

La réforme de l'Etat est invisible. Pour quelque temps encore

- ▶ Depuis le 1^{er} janvier 2015, les Régions ont hérité de compétences majeures.
- ▶ En théorie. Car, dans les faits, le fédéral assure encore le service.
- ▶ La mise en œuvre des transferts s'avère en effet être un travail de titan.

Nouvel épisode dans le conflit Etat fédéral/entités fédérées. Il porte sur le saut d'index, non plus des loyers (cf. un des épisodes précédents) mais des allocations familiales. « *Il n'appartient plus au gouvernement fédéral d'intervenir, c'est une compétence qui a été transférée* », souligne Maxime Prévot, ministre wallon (CDH) de l'Action sociale. Enième polémique en vue autour de la réforme de l'Etat... Au cabinet de la ministre des Affaires sociales, dont dépend encore Famifed (qui gère les allocations familiales), on renvoie au cabinet de Kris Peeters, en charge du contrôle des prix et, à ce titre, de l'indexation. Verdict sans appel du vice-Premier CD&V, qui se veut pourtant le visage social du gouvernement : « *oui, on applique le saut d'index aux allocations familiales, c'est notre compétence. Libre aux Régions de le compenser* ». Le gouvernement wallon ne l'entend pas de cette oreille. « *Ce sont de nouveau les plus faibles que l'on vise, dénonce Maxime Prévot. L'impact de cette mesure serait en moyenne de 6,25 euros par mois pour un couple ayant des enfants de 6 et 12 ans, et de 8,21 euros par mois pour une famille monoparentale avec enfants de ces âges.* »

Par-delà les divergences idéologiques, ce nouveau conflit entre niveaux de pouvoir illustre l'une des difficultés nées de la sixième réforme de l'Etat : l'incertitude quant à l'entité (fédéral, Région,

Communauté) exerçant désormais la compétence. Faut-il rappeler que, pour le saut d'index sur les loyers, le Premier ministre a demandé une étude juridique afin de trancher le différend ? La faute à l'accord papillon, trop peu précis ? L'effet pervers, plutôt, de l'éclatement des compétences. Pour nombre de matières, on ne transfère pas des blocs homogènes, mais seulement certains pans des politiques fédérales ; c'est singulièrement le cas en emploi, en soins de santé et en aide aux personnes.

Les premiers signes tangibles de la régionalisation, ce sera pour 2016, voire 2017, 2018, 2019...

Ce n'est pas la seule difficulté des transferts, loin s'en faut. Pour l'heure, les administrations fédérales et régionales, les cabinets ministériels consacrent un temps et une énergie considérables... à simplement essayer de mettre en œuvre les accords institutionnels. On parle donc déménagement de personnel, compatibilité des programmes informatiques, transpositions de textes de loi. Un travail de titan qui est très, très loin d'être abouti. Voilà qui reporte les premiers signes tangibles de la régionalisation (l'impulsion, par chaque Région ou Communauté, de nouvelles politiques, en phase avec ses spécificités) à 2016, voire 2017, 2018, 2019... ■

VÉRONIQUE LAMQUIN

MODE D'EMPLOI

Vingt milliards transférés

Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'Etat fédéral pèse moins que les entités fédérées, en termes budgétaires. C'est qu'à cette date, une série de compétences ont basculé vers les entités fédérées (Régions ou Communautés, selon les cas). La sixième réforme de l'Etat transfère trois gros budgets : des compétences supplémentaires en matière d'emploi (titres-services, groupes-cibles, contrôle de la disponibilité des chômeurs) ; les allocations familiales ; des pans des soins de santé et de l'aide aux personnes (maisons de repos, première ligne, aide aux personnes âgées...). Au passage, ce ne sont pas moins de 15 % du budget de la Sécurité sociale qui sont transférés. D'autres compétences, moins importantes en termes budgétaires, ont également basculé, comme les maisons de justice, le contrôle des films, certains éléments de mobilité et de logement, ou encore le bien-être animal. Enfin, les Régions ont désormais une autonomie fiscale : elles percevront dorénavant un quart de l'impôt.

V. LA.

1. C'est très complexe

C'est une réforme atypique, extrêmement complexe, avoue Chris Sebrechts, directeur général à l'Onem, qui en a pourtant vu d'autres. *On ne parle pas, en emploi, de fermer une administration fédérale et de transférer les agents, les bureaux, les ordinateurs. Ici, on ne transfère rien à 100 %, les matières sont partagées entre niveaux de pouvoir, c'est ça qui est difficile. Et les politiques sont très compliquées : on a parfois des centaines de pages d'instructions.* »

Ce qui est vrai en matière d'emploi l'est au moins autant en soins de santé et d'aide aux personnes. Et là, le défi pour les entités fédérées est colossal puisqu'elles doivent, dans les faits, mettre sur pied une Sécurité sociale régionale qui n'ose dire son nom. Ce sont les fameux OIP (organismes d'intérêt public) que la Wallonie et Bruxelles doivent constituer. Ce négociateur wallon de premier plan, en off, ne tourne pas autour du pot : *« il n'y a, pour l'instant, pas assez de personnes, dans les cabinets régionaux, qui ont la compétence pour ça. »* Ri De Ridder, directeur général du service des soins de santé de l'Inami, for-

mule les choses plus pudiquement. *« Nous donnons des formations aux administrations des Communautés et Régions. Nous devons par exemple leur apprendre à calculer les interventions de la Sécu pour les maisons de repos. Cela repose sur un programme informatique extrêmement compliqué. »*

On touche là au cœur d'un problème majeur auxquels sont confrontées, pour l'heure, les Régions. *« Les négociateurs n'ont pas assez pensé à une série de conséquences pratiques et concrètes, soupire-t-on dans un cabinet régional. Par exemple,*

les administrations fédérales qui avaient senti le vent ont tout simplement renoncé aux investissements informatiques. Autrement dit, même si on voulait prendre les compétences demain, on ne peut pas. Il y a des développements ICT considérables à lancer. Ce qui a un coût gigantesque, qui a été complètement sous-estimé. » Jean Hermesse (Mutualité chrétienne) confirme par l'exemple. *« L'aide aux personnes âgées devait être transférée au 1^{er} janvier 2016. On s'est rendu compte que le programme informatique fédéral ne fonc-*

tionne plus, est trop cher à entretenir. Il en faut un nouveau qui ne sera pas disponible, au plus tôt, avant 2017. » *« L'Onem n'a plus fait d'upgrade de la plateforme pour le contrôle de la disponibilité des chômeurs depuis 2011 »,* relève encore ce spécialiste régional de l'emploi.

Par-delà ces difficultés techniques se pose la question de l'expertise. Pour la transférer, des fonctionnaires fédéraux migreront vers les Régions. *« Cela ne va pas tout résoudre, explique Ri De Ridder. L'Inami va perdre 3,6 milliards de compétences et 18 agents. Parfois, un dossier est maîtrisé par une seule personne, je ne vais pas la couper en trois »* Ils ne seront par ailleurs transférés que lorsque les politiques seront vraiment exercées par les entités fédérées. En 2018, donc, pour l'Inami. A l'Onem, a priori, personne ne bouge avant 2016. C'est que, pour toutes ces compétences, le fédéral doit assumer la transition (lire ci-contre). Les entités fédérées doivent donc se débrouiller. Alors qu'elles doivent, pour l'heure, assumer tout le travail préparatoire, en ce compris la transposition législative. ■

V.La.

2. Il faut se concerter entre entités

Certains voient ça très positivement. *« L'un des principaux effets de la réforme de l'Etat, c'est que les liens entre les différentes administrations du pays se sont renforcés. On travaille dans une grande atmosphère de collaboration »,* souligne Ri De Ridder (Inami). D'autres ne manquent pas d'ironiser. *« On frise l'absurdité, explique ce responsable d'un cabinet ministériel wallon. On a voulu transférer des compétences pour que chacun puisse être maître chez lui. Et la première chose qu'on doit faire, pour que cela fonctionne, c'est s'entendre et signer des accords de coopération. »* Un de ses homologues bruxellois confirme, ajoutant une difficulté supplémentaire. *« Tout le monde fait comme si c'était toujours comme avant, avec le fédéral qui pilote. Mais on n'est plus comme avant. Le fédéral n'a plus à piloter. Les Régions doivent s'en-*

tendre. » Sans que rien n'ait été prévu, en matière de procédure. *« Cela se fait donc au petit bonheur la chance, poursuit le Bruxellois. Quand une Région est demandeuse qu'un dossier avance, elle se démène pour essayer de faire avancer les choses. Mais sans garantie de résultat. »* Exemple avec les titres-services : le protocole d'accord – un cadre et des principes généraux – sur un régime transitoire (pour la seule année 2015 !) est en négociation depuis mi-novembre, il vient seulement d'être adopté par la Flandre et Bruxelles, pas encore par la Wallonie. Et il reste à négocier l'accord de coopération proprement dit.

Or, selon un relevé mis à jour par les négociateurs de l'accord institutionnel, celui-ci requiert, au minimum, onze accords de coopération obligatoires, quinze facultatifs (mais vive-

ment conseillés). Certains d'entre eux supposent des négociations à huit (!) : les 3 Régions, les 3 Communautés, la Cocom et le fédéral. S'y ajoutent les dizaines d'autres accords, dont la nécessité s'impose maintenant, au fil des discussions concrètes sur les transferts. *« Nous nous sommes par exemple rendu compte récemment que nous devions conclure un accord avec la Communauté française pour la vaccination des enfants à Bruxelles »,* explique ce responsable des matières santé à la Région bruxelloise. *« Et nous, en plus, pour certaines compétences, nous devons organiser des transferts vers la Communauté germanophone, soupire ce responsable wallon. Peu importe que cela concerne 3 dossiers ou 100.000, le travail est le même. »* ■

V.La.

3. Cela va prendre du temps

Pour l'instant, seules les compétences « mineures » ont été effectivement transférées. Tel le bien-être animal ou la sécurité routière. Mais les gros paquets de compétences (soins de santé, emploi, allocations familiales) sont toujours aux mains du fédéral, qui assure la transition et, donc, la continuité du service aux citoyens. Un « intérim » soigneusement codifié.

Ainsi a-t-il été prévu que l'Onem fasse le travail aussi longtemps que les Régions ne sont pas prêtes. « Et pour l'instant, aucune d'entre elles n'a encore repris la moindre matière », confirme Chris Sebrechts, directeur général. Il se murmure que la Flandre pourrait prendre le contrôle des chômeurs en juillet. Mais, tant dans l'institution fédérale que dans les Régions wallonne et bruxelloise, on vise « au plus tôt » le 1^{er} janvier 2016 pour que le Forem et Actiris prennent, concrètement, le relais. D'ici là ? Les Régions confient leurs budgets à l'Onem, qu'elles rétribuent par ailleurs pour services rendus (la facture s'élève à 52 millions pour l'année 2015). Quid si elles veulent, comme elles en ont la possibilité, déjà modifier la législation qu'applique encore l'Onem ? « Si ce sont de gros changements, nous facturons le travail, explique Hugo Boonaert, directeur des services financiers à l'Onem. On a un système de calcul

du prix de revient, avec les heures de travail, les pareille volonté pour l'année 2016. Ce n'est programmes informatiques... » En pratique,

aucun changement n'a encore été demandé... changement. D'autant que Famifed impose à

A l'Inami, on estime que le gros des transferts toute entité réclamant une évolution fondatrice aura lieu au 1^{er} janvier 2018, tant pour les polimentale de convaincre les autres de faire pareil. tiques que pour le personnel qui les exécute. Bref, il faudra du temps avant que les Régions « Un délai raisonnable, peut-être même un peu long » « récupèrent » les compétences, et « juste », estime-t-on au fédéral ; les Régions puissent imprimer leurs propres accents. Pas Communautés ne le contredisent pas. D'ici là avant 2017, 2018 voire 2019, confirment nos institutions. L'Inami veille même, dans tout court-était de donner aux Régions la capacité de rier adressé à un citoyen, d'apposer le logo de la Région ou de la Communauté ad hoc, et la signature du ministre concerné ! Ici aussi, les changements législatifs sont théoriquement autant plus grande que, pour l'heure, tous le possibles. « Mais si chaque entité se met à vou-

soulignent, l'énergie est consacrée à la « tuyauterie ». Maxime Prévot fait contre mauvaise cile à gérer. Et, jusqu'ici, nous n'avons pas reçu fortune bon cœur : « Cela nous laisse du temps la moindre demande », souligne Ri De Ridder. pour réfléchir. » « A priori, le résultat sera

Chez Famifed, le délai est encore plus long d'avoir des politiques plus performantes, es- les Communautés ont jusque fin... 2019 poutime ce responsable d'une administration ré- s'emparer de la compétence. « Chaque entité régionale. Le prix à payer, ce sont des mois de tra- décide du moment où elle prend la main, sou-veil » Thierry Bodson (FGBT wallonne), ligne Pascal Megal, directrice de la communi-conclut : « Le rythme actuel n'est pas condam- cation. Mais elle doit prévenir neuf mois à l'avance. Ce qui l'est, c'est le temps perdu avant. l'avance, et le départ ne peut s'effectuer qu'au 1^{er} On est partis bien trop tard. » ■

janvier. » A ce stade, personne n'a manifesté

V. La.

Hermesse « On essaie d'éviter la régression »

ENTRETIEN

Les mutuelles sont en première ligne de la réforme de l'Etat, dans ses volets soins de santé et aide aux personnes. Jean Hermesse, secrétaire général de la Mutualité chrétienne, ne cache pas son inquiétude.

Jusqu'ici, la réforme de l'Etat n'a pas de conséquence très visible pour les Belges...

C'est le moins qu'on puisse dire : on ne voit pas grand-chose. Pour l'instant, on veille juste à assurer la continuité des services aux citoyens, grâce aux institutions fédérales. Tout continue donc comme avant.

Tout va pour le mieux alors ?

J'espère que personne, dans ce pays, ne croit que la 6^e réforme de l'Etat va simplifier la vie des citoyens ou des administrations. Au contraire ! Je regrette vraiment que l'on doive passer autant de temps à de la tuyauterie institutionnelle ! Pendant ce temps, on ne fait pas de politique de santé.

Vous n'exagérez pas un peu ?

Non ! Plus personne ne se penche, dans ce pays, sur le futur des politiques de santé. La mise en œuvre des transferts est tellement

compliquée que tout le monde se concentre sur un seul objectif : ne pas casser l'outil. Sincèrement, cette réforme ne sera une plus-value pour personne. On va juste essayer d'éviter que ce soit une régression, mais on n'est pas sûrs d'y arriver.

Pourquoi ?

Ne serait-ce que parce que les budgets prévus dans les textes ne permettront pas de faire face aux défis, singulièrement celui du vieillissement. Dans les trois Régions, il y a des besoins de maisons de repos mais on ne pourra pas en ouvrir de nouvelles. Le Centre fédéral d'expertise estime qu'il faudrait ouvrir une maison de repos et de soins toutes les deux semaines. Pour vous donner un exemple, si on avait appliqué les normes de croissance prévues dans la réforme de l'Etat sur la période 2003-2013, il aurait manqué 500 millions. Et ce, sans effet du vieillissement puisqu'il ne se fera véritablement sentir qu'à partir de 2025. Mais, sur le plan budgétaire, on y verra plus clair à la fin de l'année, lorsqu'on pourra voir, entité par entité, si la dotation fédérale est insuffisante. Aujourd'hui, per-

sonne ne voit clair sur l'écart entre le budget alloué et les besoins.

Reparlons de tuyauterie, puisque c'est ce qui vous occupe... Les Régions doivent en fait chacune organiser un embryon de Sécu.

Oui, et le principe, en Wallonie et à Bruxelles, est acquis que les différents acteurs qui cogèrent la Sécurité sociale au fédéral (NDLR : les mutuelles, les prestataires de soins...) soient également associés à la gestion des matières transférées. La Wallonie va créer une seule institution, à Bruxelles, c'est un peu plus compliqué. Une chose est claire : il faudra des lieux de concertation entre entités fédérées, mais aussi entre elles et le fédéral ! Et gare au risque de créer des usines à gaz.

Bref, ce n'est pas demain que les entités fédérées vont donner de nouvelles impulsions en matière de soins de santé ?

Ah non ! C'est bien simple, nulle part, on ne sera opérationnel avant 2016, au niveau des structures à créer. Et puis, il faudra transférer les fonctionnaires et transposer la législa-

tion. A cet égard, tout le monde va partir des législations fédérales existantes. Pour l'instant, l'Inami prend des décisions selon des critères fédéraux, et elle les soumet pour accord aux Régions.

Mais rien de fondamental ?

Si, au fédéral, qui garde des compétences très importantes. Là, ils peuvent développer une vision. Mais, en Régions, on n'en est pas là. On en est à "mais comment va-t-on gérer tout ça". Je crains donc, très concrètement, qu'il y ait, dans notre pays, plusieurs années de parenthèse pour notre capacité à définir et

mettre en œuvre des politiques nouvelles. Et ce d'autant qu'il faudra désormais davantage qu'une coordination, mais vraiment une entente et des accords entre Régions et fédéral. Quand je vois le temps, l'énergie et la créativité qu'on perd pour faire de la plomberie institutionnelle, au lieu de développer une vision. Tout ça pour résoudre des problèmes qui

n'existaient pas, que nous avons nous-mêmes créés.

En résumé, vous êtes inquiet ?

Oui ! Ce n'est pas faute d'avoir dit, pendant les négociations, que la mise en œuvre des transferts serait très compliquée. Le citoyen ne comprendra rien mais même les politiques ne comprennent pas tous. On est en train de miner la démocratie parce que in fine, ce sont les technocrates qui vont tout décider parce que le système devient de plus en plus complexe. Ce n'est pas bon pour la démocratie. ■

Propos recueillis par
V.La.

COMPLEXITÉ

Dans chaque dossier, des cas très concrets à régler

Lorsque les règles étaient fédérales, elles s'appliquaient à tous les Belges, peu importe qu'ils soient francophones, néerlandophones ou germanophones, qu'ils habitent en Wallonie, à Bruxelles ou en Flandre. Aujourd'hui, pour toutes les matières régionalisées ou communautarisées, la question se pose, pour chaque dossier, du régime linguistique, ou du lieu de résidence du citoyen. Jusque-là, c'est encore relativement simple. Mais, très vite, se posent une série de problèmes concrets, qui ne pourront se résoudre que par une entente entre entités fédérées, scellée par un accord de coopération. Quelques exemples parmi d'autres...

Titres-services. Au 1^{er} janvier 2016, chaque Région organisera son propre système. Première conséquence : il y aura peut-être trois sortes de titres-services. Rien ne dit, par exemple, que Sodexo restera la société émettrice dans les trois entités. Pas grave ? Non. Sauf qu'il faut alors décider ce qu'on fait pour un Bruxellois qui recourt à une société flamande de titres-services, laquelle emploie peut-être un travailleur wallon. Et que fait le travailleur qui emploie, dans sa maison en Wallonie, une femme de ménage, mais dépose ses mannes de linge à repasser sur son lieu de travail, à Bruxelles ? Pour éviter cet écueil, les Régions vont tenter de s'entendre sur un cahier de charges commun.

Groupes-cibles. Jusqu'à présent, et au moins jusqu'au 1^{er} janvier 2016, les réductions de cotisations pour certaines catégories de travailleurs étaient gérées par l'Onem. Lorsque les Régions prendront la main, elles pourront décider d'augmenter ou de réduire

certaines de ces avantages, octroyés aux employeurs. Ou de remplacer ce système par l'activation, directement liée au travailleur. Mais que se passe-t-il, alors, si le travailleur déménage ou si l'entreprise se délocalise dans une autre Région ?

Accès à la profession. C'est l'une de ces « petites » compétences qui ne font l'objet que de quelques lignes sur les mille pages d'accord institutionnel... Et pourtant ! Les Régions sont donc compétentes pour régir les critères d'accès aux professions. A charge pour elles, aussi, d'organiser les concours permettant de délivrer les autorisations. A Bruxelles, depuis le début de l'année, 800 personnes se sont déjà inscrites, dans les domaines les plus divers. Ce qui suppose d'organiser, à chaque fois, une épreuve avec un jury. Mais, surtout, il faudra, là aussi, prévoir un accord de coopération, pour régler, au minimum, le principe d'une reconnaissance mutuelle. Afin d'éviter que tout déménagement n'impose aux citoyens de repasser toutes les épreuves. « Et soyons clairs, les Régions vont essayer, au maximum, d'harmoniser leurs critères », reconnaît cet expert régional. Comme au bon vieux temps du fédéral...

Allocations familiales. Pour l'heure, Famifed veille au grain et continue d'assurer le paiement des prestations. Mais, dans quelques années, chaque entité (les trois Communautés et la Cocom) pourra fixer ses propres règles. Quid des familles recomposées ? Cela doit précisément faire l'objet d'un... accord de coopération. Pour l'heure, les allocations sont versées au parent ayant la charge de l'enfant. L'objectif, afin de ne pas (trop) compliquer la tâche des familles recomposées, est de lier les allocations au lieu de résidence de l'enfant. Mais, là aussi, il faut encore négocier.

V.La.