

Voici comment la sixième réforme de l'État a remodelé la Belgique

Alors que l'on débat de l'opportunité d'un nouveau round institutionnel, L'Echo revient sur le dernier en date. Qui n'a pas dit son dernier mot.

BENOÎT MATHIEU

C'était à prévoir. Voilà près de sept ans que la Belgique ne s'était plus lancée dans un vaste exercice de cogitation institutionnelle. CD&V et N-VA ont à présent sifflé la fin de la récréation communautaire, en invoquant la nécessité d'une suite, d'une septième refonte de l'appareil étatique. Une pièce a été introduite dans le juke-box; il est vraisemblable que l'on reparte, un jour ou l'autre, pour un tour.

La Belgique n'en a pourtant pas fini avec la dernière en date. Bouclée dans les grandes lignes fin 2011 et votée en deux étapes, en 2012 et 2014, la sixième réforme est un drôle d'animal. Qui transfère aux Communautés et Régions un solide paquet de compétences – une cinquantaine de postes, pesant près de 20 milliards d'euros, et d'une intensité très variable. «On sent qu'il y a eu la volonté de faire du chiffre, sourit Mathias El Berhoumi, professeur de droit constitutionnel à l'Université Saint-Louis. Et de faire basculer le centre de gravité de la Belgique vers les entités fédérées.» Ajoutez à cela l'approfondissement de l'autonomie fiscale régionale, à hauteur d'environ 11 milliards.

Avant de s'embarquer dans la conception de la septième, autant tirer le bilan de la sixième.

1 Ce qui n'a guère bougé, ou si peu.

Il ne faudrait pas oublier que les transferts de compétences voulus par la sixième réforme de l'État sont récents. Approuvés en 2014 et lancés, au plus tôt, en 2015. Or l'expérience montre qu'il faut bien une législature

pour digérer le tout – notamment pour que les entités fédérées se dotent d'une administration, ce qui constitue souvent un préalable aux velléités d'imprimer sa patte. Il ne faut donc pas s'étonner que, dans une série de domaines, rien n'ait réellement évolué. Ici, ce sont encore des institutions

fédérales qui gèrent la compétence; là, un accord de coopération a été conclu, poursuivant la politique menée jusque-là.

Parfois, aussi, on traîne la patte. De quoi expliquer, sans doute, que les Régions n'ont pas encore sucré l'institution provinciale, ce qui est pourtant devenu de leur ressort. Ni lancé de consultations populaires – seule la Wallonie a commencé à se doter du cadre nécessaire. Côté climat, enfin, le constat était posé dès 2011: la Commission nationale climat ne fonctionne pas, à la Belgique d'inventer autre chose – on attend toujours.

2 Ce dont les entités fédérées se sont emparées.

Sur d'autres fronts, par contre, les entités fédérées ont déjà frappé. C'est un principe du fédéralisme belge: lorsqu'une entité hérite d'une compétence, elle s'en empare généralement – quand elle y est prête, s'entend bien. «Souvent, cela insuffle un certain dynamisme à ces compétences», souligne Mathias El Berhoumi. Que celles-ci soient primordiales ou mineures, si pas un brin délaissées par le Fédéral.

Dressons l'inventaire des changements rendus possibles par la sixième réforme de l'État – sans aucune intention d'exhaustivité.

■ Institutionnel. Piqure de rappel.

Électoral ou judiciaire: l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) est scindé; le Sénat est raboté et rendu accessoire; le fait régional bruxellois sort renforcé, notamment via l'autonomie constitutive.

■ **Emploi.** Régionalisés, les titres-services ont été revus à la marge. Bruxelles a ainsi coupé en deux la réduction d'impôt, valant de 30% à 15%, tandis que la Wallonie a joué sur le prix – 9 euros pour les 400 premiers titres, 10 euros pour les suivants. Ajoutons qu'au sud du pays, les entreprises de titres-services seront confrontées à de nouvelles règles en

termes de durée de travail (en 2021) et de formation (en 2020).

Au rayon emploi, l'autre gros morceau, c'est la régionalisation de la politique des groupes cibles, menée via l'activation d'allocations de travail et la réduction de cotisations sociales. Que les trois Régions ont revisité à leur manière. Jeunes et travailleurs âgés restent prioritaires partout dans le pays. Pour le reste, la Flandre cible les personnes atteintes d'un handicap, tandis que Bruxelles et Wallonie ont privilégié les demandeurs d'emploi de longue durée – on ajoutera les personnes peu qualifiées au dispositif bruxellois.

Petite question pour la route: est-ce la sixième réforme qui a ouvert la porte à la réforme (contestée) des aides à la promotion de l'emploi (APE) en Wallonie? Oui, et non. Cette compétence était déjà aux mains de la Wallonie, mais la responsabilisation accrue des Régions via les groupes cibles aura joué le rôle de déclencheur.

■ Fiscalité. Le grand chambardement de 2011 n'invente pas le concept d'autonomie fiscale régionale, mais le ren-

force solidement. Auparavant, les Régions pouvaient, dans une certaine mesure, jouer d'additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP). Seule la Flandre s'y était aventurée – symboliquement et marche arrière à la clef. À partir de 2015, on passe à la vitesse supérieure. Pour faire bref, on va dire qu'un quart de l'IPP est régionalisé.

En fait, de nouveaux centimes additionnels régionaux voient le jour – pour simplifier, on vous livre les données définitives en faisant l'impasse sur les estimations réalisées pour 2015. Fixés à 33,257%, ils s'appliquent à l'IPP amputé d'un «facteur d'autonomie» de 24,957%. Pour l'heure, ni la Flandre ni la Wallonie n'ont touché à ce taux de 33,257% – seule Bruxelles a fait un geste, l'abaissant de 0,5 point.

Ce n'est pas tout. Une série de crédits et réductions à l'IPP deviennent une compétence exclusive régionale. Dans le tas, la star incontestée, c'est le bonus logement. Que Bruxelles a supprimé, ainsi qu'une série d'autres mécanismes, au profit d'un abatement musclé, grimpant de 60.000 à 175.000 euros. Flandre et Wallonie l'ont par contre conservé, tout en le retouchant. Côté wallon, le chèque-habitat ne vise que les habitations propres et uniques et son montant varie selon les revenus

et le nombre d'enfants à charge. En Flandre, après avoir raboté l'avantage, on l'a étendu aux habitations propres mais non uniques – cela s'appelle le bonus logement intégré.

■ **Santé.** Attention, complexité. «Depuis la sixième réforme de l'État, la Santé est ingérable», a-t-on entendu à diverses sources. Parmi les matières transférées, les maisons de repos ou de soins psychiatriques – avec gestion par l'Inami et interdiction d'y toucher jusqu'à la fin 2018. À présent, des refontes s'annoncent, notamment du côté du financement des infrastructures (hôpital ou maisons de repos).

■ **Sécurité sociale.** Les allocations familiales (quelque 6,5 milliards) constituent le plus gros transfert de la sixième réforme de l'État. En Flandre, le nouveau système a pris ses quartiers en janvier 2019. En Wallonie aussi, mais partiellement et non sans couacs – il faudra attendre 2020 pour que Famival déploie entièrement ses ailes. À Bruxelles, cela traîne davantage: la réforme est annoncée

pour 2020, rien n'ayant changé en 2019. À noter que la naissance de l'assurance-autonomie wallonne ne doit rien à la magie de la sixième réforme: en Flandre, cela existe depuis 2001.

Tel est le deal: durant dix ans, via un mécanisme de transition qui mettra dix ans de plus à s'éteindre, la facture de la sixième réforme de l'État sera nulle.

On dira que c'est la tuyauterie derrière la tuyauterie. Parce que pour boucler une réforme de l'État, transférer des compétences ne suffit pas, encore faut-il faire basculer les budgets qui l'accompagnent – même si certaines estimations se révèlent par la suite plutôt bancales.

Le tout se fait via la loi spéciale de financement, LSF de son petit nom. Née en 1989, elle constitue rien de moins que le système sanguin du fédéralisme à la belge, puisqu'elle règle tous les flux financiers liés aux transferts de compétences. Bref, il s'agit de la Bible financière de la Belgique institutionnelle.

Penchons-nous sur la manière dont la sixième réforme de l'État l'a transformée.

► **Mécanisme de solidarité nationale.** C'était une vieille demande flamande: revoir l'intervention de solidarité nationale (ISN), apparue elle aussi en 1989, et qui incarne la solidarité entre Régions, celles dont l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale recevant un petit coup de pouce. Pourquoi? Parce que le mécanisme génère des effets pervers, estime-t-on au nord du pays. Soit: on balaie l'ISN, place à

présent au MSN, pour mécanisme de solidarité nationale. Tout comme l'ISN, le MSN est illimité dans le temps. Là où il diverge, c'est que pour chaque Région, il est lié à l'écart existant entre la «clef fiscale» et la «clef population», tout en étant plafonné à 80% de cet écart.

Conséquence: le MSN est moins généreux que l'ISN. Jugez plutôt: en 2015, le premier aurait dû rapporter 774,37 millions à la Wallonie et 453,16 millions à Bruxelles, au lieu de quoi le second n'a ramené dans les caisses «que» 527 et 348,7 millions, respectivement, et après participation à l'assainissement des finances publiques. L'infographie ci-dessous vous donnera les montants actuels – parce que le MSN reste lié à la croissance et l'inflation.

► **Mécanisme de transition.** La philosophie de la sixième réforme de

l'État est claire. Certes, on transfère un gros bloc de compétences et on rabote un brin la solidarité entre Régions, mais dans un premier temps, personne ne peut y perdre le moindre kopeck. D'où l'existence de ce mécanisme de transition qui, durant dix ans, de 2015 à 2024, s'assurera que Fédéral et entités fédérées toucheront exactement ce qu'ils auraient touché sans cette réforme de l'État. «Les postes les plus importants de ce mécanisme sont la réforme de la solidarité nationale et le transfert des compétences liées à l'emploi», précise le professeur (ULB) Benoît Bayenet.

Au bout de dix ans s'ouvre une autre période de dix ans, durant laquelle ce soutien est amené à s'éteindre progressivement, de 10% par an. Fin prévue en 2034, donc. **B.M.**

CHRONIQUE BENOÎT MATHIEU

Y en a un petit peu plus, je vous le mets?

Le sujet mijotait en nous depuis belle lurette – c'est juste qu'on avait placé un couvercle dessus. Et puis, cette semaine, on s'est retrouvé à discuter réformes de l'État avec le professeur de droit constitutionnel Mathias El Berhoumi. Et ce qu'il nous a glissé a fait résonner la vieille marmite en nous. Dont on ôte le couvercle. La façon dont le débat institutionnel est mené en Belgique est sidérante. Prenez la carte blanche publiée ce lundi par le CD & V dans les colonnes du *Standaard*. Un modèle du genre. La trame? Puisque la répartition

actuelle des compétences ne donne pas entière satisfaction – difficile de le nier, il s'agit d'un fiasco incommensurable –, une nouvelle réforme de l'État s'impose. Sans quoi on aura droit soit au chaos, soit à un «Vlexit». Bien entendu, dans le logiciel des chrétiens-démocrates flamands, pareille réforme ne peut s'effectuer que dans un sens. Moins de Belgique, plus de Flandre. Ne serait-il pourtant pas sensé de refédéraliser certaines compétences, dont l'éclatement actuel a prouvé toute son absurdité? Comme l'environnement, le climat, la mobilité, la santé, ou le

commerce extérieur? Allons donc!, balaie le CD & V. Ce serait faire un pas en arrière. Et ne pas poursuivre sur la route ayant mené la Flandre à la prospérité. C'est tout? C'est tout. Une chique-naude, d'une légèreté coupable, pour clore un débat fondamental. On a toujours fait comme cela, alors continuons. Régionalisons à tour de bras, fanfaronne la N-VA. Commentons par les soins de santé, sur le CD & V. Avec, à chaque fois, cette promesse sous-jacente de prospérité. Sans que ne pointe jamais le début d'une démonstration. Non, on quitte

illico le terrain de la rationalité économique ou sociale pour attirer quelque part entre romantisme et croyance magique. Ce qui est flamand est ontologiquement bon et efficace. Amen. En même temps, il ne faut guère s'en étonner. Parce que si elle s'opère sauvagement environ tous les dix ans, la Belgique n'a jamais pris la peine de tirer le bilan de cette aventure fédéraliste. Pas le moindre audit sur l'efficacité ou même la lisibilité pour le citoyen. Rien. On frôle la schizophrénie. De temps à autre, la politique belge est prise d'un éclair de lucidité, lorsqu'elle se mange les limites du système. Sauf qu'à l'approche

des scrutins ne subsistent que deux attitudes. Celle de l'autruche, souvent francophone, qui ne veut toucher à rien de peur que l'on touche à tout. Et celle qui réclame une nouvelle dose de fédéralisme aveugle. «More of the same», en quelque sorte – et qu'il importe si l'on navigue à vue depuis des décennies. Notez qu'une tuyauterie abstraite n'est pas le seul cadeau empoisonné de cette logique patiente et butée. Il y a des effets secondaires, plutôt désespérants. En Belgique, avant de songer à ce qu'il serait souhaitable de faire au nom de l'intérêt commun, on se triture les neurones pour voir si

notre cadre institutionnel le permet. La forme, à la place du fond. La loi climat? Débat-on de la pertinence de se fixer des objectifs ambitieux, de leur coût ou des voies pour y parvenir? Du tout. On préfère patauger. Faut-il, pour ce faire, une révision de la Constitution, une loi spéciale ou un accord de coopération? C'est sûr, ça fait rêver. Ce n'est pas tout. À cause du fait communautaire, on frémît à l'idée de retoucher la Constitution. Qui ne se limite pourtant pas à la répartition des compétences – on y trouve notamment des droits fondamentaux, dont certains ont pris la poussière, depuis 1831. On s'empêche d'évoluer. Ce fédéralisme-là est un poison lent.

UN JEU DE DUPES?

Rendre plus «homogènes» les blocs de compétences aux mains des différentes entités, fédérale ou fédérées: tel est, en Belgique, l'un des principaux «arguments de vente» pour les réformes de l'État successives. Le problème, avec la sixième du nom, c'est que **l'on a fait tout le contraire**. «On a davantage morcelé les compétences», résume Mathias El Berhoumi. Parfois **jusqu'à l'illisible**. Le professeur de droit constitutionnel s'étonne par ailleurs des termes du débat actuel. **Faut-il toucher, ou non, à la Constitution?** «Ce n'est pas parce que l'on déclare des articles ouverts à révision qu'il en sort une réforme de l'État. Tout comme il est possible d'en mener une sans modifier la Constitution, en passant par des lois spéciales, comme en 2001.»