

## La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat – enjeux bruxellois

Le 11 novembre 2011, au terme de négociations longues et hasardeuses, 8 partis<sup>1</sup> concluaient un accord institutionnel « historique », fondant les bases d'une réforme de l'état décrite comme une *révolution copernicienne*. Les négociateurs évoquaient ainsi leur volonté de déplacer le centre de gravité politique du pays vers les Régions et Communautés. Après le soulagement d'être sorti de la crise politique, c'est l'expectative. Mise à part l'adoption d'un premier paquet de lois spéciales portant essentiellement sur le statut de Bruxelles et la scission des arrondissements électoral et judiciaire de Bruxelles-Halle-Vilvorde (le déclencheur de la crise politique en 2010), les propositions de lois spéciales de réforme institutionnelle se font attendre. Elles doivent surtout fixer dans la loi les transferts de compétences et les nouveaux mécanismes de financement des régions et des communautés. Sans surprise, c'est tout sauf évident : les embûches sont nombreuses, tant sur le plan politique que technique et financier. De leur côté, les Régions et Communautés doivent convenir des dispositions légales à prendre pour accueillir ces nouvelles compétences et en assurer la gestion d'ici à 2015. Toutes ont pris l'engagement de le faire en concertation avec les interlocuteurs sociaux (patrons et syndicats). Mais, à ce jour, c'est le *black out*, tant du côté des négociateurs fédéraux que des gouvernements régionaux et communautaires.

Patrons et syndicats sont particulièrement préoccupés, car le gros des matières transférées relève de la Sécurité sociale, dont ils sont les chauds artisans. C'est à peu près un cinquième du budget de la Sécurité sociale des travailleurs salariés qui sera transféré aux Régions et Communautés : les allocations familiales, les aides à l'emploi<sup>2</sup> et divers subsides en santé publique<sup>3</sup>. Ces importants moyens de la solidarité interpersonnelle des travailleurs sortiront du champ de la gestion globale de la Sécurité sociale (ONSS<sup>4</sup>). Cette gestion globale à l'échelon national est pourtant particulièrement précieuse. En globalisant les recettes des différentes branches de la Sécurité sociale, elle permet la consolidation des comptes et un équilibre des dépenses. Elle offre, en outre, l'avantage de permettre une solidarité interpersonnelle à grande échelle.

Il est néanmoins heureux que l'accord institutionnel n'ait pas porté atteinte aux principes fondamentaux de la solidarité interpersonnelle entre les travailleurs du nord, du sud et du centre du pays. Les principaux piliers de la Sécurité sociale demeurent solidaires : pensions, assurance maladie-invalidité et assurance-chômage. Seul l'État fédéral restera habilité à lever des cotisations auprès des employeurs et des travailleurs. Les Régions acquerront juste la faculté d'accorder des réductions pour l'emploi de groupes-cibles (jeunes, travailleurs âgés...). Les matières de sécurité sociale transférées aux Régions et Communautés ne seront plus financées par les cotisations sociales des employeurs et des travailleurs. Elles seront supportées financièrement par les budgets des entités fédérées compétentes. À cet effet, ces dernières disposeront de dotations spéciales de l'État fédéral, lesquelles réduiront à due concurrence ses contributions financières à l'équilibre de la Sécurité sociale (le financement alternatif). La sanction des relations collectives du travail restera également du ressort exclusif de l'État fédéral. Les Régions et Communautés ne seront pas habilitées

1. PS, MR, CDH, ECOLO, CD&V, S-PA, Open VLD, GROEN.

2. Les réductions des cotisations patronales pour l'emploi de groupes-cibles et les aides à l'emploi (ACTIVA, SINE, Programme de transition professionnelle, emplois en titres services, article 60...)

3. Les frais d'hébergement en maisons de repos, les aides aux personnes âgées, la revalidation, les infrastructures hospitalières, les vaccinations...

4. En ce qui concerne la gestion globale, l'Office national de sécurité sociale dépend d'un comité de gestion particulier, le Comité de Gestion de la Sécurité sociale. Celui-ci est composé de représentants d'employeurs, de travailleurs et de l'Autorité. Le secrétariat est confié à l'ONSS. Le Comité de Gestion de la Sécurité sociale est assisté dans l'exécution de ses missions par un Comité Consultatif dont les membres sont des fonctionnaires dirigeants (ou leurs représentants) issus des départements ministériels et des institutions publiques de sécurité sociale concernés (<http://www.rs2.fgov.be/fr/propos-de-lonss>).

à donner elles-mêmes force obligatoire à des conventions collectives du travail conclues à leur niveau ou en lien avec leurs domaines de compétence (formation continuée des travailleurs, conciliation avec la vie familiale, etc.). Les rapports salariaux continueront à se négocier collectivement entre représentants des employeurs et des travailleurs au niveau national pour tout le secteur privé ou d'un secteur professionnel, via la dynamique des accords interprofessionnels et des accords sectoriels. Tout cela est essentiel pour sauvegarder l'unité et la solidarité des travailleurs.

Mais la question se pose maintenant des nécessaires liaisons à maintenir entre les relations collectives du travail, demeurées ancrées au niveau fédéral, et la gestion par les Régions et Communautés de leurs nouvelles compétences issues de la Sécurité sociale, et qui en sont le produit historique. Concrètement, le financement des frais de santé publique transféré aux Communautés ne dépendra donc plus directement du rapport salarial dont la Sécurité sociale est une des composantes essentielles. Il sera désormais tributaire de la fiscalité publique, qui ne découle pas aussi directement du rapport capital-travail. Les réductions ONSS, qui relèveront de la responsabilité exclusive des Régions, participent à la masse salariale dont l'évolution est encadrée par les accords interprofessionnels fédéraux. Les Régions devront-elles dès lors participer aux négociations des futurs accords interprofessionnels sur les salaires, au risque de casser l'unité nationale des travailleurs ?

La préoccupation première réside bien là : dans les possibilités, voire les volontés de reproduire à l'échelle régionale et communautaire un mode de gestion de ces compétences transférées qui soit comparable à celui de la Sécurité sociale. Quels mécanismes de solidarité instaurer à l'échelle des entités fédérées, susceptibles d'offrir à ces matières de Sécurité sociale une assise financière durable et de préserver les liens avec la solidarité interpersonnelle ?

Cette préoccupation tourne au casse-tête à Bruxelles : les matières de sécurité sociale ainsi transférées y seront éclatées, littéralement balkanisées, entre 5 entités distinctes [la Région pour les matières liées à l'emploi, la Commission communautaire commune pour les allocations familiales et certaines grosses matières de santé (aide aux personnes âgées, services de santé publics...), la Communauté flamande et la Commission communautaire française (Cocof) pour le résidu en santé<sup>5</sup>, sans oublier la Communauté française, tout au moins pour le FESC (accueil de l'enfance)]. En Flandre, c'est bien plus simple, tout est transféré à une seule et unique entité fédérée : la Communauté flamande et en Wallonie à deux entités : la Région, pour l'essentiel, et la Communauté française pour certaines matières résiduelles (dont sans doute le FESC). Les 5 entités fédérées qui seront compétentes à Bruxelles sont indépendantes. L'instauration d'une gestion globale et intégrée de l'ensemble de ces matières est, de ce fait, tout sauf évidente. Le fait que les entités communautaires qui accueilleront les plus gros paquets de compétences n'ont pas vraiment de pratique de la concertation sociale et de la gestion paritaire ne va pas vraiment faciliter les choses. De plus, les moyens budgétaires transférés du Fédéral seront certainement insuffisants et souffriront de la faiblesse de leur masse critique. Contrairement à la Communauté flamande et à la Région wallonne, les entités communautaires bruxelloises ne disposent d'aucune capacité fiscale. Quand bien même les Bruxellois seraient riches à suffisance, ce qui ne s'avère pas du tout être le cas, ni la Cocom, ni la Cocof ne peuvent lever d'impôts pour mettre leurs comptes en équilibre. Seule la Région de Bruxelles-Capitale a ce pouvoir régalien mais encore faut-il que le pouvoir régional ait la capacité (et la volonté) de concéder aux Commissions communautaires une part du produit des impôts régionaux. Une consolidation de leurs comptes par les recettes régionales sera certainement nécessaire à

5. Un accord se dessine entre les partis francophones pour transférer à la Région wallonne et à la Cocof les matières de santé destinées à la Communauté française en application de l'accord institutionnel fédéral.

terme, pour assurer la continuité des prestations en santé et en allocations familiales, mais au prix de tractations entre Bruxellois francophones et néerlandophones. Enfin, comme si le tableau n'était pas assez noir, une part importante des bénéficiaires des matières transférées n'est pas domiciliée à Bruxelles et donc n'y paye pas d'impôts (les navetteurs, les patients flamands et wallons des hôpitaux bruxellois...). Il suffit d'imaginer le dossier des allocations familiales des familles recomposées dont les parents n'habitent pas la même région pour se rendre compte de ce chantier ubuesque. Bref, à Bruxelles, là où en Flandre et en Wallonie la question ne se pose qu'à la marge, une gestion cloisonnée (non globalisée) des matières transférées risque bien de virer au cauchemar.

Si ce formidable imbroglio institutionnel et financier n'est pas résolu, un scénario catastrophe pourrait bien se dessiner, au détriment du monde du travail tout entier : celui de la ville franche, qui s'affranchit du modèle social belge, en se détournant de son histoire de ville ouvrière, pour se consacrer à ce qui fait sa richesse économique, à savoir sa vocation de métropole internationale.

Comme déjà évoqué précédemment<sup>6</sup>, les forces progressistes doivent prendre conscience du risque encouru par une ville-région qui s'appauvrirait fiscalement, qui serait abandonnée à son sort et coupée de la solidarité des deux autres régions du pays (qui bénéficient pleinement de ses fonctions de capitale). Sa planche de salut pourrait bien être de parier sur ses atouts de métropole, en espérant ainsi accroître les dividendes fonciers de son essor international et attirer des cadres internationaux à hauts revenus, qui viendraient renforcer sa capacité fiscale. C'est clairement l'ambition que le patronat donne à son projet BMR (*Brussels Metropolitan Region*), qui a connu une sorte de succès mondain. Derrière ses aspects séduisants, se cache le projet d'une ville franche, d'une ville de libre-échange offerte aux investisseurs étrangers et aux « talents », où les Bruxellois, moins talentueux par hypothèse, seraient invités à assurer les *commodités*. Pour attirer et s'allier ces investisseurs et gens *talentueux*, les pouvoirs publics bruxellois devraient bien évidemment leur consentir de nouvelles libéralités fiscales, leur dédier des équipements de prestige, leur donner accès à des services de luxe. Il faudrait également libérer le marché du travail de ses *rigidités* actuelles pour répondre aux besoins très flexibles des affairistes et autres clientèles huppées. Sans complexe, le patronat prend en exemple l'emploi du secteur HORECA, trop réglementé à son goût. Dans cette vision de la ville-lumière où, comme en 1900, grouilleraient en arrière-cour une multitude de travailleurs sans grade, il incomberait aux pouvoirs publics la tâche ingrate de *policer* cette classe urbaine laborieuse, indispensable au bon fonctionnement de la métropole mais qui ne restera pas sans réaction à son expulsion progressive de la ville...

Cette évolution cauchemardesque précéderait d'abord les travailleurs bruxellois (c'est-à-dire ceux et celles qui travaillent et/ou habitent à Bruxelles), mais elle n'épargnerait pas leurs camarades de Flandre et de Wallonie. Car l'apparition, au cœur de l'économie belge, d'une espèce de trou noir social, abandonné au *laisser-faire*, aurait vite fait d'ébranler le développement économique et social de l'ensemble du pays... Il est donc urgent d'ouvrir une alternative au projet de ville franche de libre-échange auquel cette réforme de l'État pourrait bien conduire les Bruxellois...

Il est impératif de mobiliser les forces progressistes et d'y opposer un projet de développement durable et solidaire de Bruxelles, fondé sur le droit à la ville pour toutes et tous. C'est dans cette perspective que la FGTB de Bruxelles a proposé, en 2007, de négocier, avec les pouvoirs publics, un pacte de croissance urbaine, en y associant les deux autres Régions.

6. Eric BUYSSSENS, Les travailleurs bruxellois dans la tourmente de la 6ème réforme de l'Etat ; Ensemble, n°70, février 2011.

Un premier accord social de cette importance a été conclu en 2011 entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux bruxellois. Ce Pacte urbain doit maintenant s'ouvrir sur la Flandre et la Wallonie, car la Ville ne s'arrête pas aux frontières des 19 communes bruxelloises. Il pourrait trouver un développement plus large au travers du projet de Communauté urbaine ambitionné par la réforme de l'État. L'enjeu syndical en est très simple : éviter de s'engager dans la spirale antisociale des concurrences interrégionales sur le plus grand bassin économique du pays !

Mais pour ambitionner cela, il importe aujourd'hui d'éviter le pire et de construire le socle de gestion de ces transferts de compétences issues de la Sécurité sociale. La FGTB de Bruxelles a déposé sur la table du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles une note politique<sup>7</sup>. Elle préconise la création, par les Régions et Communautés volontaires, d'un organisme fédéré unique (à gestion paritaire), assurant une gestion globale et intégrée de la totalité des budgets couvrant les besoins liés aux compétences transférées sur leur territoire commun, en matière d'emploi, de santé et d'allocations familiales. La globalisation de toutes les recettes et dépenses transférées de la Sécurité sociale serait, en effet, un gage de viabilité financière de ces matières à moyen terme. À titre subsidiaire, elle réclame la conclusion d'accords de coopération, par matière ou par lot de matières, mettant en œuvre des mécanismes *ad hoc* de solidarité, tenant compte des spécificités institutionnelles et administratives des matières d'emploi, de santé et d'allocations familiales. Le Collège bruxellois des fédérations mutuellistes s'est également positionné en ce sens.

Cette proposition, qui ne reçoit pas toujours bon accueil dans des milieux politiques proches, repose sur cinq préoccupations

1. préserver la gestion paritaire des matières issues de la Sécurité sociale dans ses formes actuelles ;
2. promouvoir, autant que possible, une harmonisation / convergence des politiques entre les trois Régions ;
3. promouvoir l'égalité de traitement de tous les travailleurs (Bruxellois, Flamands et Wallons) ;
4. ne pas poser d'obstacle à la mobilité interrégionale des travailleurs et des prestations de Sécurité sociale ;
5. garantir à long terme la viabilité des matières transférées sur les plans financier et budgétaire :
  - mettre en place des mécanismes de compensation financière des prestations versées aux travailleurs et aux prestataires ne résidant pas sur le territoire régional (mobilité pendulaire) ou changeant de résidence (mobilité résidentielle) ;
  - permettre la consolidation budgétaire globale, c'est-à-dire pouvoir, le cas échéant, opérer des transferts budgétaires d'une matière vers une autre, sur le modèle actuel de fonctionnement global de la Sécurité sociale fédérale ;
  - permettre des (re-)financements alternatifs des prestations, complémentaires aux dotations fédérales, notamment via recours à la fiscalité régionale.

Ce sont ces 5 enjeux majeurs qui motivent la revendication syndicale de mettre en place

7. « La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat vue de Bruxelles ? : de gros risques ! / de belles opportunités ! », Syndicats, n°21, 14 décembre 2013.

une gestion globale et intégrée de toutes les matières transférées issues de la sécurité sociale. Cette gestion globale doit être instituée à l'échelle territoriale la plus large : à tout le moins au niveau du territoire bruxellois et, si possible, en y associant d'autres entités fédérées (soit en s'associant avec elles soit, à défaut, en concluant un ou plusieurs accords de coopération).

C'est certainement à cette condition que les travailleurs bruxellois pourraient envisager sereinement les opportunités de progrès social que recèlerait cette 6<sup>ème</sup> réforme de l'État...

Cette fiche d'actualité est destinée aux militants en formation à l'École syndicale de Bruxelles, afin de les aider à mieux comprendre certaines questions d'actualité et leurs enjeux syndicaux. L'École syndicale de Bruxelles est une initiative de la Centrale culturelle bruxelloise (asbl) et de la FGTB de Bruxelles, avec l'appui du Centre d'Éducation populaire André Genot (CEPAG asbl) et du Service d'Éducation permanente du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

