

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

**Robert Deschamps**

Robert Deschamps est professeur aux Facultés universitaires de Namur.

*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.

## LA SCISSION DU PAYS

La scission du pays entraînerait une perte de bien-être économique pour l'ensemble du pays. Plu-

sieurs 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 » dont toutes les Régions bénéficieraient?

En fait, la comparaison est trompeuse. Les difficultés et coûts de la scission chez nous n'étaient pas présents en Tchécoslovaquie et les événements 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 rela-

tivement 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 coûts 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 précéderait, 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 équitable 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'envi-



ron 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.

### **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. À 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 « pures », 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 soustractions à l'impôt des personnes physiques).

Cette 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 entraînerait 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 élevé<sup>1</sup>. Le maintien des négociations salariales interprofessionnelles au niveau du pays n'empêche pas que des négociations 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 PIB 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

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.

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



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.

### 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. ■