

LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT : NOTE DE NÉGOCIATION DU CONCILIATEUR JOHAN VANDE LANOTTE (3 JANVIER 2011)

Lannoy David

◀ État des lieux ▶

Ce document se penche sur la note du Conciliateur remise le 3 janvier dernier aux partis impliqués dans les négociations. Même si ces projets de réformes ne sont évidemment pas définitifs, ils constituent cependant des pistes d'avenir très probables et méritent donc toute notre attention.

I. Le contenu

Pour rappel, la note de Johan Vande Lanotte se base sur les travaux menés par Elio Di Rupo et Bart De Wever.

Le Conciliateur propose, dans cette deuxième note, quelques changements par rapport à sa note précédente. Nous nous attarderons plus particulièrement sur ces nouvelles modifications et sur les nouveaux éléments d'information que la note complète apporte.

La note est subdivisée en 5 parties :

- 1.** Renouveau politique.
- 2.** Compétences supplémentaires pour les entités fédérées.
- 3.** Bruxelles.
- 4.** BHV.
- 5.** Proposition d'un nouveau modèle de financement.

1. Renouveau politique

Ce premier chapitre contient plusieurs propositions de réformes, parmi lesquelles :

- La Chambre deviendrait un parlement de législature. Son élection aurait lieu tous les 5 ans (couplage avec les élections européennes).
- Le Sénat deviendrait un organe non permanent, représentatif des Communautés (et non des Régions !) : les élus directs seraient remplacés par des représentants des Communautés.
- Concernant l'éthique : élaboration de règles de non-cumul, obligation de siéger dans la dernière assemblée où l'on a été élu, renforcement de la législation sur les marchés publics...
- Des modifications concernant le statut des parlementaires : diminution de certaines rémunérations supplémentaires, alignement progressif de l'âge de départ à la retraite sur les règles du secteur public et de l'indemnité de départ sur l'indemnité de préavis des employés...
- La limitation du nombre de ministres et la réduction de la dotation royale.
- Les Régions pourraient organiser des consultations populaires sur des matières d'intérêt régional.

2. Compétences supplémentaires pour les entités fédérées

a. Emploi et marché du travail (4,5 milliards)

On ne constate pas de nouvelles modifications significatives. Les matières suivantes seraient régionalisées :

- les réductions ONSS groupes cibles¹
- les réductions ONSS axées sur certains secteurs ou catégories de travailleurs²
- l'intervention au profit des Régions dans le cadre du programme ACS
- les titres-services : règles relatives à l'intervention des pouvoirs publics dans la valeur du titre, à la définition des activités autorisées et à la réglementation des prix
- le placement (outplacement et restructuration, art. 60 et 61)
- l'apprentissage industriel
- le financement de l'interruption de carrière dans le secteur public : chaque entité fédérée deviendrait responsable
- la migration économique : régionalisation du pouvoir réglementaire concernant les permis A et B.

Le congé-éducation payé serait quant à lui communautarisé.

Concernant la **disponibilité**, il n'y a guère de changement : le cadre normatif resterait fédéral, les Régions recevant la pleine compétence de décision et d'exécution des règles.

¹ A l'exception de celle accordée pour la diminution du temps de travail.

² Il s'agit des réductions secteur dragage et remorquage, recherche scientifique, bonus jeunes non marchand, artistes et parents d'accueil. Ne sont pas concernées les réductions travailleurs domestiques, le Maribel scientifique et la restitution de la cotisation de modération salariale pour les universités.

Le chapitre consacré à la **politique de l'emploi** apporte également quelques éclaircissements :

- plus grande autonomie pour les Régions dans l'utilisation des budgets transférés, qui pourraient être affectés à des politiques de l'emploi au sens large du terme
- responsabilisation : concernant le taux d'emploi, il n'est plus fait mention d'un malus mais uniquement d'un bonus. Si une Région parvient à faire remonter le taux d'emploi au-dessus du niveau prévu, celle-ci recevrait une dotation supplémentaire dont le versement sera étalé sur 5 ans³.

Les budgets étant transférés sur une clé de répartition « base imposable », la Wallonie disposerait donc de **200 millions €** en moins pour ses nouvelles compétences liées à l'emploi.

b. Soins de santé (3,3 milliards €)

Les transferts se feraient vers les **Communautés**. Ils concerneraient :

- la prévention
- les soins de première ligne
- la santé mentale
- la lutte contre les assuétudes
- l'aide aux personnes âgées
- l'aide aux personnes handicapées.

c. Les allocations familiales (5,5 milliards €)

Avant tout transfert de cette matière, l'écart entre travailleurs salariés et indépendants serait comblé !

Les allocations familiales seraient **communautarisées**.

Le Fonds d'Equipements et de Services Collectifs (FESC) serait supprimé et ses moyens transférés aux Communautés.

d. Mobilité et sécurité routière

- **Régionalisation** du Fonds de Sécurité routière (85 millions €), du Code de la route, du contrôle technique, des compétences de l'IBSR.
- **Communautarisation** de la formation à la conduite et des auto-écoles.
- La délivrance des permis de conduire resterait une **compétence fédérale**.
- Présence d'un représentant de chaque Région au CA de la SNCB Holding, du groupe SNCB et d'Infrabel.

³ Cette dotation supplémentaire sera calculée sur base du nombre de personnes actives au-dessus du taux d'emploi prévu. Le scénario de base tient compte de l'évolution du taux d'emploi découlant d'un modèle élaboré par la Banque nationale et le Bureau du plan. Si l'on a prévu par exemple 10.000 € par travailleur, une somme de 2.000 € par an sera versée à la Région concernée.

e. Justice (600 millions €)

Les Régions et Communautés joueraient un plus grand rôle dans l'organisation de la justice : possibilité d'attribuer à certains tribunaux le règlement de litiges concernant leurs compétences, compétence de créer des juridictions administratives, représentation au sein du Conseil supérieur de la Justice, création d'un poste de ministre de la Justice au sein des entités fédérées...

Les Communautés deviendraient compétentes pour :

- la formation des magistrats et du personnel judiciaire
- l'organisation des maisons de justice, leurs missions et leurs compétences relatives à l'application des peines
- l'administration des établissements pénitentiaires
- la protection de la jeunesse (volet « sanctions » : règles de dessaisissement, de placement en centre fermé, mesures à l'égard des mineurs ayant commis une infraction)
- l'internement...

f. Elargissement et homogénéisation (532 millions €)

Un certain nombre d'autres compétences seraient également transférées aux entités fédérées.

Politique économique et industrielle

- Régionalisation des pôles d'attraction technologique, de la réglementation relative à la politique d'autorisation en matière d'implantation commerciale, de celle relative au Comité socioéconomique national pour la distribution, au Fonds de participation, à Finexpo. Les Régions seraient également compétentes pour les conditions d'accès à la profession et les conditions d'établissement (excepté les professions demandant une agrégation liée à une compétence spécifique, compétence relevant d'une autre entité⁴).
- Communautarisation des pôles d'attraction interuniversitaires.

Energie, environnement et mer du Nord

- Régionalisation de la fixation des tarifs de distribution (excepté le tarif social) et du Fonds de réduction du coût global de l'énergie.
- Renforcement du rôle de la Commission nationale Climat : elle adresserait à la conférence interministérielle compétente des propositions d'objectifs obligatoires de réduction des émissions par Région et par secteur.

Agriculture

- Régionalisation du Fonds des calamités agricoles et du Bureau belge d'intervention et de restitution.

Urbanisme, logement et aménagement du territoire

- Régionalisation des lois sur les baux à loyer et commerciaux, des expropriations, de la loi sur le bail à ferme, du cadastre et des bureaux de conservation des hypothèques (accord de coopération entre le Fédéral et les Régions pour garantir un échange d'informations maximal).

⁴ Exemples : les agrégations INAMI (Fédéral), les conseillers culturels (Communautés)...

Administration locale

- Régionalisation des compétences relatives aux institutions provinciales, des services incendie et de la protection civile⁵, de la politique des grandes villes et des moyens du Fonds des calamités.

Asile et immigration

- Régionalisation des moyens du Fonds européen d'intégration.
- Communautarisation des moyens du Fonds d'impulsion fédéral à la politique des immigrés. Les Communautés dresseraient également une liste exhaustive des établissements d'enseignement pour lesquels le Fédéral peut délivrer un visa ou un permis de séjour couvrant le séjour d'un étudiant.

Divers

- Elargissement de l'autonomie constitutive des Régions et Communautés⁶.
- Les entités fédérées deviendraient compétentes pour le statut administratif et pécuniaire de leurs fonctionnaires.
- Adaptation des jours fériés officiels à la nouvelle structure de l'Etat (l'avis des interlocuteurs sociaux sera sollicité).

g. Fiscalité

IPP

Les Régions pourraient prendre des initiatives fiscales dans le cadre de leurs compétences.

Durant la phase transitoire vers la nouvelle répartition des compétences⁷, les dépenses fiscales suivantes seraient reprises, sous forme de réduction ou de crédit d'impôt, par les Régions :

- les déductions concernant le bonus logement, l'épargne logement, l'épargne à long terme en matière d'habitations
- les déductions pour les titres-services, les économies d'énergie, la rénovation des habitations situées dans des grandes villes et de celles louées à un loyer modéré, l'acquisition d'un véhicule électrique, la sécurisation des habitations
- la réduction sur la facture des véhicules propres et la bonification d'intérêts sur les emprunts « verts ».

Ces transferts correspondent à une enveloppe totale de 2,1 milliards €. Les Régions pourraient augmenter ou diminuer ces déductions, les modifier, les transformer en ristournes directes...

Le Fédéral conserverait la prérogative de fixation du revenu net imposable.

⁵ A l'exception de l'aide médicale urgente, des centres 112 et d'Astrid.

⁶ A Bruxelles, cela devra se faire selon les règles de la double majorité et avec maintien des garanties des néerlandophones.

⁷ D'autres instruments fiscaux que ceux listés ci-dessus relèveront plus tard de la compétence fiscale explicite et exclusive des Régions. L'évolution de la liste se fera au fur et à mesure de l'évolution de la répartition actuelle des compétences vers la nouvelle répartition.

ISOC

Il n'y a, en ce domaine, pas de changement en comparaison avec la note précédente. Les Régions pourraient accorder des crédits d'impôts dans une fourchette de 3% du produit total de l'ISOC régional.

3. Bruxelles

Le rôle du ministre-Président est renforcé (en matière de sécurité), la fonction de gouverneur serait supprimée, la compétence « formation professionnelle » serait transférée à la Région, le nombre de sociétés de logement social serait réduit, l'interdiction de listes électorales bilingues serait abrogée...

Outre ces mesures, on notera également l'instauration d'une prime de bilinguisme. Une prime linguistique serait donc octroyée aux agents (statutaires et contractuels) disposant d'un brevet linguistique. Le financement de cette mesure incomberait, pour un pourcentage à déterminer, au Fédéral.

Une « Communauté métropolitaine » serait également créée. Composée de représentants des trois Régions, des communes des Brabants flamand et wallon, elle aurait pour objectif de renforcer les collaborations en matière de travaux publics, d'environnement, d'aménagement du territoire, de socioéconomique...

Enfin, en matière de refinancement, la note prévoit un double mécanisme :

- une dotation fédérale compensant 15% de l'impôt régional moyen du flux net de navetteurs
- une compensation fédérale pour la part plus élevée de fonctionnaires internationaux dans la base imposable de la Région par rapport à leur part dans les autres Régions.

Ce double mécanisme représenterait, pour 2012, un total de 374 millions €.

4. BHV

Les Francophones des six communes à facilités auraient le choix de voter pour des listes électorales de la circonscription du Brabant flamand ou de Bruxelles. Ils pourraient obtenir leurs documents officiels en français à condition d'en faire la demande tous les trois ans.

Une série de règles encadreraient également la nomination des bourgmestres dans ces communes. Concernant l'arrondissement judiciaire, la réforme repose sur un dédoublement du siège et la création d'un parquet de Hal-Vilvorde et d'un parquet de Bruxelles-Capitale. Il n'y a pas plus de précisions en la matière.

5. Nouveau modèle de financement

Régions

Compétences actuelles

Le nouveau modèle de LSF (Loi Spéciale de Financement) prévoit le financement des compétences actuelles par un système d'autonomie fiscale via un système de « split-rate ». En lieu et place des dotations actuelles, les Régions se verraient attribuer 26,7% de l'IPP après application du barème et avant réductions d'impôt (15,3 milliards pour 2010⁸). Comme précisé plus haut, la fixation du barème imposable resterait une compétence fédérale.

Il serait également permis aux Régions de modifier les taux dont elles disposent à hauteur de 25%.

L'élasticité sur les 73,3% de l'impôt restant serait affectée à la réduction de la dette. Le solde de l'élasticité (26,7%) serait conservé par les Régions.

Nouvelles compétences

La répartition des moyens pour les nouvelles compétences transférées se ferait selon une clef de répartition « base imposable ».

Ces dotations augmenteraient en fonction de la croissance économique nominale. Après 10 ans, ces dotations seraient normalement transformées en autonomie fiscale.

Le nouveau mécanisme de solidarité compenserait 80% de la différence du revenu imposable globalement. Appliquée en l'état, cette réforme signifierait une perte d'environ 400 millions € pour la Wallonie. Mais une nouveauté apparaît dans cette version de la note : un facteur d'égalisation serait instauré et compensera la perte subie par l'une ou l'autre Région suite à cette réforme. Cependant, ce facteur d'égalisation serait constant et ne subirait donc ni indexation, ni adaptation. Ce mécanisme durerait jusqu'en 2022, année à partir de laquelle il serait progressivement supprimé sur une période de 10 ans (2032). Ce facteur d'égalisation risque de provoquer une perte financière croissante pour la Wallonie.

La note prévoit que ces propositions seront soumises à une commission chargée de se pencher sur leurs aspects juridiques, notamment à propos de la compatibilité avec les règles européennes⁹.

Communautés

Les Communautés seraient financées sur base d'une combinaison de différentes clefs de répartition (IPP, population, nombre d'élèves, croissance...).

Un facteur d'égalisation est également prévu, comme pour les Régions (il sera progressivement supprimé de 2022 à 2032).

⁸ Ce montant de 15,3 milliards correspond au total des 13,2 milliards € de dotations régionales et de l'enveloppe correspondant aux dépenses fiscales à transférer pour 2010 (2,1 milliards €).

⁹ La Commission européenne avait en effet déjà demandé le retrait du jobkorting au motif que cette mesure ne s'appliquait qu'aux personnes résidant en Flandre et non pas à tous ceux y exerçant leur activité professionnelle. Idem pour le plan win-win flamand qui offre un avantage fiscal aux personnes vivant en Région flamande qui prêtent des fonds aux entreprises flamandes. La Commission a engagé une procédure contre ce qu'elle considère comme une discrimination ainsi qu'une atteinte à la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux.

Dotation en matière d'enseignement

La dotation actuelle est basée sur le nombre d'élèves (6-17 ans) et sur la capacité fiscale. Depuis les accords du Lambermont, ce dernier facteur a progressivement gagné en importance. Pendant 10 ans, il est prévu une stabilisation entre ces deux facteurs. En cas d'évaluation positive en 2022, celle-ci serait maintenue.

A partir de 2016, l'on passerait de l'évolution de la (dé)natalité belge moyenne au lieu de la (dé)natalité maximale. Pour le calcul du coefficient de (dé)natalité, on se baserait sur 100% de la croissance des jeunes de moins de 18 ans et non plus sur 80%.

Nouvelles dotations aux Communautés

- Allocations familiales : 5,6 milliards €. L'attribution des moyens serait réalisée comme suit : on calculerait, par entité, le montant moyen par enfant, montant qui serait indexé et multiplié par le nombre d'enfants de chaque entité. Par la suite, ce montant serait adapté annuellement à l'indice des prix à la consommation et à l'évolution, en pourcentage, du nombre d'enfants de 0 à 18 ans par entité. Cette méthode serait revue au terme d'un délai de 10 ans (2022).

Cette méthode de calcul n'est pas aussi « neutre » qu'il n'y paraît. En effet, le montant serait calculé sur base du nombre d'enfants par Communauté. Or, la compétence serait transférée de la Communauté à la Région wallonne et, à Bruxelles, c'est la COCOM qui se chargerait de cette matière. La question de la répartition des moyens devrait donc ensuite faire l'objet de négociations entre la COCOM et la Région wallonne, ce qui pourrait ne pas être sans conséquence¹⁰.

- L'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées (2,8 milliards € au total)¹¹. La dotation serait réalisée sur base de la répartition réelle actuelle. Celle-ci serait ensuite majorée annuellement du taux de croissance nominal du PIB/habitant et, par Communauté, du pourcentage de fluctuation actuelle du nombre de personnes de plus de 65 ans au sein de la population.
- Soins de santé (prévention, soins de première ligne, santé mentale et lutte contre les addictions). Les moyens actuels (500 millions €) seraient répartis sur base de la capacité fiscale. Les montants seraient ensuite adaptés en fonction de l'inflation et de la croissance économique réelle.

N.B. Concernant la qualité des soins, on prévoit de se pencher sur l'instauration d'un bonus au profit des Communautés qui élaboreraient et appliqueraient des normes destinées à réduire la « surconsommation de prestations techniques ».

¹⁰ Le pourcentage d'enfants bénéficiaires d'allocations majorées est en effet plus élevé à Bruxelles qu'en Wallonie, voir à ce sujet la note CEP/10/NB-I.07.

¹¹ La note n'est pas claire à ce sujet. En effet, elle ne mentionne cette clef de répartition que pour la matière « aide aux personnes âgées » pour un montant de 2,8 milliards € alors que, en réalité, les moyens actuels pour cette compétence représentent 2,4 milliards €. Ce montant de 2,8 milliards € correspond en fait au total des moyens affectés à l'aide aux personnes âgées et à l'aide aux personnes handicapées (400 millions €). Il est donc impossible, à l'heure actuelle, de savoir si la clef de répartition « personnes âgées » servirait également à la répartition des moyens « personnes handicapées » (ce qui paraît peu logique vu l'utilisation d'un facteur « plus de 65 ans »).

- Justice : 600 millions €. La répartition des moyens se ferait sur base d'une clef « nombre de détenus ». Cette clef évoluerait à terme vers la clef « population ». L'enveloppe totale serait adaptée en fonction de l'inflation et de la croissance.

Effort budgétaire

Comme dans la version précédente, il est prévu que les moyens transférés ne le seraient qu'à hauteur de 90%. Tout comme les Communautés et Régions, les provinces et communes devraient atteindre l'équilibre pour 2015. Ces dernières devraient prendre à leur compte 0,4% du PIB.

A partir de 2016, les Régions et Communautés payeraient une cotisation sur la masse salariale de leur personnel statutaire en vue de financer leur pension. D'ici à 2030, le taux de cotisation devrait correspondre à celui applicable aux contractuels (qui est d'actuellement de 8,86%).

II. Observations et pistes de réflexion

A la lecture du texte du Conciliateur, une impression de désavantages pour les francophones persiste...

- Même si le « facteur d'égalisation » limite les dégâts, la question des pertes pour la Wallonie reste entière. La Région wallonne disposerait toujours de 200 millions € de moins pour ses nouvelles compétences en matière d'emploi. Le facteur d'égalisation n'est ni indexé ni adapté. La perte pour la Wallonie relative à la modification de la LSF pour les compétences actuelles risque de s'élever à plus de 100 millions € en 2022. Sans oublier sa participation à l'effort budgétaire pour un montant de 350 millions €.
- La note fait la part belle aux demandes et principes des partis flamands : autonomie et responsabilisation (obligation de résultats et non de moyens). Elle prend par contre très peu en compte les principes francophones : solidarité entre les Régions et prise en compte des différences de « développement » économique.
- Le choix des clefs de répartition pose toujours problème et privilégie les intérêts flamands. Pourquoi, par exemple, les moyens transférés pour la politique de l'emploi le seraient-ils uniquement sur base d'une clef IPP « pure » (aucune prise en compte du nombre de demandeurs d'emploi ou d'un autre facteur pertinent en la matière) tandis que celle utilisée pour la répartition des moyens « aide aux personnes âgées » tient compte d'un facteur « nombre de plus de 65 ans au sein de la population » ?
- La note du Conciliateur opte pour un modèle de financement basé sur le « split rate ». Les garanties ne permettent pas d'éviter une concurrence fiscale entre les Régions et donc des conséquences négatives pour les travailleurs et le budget wallons.
- Les doutes restent permis quant aux conséquences à moyen et long terme sur le financement de l'Etat fédéral et, par conséquent, de la Sécurité sociale (problème de « l'élasticité »).

- Comment la concertation sociale s'organiserait-elle au niveau des Régions et Communautés pour les matières transférées ? Excepté pour le sujet des adaptations de jours fériés, il n'est nulle part fait mention des interlocuteurs sociaux.
- La manière dont sont déterminés les moyens de financement pose également question : on les déterminerait à l'avance, pour une période de 10 ans et sans possibilité de modification, donc sans tenir compte des événements et évolutions socioéconomiques que le pays et les entités fédérées pourraient connaître.
- Il faut garder à l'esprit que ces délais de 10 ou 20 ans signifient que, à terme, il n'y aura plus aucun mécanisme de solidarité entre entités fédérées sur les matières concernées. Si l'ensemble des dotations liées aux nouvelles compétences était effectivement transformé en autonomie fiscale après un délai de 10 ans, l'autonomie fiscale atteindrait environ 54% de l'IPP.

