

SEANCES DU JEUDI 12 JANVIER 1989
VERGADERINGEN VAN DONDERDAG 12 JANUARI 1989

ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERING

SEANCE DU SOIR
AVONDVERGADERING

SOMMAIRE:

PROJET DE LOI SPECIALE (Discussion):

Projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions.

Discussion générale (Reprise). — *Orateurs*: MM. Lallemand, Seeuws, Baert, Mme Aelvoet, MM. Vaes, Désir, Van Thillo, p. 1238.

INHOUDSOPGAVE:

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET (Beraadslaging):

Ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Algemene beraadslaging (Hervatting). — *Sprekers*: de heren Lallemand, Seeuws, Baert, mevrouw Aelvoet, de heren Vaes, Désir, Van Thillo, blz. 1238.

PRESIDENCE DE M. SWAELEN, PRESIDENT
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER SWAELEN, VOORZITTER

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.
De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 19 h 50 m.
De vergadering wordt geopend te 19 h 50 m.

PROJET DE LOI SPECIALE RELATIVE AU FINANCEMENT
DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS*Reprise de la discussion générale*ONTWERP VAN BIJZONDERE WET BETREFFENDE DE
FINANCIERING VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN DE
GEWESTEN*Hervatting van de algemene beraadslaging*

M. le Président. — Nous reprenons la discussion générale du projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions.

Wij hervatten de algemene beraadslaging over het ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

La parole est à M. Lallemand.

M. Lallemand. — Monsieur le Président, j'ai écouté avec intérêt ce qui a été dit jusqu'à présent sur ce projet de loi de financement. Je ne vais pas me livrer ici à un examen approfondi de cette loi, qui est effectivement un « monument » complexe.

Il est bon, me semble-t-il, de situer cette loi de financement et la réforme de l'Etat dans la conception générale d'une fédéralisation de l'Etat. Nous vivons, en effet, un processus de réforme qui vient de loin puisqu'il a été entamé, dans la direction qui nous préoccupe aujourd'hui, il y a une vingtaine d'années déjà, et qui s'est poursuivi progressivement.

Il est clair que, pendant longtemps, le pays a été divisé entre les partisans d'un fédéralisme authentique et les défenseurs de l'Etat unitaire. Ces ambiguïtés ont caractérisé la réforme de l'Etat telle qu'elle a été entreprise en 1970 et 1980. A l'époque, le constituant lui-même était divisé sur la portée exacte de la réforme qu'il opérait. Alors que certains souhaitaient simplement l'adaptation de l'Etat à un contexte politique caractérisé par la division du pays entre les deux grandes Communautés, voire par l'affrontement entre celles-ci, d'autres préconisaient déjà l'instauration d'un véritable fédéralisme.

Il est incontestable que les réformes de 1970 et 1980 ont pâti de cette ambivalence du constituant qui hésitait entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral, entre une Belgique à deux Communautés et une Belgique à trois Régions. Ces hésitations ont engendré un système institutionnel qui rompait certes avec la centralisation, mais qui, bien que n'ayant pas cessé d'être unitaire, n'était pas encore vraiment fédéral.

Les réformes de 1970 et 1980, si elles constituaient un premier pas indispensable dans la voie de la fédéralisation de l'Etat, n'ont pas créé les conditions de viabilité de l'Etat composé, voire composite, qu'est aujourd'hui la Belgique.

Il est bon de rappeler la conception que la doctrine nationale et internationale expose en matière de fédéralisme.

Comme le note, par exemple, un constitutionnaliste important, M. Marcel Prélôt, deux lois sont essentielles dans l'Etat fédéral: la loi d'autonomie et la loi de participation.

La loi d'autonomie est essentielle parce que, sans elle, les collectivités membres de l'Etat n'auraient pas de caractère étatique et l'organisation fédérale ne se distinguerait pas alors d'un Etat unitaire complexe. La loi de participation est également importante car le fédéralisme n'est possible que si les collectivités associées participent, par l'intermédiaire de leurs représentants, à la constitution des organes fédéraux et à l'élaboration de leurs décisions.

Rappelons que les exigences de la loi de participation avaient été rencontrées en 1970 par le système du double mandat, ou de « la double casquette » dont a parlé M. Langendries, les mêmes personnes siégeant au Parlement national et dans les assemblées régionales et communautaires.

M. Langendries a rappelé que ce système avait suscité des critiques et qu'il faudrait sans doute le supprimer dans la troisième phase de la réforme de l'Etat.

Une réserve d'importance doit être formulée.

Il n'est pas assuré que le Sénat de demain ne sera pas composé de parlementaires appartenant aux Conseils régionaux et communautaires. Ces parlementaires feraient ainsi le lien entre les différents pouvoirs législatifs. Ce n'est pas là une considération secondaire. En effet, dans nos discussions de demain, la réforme du Sénat sera certainement un centre d'intérêt important.

D'autres modalités interviennent aussi pour caractériser un Etat fédéral: d'abord, l'organisation d'un système de répartition des compétences entre l'Etat central, d'une part, et les entités fédérées, d'autre part; l'organisation d'un système de financement qui permette aux entités fédérées d'exercer effectivement les compétences qui leur sont attribuées; l'existence d'une haute juridiction qui non seulement garantisse la répartition des compétences entre l'Etat central et les différentes entités fédérées, mais qui assure aussi la protection des droits fondamentaux des citoyens. L'Etat fédéral doit également garantir que toutes les entités qui composent l'Etat bénéficieront, si pas d'un statut équivalent, à tout le moins d'une structure institutionnelle qui assure leur autonomie.

Le fédéralisme belge, tel qu'il ressortait des lois d'août 1980, ne remplissait pas toutes les conditions que je viens de citer. Tout d'abord, la Région bruxelloise n'était pas dotée d'un véritable statut d'autonomie. La naissance de cette Région est certainement un fait politique fondamental car elle rend homogène le tissu institutionnel belge et consacre un système pondéré entre deux Communautés et trois Régions.

La solidité future de l'Etat national se retient dans cette « torsion » particulière d'un système de compétences nationales avec un système de compétences réparties entre deux grandes Communautés et trois Régions. On peut penser que cette dissymétrie est paradoxalement un facteur de cohésion de l'ensemble.

Je suis personnellement persuadé qu'un régime institutionnel dominé par la division bicommunautaire aurait, à la longue, « fouronné » Bruxelles et accru les tensions communautaires.

En ce qui concerne la juridiction, la doctrine affirme que cette haute juridiction doit veiller à garantir et à faire respecter les compétences des diverses entités de l'Etat et assurer la protection des droits des citoyens. Il faut noter que le Parlement a, sur ce point, considérablement évolué.

Nous nous sommes écartés, par exemple, des traditions qui réservaient au Parlement le monopole de l'interprétation de la constitutionnalité des lois; nous avons eu de longs débats lors de la réforme de la Cour d'arbitrage, et il est clair que la multiplication des législateurs souverains, l'absence de primauté d'une norme législative sur l'autre, rendaient impossible le maintien du système traditionnel.

Il est vrai que la réforme de la Cour d'arbitrage a été limitée: nous avons étendu ses compétences au seul contrôle de constitutionnalité des articles 6, 6bis et 17, sans doute parce que — il ne faut pas se le cacher — subsiste, au cœur d'une partie du monde politique, une certaine méfiance à l'égard de ce que l'on a appelé « le gouvernement des juges ». Nous en avons connu quelques exemples édifiants au cours des dernières années.

Mais à cette considération sur la restriction du caractère de cour constitutionnelle à part entière de la Cour d'arbitrage, telle que nous l'avons modifiée, il faut en ajouter une autre, à savoir que, si nous n'avons pas, en Belgique, de cour constitutionnelle à part entière, il existe des pratiques jurisprudentielles qui assurent *de facto* un véritable contrôle juridictionnel du respect des droits des citoyens.

Vous savez que la Cour de cassation a instauré une jurisprudence, acceptée par le Parlement, et selon laquelle les cours et tribunaux peuvent contrôler la conformité des lois aux normes internationales et aux traités internationaux. Dès qu'une loi viole les prescriptions d'un traité conclu par la Belgique, les cours et tribunaux n'appliquent plus la loi. On peut donc parler de véritable contrôle de conformité de la norme de droit interne à la norme de droit international, contrôle qui aboutit à instaurer

rer, en Belgique, une véritable garantie juridictionnelle des droits des citoyens puisque le traité de sauvegarde des droits de l'homme consacre des normes de droit international.

Par ailleurs, les réformes réalisées depuis le printemps dernier ont modifié certaines caractéristiques de notre système traditionnel et pallié nombre de carences.

La loi du 8 août — je n'y reviendrai pas longuement — a permis de rationaliser le système de répartition des compétences par une redistribution des compétences qui donnera aux Régions et aux Communautés la possibilité de mener des politiques plus cohérentes que ne le permettait la législation de 1980.

En outre, le projet de loi de financement que nous discutons dotera les Communautés et les Régions de moyens importants axés, pour une large part, sur des impôts nationaux et limités par une politique capable de préserver l'Union économique et monétaire.

Le fédéralisme classique se fonde, je le répète, sur l'autonomie financière qui consiste en la reconnaissance, pour les entités fédérées de même que pour l'Etat central, du droit de déterminer, chacun pour ce qui le concerne, leurs recettes et leurs dépenses ainsi que le pouvoir d'exercer, au moyen de ressources qui leur sont propres, les compétences qui leur sont reconnues.

A cet égard, je pourrais me rallier à ce qu'a dit M. Verhaegen sur l'autonomie financière et l'autonomie fiscale et sur l'Union économique et monétaire dont il a rappelé les mécanismes.

Notre collègue a raison de souligner combien le projet de loi actuel revêt une importance capitale pour les Régions et les Communautés, en tant qu'il garantit, par une loi à majorité spéciale, les recettes des Régions et des Communautés enlevant donc la possibilité de débats et de votes ordinaires renouvelés sur ce qui doit revenir à chacune des entités de l'Etat fédéral.

Il est clair, par ailleurs, que l'établissement d'une responsabilité financière et d'une politique financière différenciée, fondée sur des ressources fiscales qui ne sont pas rigoureusement identiques, peut engendrer des inégalités entre les entités fédérées, ce qui implique, dans tout Etat fédéral, l'organisation d'une certaine solidarité.

La responsabilité et la solidarité financières sont deux actes fondamentaux d'un système de financement des Etats fédéraux. Le projet de loi s'inscrit résolument dans cette conception. Il prévoit, pour les Régions tout d'abord, un mécanisme de solidarité permanent et réversible, dont je parlerai tout à l'heure, pour les Communautés ensuite, le financement de l'enseignement fondé sur des besoins et non sur les capacités propres de chacune des Communautés, enfin, pour les Régions comme pour les Communautés, un régime transitoire de dix ans afin d'éviter des difficultés qui naîtraient de l'application immédiate et radicale des règles qui seront en vigueur au terme de la période transitoire.

Je tiens à souligner combien, dans notre esprit, est important le système de solidarité instauré par le projet.

Nous savons que celui-ci permet d'octroyer aux Régions dont le rendement fiscal est le plus faible une somme de 468 francs de 1988, indexés, par habitant et par point de différence entre la moyenne du rendement de l'impôt des personnes physiques, dans les Régions concernées, et la moyenne de ce rendement pour l'ensemble du pays.

Il faut insister — car c'est capital — sur le fait que cette réversibilité s'oppose au système des clefs de répartition, le fameux système des trois tiers retenu dans la loi du 9 août 1980 et en vigueur jusqu'à aujourd'hui.

En effet, la clef instaurée alors n'était pas réversible. La loi prévoyait bien, dans son article 5, que cette clef serait revue, mais sans dire dans quelle direction et comment, ce qui constituait indiscutablement une énorme lacune.

D'ailleurs, en vertu de cette loi de 1980, plus le rendement de l'impôt sur les personnes physiques diminuait, plus la Wallonie, en le cas d'espèce, s'appauvissait par rapport à la Flandre et à Bruxelles, et moins cette Région recevait de dotations.

Nous nous réjouissons, quant à nous, que le système mis en place par le projet instaure un véritable régime de solidarité.

Certes, un projet d'une telle envergure ne peut donner entièrement satisfaction à tout le monde. Un intervenant a déclaré — le rapporteur, M. Poulet, l'a rappelé dans son exposé — que tout partage laissait des sentiments amers, que le vin était tiré et qu'il fallait le boire. Cette remarque me paraît assez juste. En effet, tout partage — dans n'importe quelle famille, fût-elle très unie — suscite des amertumes, des tensions.

Comme le disaient les juristes du Code civil, « l'égalité est l'âme des partages ». La définition de cette égalité et, plus encore sa réalisation entre plusieurs entités qui demandent plus d'autonomie, qui sont en devenir, relèvent dans certains cas du pari, en tout cas de la prédiction.

Bon nombre de critiques ont été émises à propos de la complexité de la loi, et des éventuelles injustices à l'égard de l'une ou de l'autre Région ou Communauté, sur les risques d'incohérence du système. Certaines d'entre elles sont compréhensibles. Le projet de loi est marqué par une indiscutable complexité, du moins en ce qui concerne la définition des mécanismes en période transitoire.

Comme l'a précisé le Vice-Premier ministre, pour ce qui concerne la période définitive, le système de loi est clair et tout à fait compréhensible; la critique ne vaut donc que pour la période transitoire.

Je souhaiterais cependant faire remarquer à ceux qui formulent cette critique de complexité, qu'il faudrait peut-être tempérer cette vision simplificative et selon laquelle il est possible d'apporter des solutions simples et univoques à des problèmes complexes dans des Etats contemporains. La complexité est de l'ordre des législations contemporaines; nous devons nous en rendre compte.

Dans les Etats développés, il n'est plus de législation simple. Si, dans les Etats totalitaires, les législations sont « simples », c'est parce qu'elles ne sont pas appliquées et qu'elles ne guident pas les pratiques des citoyens.

Il est vrai qu'en Belgique, la complexité du système transitoire est aussi le fait de l'entremêlement d'intérêts contradictoires: intérêts régionaux, communautaires. Je rappellerai à ce sujet aux membres de l'opposition qu'il existe des précédents en la matière: la loi sur le règlement des dettes du passé n'était pas un modèle de clarté ni de simplicité. Aux reproches de complexité, s'ajoutait le fait de mélanger les genres: organiser dans les budgets de l'Etat l'imputation régionale de dettes nationales provenant des secteurs nationaux, et créer aussi cette extraordinaire et étrange procédure dite du « schrapping ». Cette procédure permettait de biffer dans les budgets nationaux des réalisations, localisées par Région, selon les avatars de la sidérurgie wallonne ou des mines du Limbourg.

Les accords de la Sainte-Catherine et de la Saint-Sylvestre, qui montrent bien où gisait la source des difficultés que nous rencontrons encore aujourd'hui, ont conditionné autrefois l'attribution des droits de succession à une Région au financement des mines du Limbourg et à la modification d'une loi relative à une agglomération, celle de Bruxelles.

Ce sont des exemples de cet entremêlement, de cet enchevêtrement d'intérêts régionaux et communautaires qui domine notre politique nationale depuis de très nombreuses années.

Nous espérons que cette loi, dont la complexité suit au plus près la ligne de partage des intérêts régionaux et communautaires, permettra de faire vivre un système institutionnel plus cohérent et plus conforme aux réalités politiques du pays.

En effet, le changement de cette structure étatique que nous allons réaliser par le vote de la loi de financement n'engendrera pas seulement des modifications quantitatives dans les masses budgétaires mais générera, je l'espère, des transformations qualitatives dans l'exercice du pouvoir.

L'instauration de ce fédéralisme présente, à mes yeux, deux avantages fondamentaux.

Le premier est de caractère économique. En attribuant, à chaque Région, la responsabilité de l'utilisation de ses propres moyens financiers, il est enfin mis un terme à ce mal belge qui consistait pour la politique gouvernementale à n'accorder des

crédits à une Région qu'à la condition d'octroyer une compensation à l'autre. Ce système a entraîné des gaspillages économiques qui furent dénoncés et qui contribuèrent aussi à la dégradation de nos finances publiques. Un des mérites essentiels de ce projet de loi sera de limiter fondamentalement cette politique de compensation systématique.

Un second avantage de ce fédéralisme est qu'il contribuera sans doute à mettre fin à certains complexes, à certains comportements politiques que chacune des deux principales Communautés entretient à l'égard de l'autre. M. Verhaegen a rappelé tout à l'heure combien pouvaient être grands, à certains moments de notre histoire politique toute récente, les sentiments de frustration qu'engendraient certaines décisions gouvernementales chez les représentants de l'une ou l'autre Communauté.

La loi de financement est issue d'une pesée longue et difficile des forces centrifuges et centripètes. Elle est née de la considération très délicate des intérêts régionaux et communautaires, d'une part, et des intérêts nationaux, d'autre part.

Je le répète, je me réjouis de ce que le projet ait pu réussir ce tour de force de lier la responsabilité financière des Régions à un mécanisme de solidarité véritable.

Bien entendu, une part considérable du débat a porté sur l'importance, sur l'insuffisance, sur les excès de ce mécanisme de solidarité. Quelles que soient les insatisfactions que ce projet peut susciter, par exemple en ce qui concerne la Wallonie, nous pensons que le régime mis en place est équitable.

M. de Wasseige a mis en évidence, dans un exposé très précis, très documenté, les inconvénients que certaines dispositions du projet pouvaient entraîner, notamment en Wallonie, au début de la phase transitoire, par exemple. Mais il a souligné aussi l'intérêt de l'ensemble de cette loi qui a le mérite formidable de mettre en route pacifiquement et de manière contrôlée la fédéralisation du pays, ce qui constitue un exemple sans précédent. L'accord qui a pu se dégager entre les composantes de la majorité est, à cet égard, une réussite et un gage considérable.

En effet, deux caractéristiques de ce débat doivent être soulignées. Tout d'abord, la cohésion de la majorité. Elle ressort de toutes les déclarations faites tant dans cette assemblée qu'en commission ou à la Chambre. Le gouvernement est parvenu à mener à bien ce qui paraissait encore un véritable tour de force, il y a quelques mois, à savoir, faire voter ce projet pratiquement dans les délais qu'il s'était assignés.

La deuxième caractéristique, extrêmement importante, est la division de l'opposition sur les contre-propositions. Chaque partenaire de l'opposition affirme son attachement à une fédéralisation de l'Etat.

Il est, dès lors, assez frappant de constater qu'aucune voix ne s'est élevée afin de défendre un système unitaire, ce qui témoigne de l'affaiblissement considérable de l'idéologie qui a dominé l'immédiat après-guerre. C'est un fait nouveau dans notre histoire institutionnelle. A cet égard, il suffit de se rappeler qu'il y a moins d'un an, nous avons voté une déclaration de révision de la Constitution. Cette déclaration implique des bouleversements du système institutionnel. Nous l'avons votée presque unanimement sans qu'aucune protestation véhémement s'exprime, hormis l'exception de l'une ou l'autre personne représentant une infime minorité. Il faut donc remarquer que le projet du gouvernement s'inscrit dans une évolution frappante des esprits. Le fait mérite d'être souligné afin de situer sa véritable portée. Mais ce qui est aussi caractéristique, ce sont les divisions de l'opposition sur des propositions alternatives.

A la Chambre, M. Verhofstadt a qualifié le principe de base, qui définit quatre des cinq mécanismes de financement, de « principe Moureaux ». Le chef de file des libéraux flamands a relevé que l'on avait pris, comme point de départ, la couverture des dépenses wallonnes dans leur volume actuel pour déterminer les moyens revenant aux Etats fédérés. A cette occasion, il a bien entendu regretté que les besoins flamands n'aient pas été pris comme base de calcul. Il a eu une phrase, tout à fait étonnante de sa part. Il a dit : les propositions gouvernementales « dévoraient l'argent flamand. »

Par contre, toujours à la Chambre, M. Gol a déclaré le contraire en dénonçant la perte de solidarité que subissait la Wallonie. Il a prédit moins d'impôts en Flandre, plus d'impôts en Wallonie, moins de dépenses en Flandre, plus de dettes en Wallonie. Il a brossé un portrait assez apocalyptique. Il a livré une image étonnante en disant que demain, un enfant flamand pourra aller dévaliser un magasin de friandises, tandis qu'un petit Wallon ne pourra plus s'acheter que des biscuits pour chiens. La politique de M. Gol s'est donc définie à partir d'un modèle culinaire par le biais duquel on peut redouter que la gourmandise ait pris le pas sur la qualité de la vie.

Mais au-delà de ces jugements, disons plaisants, il faut souligner la lecture contradictoire qui a été faite du projet par les libéraux flamands et les libéraux francophones. J'ai assisté au débat en commission au Sénat et j'ai été frappé par le fait que M. Van Thillo, par exemple, critique le transfert, en faveur de la Wallonie, de ce qu'il a estimé, pour la période transitoire de dix ans, d'une somme de 213 milliards. Sur cette base, il a dénoncé ce qu'il a appelé la « sursolidarité » à l'égard de la Wallonie et de la Communauté française. Dans le même temps et dans le même débat, les parlementaires francophones de l'opposition s'inquiétaient précisément d'une perte de solidarité au détriment de la Wallonie et redoutaient son appauvrissement. Il y a donc des divergences, tant sur la portée à donner au mécanisme proposé par la coalition gouvernementale que sur le plan des alternatives qui auraient pu être opposées de façon concertée et cohérente par l'opposition. Ces divergences ne font que souligner la force et l'impact d'un accord qui me paraît équilibré; les composantes de la majorité le considèrent également comme tel. En effet, cet accord, je pense, n'humilie personne; il est marqué par une réciprocité dans les concessions et par la compréhension des intérêts des autres partenaires fédéraux.

Certes, l'histoire dira comment évoluera ce nouveau système institutionnel. Il faudra qu'à cette réforme corresponde un esprit d'union plutôt que de division. A cette loi, il faudra comme à toute plante ce que Nietzsche appelait « l'amitié du soleil ». C'est vrai. La collaboration, les échanges interrégionaux et intercommunautaires et ceux avec l'Etat central constitueront sans doute la pierre de touche de la réussite de cette vaste entreprise.

A cet égard, ce projet accentue les mécanismes de collaboration, il les multiplie en quelque sorte; il ouvre des passerelles afin que ce fédéralisme soit un fédéralisme de concertation et d'union. Par exemple, l'article 63 du projet de loi spéciale a étendu la compétence de la Cour d'arbitrage à l'appréciation des règles de concertation et d'avis conformes prévues dans la loi du 8 août 1980.

Cette évolution était importante au moment de la constitution de la Cour d'arbitrage. A l'époque, dans mon rapport, j'avais longuement insisté sur le fait que la législation sur la Cour d'arbitrage avait laissé sans sanction la violation des règles de forme. Par conséquent, de nombreuses dispositions édictées par le législateur pour assurer la concertation entre l'Etat, les Régions et les Communautés, n'étaient pas protégées.

L'article 63 de la Constitution a transformé les formalités prévues par la loi de 1980. Il en fait des formalités substantielles soumises à contrôle juridictionnel. Il ne s'agit pas d'étendre le pouvoir de la Cour d'arbitrage jusqu'à l'appréciation du contenu des avis de concertation. La Cour veillera à ce que le mécanisme de la concertation, organisé dans le système institutionnel, fonctionne et soit respecté par les différentes entités qui composeront demain l'Etat belge.

Pour conclure, je voudrais émettre quelques réflexions qui vont au-delà de cette réforme.

La réforme institutionnelle, que terminera le vote des lois de financement, s'inscrit dans un mouvement qui se marque dans d'autres pays européens. Cela n'a peut-être pas été dit de façon suffisante. Il se peut, en effet, que la spécificité de la problématique belge nous cache les évolutions qui dépassent le cadre national et le délimite. Par exemple, les impulsions profondes qui ont déterminé le projet gouvernemental sont observées également en Italie, en Espagne et même en France.

Pour comprendre les événements qui se passent ici, il faut souligner que, depuis vingt ans, en Europe, on assiste au déclin des idéologies de l'Etat national. J'ai été profondément impressionné par une manifestation à Paris, qui s'était déroulée après l'expulsion de Daniel Cohn-Bendit, le leader de la contestation estudiantine en France. Ce leader avait été renvoyé par le ministre de l'Intérieur qui avait dit: «Il faut mettre dehors ce Juif allemand.» Le lendemain, des centaines de milliers de jeunes gens défilaient dans Paris en disant: «Nous sommes tous des Juifs allemands.» Cette attitude d'esprit, inconcevable avant la guerre en France, témoigne d'un changement d'attitude non seulement à l'égard des Juifs, notamment des Juifs allemands, mais surtout à l'égard de la conception même de l'Etat national.

Jean-Maurice Dehousse a justement fait remarquer, dans une intervention de qualité, que les collectivités territoriales connaissent aujourd'hui une tendance, une aspiration vers un rassemblement dans un ensemble, ou à l'intérieur d'un cadre européen. Il a cité le ministre Eyskens qui, parlant de l'Etat belge — à mon sens, la remarque est valable pour la plupart des pays européens — estimait que l'Etat moderne est trop grand pour les petits problèmes et trop petit pour les grands problèmes.

Aujourd'hui, l'affirmation régionale ou communautaire s'inscrit dans une affirmation européenne. Il est certain que les mouvements régionalistes qu'ont connus les Etats unitaires de l'Europe ont pu réussir à se constituer en entités fédérées, précisément parce que s'étaient affaiblies et discréditées, au cœur même du mouvement régional, les idéologies romantiques de l'Etat-Nation dans lesquelles se concentrait l'exigence totalitaire d'une adéquation, d'une coïncidence entre l'Etat, la langue, la culture et la nation.

Nous avons nous-mêmes été très marqués, au début de ce siècle, par ces idéologies de l'Etat-Nation. Rappelons que Godefroid Kurt, l'éminent historien, pour fonder la réalité de l'Etat-Nation belge se croyait obligé de défendre des conceptions assez curieuses et selon lesquelles Wallons et Flamands avaient une origine raciale et ethnique identique. Ils étaient, affirmait-il, les uns et les autres des Germains! C'est là un exemple précis de cette idéologie de l'Etat-Nation qui ne pouvait pas concevoir que cohabitent, au sein d'une même entité nationale, des gens de culture, de religion ou de race différentes.

En réalité, c'est l'affaiblissement, en Europe, de la force de conviction, c'est l'affaiblissement du modèle totalitaire de la Nation qui permet et qui fonde la revendication fédéraliste, plutôt que la revendication indépendantiste.

Lors d'un récent voyage en Espagne, au cours duquel j'ai eu l'occasion de rencontrer des sénateurs espagnols, j'ai été frappé par la formidable poussée européenne dans la conscience hispanique.

L'Europe agit donc de plus en plus comme un régulateur de la régionalisation et de la fédéralisation des entités et des collectivités. Elle favorise la régionalisation mais la limite en même temps. Elle affirme l'idéal fédéral tout en désarmant les pulsions nationalistes qui voudraient pousser jusqu'à l'autonomie complète les démarches régionales ou communautaires. Elle a promu un nouveau type d'Etat. Cette idéologie européenne nouvelle permet d'espérer que, par ses réformes institutionnelles, la Belgique sera le modèle d'une mutation de l'Europe plutôt que l'exemple résigné de sa division.

C'est donc avec conviction et avec une grande détermination que le groupe socialiste unanime votera le projet de loi relative au financement des Communautés et des Régions qui marque une étape décisive dans l'histoire de notre pays. (*Applaudissements.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Seeuws.

De heer Seeuws. — Mijnheer de Voorzitter, vooraf wil ik de rapporteur feliciteren voor het verslag over deze moeilijke en ingewikkelde materie.

Het komt aan de Senaat toe als laatste Wetgevende Kamer het sluitstuk van de tweede fase van de door de huidige regering ondernomen staatshervorming goed te keuren.

In minder dan een jaar tijd werd op basis van het regeerakkoord, dat, zoals ook collega Lallemand juist bevestigde, door een zeer ruime meerderheid wordt gedragen, het staatsbestel ingrijpend gewijzigd.

Zonder enige schroom kan men immers zeggen dat een nieuw, federaal België tot stand is gebracht. Het financieringsontwerp dat wij heden bespreken, concretiseert als het ware dit nieuwe België, door onder meer te voorzien in een verruimde bevoegdheid inzake fiscaliteit en een verruimde bevoegdheid inzake leningsfinanciering voor de Gemeenschappen en de Gewesten.

De wederzijdse betrokkenheid van de deelgebieden en van de nationale overheid in elkaars besluitvorming langs de weg van overleg en advies is thans afdwingbaar via het Arbitragehof. Ook de naleving van de verplichte samenwerkingsakkoorden wordt nu gewaarborgd.

Het is wellicht aangewezen om thans een balans op te maken van de voorbijge geparlementaire werkzaamheden inzake de staatshervorming. Wij zijn het echter eens met Vice-Premier Dehaene, die onlangs in een persinterview nog benadrukte dat dit niet de definitieve staatshervorming is. Niets is eeuwig en zeker niet in de politiek, gelukkig maar! Wij moeten er van uit gaan dat de nieuwe structuur eerst de tijd moet krijgen om te functioneren. De staatshervorming van 1980 bleek een aantal gebreken te vertonen, die door de huidige hervorming worden opgevangen.

Het regeerakkoord van 10 mei van vorig jaar dat tussen de meerderheidspartijen van de huidige coalitie werd gesloten, stelde zich een dubbele prioriteit tot doel: de aanpassing van de staatsstructuren aan de gewijzigde behoeften en opvattingen ter zake en, parallel daarmee, de aanpak van de sociaal-economische problemen. De regeringsverklaring bevatte tevens de doelstelling om, via een grondwetswijziging en een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de hervorming der instellingen, over te gaan tot een gevoelige verruiming van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten. Deze doelstelling werd gerealiseerd in wat men de eerste fase van de staatshervorming noemt, namelijk de herziening van zeven grondwetsartikelen en de goedkeuring van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De tweede fase van de staatshervorming bestond uit de totstandkoming van een volwaardig statuut voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof en, tenslotte, de aanpassing van het financieringssysteem van de Gemeenschappen en Gewesten.

De fase die wij nu bespreken, zal worden gevolgd door de derde en laatste fase waarvan sprake in het regeerakkoord, waarin opnieuw bepaalde grondwetsartikelen zullen worden gewijzigd, samen met de bepalingen die erop betrekking hebben, meer in het bijzonder in verband met de residuaire bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten, de exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid. Eveneens zou men in die fase moeten komen tot de hervorming van de wetgevende vergaderingen en een hervorming die op nationaal niveau toelaat de duur van de legislatuur en de regeringsstabiliteit te garanderen.

Voor deze laatste fase heeft de regering zich nog geen termijn gesteld. Onze fractie zal in overeenstemming met het regeerakkoord tussen de meerderheidsgroepen loyaal haar medewerking verlenen aan deze uitermate belangrijke fase. Mijn voorganger heeft vroeger reeds herhaalde malen over de mogelijke hervorming van het tweekamerstelsel gesproken. Onze houding ter zake is dus bekend.

Deze derde fase is noodzakelijk om het geheel van de staatshervorming af te ronden en kan, zoals de Vice-Premier in het reeds eerder aangehaalde interview bevestigde, slechts gebeuren in nauw overleg en samenwerking met het Parlement.

Mijnheer de Voorzitter, sta mij toe even te memoriseren wat wij tot hiertoe hebben gerealiseerd. Het Parlement heeft hierbij bewezen snel en efficiënt te kunnen werken, zonder dat de regering genoodzaakt is om naar bijzondere middelen te grijpen. Dit overzicht lijkt mij nuttig teneinde deze financieringswet beter te kunnen situeren.

De eerste fase van de staatshervorming werd reeds vóór het parlementair reces afgerond met als belangrijkste doelstelling een gevoelige bevoegdheidsverruiming van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 door het toekennen van nieuwe bevoegdheden en de uitbreiding van bestaande bevoegdheden.

Een eerste belangrijke stap in deze bevoegdheidsverruiming was de communautarisering van het onderwijs. De vrijheid van onderwijs, de keuzevrijheid van de ouders en het recht van een ieder op onderwijs werden grondwettelijk gewaarborgd.

Het gewijzigde artikel 17 van de Grondwet moet de Gemeenschappen toelaten een neutraal onderwijsaanbod te verzekeren, teneinde onder meer de vrije keuze te waarborgen. Ik herinner eraan omdat het niet van belang ontbloomt is vast te stellen dat de mogelijkheid die hierbij wordt geboden aan de Gemeenschappen om hun bevoegdheden inzake onderwijs over te dragen aan een of meer autonome raden, in Vlaanderen resulteerde in de oprichting bij decreet van een Autonome Raad voor het gemeenschapsonderwijs.

Een tweede belangrijke stap die we als wetgever hebben gedaan, was de totstandkoming van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 op de hervorming van de instellingen.

De toepassing van laatstgenoemde wet had immers voldoende laten blijken dat er een te sterke versnippering van de bevoegdheden en een te detaillistische en soms incoherente formulering van de bevoegdheidstoewijzing waren.

De goedkeuring van de wet van 8 augustus 1988 heeft het mogelijk gemaakt homogenere bevoegdheidspakketten tot stand te brengen, die door de nu besproken financieringswet worden concreetiseerd.

Bovendien werden een aantal overlegmechanismen tussen de Executieven en de nationale overheid opgenomen, waarnaast werd voorzien in de mogelijkheid om samenwerkingsakkoorden te sluiten, maar ook in verplichte samenwerkingsakkoorden voor bepaalde materies.

Onze werkzaamheden hebben zich ook gericht op de uitwerking van een regime voor de gemeenten met een speciale taalregeling.

Deze wet heeft een communautaire pacificatie tot doel, nadat gedurende al te veel jaren door de vorige regeringen de communautaire problematiek in de koelkast werd gestopt, waardoor elke normale politieke activiteit werd doorkruist door communautaire twisten.

In de tweede fase van de huidige staatshervorming hebben we onlangs nog het statuut van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest goedgekeurd alsmede de bevoegdheidsverruiming van het Arbitragehof.

Wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, willen wij nog maar eens herhalen dat het voor ons het belangrijkste was dat er voor de Vlamingen voldoende waarborgen werden gecreëerd en dat er voor Brussel een definitief statuut werd vastgelegd.

Brussel moet daarbij zijn rol kunnen vervullen als hoofdstad van het land en als Europees en internationaal centrum.

In verband met het Arbitragehof werden twee belangrijke aspecten geregeld:

Het Hof heeft met betrekking tot de artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet een sanctionerende bevoegdheid, mocht een wet of een decreet deze artikelen schenden.

Elke belanghebbende kan nu beroep instellen tot vernietiging van een wet of een decreet die deze grondwetsartikelen schendt.

Daarmee werd een enorme verruiming van de rechtsbescherming van de burger in ons land tot stand gebracht. Wat tegemoetkomt aan de wens waarop de SP steeds de nadruk heeft gelegd, namelijk dat bij de overdracht van de onderwijsbevoegdheden aan de Gemeenschappen erover zou worden gewaakt dat de juridische waarborgen individueel kunnen worden afgedwongen.

Mijnheer de Voorzitter, we zijn thans gekomen aan de laatste etappe om de tweede fase te kunnen afsluiten door de goedkeu-

ring van de zogenaamde financieringswet, die reeds door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen. In het tweede deel van mijn uiteenzetting zal ik daarop iets uitvoeriger ingaan.

Als Vlaamse socialist hebben wij steeds het standpunt verdedigd, dat het streven naar een ruimere autonomie ook gepaard moet gaan met een grotere financiële verantwoordelijkheid.

Het stelsel dat in 1980 werd ingesteld, was uitermate nadelig voor Vlaanderen. Het nu voorgestelde financieringsmechanisme heeft dan ook twee principes in acht genomen: de eigen financiële verantwoordelijkheid en een omkeerbare solidariteit.

De financiële verantwoordelijkheid wordt gerealiseerd door het feit dat de deelgebieden verantwoordelijk zijn voor hun uitgaven en inkomsten, inkomsten die in essentie bestaan uit de overdracht van fiscale middelen. De solidariteit komt tot stand door een omkeerbaar mechanisme.

Dit financieringsontwerp vormt de uitdrukking van het regeerakkoord, met name de uitbreiding van het financieel gewicht van de deelgebieden. In tegenstelling tot de gewone wet op de financiering van 1980 moet dit ontwerp met een bijzondere meerderheid worden goedgekeurd omdat, zoals de regering zelf heeft gesteld: de basisregels die de betrekkingen regelen tussen de Gemeenschappen niet door een toevallige meerderheid mogen worden gewijzigd; deze regeling bovendien progressief tot stand komt: men moet verhinderen dat ze bij elke fase opnieuw op de helling kan worden gezet; voor de geloofwaardigheid van de Gemeenschappen en de Gewesten bovendien een strakke financieringsregeling nodig is.

Het ontwerp heeft betrekking op de financiering van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gebied, waarbij rekening werd gehouden met drie fundamentele uitgangspunten: de uitbouw van een meer evenwichtige federale staatsstructuur, het behoud van de monetaire eenheid en de economische unie, de vrijwaring van een onontbeerlijke politieke coherentie.

In dit nieuw federaal model moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden en de omkeerbare solidariteit in de federale Staat. Men kan dit evenwicht perfect in dit wetsontwerp terugvinden. Het is echter meer dan logisch dat men dit nieuwe systeem niet meteen met volle kracht in werking kan laten treden. Vandaar dat men voorzien heeft in een overgangsfase van tien jaar.

Mijnheer de Voorzitter, ik zou het nu willen hebben over de belangrijkste knelpunten die volgens ons tijdens de bespreking in de commissie tot uiting kwamen.

Ten eerste komt de fiscale autonomie van de Gewesten tot stand die voor de eenen niet ver genoeg gaat en voor de anderen weer te ver.

De discussie over de fiscale autonomie hangt nauw samen met de discussie over financiële verantwoordelijkheid. Het financieringsontwerp gaat uit van de filosofie dat men het beleid moet betalen met eigen middelen, zonder nog een beroep te kunnen doen op bijkomende staatssteun of staatswaarborg.

De fiscale autonomie moet in het kader worden geplaatst waarin ze tot stand wordt gebracht. Vlaanderen en Wallonië zijn slechts kleine gebieden en de mogelijkheid fiscaal te differentiëren zijn dus beperkt.

Inzake de Gemeenschappen is er dan nog het specifieke probleem van de opsplitsing van de Brusselse belastingen. Men kan echter gerust verklaren dat dit ontwerp in een zo maximaal mogelijke fiscale autonomie voorziet.

Dank zij de fiscale autonomie kan er een werkelijk fiscaal beleid worden gevoerd in de Gewesten, omdat ze onder meer gemachtigd worden tot het heffen van opcentiemen voor de personenbelastingen, en er, gebeurlijk, kortingen kunnen op toestaan.

De toewijzing van de betrokken belastingen gebeurt steeds op basis van de lokaliseerbaarheid en één van de grote kenmerken is

dat de nationale overheid de toegewezen gewestelijke belastingen niet bij gewone wet kan afschaffen of beperken.

Een belangrijk gegeven is ook dat ieder jaar in het overlegcomité regering-executieven, een overleg zal worden gehouden over het fiscaal beleid.

We zijn van oordeel dat met de toegewezen fiscale ontvangsten van de Gemeenschappen, bestaande uit de gedeelde belastingen, de financiële-fiscale autonomie voldoende is verzekerd.

Sommigen beweren wel dat deze fiscale autonomie nieuwe belastinghervormingen zal bemoeilijken, maar op dit vlak kunnen geen problemen rijzen, aangezien een hervorming van de personenbelasting nationaal moet worden goedgekeurd.

Anderen suggereren dan weer dat het financieringssysteem nadelig zou zijn voor Vlaanderen. De regering heeft echter, na veel cijfers en berekenen, geopteerd voor een overgangsregeling die pas na verloop van tien jaar in een definitieve regeling zal overgaan.

In deze definitieve fase zal voor de Gewesten de verdeling van de middelen gebeuren op basis van het Vlaamse aandeel in de personenbelasting, dit wil zeggen 57,8 pct. Dit percentage ligt duidelijk hoger dan het Vlaamse aandeel in de huidige verdeling, maar natuurlijk groeit Vlaanderen daar in de overgangsfase stapsgewijze naar toe. Voor de Gemeenschappen groeit Vlaanderen in de definitieve fase tot een aandeel van ongeveer 60 pct. In de overgangsfase krijgt Vlaanderen vanaf 1990 jaarlijks een bonus van 1/10 van het basisbedrag van de overgangscorrectie.

Met betrekking tot het onderwijs komt Vlaanderen in de definitieve fase op een aandeel in verhouding tot het Vlaamse leerlingenaantal. In de overgangsfase groeit Vlaanderen dus vanaf 1992, via jaarlijks te ontvangen bonussen, naar 57,27 pct. Het is voor ons dan ook duidelijk dat de *juste retour* voor de Gewesten en de niet-onderwijsgebonden uitgaven wordt gerealiseerd. De *juste retour* zoals die onder meer door het VEV wordt voorgesteld, is niet mogelijk voor de overgangsfase, omdat men nationaal zou moeten bijgeven wat Vlaanderen onthouden wordt. Dit zou een ramp zijn voor de Schatkist.

Ofwel zou men zwaar moeten snoeien in de middelen die naar Wallonië gaan. Dit zou economisch, ook voor Vlaanderen, nadelig zijn. Vlaanderen doet dus aan deze financieringswet helemaal niet zo'n slechte zaak.

Het solidariteitsmechanisme wil via bijzondere tegemoetkomingen de welvaartverschillen tussen de Gewesten beperken.

In België zal de solidariteitstegemoetkoming niet van de ene deelstaat worden afgenomen ten gunste van de andere. Ze zal uit de nationale financieringsmiddelen komen.

De solidariteitstegemoetkoming zal dus door alle Gewesten worden gedragen, ieder voor hun aandeel in de personenbelasting. Dit solidariteitsmechanisme is doorzichtig en omkeerbaar.

De solidariteit geldt enkel tussen de Gewesten en niet tussen de Gemeenschappen. Voorts zal de nationale solidariteitstegemoetkoming geen verzwarende van de globale uitgaven tot gevolg hebben.

Er is uiteraard ook nog de solidariteit in het kader van de sociale zekerheid. Deze is trouwens een interpersonele solidariteit en heeft met regionale solidariteit geen uitstaans.

De sociale zekerheid blijft nationaal. Een harmonisering van de sociale zekerheid moet gebaseerd zijn op de reële behoefte zowel van de persoon als van de instelling.

Het komt er echter wel op aan, zoals de minister het in de commissie uitdrukte, dat de sociale-zekerheidsregelen overal op dezelfde wijze worden toegepast.

Het mechanisme voorgesteld in dit ontwerp is omkeerbaar en gebaseerd op objectieve criteria, in tegenstelling tot de huidige solidariteitsregeling via de driedelige dotatiesleutel.

Sta mij toe er nog op te wijzen dat deze solidariteitsregeling absoluut niet zwaarder uitvalt dan de actuele impliciete solidariteit via dotaties.

Een belangrijke beschikking is ook dat de Gemeenschappen en de Gewesten leningen zullen kunnen aangaan. Daartoe wordt

binnen de Hoge Raad van Financiën een afdeling «Financieringsbehoeften van de overheid» opgericht. Deze Raad zal jaarlijks advies geven over de financieringsbehoeften en de minister van Financiën kunnen adviseren de leningscapaciteit van de Gemeenschappen of de Gewesten voor twee jaar te beperken, om de economische en monetaire eenheid niet in het gedrang te brengen.

Deze beperking zal slechts kunnen worden opgelegd na overleg met de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten, maar het spreekt vanzelf dat ter vrijwaring van de Economische en Monetaire Unie, het nodig is dat de deelgebieden niet onbeperkt kunnen lenen.

De onderwijsuitgaven van de Gemeenschappen zullen worden gefinancierd door de BTW-ontvangsten.

De geïndexeerde basisbedragen inzake onderwijs zullen jaarlijks worden gecorrigeerd voor de daling van het aantal inwoners, jonger dan 18 jaar, in die Gemeenschap waar de daling het geringst is en deze denataliteitscorrectie wordt slechts voor 80 pct. in rekening gebracht.

Vanaf 1999, zullen de toegekende percentages worden aangepast op grond van de werkelijke verhouding tussen het aantal leerlingen in de beide Gemeenschappen.

De financieringswet is op dit vlak gebaseerd op het behoeftecriterium, teneinde voor elke inwoner gelijke onderwijskansen te scheppen.

Men moest wel een denataliteitscorrectie opnemen om op nationaal vlak meer middelen te kunnen vrijmaken voor de groeiende lasten van de vergrijzing. De interregionale verdeling vormt op basis van het leerlingenaantal een correcter criterium dan het bevolkingscijfer. Tot daar, mijnheer de Voorzitter, enkele beschouwingen bij het regeringsontwerp.

Ik besluit met enkele overwegingen over het verloop van de besprekingen en over sommige standpunten die werden ingenomen.

Zo horen wij met de hardnekkigheid van een Oosterse griep geregeld de verklaring dat wij wellicht met deze staatshervorming en met de overdracht van bevoegdheden nog niet ver genoeg zijn gegaan. Men vraagt waarom wij bijvoorbeeld de sociale zekerheid niet regionaliseren.

Het is dus nodig dat wij nogmaals met klem bevestigen en motiveren waarom voor ons de sociale zekerheid een nationaal solidariteitsmechanisme moet blijven.

Er is allereerst het element efficiëntie. Hoe groter de groep verzekerden is, hoe beter het risico is gespreid. Met andere woorden, het voordeel bij splitsing is door een lineaire interpretatie voor Vlaanderen minder groot dan men zou verwachten. Het nadeel voor Wallonië zou bij het doortrekken van de huidige cijfers groter zijn dan men verwacht.

Er is ten tweede de problematiek van de Economische en Monetaire Unie. Het regionaliseren van de sociale zekerheid houdt een gevaar in voor de Economische en Monetaire Unie. Een geregionaliseerde sociale zekerheid betekent dat de Gewesten deze anders zouden kunnen organiseren, door bijvoorbeeld de hoogte van de uitkeringen of de hoogte van de bijdragen verschillend te maken. Er zou zelfs een verschillende financieringsbasis kunnen komen.

Dit zou tot concurrentievervalsing tussen de regio's leiden. Door de grote economische verschillen tussen de Gewesten zouden de Economische en Monetaire Unie in gevaar worden gebracht.

Het belangrijkste argument is wellicht de interpersoonlijke solidariteit. Het is de meest voor de hand liggende motivering, waarover ik dan ook niet verder moet uitweiden. De stelling is dat de sociale zekerheid geen overdracht is tussen regio's onderling, maar tussen personen van dezelfde of van verschillende regio's. Het is een overdracht tussen gezonden en zieken, werkenden en werklozen enzovoort.

Een tweede overweging bij de besprekingen gaat over de rol van de oppositie.

Zoals we het in de Senaat gewoon zijn, kunnen wij getuigen van een correcte *fair play* bij het oppositie voeren en bij het naleven van gemaakte afspraken teneinde een goede werking mogelijk te maken.

Zoals mijn collega in de Kamer van volksvertegenwoordigers reeds getuigde, kregen we vanuit de oppositie echter de meest tegengestelde geluiden te horen. Sommigen pleitten bijvoorbeeld voor meer geld voor onderwijs en anderen wilden liefst op alle mogelijke vlakken snoeien. De liberale oppositie was tijdens de vorige regering echter verantwoordelijk voor een van de belangrijkste budgettaire tekorten die we ooit hebben gekend.

Naast de ogenschijnlijke eensgezindheid van oppositie voeren was er, zoals de heer Lallemant heeft aangetoond, een duidelijke breuklijn in de oppositie. Zij kwam het duidelijkst aan de oppervlakte bij de behandeling van de amendementen, die echter zelden op dezelfde manier door de beide liberale fracties werden gesteund.

Daarenboven was de verdeeldheid tussen de twee liberale families over de taalgrens heen groter dan hun eensgezindheid in de oppositie tegen het regeringsontwerp.

Voor ons is de vaststelling belangrijk dat de regering een vergelijk heeft tot stand gebracht in het geheel van een staatshervorming in federaal verband, meer in het bijzonder door het geven van meer autonomie aan de Gewesten en de Gemeenschappen en de overdracht van bevoegdheden met de daaraan gekoppelde middelen, waarbij het regeringsontwerp streeft naar een geleidelijke *juste retour* en uitgegaan wordt van de eigen financiële verantwoordelijkheid.

Een tweede zeer belangrijke pijler is het solidariteitsmechanisme, dat een gewichtige correctie inhoudt van de tot op heden geldende financiële overdrachten tussen de Gewesten.

De grote verdienste van de regering is dat zij van een communautaire twistappel tot een communautaire dialoog is gekomen, waarvan dit financieringsontwerp een van de belangrijkste resultaten is.

Zoals sprekers van andere meerderheidsfracties ook reeds hebben gezegd, staan we nu voor de belangrijke opgave van wat men de derde fase van de staatshervorming is gaan noemen.

Het is onze opdracht grondig na te gaan op welke manier we deze nieuwe federale Staat beter kunnen laten functioneren, door een bedachtzame, maar grondige hervorming en rationalisering van onze instellingen.

De SP-senaatsfractie zal hieraan haar volle medewerking verlenen, met eerbied voor de verworvenheden en de ervaringen uit het verleden, maar met een gedurfde en moderne kijk op de toekomst.

Het komt er immers op aan ons land een nieuwe structuur te geven en dat het vooral in zijn democratische instellingen wordt aangepast aan de nieuwe toestand van een confederaal België.

Ook wij vinden dat hierbij zeker niet overhaast mag worden te werk gegaan, maar we zijn er van overtuigd dat de in het regeerakkoord aangekondigde derde fase van de staatshervorming moet worden aangevat en tot een goed einde moet worden gebracht.

In deze geest zal de SP-fractie dit belangrijke sluitstuk van de tweede fase met beslistheid goedkeuren. (*Applaus.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Baert.

De heer Baert. — Mijnheer de Voorzitter, met deze staatshervorming waarvan we nu de tweede fase beëindigen, gaan we in ons land de weg op die wij reeds meer dan twintig jaar geleden hebben gewezen. Het is enigszins paradoxaal dat elke staatshervorming sinds de Tweede Wereldoorlog — die van 1970 en van 1980 — in zekere mate de bedoeling had de federalisering van ons land te kanaliseren en zelfs af te remmen, terwijl toch elk van die staatshervormingen met hun tussenstadia die federalisering dichterbij hebben gebracht. Elke staatshervorming heeft de volgende mee geconditioneerd en bepaald.

Van in den beginne zijn bepaalde beginselen constant aanwezig gebleven. Ik denk aan twee in het bijzonder: enerzijds de exclusieve en dus niet concurrerende bevoegdheden, wat bij deze staatshervorming nogmaals nadrukkelijk is gesteld, en anderzijds de gelijkwaardigheid, de nevenschikking, en dus de afwezigheid van een hiërarchie tussen de normen van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Dat was al het geval in 1970 en dat is zo gebleven.

Ik heb bijna twintig jaar geleden onder meer op dit spreekgestoelte de voorwaarden geschetst waaraan een staatshervorming moet voldoen om een reële autonomie voor de Gemeenschappen en/of Gewesten tot stand te brengen. Behoudens uiteraard een belangrijk volume bevoegdheden, zijn die voorwaarden een eigen wetgevende macht, eigen assemblees, een eigen uitvoerende macht, die verantwoordelijk is tegenover de assemblees, en eigen financiële middelen en financiële verantwoordelijkheid.

De overdracht van bevoegdheden werd geleidelijk gerealiseerd: de culturele bevoegdheden en in zekere mate ook reeds het onderwijs, behoudens de vele uitzonderingen in 1970, een aantal persoonsgebonden materies en gewestmateries in 1980, en nu, definitief en volledig, het gehele onderwijs, de gemeenten en provincies en hun financiën, de infrastructuur, het verkeer, de nationale sectoren en nog een aantal andere.

Ingevolge de wijzigende wet van 8 augustus 1988 worden voor ongeveer 650 miljard of ruim 40 pct., de schuld- en rentelasten niet meegerekend, van de materies waarover de overheid het beheer heeft, overgeheveld naar de Gewesten en de Gemeenschappen.

Wat de eigen instellingen betreft, was er eveneens een zekere geleidelijkheid. Oorspronkelijk waren er na de hervorming van 1970 ministers van Cultuur in de nationale regering en taalgroepen in het Parlement die de raden vormden.

Sinds 1980 is er een eigen regering en werd de specificiteit van de assemblees dan toch in zekere mate beklemtoond. Aan de vooravond van de derde fase hebben wij op het vlak van de regionale instellingen theoretisch en juridisch een echt eigen wetgevende vergadering, de Vlaamse Raad, de Franstalige Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad en is er een eigen regering die verantwoordelijk is tegenover die raden. Feitelijk en politiek echter zijn het nog geen echt autonome organen, want de assemblees bestaan uit leden van het nationaal Parlement, die als voornaamste taak een nationale taak hebben en als voornaamste reflex vaak ook een nationale reflex. Daardoor wordt de autonomie niet zo consequent beleefd en beoefend als wenselijk en zelfs noodzakelijk is. Dit is uiteraard iets minder het geval voor de regeringen, vermits daar de scheiding met het nationale niveau compleet is.

Niet alleen op het gebied van de beginselen, de macht en de autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten is deze vermenging van hoedanigheden, is het dubbel mandaat ongelukkig, maar ook voor de praktische goede werking van onze instellingen — ook van het nationaal Parlement en de nationale regering, maakt het een zware belasting uit en verhindert het degelijk en rustig te werken, al was het maar omdat de tijd die beschikbaar is voor wetgevende arbeid en controle op de regering, door dezelfde mensen over de nationale en regionale assemblees moet worden verdeeld. Dit geldt in ruime mate ook voor de leden van de regering. In de derde fase van de staatshervorming zal het dan ook de voornaamste opgave van de grondwetgever zijn de hervorming van de parlementaire instellingen, met in het bijzonder van de Senaat, tot stand te brengen. Daaraan is dan automatisch de politieke situatie van de regeringen tegenover elkaar en tegenover de wetgevende en controlerende vergaderingen gekoppeld.

Daarom vinden wij de derde fase bijzonder belangrijk, ook wegens de andere hervormingen die daarin tot stand moeten worden gebracht en ik denk hierbij aan de internationale bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten en aan de residuaire bevoegdheden. Vooral met het oog op zuiverheid en waarachtigheid van de federalisering is de afschaffing van het dubbel mandaat bijzonder belangrijk. Wij rekenen op de loyaliteit van de meerderheidspartijen om zoals in het regeerakkoord is ingeschreven, die derde fase te realiseren. En waarom zouden

wij daarvoor zelfs niet een beetje mogen rekenen op het realisme en het gezond verstand van ten minste een deel van de oppositie?

In elk geval is voor ons met deze wet, hoe belangrijk ze ook is, de staatshervorming niet af. Wij hebben trouw en loyaal aan de eerste en tweede fase meegewerkt en wij zijn gelukkig dat we ze hebben kunnen realiseren. Wij rekenen erop dat ook de derde fase met dezelfde trouwe loyaliteit zal worden uitgevoerd. Wij weten dat de Vice-Premier, die aanwezig is, zich voor deze wagen heeft gespannen en er doelbewust voor ijvert.

Afgezien van de bevoegdheden, de eigen wetgevende macht en de eigen uitvoerende macht organiseert dit wetsontwerp het vierde deel van de federalisatie, namelijk de eigen financiële middelen voor Gemeenschappen en Gewesten.

Het merkwaardige van de evolutie van onze staatsinrichting is dat er sedert 1968-1970 op dat vlak, in tegenstelling met de andere terreinen, nog geen vooruitgang was geboekt. De financiële middelen die ter beschikking worden gesteld van de Gemeenschappen en Gewesten zijn dotaties gebleven, die elk jaar door het nationaal Parlement in de begroting dienden te worden goedgekeurd. Daardoor was er geen financiële autonomie. De Gemeenschappen en Gewesten, en hun assemblees in het bijzonder, hadden geen greep op hun eigen inkomsten, ze moesten die zonder inspraak hunnerzijds krijgen via de nationale begroting. Ze hadden ook geen financiële verantwoordelijkheid. Omdat ze geen impact op die inkomsten hadden maar wel vrijheid van besteding, konden de kosten in voorkomend geval nog worden afgewenteld op de nationale Staat, een praktijk die voor ons steeds een grote steen des aanstoots is geweest in de unitair bestuurde en gefinancierde Staat.

Dit wetsontwerp organiseert wel degelijk een financiële autonomie en verantwoordelijkheid.

Mede ten behoeve van mensen die het soms moeilijk hebben om de realiteit te zien, ben ik het, zoals de heer Verhaegen, in de eerste plaats volkomen eens met de Vice-Premier wanneer hij in zijn bijzonder heldere en krachtige uiteenzetting in de commissie heeft gezegd dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen fiscale autonomie en financiële autonomie, of wat wij vroeger « eigen financiële middelen » noemden, toen wij onze federalistische ideeën probeerden te doen doordringen. Eigen financiële middelen zijn er die men niet steeds opnieuw moet krijgen naar gelang van de *goodwill* van diegenen die ze moeten geven.

Indien de Gemeenschappen en de Gewesten eigen middelen hebben zijn zij immers niet afhankelijk van een jaarlijks goed te keuren begroting door het nationale Parlement, zowel over het totale bedrag als over het procentueel aandeel van elke Gemeenschap en elk Gewest daarin.

Financiële autonomie is dus niet hetzelfde als fiscale autonomie. Maar ook de Vice-Premier wees erop dat er voor financiële autonomie een zekere mate van fiscale autonomie nodig is. In het ontwerp wordt die gerealiseerd door de eigen gewestelijke belastingen, naast de eigen fiscale bevoegdheid die reeds door artikel 110, paragraaf 2, van de Grondwet werd toegekend.

Algehele fiscale autonomie, waarbij zowel de deelgebieden als de nationale Staat zoveel belastingen kunnen heffen als zij willen, is in een federaal systeem nauwelijks denkbaar zowel om economische als om monetaire redenen. Dit blijkt trouwens ook uit de zeer interessante tabel op bladzijde 32 van het verslag, waarin men op een eenvoudige en bevattelijke wijze kan zien hoe de financieringssystemen van de belangrijkste federale Staten ter wereld eruit zien. In elke federale Staat is een deel, min of meer, fiscale autonomie, maar een groot gedeelte van de middelen is gewoonlijk afkomstig van andere wijzen van financiering. Uit deze tabel blijkt dat er in een federaal stelsel meestal een deel eigen belastingen zijn, een deel concurrerende en/of samengevoegde belastingen en een gedeelte gedeelde belastingen; er is dus gewoonlijk een zekere mate van fiscale autonomie.

Maar daarnaast bestaan er in alle belangrijke federale Staten ook dotaties, met andere woorden, middelen waarover de deel-

gebieden geen macht hebben en waarvoor zij afhankelijk zijn van steeds opnieuw te nemen beslissingen. Welnu, na de overgangsfase in het ontwerp bepaald, zullen er in ons land echter geen dotaties meer zijn.

Het uitzicht van het definitieve financieringssysteem is voor ons natuurlijk van overwegend belang. Tien of elf jaar gaan immers zeer snel voorbij. Dit definitieve stelsel schenkt ons voldoening en komt in grote mate overeen met de beginselen die wij steeds hebben vooropgesteld wanneer wij spraken over een stelsel van financiële autonomie en financiële verantwoordelijkheid, van eigen financiële middelen.

Hoe wordt dit gerealiseerd in het ontwerp?

Wat de financiële autonomie betreft, krijgt het tweede lid van artikel 110, paragraaf 2, van de Grondwet nu concreet gestalte in het tweede wetsontwerp dat wij in het kader van de werkzaamheden van de volgende dagen zullen bespreken. In dat grondwetsartikel stond immers dat er door een gewone wet beperkingen kunnen worden opgelegd aan de eigen fiscale bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten om nieuwe belastingen te heffen.

Ter uitvoering van artikel 59bis, paragraaf 6, en van artikel 115 van de Grondwet betreffende de Gewesten komen er nu nieuwe gewestelijke belastingen, hoewel sommige ervan reeds in 1980 waren overgeheveld. Ik heb het hier namelijk over de zeven gewestelijke belastingen die in artikel 3 van het ontwerp worden opgesomd en die — op die terreinen en voor die, zij het beperkte, bedragen — een verregaande autonomie inhouden.

Dat is des te belangrijker omdat de Gemeenschappen en Gewesten precies met die marginale inkomsten van enkele tientallen miljarden een specifieke en gedifferentieerde politiek kunnen voeren, waarvoor de middelen in grote mate vrij en in gehele onafhankelijkheid kunnen worden bepaald. We weten immers allemaal dat het gros van de bestedingen zowel van de Staat als van de Gemeenschappen en de Gewesten vastligt en niet samendrukbaar is. Ik denk aan lonen van personeel, infrastructuurkosten, enzovoort. Daarvoor dient de massa. Alleen met de marginale middelen kan een eigen politiek worden gevoerd.

In de tweede plaats wordt de financiële autonomie gerealiseerd door de gelijktijdig samengevoegde en gedeelde personenbelasting. Als gedeelde belasting omdat het percentage van de personenbelasting dat naar de Gemeenschappen en Gewesten zal gaan, wordt toegewezen op grond van objectieve gegevens, namelijk de lokalisering van de personenbelasting in het Gewest, en doordat het tevens een vaststaand percentage is dat eens en voor goed wordt bepaald en waarover niet langer jaarlijks moet worden onderhandeld, met steeds andere beslissingen.

De financiële autonomie wordt verder en vooral ook gerealiseerd door de personenbelasting als samengevoegde belasting, door de mogelijkheid om opcentiemen te heffen en kortingen toe te staan op de gedeelde personenbelasting.

Ook de BTW, waarvan de opbrengst bestemd is voor onderwijs, is een gedeelde belasting *sui generis*. Een gedeelte daarvan wordt aan de Gemeenschappen toegewezen op grond van in de wet vastgelegde criteria die weliswaar in hun toepassing veranderlijk zijn maar waarover niet telkens opnieuw moet worden onderhandeld.

Er komt niet alleen financiële autonomie maar ook financiële verantwoordelijkheid. Het tijdperk van het consumptiefederalisme, waarin wij tijdens de zeer beperkte regionalisering hebben geleefd, is voorbij.

Er komt financiële verantwoordelijkheid, in de eerste plaats door die vastlegging van financiële middelen die niet meer zullen worden aangevuld door dotaties en die slechts door de Gemeenschappen en Gewesten zelf kunnen worden verhoogd door opcentiemen en eventueel door verhoogde of nieuwe belastingen. De Executieven dragen daarvoor dan politieke verantwoordelijkheid tegenover hun assemblees en de mandatarissen van die assemblees tegenover hun kiezers, want verhoogde of

nieuwe belastingen hebben natuurlijk invloed op het stemgedrag van de kiezers.

De financiële verantwoordelijkheid functioneert in de tweede plaats omdat de Staat niet aansprakelijk is voor de terugbetaling van leningen die door de Gemeenschappen of Gewesten worden aangegaan. Het zou al te gemakkelijk zijn indien de Staat toch aansprakelijk zou kunnen worden gesteld. Als de in de commissie dienaangaande ingediende amendementen zouden worden aangenomen, zouden wij opnieuw in een soort consumptiefederalisme terechtkomen: de Gemeenschappen en Gewesten zouden leningen kunnen aangaan, het geld politiek opspouwen, en de Staat zou mede moeten terugbetalen.

Financiële verantwoordelijkheid is er ook door de wijze waarop de solidariteitscorrectie wordt georganiseerd, namelijk alleen aan de kant van de inkomsten, niet aan de kant van de uitgaven. Dat wil zeggen dat men zijn beleid moet financieren met wat men heeft en dat men daarmee moet toekomen. Verspillen wordt niet meer beloond, de verspiller kan niet langs de kassa passeren en zijn tekort laten bijpassen.

Er werd aldus een aanvaardbaar evenwicht gevonden tussen de *juste retour* en de overigens onontkoombare solidariteit.

Het is positief dat het solidariteitsmechanisme doorzichtig is. Wij hebben steeds de verborgen transfers aangeklaagd. Men wist dat zij er waren, maar men kon ze niet achterhalen. Vermits de wet duidelijk bepaalt hoe het systeem is georganiseerd, weten wij wat ons te wachten staat en wat het ons zal kosten.

Bovendien is het positief dat de solidariteit omkeerbaar is. Wij hopen niet dat op een bepaalde dag de Vlaamse Gemeenschap een beroep moet doen op de solidariteit van de andere Gewesten of Gemeenschappen, doch wij weten niet wat de toekomst ons zal brengen. Iets anders dan omkeerbare solidariteit zou overigens niet of nauwelijks denkbaar zijn.

Verscheidene sprekers, onder meer de heer Seeuws, hebben op het belang gewezen dat de solidariteitsbijdrage niet wordt geleverd door het andere, rijkere Gewest, maar wel door het Rijk: het is een nationale solidariteits tussenkomst, waarbij van de inwoners van het «armere» Gewest ook steeds een inspanning wordt gevergd, zodat, enerzijds, de last van de inwoners van het «rijkere» solidaire Gewest wordt verminderd terwijl, anderzijds, het uiteindelijke effect van de solidariteit geen gehele compensatie betekent van het verschil in opbrengst van de personenbelasting.

Dat wordt nog versterkt door de vastlegging van het bedrag van de solidariteitsbijdrage, dat enkel wordt aangepast aan het indexcijfer, hoewel de opbrengst van de personenbelasting in grotere mate stijgt dan het indexcijfer. Het armere Gewest, welk Gewest ook, heeft er dus alle belang bij ook de economisch bloei in zijn regio te bevorderen, met als gevolg een hogere opbrengst van de personenbelasting van zijn inwoners, om aldus over voldoende middelen te beschikken om zijn beleid behoorlijk verder te kunnen bekostigen. Voor de gemeenschapsmateries werd geen solidariteitsregeling georganiseerd. De wijze van financieren is daar ook in grote mate verschillend: de opbrengst van de BTW, bestemd voor het onderwijs, en een percentage van de opbrengst van de personenbelasting maar zonder solidariteits tussenkomst.

Dit omstreden solidariteitsbeginsel is een bij uitstek federale techniek die in de meeste federale landen bestaat. De meest bekende voorbeelden zijn de Duitse Bondsrepubliek en Canada waar geregeld door het nationale Parlement of door onderhandelingen onder de deelstaten solidariteitsoverdrachten worden vastgelegd.

Als federalisten en confederalisten kunnen wij dit systeem dan ook aanvaarden. Wie dat niet kan en alleen de *juste retour* als niet voor correctie vatbaar principe zou erkennen, neemt in wezen een separatistisch standpunt in — wat niet het onze is — of erger, een verkapt unitaristisch standpunt, zoals de heer Vandenbroucke het in de Kamer heeft genoemd. Ik kan daar inkomen.

Overigens hebben noch Vlaanderen, noch Wallonië, noch het Brusselse Gewest er belang bij een verarmde en, bij gebrek aan hulp, een steeds armere buur te hebben.

Hoewel ik in het algemeen geen voorstander ben van bijzondere meerderheden is het nuttig dat deze wet met bijzondere meerderheid wordt aangenomen zodat de aan Gemeenschappen en Gewesten toegekende fiscale bevoegdheden en financiële middelen later niet zomaar bij gewone wet ongedaan kunnen worden gemaakt. Wij weten wat het betekent «met gewone wet ongedaan kunnen maken», vermits wij ervaring hebben met de successierechten: in 1980 als *ristorno* in de gewone wet ingeschreven en vier jaar later eruit geschrapt.

Omdat het definitieve stelsel naar onze mening een goed stelsel is, zijn wij ertoe bereid de overgangperiode op de koop toe te nemen. Wij ontkennen niet dat in de overgangperiode de Vlaamse Gemeenschap ongetwijfeld ernstige toegenomen moet doen omdat de toepassing van het basisprincipe van de *juste retour* een tiental jaar wordt uitgesteld. Hoewel deze solidariteit voortdurend zal afnemen, zal Vlaanderen in de eerstvolgende jaren toch nog een aantal miljarden aan Wallonië moeten overdragen.

Sommige Vlaamse kringen hebben die regeling aangevochten en zien hierin zonder meer een voortzetting van de miljardenstroom naar het Zuiden. Naar mijn mening is die kritiek grotendeels onterecht. Allereerst omdat zij berust op een vergelijking met de ideale situatie die in de definitieve fase overigens dicht zal worden benaderd. In vergelijking met die ideale situatie zullen er in de overgangperiode inderdaad nog belangrijke transfers naar het Zuiden gaan.

Naar mijn mening moet men echter veeleer vergelijken met de huidige situatie, en met wat er zou gebeuren als we deze wet niet zouden goedkeuren en ons zouden houden aan de bepalingen van de wetten van 9 augustus 1980, mede toegepast op de bij wet van 8 augustus 1988 overgehevelde bevoegdheden. Dan zouden er tientallen miljarden meer worden getransfereerd. Ik heb die afnemende transfers ervoor over, om in de definitieve fase tot een goede regeling te komen.

Het staat bovendien vast dat een bruske invoering van het definitieve stelsel op het ogenblik, afgezien van de technische onmogelijkheid ervan, voor Wallonië catastrofale gevolgen zou kunnen hebben en dit Gewest onleefbaar zou maken. Niet alleen is zulke bruske invoering uitgesloten omdat het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap die niet zouden aanvaarden, maar ook omdat ze een distorsie zou veroorzaken die niet alleen voor Wallonië, maar ook zowel voor Vlaanderen als voor het hele land economisch bijzonder nadelig zou zijn. Zelfs in een separatistische visie hebben noch Vlaanderen, noch Wallonië belang bij een arme buur.

Vlaamingen en Walen zijn nog steeds — en dat zal ongetwijfeld nog lang zo blijven — elkaars belangrijkste handelspartners, die elkaar bovendien vrij goed kennen. Op het gebied van de handelsbetrekkingen doen we het zeker niet slecht. We moeten verder tot elkaars welvaart kunnen bijdragen. Daarom is het aanvaardbaar, een overgangperiode te bepalen in afwachting van het nieuwe stelsel in 1999.

Mijnheer de Voorzitter, bij het tot stand komen van de huidige regering en bij het bedingen van deze staatshervorming wenste mijn partij dat een stuk van de sociale zekerheid naar de Gemeenschappen of Gewesten zou worden overgeheveld, omdat via de sociale zekerheid op het ogenblik belangrijke transfers van Vlaanderen naar Wallonië gaan. Een overdracht van een deel, *a fortiori* van het geheel, van de sociale zekerheid naar de Gemeenschappen en Gewesten behoort echter noch tot de eerste, noch tot de tweede, noch tot de derde fase van deze staatshervorming. Ons standpunt heeft het niet gehaald bij het tot stand komen van het regeerakkoord.

Maar wij hebben dit akkoord goedgekeurd, en wij wensen daaraan trouw te blijven. Zolang we tot deze meerderheid behoren, zullen we ter zake dan ook geen wetgevende initiatieven nemen. Later komt tenslotte ook nog en veel van wat vandaag wordt gerealiseerd, was 10 tot 15 jaar geleden zelfs niet bespreekbaar. Intussen kunnen wij alvast de waarschuwing beamen van Vice-Premier Dehaene in de Kamer waarin hij eerst stelt geen voorstander te zijn van de federalisering van de sociale zekerheid, vermits het om een interpersonele solidariteit gaat. Hij voegt daar echter meteen aan toe dat het nationaal karakter

van de sociale zekerheid op termijn niet houdbaar is wanneer de toepassingsmodaliteiten ervan per streek en per provincie verschillend zouden blijven. Ik kan hem hierin volkomen bijvallen.

Ik heb een vraag in verband met artikel 33 waarin het definitieve stelsel van de financiering van de Gewesten wordt bepaald. Namelijk, dat voor de vaststelling van de bedragen voor het begrotingsjaar 2000 en voor elk van de daarop volgende begrotingsjaren wordt uitgegaan van de middelen per Gewest van het voorgaande begrotingsjaar, hier dus 1999, exclusief de aan het betrokken Gewest toegekende nationale solidariteitssuspenkomst. Het wordt dus berekend op het bedrag van de personenbelasting zonder dat de solidariteitssuspenkomst daar wordt aan toegevoegd. Mag ik daaruit afleiden dat voor het Gewest dat geen solidariteitssuspenkomst krijgt, de voorafnemings, die met het oog op de financiering van de solidariteitssuspenkomst door het Rijk wordt verricht tijdens de overgangperiode, ook exclusief is, met andere woorden, dat die voorafnemings niet van het basisbedrag wordt afgetrokken? Het zou goed zijn mocht de Vice-Premier dit bevestigen, daar dit niet onmiddellijk blijkt uit de tekst.

Mijn laatste opmerking betreft de leesbaarheid van de tekst van het ontwerp. Het was allicht onvermijdelijk dat de tekst van dit ontwerp lang, ingewikkeld en ik zou zelfs durven zeggen taai moest zijn. De lectuur ervan valt niet altijd mee, niet voor een eenvoudig parlementslid, zelfs niet voor een lid van de bevoegde senaatcommissie en ongetwijfeld nog minder voor de eenvoudige burger. De ingewikkeldste bepalingen, namelijk die betreffende de overgangperiode, zullen gelukkig niet door de eenvoudige burger moeten worden toegepast of nageleefd, maar door specialisten, door revisoren, mensen die met cijfers overweg kunnen en die de in moeilijke zinnen uitgedrukte bepalingen in naar we hopen veel eenvoudiger cijfers zullen omzetten. De overgangsregeling zal bovendien na het verstrijken van de overgangperiode wegvallen en plaats maken voor de veel eenvoudigere definitieve regeling.

Ik zou willen suggereren het geïnteresseerde, en evenzeer ook het niet-geïnteresseerde, publiek op een eenvoudige en klare wijze te informeren over de ware inhoud van deze zo belangrijke financieringswet. Dit zou kunnen gebeuren in een brochure, in een heldere taal geschreven, en aan de hand van verklarende voorbeelden en eenvoudig becijferde modellen, zodanig dat iemand die er enige belangstelling voor heeft, de overgangsregeling en vooral het definitieve stelsel kan begrijpen. Bovendien, en ook dat kan in eenvoudige termen, zou daarbij de getroffen regeling worden uitgelegd en gerechtvaardigd.

Indien de regering ook in die krachttoer slaagt, hoeft zij en hoeven wij niet te vrezen voor onbegrip en afwijzing van de hervorming door de publieke opinie.

Wij zullen het ontwerp met overtuiging goedkeuren. (*Applaus.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan mevrouw Aelvoet.

Mevrouw Aelvoet. — Mijnheer de Voorzitter, het hoort stilaan tot de goede parlementaire zeden bij het begin van de algemene bespreking van een belangrijk ontwerp een hele reeks mensen te danken. In dit geval is daar meer reden toe dan anders. Ik wil mij dan ook aansluiten bij de lange rij sprekers die het vóór mij hebben gedaan en heel uitdrukkelijk de rapporteurs danken voor de snelheid waarmee zij dit werk hebben geklaard. Onze dank gaat ook uit naar de secretarissen die achter de schermen zeer veel werk hebben verricht, naar de taaldienst, de mensen die instonden voor het tikwerk enzoverder.

Ik zal mij in deze algemene bespreking beperken tot drie punten. Eerst zal ik een poging doen om een globale politieke appreciatie te geven van dit ontwerp, die de meesten van u echter niet onbekend is aangezien wij het daarover ook in de commissie reeds hebben gehad. Voorts zal ik een aantal bedenkingen formuleren bij het financieringssysteem zelf om tenslotte nader in te gaan op de legistische kwaliteit van dit ontwerp.

Wat het eerste punt betreft, weet u dat wij sedert jaren met standvastigheid afstand hebben genomen van het zeer aparte federaal systeem dat in België werd uitgewerkt. Het ontwerp betreffende de financiering is het logisch gevolg van de wijze waarop men het federaal systeem in ons land heeft uitgebouwd en de noodzakelijke vertaling van het ontwerp houdende overdracht van bepaalde bevoegdheden van de centrale Staat aan de deelgebieden. Desalniettemin — en ik heb vastgesteld dat heel wat collega's vóór mij het hebben gedaan — is dit toch een gelegenheid om een appreciatie over ons type van federaal systeem uit te spreken, ook al is dit een voortzetting van wat in 1970 en in 1980 ter zake werd beslist.

Hoewel het ongetwijfeld juist is dat elk land een federaal systeem zoekt dat beantwoordt aan zijn eigenheid, toch vertoont ons inziens het Belgisch model enkele karakteristieken die contradictorisch zijn met de theorie van het federalisme en met de praktijk zoals die in de meeste federale Staten bestaat. Wij denken hierbij uiteraard in de eerste plaats aan het fundamentele gebrek dat men in België besloten heeft af te zien van de fameuze normenhierarchie, waarover velen hier reeds hebben gesproken.

Dat deze normenhierarchie als politieke keuze grotendeels werd afgewezen in ons systeem hangt uiteraard samen met het feit dat men de autonomie van de deelgebieden zeer sterk wil afschermen van het federaal niveau. Deze politieke opstelling is te wijten aan het feit dat men in België is uitgegaan van een unitaire structuur en niet van de realiteit van een aantal kleinere entiteiten die beslissen een federatie te vormen om een aantal zaken samen te doen. Men is immers uitgegaan van de vaststelling dat wij in een unitaire structuur leven die niet geschikt bleek voor de oplossing van bepaalde conflicten. Uitgaand van die unitaire structuur moesten wij ervoor zorgen dat een aantal problemen op een andere manier zouden worden opgelost. Daarvoor werd een bepaalde techniek van federalisme gekozen. De prijs die voor het afwijzen van die normenhierarchie wordt betaald zou echter wel eens hoger kunnen zijn dan aanvankelijk was geschat.

Onze politieke appreciatie is dat die prijs zeer hoog is. We kunnen voorbeelden te over geven om dat te illustreren. Er is bijvoorbeeld een zeer ingewikkeld staketsel van samenwerkingsakkoorden, wat in de praktijk beslist tot heel wat wrijvingen en moeilijkheden aanleiding zal geven.

De tweede kritiek is nog fundamenteeler. Al deze samenwerkingsakkoorden worden waargenomen door executieven of de nationale overheid, wat in de praktijk het gewicht van de uitvoerende macht nog versterkt. Het is bijna uitgesloten dat een akkoord, waarover tussen partijen is onderhandeld en achteraf door deelparlementen moet worden geratificeerd, nog voor wijziging vatbaar is aangezien men dan de hele procedure moet overdoen. Wij merken hoe moeilijk het is om komma's of punten te wijzigen of een kleine verbetering in de regerings teksten aan te brengen; hoeveel moeilijker zal het niet zijn als het gaat over een genegocieerd akkoord tussen verschillende overheden.

Naar onze smaak veronderstelt federalisme in de eerste plaats dat men erkent dat er gemeenschappelijke belangen zijn die men zulke prioritaire waarde toekent dat die belangen niet door één van de partners op de helling kunnen worden gezet. Daarom zijn wij van mening dat de inhoud van die gemeenschappelijke belangen moet worden vastgelegd in normen die, hiërarchisch gezien, staan boven de normen van de deelgebieden, maar die wel in een democratisch proces tot stand moeten komen. Dit is één van de grote tekortkomingen in het systeem.

Een ander element is de jongste maanden en vooral weken steeds duidelijker naar voren gekomen. Zelfs bij de meerderheid is op het ogenblik geen consensus over de definitieve rol en structuur van de federale Staat. Een aantal constitutionalistische hebben er al op gewezen dat in een normaal federaliseringsproces eerst de vastlegging moet gebeuren van de bevoegdheden die men exclusief aan het federaal niveau wil toevertrouwen. Dit is nog niet gebeurd. Het wordt behouden voor de laatste fase. De vraag is op welke wijze hieraan kan worden gewerkt. Naast de afwezigheid van een consensus over de bevoegdheden van de federale structuur, over de juiste werkwijze ervan en

over de vraag of er een federale kamer zal zijn — die eventueel de Senaat zou zijn — moeten ook andere punten worden uitgeklaard, zoals de toekomst van de sociale zekerheid. Ik heb een aantal verklaringen gehoord. Iedereen zegt zich voorlopig te houden aan het gesloten regeerakkoord dat in het investituurdebat is verdedigd in Kamer en Senaat. Dat neemt uiteraard niet weg dat een aantal partijen, die deel uitmaken van de meerderheid, er toch blijven ijveren voor de federalisering van de sociale zekerheid zodat dit probleem zich op langere termijn opnieuw zal voordoen.

Een volgende punt dat ik wil signaleren onder het hoofd « gebrek aan consensus over wat men gemeenschappelijk wil doen », is het feit dat wij ons in een vrij precaire situatie bevinden wat de draagkracht van het nationaal niveau betreft. Dat probleem wordt gelukkig door steeds meer mensen aangehaald. Ook Herman Van Rompuy heeft er een aantal verklaringen over afgelegd. Dit punt hebben wij sinds jaren in het kader van het Belgisch federaliseringsproces aan de orde gebracht. Er is een duidelijk tekort aan middelpuntzoekende krachten die het nationaal niveau op een democratische wijze in stand houden.

Ik kan mij uiteraard alleen maar verheugen over uitspraken, zoals bijvoorbeeld van de heer Verhaegen, die vooral op het einde van zijn uitzetting een lans heeft gebroken opdat het Parlement zijn volle verantwoordelijkheid op zich kan nemen. Ik hoop dat het niet alleen blijft bij de zoveelste oprechte wens, waarvan echter op het vlak van de uitwerking tot op heden weinig is te merken.

Hier gaat het over een gemeenschappelijk belang over de partijgrenzen heen. Laten wij dan ook de oude slogan parafraseren: « Parlementsleden over alle partijgrenzen heen, verenigt u ». Ik hoop dat de niet-vertegenwoordigde fracties, zoals zij beleefd worden genoemd, de fracties die niet aan de parlementaire werkzaamheden deelnemen, zoals wij, ook zullen worden uitgenodigd. Wij geloven dat wij ook op een reële wijze een stuk van de publieke opinie vertegenwoordigen en wij hopen dat onze stem zal worden gehoord. Ik richt mij hierbij uiteraard niet tot de minister, maar wel tot de collega's.

Ik vat samen: zolang er geen grotere duidelijkheid komt in verband met de normenhierarchie en geen duidelijker consensus over welke soort federale Staat wij willen uitbouwen, zal het systeem waarmee wij nu werken op een vrij omvangrijke wijze gehypothecerd blijven.

Ik wijd nog een beschouwing aan een vrij interessant deel van de besprekingen in de commissie. Onder meer de heer Dehousse heeft de aandacht erop gevestigd dat men in Europa verschillende tendensen vaststelt die echter niet tegenstrijdig hoeven te zijn. Op institutioneel vlak is men toeschouwer van bewegingen die op het eerste gezicht contradictorisch zijn, maar dit bij nader toezien niet zijn. Enerzijds, kennen een aantal landen, zoals Italië en Spanje, tendensen van de toekenning van meer autonomie aan deelgebieden en anderzijds, is er een groeiend bewustzijn van de noodzaak van een Europa dat uiteraard niet alleen het Europa 1992 van de financiële en economische krachten is, maar vooral ook het sociale Europa zou moeten zijn, het Europa van de mensen, het Europa van de groepen die het nodige belang hechten aan de ecologische problematiek. Het is dus interessant te erkennen dat zich enerzijds, een Europese dynamiek ontwikkelt die veel verder gaat dan wij tot nu toe hebben gekend, en dat er zich anderzijds, een dynamiek ontwikkelt in de richting van meer autonomie voor deelgebieden.

Een belangrijk verschil evenwel met de Belgische situatie is dat er in Italië en Spanje en ook in de klassieke federale Staten, zoals Duitsland en Zwitserland, een duidelijk zicht is op de rol van de federale Staat en dat er geen bedreiging bestaat voor deze federale Staat. Bij ons geeft het gebrek aan duidelijkheid op dat vlak aanleiding tot een grote institutionele zwakte, waarvoor op het ogenblik nog geen antwoord is gevonden. Ter zake kan ik de heer Lallemant zeer goed volgen wanneer hij zegt dat de tendens tot autonomie voor de deelgebieden toch niet vertaald wordt in de oude eis van een eigen « natie-staat » met een zware nationalistische inslag. Het gaat eerder om processen van een andere aard met de erkenning van het belang

van de culturele identiteit en de institutionele uitdrukking daarvan. Dit wordt echter getemperd in het kader van een Europese dynamiek. Daardoor overstijgt men precies het opgeblazen, oude en niet meer actuele concept van de « natie-staat ».

Toch blijft er voor het Belgisch systeem nog één belangrijke kritiek over. Met de formule waarvoor gekozen is, en die in tegenstelling staat tot onze eigen opvattingen, werkt men niet zozeer in de richting van een meerpolige, verder gaande decentralisering, met het noodzakelijk bestaan van Gewesten en Gemeenschappen met een eigen bevoegdheidsprogramma, dat ook wij hebben erkend, maar eveneens met een duidelijk zicht op wat de federale Staat moet zijn en welke bevoegdheden aan sub-Gewesten kunnen worden toevertrouwd.

Wij schrijven ons helemaal niet in als verdedigers van een achterhaalde unitaire Staat, maar wel als voorstanders van een anders uitgebouwd federalistisch model.

In verband met de financieringswet zal ik zeer kort zijn om de mij toegestane spreektijd in acht te nemen. Wij zijn van mening dat door de nadelen die ik zoeven heb opgesomd men zich met dit ontwerp in een avontuur stort met verregaande beleidsconsequenties waarvan een aantal politieke dimensies waarschijnlijk worden onderschat. Wat dat avontuur betreft, wil ik alleen in herinnering brengen dat men hier werkt met een financieringswet die met een bijzondere meerderheid moet worden aangenomen, in tegenstelling met de financieringswet die volgde op de bijzondere wet van 1980. Dit heeft in het verleden het grote voordeel geboden dat als er wijzigingen moesten gebeuren in de financieringswet van 1980, dit kon worden opgevangen via de normale jaarlijkse begroting, en dit is ook vaak gebeurd. Met een bijzondere financieringswet is dit niet meer mogelijk. Men mag er immers niet van uitgaan dat men steeds over een bijzondere meerderheid zal kunnen beschikken om de eventuele noodzakelijke wijzigingen aan te brengen. Daarnaast zien wij in het ontwerp de mogelijkheid dat er beleidsopties uit de bus kunnen komen die wellicht niet gewenst zijn.

Wij hebben in de commissie alsook in de Kamer erop gewezen dat 40 pct. van de nationale begroting bestaat uit schuldaflissingen en binnen de overige 60 pct. vormt de sociale zekerheid een zeer zwaar pakket. Als er besparingen moeten gebeuren, zou dit wel eens ten koste van de sociale zekerheid kunnen zijn, omdat men nu veel minder uitwijkmogelijkheden heeft dan vroeger. In verband met de gevolgen van ons federaal systeem op deze financieringswet zijn wij van mening dat een gebrek aan politieke consensus vaak ten nadele is van de democratie. Dit is vooral een kritiek op het vroegere artikel 46 — het huidige artikel 49.

Het enige wat ik daarover in openbare vergadering nog wil zeggen is een reactie op het verslag van collega Erdman, die beweert dat er een tegenstrijdigheid is tussen ons pleidooi voor normenhierarchie, enerzijds en ons protest tegen de keuze die gemaakt wordt in verband met de beperking van leningsmachtigingen voor Gewesten en Gemeenschappen, anderzijds. Dit is geen correcte weergave van ons standpunt. Wij hebben in het kader van onze amendementen een mogelijke nationale correctie niet afgewezen, zulk een correctie komt integendeel ook voor in onze amendementen. In onze amendementen maken wij wel een duidelijke keuze voor een democratische uitoefening van de normenhierarchie, namelijk door de parlementaire Kamers erbij te betrekken. Dat is het grote verschil van onze amendementen met de tekst van het ontwerp.

Onze amendementen zijn dus een pleidooi voor de erkenning van de normenhierarchie, maar wij zijn voorstander van een minder bruusk optreden van de nationale overheid met een actieve rol voor het Parlement.

Tot daar, mijnheer de Voorzitter, onze globale politieke appreciatie van het ontwerp.

In het tweede gedeelte van mijn uiteenzetting wil ik, zoals aangekondigd, ingaan op een aantal concrete aspecten van het wetsontwerp.

Na de werkzaamheden in de commissie is het mij eigenlijk opgevallen dat in het ontwerp de regering op een heel aparte

wijze tegen de begrotingen aankijkt. Op verscheidene plaatsen van het ontwerp ziet en hanteert de regering een begroting als een puur kasvoorzicht, als een berekende prefiguratie van wat er volgend jaar zal worden uitgegeven. In de traditie van de jongste jaren zou het uiteraard correcter zijn te spreken van een berekende postfiguratie van wat men uitgegeven heeft. Afgezien daarvan is het toch duidelijk dat in het ontwerp de begroting niet verschijnt als de machtigingsakte van het Parlement. De financieringswet regelt heel concreet aan welk loket welke geldmiddelen zullen worden toebedeeld om een bepaald type van uitgaven te bestrijden. Achter het financieringsontwerp zit een kasredenering en geen machtigingsredenering.

Dit blijkt vooral uit de wijze waarop de lasten uit het verleden, zoals geregeld in het oude artikel 56 van het ontwerp, worden behandeld.

In dit artikel vindt men niets meer terug van de filosofie van de wet van 5 maart 1984, waaruit klaar het principe naar voren kwam dat de overheid die de beslissing genomen heeft, ook na overdracht van de bevoegdheid verantwoordelijk blijft voor de uitvoering ervan. In het ontwerp wordt echter, onder andere in dat oude artikel 56, een soort van arbitraire regeling uitgewerkt, die erop neerkomt dat de Staat slechts verantwoordelijk is in zoverre de beslissingen zich in een bepaalde fase van de boekhoudkundige registratie bevinden.

Dit is het geval voor de contractuele verplichtingen die de Staat heeft aangegaan en «vastgelegd» — want zo luidt de term van het ontwerp — vóór de inwerkingtreding van het wetsontwerp ten laste van de gesplitste kredieten van het investeringsprogramma.

Het probleem hierbij is dat de budgettaire vastleggingen in zeer vele gevallen niet het totale bedrag uitdrukken van de aangegane verbintenissen. Voor werken van zeer grote omvang zijn er immers een drietal elementen die voortdurend maken dat de vastleggingen een onderschatting zijn van de reëel aangegane verbintenissen. Ten eerste is er de gewoonte om in de vastgelegde bedragen de voorziene meeruitgaven ten gevolge van de inflatie niet door te rekenen ten einde een overexploitatie van het bepaalde krediet te kunnen realiseren. In de boeken van het Rekenhof wordt deze werkwijze trouwens geregeld aangeklaagd.

Ten tweede zijn er de bijkomende werken die oorspronkelijk niet waren gepland, maar die wel noodzakelijk zijn en waartegen men redelijkerwijs niet eens kan protesteren.

Ten derde kunnen wij het hanteren van een bepaalde eenheidsprijs die te vermenigvuldigen is met de vermoedelijke hoeveelheden die uiteraard geregeld worden onderschat. Er is dus een breuk in de werkelijkheid tussen de reële aangegane verbintenissen en de boekhoudkundige registratie in de begroting.

Wij zien nu dat de nationale Staat, althans in een aantal onderdelen waarvan ik net een voorbeeld heb gegeven, zegt dat zijn verplichtingen beperkt zijn tot de vastgelegde bedragen. De kosten die er achteraf bijkomen zullen inderdaad ten laste van de Gewesten en de Gemeenschappen vallen.

Zo blijkt dat het in dit geval kan gaan over een kost van een twintig miljard die de verschillende Gewesten samen op die wijze over enkele jaren kan worden toegeschoven. Dat is toch niet te onderschatten. Zij zullen dus worden opgezadeld met verplichtingen waarover zij geen beslissing hebben genomen. Bijzonder kwalijk aan de zaak is dat het uiteindelijk gaat over een onbenoemde en onbecijferde last die wordt overgedragen.

De heer Dehaene, Vice-Eerste minister en minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen. — **Mevrouw Aelvoet**, ik wil u laten opmerken dat de bedragen waarmee de nationale Staat, indien er geen federalisering zou zijn, die bijwerken of schadeclaims moet betalen, elk jaar in de gewone begroting werden ingeschreven, bijvoorbeeld in de begroting van Openbare Werken waar dit zeer sterk zijn invloed doet gelden.

Wat wordt overgedragen is het volledig geplande bedrag ingeschreven in de begroting van Openbare Werken, de bedra-

gen voor die claims inbegrepen. Aangezien men die niet vooraf kan berekenen, moest de betrokken minister die kosten opnemen in de begroting. Voortaan zullen de Gewesten dit moeten doen met de middelen waarover de vroegere minister van Openbare Werken beschikte.

Mevrouw Aelvoet. — Ik ga akkoord met uw antwoord, mijnheer de Vice-Eerste minister. In het verleden schoof de nationale Staat die de verbintenis heeft aangegaan, een deel van die uitgaven voor zich uit in een tempo dat niet altijd in overeenstemming was met de uitvoering op het terrein. Men staat nu voor een onbekende factor en men zal te maken krijgen met uitvoeringsmodaliteiten waarop men momenteel geen klaar zicht heeft.

De heer Dehaene, Vice-Eerste minister en minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen. — U mengt daar twee reële problemen door elkaar. Er bestaat een techniek bij het voorstellen van de begroting waarbij men het tempo van de ordonnancerings achter laat lopen op datgene waarvoor men zich heeft verbonden en waardoor de betalingen later gebeuren dan zou moeten. Die kosten worden niet overgedragen naar de Gewesten want de gevolgen van de verbintenissen aangegaan tot 31 december 1988 moet de nationale Staat betalen. Wanneer de nationale Staat dus een techniek van voor zich uitduwen van de financiële gevolgen van zijn verbintenissen heeft gehanteerd, dan zal hij die kosten daarvan zelf moeten dragen.

In een ander geval gaat het om niet te ramen bijwerken of schadeclaims die de minister van Openbare Werken echter ook in zijn begroting moest inschrijven en waarvoor hij geen specifieke kredieten kreeg, maar wel telkens nieuwe vastleggingen moest doen. Die nieuwe vastleggingen zullen de Gewesten moeten doen, maar binnen een pakket van kredieten waarbinnen de minister van Openbare Werken ook vroeger die materie moest verwerken.

Mevrouw Aelvoet. — Mijnheer de Vice-Eerste minister, ik vind het zeer interessant dat dit duidelijk wordt genoteerd vooral omdat de tekst aanleiding geeft tot verschillende interpretaties. In die zin vind ik het belangrijk dat uw toelichting in de *Parlementaire Handelingen* wordt opgenomen.

Tot slot wil ik mij als niet-jurist wagen aan enkele appreciaties in verband met de logistieke kwaliteit van het ontwerp dat wij nu bespreken.

Ik doe dat uiteraard niet op eigen gezag, dat zou niet ver reiken. Een groot aantal uitspraken van de Raad van State zijn overduidelijk. Ook heb ik een aantal juristen geraadpleegd, gespecialiseerd in staatsrecht, die grote ogen trokken bij het lezen van teksten die hier werden goedgekeurd. Ik verwijs onder andere naar artikel 68bis en artikel 61. Dan spreek ik nog niet over het «ordinaire wetje» dat wij daarnaast zullen bespreken. De heer Verhaegen heeft de eer er eerlang verslag over uit te brengen. Op dit ontwerp kan ernstige kritiek worden geuit.

Dit alles heeft te maken met de tendens het wetgevend werk steeds meer op de kabinetten te laten voorbereiden, zonder voldoende overleg met de administratie die het hele bouwwerk veel beter beheerst.

Over de huidige formulering van artikel 61 kunnen drie hoofdopmerkingen worden geformuleerd. Deze opmerkingen zijn eerder van politieke aard, maar ze zijn verbonden met de juridische formulering.

Ten eerste, uit dit artikel spreekt een geïnstitutionaliseerd wantrouwen voor de naleving van de samenwerkingsakkoorden. Ik vraag me werkelijk af wat er gaat gebeuren. In het geval dat het enkel gaat over de interpretatie van sommige onderdelen van een akkoord en wat van de verschillende partijen wordt verwacht. In dat geval kan dat rechtscollege *sui generis* een bijdrage leveren voor de totstandkoming van een compromis.

Als een overheid, een executieve, een nationale regering, echt overtuigd is van haar gelijk, dan vraag ik me werkelijk af hoe een beslissing van dat rechtscollege kan worden afgedwongen. In de tekst staat duidelijk dat de beslissing het voorwerp kan zijn van een gedwongen tenuitvoerlegging. Over welke machts-

middelen beschikt men om een tenuitvoerlegging af te dwingen? De juristen die ik heb geraadpleegd vinden een en ander nonsens en raden ons aan onszelf niets wijs te maken.

Ten tweede, een aantal geschillen zullen zeker gaan over burgerlijke rechten, zij het dat ze betrekking hebben op overheden. In dat geval rijst de vraag of het nieuwe rechtscollege wel mag beslissen. Volgens een bepaalde interpretatie van de Grondwet zou dat niet mogen.

Ten derde, men constateert dat in een aantal landen waar een constitutioneel hof bestaat dit type van institutionele conflicten aan een constitutioneel hof worden toegewezen. Het Arbitragehof heeft geleidelijk meer en meer kenmerken gekregen van een constitutioneel hof. U kan mij antwoorden dat de Grondwet in de huidige formulering niet toelaat dat het Arbitragehof een dergelijke nieuwe bevoegdheid krijgt.

Inderdaad, de huidige formulering laat dat niet toe, maar het lijkt mij logischer dat conflicten van dit type op termijn eerder aan het Arbitragehof worden toevertrouwd omdat dan een beslissing nietig kan worden verklaard. In dat geval moet men het overdoen. Het is zichzelf iets wijsmaken te denken van de overheid iets te kunnen afdwingen.

Tot besluit richt ik tot u, collega's, parlementsleden, een nieuwe oproep om met het oog op de staatshervorming rond de tafel te gaan zitten, en tot de regering een kleine voorzichtige aanmaning, in zover die van een partij als de mijne *au sérieux* kan worden genomen: het is ons Parlement, blijf er af! (*Applaus.*)

M. le Président. — La parole est à M. Vaes.

M. Vaes. — Monsieur le Président, je me joins aux remerciements adressés par ma collègue, Mme Aelvoet, à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce texte. D'une certaine façon, je remercie le gouvernement d'avoir fait le premier jet; mais je remercie également les parlementaires de la Chambre de l'avoir nettement amélioré — heureusement qu'ils étaient là! — ainsi que tous les fonctionnaires qui ont contribué au bon déroulement des travaux.

Cela étant dit, je me limiterai à quelques réflexions complémentaires. La première — la plus importante, vu l'enjeu — c'est qu'après avoir parlé du statut des institutions et de leurs compétences, il fallait parler des moyens. C'est précisément l'objet de nos débats.

Et la question est alors essentiellement de se demander si le partage entre les parties — les Régions, les Communautés et l'Etat — a été opéré équitablement et selon quels critères?

Pour y répondre, une première constatation s'impose: il ne s'agit pas seulement de répartir des moyens financiers, mais également les moyens humains, et le gouvernement a, d'une certaine façon, fait l'impasse en partageant des moyens financiers relatifs au personnel. Sur le terrain, le personnel, ce n'est pas seulement de l'argent, mais aussi des personnes qui ont un statut, une certaine compétence, qui s'intéressent plus à certains problèmes, à certaines Régions qu'à d'autres. L'aspect concret, réel, du transfert sur le terrain de cette fiction des moyens financiers qui posent encore beaucoup de problèmes, comme le sait sûrement M. le Vice-Premier ministre, semble avoir été quelque peu oublié sinon négligé, vu la précipitation.

Je me fais ici l'écho d'un grand nombre de fonctionnaires, dont certains m'ont contacté pour dire que, manifestement, la hâte a été grande et que l'inquiétude règne dans beaucoup de services.

Donc, il faut juger tout ensemble l'équité du partage des moyens financiers, du personnel physique et d'un patrimoine. Sur ce point, le gouvernement s'est montré peu loquace. Le patrimoine immobilier fait partie des droits et des obligations ou des ressources des différents fonds et organismes parapublics transférés. Toutefois, l'inventaire du patrimoine qui devait, comme le rappelait la Cour des comptes, être clos au 31 décembre 1988, n'est toujours pas, à ma connaissance, établi ou, du moins, il n'a pas été communiqué aux parties.

Aussi, je demanderai au Vice-Premier ministre de bien vouloir me dire à quel stade précis en est l'inventaire du patrimoine de l'Etat en superficies, en affectation, en état des bâtiments, en travaux engagés, principalement dans le domaine immobilier.

On a donc transféré sans le dire tout un patrimoine, mais dont on ne connaît pas la situation précise.

En ce qui concerne les droits et obligations, Mme Aelvoet a évoqué la difficulté de comprendre la mécanique de crédits d'engagement, d'ordonnancement et celle du transfert des droits et obligations liés aux résultats des litiges.

On a aussi réparti entre les parties un certain pouvoir d'autonomie sur les masses transférées. Je me réfère en cela au chapitre relatif à l'autonomie fiscale, d'une part, et aux limites que le projet propose en ce qui concerne la variation autour de la moyenne des additionnels et des impôts régionaux et des capacités d'emprunt, d'autre part.

On a donc réparti entre l'Etat, les Régions et les Communautés, une certaine autonomie de gestion et de variation de ces montants.

Pour juger maintenant des montants transférés, du point de vue de chacune des parties, on peut interpréter le résultat de deux façons.

La première est de considérer les montants accordés en eux-mêmes — 32,6 milliards, en 1989, pour la Région bruxelloise par exemple — et de se demander s'ils correspondent aux besoins et s'ils permettent de poursuivre la même politique, de la changer ou de l'améliorer. Le premier critère est donc fondé sur les montants absolus.

M. Poulet a dit avec raison que la négociation ne s'est plus passée dans un esprit revendicatif, mais plutôt dans l'idée de nécessité de réussir.

Le second critère de jugement consiste à évaluer si les montants sont équitablement partagés et répartis entre la Flandre, Bruxelles et la Wallonie. Ce second critère est donc appliqué avec montants relatifs.

Je me permettrai plus loin d'attirer l'attention sur l'une ou l'autre chose qui me paraissent inéquitables, selon l'un ou selon ces deux critères.

La complexité du projet, que l'on a d'ailleurs critiquée, s'avère inévitable, il faut bien s'en rendre compte.

Si l'on se réfère aux critères de partage et d'évaluation que le gouvernement a utilisés, on comprendra aisément la difficulté du partage. On peut garder à l'esprit l'image du partage successoral entre vifs et, par exemple, du partage des parts d'une société entre un père et ses enfants, de son vivant.

C'est l'application combinée de ces différents principes de transfert et de partage qui font la complexité du projet proposé.

Un premier principe est le juste retour. Je pense notamment à la restitution à la Wallonie de crédits du Fonds des bâtiments scolaires auquel la Flandre a pu recourir certaines années sans que la Wallonie ait pu le faire.

Le deuxième principe est le « principe Moureaux » qui consiste à ne pas octroyer moins en 1989 que ce qui l'aurait été si l'Etat national était resté en fonctionnement.

On dispose donc, tout au moins, des mêmes moyens qu'auparavant, mais vu les mécanismes de transition et d'adaptation au pourcentage de l'impôt des personnes physiques, on crée éventuellement, à la limite, des surplus pour certains des acteurs.

Le troisième principe était de partir, dans la logique du respect du plan d'assainissement de l'Etat national, des crédits nationaux tels qu'ils étaient prévus en 1988, reportés en 1989 avec de légers ajustements. Je cite un exemple typique: le Fonds des communes était à 6,80 ou à 6,60 par rapport au pourcentage prévu du total des recettes de l'Etat, qui était légalement de 7,65 p.c., base que l'Union des villes et communes avait demandé expressément de prendre pour référence, mais le gouvernement n'a pas suivi.

On pourrait donc dire que là, il a fait un arbitrage à l'avantage de l'Etat national, en disant: « Je dois faire porter par tout le

monde la coresponsabilité de la politique d'assainissement que j'ai prise.»

Le quatrième principe consistait à évaluer la part de la dette à mettre à charge des Communautés et des Régions. Là, les mécanismes sont relativement compliqués. On a pris une solution intermédiaire qui n'est ni très lourde, comme le demandait M. Verhofstadt, ni plus légère, comme le demandaient ceux qui craignent un endettement difficile, notamment de la Communauté française ou de la Région wallonne, mais un arbitrage a été fait immédiatement sur le partage des dettes entre l'Etat, les Régions et les Communautés.

Il y a aussi des principes plus simples mais nécessaires, comme simplifier la répartition pour qu'on ne discute pas éternellement sur des montants parfois peu importants.

L'idée même de simplifier les règles de partage a parfois été utile pour réaliser l'équité et l'équilibre, aux yeux du gouvernement, tout au moins.

Un autre critère a été utilisé également. Il y a des parties fixes mais aussi des parties variables, celles-ci — c'est l'aspect qualitatif dont je parlais tout à l'heure — consistant à laisser une certaine latitude de décision, notamment en matière d'emprunt. Les montants réellement disponibles annuellement pour exécuter une politique ne sont donc pas fixes, puisqu'ils comprennent aussi une partie variable: les additionnels ou les remises d'impôts à partir de 1994 et, dans la mesure où ce sera nécessaire, peut-être à court terme, la marge d'emprunts qui sera autorisée par le ministère des Finances, après concertation avec les Exécutifs.

Tous ces critères mis ensemble qui font la complexité du système, il fallait les appliquer aux nouvelles compétences, aux dotations anciennes et au Fonds des communes.

Je crois, pour ma part, que ces principes partent d'un certain bon sens. Je ne suis donc pas, sur ce point, opposé aux méthodes de réflexion du gouvernement.

Néanmoins, au sujet du résultat, même si les principes de départ étaient défendables, je me permettrai quelques critiques.

Du point de vue des montants financiers transférés, je dis qu'il y a trop peu pour les Régions, surtout peut-être pour Bruxelles, en matière de mainmorte et ce trop peu est lié au fait que la péréquation cadastrale n'a pas été faite, et M. Maystadt ne compte pas la faire à court terme. Le fait de ne pas avoir effectué ou de ne pas vouloir effectuer, dans les délais, cette péréquation cadastrale, entraînera un manque à gagner certain de recettes fiscales pour les Régions et, par effet cumulé, pour les communes.

Je demande donc au Vice-Premier ministre de bien vouloir me préciser, ce que M. Maystadt n'a pas voulu faire, dans quel délai raisonnable — et j'espère que l'histoire de Bruxelles et du « frigo » ne se reproduira pas — il estime devoir faire, en équité vis-à-vis de l'ensemble des contribuables et vis-à-vis de la loi, la péréquation cadastrale générale et non plus, comme l'envisage M. Maystadt, des péréquations partielles ou extraordinaires, selon les besoins ou l'humeur du jour. Les conséquences sont graves, je le répète, notamment sur les communes, et sur la valeur de la mainmorte, notamment à Bruxelles.

Du point de vue du partage du personnel, je dirai qu'il y a aussi un goût de trop peu, et je ne suis pas le seul à l'avoir souligné. On a, en équivalent financier, transféré les effectifs de personnel actuellement employés dans les ministères, mais on n'a pas transféré le cadre prévu pour remplir les fonctions de ces ministères.

De deux choses l'une: ou bien ces cadres étaient fantaisistes, ou bien on tombe dans la logique de l'assainissement jusqu'au bout et on arrive, par exemple dans les travaux publics, sur plus ou moins 10 000 travailleurs, à un déficit de 2 500 emplois. Je dis qu'il y a là un goût de trop peu, parce que, dans certains sous-services, dans certains secteurs, pour certaines Régions, le partage effectif du personnel sera en dessous des besoins réels pour pouvoir correctement redémarrer avec le service public visé.

En ce qui concerne les droits et obligations transférés, l'incertitude règne. Mme Aelvoet a souligné le cas des travaux publics; je pourrais en citer d'autres mais je ne crois pas utile de les développer techniquement ici.

Quelle est la nature précise des droits, des engagements pris et à assumer par l'Etat, des litiges en cours? Il s'agit là d'incertitudes non négligeables qui peuvent aboutir *in fine* à des montants extrêmement importants.

En résumé, les principes sont nombreux en ce qui concerne les critères d'évaluation de l'équité du partage, pour comparer ce que je reçois dans ma corbeille et ce que je reçois par rapport aux autres. Le système en devient complexe et il y a un goût de trop peu et des iniquités réelles sur certains aspects du résultat.

J'estime qu'il existe, en outre, de nombreuses incertitudes encore à lever, ce qui veut dire encore de difficiles négociations en vue. Je souhaiterais par ailleurs formuler d'autres critiques spécifiques sur ce projet. Je suis gêné d'avoir à présenter un tel projet à l'étranger en ce qui concerne la juridiction prévue pour l'interprétation et l'arbitrage des accords de coopération obligatoires.

De toute évidence, il s'agit là d'un salmigondis juridique, d'une non-orthodoxie manifeste par rapport aux conceptions traditionnelles de l'arbitrage, d'une part, et des vraies juridictions, d'autre part. Je l'appellerai donc une juridiction d'exception; je pense qu'il y aura des problèmes d'interprétation sur la nature même de cette juridiction chargée de régler les problèmes d'interprétation. Pour moi, ce projet n'a pas été suffisamment réfléchi. J'ai posé la question de la force réelle d'application des décisions d'arbitrage, car l'Etat n'est pas saisissable, et il est impossible matériellement de forcer l'application d'un accord.

Je voudrais aussi évoquer brièvement la troisième phase afin de relier ce projet au problème européen. J'ai été surpris de constater que le gouvernement n'a jamais montré dans quelle mesure, prospectivement, il a essayé de faire le lien entre notre système d'organisation fédérale — avec son système de financement (donc de fiscalité) de répartition des compétences, de contrôle, d'arbitrage, de coopération internationale — et notre insertion dans l'ensemble européen en construction.

Il est manifeste que dans le bref délai qui nous sépare de 1992, les règles de la fiscalité seront à négocier, notamment en matière de TVA qui est directement impliquée dans le projet. La question est de savoir qui négociera avec la CEE au nom de la Belgique pour pouvoir intégrer cet intérêt, qui devient spécifique aux Régions et aux Communautés en matière de fiscalité puisque leur survie et leurs moyens politiques dépendent des décisions qui seront prises. Je crois donc qu'il existe une ambiguïté.

M. Dehaene, Vice-Premier ministre et ministre des Communications et des Réformes institutionnelles. — Sur ce point, vous vous trompez. En effet, l'organisation de la TVA en tant que telle et les taux de TVA à harmoniser au sein de l'Europe n'ont aucune influence sur le projet. Ce projet consiste à déterminer les masses nécessaires à l'enseignement et à les transformer ensuite en pourcentages de TVA. Donc en termes de revenus pour les Communautés, la discussion européenne ne joue aucun rôle.

M. Vaes. — La structure industrielle des différentes Régions n'étant pas la même, la TVA différentielle crée une compétitivité spécifique par produit et par secteur; il y aura donc un impact de la structure économique de chaque Région sur sa compétitivité, elle-même liée aux prix, donc à la TVA.

M. Dehaene, Vice-Premier ministre et ministre des Communications et des Réformes institutionnelles. — Il s'agit d'une discussion qui n'a aucun rapport avec le système de financement.

M. Vaes. — La discussion porte sur le fait de savoir qui sera l'interlocuteur de l'Europe dans les négociations.

M. Dehaene, Vice-Premier ministre et ministre des Communications et des Réformes institutionnelles. — C'est effectivement dans ces termes qu'il convient de poser le problème.

M. Vaes. — C'est donc ici qu'intervient le problème de la troisième phase puisque nous ne connaissons toujours pas la répartition réelle des compétences internationales entre les Communautés, les Régions et l'Etat central.

Ce qui confirme le diagnostic d'un certain nombre de mes collègues: «Nous ne sommes pas encore au bout de notre peine.»

Le problème du pouvoir résiduel, second élément que vous connaissez mieux que moi, monsieur le Vice-Premier ministre, peut éventuellement avoir des conséquences importantes.

Enfin, se présente le problème de la restructuration nouvelle du Sénat, là où pourrait s'exercer l'arbitrage, l'équilibre entre les différentes composantes. Quel va être le sens du système bicaméral? Quelle sera la nature des doubles mandats qui seront éventuellement encore cumulés par un certain nombre de représentants nationaux, régionaux et communautaires?

J'évoquais surtout cette troisième phase pour attirer l'attention sur le problème européen et sur l'absence, dans les justifications et l'exposé des motifs, de toute référence à une volonté de s'orienter vers un scénario de développement de l'Europe. Ce serait l'Europe des régions ou celle des nations? Pour le moment, le plan Delors s'applique à l'Europe des nations; les Régions ne sont pas reconnues comme interlocuteurs. C'est une ambiguïté, une contradiction avec notre modèle fédéral qui donne des compétences extrêmement importantes aux Communautés et aux Régions. En droit, en fait et en politique, cette contradiction a déjà été vécue par plusieurs responsables politiques de notre pays.

En conclusion, j'attirerai simplement votre attention sur quelques questions qui émanent des citoyens c'est-à-dire d'habitants qui, sans être des spécialistes, sont intéressés par le projet. Du point de vue du citoyen, on ne peut pas dire que le projet représente un réel succès. Le citoyen ne le voit pas en tant que gestionnaire permanent de l'Etat mais en tant que personne ayant des informations parfois fragmentaires sur l'avenir de notre pays. Il se rend compte que des choses se passent mais il ne sait pas très bien de quoi il s'agit.

La première critique manifeste du citoyen est qu'il ne comprend rien à ce texte «imbuvable». Des parlementaires ne le comprennent déjà pas, à fortiori le citoyen moyen!

M. Dehaene, Vice-Premier ministre et ministre des Communications et des Réformes institutionnelles. — Je suppose que vous avez aussi interrogé le citoyen pour savoir ce qu'il comprenait à la législation nationale.

M. Vaes. — Parfois le citoyen, à force d'utiliser la législation nationale, en comprend certains éléments. Mais ici, dans cette matière nouvelle, la complexité est certaine.

J'ai demandé à M. Dupré de veiller à ce qu'on vulgarise le mécanisme pour qu'il soit compris, en tout cas des témoins privilégiés et qu'on sélectionne, parmi toutes les annexes chiffrées, les plus significatives. M. Dupré m'a promis de le faire. Au nom des citoyens, je vous remercie d'avance de bien vouloir diffuser largement cette information de façon que chacun soit en possession de cet outil. Je pense notamment aux conseillers régionaux bruxellois qui, dans six mois, devront comprendre le fonctionnement de toute cette matière.

Toujours du point de vue du citoyen, certains affirmeront que c'était trop peu pour la Flandre ou pour la Wallonie et trop pour Bruxelles ou pour la Flandre. C'est normal; c'est le fait des esprits partisans qui ne m'intéressent pas dans le commentaire.

Par contre, certains citoyens sont aussi des travailleurs, des enseignants et des fonctionnaires. J'en ai touché un mot tout à l'heure. Franchement, l'inquiétude existe en raison du flou absolu qui règne concernant les procédures, les dates de décisions, les lieux de travail, les statuts. En effet, un important arrêté royal doit encore être pris sur la nouvelle formulation des règles générales nationales relatives au statut des fonctionnaires. De même, au niveau de l'enseignement, le statut des enseignants du réseau confessionnel n'est toujours pas décidé. Les propositions de la rue Guimard ne plaisent pas à beaucoup

d'enseignants du milieu chrétien. Il y a là des problèmes à résoudre et je voudrais savoir comment il en a été tenu compte.

Je pense aussi au milieu des handicapés où l'on affirme que la concertation avec les organisations représentatives des invalides et des handicapés a été nulle. Les résultats sont là mais on ignore comment les mettre en œuvre. On demande une concertation concrète avec les personnes représentatives des organismes intéressés. C'est une logique qui doit rapidement être mise en œuvre pour ne pas démotiver le citoyen par une trop grande incertitude et une absence de concertation avec les acteurs directs des services rendus à la population.

Les citoyens s'interrogent également sur la garantie que représente le nouveau système concernant les possibilités de nouvelles et de meilleures politiques pour leur région. Je pense notamment au problème des transports en commun à Bruxelles.

Cette inquiétude est manifeste en raison de ce qui nous fut asséné ces dernières années. La réponse dépendra du futur pouvoir, d'où l'enjeu des élections régionales. M. Moureaux et M. Thijs ont bien pris certains engagements mais qu'en est-il sur le terrain? Les citoyens se demandent s'ils connaîtront une meilleure politique de l'environnement, des transports et du logement social.

Toutes ces questions nous renvoient évidemment au financement et aux contraintes. De nombreuses dépenses obligatoires figurent dans les montants transférés: 85 à 90 p.c. Reste une marge de manœuvre de 10 p.c. et une marge d'emprunt.

Une incertitude subsiste donc quant au changement politique profond qui pourrait intervenir.

Les citoyens s'inquiètent également en tant que contribuables communaux. Certains commentaires, d'ailleurs émis à juste titre, faisaient état d'effets négatifs de la réforme fiscale sur les ressources communales. En effet, la base imposable de l'impôt sur les personnes physiques est abaissée.

Les citoyens constatent que le transfert du Fonds des communes n'a pas été revalorisé à 7,65 p.c. des recettes de l'Etat mais est resté au montant prévu pour le budget 1988-1989, soit à 6,6 p.c. environ. Les Régions verront leur capacité d'emprunt pratiquement bloquée, notamment en vue d'alléger les dettes des communes mises en difficulté par dix ans de politique du Fonds des communes, et du fait qu'une série de dépenses qui incombaient à l'Etat ont été imputées aux communes, je pense au minimex dont la moitié est à charge des CPAS.

Les citoyens s'inquiètent donc d'un fonctionnement communal, qui est loin d'être parfait, mais qui risque d'être mis en difficulté faute de moyens adéquats.

En outre, à travers les accords de coopération indispensables sur les matières importantes telles que la circulation, les transports, les communications, les infrastructures, les citoyens redoutent à nouveau le rapport de force.

Le plus fort pourra toujours, d'une façon ou d'une autre, imposer sa volonté. Qu'en sera-t-il des intérêts des citoyens, des usagers? Les partis politiques leur donnent tellement d'exemples où ils ont d'abord considéré leurs propres intérêts politiques à court terme avant de prendre en compte celui des citoyens ou des usagers. Ils ne croient alors plus guère aux changements!

Face à ces réactions, je leur exprime ma volonté de ne pas me considérer battu pour l'avenir. Nous disposons des outils nécessaires. Il appartiendra aux responsables actuels et futurs de leur prouver le contraire. J'espère, monsieur le Vice-Premier ministre, que nous pourrions mener cette tâche à bien. (*Applaudissements.*)

M. le Président. — La parole est à M. Désir.

M. Désir. — Monsieur le Président, comme mes deux prédécesseurs, je remercie tout le personnel qui a œuvré durant ces dernières semaines à un rythme infernal.

Il n'était peut-être pas nécessaire, d'ailleurs, de précipiter les événements à ce point. Nous eussions dû, pour des projets de loi aussi importants, disposer de plus de temps, de plus de réflexion. Dans d'autres conditions, nous aurions pu apporter

notre contribution, par des interventions qui auraient peut-être débouché sur l'un ou l'autre amendement. Il n'en fût rien puisque la plupart des amendements ont été rejetés, en tout cas en Sénat.

Si les fédéralistes doivent se réjouir de l'avancée de la réforme de l'Etat, il faut regretter que la matière ait été traitée d'une manière complexe, difficile à appréhender et incontestablement défavorable à Bruxelles et à la Wallonie.

En outre, l'optimisme béat que j'ai pu remarquer dans les diverses interventions des porte-parole du gouvernement repose sur des projections financières établies pour une très longue, trop longue période. Elles sont basées sur l'hypothèse d'une politique constante. Ces deux données m'inquiètent. La lecture de la note de la Banque nationale aurait cependant dû tempérer cette euphorie.

Il n'a, en outre, pas été tenu compte, dans ces projections, des effets de la réforme fiscale qui vient d'être votée. Quel sera, en effet, l'impact de cette réforme dans deux ou trois ans?

Les projections à longue échéance nous laissent sceptiques. Nous croyons qu'au cours des prochaines années, les Communautés et les Régions connaîtront des moments difficiles. Il est vraisemblable qu'elles devront appliquer une politique d'austérité encore plus draconienne que celle appliquée par les gouvernements précédents, les Martens successifs des Val-Duchesse et autres conclaves, sauf si elles décident de contracter des emprunts ou d'augmenter la fiscalité.

Cette loi, ainsi que cela a été dit par mes collègues à la Chambre, accordera de véritables cadeaux financiers à la Flandre, alors que les autres composantes de l'Etat fédéral devront se satisfaire d'une situation financière plus qu'étriquée.

Certes, l'article 48 nouveau du projet prévoit un mécanisme de solidarité national annuel à partir de l'année budgétaire 1990, dont le produit moyen de l'impôt des personnes physiques sera inférieur au produit moyen de l'IPP par habitant pour l'ensemble du Royaume. Ce « bonus » de solidarité a été chiffré très exactement à 468 francs par habitant et par point de différence.

Ce système est critiquable à divers points de vue. En premier lieu parce qu'il néglige de réparer les erreurs du passé, les causes insuffisance de ressources fiscales, tant pour la Région wallonne que pour la Région bruxelloise. Ce mécanisme est, en outre, particulièrement défavorable pour Bruxelles par le seul effet du système qui engendre, au départ, tout au moins, un trop peu de ressources estimées par certains à au moins 20 milliards. En effet, que devient, dans le projet, l'apurement indispensable des dettes des communes bruxelloises?

Si un équilibre apparaît après quelques années, c'est parce que l'on part de l'hypothèse irréaliste de dépenses constantes.

Comment peut-on envisager ces dépenses constantes pour Bruxelles qui héritera, de l'Etat central, plus de 6 000 milliards du gouffre à milliards qu'est le métro, systématiquement en déficit de plusieurs milliards par an.

La deuxième raison pour laquelle le système est préjudiciable pour Bruxelles est que depuis une quinzaine d'années, les communes bruxelloises ont été privées de plusieurs dizaines de milliards qui leur revenaient.

La diminution du Fonds des communes, injustement calculé à notre avis, a abouti à cet appauvrissement, à cette véritable asphyxie de la Région bruxelloise.

Si le système de financement proposé avait été équitable, on aurait dû d'abord restituer son dû, à Bruxelles, pour lui permettre d'affronter les charges communales énormes, entre autres en matière de rénovation urbaine, de transport et de financement du métro.

Bien sûr, un effort a été fait, par le biais du Fonds 208, mais il est insuffisant puisqu'il ne dépasse pas 20 milliards pour les dix-huit communes et 50 milliards si l'on tient compte de Bruxelles-Ville et que la dette à rembourser, fruit de spoliations antérieures, approche, selon les estimations, les 200 milliards.

Les recettes pour Bruxelles basées sur l'IPP ne peuvent que diminuer en raison de la dépopulation et de l'appauvrissement moyen occulté, il est vrai, par un certain nombre de gros revenus.

Dans l'avenir, les communes bruxelloises paieront les conséquences de cette réduction de l'IPP.

Le système en gestation est aussi défavorable pour Bruxelles et pour la Communauté française pour une troisième raison qui découle d'un double facteur communautaire, fruit d'une certaine hostilité envers Bruxelles. Il s'agit, d'une part, de la limitation arbitraire de Bruxelles aux dix-neuf communes et, d'autre part, de la surévaluation, également arbitraire, du nombre de Flamands à Bruxelles.

Du fait de sa limitation aux dix-neuf communes, Bruxelles est privée de flux financiers et fiscaux qui lui sont dus car la périphérie est habitée par des personnes qui y résident et qui y paient leurs impôts, mais qui travaillent à Bruxelles. Ils coûtent incontestablement à Bruxelles en infrastructure, mais ne rapportent strictement rien en matière fiscale, à titre personnel.

Il faudrait donc organiser un mécanisme de compensation financière, de transfert, au prorata de la population active bruxelloise, domiciliée en périphérie et ailleurs.

La surévaluation du nombre de Flamands à Bruxelles dans les textes légaux lèsent les recettes de la Communauté française par le biais, par exemple, de la répartition des redevances radio-télévision, selon une clé 80/20, alors que si l'on tient compte de la langue dans laquelle les Bruxellois rédigent leur déclaration fiscale ou de la langue du document utilisé pour payer les redevances radio-télévision, les Flamands ne dépassent pas 10 à 11 p.c. à Bruxelles. La moins-value, dans ce domaine, peut être évaluée à 100 millions par an!

La mécanique mise en place est vraiment défavorable à Bruxelles pour d'autres raisons qui tiennent à l'essence même de ce mécanisme.

Bruxelles arrivant au-dessus de la moyenne nationale en ce qui concerne le produit moyen de l'IPP, ne profitera pas de ce mécanisme de solidarité.

Faut-il rappeler que ce critère est fallacieux pour évaluer la richesse et la capacité de financement d'une Région? En effet, face aux recettes, il y a les dépenses inéluctables pour diverses raisons, inhérentes à la fois à la concentration et à la densité de la population à Bruxelles, mais aussi à la vétusté du parc immobilier et au taux d'immigration élevé. Il ne faut pas non plus négliger l'incidence du rôle des navetteurs qui provoquent d'importantes dépenses d'infrastructures en périphérie bruxelloise, notamment en matière de travaux publics et de transports.

Les dépenses par habitant sont fatalement plus élevées, à Bruxelles, que les recettes de la Région, limitée arbitrairement à une faible dimension territoriale. Il y aura donc un déficit structurel inéluctable. Le niveau moyen de recettes par habitant est un mauvais indice d'évaluation de la richesse d'une ville-région aussi spécifique que Bruxelles.

En outre, un niveau absolu de recettes, pris comme critère, est une donnée statique qui occulte les évolutions négatives. Si les recettes, par habitant, sont en diminution — et c'est le cas à Bruxelles, depuis longtemps — on se trouve inéluctablement dans un cercle vicieux. En effet, avec des recettes en diminution, il devient impossible de pourvoir aux besoins plus élevés, issus de la paupérisation croissante.

Pour Bruxelles, le mécanisme de l'article 48 ne tient pas compte de la régression constante des recettes fiscales générées par l'appauvrissement de la population et par la diminution constante du nombre d'habitants.

Je voudrais émettre une remarque — ce n'est d'ailleurs pas la première fois que j'aborde ce point — à propos de la diminution constante de la population dans les dix-neuf communes bruxelloises. A cet égard, il serait grand temps de corriger une erreur continuellement commise par l'Institut des statistiques. Pour-

quoi faut-il qu'on continue à ne pas tenir compte d'un grand nombre d'étrangers dispensés d'inscription sur nos registres? Pourquoi faut-il, dans certaines communes et à partir d'une certaine catégorie de professions, que ceux qui travaillent dans des organismes internationaux ou qui sont fonctionnaires — parfois fonctionnaires européens — ne soient pas systématiquement inclus dans les chiffres de la population?

Il est évident que ces habitants, parfois privilégiés, puisque certains bénéficient de revenus au-dessus de la moyenne, doivent être pris en considération. Ils profitent des services de la police, empruntent nos routes et fréquentent nos écoles de même que nos installations sportives. Pourquoi continue-t-on à ne pas les comptabiliser?

Je tiens à vous faire part d'un exemple précis: nous avons obtenu du ministre de l'Intérieur que soit effectué un relevé exact du nombre d'habitants dans ma commune. Très étonné de constater qu'on n'en avait absolument pas tenu compte dans le *Moniteur belge*, j'ai introduit une nouvelle demande. Dans ce cas particulier, le phénomène était limité à un certain nombre de fonctionnaires européens, mais beaucoup d'autres citoyens — originaires de nombreuses nations — vivent à Bruxelles et ne sont recensés d'aucune façon.

On prétend que la population bruxelloise est redescendue sous le million. Je conteste cette affirmation car j'estime qu'une cinquantaine de milliers de personnes vivent à Bruxelles et sont ou dispensées d'inscription ou échappent à tout contrôle de résidence. Il s'agit d'une anomalie qui pénalise évidemment les communes bruxelloises depuis de nombreuses années. Sur ce plan on peut, bien entendu, plus que jamais, faire appel à ce que sera demain la solidarité fédérale.

Le système est encore défavorable pour la Communauté française pour d'autres raisons et, entre autres, à cause du mode de calcul retenu pour le financement de l'enseignement francophone. La limitation à dix-huit ans de la population prise comme base de calcul de la dénatalité devient un facteur de pénalisation à Bruxelles et dans la Communauté française.

De plus, on refuse de tenir compte des caractéristiques structurelles de l'enseignement francophone, telles que l'importance de l'enseignement rénové, la proportion élevée d'écoles rurales et le grand nombre d'élèves immigrés, très concentrés dans certaines écoles et dans certaines sous-régions.

Du fait de ces lacunes, le financement de l'enseignement de la Communauté française sera demain très difficile. Les moyens transférés nous apparaissent insuffisants. Il aurait fallu qu'une correction soit apportée dès le début.

La réduction des moyens financiers pour l'enseignement en Communauté française est lourde de menaces de sous-développement pour l'avenir.

En effet, l'enseignement de qualité a besoin de moyens et un tel enseignement est indispensable à la croissance de la productivité et donc au maintien de la compétitivité, condition d'un taux de croissance suffisant, lequel est lui-même la condition de recettes fiscales suffisantes. Il me paraît important de souligner cet enchaînement.

En résumé, le système de financement mis en place est défavorable à Bruxelles, à la Communauté française et à la Wallonie, tout au moins pour les premières années, car les projections à dix ou vingt ans partant des hypothèses choisies par le gouvernement ne sont, à notre avis, pas fiables. Ce projet est, en quelque sorte, l'antinomie même d'un fédéralisme réel, équitable et solidaire, ce dernier adjectif étant souvent employé dans le projet.

La liberté que le projet accorde d'une main, il la reprend de l'autre. Je n'en veux pour preuve que les articles qui, en cours d'étude en commission, ont changé de numérotation et sont devenus les articles 9 et 49.

Le mécanisme prévu par l'article 9 nouveau enlève aux Régions leurs libertés fiscales par une sorte d'arrêté de pouvoirs spéciaux qui les prive de leur faculté de percevoir de manière autonome des centimes additionnels et cela au nom de la sauvegarde de l'unité monétaire et de l'union économique. Et pourtant, l'Union économique belgo-luxembourgeoise fonctionne

depuis plusieurs lustres et les deux partenaires ont toujours librement pratiqué la politique fiscale de leur choix.

Vient ensuite l'article 49 nouveau, inspiré presque entièrement de l'ancien article 46, qui par voie d'intervention autoritaire du gouvernement central, peut priver les Régions de leur liberté d'emprunter et qui donne à des experts, le droit de décider que les Régions et les Communautés exagèrent dans leurs intentions d'emprunter. Le gouvernement central sera certes l'arbitre, mais on peut alors sans peine imaginer à quelle tension communautaire on risque à nouveau d'aboutir, car ce mécanisme pourra une nouvelle fois brimer Bruxelles, la Communauté française et la Wallonie, dans la mesure où la Flandre, en raison du système organisé par le projet en discussion, ne sera pas amenée, elle, à contracter des emprunts.

Le système mis en place est donc générateur de nouveaux affrontements et le contraire d'un réel système fédéral. En effet, les Régions et les Communautés auront peu d'autonomie en matière de recettes, car ce qui leur est propre et laissé à leur initiative est de faible ampleur. Les impôts partagés et conjoints et toutes les limitations prévues dans leur modalité et toutes les possibilités de verrouillages, laissées à l'Etat central, les transformeront, en quelque sorte, en dotations, calculées différemment.

Mon parti réclame le fédéralisme depuis vingt-cinq ans, mais ne peut accepter celui auquel aboutit la réforme actuelle. Nous refusons cette législation hermétique, ces institutions opaques et peu compréhensibles. D'autres s'en sont expliqués, en termes similaires, sans compter que le pays subira à nouveau nombre de réformes institutionnelles après de nouvelles tensions communautaires.

C'est à prévoir non seulement pour la réalisation de la troisième phase de la réforme annoncée, mais encore en raison de la nécessité de corriger ce qui, dans les projets, apparaîtra comme étant imprécis, inexact ou approximatif. Il faudra donc, comme Pénélope, recommencer à tisser pour la énième fois une réforme institutionnelle.

Certes, les Communautés et les Régions ont des compétences et disposeront de 650 milliards, mais la répartition de cette enveloppe suscitera, j'en suis persuadé, de nouveaux conflits. Ceux-ci naîtront inévitablement quand une Région voudra augmenter ses centimes additionnels ou faire usage de sa faculté d'emprunter.

Il n'y aura donc ni véritable solidarité fédérale ni véritable autonomie fiscale et financière pour les Communautés et les Régions. De plus, les textes proposés sont tellement sybillins qu'ils en deviennent incompréhensibles pour le citoyen. Pour toutes ces raisons, nous ne pourrions pas voter ce projet. (*Applaudissements.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Van Thillo.

De heer Van Thillo. — Mijnheer de Voorzitter, ik wil in de eerste plaats de rapporteurs danken voor het feit dat zij over deze zeer moeilijke materie een bijzonder goed leesbaar verslag hebben uitgebracht.

Aan de hand van dit ontwerp van bijzondere wet poogt de regering een beslissende stap te doen in de omvorming van België tot een federale Staat.

De staatshervorming en de financiering van Gewesten en Gemeenschappen hebben plaats op een ogenblik dat ons land nog steeds kampt met een huizenhoge schuld. Het doorbreken van het zogenaamde rentesneeuwbal effect rond het midden van de jaren '90 geldt voor de regering als belangrijke doelstelling bij de sanering van de overheidsfinanciën.

Deze doelstelling is gelet op hetgeen in de vorige jaren door de andere regeringscoalitie werd gepresteerd, bescheiden en verschuift de oplossing naar een verdere toekomst.

Toch hangt de levensstandaard van onze bevolking op het einde van deze eeuw af van de begrotingspolitiek die nu wordt gevoerd.

Bij de studie van het ontwerp van bijzondere wet blijkt evenwel dat het vinden van een compromisoplossing « te allen

prijze» voorop heeft gestaan en de ermee verband houdende financiële gevolgen slechts bijkomstig hebben meegespeeld. Ik ontleed ze zeer kort.

Ten eerste, de eigen financiële verantwoordelijkheid van de Gewesten en de Gemeenschappen blijft beperkt. De overgedragen middelen bestaan slechts voor 5,9 pct. uit een eigen fiscaliteit voor de Gewesten en de Gemeenschappen.

Deze beperkte autonomie is dan nog niet verzekerd in de toekomst. Denken wij bijvoorbeeld aan het registratierecht op de overdracht van onroerende goederen waarvan het niet vaststaat of het tegen het einde van de overgangperiode geheel zal worden geristorneerd om zodoende definitief tot het domein van de exclusieve belastingen te behoren.

Beperkte financiële verantwoordelijkheid zal zeker geen aansporing betekenen voor de deelgebieden om zuinig met de middelen om te springen.

Ten tweede, de bijdrage van de Gewesten in de rijksschuld is beperkt. Voor de Gemeenschappen is zelfs in geen enkele bijdrage in de overheidsschuld voorzien. Op de totale middelenoverdracht die 648 miljard belooft, dragen de deelgebieden slechts 7,7 miljard bij in de financiering van dit tekort. Dit is dus maar 1,2 pct. van hun middelen, daar waar dit op het niveau van de nationale overheid iets meer dan 20,5 pct. bedraagt.

Aangezien men aan de Gewesten en de Gemeenschappen geen echte financiële autonomie heeft willen verlenen, heeft men dus ook hun bijdragen beperkt, wat niet strookt met de beginselen van waarachtige federalisering.

De deelgebieden mogen als het ware met een schone lei beginnen. Hierbij zal de verleiding groot zijn voor de deelgebieden die in het economisch en sociaal leven van hun regio een rol van betekenis willen spelen om daartoe via leningen meer middelen vrij te maken.

Ten derde, de techniek die gebruikt wordt ter vervanging van de middelen van dotaties, het Gemeentefonds en het Provinciefonds, waarbij voor het vaststellen van de theoretische opbrengst het hoogste gewestelijk percentage voor de drie Gewesten wordt toegepast, laat Wallonië toe zijn uitgavenbeleid te handhaven en verleent Vlaanderen en Brussel een surplus, alsof de nationale overheid zich in een situatie bevindt waarin zij geschenken kan uitdelen.

Ten vierde, ook de financiële middelen voor het onderwijs worden in de toekomst gekoppeld aan de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar, behorende tot de Gemeenschap waar de stijging het sterkst is of de daling het kleinst.

Waar er een keuze bestaat tussen een zuinig beleid of een beleid waarbij aan de bestaande behoeften helemaal wordt voldaan, is er steeds voor het laatste gekozen, met andere woorden de weg van de minste weerstand. De rekening daarvan zal in het volgende decennium worden gepresenteerd.

Ten vijfde, het aan de Gewesten en de Gemeenschappen toegewezen percentage van de opbrengst van de registratierechten op de overdracht van onroerende goederen, de verkeersbelasting op autovoertuigen en het kijk- en luistergeld is steeds ten minste gelijk aan het percentage dat in het voorgaande jaar werd toegewezen en kan bovendien bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden verhoogd. Het is onbegrijpelijk dat eens het percentage is verhoogd, het niet kan worden verlaagd wanneer de scheeftrekkingen die aanleiding gaven tot de verhoging opnieuw rechtgetrokken worden.

Vooraf wanneer de scheeftrekkingen regionaal zijn, worden nutteloze transfers overgemaakt naar de andere regio die er

geen nood aan heeft waardoor, hoe klein ook, een bijkomende verzwaring van de rijksschuld ontstaat.

Indien deze overdracht gepaard zou gaan met nieuwe regionale bevoegdheden, zou het mechanisme aanvaardbaar zijn, maar dit is niet het geval.

Ten zesde, de eigen leningsbevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen wordt — behalve voor de thesauriebehoeften — afhankelijk gemaakt van overleg tussen de Ministerraad en de Executieven, van goedkeuring van de minister van Financiën, van informatie- en meldingsplicht. Daarenboven kan na advies van een afdeling van de Hoge Raad van financiën, op voorstel van de minister van Financiën en bij een in Ministerraad overlegd besluit, voor een periode van ten hoogste 2 jaar de leningsmogelijkheid van een Gemeenschap of Gewest worden beperkt.

Deze verschillende mechanismen wijzen duidelijk op een onvoldragen manier van handelen.

Ter vrijwaring van de Economische en Monetaire Unie is het logisch en aangewezen dat de geplande uitgaven van leningen door de regio's aan de voorafgaande goedkeuring van de minister van Financiën worden onderworpen. Dergelijke goedkeuring dient dan wel definitief en onherroepelijk te zijn.

Enkel door een dergelijke werkwijze kan een regio een werkelijke investeringspolitiek voeren, terwijl de huidige regeling — waar men deze ook in het buitenland moge gevonden hebben — de centrale overheid toelaat *a posteriori* het financieel en economisch beleid van een deelgebied van de kaart te vegen.

Ten zevende en tenslotte valt te verwachten dat de welhaast doelbewust ontworpen complexiteit van deze wet, eveneens een nadelige invloed zal hebben op de financiële toestand van het land.

Complexiteit betekent onduidelijkheid en leidt tot wrijvingen. Op termijn betekent dit dat er opnieuw afwijkende interpretaties, en geschilpunten zullen ontstaan waarover zal moeten worden onderhandeld en opnieuw zal men de gemoederen sussen met extra middelen die niet beschikbaar zullen zijn.

De huidige staatshervorming is een erg onvolkomen poging om ons land beter bestuurbaar en leefbaar te maken.

Er is duidelijk gearzeld tussen het behoud van een unitair staatsbestel en het realiseren van een echte federale structuur.

Indien het waar is, zoals de Nationale Bank berekent, dat de rentesnieuwbal later zal worden beëindigd met deze hervorming, is dat een bewijs van overfinanciering. In het licht van 1992 strookt dit niet met mijn zienswijze van het *bonus pater familias*-principe. Het schrikbeeld van drie bijkomende rentesnieuwballen, dat wil zeggen naast deze van de nationale overheid, die van de drie Gewesten, kan wellicht een realiteit zijn voor de eeuwwisseling. (*Applaus.*)

De Voorzitter. — Ik stel voor onze werkzaamheden te onderbreken.

Je vous propose d'interrompre ici nos travaux. (*Assentiment.*)

De Senaat vergadert opnieuw morgen, vrijdag 13 januari 1989, te 10 uur.

Le Sénat se réunira demain, vendredi 13 janvier 1989, à 10 heures.

De vergadering is gesloten.

La séance est levée.

(*De vergadering wordt gesloten te 23 uur.*)

(*La séance est levée à 23 heures.*)

1256