

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Cahiers de recherche - Série Politique Economique - Cahier n°103 (2022/01)

Lecuire, Elodie; Van Hoolandt, Delphine; Bogaert, Henri

Publication date:
2022

Document Version
Première version, également connu sous le nom de pré-print

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Lecuire, E, Van Hoolandt, D & Bogaert, H 2022 'Cahiers de recherche - Série Politique Economique - Cahier n°103 (2022/01): L'impact de la 6ème réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées : Estimations dans le cadre des négociations et premières observations statistiques' Cahiers de recherche - Série Politique Economique, Centre de Recherches en Economie Régionale et Politique Economique (CERPE).
<<https://www.unamur.be/eco/economie/cerpe/cahiers/cahiers/cahier103>>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

L'impact de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées :

Estimations dans le cadre des négociations et premières
observations statistiques

E. Lecuire et D. Van Hoolandt
Sous la direction de H. Bogaert
CERPE – Juin 2022

Department of Economics
Working Papers

Série Politique Economique

N°103 - 2022/01

Document téléchargeable sur : www.unamur.be/cerpe

Contact : cerpe@unamur.be



Abstract

Cette contribution a pour objectif de dresser un premier bilan de l'impact de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées, structurellement modifié via une révision de la Loi Spéciale de Financement (LSF).

Aujourd'hui, quelques années après l'entrée en vigueur de la réforme, nous pouvons observer son impact sur les finances des entités pour les premières années de mise en œuvre (2015-2020) et le comparer avec les estimations réalisées lors de la rédaction des textes de loi en 2013.

Il convient, cependant, d'être conscient quand on compare les estimations effectuées en 2013 avec les observations, que le cadre macroéconomique et démographique projeté à l'époque n'est pas le même que celui qui est observé aujourd'hui dans les statistiques. L'illustration la plus flagrante est la crise sanitaire de 2020 et l'importante contraction du PIB qu'elle a engendrée qui étaient difficilement prévisibles à l'époque des négociations. Mais davantage que les erreurs inhérentes à tout exercice de prévision, l'intérêt de l'exercice sera de vérifier le respect des principes négociés.

Résumé

En 2014, dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, le financement des entités fédérées a été structurellement modifié via une révision de la Loi Spéciale de Financement (LSF)¹. D'une part, cette modification avait pour but de financer les compétences nouvellement transférées de l'Etat fédéral vers les Communautés et Régions. D'autre part, les mécanismes de financement pour les compétences antérieurement transférées ont été structurellement revus. Par ailleurs, la réforme prévoyait également un refinancement pour Bruxelles et une participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement.

Lors des négociations de la réforme, un certain nombre de principes ont guidé les négociateurs. Parmi ceux-ci, se trouvent deux principes budgétaires importants : l'exigence que la réforme ne mette pas en péril la viabilité financière de l'Entité I, c'est-à-dire l'Etat fédéral et la Sécurité Sociale, et celle que la réforme ne conduise pas à un appauvrissement structurel d'une ou de plusieurs entités fédérées (sans préjudice de l'objectif précédent).

Afin de vérifier le respect de ces principes, le nouveau modèle de financement a fait l'objet de simulations réalisées par la Banque nationale de Belgique (BNB) et le Bureau fédéral du Plan (BFP) lors des négociations et lors de la rédaction des textes de loi. Sur base de ces simulations, les différents principes étaient respectés.

Aujourd'hui, quelques années après l'entrée en vigueur de la réforme, nous pouvons dresser un premier bilan de celle-ci. En particulier, nous pouvons observer ce que fut effectivement l'impact de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées pour les premières années de mise en œuvre (2015-2020) et le comparer avec les estimations réalisées lors de la rédaction des textes de loi en 2013 afin de vérifier le respect des principes négociés. Il convient, cependant, d'être conscient quand on compare les estimations effectuées en 2013 avec les observations, que le cadre macroéconomique et démographique projeté à l'époque n'est pas le même que celui qui est observé aujourd'hui dans les statistiques. L'illustration la plus flagrante est la crise sanitaire de 2020 et l'importante chute du PIB qu'elle a engendrée qui étaient difficilement prévisibles à l'époque des négociations.

Comment mesurer l'impact de la réforme sur le financement des entités fédérées ?

Nous définissons et mesurons l'impact de la réforme sur le financement de chacune des entités comme l'écart entre d'une part, les « *nouveaux moyens* » (c'est-à-dire les moyens transférés dans le nouveau cadre de financement) et, d'autre part, l'addition des « *anciens moyens* » (les moyens qui auraient été observés en l'absence de réforme) et des « *nouveaux besoins* » (les besoins de financement générés par le transfert de compétences directement issu de la 6^{ème} réforme de l'Etat).

En effet, afin de mesurer l'impact de la réforme, nous ne pouvons pas nous contenter d'analyser les moyens transférés dans le nouveau système de financement. La réforme ne sera neutre pour une entité que si les nouveaux moyens couvrent exactement les anciens moyens remplacés et les nouveaux besoins financés. Notons que l'impact de la réforme ne sera d'office pas neutre pour les entités en raison de

¹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions, dernièrement modifiée par la Loi spéciale du 6 janvier 2014.

certaines objectifs poursuivis par la réforme. Ainsi, il est prévu que les nouveaux moyens soient inférieurs à l'addition des anciens moyens et des nouveaux besoins afin de permettre au pouvoir fédéral de faire face à l'assainissement budgétaire et aux coûts budgétaires futurs du vieillissement. Par ailleurs, des nouveaux moyens sont également prévus afin de refinancer Bruxelles.

Précisons que l'impact doit être mesuré « à *politique inchangée* » afin de ne tenir compte que de l'impact de la réforme et non d'éventuelles politiques prises par les entités fédérale et fédérées.

Du côté des nouveaux moyens, cela implique de corriger les observations de l'effet direct du tax shift fédéral et de la modification du taux des additionnels à l'IPP bruxellois, intervenus entretemps.

Du côté des nouveaux besoins (y compris pour les dépenses fiscales régionalisées), il n'est pas possible d'observer statistiquement leur évolution à politique inchangée : ceux-ci sont difficilement identifiables dans les budgets et les politiques ont changé dès lors que les compétences ont été transférées aux gouvernements des entités fédérées. Nous avons donc fait l'hypothèse que les besoins et leur évolution ont été correctement estimés par les négociateurs à paramètres inchangés. Ainsi, nous nous sommes basés sur les montants négociés que nous avons adapté aux modifications des paramètres macroéconomiques et démographiques².

L'impact, calculé sur base de la méthodologie décrite, mettra essentiellement en évidence l'effet des évolutions macroéconomiques et démographiques sur les résultats financiers des entités fédérées. L'impact d'une éventuelle mauvaise estimation des besoins par les négociateurs ne sera pas pris en compte.

Nous calculons l'impact à partir de 2015, première année d'application concrète des nouveaux mécanismes de financement³. Notons que nous nous sommes basés sur les chiffres définitifs dès 2015, y compris pour les montants fixés définitivement en 2018⁴. Pour les additionnels à l'IPP, la correction négative due à la fixation définitive du facteur d'autonomie a été réaffectée aux années précédentes.

Nous ne traitons pas de la Communauté germanophone dont le financement est prévu dans une autre loi que la LSF. Par ailleurs, l'analyse ne tient compte ni du 1^{er} volet de refinancement de Bruxelles, ni du financement du Fonds de participation, qui ne sont pas entièrement intégrés dans la LSF. Enfin, le financement du jardin botanique de Meise, dont la communautarisation était déjà prévue avant la 6^{ème} réforme de l'État, n'est pas non plus pris en compte.

Quels sont les résultats de l'étude ?

Nous calculons deux types d'impact selon la méthodologie définie ci-dessus : un impact calculé sur base des estimations de l'époque des négociations et un impact calculé sur base des observations ex post. Ces deux montants sont ensuite comparés entre eux afin de mesurer l'éventuelle erreur de prévision.

² Ces besoins « théoriques » ne correspondent pas aux besoins réels, surtout pour l'année 2020 caractérisée par une baisse du PIB.

³ Nous ne tenons donc pas compte de la période transitoire entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2014 pendant laquelle l'autorité fédérale effectuait les dépenses liées aux compétences transférées pour le compte des entités fédérées dans le cadre des législations existantes.

⁴ Les additionnels à l'IPP, les besoins pour les dépenses fiscales, le mécanisme de solidarité nationale et le mécanisme de transition.

Une synthèse des résultats obtenus est présentée dans le tableau suivant. Les résultats sont présentés en millions EUR, avant et après l'application des accords intra-francophones de la Sainte Emilie, qui sont une conséquence indirecte de la réforme. Notons qu'à titre indicatif, nous isolons l'impact du mécanisme de transition⁵, montant forfaitaire constant qui est amené à disparaître progressivement dans le futur, ce qui aura un impact structurel supplémentaire sur les équilibres des entités.

Le tableau présente trois lignes pour chaque entité.

La première ligne évalue la différence (en millions EUR) entre d'une part, l'estimation des montants transférés par la nouvelle loi de financement, faite au moment des négociations sur base des prévisions macroéconomiques et démographiques, et d'autre part, l'estimation des montants de l'ancien système et des nouveaux besoins en fonction des paramètres de l'époque. Si la différence est nulle, cela signifie que la réforme est estimée neutre pour le financement de l'entité : elle n'occasionne pas de déficit ou de surplus budgétaire supplémentaire. Si elle est positive (négative), cela signifie que la réforme « rapporte » plus (moins) à l'entité, c'est-à-dire que l'entité est mieux (moins bien) financée avec le nouveau système qu'avec l'ancien système.

La deuxième ligne évalue cette même différence en se basant sur les observations. D'une part, les moyens et les besoins évoluent, non plus sur base des projections de l'époque, mais sur base de l'évolution macroéconomique et démographique réellement observée⁶. D'autre part, les additionnels à l'IPP correspondent aux montants réellement observés (sur base des droits constatés⁷). Si le montant de la deuxième ligne est positif (négatif), cela signifie que la réforme a effectivement eu un effet positif (négatif) sur le financement de l'entité.

La troisième ligne, calcule la différence entre ces deux différences, c'est-à-dire « l'erreur » de prévision quant à l'impact de la réforme. Si la différence est positive, cela signifie que l'entité a été mieux financée qu'estimé : la neutralité, le surplus ou le déficit prévu à l'époque a été dépassé au bénéfice de l'entité et inversement si la différence est négative. L'erreur de prévision de l'impact est, comme nous le verrons, essentiellement liée aux erreurs inhérentes à tout exercice de prévision des paramètres macroéconomiques et démographiques qui structurent la LSF.

⁵ Le mécanisme de transition a pour objectif de neutraliser l'impact de la réforme en 2015 (sans préjudice des autres objectifs poursuivis par la réforme, à savoir le juste financement de Bruxelles, la participation de chaque entité à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement et la responsabilisation des entités en matière de pensions et de climat). Il est donc un bon indicateur de l'impact « théorique » de la réforme, du moins pour la première année de sa mise en œuvre. Un mécanisme de transition positif (négatif) signifie donc que le nouveau système de financement est globalement plus défavorable (favorable) que l'ancien pour l'entité. Sur base du mécanisme de transition, le nouveau système est globalement défavorable pour la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. En revanche, il est favorable pour la Communauté française, l'entité flamande et la Cocom. Si on regarde l'ensemble des entités fédérées, le système est globalement défavorable.

⁶ Conformément à la LSF, les paramètres pour l'année t sont fixés définitivement en février t+1, sur base notamment du Budget économique du Bureau fédéral du Plan.

⁷ Après correction pour le tax shift fédéral et le changement de taux bruxellois et après réaffectation de la correction due à la fixation définitive du facteur d'autonomie aux années correspondantes.

Impact total de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées
(millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition*
Région wallonne avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-285	-567	-594	-605	-618	-627	581
Réalisation (2)	-265	-615	-661	-679	-672	-318	621
(2) - (1)	20	-47	-67	-74	-55	309	39
Région wallonne après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-333	-655	-683	-696	-716	-722	546
Réalisation (2)	-312	-806	-866	-885	-849	-525	584
(2) - (1)	21	-151	-183	-189	-132	197	37
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	136	57	33	40	38	51	78
Réalisation (2)	110	20	-12	-10	1	88	99
(2) - (1)	-26	-37	-45	-50	-37	37	21
Communauté + Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-870	-1.685	-1.806	-1.864	-1.930	-2.009	-180
Réalisation (2)	-861	-2.054	-2.122	-2.183	-2.115	-1.064	-169
(2) - (1)	9	-369	-316	-318	-185	944	12
Communauté française avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-185	-307	-325	-341	-357	-374	-84
Réalisation (2)	-167	-412	-434	-443	-440	-483	-155
(2) - (1)	18	-105	-109	-102	-83	-109	-71
Communauté française après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-138	-214	-230	-243	-250	-269	-156
Réalisation (2)	-120	-219	-227	-235	-263	-276	-141
(2) - (1)	17	-5	3	8	-13	-7	15
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	-12	-16	-9	-4	2	7	-108
Réalisation (2)	-11	-48	-46	-51	-45	-65	-36
(2) - (1)	0	-33	-37	-47	-47	-73	72
Cocof après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	0	-4	-6	-7	-8	-10	106
Réalisation (2)	0	-1	-1	-1	-1	0	23
(2) - (1)	0	3	5	5	7	10	-84
Total							
Estimation lors des négociations (1)	-1.216	-2.517	-2.702	-2.774	-2.866	-2.951	286
Réalisation (2)	-1.194	-3.109	-3.275	-3.366	-3.273	-1.843	360
(2) - (1)	22	-592	-572	-592	-407	1.108	73

*Pour les Communautés, la Cocof et la Cocom, il s'agit du mécanisme de transition partir de 2016. En effet, en 2015, le mécanisme de transition n'intègre pas encore la partie liée au transfert des infrastructures hospitalières.

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Quels sont les principaux constats ?

D'une part, l'impact, *estimé et réalisé*, est négatif pour chacune des entités prise individuellement. La Région de Bruxelles-Capitale constitue une exception grâce à son refinancement, l'impact budgétaire de la réforme étant positif pour elle chaque année sauf pour l'impact observé en 2017 et en 2018.

D'autre part, à quelques exceptions près, l'impact *réalisé* apparaît plus favorable que l'impact *estimé* pour toutes les entités pour les années 2015 et 2020, et plus défavorable entre 2016 et 2019.

Comment expliquer les résultats entre 2015 et 2019 ?

Le tableau suivant décompose l'impact de la réforme pour l'ensemble des entités fédérées en trois catégories de mesures prévues dans la LSF, à savoir : i) la contribution à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement (la contribution pension étant comprise dans celle-ci), ii) le refinancement de Bruxelles et iii) le remplacement des anciens moyens et le financement des nouvelles compétences.

Impact total de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées par catégories de mesures
(millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	-1.216	-2.517	-2.702	-2.774	-2.866	-2.951
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension) (1a)</i>	-1.386	-2.685	-2.863	-3.021	-3.187	-3.361
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet) (1b)</i>	175	178	165	168	171	175
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences (1c)</i>	-5	-10	-4	79	150	236
Réalisation (2), dont :	-1.194	-3.109	-3.275	-3.366	-3.273	-1.843
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension) (2a)</i>	-1.390	-2.693	-2.855	-3.005	-3.141	-2.798
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet) (2b)</i>	175	178	166	169	171	173
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences (2c)</i>	21	-594	-585	-530	-303	783
(2) – (1), dont :	22	-592	-572	-592	-407	1.108
<i>(2a) - (1a)</i>	-5	-7	8	16	46	563
<i>(2b) - (1b)</i>	0	0	1	1	0	-2
<i>(2c) - (1c)</i>	26	-585	-581	-608	-453	547

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Comme cela apparaît dans le tableau précédent, l'impact *estimé* de la réforme est négatif pour l'ensemble des entités fédérées à cause de la participation des entités à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement. Cette participation est en réalité un « sous-financement » des entités fédérées prévu par la réforme afin d'assurer la soutenabilité à long terme de l'Entité I. L'impact global du refinancement de Bruxelles est positif en raison de la dotation « fonctionnaires internationaux » qui est un transfert vertical de l'Etat fédéral vers la Région de Bruxelles-Capitale. Quant à l'impact de la partie essentielle de la réforme, à savoir : le remplacement des « anciens moyens » et le financement des « nouvelles compétences » par de « nouveaux moyens », il est très légèrement négatif entre 2015 et 2017 et positif à partir de 2018.

L'impact *réalisé* négatif s'explique non seulement par la participation des entités à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement mais également par l'impact négatif entre 2016 et 2019 du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences.

Le tableau suivant décompose cet impact pour les Régions par catégorie d'« ancien moyen » remplacé ou de « nouvelles compétences » financées.

Impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences sur le financement des Régions
(millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	5	16	30	124	209	310
<i>Remplacement de la part attribuée IPP</i>	0	20	51	170	268	385
<i>Remplacement de l'intervention de solidarité nationale</i>	0	11	19	24	29	29
<i>Remplacement de la dotation « compétences transférées en 1993 et 2001 »</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des dépenses fiscales</i>	0	1	0	-10	-6	-1
<i>Financement des compétences « emploi »</i>	0	-18	-39	-56	-75	-95
<i>Compensation pour les recettes des infractions routières et les dépenses d'IBSR qui restent de compétence fédérale</i>	0	-3	-7	-9	-12	-16
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5ème réforme et modification du financement des allocations familiales</i>	5	5	5	6	6	6
Réalisation (2), dont :	30	-201	-220	-190	-1	1.154
<i>Remplacement de la part attribuée IPP</i>	71	-104	-100	-50	132	1.169
<i>Remplacement de l'intervention de solidarité nationale</i>	-47	-67	-65	-68	-58	-149
<i>Remplacement de la dotation « compétences transférées en 1993 et 2001 »</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des dépenses fiscales</i>	0	-23	-30	-31	-18	115
<i>Financement des compétences « emploi »</i>	0	-10	-26	-39	-54	11
<i>Compensation pour les recettes des infractions routières et les dépenses d'IBSR qui restent de compétence fédérale</i>	0	-2	-5	-7	-10	1
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5ème réforme et modification du financement des allocations familiales</i>	5	6	6	6	6	6
(2) – (1)	25	-216	-249	-314	-210	844

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Comme cela apparaît dans le tableau précédent, pour les Régions, l'impact *réalisé* du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est négatif contrairement aux estimations. Ainsi, contrairement à ce qui avait été estimé, l'impact du remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale par le nouveau mécanisme et l'impact du remplacement de la partie attribuée IPP par les centimes additionnels à l'IPP entre 2016 et 2018 sont négatifs. Même si ce dernier impact redevient positif en 2019, il reste moins important que dans les estimations. Cela est dû au fait que la progression des additionnels à l'IPP par rapport à celle du PIB est nettement moindre qu'estimée lors des négociations sur l'ensemble de la période 2015-2019. La moindre progression des additionnels par rapport au PIB implique également que l'impact du financement des dépenses fiscales est plus négatif qu'estimé étant donné que cette compétence est partiellement financée par les additionnels à l'IPP. L'impact *réalisé* négatif du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est renforcé par le sous-financement croissant des compétences liées aux dépenses fiscales et à l'emploi. Ce sous-financement est dû à la liaison incomplète (à 75%) des dotations à la croissance et au fait que 10% des compétences liées à l'emploi sont financées via le mécanisme de transition (maintenu constant).

Le tableau suivant décompose l'impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences pour les Communautés et la Cocom par catégorie d'« ancien moyen » remplacé ou de « nouvelles compétences » financées.

Impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences sur le financement des Communautés et de la Cocom (millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	-10	-25	-34	-46	-59	-74
<i>Remplacement des parts attribuées IPP, TVA et compensation RRTV</i>	0	-27	-59	-87	-118	-149
<i>Financement des allocations familiales</i>	-10	10	34	51	71	92
<i>Financement des soins aux personnes âgées</i>	0	-8	-18	-25	-34	-43
<i>Financement des autres soins de santé et aide aux personnes</i>	0	-1	-3	-4	-5	-7
<i>Financement des infrastructures hospitalières</i>	0	0	9	14	19	24
<i>Financement des maisons de justice</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des PAI</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	1	3	5	7	9
Réalisation (2), dont :	-9	-394	-366	-340	-302	-371
<i>Remplacement des parts attribuées IPP, TVA et compensation RRTV</i>	-1	-16	-38	-55	-71	11
<i>Financement des allocations familiales</i>	-9	2	23	40	57	-62
<i>Financement des soins aux personnes âgées</i>	1	-4	-13	-20	-28	26
<i>Financement des autres soins de santé et aide aux personnes</i>	0	0	-1	-2	-3	5
<i>Financement des infrastructures hospitalières</i>	0	-377	-338	-304	-258	-344
<i>Financement des maisons de justice</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des PAI</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	1	1	2	1	-7
(2) – (1)	1	-368	-332	-294	-243	-297

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Pour les Communautés et la Cocom prises globalement, l'impact, *estimé et réalisé*, du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est négatif essentiellement à cause du remplacement des anciens moyens. Ainsi, la nouvelle part attribuée IPP n'est liée qu'à 75% de la croissance réelle, alors que l'ancienne dotation IPP évoluait sur base de 100% de la croissance et que le refinancement TVA (dont une partie est désormais incluse dans la nouvelle dotation IPP) évoluait selon 91% de la croissance réelle et selon l'évolution du coefficient d'adaptation démographique (CAD)⁸. Notons que si l'impact du remplacement des anciens moyens est globalement négatif, celui-ci est toutefois positif pour la Communauté française car ceux-ci sont désormais répartis entre les communautés selon des clés plus favorables.

Concernant le financement des nouvelles compétences, le sous-financement croissant des compétences « soins aux personnes âgées » et « autres soins de santé » dû à la liaison incomplète (à 82,5%) de la dotation au PIB est plus que compensé par le sur-financement des allocations familiales⁹.

Par rapport aux montants *estimés*, l'accroissement du déficit pour les Communautés et la Cocom est essentiellement causé par la très importante sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières. Ainsi, les compétences pour les infrastructures hospitalières A1 et A3 sont

⁸Ce coefficient mesure la croissance de la population communautaire âgée de moins de 18 ans par rapport à la situation observée en 1988, année de référence. Conformément à la LSF, c'est le coefficient le plus favorable parmi les deux Communautés qui est appliqué.

⁹ La dotation « allocations familiales » évolue avec 25% de la croissance du PIB/habitant, en plus de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population âgées de 0 à 18 ans. Or, les besoins ne sont supposés évoluer qu'en fonction de ces deux derniers paramètres.

transférées aux Communautés et à la Cocom à partir de 2016. Ces entités perçoivent donc des moyens en vue de financer les nouvelles dépenses auxquelles elles doivent faire face, y compris les charges de la dette pour les dépenses d'investissement réalisées avant 2016. Etant donné que la liquidation de ces dernières reste à charge du fédéral, ces « charges du passé » sont déduites des moyens octroyés. Dès lors, en raison de la sous-estimation des charges du passé, le montant de la dotation a été sous-estimé et ne permet pas de couvrir les nouveaux besoins pour cette compétence (la dotation est même négative pour certaines années)¹⁰.

Quant aux accords de la Sainte Emilie, ils ne modifient pas l'impact total de la réforme de la LSF, seulement sa répartition entre les entités francophones. Outre le transfert d'une partie de l'assainissement des finances publiques et des charges du vieillissement, l'impact *réalisé* de la Sainte Émilie est positif pour la Communauté française et négatif pour la Région wallonne à cause des charges du passé liées au transfert des infrastructures hospitalières qui ont été nettement sous-estimées. Il est également négatif pour la Cocof car les besoins évoluent plus vite que les recettes (qui sont pour l'essentiel, maintenues constantes). Pour la Cocof, l'impact réalisé est toutefois moins négatif qu'estimé ; la majorité des institutions dans le domaine des soins aux personnes âgées et des soins de santé étant passées au statut bi-communautaire à Bruxelles, une grande partie des recettes et des dépenses est transférée de la Cocof vers la Cocom.

Pourquoi les impacts réalisés de la réforme pour l'année 2020 sont-ils atypiques ?

L'analyse générale développée ci-dessus ne s'applique pas aux réalisations de l'année 2020 qui constitue une année exceptionnelle en raison de l'importante baisse du PIB réel engendrée par la crise sanitaire. Ainsi, contrairement aux années précédentes, l'impact total de la réforme est largement positif pour l'ensemble des entités fédérées en 2020 grâce à un impact globalement positif pour le remplacement des anciens moyens et le financement des nouvelles compétences. En effet, la croissance réelle du PIB est tellement négative en 2020 qu'elle fait plus que compenser l'ensemble de la croissance positive accumulée entre 2016 et 2019. Cela explique que l'impact de la moindre liaison à la croissance de certaines dotations par rapport à l'évolution des anciens moyens ou des nouveaux besoins s'inverse temporairement cette année-là : les compétences « mieux financées » deviennent « moins bien financées » et inversement. En outre, les additionnels à l'IPP étant enregistrés dans les budgets régionaux avec un décalage d'un an par rapport aux revenus, les recettes régionales d'IPP en 2020 ne sont pas impactées par la perte de revenus découlant de la crise sanitaire (exercice d'imposition 2020, année de revenus 2019).

Par ailleurs, l'impact de la participation à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement est également moins négatif en 2020. D'une part, la participation à l'assainissement des finances publiques est moins importante qu'estimée car étant intégrée dans des dotations liées à la croissance réelle¹¹, elle diminue en 2020. D'autre part, en raison de la croissance très négative, la

¹⁰ Précisons que nous raisonnons en comptabilité budgétaire (comptabilité de caisse). En comptabilité SEC (comptabilité d'exercice), l'impact négatif serait moindre car les amortissements de la dette n'affectent pas le solde SEC.

¹¹ La contribution d'assainissement se matérialise par des réductions initiales (1,25 milliard EUR en 2015 auquel s'ajoute 1,25 milliard EUR en 2016) de certaines dotations et évolue donc implicitement comme celles-ci.

contribution au coût du vieillissement, matérialisée par une moindre liaison à la croissance de certaines dotations¹², devient, de façon paradoxale, un transfert positif en faveur des entités fédérées en 2020.

Quel est l'impact de la réforme lorsque les résultats sont présentés en pourcentage du PIB ou en pourcentage des nouveaux moyens transférés ?

Afin de relativiser les résultats, il est également intéressant d'examiner ceux-ci en pourcentage du PIB et en pourcentage des nouveaux moyens transférés.

Les résultats globaux, en pourcentage du PIB national, sont présentés dans le tableau suivant¹³.

Impact total de la réforme sur le financement des entités fédérées par catégories de mesures (% du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	-0,29%	-0,58%	-0,60%	-0,60%	-0,60%	-0,60%
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension)</i>	-0,33%	-0,62%	-0,64%	-0,65%	-0,67%	-0,68%
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet)</i>	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,03%	0,05%
Réalisation (2), dont :	-0,29%	-0,72%	-0,74%	-0,73%	-0,69%	-0,41%
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension)</i>	-0,33%	-0,63%	-0,64%	-0,65%	-0,66%	-0,62%
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet)</i>	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences</i>	0,01%	-0,14%	-0,13%	-0,12%	-0,06%	0,17%
(2) – (1)	0,01%	-0,14%	-0,13%	-0,13%	-0,09%	0,19%

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Dans les estimations lors des négociations, l'impact global de la réforme pour les entités fédérées s'élève à -0,29% du PIB national en 2015, puis à -0,60% du PIB à partir de 2016. L'impact est logiquement négatif car la réforme prévoit un sous-financement des compétences transférées afin que les entités fédérées contribuent à l'assainissement et au coût budgétaire du vieillissement supporté par le pouvoir fédéral. Cette contribution augmente progressivement jusqu'à atteindre 0,68% du PIB en 2020. La principale responsable de cette augmentation est la contribution au coût budgétaire du vieillissement qui est calculée comme l'écart entre le montant de certaines dotations si elles avaient été pleinement liées à la croissance du PIB et ce même montant partiellement lié au PIB, tel qu'il est fixé dans la LSF. L'impact du refinancement de Bruxelles est positif (0,04% du PIB). L'impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est proche de zéro entre 2015 et 2017, il augmente ensuite progressivement jusqu'à atteindre 0,05% du PIB en 2020 en faveur des entités fédérées.

Dans les réalisations, nous constatons que l'impact total de la 6^{ème} réforme de l'État est conforme aux estimations pour 2015. Entre 2016 et 2019, l'impact (environ -0,70% du PIB) est légèrement plus négatif que ce qui avait été estimé lors des négociations et, ceci, principalement à cause du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences. En revanche, en 2020, l'impact (-0,41%

¹² La contribution au coût du vieillissement est ainsi calculée comme le manque à gagner découlant de l'écart entre ces dotations si elles avaient été « normalement » indexées à la croissance du PIB (c'est-à-dire indexées à 75%, 82,5% ou 100% selon les cas) et les dotations effectives (liaison asymétrique à la croissance : 100% pour la partie de la croissance réelle qui dépasse 2,25% contre 55% ou 65% si la croissance est inférieure ou égale à ce seuil).

¹³ Les résultats détaillés par entité sont présentés en annexe.

du PIB) est moins négatif que prévu, ce qui est dû non seulement aux moyens remplacés et aux nouvelles compétences financées mais également à la contribution à l'assainissement et au coût du vieillissement.

L'impact de la réforme en pourcentage des nouveaux moyens transférés est présenté dans le tableau ci-dessous¹⁴.

Impact total de la réforme sur le financement des entités fédérées
(% des nouveaux moyens transférés)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1)	-2,26%	-4,60%	-4,75%	-4,70%	-4,68%	-4,65%
Réalisation (2)	-2,32%	-6,02%	-6,12%	-6,07%	-5,73%	-3,29%
(2) – (1)	-0,05%	-1,42%	-1,36%	-1,37%	-1,05%	1,36%

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

L'impact *estimé* s'élève à -2,26% des nouvelles recettes transférées en 2015 puis est compris entre -4,7 et -4,6% par la suite.

L'impact *réalisé*, en pourcentage des nouvelles recettes transférées, est conforme aux estimations en 2015. A partir de 2016, l'écart (négatif sauf en 2020) entre réalisations et estimations lors des négociations de la réforme représente moins de 1,5% des nouveaux moyens transférés. Un écart de cette ampleur est tout à fait dans la norme des écarts de prévision macroéconomique usuels.

Quelles sont les principales sources de l'écart par rapport aux estimations ?

Le tableau suivant rappelle l'impact total de la réforme estimé lors des négociations et l'impact réalisé effectivement en pourcentage du PIB et présente les principales sources de l'écart entre l'impact estimé et l'impact observé.

Impact total de la réforme sur le financement des entités fédérées et sources de l'écart entre réalisations et estimations par catégorie de mesures
(% du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1)	-0,29%	-0,58%	-0,60%	-0,60%	-0,60%	-0,60%
Réalisation (2)	-0,29%	-0,72%	-0,74%	-0,73%	-0,69%	-0,41%
(2) – (1)	0,01%	-0,14%	-0,13%	-0,13%	-0,09%	0,19%
Dont principales sources de l'écart :						
<i>Remplacement de la part attribuée IPP et financement de 40% des dépenses fiscales par les additionnels à l'IPP</i>	0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,06%	-0,03%	0,19%
<i>Remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale</i>	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,04%
<i>Remplacement des anciens moyens des communautés</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,03%
<i>Charges du passé infrastructures hospitalières</i>	0,00%	-0,08%	-0,07%	-0,06%	-0,05%	-0,07%
<i>Contribution au coût budgétaire du vieillissement</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,08%

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Avant 2020, l'écart en pourcent du PIB par rapport aux estimations s'explique essentiellement par les additionnels à l'IPP qui ont évolué moins rapidement par rapport au PIB qu'estimé (même si l'écart semble se réduire en 2019) et par l'importante sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières. Dans une moindre mesure, l'écart s'explique également par le

¹⁴ Les résultats détaillés par entité sont présentés en annexe.

remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale par le nouveau mécanisme dont l'impact s'est avéré négatif contrairement aux estimations.

En 2020, l'écart positif (impact moins négatif qu'estimé) s'explique par plusieurs éléments. Le fait que les additionnels à l'IPP, basés sur les revenus 2019, n'ont pas diminué, contrairement au PIB, explique la majeure partie de l'écart par rapport aux estimations (presque 0,2% du PIB). Une autre partie de l'écart par rapport aux estimations (0,08% du PIB) provient de la contribution au coût budgétaire du vieillissement qui devient un transfert positif pour les entités fédérées en 2020. Enfin, de façon plus marginale l'impact du remplacement des anciens moyens communautaires est plus important qu'estimé (0,03%) car le Coefficient d'Adaptation Démographique (CAD) sur base duquel est indexé la partie attribuée TVA décroît en 2020¹⁵.

Il ressort de l'analyse qu'hormis la sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières et l'évolution moins rapide de l'IPP par rapport au PIB, les écarts par rapport aux estimations sont essentiellement imputables aux paramètres macroéconomiques et démographiques.

L'écart par rapport aux estimations est-il structurellement défavorable aux entités fédérées ?

Même si l'écart entre estimations et réalisations est, jusqu'à présent, relativement peu important et tout à fait acceptable d'un point de vue prévisionnel, il est intéressant de se demander si l'écart constaté est systématiquement et structurellement défavorable aux entités fédérées, ou si l'erreur de prévision est plutôt conjoncturelle, auquel cas l'effet des variations cycliques, parfois positives et parfois négatives, s'annuleraient à long terme.

La sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières est structurelle, elle ne se rattrapera pas sauf à modifier la LSF elle-même¹⁶. Cette première source d'écart ne s'amplifiera pas.

Le Coefficient d'adaptation Démographique varie en fonction des données démographiques qui elle-même ont un caractère imprévisible, principalement en fonction de la fécondité et des fluctuations de l'immigration nette.

Plus importantes sont les sources macroéconomiques des écarts.

Trois cas de figure peuvent engendrer des effets structurels : une élasticité de l'IPP par rapport au revenu imposable moins importante qu'estimée ; une rupture de tendance de la croissance potentielle du PIB et enfin, si le jeu des élasticité des dotations au PIB crée des effets structurels.

Dans le premier cas de figure, l'élasticité de l'IPP au PIB (c'est-à-dire le pourcentage d'augmentation de l'IPP lorsque le PIB s'accroît de 1 %) est cruciale pour l'équilibre du modèle. L'élasticité de l'IPP au PIB est supposée supérieure à l'unité (élasticité supra-unitaire) car d'une part l'IPP augmente plus vite que

¹⁵ Ainsi, au plus le CAD augmente (décroit), au plus (au moins) l'impact négatif liée à l'intégration d'une partie du refinancement TVA dans la part attribuée de l'IPP est important. L'impact peut même devenir positif en cas de décroissance très importante du CAD.

¹⁶ Notons toutefois qu'il est possible que ce sous-financement fédéral soit compensé par une surestimation des besoins des entités fédérées.

les recettes imposables en raison de la progressivité de l'impôt¹⁷ et d'autre part, les recettes imposables comprennent les pensions qui augmentent plus vite que le PIB en raison du vieillissement de la population. Ainsi, dans le cadre des estimations, le sous-financement croissant de certains besoins engendré par la liaison partielle à la croissance de certaines dotations ainsi que le tassement progressif du mécanisme de transition (globalement positif) étaient compensés par des additionnels à l'IPP suffisamment dynamiques par rapport au PIB. Or, même en neutralisant les effets de bord des mesures fiscales fédérales, les additionnels à l'IPP ont été moins dynamiques qu'escomptés par rapport au PIB sur la période entre 2015 et 2019¹⁸. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela.

D'abord, les projections macroéconomiques sont, en général, réalisées en supposant un retour rapide à la tendance. Les variations conjoncturelles du PIB ne sont pas prévues. Or, celles-ci se répercutent avec retard sur l'IPP.

Ensuite, le revenu imposable n'augmente pas nécessairement au même rythme que le PIB. Pendant certaines périodes, à cause d'une mauvaise conjoncture ou pour faire face à des problèmes de compétitivité internationale, la hausse des salaires est comprimée et entraîne une diminution de la part du revenu imposable dans le PIB. Enfin, à certains moments, et c'est particulièrement le cas en 2014 et 2015, années qui impactent négativement les résultats, les variations de grandes ampleurs du prix de l'énergie importée (pétrole et gaz) entraînent des variations des termes de l'échange qui se matérialisent par une évolution asymétrique de l'indice des prix à la consommation par rapport au déflateur du PIB. Durant ces années, le prix de l'énergie a chuté fortement¹⁹ entraînant une très faible augmentation des prix à la consommation (et donc de l'indice santé qui détermine l'évolution des salaires, les loyers et les allocations sociales), alors que le déflateur du PIB augmente sous l'effet de la baisse des prix des biens importés.

La plupart de ces éléments explicatifs n'ont pas un caractère permanent. Même le prix de l'énergie importée connaît une évolution cyclique, mais de grande ampleur et sur des cycles de plusieurs années. Toutefois, s'il apparaît que l'élasticité de l'IPP par rapport au revenu imposable est tendanciellement moins importante qu'estimé, cela aura un effet structurel.

Dans le deuxième cas de figure, les élasticités au PIB des différentes dotations ont été calibrées sur un équilibre entre transferts de compétences et transferts de moyens autour d'une hypothèse de croissance potentielle ou tendancielle du PIB. En cas de rupture par rapport à cette tendance, ce qu'on observe que très tardivement, l'équilibre initial n'est plus assuré.

Dans le troisième cas de figure, l'asymétrie des élasticités de certaines dotations à partir d'un seuil de croissance du PIB crée des gains structurels pour les entités lors de chocs de grande ampleur sur le PIB (c'est-à-dire des chocs supérieurs au seuil défini) comme le choc pandémique de 2020. De tels chocs ne sont cependant pas fréquents : 1981, 1993, 2009 sont des récessions importantes mais pas de l'ampleur de celle de 2020.

¹⁷ Dans les modèles de court et moyen terme, les projections des recettes de l'IPP impliquent trois types d'élasticité : une élasticité supra-unitaire de l'impôt par tête en termes réels relativement au revenu imposable par tête en termes réels (en raison de la progressivité de l'impôt), une élasticité unitaire relativement aux prix (en raison de l'indexation des barèmes fiscaux et une élasticité unitaire relativement à la population.

¹⁸ Entre 2015 et 2016 (années de revenus 2014 et 2015), les additionnels ont même évolué moins rapidement que le PIB.

¹⁹ De 108 \$ en 2013 à 43 \$ par baril de pétrole en 2016 (prix annuel moyen du Brent).

L'asymétrie des élasticités à la croissance pour certaines dotations se justifiait au moment des négociations par le fait que l'Entité I serait capable de prendre à sa charge une plus grande partie du coût du vieillissement qui serait allégé en cas de croissance économique suffisamment élevée. Les négociateurs n'ont toutefois pas envisagé le cas d'un choc tel que la crise sanitaire actuelle entraînant une croissance très négative suivie d'une forte reprise. En effet, comme souligné par Frogneux (2020), dans ce cas, l'application de la LSF accentue paradoxalement les difficultés financières de l'Entité I.

Pour aider à la compréhension, ce phénomène est illustré par un exemple numérique dans l'encadré ci-dessous.

Illustration de l'impact sur une dotation asymétriquement liée au PIB d'un choc de grande ampleur sur le PIB

L'exemple numérique ci-dessous montre l'effet d'une baisse de 6% du PIB suivie d'un rebond de 6,4% sur une dotation dont l'élasticité au PIB est de 0,55 jusqu'au seuil de 2,25% et de 1 à partir de ce seuil, comme c'est le cas pour la nouvelle partie attribuée des Communautés et les dotations « emploi » et « dépenses fiscales » des Régions. Rappelons qu'hors contribution au coût du vieillissement, l'élasticité de ces dotations au PIB serait de 0,75 pour l'ensemble de la croissance.

	t	t+1	t+2
Croissance réelle du PIB		-6%	+6,4%
Indice PIB (100 =t)	100	94	100
Indice dotation effective* (100=t) (1)	100	96,7	101,9
<i>Dont dotation hors contribution au coût du vieillissement** (2)</i>	<i>100</i>	<i>95,5</i>	<i>100,1</i>
<i>Dont contribution au coût du vieillissement = (1) - (2)</i>	<i>0</i>	<i>1,2</i>	<i>1,8</i>

* Liaison à 55% de la croissance réelle du PIB pour la partie ne dépassant pas 2,25% et à 100% pour la partie au-delà de 2,25%.

**Liaison à 75% de la croissance réelle du PIB.

Le PIB passe de l'indice 100 à 94 la première année et revient à 100 la deuxième année. L'application des élasticités fait que la dotation passe de l'indice 100 à 96,7 la première année et à 101,9 la deuxième année.

La perte engendrée par la baisse du PIB la première année est amortie par la contribution au coût budgétaire du vieillissement. En effet, la dotation ne subit une baisse que de 3,3% ($0,55 * 6\%$) au lieu de 4,5 ($0,75 * 6\%$).

Ce gain est renforcé la deuxième année par la liaison à 100% de la dotation pour la partie de la croissance supérieure à 2,25% et devient un gain permanent de 1,9% (« effet cliquet »). Hors contribution au coût du vieillissement, la dotation aurait été totalement indexée à 75% du PIB et le gain aurait été quasi nul.

Notons qu'un cycle inversé de 6% suivi de -5,6% de croissance du PIB produira lui-aussi un gain structurel pour les entités fédérées.

Notons également qu'au plus le choc sur le PIB sera important, au plus le gain sera important.

Ainsi, en raison de la liaison asymétrique de certaines dotations à la croissance du PIB, le gain pour les entités fédérées qui découle de la contribution négative au coût budgétaire du vieillissement en 2020 sera renforcé par le rebond en 2021 et deviendra un gain structurel (et donc une perte structurelle pour l'Etat fédéral). Sur base des derniers paramètres connus, le gain structurel par rapport aux estimations

pour la contribution à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement s'élèverait à environ 0,11% du PIB à partir de 2021. Ce gain pour les entités fédérées devrait toutefois être modéré par l'impact de la perte d'activité engendrée par la crise sanitaire sur l'IPP en 2021 (même si l'impact devrait être tempéré par la stabilité de nombreuses composantes du revenu imposable comme les pensions, les allocations sociales et les rémunérations du secteur public²⁰).

En conclusion, que peut-on retenir de l'analyse en vue d'une éventuelle 7^{ème} réforme de l'Etat ?

Un des principes qui ont guidé les négociateurs de la réforme est l'exigence que celle-ci ne conduise pas à un appauvrissement structurel d'une ou de plusieurs entités fédérées. Ce principe s'entend toutefois sans porter préjudice au principe de ne pas mettre en péril la viabilité financière de l'Entité I.

A l'époque des négociations, le transfert de charges induit par la réforme était estimé suffisant pour ne pas aggraver le problème de soutenabilité budgétaire de l'Entité I en dépit de la réduction de l'envergure budgétaire du pouvoir fédéral que ce transfert impliquait²¹. Dès lors, on peut considérer qu'un écart négatif par rapport aux estimations de l'impact total de la réforme implique un appauvrissement des entités fédérées.

Après avoir évalué l'impact de la 6^{ème} réforme sur le financement des entités fédérées sur base des premières observations, nous constatons que l'écart par rapport aux estimations est négatif entre 2016 et 2019 et que même si la crise sanitaire engendre un écart positif en 2020, cela ne compense pas les pertes accumulées auparavant par les entités fédérées.

Nous ne pouvons toutefois pas conclure à un appauvrissement structurel des entités fédérées sur base d'une si courte période d'observations. Ainsi, l'écart entre estimations et réalisations est, jusqu'à présent, relativement peu important et si certains éléments sont de nature à influencer structurellement cet écart, ils restent limités. Il sera donc intéressant de poursuivre l'analyse quand nous disposerons d'un plus grand nombre d'observations.

Ce que nous pouvons retenir de l'analyse c'est que la 6^{ème} réforme de l'Etat a corrigé certains « effets pervers » introduits par les réformes précédentes dans le financement des entités fédérées mais que, de manière inévitable, elle en a introduit d'autres. Certains étaient prévisibles au moment des négociations comme la présence de possibles effets de bord des politiques fiscales fédérales sur les recettes régionales en raison du choix du système vertical des additionnels pour le partage de l'IPP ; ces effets de bord ne peuvent être compensés par les Régions qu'en assumant la responsabilité politique d'une modification des taux des additionnels à l'IPP, le système étant finalement peu lisible pour le contribuable. D'autres « effets pervers » étaient peut-être moins prévisibles, comme l'impact paradoxal d'un choc comme la crise sanitaire entraînant une forte contraction du PIB suivi d'un important rebond sur la contribution au coût budgétaire du vieillissement ou l'impact d'une très forte sous-estimation des charges du passé pour le financement des investissements hospitaliers. Quoi qu'il en soit, la correction de ces biais pourrait constituer l'un des objectifs d'une éventuelle 7^{ème} réforme de l'Etat.

²⁰ Afin d'être cohérent avec notre définition de la politique inchangée, il conviendrait toutefois de neutraliser les effets directs sur les additionnels des mesures destinées à remplacer temporairement les revenus perdus suite la crise sanitaire (chômage pour force majeure « Corona », droit passerelle).

²¹ Voir notamment, Frogneux et Saintrain (2014).

Table des matières

1. Introduction	1
2. Révision du financement des entités fédérées dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat ...	3
1.1. Principes sous-tendant la réforme	3
2.1. Principales modifications de la Loi Spéciale de Financement	4
2.2. Accords intra-francophones de la Sainte Emilie : une conséquence indirecte de la réforme	9
3. Méthodologie	10
3.1. Calcul de l'impact budgétaire de la réforme	10
3.2. Données utilisées pour calculer l'impact estimé et l'impact observé	12
3.3. Paramètres estimés et paramètres observés	14
3.4. Neutralisation de l'impact budgétaire des politiques fédérales et fédérées	19
4. Impact de la 6^{ème} réforme sur le financement des entités fédérées	21
4.1. Remplacement des « anciens moyens »	21
4.2. Financement des « nouvelles compétences »	30
4.3. Refinancement de Bruxelles (second volet)	45
4.4. Participation à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement	45
4.5. Sainte Emilie	47
4.6. Impacts budgétaires totaux	57
5. Synthèse et analyse des résultats	65
6. Conclusion	77
Références	78
Annexes	79

1. Introduction

La Loi spéciale de financement (LSF)¹ est la loi qui organise le financement des entités fédérées belges suite aux réformes successives de l'État.

En 2014, dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, la LSF a été structurellement modifiée. D'une part, cette modification avait pour but de financer les compétences nouvellement transférées de l'Etat fédéral vers les Communautés et Régions. D'autre part, les mécanismes de financement pour les compétences antérieurement transférées ont été structurellement revus. Par ailleurs, la réforme prévoyait également un refinancement pour Bruxelles et une participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement.

Lors des négociations de la réforme, un certain nombre de principes ont guidé les négociateurs. Parmi ceux-ci, se trouvent deux principes budgétaires importants : l'exigence que la réforme ne mette pas en péril la viabilité financière de l'Entité I, c'est-à-dire l'Etat fédéral et la Sécurité Sociale, et celle que la réforme ne conduise pas à un appauvrissement structurel d'une ou de plusieurs entités fédérées (sans préjudice de l'objectif précédent).

Afin de vérifier le respect de ces principes, le nouveau modèle de financement a fait l'objet de simulations réalisées par la Banque nationale de Belgique (BNB) lors des négociations et lors de la rédaction des textes de loi. Sur base de ces simulations, les différents principes étaient respectés.

Aujourd'hui, quelques années après l'entrée en vigueur de la réforme, nous pouvons dresser un premier bilan de celle-ci. En particulier, nous pouvons observer l'impact de celle-ci sur le financement des entités fédérées pour les premières années de mise en œuvre et le comparer avec les estimations réalisées lors la rédaction des textes de loi en 2013 afin de vérifier le respect des principes négociés.

A cette fin, l'impact est mesuré en calculant l'écart entre d'une part, les « nouveaux moyens » (c'est-à-dire les moyens transférés dans le nouveau cadre de financement) et d'autre part, les « anciens moyens » (les moyens qui auraient été observés en l'absence de réforme) et les « nouveaux besoins » (les besoins de financement générés par le transfert de compétences directement issu de la 6ème réforme de l'État).

Le cahier est structuré de la façon suivante.

La section 2 résume la révision du financement des entités fédérées introduite dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat. Cette section aborde successivement les principes sous-tendant la réforme (sous-section 2.1), les principales modifications de la LSF suite à la réforme (sous-section 2.2) et les accords intra-francophones de la Sainte Emilie qui sont une conséquence indirecte de la réforme (sous-section 2.3).

¹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions, dernièrement modifiée par la Loi spéciale du 6 janvier 2014.

La section 3 détaille la méthodologie utilisée afin de mesurer l'impact de la réforme sur le financement des entités fédérées. Cette section présente la méthodologie générale (sous-section 3.1) ainsi que les données (sous-section 3.2) et les paramètres (sous-section 3.3) utilisés pour le calcul de l'impact estimé et de l'impact observé. Elle aborde enfin la neutralisation de l'impact des politiques fédérales et fédérées afin de mesurer uniquement l'impact de la réforme (sous-section 3.4).

La section 4, qui constitue la principale section de ce cahier, étudie l'impact de la réforme sur le financement des entités fédérées, c'est-à-dire l'impact budgétaire de la réforme de la LSF. L'impact de la réforme est étudié dans ses différentes composantes : le remplacement des anciens mécanismes de financement par de nouveaux pour les compétences précédemment transférées (sous-section 4.1), le financement des compétences nouvellement transférées qui ont engendré des nouveaux besoins (sous-section 4.2), le deuxième volet du refinancement de Bruxelles (sous-section 4.3.), la participation des entités fédérées à l'assainissement budgétaire et au coût budgétaire du vieillissement (sous-section 4.4) et indirectement, les accords de la Sainte Emile (sous-section 4.5). Ces différentes composantes sont ensuite successivement additionnées afin d'obtenir les impacts budgétaires totaux de la réforme de la LSF (sous-section 4.6).

La section 5 synthétise et analyse les résultats obtenus avant et après application des accords de la Sainte Emilie.

La section 6 conclut.

2. Révision du financement des entités fédérées dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat

La sixième réforme de l'Etat, entrée en vigueur en 2014, a structurellement modifié le système de financement des entités fédérées tel qu'il est prévu par la Loi spéciale de financement (LSF)².

D'une part, de nouveaux mécanismes ont été mis en place afin de permettre le financement des nouvelles compétences transférées du pouvoir fédéral vers les Communautés et les Régions. Ainsi, dans le cadre de la réforme, de nouvelles compétences sont défédéralisées pour un montant total estimé à environ 20,5 milliards EUR³. Les nouvelles compétences transférées concernent pour les Régions, la politique de l'emploi (4,8 milliards EUR), certaines dépenses fiscales à l'IPP (essentiellement, le logement et les titres-services pour 3 milliards EUR) ; pour les Communautés et la Cocom, les prestations familiales (6,8 milliards EUR), les soins de santé et l'aide aux personnes (5,1 milliards EUR) ainsi que d'autres compétences diverses (0,7 milliards EUR)⁴.

D'autre part, les mécanismes de financement destinés à permettre le financement des anciennes compétences (transférées lors des précédentes réformes) ont également été revus.

Par ailleurs, la réforme prévoit également un refinancement pour Bruxelles et une participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement.

1.1. Principes sous-tendant la réforme

Les négociateurs de la réforme se sont accordés sur une série de douze principes guidant la révision du système de financement des entités fédérées⁵ :

- accroître l'autonomie financière des entités fédérées, notamment en augmentant significativement leurs recettes propres ;
- transformer les dotations fédérales aux régions en additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) ;
- éviter une concurrence fiscale déloyale ;
- maintenir les règles de progressivité de l'IPP ;
- ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées ;

² Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions, dernièrement modifiée par la Loi spéciale du 6 janvier 2014.

³ Montant estimé à l'époque de la rédaction des textes de loi des textes de loi sur base sur les dernières données disponibles à l'époque, tant pour les budgets (budget 2013 initial du Fédéral) que pour les paramètres.

⁴ Parmi celles-ci, on retrouve pour les Régions, le Fonds de participation (0,2 milliard EUR), les amendes routières (0,2 milliard EUR) et la politique des grandes villes (0,04 milliard EUR) ; pour les Communautés, les maisons de justice (0,09 milliard EUR) et les pôles d'attraction interuniversitaires (0,03 milliard EUR).

⁵ Accord institutionnel pour la 6^{ème} réforme de l'Etat du 11 octobre 2011 : Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes.

- assurer la viabilité à long terme de l’Autorité fédérale et maintenir les prérogatives fiscales de cette dernière en ce qui concerne la politique de redistribution interpersonnelle ;
- renforcer la responsabilisation des entités fédérées en lien avec leurs compétences et la politique qu’elles mènent, compte tenu des différentes situations de départ ainsi que de divers paramètres de mesure ;
- tenir compte des externalités, de la réalité sociologique et du rôle de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- prendre en compte des critères de population et d’élèves ;
- maintenir une solidarité envers les régions les moins prospères selon un nouveau mécanisme dénué d’effets pervers.
- assurer la stabilisation financière des entités ;
- tenir compte des efforts à accomplir par l’ensemble des entités pour assainir les finances publiques ;
- vérifier la pertinence des modèles proposés à travers des simulations.

Afin de respecter le dernier principe, le nouveau modèle a fait l’objet de simulations réalisées par la Banque nationale de Belgique (BNB). Lors de la rédaction des textes de loi en 2013, le simulateur a été mis à jour sur base des besoins définitifs (fixés sur base du dernier budget fédéral) et des derniers paramètres macroéconomiques et démographiques disponibles.

2.1. Principales modifications de la Loi Spéciale de Financement

Sur base de ces principes, les principales modifications du financement des entités fédérées introduites par la réforme sont :

- l’introduction de nouvelles dotations pour financer les nouvelles compétences transférées

Pour les Régions, trois nouvelles dotations sont prévues afin de financer les nouvelles compétences⁶ : la dotation « emploi »⁷, la dotation « dépenses fiscales »⁸ et la dotation pour les compétences résiduelles⁹.

⁶ Articles 35 octies à 45 decies de la LSF.

⁷ Seuls 90% des compétences « emploi » sont financées via la dotation, les 10% restant sont intégrés dans le mécanisme de transition. Par ailleurs, une diminution de la dotation est prévue afin de compenser le transfert des recettes liées aux infractions routières et les dépenses réalisées par l’IBSR dont le Fédéral reste compétent.

⁸ Seuls 60% des dépenses fiscales régionalisées sont financées sur base d’une dotation, les 40% restant sont financés par les additionnels à l’IPP.

⁹ Cette dotation finance aussi les anciennes compétences transférées en 1993 et 2001 : l’agriculture et la pêche maritime, les établissements scientifiques et les subventions de recherche scientifique relatives à l’agriculture, le commerce extérieur et les lois communale et provinciale. Un montant est également prévu pour le transfert des bâtiments dans le cadre de la 5^{ème} réforme de l’Etat. Enfin, un montant est transféré de la dotation « emploi » vers la dotation « résiduelle » afin d’équilibrer le modèle et de respecter le principe de non-appauvrissement (la clé de répartition de cette dotation étant nettement plus favorable pour la Région wallonne que la clé fiscale utilisée pour répartir la dotation « emploi »).

Ces trois dotations évoluent sur base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) et d'une partie de la croissance réelle du PIB. Ainsi, en 2016, les deux premières dotations mentionnées ci-dessus évoluent selon 75% de la croissance réelle tandis que la dotation résiduelle est liée à 100% de la croissance réelle. A partir de 2017, ces dotations sont liées à 55% de la croissance réelle du PIB pour la partie ne dépassant pas 2,25% et, au cas où la croissance est supérieure à ce seuil, à 100% de la partie au-delà de 2,25%.

Afin de responsabiliser les Régions, les dotations « emploi » et « dépenses fiscales » sont réparties entre les régions sur base de la clé IPP¹⁰. La dotation « résiduelle » est répartie sur base d'une clé fixe¹¹.

Pour les Communautés et la Cocom, quatre nouvelles dotations sont prévues afin de financer les nouvelles compétences liées aux soins de santé et à l'aide aux personnes¹² : la dotation « allocations familiales », la dotation « soins aux personnes âgées », la dotation « autres soins de santé et aide aux personnes » et la dotation « infrastructures hospitalières » (à partir de 2016).

Ces dotations évoluent sur base de l'IPC et d'une partie de la croissance réelle¹³. Pour la dotation « allocations familiales », il s'agit de 25% de la croissance du PIB/habitant¹⁴. Pour les autres dotations, une liaison à 82,5% de la croissance du PIB est prévue en 2016. A partir de 2017, les dotations sont liées à 65% de la croissance ne dépassant pas 2,25% et 100% de la partie supérieure à 2,25%¹⁵.

A l'exception de la dotation pour les autres soins de santé qui est répartie sur base d'une clé fixe¹⁶, les dotations sont réparties sur base de clés démographiques correspondant aux populations cibles des compétences transférées : population âgée de 0 à 18 ans pour les allocations familiales, population âgée de plus de 80 ans pour les soins aux personnes âgées et population totale et pour les infrastructures hospitalières.¹⁷

Outre l'indexation et la croissance, les dotations « allocations familiales » et « soins aux personnes âgées » évoluent en fonction de la croissance démographique de la population concernée par entité.

Pour les deux Communautés, la réforme introduit également deux autres dotations¹⁸ : la dotation « maisons de justice » et la dotation « pôles d'attraction interuniversitaires » (à partir de 2018).

¹⁰ La clé IPP correspond aux recettes de l'IPP restant au fédéral (après régionalisation) réparties selon le lien de résidence des contribuables.

¹¹ 50,33% pour la Région flamande, 41,37% pour la Région wallonne et 8,30% pour la Région de Bruxelles-Capitale.

¹² Articles 47/5 à 47/9 de la LSF.

¹³ Les dotations « allocations familiales » et « soins aux personnes âgées » évoluent également en fonction de la croissance démographique de la population concernée dans l'entité concernée.

¹⁴ La LSF prévoit également qu'une partie de l'enveloppe bien-être puisse être affectée à la majoration des dotations accordées aux Entités en cas d'augmentation significative du taux de participation des jeunes dans l'enseignement supérieur.

¹⁵ La dotation « soins aux personnes âgées » est liée à la croissance réelle du PIB/habitant, contrairement aux dotations « soins aux personnes âgées » et « infrastructures hospitalières » qui sont liées à la croissance réelle du PIB.

¹⁶ 30,02% pour la Communauté française ; 54,99% pour la Communauté flamande et 14,99% pour la Cocom.

¹⁷ Pour les infrastructures hospitalières, la dotation est scindée en deux parties : une partie académique (15,60%) qui est répartie entre les Communautés française et flamande et une partie non académique (84,40%) qui est répartie entre les Communautés et la Cocom. Dans le premier cas, la population bruxelloise est répartie entre les Communautés sur base de la clé institutionnelle (80% pour la Communauté française et 20% pour la Communauté flamande. Dans le deuxième cas, elle est attribuée à la Cocom.

¹⁸ Articles 47/10 et 47/11 de la LSF.

Ces dotations sont réparties sur base de clés fixes et évoluent sur base de l'IPC et de 100% de la croissance réelle du PIB¹⁹.

Enfin, les moyens destinés à financer les autres compétences communautarisées sont désormais intégrés dans la partie attribuée TVA²⁰. Pour la Cocom, les moyens liés à ces compétences sont intégrés dans le mécanisme de transition (voir infra).

- l'accroissement de l'autonomie fiscale des Régions

La dotation IPP a été remplacée par un système de centimes additionnels à l'IPP²¹ qui permet d'accroître l'autonomie fiscale des Régions sans diminuer les prérogatives fiscales du Fédéral²². Sur base de ce système, environ 25% de l'IPP a été régionalisé. Ainsi, chaque Région a la faculté de lever, sur l'impôt fédéral, des additionnels régionaux différenciés par tranche d'impôt et d'instaurer des diminutions, réductions, augmentations d'impôt ou crédit d'impôt parmi les dépenses fiscales régionalisées. Les Régions doivent toutefois exercer leurs compétences fiscales sans diminuer la progressivité de l'IPP²³ et en excluant toute concurrence fiscale déloyale.

Suite à la régionalisation de l'IPP, afin de compenser la perte fédérale d'une partie des gains dus à l'élasticité supra-unitaire de l'IPP au PIB²⁴, certaines dotations réparties selon des clés fiscales ne sont plus liées qu'à 75 % de la croissance réelle: il s'agit des dotations « emploi » et « dépenses fiscales » pour les Régions et de la partie attribuée IPP pour les Communautés.

- la correction des « effets pervers » de l'ancienne LSF

L'ancienne intervention de solidarité nationale des Régions a été remplacée par un nouveau mécanisme de solidarité nationale²⁵, toujours vertical, limitant de potentiels « effets pervers ». En effet, l'ancien système prévoyait une intervention forfaitaire par habitant²⁶ pour chaque pourcent de différence à la baisse par rapport à la moyenne nationale de l'IPP par habitant. Ce système était considéré par certains comme un « piège à la pauvreté » car une Région bénéficiant de l'intervention voyait cette recette diminuer si ses recettes fiscales augmentaient davantage que les autres régions. Pour atténuer ce potentiel « effet pervers », la compensation est désormais basée sur des montants dépendant de la clé fiscale²⁷ et la compensation est plafonnée à 80% de l'écart positif entre la clé population et la clé fiscale.

¹⁹ Notons que la LSF prévoit également la possibilité d'une évolution plus rapide de la dotation « maisons de justice » à partir de 2019 dans le cas où la croissance du nombre de missions accomplies les années précédentes en exécution des décisions fédérales évoluerait plus rapidement que l'inflation et la croissance réelle.

²⁰ L'évolution de la dotation TVA reste inchangée par rapport à l'ancien système (voir note de bas de page 29).

²¹ Articles 5/1 à 5/8 de la LSF.

²² Les recettes des additionnels à l'IPP sont également destinées à remplacer l'ancien terme négatif (compensation versée par les régions au Fédéral suite au transfert de compétences fiscales en 2001) ainsi qu'à financer 40% du total des dépenses fiscales régionalisées.

²³ Une dérogation est néanmoins prévue par la loi si le taux d'additionnels régionaux sur une tranche d'impôt n'est pas inférieur à 90% du taux d'additionnels régionaux le plus élevé parmi les tranches inférieures d'impôt et si l'avantage fiscal par contribuable ne dépasse pas 1000 EUR indexés.

²⁴ L'élasticité de l'IPP à la croissance est supposée supra-unitaire à politique inchangée en raison de la progressivité de l'IPP.

²⁵ Article 48 de la LSF.

²⁶ 11,60 EUR indexés sur base de l'indice des prix à la consommation depuis 1989.

²⁷ Ainsi, le montant de base reprend les montants mis en autonomie fiscale, les dotations réparties selon une clé fiscale aux Régions (dotation emploi et dotation dépenses fiscales) ainsi que 50% de la part attribuée IPP des Communautés pour 2015. Le montant est ensuite indexé et lié à la croissance réelle.

Par ailleurs, la partie attribuée du produit de la TVA des Communautés a été revue afin de privilégier la clé élèves plutôt que la clé juste retour (c'est-à-dire la clé IPP) dans la répartition des moyens destinés à l'enseignement et ainsi d'éviter une divergence des moyens par élève entre les Communautés. En effet, suite aux accords du Lambermont, le supplément de recettes généré par la liaison des moyens principaux de la partie attribuée du produit de la TVA à 91% de la croissance économique réelle à partir de 2007 était réparti entre les Communautés selon une clé mixte. Celle-ci correspondait à une moyenne pondérée entre la « clé élève » et la « clé IPP ». Cependant, le poids de la « clé élèves » se réduisant progressivement de sorte que dès 2012, la répartition de ce refinancement s'opérait uniquement en fonction de la « clé IPP »²⁸. La liaison à la croissance des moyens principaux entre 2010 et 2015 est désormais intégrée dans le montant de base de la partie attribuée TVA et est donc répartie sur base d'une clé élèves²⁹. Notons, par contre, que la liaison à la croissance des moyens principaux entre 2007 et 2010 et les nouveaux moyens intégrés dans la dotation TVA suite aux Accords du Lambermont sont désormais intégrés dans la dotation IPP et restent donc répartis selon une clé fiscale³⁰.

- le mécanisme de transition afin d'assurer une transition entre l'ancien et le nouveau système

Afin d'éviter l'appauvrissement d'une entité fédérée, un mécanisme de transition³¹ est prévu afin d'assurer la transition entre l'ancien et le nouveau système de financement. Ce mécanisme vise à garantir l'année de mise en œuvre de la réforme (2015), pour chaque entité, la neutralité budgétaire, c'est-à-dire des moyens équivalents à ceux prévus sur base de l'ancienne LSF et des moyens équivalents aux besoins pour les nouvelles compétences. Notons que la neutralité budgétaire s'entend en dehors des autres objectifs de la réforme que sont le refinancement de Bruxelles, la contribution des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement et la responsabilisation en matière de pensions (voir infra).

Un mécanisme de transition positif (négatif) signifie donc que le nouveau système de financement est globalement plus défavorable (favorable) que l'ancien pour l'entité.

La LSF prévoit que le montant soit maintenu constant durant les années 2015 à 2024 incluse, puis réduit linéairement au cours des dix années suivantes de manière à atteindre zéro en 2034.

- le refinancement des institutions bruxelloises afin de tenir compte de son statut particulier

La réforme prévoit également un financement plus juste de la Région de Bruxelles-Capitale en raison de son statut particulier de capitale belge et européenne. Ainsi, le deuxième volet de refinancement de Bruxelles³² compense la Région de Bruxelles-Capitale pour la perte de revenus d'impôts liée à la

²⁸ Cet effet est couramment appelé « effet Turbo-Lambermont ».

²⁹ Outre les moyens principaux de l'ancienne dotation TVA, la nouvelle dotation remplace également l'ancienne dotation compensatoire de la redevance radio ainsi que les « autres compétences communautarisées ». L'évolution de la dotation TVA reste inchangée par rapport à l'ancien système (article 40 quinquies de la LSF) : évolution selon l'indexation, 91% de la croissance réelle du PIB ainsi que selon l'évolution du coefficient d'adaptation démographique qui mesure 80% de la croissance de la population âgée de moins de 18 ans dans la Communauté où celle-ci est la plus dynamique. La dotation est ensuite répartie entre les deux Communautés sur base de la clé élèves (élèves de 6 à 17 ans inclus).

³⁰ La dotation IPP est désormais liée à 75 % de la croissance réelle du PIB en 2016 et à 55 % de la partie de la croissance réelle du PIB qui ne dépasse pas 2,25% (100% de la partie de la croissance réelle qui dépasse 2,25%) à partir de 2017 (article 47/2 de la LSF).

³¹ Article 48/1 de la LSF.

³² Notons que le premier volet du refinancement de Bruxelles, qui couvre les dotations pour la sécurité et la prévention, la mobilité, l'augmentation de la dotation Cocof/VGC, l'élargissement de la compensation pour mainmorte et les primes linguistiques, n'est

présence de fonctionnaires internationaux (qui sont exonérés d'impôt) et de navetteurs (dont les impôts sont attribués aux Régions wallonne et flamande). Cette première compensation est à charge du fédéral³³ tandis que la deuxième à charge des Régions wallonne et flamande³⁴.

- la contribution à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement afin d'assurer la stabilité financière de l'Entité I

Enfin, une contribution des Entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement en vue d'assurer la viabilité de l'Entité I (Etat fédéral et sécurité sociale), dont les marges de manœuvres sont réduites par l'important transfert de compétences et de moyens vers l'Entité II (entités fédérées et pouvoirs locaux) et qui continue à assumer l'essentiel des charges de la dette publique et du coût budgétaire du vieillissement.

La contribution d'assainissement se matérialise par des réductions initiales (1,25 milliard EUR en 2015 auquel s'ajoute 1,25 milliard EUR en 2016) de certaines dotations³⁵ et évolue donc implicitement comme celles-ci.

La contribution au coût du vieillissement se matérialise, quant à elle, par une moindre liaison de certaines dotations³⁶ à la croissance réelle du PIB à partir de 2017. Ainsi, ces dotations seront partiellement indexées à partir de 2017 pour la partie de la croissance économique réelle inférieure à 2,25% et totalement indexées pour celle dépassant 2,25% (voir infra). L'indexation devient totale pour la partie dépassant 2,25% car il était estimé que l'Entité I serait capable de prendre à sa charge une plus grande partie du coût budgétaire du vieillissement qui serait allégé en cas de croissance économique suffisamment élevée.

Une contribution des entités fédérées à la pension de leurs agents statutaires est également prévue afin de responsabiliser les entités fédérées³⁷.

Pour être complet, il convient de noter que la réforme a également mis en place un mécanisme de responsabilisation climat³⁸ qui prévoit des bonus/malus pour les Régions en cas d'écart par rapport aux

pas intégré dans la LSF. Il est prévu dans une autre loi spéciale votée en même temps que la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde en 2012

³³ Pour 2015, le montant est fixé à 175 millions EUR. Ensuite, la dotation est indexée annuellement sur base d'un montant de 159 millions EUR dès 2016. Une majoration exceptionnelle de 16 millions EUR est exceptionnellement prévue pour 2016 (article 64 quinquies de la LSF).

³⁴ Montant nominal fixe réparti entre la Région wallonne et la Région flamande en fonction d'une clé calculée sur base du flux net de navetteurs se déplaçant entre les Régions et Bruxelles (article 64 quater de la LSF).

³⁵ Pour les Régions, il s'agit de la dotation emploi et indirectement, du mécanisme de solidarité nationale ; pour les Communautés, il s'agit de la partie attribuée IPP et pour la Cocom, de la dotation spécifique.

³⁶ Il s'agit :

- pour les Régions : des dotations « emploi » et « dépenses fiscales » (réduction de 75% à 55%) et de la dotation « résiduelle » (réduction de 100% à 55%).
- pour les Communautés : de la part attribuée IPP (réduction de 75% à 55%), de la dotations « soin aux personnes âgées », de la dotation « soins de santé » et de la dotation infrastructure hospitalières (réduction de 82,5% à 65 %).
- pour la Cocom : de la dotation spécifique (réduction de 82,5% à 65 %).

³⁷ La contribution par Entité est fixée entre 2015 et 2020. Entre 2021 et 2028, la contribution est déterminée en appliquant un pourcentage à la masse salariale des agents statutaires versée par l'Entité durant l'année précédente. Ce pourcentage équivaut à 30% du taux de cotisation sociale dû par tout employeur pour ses travailleurs salariés (actuellement 8,86 %) en 2021 et 10% de plus chaque année jusqu'à atteindre 100% de ce taux en 2028 (article 65 quinquies de la LSF).

³⁸ Article 65 quater de la LSF.

objectifs fixés pour les émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs industriel et tertiaire.

2.2. Accords intra-francophones de la Sainte Emilie : une conséquence indirecte de la réforme

À la suite du transfert de compétences vers la Communauté française organisé par la sixième réforme de l'Etat, les entités francophones ont négocié leur retransfert partiel vers la Région wallonne et la Cocof. Les compétences transférées sont les allocations familiales, les soins aux personnes âgées, le Fonds d'Impulsion fédéral à la Politique des Immigrés (FIPI), le Fonds Européen pour l'Intégration des ressortissants des pays tiers (FEI), les soins de santé (partiellement transférés) et les infrastructures hospitalières (partiellement transférés)

Outre ces compétences, certaines compétences transférées lors de la cinquième réforme de l'Etat à la Région wallonne et à la Cocof en vertu de l'accord de la Saint Quentin sont reprises par la Communauté française : les services « Espaces-Rencontres » et l'aide aux justiciables. Inversement, certaines compétences en promotion de la santé laissées à la Communauté française après la cinquième réforme de l'Etat sont transférées à la Région wallonne et à la Cocof.

Ce transfert de compétences s'est accompagné d'un transfert de financement (dont une partie de l'assainissement budgétaire à charge de la Communauté française)³⁹.

L'impact total de la réforme de la LSF ne s'en retrouve pas modifié. Néanmoins, la répartition entre les entités francophones l'est.

Dans l'étude, ces accords intra-francophones ne sont pas considérés dans un premier temps de manière à identifier uniquement l'impact de la réforme de la LSF. Néanmoins, étant une conséquence indirecte de la sixième réforme de l'Etat, l'impact de la Sainte Emilie sur les résultats des entités francophones est analysé dans un second temps.

³⁹ Celui-ci est défini à l'article 7 §§ 2 et 3 du décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Cocof

3. Méthodologie

Après avoir précisé la méthodologie utilisée pour calculer l'impact de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées (sous-section 3.1), nous présentons les données (sous-section 3.2) ainsi que les paramètres (sous-section 3.3) utilisés pour le calcul de l'impact estimé et de l'impact observé. Nous abordons enfin la neutralisation de l'impact budgétaire des politiques fédérales et fédérées afin de mesurer uniquement l'impact de la réforme (sous-section 3.4).

3.1. Calcul de l'impact budgétaire de la réforme

Nous définissons et mesurons l'impact de la réforme sur le financement de chacune des entités comme l'écart entre d'une part, les « *nouveaux moyens* » (c'est-à-dire les moyens transférés dans le nouveau cadre de financement) et, d'autre part, l'addition des « *anciens moyens* » (les moyens qui auraient été observés en l'absence de réforme) et des « *nouveaux besoins* » (les besoins de financement générés par le transfert de compétences directement issu de la 6^{ème} réforme de l'État).

En effet, afin de mesurer l'impact de la réforme, nous ne pouvons pas nous contenter d'analyser les moyens transférés dans le nouveau système de financement. La réforme ne sera neutre pour une entité que si les nouveaux moyens couvrent exactement les anciens moyens remplacés et les nouveaux besoins financés.

A titre indicatif, le tableau suivant reprend la correspondance entre chaque « nouveau moyen » et les catégories d'« anciens moyens » remplacés et/ou ou de « nouvelles compétences » financées par celui-ci.

Tableau 1. Correspondance des « nouveaux moyens » avec les « anciens moyens et les « nouvelles compétences »

Nouveaux moyens	Anciens moyens remplacés	Nouvelles compétences transférées
Régions		
Centimes additionnels à l'IPP	Part attribuée IPP y compris terme négatif	Dépenses fiscales (partim)
Mécanisme de solidarité nationale	Intervention de solidarité nationale	
Dotation dépenses fiscales		Dépenses fiscales (partim)
Dotation emploi		Emploi* (partim) Infractions routières et IBSR (-)
Dotation résiduelle	Compétences transférées en 1993 et en 2001 : Agriculture Agriculture et pêche Recherche scientifique - agriculture Commerce extérieur Loi provinciale et communale	Emploi* (partim) Autres compétences régionalisées : Fonds des calamités agricoles Fonds des calamités et bien-être animal Politique des grands villes et Fonds de participation (accompagnement aux starters et compensation aux indépendants pour travaux publics) BIRB (Bureau d'intervention et de restitution belge) FRCE (Fonds de réduction du coût global de l'énergie) Dépenses de personnel Bâtiments transférés dans le cadre de la 5 ^{ème} réforme de l'Etat
Mécanisme de transition	Neutralisation en 2015 de l'impact du remplacement des « anciens moyens »	Emploi* (partim) Neutralisation en 2015 de l'impact du financement des « nouvelles compétences »
Communautés et Cocom		
Dotation allocations familiales		Allocations familiales
Dotation soins aux personnes âgées		Soins aux personnes âgées
Dotation soins de santé et aide aux personnes		Soins de santé et aide aux personnes
Dotation infrastructures hospitalières		Infrastructures hospitalières
Dotation maisons de justice		Maisons de justice
Dotation pôles d'attraction interuniversitaires		Pôles d'attraction interuniversitaires
Parts attribuées IPP et TVA	Part attribuée IPP Part attribuée TVA Compensation de la redevance radio-télévision	(Uniquement part attribuée TVA) Autres compétences communautarisées : Protection de la jeunesse FIPI (Fonds d'impulsion à la Politique des Immigrés) FEI (Fonds européen d'intégration) Projets globaux Premiers emplois et interruptions de carrière
Mécanisme de transition	Neutralisation en 2015 de l'impact du remplacement des « anciens moyens	Autres compétences communautarisées (Cocom) Neutralisation en 2015 de l'impact du financement des « nouvelles compétences »

* Y compris droit de tirage du MET

L'impact de la réforme peut donc être mesuré, pour chaque catégorie d'« anciens moyens » remplacés ou de « nouvelles compétences » financées, en soustrayant ceux-ci des « nouveaux moyens » correspondants.

L'addition de tous ces impacts donnent l'impact total dû au remplacement des « anciens moyens » et au financement des « nouvelles compétences ».

L'impact total de la réforme est enfin obtenu en ajoutant à ce dernier l'impact du refinancement de Bruxelles ainsi que celui de la participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement.

Nous calculons l'impact à partir de 2015, première année d'application concrète des nouveaux mécanismes de financement⁴⁰. Nous ne traitons pas de la Communauté germanophone dont le financement est prévu dans une autre loi que la LSF⁴¹. Par ailleurs, l'analyse ne tient compte ni du 1er volet de refinancement de Bruxelles ni du financement du Fonds de participation, qui ne sont pas entièrement intégrés dans la LSF. Enfin, le financement du jardin botanique de Meise, dont la communautarisation était déjà prévue avant la 6^{ème} réforme de l'État, n'est pas non plus pris en compte.

3.2. Données utilisées pour calculer l'impact estimé et l'impact observé

Deux types d'impact sont comparés : l'impact « estimé lors des négociations » et l'impact observé à partir des « réalisations ». Les données utilisées pour définir les estimations et les réalisations sont précisées dans le tableau suivant.

Tableau 2. Définition des « estimations » et des « réalisations » pour les « nouveaux » et « anciens » moyens et les « nouveaux besoins »

« Nouveaux moyens »	
Estimations	Montants du simulateur de la BNB utilisés lors des négociations des textes de loi (application de la nouvelle LSF sur base des paramètres estimés)
Réalisations	Application de la nouvelle LSF sur base des paramètres observés statistiquement / droits constatés au 30.06.t+1 pour l'IPP après réaffectation de la correction pour fixation du facteur d'autonomie
« Anciens moyens »	
Estimations	Application de l'ancienne LSF sur base des paramètres estimés à l'époque des négociations
Réalisations	Application de l'ancienne LSF sur base des paramètres observés statistiquement
« Nouveaux besoins »	
Estimations	Montants du simulateur BNB en 2015 et évolution selon les hypothèses du simulateur à partir des paramètres estimés à l'époque des négociations
Réalisations	Montants dérivés de la nouvelle LSF en 2015 et évolution selon les hypothèses du simulateur à partir des paramètres observés statistiquement

Dans le cadre de notre analyse, les « **nouveaux moyens** » correspondent à l'application des nouveaux mécanismes de financement de la LSF soit aux paramètres estimés lors des négociations (pour l'impact

⁴⁰ Nous ne tenons donc pas compte de la période transitoire entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2014 pendant laquelle l'autorité fédérale effectuait les dépenses liées aux compétences transférées pour le compte des entités fédérées dans le cadre des législations existantes.

⁴¹ Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

estimé) soit aux observations statistiques relatives aux premières années de mise en œuvre (pour l'impact réalisé). Notons que, conformément à la LSF, les paramètres utilisés pour le calcul des dotations LSF de l'année t sont fixés définitivement en février $t+1$ (voir sous-section 3.3).

Pour les additionnels à l'IPP en t , nous reprenons les montants par exercice d'imposition t^{42} en nous basant sur les droits constatés au 30.06. $t+1^{43}$. Par ailleurs, la correction liée à la fixation du facteur d'autonomie pour les additionnels à l'IPP a été réaffectée aux années correspondantes⁴⁴.

Notons que de manière générale, nous sommes basés sur les chiffres définitifs dès 2015, y compris pour les montants fixés définitivement en 2018⁴⁵.

Les « **anciens moyens** » correspondent aux moyens qui auraient été observés en l'absence de réforme de la LSF. Ils ont ainsi été obtenus en appliquant les mécanismes de l'ancienne LSF sur base des paramètres estimés (pour l'impact estimé) et sur base des paramètres définitifs⁴⁶ (pour l'impact réalisé).

Pour les « **nouveaux besoins** », les montants estimés correspondent aux montants du simulateur de la BNB. Quant aux montants réalisés, ils sont établis en prenant l'hypothèse que les « besoins » pour les nouvelles compétences transférées ont été bien estimés lors de la rédaction des textes de loi. En effet, pour 2015, les moyens transférés aux entités sont fixés sur base des besoins estimés pour les nouvelles compétences. Par hypothèse, nous considérerons que les nouveaux besoins sont ainsi approchés à partir des montants fixés dans la LSF et des paramètres définitifs⁴⁷.

A partir de 2016, ils évoluent sur base des hypothèses « à politique inchangée » qui ont été utilisées dans le simulateur de la BNB et des paramètres observés (c'est-à-dire les paramètres définitifs utilisés pour fixer les dotations LSF).

Les hypothèses d'évolution « à politique inchangée » des besoins liés aux compétences transférées sont présentées dans le tableau suivant.

⁴² Notons que cette approche diffère de l'approche SEC qui prévoit l'inscription des additionnels dans les comptes au moment de leur enrôlement, peu importe l'exercice d'imposition.

⁴³ Notons que cela ne correspond pas exactement aux montants encaissés par les Régions par exercice d'imposition. D'une part, une partie de l'IPP est enrôlée après la date du 30.06. $t+1$. D'autre part, une partie de l'IPP enrôlé n'est pas perçu. Toutefois, ces deux phénomènes restent très marginaux et représentent moins de 1% des droits constatés au 30.06. $t+1$.

⁴⁴ Le montant définitif du facteur d'autonomie n'étant connu qu'à partir de 2018, une correction est prévue afin de compenser la surestimation des additionnels sur base du facteur d'autonomie provisoire entre 2015 et 2017.

⁴⁵ Les additionnels à l'IPP, les besoins pour les dépenses fiscales, le mécanisme de solidarité nationale et le mécanisme de transition.

⁴⁶ Nous avons supposé qu'en l'absence de régionalisation, les clés IPP auraient été identiques à celles observées.

⁴⁷ De manière générale, le législateur a estimé les nouveaux « besoins » pour 2015 en fixant les montants sur base des crédits du budget fédéral pour 2013 et de paramètres pour 2014 et 2015.

Tableau 3. Hypothèses prises dans le simulateur de la BNB pour l'évolution des besoins liés aux différentes compétences

Compétences	Hypothèses d'évolution des besoins liés
Marché du travail (hors droit de tirage)	Évolution à l'indice des prix à la consommation (IPC) et au PIB réel
Dépenses fiscales	
Autres nouvelles compétences régionales	
Interruptions de carrières communautés	
Soins de santé et aide aux personnes	
Maisons de justice	
Pôles d'attractions interuniversitaires (PAI)	
Autres nouvelles compétences communautaires sauf FESC	
Droit de tirage du MET	Maintenu constant (conformément au montant dont bénéficiaient les Régions sur base de l'article 35 de la LSF)
Amendes routières et fonds de mobilité	Évolution à l'IPC
Allocations familiales	Évolution à l'IPC et à la croissance de la population de 0 à 18 ans
Soins aux personnes âgées	Évolution à l'IPC, à la croissance du PIB/habitant et de la population âgée de plus de 80 ans
Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC)	Évolution à l'IPC et à la croissance de la population de 12 ans et moins
Infrastructures hospitalières (Nouveaux besoins A1/A3)	Montant cumulatif fixé en termes réels pour chaque année

Il est important de préciser que, du côté des « nouveaux besoins réalisés », il s'agit donc d'un impact « théorique » au sens où il n'est pas basé sur les dépenses effectivement réalisées⁴⁸. Ceci peut se justifier par le fait que l'impact des politiques prises par les entités fédérées dans le cadre de leurs nouvelles compétences n'est pas clairement identifié dans les dépenses observées. En outre, un exercice exploratoire réalisé par Kozicki et Pourtois (2019) a mis en lumière la difficulté de recenser dans les budgets des entités fédérées l'ensemble des nouvelles dépenses engendrées par la 6ème réforme de l'Etat. En effet, les nouvelles dépenses n'ont pas systématiquement fait l'objet d'une création d'articles budgétaires spécifiques et se retrouvent donc noyés parmi les dépenses existantes. Par ailleurs, durant les premières années de mise en place de la réforme, la plupart des dépenses ont encore été effectuées par des opérateurs fédéraux comme l'ONEM ou l'INAMI.

3.3. Paramètres estimés et paramètres observés

Comme nous l'avons vu dans la sous-section précédente, tant les moyens que les besoins, et donc l'impact de la réforme dépendent d'une série de paramètres macroéconomiques et démographiques.

Pour les estimations, il s'agit des paramètres estimés lors des négociations. Pour l'impact réalisé, il s'agit des observations statistiques. Conformément à la LSF, les paramètres pour l'année t sont définitivement fixés en février $t+1$, sur base notamment du budget économique du Bureau fédéral du Plan.

Les paramètres estimés et observés sont présentés ci-dessous.

⁴⁸ Ces besoins « théoriques » ne correspondent pas aux besoins réels, surtout pour l'année 2020 caractérisée par une baisse du PIB.

Tableau 4. Taux de croissance de l'IPC

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020
Estimation lors des négociations (1)	1,00%	1,80%	1,86%	1,88%	1,87%	1,86%	1,88%	1,91%	14,96%
Réalisation (2)	1,10%	0,34%	0,56%	1,97%	2,13%	2,05%	1,44%	0,74%	10,79%
(2) - (1)	0,10%	-1,46%	-1,30%	0,09%	0,26%	0,19%	-0,44%	-1,17%	-4,17%

Sources : Simulateur BNB, BFP

Il ressort du tableau précédent que l'inflation a été plus forte que prévue en 2013 et entre 2016 et 2018. Elle a été moins forte que prévue en 2014, 2015, 2019 et 2020. Sur l'ensemble de la période, l'inflation a été moins importante qu'estimée d'environ 4%.

Tableau 5. Taux de croissance réelle du PIB

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020
Estimation lors des négociations (1)	0,20%	1,60%	1,73%	1,93%	2,07%	1,61%	1,62%	1,62%	13,06%
Réalisation (2)	0,20%	1,00%	1,40%	1,20%	1,70%	1,40%	1,40%	-6,20%	1,86%
(2) - (1)	0,00%	-0,60%	-0,33%	-0,73%	-0,37%	-0,21%	-0,22%	-7,82%	-11,20%

Sources : Simulateur BNB, BFP

Tableau 6. Taux de croissance réelle du PIB/habitant

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020
Estimation lors des négociations (1)	-0,58%	0,82%	0,97%	1,19%	1,36%	0,93%	0,96%	1,00%	6,82%
Réalisation (2)	-0,37%	0,54%	0,87%	0,67%	1,21%	0,92%	0,91%	-6,70%	-2,19%
(2) - (1)	0,21%	-0,28%	-0,09%	-0,52%	-0,15%	-0,01%	-0,05%	-7,70%	-9,00%

Sources : Simulateur BNB, BFP

La croissance réelle du PIB et du PIB par habitant est plus faible que prévue pour chaque année à l'exception de 2013. L'écart le plus important est logiquement observé en 2020, année où la croissance réelle est très négative en conséquence de la crise sanitaire imprévisible à l'époque des négociations. Sur l'ensemble de la période, le PIB réel ne croît que de 1,86%, c'est-à-dire environ 11% de moins qu'estimé. La croissance réelle du PIB par habitant est même négative sur l'ensemble de la période.

Notons que même si on exclut l'année 2020 qui est une année particulière en raison de la crise sanitaire, la croissance réelle du PIB et du PIB par habitant jusqu'en 2019 sont inférieures par rapport aux estimations (de 2,66 % pour le PIB et de 0,93% pour le PIB par habitant).

Tableau 7. Clés IPP régionales au lieu de domicile (IPP restant au fédéral de l'exercice d'imposition t-1)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wallonie								
Estimation lors des négociations (1)	28,56%	28,63%	28,86%	28,86%	28,83%	28,86%	28,85%	28,86%
Réalisation (2)	28,50%	28,25%	28,30%	28,23%	28,15%	28,01%	28,03%	27,86%
(2) - (1)	-0,06%	-0,37%	-0,56%	-0,63%	-0,69%	-0,86%	-0,82%	-1,00%
Bruxelles								
Estimation lors des négociations (1)	8,53%	8,51%	8,39%*	8,39%	8,46%	8,50%	8,55%	8,55%
Réalisation (2)	8,45%	8,42%	8,32%	8,11%	8,17%	8,20%	8,23%	8,25%
(2) - (1)	-0,08%	-0,08%	-0,07%	-0,28%	-0,29%	-0,30%	-0,32%	-0,30%
Flandre								
Estimation lors des négociations (1)	62,91%	62,87%	62,76%*	62,76%	62,70%	62,63%	62,59%	62,59%
Réalisation (2)	63,06%	63,32%	63,38%	63,67%	63,68%	63,79%	63,74%	63,89%
(2) - (1)	0,14%	0,46%	0,63%	0,91%	0,97%	1,16%	1,14%	1,30%

* Dans le simulateur de la BNB, la clé IPP de l'exercice d'imposition 2015 (après autonomie régionale) est utilisée pour 2015 et 2016⁴⁹.

Sources : Simulateur BNB, SPF Finances

Tableau 8. Clés IPP communautaires au lieu de domicile (IPP restant au fédéral de l'exercice d'imposition t-1)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Communauté française								
Estimation lors des négociations (1)	35,09%	35,15%	35,29%*	35,29%	35,25%	35,31%	35,34%	35,34%
Réalisation (2)	34,98%	34,71%	34,67%	34,43%	34,41%	34,29%	34,33%	34,18%
(2) - (1)	-0,11%	-0,44%	-0,61%	-0,85%	-0,84%	-1,02%	-1,01%	-1,16%
Communauté flamande								
Estimation lors des négociations (1)	64,91%	64,85%	64,71%*	64,71%	64,75%	64,69%	64,66%	64,66%
Réalisation (2)	65,02%	65,29%	65,33%	65,57%	65,59%	65,71%	65,67%	65,82%
(2) - (1)	0,11%	0,44%	0,61%	0,85%	0,84%	1,02%	1,01%	1,16%

* Dans le simulateur de la BNB, la clé IPP de l'exercice d'imposition 2015 (après autonomie régionale) est utilisée pour 2015 et 2016⁵⁰.

Sources : Simulateur BNB, SPF Finances

La clé IPP est systématiquement plus défavorable que prévue pour Bruxelles et surtout pour la Wallonie, et donc pour la Communauté française. Par ailleurs, on observe que l'écart s'accroît d'année en année.

⁴⁹ Toutefois, pour le calcul des dotations calculés selon l'ancien système, c'est bien la clé IPP de l'exercice d'imposition 2014 (avant autonomie régionale) qui est utilisée conformément à la LSF. Celle-ci était estimée à 28,73% pour la Wallonie, 8,56% pour Bruxelles et 62,71% pour la Flandre.

⁵⁰ Voir précédente note de bas de page.

Tableau 9. Ecart entre clés population et clés IPP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wallonie								
Estimation lors des négociations (1)	3,59%	3,47%	3,20%	3,17%	3,17%	3,11%	3,11%	3,09%
Réalisation (2)	3,64%	3,85%	3,77%	3,80%	3,82%	3,92%	3,83%	3,93%
(2) - (1)	0,05%	0,38%	0,57%	0,63%	0,66%	0,80%	0,72%	0,83%
Bruxelles								
Estimation lors des négociations (1)	1,79%	1,91%	2,12%	2,20%	2,20%	2,23%	2,25%	2,30%
Réalisation (2)	1,87%	1,98%	2,12%	2,38%	2,37%	2,32%	2,31%	2,32%
(2) - (1)	0,08%	0,07%	0,00%	0,17%	0,16%	0,09%	0,06%	0,02%
Flandre								
Estimation lors des négociations (1)	-5,38%	-5,38%	-5,32%	-5,37%	-5,37%	-5,35%	-5,35%	-5,39%
Réalisation (2)	-5,51%	-5,83%	-5,89%	-6,18%	-6,19%	-6,24%	-6,13%	-6,25%
(2) - (1)	-0,13%	-0,45%	-0,57%	-0,80%	-0,82%	-0,89%	-0,78%	-0,86%

Sources : Simulateur BNB, BFP, SPF Finances

En conséquence, l'écart entre la clé population et la clé IPP est plus important que prévu pour Bruxelles et surtout pour la Wallonie.

Tableau 10. Clés navetteurs *

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wallonie							
Estimation lors des négociations (1)	36,84%	37,07%	37,23%	37,26%	37,15%	37,14%	37,26%
Réalisation (2)	36,67%	36,67%	36,98%	37,12%	37,59%	38,27%	38,59%
(2) - (1)	-0,17%	-0,40%	-0,25%	-0,14%	0,44%	1,13%	1,33%
Flandre							
Estimation lors des négociations (1)	63,16%	62,93%	62,77%	62,74%	62,85%	62,86%	62,74%
Réalisation (2)	63,32%	63,32%	63,02%	62,88%	62,41%	61,73%	61,41%
(2) - (1)	0,17%	0,40%	0,25%	0,14%	-0,44%	-1,13%	-1,33%

*Répartition du flux net de navetteurs se déplaçant entre les Régions et Bruxelles.

Sources : Simulateur BNB, SPF Finances

La clé navetteurs est plus importante qu'estimée entre 2014 et 2017 pour la Flandre et entre 2018 et 2020 pour la Wallonie.

Tableau 11. Répartition de la population totale au 01/01/t

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wallonie (sans Communauté germanophone)								
Estimation lors des négociations (1)	31,41%	31,37%	31,33%	31,31%	31,28%	31,27%	31,48%	31,47%
Réalisation (2)	31,42%	31,39%	31,34%	31,29%	31,24%	31,18%	31,32%	31,25%
(2) - (1)	0,01%	0,02%	0,01%	-0,02%	-0,04%	-0,09%	-0,15%	-0,22%
Bruxelles								
Estimation lors des négociations (1)	10,41%	10,51%	10,59%	10,67%	10,74%	10,80%	10,93%	10,97%
Réalisation (2)	10,40%	10,43%	10,48%	10,54%	10,52%	10,54%	10,64%	10,67%
(2) - (1)	-0,01%	-0,07%	-0,11%	-0,13%	-0,21%	-0,26%	-0,28%	-0,30%
Flandre								
Estimation lors des négociations (1)	57,49%	57,44%	57,38%	57,34%	57,29%	57,24%	57,60%	57,56%
Réalisation (2)	57,50%	57,49%	57,49%	57,49%	57,55%	57,60%	58,03%	58,08%
(2) - (1)	0,01%	0,06%	0,11%	0,15%	0,26%	0,36%	0,44%	0,52%
Communauté germanophone								
Estimation lors des négociations (1)	0,69%	0,69%	0,69%	0,69%	0,69%	0,69%	0,69%	0,69%
Réalisation (2)	0,69%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%
(2) - (1)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%

Sources : Simulateur BNB, BFP

La clé population a été systématiquement surestimée pour la population bruxelloise tandis que c'est l'inverse pour la population flamande. Pour la Wallonie, la clé population était surestimée à partir de 2016.

Tableau 12. Répartition de la population de 0 à 18 ans au 01/01/t

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wallonie (sans Communauté germanophone)								
Estimation lors des négociations (1)	32,80%	32,73%	32,68%	32,60%	32,55%	32,48%	32,41%	32,32%
Réalisation (2)	32,80%	32,71%	32,64%	32,51%	32,40%	32,24%	32,08%	31,91%
(2) - (1)	0,00%	-0,02%	-0,04%	-0,09%	-0,15%	-0,23%	-0,33%	-0,42%
Bruxelles								
Estimation lors des négociations (1)	11,37%	11,51%	11,64%	11,76%	11,87%	11,97%	12,05%	12,12%
Réalisation (2)	11,43%	11,56%	11,67%	11,79%	11,82%	11,87%	11,89%	11,90%
(2) - (1)	0,06%	0,05%	0,02%	0,03%	-0,05%	-0,11%	-0,16%	-0,22%
Flandre								
Estimation lors des négociations (1)	55,15%	55,08%	55,01%	54,97%	54,91%	54,89%	54,88%	54,89%
Réalisation (2)	55,09%	55,07%	55,04%	55,05%	55,14%	55,25%	55,38%	55,54%
(2) - (1)	-0,06%	-0,02%	0,03%	0,08%	0,22%	0,36%	0,51%	0,64%
Communauté germanophone								
Estimation lors des négociations (1)	0,68%	0,68%	0,67%	0,67%	0,67%	0,66%	0,66%	0,66%
Réalisation (2)	0,67%	0,66%	0,65%	0,65%	0,65%	0,64%	0,65%	0,65%
(2) - (1)	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,01%

Sources : Simulateur BNB, BFP

A partir de 2015, la clé 0-18 ans est plus importante que prévue pour la Flandre et moins importante pour la Wallonie. Pour Bruxelles, la clé est moins importante qu'estimée à partir de 2017.

Tableau 13. Répartition de la population de plus de 80 ans au 01/01/t

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wallonie (sans Communauté germanophone)								
Estimation lors des négociations (1)	30,98%	30,68%	30,38%	30,04%	29,75%	29,47%	29,22%	29,04%
Réalisation (2)	31,03%	30,73%	30,35%	29,97%	29,54%	29,20%	28,87%	28,61%
(2) - (1)	0,05%	0,05%	-0,03%	-0,08%	-0,22%	-0,27%	-0,35%	-0,43%
Bruxelles								
Estimation lors des négociations (1)	8,62%	8,42%	8,23%	8,09%	7,94%	7,79%	7,65%	7,55%
Réalisation (2)	8,82%	8,59%	8,39%	8,21%	8,03%	7,91%	7,73%	7,55%
(2) - (1)	0,20%	0,17%	0,16%	0,12%	0,09%	0,12%	0,08%	0,00%
Flandre								
Estimation lors des négociations (1)	59,77%	60,26%	60,74%	61,21%	61,63%	62,06%	62,44%	62,71%
Réalisation (2)	59,54%	60,06%	60,63%	61,20%	61,79%	62,24%	62,75%	63,18%
(2) - (1)	-0,23%	-0,21%	-0,11%	-0,01%	0,16%	0,18%	0,31%	0,47%
Communauté germanophone								
Estimation lors des négociations (1)	0,63%	0,64%	0,65%	0,67%	0,68%	0,68%	0,69%	0,70%
Réalisation (2)	0,62%	0,62%	0,63%	0,63%	0,65%	0,65%	0,65%	0,66%
(2) - (1)	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,04%	-0,04%

*Dans le simulateur BNB, la clé utilisée a été calculée sur base de la population des 80 ans et plus.

Sources : Simulateur BNB, BFP

La clé de la population des plus de 80 ans est chaque année plus importante que prévue pour Bruxelles. A partir de 2015, elle est moins importante que prévue pour la Wallonie. Pour la Flandre, elle est plus importante que prévue à partir de 2017.

Tableau 14. Clés élèves (élèves âgés de 6 à 17 ans inclus)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Communauté française								
Estimation lors des négociations (1)	43,52%	43,58%	43,55%	43,56%	43,53%	43,47%	43,38%	43,28%
Réalisation (2)	43,50%	43,51%	43,40%	43,32%	43,15%	42,92%	42,68%	42,46%
(2) - (1)	-0,02%	-0,07%	-0,15%	-0,25%	-0,38%	-0,55%	-0,70%	-0,82%
Communauté flamande								
Estimation lors des négociations (1)	56,48%	56,42%	56,45%	56,44%	56,47%	56,53%	56,62%	56,72%
Réalisation (2)	56,50%	56,49%	56,60%	56,68%	56,85%	57,08%	57,32%	57,54%
(2) - (1)	0,02%	0,07%	0,15%	0,25%	0,38%	0,55%	0,70%	0,82%

Sources : Simulateur BNB, SPF Finances

La clé « élèves » est plus défavorable que prévue pour la Communauté française et l'écart s'accroît de plus en plus.

Tableau 15. Coefficient d'adaptation démographique *

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1)	104,84%	105,68%	106,58%	107,37%	108,19%	109,03%	109,85%	110,55%
Réalisation (2)	104,80%	105,37%	105,74%	105,97%	106,34%	106,33%	106,09%	105,93%
(2) - (1)	-0,04%	-0,31%	-0,83%	-1,40%	-1,86%	-2,70%	-3,76%	-4,62%

* Le CAD mesure la croissance de la population communautaire âgée de moins de 18 ans par rapport à la situation observée en 1988, année de référence. Conformément à la LSF, c'est le coefficient le plus favorable qui est appliqué (en l'occurrence, celui de la Communauté française).

Sources : Simulateur BNB, SPF Finances

Enfin, le coefficient d'adaptation démographique est moins favorable qu'estimé pour les Communautés française et flamande et l'écart se creuse d'année en année. Notons que contrairement aux estimations, le CAD est en diminution à partir de 2018.

3.4. Neutralisation de l'impact budgétaire des politiques fédérales et fédérées

Il convient de souligner que l'impact de la réforme doit être mesuré « à politique inchangée » afin de ne tenir compte que de l'impact de la réforme et non d'éventuelles politiques prises par les entités fédérale et fédérées.

C'est pourquoi dans le cadre de notre analyse, les « besoins réalisés » correspondent à des « besoins théoriques » (hypothèses d'évolution « à politique inchangée »), et non aux dépenses effectivement réalisées par les entités fédérées (y compris pour les dépenses fiscales régionalisées).

En revanche, du côté des moyens, certaines corrections doivent être effectuées. Celles-ci concernent essentiellement les additionnels à l'IPP.

Premièrement, la Région de Bruxelles-Capitale a diminué le taux de ses additionnels à partir de l'exercice d'imposition 2018⁵¹.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral a mis en œuvre entre 2015 et 2019 un ensemble de mesures visant à baisser la taxation des revenus du travail et à la reporter sur la fiscalité indirecte et sur la taxation

⁵¹ Dans le cadre de sa réforme fiscale, la Région de Bruxelles-capitale, a diminué le taux des additionnels de 33,257 à 32,591% à partir de l'exercice d'imposition 2018, ce qui correspond à une baisse des additionnels bruxellois de 0,5% par rapport à une situation à politique inchangée. Les autres Régions ont maintenu leur taux inchangé.

de revenus non liés au travail : le « tax shift ». Ce glissement fiscal (« tax shift ») était, à comportement inchangé des ménages, partiellement financé : les mesures de report de la taxation ne compensaient qu'en partie la baisse de recettes issues d'une moindre pression fiscale sur le travail. Toutefois, l'inclusion des effets retour (la croissance économique et la création d'emplois résultant de la réforme) permettait néanmoins – selon l'annonce du gouvernement – d'atteindre un impact neutre pour les finances fédérales. Il s'avère que cette réforme fédérale génère des effets de bord directs sur les finances régionales. Ainsi, les mesures de baisse de la taxation des revenus du travail impactent, en garde partie, l'impôt des personnes physiques et particulièrement l'impôt Etat sur lequel sont basés les additionnels⁵². De manière plus marginale, deux mesures de taxation passant potentiellement par l'impôt Etat⁵³ ont été introduites.

Des corrections (positives) doivent donc être appliquées au montant réalisé des additionnels à l'IPP pour annuler l'effet (néгатif) de ces deux mesures. Pour la première mesure, la correction correspond à l'écart entre les additionnels bruxellois « à taux inchangés » et les chiffres observés. Pour la deuxième mesure, les estimations disponibles du SPF Finances ont été utilisées puis indexées avec un coefficient d'indexation tenant compte des derniers paramètres et de la progressivité de l'impôt⁵⁴.

Notons que seuls les effets directs du tax shift ont été pris en compte dans notre étude. Toutefois, la modification de l'environnement macroéconomique (hausse du PIB et de l'IPC) résultant du tax shift impacte également de manière indirecte le financement des Communautés et des Régions. Selon les études⁵⁵, les variations de l'environnement macroéconomique diffèrent, ce qui implique qu'il n'est pas possible de déterminer avec exactitude les effets indirects et donc les neutraliser. En outre, cette neutralisation devrait également concerner l'ensemble des réformes prises depuis les négociations (par les entités fédérées, le fédéral, le local et voire l'international étant donné que le Royaume est une petite économie ouverte). Une telle entreprise, qui ne pourra être qu'imprécise, apparaît utopique. Elle n'apparaît pas non plus nécessaire : le cadre macroéconomique estimé à l'époque constituait une projection, et non une prévision. Une éventuelle « mauvaise » estimation des paramètres était déjà une donnée sous-jacente à la négociation. Ainsi, cette étude de l'impact de la dernière réforme de la LSF n'a pas pour ambition de tomber dans un sens très strict de la « politique inchangée » car une mauvaise estimation des paramètres s'explique au moins en partie par un système politique qui vit.

⁵² Il s'agit des mesures relatives aux frais forfaitaires, aux barèmes d'imposition et à la quotité exemptée d'impôt.

⁵³ L'impôt de transparence ou « taxe Caïman » met en œuvre la taxation de certains revenus perçus/attribués/mis en paiement à partir du 1^{er} janvier 2015 issus de constructions juridiques établie à l'étranger et de ceux attribués/mis en paiement à titre de précompte mobilier ou professionnel à partir du 1^{er} septembre 2015. Concernant le « Régime Diamant », le législateur offre la possibilité au commerçant en diamants d'être taxé à un taux forfaitaire (éventuellement majoré dans certaines circonstances) à 0,65% de son chiffre d'affaires lors de l'exercice d'imposition 2017 et à 0,55% à partir de l'exercice d'imposition 2018. Le commerçant soumis au Régime Diamant l'est par l'intermédiaire soit de l'IPP, soit de l'ISOC, soit de l'impôt des non-résidents. De même, le fondateur de la construction juridique est taxé en tant que personne physique ou personne morale, et s'il est soumis à l'IPP, peut avoir une qualification de son revenu échappant à l'impôt Etat (par exemple, un revenu taxé au titre de dividendes). Ceci implique que, selon la situation, les Régions perçoivent une partie ou rien des recettes de ces mesures. Toutefois, selon les estimations de la BNB (2015, 2017) et BFP (2015), l'impact sur l'ensemble des administrations publiques de ces mesures devait être limité.

⁵⁴ L'impact direct du tax shift sur les additionnels régionaux est ainsi estimé globalement à environ -0,1 milliard EUR en 2015, -0,6 milliard EUR en 2017 et 2018, -1 milliard EUR en 2019 et -1,4 milliard EUR en 2020.

⁵⁵ Les variations de l'environnement macroéconomique induites par le tax shift ont notamment été étudiés dans BNB (2015, 2017) et BFP (2015). Les résultats macroéconomiques diffèrent en raison du périmètre des mesures prises (c'est-à-dire en incluant ou non les mesures parafiscales du tax shift fédéral) et du modèle utilisé par les deux institutions (qui ne considèrent pas une même réactivité de l'économie).

4. Impact de la 6^{ème} réforme sur le financement des entités fédérées

Cette section étudie l'impact de la réforme sur le financement des entités fédérées, c'est-à-dire l'impact budgétaire de la réforme de la LSF en distinguant l'impact des différentes composantes de la réforme.

Dans un premier temps, nous examinons l'impact budgétaire du remplacement des « anciens moyens » (sous-section 4.1) et celui du financement couvrant les « nouveaux besoins » issus du transfert de nouvelles compétences (sous-section 4.2). Pour cela, après avoir examiné les impacts théoriquement attendus, nous présenterons, pour chaque catégorie d'« anciens moyens » et de « nouveaux besoins », un tableau indiquant l'impact budgétaire sur le financement de chaque entité fédérée et l'analyse qui peut en être dégagée. Sous chaque tableau, le calcul réalisé pour obtenir l'impact est repris. Notons que, à titre indicatif, nous isolons l'impact du mécanisme de transition dans chaque tableau. En effet, celui-ci n'est pas structurel et est amené à disparaître progressivement dans le futur.

Dans un deuxième temps, l'impact budgétaire du second volet du refinancement de Bruxelles (sous-section 4.3) et de la contribution des entités fédérées à l'assainissement et aux charges du vieillissement (sous-section 4.4) est analysé.

Nous examinons ensuite l'impact des accords intra-francophones de la Sainte Emile qui sont, pour rappel, une conséquence indirecte de la réforme (sous-section 0).

En conclusion de cette section, les impacts budgétaires totaux de la réforme, résultant de l'addition successive des différents effets individuels examinés au préalable sont présentés (sous-section 4.6).

4.1. Remplacement des « anciens moyens »

L'impact du remplacement des « anciens moyens » sera d'abord analysé pour les Régions (4.2.1) avant d'être analysé pour les Communautés et la Cocom (4.2.2).

4.1.1. Régions

Dans cette sous-section, nous analysons l'impact budgétaire des trois moyens des régions remplacés dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'État : (i) la part attribuée IPP (y compris le terme négatif) qui est remplacée par le système des centimes additionnels, (ii) l'intervention de solidarité nationale par le mécanisme de solidarité nationale et (iii) la dotation « compétences transférées en 1993 et 2001 » par la dotation résiduelle.

Le tableau suivant présente les impacts attendus pour chaque « ancien moyen » en comparant celui-ci avec les « nouveaux moyens » qui le remplacent. Nous distinguons l'impact global initial résultant d'un écart entre les « anciens moyens » et les « nouveaux moyens » lors de la mise en œuvre de la réforme en 2015 (7^{ème} colonne du tableau), l'impact dû à une divergence dans l'évolution globale des « nouveaux » et des « anciens » moyens (8^{ème} colonne du tableau) et enfin, l'impact dû à une divergence dans la répartition de ces moyens entre les entités (9^{ème} colonne du tableau). Pour chacun de ces trois éléments,

nous déterminons sur base de l'analyse, si l'impact devrait être théoriquement positif, négatif, neutre ou indéterminé. Notons que dans ce tableau, nous isolons l'impact du mécanisme de transition censé neutraliser les effets de la réforme en 2015 et qui est amené à disparaître progressivement.

Tableau 16. Impacts théoriquement attendus pour le remplacement des « anciens moyens » des Régions

Anciens moyens remplacés	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Nouveaux moyens	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Impact global initial	Impact de l'évolution globale si croissance réelle positive	Impact répartition par entité
Part attribuée IPP	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance	IPP fédéral	Centimes additionnels à l'IPP	Evolution propre en fonction de l'IPP	Impôt Etat	Neutre	Positif si élasticité supra-unitaire de l'IPP au PIB	RW : négatif RBC : négatif RF : positif
Terme négatif (-)	Liaison à l'IPC et à 91% de la croissance ⁷⁷	Fixe	Centimes additionnels à l'IPP(-)	Evolution propre en fonction de l'IPP	Impôt Etat	Positif ⁷⁸	Négatif si élasticité supra-unitaire de l'IPP au PIB	RW : négatif RBC : positif RF : négatif
Intervention de solidarité nationale	Montant indexé par habitant pour chaque pourcent d'écart négatif par rapport à la moyenne nationale de l'IPP/ habitant	Nombre d'habitants * écart négatif par rapport à la moyenne nationale de l'IPP/habitant	Mécanisme de solidarité nationale	Proportion d'un montant indexé et lié à 100% de la croissance réelle. La proportion = 80% de l'écart positif entre la clé population et la clé IPP	Ecart positif entre la clé population et la clé IPP	Négatif	Indéterminé	Neutre si clé IPP avant régionalisation = clé IPP après régionalisation
Compétences transférées en 1993 et en 2001	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	RW : 38,94% RBC : 1,57% RF : 59,49%	Dotations résiduelles	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	RW : 41,37% RBC : 8,30% RF : 50,33%	Neutre	Neutre	RW : positif RBC : positif RF : négatif
Neutralisation initiale globale			Mécanisme de transition	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Négatif ⁷⁹	Neutre, négatif entre 2025 et 2034	RW : positif RBC : négatif RF : négatif

⁷⁷ A l'exception du montant relatif à la redevance radio-télévision qui est seulement indexé.

⁷⁸ Pour le terme négatif, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande perçoivent plus dans le nouveau système que dans l'ancien tandis que l'impact est neutre pour la RW.

⁷⁹ Négatif pour le terme négatif, positif pour l'intervention de solidarité nationale et neutre pour le reste.

Tableau 17. Impact budgétaire dû au remplacement de l'ancienne part attribuée IPP (y compris le terme négatif)*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	0	-11.335	-681	21.180	45.045	72.114	15.509
Réalisation (2)	20.430	-31.651	-35.128	-4.775	22.350	325.771	20.364
(2) - (1)	20.430	-20.316	-34.447	-25.956	-22.695	253.656	4.855
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	0	20.410	21.023	37.414	41.954	68.629	-192.616
Réalisation (2)	5.836	35.534	32.959	40.437	56.451	133.066	-171.816
(2) - (1)	5.836	15.124	11.935	3.023	14.498	64.437	20.799
Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	0	10.552	30.239	111.155	180.896	244.404	-280.011
Réalisation (2)	44.854	-107.942	-97.766	-86.052	53.680	710.450	-222.550
(2) - (1)	44.854	-118.494	-128.005	-197.207	-127.215	466.046	57.461
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	19.627	50.581	169.749	267.894	385.147	-457.118
Réalisation (2)	71.120	-104.058	-99.935	-50.390	132.482	1.169.287	-374.003
(2) - (1)	71.120	-123.685	-150.516	-220.139	-135.413	784.140	83.115

* Calcul = part correspondante⁸⁰ des additionnels à l'IPP (additionnels calculés à partir des droits constatés au 30.06.t+1) + neutralisation de la baisse de taux en RBC+ neutralisation de l'effet direct du tax shift fédéral - ancienne part attribuée IPP (y compris le terme négatif) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Le tableau présente trois lignes pour chaque Région. La première ligne évalue la différence entre l'estimation qui était faite au moment des négociations d'une partie⁸¹ des additionnels régionaux à l'IPP et l'estimation des montants de l'ancienne part attribuée d'IPP et du mécanisme de transition sur base des prévisions macroéconomiques de l'époque. Si la différence est nulle, cela signifie que la réforme est estimée neutre pour le financement de l'entité : elle n'occasionne pas de déficit ou de surplus budgétaire supplémentaire. Si elle est positive (négative), cela signifie que la réforme « rapporte » plus (moins) à l'entité, c'est-à-dire que l'entité est mieux (moins bien) financée avec le nouveau système qu'avec l'ancien système. La deuxième ligne évalue cette même différence en se basant sur les observations. D'une part, les moyens évoluent, non plus sur base des projections de l'époque, mais sur base de l'évolution macroéconomique et démographique réellement observée. D'autre part, les additionnels à l'IPP correspondent aux montants réellement observés (sur base des droits constatés⁸²). Si le montant de la deuxième ligne est positif (négatif), cela signifie que la réforme a effectivement eu un effet positif (négatif) sur le financement de l'entité. La troisième ligne, calcule la différence entre ces deux différences, c'est-à-dire l'« erreur » de prévision quant à l'impact de la réforme. Si la différence est positive, cela signifie que l'entité a été mieux financée qu'estimé : la neutralité, le surplus ou le déficit prévu à l'époque a été dépassé au bénéfice de l'entité et inversement si la différence est négative. L'erreur de prévision de l'impact est, comme nous le verrons, essentiellement liée aux erreurs inhérentes à tout exercice de prévision des paramètres macroéconomiques et démographiques qui structurent la LSF.

⁸⁰ En effet, une partie des additionnels est destinée au financement de 40% des dépenses fiscales régionalisées.

⁸¹ Partie des additionnels destinés à remplacer l'ancienne partie attribuée de l'IPP.

⁸² Après correction pour le tax shift fédéral et le changement de taux bruxellois et après réaffectation de la correction due à la fixation définitive du facteur d'autonomie aux années correspondantes.

La construction des tableaux qui suivent, portant sur les autres aspects de la réforme, est fondée sur la même logique.

Dans les estimations faites lors des négociations, l'impact budgétaire du remplacement de l'ancienne part attribuée IPP par le système des additionnels est neutre en 2015. Ensuite, l'impact total est de plus en plus positif. En effet, sur base des estimations au moment des négociations, les centimes additionnels projetés évoluaient plus vite que le PIB et donc que l'ancienne part attribuée de l'IPP (enveloppe liée à 100% de la croissance réelle du PIB). En effet, à politique inchangée, en raison de la progressivité de l'impôt, on suppose que les recettes de l'IPP augmentent plus que proportionnellement que l'assiette imposable, ce qui se traduit généralement par une élasticité supra-unitaire de l'IPP au PIB⁸³.

L'évaluation de l'époque montrait que, contrairement aux autres Régions, le nouveau système était moins avantageux à court terme pour la *Région wallonne*⁸⁴, ce qui était compensé en 2015 par le transfert d'un montant compensatoire dans le cadre du mécanisme de transition. A partir de 2017, l'élasticité supra-unitaire de l'IPP à la croissance était jugée suffisante pour générer un impact moins négatif puis de plus en plus positif.

L'évaluation à partir des réalisations montre que, sur base des droits constatés lors de la clôture de l'exercice d'imposition t , au 30 juin $t+1$, l'impact total pour l'ensemble des entités fédérées est positif d'environ 71 millions EUR en 2015. Ce dernier est dû à la correction pour la fixation du facteur d'autonomie qui a été calculée, conformément à ce que prévoit la LSF, sur base des perceptions d'IPP effectives au 31 décembre 2016, alors que nous prenons l'hypothèse que l'ensemble des droits constatés au 30 juin seront perçus, ce qui permet un impact positif en 2015.

L'impact devient ensuite négatif à partir de 2016 car, contrairement à ce qui avait été estimé lors des négociations, les additionnels à l'IPP (après neutralisation du tax shift) ont augmenté nettement moins rapidement que le PIB entre 2015 et 2016 (c'est-à-dire entre les années de revenus 2014 et 2015).

A partir de 2017, l'impact devient de moins en moins négatif et devient même positif en 2019. En réalité, l'impact suit l'évolution du rapport entre les additionnels et le PIB qui a augmenté entre 2016 et 2019 (entre les années de revenus 2015 et 2018), ce qui indique une élasticité supra-unitaire de l'IPP au PIB pour ces années-là.

Néanmoins, sur l'ensemble de la période 2015-2019, cette élasticité est nettement moindre qu'estimée lors des négociations, ce qui explique l'écart par rapport aux estimations.

L'année 2020 fait figure d'exception en raison de l'importante perte d'activité engendrée par la crise sanitaire. Ainsi, l'impact très positif s'explique par le fait que les additionnels à l'IPP, basées sur les revenus 2019, n'ont pas diminué. Par contre, le PIB a chuté lourdement, tout comme les anciens moyens remplacés.

⁸³ Par ailleurs, à politique inchangée, on suppose généralement que l'assiette imposable croît plus vite que le PIB à cause des revenus de pension.

⁸⁴ La clé de répartition IPP de l'ancien système est, en effet, plus favorable à la Région wallonne que la répartition régionale des additionnels à l'IPP.

Tableau 18. Impact budgétaire dû au remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	0	16.407	18.861	23.137	24.300	26.186	221.534
Réalisation (2)	-3.876	-6.875	-6.812	-12.257	-4.820	-63.323	227.888
(2) - (1)	-3.876	-23.282	-25.673	-35.394	-29.120	-89.510	6.354
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	0	-5.555	323	1.311	4.298	3.206	87.325
Réalisation (2)	-42.883	-59.891	-58.445	-55.441	-53.204	-85.328	87.000
(2) - (1)	-42.883	-54.335	-58.768	-56.752	-57.501	-88.534	-324
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	10.852	19.184	24.448	28.597	29.392	308.858
Réalisation (2)	-46.759	-66.766	-65.257	-67.698	-58.024	-148.651	314.888
(2) - (1)	-46.759	-77.618	-84.441	-92.145	-86.621	-178.044	6.030

* Calcul = nouveau mécanisme de solidarité nationale (hors assainissement) - ancienne intervention de solidarité nationale + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

L'impact budgétaire du remplacement de l'intervention de solidarité nationale est censé être nul en 2015 grâce au mécanisme de transition positif, le nouveau système octroyant, sans celui-ci, des montants moins importants à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale que l'ancien.

Dans les estimations, l'impact était globalement positif et était en constante augmentation à partir de 2016 car la nouvelle dotation évoluait plus vite que l'ancienne à cause de la liaison du nouveau mécanisme à la croissance réelle du PIB. Notons qu'en 2016, l'impact était négatif pour la *Région de Bruxelles-Capitale* car la croissance de la nouvelle dotation, bien que plus importante que l'ancienne, était insuffisante pour combler l'écart de départ.

En termes de réalisation, l'impact négatif réalisé en 2015 s'explique par un écart entre la clé IPP utilisée pour le calcul du mécanisme de transition (clé IPP fédéral de l'exercice d'imposition 2015 conformément à la LSF) et la clé utilisée pour le calcul du mécanisme de solidarité nationale (clé IPP total de l'exercice d'imposition 2014)⁸⁵.

De manière générale, contrairement à ce qui avait été estimé, l'impact du remplacement de l'intervention de solidarité nationale est négatif. Les erreurs de prévisions des paramètres (débouchant en particulier sur un écart entre la clé population et la clé IPP plus important qu'estimé) génèrent, par rapport aux estimations, une augmentation tant de la nouvelle dotation que de l'ancienne⁸⁶. Les écarts absolus entre ces dotations étant plus importants (et le mécanisme de transition étant non indexé), la croissance plus forte de la nouvelle dotation ne permet plus de rattraper les montants qui auraient été perçus avec l'ancienne dotation. En 2020, l'impact général est très négatif car contrairement à l'ancienne dotation, le nouveau mécanisme est lié à la croissance réelle et subit la chute du PIB de 2020 consécutive à la crise sanitaire.

⁸⁵ La clé IPP de l'exercice d'imposition 2015 est ainsi moins favorable que celle de l'exercice d'imposition 2014 pour la Région wallonne et surtout pour la Région de Bruxelles-Capitale.

⁸⁶ A l'exception du nouveau mécanisme pour la Région de Bruxelles-Capitale en 2015 qui est moins important qu'estimé à cause du montant de base et d'un écart clé population/clé IPP plus faibles qu'estimés.

Tableau 19. Impact budgétaire dû au remplacement de l'ancienne dotation « compétences transférées en 1993 et 2001⁸⁷ »*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	0	245	522	763	1.024	1.295	-6.445
Réalisation (2)	0	202	454	689	890	493	-6.318
(2) - (1)	0	-43	-68	-73	-134	-802	127
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	0	688	1.408	2.071	2.763	3.500	-18.055
Réalisation (2)	0	558	1.256	1.908	2.463	1.364	-17.486
(2) - (1)	0	-129	-152	-163	-300	-2.135	569
Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	0	-932	-1.930	-2.834	-3.786	-4.795	24.500
Réalisation (2)	0	-760	-1.710	-2.597	-3.353	-1.857	23.804
(2) - (1)	0	172	220	237	434	2.938	-696
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	0	0	0	0	0	0
Réalisation (2)	0	0	0	0	0	0	0
(2) - (1)	0	0	0	0	0	0	0

* Calcul = partie correspondante de la dotation résiduelle (hors coût budgétaire du vieillissement) - ancienne dotation « compétences transférées en 1993 et 2001 » + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Au total, pour l'ensemble des régions, en 2015, l'impact du remplacement de la dotation « compétences transférées en 1993 et 2001 » est nul. En effet, la dotation résiduelle évolue de la même manière que l'ancienne dotation, à savoir une liaison à l'indice des prix à la consommation et à 100% de la croissance réelle.

Après 2015, pour chacune des Régions, l'impact diffère. Ainsi, pour la *Région wallonne* et surtout pour la *Région de Bruxelles-Capitale*, l'impact devient positif car la nouvelle clé est plus favorable que l'ancienne. Pour la *Région flamande*, c'est l'inverse. En 2020, cette tendance est mitigée par la croissance négative suite à la crise sanitaire.

4.1.2. Communautés et Cocom

Dans cette sous-section, nous analysons l'impact budgétaire du remplacement des anciennes parts attribuées IPP, TVA et de la compensation de la redevance radio-télévision par les nouvelles parts attribuées IPP et TVA.

Le tableau suivant résume les impacts attendus pour chaque « ancien moyen » en comparant celui-ci avec les « nouveaux moyens » qui le remplacent. Comme pour les Régions, nous distinguons l'impact global initial (7^{ème} colonne du tableau), l'impact dû à une divergence dans l'évolution globale des « nouveaux » et des « anciens « moyens » (8^{ème} colonne du tableau) et enfin, l'impact dû à une divergence dans la répartition de ces moyens entre les entités (9^{ème} colonne du tableau)

⁸⁷ Agriculture, Agriculture et pêche, Recherche scientifique-agriculture, Commerce extérieur, Loi provinciale et communale.

Tableau 20. Impacts théoriquement attendus pour le remplacement des « anciens moyens » des Communautés et de la Cocom

Anciens moyens remplacés	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Nouveaux moyens	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Impact global initial	Impact de l'évolution globale si croissance réelle positive	Impact répartition par entité
Part attribuée IPP	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	IPP fédéral	Part attribuée IPP	Liaison à l'IPC et à 75% de la croissance réelle	IPP fédéral	Neutre	Négatif	Neutre si clé IPP avant régionalisation = clé IPP après régionalisation
Part attribuée TVA (moyens principaux)	Liaison à l'IPC, à la croissance du CAD et à 91% de la croissance réelle	Nombre d'élèves de 6-17 ans	Part attribuée TVA	Liaison à l'IPC, au CAD et à 91% de la croissance réelle	Nombre d'élèves de 6-17 ans	Neutre	Neutre	Neutre
		IPP fédéral	Part attribuée TVA (liaison à la croissance entre 2010 et 2015)					Cfr : positif Cfl : négatif
		IPP fédéral	Part attribuée IPP (liaison à la croissance entre 2007 et 2010)					Neutre si clé IPP avant régionalisation = clé IPP après régionalisation
Partie attribuée TVA (nouveaux moyens)	Liaison à l'IPC, à la croissance du CAD et à 91% de la croissance réelle	IPP fédéral	Part attribuée IPP	Liaison à l'IPC et à 75% de la croissance réelle	IPP fédéral	Neutre	Négatif (sauf si décroissance très importante du CAD)	Neutre si clé IPP avant régionalisation = clé IPP après régionalisation
Redevance radio-télévision	Liaison à l'IPC	Cfr : 35,68% Cfl : 64,32%	Part attribuée TVA	Liaison à l'IPC, à la croissance du CAD et à 91% de la croissance réelle	Nombre d'élèves de 6-17 ans	Neutre	Positif	Cfr : positif Cfl : négatif
Dotation spécifique Cocom	Liaison à l'IPC		Dotation spécifique Cocom	Liaison à l'IPC et à 82,5% de la croissance réelle		Neutre	Positif	
Neutralisation initiale globale			Mécanisme de transition	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Neutre	Neutre, négatif entre 2025 et 2034	Cfr : négatif Cfl : positif Cocom : neutre

Tableau 21. Impact budgétaire dû au remplacement des anciennes parts attribuées IPP, TVA et compensation de la redevance radio-télévision* par les nouvelles parts attribuées IPP, TVA
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	0	12.557	22.151	33.723	45.380	58.029	-149.502
Réalisation (2)	19.788	32.967	47.400	59.144	66.626	14.004	-119.061
(2) - (1)	19.788	20.410	25.249	25.421	21.246	-44.025	30.440
Communauté flamande							
Estimation lors des négociations (1)	0	-40.557	-82.446	-122.927	-165.514	-210.432	149.502
Réalisation (2)	-20.992	-49.063	-86.176	-115.987	-139.277	-2.711	119.061
(2) - (1)	-20.992	-8.506	-3.729	6.940	26.237	207.721	-30.440
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	0	644	1.373	1.974	2.610	3.280	
Réalisation (2)	0	391	970	1.477	1.932	-584	
(2) - (1)	0	-253	-403	-497	-678	-3.863	
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	-27.356	-58.923	-87.229	-117.525	-149.123	0
Réalisation (2)	-1.204	-15.705	-37.805	-55.366	-70.719	10.709	0
(2) - (1)	-1.204	11.651	21.118	31.864	46.806	159.833	0

* Calcul = nouvelles parts attribuées IPP et TVA⁸⁸ (hors assainissement et coût budgétaire du vieillissement) - anciennes parts attribuées IPP et TVA et compensation radio- télévision + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Hors déduction pour le personnel du centre fermé de Tongres⁸⁹, l'impact est censé être nul en 2015. Outre cette déduction (qui n'était pas prise en compte dans les estimations), l'impact observé en 2015 s'explique par l'écart entre la clé IPP utilisée pour le calcul du mécanisme de transition (clé IPP fédéral de l'exercice d'imposition 2015 conformément à la LSF) et la clé utilisée pour le calcul de la dotation IPP (clé IPP total de l'exercice d'imposition 2014)⁹⁰.

A partir de 2016, *l'impact global* devrait être négatif. En effet, la nouvelle part attribuée IPP n'est liée qu'à 75% de la croissance réelle alors que l'ancienne dotation IPP évoluait sur base de 100% de la croissance et que le refinancement TVA (dont une partie est désormais incluse dans la nouvelle dotation IPP) évoluait selon 91% de la croissance réelle et la croissance du CAD. Ceci explique pourquoi en 2020, suite à la croissance très négative, l'impact global devient positif. Notons qu'avant 2020, l'impact global est moins négatif qu'estimé à cause de la croissance du CAD moins importante que dans les estimations⁹¹.

Malgré cet impact négatif sur l'enveloppe globale, l'impact est positif pour la *Communauté française* car les montants liés à la correction de l'effet du « Turbo-Lambermont » entre 2010 et 2015 et à la redevance radio-télévision⁹² sont désormais répartis sur base de la clé « élèves », plus favorable que les clés utilisées

⁸⁸ Notons toutefois qu'on retire une toute petite partie de la dotation TVA qui correspond aux nouvelles compétences communautarisées (voir infra).

⁸⁹ La dotation TVA de la Communauté flamande est diminuée de 1,2 million EUR (montant 2015 ajusté annuellement à l'IPC). Cette réduction devait cesser lorsque les contrats du personnel fédéral restant dans l'institution prenaient fin, et au plus tard le 31 décembre 2018.

⁹⁰ La clé IPP de l'exercice d'imposition 2015 est ainsi moins (plus) favorable que celle de l'exercice d'imposition 2014 pour la Communauté française (flamande). Notons que cette différence de clé n'a aucun impact au niveau global.

⁹¹ A partir de 2018, la croissance du CAD réalisé est même négative.

⁹² Pour les montants liés à la redevance radio-télévision, l'impact est d'autant plus positif pour la Communauté française que l'impact est globalement positif (ainsi ces montants sont désormais liés à 91% de la croissance réelle alors qu'auparavant elle était liée uniquement à l'inflation).

auparavant (respectivement, clés IPP et clés fixées forfaitairement). Notons que le gain est plus positif qu'estimé lors des négociations pour la Communauté française car l'écart entre la clé élèves et la clé IPP est plus favorable qu'estimé pour celle-ci (sauf en 2020 où cet effet positif est mitigé par la croissance négative du PIB).

Quant à l'impact positif observé pour la *Cocom*, il s'explique par le fait que la part attribuée de l'IPP est désormais également liée à une partie de la croissance réelle du PIB à la place d'être uniquement indexée à l'indice des prix à la consommation comme c'était le cas avant la réforme. L'impact négatif en 2020 s'explique par la croissance très négative en 2020.

4.2. Financement des « nouvelles compétences »

L'impact du financement des nouveaux besoins engendrés par les « nouvelles compétences » sera d'abord analysé pour les Régions (4.2.1) avant d'être analysé pour les Communautés et la *Cocom* (4.2.2).

4.2.1. Régions

Dans cette sous-section, nous analysons l'impact budgétaire du financement de quatre compétences régionalisées : (i) les « dépenses fiscales », (ii) les « dépenses d'emploi », (iii) les recettes des infractions routières et les dépenses d'IBSR (-)⁹³ et (iv) les compétences résiduelles. La première catégorie est financée par la dotation dépenses fiscales et une partie des additionnels à l'IPP et les trois suivantes le sont globalement par les dotations emploi et résiduelle.

Notons que nous considérons également (v) le financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5^{ème} réforme de l'État et (vi) la partie du mécanisme de transition neutralisant l'impact pour les régions de la modification du financement des allocations familiales⁹⁴. Pour ces deux catégories, la méthodologie générale ne s'applique pas puisqu'il s'agit des résidus respectifs de la « dotation résiduelle » et du mécanisme de transition.

Le tableau suivant résume les impacts attendus pour chaque « nouvelle compétence » en comparant les nouveaux besoins engendrés avec les « nouveaux moyens » qui les financent. Nous distinguons l'impact global initial (7^{ème} colonne du tableau), l'impact dû à une divergence dans l'évolution globale des « nouveaux moyens » et des « nouveaux besoins (8^{ème} colonne du tableau) et enfin, l'impact dû à une divergence dans la répartition des moyens et des besoins entre les entités (9^{ème} colonne du tableau)

⁹³ Notons que ces compétences engendrent une dépense négative car d'une part, les recettes des infractions routières ne correspondent pas à un nouveau transfert de compétences matérielles et que certaines dépenses (IBSR) restent de compétence fédérale (Bayenet *et al.*, 2017, p.106).

⁹⁴ Les mécanismes de transition régional et communautaire couvrent les modifications qui ont eu lieu dans le financement des allocations familiales suite à la 6^{ème} réforme de l'État (Bayenet *et al.*, 2017, p.353). En effet, certaines institutions publiques finançaient jusqu'à lors les allocations familiales de leur personnel. Leur paiement est depuis passé (avant accords de la Sainte Emilie) aux Communautés et à la *Cocom*. Le fédéral, octroyant des moyens à ces dernières sur base de l'ensemble de la compétence des allocations familiales (en ce compris les allocations qui n'étaient précédemment déjà pas à sa charge), a instauré une contribution à charge de ces institutions publiques (qui ne s'acquittent dorénavant plus du financement des allocations familiales) de manière à garantir sa neutralité budgétaire. Cette contribution n'assurant, dans les faits, elle-même pas une neutralité budgétaire au sein des entités fédérées, elle a été compensée par le mécanisme de transition.

Tableau 22. Impacts théoriquement attendus pour le financement des « nouvelles compétences » des Régions

Anciens moyens remplacés	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition		Nouveaux moyens	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Impact global initial	Impact de l'évolution globale si croissance réelle positive	Impact répartition par entité
		Estim.	Observ.						
Dépenses fiscales	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	28,73%	28,90%	Centimes additionnels à l'IPP (40%)	Evolution IPP	Impôt-état	Neutre	Positif si élasticité supra-unitaire de l'IPP au PIB	RW : indéterminé (Estim. : positif ; Observ. : négatif) RBC : positif RF : négatif
		6,10%	5,46%	Dotations dépenses fiscales (60%)	Liaison à l'IPC et à 75% de la croissance réelle	IPP fédéral	Neutre		
Emploi+ droit de tirage du MET	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle, constant pour le droit de tirage du MET	RW : 34,51% RBC : 13,06% RF : 52,43%		Dotations emploi (79%)	Liaison à l'IPC et à 75% de la croissance réelle	IPP fédéral	Neutre	Négatif	RW : négatif RBC : négatif RF : positif
				Dotations résiduelle (11%-500 millions EUR)	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	RW : 41,37% RBC : 8,30% RF : 50,33%	Neutre	Neutre	RW : positif RBC : négatif RF : négatif
				Mécanisme de transition (10%)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Besoins	Neutre	Neutre, négatif entre 2025 et 2034	Neutre
Infractions routières et IBSR (-)	Liaison à l'IPC	RW : 20,61% RBC : 6,35% RF : 73,04%	Dotations emploi (-)	Liaison à l'IPC et à 75% de la croissance réelle	IPP fédéral	Neutre	Négatif	RW : négatif RBC : négatif RF : positif	
Autres compétences	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	RW : 36,09% RBC : 13,18% RF : 50,72%	Dotations résiduelle	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	RW : 41,37% RBC : 8,30% RF : 50,33%	Neutre	Neutre	RW : positif RBC : négatif RF : négatif	
Bâtiments transférés 5 ^{ème} réforme			Dotations résiduelle	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	RW : 41,37% RBC : 8,30% RF : 50,33%	Positif	Positif		
Modification financement allocations familiales			Mécanisme de transition	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Indéterminé car cela dépend des entités	Neutre, négatif entre 2025 et 2034		
Neutralisation initiale globale			Mécanisme de transition	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Neutre	Neutre, négatif entre 2025 et 2034	RW : négatif RBC : négatif RF : positif	

Tableau 23. Impact dû au financement des compétences liées aux dépenses fiscales*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	0	34	-279	-2.516	-1.610	51	-487
Réalisation (2)	1.215	-8.157	-13.470	-17.287	-15.737	17.767	19.616
(2) - (1)	1.215	-8.191	-13.192	-14.771	-14.127	17.716	20.102
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	0	3.891	8.756	12.725	16.998	21.650	-69.644
Réalisation (2)	3.479	1.157	4.706	8.014	12.033	19.020	-70.495
(2) - (1)	3.479	-2.734	-4.050	-4.711	-4.965	-2.630	-851
Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	0	-2.943	-8.687	-20.110	-21.619	-22.502	70.130
Réalisation (2)	-4.694	-16.343	-21.079	-21.603	-14.079	78.295	50.879
(2) - (1)	-4.694	-13.400	-12.392	-1.493	7.540	100.797	-19.252
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	982	-209	-9.901	-6.231	-801	0
Réalisation (2)	0	-23.342	-29.843	-30.876	-17.783	115.081	0
(2) - (1)	0	-24.325	-29.634	-20.975	-11.553	115.883	0

* Calcul = part correspondante des additionnels à l'IPP + neutralisation de la baisse de taux en RBC+ neutralisation de l'effet direct du tax shift fédéral + dotation « dépenses fiscales » (hors charges du vieillissement) - nouveaux besoins « dépenses fiscales » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources: LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

En 2015, l'impact budgétaire estimé du financement des nouvelles dépenses fiscales est nul. Quant à l'impact observé, il est globalement nul même si on observe de légers impacts au niveau des Régions prises individuellement. Ces derniers sont dus à l'imputation en 2015 de la correction pour la fixation du facteur d'autonomie qui a été calculée, conformément à la LSF, sur base des perceptions d'IPP effectives au 31 décembre 2016.

L'évolution de l'impact global dépend de la croissance des recettes⁹⁵ par rapport à celle des besoins qui, par hypothèse, sont liés à 100% de la croissance réelle du PIB. L'impact estimé est positif en 2016 et négatif les autres années. L'impact observé est négatif chaque année (à l'exception de l'année 2020 où la croissance du PIB est exceptionnellement négative). Notons que l'impact est plus négatif qu'estimé car sur l'ensemble de la période 2015-2019, l'élasticité de l'IPP par rapport au PIB est nettement moindre qu'estimée lors des négociations (voir supra).

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, on observe une dynamique particulière : l'impact est de plus en plus positif contrairement aux autres Régions. En effet, la clé « moyens » est plus favorable que la clé « besoins », ce qui est compensé par un mécanisme de transition négatif en 2015. Par la suite, la non-indexation du mécanisme de transition permet une croissance des recettes supérieure à celle des besoins.

⁹⁵ Pour rappel, les dépenses fiscales sont financées à 40% par la dotation « dépenses fiscales » (liaison à 75% de la croissance réelle) et à 60% par les additionnels à l'IPP.

Tableau 24. Impact budgétaire dû au financement des compétences liées à l'emploi, y compris le droit de tirage du MET* (milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	27.075	15.676	2.088	-7.765	-19.891	-32.171	367.587
Réalisation (2)	29.305	18.243	3.817	-12.202	-21.085	1.904	376.994
(2) - (1)	2.230	2.567	1.728	-4.437	-1.194	34.076	9.407
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	15.539	5.474	-2.419	-10.596	-18.654	-29.353	276.021
Réalisation (2)	22.531	6.869	-816	-9.147	-16.181	3.715	277.128
(2) - (1)	6.991	1.395	1.602	1.449	2.473	33.068	1.107
Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-42.614	-39.139	-38.395	-37.746	-36.172	-33.098	-171.637
Réalisation (2)	-51.835	-35.330	-28.736	-18.104	-16.643	5.440	-197.326
(2) - (1)	-9.221	3.809	9.659	19.642	19.529	38.538	-25.689
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	-17.988	-38.725	-56.107	-74.718	-94.622	471.971
Réalisation (2)	0	-10.217	-25.735	-39.453	-53.909	11.059	456.796
(2) - (1)	0	7.771	12.989	16.654	20.809	105.682	-15.175

* Calcul = part correspondante des dotations « emploi » et « résiduelle » (hors assainissement et charges du vieillissement) - nouveaux besoins « emploi » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

En 2015, l'impact dû au financement des compétences liées à l'emploi est positif pour la *Région wallonne* et la *Région de Bruxelles-Capitale* en raison du mécanisme de transition. Ainsi, la clé « besoins » est surestimée dans le cadre du mécanisme de transition pour ces entités. Dans les réalisations, on observe un écart entre la clé IPP utilisée pour le calcul du mécanisme de transition (clé IPP fédéral de l'exercice d'imposition 2015 conformément à la LSF) et la clé utilisée pour le calcul de la dotation emploi (clé IPP total de l'exercice d'imposition 2014)⁹⁶, ce qui génère un impact en 2015 plus positif que celui estimé lors des négociations.

A partir de 2016, l'impact pour la *Région wallonne* et la *Région de Bruxelles-Capitale* diminue et devient progressivement négatif car les besoins (liaison à 100% de la croissance réelle du PIB) augmentent plus vite que la dotation emploi (liaison à 75% de la croissance réelle du PIB). Cet impact négatif est renforcé par le fait que 10% des compétences sont financées via le mécanisme de transition qui est maintenu constant.

La dynamique est totalement inversée pour la *Région flamande* vu qu'en l'absence de mécanisme de transition, elle recevrait plus que ses besoins. Son impact budgétaire estimé et réalisé est néanmoins négatif en 2015 car sa clé « besoins » a été sous-estimée. Sur les premières années, l'impact négatif se réduit en raison de la non-indexation du mécanisme de transition et d'un écart initial entre les recettes et les besoins suffisamment important.

La dynamique s'inverse en 2020 suite à la croissance exceptionnellement négative.

⁹⁶ La clé IPP de l'exercice d'imposition 2015 est ainsi moins favorable que celle de l'exercice d'imposition 2014 pour la Région wallonne et surtout pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Tableau 25. Impact budgétaire dû à la compensation des recettes des infractions routières et des dépenses de l'IBSR qui restent de compétence fédérale*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	-29.428	-30.634	-31.907	-33.131	-34.319	-35.592	-12.287
Réalisation (2)	-29.576	-30.278	-31.244	-31.956	-32.957	-29.645	-13.595
(2) - (1)	-148	356	663	1.175	1.361	5.947	-1.308
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	-14.938	-15.275	-15.815	-16.229	-16.693	-17.053	-10.693
Réalisation (2)	-15.378	-15.165	-15.622	-15.968	-16.304	-15.478	-11.276
(2) - (1)	-440	110	193	261	389	1.576	-582
Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	44.366	42.846	41.198	39.984	38.627	37.091	22.981
Réalisation (2)	44.954	43.535	42.131	40.721	39.524	46.271	24.871
(2) - (1)	588	689	933	737	897	9.180	1.890
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	-3.063	-6.524	-9.376	-12.384	-15.555	0
Réalisation (2)	0	-1.908	-4.735	-7.203	-9.737	1.148	0
(2) - (1)	0	1.155	1.789	2.173	2.647	16.703	0

* Calcul = part correspondante de la dotation « emploi » (terme négatif hors assainissement et charges du vieillissement) - nouveaux besoins « infractions routières et IBSR » (montants négatifs « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

En 2015, l'impact dû à la compensation des recettes des infractions routières et des dépenses de l'IBSR qui restent de compétence fédérale est négatif pour la *Région wallonne* et la *Région de Bruxelles-Capitale* car les besoins sont supérieurs aux recettes. Cela est dû au fait que la clé « besoins » qui s'applique aux dépenses (négatives) est inférieure à la clé « IPP » qui est appliquée aux recettes (négatives) pour ces entités.

A partir de 2016, l'impact est de plus en plus négatif pour ces deux entités car les recettes négatives (montants liés à 75% de la croissance réelle du PIB) évoluent plus vite que les besoins négatifs (montants uniquement indexés à l'IPC).

On observe la même dynamique d'évolution plus rapide des recettes négatives que les besoins négatifs pour la *Région flamande*. Néanmoins, elle démarre en 2015 d'un impact positif car sa clé « besoins » est supérieure à la clé « IPP ».

Notons que la dynamique s'inverse en 2020 suite à la croissance exceptionnellement négative.

Tableau 26. Impact budgétaire dû au financement des autres compétences régionalisées^{97*}
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	2.427	2.683	2.958	3.209	3.472	3.746	-4.217
Réalisation (2)	2.427	2.639	2.905	3.152	3.363	2.946	-4.217
(2) - (1)	0	-44	-54	-57	-109	-800	0
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	-697	-935	-1.190	-1.423	-1.667	-1.921	5.451
Réalisation (2)	-697	-894	-1.139	-1.368	-1.563	-1.177	5.451
(2) - (1)	0	41	51	55	103	744	0
Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-1.730	-1.748	-1.768	-1.786	-1.805	-1.825	-1.234
Réalisation (2)	-1.730	-1.746	-1.765	-1.784	-1.800	-1.769	-1.234
(2) - (1)	0	3	3	2	5	56	0
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	0	0	0	0	0	0
Réalisation (2)	0	0	0	0	0	0	0
(2) - (1)	0	0	0	0	0	0	0

* Calcul = part correspondante de la dotation « résiduelle » (hors charges du vieillissement) - nouveaux besoins « autres compétences régionales » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

L'impact total pour l'ensemble des Régions sur l'ensemble de la période est nul car les besoins évoluent de la même façon que la dotation « résiduelle », à savoir en fonction de 100% de la croissance réelle.

Pour chacune des Régions, l'impact est non nul car la clé de répartition de la dotation résiduelle est plus favorable que la clé « besoins » pour la Région wallonne et moins favorable pour les deux autres Régions. Par ailleurs, la clé « besoins » utilisée dans le cadre du mécanisme de transition est surestimée pour la Région wallonne, ce qui renforce l'impact positif et sous-estimée pour les deux autres Régions, ce qui renforce l'impact négatif. L'impact se creuse légèrement chaque année sauf en 2020 suite à la croissance négative.

Tableau 27. Impact budgétaire dû au financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5^{ème} réforme de l'État*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	2.069	2.148	2.234	2.312	2.393	2.479
Réalisation (2)	2.069	2.135	2.217	2.294	2.360	2.230
(2) - (1)	0	-14	-16	-17	-33	-249
Région de Bruxelles-Capitale						
Estimation lors des négociations (1)	415	431	448	464	480	497
Réalisation (2)	415	428	445	460	473	447
(2) - (1)	0	-3	-3	-4	-7	-50
Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	2.517	2.613	2.717	2.812	2.912	3.015
Réalisation (2)	2.517	2.597	2.697	2.791	2.871	2.713
(2) - (1)	0	-16	-20	-21	-41	-303
Total						
Estimation lors des négociations (1)	5.000	5.192	5.399	5.588	5.785	5.991
Réalisation (2)	5.000	5.160	5.359	5.546	5.704	5.390
(2) - (1)	0	-33	-40	-42	-81	-601

* Calcul = part correspondante de la dotation « résiduelle » (hors charges du vieillissement)

⁹⁷ Fonds des calamités agricoles, Fonds des calamités et bien-être animal, Politique des grandes villes et fonds de participation (accompagnement aux starters et compensation aux indépendants pour travaux publics), BIRB, FRCE et dépenses de personnel.

L'impact dû au financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5^{ème} réforme de l'État s'élève globalement à 5 millions EUR en 2015 et est inclus dans la dotation « résiduelle ». Il est donc réparti entre les Régions sur base d'une clé forfaitaire et évolue ensuite sur base de 100% de la croissance réelle du PIB. Notons que le montant diminue en 2020 suite à la croissance négative du PIB.

Tableau 28. Impact budgétaire dû à la modification du financement des allocations familiales*
(milliers EUR)

	2015-2020	Dont mécanisme de transition
Région wallonne		
Estimation lors des négociations (1)	0	0
Réalisation (2)	-192	-192
(2) - (1)	-192	-192
Région de Bruxelles-Capitale		
Estimation lors des négociations (1)	0	0
Réalisation (2)	631	631
(2) - (1)	631	631
Total		
Estimation lors des négociations (1)	0	0
Réalisation (2)	439	439
(2) - (1)	439	439

* Calcul = part correspondante du mécanisme de transition
Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Dans les réalisations, on observe un léger impact dû au financement des allocations familiales pour les Régions qui n'était pas prévu lors des négociations et est repris dans le mécanisme de transition. L'impact est négatif pour la *Région wallonne* et positif pour la *Région de Bruxelles-Capitale*.

4.2.2. Communautés et Cocom

Dans cette sous-section, nous analysons l'impact budgétaire du financement du transfert de sept groupes de compétences aux Communautés et à la Cocom, à savoir (i) les allocations familiales, (ii) les soins aux personnes âgées, (iii) les autres soins de santé et l'aide aux personnes, (iv) les infrastructures hospitalières, (v) les maisons de justice, (vi) les Pôles d'attraction interuniversitaires et (vii) les autres compétences communautarisées.

Le tableau suivant résume les impacts attendus pour chaque « nouvelle compétence » en comparant les nouveaux besoins engendrés avec les « nouveaux moyens » qui les financent. Nous distinguons l'impact global initial (7^{ème} colonne du tableau), l'impact dû à une divergence dans l'évolution globale des « nouveaux moyens » et des « nouveaux besoins (8^{ème} colonne du tableau) et enfin, l'impact dû à une divergence dans la répartition des moyens et des besoins entre les entités (9^{ème} colonne du tableau).

Tableau 29. Impacts théoriquement attendus pour le financement des « nouvelles compétences » des Communautés et de la Cocom

Anciens moyens remplacés	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Nouveaux moyens	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Impact global initial	Impact de l'évolution globale si croissance réelle positive	Impact répartition par entité
Allocations familiales	Liaison à l'IPC, à 100% de la croissance réelle et à la population de 0 à 18 ans	Cfr : 33,62% Cfl : 54,20% Cocom : 12,18%	Dotations allocations familiales	Liaison à l'IPC, à 25% de la croissance réelle du PIB/habitant et à la population de 0 à 18 ans ⁹⁸	Population de 0 à 18 ans	Négatif ⁹⁹	Positif	Cfr : négatif Cfl : positif Cocom : négatif
Modification financement allocations familiales			Mécanisme de transition	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Indéterminé car cela dépend des entités	Neutre, négatif à partir de 2025	/
Soins aux personnes âgées	Liaison à l'IPC, à 100% de la croissance réelle du PIB/habitant et à la population de plus de 80 ans	Cfr : 30,73% Cfl : 61,98% Cocom : 7,29%	Dotations soins aux personnes âgées	Liaison à l'IPC, à 82,5% de la croissance réelle du PIB/habitant et à la population de plus de 80 ans	Population de plus de 80 ans	Positif ¹⁰⁰	Négatif	Cfr : négatif Cfl : négatif Cocom : positif
		Cfr : -1,48% Cocom : +1,48%	Mécanisme de transition (Passage des institutions bruxelloises à un statut bi-communautaire)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Besoins	Neutre	Négatif	Neutre
Soins de santé et aide aux personnes	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	Cfr : 34,83% Cfl : 61,66% Cocom : 3,51%	Dotations autres soins de santé et aide aux personnes	Liaison à l'IPC, à 82,5% de la croissance réelle	Cfr : 30,02% Cfl : 54,99% Cocom : 14,99%	Positif (moyens > besoins)	Négatif	Cfr : négatif Cfl : négatif Cocom : positif
		Cfr : -3,65% Cocom : +3,65%	Mécanisme de transition (Passage des institutions bruxelloises à un statut bi-communautaire)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Besoins	Neutre	Négatif	Neutre

⁹⁸ La LSF prévoit également qu'une partie de l'enveloppe bien-être puisse être affectée à la majoration des dotations accordées aux Entités en cas d'augmentation significative du taux de participation des jeunes dans l'enseignement supérieur.

⁹⁹ Cet écart provient du fait que la clé utilisée pour calculer la part de la Communauté germanophone dans les recettes est supérieure à la clé « besoins ».

¹⁰⁰ Cet écart provient du fait que la clé utilisée pour calculer la part de la Communauté germanophone dans les recettes est inférieure à la clé « besoins ».

Infrastructures hospitalières	Montant cumulatif fixé en termes réels	Cfr : 34,19% Cfl : 58,07% Cocom : 7,73%	Dotation infrastructures hospitalières (nouveaux besoins)	Liaison à l'IPC, à 82,5% de la croissance réelle	Population	Négatif ¹⁰¹	Négatif	Cfr : négatif Cfl : négatif Cocom : positif
			Déduction dotation (charges du passé)	Indéterminé	Indéterminé	Neutre si bonne estimation des charges du passé	Neutre si bonne estimation des charges du passé	Neutre si bonne estimation des charges du passé
Maisons de justice	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	Cfr :51,42% Cfl :48,58%	Dotation maisons de justice	Liaison à l'IPC	Cfr :40,08% Cfl :59,92%	Négatif (moyens < besoins)	Négatif	Cfr : négatif Cfl : positif
Pôles d'attraction interuniversitaires	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	Cfr :44% Cfl :56%	Dotation (PAI)	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	Besoins	Neutre	Neutre	Neutre
Autres compétences Cf et Cfl	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle ¹⁰²	Cfr :36,51% CF :3,67% Cfl :63,49%	Partie attribuée TVA (Cfr, Cfl)	Liaison à l'IPC, au CAD et à 91% de la croissance réelle	Nombre d'élèves de 6-17 ans	Neutre	Dépend de l'évolution du CAD	Cfr : positif Cfl : négatif
			Mécanisme de transition (Cocom)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Neutre	Négatif	
Neutralisation initiale globale			Mécanisme de transition	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Négatif ¹⁰³	Neutre, négatif à partir de 2025	Cfr : positif Cfl : positif Cocom : négatif

¹⁰¹ Cet écart provient du fait que la clé utilisée pour calculer la part de la Communauté germanophone dans les recettes est supérieure à la clé « besoins ».

¹⁰² Sauf pour le FESC qui évolue sur base de l'IPC et de la population de moins de 12 ans.

¹⁰³ Négatif pour les soins de santé et l'aide aux personnes, positif pour les maisons de justice, indéterminé pour les infrastructures hospitalières (en fonction des charges du passé). Notons qu'une mauvaise estimation des charges du passé pour les hôpitaux ne sera pas compensée via le mécanisme de transition.

Tableau 30. Impact budgétaire dû au financement des allocations familiales*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	-3.593	1.845	8.572	13.098	18.114	23.667	48.519
Réalisation (2)	-7.554	-4.944	730	5.102	9.851	-29.005	45.160
(2) - (1)	-3.962	-6.789	-7.842	-7.996	-8.263	-52.672	-3.359
Communauté flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-5.396	7.929	23.560	35.708	48.935	63.165	-79.394
Réalisation (2)	53	7.945	21.514	32.864	43.945	-21.997	-73.453
(2) - (1)	5.449	16	-2.046	-2.844	-4.990	-85.162	5.942
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	-1.368	-163	1.580	2.566	3.793	5.248	30.876
Réalisation (2)	-1.161	-863	800	1.964	3.393	-11.314	28.320
(2) - (1)	207	-701	-780	-602	-400	-16.562	-2.556
Total							
Estimation lors des négociations (1)	-10.357	9.611	33.712	51.372	70.841	92.080	0
Réalisation (2)	-8.663	2.138	23.045	39.930	57.188	-62.316	27
(2) - (1)	1.694	-7.473	-10.667	-11.442	18.114	23.667	27

* Calcul = dotation « allocations familiales » - nouveaux besoins « allocations familiales » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition¹⁰⁴

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

En 2015, l'impact global dû au financement des allocations familiales est négatif car les besoins sont supérieurs aux recettes *pour les trois entités concernées*. Cet écart provient du fait que la clé utilisée pour calculer la part de la Communauté germanophone dans les recettes est supérieure à la clé « besoins ». L'impact réalisé reprend également une partie du mécanisme de transition due à la modification du financement des allocations familiales qui n'était pas prévue lors des estimations (portée à -4.526 milliers EUR pour la Communauté française et 4.553 milliers EUR pour la Communauté flamande).

A partir de 2016, l'impact global devient positif et ne cesse d'augmenter car les besoins évoluent moins vite que la dotation « allocations familiales » qui est liée à 25% de la croissance réelle du PIB par habitant, en plus de la population âgée de 0 à 18 ans (alors que les besoins ne sont liés qu'à la population de 0 à 18 ans). En 2020, l'impact est négatif à cause de la croissance très négative.

¹⁰⁴ Y compris la compensation pour les entités qui participent au budget des allocations familiales à travers le paiement d'une cotisation alors qu'avant, ils payaient directement les allocations familiales à leur personnel.

Tableau 31. Impact budgétaire dû au financement des soins aux personnes âgées*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	131	-2.067	-4.638	-6.323	-8.301	-10.574	5.574
Réalisation (2)	392	498	-279	-697	-1.421	11.854	-46.153
(2) - (1)	261	2.565	4.359	5.626	6.880	22.428	-51.727
Communauté flamande							
Estimation lors des négociations (1)	265	-6.064	-13.581	-19.695	-26.607	-33.980	30.579
Réalisation (2)	831	-3.628	-11.022	-17.432	-24.041	12.770	34.479
(2) - (1)	567	2.435	2.559	2.263	2.566	46.750	3.900
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	31	395	586	810	1.213	1.653	-36.154
Réalisation (2)	118	-445	-1.385	-2.220	-2.897	1.831	11.674
(2) - (1)	86	-840	-1.971	-3.030	-4.111	178	47.827
Total							
Estimation lors des négociations (1)	427	-7.736	-17.634	-25.209	-33.694	-42.901	0
Réalisation (2)	1.341	-3.575	-12.686	-20.350	-28.359	26.455	0
(2) - (1)	914	4.161	4.947	4.859	5.335	69.356	0

* Calcul = dotation « soins aux personnes âgées » (hors charges du vieillissement) - nouveaux besoins « soins aux personnes âgées » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

En 2015, l'impact total pour les trois entités du financement des soins aux personnes âgées est positif car les besoins sont inférieurs aux recettes pour les trois entités concernées. Cet écart provient essentiellement du fait que la clé utilisée pour calculer la part de la Communauté germanophone dans les recettes est inférieure à la clé « besoins ».

A partir de 2016, globalement, l'impact devient négatif et ne cesse de diminuer car les besoins évoluent plus vite que la dotation « soins aux personnes âgées » qui n'est liée qu'à 82,5% de la croissance réelle du PIB par habitant (contre 100% pour les besoins), en plus de la population âgée de plus de 80 ans. L'année 2020 représente une exception en raison de la croissance très négative du PIB.

Cette dynamique s'observe pour la *Communauté française* et la *Communauté flamande*. À l'inverse, dans les estimations, la *Cocom* génère une dynamique de surplus due au mécanisme de transition (négatif¹⁰⁵) qui ne suit pas l'évolution des besoins, mais reste constant. Dans les réalisations, le surplus de la *Cocom* disparaît à partir de 2016 puisque toutes les institutions bruxelloises uni-communautaires francophones sont passées, entre 2013 et 2015, à un statut bi-communautaire. En conséquence, certains besoins estimés pour la Communauté française en 2013 sont passés en 2015 à charge de la *Cocom*, entraînant une hausse du mécanisme de transition (qui devient même positif). Cette modification ne lui permettant plus de bénéficier d'un rapport besoins/moyens favorable, elle se retrouve ainsi avec une dynamique de déficit, comme les autres entités.

Notons, par ailleurs, que, suite à ce changement, le mécanisme de transition devient négatif pour la *Communauté française*, ce qui lui permet, grâce à la non-indexation du mécanisme, de générer un surplus en 2016.

¹⁰⁵ En effet, pour assurer la neutralité budgétaire en 2015, le mécanisme de transition transfère une partie des recettes des entités dont la clé population est plus favorable que la clé « besoins » (*Cocom*) vers les autres (*Communautés française et flamande*).

Tableau 32. Impact budgétaire dû au financement des autres soins de santé et de l'aide aux personnes*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	0	-2.203	-4.589	-6.670	-8.815	-11.035	28.239
Réalisation (2)	20	-814	-1.812	-2.909	-4.129	-1.793	-1.713
(2) - (1)	20	1.388	2.777	3.761	4.686	9.243	-29.952
Communauté flamande							
Estimation lors des négociations (1)	0	-3.359	-7.082	-10.389	-13.871	-17.539	34.225
Réalisation (2)	0	-2.093	-4.408	-6.526	-8.621	-189	34.225
(2) - (1)	0	1.266	2.674	3.863	5.250	17.351	0
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	0	4.357	8.910	13.134	17.436	21.838	-99.846
Réalisation (2)	-20	2.559	4.879	7.349	9.656	6.771	-69.893
(2) - (1)	-20	-1.798	-4.032	-5.785	-7.780	-15.067	29.952
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	-1.206	-2.761	-3.926	-5.250	-6.737	-37.382
Réalisation (2)	0	-349	-1.341	-2.086	-3.094	4.790	-37.382
(2) - (1)	0	857	1.420	1.840	2.156	11.527	0

* Calcul = dotation « soins de santé/aide aux personnes » (hors charges du vieillissement) - nouveaux besoins « soins de santé/aide aux personnes » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

En 2015, l'impact budgétaire dû au financement des « autres soins de santé » devait être neutre selon les estimations effectuées lors des négociations. Un faible écart est néanmoins réalisé pour la *Communauté française* et la *Cocom*, engendré par la différence entre le montant pris en compte dans les recettes et les besoins pour la correction pour les institutions passées au statut-bi communautaire à Bruxelles.

A partir de 2016, un impact apparaît car les recettes évoluent différemment des besoins. Ainsi, la dotation « soins de santé » évolue en fonction de 82,5% de la croissance réelle du PIB tandis que les besoins évoluent sur base de 100% de la croissance réelle. Globalement, l'impact est de plus en plus négatif (à l'exception de 2020 où il est positif à cause de la croissance du PIB).

L'impact diffère selon les entités. Ainsi, l'impact est de plus en plus négatif pour *les Communautés française et flamande* et de plus en plus positif pour la *Cocom*. Cette différence s'explique par les divergences dans l'évolution des clés populations (en augmentation pour Bruxelles et en diminution pour les autres) ainsi que dans la dynamique engendrée par la non-indexation du mécanisme de transition (négatif pour la *Cocom*).

Tableau 33. Impact budgétaire dû au financement des infrastructures hospitalières*
(milliers EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	8	757	501	174	-324	-15.935
Réalisation (2)	-128.858	-141.426	-140.176	-122.125	-143.716	-32.507
(2) - (1)	-128.867	-142.184	-140.677	-122.299	-143.393	-16.571
Communauté flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-2	6.549	11.299	15.703	19.777	18.535
Réalisation (2)	-218.859	-168.181	-128.182	-104.636	-157.136	37.311
(2) - (1)	-218.857	-174.730	-139.481	-120.339	-176.913	18.777
Cocom						
Estimation lors des négociations (1)	-6	1.360	2.442	3.484	4.478	-2.587
Réalisation (2)	-29.144	-28.576	-35.215	-31.675	-42.656	-5.853
(2) - (1)	-29.138	-29.936	-37.657	-35.160	-47.134	-3.266
Total						
Estimation lors des négociations (1)	0	8.667	14.242	19.362	23.932	13
Réalisation (2)	-376.861	-338.183	-303.573	-258.436	-343.508	-1.048
(2) - (1)	-376.861	-346.850	-317.815	-277.798	-367.440	-1.061

* Calcul = dotation « infrastructures hospitalières » (hors charges du vieillissement) - nouveaux besoins « infrastructures hospitalières » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Les compétences pour les infrastructures hospitalières A1 et A3 sont transférées aux Communautés et à la Cocom à partir de 2016. Pour rappel, à l'instar des autres transferts de compétences, ces entités perçoivent donc des moyens en vue de financer les nouvelles dépenses auxquelles elles doivent faire face, y inclus les charges de la dette pour les dépenses d'investissement réalisées avant 2016. Etant donné que la liquidation de ces dernières reste à charge du fédéral, les moyens octroyés aux Communautés et à la Cocom sont réduits de ces « charges du passé ».

Dans les estimations, l'impact budgétaire total pour l'ensemble des Entités est nul en 2016 car les recettes devaient correspondre aux besoins. Le léger impact pour chacune s'explique par le fait que la clé de répartition des charges du passé diffère de la clé « besoins » utilisée pour le calcul du mécanisme de transition. A partir de 2017, l'impact estimé devient positif car les recettes augmentent plus vite que les besoins, ce qui s'explique surtout par le fait que les charges du passé sont de moins en moins négatives.

Dans les réalisations, l'impact est très négatif dès 2016 à cause de la sous-estimation des charges du passé. Dès lors, les moyens finaux sont nettement insuffisants pour couvrir les nouveaux besoins. » (la dotation est même négative pour certaines années)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Précisons que nous raisonnons en comptabilité budgétaire (comptabilité de caisse). En comptabilité SEC (comptabilité d'exercice), l'impact négatif serait moindre car les amortissements de la dette n'affectent pas le solde SEC.

Tableau 34. Impact budgétaire dû au financement des maisons de justice*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	0	-348	-722	-1.059	-1.411	-1.779	9.844
Réalisation (2)	0	-314	-707	-1.074	-1.411	-791	9.844
(2) - (1)	0	34	15	-15	0	988	0
Communauté flamande							
Estimation lors des négociations (1)	0	344	714	1.047	1.396	1.759	-9.746
Réalisation (2)	0	311	700	1.063	1.373	760	-9.746
(2) - (1)	0	-33	-14	16	-23	-999	0
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	-4	-8	-12	-16	-20	98
Réalisation (2)	0	-3	-7	-11	-38	-31	98
(2) - (1)	0	1	1	1	-22	-11	0

* Calcul = dotation « maisons de justice » - nouveaux besoins « maisons de justice » (montants « théoriques » à politique inchangée) + partie correspondante du mécanisme de transition

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

En 2015, l'impact budgétaire du financement des compétences en matière de maisons de justice est nul car les recettes correspondent exactement aux besoins.

A partir de 2016, l'impact global devient légèrement négatif car les besoins (liaison à 100% de la croissance réelle) évoluent plus vite que la dotation maisons de justice (liaison uniquement à l'IPC). Pour la *Communauté française*, l'impact est encore plus négatif à cause du mécanisme de transition (sans lequel l'impact budgétaire était négatif en 2015) qui, contrairement aux besoins, est maintenu constant sur la période. Au contraire, l'impact est positif pour la *Communauté flamande* car le mécanisme de transition réduisait ses moyens.

Tableau 35. Impact budgétaire dû au financement des Pôles d'attraction interuniversitaires*
(milliers EUR)

	2018-2020
Communauté française	
Estimation lors des négociations (1)	0
Réalisation (2)	0
(2) - (1)	0
Communauté flamande	
Estimation lors des négociations (1)	0
Réalisation (2)	0
(2) - (1)	0
Total	
Estimation lors des négociations (1)	0
Réalisation (2)	0
(2) - (1)	0

* Calcul = dotation « Pôles d'attraction interuniversitaires » - nouveaux besoins « Pôles d'attraction interuniversitaires » (montants « théoriques » à politique inchangée)

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Les Pôles d'attraction interuniversitaires (PAI) ne sont transférés aux Communautés française et flamande qu'à partir de 2018. En 2018, l'impact dû au financement des PAI est nul car les recettes sont égales aux besoins. Au-delà de 2018, l'impact est également nul étant donné que les recettes évoluent de la même façon que les besoins (à savoir selon l'IPC et 100% de la croissance réelle).

Tableau 36. Impact budgétaire dû au financement des autres compétences communautarisées¹⁰⁷ *
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	0	1.141	2.364	3.455	4.579	5.708	-11.163
Réalisation (2)	0	586	818	714	-97	-6.750	-10.932
(2) - (1)	0	-555	-1.546	-2.741	-4.676	-12.458	231
Communauté flamande							
Estimation lors des négociations (1)	0	323	876	1.540	2.359	3.255	11.147
Réalisation (2)	0	47	469	817	1.151	-410	10.916
(2) - (1)	0	-275	-406	-723	-1.208	-3.665	-231
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	0	-1	-1	-2	-2	-3	16
Réalisation (2)	0	-1	-1	-2	-2	-1	16
(2) - (1)	0	0	0	0	0	2	0
Total							
Estimation lors des négociations (1)	0	1.463	3.238	4.993	6.936	8.960	0
Réalisation (2)	0	633	1.286	1.529	1.052	-7.161	0
(2) - (1)	0	-830	-1.952	-3.464	-5.884	-16.121	0

* Calcul = partie correspondante du mécanisme de transition + partie correspondante de la dotation TVA¹⁰⁸ - nouveaux besoins « autres compétences communautarisées » (montants « théoriques » à politique inchangée)

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Concernant les autres compétences communautarisées, les recettes correspondent aux besoins en 2015, l'impact budgétaire est donc nul.

Dans les estimations, à partir de 2016, l'impact est positif et ne cesse de croître pour les Communautés française et flamande car les recettes (liées à la dotation TVA) augmentent plus vite que les besoins (liés à 100% à la croissance économique réelle¹⁰⁹).

Dans les réalisations, l'impact global pour les deux Communautés commence à diminuer à partir de 2019 à cause de la diminution du CAD (sur base duquel évolue la dotation TVA, en plus de 91% de la croissance réelle). Pour la Communauté flamande, l'impact continue à augmenter car la clé « élèves » lui est de plus en plus favorable. Ce qui explique que l'impact commence à diminuer à partir de 2018 pour la Communauté française et devient même négatif en 2019.

Pour la Cocom, l'impact devient négatif car les besoins augmentent plus vite que les recettes. En effet, ces compétences sont financées via le mécanisme de transition, qui est maintenu constant.

Notons que l'impact est négatif pour toutes les entités en 2020 à cause de la croissance très négative du PIB.

¹⁰⁷ Protection de la jeunesse, FIPI (Fonds d'impulsion à la politique des immigrés) et FEI (Fonds européen d'intégration), projets globaux et premiers emplois et interruption de carrière.

¹⁰⁸ Il s'agit de l'écart, à partir de 2016, pour les Communautés française et flamande, entre le montant « besoins » pour 2015 lié à la dotation TVA et le montant 2015 lié à l'évolution du mécanisme de transition.

¹⁰⁹ Sauf pour le FESC qui évolue sur base de la population de 12 ans et moins.

4.3. Refinancement de Bruxelles (second volet)

Cette sous-section est consacrée à l'analyse de l'impact budgétaire du second volet de refinancement de Bruxelles.

Rappelons que ce 2^{ème} volet de refinancement vise à compenser la Région de Bruxelles-Capitale pour la perte de revenus d'impôts liée à la présence de fonctionnaires internationaux (qui sont exonérés d'impôt) et de navetteurs (dont les impôts sont attribués aux Régions wallonne et flamande). Le refinancement pour ce dernier provient des autres Régions tandis que le premier vient du Fédéral.

L'impact budgétaire du 2^{ème} volet de refinancement de Bruxelles (dotations « navetteurs » et « fonctionnaires internationaux ») est repris dans le tableau suivant.

Tableau 37. Impact budgétaire du 2^{ème} volet de refinancement de Bruxelles
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	-17.796	-18.243	-16.396	-16.347	-16.341	-16.393
Réalisation (2)	-17.605	-18.122	-16.334	-16.540	-16.838	-16.980
(2) - (1)	191	121	63	-193	-497	-586
Région de Bruxelles-Capitale						
Estimation lors des négociations (1)	223.000	226.994	209.019	212.090	215.255	218.521
Réalisation (2)	223.000	227.132	209.586	212.980	215.414	216.682
(2) - (1)	0	139	567	890	159	-1.839
Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-30.204	-30.757	-27.604	-27.653	-27.659	-27.607
Réalisation (2)	-30.395	-30.878	-27.666	-27.460	-27.162	-27.020
(2) - (1)	-191	-121	-63	193	497	586
Total						
Estimation lors des négociations (1)	175.000	177.994	165.019	168.090	171.255	174.521
Réalisation (2)	175.000	178.132	165.586	168.980	171.414	172.682
(2) - (1)	0	139	567	890	159	-1.839

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Pour les Régions wallonne et flamande, les différences par rapport aux estimations proviennent d'une mauvaise estimation de la clé « navetteurs ». Cette clé n'a aucun impact sur le montant de la dotation « navetteurs » pour la Région de Bruxelles-Capitale qui est fixé nominalement.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, la dotation « fonctionnaires internationaux » est plus élevée par rapport aux estimations à cause de l'inflation plus importante qu'estimée entre 2016 et 2018.

4.4. Participation à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement

Cette sous-section section présente l'impact isolé de la participation budgétaire des entités fédérées à l'assainissement et aux charges du vieillissement. Celui-ci est repris dans le tableau suivant.

Tableau 38. Impact budgétaire de la contribution de responsabilisation pension et de la participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	-269.634	-544.309	-571.555	-596.062	-621.798	-648.871
Réalisation (2)	-269.624	-542.746	-567.319	-590.103	-609.823	-559.040
(2) - (1)	10	1.563	4.237	5.959	11.976	89.830
Région de Bruxelles-Capitale						
Estimation lors des négociations (1)	-87.608	-178.926	-188.796	-197.784	-207.077	-216.646
Réalisation (2)	-87.010	-176.600	-185.492	-192.537	-199.198	-185.172
(2) - (1)	598	2.325	3.304	5.247	7.880	31.474
Communauté + Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-836.765	-1.623.630	-1.730.816	-1.824.767	-1.924.088	-2.029.244
Réalisation (2)	-844.161	-1.641.620	-1.741.006	-1.835.376	-1.918.219	-1.708.029
(2) - (1)	-7.396	-17.990	-10.190	-10.609	5.869	321.215
Dont Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-521.727	-1.060.963	-1.111.351	-1.156.162	-1.203.593	-1.254.043
Réalisation (2)	-526.933	-1.073.853	-1.122.281	-1.168.981	-1.207.141	-1.117.795
(2) - (1)	-5.206	-12.890	-10.930	-12.820	-3.547	136.248
Dont Communauté flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-315.037	-562.667	-619.465	-668.605	-720.495	-775.201
Réalisation (2)	-317.227	-567.767	-618.725	-666.395	-711.079	-590.234
(2) - (1)	-2.190	-5.100	740	2.210	9.416	184.967
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	-181.656	-317.764	-349.058	-377.385	-406.791	-437.288
Réalisation (2)	-179.467	-310.997	-338.529	-362.947	-387.752	-326.427
(2) - (1)	2.189	6.767	10.529	14.439	19.038	110.861
Cocom						
Estimation lors des négociations (1)	-10.230	-20.791	-23.068	-24.950	-26.959	-29.099
Réalisation (2)	-10.230	-20.737	-22.610	-24.257	-25.812	-19.366
(2) - (1)	0	53	458	693	1.147	9.733
Total						
Estimation lors des négociations (1)	-1.385.892	-2.685.419	-2.863.293	-3.020.949	-3.186.714	-3.361.149
Réalisation (2)	-1.390.492	-2.692.701	-2.854.956	-3.005.220	-3.140.804	-2.798.035
(2) - (1)	-4.600	-7.281	8.337	15.729	45.910	563.114
Dont Communautés et Cocom						
Estimation lors des négociations (1)	-506.924	-901.222	-991.591	-1.070.941	-1.154.245	-1.241.589
Réalisation (2)	-506.925	-899.501	-979.864	-1.053.599	-1.124.643	-936.027
(2) - (1)	-1	1.721	11.727	17.342	29.602	305.562
Dont Régions						
Estimation lors des négociations (1)	-878.968	-1.784.197	-1.871.702	-1.950.008	-2.032.469	-2.119.560
Réalisation (2)	-883.567	-1.793.200	-1.875.092	-1.951.621	-2.016.161	-1.862.007
(2) - (1)	-4.599	-9.002	-3.390	-1.613	16.308	257.552

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

La plus grande partie de ces réductions de moyens est la contribution à l'assainissement des finances publiques (1,25 milliard EUR en 2015 auquel s'ajoute 1,25 milliard EUR en 2016). Ces montants sont ensuite liés à l'évolution de certaines dotations et sont donc partiellement liés à la croissance.

Vient ensuite la contribution des entités fédérées à la pension de leurs agents statutaires (de 145 millions EUR en 2015 à 225 millions EUR en 2020).

Le reste correspond à la contribution au coût du vieillissement qui se matérialise par une moindre liaison de certaines dotations à la croissance réelle du PIB à partir de 2017.

De manière globale, ces montants sont moins négatifs qu'estimés à partir de 2017 (à cause de la croissance moins importante qu'estimée)¹¹⁰.

L'énorme différence observée en 2020 par rapport aux estimations (-563 millions EUR) s'explique par la croissance exceptionnellement négative. D'une part, la participation à l'assainissement des finances publiques est moins importante qu'en 2019 car elle est intégrée dans des dotations liées à la croissance réelle. D'autre part, la contribution au coût du vieillissement, correspondant à une moindre liaison à la croissance de certaines dotations, devient même, de façon contre paradoxale, un transfert positif en faveur des entités fédérées.

4.5. Sainte Emilie

Cette sous-section est consacrée à la présentation de l'impact budgétaire des accords intra-francophones de la Sainte Émilie, qui sont une conséquence indirecte de la 6^{ème} réforme de l'Etat. Rappelons que ces accords prévoient le transfert à la Région wallonne et à la Cocom par la Communauté française d'une partie des nouvelles compétences (et donc de leur financement) qui lui ont été attribuées lors de la 6^{ème} réforme de l'État.

À l'instar de ce qui a été présenté dans les précédentes sous-sections, nous analysons d'abord l'impact par compétence transférée dans les accords de la Sainte Émilie (4.5.1). Ensuite, nous examinons la participation des entités à l'assainissement et aux charges du vieillissement via la Sainte Emilie (4.5.2). Enfin, nous présentons l'impact budgétaire global de la Sainte Emilie (4.5.3).

4.5.1. Financement des compétences transférées via la Sainte Emilie

Les compétences transférées dans le cadre de la Sainte-Emilie sont (i) les allocations familiales, (ii) les soins aux personnes âgées, (iii) les autres soins de santé et l'aide aux personnes, (iv) les infrastructures hospitalières et (v) certaines autres compétences communautarisées.

Le tableau suivant résume les impacts attendus pour chaque « nouvelle compétence » en comparant les besoins engendrés par celle-ci avec les « nouveaux moyens » qui la financent. Nous distinguons l'impact global initial (7^{ème} colonne du tableau), l'impact dû à une divergence dans l'évolution globale des « nouveaux moyens » et des « nouveaux besoins » (8^{ème} colonne du tableau) et enfin, l'impact dû à une divergence dans la répartition des moyens et des besoins entre les entités (9^{ème} colonne du tableau).

¹¹⁰ Ils sont plus négatifs qu'estimés en 2015 et 2016 à cause du mécanisme de solidarité nationale plus important qu'estimé pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale (en 2016 seulement), celui-ci influençant l'importance de la participation à l'assainissement des finances publiques.

Tableau 30. Impacts théoriquement attendus pour le financement des « nouvelles compétences » via la Sainte Emilie

Anciens moyens remplacés	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Nouveaux moyens	Mécanisme d'évolution globale	Clé de répartition	Impact global initial	Impact de l'évolution globale si croissance réelle positive	Impact répartition par entité
Allocations familiales	Liaison à l'IPC, à 100% de la croissance réelle et à la population de 0 à 18 ans	Cfr : -33,62% RW : +33,62%	Dotations allocations familiales	Liaison à l'IPC, à 25% de la croissance réelle du PIB/habitant et à la population de 0 à 18 ans ¹¹¹	Population de 0 à 18 ans	Négatif	Positif	Cfr : positif RW : négatif
Soins aux personnes âgées	Liaison à l'IPC, à 100% de la croissance réelle du PIB/habitant et à la population de plus de 80 ans	Cfr : -29,25% RW : +29,25%	Dotations soins aux personnes âgées	Liaison à l'IPC, à 82,5% de la croissance réelle du PIB/habitant et à la population de plus de 80 ans	Population de plus de 80 ans	Positif	Négatif	Cfr : positif RW : négatif
		Cfr : -1,48% Cocof : +1,48%	Mécanisme de transition (Cocof)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Cfr : -1,48% des moyens Cocof : +1,48% des moyens	Neutre	Négatif	Cfr : négatif Cocof : positif
		Cfr : +1,48% Cocof : -1,48% (au profit de la Cocom)	Mécanisme de transition (Passage des institutions bruxelloises à un statut bi-communautaire)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Cfr : +1,48% des moyens Cocom : -1,48% des moyens	Neutre	Négatif	Cfr : positif Cocof : négatif
Soins de santé et aide aux personnes	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	Cfr : -25,46% RW : +25,39% Cocof : +0,07%	Dotations autres soins de santé et aide aux personnes	Liaison à l'IPC, à 82,5% de la croissance réelle	Besoins	Positif	Négatif	Cfr : négatif RW : positif Cocof : neutre
		Cfr : -6,42% Cocof : +6,42%	Mécanisme de transition (Cocof)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Besoins	Neutre	Négatif	Neutre

¹¹¹ La LSF prévoit également qu'une partie de l'enveloppe bien-être puisse être affectée à la majoration des dotations accordées aux Entités en cas d'augmentation significative du taux de participation des jeunes dans l'enseignement supérieur.

		Cfr : -3,65% Cocof : +3,65% (au profit de la Cocom)	Mécanisme de transition (Passage des institutions bruxelloises à un statut bi-communautaire)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Besoins	Neutre	Négatif	Neutre
Infrastructures hospitalières	Montant cumulatif fixé en termes réels	Cfr : -27,14% RW : +27,07% Cocof : +0,07%	Dotation infrastructures hospitalières (nouveaux besoins RW : part non académique)	Liaison à l'IPC, à 82,5% de la croissance réelle	Population	Négatif	Négatif	Cfr : positif RW:négatif Cocom : positif
			Déduction dotation (charges du passé RW)	Indéterminé	Indéterminé	Neutre si bonne estimation des charges du passé	Neutre si bonne estimation des charges du passé	Neutre si bonne estimation des charges du passé
			Mécanisme de transition (Cocof)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034	Besoins	Neutre si bonne estimation des charges du passé	Négatif	Neutre si bonne estimation des charges du passé
Autres compétences ¹¹²	Liaison à l'IPC et à 100% de la croissance réelle	Cfr : -5,47% RW : +3,67% Cocof : +1,80%	Partie attribuée TVA	Liaison à l'IPC, au CAD, à 91% de la croissance réelle et à la clé élève de la CF	Besoins	Neutre	Dépend de l'évolution du CAD et de la clé élèves de la CF	Neutre
			Mécanisme de transition (Cocom)	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Neutre	Négatif	
Neutralisation initiale			Mécanisme de transition	Constant, annulation progressive entre 2025 et 2034		Neutre	Neutre, négatif à partir de 2025	Cfr : négatif RW : positif Cocom : neutre

¹¹² Y compris compétences en promotion de la santé et le retour à la Communauté française des services « Espace-Rencontres » et de l'aide sociale aux justiciables.

Tableau 39. Impact budgétaire dû au financement des allocations familiales*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	3.593	-1.845	-8.572	-13.098	-18.114	-23.667	-48.519
Réalisation (2)	3.028	418	-5.257	-9.628	-14.377	24.479	-49.686
(2) - (1)	-565	2.263	3.316	3.470	3.737	48.146	-1.168
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	-3.593	1.845	8.572	13.098	18.114	23.667	48.519
Réalisation (2)	-3.028	-418	5.257	9.628	14.377	-24.479	49.686
(2) - (1)	565	-2.263	-3.316	-3.470	-3.737	-48.146	1.168

* Calcul = partie de la dotation correspondante « Sainte Émilie » (y compris mécanisme de transition) - nouveaux besoins « allocations familiales » (montants « théoriques » à politique inchangée)

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Nous avons vu dans la sous-section 4.2.2 qu'en 2015, l'impact budgétaire dû au financement des allocations familiales pour la Communauté française avant Sainte Émilie est négatif car les besoins sont supérieurs aux recettes. Ensuite, l'impact ne cesse de s'améliorer (à l'exception de 2020 qui est une année particulière) car les besoins évoluent moins vite que la dotation « allocations familiales » qui est liée à 25% de la croissance réelle du PIB/habitant, en plus de la population âgée de 0 à 18 ans (alors que les besoins ne sont liés qu'à la population de 0 à 18 ans).

En ce qui concerne l'impact budgétaire estimé dû au financement des allocations familiales dans le cadre de la Sainte Émilie, il correspond exactement, pour la *Région wallonne*, à celui qui avait été prévu pour la Communauté française (voir Tableau 30). En effet, celle-ci transfère à la Région wallonne l'intégralité de ses recettes et de ses dépenses.

Notons que dans l'impact réalisé, les montants diffèrent entre ce que la Communauté française perçoit dans le cadre du transfert des compétences d'allocations familiales par le fédéral et ce qu'elle retransfère à la *Région wallonne* dans le cadre des accords intra-francophones. En effet, le montant de compensation intégré dans le mécanisme de transition (-4.526 milliers EUR), non prévu à l'époque des négociations, reste à la charge de la Communauté française.

Tableau 40. Impact budgétaire dû au financement des soins aux personnes âgées*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	-131	1.673	3.797	4.914	6.339	8.119	-5.574
Réalisation (2)	-392	-498	279	697	1.421	-11.854	46.153
(2) - (1)	-261	-2.171	-3.518	-4.217	-4.917	-19.973	51.727
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	125	-394	-1.120	-1.104	-1.050	-1.219	-48.083
Réalisation (2)	392	498	-279	-697	-1.421	11.854	-46.153
(2) - (1)	267	892	841	407	-372	13.073	1.930
Cocof							
Estimation lors des négociations (1)	6	-1.279	-2.677	-3.810	-5.289	-6.900	53.658
Réalisation (2)	0	0	0	0	0	0	0
(2) - (1)	-6	1.279	2.677	3.810	5.289	6.900	-53.658

* Calcul = partie de la dotation correspondante « Sainte Émilie » (hors charges du vieillissement ; y compris mécanisme de transition) - nouveaux besoins « soins aux personnes âgées » (montants « théoriques » à politique inchangée)

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Dans la sous-section 4.2.2, nous avons vu que l'impact budgétaire dû au financement des soins aux personnes âgées pour la Communauté française avant Sainte Émilie est positif en 2015 car les besoins sont légèrement inférieurs aux recettes. Il devient ensuite progressivement négatif car les besoins évoluent plus vite que la dotation « soins aux personnes âgées » qui n'est liée qu'à 82,5% de la croissance réelle du PIB par habitant (contre 100% pour les besoins), en plus de celle la population âgée de plus de 80 ans de l'Entité. En outre, le mécanisme de transition (maintenu constant) octroie des moyens supplémentaires.

Pour l'impact budgétaire estimé dans le cadre de la Sainte Émilie, cette dynamique est répercutée sur la Région wallonne et la Cocof. Notons néanmoins que les montants pour la Communauté française (voir Tableau 31) avant Sainte Émilie ne correspondent pas exactement à l'addition de ceux de la Région wallonne et la Cocof. En effet, pour la *Cocof*, les besoins sont liés à la population bruxelloise et non à la population de la région de langue française (comme pour la Communauté française). De même, sa dynamique est d'autant plus négative que sa seule recette est le mécanisme de transition.

Pour l'impact budgétaire réalisé, l'impact de la *Cocof* est nul. En effet, toutes les institutions étant passées au statut bi-communautaire à Bruxelles, l'ensemble des recettes et des dépenses est transféré de la Cocof vers la Cocom.

Tableau 41. Impact budgétaire dû au financement des autres soins de santé et de l'aide aux personnes*
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	0	2.064	2.168	1.851	7.527	1.684	-26.674
Réalisation (2)	0	711	785	765	936	-1.566	3.279
(2) - (1)	0	-1.353	-1.383	-1.087	-6.591	-3.250	29.952
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	0	-15	-50	9	-5.651	208	-26.004
Réalisation (2)	0	33	115	44	-273	284	-26.004
(2) - (1)	0	49	165	34	5.378	75	0
Cocof							
Estimation lors des négociations (1)	0	-2.049	-2.118	-1.861	-1.876	-1.892	52.677
Réalisation (2)	0	-744	-900	-808	-663	1.282	22.725
(2) - (1)	0	1.305	1.218	1.052	1.213	3.174	-29.952

* Calcul = partie de la dotation correspondante « Sainte Émilie » (hors charges du vieillissement ; y compris mécanisme de transition) - nouveaux besoins « soins de santé/aide aux personnes » (montants « théoriques » à politique inchangée)

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Comme nous l'avons vu dans la sous-section 4.2.2., à partir d'un impact (quasi) neutre en 2015, l'impact budgétaire du financement des soins de santé et de l'aide aux personnes avant Sainte Émilie devient négatif pour la Communauté française. Ainsi, les recettes évoluent moins vite que les besoins vu que la dotation « soins de santé » évolue en fonction de 82,5% de la croissance réelle du PIB ainsi que de la croissance du rapport (en diminution) entre la population de la Communauté française et la population de la Belgique tandis que les besoins évoluent sur base de 100% de la croissance réelle.

Avec les accords de la Sainte Émilie, une partie des compétences liées aux autres soins de santé et à l'aide aux personnes ont été transférées à la Région wallonne et à la Cocof¹¹³, transférant ainsi une partie de son impact budgétaire.

Dans l'impact budgétaire de la Cocof, nous retrouvons la dynamique qui a été précédemment constatée. Par ailleurs, l'impact moins négatif dans les réalisations par rapport aux estimations s'explique par le passage entre 2013 et 2015 de la majorité des institutions uni-communautaires francophones au statut bi-communautaire à Bruxelles.

Notons que l'impact réalisé pour la Région wallonne est légèrement positif entre 2016 et 2018 en raison de la non-indexation du mécanisme de transition négatif.

L'année 2020 se caractérise par un impact positif pour la Région wallonne et la Cocof à cause de la croissance très négative du PIB.

¹¹³ La Région wallonne et la Cocof sont compétentes pour la politique de santé à l'exception des hôpitaux universitaires, des conventions de revalidation conclues avec les hôpitaux universitaires, de l'Académie royale de médecine de Belgique, de l'agrément et du contingentement des professions des soins de santé, des activités et services de médecine préventive destinés aux nourrissons, aux enfants, aux élèves et aux étudiants, de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), du contrôle médico-sportif et de la Société scientifique de médecine générale. Pour l'aide aux personnes, elle est compétence sauf pour ce qui relève des missions confiées à l'ONE, des services "espaces-rencontres", de l'aide sociale aux justiciables, de la protection de la jeunesse, de l'aide sociale aux détenus et de l'aide juridique de première ligne.

Tableau 42. Impact budgétaire dû au financement des infrastructures hospitalières*
(milliers EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	997	-32	-259	-370	-450	9.042
Réalisation (2)	102.539	113.820	112.030	79.613	107.262	14.624
(2) - (1)	101.542	113.852	112.290	79.983	107.712	5.582
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	4	1.006	1.207	1.343	1.352	-9.183
Réalisation (2)	-102.280	-113.534	-111.716	-79.271	-106.501	-14.500
(2) - (1)	-102.284	-114.540	-112.923	-80.613	-107.853	-5.317
Cocof						
Estimation lors des négociations (1)	-1.001	-974	-947	-972	-902	141
Réalisation (2)	-259	-286	-314	-342	-761	-123
(2) - (1)	742	688	633	630	141	-265

* Calcul = partie de la dotation correspondante « Sainte Émilie » (hors charges du vieillissement ; y compris mécanisme de transition) - nouveaux besoins « infrastructures hospitalières » (montants « théoriques » à politique inchangée)

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Dans les estimations, en 2016, l'impact budgétaire pour la *Région wallonne* dû au transfert de compétences liées aux infrastructures hospitalières dans le cadre de la Sainte Émilie est presque nul car les recettes sont égales aux besoins¹¹⁴. L'impact négatif pour la *Cocof* correspond au montant inscrit pour le financement des investissements hospitaliers par l'État fédéral¹¹⁵.

A partir de 2017, l'impact estimé pour la *Région wallonne* est positif car les recettes augmentent plus vite que les besoins, ce qui s'explique surtout par le fait que les charges du passé sont de moins en moins négatives. A l'inverse, l'impact estimé pour la *Cocof* est négatif. En effet, outre le montant correspondant au financement des investissements par le Fédéral, les besoins évoluent plus vite que les recettes (constantes car correspondant au mécanisme de transition).

Dans les réalisations, l'impact est négatif dès 2016 pour la *Région wallonne* et la *Cocof*. En effet, comme c'était le cas pour les autres entités (voir Tableau 33), les recettes sont largement insuffisantes pour couvrir les nouveaux besoins à cause de la sous-estimation des charges du passé.

¹¹⁴ Le faible impact observé s'explique par le fait que la clé de répartition des charges du passé diffère de la clé « besoins » utilisée pour le calcul du mécanisme de transition.

¹¹⁵ Notons que ce montant n'apparaît pas dans les réalisations (à l'exception d'un montant négatif de 361 millions EUR en 2020) car nous n'avons trouvé aucune information concernant celui-ci.

Tableau 43. Impact budgétaire dû au financement des autres compétences communautarisées¹¹⁶ *
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	0	-56	-105	-157	-204	-237
Réalisation (2)	0	7	25	89	182	179
(2) - (1)	0	62	131	246	386	416
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	0	37	71	105	137	159
Réalisation (2)	0	-4	-17	-60	-122	-120
(2) - (1)	0	-42	-88	-165	-259	-279
Cocof						
Estimation lors des négociations (1)	0	18	35	52	67	78
Réalisation (2)	0	-2	-8	-29	-60	-59
(2) - (1)	0	-20	-43	-81	-127	-137

* Calcul = partie de la dotation correspondante « Sainte Émilie » - nouveaux besoins (montants « théoriques » à politique inchangée)

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

En 2015, l'impact budgétaire dû au financement des autres compétences communautarisées dans le cadre de la Sainte Émilie est nul car les besoins sont égaux aux recettes.

Ensuite, un impact se creuse car les besoins (liaison sur base de la 100% de la croissance réelle du PIB) évoluent différemment des recettes (même évolution que la dotation TVA de la Communauté française). Alors que l'impact pour la Région wallonne et la Cocof était positif dans les estimations, il est négatif dans les réalisations. Cela s'explique notamment par le fait que la croissance du coefficient d'adaptation démographique (CAD) a été moins importante que prévue. Notons que la « clé élèves » s'est également avérée moins favorable que prévue pour la Communauté française.

4.5.2. Partipation à l'assainissement et aux charges du vieillissement via la Sainte Emilie

Une partie de la participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement de la Communauté française a également été transférée à la Région wallonne et à la Cocof dans le cadre des accords intra-francophones de la Sainte Émilie.

L'impact par entité est repris dans le tableau suivant.

¹¹⁶ Dans le cadre de la Sainte-Émilie, transfert du FEI et du FIPI. Outre ces nouvelles compétences liées à la 6^{ème} réforme de l'État, la Région wallonne et la Cocof héritent de certaines compétences en promotion de la santé. Enfin, la Communauté française récupère des compétences qu'elle avait cédées lors des accords de la Saint-Quentin : les services « Espace-Rencontres » et l'aide sociale aux justiciables.

Tableau 44. Impact budgétaire de la participation à l'assainissement et aux charges du vieillissement via la Sainte Émilie (milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	44.061	89.600	97.648	104.465	111.720	119.418
Réalisation (2)	44.061	89.600	97.019	103.643	109.640	88.025
(2) - (1)	0	0	-629	-822	-2.080	-31.393
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	-44.001	-89.479	-97.521	-104.333	-111.582	-119.275
Réalisation (2)	-44.001	-89.479	-96.893	-103.512	-109.504	-87.900
(2) - (1)	0	0	629	821	2.078	31.375
Cocof						
Estimation lors des négociations (1)	-60	-121	-127	-132	-138	-143
Réalisation (2)	-60	-121	-127	-132	-136	-126
(2) - (1)	0	0	0	0	2	18

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

La majeure partie de ces montants est la participation à l'assainissement des finances publiques (environ 44 millions EUR en 2015 auquel s'ajoute 45 millions EUR en 2016) que la Communauté française retransfère à la Région wallonne et dans une moindre mesure à la Cocof. Ces montants évoluent ensuite sur base de 55% de la croissance réelle (100% sur la partie qui dépasse 2,25%)¹¹⁷.

Le reste correspond à la contribution au coût budgétaire du vieillissement (moindre liaison de certaines dotations à la croissance réelle).

Ces montants sont moins négatifs qu'estimés à partir de 2017 pour la Région wallonne et à partir de 2019 pour la Cocof en raison de la croissance moins importante qu'estimée.

Comme pour les autres entités (voir sous-section 4.4), la grosse différence observée en 2020 par rapport aux estimations s'explique par la croissance exceptionnellement négative.

4.5.3. Total

Le tableau suivant synthétise l'impact budgétaire de l'ensemble des compétences transférée dans le cadre des accords intra-francophones de la Sainte Émilie. Il est obtenu en additionnant les impacts individuels de chaque compétence présentés à la sous-section 4.5.1.

¹¹⁷ Notons que nous considérons également comme une participation à l'assainissement pour la Région wallonne la perte engendrée par l'écart entre l'indexation du mécanisme de transition (négatif) prévue par le décret de la Sainte Émilie (liaison à l'IPC et à 55% de la croissance réelle du PIB et à 100% de la croissance qui dépasse 2,25%) et l'évolution du mécanisme de transition prévue par la LSF (montant constant puis disparition progressive entre 2025 et 2034).

Tableau 45. Impact budgétaire total dû au financement des nouvelles compétences
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition*
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	3.461	2.833	-2.745	-6.749	-4.822	-14.552	-71.725
Réalisation (2)	2.636	103.175	109.653	103.954	67.776	118.499	14.369
(2) - (1)	-826	100.342	112.398	110.702	72.598	133.051	86.094
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	-3.468	1.477	8.478	13.315	12.892	24.168	-34.751
Réalisation (2)	-2.636	-102.170	-108.459	-102.802	-66.711	-118.962	-36.971
(2) - (1)	832	-103.647	-116.937	-116.117	-79.603	-143.129	-2.219
Cocof							
Estimation lors des négociations (1)	6	-4.310	-5.734	-6.566	-8.070	-9.616	106.476
Réalisation (2)	0	-1.005	-1.194	-1.152	-1.065	462	22.602
(2) - (1)	-6	3.305	4.540	5.414	7.005	10.078	-83.875

*Il s'agit du mécanisme de transition partir de 2016. En effet, en 2015, le mécanisme de transition n'intègre pas encore la partie liée au transfert des infrastructures hospitalières.

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

En 2015, l'impact estimé négatif pour la Région wallonne (environ -3 millions EUR) est dû au financement des allocations familiales car les besoins sont supérieurs aux recettes. Les années suivantes, l'impact estimé s'améliore jusqu'à atteindre un surplus de 24 millions EUR en 2020. En effet, le sous-financement croissant des compétences « soins aux personnes âgées » dû à la liaison incomplète de la dotation à la croissance est très nettement compensé par le sur-financement des allocations familiales.

Pour la Cocof, l'impact, quasi nul en 2015, se creuse jusqu'à atteindre -10 millions EUR en 2020. Outre le montant correspondant au financement des investissements dans les infrastructures hospitalières par le Fédéral, les besoins évoluent plus vite que les recettes (pour l'essentiel, maintenues constantes).

Quant à l'impact réalisé, pour la Région wallonne, il est négatif, contrairement aux estimations (de -3 millions EUR en 2015 à -119 millions EUR en 2020) à cause de la très importante sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières.

Pour la Cocof, l'impact réalisé est moins négatif qu'estimé. En effet, la majorité des institutions dans le domaine des soins aux personnes âgées et des soins de santé étant passées au statut bi-communautaire à Bruxelles, une grande partie des recettes et des dépenses est transférée de la Cocof vers la Cocom. L'impact est même légèrement positif en 2020 à cause de la croissance négative du PIB qui diminue les besoins tandis que les recettes sont, pour l'essentiel, maintenues constantes.

En ajoutant à ces résultats l'impact de la participation à l'assainissement et aux charges du vieillissement présenté dans la sous-section 4.5.2, on obtient l'impact budgétaire total de la Sainte Emilie. Celui-ci est repris dans le tableau suivant.

Tableau 46. Impact budgétaire total de la Sainte Émilie
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	47.522	92.433	94.904	97.717	106.898	104.866
Réalisation (2)	46.697	192.775	206.672	207.597	177.416	206.525
(2) - (1)	-826	100.342	111.769	109.881	70.518	101.658
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	-47.469	-88.002	-89.043	-91.018	-98.690	-95.107
Réalisation (2)	-46.637	-191.649	-205.352	-206.314	-176.215	-206.861
(2) - (1)	832	-103.647	-116.309	-115.295	-77.524	-111.754
Cocof						
Estimation lors des négociations (1)	-53	-4.431	-5.861	-6.699	-8.208	-9.759
Réalisation (2)	-60	-1.126	-1.321	-1.284	-1.201	337
(2) - (1)	-6	3.305	4.540	5.415	7.006	10.096

Sources : Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

En tenant compte de la participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement, l'impact total de la Sainte Émilie est négatif pour la Région wallonne et la Cocof¹¹⁸ et donc positif pour la Communauté française. La Sainte Emilie représente donc un transfert de charges de la Communauté française vers la Région wallonne et, dans une moindre mesure, la Cocof.

Par rapport aux estimations, l'impact est plus négatif pour la Région wallonne, moins négatif pour la Cocof et plus positif pour la Communauté française (à l'exception de 2015).

4.6. Impacts budgétaires totaux

Dans cette sous-section, les différents effets individuels sont successivement additionnés les uns aux autres afin d'obtenir l'impact budgétaire total de la réforme. Nous examinons d'abord l'impact global dû au remplacement des « anciens moyens » et au financement des « nouvelles compétence » (4.6.1) avant d'y intégrer l'impact du refinancement de Bruxelles (4.6.2) et l'impact de la participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement afin d'obtenir l'impact budgétaire total de la réforme avant la Sainte Emilie (4.6.3). Enfin, nous examinons l'impact de la réforme après intégration de la Sainte Emilie (4.6.4). Rappelons que, la Sainte Emilie n'a aucun impact sur l'ensemble des entités fédérées, seulement sur la répartition de celui-ci entre la Communauté française, la Région wallonne et la Cocof.

4.6.1. Impact budgétaire hors refinancement de Bruxelles et hors participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement

Après avoir analysé l'impact budgétaire détaillé du remplacement des « anciens moyens » et du financement des « nouvelles compétences » dans les sous-sections 4.1 et 4.2, nous opérons ici une analyse globale par entité.

¹¹⁸ Sauf en 2020 pour la Cocof à cause de la croissance exceptionnellement négative du PIB.

Tableau 47. Impact budgétaire total dû au remplacement des « anciens moyens » et au financement des « nouvelles compétences »
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition*
Région wallonne							
Estimation lors des négociations (1)	2.143	-4.776	-6.204	7.188	20.414	38.108	581.194
Réalisation (2)	21.801	-53.935	-77.454	-72.534	-45.828	257.950	620.539
(2) - (1)	19.658	-49.158	-71.250	-79.722	-66.242	219.842	39.345
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	319	9.129	12.535	25.737	29.479	49.153	77.789
Réalisation (2)	-26.067	-30.772	-36.026	-30.474	-15.201	56.260	99.137
(2) - (1)	-26.385	-39.900	-48.561	-56.211	-44.680	7.107	21.349
Communauté + Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-2.593	-30.137	-48.037	-11.942	21.452	48.296	-180.423
Réalisation (2)	13.958	-381.328	-353.330	-320.011	-169.906	670.631	-168.762
(2) - (1)	16.551	-351.191	-305.293	-308.069	-191.358	622.335	11.662
Dont Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	2.539	11.250	23.374	91.475	159.052	222.291	-335.271
Réalisation (2)	34.065	-115.988	-106.228	-86.629	60.201	839.543	-321.557
(2) - (1)	31.527	-127.237	-129.602	-178.104	-98.851	617.252	13.714
Dont Communauté flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-5.132	-41.387	-71.411	-103.418	-137.600	-173.995	154.848
Réalisation (2)	-20.108	-265.340	-247.102	-233.383	-230.107	-168.912	152.795
(2) - (1)	-14.976	-223.953	-175.691	-129.965	-92.507	5.083	-2.053
Communauté française							
Estimation lors des négociations (1)	-3.461	10.933	23.895	36.724	49.720	63.692	-84.423
Réalisation (2)	12.646	-100.879	-95.276	-79.896	-52.705	-156.197	-155.362
(2) - (1)	16.107	-111.813	-119.171	-116.620	-102.425	-219.889	-70.939
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	-1.337	5.226	13.807	20.925	28.534	36.494	-107.695
Réalisation (2)	-1.063	-27.503	-23.314	-26.647	-19.594	-45.952	-35.738
(2) - (1)	274	-32.729	-37.121	-47.572	-48.128	-82.446	71.958
Total							
Estimation lors des négociations (1)	-4.930	-9.625	-4.003	78.631	149.598	235.743	286.440
Réalisation (2)	21.274	-594.416	-585.400	-529.562	-303.234	782.692	359.815
(2) - (1)	26.204	-584.791	-581.397	-608.194	-452.832	546.949	73.374
Dont Communautés et Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	-9.930	-25.227	-33.708	-45.769	-59.346	-73.809	-37.271
Réalisation (2)	-8.525	-393.722	-365.692	-339.926	-302.406	-371.061	-38.305
(2) - (1)	1.404	-368.495	-331.984	-294.157	-243.060	-297.252	-1.034
Dont Régions							
Estimation lors des négociations (1)	5.000	15.602	29.705	124.401	208.944	309.552	323.711
Réalisation (2)	29.800	-200.694	-219.708	-189.636	-828	1.153.753	398.120
(2) - (1)	24.800	-216.296	-249.413	-314.036	-209.772	844.201	74.408

*Pour les Communautés et la Cocom, il s'agit du mécanisme de transition partir de 2016. En effet, en 2015, le mécanisme de transition n'intègre pas encore la partie liée au transfert des infrastructures hospitalières.

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Il convient de remarquer que l'impact dû au remplacement des « anciens moyens » et au financement des « nouvelles compétences » devrait théoriquement être nul en 2015. En effet, le mécanisme de transition a pour objectif de neutraliser l'impact de la réforme en 2015 sans préjudice des autres objectifs poursuivis par la réforme, à savoir le juste financement de Bruxelles, la participation de chaque entité à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement et la responsabilisation des entités en matière de pensions.

Pour les Régions, en 2015, l'impact budgétaire estimé est positif (5 millions EUR pour les trois entités) et s'explique par le financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5^{ème} réforme de l'État.

Les années suivantes, l'impact estimé au niveau des trois entités est de plus en plus positif jusqu'à atteindre 309 millions EUR en 2020. Ces surplus croissants s'expliquent pour l'essentiel par le remplacement de l'ancienne dotation IPP par une part des additionnels à l'IPP. En effet, sur base des estimations, les additionnels évoluent beaucoup plus vite que l'ancienne part attribuée IPP (liée à 100% de la croissance réelle du PIB) grâce à l'hypothèse retenue lors des négociations d'élasticité supra-unitaire de l'IPP à la croissance. Cet impact positif est renforcé pour les *Régions wallonne* et de *Bruxelles-Capitale* par l'impact du remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale par le nouveau mécanisme de solidarité nationale qui est désormais lié à la croissance réelle du PIB.

Notons que l'impact positif dû au remplacement des anciens moyens suffit à compenser le sous-financement des nouvelles compétences transférées. Ce dernier est directement dû à la liaison incomplète des dotations à la croissance et au fait que 10% des compétences liées à l'emploi sont financées via le mécanisme de transition (lequel est maintenu constant jusque 2024 puis supprimé linéairement sur 10 ans)¹¹⁹.

Ainsi, l'impact estimé est positif chaque année pour chacune des entités. Une exception réside pour la *Région wallonne* qui enregistre un impact négatif en 2016 et 2017. Celui-ci résulte du fait que, contrairement aux autres Régions, le montant de son ancienne part attribuée IPP est plus important à court terme que ses additionnels à l'IPP¹²⁰. Ceci est neutralisé en 2015 à travers le mécanisme de transition. Cependant, sa non-indexation rend ensuite à nouveau l'application de l'ancien système plus favorable. A partir de 2018, l'évolution plus rapide des additionnels à l'IPP permet à l'impact dû au remplacement de l'ancienne dotation d'être positif.

Quant à l'impact budgétaire réalisé, pour l'ensemble des Régions, il s'élève à environ 29 millions EUR en 2015¹²¹ puis chute à -201 millions EUR en 2016 et -220 millions EUR en 2017 avant de remonter jusqu'à -0,8 millions EUR en 2019.

Outre la révision des paramètres, la majeure partie de la dégradation par rapport aux montants estimés provient du fait que, contrairement à ce qui avait été estimé, l'impact du remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale est négatif et surtout, l'élasticité des additionnels à l'IPP par rapport au PIB est nettement moindre qu'estimée lors des négociations sur l'ensemble de la période 2015-2019.

¹¹⁹ Ainsi, les dotations « emploi » et « dépenses fiscales » ne sont liées qu'à 75% de la croissance réelle du PIB alors que les dépenses sont supposées évoluer sur base de 100% de la croissance réelle. Par ailleurs, l'impact dû à la compensation pour les recettes des infractions routières et les dépenses de l'IBSR qui restent de compétence fédérale est également négatif car les recettes négatives (montants liés à 75% de la croissance réelle du PIB) évoluent plus vite que les dépenses négatives (montants uniquement indexés).

¹²⁰ La clé de répartition de l'IPP de l'ancien système étant plus favorable que la répartition régionale des additionnels IPP.

¹²¹ L'impact positif en 2015 est essentiellement dû à la correction pour la fixation du facteur d'autonomie qui a été calculée, conformément à ce que prévoit la LSF, sur base des perceptions d'IPP effectives au 31 décembre 2016 alors que nous prenons l'hypothèse que l'ensemble des droits constatés au 30 juin seront perçus, ce qui permet un impact positif.

Pour les Communautés et la Cocom, en 2015, l'impact budgétaire estimé est négatif (environ -10 millions EUR pour les trois entités) et est dû au financement des allocations familiales où les besoins sont supérieurs aux recettes¹²².

Les années suivantes, l'impact total estimé pour ces trois entités se creuse jusqu'à atteindre -74 millions EUR en 2020. Cet impact provient pour l'essentiel du remplacement des anciens moyens. Ainsi, pour les Communautés, la nouvelle part attribuée IPP n'est liée qu'à 75% de la croissance réelle alors que l'ancienne dotation IPP évoluait sur base de 100% de la croissance économique réelle du PIB. De même, le refinancement TVA (dont une partie est désormais incluse dans la nouvelle dotation IPP) évoluait en fonction de 91% de la croissance réelle du PIB. Notons qu'au niveau du financement des nouvelles compétences, le sous-financement croissant des compétences « soins aux personnes âgées » dû à la liaison incomplète de la dotation au PIB¹²³ est plus que compensé par le sur-financement des allocations familiales¹²⁴.

Lorsque l'on examine le détail de l'impact estimé pour chacune des communautés, la tendance diffère toutefois pour la Communauté française et la Cocom où celui-ci est de plus en plus positif. Il est uniquement de plus en plus négatif pour la Communauté flamande. Pour les *Communautés française et flamande*, leur dynamique est due au remplacement des anciens moyens qui sont désormais répartis selon des clés plus favorables à la Communauté française¹²⁵. Pour la *Cocom*, la dynamique de surplus est essentiellement due au financement des soins de santé, en raison de l'augmentation de la clé population à Bruxelles¹²⁶ et de la non-indexation du mécanisme de transition (dont le montant est très négatif pour la Cocom).

Quant à l'impact budgétaire réalisé, pour le total des Communautés et de la Cocom, il s'élève à environ -9 millions EUR en 2015. Il plonge ensuite à -394 millions EUR en 2016, puis remonte légèrement jusqu'à atteindre -302 millions EUR en 2019. Pour chacune des entités, l'impact est négatif chaque année, à l'exception de la Communauté française en 2015.

Outre quelques différences dues à des paramètres (notamment, la croissance du PIB plus faible qu'estimée), la majeure différence par rapport aux montants estimés provient de la très importante sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières. Notons enfin que le gain dû au remplacement des anciens moyens est plus positif que prévu pour la *Communauté française* car l'écart entre la clé élèves et la clé IPP est plus favorable qu'estimé pour celle-ci.

¹²² Cet écart provient du fait que la clé utilisée pour calculer la part de la Communauté germanophone dans les recettes est supérieure à la clé « besoins ».

¹²³ Ainsi, la dotation « soins aux personnes âgées » n'est liée qu'à 82,5% de la croissance réelle du PIB/habitant alors que les besoins sont supposés évoluer sur base de 100% de la croissance réelle du PIB/habitant (en plus de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population âgée de plus de 80 ans).

¹²⁴ La dotation « allocations familiales » évolue avec 25% de la croissance du PIB/habitant, en plus de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population âgées de 0 à 18 ans. Or, les besoins ne sont supposés évoluer qu'en fonction de ces deux derniers paramètres.

¹²⁵ En particulier, les montants liés à la correction de l'effet du « Turbo-Lambermont » entre 2010 et 2015 et à la redevance radio-télévision sont désormais répartis sur base de la clé « élèves », plus favorable pour la Communauté française que les clés utilisées auparavant (respectivement, clés IPP et clés fixées forfaitairement).

¹²⁶ Ainsi, la dotation « soins de santé » évolue en fonction de 82,5% de la croissance réelle du PIB ainsi que de la croissance du rapport entre la population de l'Entité et la population de la Belgique alors que les besoins sont supposés évoluer sur base de 100% de la croissance réelle du PIB.

Pour l'année 2020, l'impact budgétaire réalisé est particulier en raison de la croissance exceptionnellement négative qui a suivi la crise sanitaire. En effet, la croissance est tellement négative en 2020 qu'elle fait plus que compenser l'ensemble de la croissance positive générée entre 2016 et 2019 (voir Tableau 5). Cela explique que l'impact de la moindre liaison à la croissance de certaines dotations par rapport à l'évolution des anciens moyens ou des nouveaux besoins s'inverse cette année-là. Aussi, l'impact très positif pour les Régions s'explique par le fait que les additionnels à l'IPP, basés sur les revenus 2019, n'ont pas diminué contrairement au PIB, et donc à l'ancienne partie attribuée IPP et aux besoins théoriques pour les dépenses fiscales.

4.6.2. Impact budgétaire hors participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement

Le tableau suivant présente les résultats obtenus après intégration du refinancement de Bruxelles dans l'impact global dû au remplacement des « anciens moyens » et au financement des « nouvelles compétences » que nous avons présenté dans le point précédent.

Tableau 48. Impact budgétaire total dû au remplacement des « anciens moyens » et au financement des « nouvelles compétences » et au 2^{ème} volet du refinancement de Bruxelles
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	-15.653	-23.020	-22.600	-9.159	4.073	21.714
Réalisation (2)	4.196	-72.057	-93.788	-89.074	-62.666	240.970
(2) - (1)	19.849	-49.037	-71.187	-79.915	-66.739	219.256
Région de Bruxelles-Capitale						
Estimation lors des négociations (1)	223.319	236.122	221.554	237.827	244.733	267.675
Réalisation (2)	196.933	196.361	173.560	182.507	200.213	272.942
(2) - (1)	-26.385	-39.762	-47.994	-55.320	-44.521	5.267
Communauté + Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-32.797	-60.894	-75.640	-39.595	-6.207	20.690
Réalisation (2)	-16.437	-412.206	-380.996	-347.471	-197.068	643.611
(2) - (1)	16.360	-351.312	-305.356	-307.876	-190.860	622.921
Dont Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-27.665	-19.507	-4.229	63.822	131.393	194.685
Réalisation (2)	3.670	-146.866	-133.894	-114.088	33.039	812.523
(2) - (1)	31.336	-127.359	-129.665	-177.911	-98.354	617.838
Dont Communauté flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-5.132	-41.387	-71.411	-103.418	-137.600	-173.995
Réalisation (2)	-20.108	-265.340	-247.102	-233.383	-230.107	-168.912
(2) - (1)	-14.976	-223.953	-175.691	-129.965	-92.507	5.083
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	-3.461	10.933	23.895	36.724	49.720	63.692
Réalisation (2)	12.646	-100.879	-95.276	-79.896	-52.705	-156.197
(2) - (1)	16.107	-111.813	-119.171	-116.620	-102.425	-219.889
Cocom						
Estimation lors des négociations (1)	-1.337	5.226	13.807	20.925	28.534	36.494
Réalisation (2)	-1.063	-27.503	-23.314	-26.647	-19.594	-45.952
(2) - (1)	274	-32.729	-37.121	-47.572	-48.128	-82.446
Total						
Estimation lors des négociations (1)	170.070	168.368	161.015	246.721	320.853	410.264
Réalisation (2)	196.274	-416.284	-419.814	-360.582	-131.821	955.374
(2) - (1)	26.204	-584.652	-580.830	-607.303	-452.673	545.110
Dont Communautés et Cocom						
Estimation lors des négociations (1)	-9.930	-25.227	-33.708	-45.769	-59.346	-73.809
Réalisation (2)	-8.525	-393.722	-365.692	-339.926	-302.406	-371.061
(2) - (1)	1.404	-368.495	-331.984	-294.157	-243.060	-297.252
Dont Régions						
Estimation lors des négociations (1)	180.000	193.596	194.724	292.491	380.199	484.074
Réalisation (2)	204.800	-22.562	-54.122	-20.655	170.586	1.326.435
(2) - (1)	24.800	-216.157	-248.846	-313.146	-209.613	842.362

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Après prise en compte du 2^{ème} volet de refinancement de Bruxelles, l'impact budgétaire diminue pour les Régions wallonne et flamande. En revanche, l'impact augmente et devient positif chaque année pour la Région de Bruxelles-Capitale. Notons que l'impact reste logiquement inchangé pour les Communautés et la Cocom.

4.6.3. Impact budgétaire total de la réforme avant la Sainte Emilie

Enfin, nous incluons l'impact de la participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement (contribution pension comprise) aux résultats obtenus précédemment. C'est ce que nous considérons comme « l'impact budgétaire total de la réforme de la LSF » (avant prise en compte de la Sainte Émilie).

Tableau 49. Impact budgétaire total de réforme de la LSF avant Sainte Émilie
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	-285.287	-567.329	-594.156	-605.221	-617.725	-627.156
Réalisation (2)	-265.428	-614.803	-661.106	-679.176	-672.489	-318.070
(2) - (1)	19.859	-47.474	-66.951	-73.956	-54.764	309.086
Région de Bruxelles-Capitale						
Estimation lors des négociations (1)	135.711	57.197	32.758	40.043	37.656	51.029
Réalisation (2)	109.924	19.760	-11.932	-10.030	1.015	87.770
(2) - (1)	-25.788	-37.436	-44.690	-50.073	-36.641	36.741
Communauté + Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-869.562	-1.684.524	-1.806.456	-1.864.362	-1.930.295	-2.008.554
Réalisation (2)	-860.598	-2.053.826	-2.122.003	-2.182.848	-2.115.287	-1.064.418
(2) - (1)	8.964	-369.302	-315.547	-318.485	-184.992	944.136
Dont Région flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-549.393	-1.080.470	-1.115.580	-1.092.339	-1.072.201	-1.059.358
Réalisation (2)	-523.263	-1.220.719	-1.256.175	-1.283.070	-1.174.102	-305.272
(2) - (1)	26.130	-140.249	-140.595	-190.731	-101.901	754.086
Dont Communauté flamande						
Estimation lors des négociations (1)	-320.169	-604.054	-690.876	-772.023	-858.095	-949.196
Réalisation (2)	-337.335	-833.107	-865.828	-899.778	-941.185	-759.146
(2) - (1)	-17.166	-229.053	-174.951	-127.755	-83.091	190.050
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	-185.117	-306.830	-325.163	-340.662	-357.071	-373.597
Réalisation (2)	-166.822	-411.876	-433.805	-442.843	-440.457	-482.625
(2) - (1)	18.296	-105.046	-108.642	-102.181	-83.386	-109.028
Cocom						
Estimation lors des négociations (1)	-11.567	-15.565	-9.260	-4.025	1.575	7.394
Réalisation (2)	-11.294	-48.240	-45.923	-50.904	-45.406	-65.318
(2) - (1)	274	-32.675	-36.663	-46.879	-46.981	-72.712
Total						
Estimation lors des négociations (1)	-1.215.822	-2.517.051	-2.702.278	-2.774.227	-2.865.861	-2.950.884
Réalisation (2)	-1.194.218	-3.108.985	-3.274.770	-3.365.802	-3.272.625	-1.842.661
(2) - (1)	21.604	-591.934	-572.492	-591.574	-406.764	1.108.224
Dont Communautés et Cocom						
Estimation lors des négociations (1)	-516.854	-926.449	-1.025.300	-1.116.710	-1.213.591	-1.315.398
Réalisation (2)	-515.450	-1.293.224	-1.345.556	-1.393.525	-1.427.049	-1.307.089
(2) - (1)	1.403	-366.774	-320.256	-276.815	-213.458	8.310
Dont Régions						
Estimation lors des négociations (1)	-698.968	-1.590.602	-1.676.978	-1.657.517	-1.652.270	-1.635.486
Réalisation (2)	-678.767	-1.815.761	-1.929.214	-1.972.276	-1.845.575	-535.572
(2) - (1)	20.201	-225.160	-252.236	-314.759	-193.305	1.099.914

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Dans les réalisations, l'impact budgétaire total de la réforme de la LSF est négatif pour toutes les entités. La Région de Bruxelles-Capitale constitue une exception grâce à son refinancement, l'impact budgétaire de la réforme étant positif pour chaque année sauf 2017 et 2018.

Par rapport aux estimations, pour l'ensemble des entités, l'impact apparaît légèrement plus favorable qu'estimé (à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté flamande) pour l'année 2015, puis plus défavorable qu'estimé à partir de 2016. L'impact est plus favorable qu'estimé en 2020 pour toutes les entités à l'exception de la Communauté française et de la Cocom.

4.6.4. Impact budgétaire total de la réforme après la Sainte Emilie

Rappelons que les accords intra-francophones de la Sainte Emilie ne modifient pas l'impact global de la réforme mais seulement sa redistribution entre la Communauté française, la Région Wallonne et la Cocof.

Le tableau suivant présente l'impact total de la réforme après intégration de la Sainte Emilie (voir sous-section 0) pour ces trois entités. L'impact global ainsi que l'impact pour les autres entités reste inchangé par rapport à celui présenté au point précédent.

Tableau 50. Impact budgétaire total de réforme de la LSF après Sainte Émilie
(milliers EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région wallonne						
Estimation lors des négociations (1)	-332.756	-655.331	-683.199	-696.239	-716.415	-722.264
Réalisation (2)	-312.065	-806.452	-866.458	-885.490	-848.703	-524.932
(2) - (1)	20.691	-151.121	-183.259	-189.251	-132.288	197.332
Communauté française						
Estimation lors des négociations (1)	-137.595	-214.397	-230.259	-242.945	-250.173	-268.730
Réalisation (2)	-120.125	-219.101	-227.133	-235.246	-263.041	-276.100
(2) - (1)	17.470	-4.704	3.126	7.699	-12.868	-7.370
Cocof						
Estimation lors des négociations (1)	-53	-4.431	-5.861	-6.699	-8.208	-9.759
Réalisation (2)	-60	-1.126	-1.321	-1.284	-1.201	337
(2) - (1)	-6	3.305	4.540	5.415	7.006	10.096

Sources : LSF, Simulateur BNB, SPF Finances, Calculs CERPE

Par rapport aux chiffres avant intégration de la Sainte Emilie (voir Tableau 49), l'impact est plus négatif pour la Région wallonne et la Cocof et moins négatif pour la Communauté française.

5. Synthèse et analyse des résultats

Dans cette note, l'impact budgétaire de la réforme de la LSF a été analysé à la lumière de ses différentes composantes : le remplacement des moyens prévus par l'ancienne LSF par de nouveaux mécanismes, le financement des besoins engendrés par les nouvelles compétences transférées, le 2^{ème} volet de refinancement de Bruxelles et la participation à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement.

Nous avons également vu l'impact des accords de la Sainte Émilie qui, en retransférant à la Région wallonne et à la Cocof certaines de ces nouvelles compétences transférées à la Communauté française, redéfinit les impacts totaux finaux pour ces entités.

Une synthèse des résultats obtenus est présentée dans le tableau suivant. Les résultats sont présentés en millions EUR, avant et après l'application des accords intra-francophones de la Sainte Emilie. Notons qu'à titre indicatif, nous isolons l'impact du mécanisme de transition¹²⁷, montant forfaitaire constant qui est amené à disparaître progressivement dans le futur, ce qui aura un impact structurel supplémentaire sur les équilibres des entités.

¹²⁷ Le mécanisme de transition a pour objectif de neutraliser l'impact de la réforme en 2015 (sans préjudice des autres objectifs poursuivis par la réforme, à savoir le juste financement de Bruxelles, la participation de chaque entité à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement et la responsabilisation des entités en matière de pensions et de climat). Il est donc un bon indicateur de l'impact « théorique » de la réforme, du moins pour la première année de sa mise en œuvre. Un mécanisme de transition positif (négatif) signifie donc que le nouveau système de financement est globalement plus défavorable (favorable) que l'ancien pour l'entité. Sur base du mécanisme de transition, repris à la dernière colonne tableau, le nouveau système est globalement défavorable pour la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Par contre, il est favorable pour la Communauté française, l'entité flamande et la Cocom. Si on regarde l'ensemble des entités fédérées, le système est globalement défavorable.

Tableau 51. Impact total de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées
(millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition*
Région wallonne avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-285	-567	-594	-605	-618	-627	581
Réalisation (2)	-265	-615	-661	-679	-672	-318	621
(2) - (1)	20	-47	-67	-74	-55	309	39
Région wallonne après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-333	-655	-683	-696	-716	-722	546
Réalisation (2)	-312	-806	-866	-885	-849	-525	584
(2) - (1)	21	-151	-183	-189	-132	197	37
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	136	57	33	40	38	51	78
Réalisation (2)	110	20	-12	-10	1	88	99
(2) - (1)	-26	-37	-45	-50	-37	37	21
Communauté + Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-870	-1.685	-1.806	-1.864	-1.930	-2.009	-180
Réalisation (2)	-861	-2.054	-2.122	-2.183	-2.115	-1.064	-169
(2) - (1)	9	-369	-316	-318	-185	944	12
Communauté française avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-185	-307	-325	-341	-357	-374	-84
Réalisation (2)	-167	-412	-434	-443	-440	-483	-155
(2) - (1)	18	-105	-109	-102	-83	-109	-71
Communauté française après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-138	-214	-230	-243	-250	-269	-156
Réalisation (2)	-120	-219	-227	-235	-263	-276	-141
(2) - (1)	17	-5	3	8	-13	-7	15
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	-12	-16	-9	-4	2	7	-108
Réalisation (2)	-11	-48	-46	-51	-45	-65	-36
(2) - (1)	0	-33	-37	-47	-47	-73	72
Cocof après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	0	-4	-6	-7	-8	-10	106
Réalisation (2)	0	-1	-1	-1	-1	0	23
(2) - (1)	0	3	5	5	7	10	-84
Total							
Estimation lors des négociations (1)	-1.216	-2.517	-2.702	-2.774	-2.866	-2.951	286
Réalisation (2)	-1.194	-3.109	-3.275	-3.366	-3.273	-1.843	360
(2) - (1)	22	-592	-572	-592	-407	1.108	73

*Pour les Communautés, la Cocof et la Cocom, il s'agit du mécanisme de transition partir de 2016. En effet, en 2015, le mécanisme de transition n'intègre pas encore la partie liée au transfert des infrastructures hospitalières.

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Quels sont les principaux constats ?

D'une part, l'impact, *estimé et réalisé*, est négatif pour chacune des entités prise individuellement. La Région de Bruxelles-Capitale constitue une exception grâce à son refinancement, l'impact budgétaire de la réforme étant positif pour elle chaque année sauf pour l'impact observé en 2017 et en 2018.

D'autre part, à quelques exceptions près, l'impact *réalisé* apparaît plus favorable que l'impact *estimé* pour toutes les entités pour les années 2015 et 2020, et plus défavorable entre 2016 et 2019.

Comment expliquer les résultats entre 2015 et 2019 ?

Le tableau suivant décompose l'impact de la réforme pour l'ensemble des entités fédérées en trois catégories de mesures prévues dans la LSF, à savoir : i) la contribution à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement (la contribution pension étant comprise dans celle-ci), ii) le refinancement de Bruxelles et iii) le remplacement des anciens moyens et le financement des nouvelles compétences.

Tableau 52. Impact total de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées par catégories de mesures (millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	-1.216	-2.517	-2.702	-2.774	-2.866	-2.951
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension) (1a)</i>	-1.386	-2.685	-2.863	-3.021	-3.187	-3.361
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet) (1b)</i>	175	178	165	168	171	175
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences (1c)</i>	-5	-10	-4	79	150	236
Réalisation (2), dont :	-1.194	-3.109	-3.275	-3.366	-3.273	-1.843
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension) (2a)</i>	-1.390	-2.693	-2.855	-3.005	-3.141	-2.798
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet) (2b)</i>	175	178	166	169	171	173
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences (2c)</i>	21	-594	-585	-530	-303	783
(2) – (1), dont :	22	-592	-572	-592	-407	1.108
<i>(2a) - (1a)</i>	-5	-7	8	16	46	563
<i>(2b) - (1b)</i>	0	0	1	1	0	-2
<i>(2c) - (1c)</i>	26	-585	-581	-608	-453	547

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Comme cela apparaît dans le tableau précédent, l'impact *estimé* de la réforme est négatif pour l'ensemble des entités fédérées à cause de la participation des entités à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement. Cette participation est en réalité un « sous-financement » des entités fédérées prévu par la réforme afin d'assurer la soutenabilité à long terme de l'Entité I. L'impact global du refinancement de Bruxelles est positif en raison de la dotation « fonctionnaires internationaux » qui est un transfert vertical de l'Etat fédéral vers la Région de Bruxelles-Capitale. Quant à l'impact de la partie essentielle de la réforme, à savoir : le remplacement des « anciens moyens » et le financement des « nouvelles compétences » par de « nouveaux moyens », il est très légèrement négatif entre 2015 et 2017 et positif à partir de 2018.

L'impact *réalisé* négatif s'explique non seulement par la participation des entités à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement mais également par l'impact négatif entre 2016 et 2019 du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences.

Le tableau suivant décompose cet impact pour les Régions par catégorie d'« ancien moyen » remplacé ou de « nouvelles compétences » financées.

Tableau 53. Impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences sur le financement des Régions (millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	5	16	30	124	209	310
<i>Remplacement de la part attribuée IPP</i>	0	20	51	170	268	385
<i>Remplacement de l'intervention de solidarité nationale</i>	0	11	19	24	29	29
<i>Remplacement de la dotation « compétences transférées en 1993 et 2001 »</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des dépenses fiscales</i>	0	1	0	-10	-6	-1
<i>Financement des compétences « emploi »</i>	0	-18	-39	-56	-75	-95
<i>Compensation pour les recettes des infractions routières et les dépenses d'IBSR qui restent de compétence fédérale</i>	0	-3	-7	-9	-12	-16
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5ème réforme et modification du financement des allocations familiales</i>	5	5	5	6	6	6
Réalisation (2), dont :	30	-201	-220	-190	-1	1154
<i>Remplacement de la part attribuée IPP</i>	71	-104	-100	-50	132	1.169
<i>Remplacement de l'intervention de solidarité nationale</i>	-47	-67	-65	-68	-58	-149
<i>Remplacement de la dotation « compétences transférées en 1993 et 2001 »</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des dépenses fiscales</i>	0	-23	-30	-31	-18	115
<i>Financement des compétences « emploi »</i>	0	-10	-26	-39	-54	11
<i>Compensation pour les recettes des infractions routières et les dépenses d'IBSR qui restent de compétence fédérale</i>	0	-2	-5	-7	-10	1
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des bâtiments transférés dans le cadre de la 5ème réforme et modification du financement des allocations familiales</i>	5	6	6	6	6	6
(2) – (1)	25	-216	-249	-314	-210	844

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Comme cela apparaît dans le tableau précédent, pour les Régions, l'impact *réalisé* du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est négatif contrairement aux estimations. Ainsi, contrairement à ce qui avait été estimé, l'impact du remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale par le nouveau mécanisme et l'impact du remplacement de la partie attribuée IPP par les centimes additionnels à l'IPP entre 2016 et 2018 sont négatifs. Même si ce dernier impact redevient positif en 2019, il reste moins important que dans les estimations. Cela est dû au fait que la progression des additionnels à l'IPP par rapport à celle du PIB est nettement moindre qu'estimée lors des négociations sur l'ensemble de la période 2015-2019. La moindre progression des additionnels par rapport au PIB implique également que l'impact du financement des dépenses fiscales est plus négatif qu'estimé étant donné que cette compétence est partiellement financée par les additionnels à l'IPP. L'impact *réalisé* négatif du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est renforcé par le sous-financement croissant des compétences liées aux dépenses fiscales et à l'emploi. Ce sous-financement est dû à la liaison incomplète (à 75%) des dotations à la croissance et au fait que 10% des compétences liées à l'emploi sont financées via le mécanisme de transition (maintenu constant).

Le tableau suivant décompose l'impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences pour les Communautés et la Cocom par catégorie d'« ancien moyen » remplacé ou de « nouvelles compétences » financées.

Tableau 54. Impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences sur le financement des Communautés et de la Cocom (millions EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	-10	-25	-34	-46	-59	-74
<i>Remplacement des parts attribuées IPP, TVA et compensation RRTV</i>	0	-27	-59	-87	-118	-149
<i>Financement des allocations familiales</i>	-10	10	34	51	71	92
<i>Financement des soins aux personnes âgées</i>	0	-8	-18	-25	-34	-43
<i>Financement des autres soins de santé et aide aux personnes</i>	0	-1	-3	-4	-5	-7
<i>Financement des infrastructures hospitalières</i>	0	0	9	14	19	24
<i>Financement des maisons de justice</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des PAI</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	1	3	5	7	9
Réalisation (2), dont :	-9	-394	-366	-340	-302	-367
<i>Remplacement des parts attribuées IPP, TVA et compensation RRTV</i>	-1	-16	-38	-55	-71	11
<i>Financement des allocations familiales</i>	-9	2	23	40	57	-62
<i>Financement des soins aux personnes âgées</i>	1	-4	-13	-20	-28	26
<i>Financement des autres soins de santé et aide aux personnes</i>	0	0	-1	-2	-3	5
<i>Financement des infrastructures hospitalières</i>	0	-377	-338	-304	-258	-344
<i>Financement des maisons de justice</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des PAI</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Financement des compétences résiduelles</i>	0	1	1	2	1	-7
(2) – (1)	1	-368	-332	-294	-243	-297

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Pour les Communautés et la Cocom prises globalement, l'impact, *estimé et réalisé*, du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est négatif essentiellement à cause du remplacement des anciens moyens. Ainsi, la nouvelle part attribuée IPP n'est liée qu'à 75% de la croissance réelle, alors que l'ancienne dotation IPP évoluait sur base de 100% de la croissance et que le refinancement TVA (dont une partie est désormais incluse dans la nouvelle dotation IPP) évoluait selon 91% de la croissance réelle et selon l'évolution du coefficient d'adaptation démographique (CAD)¹²⁸. Notons que si l'impact du remplacement des anciens moyens est globalement négatif, celui-ci est toutefois positif pour la Communauté française car ceux-ci sont désormais répartis entre les communautés selon des clés plus favorables.

Concernant le financement des nouvelles compétences, le sous-financement croissant des compétences « soins aux personnes âgées » et « autres soins de santé » dû à la liaison incomplète (à 82,5%) de la dotation au PIB est plus que compensé par le sur-financement des allocations familiales¹²⁹.

Par rapport aux montants *estimés*, l'accroissement du déficit pour les Communautés et la Cocom est essentiellement causé par la très importante sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières. Ainsi, les compétences pour les infrastructures hospitalières A1 et A3 sont

¹²⁸ Ce coefficient mesure la croissance de la population communautaire âgée de moins de 18 ans par rapport à la situation observée en 1988, année de référence. Conformément à la LSF, c'est le coefficient le plus favorable parmi les deux Communautés qui est appliqué.

¹²⁹ La dotation « allocations familiales » évolue avec 25% de la croissance du PIB/habitant, en plus de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population âgées de 0 à 18 ans. Or, les besoins ne sont supposés évoluer qu'en fonction de ces deux derniers paramètres.

transférées aux Communautés et à la Cocom à partir de 2016. Ces entités perçoivent donc des moyens en vue de financer les nouvelles dépenses auxquelles elles doivent faire face, y compris les charges de la dette pour les dépenses d'investissement réalisées avant 2016. Etant donné que la liquidation de ces dernières reste à charge du fédéral, ces « charges du passé » sont déduites des moyens octroyés. Dès lors, en raison de la sous-estimation des charges du passé, le montant de la dotation a été sous-estimé et ne permet pas de couvrir les nouveaux besoins pour cette compétence (la dotation est même négative pour certaines années)¹³⁰.

Quant aux accords de la Sainte Emilie, ils ne modifient pas l'impact total de la réforme de la LSF, seulement sa répartition entre les entités francophones. Outre le transfert d'une partie de l'assainissement des finances publiques et des charges du vieillissement, l'impact *réalisé* de la Sainte Émilie est positif pour la Communauté française et négatif pour la Région wallonne à cause des charges du passé liées au transfert des infrastructures hospitalières qui ont été nettement sous-estimées. Il est également négatif pour la Cocof car les besoins évoluent plus vite que les recettes (qui sont pour l'essentiel, maintenues constantes). Pour la Cocof, l'impact réalisé est toutefois moins négatif qu'estimé ; la majorité des institutions dans le domaine des soins aux personnes âgées et des soins de santé étant passées au statut bi-communautaire à Bruxelles, une grande partie des recettes et des dépenses est transférée de la Cocof vers la Cocom.

Pourquoi les impacts réalisés de la réforme pour l'année 2020 sont-ils atypiques ?

L'analyse générale développée ci-dessus ne s'applique pas aux réalisations de l'année 2020 qui constitue une année exceptionnelle en raison de l'importante baisse du PIB réel engendrée par la crise sanitaire. Ainsi, contrairement aux années précédentes, l'impact total de la réforme est largement positif pour l'ensemble des entités fédérées en 2020 grâce à un impact globalement positif pour le remplacement des anciens moyens et le financement des nouvelles compétences. En effet, la croissance réelle du PIB est tellement négative en 2020 qu'elle fait plus que compenser l'ensemble de la croissance positive accumulée entre 2016 et 2019. Cela explique que l'impact de la moindre liaison à la croissance de certaines dotations par rapport à l'évolution des anciens moyens ou des nouveaux besoins s'inverse temporairement cette année-là : les compétences « mieux financées » deviennent « moins bien financées » et inversement. En outre, les additionnels à l'IPP étant enregistrés dans les budgets régionaux avec un décalage d'un an par rapport aux revenus, les recettes régionales d'IPP en 2020 ne sont pas impactées par la perte de revenus découlant de la crise sanitaire (exercice d'imposition 2020, année de revenus 2019).

Par ailleurs, l'impact de la participation à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement est également moins négatif en 2020. D'une part, la participation à l'assainissement des finances publiques est moins importante qu'estimée car étant intégrée dans des dotations liées à la croissance réelle¹³¹, elle diminue en 2020. D'autre part, en raison de la croissance très négative, la

¹³⁰ Précisons que nous raisonnons en comptabilité budgétaire (comptabilité de caisse). En comptabilité SEC (comptabilité d'exercice), l'impact négatif serait moindre car les amortissements de la dette n'affectent pas le solde SEC.

¹³¹ La contribution d'assainissement se matérialise par des réductions initiales (1,25 milliard EUR en 2015 auquel s'ajoute 1,25 milliard EUR en 2016) de certaines dotations et évolue donc implicitement comme celles-ci.

contribution au coût du vieillissement, matérialisée par une moindre liaison à la croissance de certaines dotations¹³², devient, de façon paradoxale, un transfert positif en faveur des entités fédérées en 2020.

Quel est l'impact de la réforme lorsque les résultats sont présentés en pourcentage du PIB ou en pourcentage des nouveaux moyens transférés ?

Afin de relativiser les résultats, il est également intéressant d'examiner ceux-ci en pourcentage du PIB et en pourcentage des nouveaux moyens transférés.

Les résultats globaux, en pourcentage du PIB national, sont présentés dans le tableau suivant¹³³.

Tableau 55. Impact total de la réforme sur le financement des entités fédérées par catégories de mesures (% du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1), dont :	-0,29%	-0,58%	-0,60%	-0,60%	-0,60%	-0,60%
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension)</i>	-0,33%	-0,62%	-0,64%	-0,65%	-0,67%	-0,68%
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet)</i>	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,03%	0,05%
Réalisation (2), dont :	-0,29%	-0,72%	-0,74%	-0,73%	-0,69%	-0,41%
<i>Contribution assainissement des finances publiques et coût du vieillissement (y compris contribution pension)</i>	-0,33%	-0,63%	-0,64%	-0,65%	-0,66%	-0,62%
<i>Refinancement de Bruxelles (2^{ème} volet)</i>	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
<i>Remplacement des anciens moyens et financement des nouvelles compétences</i>	0,01%	-0,14%	-0,13%	-0,12%	-0,06%	0,17%
(2) – (1)	0,01%	-0,14%	-0,13%	-0,13%	-0,09%	0,19%

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Dans les estimations lors des négociations, l'impact global de la réforme pour les entités fédérées s'élève à -0,29% du PIB national en 2015, puis à -0,60% du PIB à partir de 2016. L'impact est logiquement négatif car la réforme prévoit un sous-financement des compétences transférées afin que les entités fédérées contribuent à l'assainissement et au coût budgétaire du vieillissement supporté par le pouvoir fédéral. Cette contribution augmente progressivement jusqu'à atteindre 0,68% du PIB en 2020. La principale responsable de cette augmentation est la contribution au coût budgétaire du vieillissement qui est calculée comme l'écart entre le montant de certaines dotations si elles avaient été pleinement liées à la croissance du PIB et ce même montant partiellement lié au PIB, tel qu'il est fixé dans la LSF. L'impact du refinancement de Bruxelles est positif (0,04% du PIB). L'impact du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences est proche de zéro entre 2015 et 2017, il augmente ensuite progressivement jusqu'à atteindre 0,05% du PIB en 2020 en faveur des entités fédérées.

Dans les réalisations, nous constatons que l'impact total de la 6^{ème} réforme de l'État est conforme aux estimations pour 2015. Entre 2016 et 2019, l'impact (environ -0,70% du PIB) est légèrement plus négatif que ce qui avait été estimé lors des négociations et, ceci, principalement à cause du remplacement des anciens moyens et du financement des nouvelles compétences. En revanche, en 2020, l'impact (-0,41%

¹³² La contribution au coût du vieillissement est ainsi calculée comme le manque à gagner découlant de l'écart entre ces dotations si elles avaient été « normalement » indexées à la croissance du PIB (c'est-à-dire indexées à 75%, 82,5% ou 100% selon les cas) et les dotations effectives (liaison asymétrique à la croissance : 100% pour la partie de la croissance réelle qui dépasse 2,25% contre 55% ou 65% si la croissance est inférieure ou égale à ce seuil).

¹³³ Les résultats détaillés par entité sont présentés en annexe.

du PIB) est moins négatif que prévu, ce qui est dû non seulement aux moyens remplacés et aux nouvelles compétences financées mais également à la contribution à l'assainissement et au coût du vieillissement.

L'impact de la réforme en pourcentage des nouveaux moyens transférés est présenté dans le tableau ci-dessous¹³⁴.

Tableau 56. Impact total de la réforme sur le financement des entités fédérées
(% des nouveaux moyens transférés)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1)	-2,26%	-4,60%	-4,75%	-4,70%	-4,68%	-4,65%
Réalisation (2)	-2,32%	-6,02%	-6,12%	-6,07%	-5,73%	-3,29%
(2) – (1)	-0,05%	-1,42%	-1,36%	-1,37%	-1,05%	1,36%

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

L'impact *estimé* s'élève à -2,26% des nouvelles recettes transférées en 2015 puis est compris entre -4,7 et -4,6% par la suite.

L'impact *réalisé*, en pourcentage des nouvelles recettes transférées, est conforme aux estimations en 2015. A partir de 2016, l'écart (négatif sauf en 2020) entre réalisations et estimations lors des négociations de la réforme représente moins de 1,5% des nouveaux moyens transférés. Un écart de cette ampleur est tout à fait dans la norme des écarts de prévision macroéconomique usuels.

Quelles sont les principales sources de l'écart par rapport aux estimations ?

Le tableau suivant rappelle l'impact total de la réforme estimé lors des négociations et l'impact réalisé effectivement en pourcentage du PIB et présente les principales sources de l'écart entre l'impact estimé et l'impact observé.

Tableau 57. Impact total de la réforme sur le financement des entités fédérées et sources de l'écart entre réalisations et estimations par catégorie de mesures
(% du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estimation lors des négociations (1)	-0,29%	-0,58%	-0,60%	-0,60%	-0,60%	-0,60%
Réalisation (2)	-0,29%	-0,72%	-0,74%	-0,73%	-0,69%	-0,41%
(2) – (1)	0,01%	-0,14%	-0,13%	-0,13%	-0,09%	0,19%
Dont principales sources de l'écart :						
<i>Remplacement de la part attribuée IPP et financement de 40% des dépenses fiscales par les additionnels à l'IPP</i>	0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,06%	-0,03%	0,19%
<i>Remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale</i>	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,04%
<i>Remplacement des anciens moyens des communautés</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,03%
<i>Charges du passé infrastructures hospitalières</i>	0,00%	-0,08%	-0,07%	-0,06%	-0,05%	-0,07%
<i>Contribution au coût budgétaire du vieillissement</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,08%

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Avant 2020, l'écart en pourcent du PIB par rapport aux estimations s'explique essentiellement par les additionnels à l'IPP qui ont évolué moins rapidement par rapport au PIB qu'estimé (même si l'écart semble se réduire en 2019) et par l'importante sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières. Dans une moindre mesure, l'écart s'explique également par le

¹³⁴ Les résultats détaillés par entité sont présentés en annexe.

remplacement de l'ancienne intervention de solidarité nationale par le nouveau mécanisme dont l'impact s'est avéré négatif contrairement aux estimations.

En 2020, l'écart positif (impact moins négatif qu'estimé) s'explique par plusieurs éléments. Le fait que les additionnels à l'IPP, basés sur les revenus 2019, n'ont pas diminué, contrairement au PIB, explique la majeure partie de l'écart par rapport aux estimations (presque 0,2% du PIB). Une autre partie de l'écart par rapport aux estimations (0,08% du PIB) provient de la contribution au coût budgétaire du vieillissement qui devient un transfert positif pour les entités fédérées en 2020. Enfin, de façon plus marginale l'impact du remplacement des anciens moyens communautaires est plus important qu'estimé (0,03%) car le Coefficient d'Adaptation Démographique (CAD) sur base duquel est indexé la partie attribuée TVA décroît en 2020¹³⁵.

Il ressort de l'analyse qu'hormis la sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières et l'évolution moins rapide de l'IPP par rapport au PIB, les écarts par rapport aux estimations sont essentiellement imputables aux paramètres macroéconomiques et démographiques.

L'écart par rapport aux estimations est-il structurellement défavorable aux entités fédérées ?

Même si l'écart entre estimations et réalisations est, jusqu'à présent, relativement peu important et tout à fait acceptable d'un point de vue prévisionnel, il est intéressant de se demander si l'écart constaté est systématiquement et structurellement défavorable aux entités fédérées, ou si l'erreur de prévision est plutôt conjoncturelle, auquel cas l'effet des variations cycliques, parfois positives et parfois négatives, s'annuleraient à long terme.

La sous-estimation des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières est structurelle, elle ne se rattrapera pas sauf à modifier la LSF elle-même¹³⁶. Cette première source d'écart ne s'amplifiera pas.

Le Coefficient d'adaptation Démographique varie en fonction des données démographiques qui elle-même ont un caractère imprévisible, principalement en fonction de la fécondité et des fluctuations de l'immigration nette.

Plus importantes sont les sources macroéconomiques des écarts.

Trois cas de figure peuvent engendrer des effets structurels : une élasticité de l'IPP par rapport au revenu imposable moins importante qu'estimée ; une rupture de tendance de la croissance potentielle du PIB et enfin, si le jeu des élasticité des dotations au PIB crée des effets structurels.

Dans le premier cas de figure, l'élasticité de l'IPP au PIB (c'est-à-dire le pourcentage d'augmentation de l'IPP lorsque le PIB s'accroît de 1 %) est cruciale pour l'équilibre du modèle. L'élasticité de l'IPP au PIB est supposée supérieure à l'unité (élasticité supra-unitaire) car d'une part l'IPP augmente plus vite que

¹³⁵ Ainsi, au plus le CAD augmente (décroit), au plus (au moins) l'impact négatif liée à l'intégration d'une partie du refinancement TVA dans la part attribuée de l'IPP est important. L'impact peut même devenir positif en cas de décroissance très importante du CAD.

¹³⁶ Notons toutefois qu'il est possible que ce sous-financement fédéral soit compensé par une surestimation des besoins des entités fédérées.

les recettes imposables en raison de la progressivité de l'impôt¹³⁷ et d'autre part, les recettes imposables comprennent les pensions qui augmentent plus vite que le PIB en raison du vieillissement de la population. Ainsi, dans le cadre des estimations, le sous-financement croissant de certains besoins engendré par la liaison partielle à la croissance de certaines dotations ainsi que le tassement progressif du mécanisme de transition (globalement positif) étaient compensés par des additionnels à l'IPP suffisamment dynamiques par rapport au PIB. Or, même en neutralisant les effets de bord des mesures fiscales fédérales, les additionnels à l'IPP ont été moins dynamiques qu'escomptés par rapport au PIB sur la période entre 2015 et 2019¹³⁸. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela.

D'abord, les projections macroéconomiques sont, en général, réalisées en supposant un retour rapide à la tendance. Les variations conjoncturelles du PIB ne sont pas prévues. Or, celles-ci se répercutent avec retard sur l'IPP.

Ensuite, le revenu imposable n'augmente pas nécessairement au même rythme que le PIB. Pendant certaines périodes, à cause d'une mauvaise conjoncture ou pour faire face à des problèmes de compétitivité internationale, la hausse des salaires est comprimée et entraîne une diminution de la part du revenu imposable dans le PIB. Enfin, à certains moments, et c'est particulièrement le cas en 2014 et 2015, années qui impactent négativement les résultats, les variations de grandes ampleurs du prix de l'énergie importée (pétrole et gaz) entraînent des variations des termes de l'échange qui se matérialisent par une évolution asymétrique de l'indice des prix à la consommation par rapport au déflateur du PIB. Durant ces années, le prix de l'énergie a chuté fortement¹³⁹ entraînant une très faible augmentation des prix à la consommation (et donc de l'indice santé qui détermine l'évolution des salaires, les loyers et les allocations sociales), alors que le déflateur du PIB augmente sous l'effet de la baisse des prix des biens importés.

La plupart de ces éléments explicatifs n'ont pas un caractère permanent. Même le prix de l'énergie importée connaît une évolution cyclique, mais de grande ampleur et sur des cycles de plusieurs années. Toutefois, s'il apparaît que l'élasticité de l'IPP par rapport au revenu imposable est tendanciellement moins importante qu'estimé, cela aura un effet structurel.

Dans le deuxième cas de figure, les élasticité au PIB des différentes dotations ont été calibrées sur un équilibre entre transferts de compétences et transferts de moyens autour d'une hypothèse de croissance potentielle ou tendancielle du PIB. En cas de rupture par rapport à cette tendance, ce qu'on observe que très tardivement, l'équilibre initial n'est plus assuré.

Dans le troisième cas de figure, l'asymétrie des élasticité de certaines dotations à partir d'un seuil de croissance du PIB crée des gains structurels pour les entités lors de chocs de grande ampleur sur le PIB (c'est-à-dire des chocs supérieurs au seuil défini) comme le choc pandémique de 2020. De tels chocs ne sont cependant pas fréquents : 1981, 1993, 2009 sont des récessions importantes mais pas de l'ampleur de celle de 2020.

¹³⁷ Dans les modèles de court et moyen terme, les projections des recettes de l'IPP impliquent trois types d'élasticité : une élasticité supra-unitaire de l'impôt par tête en termes réels relativement au revenu imposable par tête en termes réels (en raison de la progressivité de l'impôt), une élasticité unitaire relativement aux prix (en raison de l'indexation des barèmes fiscaux et une élasticité unitaire relativement à la population.

¹³⁸ Entre 2015 et 2016 (années de revenus 2014 et 2015), les additionnels ont même évolué moins rapidement que le PIB.

¹³⁹ De 108 \$ en 2013 à 43 \$ par baril de pétrole en 2016 (prix annuel moyen du Brent).

L'asymétrie des élasticités à la croissance pour certaines dotations se justifiait au moment des négociations par le fait que l'Entité I serait capable de prendre à sa charge une plus grande partie du coût du vieillissement qui serait allégé en cas de croissance économique suffisamment élevée. Les négociateurs n'ont toutefois pas envisagé le cas d'un choc tel que la crise sanitaire actuelle entraînant une croissance très négative suivie d'une forte reprise. En effet, comme souligné par Frogneux (2020), dans ce cas, l'application de la LSF accentue paradoxalement les difficultés financières de l'Entité I.

Pour aider à la compréhension, ce phénomène est illustré par un exemple numérique dans l'encadré ci-dessous.

Illustration de l'impact sur une dotation asymétriquement liée au PIB d'un choc de grande ampleur sur le PIB

L'exemple numérique ci-dessous montre l'effet d'une baisse de 6% du PIB suivie d'un rebond de 6,4% sur une dotation dont l'élasticité au PIB est de 0,55 jusqu'au seuil de 2,25% et de 1 à partir de ce seuil, comme c'est le cas pour la nouvelle partie attribuée des Communautés et les dotations « emploi » et « dépenses fiscales » des Régions. Rappelons qu'hors contribution au coût du vieillissement, l'élasticité de ces dotations au PIB serait de 0,75 pour l'ensemble de la croissance.

	t	t+1	t+2
Croissance réelle du PIB		-6%	+6,4%
Indice PIB (100 =t)	100	94	100
Indice dotation effective* (100=t) (1)	100	96,7	101,9
<i>Dont dotation hors contribution au coût du vieillissement** (2)</i>	<i>100</i>	<i>95,5</i>	<i>100,1</i>
<i>Dont contribution au coût du vieillissement = (1) - (2)</i>	<i>0</i>	<i>1,2</i>	<i>1,8</i>

* Liaison à 55% de la croissance réelle du PIB pour la partie ne dépassant pas 2,25% et à 100% pour la partie au-delà de 2,25%.

**Liaison à 75% de la croissance réelle du PIB.

Le PIB passe de l'indice 100 à 94 la première année et revient à 100 la deuxième année. L'application des élasticités fait que la dotation passe de l'indice 100 à 96,7 la première année et à 101,9 la deuxième année.

La perte engendrée par la baisse du PIB la première année est amortie par la contribution au coût budgétaire du vieillissement. En effet, la dotation ne subit une baisse que de 3,3% ($0,55 * 6\%$) au lieu de 4,5 ($0,75 * 6\%$).

Ce gain est renforcé la deuxième année par la liaison à 100% de la dotation pour la partie de la croissance supérieure à 2,25% et devient un gain permanent de 1,9% (« effet cliquet »). Hors contribution au coût du vieillissement, la dotation aurait été totalement indexée à 75% du PIB et le gain aurait été quasi nul.

Notons qu'un cycle inversé de 6% suivi de -5,6% de croissance du PIB produira lui-aussi un gain structurel pour les entités fédérées.

Notons également qu'au plus le choc sur le PIB sera important, au plus le gain sera important.

Ainsi, en raison de la liaison asymétrique de certaines dotations à la croissance du PIB, le gain pour les entités fédérées qui découle de la contribution négative au coût budgétaire du vieillissement en 2020 sera renforcé par le rebond en 2021 et deviendra un gain structurel (et donc une perte structurelle pour l'Etat fédéral). Sur base des derniers paramètres connus, le gain structurel par rapport aux estimations

pour la contribution à l'assainissement des finances publiques et au coût budgétaire du vieillissement s'élèverait à environ 0,11% du PIB à partir de 2021. Ce gain pour les entités fédérées devrait toutefois être modéré par l'impact de la perte d'activité engendrée par la crise sanitaire sur l'IPP en 2021 (même si l'impact devrait être tempéré par la stabilité de nombreuses composantes du revenu imposable comme les pensions, les allocations sociales et les rémunérations du secteur public¹⁴⁰).

¹⁴⁰ Afin d'être cohérent avec notre définition de la politique inchangée, il conviendrait toutefois de neutraliser les effets directs sur les additionnels des mesures destinées à remplacer temporairement les revenus perdus suite la crise sanitaire (chômage pour force majeure « Corona », droit passerelle).

6. Conclusion

En 2014, dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, le financement des entités fédérées a été structurellement modifié via une révision de la Loi Spéciale de Financement.

Un des principes qui ont guidé les négociateurs de la réforme est l'exigence que celle-ci ne conduise pas à un appauvrissement structurel d'une ou de plusieurs entités fédérées. Ce principe s'entend toutefois sans porter préjudice au principe de ne pas mettre en péril la viabilité financière de l'Entité I.

A l'époque des négociations, le transfert de charges induit par la réforme était estimé suffisant pour ne pas aggraver le problème de soutenabilité budgétaire de l'Entité I en dépit de la réduction de l'envergure budgétaire du pouvoir fédéral que ce transfert impliquait¹⁴¹. Dès lors, on peut considérer qu'un écart négatif par rapport aux estimations de l'impact total de la réforme implique un appauvrissement des entités fédérées.

Après avoir évalué l'impact de la 6^{ème} réforme sur le financement des entités fédérées sur base des premières observations, nous constatons que l'écart par rapport aux estimations est négatif entre 2016 et 2019 et que même si la crise sanitaire engendre un écart positif en 2020, cela ne compense pas les pertes accumulées auparavant par les entités fédérées.

Nous ne pouvons toutefois pas conclure à un appauvrissement structurel des entités fédérées sur base d'une si courte période d'observations. Ainsi, l'écart entre estimations et réalisations est, jusqu'à présent, relativement peu important et si certains éléments sont de nature à influencer structurellement cet écart, ils restent limités. Il sera donc intéressant de poursuivre l'analyse quand nous disposerons d'un plus grand nombre d'observations.

Ce que nous pouvons retenir de l'analyse c'est que la 6^{ème} réforme de l'Etat a corrigé certains « effets pervers » introduits par les réformes précédentes dans le financement des entités fédérées mais que, de manière inévitable, elle en a introduit d'autres. Certains étaient prévisibles au moment des négociations comme la présence de possibles effets de bord des politiques fiscales fédérales sur les recettes régionales en raison du choix du système vertical des additionnels pour le partage de l'IPP ; ces effets de bord ne peuvent être compensés par les Régions qu'en assumant la responsabilité politique d'une modification des taux des additionnels à l'IPP, le système étant finalement peu lisible pour le contribuable. D'autres « effets pervers » étaient peut-être moins prévisibles, comme l'impact paradoxal d'un choc comme la crise sanitaire entraînant une forte contraction du PIB suivi d'un important rebond sur la contribution au coût budgétaire du vieillissement ou l'impact d'une très forte sous-estimation des charges du passé pour le financement des investissements hospitaliers. Quoi qu'il en soit, la correction de ces biais pourrait constituer l'un des objectifs d'une éventuelle 7^{ème} réforme de l'Etat.

¹⁴¹ Voir notamment, Frogneux et Saintrain (2014).

Références

Travaux internes

Kozicki, C. et M. Pourtois (2019) : « Identification des dépenses transférées lors de la 6e réforme de l'Etat : Exercice exploratoire », CERPE (Note interne).

Lecuire, E. (2019, révisé en 2020). « Le financement des entités fédérées après la 6e réforme de l'Etat : Estimation dans le cadre des négociations et premières observations », CERPE (Note interne).

Van Hoolandt, D. (2019, révisé en 2020) : « L'impact budgétaire du tax shift fédéral sur les entités fédérées : Analyse de la littérature et sensibilité budgétaire aux mécanismes fiscaux et macrobudgétaires sous-jacents », CERPE (Note interne).

Législation

Arrêté royal du 27 juin 2016 fixant la méthodologie pour l'estimation des recettes régionales de l'impôt des personnes physiques en exécution de l'article 54/1, §3, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, Moniteur belge, 4 juillet 2016, p.40656.

Décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, Moniteur belge, 25 juin 2014, p.47862.

Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, Moniteur belge, 17 janvier 1989, p.850.

Autres

Accord institutionnel pour la 6^{ème} réforme de l'Etat du 11 octobre 2011 : Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes.

Banque nationale de Belgique (2015), Incidence macroéconomique sur l'économie belge du scénario de tax shift élaboré par le Gouvernement.

Banque nationale de Belgique (2017), Incidence macroéconomique et budgétaire du scénario de tax shift révisé par le cabinet du ministre des Finances et comparaison avec l'exercice 2015.

Bayenet, B., Bourgeois, M., Darte, D. (2017). Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'Etat. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions. Larcier.

Bureau fédéral du Plan (2015), Effets macro-économiques et budgétaires des mesures de tax shift du gouvernement fédéral.

Frogneux, V., Saintrain, M. (2014). La 6e réforme de l'Etat : enjeux en termes de soutenabilité budgétaire. Working Paper, 2014.01.

Frogneux, V., (2020). Crise sanitaire et ses séquelles à moyen terme : pourquoi les finances de l'entité II s'en sortent-elles mieux que celles de l'entité I?, Rapport au Conseil central de l'Économie en complément des Perspectives économiques 2020-2025 de juin 2020.

Annexes

Impact total de la réforme de la LSF sur le financement des entités fédérées (% du PIB national)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition*
Région wallonne avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-0,07%	-0,13%	-0,13%	-0,13%	-0,13%	-0,13%	0,14%
Réalisation (2)	-0,06%	-0,14%	-0,15%	-0,15%	-0,14%	-0,07%	0,15%
(2) - (1)	0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	0,06%	0,01%
Région wallonne après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-0,08%	-0,15%	-0,15%	-0,15%	-0,15%	-0,15%	0,13%
Réalisation (2)	-0,07%	-0,19%	-0,19%	-0,19%	-0,18%	-0,12%	0,14%
(2) - (1)	0,01%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,03%	0,03%	0,01%
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%
Réalisation (2)	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,02%
(2) - (1)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	0,01%	0,01%
Communauté + Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-0,21%	-0,39%	-0,40%	-0,40%	-0,40%	-0,41%	-0,04%
Réalisation (2)	-0,21%	-0,48%	-0,48%	-0,47%	-0,44%	-0,24%	-0,04%
(2) - (1)	0,00%	-0,09%	-0,07%	-0,07%	-0,04%	0,17%	0,00%
Communauté française avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-0,04%	-0,07%	-0,07%	-0,07%	-0,07%	-0,08%	-0,02%
Réalisation (2)	-0,04%	-0,10%	-0,10%	-0,10%	-0,09%	-0,11%	-0,04%
(2) - (1)	0,00%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,02%
Communauté française après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-0,03%	-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,04%
Réalisation (2)	-0,03%	-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,06%	-0,06%	-0,03%
(2) - (1)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	0,00%
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Réalisation (2)	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
(2) - (1)	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	0,00%
Cocof après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%
Réalisation (2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
(2) - (1)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total							
Estimation lors des négociations (1)	-0,29%	-0,58%	-0,60%	-0,60%	-0,60%	-0,60%	0,09%
Réalisation (2)	-0,29%	-0,72%	-0,74%	-0,73%	-0,69%	-0,41%	0,09%
(2) - (1)	0,01%	-0,14%	-0,13%	-0,13%	-0,09%	0,19%	0,00%

* Le mécanisme de transition est arbitrairement présenté en pourcentage du PIB nominal 2015.

Pour les Communautés, la Cocof et la Cocom, il s'agit du mécanisme de transition partir de 2016. En effet, en 2015, le mécanisme de transition n'intègre pas encore la partie liée au transfert des infrastructures hospitalières.

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Impact total de la réforme de la LSF sur le financement des entités fédérées
(% des nouveaux moyens transférés)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dont mécanisme de transition*
Région wallonne avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-4,61%	-9,26%	-9,35%	-9,21%	-9,08%	-8,90%	9,40%
Réalisation (2)	-4,46%	-10,62%	-11,06%	-10,98%	-10,57%	-4,99%	10,43%
(2) - (1)	0,15%	-1,36%	-1,71%	-1,78%	-1,49%	3,91%	1,03%
Région wallonne après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-3,44%	-6,74%	-6,79%	-6,70%	-6,67%	-6,50%	5,65%
Réalisation (2)	-3,36%	-8,84%	-9,22%	-9,13%	-8,50%	-5,30%	6,28%
(2) - (1)	0,08%	-2,10%	-2,44%	-2,44%	-1,84%	1,20%	0,63%
Région de Bruxelles-Capitale							
Estimation lors des négociations (1)	6,45%	2,70%	1,50%	1,76%	1,60%	2,07%	3,70%
Réalisation (2)	5,55%	1,00%	-0,59%	-0,48%	0,05%	4,06%	5,01%
(2) - (1)	-0,90%	-1,70%	-2,09%	-2,24%	-1,55%	1,99%	1,31%
Communauté + Région flamande							
Estimation lors des négociations (1)	-2,80%	-5,32%	-5,49%	-5,45%	-5,44%	-5,45%	-0,58%
Réalisation (2)	-2,87%	-6,84%	-6,78%	-6,72%	-6,30%	-3,22%	-0,56%
(2) - (1)	-0,07%	-1,52%	-1,30%	-1,27%	-0,86%	2,23%	0,02%
Communauté française avant Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-1,41%	-2,25%	-2,30%	-2,33%	-2,35%	-2,38%	-0,64%
Réalisation (2)	-1,33%	-3,25%	-3,31%	-3,29%	-3,20%	-3,66%	-1,24%
(2) - (1)	0,07%	-1,00%	-1,01%	-0,96%	-0,85%	-1,28%	-0,60%
Communauté française après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-1,44%	-2,16%	-2,23%	-2,27%	-2,25%	-2,34%	-1,63%
Réalisation (2)	-1,31%	-2,35%	-2,35%	-2,37%	-2,60%	-2,87%	-1,54%
(2) - (1)	0,12%	-0,19%	-0,12%	-0,10%	-0,35%	-0,54%	0,09%
Cocom							
Estimation lors des négociations (1)	-1,01%	-1,31%	-0,75%	-0,31%	0,12%	0,53%	-3,27%
Réalisation (2)	-1,00%	-4,22%	-3,89%	-4,20%	-3,65%	-5,37%	-3,39%
(2) - (1)	0,02%	-2,91%	-3,14%	-3,88%	-3,77%	-5,91%	-0,12%
Cocof après Sainte Émilie							
Estimation lors des négociations (1)	-0,05%	-4,07%	-5,37%	-6,13%	-7,50%	-8,90%	97,07%
Réalisation (2)	-0,23%	-4,33%	-5,05%	-4,90%	-4,57%	1,31%	86,65%
(2) - (1)	-0,18%	-0,26%	0,32%	1,23%	2,93%	10,21%	-10,42%
Total							
Estimation lors des négociations (1)	-2,26%	-4,60%	-4,75%	-4,70%	-4,68%	-4,65%	0,53%
Réalisation (2)	-2,32%	-6,02%	-6,12%	-6,07%	-5,73%	-3,29%	0,70%
(2) - (1)	-0,05%	-1,42%	-1,36%	-1,37%	-1,05%	1,36%	0,16%

* Le mécanisme de transition est arbitrairement présenté en pourcentage des nouveaux moyens transférés en 2015.

Pour les Communautés, la Cocof et la Cocom, il s'agit du mécanisme de transition partir de 2016. En effet, en 2015, le mécanisme de transition n'intègre pas encore la partie liée au transfert des infrastructures hospitalières.

Sources : LSF, Décret « Sainte Émilie », Simulateur BNB, SPF Finances, Cour des comptes, Calculs CERPE

Cahiers de recherche

Série Politique Economique

2006

N°1 – 2006/1	N. Eyckmans, O. Meunier et M. Mignolet	La déduction des intérêts notionnels et son impact sur le coût du capital.
N°2 – 2006/2	R. Deschamps	Enseignement francophone : Qu'avons-nous fait du refinancement?
N°3 – 2006/3	J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2006 à 2016.
N°4 – 2006/4	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2006 à 2016.
N°5 – 2006/5	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2006 à 2016.
N°6 – 2006/6	V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2006 à 2016.
N°7 – 2006/7	R. Deschamps	Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir.
N°8 – 2006/8	O. Meunier, M. Mignolet et M-E Mulquin	Les transferts interrégionaux en Belgique : discussion du « Manifeste pour une Flandre indépendante ».
N°9 – 2006/9	J. Dubois et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets 2006 des entités fédérées.
N°10 – 2006/10	C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Dépenses privées et publiques de recherche et développement : diagnostic et perspectives en vue de l'objectif de Barcelone.

2007

N°11 – 2007/1	O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Les transferts interrégionaux en Belgique : une approche historique
N°12 – 2007/2	O. Meunier et M. Mignolet	Mobilité des bases taxables à l'impôt des sociétés.
N°13 – 2007/3	N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Croissance du secteur industriel entre 1995 et 2004 : une comparaison Wallonie – Flandre.
N°14 – 2007/4	J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2007 à 2017.
N°15 – 2007/5	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2007 à 2017.
N°16 – 2007/6	V. Schmitz, C. Janssens, J. Dubois et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2007 à 2017.
N°17 – 2007/7	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2007 à 2017.
N°18 – 2007/8	J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2007 des Entités fédérées.
N°19 – 2007/9	O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Les transferts interrégionaux en Belgique. Extrait de l'ouvrage intitulé « L'espace Wallonie - Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique », sous la direction de B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (De Boeck Université, 2007).
N°20 – 2007/10	R. Deschamps	Fédéralisme ou scission du pays
N°21 – 2007/11	C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Premières expériences de projections macroéconomiques régionales à l'aide d'une démarche « top-down ».

2008

N°22 – 2008/1	C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Financement des Régions, clé IPP et démographie.
N°23 – 2008/2	A. Joskin, N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Salaires et coût du travail : constat émergent des données sectorielles régionales.
N°24 – 2008/3	M. Lannoy, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Dépenses régionales de R&D : diagnostic et perspectives en vue de l' « objectif de Barcelone ».

N°25 – 2008/4	S. Collet, G. Weickmans et R. Deschamps	Les politiques d'emploi et de formation en Belgique : estimation du coût des politiques wallonnes et comparaisons interrégionales et intercommunautaires.
N°26 – 2008/5	N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin	Les Revenus Régionaux Bruts (RRB) en Belgique : un exercice d'évaluation sur la période 1995 à 2004.
N°27 – 2008/6	R. Deschamps	La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge. Ce texte est paru dans l'ouvrage « Réflexions sur le Fédéralisme Social – Gedachten over Sociaal Federalisme », Bea Cantillon ed, ACCO, février 2008.
N°28 – 2008/7	H. Laurent, O. Meunier et M. Mignolet	Quel instrument choisir pour relancer les investissements dans les régions en retard ?
N°29 – 2008/8	J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2008 à 2018. Ce document a été présenté lors du 17e Congrès des Economistes belges de Langue française (Louvain-la-Neuve, 21 et 22 Novembre 2007).
N°30 – 2008/9	V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2008 à 2018.
N°31 – 2008/10	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2008 à 2018.
N°32 – 2008/11	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2008 à 2018.
N°33 – 2008/12	V. Schmitz et R. Deschamps	Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique – Evolutions et comparaisons communautaires.
N°34 – 2008/13	R. Deschamps	Enseignement francophone. On peut faire mieux, mais comment ?
N°35 – 2008/14	J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2008 des Entités fédérées

2009		
------	--	--

N°36 – 2009/01	C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin	La croissance économique du secteur industriel entre 1995 et 2006 : une comparaison Wallonie - Flandre
N°37 – 2009/02	C. Ernaelsteen, M. Dejardin	La performance macroéconomique wallonne. Quelques points de repères
N°38 – 2009/03	J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2009 à 2019.
N°39 – 2009/04	V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2009 à 2019.
N°40 – 2009/05	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2009 à 2019.
N°41 – 2009/06	C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2009 à 2019.
N°42 – 2009/08 (version détaillée)	N. Chaidron, R. Deschamps, J. Dubois, C. Ernaelsteen, M. Mignolet, M-E. Mulquin, V. Schmitz et A. de Streel	Réformer le financement des Entités fédérées : le modèle CERPE.
N°42 – 2009/08 (version succincte)	N. Chaidron, R. Deschamps, J. Dubois, C. Ernaelsteen, M. Mignolet, M-E. Mulquin, V. Schmitz et A. de Streel	Réformer le financement des Entités fédérées : le modèle CERPE.

2010		
------	--	--

N°43 – 2010/01	V. Schmitz, E. Hermans, C. Janssens, A. de Streel et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2009 des Entités fédérées
N°44 – 2010/02	R. Deschamps	Proposition pour un Fédéralisme plus performant : Responsabilisation, coordination, coopération.
N°45 – 2010/03	E. Hermans, C. Janssens, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2010 à 2020.
N°46 – 2010/04	V. Schmitz, E. Hermans, C. Janssens, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2010 à 2020.
N°47 – 2010/05	C. Janssens, E. Hermans, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2010 à 2020.

N°48 – 2010/06	C. Janssens, E. Hermans, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2010 à 2020.
N°49 – 2010/07	R. Deschamps	Un meilleur enseignement en Communauté française – Nous le pouvons si nous le voulons.
N°50 – 2010/08	P. Pousset, M-E. Mulquin et M. Mignolet	La croissance économique du secteur industriel entre 1995 et 2007 : une comparaison Wallonie – Flandre.
N°51 – 2010/09	E. Hermans, V. Schmitz, C. Janssens, A. de Streel et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2010 des Entités fédérées.

2011		
------	--	--

N°52 – 2011/01	C. Janssens, E. Hermans, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les Régions disposent d'une large autonomie fiscale : Inventaire des compétences et estimations chiffrées.
N°53 – 2011/02	M. Lannoy, M.-E. Mulquin et M. Mignolet	Transferts interrégionaux et soldes nets à financer régionaux belges : quelques considérations arithmétiques et les réalités 2006-2010.
N°54 – 2011/03	E. Hermans, C. Janssens, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2011 à 2021.
N°55 – 2011/04	V. Schmitz, E. Hermans, C. Janssens, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2011 à 2021.
N°56 – 2011/05	C. Janssens, E. Hermans, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2011 à 2021.
N°57 – 2011/06	C. Janssens, E. Hermans, V. Schmitz, A. de Streel et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2011 à 2021.
N°58 – 2011/07	M.-E. Mulquin et K. Senger	Interregional transfers and economic convergence of regions.
N°59 – 2011/08	C. Ernaelsteen, M. Mignolet, M-E. Mulquin et P. Pousset	Les dynamiques de croissance régionale : Flandre et Wallonie font jeu égal. Que cachent ces observations ? - Analyse de la croissance du secteur marchand en Wallonie et en Flandre entre 2003 et 2008.
N°60 – 2011/09	E. Hermans, V. Schmitz, B. Scorneau, A. de Streel et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2011 des Entités fédérées.

2013		
------	--	--

N°61 – 2013/01	B. Scorneau, S. Thonet, V. Schmitz et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2012 des Entités fédérées.
N°62 – 2013/02	S. Thonet, B. Scorneau, V. Schmitz et R. Deschamps	L'autonomie fiscale des Régions : Inventaire des compétences et estimations chiffrées.
N° 63 – 2013/03	B. Scorneau, V. Schmitz et R. Deschamps	The structure of expenditure of the Regions and Communities in Belgium : a comparison 2002-2011 (in « The Return of the Deficit, Public Finance in Belgium over 2000-2010 »).
N°64 – 2013/04	S. Thonet, B. Scorneau, V. Schmitz et R. Deschamps	Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2013 des Entités fédérées.
N°65 – 2013/05	I. Clerbois, C. Ernaelsteen, P. Pousset, M. Dejardin et M. Mignolet (CERPE), S. Avanzo, J. Bouajaja, L. de Wind, S. Flament, P. Kestens, R. Plasman et I. Tojerow (DULBEA)	La 6ème réforme de l'Etat : Impact budgétaire du transfert de compétences et des nouvelles modalités de financement.
N°66 – 2013/06	S. Thonet, B. Scorneau, V. Schmitz et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2013 à 2023 tenant compte de la 6ème réforme de l'État.
N°67 – 2013/07	V. Schmitz, S. Thonet, B. Scorneau et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2013 à 2023 tenant compte de la 6ème réforme de l'État.
N°68 – 2013/08	B. Scorneau, V. Schmitz, S. Thonet et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2013 à 2023 tenant compte de la 6ème réforme de l'État.
N°69 – 2013/09	B. Scorneau, V. Schmitz, S. Thonet et R. Deschamps	Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2013 à 2023 tenant compte de la 6ème réforme de l'État.
N°70 – 2013/10	C. Ernaelsteen, I. Clerbois, M. Dejardin et M. Mignolet	Dépenses privées et publiques de R&D en Belgique – Diagnostic en vue de l'objectif « Europe 2020 ».

- N°71 – 2013/11 B. Scorneau, V. Schmitz, S. Thonet et R. Deschamps La 6^{ème} réforme de l'État : Perspectives budgétaires de la Communauté française et des Régions wallonne et bruxelloise et enjeux pour leurs politiques budgétaires.
- N°72 – 2013/12 C. Ernaelsteen, M. Romato Disparités régionales d'inflation ressentie par les ménages en Belgique : constat pour la Belgique 2000-2011.

2014

- N°73 – 2014/01 V. Schmitz, R. Deschamps Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique : évolution et comparaisons communautaires et internationales.
- Hors-série - 2014 S. Avanzo, J. Bouajaja, I. Clerbois, L. de Wind, C. Ernaelsteen, S. Flament, E. Lecuivre, C. Podgornik, P. Pousset, V. Schmitz, S. Thonet, M. Dejardin, R. Deschamps, P. Kestens, M. Mignolet, R. Plasman et I. Tojerow La 6^{ème} réforme de l'Etat : Modalités nouvelles de financement, transfert de compétences et impact budgétaire.
- N°74 – 2014/02 R. Deschamps Un meilleur enseignement : nous le pouvons si nous le voulons.
- N°75 – 2014/03 I. Clerbois, C. Ernaelsteen, M. Dejardin, et M. Mignolet Croissance économique wallonne sur la période 2009-2012 : une idiosyncrasie wallonne ?
- N°76 – 2014/04 C. Podgornik, E. Lecuivre, S. Thonet et R. Deschamps Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2014 des Entités fédérées.

2015

- N°77 – 2015/01 C. Ernaelsteen, M.-E. Mulquin, M. Mignolet et M. Romato Les transferts interrégionaux en Belgique : Questions méthodologiques et réalités 2007-2012.
- N°78 – 2015/02 S. Thonet, E. Lecuivre, C. Podgornik et R. Deschamps Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2015 à 2025.
- N°79 – 2015/03 E. Lecuivre, C. Podgornik, S. Thonet et R. Deschamps Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2015 à 2025.
- N°80 – 2015/04 C. Podgornik, E. Lecuivre, S. Thonet et R. Deschamps Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2015 à 2025.

2016

- N°81 – 2016/01 S. Thonet, E. Lecuivre, C. Podgornik et R. Deschamps Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2015 des Entités fédérées.
- N°82 – 2016/02 S. Thonet, E. Lecuivre, C. Podgornik et R. Deschamps Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2016 à 2026.
- N°83 – 2016/03 E. Lecuivre, C. Podgornik, S. Thonet et R. Deschamps Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2016 à 2026.
- N°84 – 2016/04 C. Podgornik, E. Lecuivre, S. Thonet et R. Deschamps Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2016 à 2026.
- N°85 – 2016/05 F. Caruso, D. Delaunoy, C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M.-E. Mulquin Revenus régionaux en Belgique et soldes régionaux de revenus en provenance du reste du monde

2017

- N°86 – 2017/01 C. Ernaelsteen, M.-E. Mulquin, M. Romato Les recettes de l'IPP et leur ventilation régionale sur la période 2006-2014 : une stabilité mouvementée
- N°87 – 2017/02 S. Thonet, E. Lecuivre, C. Kozicki Sous la direction de H. Bogaert Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2017 à 2027.
- N°88 – 2017/03 E. Lecuivre, C. Kozicki, S. Thonet Sous la direction de H. Bogaert Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2017 à 2027.

N°89 2017/04	– C. Kozicki, E. Lecuivre, S. Thonet Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2017 à 2027.
N°90 2017/05	– E. Lecuivre et H. Bogaert	Les investissements publics belges dans le cadre budgétaire et comptable européen.

2018

N°91 2018/01	– I. Clerbois, C. Ernaelsteen, M. Dejardin	Dépenses privées et publiques de R&D en Belgique – Nouveau diagnostic en vue de l'objectif « Europe 2020 ».
N°92 2018/02	– C. Kozicki, E. Lecuivre, D. Viroux Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2018 à 2028.
N°93 2018/03	– E. Lecuivre, C. Kozicki, D. Viroux Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2018 à 2028.
N°94 2018/04	– D. Viroux, C. Kozicki, E. Lecuivre Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2018 à 2028.

2019

N°95 2019/01	– M. Pourtois Sous la direction de H. Bogaert	Etude comparative du financement public des universités en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne
N°96 2019/02	– C. Kozicki, E. Lecuivre, M. Pourtois, D. Van Hoolandt Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2019 à 2024.
N°97 2019/03	– E. Lecuivre, C. Kozicki, M. Pourtois, D. Van Hoolandt Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2019 à 2024.
N°98 2019/04	– M. Pourtois, C. Kozicki, E. Lecuivre, D. Van Hoolandt Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2019 à 2024.

2020

N°99 2020/01	– C. Kozicki, D. Van Hoolandt, S. Decrop, E. Le Cuivre Sous la direction de H. Bogaert	L'impact du Covid-19 sur les perspectives budgétaires de la Région wallonne, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Région de Bruxelles-Capitale.
-----------------	---	---

2021

N°100 2021/01	– C. Kozicki, G. El Mahi, J. Voglaire, S. Decrop et E. Lecuivre Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2021 à 2026.
N°101 2021/02	– G. El Mahi, C. Kozicki, J. Voglaire, S. Decrop, et E. Lecuivre Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2021 à 2026.
N°102 2021/03	– J. Voglaire, S. Decrop, G. El Mahi, C. Kozicki et E. Lecuivre Sous la direction de H. Bogaert	Les perspectives budgétaires de la Région Bruxelles-Capitale de 2021 à 2026.

2022

N°103 2022/01	– E. Lecuivre et D. Van Hoolandt Sous la direction de H. Bogaert	L'impact de la 6 ^{ème} réforme de l'Etat sur le financement des entités fédérées : Estimations dans le cadre des négociations et premières observations statistiques.
------------------	---	--