

*Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor FEDERALISME*

FEDERALISME

*Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME*

TRIMESTRIEL/DRIEMAANDELIJKS - 1991 - nr/n° 1 - BRUSSEL/BRUXELLES X
ABONNEMENT : 600F
EDITEUR RESPONSABLE - VERANTWOORDELIJK UITGEVER :
Prof. Kris Deschouwer, Rue de Namur/Naamsestraat 48, 1000 Bruxelles/Brussel

Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor FEDERALISME

FEDERALISME

Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME

TRIMESTRIEL/DRIEMAANDELIJKS - 1991 - nr/n° 1 - BRUSSEL/BRUXELLES X
ABONNEMENT : 600F

EDITEUR RESPONSABLE - VERANTWOORDELIJK UITGEVER :
Prof. Kris Deschouwer, Rue de Namur/Naamsestraat 48, 1000 Bruxelles/Brussel

FEDERALISME

Tijdschrift van het STUDIECENTRUM voor FEDERALISME

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme en verschijnt viermaal per jaar. Het abonnementsgeld bedraagt 600 F en moet worden gestort op rekeningnummer 702-1220699-53 van het Studiecentrum, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel. De verkoopprijs per nummer bedraagt 200 F.

Het redaktiecomité is samengesteld uit Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier en wordt voorgezeten door hoofdredakteur Prof. Dr. Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publicatie van ingezonden artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle correspondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Kris Deschouwer, verantwoordelijk uitgever, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel.

FEDERALISME

Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 600 FB et doit être versé au compte 702-1220699-53 du Centre d'Etudes, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 200 FB.

Le comité de rédaction se compose de Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier et est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Professeur Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles.

VOORWOORD

Dit nummer biedt een mooie "mix" van Belgische en internationale stukken.

Wij publiceren een toespraak die in Praag gehouden werd door de constitutionalist André Alen, secretaris van de Ministerraad. Daarin wordt België aan het buitenland uitgelegd. Het gebeurt op een korte en heldere wijze, door heel mooi het hoe en waarom van het Belgisch federaliseringsproces uit te leggen.

Nog veel meer in beweging dan België, en op een minder vreedzame wijze, is de Sovjet-Unie. Vladimir Zouev onderzoekt in welke mate de toenemende roep naar nationale soevereiniteit de werking van de federatie zal aantasten, en welke de gevolgen daarvan zullen zijn voor de relaties met de Europese Gemeenschap, waar de totstandkoming van de eenheidsmarkt tot grotere bevoegdheden voor het politieke centrum zal leiden.

Het artikel van Sylvain Plasschaert brengt ons naar China. Dat land staat bekend als zeer sterk gecentraliseerd. Toch zijn er een aantal mechanismen te ontwaren die de auteur ertoe aanzetten van een hypothetisch "quasi-federalisme" te spreken.

Bij de publicatie van het vorig nummer werd een vergissing begaan, die onvergeeflijk genoeg is om hier expliciet recht te zetten. Het artikel "Managing the French-English conflict in Canada : a neo-institutional approach" werd toegeschreven aan Stephen Brooks. Dat is correct, maar Alain Gagnon - nu slechts in voetnoot vermeld - is volwaardig co-auteur van de tekst. Mogen wij vragen om bij het eventueel citeren van het stuk de beide auteurs steeds te vernoemen? Wij verontschuldigen ons hier bij Alain Gagnon voor onze nalatigheid.

Prof. Kris Deschouwer,
Hoofdredacteur - Rédacteur en chef

LE FÉDÉRALISME À L'ESSAI :

LES EXPÉRIENCES FÉDÉRALES DE LA BELGIQUE (*)

Prof. Dr. André Alen
Professeur KUL et RUG
Secrétaire du Conseil des Ministres

Korte inhoud

Dit artikel, dat de tekst is van een in Praag gehouden lezing, schetst de eigenheid van het Belgisch federalisme.

De huidige staatsvorm wordt toegelicht door naar de historische wortels ervan te kijken, door te wijzen naar de manier waarop hij tot stand kwam, en door aandacht te vragen voor het feit dat het om een federalisering van een unitaire staat gaat.

Tot besluit wordt het argument verdedigd dat een bipolaire staatsstructuur wel degelijk leefbaar is.

(*) Exposé "Föderalismus auf dem Prüfstand : die Erfahrungen mit der Föderalistischen Gliederung Belgiens" prononcé au colloque "Internationale Fachtagung zu Fragen des Föderalismus und Regionalismus" du 7 au 10 mars 1991 à Prague.

La première question qui est posée presque invariablement à un Belge lorsqu'il se rend à l'étranger est : "Êtes-vous Flamand ou Wallon ?" L'image de la Belgique à l'étranger est en effet parfois celle d'un pays divisé par des conflits intérieurs entre deux grandes Communautés linguistiques, la Belgique étant située à l'intersection des cultures latines et germaniques. Il s'agit souvent d'une simplification des problèmes de coexistence entre les deux Communautés, notamment en les situant à un niveau purement linguistique et culturel, perdant ainsi de vue les différences économiques et philosophiques entre les deux grandes Communautés. En 1831, la Flandre était économiquement sous-développée, alors que les houillères et la sidérurgie wallonne prenaient un essor international et apportaient la prospérité économique à la Région. Ces différences socio-économiques subsistent jusqu'à nos jours, bien que le déclin des industries lourdes ait déplacé la croissance économique vers le Nord du pays. Les différences socio-économiques ont à leur tour donné lieu à des divergences religieuses, la population rurale de la Flandre étant un bastion traditionnel de l'église (et du parti) catholique, tandis que les villes industrielles de la Wallonie ont toujours constitué des bastions socialistes. Il ne faut pas non plus exagérer l'ardeur du "conflit" linguistique en Belgique. La conception que l'on a de querelles linguistiques est souvent déformée par les médias. On perd ainsi de vue que la Belgique offre un exemple d'un pays où deux grandes Communautés coexistent pacifiquement. C'est précisément la coexistence pacifique de différentes cultures au sein d'une seule nation qui me pousse à croire que l'expérience belge peut effectivement ouvrir des perspectives intéressantes pour les pays de l'Est, voulant apaiser leurs conflits internes en accordant une plus grande autonomie aux différents groupes linguistico-culturels qu'ils regroupent.

*

* *

Je vous propose d'abord de nous reporter 176 ans en arrière. C'était le temps de la défaite définitive de Napoléon Bonaparte. Pour se protéger contre l'impérialisme français, les grandes puissances décidèrent de créer un Etat tampon, le Royaume Uni des Pays-Bas comprenant les Pays-Bas et la Belgique actuels. La politique linguistique de néerlandisation du Roi hollandais Guillaume I^{er} fut une des principales raisons conduisant à la révolution belge de 1830. Celui-ci tenta, en effet, de construire l'unité nationale en éradicant progressivement l'élément de francophonie dans le nouveau pays. L'expérience belge démontre précisément la faillite d'une politique qui veut

construire l'unité nationale en éliminant les diversités nationales. L'échec de la "francisation" en Belgique, le français étant la seule langue officielle au début, illustre également ce phénomène. Il ne put empêcher la naissance d'un Mouvement flamand qui, sous le slogan romantique "la langue est la nation toute entière", allait réclamer la reconnaissance du néerlandais en Belgique.

Au temps où la Belgique fut conçue, l'Etat belge regroupait donc deux peuples bien hétérogènes. A première vue, il paraît donc étonnant que le Constituant ait en 1831 conçu la Belgique comme un Etat unitaire décentralisé et comme un Etat "francophone". Lorsqu'on examine d'un peu plus près la situation politique des années 1830, l'énigme est assez vite perçue. En 1831, l'hétérogénéité de la Belgique était latente, ou plutôt n'avait pas encore la possibilité de se manifester sur le plan politique. Les dirigeants de la Révolution belge étaient en effet des Francophones. L'élite qui tenait les rênes du pouvoir politique, se composait, tant en Wallonie qu'en Flandre, de Francophones de naissance, le français étant à l'époque la première langue mondiale culturelle et politique. Le régime électoral censitaire permettait à cette élite à prédominance francophone d'acquiescer le monopole du pouvoir politique. C'est la démocratisation, par l'extension du droit de vote en 1893 et en 1921, qui allait donner un élan important au Mouvement flamand. Je crois qu'ici nous pouvons de nouveau dégager un parallélisme avec la situation dans les pays de l'Est. C'est en effet la "glasnost" qui nous a fait découvrir le problème des nationalités en URSS. De même, c'est la démocratisation des pays de l'Est qui place aujourd'hui ces Etats devant la question : "Comment mieux adapter les institutions d'un Etat à sa composition pluri-ethnique ?"

A l'occasion du cent-cinquantième anniversaire de la Belgique, le journal *Le Monde* titrait : "*La Belgique, un provisoire qui a duré cent-cinquante ans*". Au début, la fragilité du nouvel Etat belge était principalement due aux menaces qui venaient de l'extérieur. Maintenant les difficultés viennent de l'intérieur. Et pourtant, une transition pacifique a pu être réalisée d'un Etat unitaire francophone vers un Etat fédéral où il y a deux grandes composantes, la Flandre et la Wallonie. Cette transition a pris du temps. Ce n'est qu'en 1898 que, pour le vote et la publication des actes législatifs, le néerlandais fut reconnu au même titre que le français. Et graduellement, on allait imposer le principe de la territorialité impliquant que dans les régions linguistiques unilingues, une langue déterminée, celle de la région linguistique unilingue, est imposée pour tous les actes des autorités publiques, quel que soit le

pouvoir auquel elles appartiennent. Les lois linguistiques de 1962 et 1963 ont fixé la frontière linguistique et ont divisé le pays en quatre régions linguistiques. Les trois premières sont des régions unilingues, à savoir la Région de langue française, la Région de langue néerlandaise et la Région de langue allemande. Après le Traité de Versailles, quelques communes germanophones furent attachées au territoire belge, de sorte que nous avons trois langues officielles, le français, le néerlandais et l'allemand, bien que la Constitution et les lois nationales ne soient officiellement publiées qu'en français et en néerlandais. La quatrième région linguistique est une région bilingue, à savoir Bruxelles-Capitale, où le français et le néerlandais sont à pied de complète égalité. Inutile de dire que le résultat auquel on est parvenu en 1963 s'est fait en différentes étapes, dont je ne peux, dans le temps très bref qui m'est imparti, vous livrer tous les détails. Permettez-moi tout de même de vous donner une constante de la vie politique belge, notamment ce que j'appellerais le "consensus élitiste". Ce "consensus élitiste" implique que la majorité a toujours essayé de trouver une solution acceptable pour la minorité, sans qu'il ne soit touché à ses intérêts vitaux. Normalement cette règle de jeu s'impose déjà automatiquement par le fait que le système électoral de proportionnalité implique que la plupart des gouvernements d'après-guerre sont des gouvernements de coalition. Mais elle s'impose aussi du fait que l'expérience du passé a démontré que toute infraction à cette règle du jeu politique belge provoque des conflits aigus. La "question royale" qui a maîtrisé la scène politique belge pendant la période 1945-1950, nous en offre un bon exemple. Les trois points litigieux de la vie politique belge, à savoir les classes, la religion et la langue, y culminaient dangereusement : une majorité écrasante de Flamands catholiques et conservateurs votait en faveur du retour du Roi Léopold III, à l'encontre de la majorité des Wallons socialistes. Afin d'éviter une crise du régime, une solution put être trouvée : le Roi renonçait au trône, et la monarchie en tant qu'institution était sauvée. Il me semble que trop souvent, on accorde une connotation péjorative au terme 'compromis'. Personnellement, je considère le compromis comme une condition absolue de viabilité d'un Etat fédéral pluri-ethnique.

*

* *

Le 18 février 1970, le Premier Ministre Eyskens a déclaré à la tribune du Parlement : *“L’Etat unitaire, avec sa structure et son fonctionnement (...), est dépassé par les événements”*. Le “problème communautaire”, le fait incontournable qu’il y a en Belgique des Flamands, des Wallons, des Bruxellois, des Germanophones, avait en effet progressivement miné la dynamique interne du gouvernement et alourdi son processus de décision, en y intégrant des procédures de compensation coûteuses. La réforme de l’Etat belge a, en grande partie, donné une solution à ce problème, en transférant beaucoup de compétences aux entités fédérées. Elle est en même temps une réponse au désir des Flamands, qui ont eu toujours pour but une autonomie culturelle, et au désir des Wallons qui voulaient sauver leur industrie en déclin, en prenant en mains leur propre économie. Le “consensus élitiste” dans la vie politique belge se reflète dans les institutions qui se sont développées à partir de 1970 au travers de trois grandes révisions constitutionnelles. Le système institutionnel belge est “un ensemble complexe de freins et de contrepoids”. De multiples mesures de protection de minorités ont été prévues.

Je me limiterai aux mesures les plus importantes au niveau national et je ne traiterai pas de la protection des minorités idéologiques et philosophiques. Afin de mieux comprendre ces mesures, il est utile de savoir que la population belge comprend environ 9.800.000 habitants, répartis de la manière suivante: 57,17 % dans la région de langue néerlandaise, 32,05 % dans la région de langue française, 10,13 % dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et 0,65 % dans la région de langue allemande.

Un nouveau type de “loi à majorité spéciale” a été introduit, à savoir “une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres (législatives), à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés”. Cette exigence “d’une loi à majorité communautaire” s’applique uniquement aux cas énumérés de manière limitative dans la Constitution, cas tous relatifs à la mise en oeuvre des principes constitutionnels de la structure de l’Etat. L’objectif de cette exigence constitutionnelle est évident : empêcher l’élaboration d’une législation de base en matière de réforme de l’Etat contre la volonté d’une des deux grandes Communautés du pays, d’où la condition d’assentiment par le groupe linguistique français et par le groupe linguistique néerlandais de chaque Chambre législative.

Afin d'éviter que dans une Chambre législative, une initiative législative, pouvant "porter gravement atteinte aux relations entre (les deux grandes) Communautés" soit adoptée par la majorité d'un groupe linguistique - principalement le groupe linguistique néerlandais qui y siège en majorité -, "une procédure de sonnette d'alarme" a été prévue. Cette procédure peut être déclenchée par une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un des deux groupes linguistiques. Elle a pour conséquence la suspension de la procédure parlementaire. Le Conseil des Ministres doit donner, dans les trente jours, son avis motivé et inviter la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur l'initiative législative éventuellement amendée. L'action préventive de la procédure est évidente : le Conseil des Ministres, composé paritaire, mettra tout en œuvre pour arriver à un consensus sur le problème soulevé, afin d'éviter une crise gouvernementale.

Tout comme "la procédure de sonnette d'alarme" vise principalement la protection de la minorité francophone au niveau législatif national, la parité au sein du Conseil des Ministres lui offre une garantie au niveau de l'exécutif national : "Le Premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des Ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise". Le fait que de nombreux arrêtés, règlements et décisions doivent, en vertu de la Constitution, de la loi, des règlements, ou plus encore, en vertu de l'usage au sein des gouvernements belges de coalition, faire l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres, souligne à suffisance l'importance de la condition de parité.

Des garanties analogues existent aussi au niveau des institutions bruxelloises, où on se trouve devant une situation diamétralement opposée à celle au niveau national, à savoir une majorité francophone et une minorité néerlandophone. Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, élu directement, comprend 64 membres du groupe linguistique français (85,33%) et 11 membres du groupe linguistique néerlandais (14,67 %).

De cette description des mesures de protection, il appert que celles-ci trouvent en grande partie leur justification dans la structure bipolaire de l'Etat. "Le problème belge" semble résider dans la coexistence de deux grandes Communautés, la francophone et la néerlandophone, sur un seul et même territoire. Au niveau des structures nationales, on retrouve dès lors chaque fois les garanties d'équilibres nécessaires. Dans les deux Chambres législatives qui, avec le Roi, exercent le pouvoir législatif national, les membres élus appartiennent, le plus souvent de plein droit et exception-

nellement par choix personnel, au groupe linguistique français ou au groupe linguistique néerlandais, et étant donné la prépondérance du groupe linguistique néerlandais, une procédure de sonnette d'alarme a été prévue qui existe également, pour des motifs analogues, au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Les juridictions supérieures doivent compter un nombre égal de juges francophones et de juges néerlandophones. Le Conseil des Ministres est, comme l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, composé paritairement. Dans les services centraux de l'administration de l'Etat dont l'activité s'étend à tout le pays, ainsi que dans les services locaux établis dans la Région de Bruxelles-Capitale, les emplois - à partir d'un certain rang - sont répartis en nombre égal entre des fonctionnaires du cadre français et du cadre néerlandais.

Certains diront que l'exercice national du pouvoir est bien plus que "la gestion paritaire de l'Etat" et qu'il est dès lors nécessaire de prévoir un renforcement des structures politiques nationales. Il est vrai qu'une structure fédérale bipolaire peut paralyser l'Etat fédéral, car chacune des deux grandes composantes a le pouvoir de neutraliser l'autre. Il est vrai aussi qu'en règle générale, les systèmes fédéraux comptent un minimum de huit à dix unités, bien que la Tchécoslovaquie fasse aussi partie du "club" des pays fédéraux bipolaires. Mais tout comme le rôle d'unificateur de la monarchie belge ne peut être sous-estimé, la bipolarité de la Belgique est une donnée réelle et sociologique que l'on ne peut uniquement infléchir par le biais de réformes institutionnelles.

*

* *

Tout comme pour la bipolarité, la tendance centrifuge du processus de fédéralisation belge déroge à la pratique fédérale habituelle, c'est-à-dire la recherche de l'unité par la réunion d'entités qui étaient souveraines auparavant. Cette tendance centripète explique pourquoi la plupart des Constitutions fédérales contiennent une énumération explicite des compétences fédérales et laissent les compétences résiduelles aux entités fédérées. Par contre, le fédéralisme centrifuge belge entend plutôt donner une énumération des compétences des entités fédérées, tandis que le pouvoir résiduel continue à ressortir de l'autorité nationale. Le fédéralisme centrifuge belge signifie que l'Etat unitaire décentralisé belge s'est lentement mais sûrement transformé en un Etat fédéral, suite à la constitution d'entités fédérées. Les pays de l'Est

sont placés devant le même défi. Le caractère centrifuge de la réforme de l'Etat belge explique aussi qu'on a opté avant tout pour l'exclusivité dans la répartition des compétences, afin d'éviter au maximum les conflits de compétences et aussi afin d'empêcher que l'Etat central puisse récupérer les compétences qu'il a toujours exercées. Pour la même raison, les normes des entités fédérées, les "décrets", ont force de loi sur le territoire pour lequel elles sont compétentes. Cette équipollence juridique des normes nationales et des normes des entités fédérées ne peut pas être considérée comme incompatible avec ce qui est dénommé un principe fédéral général, c'est-à-dire dans la règle "Bundesrecht bricht Landesrecht", qui ne s'applique qu'aux compétences concurrentes.

*

* *

On pourrait être tenté de croire qu'une centrifugalité et une bipolarité mènent automatiquement à une fragmentation et à une désintégration des structures institutionnelles. Et pourtant ce n'est pas nécessairement le cas. Il y a tout d'abord le sens du compromis qui est inhérent à chaque état fédéral. Avec le transfert de compétences de plus en plus nombreuses, il s'est avéré nécessaire de garantir également les compétences minimales de l'Etat national. Parallèlement au débat sur les compétences qu'il faut attribuer aux entités fédérées, s'impose une réflexion sur les matières qui doivent ressortir du niveau national, sur les domaines où l'on veut faire jouer la solidarité nationale. Le maintien d'un cadre national impose en quelque sorte des limites au transfert des compétences aux entités fédérées. Un lien national implique nécessairement une forme minimale d'union économique et monétaire.

Le principe du maintien de l'union économique et de l'unité monétaire est explicitement inscrit dans les lois de réformes institutionnelles. D'autre part, certaines compétences ont été réservées au législateur national afin d'éviter l'apparition d'entraves indirectes aux échanges économiques. Une fédéralisation de certaines matières économiques ne pourrait porter atteinte à la liberté de circulation des marchandises ni à l'intégration du marché économique national sans priver les citoyens des bénéfices des économies d'échelles qui résultent de cette intégration. Ce serait d'ailleurs aller à contre-courant de la tendance dominante d'aujourd'hui, au moment où l'on s'achemine vers l'intégration économique à l'échelle européenne. De nos jours, une

fédéralisation dans le domaine économique devrait uniquement signifier que dans le cadre d'une économie intégrée à l'échelle nationale et européenne, l'application concrète de la politique est laissée entre les mains des entités fédérées. Celles-ci peuvent appliquer leur propre philosophie économique en l'adaptant aux besoins locaux spécifiques. Une fédéralisation comprise dans ce sens, n'est autre que l'application d'une technique de bonne gestion d'entreprise à la gestion de l'Etat. Aujourd'hui, on ne prône plus la gestion strictement centralisée d'un holding mais on met plutôt l'accent sur la coordination et l'autonomie des différentes entités que compte l'entreprise (multidivisional corporation). Je crois que si on prône une telle conception du fédéralisme économique, on pourrait difficilement prétendre que la fédéralisation des pays de l'Est irait tout à fait à l'encontre de leur future adhésion possible aux Communautés européennes.

La Cour constitutionnelle qu'on a instaurée en Belgique, la Cour d'arbitrage, est un autre garant du système fédéral belge. Pour la Belgique, il s'agit là d'une innovation importante parce que la position adoptée par la jurisprudence depuis les origines de l'Etat belge, était qu'il n'appartient pas au juge mais au législateur lui-même de contrôler la conformité de la loi à la Constitution. Après la fédéralisation, la création d'une Cour constitutionnelle s'est avérée indispensable. Si l'on laissait à chacun des législateurs la liberté de juger la conformité de ses normes aux règles relatives à la répartition des compétences fixées par la Constitution fédérale, l'on arriverait à plusieurs interprétations d'une seule Constitution, ce qui mettrait en danger l'unité même de l'Etat.

La préservation, par les lois de réformes institutionnelles, du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles, où il n'y a aucune forme de sous-nationalité, doit également se situer dans un même but de maintien de l'unité nationale. Enfin, on peut encore mentionner dans ce même esprit, la solidarité dans le système de répartition des moyens financiers entre les entités fédérées et les nombreuses formes de coopération. Dans la pratique, on est devenu de plus en plus conscient de la nécessité d'une coordination entre les entités fédérées et le pouvoir national. Certains grands projets n'ont aucune chance d'aboutir dans un état fédéral s'ils ne se conçoivent pas dans un esprit de "joint-venture". K.C. Wheare, un des meilleurs théoriciens en la matière, le prévoit d'ailleurs très bien dans sa définition du fédéralisme : *"the method of dividing powers, so that the general and regional governments are each within a sphere, co-ordinate and independent"*. Tandis qu'au début de la fédéralisation, on mettait l'accent sur l'autonomie - l'égalité juridique des lois et des décrets et l'exclusivité des compétences étant considérées

comme les conditions sine qua non de la sauvegarde de l'autonomie des entités fédérées -, les inévitables interférences entre l'exercice des compétences de l'Etat et des entités fédérées ont donné naissance entre 1980 et 1988, à certaines formes de coopération spontanées et non basées sur le droit écrit. Les textes légaux de la dernière réforme de l'Etat en 1988 ont étendu les possibilités de coopération et prévoient notamment la possibilité d'une représentation réciproque dans les organes de gestion et de décision, des accords de coopération qui parfois sont même obligatoires, de nombreuses procédures de concertation, des conférences interministérielles ...

Pour un bon fonctionnement constitutionnel de l'Etat fédéral, il faut évidemment que l'élément de "cohésion" soit plus important que l'élément "d'autonomie". Cela implique qu'il existe, à côté de la diversité entre les entités composantes, un sentiment de parenté nationale, "un esprit national seul capable d'assurer la cohésion de l'ensemble". L'autorité fédérale et les entités composantes doivent effectivement tenir compte de leurs intérêts réciproques. Il s'agit de l'obligation de "la Bundestreue", une source extrêmement riche pour la jurisprudence permettant de combler des lacunes du droit fédéral écrit. La "Bundestreue" n'est pas une notion autonome, mais plutôt l'expression de principes généraux de droit, qui se rapportent aux fondements essentiels de tout système juridique.

*

* *

Permettez-moi de conclure par quelques observations générales supplémentaires. Pour le constitutionnaliste, le fédéralisme est la figure juridique traduisant, dans les institutions d'un Etat, une relation équilibrée entre le pouvoir de l'autorité centrale et l'autonomie des entités composantes. A cet égard, les caractéristiques propres de chaque Etat sont déterminantes, et chacune des formes d'Etat présente un "caractère sui generis". En Belgique, le Mouvement flamand a ainsi oeuvré pour la reconnaissance et le développement de sa propre langue et de sa propre culture. Ainsi, trois Communautés ont été créées, à savoir les Communautés française, flamande et germanophone. Tandis que la communautarisation correspondait plutôt à un souhait du côté flamand, la régionalisation voulait rencontrer les désirs de la partie francophone du pays. Les Wallons avaient pleine confiance en une autonomie qui concernait avant tout des matières socio-économiques,

dans l'espoir de pouvoir remédier à la crise économique qui avait surtout frappé leur région. Le résultat fut la reconnaissance de trois Régions, à savoir les Régions wallonne, flamande et bruxelloise. L'exemple belge réfute le fait qu'un fédéralisme bipolaire et/ou centrifuge ne serait pas viable. Bien sûr, dans un fédéralisme de ce type il est plus difficile de trouver un équilibre. Mais le fait est là : il a été possible de parvenir à un consensus national, et ceci sans révolution. Bien sûr il y a eu des dérapages, des crises gouvernementales et des querelles politiques, mais ne valent-ils pas plus qu'une seule bombe, qu'une seule goutte de sang ?

Certains sceptiques se demanderont si le séparatisme ne serait pas plus simple. A côté d'autres objections, je crois en outre que cela ne vaut pas le prix économique qu'il faut payer pour une désintégration d'un marché économique intégré. Je crois aussi qu'une telle évolution serait déplorable sur le plan humain, parce que vivre dans un état pluri-ethnique peut constituer un véritable enrichissement. Goethe ne disait-il pas : *“Nur wer fremde Sprachen spricht, kennt was von seinen eigenen”* ? Le fédéralisme me paraît le meilleur moyen de pacification pour les nations pluri-ethniques, un moyen de faire taire les différends (internes) pour que puissent s'épanouir les propres sensibilités et caractéristiques. C'est le défi devant lequel sont placés non seulement les pays de l'Est, mais aussi la Communauté européenne toute entière. Celle-ci est en effet placée devant le pari suivant : comment promouvoir une identité européenne, tout en préservant les différences qui enrichissent notre vie ? Pour cela, donnons du temps au temps ...

QUELLES RELATIONS ENTRE L'UNION SOVIÉTIQUE ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ?

Sous l'angle des changements, engendrés par
l'adoption de structures fédérales nouvelles

Dr. Vladimir Zouev
Directeur des Etudes sur la CE
Institute of World Economy
and International Relations
URSS Academy of Sciences

Korte inhoud

Zowel de Sovjet-Unie als de Europese Gemeenschap zijn volop in beweging.

De Europese Gemeenschap tendeert naar een grotere integratie. De eenheidsmarkt maakt dat onvermijdelijk. In de Sovjet-Unie daarentegen weerklinkt overal de roep naar nationale soevereiniteit. Het overleven van de Unie hangt in grote mate af van het welslagen van de economische hervormingen. De relaties tussen de USSR en de EEG zullen in elk geval wijzigen.

Dit artikel concentreert zich op de vraag hoe federaal de beide entiteiten zullen (kunnen) zijn, en hoe de federaties met elkaar relaties kunnen aanknopen.

En envisageant la perspective des relations entre l'URSS et la CE, il importe en premier lieu de tenir compte des transformations intervenues au sein de ces deux acteurs de la vie politique et économique internationale. Nous sommes en effet à un tournant : en effet, ces deux ensembles se trouvent en situation, sinon de Perestroïka révolutionnaire, du moins d'évolution radicales - qui vont fortement modifier leur visage d'ici la fin du siècle. Ces changements sont multiples, mais les plus pertinents, les plus importants, les

plus passionnants concernent sans doute la question fondamentale de leur ordre organisationnel : vont-ils agir en tant que Fédérations ? Dans l'affirmative, quels types de Fédérations ? La réponse à cette question déterminera pour une grande part la nature de leurs relations.

1. L'Intensification de l'Intégration Européenne

Je ne mentionnerai ici que très brièvement quelques points relatifs à la communication, car on a déjà beaucoup discoursu et écrit quant aux perspectives d'Intégration Européenne.

Les structures fédérales semblent devoir s'installer de plus en plus confortablement dans l'architecture future de la CE. Je n'utilise pas le terme "Fédération" au seul sens des compétences et pouvoirs accrus des organes Communautaires. Certes, on observe cette tendance. Mais la notion de "subsidiarité" est également fortement présente dans le langage des douze; de même que la diversité, véritable source de la richesse de l'ensemble. Nations et régions ne disparaissent donc pas. Une identité nouvelle leur est conférée au sein de la Communauté et la redistribution des pouvoirs leur offre de nouvelles libertés et des espérances d'essor au sein d'un espace économique, libéré des obstacles à la circulation des marchandises, services, capitaux et personnes.

Toute une série de liens oeuvrent en faveur du scénario de "fédéralisation" de la CE, et, en premier lieu : la mise en oeuvre du marché intérieur. Les chercheurs soviétiques, en nombre croissant, ne mettent plus en doute son accomplissement. Sous réserve toutefois des échéances réelles et à l'exclusion de quelques objectifs particuliers.

Cette libéralisation au sein de la CE signifie que certains processus économiques vont échapper au contrôle national. Ce vide doit bien sûr être comblé, et le sera par la Communauté elle-même. Les fonctions de régulation des organes communautaires se révèlent plus nécessaires lorsque les frontières nationales disparaissent. Donc, le Marché intérieur tout en permettant la mise en oeuvre d'une intégration plus poussée, lui donne en même temps un caractère irréversible. Ce fondement économique conjugué à la volonté politique, renforcée par certains défis en provenance de l'Europe de l'Est, de l'Allemagne, de la compétition internationale, augmente les chances de succès des deux conférences intergouvernementales sur l'UEM

et l'Union Politique. Certaines réserves subsistent quant aux modalités de réalisation de cette transformation, qui pourraient être modifiées, et dans le cas de l'UEM sérieusement, par rapport au rapport Delors.

Un premier constat concerne donc l'organisation d'une intégration plus forte au sein de la Communauté. Celle-ci sera plus homogène, détiendra des compétences, plus importantes, se renforcera, deviendra enfin plus fédérale, à condition au moins qu'aucun événement grave ne fasse obstacle à ce processus.

2. Les incidences sur les relations entre la CE et l'URSS

Quelles sont les incidences de cette situation nouvelle sur les relations entre la CE et l'URSS ? Elles sont multiples. Nous en citons quelques unes :

- Plus nombreux seront les domaines pouvant faire l'objet d'accords avec une CE disposant de compétences accrues et bien établies. Ce qui signifie également que l'on peut aller plus loin en ces matières, de manière approfondie, détaillée, élaborée.
- La Communauté renforcée sera un partenaire plus important et d'autant plus obligé de la politique des dirigeants de l'Union Soviétique, compte tenu des autres modifications intervenant dans la perception de la CE en URSS. (Et on veut toujours soit s'associer à la puissance, soit la détruire ou la déforcer - ce qui n'est pas le cas, heureusement.)
- Parallèlement, la Communauté, plus puissante, est en mesure d'octroyer une aide plus importante à l'URSS. Ses capacités de coopération sous des conditions plus favorables avec ses partenaires sont accrues.
- Les instruments juridiques régissant les modalités d'action Communautaires, se perfectionnent lors de la transformation de l'ordre juridique. Plus nombreux seront les instruments au service de la coopération, qui ouvriront des possibilités plus développées d'adaptation des formes de coopération en fonction de cas spécifiques.
- Les craintes seront moins fondées de voir s'étioler le dynamisme du processus d'Intégration; dès lors la Communauté sera susceptible de réduire ses hésitations, s'agissant de prendre en considération des

formes de coopération telles qu'une association avec un grand pays comme l'URSS.

- Le rôle des régions dans la coopération entre la CE et l'URSS peut prendre de l'ampleur.
- L'Unification politique rend possible la mise en oeuvre d'un dialogue politique approfondi et plus efficace.
- La progression de la CE vers une organisation de type fédératif peut servir d'exemple aux Républiques d'Union Soviétique, sous réserve néanmoins de certaines conditions. Les différents aspects de la Communauté en tant que pôle de référence pour les pays de l'Est se multiplient.

3. La Désintégration de l'Union Soviétique

La désintégration se produit sous diverses formes : économiquement, politiquement, juridiquement. Au niveau de la culture même, on constate une tendance au séparatisme et au rejet de tout ce qui s'apparente aux valeurs des autres nations de la Fédération Soviétique; ceci menace le processus de préservation des richesses issues de la diversité. Dans la quasi-totalité des déclarations de souveraineté, ont été inclus des articles sur la primauté des lois locales et sur la possession exclusive des richesses situées sur le territoire de la République, voire même de la région ou encore de la ville (qui elles, veulent devenir indépendantes). Cette "agonie de souveraineté" est compréhensible après des décennies de totalitarisme, mais aujourd'hui le pendule rejoint parfois l'autre extrême. Les accords et les liens commerciaux sont rompus parce qu'on soupçonne les uns ou les autres de recevoir plus ou de donner moins. Et dans un système où l'on manque de tout, les soupçons grossissent comme boule de neige.

On aboutit à des dégâts plus importants encore dans le système économique, du fait du degré élevé de spécialisation, de sous-traitance et de dépendance en général. Ceci contribue à attiser les excitations nationalistes déjà brûlantes, même en absence de facteur économique.

L'existence de l'Union dépendra pour une large part du succès de la réforme économique et de la manière d'introduire l'économie de marché dans le pays.

Les rapports entre les Républiques ou autres entités autonomes et le Centre dépendent de l'issue de la réforme économique. Mais les droits nouveaux des entités autonomes, à leur tour, prédétermineront le développement économique et la conclusion du nouveau pacte de l'Union. L'instabilité, aggravant la relance des nationalismes, peut résulter de désaccords entre les nations sur la question du contenu de la souveraineté.

Or, les actes législatifs dans les Républiques et dans les entités autonomes sont tellement différents, qu'on peut à peine parler d'homogénéité d'Etat de droit en voie de transformation.

La désintégration ne doit pas nécessairement se produire sous la forme politique d'apparition d'Etats séparés se substituant à l'Union. Ce scénario ne peut cependant être exclu. Néanmoins, ce n'est pas le plus évident. Mais ce qui est certain, c'est le développement dans les Républiques d'un processus d'acquisition d'une autonomie et d'une souveraineté plus grandes, ceci impliquant une redistribution des compétences externes. Dès lors, les domaines faisant l'objet de relations entre l'URSS et la CE, seront sans doute concernés.

La Fédération Soviétique cesse donc d'exister sous sa forme ancienne et son devenir même reste incertain.

4. Les Influences sur les relations entre l'URSS et la CE

Quels seront l'impact, les influences sur les relations entre l'Union Soviétique et la CE ? Elles sont nombreuses, dont certaines décisives :

- Les mutations nationalistes au sein de l'Union Soviétique peuvent modifier la formule même des relations avec la CE déjà décidées.

L'ironie de la situation réside dans le fait que grâce à la nouvelle pensée politique en Union Soviétique, les relations avec la CE pouvaient atteindre un haut niveau, correspondant sans doute à l'accord historique de commerce et de coopération commerciale et économique entre l'URSS et la Communauté (Le contenu de l'accord conclu est plus large qu'on ne pouvait l'imaginer au départ des pourparlers), cependant, cette pensée politique elle aussi, a donné libre cours aux mouvements nationalistes, qui menacent maintenant l'existence même de l'Union, et

à fortiori, les obligations internationales de l'autorité centrale. L'accord important récemment conclu pourrait mourir sans engendrer de résultats réels ni élargir la coopération économique.

- Il s'est déjà avéré que les Républiques renoncent à agir en conformité avec la politique du Centre. Dans les entités autonomes, des voix de plus en plus nombreuses affirment qu'elles ne sont pas prêtes à appliquer l'accord URSS-CE. Même si l'on considère que le contenu de l'accord a du bon, le simple fait qu'il ait été conclu par le Centre entraîne, par réaction, le désir de s'en écarter.

- La procédure de prise de décision en URSS devient plus complexe, et la "filrière" des instances s'allonge, y compris en matière d'accords internationaux. Outre l'obligation d'approbation au niveau de l'Union, par les organes nouveaux du pouvoir politique, après avis préalable de commissions et comités multiples, l'opinion des Républiques sur les diverses questions, couvrant le domaine des relations extérieures, devrait être prise en compte plus soigneusement. Ce qui signifie, dans le meilleur des cas, la création de nombreuses procédures d'approbation par les Républiques de la substance des accords internationaux de l'Union, ou, au pire (pour l'Union) et en raison de l'émergence des souverainetés, un dépassement des compétences de l'Union et leur transfert aux Républiques. Ceci impliquerait pour la CE la nécessité d'entamer des négociations avec chacune des entités autonomes. Je ne me permettrai pas de comparer la procédure en vigueur en Union Soviétique à celle de la Communauté, sauf de constater qu'elle devient tout aussi compliquée. Mais du point de vue "efficacité" ce n'est pas comparable et pour longtemps encore, étant donné la période de redéfinition et de redistribution des compétences entre les différents niveaux de la nouvelle Fédération Soviétique. Donc, conclure un accord avec l'URSS, ou résoudre un problème par voie juridique, comporterait plus de difficultés.

- On peut prévoir une tendance : les Républiques pourraient se trouver en état de concurrence entre elles et avec le Centre dans leur recherche de contacts aussi privilégiés que possible avec la Communauté, notamment lorsqu'on commencera à saisir l'importance des Communautés et qu'une meilleure connaissance des politiques communautaires se développera.

- En absence de cette connaissance - qui peut correspondre à une réalité, même au Centre, sans parler des entités autonomes éloignées - on pourrait s'attendre de la part des Républiques au rejet des points prévus dans l'accord conclu avec la Communauté.
- Agissant de la sorte, elles mettraient le pouvoir représentatif de l'Union dans une situation embarrassante. Je ne veux pas aller plus loin et spéculer sur les moyens auxquels le Centre pourrait avoir recours, mais il convient de retenir ici ces faits et d'en prendre conscience, les considérant comme un facteur important.
- On pourrait même imaginer que le Centre soit contraint d'élargir le spectre des domaines à inclure dans les accords externes afin d'affirmer son autorité à l'intérieur du pays.
- Dans le cadre des relations CE-URSS, où l'URSS serait composée de Républiques plus autonomes, on pourrait se trouver un jour dans une situation quelque peu similaire à celle qui prévaut aujourd'hui entre la Communauté et tous les pays de l'Est. Dans ce cas la Communauté se trouverait devant un choix : soit accorder le même système de relations à toutes les Républiques et Régions, soit appliquer le régime existant aux Républiques. Mais une telle politique à l'échelle de l'Union serait en contradiction avec l'approche différenciée actuelle, proclamée par la CE dans ses relations avec les pays de l'Est.
- Supposons qu'une partie des compétences externes soient "déléguées" par le Centre au niveau inférieur tout en tenant compte de la complication prévisible de la situation. Dans un tel cas, un choix éventuel de la CE en faveur d'une approche différenciée vis-à-vis des Républiques, peut avoir des conséquences favorables mais aussi néfastes.
- On pourrait constater que la Communauté établirait les liens les plus étroits avec les Républiques les plus avancées dans la voie de la démocratisation et de l'introduction de l'économie de marché.

La diversification des approches des Républiques peut enrichir les relations avec la CE, sous certaines conditions.

L'affaiblissement du pouvoir du Centre pourrait rendre à l'Union, un caractère plus démocratique. (Par ailleurs, ce n'est pas toujours utile

du point de vue pratique.) Les craintes face à la grandeur des partenaires seraient moindres qu'elles ne le sont aujourd'hui, dans le cas d'un conglomérat de composantes autonomes, système plus ou moins comparable à celui de la Communauté. Rien n'est à redouter lorsque le degré de cohésion entre les politiques des Républiques au sein de l'URSS devient souvent inférieur à celui que l'on connaît dans la CE. Et pour développer d'étroites relations on pourrait penser à faire un choix parmi les Républiques les plus européennes.

- Mais cette approche différenciée pourrait constituer un facteur extérieur de nature à favoriser la désintégration de l'Union, ou rendant plus difficile sa réintégration. N'oublions pas que maintenant le pendule se trouve à l'autre extrême. Bien des aspirations à une autonomie plus large, voire de nationalismes, vont disparaître, en cas de redressement de la situation économique; ou lorsque les dirigeants des Républiques seront confrontés aux exigences de souveraineté, venant des entités autonomes, qui font partie de ces Républiques, ce qui va refroidir les têtes de ces mêmes dirigeants et abaisser le niveau de leurs propres revendications envers l'Union. En outre, la nécessité de coopérer au sein de l'Union devient plus évidente après les dégâts du séparatisme. Donc, il ne faudra peut-être pas créer la base juridique des accords internationaux, qui, le cas échéant, empêchera cette réintégration.

Je ne dis pas que la tendance à dresser des frontières douanières au sein de l'Union, à introduire des monnaies propres dans les Républiques (susceptibles d'être renforcées en cas de conditions de coopération différentes entre la CE et les Républiques), vient à contre sens de toute logique de développement, soit national, soit européen. Elle n'est pas souhaitable.

Tout cela à condition, que la résurgence des mouvements nationaux ne déstabilise pas trop la situation. Nul ne peut prédire jusqu'où ira la désintégration, et même la guerre civile - le danger à éviter à tout prix - n'est pas à exclure.

- L'évolution est telle que dans l'immédiat on pourrait être obligé non pas de comparer les pays-membres de la Communauté avec l'URSS, mais bien de comparer la puissance de la CE toute entière, plus intégrée, avec certaines parties de l'Union Soviétique en voie de désintégration.

- Parallèlement à l'hypothèse d'une coopération intensifiée entre la CE et les Républiques, les entités autonomes, les régions, atténuant les difficultés nées de la grandeur d'un pays, une autre variante consisterait à définir quelques secteurs de première importance et présentant un intérêt mutuel probant et de leur appliquer des formes de collaboration profonde et élaborée. La protection de l'environnement ou l'énergie pourraient en devenir les domaines d'essai évidents. Comme pour les Communautés, où tout a commencé par le charbon et l'acier.

Dans ce cas on éprouverait, du côté de la CE, moins d'incertitudes par rapport à l'accord européen, englobant tous les secteurs et créant des interdépendances au niveau de l'association élargie. Du côté de l'URSS, les compétences en pareilles matières pourraient être une sorte de "test", une mise à l'épreuve des relations futures, ou encore constituer un tandem, disons "énergie-technologie", comparable à "l'agriculture-marché commun" de la CEE.

- On peut affirmer que l'influence de la CE est minime sur toutes ces tendances, liées aux changements en Union Soviétique. Néanmoins, je ne sous-estimerais point cette influence du grand marché libre, d'un espace économique européen, d'une cohésion accrue. Une influence, qui va s'accroître. Et la volonté de s'associer à des valeurs (et aux bénéfiques, d'ailleurs) européennes peut être très élevée. Cependant, en général, on constate que le potentiel communautaire est sous-estimé dans ce pays.

5. Quelques remarques générales

Comment les structures pré- ou post-fédérales en voie de transformation - en sens inverse - touchant à leur ordre systématique, seront-elles tentées d'agir vers l'extérieur ? La méthode paraissant la plus appropriée consiste à acquérir plus de compétences et à assumer une utilisation meilleure des pouvoirs existants, afin de défendre l'intérêt commun et de s'installer plus solidement en tant que structure plus forte.

Pour la Communauté l'accord, large et novateur, avec l'URSS est bien entré dans cette logique, à laquelle est venue s'ajouter la sympathie et l'enthousiasme soulevés par la Perestroïka. Mais lorsqu'il s'agit d'aller au-delà, de construire la base d'interpénétration, d'intégration, apparaissent les craintes

que l'ordre organisationnel de la CE, le noyau même de l'intégration européenne puisse être mis en danger. Ceci dépasse la logique évoquée. Et, on le voit, l'URSS n'a pas sa place dans les débats portant sur les accords d'association, dit "européens", et ce, d'autant moins, s'ils laissent la porte ouverte à une adhésion future. Le "coût" de ce danger dépasse le niveau des avantages, un peu vagues et théoriques, supposés, selon lesquels un partenaire économiquement plus fort pourrait retirer plus de bénéfices d'un espace sans obstacles et frontières de toutes sortes.

On peut aider l'URSS et coopérer avec elle, en mettant en oeuvre les possibilités contenues dans l'accord déjà conclu; elles sont loin d'être utilisées, à vrai dire. On peut introduire, et cela semble opportun, des mesures autonomes en faveur de l'URSS; un programme du type PHARE, en conformité avec l'approche diversifiée de la CE envers les pays tiers.

Il est regrettable que le pays se trouvant à l'origine de tous les changements, et qui mériterait d'être parmi les premiers, doive se contenter de conditions de coopération moins étroites avec la CE et bénéficier d'un niveau de "confiance" inférieur à toutes les autres parties engagées.

Il ne s'agit pas ici d'adresser un reproche à la CE. L'Union Soviétique elle-même parfois n'est pas prête à coopérer sur de nouvelles bases, comme je l'ai déjà démontré quelque peu. Et surtout, elle n'est pas prête à devenir membre d'une association comportant des autorités supranationales. A moins que les autorités du Centre de l'Union aient un jour intérêt à transférer à un pouvoir extérieur les compétences qui leur échappent à l'intérieur. Aujourd'hui la supranationalité est le seuil à ne pas franchir. Même si on imagine que la porte est entreouverte ... Mais elle ne sera pas actuellement.

Le danger possible "d'érosion" de l'Intégration Européenne semble impossible, même de ce côté de la frontière, pour les observateurs passionnés par l'acquis Communautaire.

Raisonnant de la sorte, on peut avoir intérêt à ce que la CE devienne plus forte, plus intégrée, plus fédérale et moins hésitante à l'égard de systèmes de relations plus développées avec l'Union Soviétique. Bien évidemment, ce n'est qu'un argument parmi d'autres ...

Il reste à préciser ici que la Communauté est aujourd'hui perçue de manière positive en URSS. Sa position depuis le Sommet de l'Arche de coordinateur

de l'aide à l'Europe de l'Est, son approche plus souple que celle des Etats-Unis, dans le COCOM, son attitude à l'égard de la participation de l'URSS à la BERD, le contenu de son accord de commerce et de coopération économique avec l'URSS - tout cela a donné ses fruits, qui sont appréciés. Mais la perception risque de se modifier en raison de la stratégie communautaire consistant à conclure des accords d'association de la troisième vague avec les pays de l'Europe de l'Est, l'Union Soviétique étant exclue. Dans ce pays cette stratégie peut-être perçue au niveau politique comme créant une menace d'isolement de l'URSS tenu à l'écart d'un processus extrêmement important pour l'avenir de l'Europe. Et plus on accorde d'importance à la CE, plus on souhaiterait éviter un tel isolement.

Bien sûr, on peut évoquer un contre argument quant à l'aide qui devrait être octroyée à l'URSS. On ne peut pas considérer comme adversaire, celui dont on reçoit en même temps une aide importante. Néanmoins, l'amertume de n'être pas impliqué dans le processus quasi pan européen pourrait bien grandir et se fortifier.

Quoique l'image de la CE soit positive en URSS, son importance est souvent sous-estimée à tous niveaux. On peut faire des reproches à la recherche soviétique. La CE en URSS n'est pas perçue à la mesure de ses capacités réelles, même au plan décisionnel. Au niveau des entreprises, l'ignorance est encore plus stupéfiante. Mais la propagation de l'information, d'idées sur la CE se heurte en Union Soviétique à de nombreuses entraves d'origine purement technique, telle par exemple, l'absence de papier pour l'édition de livres. Dans notre Institut un ouvrage de référence traitant des politiques communautaires est en cours de préparation au sein de l'équipe CE depuis un an déjà. Et bien qu'un tel ouvrage n'ait jamais été publié dans notre pays, les éditeurs sont impuissants en raison du manque "de fonds", de moyens financiers, de capacités qui sont réservés aux travaux "prioritaires" par rapport aux questions relatives à la CE. Voilà, pour ceux qui y songent, encore un volet, un aspect pouvant faire l'objet d'une coopération dans le cadre des relations entre la CE et l'URSS ...

CHINA, EEN QUASI-FEDERALE STAAT ? (1)

Sylvain Plasschaert (2)

Résumé

La Chine, un Etat quasi fédéral ? - La tradition d'un mandarinat centraliste, le sévère contrôle communiste, le système de planification centralisée de l'économie et l'homogénéité culturelle de la Chine, suggèrent que l'économie chinoise présente un aspect monolithique. Toutefois, la recherche d'avantages propres, la nécessité, dans une économie centralement planifiée, à "se tirer d'affaires", et une décentralisation territoriale et fonctionnelle très poussée, engendrent le "localisme" et le "départementalisme". Ce phénomène se manifeste particulièrement en matière d'impôts, qui sont perçus par les provinces et dont le produit est partagé avec le centre, mais selon des clés qui font l'objet de négociations chroniques.

-
- (1) Mededeling voorgesteld op de zitting van de Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen gehouden op 16 mei 1989. Tekst neergelegd op 3 november 1989. Deze lezing werd gehouden enkele weken vooraleer op Tienanmen de manifestatie van studenten en andere bevolkingsdelen bloedig werd platgewalst. Bij het uitschrijven van de tekst ervan, in oktober 1989, blijkt evenwel dat deze dramatische gebeurtenissen praktisch geen invloed hebben op het onderwerp dat hier aan de orde is.
Publikatie overgenomen van de *Mededelingen der Zittingen* van de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen (Brussel) : 35 (1989-3) : blz. 271-286 (1990).
- (2) Geassocieerd lid van de Academie ; Departement Economische Wetenschappen, Universitaire Faculteit Sint-Ignatius Antwerpen (UFSIA).

Inleiding

De titel van deze voordracht moge verwondering wekken. Had China niet steeds een unitaire structuur, alleszins de jure ? Werd het land niet reeds ééngemaakt en vrij strak gecentraliseerd sinds 221 v. Chr., onder de eerste keizer Chi Huangdi ? En onderscheidt het communisme zich niet essentieel door een “geünifieerd” beleid, opgelegd door de ene partij, die het monopolie van de macht bezit ?

En toch is de gekozen titel verantwoord, al suggereert het vraagteken achteraan, dat de toedracht complex is. In deze bijdrage wordt aangetoond dat, meer de facte dan de jure, China diverse kenmerken van een federatie vertoont. Overigens zijn de onvaste regelingen tussen het Centrum en de Provincies o.i. één van de voornaamste oorzaken van de huidige economische moeilijkheden in China.

Essentiële kenmerken van een federaal systeem

Vier essentiële elementen van een federatief systeem moeten voor ons opzet worden weerhouden.

Vooreerst impliceert een federaal systeem de grondwettelijk-geregelde repartitie van normerende bevoegdheden tussen de centrale beleidslaag en de deelstaten. De bevoegdheden van de deelgebieden zijn vooral “bodemgebonden” (bv. ruimtelijke ordening), maar omvatten ook meestal “persoonsgebonden” materies (bv. onderwijs, gezondheidszorg). Wanneer slechts de uitvoering van centraal-uitgevaardigde normen aan lagere bestuursorganen is gedelegeerd (bv. de provinciegouverneurs in België), kan men niet van een decentralisatie in federaal verband, maar slechts van deconcentratie spreken.

Belangrijk is evenwel dat binnen de federale Staat, de “economische en monetaire unie” gevrijwaard blijft. Goederen, kapitalen en werkkrachten moeten onbelemmerd van de ene naar de andere deelstaat kunnen bewegen; deelstaten mogen geen protectionisme bedrijven; één munt fungeert als wettig betaalmiddel.

Ook moet de middelenvoorziening zijn geregeld : de grondwet, of andere wetten, moeten afdoende budgettaire middelen ter beschikking stellen van

de deelstaten, maar ook van het Centrum, tot dekking van de uitgaven die uit de uitoefening van hun bevoegdheden voortvloeien. Hierbij treft men veelal een combinatie van modaliteiten aan.

- (i) Meestal zijn de eigen belastingen (d.i. waaromtrent de deelstaten zelf en exclusief de grondslag en de tarieven mogen bepalen) nogal beperkt toegemeten en betreffen zij relatief-onbelangrijke belastingen.
- (ii) Soms mogen zij opcentiemen heffen op nationaal-genormeerde belastingen ("samengevoegde" belastingen).
- (iii) In West-Duitsland, en thans ook ten dele bij ons, bestaat het systeem van "gedeelde" belastingen (meer precies, van de deling van de opbrengst uit nationaal-genormeerde belastingen).
- (iv) Van de gedeelde belastingen - een onbetwist recht voor de deelgebieden - moeten worden onderscheiden de dotaties, d.i. middelen die het Centrum, volgens een in wezen eigen beslissing, transfereert naar de deelgebieden. Dotaties kunnen algemeen zijn, d.i. overgemaakt worden zonder dat de besteding ervan door het Centrum is voorgeschreven; of conditioneel, d.i. de toekenning ervan is geconditioneerd door de verplichting de sommen te besteden voor specifieke doeleinden.
- (v) Het beroep van deelgebieden op leningsfinanciering is meestal voorzien, maar aanzienlijk ingeperkt.

Bij deze repartitie van de financiële middelen, moeten uiteraard zowel verticale als horizontale verdeelsleutels worden gehanteerd; eerstgenoemde verdelen de fiscale middelen tussen het Centrum en de totaliteit van de deelstaten; de horizontale sleutels leggen de verdere repartitie tussen de deelgebieden vast. De horizontale sleutels kunnen een impliciet karakter vertonen : eigen belastingen bv. betekenen dat alle gelden, geheven in een deelstaat, aan deze laatste verworven blijven ("ristorno"). Hoe dan ook, elk federaal bestel moet middelen- en bestedingsautonomie (voordelig voor de rijkere deelgebieden) verzoenen met solidariteit (ten gunste van de armere partners). Deze trade-off tussen "autonomie" en "samenhorigheid" berust in wezen op een politiek aanvaardbaar compromis.

Relevante parameters in China

Volgende parameters - hier evenwel slechts in hoofdlijnen geschetst - zijn relevant voor de hierboven geponeerde stelling.

A. SPANNING TUSSEN CENTRALISME EN STREVEN NAAR LOKAAL ZELFBESTUUR

In China bestaat van oudsher spanning tussen centralisme en streven naar lokaal zelfbestuur. De obsessie voor de éénheid van dit onmetelijke land, verklaart grotendeels de strakke omkadering van de bewoners, via mandarijnen (onder het Keizerrijk), of partijcellen en -secretarissen (onder het communistische regime) met haar "hypertrophie de la centralisation bureaucratique" (Gernet 1972, blz. 431; zie ook Goodman 1989). Weliswaar is China gedurende langdurige periodes feitelijk in verschillende delen uiteengevallen. De periode 1916-1927, waarin regionale warlords de scepter zwaaiden, mogen als recent voorbeeld gelden. Maar mede omwille van de hoge etnische en culturele homogeniteit van China heeft het streven naar territoriale éénheid meestal de bovenhand behouden.

De plaatselijke gezagdragers, vertegenwoordigers van de Keizer of van de Partij, konden zich veel ruimte voor eigen interpretatie bij de toepassing van de instructies van hogerhand toeëigenen. De grote verscheidenheid van situaties in een land met een onderontwikkelde infrastructuur, noopte dikwijls tot aanpassingen aan lokale toestanden. Alhoewel het Confuciaans erfgoed aan de beleidsmensen een hoogstaand ethisch gedrag voorschreef, toch waren misbruiken door lokale bewindslieden schering en inslag in de Chinese geschiedenis (en ook vandaag) en hebben zij de val van menige dynastie bespoedigd. Ook de rapportering vanwege de plaatselijke vertegenwoordigers aan de machthebbers in Beijing was dikwijls vertekend door het verlangen met deze laatsten in het gevele te komen. De inlichtingen overgemaakt aan keizer Qianlong tijdens de McCartney zending (1792-94) vormen daarvan een treffend voorbeeld (Peyrefitte 1989).

B. GROTE VERSCHILLEN IN WELSTAND

De geo-economische gegevens impliceren uiteraard aanzienlijke verschillen in economische potentialiteit en in welvaartsniveaus. Men denke aan de tegenstelling tussen de vruchtbare kustprovincies Zhejiang en Jiangsu en bergachtige provincies zoals Guizhou of Jiangxi (voor gegevens, zie bv. Ferdinand 1989).

Deze welvaartsverschillen blijven ook vandaag aanzienlijk, alhoewel Mao Zedong niet enkel een beleid van egalitarisme (tussen de enkelingen) heeft gevoerd, maar tevens bewust de industrialisatie heeft gespreid over praktisch

alle provincies. De objectieven van zelfbedruiping en van weerbaarheid in geval van buitenlandse aanvallen, inspireerden deze optie.

C. EEN CENTRAAL-GELEIDE ECONOMIE

In een orthodox communistisch stelsel worden m.b.t. de industriële bedrijven, maar ook inzake de landbouwproductie, de economische relevante beslissingen (en o.m. de prijszetting) bepaald door planbureaus. Het beleidspatroon is sterk geverticaliseerd, omdat de bedrijfsleider (wellicht beter te bestempelen als “bedrijfslijder”) in wezen de uitvoeringsagent is van de bevelen van hogerhand; één der bureaus, in Beijing of in de provinciehoofdplaats, heeft de controle over de onderneming. Daarnaast is het bedrijf veelal ook afhankelijk, in een aantal domeinen (bv. financiering, voorziening met electriciteit) van de beslissingen, en van de goede wil, van andere functionele of lokale overheden. In China wordt geklaagd dat bedrijfsleiders dikwijls meerdere “schoonmoeders” hebben, die niet in éénklank optreden.

Deze “economische centralisatie” impliceert uiteraard een alomvattende tussenkomst vanwege de overheid in het productieproces, niet door middel van onrechtstreekse macro-controles (zoals via monetair en budgettair beleid in een markteconomie), maar ook rechtstreeks, omdat in wezen de overheid de micro-economische beslissingen zelf neemt. Deze variëteit van centralisatie moet zorgvuldig worden onderscheiden van de “territoriale centralisatie”, waarbij de planbureaus hun beslissingsmacht over de staatsbedrijven niet langer uitoefenen vanuit Beijing, maar vanuit de provinciale hoofdstad. M.a.w., “territoriale decentralisatie” kan gepaard gaan met “economische centralisatie” op provinciaal vlak.

D. VERREGAANDE, MAAR INSTABIELE TERRITORIALE DEVOLUTIE

Welnu, de Volksrepubliek is gekenmerkt door een hoge mate van territoriale decentralisatie. Als reactie op het aanvankelijke Sovjetmodel werd in 1957/58 beslist de rechtstreekse controle over het merendeel van de overheidsbedrijven toe te vertrouwen aan de provincies; deze territoriale decentralisatie zou gepaard gaan met enige toebedeling van beslissingsmacht aan de bedrijven (Donnithorne 1967, Riskin 1987). Wegens de ontreddeering ingevolge de “Grote Sprong Voorwaarts”, is dit opzet evenwel niet eens uit de startblokken geraakt. In de periode van 1961 tot 1965, toe Liu Chao Qi

en Deng Xiao Peng de toon aangaven, vond een hercentralisatie plaats. Nog onder Mao, in 1971-73, werd opnieuw tot een delegatie van beslissings- en controlebevoegdheden overgegaan. Deze werd overigens nog versterkt in 1980, onder Deng.

Dergelijke delegatie naar de Provincies - en vanuit deze naar de lagere gebiedsomschrijvingen - is, vooral belangrijk m.b.t. overheidsondernemingen. Deze vormen immers belangrijke bronnen van fiscale inkomsten, hetzij deze onder de vorm van echte fiscale heffingen of als winstoverdracht, naar de schatkist van de desbetreffende beleidslaag toestromen. Tevens laat zeggenschap over de investeringen van de bedrijven toe het eigen fiscale potentieel te verbreden.

De territoriale devolutie van economische en fiscale bevoegdheden naar de Provincies is derhalve niet rechtlijnig verlopen. Het Centrum heeft ook bij herhaling gepoogd, o.m. in 1982, het laken naar zich toe te halen, o.m. door zich de planningsbevoegdheid over sommige ondernemingen weer toe te eigenen. *"All three (decentralizations) were hurriedly instituted, excessive in certain respects, and in the end substantially modified if not rescinded outright"*, zo oordeelt de Wereldbank (World Bank 1988, blz. 381).

E. OVERGANG NAAR EEN MARKTECONOMISCH FISCAAL SYSTEEM

De ombuiging van een orthodoxe centraal-geleide volkshuishouding naar een markteconomie - het weze dan een socialistische, d.i. met de overheid als eigenaar van het merendeel der produktiemiddelen - brengt ondermijdelijk een ommekeer teweeg in het fiscale bestel. Het is overigens de vraag of men, in een bevelseconomie, van een echt fiscaal systeem kan spreken. De overheid hanteert weliswaar, over de produktgroepen heen, sterk-gedifferentieerde omzetbelastingen, maar een evenwaardig resultaat zou kunnen worden bekomen door de prijzen voor eindgebruikers, en bijgevolg de overschotten van ondernemingen, te verhogen. Alle winsten en ook de (typisch beperkte) afschrijvingsquota's - of m.a.w. de ganse cash-flow - worden immers in beginsel gestort in de ene staatskas. Het budget staat ook in voor de financiering van investeringen en van het stabiele gedeelte ("quota"-gedeelte) van het bedrijfskapitaal.

Economische decentralisatie vereist een grondige wijziging in dit systeem (Plasschaert 1990). In China werden ook dergelijke hervormingen doorgevoerd sinds 1979, en zulks in twee stappen. Eerst werd aan de overheidsbedrijven

toegestaan een gedeelte van de gemaakte winst in te houden en enigermate naar eigen inzichten te besteden. Daarna namen winstbelastingen de plaats in van de overdracht van winst : dit systeem is sinds 1984 veralgemeend.

Inning van belastingen lokaal, de normering centraal

Indien men abstraktie maakt van enkele, relatief onbelangrijke belastingen die door ondergeschikte overheden kunnen worden ingevoerd naar eigen inzichten, wordt het merendeel van de belastingen in China genormeerd door de centrale overheid. Zij zijn derhalve nationale belastingen : daaruit volgt dat zij in beginsel uniform zijn voor het ganse land. De inning ervan is evenwel toevertrouwd aan ondergeschikte overheden, meestal aan de arrondissementen (*counties of hsien*). De opbrengsten uit deze centraal-geleide belastingen worden verdeeld tussen de Provincies en het Centrum. Men kan dus in wezen spreken van een "opwaartse" repartitie vanuit de innende gebiedsdelen. Feitelijk beschikken de provincies, alsook 9 grotere steden, die voor kort inzake economisch beleid op de rang van provincies werden geplaatst - Beijing, Shanghai en Tientsin hebben reeds van oudsher een statuut, evenwaardig aan dit van provincies - over een niet-onaanzienlijke normatieve macht, aangezien zij aan de door hen gecontroleerde bedrijven winstquota opleggen, en ook de belastingsvoet bepalen over boven-quota winsten. Bovendien kunnen provinciale of andere ondergeschikte besturen door ontlastingen de belastingschuld van hun bedrijven verlagen en aldus eveneens het gedeelte dat aan Beijing moet worden overgemaakt; in ruil leggen de lokale overheden dan bv. de uitvoering van infrastructurele werken op aan de ondernemingen (Blejer & Szapary 1989). Begin 1989 werd evenwel beslist dat de ondergeschikte overheden voortaan geen exempties meer mogen toekennen (*Beijing Review*, augustus 1989).

Inning op een subcentrale bestuurslaag is vrij ongewoon in federale landen, behoudens dan in de Länder van de Bondsrepubliek. Terwijl in federale landen de verdeling van de opbrengsten uit centraal-genormeerde belastingen onder het Centrum en de deelstaten, en onder deze laatste, wettelijk is uitgestippeld, vormt deze aangelegenheid het voorwerp van quasi-permanente negotiatie tussen Beijing en de provincies. Tussen de centrale Staat en elke provincie geldt overigens sinds 1988 een contract, waarbij de Provincies een bepaalde som moeten overmaken aan het Centrum en de extra-geïnde sommen gedeeltelijk mogen behouden. Beide aspecten zullen hierna uitvoeriger worden belicht.

Huidige situatie in China

Deze blijft in diverse opzichten onoverzichtelijk. Zulks was nog meer het geval vóór 1979 : tijdens periodes van decentralisatie heeft men diverse schema's geprobeerd, maar er was geen duidelijke verdeling van normatieve, uitvoerende of fiscale bevoegdheden. In 1985 werd een meer expliciete repartitie van fiscale middelen, tussen het Centrum en de Provincies, ingevoerd. Sub-centrale overheden moeten voortaan zorgen voor hun eigen keuken; zij mogen niet meer "eten uit dezelfde ijzeren kom".

De oorspronkelijke geünifieerde visie, naar Sovjet-model, komt ook tot uiting in het feit dat slechts één nationaal budget werd aangehouden, en eventueel gepubliceerd. Dit budget consolideert de uitgaven en ontvangsten van de centrale en van de provinciale regeringen. Voor het budget van 1989, heeft de Minister van Financiën, voor het eerst, deelcijfers vrijgegeven over het aandeel van het Centrum en van de Provincies.

Dit betekent dan weer niet dat het nationale budget alle financiële stromen in de overheidssector omvat. Extra-budgettaire uitgaven, en dito inkomsten, uit zeer diverse bronnen, o.m. uit winstinhoudingen, zijn in recente jaren vrij omvangrijk geworden en voeden een aanzienlijke investeringsstroom. Zij beliepen 88 % van de officiële budgettaire ontvangsten in 1988 (*Far Eastern Economic Review*, april 1989). Maar ook vóór de decentralisaties van de tachtiger jaren, waren extra-budgettaire fondsen een motief van bezorgdheid vanwege de bewindslieden (Donnithorne 1967). Een overzicht van de budgetten, in recente jaren, is vervat in tabel 1, waarbij ook het belang van de extra-budgettaire middelen is aangestipt.

BEVOEGDHEIDSVERDELING

De territoriale decentralisatie, die in 1980 werd doorgevoerd, omvatte niet enkel de transfert van belangrijke financiële middelen naar de Provincies, maar ook, en logischerwijze, deze van bevoegdheden en derhalve van beslissingsmacht inzake budgettaire uitgaven. Zulks was het geval voor ondersteuningsmaatregelen voor de landbouw, voor onderwijs (evenwel niet voor het hoger onderwijs), en voor gezondheidszorg, een bevoegdheids-waaier, die men veelal in federale landen aantreft (World Bank 1988, Donnithorne 1981).

Tabel 1 : Budgettaire en extra-budgettaire gegevens (in miljarden renminbi)

	1983	1985	1987	1988B
Totaal budgettaire uitgaven a), incl. netto leningen	169	232	283	305
Totaal budgettaire ontvangsten waaronder :	159	228	257	274
- belastingen op inkomsten en winsten (staatsondernemingen)	12	74	71	72
- onrechtstreekse belastingen op goederen en diensten	(6)	(70)	(67)	(67)
- douanerechten	57	96	110	125
- andere	5	21	14	15
- niet-fiscale (bruto-overdracht winsten)	13	28	36	40
	73	10	25	23
	(70)	(4)	(4)	(7)
Memorandum : Extra-budgettaire middelen				
	1983	1985	1987	1988B
waaronder :	97	153	203	n.b.
- in staatsondernemingen	80	125	163	n.b.

Bronnen : Verslagen van IMF en Wereldbank.

Het is niet steeds duidelijk of het hier enkel uitvoerende competenties betreft, waarbij de reglementering blijft berusten bij de centrale overheid, dan wel normerende bevoegdheden. Dit onderscheid is overigens, ondanks de typische geünifieerde aanpak, die in een communistisch totalitair stelsel besloten ligt, waarschijnlijk waziger in China dan in bestaande federale Staten, omdat :

- (i) de hervormingen die door Deng en Zhao Zhiyang doorgevoerd werden, intentioneel ruimte laten voor bijkomende, en enigszins afwijkende reglementen per provincie; zulks is met name het geval voor de regimes inzake joint ventures met buitenlandse investeerders; de "speciale economische zones" bv. mogen heel wat belastingsvoordelen toekennen;
- (ii) zoals reeds opgemerkt, kunnen lokale overheden - waaronder de topman, de provinciale partijsecretaris - zich veelal een niet geringe mate van discretionaire macht toeëigenen.

PATROON VAN INKOMSTEN VAN PROVINCIES EN LOCALITEITEN

Onder de financiële middelen, die aan de Provincies toekomen - en via hen, aan lagere bevoegdheidsorganen ten dele worden doorgespeeld, maar dit aspect van de "lokale" belastingen, in enge zin, wordt hier buiten beschouwing gelaten - kan men verschillende bronnen onderscheiden. Daarbij is de repartitie tussen centrum en provincies van de opbrengst van een aantal belangrijke belastingen hoogst relevant voor ons onderwerp. Evenwel kan hier, wegens plaatsgebrek, niet worden ingegaan op de gedetailleerde beschikkingen van de vermelde belastingsoorten.

EIGEN BELASTINGEN

Ook al gebeurt de inning van belastingen door ambtenaren van de lokale besturen, toch hebben deze de beschikking over slechts weinig eigen belastingen. Tot deze behoren (i) de winstbelasting op de staatsondernemingen, die zij zelf controleren; (ii) sommige belastingen op vermogen; (iii) alsook opcentiemen, die zij kunnen heffen op centrale belastingen, met name op de winstbelasting op collectieve bedrijven; (iv) de landbouwbelasting; en (v) de winstbelastingen die sinds kort toepasselijk zijn op respectievelijk joint ventures met buitenlandse bedrijven en de (zeldzame) 100 % Chinese dochters van buitenlandse multinationalen (World Bank 1988).

GEDEELDE FISCALE OPBRENGSTEN (EN ALGEMENE DOTATIES)

Tabel 2 toont de regeling aan, die gold in 1985, en die blijkbaar nog steeds van kracht is, met uitzondering van sommige wijzigingen in de percentages of in de bedragen ingevolge re-negotiatie. Zoals men kan vaststellen, zijn vier verschillende systemen van toepassing. De meerderheid van de provincies (meestal met een per capita inkomen in de middenmoot) moeten een gedeelte van hun eigen, en van hun "gedeelde" opbrengsten, doorsassen naar de centrale regering. Opvallend is dat deze percentages sterk verschillen, terwijl zij nochtans in federale landen meestal dezelfde zijn, althans per belastingsoort.

Vier relatief arme provincies mogen alle geïnde inkomsten bewaren en verkrijgen bovendien een vaste som, d.i. een onvoorwaardelijke dotatie. De derde categorie van provincies, waartoe de armste provincies behoren, mogen eveneens alle opbrengsten behouden, maar de dotatie vanwege het Centrum groeit daarboven aan met 10 % per jaar.

De laatste categorie betreft de twee zuidelijke kustprovincies Guandong en Fujien : deze moeten slechts een forfaitaire som overdragen aan de centrale regering. Deze twee provincies, waar het welvaartspeil reeds relatief hoog is en de groei snel verloopt, verkrijgen een voorkeursbehandeling, omdat zij als de speerpunten van de modernisering zijn opgesteld, wat evenwel het ongenoegen van andere provincies opwekt.

EXCENDENTAIRE ONTVANGSTEN

Deze verdeling van belastingopbrengsten volgt sinds kort uit een contract tussen het Centrum en elke Provincie. De inspanning van de Provincie en van de lokale besturen wordt aangewakkerd, omdat zij een gedeelte of de totaliteit van de belastingen, die worden geïnd boven het bedongen basisbedrag, mogen behouden; daarbij zijn vier verschillende regelingen van kracht (voor details, zie IMF 1989).

Al met al vindt men inzake de gedeelde belastingen twee kenmerken terug van het Chinese beleid. Enerzijds, de streefcijfers (hier, de basisbedragen), zo typerend inzake produktie in een centraal geleide economie. In China worden zij overigens ook buiten het strikt economische domein toegepast, o.m. bij geboortepanning (rantsoenering en rangorde opstellen per *danwei*

Tabel 2 :
Repartitie van belastingsopbrengsten tussen Centrum en Provincies (1)

	Provincies - Regio's	Behoudens bedrag naar Provincies (+) of Centrum (-) (mld Yuan)
1. Vast percentage van totaal van eigen en gedeelte belastingen; overschof naar Centrum (15 provincies)	Beijing	48,2
	Tianjin	33,5
	Hebei	69,0
	Shanxi	97,5
	Liaoning	51,1
	Heilongjiang	96,0
	Jiangsu	39,0
	Shanghai	26,0
	Zhejiang	55,0
	Anhui	80,1
	Shandong	59,0
	Henan	81,0
	Hubei	66,5
	Hunan	88,0
	Sichuan	89,0
2. De provincie behoudt alle eigen belastingen en ontvangt een vast bedrag als subsidie (4 provincies)	Jilin	397
	Jiangxi	239
	Shaanxi	270
	Gansu	246
3. Zoals onder (2), maar het bedrag verhoogt elk jaar met 10 % (4 provincies)	Inner Mongolia	1783(2)
	Guangxi	716
	Guizhou	743
	Yunnan	637
	Tibet	750
	Qinghai	611
	Ningxia	494
	Xinjiang	1450
4. Provincie behoudt alle eigen en gedeelte inkomsten en draagt een vast bedrag over aan het Centrum - 2	Fujian	-235
	Guangdong	-772

(1) Deze beschikkingen in 1985 genomen, zouden 5 jaar geldig blijven.

(2) Basisbedragen voor 1985.

Bron : World Bank, 1988. *China : Finance and Investments*.

of werkeenheid). Daarnaast een contractuele verhouding, waarbij de provincie zich tot een prestatie verbindt, en voordeel haalt uit de overervulling van de gestelde target. Dergelijke contracten kenmerken ook het "responsibiliseringssysteem", dat in de staatsbedrijven sinds de "stedelijke hervormingen" (1984) werd ingevoerd. Begrijpelijkerwijze tendeert deze contractuele verhouding er toe de basisstreefcijfers naar beneden te drukken en de repartitie van belastinggelden om te buigen ten voordele van de provincies.

Een beroelde nationale beleidslaag

De territoriale (maar ook de functionele) decentralisatie van de beschikking over fiscale middelen, hebben evenwel als implicatie dat de centrale overheid in de kou komt te staan. Er ontstond een aanzienlijk vertikaal onevenwicht tussen het Centrum en de Provincies, omdat de centrale regering verantwoordelijk blijft voor vele sociale voorzieningen, voor subsidiering van voedsel, en voor de zo nodige infrastructuur. Daartegenover staat dat de transfert van controle macht over overheidsbedrijven naar de provincies toe, en de diverse maatregelen van territoriale decentralisatie, aan de provincies meer armslag heeft verleend. De bedrijven, waarover de Provincies en de ondergeschikte bestuurslagen zeggenschap hebben, betreffen veelal de lichte industrie, in dewelke, ingevolge de administratief vastgelegde prijzen, de winstmarge hoger is dan in de zwaarindustrie, die in wezen onder de centrale regering ressorteert.

Een andere oorzaak van het verticale onevenwicht houdt verband met de "investeringshonger" (Komai 1980), zo karakteristiek voor orthodoxe centraal-geleide economieën. Ondernemingsleiders hebben niet als ambitie hun surplus, of winst, te verhogen - deze is overigens a.h.w. gepland, omdat zij volgt uit de productietargets en de prijzen van de afzetprodukten en van de inputs, die de planners hebben vastgelegd - maar wel hun onderneming te vergroten. Deze neiging zet zich nu ook nog door, ook al hebben de hervormingen sinds 1979 toch in belangrijke mate het centraal geleide beleidspatroon doorbroken. De provincies en lokale besturen proberen hun industriële basis uit te breiden, teneinde meer werkgelegenheid, winsten en fiscale inkomsten te genereren en het eigen gebied als een streek met een snel groeiritme te profileren. Deze investeringshonger wordt overigens aangewakkerd omdat de provincies en lokale besturen ook beroep doen op omvangrijke extra-budgettaire middelen - waarover hierboven werd gesproken - terwijl anderzijds er dikwijls een "objectieve alliantie" tot stand komt op het

