

Dix petits portraits d'un citoyen plongé au cœur de la sixième réforme de l'État

À découvrir dans cette analyse

Cette analyse propose de jeter un regard critique sur la sixième réforme de l'État belge, caractérisée par des transferts significatifs de compétences et de moyens au profit des communautés et des régions.

Questions pour lancer et/ou prolonger la réflexion

- Que change la réforme pour certains groupes d'âge (enfants, adultes, personnes âgées) ?
- Que change-t-elle pour certaines catégories de personnes touchées par des accidents de la vie (malades, sans emploi ou confrontées à la justice) ?
- Comment est-elle perçue de l'étranger (Belges à l'étranger, citoyens de l'Union, étrangers en Belgique) ?

Thèmes

- Sixième réforme de l'État
- Transfert de compétences
- Citoyenneté

Un nouvel État belge est sur le point de naître. Des transferts significatifs de compétences et de moyens vont se réaliser au profit des communautés et des régions. Nous sommes en marche vers un État plus fédéralisé encore.

Les accords politiques du 11 octobre 2011 ont été inscrits, le 4 avril dernier, dans de premières propositions constitutionnelles et législatives. Ils devraient être adoptés à la mi-juillet. Il faut lire ces accords à travers dix petits portraits de citoyen.

Pour sérier les questions, j'examinerai successivement la sixième réforme de l'État au regard de l'âge, au regard des accidents de la vie et vue de l'étranger.

Chapitre Ier. – La sixième réforme de l'État et les situations d'âge.

1. – L'enfance

Onze millions de personnes vivent en Belgique. Deux millions trois cent mille, un bon vingt pour cent, ont moins de dix-huit ans. Qu'apporte à tous ces enfants la réforme en projet ?

La Constitution sera révisée dans son article 23 et le droit de « chaque enfant » au bénéfice de prestations familiales sera garanti. Le montant minimal de ces prestations sera, selon toute vraisemblance, établi au niveau fédéral.

Les prestations familiales qui profitent à l'enfant seront communautarisées. C'est une entorse de taille au principe de la sécurité sociale fédérale. Une communauté pourra, si elle en a les moyens, délivrer des suppléments à « ses » enfants, elle pourra favoriser certains d'entre eux en fonction, par exemple, de l'âge ou du rang, elle pourra mettre l'accent sur les allocations de naissance ou, à l'inverse, sur les allocations familiales ou encore sur les primes d'adoption, et ainsi de suite.

Le slogan « un enfant égale un enfant » vaut encore à l'intérieur d'une communauté. Il ne vaudra bientôt plus, dans une perspective transcommunautaire, soit sur l'ensemble du territoire fédéral. La Communauté française octroiera « ses » allocations aux enfants wallons, la Communauté flamande

aux enfants flamands, la Communauté germanophone aux enfants germanophones. La Commission communautaire commune remplira ce rôle sur le territoire bruxellois.

2. – L'âge adulte

Le droit de suffrage est offert à tout citoyen âgé de dix-huit ans.

Le citoyen procède notamment à la désignation des parlementaires. Pour l'instant, il en élit directement cent cinquante à la Chambre et quarante au Sénat.

De gros changements se dessinent sur ce terrain. Bornons-nous ici à évoquer le fait que le Sénat passera de 71 membres à 60 et qu'il n'y aura plus d'élections sénatoriales. Le Sénat sera composé uniquement d'élus indirects.

Vingt-neuf sénateurs seront désignés par le Parlement de la Communauté flamande. Vingt seront désignés par les Parlements francophones : le Parlement de la Communauté française (10), le Parlement bruxellois (2) et le Parlement wallon (8). Le Parlement de la Communauté germanophone continuera de désigner un sénateur. Les résultats des élections pour la Chambre des représentants permettront de désigner dix sénateurs cooptés. C'est l'addition de tous les suffrages recueillis par une formation politique dans les provinces wallonnes, à Bruxelles et dans les cantons de Hal-Vilvoorde qui lui permettra d'obtenir un sénateur coopté.

3. – La vieillesse

Trente-cinq pour cent de la population belge a plus de cinquante ans. Aujourd'hui, le citoyen aîné ne peut cacher son inquiétude. Il craint que le principe de solidarité interpersonnelle ne soit fondamentalement compromis.

Deux phénomènes, l'un européen et l'autre proprement belge, justifient cette inquiétude.

Depuis le milieu de l'année dernière, l'Europe nous adresse avertissement sur avertissement. Elle demande que l'équilibre budgétaire soit atteint d'ici 2015. Pour y parvenir, elle préconise des réformes structurelles, notamment dans le domaine social et dans le régime des pensions de retraite (maintenir plus longtemps au travail ceux qui remplissent une activité professionnelle).

D'un autre côté, depuis la sixième réforme de l'État, la Belgique envisage la communautarisation de certains secteurs clés de la politique sociale. Et cela à travers des institutions de proximité. On les a vu apparaître dans le domaine de la santé : les maisons de retraite, les maisons de repos et de soins, les centres de soins de jour, les maisons de soins psychiatriques, les initiatives d'habitation protégée... Comment faire face à cette double interpellation ? Certaines pistes se dessinent.

a) La Belgique ne veut pas toucher à l'âge légal du départ à la pension. C'est soixante-cinq ans, étant entendu qu'une carrière est censée complète après quarante-cinq ans d'activité professionnelle. Les Pays-Bas ou l'Allemagne ont décidé, eux, de relever l'âge de la pension à soixante-six ou soixante-sept ans.

b) La Belgique veut offrir à celui qui atteint l'âge de soixante-cinq ans la possibilité de ne pas demander le bénéfice de la pension et de continuer à travailler au-delà de cet âge pour autant que son employeur n'y voie pas d'inconvénient. Il garde son salaire. Il postpose simplement le bénéfice de la pension.

c) La Belgique veut offrir au pensionné le droit de cumuler le bénéfice d'une pension et le bénéfice d'une rémunération ou d'un traitement. L'opération se ferait en plafonnant les revenus des pensionnés qui n'ont pas quarante-deux années de carrière. On disait jadis : « Travailler moins pour vivre mieux ». Je me demande si l'on n'en arrive pas aujourd'hui à considérer qu'il faut « travailler plus pour vivre de la même manière »

d) En Belgique, l'âge effectif de départ à la pension est beaucoup plus bas que soixante-cinq ans. Le gouvernement cherche à rapprocher, autant que faire se peut, l'âge effectif et l'âge légal de la retraite. Pour atteindre cet objectif, il veut notamment inciter le citoyen à travailler plus longtemps et restreindre les avantages que peut procurer un départ anticipé.

e) La Belgique veut encore répartir entre ses communautés la charge que représente l'allongement de l'espérance de vie. Sous couvert de l'aide aux personnes, aux familles et aux personnes âgées, la réforme de 1988 avait attribué des compétences bien délimitées à la Communauté française – en

réalité, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française — et à la Communauté flamande. Cette fois, l'opération est plus radicale. Le secteur de l'aide aux personnes âgées sera communautarisé. Il comprend les aides à la mobilité, les allocations d'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie (APA) et l'accueil résidentiel (maisons de repos, maisons de repos et soins, centres de soins de jour, centres de court séjour, services gériatriques isolés et services spécialisés de rééducation fonctionnelle).

Chapitre II. — La sixième réforme de l'État et les accidents de la vie.

1. — Le citoyen malade

Dans le domaine de la santé, la sixième réforme de l'État est prudente. Elle est radicale néanmoins. Elle reste silencieuse sur des questions importantes.

La réforme est prudente. La protection de la santé est un élément essentiel du système de sécurité sociale. Il ne s'agit pas de le démanteler. Une idée prédomine : « Le patient (doit payer) le même prix pour un même produit ou une même prestation, quel que soit l'endroit de Belgique où ce soin lui est prodigué ».

Dans ce contexte, seules de réformes partielles sont concevables. La réforme est complexe. Ses auteurs ont prévu l'organisation d'un Institut pour apporter des réponses « concertées » aux grands défis en matière de santé. Cet Institut fera « office de lieu permanent et interfédéral de concertation entre les ministres compétents » en la matière... Sans oublier nos engagements internationaux dans ce domaine.

Il n'empêche, la réforme est radicale. La santé est envisagée dans plusieurs perspectives. Sur ce terrain, les documents sont « détaillés » et même « méticuleux », pour utiliser le mot de Paul Palsterman. Les compétences suivantes deviennent communautaires : la médecine préventive, la médecine de première ligne, la médecine palliative, les institutions, les infrastructures et la politique de mobilité sous forme d'aides aux personnes handicapées.

La réforme reste silencieuse sur un point essentiel : comment va-t-on organiser au niveau communautaire la dispensation des prestations de santé ? En copiant les institutions actuelles ? En continuant à associer à la gestion du secteur les mutuelles, les prestataires de soins et les partenaires sociaux ? Ou bien, en mettant en place une administration publique placée sous le contrôle d'un ministre communautaire ?

Peut-être les décisions n'iront-elles pas dans le même sens au Nord, au Sud ou au Centre du pays. Pour ma part, je penche pour l'application du premier modèle. Je dois néanmoins déplorer que les réformes envisagées aient été conçues en dehors de toute concertation sociale.

2. — Le citoyen sans emploi

L'ONEM s'appelait autrefois l'Office national du placement et du chômage, l'ONPC. Avec une double tâche : la mise au travail des personnes en âge et en situation de travailler et, en cas d'échec, le paiement d'indemnités pour faire face à cette situation difficile. La sixième réforme de l'État s'inspire de cette dualité de tâches. On pourrait dire que le placement est régionalisé et que le chômage reste fédéral. La région a désormais « pleine compétence », notamment

- pour vérifier si le chômeur cherche de manière active à occuper un emploi dit « convenable »,
- pour assurer la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi,
- pour organiser des programmes de mise à l'emploi,
- pour encourager des groupes cibles.

De son côté, le chômage reste fédéral. L'on part de l'idée que les règles du droit du travail et du droit de la sécurité sociale doivent être fédérales, en ce compris les règles inscrites dans des conventions collectives du travail.

3. — Le citoyen confronté aux autorités de justice

La réforme de l'État en projet modifie fondamentalement les règles du jeu judiciaire, en tout cas pour l'arrondissement judiciaire de Bruxelles (dont les limites coïncident avec celles de Bruxelles-Hal-Vilvorde). Contrairement à ce qui se passe dans le domaine électoral, cette base géographique ne change pas, mais le tribunal se dédouble. Il y aura deux tribunaux de première instance pour les cinquante-quatre communes de BHV.

Où vont aller les dossiers ? Trois principes commandent la réforme. Le principe des droits de la défense veut qu'en matière répressive, la personne inculpée ait le droit d'être jugée par un tribunal qui l'entendra, à sa demande, soit en français, soit en néerlandais.

Le principe du consensualisme veut que, si les deux parties au procès sont d'accord pour engager la procédure en français ou en néerlandais, leur choix doit être privilégié.

Le principe d'homogénéité veut que, si le défendeur — qui se trouve dans les dix-neuf communes bruxelloises et dans les six communes périphériques — demande, de manière unilatérale, à changer la langue de procédure, il revient au juge de vérifier deux choses. Les pièces pertinentes du dossier sont-elles, pour leur majorité, dans une langue déterminée ? Quelle était la langue de la relation de travail ?

Chapitre III.— La sixième réforme de l'État vue de l'étranger.

1.— Le Belge de l'étranger

Il y a actuellement trois cent mille Belges qui vivent à l'étranger. Les liens avec la mère patrie se sont parfois distendus. Avec un résultat électoral un peu décevant. Seuls cent vingt-cinq mille parmi eux se sont inscrits pour pouvoir participer aux dernières élections législatives.

Que faire pour stimuler un peu plus leurs ardeurs électorales ?

À l'automne 2013, les Belges de l'étranger devraient être incités à s'inscrire aux élections de juin 2014. Ils ne seraient plus libres de s'inscrire dans n'importe quelle commune du Royaume. Le choix devra être objectivé (la commune du dernier domicile, la commune de naissance...). Une fois inscrit, le Belge de l'étranger ne devrait plus recommencer cette démarche à chaque nouvelle élection législative. Par contre, une fois inscrit, ce citoyen est, comme toujours, tenu de voter.

2.— Le citoyen de l'Union

Les citoyens de l'Union (loi du 27 janvier 1999) sont au nombre de sept cent cinquante mille en Belgique. Plus de six cent mille sont en âge de voter.

Ils sont en droit de participer aux élections communales (celles d'octobre 2012) pour autant qu'ils soient inscrits sur les listes électorales au 1er août de cette année. Ils peuvent devenir conseiller communal ou échevin mais pas bourgmestre.

Ils peuvent aussi participer aux élections européennes et peuvent y être candidats.

Ils ne peuvent participer ni aux élections législatives, ni aux élections régionales. Cela va de soi, ils ne peuvent y être candidats.

3.— L'étranger en Belgique

Les étrangers — qui ne sont pas citoyens de l'Union — sont au nombre de trois cent cinquante mille en Belgique. Ont-ils, pour leur part, quelque droit ?

La réponse est évidemment affirmative. Même si elle peut paraître paradoxale. L'étranger-citoyen, n'est-ce pas une contradiction in terminis ?

Pendant un siècle et demi, nous sommes partis de l'idée que la nationalité et la citoyenneté allaient de pair. Sous la pression de la communauté internationale et notamment de l'Union européenne, les choses changent cependant.

Depuis 2004 (loi du 19 mars 2004), les étrangers qui résident en Belgique depuis cinq ans sans interruption disposent, dès l'âge de dix-huit ans, du droit de vote à l'occasion des élections communales. Ils doivent s'inscrire avant le 1er août. Une fois inscrits, ils sont tenus de voter. Par contre, ils ne sont pas éligibles à quelque fonction politique que ce soit.

Chapitre IV. — Il reste un dixième portrait. C'est celui du Belge contribuable.

En tant que citoyens, nous sommes tous des contribuables. Nous payons l'impôt en fonction de nos activités et de nos revenus. La question du paiement de l'impôt est fondamentale dans une démocratie. Depuis 1215, nous savons que le droit de consentir à l'impôt a été à l'origine de la création de nos Parlements. Rappelez-vous la Magna Carta de Jean sans Terre (qui était aussi Jean sans argent) ! La question de la redistribution de l'impôt est fondamentale dans un État fédéral. Elle permet de mesurer les flux financiers qui se réalisent au sein de notre société politique. Je pose à ce sujet trois questions : le montant global, les parts, les modes de perception.

À combien se monte le budget de l'État ? À quelques euros près, le budget de l'État est de cent milliards d'euros. Ce budget est alimenté par nos impôts. Concrètement, l'IPP, l'ISOC et la TVA...

Où vont aller demain ces cent milliards ? Combien vont aller à l'État, aux régions et aux communautés ? Des estimations chiffrées circulent dès à présent : 42 % à l'État fédéral, 38 % aux communautés et régions (en ce compris les collectivités locales), 17 % à la sécurité sociale – qui reste fédérale – et 3% à l'Europe. En 2012, il y aura un transfert incontestable de compétences et de moyens de l'État fédéral vers les communautés et les régions. D'un point de vue budgétaire, le centre de gravité reste, lui, fédéral.

Comment les régions vont-elles se procurer les moyens financiers qui leur reviennent ? Actuellement, l'essentiel de leurs moyens provient de dotations. L'idée est de permettre demain aux régions de se procurer elles-mêmes une partie de ces ressources. Elles le feront selon la technique des additionnels à l'impôt des personnes physiques pour une somme de 10, 7 milliards.

Ces additionnels ne seront sans doute pas les mêmes selon les régions. Mais, ce faisant, les régions ne peuvent pas

- toucher à la base imposable,
- toucher au taux de l'impôt fédéral,
- établir des tranches d'impôts,
- prévoir des exonérations d'impôts pour certaines catégories de contribuables.

En somme, l'impôt régional vient s'ajouter à un impôt fédéral dont les régions n'ont pas la maîtrise.

*

J'accepte volontiers ce reproche : un citoyen peut relever de plusieurs catégories. Dans sa vie quotidienne, il peut s'attacher à conjuguer plusieurs appartenances. Celles-ci ne sont pas exclusives.

D'autres catégories auraient pu retenir notre attention. Que dire de la situation des locataires, des agriculteurs, des avocats, des fonctionnaires ? Ceci mériterait assurément d'autres développements.

J'ai privilégié les questions qui sont aujourd'hui dans l'actualité et qui devraient connaître un règlement dans les prochaines semaines, sinon dans les prochains mois.

Tel est, en effet, le message que je voudrais faire passer. La réforme est d'envergure, le calendrier serré. Si nous ne voulons pas fournir des munitions à la N-VA, il faut :

- engranger de premières réformes avant les élections communales et provinciales du 14 octobre 2012, notamment celles qui tournent autour de BHV,
- engranger un second train de réformes avant les élections législatives, régionales et européennes de juin 2014,
- engranger un changement dans les esprits et les mentalités.

Si nous ne respectons pas ce double calendrier, alors je crains que ce soit non seulement la fin du processus de réforme, mais que ce soit tout simplement la fin du phénomène de citoyenneté. Dit autrement, la Belgique aurait vécu et, avec elle, les citoyens belges.

La sixième réforme de l'État n'en annonce-t-elle pas une septième ? Je n'en sais rien. Mais si nous ne réussissons pas la sixième réforme, il n'y en aura pas d'autre et la réforme avortée de 2012 marquera définitivement la fin de « l'aventure Belgique ».

Le citoyen belge est, plus que jamais, placé devant ses responsabilités. La réforme ne saurait le laisser indifférent. Il en est à la fois l'objet et le sujet. Le travail est immense. Alors, pour conclure, je n'ai qu'un mot à ajouter : au boulot !

Francis Delpérée

Pour citer cette analyse

Delpérée, F. (2012). Dix petits portraits d'un citoyen plongé au cœur de la sixième réforme de l'État. *Analyses Énéo*, 2012/03.