



A propos des conclusions
de l'Informateur Didier Reynders,
à Sa Majesté le Roi Albert II

Bruxelles, le 1^{er} mars 2011

A propos des conclusions définitives de la mission d'information de Didier REYNDERS

A l'issue de cette mission d'information, et dans les limites de ce que j'ai pu apprendre sur les huit mois de négociation entre les sept partis qui y ont été impliqués depuis l'été 2010, j'ai présenté au Roi des conclusions détaillées qui pourront servir de base aux travaux à venir.

Possibilité de négocier ?

Les différents entretiens lors de la mission d'information ont permis de conclure qu'une volonté de négocier existe et est largement partagée par tous les interlocuteurs.

Il est nécessaire et possible de passer maintenant à une phase de négociation autour d'un formateur ou, à défaut, dans une autre formule.

Sur quels thèmes ?

Deux préalables me semblent devoir être posés :

- la négociation d'un accord institutionnel impliquant d'importants transferts de compétences devra s'accompagner d'une révision de la loi spéciale de financement afin de modifier la répartition des moyens financiers entre l'Etat fédéral et les Communautés et Régions. Dans ce contexte, il est essentiel de garantir le financement dans la durée de l'Etat fédéral, de manière notamment à préserver les bases de la solidarité interpersonnelle et la capacité de l'Etat fédéral à remplir ses obligations envers l'Europe mais aussi envers ses créanciers.

- un second préalable concerne l'obligation de créer ou de recréer un climat de confiance entre les partenaires d'une future négociation, climat de confiance qui a manifestement disparu entre les sept partis ayant participé aux discussions depuis l'été 2010.

Afin de tenter de créer ce climat de confiance et de faire progresser les travaux sur un certain nombre de sujets, j'ai non seulement poursuivi les entretiens avec les présidents de parti, mais je leur ai aussi proposé de constituer des groupes de travail associant des représentants des 9 partis concernés sur des sujets dont j'ai pu relever l'importance lors des entretiens. J'ai multiplié également les rencontres avec les présidents des deux principaux partis, la N-VA et le PS, qui veulent travailler ensemble et doivent donc s'accorder sur la suite des négociations.

* * *

La partie « Renouveau politique » des discussions antérieures peut constituer un chapitre important d'un accord. Plusieurs formations politiques ont insisté pour que ce chapitre ne soit pas oublié dans la suite des discussions.

Différents partis souhaitent en particulier le regroupement de la date des élections fédérales et régionales, l'instauration d'une circonscription électorale fédérale et l'extension comme la simplification du droit de vote des Belges de l'étranger.

Il faudra aussi renforcer les possibilités de consulter les citoyens dans des procédés de démocratie directe, comme la consultation populaire ou le référendum.

* * *

Pendant le cours de mon information, plusieurs formations politiques ont évoqué la possibilité de se diriger vers un « modèle belge à quatre », impliquant des entités fédérées flamande, bruxelloise, wallonne et germanophone.

Le Ministre-Président de la Communauté germanophone, qui s'est à plusieurs reprises exprimé dans un sens identique, m'a fait parvenir une note à ce sujet.

Le conciliateur a tenté de tirer ensuite des leçons de sa mission de conciliation en présentant une vision d'avenir intitulée : « L'union belge comporte quatre entités ».

Après plusieurs mois de discussion n'ayant pu déboucher sur un accord, cette réflexion abandonne la logique de l'Etat fédéral pour esquisser un autre modèle à moyen-long terme. Mes interlocuteurs ont tous considéré qu'il s'agissait d'une réflexion allant au-delà du cadre de ma mission actuelle et posant des questions particulièrement complexes ou sensibles concernant, par exemple, la fixation des limites territoriales des quatre entités et la liste limitative des compétences dévolues à l'union.

Je m'en suis tenu à la mission qui m'a été confiée, en l'occurrence compléter et préciser mon rapport et informer sur les possibilités d'arriver à un accord institutionnel, en particulier sur BHV et le refinancement de Bruxelles, le transfert de compétences aux entités fédérées, leur financement ainsi que leur responsabilisation et le financement dans la durée de l'Etat fédéral.

* * *

L'élargissement de l'autonomie constitutive et son octroi à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone devraient faire partie de l'accord institutionnel envisagé.

La coopération entre les Régions et les Communautés pourrait être améliorée en permettant l'adoption de décrets communs.

Un ensemble de mesures relatives au fédéralisme de coopération peuvent aussi faire l'objet de discussions concrètes dans la mise en œuvre d'un accord.

* * *

Une solution de compromis, susceptible de constituer la base d'un accord institutionnel, pourrait s'articuler autour de 3 thèmes qui font l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport remis au Roi.

1. La problématique « de et autour de Bruxelles »

En ce qui concerne la question de Bruxelles et autour de Bruxelles, les discussions ont été menées principalement avec les présidents de parti. Ils connaissent les contours des solutions envisageables. Ceux-ci sont explicités dans le rapport au Roi. Plusieurs présidents de parti souhaitent conserver une certaine discrétion à cet égard pour donner une chance de réussite à la négociation à venir.

2. La répartition des compétences

Il semble qu'il ait été difficile, ces derniers mois, d'avancer dans la recherche d'un compromis institutionnel sans débattre simultanément du contenu des politiques à mener au niveau fédéral dans un certain nombre de matières importantes liées à la réforme de l'Etat (par exemple la politique de l'emploi, les soins de santé, le défi que constitue le vieillissement de la population, la justice).

La possibilité d'atteindre un consensus sur le périmètre de compétences des différents niveaux de pouvoir dépendra en effet largement de la capacité ou non d'atteindre une vision commune quant à la politique à mener pour répondre à ces enjeux de société importants.

La distinction a été faite jusqu'ici entre des dossiers considérés comme des « leviers » (emploi, allocations familiales, soins de santé, autonomie fiscale) et des dossiers « hors leviers » (justice, mobilité, sécurité, économie, énergie, agriculture et autres).

La priorité accordée aux compétences « leviers » ne doit cependant pas faire perdre de vue la nécessité d'envisager également les matières qualifiées de « hors leviers » pour lesquelles des divergences persistent.

Plusieurs groupes de travail se sont penchés essentiellement sur la question de l'emploi, mais aussi de la santé et du climat.

Les conclusions des travaux de ces groupes et les pistes de solutions envisagées figurent dans le rapport au Roi.

Pour progresser dans la voie d'un consensus, il est préférable de commencer par des transferts de compétences vers les entités régionales, afin d'éviter les écueils résultant de l'exercice de certaines compétences nouvelles qui seraient transférées vers les Communautés, notamment à Bruxelles (problème des « sous-nationalités »).

3. La question du financement

Les transferts importants de compétences vers les entités fédérées, envisagés dans le cadre d'une nouvelle réforme de l'Etat, impliquent une révision de la répartition des moyens entre ces dernières et l'Etat fédéral. L'actuelle loi spéciale de financement qui régit la répartition des moyens entre les entités doit être revue afin de s'assurer que chaque niveau de pouvoir dispose de suffisamment de marges de manœuvre pour exercer ses compétences.

Sept partis ont défini au cours de l'été 2010 douze principes destinés à encadrer les discussions.

Dans le cadre de la mission d'information, un groupe de travail réunissant cette fois neuf partis s'est penché à deux reprises sur la proposition figurant dans la note du conciliateur et sur le modèle de la Banque Nationale.

Toute réforme de la loi spéciale de financement devra prévoir une répartition des moyens selon les besoins pour certaines politiques, des ressources propres liées à une autonomie fiscale dans d'autres domaines, mais également une responsabilisation et une solidarité qui évolue dans le temps, avec une période de transition permettant une évaluation régulière.

En ce qui concerne l'autonomie des Régions en matière d'impôt des personnes physiques, elle devra aussi présenter des solutions de compromis subtiles, de manière, à permettre à chacun d'exercer ses compétences sans rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres. Chacun doit assumer les conséquences de ses propres décisions. Il faudra aussi que le système présenté soit compatible avec le droit européen.

Les implications financières des propositions envisagées ont été analysées au départ des projections du Bureau fédéral du Plan et de la BNB. Une validation de ces projections ainsi qu'un contrôle approfondi des mécanismes élaborés devraient être réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi de financement. Une attention particulière devra être accordée à la praticabilité et à la lisibilité de la réforme pour les contribuables. Par la suite, un contrôle permanent de la mise en œuvre de la loi devrait être exercé par la Cour des Comptes afin d'éviter les conflits d'intérêts et d'évaluer le fonctionnement de la réforme.

Les contours de la réforme devront également intégrer les décisions à prendre pour atteindre l'équilibre budgétaire, à savoir la répartition équilibrée de l'effort entre les Entités I et II, débat qui n'était pas clos dans la note du conciliateur, ainsi que les principales mesures à prendre au sein de l'Entité I.

Pour rappel, le programme de stabilité communiqué aux autorités européennes prévoit une réduction du déficit de l'ensemble de pouvoirs publics à 3% du PIB en 2012 et un retour à l'équilibre en 2015. Fixer de manière définitive les paramètres d'une nouvelle loi de financement sans s'assurer au préalable qu'un accord politique existe sur les mesures à prendre au niveau fédéral pour retrouver l'équilibre budgétaire mettrait à mal la crédibilité financière de l'Etat fédéral et conduirait, in fine, à devoir recommencer les travaux sur la loi de financement.

Au-delà de la stricte question de la répartition des moyens entre entités, diverses questions, de nature tantôt politique, tantôt technique, se posent dans le cadre d'une modification de la loi de financement.

Elles sont traitées plus en détail dans le rapport au Roi. Il est possible de les évoquer ici succinctement.

a) Répartition « verticale » des moyens entre le niveau fédéral et les entités fédérées

La question de la répartition « verticale » des moyens entre l'Entité I et l'Entité II dans la nouvelle loi de financement a à peine été abordée aux cours des mois écoulés.

En l'état des discussions, l'Etat fédéral devrait prendre à sa charge le refinancement de Bruxelles à concurrence de plus de 0,1% du PIB (sans que le montant exact ne fasse l'objet d'un accord).

Plusieurs modalités de refinancement partiel de l'Etat fédéral (et indirectement de la sécurité sociale) ont été évoquées, sans accord ni sur les montants en cause ni sur les modalités précises de répartition « verticale » des moyens. Certains estiment que les mécanismes envisagés dans la note du conciliateur constituent un minimum afin de garantir dans la durée le financement de l'Etat fédéral.

b) Répartition « horizontale » des moyens entre Régions et Communautés

Globalement, l'idée de financer les compétences liées à la solidarité interpersonnelle ou aux matières personnalisables sur une base qui privilégie des clés « besoins » semble acquise, même si plusieurs exceptions à ce principe ont été relevées. De même, les propositions en discussion tendent à confirmer la logique de financement des Régions sur base d'une plus grande autonomie fiscale en matière d'IPP et de clés liées à la capacité fiscale (pour les nouvelles compétences transférées), avec intervention d'un mécanisme de solidarité en faveur des Régions les moins prospères.

Il subsiste cependant un désaccord sur la modification du mécanisme de financement des Communautés proposée par le conciliateur, de manière à limiter la divergence anticipée des moyens par élève (partage de la croissance correspondant à la dotation TVA historique sur base d'une clé « besoins » à partir de 2012).

c) Autonomie en matière fiscale

Tout le monde s'accorde sur la volonté de créer un espace plus important permettant aux Régions d'exercer leur autonomie fiscale. L'ampleur et la « profondeur » de cette autonomie ne fait cependant pas encore consensus. Il a été remarqué que la proposition du conciliateur va très loin en matière d'autonomie fiscale et que d'autres propositions avaient été faites qui restent pertinentes, notamment un système basé sur des additionnels et soustractionnels.

Un objectif qu'il conviendra de rencontrer concerne la manière dont l'on peut éviter des blocages dans la cogestion d'un impôt partagé dont la base resterait une compétence fédérale.

d) Responsabilisation des entités

La question de la responsabilisation des entités fédérées est considérée comme un point essentiel à traiter dans le cadre d'une nouvelle réforme de l'Etat. Elle est intimement liée – mais ne se réduit pas – à la relation entre les moyens financiers attribués aux entités fédérées et leurs performances économiques, telles que mesurées par la capacité fiscale sur base du lieu de résidence. Il est en effet apparu que la plupart des partis souhaitaient introduire une plus grande responsabilisation dans les domaines de l'emploi, des soins de santé, des pensions voire du climat, au travers de mécanismes spécifiques.

e) Mécanisme de solidarité

Tant la note du conciliateur que celle concluant la mission de clarification prévoient une révision du mécanisme de solidarité repris dans l'actuelle loi spéciale de financement pour en réduire la portée. Un taux de correction des différences de capacité fiscale de 60% à 80% a été évoqué, ce dernier taux étant repris dans le mécanisme proposé par le conciliateur.

Globalement, les modifications à la loi spéciale de financement envisagées dans la note du conciliateur conduisent à des effets très limités par rapport à une projection de la loi spéciale de financement actuelle qui entraîne une légère hausse des moyens relatifs de la Communauté flamande. C'est le cas dans le scénario de base qui prévoit une convergence limitée, mais réelle, entre les Régions, tant en matière de taux de chômage que de capacité fiscale.

* * *

En associant quels partis ?

Plusieurs enseignements clairs peuvent être tirés des différents contacts menés lors de la mission d'information.

Tout d'abord, il apparaît qu'aucune exclusive formelle n'a été exprimée par aucun des partis consultés.

Toutefois, une piste déjà évoquée récemment semble pouvoir se dégager. Elle implique la reprise des négociations au départ des cinq partis composant l'actuelle coalition en affaires courantes, base de négociation qui devrait être étendue à l'un ou l'autre parti politique.

Ensuite, les partis néerlandophones ont, de façon unanime, plaidé pour l'extension des négociations à la N-VA, qui devrait en tout état de cause être associée aux cinq partis constituant l'actuelle majorité d'affaires courantes.

Aucun parti francophone ne s'est opposé à cette extension, certains considérant même que la N-VA était incontournable.

Ajouter tous les partis qui ont fait part de leur disponibilité pourrait conduire à composer un gouvernement d'union nationale.

Il faut cependant noter que plusieurs partis néerlandophones, à commencer par la N-VA, ont fait part de fort peu d'enthousiasme à l'égard d'un tel gouvernement « d'union nationale » regroupant l'ensemble des partis politiques démocratiques.

Il faut enfin relever que plusieurs partis ont déclaré que l'organisation d'élections anticipées n'était pour eux pas une option. Ils ont même précisé qu'ils ne voteraient pas la dissolution des chambres.

A défaut d'un accord, à ce stade entre les deux principales formations politiques du pays, il m'apparaît délicat d'indiquer aujourd'hui les partenaires qui devraient être invités à reprendre les négociations.

* * *

Ma conviction est que durant les quatre semaines de ma mission d'information, nous avons pu relancer une dynamique de négociation et retisser certains liens de confiance entre les principaux partenaires.

J'espère qu'au départ des thèmes qui ont été abordés et des pistes de solutions qui ont été tracées, il sera possible de reprendre de véritables négociations en vue d'une réforme institutionnelle et de la formation d'un gouvernement.

Notre pays en a un grand besoin.