

Pourquoi le fédéralisme belge a des ratés, en cinq leçons

- ▶ Nous avons sondé dix-neuf ténors sur le fonctionnement de l'Etat.
- ▶ Verdict ? De « peut mieux faire » à « ça ne fonctionne pas ».

Des dossiers bloqués, des comités de concertation qui tournent au pugilat médiatique, des insultes qui volent... Voilà l'image de notre fédéralisme : un système complexe, qui frise de plus en plus souvent la paralysie. Est-ce si grave ?

Pour le savoir, nous avons interrogé dix-neuf ténors : cinq chefs de gouvernement, des présidents de parti, des ministres ; la plupart s'expriment off the record. Verdict ? Un constat plutôt accablant. Le propos le plus rassurant qui nous a été tenu (par un ténor fédéral) se résume

comme suit : « *après un an, c'est le moment de l'évaluation. Je donnerais une cote de 6,5/10 au fonctionnement de la Belgique. C'est donc perfectible. Mais il ne faut pas conclure à l'échec.* »

D'autres sont bien moins rassurants. C'est singulièrement vrai pour les représentants des entités fédérées francophones, même s'ils sont rejoints par certaines voix fédérales. « *La machine s'est enrayée, l'image est catastrophique* », estime Laurette Onkelinx (PS). « *Le fédéralisme de coopération ne fonctionne pas, à l'exception de quelques sujets comme la politique internationale* », confirme Paul Magnette (PS). Pour Benoît Lutgen : « *Le fédéralisme de coopération est devenu un leurre !* » Chez Défi, on appuie : « *Notre fédéralisme a des faiblesses structurelles. Là, il*

fonctionne de moins en moins bien. » Au point que ce ténor socialiste ose : « *Nous sommes à un tournant, qui pourrait se transformer en situation tragique pour la Belgique* ».

Si le constat, sombre, est largement partagé, les causes sont plus diversement appréciées. Pour les entités fédérées, la faute est fédérale : « *ils font tout pour que le fédéralisme de coopération ne marche pas.* » Au fédéral, on récuse. « *On n'y a aucun intérêt* », dit ainsi Didier Reynders (MR). Pour Olivier Chastel, la faute est francophone : « *Le nouveau modèle fonctionne parfaitement bien avec la Flandre, il pourrait mieux fonctionner avec les entités francophones.* »

Au-delà de ce ping-

pong, les sources convergent pour pointer cinq causes au mal belge. ■

MARTINE DUBUISSON
et VÉRONIQUE LAMQUIN

Des compétences trop éclatées

« *Si les citoyens savaient l'énergie qu'on perd à cause de l'éparpillement des compétences !* » Ce cri du cœur d'un ministre wallon est partagé par nombre de ses collègues, au fédéral aussi. Avec cette conséquence néfaste, pointée par plusieurs : l'affaiblissement de la Belgique sur la scène européenne. « *Pour les matières partagées ou régionalisées, la position belge doit faire la synthèse de tous les intervenants. Faute d'accord, on doit s'abstenir* », se désole un ministre. « *Et je vous laisse imaginer l'impossibilité de négocier à 28, pendant les conseils des ministres européens, puisqu'on doit appeler tous les Belges concernés avant de pouvoir parler !* »

D'autres sont moins sévères. « *Dire que notre système ne fonctionne pas à cause de l'organisation institutionnelle, c'est des bêtises* », assène Laurette Onkelinx (PS). « *Il faut que la nouvelle Belgique fasse ses maladies de jeunesse* », dit ce ministre régional. Cette troisième source, régionale, appuie et enfonce : « *La 6^e réforme de l'Etat n'est pas stabilisée. Dans une série de domaines, il y a une marge d'interprétation, et chacun choisit celle qui l'arrange. Quand on a négocié l'accord, on avait convenu d'un jour s'arrêter et d'en faire l'évaluation. Et ça, ça me semble de plus en plus compromis, ce qui est inquiétant pour la Belgique, à moyen terme* ». Car, pointent les francophones, la N-VA est en embuscade, pour 2019, et guette les moindres signes de dysfonctionnement. Elle ne manque d'ailleurs pas de relever : « *Parfois, on ne sait même plus qui est compétent pour quoi !* » Reste que le fédéralisme de coopération, c'est aussi entre Régions que ça se passe. « *Et là non plus, ce n'est pas toujours simple* », pointe Didier Reynders. Ce ténor régional confirme : « *Pour tous les dossiers courants, on s'entend entre Régions. Mais dès qu'il est question de choix structurels ou de risque de concurrence, le système ne fonctionne pas.* » Exemple : les conférences interministérielles (qui réunissent tous les ministres exerçant une même compétence) se font rares, voire inexistantes, hormis en Santé...

Une concertation défailante

Dans notre Etat fédéral qui ne connaît pas la hiérarchie des normes (il n'y a pas de primauté d'un niveau de pouvoir), on a créé en 1980 le comité de concertation. C'est là que doivent avoir lieu les discussions entre entités. Et c'est là que, de l'avis unanime, ça coince. « *Le Premier ministre, qui est le chef d'orchestre du pays, doit faire en sorte de rapprocher les points de vue* », estime un ténor PS. Et d'insister : « *Ces réunions se préparent.* » Sous-entendu : il faut appeler les intervenants, identifier les frictions, travailler en amont sur des compromis. « *Or, aujourd'hui, rien ne se décide, estime une voix régionale. Chacun vient avec ses dossiers, on prend acte, on crée des groupes de travail, il n'y a aucun suivi.* » « *On est trop nombreux : une vingtaine ! Ce n'est pas efficace* », concède un ministre fédéral. N'est-ce pas le lot de pareille enceinte ? « *Non, assure Laurette Onkelinx (PS), qui l'a fréquentée quinze ans. Je me souviens d'y avoir conclu des accords sur les trajectoires budgétaires, les aides à l'emploi ou les cotisations pensions. On discutait vraiment ! Et par-foi, c'était difficile, comme lorsque Guy Verhofstadt a claqué la porte et failli démissionner, sur le bruit des avions.* » Et Paul Magnette (PS) enfonce le clou : « *Tel qu'il est conçu, ce n'est pas un vrai comité de concertation (comme en Allemagne) : le fédéral consulte les Régions pour la forme, on ne peut appeler ça une concertation. En fait, il n'y a pas de vrai lieu de concertation.* »

Didier Reynders (MR), lui, n'est « *pas sûr que le comité de concertation ait mieux fonctionné un jour...* » Et une autre éminence libérale ajoute : « *Sous Elio Di Rupo, on a discuté des mois sur les compétences usurpées.* » Et contre-attaque : « *Certains, dans les Régions, ont décidé de faire du comité de concertation une caisse de résonance pour leur opposition au gouvernement fédéral. Comme à la Chambre.* » Le comité de concertation est-il condamné ? Charles Michel serait déterminé à le faire mieux fonctionner. Avant l'été, il avait convié dans ce but Paul Magnette à un déjeuner au Lambermont. Un gage de sa bonne volonté, disent les uns. Une réunion où l'on a plus évoqué les relations PS/MR que la coopération, pour les autres. Ce fut le dernier tête à tête des deux hommes.

Des animosités personnelles

Les relations tendues entre personnalités de gouvernements différents n'aident pas. L'animosité apparente entre Charles Michel et Paul Magnette en est l'exemple le plus visible. Dans la suédoise, on juge que ce sont les ministres francophones, singulièrement PS, qui provoquent les tensions - « parce que le PS pense qu'il a le droit de diriger le pays », selon un ministre flamand. Le président du MR, Olivier Chastel, ajoute : « Ce n'est pas Charles Michel qui a lancé des attaques ad hominem ; mais il a été traité de menteur et on a dit qu'il est né avec une cuillère en argent dans la bouche. »

Du côté des entités francophones, c'est surtout le Premier ministre qui est accablé. Par le président du CDH, Benoît Lutgen, notamment : « Le Premier ministre doit se placer au-dessus de la mêlée et il ne le fait pas. Il est partisan. Exemple : dans la lutte contre le terrorisme, il aurait dû recevoir les présidents de parti mais il a refusé. » Un ministre PS embraie : « Certes, Charles Michel réunit le comité de concertation chaque mois, mais il ne veut pas le faire fonctionner. » Un autre socialiste résume : « Il se comporte comme le chef de file de l'opposition francophone. » « C'est un chef de bande libéral. Il est dans la rancœur. Et il est incapable de prendre de la hauteur », embraie-t-on dans un autre parti. « Jusqu'ici, il n'est que le chef de sa coalition. Il n'incarne pas le pays tout entier. » Retour au fédéral, où l'on réfute. « Il fait fonctionner sa majorité et force les accords au sein du gouvernement. Et il n'est pas différent au comité de concertation, c'est le même homme ! »

Mais certains francophones (non-MR) vont jusqu'à dire qu'il n'y a pas de confiance envers le Premier ministre. « Dans quel dossier a-t-il montré la volonté minimale de travailler ensemble ? On ne peut être au-dessus de la mêlée dans le discours et, dans les actes, être dans la boue », estime Benoît Lutgen. Un ministre wallon élargit même le problème de confiance à l'ensemble du gouvernement : « Si je dis quelque chose concernant un dossier à un ministre fédéral, la semaine suivante, j'ai une question à ce sujet du MR au parlement wallon. »

Des majorités asymétriques

Les majorités asymétriques entre fédéral et Régions n'aident pas à la collaboration entre niveaux de pouvoir, c'est presque une lapalissade. Ainsi, relève un ministre libéral, « sous le gouvernement précédent, c'était entre le fédéral et le gouvernement flamand que c'était très difficile ; cette fois, c'est avec le gouvernement wallon, même si, en fait, le système belge ne fonctionne pas si mal. »

A plusieurs sources fédérales et flamande, on insiste : « C'est entre le fédéral, la Wallonie et Bruxelles que ça coince » ; « Nous n'avons aucun problème avec Geert Bourgeois ni avec Oliver Paasch. » Au sein du gouvernement flamand, on relève d'ailleurs qu'« il y a bien plus d'accords engrangés au comité de concertation que de points de friction ». Laurette Onkelinx balaie d'un revers : « Ce n'est pas nouveau. Sous la législature précédente, on y arrivait, pourtant la N-VA n'était pas au fédéral, et le MR n'était pas dans les Régions. »

Mais la nouveauté sous cette législature, c'est qu'« aucun parti francophone n'est représenté à tous les niveaux de pouvoir. S'il y en avait un, il pourrait faire le lien entre le fédéral et les Régions. Ce qui se faisait avant : Elio Di Rupo ou Melchior Wathelet faisaient passer des messages à Rudy Demotte ou André Antoine. Aujourd'hui, ce genre de canaux informels n'existe plus. » Une difficulté surmontable, selon Didier Reynders (MR), « si ce n'est qu'on en a fait tout de suite un enjeu politique. Cela dépend donc du contexte politique et éventuellement des personnes ». Certains pointent aussi le fait que la suédoise est très minoritaire du côté francophone : « C'est un fait unique dans l'histoire du fédéralisme et cela restera un problème jusqu'au bout. »

Reste que, comme le relève Olivier Chastel (MR), « les réformes de l'Etat ont permis les majorités asymétriques, c'est le modèle belge ». Reste à le faire mieux fonctionner... Mais ici comme ailleurs, on a tendance à se renvoyer la responsabilité des couacs. Du côté des entités fédérées en tout cas, on juge n'avoir pris « aucune décision agressive par rapport au fédéral », même s'il y a eu des « petites phrases ou polémiques ».

MA.D. ET V.L.A.

La rivalité PS/MR

Ce n'est pas un secret : actuellement, les relations entre le MR et le PS sont glaciales ou explosives, c'est selon. Didier Reynders (MR) pointe ainsi « les très fortes tensions entre personnes et entre partis durant la formation des gouvernements, qui ont entraîné une méfiance très forte ». Et Benoît Lutgen (CDH) embraie : « Le choix des majorités a aggravé les relations entre partis, étant donné les frustrations du PS et du MR, de ne pas être au pouvoir soit en Régions ou soit au fédéral. Il en résulte une agressivité réciproque et le fait qu'ils n'ont plus aucune volonté de travailler ensemble correctement. » Une interprétation démentie avec vigueur dans les rangs socialistes.

« Nous faisons des efforts qui sont au-delà de l'acceptable pour garder avec le MR des relations humaines saines. Elio Di Rupo et Paul Magnette sont à 100 % dans cette démarche. Et ils ne récoltent que du mépris », dénonce-t-on chez les rouges. Lesquels assurent : « nous voulons faire fonctionner les institutions, c'est indispensable pour que le fédéralisme belge refonctionne ».

Tant pour le MR que pour le CDH, il y a urgence. « On arrive à collaborer grâce à la pression extérieure, d'une date butoir (comme pour la Cop 21) ou des citoyens (par exemple sur la mobilité, il y a eu des pas positifs) », juge Reynders. Mais il reste du chemin à parcourir. La preuve par cet échange PS/MR. Olivier Chastel (MR) : « Cela fait un an que, pour pointer le MR, les ministres-présidents francophones s'en prennent au gouvernement MR/N-VA. Certains utilisent le comité de concertation comme tribune politique pour exister médiatiquement, lâchant une petite phrase à l'entrée et à la sortie. » Balle au PS : « Le MR utilise la bonne vieille règle de l'ennemi extérieur : pour retrouver l'unité en interne, on agresse une partie adverse, en l'occurrence le PS. Il y a donc un hiatus choquant entre le discours fédéral sur la volonté de loyauté et de coopération et les actes. »

Par contre, si plusieurs reconnaissent que la N-VA n'aide pas forcément au fédéralisme de coopération (« derrière les choix du MR, il y a l'ombre prégnante de la N-VA »), personne (ni au fédéral ni dans les entités fédérées) ne la pointe comme un facteur majeur expliquant les ratés.

M.A.D. ET V.L.A.

ÇA FONCTIONNE

« Pas de procédure en conflit d'intérêts, pas de sonnette d'alarme »

Si la confrontation semble devenue la règle entre niveaux de pouvoir, certains signes sont plus encourageants. Ainsi deux de nos interlocuteurs relèvent-ils que, depuis le début de la législature, « il n'y a pas eu de procédure en conflit d'intérêts, pas de sonnette d'alarme, pas de recours contre une loi ou un décret devant la Cour constitutionnelle, pas de recours au Conseil d'Etat » Cet autre complète : « On a transféré, dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, des compétences, des moyens, des fonctionnaires, sans le moindre couac ! » Et certains citent des exemples concrets de bon fonctionnement fédéral : « la mise en place de la taxation au kilomètre, avec une ventilation financière » ; en matière numérique, les complémentaires « Digital Wallonia » et le « Digital Belgium ». Et puis, il y a cette conférence interministérielle en matière de Santé qui, aux dires de plusieurs de nos interlocuteurs, « fonctionne très bien ». Maxime Prévot (CDH) en témoigne : « La coordination au sein de la conférence interministérielle se passe très bien, ainsi que les contacts avec Maggie De Block au fédéral et même Jo Vandeurzen en Flandre. » Ce Bruxellois ajoute, à la liste des plus, des accords dans des domaines très concrets comme l'emploi, avec la Flandre. « Pas besoin d'une grande réunion. Mais des discussions bilatérales qui aboutissent. »

M.A.D. ET V.L.A.

ÇA NE FONCTIONNE PAS

Impossible de lister tous les exemples

Les exemples de dysfonctionnements ne manquent pas. Impossible de lister ici tous ceux que nos interlocuteurs ont évoqués. Ils relèvent tout à la fois de la complexité institutionnelle, du manque de concertation, des rivalités politiques... Morceaux choisis.

Deux ministres, wallon et bruxellois, citent le financement des hôpitaux : « Les sommes transférées aux Communautés et Régions devaient être suffisantes pour couvrir le financement du passé et des années à venir, ce n'est pas le cas et cela fait des mois que le fédéral traîne pour nous mettre en difficulté. » Cette autre source avoue : « personne ne comprend la mécanique du transfert budgétaire sur les hôpitaux. Personne ! C'est Harry Potter ». Un représentant fédéré prolonge : « la loi de financement démontre chaque jour ses limites et ses imperfections. Mais aucun parti francophone n'ose le dire, ce serait ouvrir la boîte de Pandore d'une réforme de l'Etat ».

Les exemples de compétences trop éparpillées pullulent aussi. Au fédéral, on fait le constat qu'en matière de climat, d'énergie ou de diplomatie économique, la régionalisation n'a rien de vertueux. Et puis il y a tous ces petits exemples édifiants. Ainsi, lorsque le fédéral veut donner un cadre légal aux vélos électriques, il doit demander un avis aux Régions. « Et parfois, la Wallonie traîne à répondre », relève cette source suédoise. Sans même aller jusqu'aux blocages politiques volontaires, d'autres pointent des répartitions ubuesques des responsabilités. « En Belgique, les normes pour les insecticides ou les pesticides relèvent du fédéral. Les Régions ne peuvent donc pas les interdire. Alors, elles utilisent des artifices : elles limitent l'usage au maximum. Et, dans les faits, c'est une interdiction. » Autre exemple : l'Afsca garde une part de compétence en bien-être animal, ses inspecteurs continuent donc à contrôler les bêtes pour certains aspects, les autres relèvent désormais des inspecteurs régionaux... Puis vient la bonne volonté politique. Ou plutôt son absence, qui annihile toute concertation. La plupart des conférences interministérielles ne se réunissent jamais. Exemple particulièrement décrié : la Mobilité. « Sur la SNCB, il n'y a aucune concertation, et une volonté délibérée d'ignorer la Région wallonne » ; « On apprend généralement les décisions fédérales par la presse. » Au fédéral, on relève que « la Wallonie pose beaucoup de questions sur la cellule d'investissements de la SNCB ; elle traîne vraiment la patte ». Et que dire de la lutte contre le radicalisme qui, pour les uns « fait l'objet de réunions régulières » et pour les autres « est l'exemple le plus flagrant de l'absence de stratégie commune de la Belgique » ? Sans parler des couacs de communication. Ainsi, un ministre wallon déplore d'avoir « appris par la presse que Jan Jambon (N-VA) voulait supprimer les policiers locaux qui font de la prévention sécurité dans les écoles ». Les trois Régions ne décolèrent toujours pas d'avoir été exclues de la communication du Premier ministre sur Audi.

M.A.D. ET V.L.A.