Préface

Par Elio Di Rupo
Ministre d'État et ancien Premier Ministre

Le 10 octobre 2011, huit formations politiques ont conclu un accord institutionnel historique sur la réforme de la Belgique fédérale, intitulé « un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes ». Cet accord permettait à notre pays de sortir d'une des crises politiques les plus graves de son histoire. Il ouvrait la voie également à la formation d'un gouvernement fédéral près de dix-huit mois après les élections législatives.

La concrétisation de cet accord a donné lieu à la sixième réforme de l'État, impliquant un transfert important de nouvelles compétences vers les entités fédérées (à partir du 1er juillet 2014) et une réforme en profondeur des mécanismes de financement de l'État fédéral dans son ensemble (à partir du 1er janvier 2015).

La Belgique institutionnelle après la sixième réforme de l'État est très différente. Le centre de gravité s'est déplacé de l'État fédéral vers les Régions et les Communautés. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles exercent davantage de compétences et sont plus autonomes pour mener des politiques répondant mieux à leurs réalités propres et surtout aux besoins de leurs citoyens.

L'objectif de la sixième réforme de l'État était de construire un nouveau fédéralisme plus efficace et plus transparent. Un fédéralisme moderne, où chaque entité est à la fois responsabilisée et tirée vers le haut.

L'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État portait sur quatre grands chapitres : le « renouveau politique », « Bruxelles et Bruxelles-Hal-Vilvorde », le « transfert de nouvelles compétences de l'État fédéral aux entités fédérées » et la « réforme de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions ». La concrétisation de cet accord s'est fait en deux volets : le premier fut voté en juillet 2012 et portait sur les deux premiers chapitres, le second fut voté en 2014 et portait sur les deux derniers chapitres. L'ouvrage brillamment conçu par Benoît Bayenet, Marc Bourgeois et Dominique Darte se concentre principalement sur le

transfert des nouvelles compétences et la réforme des mécanismes de financement prévus notamment dans la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Les modifications de la Constitution, des lois spéciales et des lois qui exécutent le deuxième volet de la réforme représentent près de mille pages de textes de loi ! Publier un ouvrage décrivant et décryptant les mécanismes de transferts de compétences et les nouveaux mécanismes de financement est non seulement une démarche démocratique permettant à tout citoyen de comprendre la complexité du modèle mais aussi une démarche scientifique permettant aux responsables budgétaires de disposer d'une information technique et précise sur l'évolution des recettes des entités fédérées et sur les dynamiques sous-jacentes.

La sixième réforme de l'État provoque un transfert important de nouvelles compétences matérielles vers les entités fédérées. Outre les compétences antérieures à la sixième réforme de l'État (enseignement, culture, audiovisuel, etc.), les Communautés sont désormais compétentes pour les allocations familiales, les soins de santé et l'aide aux personnes, les hôpitaux, les soins de santé mentale, la politique de prévention, l'organisation des soins de santé de première ligne, l'aide juridique et les pôles d'attraction interuniversitaire. Les compétences des Régions sont également renforcées en matière d'emploi (le contrôle des demandeurs d'emploi, certaines réductions de cotisations sociales et certaines mesures d'activation, les titres-services, etc.), de mobilité, d'énergie, d'agriculture, d'économie, de pouvoirs locaux. Elles disposent par ailleurs de nouvelles compétences fiscales en matière d'impôt sur les personnes physiques : additionnels et dépenses fiscales (avantages fiscaux à l'IPP liés aux économies d'énergie, à l'acquisition du logement principal, aux titres-services, etc.).

La sixième réforme de l'État déplace le centre de gravité des politiques publiques vers les Régions et les Communautés par un transfert de compétences de près de 20 milliards d'euros et un accroissement de près de 12 milliards d'euros en matière d'autonomie à l'impôt des personnes physiques à côté de l'autonomie qu'elles avaient déjà sur leurs impôts régionaux. Cela correspond à une augmentation des moyens des Communautés et des Régions de l'ordre de 36% au budget initial 2015.

La loi spéciale de financement des Régions et des Communautés, complétée par les lois organisant le financement de la Communauté germanophone et des institutions bruxelloises, est devenue la véritable colonne vertébrale financière de notre pays. Elle est réformée en profondeur afin de permettre aux entités fédérées de mieux gérer leurs compétences dont celles issues de la sixième réforme de l'État. La révision de la loi de financement était également nécessaire pour répondre à la volonté exprimée par les citoyens de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles d'une plus grande autonomie, pour corriger certains effets pervers identifiés dans les modalités de financement antérieures et enfin pour affronter les défis socio-économiques et environnementaux présents et futurs.

Le financement de la Communauté germanophone et des Commissions communautaires bruxelloises a été adapté pour tenir compte des nouvelles compétences conformément aux principes mis en œuvre pour les deux autres Communautés. Désormais, les principes de financement des Régions se concentrent essentiellement sur des clés fiscales, parce que les politiques liées aux compétences régionales influencent directement l'activité économique et donc les recettes fiscales et ceux des Communautés sur des clés population, parce que les politiques des Communautés s'adressent directement aux personnes.

La Région de Bruxelles-Capitale occupe une place particulière dans cette sixième réforme de l'État. En effet, étant donné le rôle particulier de Bruxelles au développement de la Belgique mais aussi des autres entités, il était nécessaire de lui garantir un juste financement. Les institutions bruxelloises se voient ainsi octroyer un financement complémentaire de 461 millions d'euros. Autre élément important, pour la plupart des nouvelles compétences transférées aux Communautés, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est la Commission communautaire commune qui est compétente et qui reçoit les nouveaux moyens issus de la sixième réforme de l'État. Il s'agit d'une reconnaissance forte de l'importance de Bruxelles en tant qu'entité à part entière.

Le nouveau modèle de financement de la Belgique a été pensé pour garantir aux entités de bénéficier de moyens suffisants pour mener des politiques efficaces et de ne pas être pénalisées brutalement par le passage de l'ancien ou nouveau système de financement tout en garantissant la viabilité à long terme de l'État fédéral et de la Sécurité sociale, ce qui était crucial pour le maintien de la solidarité interpersonnelle. Étant donné le transfert important de moyens vers les entités fédérées, cela supposait une répartition des efforts d'assainissement pour répondre aux objectifs prévus dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ainsi qu'une participation des entités fédérées aux charges du vieillissement.

Cette sixième réforme de l'État est le résultat d'un travail de plusieurs mois au cours desquels les différents acteurs ont pu dépasser leurs intérêts politiques et communautaires pour trouver une solution acceptable et viable à l'impasse politique dans laquelle se trouvait la Belgique. Pour de nombreux collaborateurs et techniciens, il a fallu également faire preuve d'imagination et de créativité pour transcrire l'accord politique en textes de loi.

Cet ouvrage s'est donné comme ambition de présenter, d'analyser et de décrypter les mécanismes de financement de la nouvelle Belgique fédérale permettant ainsi à tous citoyens de comprendre le cadre de la réforme, les hypothèses qui étaient formulées et la transposition des accords politiques en textes de loi. En tenant compte des variations des paramètres macroéconomiques, les auteurs démontrent que les mécanismes de transferts des nouvelles compétences et la mise en œuvre des nouveaux moyens de financement en 2015 correspondent globalement aux

projections réalisées dans le cadre de la négociation des textes de loi. Les auteurs accordent également une attention particulière aux accords intra francophones de la Sainte-Émilie. Ces accords sont essentiels puisqu'ils transfèrent la majorité des nouvelles compétences de la Communauté française à la Région wallonne et renforcent implicitement le caractère régional de notre fédéralisme. Sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est la sixième réforme elle-même qui renforce le caractère régional en transférant les compétences et les moyens à la Commission communautaire commune. Enfin, la gestion de nos finances publiques est devenue impossible sans une bonne compréhension des principes, des mécanismes de la gouvernance budgétaire européenne et de ses conséquences sur l'organisation intra-belge des finances publiques. Les auteurs resituent parfaitement bien le cadre de négociation de la sixième réforme de l'État dans le cadre de la crise des finances publiques européennes et la transposition des nouvelles règles du Pacte de stabilité et croissance en droit belge.

Cependant, étant donné l'ampleur des transferts et des nouveaux mécanismes à mettre en œuvre, cette réforme n'est pas parfaite et connaît certaines « maladies de jeunesse ». Certains problèmes persistent notamment en matière de financement des investissements hospitaliers ou d'autonomie en matière de réforme de l'impôt des personnes physiques. Les auteurs apportent une analyse plus particulière à ces problèmes auxquels il faudra, sans nul doute, trouver des solutions dans l'intérêt de tous.

L'ambition de la nouvelle Belgique fédérale est de renforcer l'efficacité des politiques publiques au service des citoyens de chaque région. Son succès dépendra de la volonté de tous à développer un fédéralisme de coopération.