



Postface

Les incitants fiscaux - Étude d'un cas

1. Introduction

Le financement de la Communauté française, dont l'enseignement et la recherche scientifique relèvent depuis 1989, a subi, au cours du temps, plusieurs modifications majeures. La dernière d'entre elles remonte à 2001, date à laquelle furent conclus les accords politiques dits « Accords du Lambermont ».

Lesdits accords ont, non seulement, octroyé aux Communautés des moyens supplémentaires qui croissent au fil du temps depuis 2002, mais encore touché, de manière structurelle, au mode de financement des Communautés.

Deux éléments fondamentaux doivent être mis en exergue.

Le premier concerne le point principal du refinancement des Communautés, à savoir les ressources découlant du produit de la TVA. Jusqu'en 2001, les recettes TVA (représentant deux tiers des recettes des Communautés) n'étaient pas liées à la croissance économique. En vertu des accords intervenus en 2001, ces ressources sont, pour l'ensemble des Communautés, accrues chaque année entre 2002 et 2011 et, à partir de 2007, elles évoluent comme 91 % de la croissance réelle du

Revenu national brut. De la sorte, les ressources des Communautés sont liées à la croissance des recettes fiscales globales.

Le second élément consiste en ceci : la répartition de ces moyens nouveaux entre les Communautés ne s'effectue pas en fonction du nombre d'élèves (environ 43% pour la Communauté française et 57% en faveur de la Communauté flamande) ; la clef de répartition évolue entre 2002 et 2012 de manière à correspondre à la clef appliquée en matière d'impôt des personnes physiques (clef IPP : environ 34%/66%).

A titre d'illustration, le refinancement de la Communauté française s'est élevé à 403 millions d'euros en 2006.

Le refinancement de la Communauté française a entraîné celui des universités. Ainsi, le 31 mars 2004, le Gouvernement de la Communauté française a-t-il adopté un important décret (dit « Décret Bologne ») réformant l'enseignement supérieur en vue de son intégration à l'espace européen et contenant un substantiel volet de refinancement.

Par contre, force est de constater, pour ce qui concerne la recherche scientifique à charge de la Communauté française, qu'aucun décret ne balise dans le temps l'évolution de son financement.

Fort opportunément, le Gouvernement fédéral a, toutefois, adopté des mesures à caractère fiscal en vue de stimuler la recherche scientifique, mesures dont les institutions universitaires ont largement profité, ainsi que nous allons le voir.

2. Le financement de l'enseignement universitaire et de la recherche scientifique

La présente note n'envisage que le budget ordinaire des institutions universitaires. Les autres budgets, en particulier ceux du secteur social et du patrimoine, sont volontairement passés sous silence. En effet, le budget ordinaire est celui qui reflète le mieux la situation de l'institution au regard des bailleurs de fonds. Il va de soi, toutefois, que l'ensemble des budgets de l'institution détermine son bilan consolidé.

Par ailleurs et dans le même ordre d'idées, il n'est pas tenu compte, dans le calcul des moyens disponibles, des transferts opérés vers le budget ordinaire, par l'institution elle-même, au départ de ses autres budgets, ceux du patrimoine pour l'essentiel.

De même, seul le déficit courant est mis en exergue ; il est donc fait abstraction des prélèvements sur réserves, lesquels permettent de ramener le déficit courant dans des limites plus acceptables.

Enfin, l'exemple pris est celui d'une institution universitaire incomplète, c'est-à-dire qui n'organise pas de deuxième cycle généralisé. En effet, les institutions incomplètes ressentent, davantage que les universités complètes, la réforme de l'enseignement supérieur initiée par le décret dit de « Bologne », l'impact relatif de l'ouverture d'une troisième année d'études au premier cycle étant plus important dans leur chef que dans celui des universités complètes.

1. Moyens alloués par la Communauté française

Le financement des institutions universitaires a été modifié par le décret « Bologne » précité. Désormais le financement des institutions universitaires de la Communauté française de Belgique est régi, depuis l'année budgétaire 2006, par de nouvelles règles et ce, jusqu'à l'année budgétaire 2015.

Les moyens accordés aux institutions universitaires sont désormais constitués des éléments suivants :

Moyens alloués directement aux universités

1. une partie fixe de l'allocation annuelle de fonctionnement dont l'enveloppe globale pour l'ensemble des universités est fixée pour 2007 à 103.391.946 €. Cette enveloppe est répartie entre les universités en fonction d'une clef fixée par la loi de financement et qui reste inchangée jusqu'en 2015. Certaines institutions ont ainsi vu leur part fixée à la baisse par rapport aux années précédentes, ce qui est le cas de l'institution prise pour exemple. Au-delà de 2015, l'allocation afférente à cette partie fixe sera versée à l'académie à laquelle appartient l'institution universitaire concernée ;

2. une partie variable de l'allocation annuelle de fonctionnement dont le montant de base, pour l'ensemble des universités, est établi à 308.604.032 € pour 2007. Cette enveloppe est répartie en fonction du rapport entre le nombre pondéré d'étudiants subsidiables (NPES) de chaque institution et le nombre pondéré d'étudiants subsidiables de l'ensemble des institutions, en opérant un lissage sur quatre ans. Cette enveloppe est appelée à croître progressivement dans les années à venir, pour atteindre le montant de 312.000.000 € en 2010 et ce, de manière à absorber le coût des étudiants supplémentaires découlant de la mise en œuvre du décret « Bologne » ;

3. des compléments d'allocations pour charges patronales allouées à l'ensemble des universités libres dont le montant de base, pour l'ensemble des universités, est fixé à 5.155.989 €. Cette enveloppe est répartie sur la base du rapport entre le NPES de chaque institution et le NPES de l'ensemble des institutions libres, en opérant un lissage sur 4 ans.

Moyens alloués aux académies

1. une allocation « partie variable » en fonction du NPES relatif aux étudiants de DES et DEA, en opérant progressivement un lissage sur 4 ans et dans le cadre de l'enveloppe mentionnée en a) 1 ;

2. une allocation « doctorat » d'un montant global de 8.130.705 en 2007. Cette enveloppe est répartie entre les académies universitaires proportionnellement au nombre d'étudiants ayant réussi les études et travaux relatifs à la préparation d'une thèse de doctorat. Ce nombre est pondéré, sans lissage ;

3. une allocation « compléments charges patronales » en fonction du NPES relatif aux étudiants DES/DEA et aux doctorats, déterminé comme indiqué ci-dessus et dans le cadre de l'enveloppe mentionnée en a) 2.

2. Moyens en provenance de l'Etat fédéral

1. Subvention de la Coopération universitaire au Développement

Une allocation, en provenance de la Coopération universitaire au Développement (CUD), est attribuée aux universités sur la base de règles complexes qui privilégient le financement des étudiants boursiers et de troisième cycle.

2. Exemption fiscale pour les chercheurs

Les institutions disposent de moyens supplémentaires provenant de la ristourne, décidée par le Gouvernement fédéral, de 65 % du précompte professionnel retenu sur le salaire des membres du personnel scientifique (article 385 de la loi-programme du 24 décembre 2002). Dans le chef de l'institution visée, la dispense partielle de précompte représente, pour le personnel émargeant au budget ordinaire, un montant avoisinant 1,1 million d'euros.

3. Analyse des implications

En bout de course, l'application des nouvelles règles de financement adoptées par la Communauté française implique, dans le chef de l'institution étudiée, une croissance nominale des moyens de 1 % environ en 2007, ce qui se traduira en fait par une diminution en termes réels si l'on prend en compte l'inflation.

Compte tenu du volume des dépenses (les dépenses de personnel représentent 80 % des dépenses totales) et de la mesure fédérale relative au précompte professionnel des chercheurs, l'institution concernée affiche un déficit courant de 4 millions d'euros €.

Sans la ristourne fédérale, le déficit courant dépasserait allègrement les 5 millions d'euros, soit une aggravation de 25 % du solde négatif.

Bien que les facteurs susceptibles d'expliquer l'évolution défavorable observée au lendemain de l'adoption du décret « Bologne » soient multiples et variés, trois d'entre eux apparaissent comme jouant un rôle déterminant dans l'infléchissement marqué du solde budgétaire global de l'institution en 2006 et 2007:

- 1.** la modification des règles de financement des universités et la fixation à la baisse de la part fixe de l'institution dans le nombre total des NPES en Communauté française. Les moyens mis à la disposition de l'institution ont diminué, en 2006, de 2,8 % en termes réels ; en 2007, une diminution supplémentaire de 0,9 % est enregistrée ;
- 2.** le financement des charges nouvelles, au niveau du personnel académique et scientifique, pour permettre l'organisation, indispensable en terme de concurrence, de la troisième année de baccalauréat pour les facultés qui n'organisent pas de 2^{ème} cycle ;
- 3.** une utilisation plus intensive des ressources de la ristourne fédérale sur le précompte pour de nouvelles initiatives de soutien à la recherche. Ce troisième facteur ne joue, par rapport aux deux premiers, pas de rôle significatif : il indique simplement que l'augmentation projetée en 2006 et 2007, relativement à 2005, dans l'utilisation des ressources à des initiatives nouvelles en matière de recherche, a en fait été largement accompagnée par une augmentation de ces ressources spécifiques.

L'incidence de ces trois paramètres ressort du tableau suivant :

Ecarts par rapport à 2005	2006	2007
Effet de la réduction en termes réels de l'allocation de la CFWB	- 1 061 066 €	- 1 409 848 €
Effets coûts personnel «Bologne»	- 693 433 €	- 1 421 778 €
Effets utilisation nette ristourne «article 385»	- 185 000 €	- 145 195 €
Total	- 1 939 499 €	- 2 986 821 €

En attendant que le nouveau régime de financement atteigne son rythme de croisière, soit en 2011, les institutions n'ont eu d'autre solution que de procéder à des prélèvements sur les réserves qu'elles ont constituées à cet effet. Fort heureusement, l'aide apportée par le Gouvernement fédéral a permis de contenir les déficits courants dans des limites plus acceptables.

3. Conclusions

Dans une récente analyse consacrée aux incitants fiscaux pour la recherche et le développement en Belgique, le Bureau fédéral du Plan indique que « Parallèlement à la réforme de l'impôt des sociétés, les autorités belges ont introduit en 2003 une dispense partielle du versement de précompte professionnel retenu sur les rémunérations des chercheurs. Contrairement aux incitants fiscaux préexistants, cette subvention salariale est transparente et est parfaitement prévisible pour les entreprises. ». Et de conclure au terme de son analyse qu'il s'agirait « de proroger, voire même de généraliser, la dispense partielle du versement de précompte professionnel retenu sur les rémunérations des chercheurs. ».

L'exemple susmentionné illustre à souhait la pertinence de l'observation du Bureau fédéral du Plan. En effet, les charges liées à l'organisation des troisièmes années de baccalauréat seront supportées, dans leur intégralité, par les institutions universitaires, dès l'exercice 2007, alors que, du fait des nouvelles modalités de financement (en particulier le lissage sur quatre ans), les produits correspondant ne commenceront à apparaître que dans le budget 2008 (à concurrence d'un quart) et ne seront intégralement reflétés dans les budgets qu'en 2011. Dans la

période transitoire, l'effort consenti par le Gouvernement fédéral, par le biais de son ministre des Finances, n'en a que plus de poids. Il permet, ainsi qu'illustré ci-dessus, aux institutions de limiter substantiellement l'impact négatif des nouvelles règles de financement.

Gageons qu'une étude exhaustive démontrerait que l'analyse faite dans le chef d'une institution universitaire incomplète vaut, mutatis mutandis, pour l'ensemble des universités.

Christian Bayi

Délégué du gouvernement
de la Communauté française
auprès d'institutions universitaires