

Sixième réforme de l'État : une grande complexité

Interview de Jean Faniel par Julien Winkel

On a l'impression que beaucoup de questions liées à la sixième réforme de l'État sont encore en *stand-by*. Les entités fédérées peinent-elles à prendre leurs nouvelles compétences en main ?

Jean Faniel : Il y a clairement du flottement. Je pense que l'on est sur une triple dimension. Une dimension institutionnelle, tout d'abord, liée à l'ampleur de la réforme, qui touche à énormément de domaines. Certaines des entités ont souhaité recevoir des compétences, d'autres moins. Mais de manière plus générale, l'attitude du côté francophone s'est parfois résumée à dire : « Nous n'étions pas demandeurs de recevoir des compétences, mais c'est ce qui est arrivé. » Et dans ce contexte, il faut donc quand même bien que Bruxelles ou la Région wallonne se saisissent de ces compétences et voient ce qu'elles vont en faire. Tout cela prend du temps. En Flandre, on était demandeur de compétences et on avait peut-être anticipé ce qu'on allait en faire.

Les francophones étaient mal préparés ?

La position francophone au cours des négociations s'est résumée à tenter de limiter les concessions faites aux Flamands et à demander un refinancement de Bruxelles. Quelqu'un comme Thierry Bodson, le secrétaire général de la FGTB wallonne, a souvent regretté le fait que la Région wallonne perde pas mal de temps. Et du temps précieux, puisque nous sommes dans une phase de transition entre le mécanisme de solidarité financière entre entités fédérées qu'on a connu et l'extinction de tout mécanisme de solidarité après 20 ans. Or cette phase de transition a débuté en 2012. Il ne reste donc déjà plus que 17 ans...

L'encéphalogramme est-il donc totalement plat ?

Non, à Bruxelles et en Wallonie, on avance. Mais on est dans une période où les choses sont assez discrètes. Si vous regardez le Parlement bruxellois, pas mal de ministres ont déposé des projets d'ordonnance qui sont dans la lignée des transferts de compétences. Ce qu'ils font dans bien des cas, c'est traduire des anciennes lois fédérales en ordonnances régionales. On est en train de mettre les choses à plat. Et en Communauté germanophone, certaines choses avancent vite parce que c'est une communauté où le débat paraît plus consensuel, avec moins de population, moins d'interlocuteurs. C'est la première entité fédérée à avoir établi un plan de route général sur ce qu'elle allait faire des allocations familiales.

Vous parliez de triple dimension pour expliquer la lenteur actuelle dans la mise en place des transferts. Après la dimension institutionnelle, quelles sont les deux autres ?

La deuxième dimension vient du fait que cette réforme de l'État se met en place sous cette législature-ci alors qu'elle a été pensée lors de la législature précédente. Et les cartes politiques ont été sensiblement rebattues entre ces deux moments : pour la première fois, il n'y a pas de parti participant à la fois au gouvernement fédéral et au gouvernement wallon. Même chose pour la Communauté française. On se trouve donc dans une situation où, en plus des questions institutionnelles, se mettent en place des débats politiques et idéologiques entre les niveaux de pouvoir. Ce qui freine les choses. La troisième dimension est budgétaire. Nous nous trouvons dans une période de rareté des ressources. La conséquence de cela est que pour faire fonctionner cette réforme, on se retrouve avec des administrations ayant subi des cures d'amaigrissement successives. La Région wallonne a hérité de compétences fiscales conséquentes, elle va devoir lever l'impôt de manière beaucoup plus importante. Or il faut avoir des experts pour tout ça. Mais on se trouve dans une situation où les moyens sont réduits.

Pour l'Autorité fédérale aussi, d'ailleurs...

Le SPF Finances avait plutôt une bonne réputation. On s'aperçoit aujourd'hui qu'avec les restrictions qui ont eu lieu, cette administration a beaucoup souffert. Il y a de moins en moins de moyens, de moyens humains, de capacités. Résultat des courses, on s'est retrouvé avec cette polémique en mars 2015 : le fédéral a communiqué certains chiffres concernant les moyens qui allaient être accordés aux Régions. Ceux-ci se sont révélés incorrects. Ce qu'on peut penser de cet épisode, c'est que ce SPF a de moins en moins de moyens pour faire tourner les simulateurs comme il faut. Les Régions ont quant à elles été contraintes de travailler pendant quatre mois – en juillet 2015, les chiffres ont été corrigés – sur des données qui étaient fausses.

D'un autre côté, on crée des organismes d'intérêt public (OIP) un peu partout. N'y a-t-il pas comme un paradoxe ?

La sixième réforme force les entités fédérées à revoir ce qu'elles font. Elle les pousse aussi à se pencher sur des matières qu'elles n'avaient pas prévu d'examiner aussi attentivement. Et elle leur donne l'opportunité de remettre pas mal de choses à plat avec plus de compétences et la possibilité de faire davantage glisser des moyens financiers et humains d'un secteur à un autre, y compris dans les administrations. Cela peut être un coup de pied au cul parce que cela oblige tous les gouvernements à regarder quelles sont leurs compétences et à envisager comment ils peuvent réorganiser tout cela.

Créer des OIP ne vous paraît donc pas problématique ?

Non, pas nécessairement. Mais en termes d'organisation de l'administration, cela va représenter des changements très importants. Il faut voir comment tout ça va être géré, mis en œuvre avec des visions très différentes entre le politique, le top de l'administration et les agents de rang inférieur qui ont bien souvent quelque chose à dire sur la manière dont on mène une réforme mais qui sont aussi souvent les derniers entendus. À ce niveau-là, on peut avoir quelques espoirs et quelques craintes. Je pense qu'il sera très difficile de dresser un bilan global de la manière dont ça va se passer.

À Bruxelles, on a beaucoup parlé de la Commission communautaire commune (COCOM). Cette commission presque moribonde s'est vu confier les allocations familiales. Est-elle capable de les gérer ?

Son budget a littéralement explosé suite à cette décision. Et les défis sont énormes. En même temps, on a eu l'impression qu'on ressuscitait la COCOM. On nous l'a vendu comme ça, en tout cas. Or l'architecture institutionnelle belge prévoyait de longue date que pour des questions concernant des institutions qui ne peuvent pas être distinguées d'un point de vue linguistique à Bruxelles, ou bien lorsqu'il est question de droits à prestation – ce qui est le cas des allocations familiales –, c'était la COCOM qui était l'entité toute désignée. De manière plus générale, on peut se dire que cette compétence sera peut-être mieux prise en charge à Bruxelles qu'ailleurs. Les allocations vont être le gros de ce que la COCOM ramasse, tandis qu'à la Communauté germanophone, en Wallonie ou bien en Flandre, on va récupérer des tas d'autres compétences et on y prêtera peut-être un peu moins d'attention.

Toute cette architecture de l'État ne commence-t-elle pas à devenir difficilement lisible ?

Je pense qu'avec la sixième réforme de l'État, il ne se trouve plus personne en mesure de tout maîtriser. Il ne doit plus y avoir de négociateur capable de tout comprendre, d'envisager toutes les implications dans tous les domaines abordés. L'exemple le plus frappant, ce sont encore les allocations familiales. Qui est compétent ? On a la COCOM à Bruxelles, la Communauté flamande pour la région de langue néerlandaise et la Communauté germanophone pour la région de langue allemande. En Wallonie, c'est la Communauté française qui est compétente. Or, elle s'empresse de refiler cette compétence à la Région wallonne en vertu des accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin. On ne peut donc pas parler de communautarisation puisqu'on est sur trois communautés plus la COCOM. Et qu'une des communautés s'empresse de refiler le machin à la Région. Notons aussi qu'en ce qui concerne la COCOM, il s'agit d'un transfert aux responsables politiques qui gèrent la Région bruxelloise. Le Collège réuni de la COCOM est composé des cinq ministres régionaux bruxellois. Et l'Assemblée réunie de la COCOM est composée des 89 élus bruxellois. Politiquement, c'est un transfert à ce qui équivaut à Bruxelles. Il s'agit en quelque sorte d'une régionalisation sous la casquette COCOM.

Hé ben...

Oui, on se retrouve dans une situation totalement asymétrique.

Devant ce constat, une septième réforme de l'État n'est-elle pas inéluctable ?

Je pense que beaucoup d'acteurs en sont convaincus. Pour ma part, c'est une conviction que j'ai depuis longtemps. Depuis 1970, on fait de la dentelle. On a partagé les compétences au gré des revendications et des réformes. Il y a beaucoup d'exceptions. Si vous prenez l'enseignement, tout le monde sait qu'il est communautarisé. Sauf qu'il y a trois exceptions : la pension, la reconnaissance des diplômes et l'âge de la scolarité obligatoire. Ça ne permet donc pas de faire tout ce qu'on veut. À terme, je pense que du côté flamand, mais aussi francophone, on va avoir des ministres qui vont s'apercevoir que pour mener certaines politiques, ils disposent de cette compétence, de cette compétence, de cette

compétence, mais pas de celle-là. On peut donc se dire qu'il y aura une septième réforme institutionnelle. Mais je ne mettrais pas ma tête à couper qu'il y aura une demande très vite, même du côté de la N-VA. Je pense qu'en Flandre, l'idée aujourd'hui est de se dire : on prend, on digère. Et on ne peut pas dire qu'on aura nécessairement une septième réforme d'ampleur. Si ma thèse de la dentelle tient, on peut avoir de petits ajustements.

La demande peut-elle venir du côté francophone? Le régionalisme en Wallonie et à Bruxelles va-t-il gagner en importance ?

Je n'ai pas cette impression, mais je pense que ça dépend des acteurs. Certains ministres sont peut-être moins convaincus de la nécessité d'être régionalistes mais doivent en même temps composer avec ce cadre qui s'impose à eux. À Bruxelles, par exemple, il y a eu beaucoup de compétences transférées. Il va y avoir la tentation de prendre cette autonomie. Le propre du fédéralisme est de permettre une évolution à géométrie de plus en plus variable d'une entité fédérée à une autre sur une même compétence.

Vous parlez de Bruxelles. A-t-elle bien tiré son épingle du jeu lors de cette sixième réforme de l'État ? Et les autres Régions ?

La Flandre y gagne, ne fût-ce que par la suppression du mécanisme de solidarité. En termes de compétences aussi. Ce qu'il faudra vérifier sur le moyen terme, c'est la manière dont Bruxelles s'en sort. Elle a été refinancée, cela a été voulu par les francophones. Je pense que Bruxelles peut tirer son épingle du jeu, elle va avoir davantage de moyens et d'air pour mener des politiques nouvelles. Au niveau de la Communauté française et de la Région wallonne par contre, on s'aperçoit bien que les projections financières sont difficiles. On prévoit un retour à l'équilibre budgétaire en 2017-2018 pour la Communauté française et en 2020, si tout va bien, pour la Région wallonne. Du côté germanophone, je pense qu'ils sortent gagnants parce qu'ils reçoivent plus de compétences, ce dont ils sont en général assez demandeurs.

La solidarité entre les entités fédérées est également amoindrie ?

À partir du moment où on passe à des budgets plus réduits parce qu'on est à un niveau de pouvoir inférieur, il y a forcément perte de solidarité. À partir du moment où les allocations familiales sont sorties de la sécurité sociale fédérale, il est clair qu'on ne se trouve plus dans un mécanisme de solidarité qui va d'Ostende à Arlon en passant par Bruxelles.

Cet article a été publié dans : *Alter Échos*, n° 410, 30 septembre 2015 sous le titre : « Jean Faniel : "Il ne se trouve plus personne en mesure de tout maîtriser" ».

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL (interviewé par Julien WINKEL), « Sixième réforme de l'État : une grande complexité », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 27 novembre 2015, www.crisp.be.