



Refédéraliser ? Ou penser comme une montagne ?

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

Namur, le 12 février 2019

On appelle cela *un marronnier* dans le jargon journalistique. La question de la refédéralisation ¹ de compétences transférées de l'État fédéral belge vers les entités fédérées revient de manière conjoncturelle sur le tapis politique et sur celui des médias. L'effet déclencheur en ce début 2019 est double. D'une part, la mise en œuvre de certains effets de l'accord institutionnel d'octobre 2011, en l'occurrence ceux en matière de soins de santé puisque, au 1^{er} janvier 2019, les entités fédérées sont tenues d'assumer la gestion effective de l'ensemble des compétences (soins aux aînés, personnes handicapées, santé mentale, prévention et soins de première ligne ²) qui leur ont été transférées depuis le 1^{er} juillet 2014, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État ³. D'autre part, les « Marches pour le climat », ainsi que la mobilisation des élèves de l'enseignement secondaire, « on ne peut pas, on a climat », qui tentent d'interpeller les élu-e-s dans les différentes configurations gouvernementales. Profitant de ces circonstances, voire aussi d'éléments factuels comme le retard au versement des premières allocations familiales par la nouvelle caisse wallonne Famiwall, certains acteurs ou observateurs réinterrogent le système institutionnel. Si on voulait reposer la question de manière abrupte, elle prendrait la forme suivante : la santé ou le climat, compétences transversales s'il en est, ne seraient-elles pas mieux traitées si elles étaient chacune confiées à un seul ministre fédéral ⁴ ; en termes fédéralistes, le principe de subsidiarité ne conduit-il pas à confier ses matières à un niveau de pouvoir mieux adapté ? Ceux-là oublient un peu naïvement que, compte tenu du rapport de force démographique et politique, ce ministre pourrait le plus sûrement - dans l'état actuel de la Belgique - être Flamand, peu versé dans la solidarité - même *extinctive* -, et peut-être climato-sceptique, voire « climato-réaliste ».

Qui a eu intérêt à cette régionalisation, à cette *fragmentation* ?

Les élections législatives de 2007 et de 2010 ont ouvert une longue période de négociations et débouché sur l'accord institutionnel des 10 et 11 octobre 2011, destiné à accroître l'autonomie des entités fédérées. Les signataires de ces accords, réalisés sous la houlette d'Elio Di Rupo, ont décidé, d'une part, du transfert de compétences importantes (4,4 % du PIB) - principalement en sécurité sociale -, du niveau fédéral vers les régions et les communautés. Ces mêmes signataires ont modifié la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. La nouvelle loi spéciale modifie l'intervention de solidarité du pouvoir fédéral vers les régions et accroît l'autonomie fiscale de ces dernières. Ces 4,4% du PIB représentent 16,2 milliards € transférés du fédéral vers les communautés et les régions,

¹ En toute logique, il faudrait écrire et dire *dé-régionalisation*.

² Il s'agit des fonds d'impulsion, des réseaux locaux multidisciplinaires, des services intégrés de soin à domicile.

³ *Moniteur belge* du 31 janvier 2014.

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2014010654

⁴ La base de cette réflexion réside dans un développement de ma participation à l'émission radio de la RTBF, Première, Ce qui fait débat (CQFD), le 31 janvier 2019, animée par le journaliste Arnaud Ruysen, sous forme d'un dialogue avec Jean Hermesse, secrétaire général des Mutualités chrétiennes.

selon les matières suivantes : allocations familiales (5,9 mds), soins de santé et aides à la personne (4,2 mds) - dont 3 milliards pour les structures d'accueil et les allocations d'aide pour les personnes âgées, mais aussi aides aux personnes handicapées, financement des infrastructures hospitalières -, marché du travail (3,8 mds), dépenses fiscales - bonus logement, dépenses d'investissements économiseurs d'énergie, crédit d'impôt pour titres-services - (1,9 mds), etc.⁵

On peut évidemment s'interroger avec Jean Hermesse, pour savoir qui a eu intérêt à cette régionalisation, à cette *fragmentation de la sécurité sociale* qui se fera au détriment de la qualité des soins, comme l'affirme, chiffres à l'appui, le secrétaire général des Mutualités chrétiennes. C'est une bonne question que celle de la responsabilité, d'autant que, dans une période où le politique est suspect de toute intention néfaste, on pourrait se demander s'il existait un appétit des élu-e-s à gérer ces matières et à utiliser à des fins politiques les moyens qui y sont liés.

Néanmoins, il ne faut jamais oublier qu'il existe un principe de réalité : les faits s'imposent à nous davantage que les considérations. Toute prise de conscience et mesure du réel ont pour corollaire la mise en évidence de nos limites et capacités d'action. Ainsi, faut-il se souvenir que l'ensemble du monde politique wallon, plus précisément l'ensemble des partis politiques francophones, s'est présenté à la négociation de 2011 en affirmant en chœur qu'il n'était pas question de toucher à la sécurité sociale. Le fait est que les autres partis avec lesquels ils ont négocié, les partis politiques flamands - CD&V, sp.aA et Open VLD surtout - avaient une autre vision, partagée par la N-VA restée dans l'opposition. On est dès lors sorti d'un accord global qui épousait des conclusions contraires aux aspirations francophones : fragmentation de la sécurité sociale annihilant toute marge de manœuvre politique et budgétaire, responsabilisation régionale accrue sur les matières transférées, divergence des systèmes flamand, bruxellois, germanophone et wallon.

Le prix à payer pour simplement constituer un gouvernement belge

Ayant rendu à l'histoire ce qui lui appartient, se pose huit ans plus tard la question de savoir quels seraient l'espace politique et la capacité d'initiative qui existeraient aujourd'hui pour défaire ce qui a été fait hier par le vote des lois spéciales de réforme institutionnelle ? Instinctivement, l'idée de refédéraliser peut paraître séduisante, voire rassurante. Cela nous ferait revenir à la situation initiale, au paysage bien connu de 2011. Néanmoins, il me paraît que, concernant la situation actuelle, il ne faut pas dramatiser : des institutions ont été mises en place, comme l'Agence pour une Vie de Qualité (Aviq) en Wallonie ou IRISCARE à Bruxelles, des réformes menées ou en cours comme celles du secteur des maisons de repos ou de l'Allocation forfaitaire autonomie, des accords de coopération ont été conclus entre les régions et communautés pour garantir aux patients des soins dans les régions où ils en ont besoin et en fonction des spécificités de ces régions. Des reports de mise en œuvre ont été organisés, notamment sur des questions techniques dans lesquelles je ne vais pas entrer ici.

Plus précisément, la question est de savoir quelle est notre capacité en tant que Wallons et francophones d'ouvrir avec les Flamands un processus de refédéralisation ? Existe-t-il une majorité au Parlement fédéral, majorité spéciale s'entend, c'est-à-dire des deux tiers de la Chambre avec, de surcroît des majorités simples dans chaque groupe linguistique, pour réaliser des changements ou des ajustements constitutionnels, avec de nouvelles lois spéciales ? Une telle évolution paraît d'autant plus illusoire que, dans la configuration d'un gouvernement fédéral démissionnaire, il n'est pas permis d'adopter une liste des articles de

⁵ Patrick BISCIARI et Luc VAN MEENSEL, *La réforme de la loi de financement des communautés et des régions*, dans *Revue économique*, p. 74, Bruxelles, BNB, juin 2012.

la Constitution à réviser sous la prochaine législature. Aujourd'hui, il semble plutôt nécessaire d'avancer dans la mise en œuvre concrète des compétences attribuées aux entités fédérées. Il nous faut surtout, en Wallonie, créer de la valeur supplémentaire, en augmentant notamment notre productivité globale, pour générer les moyens et les marges de manœuvre réelles nous permettant de surmonter ces défis, en particulier celui du vieillissement et de la solidarité intergénérationnelle. Il nous faut inventer de nouveaux mécanismes de fonctionnement et les généraliser quand c'est possible : je pense aux soins à domicile et à des innovations sociales, pour y faire face.

Penser que l'on puisse revenir à la situation antérieure est utopique et constitue une perte de temps. L'urgence est aujourd'hui à l'action de terrain et non plus à une démarche qui nous amènerait dans une nouvelle aventure dont nous ne maîtriserions pas les tenants et aboutissants.

Impasses et pseudo-musculation

La question apparaît d'ailleurs, en Flandre, moins liée au Mouvement flamand, qu'aux partis politiques, aux acteurs. Des changements institutionnels de la nature de ceux que nous avons connus politiquement de 2011 à 2014, et qui sont mis en œuvre aujourd'hui sont des transformations majeures qui ont demandé des efforts considérables. On évoque souvent la crise de 541 jours. Celle-ci a exigé des analyses et travaux incroyables de la part des élus et de leurs équipes, non pour répondre à des ambitions politiques ou - en tout cas du côté wallon - pour arracher des compétences au fédéral. Il s'agissait alors à cette époque "simplement" du prix à payer pour constituer un gouvernement belge. On pourrait se retrouver à partir de la fin mai 2019 dans une situation similaire, dans une logique de même nature. Un certain nombre d'exigences vont être mises sur la table par les Flamands et les Bruxellois et nous devons nous interroger : voulons-nous encore d'un gouvernement fédéral ? Et si oui, il est évident qu'il faudra négocier avec tous ceux qui sont en face, la N-VA si nécessaire. Ou alors, nous devons renoncer d'emblée à former un gouvernement fédéral. Dès lors, nous entrerons dans une autre logique, dans une autre trajectoire que celle du fédéralisme, voire du confédéralisme, que nous avons acceptée jusqu'à présent.

Il est clair que, dans ce domaine des compétences de la sécurité sociale, les Wallons et les francophones n'avaient en 2011, rien à gagner, sauf à maintenir la Belgique dans son existence et à continuer, sur d'autres points, à bénéficier d'une vraie solidarité entre les Flamands et les francophones. En négociation, chacun met sur la table un certain nombre d'avancées qu'il souhaite et exprime les réticences qui sont les siennes sur d'autres points. Sans refaire l'histoire, sans revenir sur de « vieilles choses », il faut quand même se souvenir du discours des francophones en 2010 et 2011 : "si nous négocions avec les Flamands, nous mettrons sur la table l'élargissement de Bruxelles, nous n'accepterons jamais la scission de BHV, etc." Ce type de revendications, pour peu qu'on ait de la mémoire politique, constitue des impasses, de la pseudo-musculation. Dès lors, tirons aujourd'hui des leçons de cette époque, préparons plus sérieusement les négociations, avec un pragmatisme réel fondé sur des connaissances solides. Demandons-nous clairement et collectivement ce que nous pouvons accepter ou non sur telle ou telle question, même si elle est technique. Faisons-le en tant que francophones puisque nos partis sont ainsi organisés, mais aussi comme Bruxellois et Wallons, sans omettre nos cousins germanophones.

Prenons l'exemple des questions de l'emploi ou du chômage. Si nous voulons constituer un gouvernement fédéral après le 26 mai 2019, nous risquons d'accepter un certain nombre de transferts - même si actuellement une réelle proposition réforme de l'État ou d'article révisable n'est pas sur la table. L'alternative, nous le savons, c'est d'entrer dans un gouvernement fédéral qui applique des normes de chômage formatées par la N-VA ou des

libéraux flamands. Soyons sûrs qu'elles ne conviendront pas à la vision que les partis politiques wallons peuvent avoir de l'emploi et du chômage.

Confédéralisme ?

Le confédéralisme comme le fédéralisme ne sont pas des concepts juridiques, mais le fruit de l'évolution historique, disait un de nos plus grands constitutionnalistes, Fernand Dehousse. Cette évolution est inscrite non seulement dans notre histoire, mais pourra difficilement échapper à la poursuite de sa trajectoire dans les décennies futures. Exclusivité des compétences, absence de hiérarchie des normes, capacité internationale des entités fédérées, y compris de signer des traités internationaux : toutes ces caractéristiques de notre système institutionnel nous ont déjà inscrits, aujourd'hui dans le confédéralisme. Certes, il peut s'accroître, mais cessons de craindre l'idée comme nos prédécesseurs craignaient de prononcer le mot fédéralisme en 1970 ou 1980 ⁶.

Dans un cadre institutionnel dit francophone, comment voulons-nous organiser le transfert de compétences ?

Avec le politologue Jacques Brassinne, spécialiste du fédéralisme et président d'honneur de l'Institut Destrée, nous avons, dès 2007, conçu et présenté le modèle d'un fédéralisme simplifié ⁷. Un tel fédéralisme n'est pas un fédéralisme qui ne prendrait pas en compte la complexité du système. Celle-ci n'a pas été inventée par le monde politique, elle correspond à la réalité. Si je reprends l'exemple des soins de santé, je pourrais affirmer que le paysage est très compliqué, car, si les mutualités, *les organismes assureurs*, s'en occupent, et continuent à le faire comme le *Décret relatif à l'Agence wallonne de la Santé, de la Protection sociale, du Handicap et des Familles*, du 3 décembre 2015 en dispose ⁸, il existe des mutualités libres, socialistes, chrétiennes, etc. La réponse ne peut pas être autoritairement que, justement parce c'est complexe, il ne faudrait plus qu'un seul outil, une seule mutualité. Ce qui n'empêche, et c'est le cas, qu'il puisse exister des organes collégiaux ou de concertation. Les institutions correspondent à une société qui est fondamentalement complexe et nous devons prendre en compte cette complexité avec la granularité nécessaire. Le fédéralisme, comme me le rappelait mon collègue historien Paul Delforge, c'est construire des contre-pouvoirs. Ces contre-pouvoirs doivent exister même lorsqu'on établit des modèles plus simples. Il s'agit d'une réflexion qui peut se mener au niveau intrafrancophone. Elle a été anticipée et écrite par le ministre fédéral Jean-Maurice Dehousse et ses collaborateurs au moment de la révision constitutionnelle de 1993, avec la mise en place de l'article 138. Celui-ci dispose que des compétences de la Communauté française peuvent être exercées, en tout ou en partie, par la Région wallonne en Wallonie et par la COCOF dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, sur base d'un accord entre

6 Voir mes déclarations au sujet de la sécurité sociale, tempore non suspecto, dans François BRABANT, *Faut-il avoir peur du confédéralisme ?* dans *Le Vif*, 28 mai 2010, p. 19-20. - Philippe DESTATTE, *Le (con)fédéralisme en Belgique n'est pas un problème, c'est une solution*, conférence (Con)federalism: cure or curse, Rethinking Belgium's institutions in the European Context, 11th public event of the Re-Bel initiative, Fondation universitaire, Bruxelles, 19 juin 2014. Blog PhD2050, 14 juillet 2014. <https://phd2050.wordpress.com/2014/07/14/confederalisme/> - Ph. DESTATTE, (Con)federalism in Belgium is not a problem, it's a solution, Conference (Con)federalism: cure or curse, Rethinking Belgium's institutions in the European Context, 11th public event of the Re-Bel initiative, University Foundation, Brussels, 19 June 2014. Blog PhD2050, June 25, 2014 <https://phd2050.wordpress.com/2014/06/25/confederalism/>

7 Jacques BRASSINNE de LA BUISSIÈRE et Philippe DESTATTE, *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré*, 24 février 2007, 4p. http://www.institut-destree.org/files/files/IDI_Education-permanente/2006/EP-A33-1_J-Brassinne_Ph-Destatte_Quatrieme-Voie_FR.pdf - Philippe DESTATTE, *Une Belgique à quatre Régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'Etat belge*, dans Katrin STANGHERLIN et Stefan FÖRSTER, *La Communauté germanophone de Belgique*, p. 131-152, Bruxelles, La Charte, 2014. - Ph. DESTATTE, *Ein Belgien zu viert, Eine polycentrische Vision für die belgische Staatsreform*, in *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 6, n°4, 2013, p. 556-576. - Ph. DESTATTE, *Quel avenir pour le fédéralisme belge ?*, in *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Beiträge zum Kolloquium vom 16. September 2016 im Parlament der Der Deutschsprachigen in Eupen, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Band 3, 63-69, 2017.

8 *Moniteur belge* du 14 décembre 2015. <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=29852&rev=31395-16146>

francophones, Wallons et Bruxellois ⁹. Ce mécanisme a été utilisé à plusieurs reprises depuis, notamment pour le transfert des allocations familiales et des compétences de santé en 2011. Le même outil législatif existe (article 139) pour les transferts entre Wallons et germanophones.

Un modèle plus simplifié existe : celui que les Flamands ont réalisé en 1980 en rapprochant et en fusionnant leurs institutions dans une Communauté-Région. Celle-ci a la grande qualité d'une clarté certaine pour le citoyen. Du côté francophone, le monde politique n'a jamais été capable de mettre en place un modèle comme celui-là, malgré le volontarisme d'un Jean Gol, qui en était partisan, pour des raisons diverses. Nous n'avons pas été capables non plus de donner une meilleure articulation à nos régions, argument utilisé depuis plus de vingt ans par les défenseurs d'un modèle fédératif Wallonie-Bruxelles qui, du reste, outre son appellation anticonstitutionnelle, nous est toujours apparu comme un manque de loyauté fédérale envers les Flamands ¹⁰. Dès lors, le modèle simplifié est celui d'une Belgique à quatre entités fédérées dans lequel on assume des cohérences en rapprochant des compétences comme la formation professionnelle et l'enseignement qualifiant. Il s'agit aussi de faire des économies, d'avoir une logique d'efficacité, donc de rationalisation des moyens.

Enfin, rappelons que les outils et les instances nécessaires pour assurer une coordination des politiques mises en œuvre par les entités fédérées et le fédéral existent déjà. Cette législature aura montré que les comités de concertation ont leur rôle à jouer. Quand ils fonctionnent mal, c'est essentiellement à cause des acteurs eux-mêmes. Ceux-ci, à l'instar du ministre-président Paul Magnette face au Premier ministre Charles Michel, n'ont pas toujours su, dans leurs relations, mettre l'intérêt collectif devant leurs querelles partisans. C'est dès lors davantage à l'engagement des acteurs à faire fonctionner correctement le système auquel il faut s'attacher, que le cadre institutionnel qu'il faudrait améliorer.

Think global, Act local

C'est notamment à un scientifique écossais de dimension mondiale, mais hélas trop peu connu, le sociologue, biologiste, urbaniste et aménageur du territoire Patrick Geddes (1854-1932), à qui on attribue l'idée, aujourd'hui devenue leitmotiv, de la nécessité de penser globalement et d'agir localement. Il partage cet honneur avec l'économiste et sociologue français Jacques Ellul (1912-1994). Le fondateur du Collège des Écossais à Montpellier, chercheur total et systémique, avait développé cette idée, dès 1915, dans un ouvrage appelé *Cities in Evolution*. On oublie souvent que ceux qui, comme Geddes, avaient travaillé dans leur région, mais aussi aux quatre coins de l'Empire, articulaient une vision mondiale avec un travail local. Il a fallu bien sûr attendre les missions Apollo pour que les plus sceptiques commencent à prendre conscience de la finitude du monde et de la fragilité de la biosphère. Apprennent, comme le disait le forestier américain Aldo Leopold dans les années 1940, à

⁹ L'article 138 dispose que le Parlement de la Communauté française, d'une part, et le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, peuvent décider d'un commun accord et chacun par décret que le Parlement et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française. Ces décrets sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Parlement ou du groupe linguistique concerné soit présente. Ils peuvent régler le financement des compétences qu'ils désignent, ainsi que le transfert du personnel, des biens, droits et obligations qui les concernent. Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements.

Constitution belge, Article 138, tel que modifié dans sa terminologie par la révision du 26 mars 2005 (Parlement au lieu de Conseil) http://www.senate.be/doc/const_fr.html

¹⁰ Philippe DESTATTE et Jean-Marie KLINKENBERG, *La recherche de l'autonomie culturelle en Wallonie et à Bruxelles francophone, De la communauté culturelle aux séductions régionales*, dans Mark VAN DEN WIJNGAERT dir., *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale, 40 ans d'évolution politique des Communautés et des Régions, (1971-2011)*, p. 59-81, Bruxelles, Parlement flamand - Academic and Scientific Publishers, 2011.

penser comme une montagne, c'est-à-dire à développer une intelligence écologique et à construire une éthique respectueuse de la Terre : *seule la montagne a vécu assez longtemps pour écouter avec discernement le hurlement d'un loup*¹¹. Penser comme une montagne, c'est aussi à la fois voir l'horizon depuis les cimes et savoir que notre avenir dépend de la densité des buissons qui fixent notre assise et nous enracinent tout entier.

Ce que le fédéralisme et son principe de subsidiarité nous rappellent, c'est évidemment que le lieu d'action publique le plus pertinent est celui qui est le plus proche des bénéficiaires. Néanmoins, à l'heure où l'action collective tend à remplacer l'action publique, on saurait d'autant moins oublier ce principe. Tant en matière de santé que d'environnement et de lutte contre le changement climatique, l'action locale et l'action globale ne peuvent que se conjuguer. Au niveau fédéral, mais surtout européen et mondial bien entendu, car rencontrer les Objectifs du Développement durable (ODD), et en particulier son treizième qui est relatif au climat, nécessite de mobiliser plus de 100 milliards de \$ par an pour assurer une solidarité planétaire. Au niveau local également, car c'est là que nous agissons et que les politiques énergétiques, d'économies circulaires, d'aménagement, d'habitat et de mobilité doivent se concevoir et se construire. Pas uniquement par les élus et élues, bien entendu, mais par chacune et chacun d'entre nous.

Bien loin des nationalistes flamands que l'on agite constamment devant nos yeux comme des épouvantails...

Philippe Destatte
@PhD2050

¹¹ Aldo LEOPOLD, *L'éthique de la terre, suivi de penser comme une montagne*, p. 57, Paris, Payot, 2019. - Susan L. FLASER, *Thinking like a Mountain, Aldo Leopold and the Evolution of an Ecological Attitude toward Deer, Wolves and Forests*, University of Wisconsin Press, 1994.