaptation à la croissance du Revenu National Brut²⁶ (RNB). A partir de 2012, la totalité de la dotation sera indexée et adaptée à la croissance du RNB, selon un mécanisme proche de celui appliqué à la dotation IPP depuis 1993.

Une fois cette nouvelle masse TVA définie, la répartition entre les Communautés s'opère selon deux régimes distincts. D'une part, les moyens tels qu'ils auraient existé sans la réforme du Lambermont (c'est-à-dire la dotation TVA de 1989 adaptée à l'inflation) demeurent affectés sur la base du critère des élèves tel que défini dans la loi du 23 mai 2000 (voir section 2.1.3.). D'autre part, les moyens nouveaux (c'est-à-dire les montants absolus cités par l'accord et le supplément résultant de la liaison au RNB) sont répartis de la manière suivante. En 2002 : 35 % sur la base de la clé de répartition appliquée à la dotation IPP affectée aux Communautés²⁷ et 65 % selon la règle de répartition appliquée à la dotation TVA (le critère des élèves). Le pourcentage de la dotation TVA réparti selon la clé appliquée à la dotation IPP augmente de la manière suivante : 40 % en 2003, 45 % en 2004, 50 % en 2005, 55 % en 2006, 60 % en 2007, 65 % en 2008, 70 % en 2009, 80 % en 2010, 90 % en 2011 et 100 % en 2012.

La nouvelle dotation TVA, telle qu'elle résulte de l'accord du Lambermont, a pour effet d'augmenter les moyens des deux Communautés, mais de réduire la solidarité qui les unit. En effet, au lieu d'un critère initial de répartition entièrement basé sur les besoins, une part de la dotation TVA sera désormais répartie selon la capacité contributive des Communautés. Cette part est de 0,6 % en 2002 et augmente progressivement pour atteindre 20,3 % de la dotation TVA en 2011. Il est à noter que lorsque ce principe du juste retour est appliqué, un État fédéral prévoit généralement des transferts de solidarité pour en compenser les effets non redistributifs. C'est le cas entre les Régions, où l'Intervention de Solidarité Nationale a été instaurée, et c'est le cas dans la plupart des États fédéraux étrangers. Il n'a pourtant pas été prévu de mécanisme de solidarité entre les Communautés pour compenser la part grandissante du juste retour dans le nouveau mécanisme.

²⁵ Un accord politique a été atteint en octobre 2000 (accord de la Sainte Thérèse) et sa traduction légale date de janvier 2001 (accord du Lambermont). Il y a des différences entre ces deux étapes.

²⁶ Le concept de Produit National Brut a été remplacé par celui de revenu National Brut dans le cadre d'une harmonisation des comptes nationaux au niveau européen (SEC 95).

²⁷ Il s'agit du même critère de répartition que celui appliqué à la dotation IPP attribuée aux Régions, basé sur le principe de juste retour.

Le mécanisme d'adaptation à la croissance de la dotation se distingue de celui appliqué aux dotations IPP. En effet, l'accord « de la Sainte Thérèse » précise que : « l'adaptation à la croissance tient compte de la croissance [c-à-d du RNB] mais également des recettes réelles et des contributions supplémentaires que les autorités fédérales versent à l'Union européenne. On tend ainsi vers un parallélisme entre les moyens disponibles pour les autorités fédérales et les Communautés ».

Pour comprendre cette phrase, il est nécessaire de savoir que les montants absolus qui viennent se greffer sur la dotation existante, cités dans le premier paragraphe, résultent d'une estimation des marges disponibles au Fédéral dans les années à venir. Ces estimations ont été effectuées sous l'hypothèse d'une fiscalité inchangée, et sans tenir compte d'une éventuelle hausse des contributions des États membres au financement de l'Union européenne, suite à l'élargissement de l'Union par exemple.

Afin de ne pas laisser le Fédéral supporter seul le coût d'une hausse des contributions à l'U.E., l'accord dit « de la Sainte Thérèse » prévoit qu'il sera tenu compte de cet élément pour déterminer la croissance des moyens des Communautés. Lors des négociations au Lambermont, il convenait dès lors de traduire en chiffres cette intention politique inscrite dans l'accord de la Sainte Thérèse.

Ce point, l'un des plus flous de l'accord de la Sainte Thérèse, a fait l'objet de longs débats, la tension étant perceptible entre le pouvoir fédéral et les Communautés dans leur ensemble. En effet, aucune entité ne voulait faire face à une renégociation annuelle. Mais d'autre part, la détermination d'un critère fixe risquait de se révéler défavorable à l'un ou l'autre niveau de pouvoir. Une évolution annuelle des montants égale à 91 % de la croissance du RNB fut finalement retenue, sur la base de projections portant sur les contributions attendues, en prenant en compte le coût supérieur prévu suite à l'élargissement de l'Union européenne.

Cette solution finale présente trois avantages. Tout d'abord, elle octroie aux Communautés la capacité de prévoir leurs recettes. Ensuite, elle les prémunit contre d'éventuels changements d'accord avec l'U.E., changements pour la décision desquels les Communautés ne sont pas consultées. Enfin, elle constitue un stabilisateur de dépenses pour le Fédéral car si la hausse de ses contributions à l'U.E. est inférieure à ce qu'il obtient par le biais de la clause du 91 %, celui-ci peut constituer des réserves et y puiser le jour où la hausse des contributions dépasse ce montant.

En plus d'une prise en compte des contributions à l'Union européenne, l'accord de la Sainte Thérèse prévoyait que l'adaptation à la croissance tienne compte de l'évolution des recettes réelles du Fédéral. Cet arrangement aurait rendu les Communautés trop dépendantes des baisses de pression fiscale fédérale prévues pour les années à venir. Dans ce cas de figure, les finances d'un certain niveau de pouvoir auraient alors été totalement à la merci de décisions prises par un autre niveau de pouvoir. De plus, le Fédéral aurait retiré les bénéfices (politiques au moins) d'une réforme fiscale, alors que le coût en aurait été partagé par d'autres entités qui n'en auraient tiré aucun avantage, mais qui au contraire se seraient vues contraintes d'opérer des restrictions budgétaires dans leurs propres compétences.

Pour toutes ces raisons, l'impasse a été faite sur cette partie de l'accord de la Sainte Thérèse, étant entendu que les 91 % déterminés sur la base des prévisions des futures contributions à l'U.E. constituaient une estimation large, favorable au pouvoir fédéral qui trouvait son compte dans le compromis final.

Il est intéressant de remarquer que cette mesure de partage du coût des contributions supplémentaires à l'U.E. ne concerne que le Fédéral et les Communautés, les Régions étant tenues à l'écart de cet arrangement. Elles ne participeront donc d'aucune manière à cette hausse de coûts pour le Fédéral. On se demande quelle justification peut être apportée à cette discrimination. Cet état de faits a également joué un rôle dans l'issue du problème exposé dans les deux paragraphes précédents. En effet, le traitement différencié des Communautés et des Régions aurait été plus criant encore si les Communautés avaient eu à subir les effets des réformes fiscales annoncées.

Afin de résoudre la deuxième question concernant les Communautés, celle de la redevance Radio-TV, l'accord de la Sainte Thérèse stipule que :

« La redevance radio et télé [sera régionalisée] » et que « Le transfert de la redevance radio et télé sera effectué de manière telle qu'aucune Communauté ne perde de ce fait des moyens par rapport aux règles de financement actuelles »

Etant donné que la redevance Radio-TV concerne à partir d'aujourd'hui à la fois les Régions et les Communautés, nous traiterons de cet impôt dans la section portant sur les impôts régionaux. Signalons néanmoins que les Communautés ne bénéficieront plus du produit réel de la redevance Radio-TV (celle-ci étant passée sous le statut d'impôt régional) mais recevront une dotation compensatoire de la part des Régions, qui transitera par le budget fédéral. Le montant de cette dotation en 2002 est déterminé, pour chaque Communauté, par la moyenne de ses recettes de redevance Radio-TV observées de 1999 à 2001, exprimée en francs 2002. Pour les années suivantes, les montants ainsi obtenus sont liés à l'inflation.

Pour conclure cette section, et sans entrer dans les détails, nous signalons que compte tenu de la spécificité de la Communauté germanophone, un régime de refinancement spécifique sera élaboré pour cette Communauté sur la base du nombre d'élèves.

2.2.2. Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont

Nous reprenons ci-dessous une projection budgétaire des dotations TVA des Communautés française et flamande sur la période de 2002 à 2010. Une comparaison est effectuée entre les moyens tels qu'ils auraient existé sans l'accord du Lambermont et les moyens obtenus avec la prise en compte de la liaison à 91 % de la croissance du RNB et de la nouvelle clé mixte de répartition.

Tableau 2.3. Effets budgétaires de l'accord du Lambermont sur les dotations TVA des Communautés française et flamande²⁸

(en millions BEF)		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Communauté française										
Avant Lambermont	Dot. TVA	168349	172216	176418	180722	185132	189649	194276	199017	203874
Après Lambermont	Dot. TVA	171427	177944	184560	194757	201203	209995	219028	228295	237324
Différence	Dot. TVA	3 078	5 727	8 141	14 034	16 071	20 345	24 751	29 277	33 449
Communauté flamande										
Avant Lambermont	Dot. TVA	223953	228510	233484	238566	243757	249060	254477	260012	265665
Après Lambermont	Dot. TVA	228563	237187	246065	260718	269681	282641	296324	310773	326507
Différence	Dot. TVA	4 610	8 677	12 581	22 152	25 924	33581	42 846	50 761	60 841

Source : Davidson (article non publié).

Remarque : les hypothèses prises en compte pour faire cette projection sont une croissance du RNB de 2,28 % et une inflation de 2,26 %, sur toute la période. Les tendances actuelles pour les parts IPP communautaires sont prolongées sur toute la période.

Le tableau 2.3. nous montre qu'à l'échéance 2010 la Communauté française sera refinancée à hauteur de 33,5 milliards de FB et la Communauté flamande à hauteur de 60,8 milliards de FB. En francs par élèves, le refinancement obtenu est respectivement de 38 000 FB et de 50 000 FB. Cet écart est à attribuer à la part croissante du juste retour dans les critères de répartition des montants de refinancement.

2.2.3. Conclusion

Ces neuf dernières années, le mécanisme de financement des Communautés s'est vu modifié trois fois : en 1993 (accord « de la Saint Michel »), en 1999 (accord « de la saint Éloi ») et en 2001 (accord du Lambermont). Ces réformes, d'ampleurs différentes, ont été initiées par un constat de base à chaque fois identique : le sous-financement structurel des Communautés²⁹. Chacun de ces accords a donc eu pour conséquence d'augmenter les moyens des Communautés. Même l'accord de la Saint Éloi dont le but, au contraire de la manière, avait été clairement défini en 1989 (à savoir déterminer de nouveaux critères de répartition pour la dotation TVA), a finalement également contribué au refinancement des Communautés.

²⁸ Ce tableau est converti en Euro dans l'annexe 2.

²⁹ La source du problème est bien connue : le mécanisme de financement prévu par le LSF en 1989 était inadéquat.

La Communauté française, ne bénéficiant pas des effets positifs de la fusion Communauté-Région comme c'est le cas en Flandre, s'est chaque fois vue contrainte de se placer en position de demandeuse lors des négociations car elle était incapable d'assurer le financement de son enseignement. Néanmoins, les francophones ayant définitivement rejeté la solution de fusion de leurs deux principales entités ont pourtant mis en place des mécanismes de solidarité intra-francophones qui contribuent au financement de la Communauté française. Il est intéressant de remarquer que les transferts intrafrancophones ont toujours complété un accord intervenu au niveau national pour refinancer les Communautés : en 1990, l'accord de La Hulpe suite au vote de la LSF en 1989 ; en 1993, l'accord de la Saint Quentin suite à l'accord de la Saint Michel ; en 2000, le vote du décret II bis modifiant le décret II de la Communauté française suite à l'accord de la Saint Éloi, et en 2001, l'accord de la Saint Boniface suite à l'accord du Lambermont³⁰.

Remarquons que ces accords intra-francophones interviennent dans trois cas sur quatre après les accords conclus au niveau fédéral et non avant.

La question qui reste à poser est de savoir si l'accord du Lambermont est l'étape qui fera de la Belgique un État fédéral accompli, au sens où les entités fédérées qui le composent disposent de moyens dont l'évolution structurelle leur permet d'assumer pleinement leurs compétences.

3. AUTONOMIE FISCALE DES REGIONS EN MATIERE D'IPP

3.1. D'où vient-on ?

3.1.1. La loi spéciale de financement de 1989

La loi spéciale de financement de 1989 décrivait les principales sources de financement des régions : la dotation IPP, l'intervention de solidarité nationale, les impôts régionaux et les droits de tirage. Le fonctionnement de la dotation IPP est le même que pour les communautés : un montant total, défini en 1989, évolue annuellement en fonction de l'inflation et de la croissance du RNB, et est ensuite réparti entre les régions selon leurs parts respectives dans les recettes fédérales de l'IPP. L'intervention de solidarité nationale est un mécanisme de péréquation visant à apporter une aide financière à la (aux) région(s) dont les recettes de l'IPP, par habitant, sont inférieures à la moyenne nationale. Les impôts régionaux sont traités dans la partie suivante. Les droits de tirage sont un transfert spécifique dont le principe est une compensation que le pouvoir fédéral octroie aux régions pour tout chômeur mis au travail et pris en charge par celles-ci. Ce transfert est censé être équivalent aux allocations de chômage libérées par cette mise au travail, mais dans les faits il atteint systématiquement le plafond prévu par le budget général des dépenses de l'État fédéral. Le reste des moyens régionaux est

³⁰ La liste de ces accords est reprise dans un tableau récapitulatif en annexe I.

composé de recettes fiscales propres (appelées taxes régionales en opposition aux impôts régionaux), de recettes non fiscales et du produit d'emprunts.

À côté des impôts régionaux, la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 accordait aux régions la possibilité de percevoir des centimes additionnels à l'IPP et stipulait qu'à partir du 1^{er} janvier 1994, les régions pourraient également accorder des remises (communément appelées des centimes soustractionnels) pour autant que le montant total des remises ne dépasse pas le montant de la dotation IPP versée à cette région³¹. L'article 9 de la LSF précise qu'en vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire, le gouvernement fédéral peut imposer un pourcentage maximal à ces centimes additionnels et à ces remises, par arrêté royal pris après concertation avec les gouvernements concernés. Mais ce pourcentage maximal n'a jamais été défini.

3.1.2. Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation

L'accord de la Saint-Éloi, conclu le 30 novembre 1999, n'avait initialement pour objectif que de préciser les critères objectifs de répartition de la dotation TVA aux communautés, et ne devait pas concerner les régions. Les représentants flamands ont cependant profité de l'occasion où tout le monde était autour de la table pour avancer leurs exigences en termes d'autonomie fiscale régionale³². L'accord stipule dans sa quatrième partie qu'« *une réduction linéaire forfaitaire de 3,2 milliards 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.* »

Le 18 juin 2000, le gouvernement flamand approuve en première lecture un projet de décret (ci-après décret Dewael) relatif à une réduction d'impôt de 2500 FB pour tous les contribuables de la Région flamande pour l'année 2001. Selon la procédure imposée par l'article 9 de la LSF, le comité de concertation rassemblant les trois exécutifs régionaux ainsi que le gouvernement fédéral s'est réuni en juillet afin de remettre un avis sur ce décret. C'est à cette occasion que certaines lacunes de la LSF ont été mises à jour. En effet, des imprécisions concernant la mise en œuvre technique de la LSF ouvraient la voie à des revendications politiques. C'est la raison pour laquelle le comité de concertation n'est pas parvenu à adopter une position sur ces points techniques et que c'est l'accord de la Sainte-Thérèse qui a finalement débloqué la situation.

En effet, premièrement, les interprétations de l'accord de la Saint-Éloi étaient divergentes. L'encadré ci-dessous nous montre l'origine de la polémique. Cette disposition aurait dû éliminer tout problème d'interprétation de l'article 9 de la LSF, mais bien qu'un texte ait été signé, les traductions française et flamande pouvaient être interprétées de manières différentes.

³¹ C'est la définition d'un impôt conjoint selon l'article 6, § 2 de la LSF.

³² Pour une description complète de cet accord, cf. J. HENRY, G. FILLEUL et G. PAGANO, *L'accord institutionnel dit de la Saint-Éloi*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1696, 2000.

Texte en français

Le Comité de concertation est d'avis qu'une réduction linéaire forfaitaire de 3,2 milliards pour l'année 2000 sur l'impôt sur le revenu est compatible avec la LSF et n'est pas de nature à mettre en danger l'union économique et monétaire.

Texte en néerlandais

Het overleg comité is van oordeel dat lineaire, forfaitaire kortingen voor een globaal bedrag van 3,2 mld voor het jaar 2000 op de inkomstenbelasting volledig vallen binnen het toepassingsgebied van de huidige financieringswet en niet van aard zijn de economische en monetaire unie in gevaar te brengen.

La version française de l'accord était rédigée de manière ambiguë. Les francophones l'interprétaient comme une autorisation pour les régions d'accorder une réduction d'impôt linéaire, c'est-à-dire proportionnellement identique pour tous les contribuables, pour un montant forfaitaire total de 3,2 milliards. Ceci ne modifiait pas la progressivité de l'impôt et était donc compatible avec la loi spéciale de financement. Pour les partis flamands, cet accord autorisait les régions à octroyer des réductions d'impôts linéaires et forfaitaires (dans le texte en néerlandais ces mots sont au pluriel), c'est-à-dire identiques pour tous les contribuables. Les termes linéaires et forfaitaires étant contradictoires, on comprend mal comment cette position a pu être défendue. Ceci modifiait la progressivité de l'impôt puisque les réductions forfaitaires bénéficiaient proportionnellement plus aux petits revenus.

Pour les francophones, cette seconde interprétation était incompatible avec les dispositions de la LSF en matière de sauvegarde de l'union économique et monétaire, car même si dans cette première utilisation de l'autonomie régionale en matière d'IPP la modification de la progressivité bénéficiait proportionnellement plus aux petits revenus et entraînait peu de risques pour l'union économique et monétaire, la possibilité était donnée d'inverser la tendance et donc de porter atteinte à cette union.

Deuxièmement, la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de progressivité de l'impôt était mise en avant pour contrer la possibilité d'accorder des remises forfaitaires qui modifiaient la progressivité de l'impôt. Notons cependant qu'il n'existe aucune trace juridique d'un monopole fédéral sur la progressivité de l'impôt.

Troisièmement, même si l'interprétation de cet accord avait été unanime, les 3,2 milliards dont il était question dans le texte ne portaient que sur l'année 2000 ce qui ne résolvait pas les questions liées aux imprécisions de la LSF pour les années suivantes.

Enfin, la Flandre en quête d'une autonomie fiscale étendue voulait aller au-delà de l'accord de la Saint-Éloi afin de ne plus devoir passer par l'avis du comité de concertation pour toute modification de sa politique en matière d'IPP.

3.2. Où va-t-on ?

3.2.1. Le contenu de l'accord

L'accord politique du 16 octobre 2000 fixait déjà les quatre grands principes à appliquer lors de la mise en œuvre de l'autonomie fiscale en matière d'IPP, comme nous le rappelle l'extrait suivant.

« (...). Les limitations des compétences fiscales des Régions relatives à l'impôt des personnes physiques doivent être établies sans équivoque dans la loi spéciale de financement. Ces limitations sont les suivantes :

La loi spéciale fixera une **marge** dans les limites de laquelle les Régions peuvent accorder des centimes additionnels ou soustractionnels **en pourcentage ou en montants généraux forfaitaires**, différenciés ou non par tranche fiscale ou appliquer des déductions fiscales générales liées à leurs attributions. Cette marge s'élève à 3,25 % à partir du premier janvier 2001 et à 6,75 % à partir du premier janvier 2004. La loi spéciale stipulera que l'exercice de ces compétences fiscales des Régions interviendra **sans diminuer la progressivité** de l'impôt sur les personnes physiques et tout en **excluant une concurrence fiscale déloyale**. »

Sur la base du texte résultant de l'accord du Lambermont, qui va plus loin que l'accord de la Sainte-Thérèse, nous détaillons ci-dessous les principes qui régissent la nouvelle autonomie en matière d'IPP depuis janvier 2001 ainsi que sa mise en œuvre concrète.

a) LES LIMITES DE L'AUTONOMIE FISCALE EN IPP

Le premier principe inscrit dans l'accord de la Sainte Thérèse est qu'au-delà de centimes additionnels ou soustractionnels prévus en 1989 et 1993, l'autonomie régionale pourra désormais prendre la forme de **réductions générales forfaitaires** plutôt que proportionnelles (caractéristique des centimes). De plus, des déductions fiscales **liées à leurs attributions** sont permises. Le but est de permettre aux Régions d'utiliser l'outil fiscal pour mener à bien des politiques régionales. Un exemple régulièrement cité est celui de déductions fiscales encourageant l'utilisation d'énergies propres.

Lors de la négociation au Lambermont, une étape supplémentaire a été franchie, en permettant non seulement des déductions fiscales, mais également des **augmentations fiscales liées aux attributions régionales**. Une précision supplémentaire a été apportée lors de ce deuxième volet de négociations : le terme accepté est celui de « réductions d'impôts », qui doivent prendre la forme d'un crédit d'impôt, et non d'une « déduction fiscale »³³. La différence est que dans le premier cas, l'impôt dû est calculé selon le système fédéral et est ensuite réduit à concurrence du crédit d'impôt régional. La déduction fiscale, par contre, fait généralement référence à une diminution de la base d'imposition. Cette deuxième technique devait être rejetée, car la base imposable est utilisée par quatre niveaux de pouvoir (le Fédéral, les Régions,

³³ Art 9 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant l'art. 6 de la LSF.

les Provinces et les Communes) et la modification de celle-ci par les Régions aurait des répercussions sur les finances des autres entités. L'alternative aurait été la création d'un second calcul d'impôt, ce qui aurait rendu l'opération coûteuse d'un point de vue administratif. Dès lors, afin d'éviter les erreurs d'interprétation, le terme a été modifié entre la Sainte Thérèse et le Lambermont.

Le deuxième principe est celui des **marges** d'autonomie fiscale qui avaient été fixées dès l'accord de la Sainte Thérèse. Les marges avaient été définies à 3,25% jusqu'au 31 décembre 2003 et à 6,75% à partir du 1^{er} janvier 2004. Les Régions sont donc autorisées à instaurer « des centimes additionnels proportionnels généraux, et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnelles, différenciés ou non par tranche d'impôt et à mettre en œuvre des réductions et des augmentations générales d'impôt »³⁴ pour autant que la somme de ces mesures ne dépasse pas les pourcentages maximaux³⁵. Ces marges portent sur le produit de l'IPP fédéral localisé dans chaque Région. Il s'agit des recettes effectivement perçues avant application d'augmentations ou de réductions d'impôt instaurées par les Régions et avant application des taxes complémentaires ou des centimes additionnels prélevés par les communes, les provinces et les agglomérations. La dotation que les Régions reçoivent du pouvoir fédéral (qui est répartie entre les Régions selon le principe de dérivation) n'est donc pas influencée par ces réductions ou augmentations d'impôts.

De même, l'Intervention de Solidarité Nationale (ISN)³⁶ est calculée sur la base des recettes IPP fédérales et donc avant les décisions fiscales régionales en matière d'IPP. En effet, dans le cas contraire, le montant de l'ISN aurait été influencé par les additionnels ou soustractionnels régionaux, alors que les capacités fiscales respectives de chaque Région restent inchangées. Or, c'est précisément cette capacité fiscale, et non les recettes fiscales effectives, qui doit être prise en compte dans un mécanisme de solidarité interrégionale.

L'accord du 16 septembre 2000 précisait aussi que les Régions ne seraient pas autorisées à réduire la **progressivité** de l'impôt. Lors des négociations destinées à rédiger le projet de loi, deux questions sont posées.

Tout d'abord, quelle est la progressivité de référence, ou exprimé autrement, par rapport à quoi les Régions ne peuvent-elles pas réduire la progressivité ? Cette référence était un indispensable préalable à la fixation des modalités de calcul. En effet, si aucune référence n'était mentionnée (comme c'était le cas au début des négociations), cela sous-entendait que les Régions ne pouvaient réduire la progressivité par rapport à son niveau antérieur. Une Région qui aurait introduit une réduction ayant pour effet d'augmenter la progressivité (cf. infra), n'aurait alors plus eu la possibilité de revenir en arrière (constatant par exemple que cette réforme lui coûte trop cher). Il a donc été décidé que la progressivité de référence serait celle qui résulte de l'application du Code

³⁴ Art 11, quatrième alinéa de la loi spéciale du 13 juillet 2001 remplaçant l'art. 9, §1er de la LSF.

³⁵ Dans la mesure du possible, le Fédéral répercutera ces modifications sur le précompte professionnel.

³⁶ Pour rappel, l'article 48 de la LSF prévoit que l'ISN attribué à chaque Région est égal à 468 FB indexés depuis 1988, multipliés par le nombre d'habitants dans la Région et par le nombre de pour cent de différence entre les recettes IPP par habitant dans une Région et les recettes IPP par habitant dans l'ensemble du Royaume, pour autant que cette différence soit négative.

de l'Impôt sur les Revenus. Chaque Région pourra donc toujours revenir au niveau de progressivité décidé par le fédéral.

Il restait ensuite à définir objectivement la « diminution de la progressivité ». Cette définition se trouve dans le commentaire de l'article 11 de la loi spéciale du 13 juillet 2001³⁷ qui revient à dire que pour toute paire de contribuables, celui qui a le revenu le plus élevé ne peut bénéficier d'une réduction d'impôt proportionnellement supérieure à la réduction d'impôt dont bénéficie le contribuable au revenu le plus faible. Un amendement de dernière minute a été introduit, qui élargit cette définition pour le cas où une Région introduirait une augmentation d'impôt.

Précisons que cette définition implique que les Régions, si elles ne peuvent réduire la progressivité, sont toutefois autorisées à l'augmenter. Elles peuvent donc tendre vers une fiscalité plus redistributive ou également redistributive, mais en aucun cas moins redistributive.

Le dernier principe introduit par l'accord de la Sainte Thérèse est que les Régions peuvent exercer leurs compétences en matière d'autonomie en IPP à l'exclusion de toute **concurrence fiscale déloyale**.³⁸ Le commentaire de l'article précise que les trois restrictions décrites ci-dessus limitent l'autonomie régionale et répondent au souci du législateur spécial d'éviter des conséquences non-désirées, telles que la migration fiscale et la délocalisation entre les Régions. La volonté du législateur spécial est bien comprise mais par contre, il ne définit pas la notion de « concurrence fiscale déloyale ».

A ce propos, le Conseil d'État dans son avis provisoire³⁹ fait remarquer que d'une part, la portée exacte de cette notion n'est pas claire et d'autre part, que l'on ne peut davantage déterminer si cette notion doit se concevoir comme un critère de contrôle juridictionnel applicable, dans ce cas, par la Cour d'Arbitrage. Cette phrase a pourtant été maintenue afin de donner une base à d'éventuels recours introduits par une Région se sentant flouée par une mesure fiscale introduite dans une autre Région qui remplirait pourtant les conditions requises par la loi.

Le Conseil d'État recommande de remplacer la notion floue de « concurrence fiscale déloyale » par la notion d'Union économique et monétaire, davantage axée sur le droit, qui constituerait un critère de contrôle plus pertinent. Nous opposons une objection à cette recommandation. En effet, la concurrence fiscale dommageable entraîne un processus de guerre des taux pour attirer la base fiscale. Les taux des différentes Régions peuvent finalement se retrouver à un niveau identique entre elles, mais inférieur au niveau actuel. Dans ce cas, les recettes fiscales diminuent nettement, mais vu l'uniformité des taux, l'Union économique et monétaire n'est pas mise en péril. Cette dernière notion n'est donc pas suffisante selon nous pour protéger l'État fédéral des effets dommageables de la concurrence fiscale déloyale.

³⁷ La définition reprise dans le commentaire du cinquième alinéa de l'art. 11 de loi spéciale du 13 juillet 2001 est peu claire. Nous la transcrivons cependant ici à titre informatif: « *A 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* ».

³⁸ Art 9, cinquième alinéa de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant l'art. 6 de la LSF.

³⁹ Conseil d'État, 31.227/VR, p. 42.

b) LE CONTROLE DES MARGES ET DE LA FAISABILITE TECHNIQUE

Lorsqu'une Région a l'intention d'introduire une réforme fiscale en matière d'additionnels ou de soustractions à l'IPP, elle doit respecter deux procédures.

D'une part, elle doit en informer le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements des deux autres Régions. Dans le cadre de cet échange d'information, une procédure de concertation est nécessaire afin de s'assurer de **l'applicabilité technique** de la réforme. Cette procédure de concertation reste encore à définir dans un accord de coopération entre les Régions et le gouvernement fédéral⁴⁰.

D'autre part, elle doit demander l'avis de l'Assemblée générale de la Cour des Comptes. Cet avis porte sur le **respect des marges ainsi que sur le respect de non-réduction de la progressivité** de l'IPP. Pour que la Cour des Comptes ait les moyens d'émettre un avis, les projets et propositions de réforme doivent être accompagnés de « données chiffrées suffisantes »⁴¹. S'il s'agit d'un projet de décret, l'avis est demandé avant la déposition de celui-ci au Conseil ; s'il s'agit d'une proposition de décret, l'avis est demandé après son approbation en commission mais avant son examen en séance plénière⁴².

L'avis de la Cour des Comptes est remis dans un délai d'un mois. Si ce délai n'est pas respecté, les Régions ne doivent pas en tenir compte. De plus, l'avis est non contraignant. Il avait été proposé initialement que les Régions passant outre l'avis de la Cour des Comptes seraient redevables d'une amende. En cours de négociation, cette sanction a été abandonnée au profit d'une autre option, à savoir qu'aucune réduction ou augmentation d'impôts ne pouvait être mise en œuvre par une Région sans avoir préalablement obtenu un avis favorable de la Cour des Comptes. Dès lors, il n'était plus nécessaire de définir des amendes. Finalement, les négociateurs ont abandonné l'idée de ne pas pouvoir mettre en œuvre une mesure n'obtenant pas l'avis favorable de la Cour des Comptes, sans pour autant rétablir le mécanisme d'amende.

Il ne reste alors qu'une seule possibilité pour faire valoir l'avis négatif de la Cour des Comptes : le recours à la Cour d'Arbitrage. Mais en cette matière, on remarque à nouveau une lacune de la loi spéciale. En effet, aucune procédure particulière n'est prévue (excepté le fait que la Cour d'Arbitrage peut demander un avis complémentaire à la Cour des Comptes). La procédure « classique » sera donc appliquée, procédure qui ne prévoit la suspension du décret en question que si certaines conditions sont réunies.⁴³

⁴⁰ Cet accord de coopération est défini dans l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁴¹ Art. 12 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 9bis dans la LSF.

⁴² Etant donné ce « timing » pour le moins original, la Cour des Comptes n'examinera pas systématiquement un texte définitif vu que les parlementaires auront encore l'occasion d'amender le décret, soit en commission et en séance plénière s'il s'agit d'un projet, soit uniquement en séance plénière s'il s'agit d'une proposition.

⁴³ Ces conditions sont mentionnées dans l'article 20, §1 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 portant sur la Cour d'Arbitrage : « Moyen sérieux et préjudice grave et difficilement réparable ». Mentionnons que, pour la Cour d'Arbitrage, les dommages financiers ne sont généralement pas considérés comme un « préjudice difficilement réparable ».

Pour illustrer les problèmes liés à cette procédure, admettons qu'une Région introduise une réduction d'impôt. L'avis de la Cour des Comptes est défavorable, mais la Région passe outre, vote le décret et le met en vigueur. Une autre Région introduit un recours à la Cour d'Arbitrage. Les conditions de suspension n'étant pas réunies, le décret reste d'application pendant toute la durée de l'examen de la Cour d'Arbitrage (qui peut durer de nombreux mois). Finalement, la Cour d'Arbitrage annule le décret. Se pose alors la question de la rétroactivité, comment la Région pourra-t-elle récupérer le montant de la réduction d'impôt auprès du contribuable ?

Signalons que, dans le cadre de sa mission d'avis⁴⁴, la Cour des Comptes développera, en accord avec le Gouvernement fédéral et les Gouvernements régionaux un modèle d'évaluation transparent et uniforme qui permettra de « tester » les réformes régionales envisagées⁴⁵.

Enfin, la Cour des Comptes rédigera annuellement un rapport sur le résultat de toutes les mesures fiscales régionales en vigueur pendant l'année écoulée⁴⁶.

3.2.2. Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont

Afin d'estimer exactement les effets budgétaires d'une mise en œuvre de leur autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, il est nécessaire de connaître la valeur de 1 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour la Région concernée. De plus, il faut évaluer les effets que ce changement de fiscalité pourrait induire sur la propre base imposable de la Région en question (une offre de travail plus importante suite à une réduction de la fiscalité sur le travail par exemple). Il faut également examiner les effets croisés sur les autres Régions dans le cas où les bases imposables, c'est-à-dire les personnes physiques, se déplaceraient d'une Région à l'autre pour profiter, par exemple, d'un régime fiscal plus favorable.

Dans le cadre de ce compte rendu de l'accord du Lambermont, nous ne nous aventurons pas dans l'évaluation des effets de la fiscalité sur le comportement des contribuables ni des effets croisés, bien que cette information serait de grande valeur et que des recherches en ce sens verront certainement le jour d'ici peu. Dès lors, nous nous contentons d'estimer le coût (ou la perte de revenus), en montants absolus, d'une hausse ou d'une baisse de la pression fiscale en matière d'IPP, toutes choses étant égales par ailleurs.

⁴⁴ Le Conseil d'État, dans son avis provisoire, constate que le législateur spécial procède une nouvelle fois à l'extension des compétences de la Cour des Comptes, sans pouvoir se fonder à cet effet sur une habilitation expressément prévue par la Constitution ; conseil d'État 31.227/VR, p 53.

⁴⁵ Art. 12 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 9bis dans la LSF.

⁴⁶ Art. 12 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 9bis dans la LSF.

Tableau 3.1. Estimation du coût régional de l'application d'un centime soustractif⁴⁷

(en millions BEF)	Coût estimé de l'application d'un centime soustractif				
Année	2002	2003	2004	2005	2006
Région wallonne	3 458	3 614	3 787	3 971	4 164
Région bruxelloise	1 074	1 112	1 154	1 200	1 247
Région flamande	7 550	7 931	8 353	8 802	9 272

Source : projections effectuées par les FUNDP

Le tableau 3.1. indique que si la Région wallonne veut réduire l'IPP de 1 % pour tous ses contribuables, il lui en coûtera 3,5 milliards en 2002. Ce chiffre vaut 1,07 milliards pour la Région de Bruxelles-Capitale et 7,5 milliards pour la Région flamande.

Le but de cet exercice était de rappeler qu'un soustractif coûte cher à une Région et que ce n'est pas parce que 6,75 % de réduction de l'IPP lui sont permis qu'elle peut nécessairement les mettre en œuvre. En 2004 par exemple, si la Communauté flamande voulait utiliser la totalité de la marge admise, soit 6,75 % des recettes IPP, cela lui coûterait environ 56 milliards. Ce coût représenterait près de 8 % de son budget total.

4. AUTONOMIE FISCALE EN MATIERE D'IMPOTS REGIONAUX

4.1. D'où vient-on ?

4.1.1. *La loi spéciale de financement de 1989*

La LSF du 16 janvier 1989 telle que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 définissait, en son article 3, un certain nombre d'impôts appelés « impôts régionaux ». Les Régions se sont donc vues attribuer à l'époque une compétence fiscale propre en ces matières. Cependant, cette compétence fiscale était de portée variable selon l'impôt considéré. Ainsi selon les cas, les Régions pouvaient modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations, ou seulement une partie de ces éléments. De plus, les Régions ne bénéficiaient pas systématiquement de la totalité du produit de ces impôts.

La répartition de ces compétences entre le pouvoir fédéral et les Régions est détaillée dans le tableau 4.1. ci-dessous.

⁴⁷ Ce tableau est converti en Euro à l'annexe 2.

Tableau 4.1. Répartition des compétences en matière d'impôts régionaux avant 2001

Impôts régionaux	Base	Taux	Exonération	Produit
Taxe sur les jeux et paris	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Droits de succession et de mutation par décès	Fédéral	Régional	Régional	100 % Régional
Précompte immobilier	Fédéral	Régional	Régional	100 % Régional
Droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immeubles	Fédéral	Fédéral	Fédéral	59 % Fédéral 41 % Régional
Taxe de circulation	Fédéral	Fédéral	Fédéral	100 % Fédéral
Ecotaxes	Fédéral	Fédéral	Fédéral	100 % Fédéral

Les choix effectués en 1989 (et 1993) donnent dès lors lieu à une autonomie fiscale de différents degrés.

Ainsi, les trois premières taxes reprises dans le tableau, **la taxe sur les jeux et paris**, **la taxe sur les appareils automatiques de divertissement** et **la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées**, constituent les seuls véritables « impôts propres » des Régions. En effet, celles-ci sont compétentes pour fixer à la fois la base d'imposition, le taux d'imposition, les exonérations et la totalité du produit de ces taxes leur est attribuée. Signalons néanmoins que leur rendement est relativement faible (environ 4 % des recettes totales des Régions).

Les **droits de succession et de mutation par décès** ainsi que le **précompte immobilier**, ne sont que partiellement régionalisés car pour tous deux c'est le pouvoir fédéral qui est compétent pour fixer la base d'imposition. Cependant, la raison de cette autonomie réduite est différente pour l'un et l'autre. La base imposable des droits de successions et de mutation par décès est jusqu'en 2001 maintenue au niveau fédéral car sa définition a une implication importante en termes de redistribution⁴⁸. Pour le précompte immobilier, la raison est d'ordre plus technique. Le revenu cadastral étant à

⁴⁸ Le Conseil des Ministres introduisit, en mars 1998, un recours en annulation à la Cour d'Arbitrage, estimant que le Gouvernement flamand avait porté atteinte à la compétence fédérale pour la fixation de la base d'imposition en matière de droits de succession. En effet, outre une modification des tarifs, la Flandre a également réduit le nombre de tranches auxquelles ces tarifs sont appliqués ; une nouvelle catégorie de personnes a été créée pour les « cohabitants légaux », alors que la catégorie « oncles-neveux » a été fusionnée avec la catégorie « autres personnes ». De plus, pour les héritiers en ligne directe et les conjoints, une distinction est faite entre le patrimoine mobilier et le patrimoine immobilier du défunt. En ce qui concerne les tranches et les catégories de personnes, le recours a été rejeté, la Cour estimant que les dispositions du décret attaqué ne touchaient pas à la composition et aux règles d'évaluation de l'universalité des biens recueillis. Il ressort en effet des travaux préparatoires de la Loi spéciale de financement qu'en réservant à l'autorité fédérale le pouvoir de fixer la base d'imposition, le législateur spécial voulait uniquement voir conserver une méthode uniforme d'évaluation des biens de la succession, tant des éléments de l'actif que du passif (*Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n°635/18, p. 275). Toutefois, la Cour ne s'est pas prononcée en ce qui concerne la distinction entre le patrimoine mobilier et le patrimoine immobilier, estimant que cette disposition n'avait été ni introduite, ni modifiée par le décret faisant l'objet du recours, mais résultait d'un décret antérieur. Voy. l'arrêt n°82/99 du 15 juillet 1999 de la Cour d'Arbitrage.

la fois la base imposable du précompte immobilier régional, des centimes additionnels communaux et d'une partie de l'IPP fédéral, il était souhaitable de maintenir une base d'imposition unique afin de ne pas complexifier le calcul de l'impôt. Les tarifs et les exonérations sont quant à eux de la compétence des Régions. Le produit de ces deux impôts leur est entièrement attribué.

En ce qui concerne les **droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles**, toutes les compétences restent dans le giron du pouvoir fédéral. De plus, seuls 41,408 % de leur produit se trouvent ristournés aux Régions. Toutefois, les Régions sont autorisées à percevoir des centimes additionnels ou à accorder des remises sur cet impôt, et ce, tant que le produit ne leur est pas attribué dans sa totalité⁴⁹. Cette possibilité n'a jamais été mise en pratique.

La **taxe de circulation**, bien que reprise sous le titre « Impôts régionaux », n'en présente aucune caractéristique. En effet, le fédéral reste compétent pour fixer la base et le taux d'imposition, ainsi que les exonérations. Le produit de la taxe de circulation appartient également aux recettes du pouvoir fédéral⁵⁰. On peut donc considérer qu'il s'agit de facto d'une taxe fédérale.

Quant aux taxes assimilées aux accises frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances qu'il est réputé générer, également appelées **écotaxes**, c'est le pouvoir fédéral qui en fixe l'assiette, le taux et les exonérations. Le produit des écotaxes, qui aurait dû être réparti entre les Régions, est lui aussi resté fédéral. En effet, la LSF prévoit que le Ministre des Finances et les Gouvernements régionaux concluent une convention pour déterminer les frais de perception⁵¹. Jusqu'en 2001, aucun accord n'a pu être trouvé, le Fédéral estimant que la perception des écotaxes lui coûtait trop cher par rapport aux recettes engrangées. C'est pourquoi le produit des écotaxes n'a jamais été reversé aux Régions.

Sauf en ce qui concerne les écotaxes, le pouvoir fédéral assure gratuitement le service de perception des impôts régionaux pour le compte des Régions. Les Régions peuvent en reprendre la perception à leurs frais mais ce, uniquement pour les impôts dont le produit lui est entièrement attribué⁵². Seule la Région flamande a fait usage de cette possibilité, prenant à son compte le service du précompte immobilier à partir de 1999⁵³.

4.1.2. Quelle utilisation de cette autonomie dans le passé ?

L'objectif de cette section est d'observer l'utilisation que les Régions ont faite de l'autonomie fiscale qui leur a été accordée depuis 1989. Sont donc exclus la taxe de circulation et les écotaxes sur lesquelles les Régions n'ont jusqu'à ce jour pas de

⁴⁹ LSF, art. 4 §5.

⁵⁰ LSF, art. 10 §1.

⁵¹ LSF, art. 5 §3, second alinéa.

⁵² LSF, art. 5 §3.

⁵³ Decreet van 9 juni 1998 van de Vlaamse Gemeenschap houdende bepalingen tot wijziging van het Wetboek van Inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing, art. 2 (*M. B.* 18 juillet 1998).

compétence fiscale réelle. Cet exercice permet de dégager une tendance générale et d'imaginer l'ampleur des changements à attendre à l'avenir en matière d'impôts régionaux.

Lorsque les Régions ont pu choisir leur taux de **taxe sur les jeux et paris**, l'ancien taux national de 11 % est passé à 15 % en Région flamande et en Région bruxelloise, et est descendu sous les 11 % en Région wallonne. La taxe de 10 FB sur les bagues de pigeons de course illustre le phénomène de concurrence fiscale de manière quasi-anecdotique car, après avoir été supprimée en Flandre, elle a également été supprimée en Wallonie et à Bruxelles.

Pour la **taxe sur les appareils de divertissement**, on observe une divergence de taux assez importante, comme l'indique le tableau 4.2.

Tableau 4.2. Taxes régionales forfaitaires sur les appareils automatiques de divertissement

	Wallonie	Flandre	Bxl
A : Bingo, billard électrique	55.000 F	144.000 F	72.000 F ⁵⁴
B : idem A en exploitation foraine ou saisonnière	36.000 F	52.000 F	52.000 F
C : flippers, bowling	9.000 F	14.000 F	14.000 F
D : juke-box	6.000 F	10.000 F	10.000 F
E : non classés	4.000 F	6.000 F	6.000 F

En matière de **taxe sur l'ouverture de débits de boissons fermentées**, aucune Région n'a mis en œuvre les compétences d'autonomie fiscale acquise en 1989⁵⁵.

La possibilité d'engager une concurrence fiscale en termes de **droits de succession et de mutation par décès** est déjà entamée à ce jour étant donné que, pour le régime de droit commun, la Région flamande :

- a modifié ses barèmes d'imposition, entraînant par là une modification (à la baisse) de la progressivité de l'impôt, et a modifié la relation entre le taux d'imposition et le lien de parenté ;
- a distingué le patrimoine mobilier et le patrimoine immobilier du défunt pour l'application des tarifs lorsque la succession échoit à un certain type d'héritiers et a accordé des exonérations telles qu'elles entrent en conflit avec la détermination de la base imposable.

Concernant les transmissions d'entreprise, il existe actuellement deux séries de conditions d'applications d'un taux réduit de 3 %, en Régions wallonne et bruxelloise. Depuis le 22 décembre 1999, ce taux est de 0 % en Région flamande pour autant que certaines (autres) conditions soient rencontrées⁵⁶. Au-delà d'une potentielle concurrence fiscale, ce fait entraîne en tout cas un manque de cohérence réel par rapport aux droits

⁵⁴ Notons qu'un projet d'ordonnance qui vise à doubler la « taxe bingo » (et la porter ainsi au même tarif qu'en Flandre), et ce à partir du 1^{er} janvier 2002, a été déposé au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁵ Notons également qu'un projet d'ordonnance visant à réduire cette taxe à zéro à partir du 1^{er} janvier 2002 a été déposé au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁶ Décret du 22/12/99 de la Région flamande.

de donation dont la base imposable est similaire, mais pour laquelle la compétence reste fédérale.

Depuis la régionalisation du **précompte immobilier**, la Région wallonne et la Région bruxelloise ont maintenu l'ancien taux fédéral. Depuis 1990, par contre, la Région flamande a fixé le pourcentage de base à 2,5 %. Les taux sur les habitations sociales ont suivi la même évolution : maintien en Région wallonne et Région bruxelloise, mais doublement en Région flamande.

A côté de la hausse de ses taux de base, la Région flamande accorde désormais une subvention à valoir sur le précompte immobilier aux entreprises répondant à certaines conditions en matière d'investissement et d'emploi. De plus, elle accorde *automatiquement* la réduction à laquelle les ménages ont droit⁵⁷, tout en l'exprimant en montant absolu plutôt qu'en pourcentage.

Tant que les **droits d'enregistrement** ne sont pas ristournés à 100 % aux Régions (et ce n'est toujours pas le cas en 2001), elles ne peuvent pas décider des taux d'imposition ni des exemptions, mais sont limitées à la possibilité de percevoir des centimes additionnels ou à accorder des remises. Aucune Région n'a instauré d'additionnels ou de remises à ce jour.

En conclusion de cette section, nous voulons faire remarquer que la tendance observée correspond à l'évolution que la théorie économique aurait prédit en matière de réaction des entités dans le cadre de la concurrence fiscale. En effet, nous voyons que la Région flamande a clairement fait le choix de taxer proportionnellement plus fort les bases fiscales moins mobiles. Ainsi, les recettes du précompte immobilier et des droits d'enregistrement rapportent une part nettement plus importante des recettes d'impôts régionaux en Flandre (47 % ensemble) qu'en Wallonie (37 %) ou à Bruxelles (35 %), en 1999. A l'inverse, la taxation est plus légère sur la base la plus mobile : les droits de succession et de mutation par décès. En Flandre, cet impôt rapporte 46 % des recettes d'impôts régionaux alors qu'en Wallonie cette part est de 54 % et à Bruxelles de 57 %.

Quant aux Régions wallonne et bruxelloise, elles ont fait moins d'usage de cette autonomie fiscale potentielle. Ces régions ne disposent pas des mêmes marges budgétaires que la Région flamande et ne peuvent se permettre de prendre des risques dans l'évaluation de l'impact budgétaire d'une réforme fiscale.

4.1.3. Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation

L'objectif premier du transfert total de certains impôts aux Régions était d'accroître l'autonomie fiscale régionale, principale revendication de la Région flamande.

Pour certains impôts, cet objectif résultait d'un souci de cohérence. Ainsi, par exemple, les Régions exerçaient une compétence de taux en matière de droits de

⁵⁷ Dans les deux autres Régions, les contribuables doivent demander la subvention.

succession, mais elles étaient dépourvues de cette compétence en matière de droits de donation. Or, ces deux impôts ont une structure et un objectif fort proches.

Pour d'autres impôts, la Flandre exigeait l'autonomie totale afin d'éviter que ne se reproduisent les problèmes de définition de compétence qui avaient surgi en matière de droits de succession. En effet, un conflit avait opposé la Région flamande qui estimait appliquer sa compétence en termes d'exonérations sur cet impôt et le pouvoir fédéral qui considérait qu'il s'agissait d'une modification de la base imposable, compétence fédérale. Les procédures juridiques pour résoudre de tels conflits sont lourdes et longues. C'est l'une des raisons qui a poussé la Région flamande à vouloir devenir son propre arbitre.

Pour d'autres impôts encore, la portée de la régionalisation était essentiellement symbolique. Ainsi, la Flandre demandait à être compétente en matière de taux pour l'Eurovignette. Or celle-ci a été introduite conjointement par six pays membres de l'Union européenne. Mais il existait une volonté de présenter un tableau (fusse-t-il illusoire) de régionalisation totale.

4.2. Où va-t-on ?

4.2.1. *Contenu de l'accord*

L'accord politique du 16 octobre 2000 annonçait une nouvelle étape dans le processus de décentralisation des impôts et donnait des pistes pour son application concrète.

« Les impôts dits régionaux et certains impôts se situant dans le prolongement des premiers (taxe de mise en circulation, eurovignette, droits d'enregistrement sur l'établissement d'hypothèques, droits de donation) et la redevance radio et télé seront régionalisés.

Le transfert doit tenir compte des conditions mentionnées ci-après :

a) Egalisation ou neutralité budgétaire pour le pouvoir fédéral

Lorsque les recettes de ces impôts sont transférées intégralement, le budget fédéral doit être compensé pour couvrir la perte de revenu encourue. Du point de vue de la neutralité budgétaire, les recettes fiscales supplémentaires de chaque Région doivent alors être portées en diminution de la part de l'impôt des personnes physiques attribuée aux Régions.

b) Eviter la délocalisation fiscale

Lors de l'attribution des compétences fiscales régionales, il faut éviter le risque de migration fiscale, de délocalisation et de concurrence fiscale malsaine entre les divers pouvoirs. Au besoin, des mesures

d'accompagnement devront être élaborées à cette fin. En ce qui concerne la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation, des accords de coopération obligatoires devront être conclus à cette fin.

c) Pas de perte de moyens pour les Communautés et les Régions

Le transfert des impôts régionaux, des impôts se situant dans leur prolongement et de la redevance radio et télé sera effectué de manière telle qu'aucune des Régions ou Communautés ne perdent de ce fait des moyens par rapport aux règles de financement actuelles.

d) Communauté germanophone

Pour ce qui est de la Communauté germanophone, la redevance radio et télévision relèvera de la compétence intégrale de la Communauté germanophone. »

Nous étudions ci-après la manière dont l'objectif d'autonomie régionale a été traduit lors des accords du Lambermont. Nous exposons ensuite les modalités techniques nécessaires à sa mise en œuvre, c'est-à-dire d'une part les décisions prises en matière de perception des impôts régionaux, d'autre part les mécanismes introduits afin de respecter la neutralité budgétaire et, enfin, les conditions attachées à certains impôts afin de lutter contre « la migration fiscale, les délocalisations et la concurrence fiscale malsaine ».

a) *LA REGIONALISATION*

Cette section expose les modalités de régionalisation introduites par les accords du Lambermont. Le résultat des revendications d'autonomie fiscale est résumé dans le tableau suivant qui reprend la structure du tableau 4.1. et montre en gras les éléments modifiés par le nouvel accord⁵⁸.

Les trois premiers impôts (**la taxe sur les jeux et paris, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées et la taxe sur les appareils automatiques de divertissement**) ne sont sujets à aucune modification, ils étaient déjà entièrement « régionalisés ».

La base d'imposition des **droits de succession et de mutation par décès** est officiellement régionalisée⁵⁹. Viennent s'y ajouter les **droits d'enregistrement sur les donations** pour lesquels les Régions sont entièrement compétentes et bénéficient de la totalité du produit.

⁵⁸ Art. 5 et 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant respectivement les art. 3 et 4 de la LSF.

⁵⁹ En réalité, les Régions jouissaient déjà d'une relative liberté quant à la fixation de la base d'imposition, via leur compétence en matière d'exonérations. Cf supra.

Tableau 4.3. Répartition des compétences en matière d'impôts régionaux après les accords du Lambermont

Impôts régionaux	Base	Taux	Exonérations	Produit
Taxe sur les jeux et paris	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Droits de succession et de mutation par décès	<i>Régional</i>	Régional	Régional	100 % Régional
Droits de donation	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	100 % Régional
Précompte immobilier	<i>Régional (RCFédéral)</i>	Régional	Régional	100 % Régional
Droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immeubles	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	100 % Régional
Droits d'enregistrements sur la constitution d'hypothèques (...)	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	100 % Régional
Taxe de circulation	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	100 % Régional
Taxe de mise en circulation	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	100 % Régional
Eurovignette	<i>«Régional»</i>	<i>«Régional»</i>	<i>Régional</i>	100 % Régional
Ecotaxes	<i>Fédéral</i>	<i>Fédéral</i>	<i>Fédéral</i>	<i>100 % Fédéral</i>
Redevance Radio-TV	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	<i>Régional</i>	100 % Régional

En ce qui concerne le **précompte immobilier**, la seule modification concerne la base d'imposition. Les Régions se voient accorder la possibilité de définir leur propre base d'imposition pour le précompte immobilier, et de la substituer, pour le calcul de ce précompte, au revenu cadastral fédéral. Parallèlement, le revenu cadastral déterminé par le Fédéral sera toujours en vigueur pour le calcul des impôts autres que le précompte immobilier (notamment l'IPP). Chaque immeuble pourrait donc avoir deux valeurs locatives (fictives) distinctes : l'une, fixée par la Région, utilisée comme base pour le précompte immobilier (régional) et ses centimes additionnels (communaux) et l'autre, le revenu cadastral fixé par le fédéral utilisé comme base pour le calcul de l'IPP, de l'impôt des non-résidents et de l'impôt des personnes morales. L'autonomie régionale accrue entraîne donc un sacrifice en termes de coût administratif du calcul de l'impôt dû.

Le commentaire de l'article 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 précise qu'en ce qui concerne l'administration du cadastre, un accord de coopération obligatoire sera conclu entre la ou les Régions et le fédéral pour la gestion conjointe des données de la Documentation Patrimoniale, afin de conserver une base de données centralisée, la plus complète et la plus cohérente possible.

Les **droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles** sont entièrement régionalisés (base, taux, exonérations), et les Régions se voient attribuer les 52 % du produit qui étaient jusque-là conservés par le Fédéral, de sorte qu'elles en recevront à l'avenir la totalité. **Les droits d'enregistrement sur la constitution d'hypothèques et 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 745quater et 745quinquies du Code Civil, même s'il n'y a pas d'indivision font également partie des nouveaux impôts régionaux.

Les Régions se voient également transférer l'ensemble des compétences en matière de **taxe de circulation** et de **taxe de mise en circulation**, ainsi que la totalité de leur produit. Pour rappel, la taxe de circulation était déjà un « impôt régional » puisqu'il figurait à l'article 3 de la LSF de 1989, mais cette compétence était uniquement théorique.

Il est intéressant de remarquer l'apparition d'un nouveau critère de répartition du produit de l'**Eurovignette**, pour la part du produit afférente aux véhicules immatriculés dans les États qui ne participent pas au système de l'Eurovignette (le contribuable n'étant établi dans aucune des Régions). Celle-ci sera répartie entre les Régions en fonction du nombre de kilomètres de réseau routier imposable⁶⁰ localisé sur leur territoire⁶¹. Rappelons enfin que l'autonomie régionale en matière d'Eurovignette est uniquement symbolique, sachant que les paramètres de cette taxe sont fixés par les autorités européennes.

L'ancien statut régional fictif des **écotaxes** a disparu. Celles-ci sont retournées sous la seule compétence fédérale. Il s'agit de l'unique impôt qui ait connu une marche arrière en termes de décentralisation fiscale. Cette décision nous paraît tout à fait judicieuse car il semble difficile de justifier économiquement la décentralisation d'un impôt indirect sur une base imposable mobile. La régionalisation des écotaxes, inscrite dans l'accord de la Sainte Thérèse, ne reflétait que l'objectif d'une autonomie symbolique et non celui d'une autonomie bien réfléchie. En effet, il s'est révélé, après les accords de la Sainte Thérèse, qu'aucune instance régionale en charge de l'environnement ne souhaitait être compétente en matière d'écotaxes. Au sortir de cette première négociation, ces instances ont pourtant appris qu'elles auraient à s'engager dans des contrats de coopération alors qu'un régime uniforme les satisfaisait pleinement. Ce sont ces différents arguments qui ont entraîné une modification du statut des écotaxes entre la Sainte Thérèse et la Saint Polycarpe.

La **redevance Radio-Télévision**, unique impôt des Communautés depuis 1993, devient un impôt régional (à l'exception du produit de la redevance localisé en région de langue allemande). Du fait de cette régionalisation, la possibilité accordée jusqu'alors aux Régions de lever des centimes additionnels en cette matière est logiquement supprimée.

b) LA PERCEPTION

L'article 7, 7° de la loi spéciale du 13 juillet 2001 propose de modifier l'article 5, §3, alinéa 1^{er} de la LSF qui concerne les règles en vigueur pour **la perception de tous les impôts régionaux**. La règle générale reste inchangée. En effet, l'administration fédérale continuera à assurer gratuitement la perception des impôts régionaux (dans le

⁶⁰ Il s'agit du réseau routier soumis à la taxe Eurovignette

⁶¹ Art. 7, 4° de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant l'art. 5, §2 de la LSF.

respect de ses propres règles de procédure) mais les Régions ont désormais le droit d'en disposer autrement et de reprendre la perception à leur charge. Un impôt régional fait exception : la redevance radio-télévision. Les Communautés continueront à en assurer le service de la perception jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard, et ce contre rétribution⁶². Rien n'empêche néanmoins les Régions de reprendre ce service à leur compte avant cette date.

L'accord du Lambermont introduit certaines règles particulières auxquelles les Régions devront se tenir si elles décident d'assurer elles-mêmes la perception de leurs impôts propres :

- Afin de garantir l'efficacité organisationnelle du Ministère fédéral des Finances, les Régions ne peuvent reprendre à leur compte la perception d'un impôt isolé. Elles se voient obligées d'exercer cette compétence par groupe d'impôts (il s'agit des trois « petits impôts »⁶³, des trois taxes « mobilité »⁶⁴, du précompte immobilier tout seul et de l'ensemble composé des droits de succession, de donation et d'enregistrement) ;
- La décision prise par une Région d'assurer elle-même la perception ne prendra effet qu'à partir de la deuxième année budgétaire suivant la notification de sa décision au pouvoir fédéral. Cette règle permettra aux Régions de jouir d'un délai suffisant pour mettre en place les structures administratives adéquates.
- Lorsque la perception d'un groupe d'impôts est transférée à une Région, celle-ci est compétente pour établir ses propres règles de procédure administrative, mais continuera à appliquer les procédures judiciaires fédérales. Ces dernières, ainsi que la procédure de recours au Conseil d'État, restent de la compétence du pouvoir fédéral. Le but est d'assurer la cohérence du système judiciaire du Royaume ;
- Le transfert de la compétence administrative devra être accompagné d'un échange optimal d'informations entre les services fiscaux des différentes autorités. Cet échange est crucial lorsque les autorités ont besoin d'informations d'autres autorités afin de fixer correctement la dette fiscale du contribuable.

C) LA NEUTRALITE BUDGETAIRE

L'accord de la Sainte Thérèse annonçait une double neutralité budgétaire. D'une part, **la neutralité budgétaire verticale** implique une compensation totale en faveur du pouvoir fédéral suite au transfert du produit des nouveaux impôts régionaux (via une baisse de la dotation IPP accordée aux Régions). Il ne s'agit plus, comme par le passé, d'augmenter par ce biais les moyens budgétaires des Régions afin de leur permettre de financer l'exécution de nouvelles compétences qu'elles auraient acquises. Le principe

⁶² Les frais de perception seront déterminés par une convention conclue entre le Ministre des Finances et les Gouvernements régionaux. Art. 7, 7° de la loi spéciale du 13 juillet 2001.

⁶³ La taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture des débits de boissons.

⁶⁴ La taxe de circulation, la taxe de mise en circulation et l'Eurovignette.

de neutralité budgétaire verticale renforce donc le principal objectif poursuivi par ce transfert, à savoir l'octroi aux Régions d'une responsabilité fiscale accrue. D'autre part, **la neutralité budgétaire horizontale** devrait permettre qu'aucune des Régions ne se trouve défavorisée par rapport aux mécanismes de financement actuellement en vigueur. Dans les faits, l'application de ce double principe est délicate dès lors que la neutralité budgétaire doit être assurée au-delà de la première année.

En effet, la première année, il est simple de déduire de la dotation IPP de chaque Région les nouveaux montants qui leur sont respectivement attribués. Ce montant à déduire est appelé le « terme négatif ». Mais pour les années suivantes, une réelle autonomie fiscale des Régions implique que la réduction de la dotation IPP ne peut systématiquement et entièrement compenser les recettes de nouveaux impôts régionaux, a fortiori si les taux et les bases d'imposition sont modifiés par les Régions. Il fallait donc décider d'une évolution du « terme négatif » qui rende effective la responsabilité fiscale des Régions tout en leur assurant un financement stable dans le temps.

Plusieurs possibilités ont été évoquées. Nous les présentons dans l'ordre chronologique en expliquant les raisons qui ont poussé à toutes les rejeter sauf la dernière, qui a finalement été adoptée. Nous présentons également les effets de chacune d'elles sur les budgets des entités concernées. L'intérêt de présenter ces étapes intermédiaires est de montrer que les décisions peuvent atteindre un degré élevé de technicité, qui rendent les débats opaques et non démocratiques, alors que l'impact pourrait être douloureux pour certaines Régions. De plus, nous verrons comment l'ordre dans lequel les différentes solutions ont été examinées peut influencer la solution finalement retenue.

A l'origine, l'État fédéral avait proposé de définir le terme négatif de chaque Région comme la moyenne des recettes des impôts nouvellement transférés perçues en 1999, 2000 et 2001, ces moyennes étant exprimées en francs de 2002. La première proposition concernant l'évolution de ce terme négatif était de le faire croître selon l'inflation uniquement, pour les trois Régions. Cette idée de départ ne pouvait qu'être rejetée très rapidement car elle coûtait trop cher au niveau fédéral. En effet, celui-ci aurait cédé des recettes évoluant plus ou moins en fonction de la croissance économique et aurait récupéré en contrepartie des montants évoluant en fonction de la seule inflation. La définition du terme négatif n'a jamais été remise en question, mais la question de son évolution a entraîné une vive polémique.

La première alternative envisagée fut de lier les termes négatifs régionaux à l'inflation et à la croissance du RNB. Mais cette méthode soulevait un nouveau problème, d'ordre redistributif entre les Régions cette fois. En effet, la dotation IPP attribuée à une Région évolue en fonction de la croissance du RNB *ET* de sa part régionale dans les recettes IPP totales. Dès lors, les trois termes négatifs auraient grandi selon le rythme de la croissance RNB tandis que les dotations IPP auraient évolué moins (plus) vite que la croissance du RNB pour les Régions dont la part dans les recettes IPP diminue (augmente). Les dotations IPP des Régions qui s'appauvrissent relativement auraient été rognées progressivement tandis que l(es) autre(s) y gagnai(en)t chaque année un peu plus. En résumé, les divergences de richesses sont renforcées par tout critère d'évolution appliqué uniformément aux trois Régions.

Ce problème ayant été pointé par les Régions subissant une baisse tendancielle de leur part dans les recettes IPP (la Région bruxelloise et la Région wallonne), il a été envisagé d'abandonner l'idée d'une évolution uniforme pour les trois termes négatifs et d'instaurer une évolution régionale égale à la croissance des dotations IPP respectives. Ainsi, si le terme négatif représentait x % de la dotation IPP en l'année 2002, ce même pourcentage était soustrait les années suivantes. Et un pourcentage distinct serait calculé pour chaque Région. L'avantage de cette mesure est que la croissance du total des trois termes négatifs est égale à celle du RNB. Cette mesure a le même impact budgétaire pour le fédéral que la solution précédente, mais dans ce cas-ci, les effets anti-redistributifs sont annulés. La double neutralité est atteinte.

Cette nouvelle proposition fut rejetée in extremis par la Flandre, qui arguait ne pas vouloir perdre le gain lié aux premières propositions (gain qu'elle n'avait nullement acquis). Un argument supplémentaire était qu'une Région voyant sa part dans les recettes IPP diminuer aurait effectivement perdu des moyens financiers à cause de cette évolution du terme négatif. Mais cet état de fait était acceptable vu que dans le même temps, cette Région aurait profité de l'effet surcompensatoire de l'Intervention de Solidarité Nationale⁶⁵.

Le compromis finalement adopté consiste à maintenir un taux de croissance uniforme pour les trois Régions, mais en réduisant ce taux par rapport à celui du RNB, soit 91 %⁶⁶ de la croissance du RNB (plus précisément, il s'agit d'une liaison à l'inflation plus 91 % de la croissance réelle de l'économie). Ainsi, les Régions relativement plus riches maintiennent un avantage sur les autres Régions, tandis que les pertes des Régions relativement plus pauvres sont réduites au minimum. La neutralité budgétaire n'est donc plus respectée, d'une part pour le fédéral qui perd les 9 % de croissance chaque année. D'autre part, les effets budgétaires sur les Régions sont positifs pour les unes et les pertes quasi nulles pour les autres. En bref, ni la neutralité budgétaire verticale, ni la neutralité budgétaire horizontale ne sont donc atteintes.

Etant donnés les effets anti-redistributifs liés au choix final de faire évoluer le terme négatif en fonction d'un taux unique de 91 % de la croissance, les négociateurs ont décidé d'instaurer un mécanisme temporaire d'assurance pour les Régions. Le risque de subir des effets négatifs liés à la nouvelle donne est plus important pour la Région bruxelloise, en raison de la part plus importante des impôts régionaux dans ses

⁶⁵ Pour une explication de ce phénomène, voir Cattoir et Verdonck (1999). En résumé, cet article montre que lorsqu'une Région s'appauvrit en termes d'IPP, elle voit sa part diminuer dans la dotation IPP, mais d'autre part l'Intervention de Solidarité Nationale (ISN) dont elle bénéficie augmente de façon telle que la perte financière due au premier élément est plus que compensée par le gain via l'ISN. Une Région dont les habitants s'appauvrissent voit donc ses recettes budgétaires augmenter, toutes choses égales par ailleurs.

⁶⁶ Le taux de croissance réduit avait initialement été fixé à 90 % du RNB lors des travaux préparatoires, sur la base d'un calcul visant à annuler les pertes des Régions les plus pauvres. Pour finir, les négociateurs ont tranché pour 91 % du RNB. La raison de cette dernière retouche était une volonté de donner un semblant de cohésion à la LSF qui résulterait de la négociation. En effet, le chiffre de 91 % apparaît dans la formule de financement des Communautés, mais, dans ce cas, il s'agit d'un chiffre basé sur des estimations réelles, comme nous l'avons expliqué dans la section 2.2.1. Il n'y avait aucune justification à reprendre ce même chiffre. Le résultat est que la confusion règne autour de ce projet de loi spéciale, déjà suffisamment complexe.

recettes, mais le mécanisme est d'application pour les trois Régions. C'est dans cet ordre d'idée que le « **filet de sécurité** » a vu le jour.

Son principe, relativement simple, est énoncé à l'article 17, §2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001. Il s'agit d'apporter une compensation pour les Régions dont les recettes des nouveaux impôts régionaux évolueraient trop défavorablement par rapport au terme négatif qu'elles cèdent au Fédéral. Mais l'objectif premier de cette idée s'est perdu lors de sa transcription technique. En effet, il est stipulé que si le total des recettes des impôts régionaux nouvellement transférés diminue **nominalement** en dessous de la moyenne de 1999 à 2001 (en francs de 2002), alors la Région concernée se voit compensée pour la différence entre cette moyenne et les recettes effectives. La compensation est intégrale pour les cinq premières années et diminue progressivement sur les cinq années suivantes. Le mécanisme disparaît au bout de dix ans. Il est évident que ce « filet de sécurité » n'a qu'un rôle politique car s'il devait un jour entrer en application, cela signifierait qu'une Région a subi une réelle catastrophe fiscale. En effet, puisque des montants de 2007 par exemple seront comparés en termes nominaux à un montant en francs 2002, il faudrait que les recettes aient diminué de plus que l'inflation cumulée de 2002 à 2007 avant que la Région ne bénéficie de ce mécanisme.

Le tableau ci-dessous illustre le fonctionnement du filet de sécurité. Nous y observons les recettes des anciens impôts régionaux en Région bruxelloise de 1991 à 2000 et nous simulons ce que Bruxelles aurait reçu comme dotation au titre du filet de sécurité si celui-ci avait été introduit à partir de 1994. Pour ce faire, nous calculons les recettes moyennes d'impôts régionaux de 1991 à 1993, exprimées en francs de 1994. Nous obtenons alors le montant de référence de 9788,2 millions auquel les recettes totales des années 1994 et suivantes seront comparées. Chaque année pour laquelle ce montant est supérieur aux recettes totales d'impôts régionaux, la Région bruxelloise obtient une dotation de correction.

Tableau 4.4. Simulation d'un filet de sécurité appliqué dès 1994 à la Région bruxelloise

(en mios)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total impôts rég.	8796	9249,3	9543,3	9524,4	9208,2	10186,7	9849,4	11804,7	12321,1	14286,5
Inflation	3,6%	4,2%	2,4%							
Filet sécurité	-	-	-	263,83	580,03	0	0	0	0	0

Sources : Administration fiscale et Bayenet et al. (2000)

Il résulte de cette simulation que si le filet de sécurité avait existé dès 1994, il aurait fonctionné les deux premières années. Les années suivantes, à cause de la non-indexation du montant de référence, le filet de sécurité n'aurait plus été effectif. Si nous examinons les recettes totales d'impôts régionaux en 1997, nous voyons que la croissance *réelle* des recettes est négative et donne lieu à des recettes réelles inférieures au niveau de 1993, mais que malgré cela, la Région bruxelloise n'aurait pas obtenu de compensation. Le même calcul a été effectué pour les Régions wallonne et flamande. Dans les deux cas, le filet de sécurité est inopérant car les recettes sont toujours

croissantes dans ces Régions. On peut en conclure d'une part que le concept de filet de sécurité est certainement nécessaire, mais pour la Région bruxelloise uniquement, et d'autre part que sa conception finale le rend inapte à remplir son objectif.

Ce volet de la neutralité budgétaire concernait le Fédéral et les Régions, nous décrivons maintenant la neutralité budgétaire qui concerne le Fédéral, les Régions et les Communautés, c'est-à-dire celle qui concerne les compensations pour la régionalisation de la redevance radio-TV.

Dans le respect du principe de neutralité budgétaire, les Communautés continuent de percevoir la redevance radio-TV (contre rétribution), dont elles ristournent la totalité du produit aux Régions en fonction de la localisation des contribuables (clé 80/20 appliquée pour la Région bruxelloise). En échange de ces recettes supplémentaires, les Régions voient leurs dotations IPP diminuées de la moyenne des recettes de la redevance sur leur territoire entre 1999 et 2001, cette moyenne étant exprimée en francs de 2002 et liée à l'inflation pour les années suivantes⁶⁷. La somme récupérée par le Fédéral grâce à cette réduction de la dotation IPP est ensuite transférée aux Communautés. Si les recettes réelles de la redevance radio-TV évoluent plus vite ou plus lentement que l'inflation, ce sont donc les Régions qui en sentiront les effets budgétaires.

D) LA LUTTE CONTRE LA DELOCALISATION FISCALE

L'accord du 16 octobre 2000 met les Régions en garde contre le **risque de délocalisation fiscale**. Afin d'éviter les effets néfastes que l'une ou l'autre Région ne manquerait pas d'encourir si une « concurrence fiscale malsaine » devait apparaître, diverses mesures sont préconisées. Les mesures adoptées lors des accords du Lambermont varient selon le caractère mobile ou immobile de la base imposable de l'impôt considéré.

Les impôts dont la base imposable est immobile –le précompte immobilier, la taxe sur l'ouverture de débits de boissons, la taxe sur les appareils de divertissement et la taxe sur les jeux et paris – ne font l'objet d'aucun arrangement en vue d'éviter une délocalisation fiscale de facto impossible.

Les droits de successions et droits d'enregistrement sur les donations portent sur des bases imposables relativement mobiles. Bien que la mobilité soit limitée par rapport aux taxes étudiées plus loin, la raison de prémunir les Régions contre une concurrence sur ces impôts est que les montants en jeu sont de taille. Ainsi, pour les droits de succession par exemple, seuls 10,8 % des successions en ligne directe laissent un actif supérieur à 5 millions, mais leur part dans l'assiette globale est de 47,5 % et leur part dans le produit de l'impôt excède 80 %⁶⁸. Afin de limiter la concurrence qui pourrait se faire pour attirer ces précieux 10 %, il a été décidé d'introduire des contraintes non pas sur les taux d'imposition, mais sur la définition du critère de localisation. La Région bénéficiaire des droits de succession (et de donation) est celle dans laquelle le défunt (le

⁶⁷ Art. 17 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 33 bis dans la LSF.

⁶⁸ Voir Rapport du Conseil Supérieur des Finances (1998), p. 117.

donateur) est établi et si celui-ci a été établi successivement à plusieurs endroits au cours de la période de cinq ans précédant le décès (le don), la Région bénéficiaire sera celle où il a été établi le plus longtemps durant cette période.

La taxe de circulation, la taxe de mise en circulation ainsi que l'Eurovignette sont les impôts portant sur les bases réputées très mobiles. Pour les deux premiers, les recettes sont perçues à l'endroit où la personne (physique ou morale) au nom de laquelle le véhicule est immatriculé est établie. Ce critère crée un risque de délocalisation, principalement pour les entreprises tentées de s'établir sur le territoire de la Région dans laquelle la taxe est la plus faible. Pour y remédier, l'accord du Lambermont impose aux Régions de conclure un accord de coopération⁶⁹ pour les cas où le redevable de ces impôts est une société, une entreprise publique autonome ou une ASBL à activités de leasing⁷⁰. L'accord de coopération porte sur la définition de la base imposable, sur le taux d'imposition et sur les exonérations. Un tel accord de coopération est également imposé dans le cadre de l'Eurovignette pour les cas où le véhicule est immatriculé à l'étranger. Mais le cas de l'Eurovignette est particulier puisque le taux est en réalité défini au niveau européen.

4.2.2 Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont

Les difficultés qu'engendrent la réalisation d'une projection des effets budgétaires de la régionalisation des impôts révèle l'esprit dans lequel l'accord a été conclu. En effet, une série d'impôts ont été régionalisés sans que la question de la faisabilité technique de cette régionalisation n'ait été posée. Ainsi, certains impôts encore de compétence fédérale à ce jour sont enregistrés sans prise en compte de leur localisation régionale, car cette information n'est pas nécessaire dans le cadre actuel. Or, l'accord du Lambermont stipule que le terme négatif de chaque Région est la moyenne, de 1999 à 2001, des recettes des impôts transférés localisés dans cette Région. On peut dès lors se demander sur quelle base les répartitions régionales vont être faites pour ces trois années.

De plus, l'évolution des recettes d'impôts régionaux est très volatile. Une estimation de leur évolution future demande une approche statistique approfondie qui n'entre pas dans le cadre de cet article.

Plusieurs estimations circulent⁷¹ actuellement, dans lesquelles sont envisagées des hypothèses variables 1) de taux de croissance attendus des recettes d'impôts régionaux (croissance tantôt égale à la croissance du RNB, tantôt égale à l'inflation + 50 % de la croissance du RNB, etc.), 2) de l'évolution de l'IPP par habitant dans chaque Région (poursuite de la tendance actuelle ou redressement des Régions wallonne et bruxelloise)

⁶⁹ Accord de coopération au sens de l'article 92bis, §2, de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cf. art. 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001.

⁷⁰ Notons que le précédent français a été bien utile pour attirer l'attention sur ce problème potentiel. En effet, suite à la décentralisation de la taxe d'immatriculation, l'un des Départements français avait annulé cette taxe. Peu de temps après, les voitures de leasing portaient presque toutes le numéro de ce Département sur leur plaque d'immatriculation.

⁷¹ Mentionnons les estimations fournies par les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, les projections du CEPESS ainsi que celles du Ministre des Finances de la Région bruxelloise.

et 3) des répartitions régionales des impôts nouvellement régionalisés. Il suffit de constater les divergences de résultats de ces différentes estimations pour comprendre que des discussions entre entités régionales prendront probablement encore place afin de déterminer les critères de répartition régionale à mettre en œuvre.

Pour ces raisons, nous faisons le choix de ne pas présenter de tableaux récapitulatifs des effets des accords du Lambermont sur les budgets régionaux.

Néanmoins, il nous semble utile de mentionner que l'effet de la régionalisation nouvelle de certains impôts n'aura pas la même ampleur pour les trois Régions. C'est en effet la Région bruxelloise qui verra la structure de ses recettes le plus profondément modifiée. Ceci s'explique par le fait que les impôts régionaux prennent une part plus importante dans les recettes bruxelloises, essentiellement en raison de la densité de son patrimoine immobilier. Ainsi, avant les accords du Lambermont, la part des impôts régionaux dans le total des recettes bruxelloises était d'environ 20%, contre 9% en Wallonie et 6% en Flandre. Suite aux accords du Lambermont, on peut estimer que cette part atteindrait près de 50% en Région bruxelloise. La moitié des recettes bruxelloises seront donc constituées du produit de ces impôts, alors qu'il n'atteindront qu'un tiers en Région Wallonne et encore moins en Flandre en raison de la fusion des budgets communautaire et régional.

5. CONCLUSIONS

Au terme de cette analyse, nous tirons quelques leçons de cette récente réforme institutionnelle, tant sur le fond que sur la forme.

Concernant le fond, nous voulons répondre à trois questions. Cet accord semble-t-il équilibré pour les différentes entités concernées ? Quelle est la température du fédéralisme belge au sortir de ce nouveau round de négociations ? Qu'a-t-on à attendre de l'avenir ?

La vision non dégrossie de cet accord, qui ressort souvent des discours et des médias, prend la forme d'un simple donnant-donnant : la Région flamande acquiert l'autonomie fiscale qui lui est chère et en contrepartie, la Communauté française reçoit des moyens suffisants pour lui permettre de sortir du rouge.

Notre analyse permet d'être plus nuancé et de mettre en balance, d'une part le refinancement des deux Communautés, accompagné d'une perte de solidarité intercommunautaire et, d'autre part, une autonomie fiscale accrue pour les trois Régions. Le législateur s'est attaché à baliser clairement cette nouvelle autonomie (introduction de marges en termes d'IPP, redéfinition des critères de localisation des impôts entraînant un risque important de délocalisation et accords de coopération requis pour les impôts portant sur des bases imposables mobiles). Ces mesures étaient indispensables vu que les montants que la Communauté flamande gagne via le mécanisme de refinancement des Communautés, et dont elle disait ne pas avoir besoin,

lui permettent largement de financer une réduction de sa pression fiscale⁷². Sans ces balises, cette baisse de pression fiscale pourrait être dommageable pour les deux autres Régions.

On peut donc dire que les revendications francophones ont été rencontrées, mais limitées par la diminution proportionnelle des mécanismes de solidarité intercommunautaires. De même, les revendications flamandes ont été rencontrées, mais limitées par des mesures visant à réduire les effets dommageables de la concurrence fiscale. De plus, l'autonomie en matière de centimes soustractifs sur l'IPP ne peut être considérée comme un gain majeur car celle-ci était acquise depuis 1989. C'est la forme des balises qui a été modifiée : plutôt qu'une limitation en termes de concertation interrégionale, il s'agit désormais d'une limitation en termes de marges. Il nous semble donc que pour ces deux entités « demandeuses » d'une réforme, l'accord est équilibré.

Nous sommes moins optimistes pour le cas des entités ayant été emportées dans ce mouvement réformateur sans en avoir émis le souhait, en l'occurrence la Région wallonne et la Région bruxelloise. Bien sûr, pour celles-ci la remise à flots de la Communauté française devrait engendrer des effets bénéfiques à terme. Elles se trouvent néanmoins face une situation budgétaire moins stable qu'auparavant. Tirer profit de cette nouvelle structure de recettes, ou à tout le moins ne pas y perdre, constituera pour ces entités un défi majeur pour l'avenir.

Ce constat est d'autant plus vrai pour la Région bruxelloise dont les recettes sont proportionnellement davantage influencées par les réformes. Par conséquent, elle risque de subir plus douloureusement la non-effectivité du « filet de sécurité ».

Nous voudrions attirer ici l'attention du lecteur sur la situation préoccupante de la Région bruxelloise. En effet, outre le désavantage mentionné ci-dessus, Bruxelles sera incontestablement la Région la plus exposée à la concurrence fiscale, en raison de sa position géographique centrale et de l'étroitesse de son territoire. De plus, la prise en compte des spécificités bruxelloises dans la réforme est une nouvelle fois largement insuffisante. Il ne s'agit pas tant pour le pouvoir fédéral d'aider financièrement Bruxelles pour sa fonction de pluri-capitale, mais de reconnaître enfin son statut de Ville-État, comme c'est le cas dans d'autres pays fédéraux⁷³. Certains vont même jusqu'à se demander si l'application d'un régime de droit commun pour Bruxelles n'est pas purement et simplement discriminatoire⁷⁴.

Le fédéralisme belge, suite au vote des accords du Lambert, évolue dans la direction qui lui a été donnée depuis les réformes de 1980. En effet, l'organisation fédérale est plus décentralisée aujourd'hui et le niveau central voit ses compétences diminuer au profit des Régions, et non des Communautés. Il semble cependant que l'on se dirige vers un fédéralisme plus mûr, c'est-à-dire un fédéralisme laissant une place plus importante à la coopération entre les entités fédérées. On peut regretter toutefois

⁷² La Région flamande a déjà annoncé qu'elle prendrait diverses mesures en ce sens. Il s'agit notamment de la suppression de la redevance radio-TV, de baisse des tarifs en matière de droits d'enregistrement, de droits de succession et de donation, de taxe d'ouverture de débits de boisson, etc.

⁷³ Voir LAMBERT, TULKENS et al. (1999).

⁷⁴ DE BRUYCKER (2001).

que la solidarité horizontale diminue et risque de fragiliser cette construction fédérale qui a fait preuve d'un esprit innovateur par ailleurs. Les espoirs sont permis quant aux gains à retirer d'une structure fédérale, surtout si l'on en croit les efforts annoncés en termes de gestion de la fiscalité⁷⁵. La mise en place d'outils régionaux et communautaires performants pour la prise de décision est un effet, positif, de la concurrence fiscale, qui oblige les entités à se montrer plus efficaces.

Dans l'avenir, on sait que cette forme de fédéralisme n'est pas définitive. D'une part parce qu'une structure fédérale n'est jamais stable. Nous en voulons pour preuve les changements permanents dans des fédérations aussi expérimentées que la Suisse. Ensuite, parce que le souhait d'une autonomie encore plus poussée de la part de la Communauté flamande n'est un secret pour personne. Toutes les entités se doivent donc d'être prêtes pour des avancées futures. Il faut cependant viser à ce que celles-ci soient constructives et voulues par tous et mettre tout en œuvre pour éviter une avancée forcée par le problème financier d'une des entités concernées, comme cela a été le cas cette fois-ci.

Quant à la forme et au déroulement de ces négociations, nous voulons mettre en lumière la méthode de travail adoptée ainsi que les concessions faites pour atteindre l'accord.

La méthode de travail appliquée lors des négociations a été critiquée plus d'une fois, et à juste titre. Malgré les intentions affichées de transparence et de rigueur, les mécanismes de financement restent d'une extrême complexité. Il en résulte une opacité des débats, dirigés par les techniciens plutôt que par les représentants politiques. Cet effet est renforcé par l'urgence dans laquelle les discussions se déroulent. Une des conséquences de cette urgence est que la mise en œuvre technique de la loi n'est pas toujours réalisable ou n'est pas suffisamment définie sur le plan technique.

Notre regard d'économiste déplore également le fait qu'une grande partie des réformes est analysée à la loupe pour ses aspects juridiques, mais que les répercussions fiscales, budgétaires et économiques ne font pas l'objet d'évaluations approfondies. Or il s'agit là de questions ayant un impact sur la vie quotidienne des citoyens et la démocratie nous semble mise à mal par ces méthodes de travail.

La deuxième conclusion sur la forme concerne le prix payé, d'une part par le fédéral, et d'autre part, par les contribuables pour qu'un accord voie le jour. Ainsi, nous observons un sauvetage systématique des accords par le Fédéral dès que l'on raisonne à enveloppe budgétaire fermée et que le « perdant » bloque les négociations. Une compensation financière est alors offerte par le Fédéral à la partie perdante et un apport financier équivalent est accordé à la partie gagnante. De cette sorte, les écarts restent les mêmes entre les parties concernées, mais le Fédéral y perd des plumes. Cela a été le cas pour les accords de la Saint Éloi ainsi que pour la définition de l'évolution du « terme négatif ». Nous posons la question du bien-fondé de cette méthode.

⁷⁵ Voir l'article de W. BOURTON dans Le Soir du 14 juillet 2001 concernant la Région bruxelloise.

Les contribuables, quant à eux, risquent de supporter les coûts administratifs accrus qui résultent de la décentralisation de certains impôts. En effet, si la décentralisation présente l'avantage de rapprocher l'administration du citoyen, elle entraîne néanmoins un coût supérieur car elle annule les effets d'économie d'échelles et nie certaines règles d'efficacité. C'est le cas du calcul du précompte immobilier et de l'IPP. Ces coûts seront inéluctablement répercutés dans le montant des impôts dus et il n'est pas dit que les gains en efficacité liés à la décentralisation les compenseront.

Nous espérons que cette analyse a rendu évidente la nécessité de suivre au plus près l'utilisation qui sera faite des compétences accrues des Régions et des nouveaux moyens financiers acquis par les Communautés. Il s'agit essentiellement de diagnostiquer à temps les éventuels effets dommageables de la concurrence fiscale et de prévoir les réponses et les solutions adéquates grâce à des outils de gestion fiscale performants. Si toutes les entités sont également dotées de tels outils, notre fédéralisme pourra évoluer d'une phase d'antagonisme entre des entités complexées vers une phase plus constructive entre parties différentes mais accomplies, dont une coopération volontaire pourrait être le résultat.

Références bibliographiques

- BAYENET, B., FERON, M., GILBERT, V. et THYS-CLEMENT, Fr. (2000), *Le fédéralisme budgétaire : Mode d'emploi*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles.
- BOURTON, W. (2001) « Gérer l'après-Lambermont. Bruxelles va s'offrir un simulateur fiscal. », *Le Soir*, 14 juillet 2001.
- BRASSINE, J. (1994), *La Belgique fédérale*, Dossiers du CRISP n°40, CRISP, Bruxelles.
- BRICMAN, Ch., (1994), « Les nouveaux mécanismes de financement » dans *Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé ?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la RBC les 26 et 27 mars 1993 par le centre de droit public de la faculté de droit de l'ULB, pp. 193-213, Bruylant, Bruxelles.
- CATTOIR, Ph. (1998), *Fédéralisme et solidarité financière. Etude comparative de six pays*, CRISP, Bruxelles.
- CATTOIR, Ph. et VERDONCK, M. (1999), « La péréquation financière, analyse de quatre pays » in : *La solidarité entre les Régions : Bilan et perspectives*, DOCQUIER, F. (Éd.), De Boeck Université, Bruxelles
- CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1998), *Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir*, Section Fiscalité et Parafiscalité, Octobre 1998.
- DE BRUYCKER, Ph. (à paraître 2001), « Bruxelles et l'autonomie fiscale » dans *Autonomie, solidarité et coopération*, Actes du colloque organisé les 6 et 7 novembre 2000 par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Larcier, Bruxelles.
- HENRY, J., FILLEUL, G. et PAGANO, G. (2000), *Les accords institutionnels dits de la Saint Éloi*, Cahier Hebdomadaire du CRISP, n° 1696, Bruxelles
- CATTOIR, PH., LAMBERT, J.-P., TULKENS, H. TAYMANS, M., VANDERSTICHELE, G. et VERDONCK, M. (1999), *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Recherche effectuée à la demande de Monsieur Rufin GRIJP, Ministre de la recherche scientifique de la Région de Bruxelles Capitale, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles.
- NASSAUX, J.P. (2001), *Le groupe de travail sur le fonctionnement et les institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord dit du Lombard*, Courrier Hebdomadaire du CRISP 1716-1717, 56p., 2001

Références légales (et date de publication au Moniteur Belge)

- L. 08-08-1980 (M.B. 15-08-1980)
- L. 08-08-88 (M.B. 13-08-88)
- L. spéciale 12-01-89 (M.B. 14-01-89)
- L. spéciale 16-01-89 (M.B. 17-01-89)
- L. spéciale 05-05-93 (M.B. 08-05-93)
- L. spéciale 16-07-93 (M.B. 20-07-93)
- L. spéciale 28-12-94 (M.B. 19-01-95)
- L. spéciale 05-04-95 (M.B. 15-04-95)
- L. spéciale 25-03-96 (M.B. 19-04-96)
- D. spécial du Parlement flamand 24-07-96 (M.B. 14-08-96)
- L. spéciale 04-12-96 (M.B. 31-12-96)
- D. spécial du Parlement flamand 15-07-97 (M.B. 29-08-97)
- D. spécial du Parlement flamand 14-07-98 (M.B. 16-09-98)
- L. spéciale 08-02-99 (M.B. 18-02-99)
- L. spéciale 19-03-99 (M.B. 31-03-99)
- L. spéciale 04-05-99 (M.B. 28-07-99)
- D. spécial du Parlement flamand 18-05-99 (M.B. 29-06-99)
- L. spéciale 21-03-00 (M.B. 18-05-00)

Annexe I : Tableau récapitulatif des différents accords organisant le financement des entités fédérées.

Accords :	Date :	Concerne principalement (point de vue financier):
La Hulpe	1990	Solidarité intra-francophone : co-financement de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne pour certaines compétences de la Communauté française
Saint Michel	1993	Révision du mécanisme de financement des Communautés et des Régions (loi spéciale du 16 juillet 1993)
Saint Quentin	1993	Solidarité intra-francophones : transfert de l'exercice de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Cocof (Décrets I et II des 5 et 19 juillet 1993, Communauté française)
Saint Éloi	1999	Révision du critère de répartition entre Communauté de la dotation TVA (loi du 23 mai 2000)
Décret IIbis	1999	Solidarité intra-francophone : aide financière de la Région wallonne et de la Cocof à la Communauté française (décret IIbis du 16 décembre 1999)
Sainte Thérèse Sainte Perlette Lambermont I	Octobre 2000	Pose les bases principales de l'accord du Lambermont ou de la Saint Polycarpe
Lambermont (II) Saint Polycarpe	Avril 2001	Refinancement des Communautés, extension des compétences fiscales des Régions, transfert de compétences aux Communautés et Régions (deux lois spéciales du 13 juillet 2001)
Lombard	Mai 2001	Fonctionnement des institutions bruxelloises, notamment aide financière aux Commissions communautaires et aux communes (loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement...)
Saint Boniface	Juin 2001	Solidarité intra-francophone : renforcement de l'aide financière de la Région wallonne et de la Cocof au profit de la Communauté française et détermination de l'utilisation future des moyens obtenus par la Communauté française suite aux accords du Lambermont

Annexe 2 : Conversion en Euro des tableaux comprenant des projections pour le futur

Effets budgétaires de l'accord du Lambermont sur les parts attribuées (PA) de la TVA des Communautés française et flamande (en millions d'euros)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Communauté française										
Avant Lambermont	PA TVA	4.173,3	4.269,1	4.373,3	4.480,0	4.589,3	4.701,3	4.816,0	4.933,5	5.053,9
Après Lambermont	PA TVA	4.249,6	4.411,1	4.575,1	4.827,9	4.987,7	5.205,6	5.429,6	5.659,3	5.883,1
Différence	PA TVA	76,3	142,0	201,8	347,9	398,4	504,3	613,6	725,8	829,2
Communauté flamande										
Avant Lambermont	PA TVA	5.551,6	5.664,6	5.787,9	5.913,9	6.042,6	6.174,0	6.308,3	6.445,5	6.585,7
Après Lambermont	PA TVA	5.665,9	5.879,7	6.099,8	6.463,0	6.685,2	7.006,5	7.345,7	7.703,9	8.093,9
Différence	PA TVA	114,3	215,1	311,9	549,1	642,6	832,5	1.062,1	1.258,3	1.508,2

Source : B. DAVIDSON, « Fédéralisme et loi de financement – Suite », *Cahiers Marxistes*, juin-juillet 2001, n°219, 2000, pp.117-156

Remarque : les hypothèses prises en compte pour faire cette projection sont une croissance du RNB de 2,28 % et une inflation de 2,26 %, sur toute la période. Les tendances actuelles pour les parts IPP communautaires sont prolongées sur toute la période.

Estimation du manque à gagner régional dû à l'application d'un centime (1 %) soustractif (en millions d'euros)

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Région wallonne	85,7	89,6	93,9	98,4	103,2
Région bruxelloise	26,6	27,6	28,6	29,7	30,9
Région flamande	187,2	196,6	207,1	218,2	229,8

Source : projections des recettes IPP totales effectuées par les FUNDP et calculs propres.