



Les cahiers du Cepass

La Belgique à tous prix !

Février 2007

Conseil de rédaction :

Laurent de BRIEY, Philippe DONNAY,
Christophe MINCKE, Paul PALSTERMAN,
Olivier PAYE, Jean-Jacques VISEUR.

Administration :

Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales
Rue des Deux Eglises, 41, 1000 Bruxelles
Tél. : 02/238 01 39 – Fax. : 02/238 01 29
ceposs@lecdh.be

Les commandes :

sont à adresser par courrier postal ou électronique

Table des matières

Editorial : La Belgique présente-t-elle une plus value pour ses habitants ? Quel est le coût de la Belgique ? par Jean-Jacques VISEUR, Président du CEPES.

Pages 3 à 7

La Belgique, à quel prix ? par Francis DELPEREE, Sénateur, Professeur à l'Université catholique de Louvain.

Pages 9 à 16

Une histoire partagée ? par Vincent DUJARDIN, Chargé de cours à l'UCL.

Pages 17 à 23

Une sécurité sociale solidaire ou non ? par Paul PALSTERMAN, Service d'étude de la CSC.

Pages 24 à 32

Régionalisation, réalité belge, rationalité économique, par Tony VANDEPUTTE, Administrateur délégué honoraire de la FEB.

Pages 33 à 45

« Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose... »

Les transferts interrégionaux en Belgique : discussion du «Manifeste pour une Flandre indépendante en Europe» par Olivier MEUNIER, Michel MIGNOLET et Marie-Eve MULQUIN, Centre de Recherches sur l'Economie Wallonne, Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix,

Pages 46 à 63

Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir ? par Robert DESCHAMPS, professeur aux Facultés universitaires de Namur.

Pages 64 à 72

Un scénario européen pour Bruxelles ? par Christian FRANCK, Professeur ordinaire UCL, Président de l'Institut d'études européennes, Chaire Jean Monnet de science politique.

Pages 73 à 79

La Belgique : un modèle politique pour L'Europe ? par Paul MAGNETTE, professeur de science politique à l'ulb

Pages 80 à 83

Editorial :

La Belgique présente-t-elle une plus value pour ses habitants ?

Quel est le coût de la Belgique ?

Jean-Jacques VISEUR ¹

Il y a quelques décennies, poser ces questions iconoclastes aurait paru incongru voire impensable. Tout au long du XIX^{ème} siècle et de la première partie du XX^{ème} siècle, tous reconnaissaient aux nations une valeur bien plus importante qu'aux Etats. La nation belge transcendait tellement les systèmes politique et économique que c'est en son nom que les actes héroïques les plus exemplaires furent posés à l'occasion des deux guerres mondiales. La remise en cause de la nation et de ses symboles s'apparentait à la haute trahison ou relevait d'idéologies extrêmes, sans grand appui populaire. Le malaise flamand né de la guerre de 14-18 était réel mais ne portait pas atteinte à l'image nationale.

Force est de constater que les temps ont changé. Le concept de nation a cédé la place, dans notre pays en tout cas, à des logiques bien différentes dont la conjonction affaiblit considérablement cette jeune nation (elle a moins de deux siècles) qu'est la Belgique. L'abolition des frontières, au sein de l'Europe

¹ Président du CEPESS.

et l'élargissement des horizons culturel et économique sont porteurs de références qui transcendent notre territoire. A l'inverse les cultures de chacune des communautés s'ignorent de plus en plus.

Trois tendances lourdes pèsent sur l'avenir de la nation.

Premier phénomène marquant : l'internationalisation de l'économie crée une série de références étrangères à la Belgique. Le fait qu'aujourd'hui, la plupart des centres de décision économiques et bon nombre de centres de décision politiques ne se rattachent plus au territoire national affaiblit incontestablement la référence à la Belgique. Même lorsque les centres de décision sont belges, la globalisation les pousse à une expansion bien en dehors de nos frontières. Le monde bancaire illustre parfaitement cette situation. Il y a 15 ans encore, le rêve caressé par beaucoup était de regrouper nos grandes banques (Société Générale, BBL, CGER, KB et Crédit communal au sein d'une « grande banque belge ». L'affaire ne s'est pas faite et ces groupes ont tous réalisé leur expansion par des alliances extérieures et le considérable élargissement de leur champs d'action. ING, FORTIS, DEXIA et même KBC sont autant d'exemples d'une internationalisation rapide et efficace qui n'aurait incontestablement pu se réaliser dans le cadre étroit d'une grande banque belge dont le concept apparaît aujourd'hui totalement dérisoire et inadéquat.

Deuxième phénomène : l'émiettement du pouvoir politique. C'est vrai du transfert de compétences vers l'Europe. La monnaie unique et l'importance de la BCE ne sont qu'un exemple de l'aspiration par le haut de compétences jadis nationales. Par ailleurs, la Belgique est un pays fédéral, mais peu de pays connaissent une telle décentralisation des pouvoirs vers les régions et communautés. Les transferts que le fédéral réalise vers les entités fédérées sont très importants et réduisent peu à peu, non seulement le champ de compétence de l'Etat belge mais aussi ses moyens. Demain, la charge du vieillissement pèsera essentiellement sur un Etat largement amputé de ses ressources par les transferts qu'il opère vers les entités fédérées. Le mouvement centrifuge qui en résulte pousse à la dislocation.

Le troisième phénomène est sans doute le plus anachronique mais le plus culturel. Le Nord du pays se convainc de plus en plus que la Wallonie, qui lui est de plus en plus étrangère sur le plan culturel et politique, et, par une étrange assimilation, l'Etat fédéral, constituent des freins inutiles et dangereux qui l'empêchent d'assurer son plein développement.

La conjonction de ces trois poussées rend très actuelles les deux questions posées lors du colloque organisé en décembre 2006 par le Cepass.

Nous avons voulu mener une réflexion qui mêle les points de vue flamands et francophones, loin de toute fiction tapageuse et à bonne distance d'élections législatives qui déboucheront sur un nouveau round communautaire.

Comme le pose d'emblée Francis Delpérée « Si la Belgique conserve un sens, sommes nous prêts à en payer le prix, au propre comme au figuré ? »

La Belgique a-t-elle encore un sens ? Cette question a été posée à des historiens et à des politologues. Leur réponse est nuancée. Loin de l'utopie de Pirenne, nos historiens considèrent que la Belgique est tout à la fois un accident de l'histoire et une résistance tant aux régimes autrichien et hollandais. Vincent Dujardin a raison de souligner que les nationalismes flamand et wallon sont les sous produits du nationalisme belge. Mais il ne faut pas nier que notre histoire commune est lourde de déchirements, d'humiliations, d'incompréhensions. Chaque crise, qu'elle soit sociale, économique ou symbolique, nourrit une logique d'affrontement communautaire. La question royale illustre bien ce phénomène. En 1950, elle marque clairement une fracture Nord-Sud que le résultat du referendum traduit très clairement. Une Flandre royaliste face à Bruxelles et à une Wallonie beaucoup plus réticentes à la monarchie. Aujourd'hui, les polémiques autour de la fonction royale et du prince Philippe révèlent une situation totalement inversée. La seule chose qui ne change pas est la divergence entre le Nord et le Sud.

Mais les politologues insistent aussi sur le caractère original du modèle belge. Celui ci peut inspirer une logique d'équilibre fécond entre des communautés, des cultures, des religions différentes. Quelques mois avant le dernier conflit libanais, dans le cadre du dialogue national qui s'installait difficilement à Beyrouth, j'avais été invité à exposer notre système belge. Mes interlocuteurs étaient fascinés par l'équilibre qui se dégageait d'une construction politique compliquée, mais qui permettait une cohabitation, somme toute harmonieuse et pacifique et renforçait le rôle de notre pays dans une Europe des diversités. Certes, comme le souligne Paul Magnette, le modèle belge est singulier et n'est possible que dans un contexte international paisible, mais il existe. Il est certes améliorable mais sa disparition aurait des conséquences négatives, tant pour le rôle européen de Bruxelles que pour l'action de ses composantes.

De cette première partie du colloque, on peut tirer une première conclusion : La Belgique a encore un sens et est porteuse de plus-value. Sur ce point, un consensus assez large s'est dégagé de la table ronde que nous avons organisée.

La seconde question « Sommes nous prêt à en payer le prix ? » débouche évidemment sur des interprétations et des solutions très différentes au Nord et au Sud du pays. Le prix à payer est-il tellement important pour la Flandre ? La Flandre finance-t-elle seule une gestion archaïque et une « malgouvernance « wallonne et fédérale » ? La régionalisation plus poussée est-elle synonyme de bonne gestion ? Une accentuation de la régionalisation sera-t-elle plus rationnelle économiquement, créera-t-elle plus ou moins de solidarité ? Aux thèses exaltées et irrationnelles portées par certains, nous avons voulu opposer une approche plus calme et scientifique. L'analyse de Michel Mignolet sur les transferts interrégionaux et les interventions des professeurs d'université ont bien montré qu'il est de l'essence même des Etats, comme d'ailleurs de l'Europe, de réaliser une cohésion par des transferts des zones les plus riches vers les zones en reconversion. La Belgique ne se distingue pas à cet égard des autres Etats européens et le caractère excessif et parfois mensonger du manifeste de la Warande n'est pas une analyse économique pertinente mais le masque d'une volonté politique séparatiste faisant flèche de tout bois.

Par contre la question de la bonne gouvernance qu'elle soit fédérale, wallonne ou à la Communauté Française mérite de retenir l'attention. La thèse majoritaire au Nord du pays, exprimée avec nuance par Tony Vandeputte, est que les francophones sont, de façon quasi ontologique, incapables de s'adapter et d'accéder aux formes modernes de gouvernement de la chose publique. Cette incapacité déteindrait sur la gestion de l'Etat fédéral, rendu ainsi impuissant à s'aligner sur les meilleurs modèles de gestion des Etats. Le principal moteur de la volonté de régionaliser davantage ne serait pas l'absence de volonté de solidarité, mais des freins à la gestion imposés par l'archaïsme francophone.

Cette perception flamande est certes contestable, mais elle est profondément ancrée dans les milieux politiques, économiques et sociaux du Nord du pays. Elle soumet nos institutions fédérale et fédérées à une obligation de résultat. Il n'y a pas d'exception wallonne ou francophone à la nécessité de moderniser radicalement notre gouvernance. Les considérations émises à ce sujet par le professeur Deschamps ne peuvent être écartées d'un revers de la main. Les scandales successifs qui ont marqué la gestion de certaines communes wallonnes et l'inefficacité de certaines dépenses publiques ne

sont pas ou plus tolérables. L'avenir de la Belgique passe aussi par l'amélioration radicale de la gestion publique à la Région wallonne, la Communauté française et dans nos villes wallonnes. C'est une partie du prix à payer mais le gain en sera d'abord pour tous nos concitoyens. La logique du *plan Marshall* doit donc s'imposer partout.

Le maintien d'une solidarité interpersonnelle à travers la sécurité sociale est un ciment indispensable à ce modèle belge, mais, au-delà de cette solidarité, il apparaît évident que les problèmes d'emploi au Nord comme au Sud du pays doivent trouver des solutions semblables. La thèse de certains qui invoquent des réponses différentes à apporter selon que l'on est proche du plein emploi ou que l'on vit une crise de la demande est intellectuellement séduisante mais fautive. L'avenir d'une politique d'emploi repose d'abord sur un portefeuille d'activités porteur et donc sur une politique de recherche développement et d'innovation, ainsi que sur un effort de formation initiale et permanente. Ces deux clés pour l'emploi ne connaissent aujourd'hui ni frontières ni solution particulière. Notre politique pour l'emploi repose plus sur la cohésion et la coopération que sur le repli et la gestion séparée.

A l'issue de ce colloque, je suis convaincu que la Belgique a un sens et que le prix à payer est largement inférieur à celui que chaque région et communauté devrait supporter en cas de dislocation. Au XXI^{ème} siècle, le morcellement voire l'éclatement serait pour tous une solution coûteuse et inutile. Cependant, l'avenir passe par trois priorités. La première est, partout, une gouvernance de qualité résolument tournée vers les meilleurs modèles européens. La seconde, c'est l'investissement radical dans le capital humain à travers l'éducation, les instruments de formation, l'amélioration du taux d'emploi et la gestion active du chômage. La troisième est la priorité absolue donnée à la recherche et à l'innovation. Un tel programme ne peut se faire sans la mobilisation et la mise en réseau de tous les instruments européens, fédéraux, régionaux et communautaires. Alors, demain, lors du dialogue communautaire, plus ou moins de régionalisation ou plus ou moins de coopération des pouvoirs ? Tel me paraît être l'enjeu.

La Belgique, à quel prix ?

Francis DELPEREE ¹

Bonjour à tous et à toutes. Mes chers Collègues (*dans tous les sens du terme : mes chers collègues du Parlement et mes chers collègues de l'Université*), Mesdames, Messieurs,

La journée d'études que j'ai le plaisir d'ouvrir à l'instant vient à son heure. Nous sommes en décembre... Nous ne sommes plus en période électorale. Ou, ce qui revient au même, nous n'y sommes pas encore. Dans le bref intervalle qui nous sépare des législatives, il reste cinq à six mois au maximum..., il serait bon que chacun reprenne son souffle et, si possible, ses esprits.

Le moment est bien choisi. Il est bien venu pour réfléchir à voix haute. Pour ouvrir une large discussion. Et pour mettre sur la table une question essentielle – pour ne pas dire : existentielle –. « La Belgique a-t-elle encore un sens ? ». Avec cette autre question qui lui est intimement liée. « Si la Belgique conserve un sens, sommes-nous tous prêts à en payer le prix, au propre comme au figuré ? ».

Car ne nous trompons pas de débat. En 2007 (et dans les années qui suivront), la question primordiale ne sera pas de savoir s'il faut raboter telle compétence fédérale ou s'il faut renoncer à telle compétence régionale. La question ne sera pas de savoir s'il faut donner de nouvelles règles d'organisation ou de nouvelles attributions à l'assemblée sénatoriale. La question

¹ Sénateur, Professeur à l'Université catholique de Louvain.

ne sera pas de savoir s'il faut aménager de manière plus rationnelle les réunions du Comité de concertation ou les conférences interministérielles.

Toutes ces questions sont importantes. Et tant mieux si nous sommes capables de leur apporter à brève échéance des réponses qui contribuent à un fonctionnement harmonieux et démocratique de notre Etat. Mais l'on ne saurait perdre de vue qu'au-delà de ces questions ponctuelles ou particulières, une autre question, beaucoup plus générale, s'impose à nous.

Cette question s'impose avec la force de l'évidence. C'est la question de l'existence de la Belgique. Cette question, nous ne l'avons peut-être pas perçue jusqu'à présent avec le même degré d'urgence. Mais le discours royal du 28 janvier 2006 et les réactions faussement indignées qu'il a pu susciter ont suffi à ouvrir les yeux des myopes ou des aveugles. Et même à les écarquiller.

Un simple rappel, il n'est pas innocent. Le 21 juillet 1988, le roi Baudouin dénonce toute forme de « séparatisme explicite ou larvé ». Applaudissements sur tous les bancs, comme on dit dans le langage parlementaire. Dix-huit ans plus tard, dans un message aux corps constitués, le roi Albert II dénonce, pour sa part, toute forme de « séparatisme explicite ou feutré ».

Larvé, feutré... C'est du pareil au même. Et pourtant les réactions sont diamétralement opposées. Au nord du pays, l'on s'indigne sur tous les tons. Sur le plan de la forme : « Le Roi n'a pas à faire de politique ». Mais aussi sur le plan du fond : « Nous n'avons pas à recevoir de remontrances. Nous sommes assez grands pour savoir ce que nous devons faire ».

Quelle est la morale de l'histoire ? Elle saute aux yeux. Le cours de l'Histoire, avec un grand h, s'est sérieusement accéléré. Peut-être même s'est-il emballé. C'est un fait. J'en prends acte. C'est la moindre des choses.

Que nous le voulions ou non, une question est désormais présente dans le débat. Cette question, c'est celle du « sens ». Le sens que nous voulons donner ou le sens que nous pourrions donner à notre existence politique commune. Voulons-nous vivre ensemble ?

Si oui, pourquoi ? Je veux dire : pour quels motifs voulons-nous vivre ensemble ?

Je veux dire aussi : pour quoi (en deux mots) voulons-nous vivre ensemble ? C'est-à-dire avec quels projets, avec quels objectifs ? Et puis quel prix sommes-nous prêts à payer pour vivre ensemble ?

Durant l'été, Yves Leterme a dit au journal *Libération*: « *La Belgique n'est pas une valeur en soi* ». Le propos a scandalisé. Il est effectivement choquant s'il signifie que l'Etat belge n'est que le conglomérat de Francophones et de Flamands, que l'ensemble ne représente pas plus que les deux parties qui le composent et qu'il n'y a aucune plus-value à rester ensemble. La Belgique est un « tas ». Elle n'est pas un « tout ».

Je vais peut-être vous étonner. Mais le propos d'Yves Leterme peut aussi être lu d'une autre manière. Il est équivoque. Il est provocateur, sans doute. Il est néanmoins plus acceptable s'il signifie que l'Etat belge est une construction vaine si les Belges ne lui donnent pas un sens et s'ils n'agissent pas pour lui donner un contenu effectif.

J'ajoute, et c'est sans doute une différence essentielle d'avec le discours d'Yves Leterme, que l'Etat belge ne saurait se donner pour seule mission d'être le « facilitateur », l'incubateur d'autonomies toujours plus significatives sur le terrain des compétences et des moyens. L'Etat belge n'a pas pour vocation d'être son propre liquidateur.

Alors quel sens donner à l'Etat belge, pour aujourd'hui et, si possible, pour demain ?

Sept remarques à ce sujet. Sept remarques comme les sept jours de la semaine. Ils ont suffi, paraît-il, à Dieu pour créer l'univers. Pourquoi ne nous suffiraient-ils pas à nous pauvres mortels pour donner un nouveau souffle de vie à une nouvelle Belgique ?

1. – Il convient, d'abord, de nous interroger un instant sur notre histoire commune². Pas pour remonter au déluge, pas pour évoquer les mânes de Charlemagne ou de Philippe le Bon. N'est pas Pirenne qui veut. Mais pour nous interroger sur un proche passé et sur la vie que nous partageons, depuis cent septante-cinq ans, au sein d'un même Etat.

A ce sujet, je ne puis que dire ma surprise. Je lis, chaque jour, des propos anachroniques qui sont pourtant tenus avec conviction. Le pacte fondateur de 1831 est parfois présenté comme une sorte de contrat de mariage que les Francophones et les Flamands auraient passé ensemble. Ce contrat aurait été conclu dans le dessein caché de porter préjudice à une part non négligeable de la population, spécialement au nord du pays. Dans ces conditions,

² Voir ci-dessous, V. DUJARDIN, «Une histoire partagée»; page 17.

il n'y aurait pas lieu de s'étonner que la Flandre cherche à rompre ce pacte, qu'elle veut, en tout cas, à en modifier les clauses essentielles et qu'elle entend afficher enfin des droits on ne peut plus légitimes.

Il est temps de rechercher avec modestie et modération la vérité historique. On n'écrit pas l'histoire comme les écrevisses. Qui marchent à reculons – si j'en crois le titre du dernier livre d'Umberto Eco -. On n'écrit pas l'histoire en projetant dans le passé les réalités et les controverses d'aujourd'hui. **S'il y a des constructions artificielles, elles ne sont pas où on le pense et où on le dit si souvent...**

Réalité et artificialité, voici un premier sujet de réflexion. Nos historiens feront le point à ce sujet.

2. – Deuxième thème. Tant pis si je passe pour un grand naïf. Mais je suis de ceux qui considèrent que la Belgique n'a pas de sens si elle n'organise pas un espace économique unifié, une union économique et monétaire, comme disait et comme dit encore la loi spéciale de réformes institutionnelles – et il me plaît de rappeler que ce sont deux de mes collègues universitaires Paul Van Rompuy et Albert Kervyn, l'un de la KUL, l'autre de l'UCL, qui en 1980 déjà ont défendu bec et ongles cette idée lors des travaux du Centre d'études pour la réforme de l'Etat –.

Le fédéralisme a sa logique. Il s'accompagne d'actions économiques spécifiques dans chacune de nos régions³. Mais **le fédéralisme est suicidaire s'il conduit à découper le tissu économique d'un pays grand comme un mouchoir de poche, s'il suscite des concurrences désastreuses, y compris sur la scène internationale, s'il incite à créer des barrières qui correspondent aux frontières linguistiques.**

Avec cette question classique. La « non Belgique », comme on dit parfois, ne risque-t-elle pas de nous appauvrir ? La séparation de la Belgique en deux ou trois entités sera-t-elle indolore sur le plan du portefeuille, à titre individuel et à titre collectif ? Et puis la situation sera-t-elle comparable pour toutes les parties composantes ?

Je sais que l'argument financier n'est pas décisif en politique. Il y a des réformes qui coûtent cher. Et qui sont pourtant inéluctables. Si elles apportent la paix civile, qui s'en plaindra ?

² Voir ci-dessous, T. VANDEPUTTE, « Régionalisation, réalité belge, rationalité économique »; page 33
M. MIGNOLET, « Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose... »; page 46
R. DESCHAMPS, « Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir ? »; page 64.

Voici un second sujet de réflexion.

3. – Je suis aussi de ceux qui considèrent que la Belgique n'a pas de sens si elle n'organise pas un espace social solidaire ³.

C'est un peu inscrit dans mes gènes. Tant pis si mon histoire personnelle déteint sur ma réflexion d'aujourd'hui. On est toujours le fils de son père... Mon père a été l'un de ceux qui ont assuré l'essor de la sécurité sociale, dans notre pays et en Europe, dans l'après seconde guerre mondiale.

Ce n'est pas faire preuve de piété filiale abusive que de considérer que notre système de sécurité sociale assure, tant au niveau des recettes que des dépenses, une solidarité effective entre les hommes et entre les femmes de notre pays. Qu'ils soient riches ou pauvres, jeunes ou vieux, actifs ou sans emploi, bien portants ou malades.

C'est un acquis incontesté du système social belge. Mais, moi, je ne me contente pas de cet acquis. Je vais plus loin. Je plaide pour une sécurité sociale ouverte, moderne, attentive aux nouveaux besoins sociaux (sous la forme, par exemple, de l'assurance dépendance).

Je m'élève de toutes mes forces contre une sécurité sociale rabougrie, démantelée, racrapotée sur des prestations minimalistes.

Et je pose cette question. Si nous ne sommes pas ou plus solidaires, pourquoi devrions-nous nous échine à vivre ensemble dans une même société politique ?

On crie de toutes parts : « Il faut construire l'Europe sociale ». Ce message a-t-il un sens si nous ne sommes même pas capables de préserver une Belgique sociale ?

Toucher à la sécurité sociale, c'est toucher à l'Etat belge, non pas dans ses institutions mais dans sa chair.

4. – Quarto. Je suis de ceux qui considèrent que la Belgique n'a pas de sens si elle n'est pas capable de dépasser ses querelles intestines, si elle n'est pas en mesure de montrer aux peuples d'Europe que l'autonomie de communautés et de régions n'est pas un poison mortifère mais qu'elle représente un atout important dans les opérations de rééquilibrage entre l'Europe,

³ Voir ci-dessous, P. PALSTERMAN, «Une sécurité sociale ou non?»; page 24.

les Etats et les Régions. Le tout, sur le thème d'une subsidiarité bien comprise ⁴.

La Belgique, un modèle pour l'Europe ? C'est beaucoup dire. Disons plutôt que nos sorts sont intimement liés. **La Belgique et l'Europe, même combat.**

Si la Belgique est forte et cohérente, elle apportera comme toujours sa pierre à la construction de l'Europe.

Si la Belgique est faible et déchirée, elle fournira un piteux exemple à nos partenaires européens. Et, pour tout dire, elle perdra à brève échéance sa fonction de capitale. Les prétendants ne manquent pas. Strasbourg, Bonn ou Vienne, pour ne citer que ceux-là.

Si l'Europe est forte et cohérente, si elle est capable de mobiliser les Belges sur des projets politiques qui dépassent les limites de leur petit pays, elle sera en mesure de résister aux excès des nationalismes, que ce soit en Belgique ou dans d'autres Etats européens.

Si l'Europe est faible et inconsistante, si elle n'est pas en mesure de dépasser les égoïsmes régionaux, si elle est incapable de concevoir des projets politiques pour demain, par exemple dans le continent africain, elle ne rendra pas service à la Belgique. Elle nous laissera à des querelles intestines.

Le sort de la Belgique et le sort de l'Europe sont intimement liés.

5. – Je suis de ceux qui considèrent que Bruxelles peut être un modèle. Pas si on la ramène au rang d'un district européen aux mains des autorités de l'Union ou au statut d'un district fédéral aux mains des autorités de l'une et de l'autre communautés. Mais si on lui donne l'occasion d'être elle-même, de se développer, de faire entendre sa voix sur la scène européenne et internationale ⁵.

Nous devons promouvoir Bruxelles, capitale de la Belgique et de l'Europe. Et, pourquoi pas, de ses communautés et de ses régions, au pluriel.

⁴ Voir ci-dessous, «Intervention de Paul MAGNETTE au colloque institutionnel»; page 80

⁵ Voir ci-dessous, C. FRANCK, «Un scénario européen pour Bruxelles ?»; page 73.

Nous devons promouvoir une ville ouverte à toutes les langues et à toutes les cultures.

Nous devons promouvoir une métropole qui se veut performante dans le domaine économique et social.

Nous devons promouvoir une région qui entend concilier les exigences de la démocratie et celles de l'efficacité dans l'aménagement de ses institutions communales et régionales.

Rien de tout cela n'est impossible si l'on ne lui met pas des bâtons dans les roues et si on ne veut pas lui faire payer, jusqu'à ce qu'elle demande pardon, sa situation de ville à large majorité francophone.

6. – Je suis encore de ceux qui considèrent que ces impératifs économiques, sociaux et politiques ne sont pas à monnayer contre l'abandon d'une part de nos droits et de nos libertés.

Je veux rappeler ici le message de la Révolution française qui proclamait **des droits pour les hommes de tous les temps et de tous les pays**. C'est le credo universaliste et notre Constitution y fait largement écho en consacrant les droits des Belges mais aussi les droits de tous les hommes et de toutes les femmes qu'elle accueille sur le territoire national.

Evitons, dans les années qui viennent, de mettre la main à des réformes qui nous apporteraient peut-être, pour un temps, des moyens financiers supplémentaires mais qui se révéleraient, à terme, préjudiciables à la promotion de nos droits les plus élémentaires. Y compris en termes d'emploi, de logement et d'accès à l'enseignement ou à la culture.

Si nous devons nous engager dans cette voie, nous prendrions la proie pour l'ombre. Et, en même temps, nous renoncerions à une part de nous-mêmes, je veux dire : à une part de notre liberté, oserais-je dire : à une part de notre dignité.

7. – Je suis enfin de ceux qui considèrent que ces impératifs et ces objectifs ne sont pas à monnayer contre l'abandon d'une part de nos valeurs démocratiques.

Les droits du citoyen vont de pair avec les droits de l'homme. Nous voulons qu'ils soient reconnus de manière large à tous ceux qui habitent notre pays et qui partagent nos préoccupations politiques. Il n'y a pas lieu de

priver certains d'entre nous du droit à la parole politique, du droit au suffrage, du droit à obtenir une représentation équitable, du droit à choisir librement les gouvernants en fonction des résultats des urnes.

Prenons garde encore une fois d'acquiescer à des réformes qui nous apporteraient un peu de confort en termes de moyens mais qui nous réduiraient, vraisemblablement pour toujours, au statut de citoyens de seconde zone.

Nous sommes ici au stade des préalables. Si un consensus peut s'établir sur les principes simples que je viens d'évoquer, alors tout devient plus facile.

Les juristes, les constitutionnalistes viendront par après. Ils s'installeront sur la Grand-Place de Bruxelles. Munis d'instructions claires et simples, ils coucheront sur papier les mots qui composeront les pages de la nouvelle Constitution. Celle d'une Belgique rénovée qui croit à son avenir et qui se donne les moyens pour l'atteindre dans de bonnes conditions.

Le droit ne vient qu'après. Rassurez-vous. Je ne crache pas sur la corporation à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir. Je sais qu'elle peut accompagner le travail législatif. Je sais qu'elle est indispensable pour écrire en termes clairs et précis les résultats d'un compromis politique. Mais je sais aussi que, dans le brouillard, elle est mal outillée pour faire oeuvre utile et pour faire oeuvre durable.

Donnez-nous des directives qui ne prêtent pas à équivoque ! Et nous ferons le reste !

Voilà, Mesdames, Messieurs, mon semainier ! Voilà les sept réflexions que je voulais vous soumettre à l'ouverture de nos travaux. J'ose espérer qu'elles ne seront pas trop démenties au cours de cette journée (au point de devenir les sept plaies d'Égypte – ou celles de la Belgique...–).

Mesdames, Messieurs, c'est à vous maintenant de vous exprimer. C'est à vous de nous faire réfléchir. C'est à vous, en définitive, de choisir.

Une histoire partagée ?

Vincent DUJARDIN ¹

« La Belgique ne tient plus qu'à un fil ». Tel est le titre d'un article publié dans le journal *Le Soir*, le 4 mai 2005, à l'aube des commémorations relatives au 175^e anniversaire de la révolution de 1830 puis de l'indépendance belge. Bref, il y a de quoi s'inquiéter quant à la survie du fédéralisme d'union ².

Pourtant, jamais peut-être autant que cette année on aura commémoré un anniversaire de la Belgique. Mais au fond, qu'écrivait-on il y a vingt-cinq ans, en 1980, soit au moment où la Belgique commémorait ses 150 ans ? Manu Ruys écrit dans l'édition des 19-20-21 juillet 1980 du quotidien *De Standaard*, soit celle du jour même de la fête nationale : « Un pays à aimer. Ah nous le voudrions bien! Mais il y a parfois de telles déceptions dans cet étroit Etat. La Belgique officielle n'a pas seulement maudit les Flamands par le passé elle lui témoigne aujourd'hui d'une inhumanité mesquine ». Cette

¹ Professeur d'histoire à l'Université catholique de Louvain, chercheur qualifié du FNRS.

² Au-delà des sources mentionnées dans le corps du texte, on renverra aussi à S. DUBOIS, *L'invention de la Belgique, Genèse d'un État-Nation*, Bruxelles, 2005 ; L. WILS, *Histoire des nations belges. Belgique, Flandre, Wallonie : quinze siècles de passé commun*, Ottignies, 1996 ; Th. LUYCKX et M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België*, t.II, *Van 1944 tot 1985*, Anvers, 1985 ; X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, Bruxelles, 2003 ; *Nouvelle histoire de la Belgique contemporaine* (col.), t. 1-2, Bruxelles, 2005-2006 (3e t. à paraître en 2007) ; J. STENGERS, *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918*, t. 1., Bruxelles, 2000 ; E. WITTE, et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, 1987. *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique, 1830-2002*, (dir. E. Gubin, J.P. Nandrin, E. Gérard et E. Witte), Bruxelles, 2003 ; E. WITTE, J. CRAEYBECKX et A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België, van 1830 tot heden*, Anvers, 2005 ; E. WITTE, A. MEYNEN (dir.), *De geschiedenis van België na 1945*, Anvers, 2006.

remarque s'inscrivait dans le contexte de la difficile question relative à l'amnistie. Mais que disait-on à l'étranger quant à l'avenir de la Belgique ? *The Economist* avait consacré, le 19 janvier 1980, un large dossier de dix pages à notre pays et affirmait notamment : « La Belgique est le pays le plus artificiel d'Europe. Il n'a ni langage commun, ni frontières naturelles, ni tradition qui puisse donner à sa population un sentiment d'identité nationale. Une prédisposition à manger exagérément des pommes de terre frites et à rouler à vélo compte parmi les rares traits de caractère des Belges. (...) Bien que la Belgique soit un petit pays avec une population de seulement 10 millions d'habitants, il y a un risque qu'elle n'éclate en deux Etats semi-indépendants au cours de cette décennie. (...) Heureusement, les Belges s'intéressent plus aux moules qu'à la politique » (p. 3).

Force est donc de constater qu'en 1980, l'heure n'était pas, pas plus qu'aujourd'hui, à l'optimisme. Au moment du splisting de Louvain, on s'inquiétait déjà de l'avenir de la Belgique. En 1968, Léopold III pensait que la situation était encore plus mauvaise que lorsqu'il a lui-même été forcé d'abdiquer et il doutait que la Belgique puisse survivre en tant que nation. Ces doutes seront aussi exprimés par l'ambassadeur de France en poste à Bruxelles, lui qui écrit à son ministre Michel Jobert en mars 1974 que : « Son unité date du siècle dernier, et n'est due, pour une bonne part, qu'aux contingences diplomatiques de l'époque ».

Alors, comment en est-on arrivé là ? Tout d'abord, la Belgique est-elle un accident de l'histoire ? La Belgique existait-elle avant la Belgique ? Oui et non. Oui, la Belgique est un accident de l'histoire, comme tous les Etats du monde, vu qu'en matière de frontières, rien n'est immuable et rien n'existe de toute éternité. A la faveur d'une conférence donnée à la Sorbonne, le 11 mars 1882, Ernest Renan affirmait : « Les nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera ». Il ajoutait : « Si les doutes s'élèvent sur les frontières, consultez les populations disputées ». Pour divers motifs que nous ne pouvons évoquer ici, la révolution de 1830 aurait très bien pu ne pas avoir lieu. Mais la Belgique de 1830 n'est pas non plus le fruit d'une décision « artificielle ». Je ne peux pas revenir ici sur les thèses de Pirenne qui voyait les débuts de la Belgique au XVe voire au XIVe siècle, et qui estimait que la nation fait l'Etat. Cette thèse a été évidemment revisitée par des historiens contemporains. Il reste qu'au XVIII siècle, on observe l'émergence d'un sentiment national belge, mais qui reste, jusqu'à la révolution brabançonne, davantage le fait d'élites. Fait interpellant, toutefois, la réforme des études de 1777, donc en période autrichienne, rend obligatoire un cours « d'histoire nationale Belgique » dans tous les collèges. Parmi les questions d'examen

on demande quand est né l'Etat Belgique, et la réponse à fournir est le XVe siècle. En 1781 un historien amateur de langue flamande Willem Verhoeven publie une introduction générale à la « Belgische historie ». Il y décrit les Belges qui depuis l'Antiquité sont doués de « vertu guerrière et le sens de la liberté indépendante ont toujours constitué le caractère propre des Belges ».

Ceci permet de comprendre le fait que l'Académie Royale des Sciences et Belles Lettres de Bruxelles pose au concours annuel la question suivante en 1819, soit en période hollandaise : « expliquer le phénomène historique de la conservation de notre caractère national à travers toutes les dominations étrangères ».

L'indépendance du pays se conquiert surtout durant les jours de septembre 1830. Des « Belges » du Nord comme du Sud prennent part aux combats. Lorsqu'en 1975, la Communauté française a choisi le 27 septembre comme jour de fête, des Flamands ont d'ailleurs parlé récupération. C'est que les combats de septembre ont fait 450 morts et 1 200 blessés dans la capitale. Parmi eux, il y avait des Wallons, mais aussi des Flamands et une majorité de Bruxellois qui provenaient des quartiers populaires de la ville, où l'on recensait à l'époque de 35 % à 87 % de néerlandophones. Ces chiffres peuvent surprendre aujourd'hui, mais c'est le choix de Bruxelles comme capitale de l'Etat belge qui a favorisé la francisation de cette ville ainsi qu'une immigration de la population wallonne, de sorte que Bruxelles est devenue un ville majoritairement, à plus de 80%, fancophone.

A partir de 1830, l'usage du français va aussi progresser en Flandre comme en Wallonie. La raison en est simple. Le français est la seule langue officielle. La première édition du *Moniteur belge* en néerlandais date de 1888. En 1919, 11 sénateurs sur 44 élus en Flandre (soit un sur quatre) prêtent encore serment en français. Après les élections de 1946, il n'y en aura plus un seul. Quant au nombre de discours prononcés en néerlandais à la Chambre, ils sont de 2,5% en 1900 et ne deviennent majoritaires qu'après 1960. C'est que le système de traduction simultanée n'a été mis en vigueur qu'en 1936. On peut comprendre que ces faits aient engendré une vive réaction de la part des milieux néerlandophones, réaction qui ne se fera d'ailleurs pas attendre.

Dans l'intervalle, la question wallonne se pose aussi petit à petit. En témoigne le « Sire il n'y pas de Belges » prononcé en 1912 par Jules Destrée. Fort impressionné par cette déclaration, l'historien Godefroid Kurth, publie l'année suivante un ouvrage consacré à la nationalité belge et note dans sa préface : « Si j'offre aujourd'hui au public le fruit d'un enseignement qui ne lui

était pas destiné (...) c'est aussi parce qu'à l'heure où l'on cherche de divers côtés à ébranler notre unité nationale en fomentant des querelles de race, il m'a paru opportun de rappeler à la jeunesse les raisons qu'elle a d'aimer notre libre et heureuse patrie ». Nous sommes en 1913...

Il reste que ce qui précède permet de rappeler que les nationalismes flamand ou wallon sont des sous-produits du nationalisme belge. Sans la Belgique, la Flandre et la Wallonie actuelles n'existeraient pas.

Deuxièmement, je dirais que la première guerre mondiale engendre une progression du mouvement flamand. En septembre 1916, le roi Albert Ier note dans ses carnets : « De l'armée, il vient beaucoup de plaintes, ce n'est même pas tant l'ignorance linguistique [lisez du néerlandais] des officiers dont on se plaint, mais du manque d'estime que les chefs témoignent aux Flamands et de l'ostracisme dont ils sont l'objet chaque fois qu'il y a une place à conférer ». C'est aussi la période des premières fêlures, la manifestation nette d'un nationalisme flamand anti-belge (c'est un fait nouveau), et non plus seulement d'un nationalisme flamand qui entend défendre la culture néerlandophone.

Pourtant, de l'extérieur, on a l'impression que la victoire de 1918 est une source d'exaltation pour les Belges et une source d'admiration de la Belgique par l'étranger. Le chef du gouvernement français, Georges Clémenceau confie à Paul Hymans, alors ministre des Affaires étrangères, qu'avant la guerre, il ne pensait pas que l'Etat belge existait réellement, mais qu'il ne s'agissait que d'une ancienne province française. Or, la guerre, poursuivait-il, venait de montrer qu'il n'en était rien. Le mot est certes forcé mais non moins révélateur. Le sentiment national belge va connaître alors son paroxysme. En 1923, Destrée écrit : « On peut noter de façon générale que le mot de séparation qui n'avait rien de bien effrayant avant la guerre, était devenu même dans ce milieu wallon, une sorte d'épouvantail. On redoutait de froisser le sentiment national belge qui venait de s'affirmer si puissant ou de rappeler les souvenirs de l'occupation allemande ».

Dans les années 30, l'établissement de l'unilinguisme régional (Bruxelles excepté) est établi, de même que la frontière linguistique par la loi de 1932, qui prévoit toutefois le recensement décennal ainsi que des facilités lorsque la minorité atteint les 30%. Dans le même temps, le sentiment national flamand se renforce, notamment au rythme des succès d'un nouveau parti, le VNV et de ses cris « Weg met België » ou « België kapot ». Le leader du VNV Staf De Clercq clame en 1939 : « La Belgique n'est pas notre patrie, notre patrie est la Flandre ».

Après la seconde guerre, après la résolution de la question royale et de la question scolaire, les Belges cherchent une solution au regard d'une troisième source de conflit, celle relevant du domaine communautaire ou linguistique, qui se trouve relancée par la question royale et notamment par l'organisation d'une consultation populaire en 1950. Mouvements flamand et wallon prennent vigueur. Ainsi, on dira que 1958 et l'exposition universelle constitue peut-être le chant du cygne de la Belgique de Papa. C'est que dès 1960, le déséquilibre économique s'accroît à l'intérieur du pays suite à la fermeture de charbonnages et à la crise structurelle qui s'en suit en Wallonie, alors que la Flandre connaît une plus grande croissance économique. Entre 1959 et 1969, le montant des investissements étrangers s'élève à 113 milliards de francs dont 55% ont une origine américaine. Mais une inégalité entre la Flandre et la Wallonie existe. Les quatre provinces flamandes reçoivent 55.9% du total, les wallonnes, 30.9% et le Brabant, 13.4%. La Flandre en nourrit de nouvelles revendications et demande de façon encore plus pressante le fédéralisme culturel, demande qui trouve son pendant du côté wallon dans la revendication d'un fédéralisme économique stipulant le contrôle par la Wallonie seule de ses richesses. La conjonction de ces deux fédéralismes, flamand et wallon, va faire sauter le caractère unitaire du pays.

Concrètement, le recensement linguistique est supprimé en 1961. Cette suppression est voulue surtout par les Flamands qui entendent, en invoquant le droit du sol, arrêter la « tâche d'huile » francophone vers la périphérie. On comptait par exemple 29% de francophones à Wezembeek-Oppeem en 1947 contre plus de 80% soixante ans plus tard. Les lois Gilson, de 1962-1963 créent notamment un statut de facilités culturelles et administratives pour six communes de la périphérie, mais aussi pour les Fourons et Mouscron-Comines. Les discussions sont parfois houleuses. Dans le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et de la Fonction publique du Sénat par M. Van Cauwelaert, et déposé le 26 juin 1962, on lit : « Le projet de rattachement des Fourons au Limbourg contre la volonté des populations a créé dans la province de Liège un climat dangereux pour l'unité de la Belgique ». Avec le vote des lois Gilson, l'épineux dossier de la frontière linguistique n'a pas été clôturé pour autant, comme en témoignent les remous autour de la scission de l'arrondissement électoral et judiciaire de BHV, scission qui fragiliserait le principe des facilités que d'aucuns en Flandre voudraient voir supprimées. C'est le cas de celui qui était ministre président de la région flamande en novembre 2002 et qui affirmait que ces facilités « ne poussent pas les francophones venus s'installer dans la périphérie à s'intégrer ». La consultation des débats parlementaires de 1962-1963 indique pourtant que l'idée des facilités ne devait pas conduire à une intégration en forme de disparition d'une langue ou d'une culture, mais à une cohabitation harmonieuse et bilingue.

De même, lorsqu'en janvier 2005, un chef de groupe parlementaire néerlandophone à la Chambre affirmait que ces facilités n'avaient été octroyées que pour une période temporaire, ou qu'un de ses collègues lançait le mot « Anschluss », ils prenaient à tout le moins quelque licence avec l'histoire. Jan Verroken rend compte dans son rapport du 21 décembre 1961, fait au nom de la commission de l'Intérieur de la Chambre, de la position suivante de Gilson : « Le ministre insiste sur le fait que le régime des facilités dans les communes de la frontière linguistique constitue un élément fondamental du projet. Si la Commission était acquise à la stricte application du principe de la territorialité, il devrait retirer le projet en discussion, cette stricte application étant incompatible avec les buts que le Gouvernement cherche à atteindre. (...) Il importe de respecter l'intégrité culturelle des deux communautés ethniques. La minorité linguistique doit toutefois, dans ces communes, pouvoir bénéficier d'une large hospitalité. Il est dès lors normal d'imposer des sacrifices aux fonctionnaires et agents communaux intéressés, dont le rôle est avant tout d'être au service de la population. Si un fonctionnaire est unilingue, il faut, soit lui permettre d'apprendre l'autre langue, soit prendre les mesures indispensables en vue de remédier à cet unilinguisme ». De plus, en 1963, l'octroi définitif des facilités avait conduit un hebdomadaire flamand à qualifier les dirigeants du CVP de « derniers traîtres à la Flandre, de lâches qui ont placé l'intérêt de leur parti et de l'Etat unitaire au-dessus de celui de leur peuple ». Jan Verroken, qui criera plus tard le fameux « Walen buiten » en 1968, est hué par des militants flamands lors du pèlerinage de l'Yzer et le mot « trahison » a été marqué à la chaux sur la porte d'entrée de son domicile.

Si l'établissement d'une frontière linguistique peut être qualifiée de concession francophone, les Flamands ont pour leur part accepté, en 1969-1970, la mise en place de la majorité spéciale, de la sonnette d'alarme ou de la parité linguistique au sein du gouvernement. Il s'agissait là de concessions significatives, cette fois de la part des Flamands.

Il reste qu'au cours des *Golden Sixties*, on se dirige tout droit vers le bipolarisme communautaire de la société belge. Les appels, notamment de l'ancien Premier ministre Paul Van Zeeland, en faveur du fédéralisme provincial restent lettres mortes. Plus tard, le Premier ministre Leo Tindemans affirmera lui aussi qu'un fédéralisme qui part d'un Etat unitaire ne peut être que centrifuge, **et ce surtout au regard de la scission (sur une base linguistique) des partis politiques et des circonscriptions électorales**. En d'autres termes, un fédéralisme à deux risque de mener à un échec pour les deux. Bref, il ne pourrait mener qu'au confédéralisme, entendu dans le sens de création de deux Etats distincts. Dans son discours du 31 janvier 2006, le roi a implicitement dénoncé le confédéralisme en parlant de « séparatisme

feutré ». Qu'en pensent les juristes ? Francis Delperée semble de son avis, lui qui confiait au journal *Le Soir* déjà le 17 juillet 1996, en des termes beaucoup plus colorés : « Une confédération est une association d'Etats souverains menant une politique indépendante mais qui acceptent de collaborer entre eux dans les domaines qu'ils ont préalablement déterminés. D'abord l'indépendance puis on s'associe. Le confédéralisme est le fédéralisme pour les cons : on fait croire à ceux qui veulent le croire que le fédéralisme et le confédéralisme c'est du pareil au même ». Au-delà de cette querelle de terminologie, derrière laquelle se cache évidemment des projets économiques et de sociétés très différents, la Flandre, tout en restant fortement divisée entre les partisans, certes minoritaires, d'une séparation brutale de la Belgique et ceux qui préconisent une évolution plus progressive, demande davantage d'autonomie pour les entités fédérées. Il est vrai que les transferts Nord-Sud se sont amplifiés dans les années 80 du fait de la montée du chômage en Wallonie.

L'histoire nous dira, ou plutôt l'avenir nous dictera si Pierre Harmel avait raison de dire à l'aube du troisième millénaire que le système institutionnel belge est tellement compliqué, tellement imbriqué, qu'à ses yeux, il est indestructible, avec ses communautés et ses régions, avec Bruxelles et les institutions européennes qu'elle abrite, occasion de rappeler que même au Nord certaines voix, dont celle de Wilfried Martens, ont relevé que « le rôle de la Flandre en Europe sera sérieusement miné si notre Etat ne peut plus se présenter comme un pays riche de trois langues ». Bruxelles n'est-elle pas quatre fois capitale ? Capitale de l'Etat fédéral, capitale de la Flandre, capitale de la Communauté Wallonie-Bruxelles et capitale de l'Europe ?

Alors, la Belgique pourra-t-elle fêter son bicentenaire ? Une journée organisée ici même en 2030 rassemblera-t-elle des Belges ou des participants provenant de deux voire de trois pays distincts ? La réponse à cette question n'appartient pas aux historiens mais aux prospectivistes. On ne peut donc que vous proposer de nous donner rendez-vous ici même dans 25 ans, même jour, même heure.

Une sécurité sociale solidaire ou non ?

Paul PALSTERMAN ¹

Comme mon nom l'indique, ma famille est d'origine flamande. « Palsterman » est un nom peu répandu, et on a toutes les raisons de croire que tous ceux qui le portent ont un ancêtre commun, qui habitait le village d'Erembodegem, près d'Alost. Mes autres ancêtres étaient localisés à divers endroits du Brabant flamand. Ils étaient loin d'appartenir à la bourgeoisie fransquillonne, mais, quelque part à l'époque où Bruxelles brusselait, ils ont tout de même décidé, pour eux-mêmes et pour leurs enfants, de choisir le français comme langue d'éducation et de socialisation.

Je ne suis donc pas ce qu'on appelle aujourd'hui un « vrai Flamand ». Ayant, de temps en temps, l'occasion de faire des exposés comme celui-ci en néerlandais, je crois que mon niveau dans cette langue me permettrait d'ambitionner un logement social à Vilvorde, voire une réduction chez mon boulanger de Strombeek, mais je ne saurais prétendre représenter devant vous ce que pense « la Flandre », si tant est qu'elle ait sur le sujet une position unanime. Il suffit de mettre côte à côte les positions claires de Luc Cortebeek, qui traduisent un vote très clair des congrès de la CSC, et les positions du CD&V, pour s'apercevoir qu'il n'y a déjà pas unanimité au sein d'un même « pilier ». Je ferai tout de même de mon mieux, sans transformer mon exposé en propagande CSC, pour vous exposer pourquoi le syndicat majoritaire en Belgique et très majoritaire en Flandre pense très majoritari-

¹ Service d'étude de la CSC.

rement qu'il n'y a pas lieu de défédéraliser la sécurité sociale, et à quelles conditions il pense que cela est possible.

En 2005, j'ai publié sur le sujet un « Courrier du CRISP », dont je reprendrai d'ailleurs plusieurs arguments au cours de mon exposé. Parmi les réactions que j'ai reçues de la part des lecteurs, figurait un petit dossier, établi par une association néerlandophone, reprenant le détail des positions doctrinales des partis flamands. Ces positions comportaient plus que des nuances entre elles, et surtout par rapport au thème central de la rupture des solidarités.

Dans cet exposé comme dans le « courrier du CRISP », je n'attacherai qu'une importance médiocre à la fameuse question des transferts financiers. Cela ne veut pas dire qu'elle n'a aucune importance. Il ne faut sans doute pas prendre pour argent comptant les protestations de bonne foi et d'attachement à la solidarité, présentées comme précaution oratoire en introduction de plaidoyers pour la défédéralisation. Mais on peut tout de même constater que de telles protestations se trouvent, et pas seulement dans les traductions à l'usage de l'opinion publique francophone, dans les positions de presque tous les partis flamands, Vlaams Belang excepté.

Si d'aventure, mis au pied du mur, certains négociateurs devaient laisser tomber le masque, je rappelle qu'il est impossible de défédéraliser des pans importants de la sécurité sociale sans modifier aussi les lois de financement des Communautés et des Régions. Par « pans importants », je vise bien entendu la défédéralisation de branches entières de la sécurité sociale (par exemple les soins de santé et les allocations familiales, puisque ces exemples semblent à l'ordre du jour), mais aussi des secteurs importants à l'intérieur de ces branches. Les soins non médicaux aux personnes âgées, par exemple, représentent environ 2 milliards d'euros dans les comptes de l'INAMI. La région flamande n'a pas 1,2 milliards (pour prendre une clé de répartition plausible) à consacrer à ce sujet.

Pour modifier ces lois spéciales, il faut une majorité des deux tiers au Parlement, et une majorité dans chacun des groupes linguistiques. Je suppose que les négociateurs francophones ne manqueront pas de se munir de bouliers compteurs lorsqu'ils se rendront à la table des négociations, et ne se laisseront pas rouler sur un sujet où ils ne sont pas demandeurs.

Vous me permettrez aussi de passer rapidement sur la question des « abus wallons », qui était naguère un des arguments en faveur de la défédéralisation. Je suppose que ce n'est pas dans ce forum que je dois argumenter longuement que cette question relève du mythe.

Par contre, deux arguments « flamands » me paraissent devoir retenir l'attention - ce qui ne veut pas dire accepter les conclusions que certains en tirent ni les sophismes qui prétendent s'appuyer sur eux. Il s'agit d'une part de l'application uniforme de la législation, et d'autre part de la cohérence des politiques. Je me permets de centrer mon exposé sur ces points, parce qu'ils permettent d'aborder le contenu et les objectifs de la protection sociale, ce qui est tout de même l'enjeu essentiel du débat, et un enjeu qui me semble parfois trop oublié. Au delà de la rhétorique et de la technique, la question est en effet de savoir s'il est possible de mener une politique commune sur les questions liées à la protection sociale.

Prise au pied de la lettre, la notion d'application uniforme semble renvoyer à la question des « abus », dont je viens de dire qu'elle est sans objet. Il est vrai que l'expression n'est peut-être pas très bien choisie. La législation est par définition uniforme, et puisqu'elle est appliquée par des organismes nationaux, on voit mal comment elle pourrait ne pas être appliquée uniformément, sauf à considérer que la hiérarchie des organismes de sécurité sociale n'exerce pas ses compétences. Ce que je conteste formellement : les institutions publiques de sécurité sociale sont, dans l'ensemble, très bien dirigées et gérées.

Plutôt que de chercher avec vous une meilleure expression, ou me perdre dans un exercice compliqué de définitions, je me permets de donner un exemple où se pose, à mes yeux, un problème d'application non uniforme de la législation.

Cet exemple est tiré de la législation sur les soins de santé.

L'INAMI a poussé de nombreuses études pour « justifier » les différences de dépenses qui s'observent entre mutualités ou régions. La proportion de chômeurs d'une région ou d'une mutualité a été retenue comme hypothèse de facteur explicatif. Il est en effet bien connu que le chômage génère un risque de santé accru : d'une part les maladies associées à la pauvreté et au manque de revenus en général, en raison par exemple d'une nourriture de mauvaise qualité ou d'un logement en mauvais état ; d'autre part les maladies associées à la précarité de statut, au stress et à l'angoisse du lendemain, ou aux moyens d'évasion (alcool, drogue) qu'on utilise pour fuir la réalité quand elle est trop déprimante. « Chômeur » est par ailleurs une catégorie d'assurabilité dans le domaine de l'assurance maladie, qui peut être facilement utilisée comme catégorie statistique. De fait, les statistiques montrent une corrélation entre chômage et dépenses de santé. Et puisque le chômage est plus répandu en Wallonie et à Bruxelles qu'en Flandre, cela

« justifie » en partie les écarts de dépenses qui s'observent entre les régions.

Mais lorsqu'on creuse, on s'aperçoit que les prestations qui occasionnent ces écarts de dépenses ne sont pas liées aux pathologies qu'on peut raisonnablement croire corrélées au chômage, à la pauvreté et à la précarité. Il s'agit surtout de prestations techniques dans le domaine du diagnostic : radiologie, analyses de laboratoire, etc... Les différences enregistrées ne reflètent donc pas le risque de santé publique associé au chômage, mais un autre phénomène, lié à l'offre des soins. Les chômeurs, et les pauvres en général, recourent peu à la « médecine de première ligne ». Celle-ci se preste essentiellement chez un médecin généraliste dans un contexte « bourgeois » (cabinet privé). Le tiers payant est en principe interdit. Le tarif fixé par l'INAMI couvre de façon correcte une consultation pour rédiger une ordonnance pour un anti-dépresseur, éventuellement faire un petit check up ; certainement pas pour faire une anamnèse complète du contexte social, fournir une aide administrative ou sociale, une consultation psy - ce dont, en réalité, la personne aurait sans doute besoin. Les chômeurs, et les pauvres en général, sont en fait mal suivis médicalement. Lorsqu'ils ont un vrai pépin, ils s'adressent à des structures lourdes, comme des hôpitaux ou des cliniques, qui paradoxalement sont moins chères pour eux (moins de ticket modérateur, tiers payant...), même si elles sont plus chères pour le système .

Il est dans l'ordre des choses que l'assurance maladie rembourse des soins, et si la situation de santé publique d'une région ou d'un groupe de population le justifie, il est normal que les dépenses ne soient pas réparties de façon homogène. Mais si les différences dans les dépenses n'expriment pas une donnée de santé publique, mais une inadéquation dans l'offre de soins, qui conduit à ce qu'une région « surconsomme », ou « consomme mal », par rapport à ses besoins réels, la différence devient difficile à justifier.

J'ai choisi cet exemple, comme il se doit, pour sa valeur exemplative. Ce sont des problèmes de ce genre qui se posent, et auxquels il faut pouvoir répondre. La situation n'est pas anodine : il ne s'agit pas de quelques fraudeurs qui passent à travers les mailles du filet grâce au laxisme ou à la fainéantise d'un inspecteur, ou grâce à la jurisprudence lunatique d'un tribunal du travail. Il y a bel et bien « anomalie », au sens d'une rupture de la justice distributive : il ne s'agit pas d'un cas où une différence d'application peut se justifier en fonction de besoins objectifs.

Mais il ne s'agit pas non plus de vices rédhibitoires ; ce problème peut être résolu, sans mettre à mal la logique du système.

Et surtout, la ligne de fracture n'est pas uniquement communautaire. Au fond, rectifier l'anomalie se justifierait aussi, et avant tout, du point de vue de la politique sociale elle-même.

Depuis 1999, il n'y a plus guère de pression politique sur le thème de l'application uniforme de la législation des soins de santé. En m'excusant de le dire dans une enceinte proche d'un parti qui se trouve actuellement dans l'opposition au niveau fédéral, on peut en faire le crédit aux majorités politiques qui se sont succédées depuis cette date. Cela n'a pas empêché ces majorités, surtout au cours des dernières années, de sensiblement améliorer la gestion budgétaire de l'assurance maladie. Il vaut sans doute mieux travailler comme ça, dans la sérénité, plutôt que sous la pression de suspicions. Mais je ne sais pas si cette sérénité, d'ailleurs toute relative, demeurera. Et si, de fait, il devait y avoir des changements à ce niveau, je pense que des initiatives devront être prises. Ces initiatives pourront venir du fédéral, mais elles devront être suivies sur le terrain, où les autorités locales, ainsi que les régions et les communautés, ont aussi leur mot à dire.

Le deuxième sujet est la cohérence des politiques. Mon plaidoyer ressemblera beaucoup à ce que je viens de vous dire au sujet de l'application uniforme : premièrement, c'est vrai que des problèmes existent ; deuxièmement, ces problèmes ne proviennent pas toujours de la répartition des compétences entre Etat fédéral et entités fédérées.

Avant d'admettre que les problèmes existent, vous me permettrez un peu d'ironie et de sarcasme. On voit bien que, pour exister politiquement, certaines entités cherchent à accaparer des compétences électoralement rentables. Les soins aux personnes âgées, par exemple, ça c'est porteur ! Pour « exister » dans ce domaine, la Communauté flamande a cru bon de créer un « machin », dont les interventions sont d'une efficacité sociale plus que douteuse, et qui sacrifie sur des points essentiels des caractéristiques généralement jugées fondamentales de la sécurité sociale...

Par contre, lorsqu'il s'agit de questions peu populaires, ou face auxquelles on n'a pas trop envie de discuter avec le Vlaams Belang au Vlaams Parlement, là on est le premier à demander que « le fédéral » s'en occupe : la rééducation fonctionnelle des handicapés, le traitement de la toxicomanie, l'accompagnement social de l'IVG, le remboursement de la contraception, etc... Cachez ce sein que je ne saurais voir!

Mais je reconnais qu'il y a d'autres exemples, que l'on ne peut pas traiter par le simple sarcasme. J'en citerai un.

Pour bénéficier d'allocations de chômage, les chômeurs doivent être involontairement privés d'emploi. Pour vérifier cette condition, on leur impose entre autres d'être inscrits comme demandeur d'emploi. Cette inscription leur donne accès à un certain nombre de dispositifs censés les aider dans leur reclassement professionnel : les services de placement proprement dits, qui transmettent les offres d'emploi communiquées par les employeurs, mais aussi la formation professionnelle, les programmes de résorption du chômage, diverses formes d'accompagnement et d'outplacement, etc...

Du point de vue de celui qui offre l'insertion, le fait que le chômeur soit obligé d'accepter ce qu'on lui propose n'est pas un plus. Au contraire, cela pose toutes sortes de problèmes déontologiques et pratiques. Limitons-nous aux problèmes pratiques : un employeur qui s'adresse au Forem pour trouver des candidats, préfère en général pouvoir sélectionner des personnes réellement motivées pour l'emploi, au lieu de payer une secrétaire à délivrer des attestations à des gens qui, pour diverses raisons, ne sont pas réellement intéressés. Un groupe de formation professionnelle dont les participants n'ont rien à cirer au contenu de la formation sera moins performant qu'un groupe dont les participants sont réellement motivés.

Mais tout cela ne fait pas l'affaire de l'ONEm. De son point de vue, appliquer une juste sanction à ceux qui ne sont pas « disposés à accepter un emploi convenable » est une nécessité, au regard de la législation qu'il est chargé d'appliquer, mais aussi en fonction de ce qu'on peut dire de la responsabilité des assurés sociaux dans la gestion de leur propre risque.

Comme on le sait, l'inscription comme demandeur d'emploi (et la fourniture des services associés à cette formalité) ne se fait plus à l'ONEm, mais dans des organismes qui dépendent des communautés et des régions. Depuis que cette scission a été opérée, on n'a jamais cessé d'entretenir la suspicion que les organismes régionaux n'appliquent pas loyalement la législation.

Mais en réalité, la scission a été antérieure à la régionalisation de la politique de l'emploi. Elle a été opérée pour répondre aux problèmes résultant de ce que l'ONEm unitaire utilisait ses services de placement, non pas pour aider les employeurs et les demandeurs d'emploi, mais pour tester la volonté de travail des chômeurs.

On aurait peut-être pu se demander si la définition du chômage involontaire devait nécessairement passer par l'inscription comme demandeur d'emploi. Un élément de réponse se trouve peut-être dans la procédure, instaurée depuis 2004 et aujourd'hui en cours d'évaluation, qui est centrée

plutôt sur les initiatives prises par le chômeur lui-même, et sur un « contrat » qui intègre l'offre de services des organismes régionaux, mais n'est pas nécessairement basé sur cette offre.

Mais tout n'est pas résolu par cette procédure. Il va de soi que les services que le chômeur peut concrètement attendre des pouvoirs publics - en l'occurrence les régions- pour l'aider à retrouver un emploi, doivent peser dans l'appréciation de sa propre responsabilité. Sans obliger les organismes régionaux à s'ériger en censeurs ou en dénonciateurs, une collaboration de leur part est nécessaire, pour assurer une forme d'égalité des chances entre demandeurs d'emploi.

Vu le plus grand nombre de demandeurs d'emploi en Wallonie et à Bruxelles, on pourrait s'attendre à ce que les organismes des régions concernées reçoivent plus de moyens. Or c'est le contraire qui se passe.

Ici aussi, vous me permettrez un bout de sarcasme. Certains plaident pour une régionalisation de l'assurance chômage, sur la base de l'idée que « la Flandre », confrontée à un manque de main d'oeuvre, veut pouvoir mener une politique active de l'emploi, mais qu' « on comprend » que la Wallonie, vu le marasme dans lequel elle se trouve, s'en tienne aux prépensions et autres prébendes inconditionnelles.

Revoyons les chiffres : la Flandre fait plus appel que la Wallonie, sans parler de Bruxelles, à la prépension. Elle fait beaucoup plus appel à l'interruption de carrière, qui est la seule prestation de sécurité sociale qui n'est pas accordée pour couvrir un « risque social », mais pour financer un choix du travailleur. Elle dilapide même une partie de son argent à payer des primes complémentaires aux allocations de l'ONEm aux travailleurs qui réduisent leur temps de travail, ce qui, entre parenthèses, pose des problèmes de gestion des ressources humaines dans les entreprises dont le personnel se répartit entre les régions du pays.

Sur le plan idéologique, il est peut-être vrai que M. Vandenbroucke s'est fait plus chahuter dans les milieux syndicaux, associatifs et universitaires francophones que dans le monde politique et académique flamand. Encore que les milieux que je fréquente moi, notamment les associations flamandes qu'on rencontre dans les réunions du service fédéral de lutte contre la pauvreté, formulent à l'encontre du VDAB et de son ministre de tutelle exactement les mêmes critiques que celles qu'on entend du côté francophone.

En fait, selon ma perception, les oppositions francophones ou wallonnes

à l'Etat social actif n'ont pas vraiment une nature idéologique (ou alors il faudrait me dire quelle idéologie). Bien plus généralement, il s'agit de la crainte, fondée ou non, que ce concept serve d'habillage intellectuel à une chasse contre les chômeurs wallons.

Les vrais adversaires idéologiques de l'Etat social actif ne se trouvent pas en Wallonie. Les idées vraiment opposées à l'Etat social actif sont plutôt répandues en Flandre, ou l'ont été dans un passé proche :

- citons pour l'anecdote le concept d'allocation universelle, qui a été théorisé par des universitaires francophones (et même français de France), mais n'est repris au programme que du parti Vivant, associé au VLD - ce qui est d'ailleurs conforme à la nature de ce concept ;

- parmi les idées moins improbables, et qui ont réellement inspiré des politiques, citons le concept de minimum de sécurité d'existence, en fonction duquel l'objectif premier, voire unique, de la sécurité sociale est de garantir un minimum vital ; tout dispositif permettant à la « classe moyenne » de bénéficier d'un certain « retour sur cotisations » est dénoncé comme contraire à l'Evangile selon saint Matthieu; c'était la thèse (caricaturée, je l'avoue) du professeur Deleeck, de l'université d'Anvers, qui a été un des penseurs du CVP dans les années 1980 ;

- le concept d' « un revenu et demi par famille », en fonction duquel il est admis qu'un des partenaires du couple ne travaille pas et ne soit pas disponible pour le marché de l'emploi ; c'était naguère la thèse officielle du CVP, en fonction de laquelle la Flandre a développé sa politique en matière de réduction du temps de travail.

La politique qu'a voulu réformer Frank Vandenbroucke avec son « Etat social actif » n'a pas été conçue par des Wallons en fonction des besoins de la Wallonie. Elle a été conçue par des Flamands sur la base de l'idée que la Flandre ne comporte plus de « vrais chômeurs », c'est-à-dire de travailleurs disponibles pour le marché de l'emploi. Elle comporte quelques cas sociaux, à qui il faut donner un « minimum vital » sans trop les ennuyer avec des projets d'insertion dont ils n'ont que faire, et elle comporte des « femmes cohabitantes » qui cherchent une allocation de femme au foyer. Je précise bien que je décris ici (par ailleurs en la caricaturant) une idéologie ou une perception, et non une réalité sociale.

Si la politique avait été définie en fonction des besoins wallons et bruxellois, où on n'a pas de difficulté à reconnaître que le chômage est associé à la misère et à l'exclusion, il aurait fallu prévoir des allocations d'un montant bien supérieur à ce qui est actuellement prévu, et, surtout, une politique beaucoup plus résolue d'accompagnement et de plein emploi.

Je sais qu'en disant cela, je prends à rebrousse poil certaines idées reçues, y compris dans des milieux qui me sont proches. Je le fais volontairement, pour introduire les trois thèses que je voudrais formuler en conclusion :

1. La politique en matière de sécurité sociale n'est pas une question de consensus mou au sein d'une communauté. C'est une question de débats et de compromis au niveau approprié. Se draper dans le drapeau flamand - et même parfois dans le drapeau wallon ou francophone- est pour certains une manière facile d'éviter les débats de fond. Ne comptez pas sur les syndicats pour trop leur faciliter les choses.

2. Si, en tant que syndicalistes, nous plaçons pour le maintien de la solidarité fédérale, ce n'est pas uniquement parce que nous serions plus sociaux que les politiques qui plaident le contraire. C'est qu'en tant qu'organisation nationale, nous avons le privilège d'encore pouvoir dire les mêmes choses, dans la langue de la région, partout dans le pays. Il est vrai que cela oblige à chercher un langage commun, ce qui n'est pas toujours facile. Mais lorsqu'on dépasse la rhétorique, on se rend vite compte que les problèmes sont, en réalité, fondamentalement identiques d'Ostende à Arlon et d'Anvers à Charleroi - sans oublier Bruxelles, et qu'il est possible d'y trouver des réponses communes.

3. Dans le domaine de la protection sociale, le centre de gravité politique se situe actuellement au niveau des Etats nationaux. Les interventions de l'Europe dans ce domaine sont plus qu'embryonnaires. Le contexte européen actuel ne se prête pas à de grandes envolées. Mais, même dans le contexte assez déprimant dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui, les Etats membres reconnaissent, dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination », que plusieurs enjeux de protection sociale ne sont pas seulement identiques d'Anvers à Charleroi, mais aussi de Stockholm à Lisbonne, et qu'il est possible de définir des valeurs et des objectifs communs. Plusieurs pays traditionnellement réticents à toute intervention européenne dans le contenu de la protection sociale, commencent à dire qu'il faut dépasser la production de papier et de parolotes (le niveau du babbelkot, comme auraient dit mes ancêtres, dont je vous parlais en introduction), pour s'occuper des choses sérieuses, comme le financement et le niveau des prestations. Je ne sais pas à quel rythme ce débat évoluera. Mais ce n'est pas au moment où se dessinent des convergences européennes qu'il y a lieu, nous petits Belges, de focaliser sur notre canton le petit bout de notre lorgnette.

Régionalisation, réalité belge, rationalité économique

Tony VANDEPUTTE ¹

INTRODUCTION

Permettez-moi tout d'abord de remercier les organisateurs de m'avoir invité à intervenir aujourd'hui. Cela me rajeunit de 30 ans même si à l'époque je n'intervenais pas dans les colloques du Cepass mais les organisais.

Mon propos sort quelque peu du cadre qui m'est imparti d'après le programme, mais j'avais compris de Monsieur Viseur qu'il souhaitait avoir les vues d'un économiste flamand ayant la fibre fédérale et pas tout à fait ignorant des réalités politiques.

Je ne sais pas si je corresponds à ce profil mais je parlerai en mon nom personnel sachant très bien, pour l'avoir vécu à plusieurs reprises, qu'en matière de régionalisation c'est la Politique, souvent avec un petit «p», qui a le dernier mot et certes pas la rationalité économique.

Mon exposé abordera trois thèmes :

1. Quelle attitude adopter à l'égard d'un prochain round communautaire ?
2. Quels principes de base devrait-on retenir au cas où une négociation s'engage ?

¹ Administrateur délégué honoraire de la FEB.

3. Quelles seraient les principales matières en discussion et quelles sont les pistes de réflexion ?

Dans une conclusion j'évoquerai brièvement le coût du secteur public, le commerce extérieur et les transferts.

1. QUELLE ATTITUDE ADOPTER À L'ÉGARD D'UN PROCHAIN ROUND COMMUNAUTAIRE ?

La réponse à cette question est éminemment politique et elle n'est donc pas de mon ressort. Toutefois dans la mesure où le cdH organise ce colloque et que vous m'y invitez, il faut croire que certains se disent qu'il est important de réfléchir plus à fond. Mais quel que soit le souhait des uns et des autres n'oublions pas qu'une majorité des deux tiers est incontournable pour les réformes évoquées.

Si l'on refuse tout dialogue, les francophones n'étant pas demandeurs, la situation est bloquée et beaucoup dépendra de la détermination flamande (ou de certains partis flamands) de ne pas négocier la constitution d'un gouvernement fédéral tant que l'on ne s'est pas mis d'accord sur une régionalisation accrue. Sans porter de jugement quant aux responsabilités, cette situation est néfaste pour la population car je ne vous apprend rien en vous disant que les défis économiques et sociaux sont énormes et urgents.

Une autre attitude est la fuite en avant principalement parce que l'on n'a pas confiance dans le partenaire flamand qui ne sera jamais satisfait. Ne vaut-il pas mieux dès lors négocier la fin de la Belgique – disent certains – ce qui permettrait par ailleurs de faire payer le gros prix aux flamands.

Cette proposition se voit renforcée par l'attitude plus répandue qu'avant en Flandre qu'il vaut mieux arrêter les frais, que la Belgique ne sera jamais bien gérée et que le divorce par consentement mutuel est la moins mauvaise solution.

Ce jusqu' au-boutisme me paraît dangereux, certainement négatif voire impossible.

Dangereux parce que l'on ne se rend pas toujours compte de tout ce qui lie – et liera inévitablement vu la situation géographique – nos trois régions parce que l'on ne détricote pas comme cela plusieurs siècles – l'imbrication de nos régions date d'avant l'indépendance de la Belgique – de vie politique, économique et sociale en commun et que l'on s'orienterait, au mieux, vers une longue période d'incertitude, de tiraillement et d'insécurité juridique.

Cette piste me paraît d'ailleurs impossible car je ne vois pas comment trouver une solution acceptable pour tous concernant Bruxelles, sans parler des réactions européennes.

La troisième attitude enfin consiste à accepter une négociation - peut-être en deux temps : les principes lors de la constitution du gouvernement, la concrétisation ensuite. Cela sera-t-il accepté par le CD&V s'il est autour de la table ? C'est peu probable et on peut imaginer qu'il jouera un rôle important après les élections.

Un point sur lequel la négociation devra nécessairement porter lors de la constitution du prochain gouvernement c'est le financement de l'État fédéral. Celui-ci voit ses moyens de plus en plus écornés alors qu'il doit faire face à une augmentation des dépenses, surtout de la sécurité sociale suite au vieillissement de la population. La tendance à un surfinancement des régions et surtout de la Région flamande a encore été accentuée par les accords du Lambermont de 2001 qui donnent plus de moyens aux régions et/ou communautés sans qu'il y ait un transfert correspondant de compétence.

En 2007, l'Etat fédéral transfère 36,5 milliards de ses moyens aux régions et communautés ou 6,5 % de plus qu'en 2006 sans qu'il y ait transfert de compétences. Depuis cette année, le pouvoir fédéral transfère plus de moyens aux régions et communautés qu'il n'en dépense lui-même (hors charges d'intérêt).

2. QUELS PRINCIPES RETENIR ?

Si l'on négocie, il me semble capital de se mettre d'accord sur un certain nombre de principes voire de critères qui devraient prévaloir tout au long des négociations. Du côté flamand on constate surtout le désir de pouvoir mener une politique adaptée aux besoins de la région, de rendre les régions responsables de leur gestion et à cette fin de récompenser (financièrement) la région qui obtient les meilleurs résultats par exemple en matière de lutte contre le chômage. Le principe de solidarité ne semble pas être contesté mais l'on souhaite du côté flamand une plus grande transparence et un meilleur usage des moyens transférés.

Quels principes retenir ?

- la régionalisation doit être à l'avantage de toutes les parties en présence (n'oublions pas le fédéral) ;
- un socle important de solidarité durable, transparente et réciproque doit être maintenu ;

- un équilibre doit être réalisé entre droits et devoirs en matière de transfert de compétences et de moyens mis à la disposition ;
- le principe de subsidiarité est appliqué : laissons par exemple en matière d'organisation de la négociation sociale la responsabilité aux partenaires sociaux – en vue d'une plus grande efficacité ;
- la possibilité de refédéraliser doit être acceptée.

J'ajouterais à ces éléments trois soucis avec lesquels tout le monde est d'accord en principe mais qui ne se vérifient pas sur le terrain : la simplicité administrative, la sécurité juridique et la diminution des coûts du secteur public. Enfin une préoccupation majeure – et ce n'est pas une mince affaire lorsque l'on parle de sécurité sociale et de marché du travail –, le maintien de la paix sociale.

3. DE QUOI PARLERA-T-ON EN 2007 ?

Difficile de le savoir. Il y a la déclaration du Parlement flamand de 1999 qui reste la référence pour l'ensemble des partis flamands, il y a la déclaration du gouvernement flamand de 2004, il y a la déclaration des responsables politiques flamands et plus particulièrement du ministre président flamand, Monsieur Yves Leterme, et puis il y aura les programmes politiques des partis flamands.

A mon sens, dans les domaines socio-économiques qui nous intéressent ici, deux thèmes seront très certainement abordés : d'une part le chômage et le marché du travail et d'autre part la fiscalité. D'autres sujets seront mis sur la table de négociation comme les transferts mais il me semble que – surtout du côté du ministre président Yves Leterme – la nécessité de solidarité est reconnue tout en demandant une plus grande transparence et un meilleur usage des moyens transférés. L'accent est surtout mis sur la nécessité de mener une politique économique et sociale tenant compte des disparités régionales et permettant d'encourager l'activité économique dans sa région. Notons qu'en matière de chômage et de marché du travail, le SP.A est très demandeur alors que les socialistes flamands se sont généralement montrés très modérés en matière de régionalisation. Enfin en toile de fond de la discussion il y a le coût et l'efficacité du secteur public.

L'ancien chef de cabinet du ministre flamand de l'Économie et actuel patron du département de l'Économie en Flandre, Rudy Aernoudt, vient de publier un livre « Wallonie-Flandre : Je t'aime, moi non plus » souvent cité par certains milieux francophones parce qu'il prend le contre-pied du manifeste séparatiste « In de Warande » et plaide pour une étroite collaboration entre les régions dans le cadre de la Belgique. En réalité,

Monsieur Aernoudt va beaucoup plus loin en terme de régionalisation que les thèmes évoqués ci-dessus. C'est ainsi qu'il préconise le transfert aux régions de toutes les institutions de participation financière, la régionalisation du Ducroire, de Finexpo, de l'aspect dépense de la sécurité sociale, etc. Ne croyons donc pas trop vite que des voix s'élèvent en Flandre contre une avancée en matière de régionalisation. Par contre, il y a - pour le moment - un courant dominant contre le séparatisme.

3.1. Marché du travail et chômage

Le désir de régionaliser davantage les moyens dévolus aux régions pour mener une politique active en matière d'emploi, découle de la constatation que la situation est très différente dans les trois régions du pays.

Tableau 1 : Marché du travail

	Taux d'activité	Taux de chômage (CCI en % assurés)
	2004	2003
Flandre	64 %	7,9 %
Wallonie	55,5 %	19,9 %
Bruxelles	55,5 %	20,1 %

Source : Conseil supérieur pour l'Emploi, rapport annuel 2004.

Il ressort du tableau 1 que les différences en matière de taux d'activité et de chômage sont très importantes.

Le type de chômage diffère également en Flandre et en Wallonie tant pour le chômage de longue durée que pour le chômage des jeunes.

Tableau 2 : Chômage à long terme: Flandre versus Wallonie

Chiffres en %	Flandre	Wallonie	Belgique	UE-15
Chômage	5,3	10,9	8,2	9
Chômage de longue durée (plus de 1 an)	1,4	5,6	3,2	3

Chômage de longue durée/ Chômage	26	56	41	33
Enfants vivant dans des ménages où personne ne travaille	7,3	18,9	13,1	9,9

Source: Eurostat, 2003 – livre Rudy Aernoudt, p.144.

En Wallonie, 42 % des chômeurs le sont depuis plus de deux ans. En Flandre, le chiffre est de 19 %. En Wallonie 20 % des chômeurs le sont depuis plus de cinq ans. En Wallonie, un enfant sur cinq vit dans une famille où personne ne travaille. Plus inquiétant encore, en Wallonie un enfant sur sept n'a jamais vu travailler un de ses parents.

En 2005 14,7 % de la population entre 15 et 24 ans est demandeur d'emploi en Flandre. Le chiffre est de 31,3 % pour la Wallonie, la moyenne européenne se situant à 16,8 % (Europe des 15).

Par contre, le problème en Flandre est surtout de maintenir au travail les travailleurs plus âgés : aujourd'hui en Flandre, une seule personne sur 5 de plus de 50 ans est encore au travail et la Flandre sera plus rapidement et plus durement touchée par le vieillissement. La population en âge de travailler diminuera plus rapidement et plus fortement qu'en Wallonie.

On peut comprendre que ces chiffres incitent les responsables politiques flamands à vouloir mener une politique différenciée.

Toutefois, la politique de l'emploi, c'est à dire le placement des travailleurs et les programmes de remise au travail des chômeurs ainsi que l'essentiel de la formation, est déjà régionalisée. Certes, on peut régionaliser davantage par exemple le système de congé éducation, l'accès au travail intérimaire ou encore le régime des chèques services. Mais aux yeux des hommes politiques flamands, il faut songer à régionaliser le chômage et les négociations salariales.

En ce qui concerne le chômage plusieurs pistes sont citées :

- soit le système est adapté pour que la région menant avec succès une politique de l'emploi et sanctionnant les chômeurs récalcitrants se voie récompensée de son effort qui actuellement bénéficie au budget fédéral ;
- soit on maintient un système de base commun en matière de chômage qui prévoirait par exemple une limitation dans le temps, les régions appliquant ensuite les dispositions qu'elles souhaitent : par exemple

maintenir (à sa charge) un système non limité dans le temps ou augmenter les allocations de chômage mais limitées dans le temps en pratiquant une politique plus active de mise au travail ;

- soit l'Office national de l'emploi est supprimé et les dispositions en matière de chômage ainsi que le paiement du chômage sont confiés aux régions. (On évoque peu d'également régionaliser les cotisations).

Régionaliser les négociations salariales permettrait selon un nombre important d'hommes politiques flamands d'attaquer le problème à la racine car un niveau et une augmentation trop rapide des salaires en Wallonie tenant compte des gains de productivité relatifs par rapport à la Flandre découragent les entreprises wallonnes à embaucher et à maintenir les gens au travail.

A ce propos, le ministre président Y. Leterme cite le tableau suivant:

Tableau 3 : Salaires et productivité

Wallonie = 100

	PIB	Salaires/Travailleur	Coût salarial/unité produit
Flandre	113	107	95
Wallonie	100	100	100
Bruxelles	138	130	94

Source : ICN, comptes régionaux 2005.

Il ressort de ce tableau que, tenant compte des productivités respectives, la Wallonie et Bruxelles accordent des salaires plus élevés alors que l'inverse devrait être le cas si l'on considère le taux de chômage dans ces régions.

Il est intéressant de reprendre ici la critique de Monsieur Rudy Aernoudt, déjà cité, contre l'idée de régionaliser les négociations salariales.

Tout d'abord, il y a lieu, économiquement, de se baser sur les différences de productivité pour justifier des différences d'évolution salariale. Or, selon une récente étude de la KUL, il apparaît que les différences de productivité sont dues à concurrence de 97 % au secteur d'activité et à 3 % seulement à la région³.

Deuxièmement, la différence justifiée entre les régions si l'on voulait tenir compte des disparités de productivité est de l'ordre de 2 à 3 % alors que l'on a un handicap de 8 à 10 % par rapport à nos voisins. Il vaut donc mieux d'abord s'attaquer à ce problème fondamental.

De plus, la différence de 2 à 3 % s'explique par une différence en terme de productivité de l'ordre de 10 à 14 % en faveur de la Flandre alors que les Wallons gagnent de 8 à 10 % de moins, ce qui illustre bien que les négociations fédérales n'empêchent pas de fortes disparités régionales.

Enfin dit-il n'oublions pas que vu la structure sociale du pays l'autre région restera une référence en matière salariale. Ne faut-il pas craindre que la région qui peut donner plus (la Flandre) reste la référence pour la Wallonie. Résultat : les coûts salariaux augmenteraient plus vite en Flandre et davantage qu'aujourd'hui en Wallonie car dans la situation actuelle, les difficultés en région wallonne ont un effet modérateur pour l'ensemble du pays.

L'auteur conclut que des négociations fédérales ou régionales n'ont pas de sens mais qu'il y a lieu de négocier au niveau des secteurs ou des entreprises. Monsieur Aernoudt a théoriquement raison mais il oublie qu'il existe une norme salariale que l'on n'a certainement pas intérêt selon la thèse qu'il défend, à régionaliser et que de l'autre côté de la table il y a des syndicats qui veulent à tout prix maintenir la solidarité même si elle se retourne à terme contre ceux qu'elle est censée protéger. Enfin, dans la réalité la négociation interprofessionnelle fédérale a surtout pour but de définir le cadre des négociations sectorielles et d'entreprises et de régler des problèmes qui concernent l'ensemble des entreprises du pays (crédit temps, aménagement du temps de travail, prépension, etc.) les négociations salariales à proprement parler, se déroulant au niveau des secteurs et/ou des entreprises.

3.2. Fiscalité

Si l'on négocie la fiscalité sera très certainement sur la table des négociations au printemps prochain. C'est un domaine particulièrement vaste et complexe et l'on perd souvent de vue que de nombreuses possibilités existent déjà en la matière. Enfin, n'oublions pas qu'indépendamment de la nécessité de prévoir des moyens suffisants pour financer les différents niveaux de pouvoir – tout en limitant au maximum la pression fiscale et parafiscale – nous devons tenir compte de l'Europe qui a son propre agenda et est prompte à considérer des modifications de la fiscalité comme des aides

³ F. Abraham en J. Van Rompuy. Is Belgium ready for EMU? Discussion Paper. Centre for Economic Studies. 1997.

d'Etat déguisées. C'est ainsi qu'elle n'autoriserait une autonomie fiscale régionale que si elle s'accompagne d'une autonomie institutionnelle - c'est-à-dire que c'est la région qui prend toutes les décisions relatives à un impôt -, d'une autonomie procédurale – c'est-à-dire que c'est l'administration fiscale régionale qui perçoit l'impôt – et d'une autonomie économique - c'est-à-dire qu'une réduction d'impôt doit venir directement à charge d'une ressource propre de la région considérée.

Actuellement, la fiscalité régionale et fédérale peut être rapportée en 4 grands groupes :

- la fiscalité régionale propre sur des matières imposables non encore imposées par l'État fédéral, par exemple les activités polluantes, le captage d'eau, etc. ;
- la fiscalité régionale dérivée, c. à d. des impôts transférés aux régions comme les droits de succession, le précompte immobilier ou la taxe de circulation. A noter que la loi du 13 juillet 2001 (accords de la Sainte-Perlette et de la Saint Polycarpe) a notamment ajouté à cette liste le droit d'enregistrement sur les donations et la taxe de mise en circulation ;
- la fiscalité conjointe : l'impôt étant fédéral mais avec des compétences limitées pour les régions, par exemple l'impôt des personnes physiques ;
- la fiscalité fédérale sans aucune compétence régionale : l'impôt des sociétés, les accises et la TVA ressortent toujours à la compétence exclusive de l'Etat fédéral.

Notons qu'existent dès à présent des possibilités d'une plus grande compétence des régions. C'est ainsi que les régions peuvent prendre totalement en charge la compétence intégrale des impôts régionaux, et ce y compris le recouvrement, la création d'une propre inspection des Finances ou – plus important – pour l'IPP la capacité de procéder soit à des augmentations et réductions générales, soit à accorder des centimes additionnels généraux proportionnels pour un montant cumulé ne pouvant excéder 6,75 % du produit de l'IPP de base localisé dans la région. Les régions n'ont pratiquement pas profité de cette opportunité sauf la région flamande qui sans régionaliser l'impôt a notamment convenu avec le pouvoir fédéral d'introduire des primes régionales de remise au travail qui font désormais l'objet d'un traitement fiscal avantageux à l'IPP (loi du 10 juin 2006).

Si en matière de fiscalité, les demandes flamandes sont multiples, il ressort de récentes interventions que l'accent sera surtout mis sur l'impôt des sociétés. Comme pour la politique de l'emploi, ce sont des différences en matière de recettes de l'impôt des sociétés et la nécessité pour la Flandre

d'attirer de nouveaux investissements qui justifieraient une politique différenciée.

Le tableau qui suit est particulièrement intéressant car il indique que si en matière de recettes de l'impôt des sociétés la Flandre prend la part du lion, Bruxelles occupe une confortable deuxième place alors que la Wallonie ne représente que 13,55 %⁴.

Tableau 4 : Recettes de l'impôt des sociétés par région

Exercice d'imposition	Flandre (en %)	Wallonie (en %)	Bruxelles (en %)	Total de l'impôt des sociétés (en milliards €)
1995	48,2	16,61	35,19	5,8
1998	50,38	13,01	36,61	7,7
2001	51,01	14,06	34,93	9,4
2002	49,83	14,46	35,71	9,1
2003	51,25	14,21	34,55	8,5
2004	52,12	13,55	34,33	9,3

Source : livre Rudy Aernoudt, p. 208.

Comment procéder ?

Le ministre-président Leterme parle d'une autonomie limitée en matière de taux, de crédits d'impôt ou d'une autonomie générale ajoutant qu'il faut prévoir une répartition régionale pour les entreprises actives dans plusieurs régions.

R. Aernoudt mentionne notamment

► des centimes soustractifonnels. Si l'on permet aux régions d'introduire des centimes soustractifonnels cela aurait un effet majeur en termes d'investissement et de croissance. L'auteur a calculé que les effets de retour d'une diminution du taux d'imposition de 10 points serait budgétairement neutre et aurait un effet durable bénéfique sur la croissance et l'emploi. Toutefois, il faut craindre les réactions de la Cour d'Arbitrage en matière de discrimination et de l'Europe pour raison d'aides d'état interdites. De plus dans ce système il faudrait pour les entreprises ayant des établissements stables dans les

⁴ Recettes calculées en fonction du siège social.

3 régions, pouvoir indiquer quelle part du bénéfice pourrait bénéficier des soustractions prévus ;

- ▶ une régionalisation pure et simple de l'impôt des sociétés.

Cette dernière alternative a la préférence de R. Aernoudt car elle ne rencontrerait pas d'objection des autorités fédérales et européennes et permettrait à la Flandre de parvenir en une fois à ramener le taux à la moyenne européenne de 20 %.

Ceci n'est pas sûr. Dans l'état actuel des choses, l'Europe semble exiger, pour que l'on puisse régionaliser l'impôt qu'il y ait une base d'imposition uniforme (ce qui est actuellement le cas) et que cette base soit préalablement répartie entre les régions afin de leur permettre ensuite d'appliquer leur propre tarif à la base d'imposition qui leur est attribuée.

Une solution intermédiaire serait de garder un ISOC fédéral à un taux réduit (15 %) et de permettre ensuite aux régions d'appliquer un taux additionnel (par exemple 10 %). Cette solution implique aussi que la base soit préalablement répartie.

Dans les 2 cas, la répartition de la base taxable se fait soit sur la base d'une comptabilité régionale, soit sur la base d'informations statistiques régionales. Les 2 solutions peuvent s'avérer particulièrement compliquées pour les entreprises, outre toutes les conséquences liées à des redressements fiscaux, à l'application des conventions pour les bénéfices réalisés hors de Belgique, etc.

Le coût du secteur public

Le tableau suivant revient régulièrement dans les présentations faites en Flandre et y provoque de fortes réactions :

Tableau 5 : Le poids des pouvoirs publics, 2002

	Part secteur privé	Part secteur public
	Emploi ONSS	Emploi ONSS
Flandre	75 %	25 %
Wallonie	61,6 %	38,4 %
Bruxelles	62,2 %	37,8 %

Source: ONSS.

38 % de l'emploi se situe dans le secteur public. Le chiffre est de 25 % en Flandre et il y est généralement admis qu'il est trop élevé.

De plus, l'administration wallonne n'a pas la réputation d'être particulièrement performante à en juger d'ailleurs par la création de toutes sortes de cellules ad hoc pour gérer le Plan Marshall.

C'est d'autant plus préoccupant que toutes les études internationales indiquent que l'efficacité du système public est un élément déterminant pour la compétitivité d'une région ou d'un pays.

Le commerce extérieur

Le commerce extérieur est un domaine pour lequel les Flamands et une partie des wallons pourraient s'entendre pour le refédéraliser partiellement, car l'on reconnaît un certain gaspillage des moyens et la valeur ajoutée de la Belgique à l'étranger. Mais ici c'est un parti francophone qui s'opposerait probablement et ce pour des raisons de pouvoir. Dommage.

Les transferts et la solidarité

Une négociation communautaire rationnelle et solidaire sans arrière-pensée est-elle possible?

Peut-on croire en la bonne foi des partenaires ? Et les négociateurs de bonne foi de part et d'autre de l'échiquier communautaire ne sont-ils pas naïfs car manipulés par ceux qui – pour certains depuis longtemps – veulent la fin du pays et donc aussi de la solidarité ?

Nul n'est à même de répondre à ces questions ?

Il me semble toutefois qu'un courant majoritaire du côté flamand ne met pas la nécessité d'une solidarité en doute. Du côté francophone on rétorquera qu'aujourd'hui on affiche le souci du maintien de la solidarité pour engranger de nouvelles avancées et qu'ensuite on verra bien. Mais le problème des transferts est de toute façon posé. On le reconnaît également du côté wallon même si certaines voix, du côté flamand cette fois, s'élèvent pour les relativiser voir les justifier.

Tableau 6 : Régions donatrices en % du PIB

Régions donatrices	Transferts financiers sortants en % du PIB	Légitimation/commentaire
Flandre	4,2 %	Solidarité avec la Wallonie; certaines estimations parlent de 6 %, d'autres de 2,4 %
Tchéquie	7 %	Jusqu'à la séparation en 1992
Ile de France (Paris et environs)	6 %	Principalement en faveur de régions comme Nord-Pas de Calais, Languedoc et Midi-Pyrénées
South East England (Londres et environs)	8 %	Principalement en faveur de Wales et North West
Allemagne de l'Ouest	4 %	Dans le cadre de la réunification
Catalogne	8,5 %	Principalement en faveur du sud de l'Espagne
Stockholm	7,6 %	Principalement en faveur du Grand Nord

Source: livre de Rudy Aernoudt, p. 152.

Le tableau 6 tiré du livre de R. Aernoudt est illustratif. L'effort demandé à la Flandre ne semble pas excessif selon lui. Il a calculé que chaque flamand payait 3 € de transfert par jour qui bénéficiait à 40 % de la population alors que chaque belge payait sans récriminer 1€ par jour pour les chemins de fer qui n'étaient utilisés que par 6 % des belges. Il défend même les transferts pour des raisons économiques, politiques et de solidarité tout en considérant qu'ils doivent se faire en toute transparence et qu'il faut s'assurer de leur bonne utilisation.

La préoccupation majeure du côté flamand aujourd'hui semble être celle d'une bonne gestion en fonction des caractéristiques propres à la région. Théoriquement cela ne doit pas nécessairement remettre en question la solidarité et nous avons indiqué quelques pistes de réflexion et leurs limites dans deux domaines clés des prochaines négociations.

Peut-on y croire ?

La réponse est aux politiques.

«Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose...»

Les transferts interrégionaux en Belgique : discussion du «Manifeste pour une Flandre indépendante en Europe»

Olivier MEUNIER, Michel MIGNOLET et Marie-Eve MULQUIN ¹

INTRODUCTION

Certains auteurs flamands mettent régulièrement en évidence l'importance de la contribution du Nord du pays à la solidarité nationale. Les résolutions adoptées en 1999 par le Parlement flamand ou encore dans le premier manifeste du printemps publié dans le *De Standaard* en avril 2004 en fournissent deux exemples. Cette remise en cause semble toutefois avoir trouvé une radicalité et une assurance particulière dans le «Manifeste pour une Flandre indépendante en Europe» (2005), rédigé par un ensemble de personnalités regroupées au sein du club «In de Warande» ¹.

De nombreux commentateurs ont souligné, sous l'apparente rigueur scientifique revendiquée par le Manifeste, le caractère politique, voire polémique que revêt en fait la démonstration de la Warande ². Malheureusement les écrits restent et l'on peut craindre en particulier que l'estimation des transferts interrégionaux à charge de la Flandre, à concurrence de 10,4 milliards d'euros annuels en 2003, point d'orgue du Manifeste, deviennent, de

¹ Centre de Recherches sur l'Economie Wallonne, Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Rempart de la Vierge, 8, B-5000 Namur.

bonne foi et avec le temps une référence officieuse dans l'esprit des décideurs et de l'opinion publique flamands ³.

Le débat démocratique se nourrit de vérité et non de propagande. L'objet de cette courte note est de contribuer à la réflexion sur l'ampleur des transferts financiers enregistrés entre les régions belges en mettant en lumière les imprécisions, voire les contrevérités qui parsèment le texte du Manifeste et dont on n'a peut-être pas dit assez l'importance. Nous abordons ainsi deux critiques principales : la question du partage des intérêts de la dette publique fédérale, d'une part, et l'importance relative des transferts interrégionaux en Belgique, par rapport notamment à nos voisins européens, d'autre part.

L'estimation des transferts interrégionaux repose sur un calcul comptable complexe, que sous-tend un certain nombre d'hypothèses implicites dont la portée réelle est souvent sous-estimée.

Enfin, deux questions complémentaires, sur le caractère supposé contre-productif des transferts et sur l'existence de transferts en Belgique dans un passé plus éloigné, brièvement abordées dans cette note, seront traitées plus longuement dans de prochaines contributions.

2. LES ESTIMATIONS DU MANIFESTE

Les auteurs du Manifeste flamand explicitent leur estimation des transferts interrégionaux. Il n'est pas dans notre propos de discuter en détail ces calculs, laissant ainsi de côté les arguties techniques. Il sera toutefois nécessaire de comprendre la démarche de calcul adoptée pour en apprécier les limites. Notre but n'est pas d'apporter une contre-estimation. Nous nous baserons simplement sur les montants annoncés par le Manifeste en les replaçant en contexte et en les retravaillant. Il apparaîtra ainsi que des sources d'information identiques permettent des lectures bien différentes.

Un tableau synthétise l'argumentaire du Manifeste en matière de transferts. Il compare l'ampleur des transferts financiers en Belgique en 2003, d'une part, estimés selon leur propre méthodologie et, d'autre part, les transferts en France et au Royaume-Uni, tels qu'ils ont été estimés, pour 1993, par une étude européenne de référence réalisée par Wislade *et al.* (1996). L'encadré suivant reprend «tel quel» le tableau de résultats avancé par le Manifeste.

Tabel 42 : Inkomende (+) en uitgaande (-) financiële transfers in enkele Europese landen (in % van het BRP).

België	
Vlaanderen	-6,6
Wallonie	+12,1
Brussel	+8,1
Frankrijk	
Ile de France	-6,0
Languedoc	+8,0
Midi-Pyrénées	+6,0
Nord-Pas de Calais	+5,0
Verenigd Koninkrijk	
South East	-8,0
Wales	+11,0
North West	+6,0

Bron : F. WISHLADE (1996) «EU Cohesion policy : facts, figures and issues, Oxford University Press»

Source : Denkgroep In de Warande (2005), p.164.

Selon cette présentation, la Flandre contribuerait à raison de 6,6% de son produit régional brut (PRB) à la formation des transferts financiers au bénéfice de la Wallonie et de Bruxelles, lesquelles régions percevraient des ressources à hauteur de 12,1% et 8,1% de leur PIB respectif. De la sorte, les flux financiers interrégionaux en Belgique au bénéfice des entités les plus pauvres seraient largement supérieurs en termes relatifs à ceux estimés en France et au Royaume-Uni. Le Manifeste présente ainsi, la Wallonie et dans une mesure moindre Bruxelles comme deux des régions les plus assistées d'Europe.

Le tableau est résolument déformé. L'apparente approche scientifique masque en effet un manque d'honnêteté intellectuelle, comme nous le montrons dans la suite.

2.1. Les transferts interrégionaux, contours et modes de présentation

Le Manifeste retient la définition traditionnelle des transferts estimés selon le principe dit du «juste retour» : les transferts sont mesurés par la différence entre les dépenses effectives de l'Etat central consolidé ⁴ au bénéfice d'un territoire régional et le montant des dépenses qui correspond à la contribution de chaque région aux recettes fédérales auquel est ajouté dans une certaine proportion, des intérêts de la dette publique ⁵. Ce n'est pas la définition retenue par Wislade et al. (1996). La différences d'importance réside dans le traitement des intérêts de la dette publique. Par ailleurs en

termes relatifs, le Manifeste et Wislade *et al.* (1996) diffèrent de par la base de comparaison adoptée.

2.2. Transferts en pourcentage de quoi ?

Il convient d'emblée d'observer que les montants des transferts calculés par le Manifeste sont rapportés : au Produit Régional Brut alloué par région selon le lieu de domicile, alors que dans les estimations de Wislade *et al.* (1996) et conformément à la pratique usuelle des comparaisons internationales, ces montants sont rapportés aux PIB régionaux, mesurés au lieu de production .

La façon de faire du Manifeste n'est pas en soi critiquable, mais il n'y a lieu de comparer que ce qui est comparable. A Bruxelles, le revenu régional est largement inférieur au PIB régional, l'inverse est vrai dans les deux autres régions. Ceci s'explique naturellement par le grand nombre de navetteurs qui travaillent à Bruxelles mais résident dans une des deux autres régions du pays. Le montant de transferts dont bénéficie Bruxelles apparaît donc nettement supérieur dans le Manifeste (8,1%) au niveau qu'aurait atteint le ratio si les transferts avaient été rapportés au PIB bruxellois (4,45%). Pour la Flandre et la Wallonie, les montants de transferts (estimés par le Manifeste) rapportés aux PIB régionaux s'élèvent respectivement à 6,73% et 12,83%.

2.3. Des intérêts de la dette publique fédérale

Le montant des transferts interrégionaux estimés par le Manifeste demeure particulièrement élevé, largement supérieur aux résultats des études antérieures ⁷. Cette différence naît de l'addition de transferts liés aux intérêts de la dette publique.

Afin de mieux comprendre le traitement des intérêts de la dette publique dans le calcul des transferts nous nous référerons à un exemple volontairement simplifié présenté au tableau 1. Considérons deux régions qui participent chacune pour moitié au financement de l'Etat central consolidé. Les dépenses de la première hors intérêts de la dette publique sont inférieures à celles de la seconde. En conséquence, des transferts implicites surviennent de la première vers la seconde. Au niveau national le solde primaire est positif et permet de couvrir les intérêts de la dette publique, ce qui est bien la situation belge depuis 2000. A priori, tout mode de répartition entre régions des intérêts de la dette publique est sujet à discussion.

Tableau 1 : Soldes et transferts : illustration

	région A	région B	Pays
Recettes effectives (a)	60	60	120
Dépenses effectives*(b)	45	65	110
SOLDE PRIMAIRE (a)-(b)	15	-5	+10
Intérêts de la DP fédérale (c)	?	?	10
TRANSFERTS	?	?	0

*Hors intérêts de la dette publique

Comment seraient calculés les transferts interrégionaux par Whislade et al. (1996) dans ce cas ? Le transfert serait simplement la différence entre les recettes et les dépenses régionales effectives gonflées d'une portion des intérêts de la dette fédérale proportionnelle à la participation de chaque région dans les dépenses effectives. Si l'on s'en réfère au **tableau 2** et selon cette méthode, le transfert de la région A vers la région B serait de 10,9 unités monétaires.

Tableau 2 : Soldes et transferts selon la méthode de Whislade et al. (1996) : illustration

	région A	région B	Pays
Recettes effectives (a)	60	60	120
Dépenses effectives* (b)	45	65	110
Intérêts de la DP fédérale (c)	4,1	5,9	10
TRANSFERTS (b)+(c)-(a)	-10,9	+10,9	0

*Hors intérêts de la dette publique

Par contre la méthode du juste retour mènerait au résultat reproduit au **tableau 3**. Les transferts y sont calculés par différence entre les dépenses effectives nationales hors intérêts de la dette publique ventilées selon la contribution de chaque région au financement de l'Etat central (moitié / moitié dans l'exemple). Selon cette méthode, le transfert de la région A vers la région B serait de 10 unités monétaires. A ce stade, la question qui se pose est celle de savoir si ce calcul qui ne fait pas intervenir explicitement les intérêts de la dette publique en impute une partie à chaque région et si oui, selon quel principe implicite. La réponse à cette question est de toute évidence positive. Comme le montre la deuxième partie du **tableau 3**, les

intérêts de la dette publique fédérale sont en fait affectés à chaque région pour moitié, c'est-à-dire selon le principe de sa contribution au financement de l'Etat (principe du juste retour).

Tableau 3 : Soldes et transferts –Méthode du juste retour : illustration

	région A	région B	Pays
Dépenses * juste retour (a)	55	55	110
Dépenses* effectives (b)	45	65	110
TRANSFERTS (b)-(a)	-10	+10	0
Recettes effectives (c)	60	60	120
Dépenses * effectives (d)	45	65	110
Intérêts de la DP fédérale (e)	5	5	10
TRANSFERTS (d)+(e)-(c)	-10	+10	0

*Hors intérêts de la dette publique

A ce stade, en comparant les **tableaux 2 et 3**, il est clair que le choix implicite ou explicite d'une règle de partage des intérêts de la dette publique n'est pas sans influence sur le montant estimé des transferts.

Les auteurs du Manifeste ne se contentent pas de comptabiliser les transferts selon une démarche de juste retour impliquant dès lors un partage implicite des intérêts de la dette publique. Ils comptabilisent des transferts additionnels liés aux intérêts (positifs ou négatifs) dont ils rendent responsables les entités fédérées. Pour ce faire, ils font appel à un scénario particulier de partage de la dette publique, en supposant la défédéralisation totale de la dette à partir de 1990. Le dispositif retenu ajuste la dette des trois régions au prorata de leur excédent ou de leur déficit budgétaire imputé ⁸, de sorte que les intérêts mis à leur charge augmentent ou diminuent selon le cas ⁹. Sous cette hypothèse, les transferts additionnels liés à une défédéralisation complète de la dette publique se mesureraient alors par la différence entre les intérêts partagés selon ce scénario et ceux partagés selon le «juste retour», déjà implicites dans le calcul des transferts au juste retour. De la sorte, *in fine*, les intérêts de la dette publique sont ventilés dans leur entièreté selon la part de chaque région dans la dette publique cumulée par chaque région après défédéralisation en 1990. Que faut-il penser du dispositif retenu dans le Manifeste ?

Il importe d'abord de souligner qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune règle objective de partage des intérêts de la dette fédérale. Cette absence rend à tout le moins problématique les exercices d'estimation de sorte que les résultats doivent être considérés avec circonspection ¹⁰. En particulier, le choix de l'année de défédéralisation est tout à fait arbitraire. D'autre part, imputer les recettes et dépenses fédérales au bénéfice ou à charge des régions à partir d'une démarche purement comptable, n'autorise pas à attribuer à celles-ci la responsabilité politique des soldes générés. Les décisions qui sont à l'origine de la formation de ces charges relèvent des compétences réservées de l'Etat central ou fédéral, qui demeure ainsi le premier responsable des politiques entreprises.

Par ailleurs, c'est la définition même de transferts liés aux intérêts de la dette publique qui pose question, comme le soulignent Pagano *et al.* (2006). D'une part, selon la définition retenue par le Manifeste, « il y aurait transferts en défaveur de la Flandre uniquement dans l'hypothèse où les prêteurs flamands recevraient une part des intérêts de la dette inférieure à la contribution aux recettes fédérales, ce qui n'est pas démontré » ¹¹. En effet, l'acquisition de titres émis par l'Etat fédéral est une transaction financière et le paiement des intérêts constitue la contrepartie commerciale de celle-ci. Peut-on alors parler de transferts ? ¹²

Enfin, si l'on désire établir des chiffres relatifs aux transferts interrégionaux belges comparables à ceux de Whislade *et al.* (1996), il y a lieu d'adopter une même méthode de calcul où les « *debt payments have been allocated in proportion to the regional distribution of expenditures.* » ¹³. Ce critère de partage adopté par Whislade n'échappe sans doute pas moins à la critique qu'un autre mais comparaison oblige. Le **tableau 4** réestime les transferts interrégionaux rapportés aux PIB régionaux sur la base des montants avancés par le manifeste ¹⁴ mais en adoptant un traitement de la charge de la dette similaire à celui adopté par Whislade *et al.* (1996).

Tableau 4 : Transferts financiers réestimés sur base du Manifeste pour une Flandre indépendante, pour assurer la compatibilité avec la méthode de Wishlade et al. (1996)– Année 2002

		Estimation CREW sur base du Manifeste flamand
		En % du PIB régional
Belgique	Bruxelles	2.60%
	Flandre	-4.99%
	Wallonie	10.06%

Sources : Denkgroep In de Warande (2005), p.155 et ICN (2005), calculs CREW.

3. LES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX EN BELGIQUE ET EN EUROPE

3.1. Les chiffres avancés par le Manifeste

Qu'en est-il de la comparaison, établie par le Manifeste, des transferts financiers en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Outre les énormes différences déjà signalées relatives au traitement des intérêts de la dette publique et à la base utilisée pour normer les résultats, on relèvera l'importante différence d'année d'observation ¹⁵ et deux autres remarques fondamentales. D'abord, les auteurs du Manifeste omettent de signaler que les résultats de Wishlade *et al.* (1996) pour la France font abstraction des transferts de sécurité sociale. On peut dès lors raisonnablement attendre des transferts totaux d'une ampleur significativement plus élevée dans l'Hexagone. Ensuite, ils omettent de relever les montants relatifs à d'autres pays tels l'Espagne, la Suède ou encore l'Italie où les transferts sont nettement plus marqués.

Une comparaison élargie au sein de l'UE-15 est fournie dans le **tableau 5**. Celui-ci reprend un plus large extrait des résultats de Wishlade *et al.* (1996) en regard des réestimations menées pour la Belgique. La lecture du tableau montre combien est injustifié – dans une perspective internationale – le jugement selon lequel la Wallonie et, dans une moindre mesure, Bruxelles seraient deux des régions les plus assistées d'Europe. En particulier, le transfert consenti par la Flandre, exprimé en pourcentage du PIB régional apparaît bien inférieur, par exemple, à celui réalisé par la Lombardie italienne ou la région britannique du South-East.

Tableau 5 : Transferts financiers – en pour-cent du PIB régional – 1993 (sélection)

		Transferts nets (% du PIB régional)			Transferts nets (% du PIB régional)
(2003)					
Belgique	Bruxelles	2,60%			
	Flandre	-4,99%			
	Wallonie	10,06%			
(1993)					
Espagne	-Andalousie	17%	Suede	-North Mid Sweden	11%
	-Galice	14%		-North Norrland	13%
	-Madrid	-13%		-Mid Norrland	9%
	-Catalogne	-6%		-Stockholm	-10%

Royaume-Uni	-North West	6%	Italie	-Campanie	21%
	-Wales	11%		-Sicile	23%
	-South East	-8%		-Basilicate	49%
	-East Anglia	-1%		-Piémont	-9%
				-Lombardie	-14%

Plus récemment, une étude de Begg (2003), commanditée par la Commission européenne en préparation du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale ¹⁶, met également en lumière l'importance des transferts financiers interrégionaux au sein de l'Union. En particulier l'étude montre l'impact des mécanismes redistributifs inscrits dans les budgets de six Etats membres de l'UE-15 : la Finlande, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Irlande et la Suède. Le **tableau 6** est repris de ce rapport préparatoire. Il montre l'ampleur des transferts nets reçus et consentis respectivement par la région la plus assistée et la plus prospère des pays étudiés.

Tableau 6 : Impact d'une sélection de mécanismes budgétaires redistributifs

Mécanisme budgétaire		Transferts nets <i>vers</i> la région la plus assistée % du PIB	Transferts nets <i>en provenance de</i> la région la plus prospère % du PIB
Finlande	Transferts de péréquation entre communes	6,50%	0,50%
Royaume-Uni	Transferts fiscaux nets (estimés en affectant tous les flux) ^(a)	29,50%	12,6%
Belgique	Impact agrégé du financement entre les trois Régions, sécurité sociale incluse	6,70%	3,60%
Irlande	Transferts fiscaux nets (estimés en affectant tous les flux) ^(a)	9,53%	2,26%
Suède	Egalisation des bases fiscales au sein du pays	36,80%	9,70%

Source : Begg (2003), p.65.

Notes : (a)- Dépenses publiques, dépenses de Sécurité sociale, imposition réduite dans les régions en retard, aide aux investissements, financement des gouvernements régionaux.

Bien que la couverture exacte des transferts adoptée dans cette étude soit peu documentée, il semble que les transferts financiers réalisés essentiellement entre le Nord et le Sud de la Belgique, quoique importants, se comparent favorablement aux autres pays européens étudiés. Au Royaume-Uni ou en Suède, par exemple, les régions les plus riches, respectivement

le South East (12,6%) et Skåne (9,7%), contribuent de façon bien plus importante que la Flandre (3,6%) à la solidarité nationale. La région wallonne, qui bénéficierait d'un transfert net égal à 6,7% de son PIB, ne compte certainement pas parmi les régions les plus assistées, telles l'Irlande du Nord (29,5%) ou le nord de la Suède (36,8%).

3.3. Les transferts interpersonnels : une approche alternative

Si l'hétérogénéité des systèmes nationaux de redistribution rend les comparaisons ardues, il est toutefois possible d'estimer, grossièrement, l'ampleur des transferts interpersonnels au travers des statistiques régionales de revenus primaires et de revenus disponibles des ménages. L'idée qui sous-tend le calcul est simple. Les régions dont le rythme de développement est moindre contribuent moins à la formation des revenus, sources de prélèvements fiscaux et sociaux. Elles bénéficient à l'opposé de davantage de prestations sociales (Mignolet *et al.*, 2002). Nous nous proposons d'évaluer l'ampleur de la redistribution en faveur des ménages par le rapport entre le revenu disponible et le revenu primaire, tous deux exprimés par habitant et en indices. Cette mesure est partielle : on évalue l'effet redistributif des seuls transferts interpersonnels¹⁷, à l'exclusion, des remboursements de soins de santé, des transferts de solidarité interrégionale instaurés par les accords institutionnels et des transferts implicites liés à la consommation publique fédérale. Le **tableau 7** présente la valeur des indices de revenu disponible et de revenu primaire, *per capita*, d'une part, et du ratio du premier sur le second, d'autre part, pour une sélection de pays de l'UE-15, en 2002. En premier lieu, ces indices et ratios sont présentés par pays pour l'ensemble des régions contributrices, d'une part, et bénéficiaires, de l'autre. Ensuite, les valeurs extrêmes de ces indices et ratios sont répertoriées, à savoir celle de la région la plus contributrice et celle de la région la plus bénéficiaire.

Tableau 7 : Transferts financiers interpersonnels mesurés en Belgique, en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni et en France – 2003

2003		Revenu primaire / habitant (nation = 100) (1)	Revenu disponible / habitant (nation = 100) (2)	Rev disponible / rev primaire (nation = 1) (1)/(2)
Belgique	- Bruxelles	97,57	98,22	1,01
	- Flandre	108,12	105,57	0,98
	- Wallonie	86,27	90,62	1,05
Allemagne	- Länders de l'Ouest	106,88	103,80	0,97
	- Nouveaux Länders	73,41	85,32	1,16
	-Hessen	108,62	102,23	0,94
	-Sachsen-Anhalt	68,87	83,59	1,23

Espagne	- Régions contributrices ^(a)	107,92	103,10	0,96
	- Régions bénéficiaires ^(b)	90,09	96,11	1,07
	- <i>Comunidad de Madrid</i>	132,15	120,88	0,91
	- <i>Noroeste</i>	83,34	96,21	1,10
Italie	- Régions contributrices	117,59	114,78	0,97
	- Régions bénéficiaires	68,43	73,48	1,08
	- <i>Nord-Ovest</i>	124,16	119,76	0,96
	- <i>Sud (c)</i>	68,82	73,6	1,07
Royaume-Uni	- Régions contributrices	122,47	114,50	0,93
	- Régions bénéficiaires	87,83	92,15	1,05
	- <i>London</i>	135,98	120,46	0,89
	- <i>Wales</i>	77,43	88,30	1,14
Pays-Bas	- Régions contributrices	107,47	104,54	0,97
	- Régions bénéficiaires	93,48	96,03	1,03
	- <i>West-Nederland</i>	107,47	104,54	0,97
	- <i>Noord-Nedeland</i>	86,77	92,82	1,07
France	- Régions contributrices	141,17	124,04	0,88
	- Régions bénéficiaires	90,85	94,66	1,04
	- <i>Île de France</i>	141,17	124,23	0,88
	- <i>Méditerranée (d)</i>	89,24	95,47	1,07

Sources ; Eurostat (2003) ; calculs CREW.

Notes ; (a)- Groupe de régions qui enregistrent un rapport revenu disponible / revenu primaire inférieur à l'unité ;

(b)- Groupe de régions qui enregistrent un rapport revenu disponible / revenu primaire supérieur à l'unité ;

(c)- Vu le caractère particulier des économies insulaires, nous n'avons pas retenu le territoire des «Isole», qui constitue en fait la région italienne NUTS 2 qui bénéficie le plus de la solidarité, avec un indice revenu disponible/ revenu primaire égal à 1,08 ;

(d)- Considérant leur particularisme, nous n'avons pas retenu les «départements d'outre-mer», qui bénéficient pourtant le plus du système redistributif français, enregistrant un indice revenu disponible / revenu primaire égal à 1,10.

Comment interpréter les résultats du **tableau 7** ? Le principe est simple. L'effet redistributif est d'autant plus important que le rapport revenu disponible / revenu primaire est faible pour les régions riches et élevé pour les régions en retard de développement. Suivant ce principe, on observe que l'effort de solidarité interpersonnelle consenti par la Flandre est, en termes relatifs, moindre que celui réalisé par les régions les plus prospères d'autres pays européens, et en particulier largement inférieur à ce que supportent l'Île de France ou la région de Londres. Corollairement, la solidarité dont bénéficie la Région wallonne n'apparaît nullement «anormale» si on la compare aux autres régions «bénéficiaires» en Europe. En termes relatifs, les transferts interpersonnels en faveur de la région wallonne demeurent dans l'ensemble en deçà de la moyenne européenne.

4. LES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX ET LES INTÉRÊTS DE LA DETTE PUBLIQUE : LES DESSOUS D'UNE MÉTHODE DE CALCUL

Le Manifeste annonce pour 2003, un montant de transferts en provenance de la Flandre de 10,4 milliards d'euros dont 8,1 milliards d'euros au bénéfice de la Wallonie. Ainsi qu'il a été montré précédemment, ce chiffre particulièrement élevé est explicable par l'adoption d'un mode de comptabilisation régionale des intérêts de la dette publique fédérale pour le moins contestable. Si l'on s'en tient à la règle du juste retour le montant du transfert flamand serait, des estimations même du manifeste ¹⁸, de 6,5 milliards d'euros dont 5,3 milliards d'euros en faveur de la Wallonie.

A ce stade une question se pose : à quels besoins financiers la Wallonie devrait-elle faire face en cas de défédéralisation totale : 8,1 milliards d'euros, 5,3 milliards d'euros ou encore ?

Revenons-en à notre exemple simpliste (**tableau 8**). En cas de défédéralisation quel serait le déficit à couvrir par la région B ? La réponse est simple. Cela dépend de ses recettes et de ses dépenses effectives et de la part des intérêts de la dette publique qui lui sera attribuée.

Tableau 8 : Soldes et transferts, juste retour illustration

	région A	région B	Pays
Recettes effectives (a)	60	60	120
Dépenses effectives hors intérêts de la DP(b)	45	65	110
Intérêts de la DP fédérale (c)	?	?	10
Surplus (- déficit) (a-b-c)	?	?	0

La règle du juste retour signifierait dans cet exemple une ventilation des intérêts de la dette publique moitié/moitié ce qui constituerait pour la région B un déficit à financer de 10 unités **correspondant exactement au transfert calculé selon la même règle du juste retour** ainsi que démontré précédemment.

Revenons en à la situation wallonne. En cas de défédéralisation complète, la région wallonne devrait supporter (i) son solde primaire négatif et (ii) la part d'intérêts qui lui seraient imputés *après négociation*. En cas d'imputation des intérêts de la dette selon le juste retour ce total correspondrait au montant des transferts estimés selon cette même règle, à savoir 5,3 milliards d'euros lesquels se ventilent, des chiffres même du Manifeste, entre un solde primaire négatif de 1 milliard d'euros et la prise en charge de 4,3 milliards

d'euros de la dette publique. A la vue de ces chiffres, on remarquera à nouveau combien l'évaluation des transferts est dépendante de la règle adoptée pour le partage des intérêts la dette publique.

La règle du juste retour n'est pas une fatalité. Le manifeste anticipe une règle de partage bien plus pénalisante pour la Wallonie. Un principe d'équité budgétaire nettement plus avantageux pour la Wallonie pourrait lui être opposé. Ainsi, par exemple, Deschamps (2006) propose, en cas d'une éventuelle scission, de partager les charges d'intérêt de la dette publique de façon à ce que le solde des finances publiques de chaque région représente le même pourcentage de son PIB. Ce critère de partage est équitable en ce sens qu'aucune région née de la scission du Royaume «ne commence son existence d'Etat avec un solde budgétaire plus défavorable que les autres»¹⁹. Si l'application de ce critère de partage de la dette conduisait à n'imputer aucun intérêt de la dette du pouvoir fédéral à charge de la région wallonne, le déficit à combler s'élèverait à 1 milliard d'euros.

5. DEUX QUESTIONS COMPLÉMENTAIRES

Pour les auteurs du Manifeste, le problème de transferts interrégionaux en Belgique est double : ils seraient contre-productifs et, même par le passé, la Flandre en aurait toujours supporté la charge. Ces deux questions importantes, dépassent le cadre de cette courte note. Brièvement abordées ci-dessous, elles feront l'objet de communications ultérieures.

Outre l'ampleur des transferts, dont nous avons nuancé l'importance relative, les auteurs du Manifeste dénoncent l'inefficacité de la solidarité interrégionale en Belgique. Présenté comme une évidence, le caractère contre-productif des transferts interrégionaux reste toutefois à démontrer. Observer une coïncidence entre disparités de performance économique et l'existence de transferts interrégionaux ne suffit pas à démontrer l'impact – et encore moins le sens de la causalité – de ces derniers sur la croissance économique régionale.

L'arbitrage entre équité et efficacité fait l'objet de nombreux développements théoriques et empiriques dans la littérature économique. Schématiquement, deux raisonnements théoriques s'affrontent²⁰. Pour les tenants du *trade-off*, le système redistributif découragerait les agents à travailler. L'offre réduite de travail dans l'économie induirait une contraction du niveau de production et des investissements, et enfin de la croissance. Les arguments ne manquent toutefois pas qui remettent en cause l'idée d'une logique désincitative. Pour certains auteurs, la couverture sociale évite l'exclusion de l'économie de marché d'une certaine frange de la société dont l'éviction

conduirait à abaisser le niveau d'*output* potentiel de l'économie tout entière. D'autres auteurs soulignent encore que les allocations sociales jouent un rôle d'assurance qui peut inciter certains agents à entreprendre des activités qu'ils auraient jugées trop risquées en l'absence du filet de protection sociale.

Les résultats des études empiriques sont contradictoires et n'apportent pas de réponses simples ²¹. Raisonner en termes de transferts interrégionaux ne permet pas plus de résoudre le débat ²². Nos propres estimations au niveau des régions européennes tendent à montrer que la solidarité interpersonnelle ne génère pas d'effet déprimant ni sur la croissance des régions bénéficiaires ni même sur les performances des régions contributrices nettes ²³.

La seconde problématique a trait à l'estimation des transferts historiques. Reprenant les conclusions des recherches menées par l'historien flamand J. Hannes ²⁴, le Manifeste soutient d'emblée que la solidarité interrégionale s'est toujours exercée au bénéfice de la Wallonie. Si les flux financiers interrégionaux bénéficient toujours à la même région, le système de transferts perd sa fonction d'assurance et l'on comprend mieux alors la nécessité d'une réforme. Qu'en est-il ? Discuter des résultats de Hannes nécessite une étude approfondie, mais deux études au moins jettent dès à présent un doute sur les affirmations du Manifeste.

L'étude des transferts passés est fortement contrainte par les carences de la statistique officielle. Le premier annuaire de statistiques régionales publié par l'INS date de 1976 et les séries de données régionales reconstruites débutent en 1955. Dans ce cas, l'analyse des flux financiers interrégionaux repose nécessairement sur un grand nombre d'hypothèses, qui si elles ne permettent pas une estimation fine, fournit néanmoins des résultats généraux convaincants. Ainsi, Dottremans (1997) évalue les transferts entre les régions belges entre 1955 et 1975 en fonction du principe de juste retour, et Caruso *et al.* (2002) considèrent un ensemble d'indicateurs des performances économiques régionales. Ces travaux donnent à penser à une inversion du sens des flux financiers interrégionaux avant 1960. Ils soulignent en particulier que, puisque les transferts entre régions sont intimement liés au volume de l'activité économique de celles-ci, la prospérité supérieure de la Wallonie et surtout de Bruxelles, avérée durant la première moitié du 20^{ème} siècle, conduit à penser qu'à l'époque, c'est bel et bien la Flandre qui bénéficiait de la solidarité des deux autres régions ²⁵.

CONCLUSION

Pagano *et al.* (2006) le soulignent fort justement, le Manifeste du groupe In de Warande représente plus que tout autre chose «le syncrétisme des rêves d'une Flandre extrême»²⁶. Présenté comme un constat objectif des réalités divergentes des régions belges, le Manifeste ne dissimule pas longtemps le caractère essentiellement politique et polémique de l'analyse qui y est développée. Ceci est particulièrement vrai pour l'étude des transferts financiers interrégionaux, point d'orgue de l'argumentation et dont l'estimation est trompeuse et source de désinformation.

De nombreux observateurs ont critiqué, notamment dans la presse, les présupposés et les contradictions qui parcourent le Manifeste. Notre approche se veut complémentaire et entend, s'agissant de la problématique des transferts financiers interrégionaux, nuancer considérablement les affirmations du groupe In de Warande. Notre objectif est de replacer la discussion sur les transferts dans le cadre d'un débat rigoureux et apolitique. Il est en effet à craindre que les estimations avancées par le Manifeste ne deviennent rapidement le référentiel en la matière, suivant le principe de F. Bacon selon lequel des exagérations, il restera toujours quelque chose.

Au-delà des résultats erronés, deux points en particulier nous ont occupés. D'abord, contrairement à ce qu'affirme le Manifeste, l'ampleur de la solidarité interrégionale est, en Belgique, loin d'être exceptionnelle au regard des niveaux atteints dans la majorité des autres pays européens. Il faut bien sûr comparer ce qui est comparable. Exprimés en proportion du PIB régional et hors scénario de partage du service de la dette publique dès 1990, les estimations du Manifeste ainsi corrigées démontrent que les efforts consentis par les régions européennes les plus prospères sont, parfois largement, supérieurs aux efforts de la Flandre. Du côté wallon, sans nier l'importance des sommes transférées, celles-ci restent en deçà de la moyenne européenne des régions bénéficiaires nettes. Ce résultat est confirmé par une étude européenne récente, ainsi que, partiellement, par un exercice d'évaluation des transferts de solidarité interpersonnelle que nous avons mené sur la base des statistiques de revenus des ménages de quelques régions européennes.

Ensuite, nous avons montré que les besoins de financement que devrait dégager la Région wallonne en cas de défédéralisation correspondraient à son déficit primaire augmenté d'une part des intérêts de la dette publique fixée par négociation. Nous avons fait observer que l'estimation traditionnelle des transferts interrégionaux selon le principe du juste retour conduit implicitement à considérer un scénario de partage du service de la dette publique fédérale selon le même principe. Un scénario parmi d'autres...

En conclusion, le montant de 8,1 milliards d'euros annoncé par le Manifeste apparaît très exagéré. Il n'en demeure pas moins qu'une négociation sur le partage de la dette constituerait un enjeu budgétaire considérable pour les trois régions du pays. Veiller à ce que cette disposition n'affecte pas de façon différenciée les finances publiques des 3 régions est un critère qui préserverait l'équité budgétaire.²⁷

Notes

* Inspiré de l'adage de Francis Bacon, «*Calomniez, calomniez, il en restera toujours quelque chose*», in De dignitate et augmentis scientiarum, VIII(2).

¹ Ci-après appelé «le Manifeste».

² En particulier, notons l'article de Pagano *et al.* (2006), paru dans le courrier hebdomadaire du CRISP.

³ Pagano *et al.* (2006) rappellent ainsi que les signataires du «Manifeste du printemps 2006» [De Standaard, 13 avril 2006] font explicitement référence au Manifeste du groupe In de Warande (p.57). Ils estiment également que si ce dernier groupe demeure encore relativement marginal, l'absence de réprobation officielle en Flandre ouvre la porte à une adhésion ultérieure d'auteurs ou d'acteurs flamands en principe plus modérés (p.41).

⁴ Les comptes de L'Etat central consolidé couvrent à la fois l'Etat Central en ce compris les transferts institutionnels aux Communautés et Régions et la Sécurité Sociale.

⁵ Comme Mignolet, Mulquin et Vieslet (2002) le rappellent, la valeur estimée des transferts est très sensible à la définition qu'on leur donne. D'autres auteurs préfèrent toutefois définir les transferts autrement, par exemple comme versements sans contrepartie directe et qui relèvent principalement de la solidarité. Restreindre la définition des transferts ne doit pas faire perdre de vue qu'en cas de scission totale du Royaume, les francophones devraient nécessairement financer – au moins partiellement – ces services. Voir FEB (2003) ou encore Pagano *et al.* (2006).

⁶ Il est pour le moins regrettable de constater que les auteurs du Manifeste n'attirent pas l'attention sur cette différence importante. L'intitulé du tableau 42, page 164 du Manifeste (cfr. encadré) contribue au contraire à induire le lecteur en erreur.

⁷ Voir par exemple, Cattoir et Docquier (1999), FEB (2003), ou encore Van Gompel et Van Craeynest (2003).

⁸ Le solde budgétaire *imputé* fait référence aux finances publiques du pouvoir fédéral et de la Sécurité Sociale. Il est calculé par la différence des recettes attribuables à chaque région (les impôts et cotisations payés par les résidents de celles-ci) et les dépenses publiques au bénéfice de ceux-ci. Il ne s'agit donc pas des soldes budgétaires enregistrés actuellement par les entités fédérées.

⁹ Le scénario du Manifeste est le suivant. D'abord, les auteurs flamands imaginent de partager la dette publique en 1990 selon un principe qui s'apparente au juste retour. L'année suivante, en 1991, les montants de dette régionalisée ainsi obtenus sont majorés ou réduits des déficits ou surplus des régions. Les parts relatives de chaque région dans la dette totale se modifient : une région qui enregistre un solde primaire positif (négatif) voit sa part de dette baisser (croître). Le même calcul est répété d'année en année.

¹⁰ De Boeck et Van Gompel (1998) qualifient eux-même de «discutable» la ventilation des intérêts de la dette publique [DULBEA, 2006]. J. Van Gompel est pourtant l'auteur des estimations de transferts interrégionaux présentées dans le Manifeste.

¹¹ Pagano *et al.* (2006), p.47.

¹² *ibidem*, p47. Ici aussi, en cas de scission complète du pays, les Francophones devront dégager des moyens pour financer la part du service de la dette publique qui leur aura échue par négociation. Il est donc important de ne pas écarter trop rapidement ces dépenses de la problématique des transferts interrégionaux (voir plus loin).

¹³ Wishlade *et al.* (1996), p.128.

¹⁴ Pour éviter toute source de divergence résultant de données ou d'options méthodologiques différentes.

¹⁵ Pour rappel, les estimations de transferts financiers sont réalisées pour 2003 dans le Manifeste flamand et pour 1993 dans Wishlade *et al.* (1996).

¹⁶ L'étude de Wishlade *et al.* (1996) a réalisée dans le cadre du premier rapport sur la cohésion économique et sociale.

- ¹⁷ Dans le cas de la Wallonie, ces transferts interpersonnels comptent pour plus de 50 % des transferts dont bénéficie la région.
- ¹⁸ Ces chiffres peuvent aisément se déduire du tableau 39.
- ¹⁹ Par ailleurs, ce critère est compatible avec les engagements du Pacte européen de stabilité, acceptés par le Belgique.
- ²⁰ Voir à ce propos Arjona, Ladaïque et Pearson (2003).
- ²¹ *Ibidem*.
- ²² Voir par exemple Futamura (1998) ou Desmet (2002).
- ²³ Meunier, Mignolet et Mulquin (2006).
- ²⁴ Hannes (2001).
- ²⁵ Il convient naturellement de nuancer ce résultat en fonction des mécanismes redistributifs mis en oeuvre en Belgique durant la première moitié du 20^{ème} siècle. Ce point sera également abordé dans une contribution ultérieure.
- ²⁶ Pagano *et al.* (2006), p.61.

Bibliographie

ARJONA R., M. LADAIQUE et M. Pearson (2003), Growth, inequality and social protection, *Canadian Public Policy*, vol. XXIX, supplément, pp. 119-139.

BEGG I. (éd) (2003), *The impact of member states policies on cohesion*, Final report to the European Commission.

DESCHAMPS, R. (2006), Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir ? *Revue Nouvelle*, 6, juillet - août, pp. 12-17.

DENKGROEP IN DE WARANDE (2005), *Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen in Europa*, Roelarta Book nv.

CATTOIR Ph. et F. DOCQUIER (1999), Sécurité sociale et solidarité inter-régionale, in F. DOCQUIER (éd.), *La solidarité entre les régions : bilans et perspectives*, pp. 227-253, De Boeck Université.

DE BOECK E. et J. VAN GOMPEL (1998), Financiële stromen tussen de Belgische gewesten opnieuw bekeken, in C VANDEVEEREN en J. VUCHELEN (eds), *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie, Referaten voor het Vlaams symposium van 4-5 December 1998*, Intersentia Rechtswetenschappen, pp. 213-233.

DESMET K. (2002), A simple dynamic of uneven development and overtaking, *The Economic Journal*, 112, pp. 894-918.

DULBEA (2006), *Les transferts interrégionaux et les disparités régionales de consommation de soins de santé selon le groupe Warande : du nouveau sous le soleil ?*, mimeo.

FEDERATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE (2003), *Problématique régionale*, Service analyses et politique économique, 12 mai.

FUTAMURA H. (1998), The effect of transfer policies on economic growth, *The Japanese Economic Review*, 49(4), pp. 381-394.

HANNES J. (2001), De prijs voor België was altijd hoog, *Secessie. Kwartaalblad voor de studie van separatisme en direct democratie*, 2, januari-februari-maart, pp. 25-37.

MEUNIER O., M. MIGNOLET et M.-E. MULQUIN (2006), Interpersonal transfers and regional convergence: a statistical analysis of European countries, *46th Congress of the European Regional Science Association*, Volos, August.

MIGNOLET M., M.-E. MULQUIN et L. VIESLET (2002), Disparités interrégionales de croissance et de revenus en Belgique et transferts interrégionaux, in Ph. Cattoir, P. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens et E. Witte (eds), *Autonomie, solidarité et coopération, quelques enjeux du fédéralisme belge au XXI^{ème} siècle*, pp. 375-403, Larcier, Bruxelles.

PAGANO G., M. VERBEKE et A. ACCAPUTO (2006), Le manifeste du groupe In de Warande, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1913-1914.

VAN GOMPEL J. et B. VAN CRAEYNEST (2003), Financiële transfers tussen de Belgische gewesten herbekken, *KBC Assest Management*, mei.

VAN GOMPEL J. et B. VAN CRAEYNEST (2004), *Financiële transfers tussen de Belgische gewesten*, studie in opdracht van de Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Abafim, Administratie).

WHISLADE J., D. YUIL, S. TAYLOR, L. DAVEZIES, B.H. NICOT et R. PRUD'HOMME (1996), *Economic and social cohesion in the European union: the impact of member states' own policies*, Final report to the European Commission (DG XVI).

Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir ?

Ce texte a été publié dans le n° 7 - 8, de juillet - Août 2006, de la Revue Nouvelle.

Robert DESCHAMPS¹

Une importante question d'actualité est l'évolution de la structure de l'État belge : vaut-il mieux organiser la scission du pays ou maintenir un système fédéral ? La réponse à cette question dépend de l'objectif que l'on se fixe. Du point de vue de la croissance économique et de l'emploi, le fédéralisme paraît plus performant que l'alternative, à savoir la scission du pays. Le fonctionnement du système fédéral et ses résultats peuvent et devraient être améliorés, grâce à une plus forte responsabilisation des acteurs, et en particulier des entités fédérées.

On examinera successivement la perspective de la scission du pays, le système fédéral belge et les améliorations à y apporter, et enfin ce que les francophones devraient faire actuellement, dans la gestion de leurs propres affaires, pour se préparer à une éventuelle scission, mais aussi pour relever la croissance économique et l'emploi.

¹ Robert DESCHAMPS est professeur aux Facultés universitaires de Namur.

1. LA SCISSION DU PAYS

La scission du pays entrainerait une perte de bien-être économique réflexions et observations viennent étayer ce propos.

En 1996, le groupe Coudenberg a publié un ouvrage intitulé *The cost of non Belgium* (« La valeur ajoutée de la Belgique fédérale »). Les implications de la scission du pays y étaient examinées sous l'angle de son effet sur le bien-être économique. Les auteurs de cet ouvrage, principalement des universitaires néerlandophones et francophones, ont retenu le schéma le plus vraisemblable, à savoir la scission en trois Régions, la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Des raisons expliquant la perte de bien-être économique qui découle de la scission y sont développées: les entraves aux interdépendances économiques nombreuses existant entre les Régions (entreprises implantées dans plusieurs Régions, échanges économiques de biens et de services entre Régions, mobilité interrégionale des travailleurs, système de santé intégré...) ; les pertes de recettes fiscales globales découlant de la scission de l'administration fiscale et les transferts interrégionaux de recettes fiscales et parafiscales au bénéfice de Bruxelles en raison du remplacement du prélèvement au lieu de résidence par celui à la source ; l'affaiblissement de Bruxelles comme centre des interrelations économiques belges et comme capitale de l'Europe ; la hausse des charges d'intérêt de la dette publique due à une négociation certainement difficile du partage de la dette publique (la Belgique et les Pays-Bas ont mis plus de dix ans à se partager la dette publique commune en 1830) ; etc.

Les hommes politiques belges de toutes les Régions sont favorables à la construction européenne en retenant comme argument central que le mouvement vers le fédéralisme européen améliore le bien-être global en valorisant les interdépendances économiques. Cet argument est à fortiori pertinent lorsqu'il s'agit de trois petites Régions aux liens multiples. Il n'y a d'ailleurs pas de contradiction entre coopération européenne et fédéralisme national ; l'alternative serait une Europe constituée de (petits) États homogènes, alors que des États fédéraux de grande et de petite taille y trouvent fort bien leur place.

On cite souvent en Belgique l'exemple de la Tchécoslovaquie, où la scission a été décidée en 1993 et dont les deux nouveaux pays connaissent depuis une amélioration de leur situation économique : pourquoi ne pas procéder nous aussi à une « révolution de velours Il dont toutes les Régions bénéficieraient ?

En fait, la comparaison est trompeuse. Les difficultés et couts de la scission chez nous n'étaient pas présents en Tchécoslovaquie et les évènements qui ont favorisé le développement économique de la Tchéquie et de la Slovaquie ne risquent pas de se produire en Belgique.

La Tchéquie et la Slovaquie étaient séparées avant 1914 et la Tchécoslovaquie n'a constitué un pays que depuis 1918, réellement indépendant seulement pendant vingt ans (avant la deuxième guerre et la domination soviétique). Les échanges économiques entre les deux parties du pays étaient relativement faibles, même en 1990 ; comme ailleurs dans le Comecon, les relations économiques se faisaient surtout avec l'Union soviétique. La capitale commune, Prague, est peuplée essentiellement de Tchèques et se situe dans la partie tchèque du pays. Dans l'État fédéral tchécoslovaque, la sécurité sociale était séparée entre les deux Régions. Même la justice était scindée, à l'exception de la Cour suprême. La dette publique commune était très faible, environ 10 % du PIB.

La scission a eu lieu au moment de l'ouverture du rideau de fer. Les deux nouveaux pays ont connu alors une arrivée massive de touristes occidentaux (Prague) et d'investissements allemands, attirés par des prix bas, une main d'œuvre qualifiée et des couts salariaux faibles. La perspective de l'intégration dans l'Union européenne a accéléré le mouvement. Il n'y a rien de tel dans la situation belge et la scission ne bénéficierait pas des mêmes circonstances exceptionnelles.

Le groupe In de Warande a publié récemment un manifeste prônant la scission du pays. Dans le scénario retenu, la scission n'entraîne pas de perte de bien-être économique en Flandre. La perte de bien-être serait donc située uniquement à Bruxelles et en Wallonie. Les Bruxellois sont mis sous tutelle ou neutralisés, devenant en fait des citoyens de second rang, y compris en ce qui concerne les décisions relatives à l'affectation des recettes fiscales et parafiscales prélevées à Bruxelles.

L'argument justifiant la scission comme avantageuse pour la Flandre se base sur l'affirmation que la Wallonie est l'une des Régions les plus assistées en Europe.

On ne peut contester qu'il existe des transferts Nord-Sud en Belgique: la solidarité nationale au bénéfice des Régions où le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale, le financement de l'enseignement (pour l'allocation de base, suivant le principe un élève égale un élève) et la sécurité sociale constituent les principaux flux.

Mais dans la méthode utilisée pour comparer les transferts à l'intérieur de pays européens, In de Warande ne retient pas les mêmes critères pour tous les pays; ils sont choisis au cas par cas et noircissent systématiquement la situation de la Wallonie. Citons en quelques éléments. Pour la Belgique, les revenus primaires des ménages au lieu de résidence sont retenus, alors que dans les études européennes citées pour les autres pays, il s'agit du lieu de production (PIB). Les intérêts de la dette publique sont imputés aux Régions belges, selon un critère arbitraire alourdissant la charge imputée à la Wallonie, alors qu'ils n'interviennent pas dans les calculs des transferts à l'intérieur des autres pays. En Belgique, les transferts interrégionaux de sécurité sociale sont pris en compte, mais pas en France. Etc.

Notons que dans les études faites par la Commission européenne, la Wallonie ne compte pas parmi les Régions les plus assistées, loin de là.

La seule façon de connaître de façon incontestée les flux de transferts serait que les gouvernements des trois Régions confient ensemble à un groupe d'économistes compétents dans ce domaine le soin de procéder à cette estimation.

Ne nous voilons pas la face. L'hypothèse de la scission du pays doit être envisagée sérieusement, même si le pays y perdrait (globalement) en bien-être économique. Nous devons nous y préparer ainsi qu'à la négociation qui précèderait, sans accepter toutefois le scénario et le calendrier qui se dessinent derrière des déclarations ou manifestes provenant de certains milieux flamands.

À cet égard, trois remarques sont à prendre en compte.

Primo, les accords européens et internationaux relatifs à la fiscalité et à la parafiscalité s'appliqueront aux nouveaux États; en particulier, l'impôt des personnes physiques et les cotisations sociales sont prélevés au lieu de travail et non au lieu de résidence. Cela modifie substantiellement la répartition actuelle de ces recettes et diffère de celle implicite dans les propositions du groupe In de Warande.

Secundo, les nouveaux États auront à se répartir la dette publique. Ce partage doit se faire équitablement de façon à ce qu'après la scission, le solde des finances publiques de chacun représente le même pourcentage de son PIB. Ce solde budgétaire est obtenu en déduisant des recettes les dépenses, en ce compris les charges d'intérêts de la part de la dette publique fédérale qu'il reprend. Ce critère de partage de la dette publique est équi-

table en ce sens qu'aucune Région, après la scission du pays, ne commence son existence d'État avec un solde budgétaire plus défavorable que les autres. Ce critère est aussi compatible avec les engagements pris par la Belgique dans le Pacte européen de stabilité à partir du moment où les finances publiques belges sont en équilibre. Il est très différent d'un partage en fonction du PIB régional ou de la population.

Et enfin, la scission se fait en trois Régions. La répartition des Bruxellois entre francophones et néerlandophones est d'environ 90 % - 10 %. Les intérêts communs et les interrelations entre Bruxelles et la Wallonie sont multiples. La Communauté française les réunit; son budget (enseignement, culture, recherche...) est aussi important que le total des deux budgets régionaux. Une association ou union entre Bruxelles et la Wallonie réduirait la perte de bien-être économique que la scission (que ni Bruxelles ni la Wallonie ne demandent) leur imposerait, car les interdépendances entre les deux Régions seraient maintenues.

Le confédéralisme, évoqué comme alternative au fédéralisme et à la scission, aboutirait en fait à la scission du pays. Le confédéralisme est l'union de plusieurs États qui s'associent tout en conservant leur souveraineté. Ce qui signifie que l'on garde comme compétences gérées en commun ce que tous les partenaires veulent ; autrement dit, on scinde toutes les compétences qu'un seul des partenaires veut scinder. Au vu des compétences envisagées dans les propositions confédéralistes, on aboutirait rapidement à la scission du pays.

2. L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME FÉDÉRAL

Même si la scission du pays doit être envisagée sérieusement, et qu'il faut nous y préparer, le fédéralisme est un système plus performant et nous pourrions en améliorer le fonctionnement actuel. Sa supériorité réside dans le fait que des comportements coopératifs permettent d'atteindre de meilleurs résultats que des comportements non coopératifs. Il convient donc de favoriser les comportements coopératifs là où il y a interaction entre les décisions des acteurs.

Le système fédéral actuel a été instauré principalement par les lois spéciales de 1988-1989, modifiées en 2001.

Les Régions et Communautés ont beaucoup de compétences. Si l'on ne compte pas la sécurité sociale, qui est un système de transferts interpersonnels, les dépenses primaires des Régions et Communautés sont bien supérieures à celles de l'État fédéral. A titre de comparaisons, la Région

de Bretagne, qui compte autant d'habitants que la Communauté française, dispose d'un budget environ vingt fois inférieur à ceux de la Région wallonne et de la Communauté française réunis. L'autonomie fiscale des Régions est importante : pour les deux Régions H pures H, Bruxelles et la Wallonie, elle s'élève respectivement à plus de 55 % et à plus de 45 %, mais cette autonomie n'est pas pleinement utilisée (par exemple en matière de sous tractionnels à l'impôt des personnes physiques).

Certe large autonomie (compétences et fiscalité) est une excellente chose. Elle permet par exemple à chacune des trois Régions de mener une politique foncière et une politique d'environnement qui lui sont propres, les problèmes des trois Régions différant fortement et nécessitant des politiques spécifiques. Elle permet aussi par exemple à chaque Région de diminuer l'impôt de ses habitants ou de ceux d'entre eux qui disposent des plus faibles revenus.

Le système actuel limite les risques de concurrence fiscale par laquelle une Région pourrait nuire aux autres : autonomie limitée en matière de soustractions à l'impôt des personnes physiques (IPP) et de droits de succession, accords de coopération.

Les hommes politiques belges de tous horizons sont favorables à une coordination, voire une harmonisation, de la taxation des revenus mobiliers et de l'impôt des sociétés au niveau européen de façon à éviter les effets pervers de la concurrence fiscale entre pays. Le même discours doit être tenu au niveau belge, car le raisonnement vaut à fortiori entre Régions d'un même pays. Il est donc logique que l'impôt des sociétés soit resté une compétence fédérale.

Un facteur crucial de stabilité de notre système fédéral est le fait que les négociations salariales interprofessionnelles se déroulent au niveau du pays. Leur régionalisation entrainerait une régionalisation de la fixation des taux des cotisations à la sécurité sociale (qui font partie des coûts salariaux négociés paritairement), et donc du financement de la sécurité sociale. Cela aboutirait à terme à la scission de la sécurité sociale, déstabiliserait complètement le système fédéral et n'aurait en tout cas pas pour effet d'améliorer la situation de l'emploi dans les Régions, en particulier dans celles où le taux de chômage est le plus élevé¹. Le maintien des négociations salariales interprofessionnelles au niveau du pays n'empêche pas que des négociations

¹ Sur ce sujet, voir mon article «Faut-il régionaliser la négociation salariale ?», *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLII, 2003, n°4.

sectorielles soient décentralisées, y compris au niveau sous-régional comme c'est d'ailleurs le cas actuellement dans certains secteurs.

Le système fédéral actuel pourrait être rendu plus performant des points de vue de la croissance économique et de l'emploi, globalement et dans chaque Région, grâce à des modifications qui accroissent la responsabilisation des acteurs, principalement les Régions et Communautés, en même temps qu'une plus forte coordination-coopération.

Dans notre système fédéral, il n'y a pas de hiérarchie des normes, et chaque entité fédérée agit essentiellement de façon indépendante. À une importante exception près (j'y arrive), les seuls instruments de coordination existants sont les accords de coopération, difficiles à faire fonctionner de façon efficace.

Il existe actuellement une structure de ce type, en politique budgétaire. La section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances remet chaque année un avis quant aux soldes budgétaires de toutes les entités. Sur cette base, le Comité de concertation interministériel prend des engagements que chaque entité doit respecter. Cette structure a contribué au fait que le solde budgétaire (-8 % du PIE en 1988) et la dette publique (130 % en 1988) ont pu diminuer suffisamment pour que la Belgique participe à la zone euro et soit en équilibre budgétaire depuis cinq ans.

Dans différents domaines d'intérêt commun, le fédéral et les entités fédérées pourraient se fixer des objectifs communs et, par la suite, évaluer ensemble s'ils sont atteints. Alternativement, le fédéral pourrait transférer des moyens budgétaires aux Régions et Communautés pour des politiques qui présentent un intérêt pour l'ensemble du pays; ces moyens. Sur ce sujet, voir mon article « Faut-il régionaliser la négociation salariale? » Reflets et perspectives budgétaires seraient renouvelés si les engagements pris par les entités sont atteints. La politique d'emploi est le principal domaine où cela pourrait être d'application. La responsabilisation et la coopération des entités fédérées et fédérale constituent l'élément central de telles opérations. L'Allemagne pratique des politiques de ce type. Illustrons par quelques exemples.

En matière de politique d'emploi, un objectif serait qu'aucun emploi ne reste vacant longtemps. Cela concerne directement les mécanismes de placement par les Régions et implique une partie du financement fédéral aux Régions (dotation du ministère de l'Emploi et du Travail aux Régions et destinée à leur politique de l'emploi). On pourrait aller jusqu'à une politique commune pour la mobilité des travailleurs entre Régions, là où aucune coordination n'existe actuellement.

Pour ce qui est de la politique de recherche, et de recherche et développement, l'Union européenne a établi des objectifs. Nous pourrions nous fixer des objectifs pour les différentes Régions, chiffrés en ce qui concerne les universités, favorisant les collaborations entre entreprises et / ou entre entreprises et universités. Des subsides ou détaxations par le fédéral et / ou les Régions interviendraient si de telles collaborations fonctionnent.

Une évaluation des réalisations interviendrait chaque année. Dans ce domaine, la participation à des projets européens est fréquemment conditionnée par l'existence d'accords de coopération entre entreprises et / ou pouvoirs publics, de façon à atteindre une taille jugée suffisante. Via des accords entre entités, nous pourrions au moins appliquer à l'intérieur du pays ce qui est le principe au niveau européen.

L'approche coopérative du fédéralisme, esquissée ici, mettant l'accent sur la responsabilisation des acteurs et une coordination concertée ferait passer la Belgique à un fédéralisme plus stable, à l'instar des pays où le fédéralisme a atteint une réelle maturité.

3. QUE FAIRE AUJOURD'HUI?

Les francophones doivent se préparer à négocier soit, dans les meilleures conditions possibles, la scission du pays, soit l'amélioration du système fédéral. La stratégie la plus mauvaise est l'immobilisme et le fatalisme qui nous conduiraient vers la scission dans les pires conditions pour nous, ou plutôt pour les générations futures de francophones.

La scission du pays, dont nous ne sommes pas demandeurs, peut être préparée, notamment par une élaboration des trois points (fiscalité, dette publique, liens Wallonie-Bruxelles) mentionnés plus haut. Des informations sont à réunir et à mettre à jour ; les relations entre Bruxelles et la Wallonie sont à approfondir.

Des propositions pourraient être analysées en vue d'améliorer le fonctionnement du système fédéral par exemple dans la ligne des pistes suggérées ci-dessus.

Quelle que soit la perspective, les Wallons et les Bruxellois doivent œuvrer dès à présent dans le cadre des institutions actuelles en faveur du développement économique de leurs Régions. Quelles en sont les principales lignes de force?

La Communauté française, les Régions wallonne et bruxelloise doivent maîtriser leurs finances publiques, c'est-à-dire renoncer à financer des dépenses par l'endettement. Celui-ci ne ferait que pénaliser l'avenir en reportant sur les générations futures le paiement des dépenses actuelles, alourdies de charges d'intérêt. Les Régions wallonne et bruxelloise devraient donner la priorité, dans les choix de politique budgétaire, aux dépenses et aux mesures fiscales qui sont des incitants pour la croissance économique et l'emploi, veiller constamment à l'efficacité des dépenses publiques et mettre en place des procédures d'évaluation de leur politique économique. Avec son plan Marshall, la Région wallonne s'est inscrite dans une telle dynamique.

La Communauté française, en faveur de laquelle un refinancement important et croissant est en cours depuis quatre ans - et les francophones n'ont pas à rougir des moyens budgétaires qu'ils consacrent à leur enseignement -, doit utiliser ces moyens en vue d'une réorganisation de son système d'enseignement, qui est trop peu performant au regard de son financement public (comparaisons internationales portant sur la maîtrise de la langue maternelle, les mathématiques et les sciences, ainsi que sur le nombre de diplômés de l'enseignement secondaire supérieur).

Ces pistes devraient contribuer à augmenter la croissance économique et l'emploi dans nos Régions ; elles pourraient ainsi conforter le système fédéral et nous aider à mieux aborder les prochaines négociations, quel qu'en soit l'aboutissement. Elles ne concernent et n'impliquent pas seulement les hommes politiques, mais l'ensemble des citoyens et leurs comportements. Il est indispensable de nous y atteler si nous voulons ouvrir des perspectives d'avenir aux jeunes d'aujourd'hui et de demain.

« Un scénario européen pour Bruxelles ? »

Christian FRANCK ¹

La Région de Bruxelles-Capitale n'est pas une construction idéale. Son système institutionnel est complexe ; sa limitation aux dix-neuf communes constitue un défi aux réalités sociologique et économique de la périphérie qui l'entoure. Quoiqu'il en soit des changements qu'une prochaine négociation communautaire pourrait apporter, le maintien de la Région bruxelloise reste un élément décisif dans la survie de l'Etat belge. Défaire son statut serait porter atteinte à la structuration complexe (deux grandes Communautés, trois Régions) qui assure l'équilibre fédéral. Sans la Région bruxelloise, la voie s'ouvre pour un confédéralisme à deux ou pour une sécession qui mettrait Bruxelles sous condominium flamand, européen, éventuellement wallon aussi, comme le préconise le « *Manifeste pour une Flandre indépendante dans l'Europe unie* » ² du cercle élitiste flamand « In de Warande ». Cet ouvrage, qui présente l'indépendance de la Flandre et de la Wallonie comme « *la seule solution durable pour toutes deux* » ³, préconise aussi « *un nouveau statut particulier pour Bruxelles* » qui placerait un gouvernement local

¹ Professeur ordinaire UCL, Président de l'Institut d'études européennes, Chaire Jean Monnet de science politique.

² Traduction française en mars 2006 « *In De Warande* » du « *Manifest voor een zelfstandige Vlaanderen in Europa* », Bruxelles, novembre 2005.

³ *Ibidem*, p. 189.

⁴ *Ibidem*, p.207. Ce condominium belgo-prussien sur Moresnet découlait d'une confusion dans le tracé de la frontière entre la Prusse et une Belgique rattachée à la Hollande lors des tractations du pacte de Chaumont de mars 1814 qui redessina les frontières après la chute de Napoléon. Ce condominium fut supprimé en 1919 par le traité de Versailles. Je suis redevable pour ce point d'histoire à Xavier Mabille, directeur-général du CRISP.

sous un « *type de condominium ou souveraineté commune de la Flandre, de la Wallonie éventuellement et de l'Union européenne, à l'instar de ce que fut jadis Moresnet, condominium de la Prusse et de la Belgique* » ⁴.

Le Manifeste de « In de Warande » n'est pas le premier ballon d'essai lancé du côté flamand pour supprimer la Région bruxelloise et lui substituer un statut soit de district fédéral, soit de district européen, voire encore un mélange des deux. En novembre 1997, estimant que le statut de Bruxelles, région autonome à part entière, était « *à terme intenable* », Louis Tobback, socialiste flamand, ancien ministre de l'Intérieur, avait préconisé la formule de Bruxelles, district européen, analogue au district fédéral US de Washington D.C., sans qu'il s'agisse d'abandonner les Flamands de Bruxelles ni « de poser un premier pas vers le séparatisme » ⁵. En décembre 2000, le ministre-président flamand Patrick Dewael allait dans le même sens mais n'apportait pas davantage de précision. Remettant également en question l'existence de Bruxelles comme « *troisième région à part entière jouant à égalité avec les autres* », il évoquait « *par contre, un district européen avec un statut particulier et un financement adapté à sa fonction de capitale...* » ⁶. Comme pour Louis Tobback, le scénario d'un « Brussels D.C. » restait dans la perspective d'un fédéralisme belge à deux, Wallonie et Flandre, Bruxelles restant capitale de la Belgique tout en devenant district européen... Quelques jours plus tard, après que le Conseil européen de Nice eut décidé, une fois l'Union élargie, de tenir toutes ses réunions à Bruxelles, le ministre président flamand voyait dans cette décision une raison supplémentaire pour que « *Bruxelles reçoive un statut spécial, en accord avec l'Union européenne* » ⁷. Dans un entretien au quotidien français Libération qui fit grand bruit en août 2006, son successeur à la tête du gouvernement flamand, Yves Leterme, disait de ne pas écarter, pour Bruxelles, l'idée d'un district fédéral cogéré par les Bruxellois et les Européens... ⁸

Du côté flamand, le statut de « Brussels D.C. », avec implication de l'Union européenne, apparaît comme le stratagème qui permettrait de supprimer la Région de Bruxelles-Capitale et d'établir soit un fédéralisme ou un confédéralisme à deux (Flandre et Wallonie). Neutraliser politiquement Bruxelles en l'offrant à l'Union européenne comme district européen enlève aussi un obstacle majeur sur la voie d'une sécession et d'une indépendance flamandes. Du côté francophone, le scénario du district international n'est évoqué que pour contrecarrer la perspective d'une annexion de Bruxelles

⁵ Propos cités par *Le Soir*, 18-11-1997

⁶ Propos publiés dans *Le Soir*, le 9 décembre 2000.

⁷ Rapporté par *De Standaard*, le 14 décembre 2000.

⁸ Entretien dans *Libération*, le 18 août 2006.

(avec des facilités linguistiques pour les francophones) à une Flandre indépendante, qui est la thèse du Vlaams Blok (devenu Vlaams Belang) et de son leader, Filip Dewinter. C'est par rapport à ce schéma qu'en octobre 2004, le ministre président de la Région de Bruxelles-Capitale, Charles Picqué, répliquait : « *Non, si la Flandre reprend ses billes, Bruxelles prendrait alors un statut de District international – ça ou autre chose, que sais-je... – mais elle resterait gérée par les Bruxellois* »⁹. On peut penser qu'en disant : « international », Charles Picqué pensait : « européen ». Mais le scénario d'un Etat fédéral ou confédéral¹⁰ Wallonie-Bruxelles qui prendrait la succession de l'Etat belge en cas de sécession flamande est également avancée¹¹.

1. INSTRUMENTALISATION ET INACTUALITÉ

Qu'elle vienne du côté flamand ou, plus rarement, du côté francophone, la suggestion d'impliquer l'Union européenne dans l'administration de Bruxelles – si indéterminée reste cette implication- pose une question préalable : l'idée de Bruxelles, district européen rencontre-t-elle une demande européenne ou est-elle un pur produit des protagonistes du contentieux belgo-belge ? Comme le scénario du district européen est d'une inactualité patente au plan européen, l'on voit bien qu'il correspond à une instrumentalisation de la présence des institutions européennes à Bruxelles en vue de servir des desseins concernant la structure et l'existence même de la Belgique fédérale. Si par contre la question du siège du Parlement européen et du transfert de Strasbourg à Bruxelles est bien dans l'actualité européenne, elle n'a rien à voir avec l'hypothèse du district européen qui n'effleure même pas les aspirations de l'europarlementaire suédoise Cécilia Malmström, protagoniste de la « Oneseat Campaign », que l'on évoquera plus loin.

En fait, l'instrumentalisation belgo-belge du district européen rappelle l'expédient politique que le gouvernement français tenta de proposer en 1952 à propos de la Sarre. Tout à la fin de la négociation du traité CECA (charbon et acier), en juillet 1952, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, lança l'idée de Sarrebruck pour le siège des institutions de la CECA. L'on sait que la Sarre était rattachée à la France, depuis 1947, par une union douanière, économique et monétaire et que son autonomie politique était néanmoins placée sous la tutelle d'un haut commissaire

⁹ Propos cités par *Le Soir*, le 24 octobre 2004.

¹⁰ En cas d'éclatement de l'Etat fédéral, le ministre-président wallon Jean-Claude Van Cauwenberghe préconise « l'unité confédérale entre la Wallonie et Bruxelles où chacun se respecte. Je n'envisage pas d'avenir wallon sans Bruxelles ». Entretien dans *Le Soir*, le 12 novembre 2004.

¹¹ Voir à ce propos : Ch. FRANCK, A.-P. FROGNIER, B. REMICHE et V. VAGMAN, *Choisir l'Avenir*, éditions Luc Pire, 1999, p. 35..

français. De son côté, le chancelier Adenauer demandait sa réincorporation dans l'Allemagne fédérale. En proposant de faire de Sarrebruck le siège des institutions CECA, Paris tentait d'«européaniser» le statut de la Sarre plutôt que voir celle-ci retourner à l'Allemagne. Dans ses Mémoires, Jean Monnet rapporte que « Adenauer fut surpris par cette tentative de régler le problème de la Sarre en l'«européanisant» et il en manifesta de l'humeur » ; quant à Jean Monnet lui-même, il estimait que « le contentieux sarrois... ne serait pas effacé par un expédient politique »¹². L'idée d'un statut européen pour la Sarre fut reproposée dans les accords franco-allemands de Paris d'octobre 1954, sous réserve d'un referendum. En octobre 1955, 67,7% des électeurs sarrois la rejetèrent et la Sarre fut réincorporée à l'Allemagne.

Par analogie avec le stratagème français qui consistait à «européaniser la Sarre» plutôt que de la perdre, les propositions de district européen pour Bruxelles font, elles aussi, figure d'un «expédient politique» qui consiste, pour la Flandre, à «européaniser» Bruxelles plutôt que d'y être minorisé ou de la perdre, et pour certains Bruxellois francophones, à éviter une bien improbable annexion par la Flandre. C'est dire combien sont peu pris en compte, dans ce contexte les réalités, les intérêts et les attentes de l'Union européenne.

En dehors de son instrumentalisation dans le débat belgo-belge, le scénario du district européen est encore évoqué par Jacques Attali dans *Une brève histoire de l'Avenir*. Il entrevoit à l'horizon 2025 un échec de la construction politique de l'Union européenne, qu'accompagne la régression démographique et économique de l'Europe dans le monde. A quoi il ajoute, non sans surprendre : « Dans un affrontement entre Flandres (sic) et Wallonie, Bruxelles pourrait, après bien des péripéties, devenir un district fédéral européen, sans rattachement national »¹³. On serait tenté de s'étonner de la prédiction du mage de l'intelligentsia française qui couple l'avènement d'un district fédéral européen et la faillite de l'union politique... Quoi qu'il en soit, comme expédient aux antagonismes belgo-belges ou comme avatar de la régression européenne, le scénario de Bruxelles, district européen, reste d'une inactualité totale parce qu'il renverse la relation entre l'Organisation internationale et l'Etat de siège : il offre à l'Union européenne ce qu'elle ne demande nullement.

¹² J. MONNET, *Mémoires*, T.III, Fayard, Coll. Livre de Poche, n°5183, pp. 546-547.

¹³ J. ATTALI, *Une brève histoire de l'Avenir*, éd. Fayard, Paris, 2006, p. 170.

2. LES FACILITÉS FONCTIONNELLES DU SIÈGE

Pour que le scénario du district européen prenne corps et devienne attractif pour l'Union européenne, il faudrait que Bruxelles soit plus que l'un des sièges – certes le plus important- des institutions européennes et que l'Union soit en voie de devenir un Etat fédéral. C'est alors que l'analogie avec le statut de Washington D.C. deviendrait plausible. Mais on voit mal comment Bruxelles deviendrait siège unique et comment l'Union qui a aujourd'hui une envergure continentale prendrait la forme d'un Etat fédéral. D'où l'inactualité et la non-pertinence, du point de vue européen, d'un scénario qui fait fonction d'expédient dans le débat interne belgo-belge.

L'idée du district européen inverse la relation entre les institutions européennes et la ville qui les accueille. Celles-là ne demandent pas à l'Etat belge et aux autorités régionales de prendre en charge la gestion, le financement ou la tutelle de la région de Bruxelles. Il faut très mal connaître les pouvoirs de la Commission européenne pour imaginer qu'ils soient compatibles avec une implication dans le gouvernement de la ville de siège. L'on évoque, a contrario, que l'Union européenne a bien exercé la fonction d'autorité administrative à Mostar (Bosnie-Herzégovine) et que l'ONU remplit encore cette fonction pour le Kosovo. Mais, outre que l'administration de Mostar ne relevait pas de la Commission européenne, il est à noter que ce genre de fonction n'est que d'application provisoire, le temps de pacifier une situation conflictuelle. En outre, il est bien d'autres lieux sur le territoire de l'Union elle-même où une autorité administrative européenne serait appelée à neutraliser des conflits internes (Pays Basque, Irlande du Nord, Gibraltar,...) si le précédent était créé avec le district européen à Bruxelles.

En novembre 1997, le premier ministre Jean-Luc Dehaene déclarait à la Chambre qu'il n'avait jamais entendu la moindre demande européenne d'être impliqué dans l'administration de Bruxelles ou de faire dépendre celle-ci des structures européennes¹⁴. La raison en est que la ville d'accueil est censée offrir des facilités fonctionnelles à l'organisation dont elle est le siège et non lui demander d'intervenir dans son gouvernement. Ce que les institutions européennes demandent à l'Etat belge et aux autorités bruxelloises, c'est de leur assurer les éléments qui leur permettent de fonctionner efficacement, à savoir :

- Les privilèges et immunités pour les fonctionnaires et les bâtiments qui sont octroyés par le Protocole du 8 avril 1965 ;

¹⁴ Chambre des Représentants, Annales des séances plénières, le 27 novembre 1997;

- Les mesures de sécurité protégeant les activités, y compris le service d'ordre en cas de manifestations ;

- L'aménagement des infrastructures immobilières et des communications permettant un accès aisé et rapide aux bâtiments des institutions.

3. LE SIÈGE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Si la question du district européen n'est soulevée qu'en dehors des enceintes institutionnelles européennes, en revanche, celle du rapatriement à Bruxelles du siège du Parlement européen fait bel et bien l'objet de discussions. Après une longue « saga » d'une quarantaine d'années¹⁵, le Conseil européen d'Edimbourg, en décembre 1992, a fixé ce siège à Strasbourg, ce qui n'empêche pas les réunions des groupes politiques et les commissions parlementaires de se tenir à Bruxelles, pourvu que les douze sessions plénières annuelles aient lieu dans la cité alsacienne¹⁶. Depuis de nombreuses années, une fraction des eurodéputés se plaint du coût et de la fatigue des déplacements une fois par mois à Strasbourg et regrettent que le Parlement n'aient pas la maîtrise du choix de son siège qui est fixé de commun accord par les Etats membres. Cette revendication d'une partie des eurodéputés a été relayée à l'été 2006 par une pétition signée par plus d'un million de citoyens européens (principalement néerlandais, suédois et belges) et lancée sous l'appellation de « Oneseat Campaign » par l'eurodéputée suédoise Cécilia Malmström¹⁷.

S'il est vrai que les inconvénients de la transhumance mensuelle entre Bruxelles et Strasbourg sont réels – fatigue du rythme ternaire pour les eurodéputés : une semaine dans leur circonscription, deux semaines à Bruxelles pour les réunions des groupes politiques et des commissions parlementaires et, pour finir, une semaine à Strasbourg ; coûts des déplacements (plus de 200 millions d'euros l'an) et liaisons peu commodes avec Strasbourg (où le TGV Paris-Strasbourg arrivera prochainement), il n'en demeure pas moins que Paris, soutenu au moins par Luxembourg¹⁸ et peut-être aussi par quelques autres capitales (Berlin ?) mettra son veto au rapatriement complet du Parlement à Bruxelles.

¹⁵ Sur la « saga » des sièges, voir C. FRANCK et F. DELMARTINO, « Bruxelles, l'Union européenne et le scénario européen », in : Els Witte et alii (sous la dir. de), *Het statuut van Brussel-Bruxelles et son statut*, éditions Larcier, Bruxelles, 1999, pp. 721-742.

¹⁶ Voir Protocole n°12 du traité d'Amsterdam sur la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des communautés européennes, ainsi que d'Europol.

¹⁷ Voir *La Libre Belgique*, le 22 septembre 2006.

¹⁸ Si le siège du Parlement était ramené à Bruxelles, l'on remettrait aussi en question, dans la foulée, les sessions d'octobre, avril et juin du Conseil qui continuent de se tenir à Luxembourg.

Diverses compensations ont été envisagées : établir à Strasbourg une université européenne et/ou un institut européen des technologies ; y déplacer le Comité économique et social ainsi que le Comité des Régions qui sont à Bruxelles ; faire de Strasbourg le siège du Conseil européen dont le traité constitutionnel fait une institution spécifique. C'est peut-être cette piste qui pourrait se révéler à terme prometteuse. En attendant, l'idée de coupler une hypothétique implosion de l'Etat belge avec la création d'un district européen à Bruxelles aurait plutôt comme effet, non pas de soutenir le transfert du Parlement européen à Bruxelles, mais de soulever la question d'une émigration plus à l'Est (Vienne, Prague,...) du siège des institutions qui sont à Bruxelles...

Intervention de Paul Magnette ¹ au colloque institutionnel ²

La question posée à Monsieur Magnette était la suivante : la Belgique peut-elle constituer un modèle pour l'Europe ? Ce problème se décompose en trois questions :

1. La Belgique est-elle un modèle politique comprenant des traits uniques et singuliers ?
2. Le modèle belge est-il reproductible, notamment au niveau européen ?
3. La Belgique peut-elle, elle-même, s'inspirer des expériences étrangères ?

1. LA BELGIQUE COMME MODÈLE

La Belgique est un modèle qui fascine depuis le XIX^{ème} siècle. La Constitution libérale a servi ainsi d'inspiration aux constitutions de certains pays d'Europe balkanique à la fin du XIX^{ème} siècle. Depuis les années 60, le modèle belge a recommencé à intéresser les autres pays en raison de ses caractéristiques propres.

En effet, jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, on pensait généralement que pour qu'un régime démocratique puisse être établi deux conditions étaient nécessaires : d'une part, une unité nationale, c'est-à-dire l'absence de conflits ethniques, communautaires, etc... et, d'autre part, une bipolarité gauche/droite permettant l'alternance. Or, en Belgique, il n'y a pas d'unité nationale (au sens ethno-linguistique) et pas de bipolarité partisane. Pourtant, ce pays est considéré par tous comme une démocratie vivant paisiblement.

¹ Professeur de science politique à l'ULB.

² Le présent article est constitué de notes prises au cours de l'allocation de M. Magnette et relues par lui-même.

Plusieurs politistes se sont interrogés sur la réalité de ce modèle belge, dont Arendt Lijphart par le biais de sa théorie de la démocratie consociative. Elle comprend trois éléments :

1. Une autonomie des segments : la société belge est segmentée en plusieurs piliers, un pilier chrétien et deux piliers laïcs (socialiste et libéral). Chaque pilier a développé son « monde autonome » en matière d'enseignement, de santé, de syndicats, de mouvements de jeunesse,.. (même si le pilier libéral était moins développé).
2. Une garantie d'indépendance accordée aux piliers : Elle se réalisait de deux façons. D'une part la représentation proportionnelle permet à chacun d'exister contrairement à un système de représentation majoritaire qui tend à empêcher la survie des minorités. D'autre part, la culture de la coalition est très présente que ce soit au niveau gouvernemental ou à travers la conclusion de pactes comme le « Pacte scolaire ». Elle traduit une volonté de donner à chacun plutôt que seulement à la majorité.
3. Une culture politique portée vers le compromis : il existe au sein de la classe politique belge un *habitus* de la négociation. La notion de « compromis à la belge » est une réalité. Les hommes et les femmes politiques belges ont cette culture. De plus, la base accepte que les élites concluent de tels compromis et leur fait confiance quant aux résultats.

Ce modèle, utilisé principalement pour la résolution de problèmes confessionnels, économiques et sociaux a pu également servir de matrice pour la résolution des problèmes communautaires (Deschouwer). On retrouve en effet une segmentation de la société (communautés linguistiques) ; la protection de l'autonomie notamment par le mécanisme de la sonnette d'alarme ; et la culture du compromis.

L'adaptation ne s'est pas faite aisément. En effet, le fédéralisme belge est né de la confrontation. La fédéralisation de la Belgique doit aider à apaiser les tensions.

Cependant, ce modèle belge fonctionne de moins en moins bien. On est en effet de plus en plus amené à utiliser des pis-aller comme la technique du frigo (BHV) ou la multiplication des mécanismes intergouvernementaux internes. Un autre symbole de cette dégradation est la lenteur pour obtenir un accord gouvernemental au niveau fédéral. Par conséquent, le modèle devient de plus en plus illisible, opaque et lent.

Tout ceci a un coût : la perte de confiance des Belges dans leurs institutions. De plus en plus, les compromis tuent les compromis. Ceci donne des forces au Vlaams Belang qui apparaît comme un parti différent des autres qui eux appartiennent « au système ».

Ce modèle belge est donc en partie malade sur trois points. Premièrement, les relations pacifiques entre Communautés se dégradent. Deuxièmement, le degré d'efficacité du système est de moins en moins élevé. Enfin, troisièmement, il y a une dégradation de la culture et de l'implication politique du citoyen.

2. LA BELGIQUE COMME MODÈLE REPRODUCTIBLE

Les problèmes que connaît le modèle belge incitent à rester modeste quand il s'agit de le vendre, surtout qu'il se vend mal. En effet, le mimétisme constitutionnel est généralement un art difficile. On peut reprendre de petits éléments venant d'ailleurs mais jamais tout un système.

Pour Hans Daalder trois éléments ont permis le modèle belge :

1. *Le contexte international paisible.* Au départ, la menace hollandaise sur l'indépendance de la Belgique a conduit à l'Unionisme. Mais cette menace a rapidement disparu et la Belgique a pu se constituer dans un contexte international paisible.
2. *Le territoire belge était singulier :* c'était celui de l'Europe des cités riches et indépendantes qui connaissaient beaucoup d'échanges entre elles. Elles avaient également une tradition d'alliance.
3. La Belgique a connu un *fort clivage confessionnel* qui a empêché l'émergence du clivage gauche-droite comme élément central de la confrontation des forces politiques.

D'autres régions connaissent-elles des circonstances identiques permettant de reproduire le modèle belge ? Lijphart a tenté de le faire mais sans succès. Même au niveau européen (Pays Basque, Irlande du Nord, Chypre), on ne retrouve pas les circonstances permettant la reproduction du modèle.

Ainsi, avec l'affrontement Grèce – Turquie, Chypre ne connaît pas un contexte international favorable. Au Kosovo, on réfléchit plus en termes de déplacement de population que de compromis.

On peut reprendre les trois circonstances qui ont favorisé l'émergence du modèle belge et les appliquer à l'Union européenne. D'abord, le climat international était relativement stable. Ensuite, les Etats européens avaient des

relations communes depuis longtemps et une culture du compromis. Cependant, il n'y a pas de construction « nationale » ou « étatique » européenne, il n'y a pas de mécanisme de solidarité, de lien physique entre les populations. Donc, cette dernière condition présente dans le modèle belge est inexistante au niveau européen.

Par conséquent, on peut difficilement dire que le modèle belge est reproductible au niveau européen. On devrait plutôt dire qu'il est singulier.

3. LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES UTILISABLES EN BELGIQUE

Le modèle belge peut être amélioré. En effet, ce qui caractérise la Belgique est l'absence d'un véritable espace politique fédéral, contrairement aux autres Etats européens. Un second problème est le soupçon de collusion des élites présent dans l'esprit de nombreux citoyens.

Plusieurs propositions peuvent être faites pour améliorer le modèle belge :

1. Modifier le système électoral en créant une circonscription unique comme le propose le groupe Pavia³. Avec 15 élus sur une circonscription nationale, les partis seraient obligés d'avoir une stratégie nationale, et pas seulement une qui viserait leur communauté.
2. Réintroduire un peu de démocratie directe sur le modèle Suisse. Le système du referendum permet de contourner le système des partis. Ceci permet de recréer de grands débats nationaux de temps en temps : les différentes composantes du pays discuteraient du même sujet, en même temps.
3. Modifier la méthode utilisée pour faire évoluer notre système politique, notamment la méthode de révision de la Constitution. Il faut supprimer les réunions nocturnes et les huis-clos qui sont peut-être efficaces mais qui ont un coût : l'impression de collusion entre les hommes et femmes politiques chez les citoyens.

A cet égard, l'expérience de la convention européenne peut être intéressante. Les traités ont été réformés en public. Quelque chose du même genre pourrait être réalisé en Belgique permettant une discussion de toutes les questions posées par l'avenir institutionnel du pays lors d'un large débat ouvert aux citoyens. Ceci ne serait pas une solution miracle, mais la « Convention belge » permettrait peut-être d'aboutir à un débat plus serein et à un texte moins mauvais.

¹ <http://www.paviagroup.be/>