

La Commission communautaire française (COCOF), une institution fragilisée ?

Jean-Paul Nassaux

La sixième réforme de l'État a entraîné d'importants transferts de compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées, obligeant celles-ci à adapter leurs services de manière à pouvoir faire face à ces responsabilités nouvelles. Elle a également modifié le poids respectif des différentes institutions, notamment bruxelloises et francophones, ainsi que l'équilibre entre celles-ci. Cette *@analyse du CRISP en ligne* s'interroge sur les conséquences de cette évolution pour la Commission communautaire française.

Une institution importante dans une architecture complexe

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises¹ a créé, à côté de la Région de Bruxelles-Capitale, trois commissions communautaires : la Commission communautaire commune (COCOM), paritaire sur le plan linguistique, la Commission communautaire française (COCOF) et la Commission communautaire flamande (connue sous son sigle néerlandais VGC). On retrouve l'ensemble des parlementaires régionaux dans l'assemblée de la première, les élus régionaux francophones dans celle de la seconde et les élus régionaux néerlandophones dans celle de la troisième. Ces commissions disposent chacune d'un collège qui assure leur pouvoir exécutif.

La Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences attribuées aux Régions par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980², ainsi que les compétences d'Agglomération (essentiellement la propreté publique, la lutte contre l'incendie, ainsi que l'aide médicale urgente) et certaines compétences de l'ancienne province de Brabant. Les Commissions communautaires sont compétentes pour les matières personnalisables (santé et aide aux personnes)³ sur le territoire bilingue de Bruxelles : la COCOM est compétente tant pour ce qui vise directement les personnes que pour les institutions bicommunautaires ; la COCOF est compétente à l'égard des institutions relevant exclusivement de la Communauté française, la VGC à l'égard de celles qui relèvent exclusivement de la Communauté flamande.

¹ *Moniteur belge*, 14 janvier 1989.

² *Moniteur belge*, 15 août 1980.

³ Sur ces compétences, voir J. FANIEL, « Sixième réforme de l'État : enjeux pour les matières personnalisables », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 23 décembre 2015.

Une asymétrie entre les Commissions communautaires française et flamande résulte de la réforme institutionnelle de 1993 (accord de la Saint-Quentin), qui a permis à la Communauté française de transférer l'exercice d'un certain nombre de compétences à la Région wallonne et à la COCOF. De tels transferts n'ont pas été prévus du côté flamand. Le 1^{er} janvier 1994, la COCOF a hérité d'une grande partie de la politique de la santé et de l'aide sociale, du tourisme, de la promotion sociale, de la reconversion et du recyclage professionnels, des infrastructures sportives, de la gestion des bâtiments scolaires du réseau de la Communauté et du transport scolaire. Pour l'exercice de ces compétences (et uniquement de celles-là), la COCOF, qui ne disposait jusqu'alors que d'un pouvoir réglementaire, a reçu un pouvoir législatif : elle adopte des décrets ⁴.

La réforme de 1993 a donc considérablement renforcé la COCOF qui, à la différence de son homologue flamande, devenait un pouvoir souverain dans un certain nombre de matières. On pouvait sans conteste la considérer comme une pièce maîtresse dans le paysage institutionnel bruxellois. L'examen des budgets en témoigne. Ainsi, en termes de recettes, les budgets des différentes entités fédérées bruxelloises se présentaient de la façon suivante en 2010 : 2 269,2 millions d'euros pour la Région de Bruxelles-Capitale, 85,4 millions d'euros pour la COCOM, 350 millions d'euros pour la COCOF et 140,2 millions d'euros pour la VGC ⁵. La COCOF avançait donc très nettement les deux autres Commissions communautaires sur ce plan, cela alors que l'avenir de la COCOM paraissait sombre. En effet, dans sa note d'intention du 25 janvier 2008 présentée au groupe Octopus – créé par le gouvernement Verhofstadt III, au sein duquel devait se négocier une réforme de l'État –, le gouvernement bruxellois avait plaidé pour la suppression de cette institution et pour le transfert de ses compétences à la Région de Bruxelles-Capitale. Et c'est sur cette note Octopus que l'accord du gouvernement bruxellois de juillet 2009 prévoyait de se baser pour une réflexion institutionnelle associant les formations politiques représentées au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ⁶.

Un changement de logique

La dernière réforme de l'État a complètement inversé ce processus. En effet, lors des négociations qui aboutirent à l'accord institutionnel du 11 octobre 2011, le recours à la COCOM (tel qu'il était d'ailleurs prévu pour ce type de cas de figure) est apparu comme le moyen permettant de mettre tous les citoyens bruxellois sur un pied d'égalité en ce qui concerne les matières personnalisables impliquant un droit à prestation, telles les prestations familiales (allocations familiales, allocations de naissance et primes d'adoption). En confirmant l'attribution de cette compétence à la COCOM en ce qui concerne le territoire bruxellois et en ne la faisant pas exercer, par exemple, par les deux grandes Communautés, on a ainsi évité l'obligation pour les citoyens d'opter pour le régime proposé par l'une de celles-ci plutôt que par l'autre. En conséquence, un paquet substantiel de compétences a été attribué à la COCOM : les matières de santé et d'aide sociale transférées aux Communautés dans la mesure où, sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale, elles impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits

⁴ P. BLAISE, J. FANIEL, C. SÄGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, CRISP, 2014, p. 61.

⁵ B. BAYENET, G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 66, 151, 153 et 158.

⁶ J.-P. NASSAUX, « La Commission communautaire commune (COCOM) : vers une autre dimension », *Les analyses du CRISP en ligne*, 14 octobre 2013, www.crisp.be.

à une intervention ou à une allocation (en ce comprises les prestations familiales), ou lorsque sont concernées des institutions bicommunautaires ; le droit sanctionnel de la jeunesse ; le contrôle des films en vue de l'accès des mineurs aux salles de cinéma.

Le 19 septembre 2013, les présidents des quatre principaux partis francophones (CDH, Écolo, MR et PS) ont signé l'accord de la Sainte-Émilie. Celui-ci prévoit notamment que la COCOM exercera l'essentiel des compétences communautaires de santé et d'aide aux personnes à Bruxelles, en ce compris celles concernant des institutions jusque-là considérées comme francophones et relevant de ce fait de la COCOF. Dans cette logique, ces institutions agréées par la COCOF et concernées par les transferts de compétences dans ces matières ont été invitées à opérer un « basculement » vers la COCOM. Un principe de *statu quo* leur assure cependant, au-delà du transfert et à titre conservatoire ou permanent, la préservation des agréments et financements acquis⁷.

Ces changements se répercutent sur le plan budgétaire. Le budget initial des voies et moyens de la COCOM s'est établi en 2015 à près de 1 172 millions d'euros. Le basculement vers la COCOM d'institutions qui dépendaient auparavant de la COCOF a induit pour cette dernière une diminution de 94,5 millions d'euros par rapport à son budget initial de 2015, ramenant ses recettes ajustées à 432,6 millions d'euros⁸.

Une institution menacée ?

L'aspiration vers la COCOM d'une partie importante des compétences exercées par la COCOF a fragilisé celle-ci. Au point qu'il n'est pas déraisonnable de se poser désormais la question de sa pérennité. Certes, aujourd'hui, la COCOF demeure « une institution au cœur des besoins des Bruxellois francophones », pour reprendre l'expression de sa ministre-présidente, Fadila Laanan (PS)⁹. Et elle conserve un champ d'action non négligeable dans des domaines tels que la formation professionnelle, l'aide aux personnes handicapées, l'aide à domicile, l'accueil de la petite enfance ou encore l'accueil des primo-arrivants.

La COCOF se trouve cependant soumise à une certaine pression. « Le travail le plus dur que va avoir à fournir ce gouvernement, c'est l'atterrissage de la réforme de l'État », a prévenu Catherine Moureaux, la présidente du groupe PS à l'Assemblée de la COCOF (communément appelée Parlement francophone bruxellois). Selon elle, « de ce travail dépend l'avenir de la Commission communautaire française et l'avenir de pans entiers de services proposés dans notre langue et sur notre territoire aujourd'hui »¹⁰. Or des voix se font déjà entendre pour aller plus avant dans le sens d'une gestion bicommunautaire et commune à Bruxelles. Telle est la position d'Écolo, dont le président du groupe, Alain Maron, regrette que le basculement d'institutions vers le secteur bicommunautaire n'ait pas été d'une plus grande ampleur. « Notre proposition était simple », précise-t-il,

⁷ Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française), *Compte rendu*, CR 2, 20 juillet 2014, p. 3.

⁸ Une partie de l'augmentation du budget de 2015 par rapport à 2010 s'explique par l'augmentation de la dotation fédérale à la COCOF suite au refinancement de Bruxelles issu de la dernière réforme de l'État. Cette dotation est ainsi passée de 24,479 millions en 2010 à 62,373 millions en 2015.

⁹ Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française), *Compte rendu*, CR 2, 20 juillet 2014, p. 3.

¹⁰ Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française), *Compte rendu*, CR 8, 19 décembre 2014, p. 8.

« profiter de la sixième réforme de l'État et des possibilités offertes par cette dernière et par l'accord de la Sainte-Émilie pour transférer un maximum de structures sociales et de la santé, voire leur totalité, à la Commission communautaire commune »¹¹. La mise en question du rôle de la COCOF se lit assez clairement dans ce discours : estimant que la COCOF est devenue « le Petit Poucet », et mettant en évidence la diminution du nombre de locuteurs francophones à Bruxelles du fait de l'internationalisation de la ville, A. Maron rappelle que la vision institutionnelle d'Écolo « consiste à supprimer les tranches de lasagne qui font peu sens par rapport aux enjeux auxquels Bruxelles est confrontée et qui sont incompris par la population »¹². On notera une certaine proximité de l'approche d'Écolo avec les idées défendues par un courant de la société civile bruxelloise que nous avons dénommé le « nouveau mouvement bruxellois »¹³. Ce mouvement, initiateur d'appels et de manifestes ainsi que des États généraux de Bruxelles (tenus de novembre 2008 à avril 2009), prône en effet une refondation des institutions bruxelloises, avec notamment pour perspective l'effacement du secteur unicomunautaire à Bruxelles. Les FDF (aujourd'hui Défi), qui n'ont pas signé les accords de la Sainte-Émilie et qui sont attachés au maintien de l'institution unicomunautaire bruxelloise, ne s'y trompent guère : « Se profile là la question de l'existence même de la Commission communautaire française », relève la députée Caroline Persoons¹⁴.

Malgré l'efficacité reconnue des services rendus à la population par le tissu associatif situé dans sa sphère de compétences ainsi que son rôle dans le délicat équilibre institutionnel bruxellois, la COCOF se trouve donc mise sur la sellette. Une conjonction d'arguments à charge s'opère : plusieurs indices témoignent d'une affirmation d'une identité bruxelloise aux dépens des identités francophone et flamande ; il paraît nécessaire de rationaliser et de rendre plus lisibles les institutions par le citoyen ; la COCOF se trouve dans un carcan budgétaire.

Les identités régionales devant l'identité francophone ?

L'accentuation de la contestation du maintien de la COCOF est donc prévisible. Elle n'est pas le seul cas, à l'heure actuelle, de montée en puissance des identités régionales susceptible de fragiliser l'identité francophone. Si ce constat s'applique au cas bruxellois et à l'institution qui l'incarne, la COCOF, il semble également concerner la Communauté française, c'est-à-dire l'institution censée assurer le lien entre francophones wallons et bruxellois – précisément rebaptisée Fédération Wallonie-Bruxelles depuis le 25 mai 2011 pour souligner ce rôle de trait d'union, mais aussi l'importance des deux identités régionales. En effet, la Communauté française se trouve à nouveau secouée par les offensives régionalistes wallonnes¹⁵.

¹¹ Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française), *Compte rendu*, CR 6, 21 novembre 2014, p. 6.

¹² Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française), *Compte rendu*, CR 22, 30 octobre 2015, p. 17.

¹³ Cf. J.-P. NASSAUX, « Le nouveau mouvement bruxellois », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2103-2104, 2011.

¹⁴ Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française), *Compte rendu*, CR 6, 21 novembre 2014, p. 13.

¹⁵ Sur le fond de ce débat, voir S. TOUSSAINT, « Ne dites plus "Communauté française" ! Quoique... », *Les analyses du CRISP en ligne*, 7 octobre 2013, www.crisp.be et J.-P. NASSAUX, « Communauté française : les raisons d'un procès », *Politique, revue de débats*, n° 84, mars-avril 2014, p. 44-47.

Alors que de telles offensives provenaient généralement du monde socialiste, qu'il s'agisse des rangs politiques ou syndicaux, une nouvelle salve a d'abord été tirée par des élus du MR. Dans une carte blanche publiée dans *Le Soir* du 18 septembre 2015, les députés wallons Pierre-Yves Jeholet, président de groupe, et Jean-Luc Crucke se prononçaient pour l'organisation de la Belgique sur la base de « quatre Régions fortes » et pour un affaiblissement du pouvoir des Communautés, évoquant même « la disparition du gouvernement et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles au bout de la logique ». Dans *La Libre Belgique*, le journaliste Stéphane Tassin pouvait dès lors assez logiquement se demander si le régionalisme wallon changeait de camp¹⁶. Une réponse négative a été apportée un mois plus tard par les députés socialistes wallons Christophe Collignon, président du groupe PS au Parlement wallon, Pierre-Yves Dermagne et Nicolas Martin¹⁷, qui ont eux aussi plaidé pour la régionalisation des compétences de la Communauté française. Quelque temps plus tard, le ministre-président wallon, Paul Magnette (PS), se prononçait pour la régionalisation de certaines compétences de la Communauté française, sans toutefois aller aussi loin, à ce stade, que ses trois coreligionnaires¹⁸. Auparavant, le secrétaire général de l'Interrégionale wallonne de la FGTB, Thierry Bodson, avait rappelé sa position visant à la suppression de la Communauté française¹⁹. Cette revendication de suppression est donc bien présente aujourd'hui au sein des deux principaux partis francophones, le PS et le MR, ainsi que dans une partie du monde social.

La question n'est toutefois pas tranchée. Des poids lourds d'autres partis se sont exprimés pour refuser la régionalisation de l'enseignement et de la culture, tels Joëlle Milquet, vice-présidente (CDH) du gouvernement de la Communauté française²⁰, les présidents de groupe CDH au Parlement wallon (Dimitri Fourny), au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (Benoît Cerexhe) et au Parlement de la Communauté française (Marie-Martine Schyns)²¹, Christos Doulkeridis (Écolo), ancien président de l'Assemblée et ancien ministre-président du Collège de la COCOF²², et Olivier Maingain, président de Défi²³. Au PS et au MR, si, à ce stade, les présidents Elio Di Rupo et Olivier Chastel sont restés assez discrets sur le sujet, d'autres personnalités ont clairement pris parti en faveur de la Communauté française, tels les socialistes Philippe Courard²⁴ et Rudy Demotte²⁵, respectivement président du Parlement et ministre-président de celle-ci, ou les réformateurs Françoise Bertieaux, présidente du groupe MR au Parlement de la Communauté française, et Jean-Paul Wahl²⁶.

Il n'en reste pas moins que les adversaires de la Communauté française ne désarmeront pas. « La simultanéité des offensives et la puissance de feu des deux principaux partis

¹⁶ *La Libre Belgique*, 26 septembre 2015.

¹⁷ *La Libre Belgique*, 21 octobre 2015.

¹⁸ *La Libre Belgique*, 21 décembre 2015.

¹⁹ *Le Soir*, 9 novembre 2015.

²⁰ *La Libre Belgique*, 22 octobre 2015.

²¹ *Le Soir*, 9 janvier 2016.

²² *Le Soir*, 10 novembre 2015.

²³ *La Libre Belgique*, 6 janvier 2016. Olivier Maingain avait par ailleurs signé une carte blanche dans *Le Soir* du 25 septembre 2015 avec d'autres personnalités de son parti (Caroline Persoons, Hugues Lannoy et Christian Van Eyken, soit une Bruxelloise, un Wallon et un élu de la périphérie bruxelloise) où une prise de position déterminée en faveur de la Fédération Wallonie-Bruxelles (soit la Communauté française) s'accompagnait d'une proposition de consultation populaire sur l'avenir de cette institution.

²⁴ *Le Soir*, 24 septembre 2015.

²⁵ *Le Soir*, 10 décembre 2015.

²⁶ *Le Soir*, 23 octobre 2015.

francophones d'où sont venues les attaques font craindre le pire », note le journaliste Pierre Havaux, du *Vif/L'Express*, pour qui la « brusque poussée de fièvre régionaliste chez les libéraux et les socialistes wallons » a placé la Communauté française « en alerte 3 : la menace reste “possible et vraisemblable” »²⁷.

Quelle est l'institution la plus menacée ?

Assez paradoxalement, la menace qui pèse sur la Communauté française pourrait renforcer la position de la COCOF. Dans l'hypothèse où la première serait finalement supprimée ou amputée de ses compétences essentielles, la seconde pourrait constituer un plan B pour les Bruxellois francophones. En effet, se poserait alors la question de l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles du côté francophone. Lorsqu'une telle question a été posée en 1993, dans le cadre de la négociation intrafrancophone visant à permettre à la Communauté française de transférer l'exercice de compétences à d'autres entités, la COCOF a été considérée comme l'institution la plus appropriée pour les exercer à Bruxelles et elle a par conséquent été dotée du pouvoir décrétoire. Il serait donc logique que de nouveaux transferts en provenance de la Communauté française suivent la même voie. *A contrario*, compte tenu du statut bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale et de la COCOM, ainsi que du refus flamand de renoncer à l'intervention de la Communauté flamande en région bruxelloise, il ne serait guère envisageable de transférer à la Région ou à la COCOM ces compétences ne concernant que des institutions francophones. Une telle option nécessiterait une réforme fédérale, serait génératrice de déséquilibre et pourrait instaurer des exigences de bilinguisme dans des activités où elles n'auraient pas lieu d'être. En outre, si l'on constate un accroissement des échanges et collaborations des milieux culturels bruxellois par-delà les barrières linguistiques, il est difficile de contester le lien entre langue et culture²⁸. Il semble de ce fait légitime que les francophones de Bruxelles disposent de leur propre institution pour exercer les compétences d'enseignement et de culture. La COCOF serait alors amenée, sur le plan bruxellois, à développer les nécessaires synergies avec des interlocuteurs régionaux et flamands et constituerait, sur le plan francophone, un partenaire adéquat de la Région wallonne pour gérer en commun ce qui devrait l'être (comme, par exemple, la RTBF ou les programmes d'enseignement).

La persistance d'une remise en cause de l'existence de la Communauté française constitue en soi un sujet d'importance pour les francophones dans leur ensemble. À Bruxelles, elle doit en outre être prise en compte dans la réflexion sur l'avenir de la COCOF. Alors qu'on envisageait sa disparition, la COCOM a été revigorée suite à une réforme fédérale. On ne peut exclure que, de la même manière, la COCOF le soit un jour par une nouvelle réforme intrafrancophone.

Pour citer cet article : Jean-Paul NASSAUX, « La Commission communautaire française (COCOF), une institution fragilisée ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 19 janvier 2016, www.crisp.be.

²⁷ *Le Vif/L'Express*, 25 décembre 2015.

²⁸ Rappelons néanmoins que la sixième réforme de l'État a attribué une compétence culturelle à la Région bruxelloise pour soutenir des actions bilingues, telle la Zinneke Parade.