

Moisson d'avril

Moisson d'avril

LAREVUE NOUVELLE - AVRIL 2013

Réformes institutionnelles : l'imagination au pouvoir

NICOLAS LAMBERT

En cette fin d'hiver 2012-2013, les élections de 2014 font l'objet de commentaires et de prédictions en sens divers. Le gouvernement Di Ripo et les partis politiques francophones affirment de manière constante que la préoccupation majeure des autorités politiques aux divers niveaux de pouvoir doit être de mettre en œuvre la sixième réforme de l'État difficilement négociée au terme de la longue période de gestation du gouvernement fédéral. De son côté, la N-VA explique qu'il faudra alors « tout mettre à plat » et jeter les bases de la réforme radicale qui aboutira à la constitution de « deux démocraties » différentes, mais définitivement responsables de leur destin. Les partis flamands associés au gouvernement fédéral observent publiquement un silence prudent. S'ils n'indexent pas leur attitude sur les projets de la N-VA et semblent s'activer à la réalisation du pacte fédéral, ils n'en restent pas moins sur une réserve qui permet mal de conjecturer de la manière dont ils se présenteront aux élections de 2014.

Penser à demain

Il n'empêche que la mise en œuvre des projets décidés en 2011, le transfert de nouvelles compétences aux entités fédérées s'accompagne de multiples travaux dont l'objectif explicite est de renforcer les exécutifs régionaux. La commission interparlementaire francophone

(dite 4X4) s'active lentement en pratiquant une série d'auditions visant à déterminer la méthodologie des transferts de compétence et l'affectation des compétences nouvelles aux entités fédérées. Derrière le paravent de cette commission, le gouvernement wallon et le gouvernement de la Communauté française (ou gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles) étudient dans la plus grande discrétion des méthodes originales permettant de mieux ancrer le travail de l'exécutif dans les espaces administrés et de viser par là à une plus grande efficacité.

Une mission composée des chefs de cabinets du ministre-président du gouvernement de la Région wallonne, des deux vice-présidents CDH et Écolo et de trois constitutionnalistes a été chargée d'étudier divers modèles de gouvernements régionaux et de se livrer à un travail de comparaison (« bench-marking ») aux fins de dégager des pistes intéressantes dans l'objectif de renforcer la qualité du travail du gouvernement et surtout sa relation aux populations concernées. La commission a étudié la manière dont fonctionnaient les gouvernements d'entités décentralisées comme les *landers* en Allemagne (partage des attributions entre *landers* et gouvernement fédéral) ou les cantons en Suisse. Le modèle allemand est difficilement transposable pour une raison d'échelle, plusieurs *landers* ayant la dimension de la Wallonie. Par contre, le modèle suisse présentait un certain intérêt dans l'hypothèse d'une décentralisation plus avancée dans le futur (la Confédération

helvétique est une association de vingt-six cantons-États), mais cette question n'était pas à l'ordre du jour. La commission a également étudié la réforme territoriale de 2009 en Finlande qui a substitué dix-neuf régions regroupant des municipalités aux six provinces historiques définies comme des subdivisions de l'État central plus que l'expression des collectivités territoriales. La commission a également étudié la nouvelle organisation territoriale du Québec.

Un modèle intéressant

C'est en définitive le modèle québécois qui a plus particulièrement attiré l'attention des membres de la mission. Le Québec est aujourd'hui composé de dix-sept régions administratives¹. Ces régions sont des entités territoriales organisées par une Conférence régionale des élus (Cré). Les Cré sont composées de personnalités nommées par le gouvernement et de représentants des municipalités. Elles ont pour mission de conseiller le gouvernement québécois et de réaliser certaines missions qui leur sont déléguées. Mais l'innovation majeure du gouvernement québécois réside ailleurs.

Le gouvernement présidé par la Première ministre M^{me} Pauline Marois, issu du remaniement du 5 décembre 2012, est composé de vingt-quatre ministres (ce n'est pas un modèle sur ce point). Parmi ceux-ci, treize ministres combinent deux responsabilités, la responsabilité d'un secteur et la responsabilité d'une région. C'est ainsi, par exemple, que M^{me} Nicole Léger est ministre de la Famille et ministre responsable de la région de Laval et de la région des Laurentides, et que M. Stéphane Bergeron est ministre de la Sécurité publique et ministre responsable

de la région de l'Outaouais² et ainsi de suite. Cette combinaison de responsabilités vise à assurer une forte cohésion de l'action gouvernementale. Si la responsabilité d'un secteur de l'action publique (Santé, Éducation...) est assurée de manière traditionnelle, l'exercice de la responsabilité d'une région garantit que celle-ci est directement présente dans l'agenda du gouvernement. Cette méthode a été préférée aux modèles traditionnels de représentation, soit parlementaire, soit de lobbying. Cette autorité gouvernementale ne se substitue cependant pas aux autorités administratives locales (Cré ou autres).

Des modèles discrets

Le groupe de travail a tenté de simuler un modèle comparable et de l'appliquer au gouvernement de la Région wallonne. Les transferts d'autorité ont confié aux gouvernements régionaux des matières moins nombreuses que celles qui sont exercées par le gouvernement québécois. La première question a néanmoins été d'arrêter la configuration de la base régionale représentée au gouvernement ou le découpage de l'exercice des responsabilités régionales des divers membres de l'exécutif. Les ministres écolos ont assez rapidement fait entendre qu'ils n'accepteraient pas la base provinciale, désuète, déséquilibrée et peu fonctionnelle. Les constitutionnalistes du groupe de travail se sont souvenus que les travaux préparatoires au projet de Pacte d'Egmont (1978) avaient abouti à mettre en évidence treize sous-régions pour la Wallonie. Comme pour la Région flamande, l'organisation territoriale projetée de la Région wallonne présentait un découpage assez équilibré, correspondant à des bassins économiques et à des bassins de vie. Les treize sous-régions wallonnes représentaient des populations de 64 677 habitants pour la plus

1 Exemples de régions: le Saguenay-Lac Saint Jean, la Chaudière-Appalache, les Laurentides, la Mauricie, etc.

2 Région administrative du Québec située à la frontière de l'Ontario. Composée de 67 municipalités locales. 363 368 habitants (2012).

petite (« Cantons de l'Est ») à 418 141 pour la plus grande (Charleroi), avec une moyenne de 247 325 habitants. Par contre les espaces géographiques étaient de taille fort différente, la sous-région la plus vaste regroupait 39 communes de Vielsalm à Arlon, mais comportant également Beauraing, Houyet et Gedinne.

Par rapport au découpage de 1978, des regroupements ont été suggérés de manière à faciliter le découpage des responsabilités gouvernementales, notamment en considérant le nombre relativement réduit des ministres de l'exécutif wallon. Il est apparu assez rapidement qu'il serait intéressant de partir des deux exécutifs (Région wallonne et Communauté française) pour des raisons de cohérence et d'équilibre dans les représentations. Le problème se poserait dans des termes fort différents si, à l'instar de la Flandre, la Fédération Wallonie-Bruxelles ne disposait que d'un gouvernement doté de l'ensemble des responsabilités ou attributions gouvernementales, mais cette hypothèse n'a pas été retenue au profit d'accords de coopération entre les deux exécutifs afin d'assurer ensemble la représentation territoriale.

Pour la facilité des choses, la commission est partie de la composition actuelle des gouvernements (Demotte II) : un ministre-président, trois ministres compétents dans les deux exécutifs, quatre ministres compétents pour la seule Région wallonne et trois ministres compétents pour la seule Communauté. Au total, onze ministres susceptibles d'être dotés de responsabilités sous-régionales en plus de leurs attributions « fonctionnelles ».

Une première simulation basée sur la composition actuelle de l'exécutif wallon a donné les résultats suivants : R. Demotte (ministre-président et ministre responsable de la Wallonie picarde), J.-M. Nollet (Développement durable et Région de Mons), A. Antoine (Budget et Brabant wallon), J.-Cl. Marcourt (Économie et Liège), Ph. Henry (Environnement et Verviers + « communes germanophones »),

C. Di Antonio (Travaux publics et Charleroi-La Louvière), P. Furlan (Pouvoirs locaux et Thudinie chimacienne), É. Tillieux (Namur-Dinant-Marche).

On a observé alors que dans ce schéma, deux sous-régions échappaient à cette représentation : Huy-Waremme qui rejoindrait Liège (J.-Cl. Marcourt) et la sous-région « Ardennes-Gaume » qui recouvre une partie de la Famenne (Houyet-Beauraing), les Ardennes namuroise (Gedinne-Vresse) et l'actuelle province de Luxembourg. Cette zone peu peuplée, mais d'une étendue considérable (39 communes) aurait pu être rattachée à Namur (18 communes), mais cette nouvelle sous-région aurait représenté la moitié de la superficie de la Wallonie. Dans une configuration antérieure de l'exécutif wallon, la responsabilité de cette région aurait pu être confiée à B. Lutgen alors ministre, mais son remplacement par C. Di Antonio n'apportait pas de solution sur ce point précis. On s'est dès lors posé la question de savoir si la combinaison des deux exécutifs de la Fédération Wallonie Bruxelles permettrait d'identifier une solution. R. Demotte, J.-M. Nollet, A. Antoine et J.-Cl. Marcourt étant déjà dotés de compétences sous-régionales, quelles responsabilités (sous) régionales auraient pu être confiées à M.-D. Simonet (Enseignement obligatoire), F. Laanan (Culture) et É. Huytebroeck (Jeunesse) ? É. Huytebroeck étant déjà dotée d'attributions dans le gouvernement de la Région bruxelloise et F. Laanan appartenant elle-même à Bruxelles, il aurait été imaginé de confier la responsabilité de la sous-région « Ardennes-Gaume » à M.-D. Simonet. M^{me} Laanan étant chargée de représenter la sensibilité bruxelloise au sein de la Fédération-Wallonie Bruxelles.

Le groupe de travail a tenté d'utiliser une autre clé de répartition en établissant le poids démographique de chaque sous-région (à défaut de données précises sur leur poids économique tel qu'un « produit sous-régional brut ») et de distribuer ces responsabilités

régionales, au moment de la confection des coalitions, au prorata de deux clés : démographiques et électorales. Il s'agissait en réalité de la transposition de la clé qui répartit des postes au sein des administrations en fonction du niveau des fonctions à distribuer et du poids des partis. Cette formule a été provisoirement écartée car trop compliquée à mettre en œuvre. Il semble cependant qu'elle pourrait être retenue dans le futur en raison des garanties d'impartialité qu'elle offrirait.

Il n'est pas inintéressant de noter que le groupe de travail a tenté une simulation beaucoup plus informelle encore en s'interrogeant sur la possibilité d'associer une compétence fonctionnelle à une représentation locale au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. La tentative a été rapidement abandonnée devant une double contrainte. L'exécutif comporte cinq francophones (en ce compris le ministre-président Ch. Piqué) et trois néerlandophones. Si l'on voyait bien Ch. Piqué exercer la responsabilité de la zone Saint Gilles-Ixelles-Forest, B. Cerhexe la charge des deux Woluwe et d'Etterbeek, É. Huytebroek, celle d'Evere-Schaerbeek, Chr. Doukeridis la charge de Bruxelles-Jette-Ganshoren-Koekelberg et R. Madrane celle d'Anderlecht-Molenbeek-Berchem, il était néanmoins difficile de confier une responsabilité bruxelloise à B. Grauwels (célèbre par son slogan électoral « Minder frans, meer Brigitte ») alors que la chose aurait été possible pour G. Vanhengel (Evere) et B. Delille (sans doute à l'aise à Watermael-Boisfort-Auderghem) même si la sensibilité historiquement fort FDF de ces deux communes aurait fortement compliqué l'opération. Il a été imaginé un moment que l'un ou l'autre de ces ministres néerlandophones soit chargé de la responsabilité de la représentation des communes à facilités au sein de l'exécutif bruxellois. Mais on a considéré que le risque était trop grand de voir la logique de la représentation disparaître au profit d'une forme de tutelle complètement déplacée

L'autre objection majeure était la réaction pressentie des autorités communales des dix-neuf communes de la Région bruxelloise. La création de zones de police associant plusieurs communes avait été acceptée à la condition formelle qu'elle ne soit pas une anticipation sur d'éventuelles fusions, le principe de l'autonomie communale étant avancé comme une sorte de dogme politique non négociable (ou, dans une version très officieuse, comme un mécanisme de résistance efficace à toute tentative de mise sous tutelle ; avoir à vaincre dix-neuf résistances locales étant censé plus difficile que de noyer cinq ou six ensembles politiques urbains). Le scénario de la responsabilité d'entités bruxelloises répartie parmi les membres de l'exécutif a donc été jugé contreproductif et a été abandonné.

L'utilité des scénarios prospectifs

L'objectif des travaux de la commission d'étude visant à établir une meilleure articulation des réalités de terrain à l'action du gouvernement était d'aboutir à une plateforme de propositions communes qui auraient pu être présentées par le gouvernement de la Région wallonne à l'opinion publique avant les élections de 2014. Ces propositions devaient faire l'objet d'un consensus et ne pas être utilisées comme des arguments électoraux. Il fallait donc convaincre le MR dans l'opposition de leur bienfondé. Une approche directe de ce parti a montré qu'il refuserait de s'associer au projet visant à doubler les attributions des membres du gouvernement de responsabilités sous-régionales tant que deux conditions préalables n'auraient pas été réalisées : reprendre le travail depuis le départ en incorporant deux représentants MR dans la commission et un constitutionnaliste, présenter un plan d'économie budgétaire visant à réduire de 15 % les coûts du Service public de la Wallonie. Cette exigence était particulièrement soutenue par le parlementaire W. Borsu. Les partis de la majorité ont refusé ces condi-

tions et le projet de réforme des responsabilités du gouvernement wallon ne sera donc pas présenté avant les élections. Il se dit même que l'ensemble des documents ayant servi de brouillon aux travaux de la commission ont été soigneusement détruits. Officiellement, il ne sera jamais possible d'établir que ces hypothèses ont été discutées. Rien n'interdit de penser cependant que l'un ou l'autre parti ne reprenne à l'avenir cette proposition de doubler l'attribution d'un portefeuille gouvernemental de la responsabilité d'une sous-région. ■