

Mathias El Berhoumi

La Communauté française dans le monde d'après Covid

Quelques réflexions actuelles sur le modèle
d'une « Belgique à 4+1 »

En 2017, nous proposons avec Hugues Dumont quelques réflexions sur l'avenir de la Communauté française dans la perspective d'une septième réforme de l'État¹. Partant du constat que la sixième avait privilégié le fait territorial², nous y plaidions pour un recentrage de la Communauté française sur ses compétences éducatives et culturelles, c'est-à-dire celles qui

1. H. Dumont et M. El Berhoumi, « Pour une Belgique à 4 + 1 », *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, actes du colloque organisé le 16 septembre 2016 par le Parlement de la Communauté germanophone, Eupen, *Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens - Band 3*, 2017, p. 43 à 61.

2. M. El Berhoumi, L. Losseau et S. van Drooghenbroeck, « Vers une Belgique à 4 ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », E. Vandebossche (dir.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen/Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Bruges, die Keure/la Charte, 2017, p. 45 à 73.

sont liées à la langue, celles aussi qu'il est le plus improbable que les Flamands, dans un futur proche, acceptent de soustraire de la Communauté flamande. La régionalisation des matières personnalisables nous est apparue souhaitable pour assurer la cohérence des politiques publiques concernées, leur garantir un financement adéquat et renforcer la lisibilité démocratique des institutions, singulièrement à Bruxelles. Dans la capitale règne une situation où aucune autorité n'est *in fine* responsable du fait que les prestations et les services soient proposés en suffisance aux citoyens. Notre plaidoyer pour cette régionalisation visait une modification de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980, et non un transfert empruntant une nouvelle fois la voie tracée par l'article 138 de la Constitution. Ce dernier ne permet qu'une simplification très partielle, en ce qu'en région de langue française, une même norme de la Région wallonne ne peut régler à la fois des matières régionales et communautaires³, et en ce qu'en région bilingue de Bruxelles-Capitale, les compétences transférées par cette voie atterrissent à la Commission communautaire française qui ne dispose pas plus que la Communauté française de la possibilité d'exercer un pouvoir fiscal et qui doit cohabiter avec la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune.

Cinq années plus tard, les institutions de l'État belge n'ont pas été réformées. La liste minimaliste d'articles déclarés révisables combinée aux difficultés de réunir les majorités requises pour l'adoption de lois spéciales conduit à rendre illusoire toute réforme de l'État au cours de la présente législature, si bien que l'accord du Gouvernement De Croo se donne pour objectif de la préparer dans la perspective de 2024⁴.

3. M. El Berhoumi et L. Losseau, « La dualité des compétences communautaires et régionales », M. El Berhoumi et S. Van Drooghenbroeck (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, R.P.D.B., Bruxelles, Larcier, à paraître.

4. Dans le domaine des soins de santé, il est affirmé de manière plus volontariste que l'objectif est, « pendant cette législature, d'intégrer des textes législatifs concernant une répartition plus homogène des compétences ».

Cette – très relative – stabilité ne signifie cependant pas qu'il n'y a pas de nouvelles pièces à verser dans le dossier du devenir de la Communauté française. Cette question déjà ancienne mérite de prendre en considération quelques tendances récentes⁵.

Première tendance : l'érosion de la solidarité intra-francophone. Dès la formation des actuels Gouvernement wallon et Gouvernement de la Communauté française, une rupture a été consommée avec une pratique constante depuis 2003⁶, à savoir confier une « double casquette » à un ou plusieurs ministres appartenant simultanément à un exécutif régional – surtout wallon – et au Gouvernement de la Communauté française. Le principal argument derrière cette pratique est de favoriser les synergies, facilitées par la symétrie entre les compétences dévolues à ces ministres (les mêmes attributions d'un côté comme de l'autre ou des attributions reliées). Il est à remarquer que d'autres mécanismes visant à renforcer ces synergies ne sont pas davantage investis. Depuis le début de la présente législature, il n'y eut aucune séance conjointe du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Communauté française, malgré leurs compositions partisans symétriques, et une seule réunion conjointe du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège de la Cocof et du Gouvernement de la Communauté française, le 11 mars 2021. Par ailleurs, abstraction faite des accords de coopération liés au contexte de la crise sanitaire, aucune initiative significative de fédéralisme coopératif ne marque les dernières années de la vie politique intra-francophone. Quant à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes instituée dans le cadre des ac-

5. Les analyses qui suivent sont inspirées par le quotidien des fonctions de chef de cabinet que nous exerçons depuis septembre 2019 auprès de la Vice-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits des femmes que notre propos n'engage pas.

6. Il n'y eut aucun ministre à double casquette entre 1999 et 2003. On en retrouve, en revanche, dans les exécutifs installés avant cette période.

cords dits de la Sainte-Émilie de septembre 2013⁷, elle se révèle tout autant inefficace que les tentatives précédentes de concertation⁸ : l'accord de coopération d'exécution n'a été conclu que tardivement⁹, la saisine de l'organe de concertation est parfois oubliée et, lorsqu'elle a lieu, ce dernier ne remet jamais d'avis. Résonnant comme un constat d'échec, un allègement de la procédure est déjà prévu par le biais d'une modification de l'accord de coopération-cadre. D'autres éléments confirment l'état de reflux de la solidarité intra-francophone. Citons en vrac l'accord intra-belge autour de la répartition des moyens du Plan de relance européen peu favorable à la Région de Bruxelles-Capitale, le refus de la Wallonie et de la Communauté française de collaborer avec l'agent de liaison francophone désigné par la Cocof ou encore l'absence de lieu de dialogue et de réflexion collective sur le programme institutionnel francophone comme le fut, avec un succès mitigé, le groupe Wallonie-Bruxelles¹⁰.

Deuxième tendance : la crise du Covid-19 a mis en exergue l'incohérence de la répartition intra-francophone. La Communauté française n'a pas abandonné l'ensemble de ses compétences en matière de santé, conservant, en particulier, les hôpitaux universitaires, les « activités et services de médecine préventive destinés aux nourrissons, aux enfants, aux élèves et aux étudiants » et les missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance

7. Accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières.

8. Voy. L. Detroux et A.-S. Renson, « Des institutions francophones sclérosées à la suite de la crise politique? », *R.B.D.C.*, 2018, p. 111 à 114.

9. Quatre ans se sont écoulés avant la conclusion de l'accord de coopération d'exécution du 29 mars 2018 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intrafrancophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières.

10. Voy. à son sujet, N. Ryelandt, « Le groupe Wallonie-Bruxelles et le débat sur les institutions francophones », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2009-2010, 2009.

(ONE)¹¹. Si ces réserves s'expliquent par leur connexité avec les matières de l'enfance et de l'enseignement¹², elles ont été mises à l'épreuve de la crise sanitaire. Concernant les hôpitaux universitaires, la Communauté semble avoir perdu de vue la compétence à leur égard lorsqu'a été conclu l'accord de coopération concernant le traitement des données en matière de suivi des contacts¹³, et les limites de ses prérogatives en la matière lorsqu'elle a prévu de leur accorder un soutien financier pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire¹⁴. Ces confusions ont confirmé que l'intérêt du maintien de cette compétence dans le giron de la Communauté française n'allait pas de soi : les limites dont elle est affectée interrogent la possibilité de mener une politique propre, et la distinction avec les hôpitaux « régionaux » n'est pas des plus rationnelles en termes d'économies d'échelle, si bien que la Communauté française a délégué à la Région wallonne l'inspection des hôpitaux universitaires et qu'elle a dupliqué la législation de cette dernière relative au prix d'hébergement et au financement de certains appareillages des services médico-techniques lourds en hôpital. Concernant la santé préventive, la ligne de démarcation tracée entre les mineurs et les majeurs a été bousculée notamment sur la question de la vaccination contre le Covid. La Communauté française n'est devenue compétente qu'à partir du moment où cette vaccination a été étendue aux personnes âgées de 16 et 17 ans. Plutôt que de développer ses propres centres de vaccination, elle a conclu avec la Région un accord de coopération en vue d'uti-

11. Article 3, e), du décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

12. L. Losseau et M. Dekleermaker, v^o « Transferts intrafrancophones de compétences », M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 890 à 895.

13. Voy. le rappel de la compétence de la Communauté française par le Conseil d'État dans son avis n° 67.717/VR donné le 15 juillet 2020, p. 10.

14. Avis n° 67.278/4 donné le 27 avril 2020, p. 4 et 5.

liser les siens, moyennant indemnisation¹⁵. À Bruxelles, outre le critère de l'âge, la Communauté française n'est compétente qu'à travers le rattachement à une institution qui en relève exclusivement. Cela revient à dire que les choix opérés pour les modalités de la campagne de vaccination, s'adresser aux mineurs via la médecine scolaire ou par les dispositifs adressés à la population en général, déterminent la compétence ou non de la Communauté française. En matière de suivi des contacts dans les écoles, on peut aussi observer que la répartition des rôles entre les inspecteurs d'hygiène régionaux et les services de promotion de la santé communautaires n'a pas toujours été claire et que l'essentiel des tâches a finalement été délégué par la Communauté française aux entités régionales. Enfin, s'agissant du Covid safe ticket, le Conseil d'État a considéré que la Région wallonne pouvait imposer son extension, y compris pour les visiteurs de plus de 12 ans ou de 16 ans sans empiéter sur les compétences de la Communauté française, en ce que la mesure vise la population considérée globalement¹⁶.

Troisième tendance : les perspectives budgétaires des entités francophones brouillent le débat institutionnel. Inutile de souligner que l'absence de pouvoir fiscal de la Communauté française est son principal défaut de conception. Le spectre de sa non-viabilité financière l'a toujours hanté. Faisant fondre ses recettes tout en accroissant – plus marginalement – ses dépenses, la crise sanitaire n'a fait que renforcer cette menace. Mais le problème est structurel : les dépenses, singulièrement en matière d'enseignement, croissent plus rapidement que les recettes, si bien que le cap symbolique du milliard de déficit annuel sera vraisemblablement largement dépassé dans les années à venir, et le ratio dette/recettes franchira la barre des 100% dès 2022.

15. Accord de coopération du 10 juin 2021 entre la Communauté française et la Région wallonne concernant l'utilisation des dispositifs de vaccination contre la COVID-19 pour les personnes âgées de moins de 18 ans.

16. Avis n° 70.254/4 donné le 7 octobre 2021, p. 8.

Face à ces perspectives peu réjouissantes, l'on pourrait se rassurer en se disant que la Région wallonne dispose elle du pouvoir fiscal et se trouve régulièrement présentée comme le « garant implicite » de la Communauté française. Sauf que la situation budgétaire de la Région wallonne n'est pas franchement rassurante, après la crise sanitaire, les inondations de juillet 2021 et un plan de relance complémentaire au plan européen, qui mèneraient le ratio dette/recettes à 240 % en 2024 et 280 % en 2030, ainsi qu'à une nouvelle dégradation de la part des agences de notation (à un niveau inférieur à celui de la Communauté française). L'extinction progressive du « montant de transition » établi dans le cadre de la sixième réforme de l'État pèsera lourd dans les finances wallonnes à partir de 2024. Cette situation relativise la capacité de la Région wallonne à absorber de nouvelles compétences budgétairement gourmandes.

À nos yeux, ces trois mouvements grossièrement décrits n'aident pas à trancher le stop ou encore de la Communauté française de manière nette, mais ils apportent de l'eau au moulin de ce débat. Pour notre part, ils nous amènent à trois réflexions.

Primo, les faiblesses de la coopération intra-francophone doivent nous conduire à examiner avec la plus grande circonspection les propositions visant à compenser de nouveaux transferts par des accords de coopération. Que ce soit en raison d'un manque de volonté politique ou de lourdeurs procédurales, dans notre pays, le fédéralisme coopératif est globalement dysfonctionnel. Si bien que si l'on devait faire une grille d'évaluation pour juger de l'opportunité ou non du transfert d'une compétence de la Communauté française, sans doute la densité normative et le caractère évolutif de la matière interviendraient parmi les critères aux côtés de la dimension proprement linguistique et culturelle de la matière, des entraves à la mobilité au sein de l'espace Wallonie-Bruxelles que générerait le transfert et des relations avec les compétences des régions qui le justifieraient.

Secundo, l'expérience de la gestion de la crise sanitaire conforte à nos yeux l'idée qu'il serait opportun de régionaliser – en évitant le passage par l'article 138 de la Constitution – les restes de compétence de santé de la Communauté française, tout en réaménageant les missions des centres psycho-médicaux-sociaux pour éviter qu'un transfert empêche de mener une politique de bien-être à l'école et de santé globale à l'égard des élèves. Pour le reste, nous maintenons l'idée, dans une perspective de simplification bruxelloise, de régionaliser purement et simplement les matières faisant l'objet de transferts fondés sur l'article 138 de la Constitution, mais aussi d'examiner pour l'ensemble des matières personnalisables et les matières dites culturelles qui ne relèvent pas des politiques culturelles comme le sport, compétence par compétence, celles qui gagneraient à être administrées selon une logique purement territoriale.

Tertio, le défi de la viabilité budgétaire de la Communauté française, au-delà d'un nouveau refinancement qui pourrait être demandé lors de futures négociations institutionnelles – mais à quel prix? – et d'une politique de rigueur qui pourrait s'imposer après la mise entre parenthèses de la discipline budgétaire provoquée par la crise sanitaire, pourrait justifier d'autres transferts. On peut penser en particulier aux infrastructures. Dans la continuité des transferts intrafrancophones qui ont déjà eu lieu, l'abandon complet des infrastructures détenues ou subventionnées par la Communauté, sauf celles qui abritent ses services, lui donnerait un ballon d'oxygène qui serait d'autant plus le bienvenu qu'elle s'est donné un plan d'investissement d'un milliard d'euros dans les bâtiments scolaires pour les dix prochaines années. Il y aurait du reste quelque chose de logique à concentrer entre les mêmes mains les infrastructures et les normes de performance énergétique qui leur sont imposées, sans nier qu'il y a aussi une cohérence à lier les infrastructures au reste d'une politique, comme le fait le chantier des bâtiments scolaires initié sous la présente législature.

Pour conclure, dans un débat où il n'y a aucune solution simple, nous proposons un pas vers une Belgique reposant sur quatre entités territoriales. Ce basculement n'est pas total, car il s'agit de laisser des compétences substantielles à la Communauté française (le « + 1 » de notre titre reste donc pertinent) dans des matières relativement homogènes (l'enseignement, la culture, la recherche...) pour lesquelles les frontières régionales font le moins sens. Les plus régionalistes y verront un premier pas, les autres pourraient l'entendre comme le prix pour assurer la pérennité de la Communauté française. Cette démarche nous paraît en tout cas plus réaliste que la stratégie de plaider d'emblée pour une régionalisation de l'enseignement. Pour l'exprimer autrement, le débat sur l'avenir de la Communauté française a peu de chance de progresser s'il commence par l'enseignement et il se pose en des termes trompeurs s'il laisse à penser qu'on peut piloter une telle matière par des accords de coopération. Qu'on la souhaite ou non, la fin de la Communauté française semble peu vraisemblable à court et moyen terme. Il importe, dès lors, de s'interroger sur la meilleure manière de faire fonctionner démocratiquement ses institutions et de les articuler avec des institutions régionales renforcées.