

Demande flamande de scission de BHV : une justification économique ?

Économie du fédéralisme en matière de grandes agglomérations

Gonzales d'Alcantara

Gonzales d'Alcantara : Chargé de Cours à la Faculté de sciences économique appliquée de l'Universiteit Antwerpen ; ancien président du Centre d'étude interuniversitaire du Fédéralisme (Bruxelles)

Introduction : un argumentaire économique pour la scission de BHV ?

Dans une interview¹, Eric Van Rompuy, membre du Parlement flamand, exclut l'existence de tout argument économique dans la volonté de la Communauté flamande de scinder l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) pour les élections fédérales. Il affirme que cette volonté repose sur des arguments purement politiques et constitue une conséquence logique du principe constitutionnel de territorialité des régions unilingues que sont la Flandre et la Wallonie (hors communauté germanophone). Du point de vue d'une structure fédérale, la scission de l'arrondissement de BHV selon les frontières des entités fédérées existantes, telle qu'elle a été votée le 7 novembre 2007 par la commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants, liquiderait donc simplement une anomalie. De plus, le fait de ne pas prendre cette mesure serait contre-productif. En effet, ne pas scinder BHV signifierait le maintien d'une ambiguïté ou de faux espoirs. D'autre part, la revendication francophone visant à intégrer des communes à facilités dans la Région de Bruxelles-Capitale impliquerait la modification de la frontière linguistique fixée en 1963. Cette revendication est tout simplement non-négociable pour la Communauté flamande puisqu'elle irait à l'encontre des accords politiques qui ont modifié la Constitution belge, conclus en 1970, 1980, 1989 et 1992-3².

D'après Eric Van Rompuy, cette absence de justification économique pour la scission de l'arrondissement électoral de BHV ne doit pas faire perdre de vue qu'une politique économique efficace pour l'agglomération du «grand Bruxelles» doit être élaborée en fonction d'une réalité économique fédérale en mouvement. Cette politique économique concerne les institutions de tous les niveaux politiques. C'est à partir de l'examen de cette réalité économique complexe que l'on doit répartir les domaines de compétences entre les niveaux de pouvoir. Le principe de subsidiarité³ a permis et permettra encore de structurer les compétences en niveaux de pouvoirs - communes, régions, communautés, pays, Union européenne, institutions mondiales. Ces compétences doivent être allouées - et réallouées au besoin - en fonction des problèmes collectifs des citoyens et des technologies disponibles.⁴

Afin d'éclairer la question des enjeux économiques liés à l'arrondissement de BHV, nous nous pencherons, dans cette contribution, sur l'économie du fédéralisme en matière de grandes agglomérations. Nous présenterons d'abord les caractéristiques socio-économiques de l'arrondissement de BHV, telles qu'elles sont décrites par l'asbl «*De Rand*». Il nous semble en effet

intéressant de reproduire en langue française un texte publié sur le site de cette association sans but lucratif qui milite pour la défense du caractère flamand de BHV. Dans un deuxième temps, nous analyserons le rapport entre les frontières administratives et la gestion économique d'une grande agglomération. Enfin, nous proposerons quelques réflexions au sujet d'une gestion économique efficace de BHV dans un cadre fédéral.

1. Caractéristiques économiques de BHV, vues par l'asbl «*De Rand*»⁵

Le texte suivant est une reproduction d'un document en langue néerlandaise publié par l'asbl flamande «*De Rand*». Nous mettrons en perspective les arguments et les faits qui y sont mis en avant.

1.1. Le texte traduit

1.1.1. Composition du «Rand flamand»

Le Rand flamand se compose de dix-neuf communes situées aux limites du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, y compris les six communes à facilités. Dans l'ordre alphabétique, il comprend les communes de Asse, Beersel, Dilbeek, Drogenbos, Grimbergen, Hoeilaart, Kraainem, Linkebeek, Machelen, Meise, Merchtem, Overijse, Rhode-Saint-Genèse, Sint-Pieters-Leeuw, Tervuren, Vilvorde, Wemmel, Wezembeek-Oppem et Zaventem. Dix-huit de ces dix-neuf communes font partie de l'arrondissement de Hal-Vilvorde ; seule la commune de Tervuren appartient à l'arrondissement de Louvain.

Toutes les communes du Rand font partie de la région néerlandophone. Pour six communes, Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem, les lois linguistiques prévoient une règle spécifique octroyant des «facilités linguistiques». Une commune à facilités linguistiques exerce son pouvoir et gère les affaires communales dans la langue de la région à laquelle elle appartient, mais elle doit offrir ses services au public dans l'autre langue officielle que la langue de la région, à la demande de la personne concernée⁶. Selon les circulaires Peeters⁷ et Martens⁸ du Gouvernement flamand, dans ces communes dites «à facilités», la langue néerlandaise est la langue utilisée dans les relations entre les services de la communes et ses habitants mais, à titre exceptionnel, une personne privée peut, à sa demande expresse et répétée⁹, opter pour un traitement en français. Ces circulaires ont été modifiées en 2005, dans une nouvelle circulaire du ministre des Affaires intérieures, Marino Keulen¹⁰, mais la ligne politique précédente du Gouvernement flamand n'a pas été remise en cause.

1.1.2. Caractéristiques économiques

Le Rand flamand est une région prospère. Le revenu moyen par déclaration d'impôt et par habitant y est plus élevé que dans l'ensemble de la Région flamande. Dans les communes à facilités, le revenu moyen par déclaration est encore plus élevé. En proportion du nombre d'habitants, beaucoup moins d'enfants naissent dans des familles défavorisées dans le Rand que dans l'ensemble de la Flandre. Dans ce domaine, Hal-Vilvorde dans son ensemble fait mieux, le Brabant flamand moins bien et les communes à facilités font remarquablement mieux que les treize autres communes de

l'arrondissement. Au fil des années, il y a eu des fluctuations. Pourtant, malgré ce contexte général, on observe une grande tendance récente : la forte chute de ce nombre dans le Rand et Hal-Vilvorde par rapport à une augmentation dans le reste de la Flandre.

Jusqu'à la fin du siècle dernier, le Rand flamand a été une zone plutôt rurale avec beaucoup de villages agricoles et d'espaces ouverts, non bâtis. Malgré un empiétement de l'étalement urbain et de la circulation, le Rand a pu préserver un espace vert à proximité d'une métropole trépidante.

Le Rand flamand est une région à forte intensité de mouvements migratoires. Ces mouvements ont des implications pour le marché du logement - qui est mis sous pression - mais aussi pour la cohésion sociale. Les prix des biens immobiliers sont beaucoup plus élevés en moyenne dans le Rand que dans le reste de la Flandre. Seuls les prix des appartements se situent aux alentours des prix moyens en Flandre. En 2005, le prix d'une maison petite à moyenne était supérieur à la moyenne flamande de 51 988 euros. Pour une grande villa, la différence s'élevait à 130 139 euros. Une parcelle de terrain située dans le Rand flamand coûte également 47 euros par mètre carré de plus que le coût moyen du mètre carré en Flandre. En moyenne, les biens immobiliers dans les communes à facilités sont encore plus chers que dans les autres communes du Rand. Il en va de même pour le marché locatif privé. En 2001, le loyer mensuel d'un tiers des logements du Rand dépasse les 495 euros par mois. Il faut comparer ce chiffre à un montant inférieur de 14 % pour l'ensemble de la Flandre. En matière locative, les communes à facilités sont également plus chères en moyenne. Les différences entre les communes sont importantes, Overijse étant la plus chère, Vilvorde et Machelen les moins chères.

1.1.3. Politiques du Gouvernement flamand

Le Rand flamand détient de forts atouts économiques. La proximité de Bruxelles attire les investisseurs internationaux. Comme centre de connaissance, Leuven, avec son université, encourage l'innovation par des *spin-off*. L'aéroport de Zaventem et Brucargo, l'aéroport de fret, sont des aimants puissants : on estime que plus de 60 % des emplois dans le secteur privé sont liés à l'aéroport.

Malgré ces atouts, la région est confrontée à un taux non négligeable de chômage structurel. Cela s'explique principalement par un manque de connaissance du néerlandais. 38,5 % des demandeurs d'emploi du Rand flamand parlent une autre langue. Dans le groupe des demandeurs d'emploi de faible qualification, ce nombre s'élève à 66 %. Dans ses notes politiques, le Gouvernement flamand rappelle régulièrement son objectif de renforcer le caractère flamand des dix-neuf communes du Rand. Les menaces qui pèsent sur le caractère flamand sont en effet importantes.

Le Rand flamand compte deux fois plus d'étrangers que la moyenne flamande. La population non belge augmente également beaucoup plus rapidement que dans le reste de la Flandre. En 2005, plus de la moitié des nouveaux-nés avaient des parents étrangers. En conséquence, avec un tiers des familles, la communication avec les services de *Kind & Gezin* (allocations familiales) dans le Rand ne se déroule pas en néerlandais mais bien en français. Une proportion de 37,8 % des élèves de l'enseignement primaire parle une autre langue, contre 14,1 % dans l'ensemble de la Région flamande. Lors des élections communales de 2006, 25 % environ des électeurs de la circonscription ont choisi une liste francophone ou bilingue. Le Gouvernement flamand veut utiliser les leviers à sa disposition dans les domaines de l'enseignement, la culture, l'intégration sociale, les cours de langue, le logement social et la formation pour les demandeurs d'emploi, pour renforcer le

caractère flamand du Rand.

1.2. Commentaires de l'auteur

Notre objectif n'est pas de vérifier les éléments factuels de ce texte, ni d'y ajouter des précisions, mais plutôt de pointer les aspects mis en avant du point de vue flamand. D'abord, il exprime l'attachement à une conception des «facilités» et à une pratique qui en découle logiquement : celle d'une politique qui prévoit qu'une commune à facilités linguistiques exerce son pouvoir et gère les affaires communales en néerlandais, mais qu'à titre exceptionnel, à la demande de la personne concernée, elle doit offrir ses services au public en français. Cela signifie qu'une personne privée peut, à sa demande expresse et répétée, opter pour un traitement en français. Cela découle de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative. En second lieu, le texte met l'accent sur le fait que le Rand flamand est une région prospère, dans laquelle Hal-Vilvorde dans son ensemble fait mieux que le Brabant flamand et dans laquelle les communes à facilités font encore remarquablement mieux que les treize autres communes de l'arrondissement. Il va sans dire que cette situation doit également être analysée par rapport à la situation de la Région de Bruxelles Capitale. Les mêmes phénomènes sont observables en Brabant wallon et cela confirme la réalité économique de la grande agglomération de Bruxelles, y compris ses inégalités géographiques. Le troisième point mis en avant concerne le fait que le Rand flamand, malgré ses forts atouts économiques, son attractivité pour les investisseurs internationaux et le rôle de Leuven, son centre de connaissance et son université, est confronté à un taux non négligeable de chômage structurel. Le texte avance que cela s'explique principalement par un manque de connaissance du néerlandais, principalement chez les demandeurs d'emploi de faible qualification. Cela justifie que le Gouvernement flamand déploie tout un arsenal de politiques pour renforcer le caractère flamand des dix-neuf communes du Rand où la population non belge s'exprimant en français augmente beaucoup plus rapidement que dans le reste de la Flandre. La mixité linguistique et culturelle constitue un autre aspect typique d'une grande agglomération économique.

2. Frontières administratives et gestion économique de la grande agglomération

Toutes les grandes agglomérations sont le résultat d'une évolution économique qui s'opère bien au-delà de leurs contours administratifs et de leurs frontières¹¹. Les frontières administratives de la plupart des grandes agglomérations d'Europe de l'ouest ne correspondent plus à la réalité socio-économique d'une seule ville administrative. La période de l'histoire où les frontières s'adaptent à l'économie est en effet révolue. Partout naissent de nouvelles constructions de coopération entre entités administratives et politiques diverses, que se soit à Paris, à Lille, à Vienne ou à Bâle.

Lorsque l'on étudie le cas de Bruxelles, les exemples de ces grandes métropoles apportent un enseignement important : leurs frontières administratives n'ont pas été modifiées et cela n'a pas empêché de mettre en place des dynamiques de coopération économique. Des exemples comme ceux de la région économique européenne Lille-Kortrijk, Maastricht-Eupen-Aachen, Basel-Mulhouse-Lörrach, qui se développent à l'aide de politiques volontaristes au-delà des frontières, sont également éclairants. Ce point permet de souligner la différence qui existe entre ce que la Constitution doit protéger et ce que la Loi peut organiser : entre la frontière linguistique non-négociable qui protège la langue et la culture d'une communauté - et doit donc être constitutionnelle - et la coopération économique entre les communes, les Régions, les Communautés et l'État, dans

l'intérêt de tous et qui peut donc être réglée aussi bien par la Loi que par la Constitution.

De ce point de vue, il est possible que des structures de coopération surgissent à terme, englobant la Région de Bruxelles-Capitale, le Brabant flamand et le Brabant wallon, sans que cela n'implique un déplacement des frontières. Les frontières internes de la Belgique fédérale ont été fixées à l'issue de négociations démocratiques, conformément à la Constitution. La scission de l'arrondissement électoral de BHV selon les frontières des entités fédérées existantes, telle qu'elle a été votée en novembre 2007 en commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants, parachèverait cette structure cohérente. Cette scission ne changerait par ailleurs rien à la situation juridique des habitants.¹²

3. Gestion économique efficace dans un cadre fédéral

La science économique s'est depuis longtemps penchée sur la question de la meilleure répartition des fonctions économiques de l'État dans un contexte institutionnel fédéral. Les grands principes qui sont tirés de ces travaux et qui seront brièvement présentés ici¹³ devraient alimenter la réflexion actuelle des acteurs politiques sur les réformes des structures institutionnelles belges.

3.1. L'économie et les formes de l'État

Lorsque l'on considère l'exercice des fonctions étatiques - notamment la fonction allocative, redistributive et macroéconomique -, se pose la question de savoir à quel(s) niveau(x) de la hiérarchie des pouvoirs il est préférable d'assigner chacune de ces fonctions si tant est qu'une localisation fût objectivement discernable. La réponse donnée à cette question détermine ensuite, ou explique, quels instruments réglementaires, budgétaires, fiscaux, parafiscaux ou financiers sont utilisés ou devraient l'être à tel ou tel niveau de pouvoir. Les principes s'appliquent aussi bien dans le cadre d'un fédéralisme supranational - par exemple européen - que dans le cadre d'un fédéralisme national, existant ou en devenir.

3.2. La fonction allocative

La promotion et la réglementation de la concurrence sur les marchés visent à augmenter le degré de concurrence régnant entre offreurs et demandeurs. Toute limitation de la libre circulation des produits et services, des personnes - en particulier des travailleurs - ainsi que des capitaux au sein de l'espace économique est généralement, en théorie dite classique, considérée comme contraire à l'efficacité du système économique. Il en va de même des interventions qui limiteraient la liberté des agents économiques dans la formation des prix.

Dans un État fédéral, l'espace économique à considérer est celui de l'union économique constituée par la fédération. La logique de fonctionnement du système que l'on vient de rappeler implique donc que toutes frontières ou limitations aux échanges soient repoussées aux limites territoriales de la fédération et qu'il n'en soit pas instauré à l'intérieur de celle-ci.

Notons que la liberté de formation des prix ainsi recommandée n'implique pas pour autant la nécessité de leur uniformisation : c'est en effet lorsqu'ils reflètent bien les conditions locales de demande, d'offre et de coûts de transport que les prix remplissent leur rôle de signaux indicateurs des raretés relatives et permettent l'allocation des ressources la plus efficace. L'observation du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale et de l'agglomération de Bruxelles confirme

la coexistence de situations d'offre et de demande de travailleurs très variées et très stables. Il est dès lors essentiel de mettre en place des politiques visant à supprimer les rigidités dont l'effet se traduit sous la forme des grandes disparités des taux de chômage dans des zones proches que sont le centre et la périphérie de Bruxelles.

En ce qui concerne les *aides publiques au secteur privé*, l'existence de nombreuses subventions est un fait, dans tous les États, qu'ils soient fédéraux ou non. On peut néanmoins constater qu'une structure fédérale offre, par rapport à une structure unitaire, au moins un avantage supplémentaire aux candidats aux subventions : ils disposent en effet d'un niveau de plus auquel s'adresser ! L'entreprise sidérurgique wallonne Cockerill-Sambre, d'importance majeure dans la région liégeoise, aurait probablement disparu en 1984 sans ces aides, alors que la sidérurgie était à l'époque un secteur national. Elle est aujourd'hui absorbée dans un groupe mondial. Un autre avantage, sans doute plus important et de nature plus générale, réside dans le fait que, dans la mesure où il existe un régime de responsabilité financière des entités fédérées, des subventions décentralisées obligent les entités qui les offrent à en subir elles-mêmes directement et entièrement le coût plutôt que d'en faire supporter une partie, via les instances nationales, par des composantes qui peut-être n'en veulent pas. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les subventions, lorsqu'elles sont concentrées au niveau national, suscitent si souvent le besoin de compensations au bénéfice des autres régions, comme on ne le sait que trop bien en Belgique¹⁴. Il est évident que sur ce point de la responsabilité financière, l'existence de cette responsabilité - *quod non* - et la capacité de financement de chaque entité doivent être vérifiées. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, cette capacité est totalement insuffisante étant donné que la base imposable exclut les revenus des personnes qui travaillent dans la Région mais n'y habitent pas : il s'agit d'une situation typiquement anormale pour une structure fédérale.

La production publique de biens et services peut se réaliser de deux façons : une structure de production et de fourniture centralisée (au niveau de la fédération) ou décentralisée (au niveau des composantes). Le choix entre les deux options dépend de la prise en considération de deux facteurs principaux, qui ont des effets opposés : d'une part, le degré de diversité de la demande et des besoins de la population pour ces divers biens et services, d'autre part, les caractéristiques de l'offre de ceux-ci, et tout spécialement les rendements d'échelle dans leur production. Le phénomène des rendements d'échelle croissants plaide en faveur d'une production centralisée. En revanche, la prise en compte de la diversité de la demande et des besoins plaide plutôt en faveur de la décentralisation. L'analyse économique rejoint ici en effet le principe de subsidiarité avec les arguments suivants :

- a) De nombreux biens collectifs, à fournir par le secteur public, sont par nature «locaux» en ce sens qu'ils ne concernent pas tous les citoyens de la même manière, soit parce qu'ils ne portent que sur une aire géographique limitée (la pollution de l'air de Bruxelles, lorsqu'elle est due exclusivement à des sources locales), soit parce que leur qualité se détériore lorsqu'ils sont fournis sur une zone trop encombrée ou à une population trop étendue (des services de pompiers, ou de police, trop centralisés n'arrivant plus à atteindre à temps les lieux sinistrés, ou à connaître avec assez de détail les caractéristiques des sites à protéger pour y avoir une action préventive appropriée). Une taille optimale est alors à déterminer pour chacun d'eux.
- b) Les préférences des citoyens pour ces biens collectifs locaux ne sont pas toujours identiques : certaines sous-collectivités peuvent préférer davantage d'espaces verts et

d'autres davantage d'équipements de transport ou des infrastructures culturelles dans des langues différentes. Par exemple, la création d'un RER pour désengorger les axes routiers bute sur les conflits entre les exigences des demandeurs d'espaces verts et paisibles le long des voies et celles des «navetteurs» demandant une mobilité accrue.

Notons ici que les différences invoquées ne se limitent pas seulement à des aspects géographiques ou territoriaux (les compétences que notre Constitution a baptisées «compétences régionales») : elles peuvent avoir un aspect communautaire, c'est-à-dire lié aux personnes, quelle que soit leur localisation¹⁵ (les compétences que notre Constitution a baptisées «compétences communautaires»).

Considérant seulement la question des préférences, il conviendrait donc d'assigner à chaque bien collectif une autorité, ou un ensemble d'autorités locales, correspondant dans chaque cas à la dimension optimale requise. C'est ce que Breton (1965)¹⁶ a appelé la théorie économique de la «constitution optimale»¹⁷, en s'inspirant de la situation canadienne.

Le principe économique d'allocation des compétences aux différents niveaux de pouvoirs – et qui peut être rapporté au principe de subsidiarité – doit se comprendre de la manière suivante : l'organisation harmonieuse de la production publique dans un État fédéral se caractérise par des unités décentralisées dont la taille optimale est telle que les gains de rendement d'échelle liés au passage à un niveau supérieur d'allocation ne seraient pas compensés par les gains ou pertes que ce changement entraînerait en termes d'adéquation aux préférences des citoyens.

Dans le cas des infrastructures culturelles, le niveau doit être le niveau «consommateur», tout en protégeant les membres des minorités, pour autant qu'elles acceptent de s'intégrer dans la communauté locale. Dans le cas du RER, les compétences devraient appartenir à un niveau centralisé couvrant les zones desservies de façon à faciliter l'exercice des arbitrages nécessaires. En l'espèce, il ne s'agit pas du niveau fédéral : en quoi la province de Flandre occidentale ou celle du Luxembourg sont-elles concernées ? Cela exige une structure de coopération «ad-hoc» rassemblant toutes les instances communales et régionales concernées. La lenteur du processus décisionnel en ces matières en Belgique démontre à quel point la mise au point de ce type de structures de coopération est difficile.

3.3. La fonction redistributive

La question de l'uniformité du système de *Sécurité Sociale* à travers tout le territoire, qui ne se pose pas dans les pays à structure unitaire, est toujours présente dans les fédérations. Les réponses à cette question ne sont pas unanimes, et les solutions adoptées dans les divers pays fédéraux ne sont pas identiques. Aux origines de la sécurité sociale, l'on trouve en effet deux traditions distinctes : un modèle attribué à Bismarck, basé sur les expériences mutualistes et les mouvements corporatistes développés durant la révolution industrielle en Allemagne ; et un autre modèle, lancé par Beveridge en Angleterre suite à la crise de 1929 et basé sur un principe de protection universelle de toute la population et une gestion nationale plus centralisée.

Dans les pays où la mobilité géographique potentielle de la population est grande, notamment parce que peu entravée par des facteurs culturels, notamment linguistiques (USA, Canada, Australie, Allemagne), un système centralisé, national et uniforme est préférable. La solidarité va donc de pair ici, pour une raison essentiellement migratoire, avec l'uniformité du système dans l'ensemble de la fédération.

Dans les pays où la mobilité est moins aisée, et c'est le cas dans la fédération belge, l'on peut s'attendre au respect des différences dans les préférences des citoyens en matière de redistribution. *A priori*, ces préférences peuvent en effet différer¹⁸. Si, en démocratie, on invoque ces préférences comme référence première pour fonder la conception des institutions en cette matière, on ne voit pas *a priori* pourquoi les régimes de sécurité sociale ne pourraient différer entre les composantes d'une fédération. D'autre part, une autre forme de solidarité existe entre les entités elles-mêmes : par le moyen de transferts publics effectués non pas des individus vers les individus via un organisme central national, mais bien entre les institutions incarnant les régions (provinces ou *Länder*). Ce type de transfert existe également au niveau européen entre les États.

Considérons les *différentes branches de la sécurité sociale*. Dans le cadre de la présente contribution sur BHV, cet arrondissement caractérisé par des distorsions du marché de l'emploi sur un espace très limité, comme nous l'avons écrit plus haut, les *allocations de chômage* nécessitent une approche particulière. Dans tous les États, fédéraux ou non, cette redistribution s'opère entre travailleurs et chômeurs. Le principe de réalisme économique exige que le niveau qui détient la responsabilité du paiement des allocations sociales se situe entre deux pôles : d'une part, être suffisamment élevé pour permettre aux bénéficiaires d'atteindre un niveau de revenu assurant un standard de vie minimum dans l'environnement local ; d'autre part, être suffisamment bas pour maintenir la motivation au travail de ceux qui financent le système. Le non-respect de ce principe provoque à terme soit la faillite financière du système s'il est trop généreux, soit la migration des populations¹⁹ si elles ne peuvent subsister et peuvent obtenir ailleurs des revenus réels supérieurs. Par ailleurs, le chômage est un risque social macroéconomique. De plus, le chômage va de pair avec d'autres problèmes sociaux comme la déstructuration de la famille du chef de famille au chômage, un niveau plus élevé de criminalité chez les jeunes, des problèmes de santé publique plus importants... et les dépenses sociales qui en découlent²⁰. Pour couvrir le risque du chômage, il est donc souhaitable d'élargir au maximum sa base de financement de façon à répartir le risque financier dans l'espace et dans le temps.

Les dépenses des autres branches de la sécurité sociale peuvent aussi bien être allouées au niveau fédéral qu'au niveau des composantes fédérées. La seule contrainte, qu'il convient de vérifier et d'objectiver, est liée à la capacité des entités de financer les dépenses de sécurité sociale. Pour les allocations familiales et les pensions de retraite, par exemple, la pyramide démographique de l'entité publique responsable peut être caractérisée par un nombre important d'enfants ou de retraités. Cela conditionnera nécessairement la générosité relative des deux types d'allocation, quelque soit le système de financement choisi.

3.4. Finances publiques et fédéralisme

Les principes d'équivalence et de congruence sont deux principes généraux d'organisation des finances publiques. Selon *le principe d'équivalence*, les moyens financiers recueillis par le secteur public sont à considérer comme la contrepartie des services qu'il rend ; ils sont de plus à prélever auprès des citoyens qui bénéficient de ces services, et en proportion de l'avantage qu'ils en retirent. Appliqué à un État fédéral, ce principe conduit à recommander que la récolte des montants financiers nécessaires à l'exercice de ses fonctions par chaque niveau - composantes et fédération - relève aussi de celui-ci. Plus précisément, que chaque niveau dispose des compétences de prélèvement fiscal, d'emprunt et de tarification dites «autonomes» ci-dessus et s'en serve pour couvrir les coûts des services qu'il fournit.

S'ajoute ici l'idée que le niveau de décision doit également être celui des contribuables-consommateurs concernés. Nous appellerons *principe de congruence* le principe d'équivalence ainsi élargi. Ce principe de congruence procède d'une conception du processus d'allocation des ressources dans le secteur public qui lie les choix de dépenses à celui des recettes, et considère les votes démocratiques qui les approuvent comme la sanction de ce qui est, en fait, une redistribution, entre les citoyens. Ces principes sont des contraintes importantes pour la Région de Bruxelles-Capitale, confrontée à des problèmes structurels d'emploi et de chômage. Cette situation particulière appelle un système spécifique de financement qui combine une réelle capacité de financement avec le principe de congruence au niveau du *design* des institutions. Pour cette raison, la scission de l'arrondissement électoral de BHV est un élément de transparence préalable. Il faudra ensuite réformer les institutions pour que responsabilité financière et congruence s'appliquent. Ensuite, les structures décisionnelles coopératives opérationnelles pourront être créées, selon les problèmes à résoudre.

La limite du principe de congruence dans un cadre fédéral est *la concurrence fiscale*. L'argument en faveur des sources de financement autonomes trouve une limitation importante dans le phénomène de la mobilité géographique des assiettes auxquelles les sources autonomes de financement peuvent faire appel. La mobilité à travers tout l'espace de la fédération, combinée à l'absence de frontières entre ses composantes, implique que si les taux d'imposition ou de prélèvement diffèrent entre les entités, ces différences influenceront les agents économiques dans la localisation de leurs activités (localisation des transactions, en fonction des impôts indirects ; localisation des domiciles ou résidences ainsi que des sièges d'activité, en fonction des impôts directs). Les composantes qui pratiquent des taux plus élevés verront une partie de leurs contribuables émigrer vers celles dont les taux sont plus faibles et elles devront réduire d'autant les services publics offerts à leur population. Il s'agit d'un phénomène économique connu sous le nom de « concurrence fiscale ». Cette concurrence entraîne des mouvements qui conduisent *in fine* à un certain équilibre²¹ qui reflète les différences de préférences entre citoyens-contribuables des diverses composantes. On peut montrer aussi que, au départ de cet équilibre, des accords de coopération librement négociés et consentis entre composantes (plutôt qu'imposés par l'instance fédérale) permettent de corriger les effets dommageables de la concurrence fiscale. Puisque la concurrence fiscale résulte de la mobilité géographique, les sources autonomes de financement qui y sont les moins sensibles sont celles qui reposent sur des assiettes que l'on ne peut déplacer : les impôts fonciers par exemple. En ce qui concerne les autres impôts directs, en l'occurrence ceux des personnes physiques et des sociétés, c'est la mobilité de leur localisation qui est en jeu. Pour les personnes, rappelons les facteurs culturels, notamment linguistiques, qui peuvent être des facteurs d'immobilité plus puissants que les différences fiscales. En ce qui concerne les sociétés, en revanche, on doit s'attendre à ce que le facteur économique - dont la fiscalité - soit nettement prépondérant. Ces différents éléments d'analyse doivent être pris en considération pour tenter de résoudre le problème du financement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Conclusion

Le monde politique flamand ne semble pas mettre de justification économique en avant pour la scission de l'arrondissement électoral fédéral de BHV. Il s'agit, d'après eux, d'être conséquent par rapport aux accords politiques qui ont menés à la Constitution fédérale belge que nous connaissons en 2008. Du point de vue institutionnel, cependant, de nombreuses améliorations sont encore nécessaires pour arriver à une structure fédérale accomplie et efficace sur le plan économique.

Il conviendrait, par exemple, de déterminer la liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale dans un nouvel article, prévu à l'article 35 de la Constitution. Dans cette perspective d'adaptation des structures fédérales – ou confédérales si l'on entend par là que les compétences résiduelles appartiennent aux Régions – en vue de les rendre plus cohérentes et efficaces, il est utile de rappeler les principes enseignés par l'économie du fédéralisme pour continuer à adapter des structures fédérales. Il convient de s'attaquer, de manière urgente, à la situation particulière de la Région Bruxelles-Capitale, trop longtemps négligée. Deux formes de coopération fédérale sont possibles : la coopération «intégrée» d'une part, la coopération «volontaire» d'autre part. La première de ces formes de coopération est celle qui confie au niveau fédéral ce que les parties acceptent de voir décidé par celui-ci de manière centralisée, l'union économique et monétaire par exemple. La coopération volontaire, au contraire, est celle qui, tout en portant sur des matières dévolues aux entités fédérées, organise entre celles-ci des accords librement consentis par elles. Ici, la fédération apparaît comme le lieu où se déroule ce que décrit la théorie des jeux dits «coopératifs», le lieu où les accords conclus comportent toujours des gains bien identifiés pour chacune des parties. Lorsqu'un gain ne peut être identifié par chacune des parties, il reste possible pour chaque composante de s'en remettre à une action indépendante, non coopérative, sans détruire pour autant la fédération.

En privilégiant la coopération, par l'adoption d'institutions fédérales adéquates, plutôt qu'en prônant l'intégration, on respecte mieux la nature fondamentalement diversifiée de ce que l'on veut voir uni. Et l'on rend ainsi l'union sans doute plus durable.

Notes

¹ Cette interview a été réalisée par l'auteur le 28 décembre 2007 à la maison communale de Zaventem, où l'interviewé est échevin de l'aménagement du territoire.

² Pour plus de détail voir WITTE (E.) et VAN VELTHOVEN (H.), *Langue et politique. La situation en Belgique dans une perspective historique*, Bruxelles, VUB Press, 1999.

³ Voir par exemple l'article 3b du Traité de Maastricht.

⁴ En matière de subsidiarité, nous notons que l'art. 35 de la Constitution stipule que «L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même. Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi». Il faut néanmoins attirer l'attention du lecteur sur le fait qu'un nouvel article déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale est prévu dans la disposition transitoire de cet art. 35 de la Constitution mais qu'il n'a toujours pas été adopté.

⁵ Voir : <http://www.vlaamserand.be/vlaamserand.php>.

⁶ En outre, en vertu de la loi du 2 août 1963, dans une commune à facilités, l'enseignement préscolaire et l'enseignement primaire peut être organisé pour les enfants francophones à la demande de seize familles par commune.

⁷ PEETERS (L.), *Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied*, Bruxelles, 1997, <http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz16.12.1997.htm>.

⁸ MARTENS (L.), *Herschikking van de taken administratief toezicht t.a.v. de OCMW's tussen de Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn (AGMW) en de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) - beslissing van de Vlaamse Regering van 20 januari 1998*, Bruxelles, 1998, <http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz5.5.1998.htm>.

9 Les partis francophones contestent cette interprétation des lois linguistiques. Ils estiment, qu'une fois connu de l'administration communale, le choix pour la langue française ne doit plus être formulé lors de chaque échange ultérieur avec les autorités et services communaux.

10 KEULEN (M.), *Taalgebruik in de gemeente en OCMW besturen en in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, interpretatie en gevolgen van de arresten van de Raad van State van 23 december 2004, omzendbrief BA 2005/03 van 8 juli 2005*, Bruxelles, 2005,

<http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz8.7.2005.htm>.

11 Cette section reproduit un raisonnement énoncé par le géographe Prof. Dr. Ém. Herman Van der Haegen, *Institute for Social and Economic Geography* (Katholieke Universiteit Leuven) dans un échange épistolaire avec l'auteur.

12 Du point de vue politique, cela apporterait même deux sièges aux Francophones à la Chambre des Représentants. Dans ses «Réponses à 7 questions sur la scission de BHV», publiées sur son site Internet, l'asbl «*De Vlaamse Beweging*» souligne que cela n'empêchera pas les Francophones de déposer leurs propres listes en Flandre. Rien ne pourra en effet empêcher les Francophones de déposer leurs propres listes dans le Brabant flamand, après la scission de BHV. Il existe d'ailleurs des exemples historiques récents. Lors des élections du Parlement flamand en 2004, le MR, le PS et le CDH ont réuni leurs forces en déposant une liste d'Union de Francophones (UF), unique, dans l'arrondissement électoral du Brabant flamand. Après une scission de l'arrondissement, les ténors politiques francophones ne pourront toutefois plus être présents sur ces listes et les listes UF seront donc confrontées à un problème de notoriété. Ce phénomène a déjà pu être observé. Les partis francophones ont obtenu au total 70 000 voix dans Hal-Vilvorde lors des élections fédérales de 2003, alors qu'aux élections régionales de 2004, l'UF a obtenu seulement 40 000 voix. Voir : <http://www.vvb.org/actueel/141/663>.

13 Nous adaptons et commentons ici des extraits de : D'ALCANTARA (G.) et TULKENS (H.), «Économie et fédéralisme», in Centre interuniversitaire d'études du fédéralisme, *Le Fédéralisme. Approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 75-104. Nous nous limiterons au contexte de l'union monétaire, étant donné que la zone Euro encadre désormais l'économie de la fédération belge.

14 Si la bipolarité de la situation belge a sans doute exacerbé le phénomène dans ce pays, on le retrouve cependant aussi dans les structures multipolaires lorsqu'est invoquée ce que l'on a appelé la «loi du juste retour» au niveau des ressources redistribuées par l'autorité centrale.

15 La communautarisation de l'enseignement, intervenue en Belgique en 1988, trouve ici une justification : elle organise en effet la fourniture de ce service dans chaque groupe linguistique sous l'autorité d'une instance qui correspond directement aux individus concernés.

16 BRETON (A.), «A Theory of Government Grants», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 31, 1965, p. 175-187.

17 On peut sans doute interpréter dans ces termes le choix complexe - mais logique dans cette perspective - d'autorités différentes, à savoir «communautaires» et «régionales», fait en Belgique pour exercer de manière autonome des compétences différentes dans des matières qui sont autant de biens collectifs locaux.

18 Tel est le cas en Suisse, qui connaît un des systèmes de sécurité sociale le plus décentralisé du monde.

19 Le cas de Bruxelles combine une situation d'immigration massive de travailleurs migrants transfrontaliers journaliers (navetteurs) et de chômage considérablement plus important qu'en Brabant flamand et Brabant wallon voisins.

20 Cette constatation a été mentionnée par M. Steven Vanackere, Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin de Bruxelles-Capitale dans une interview accordée à l'auteur le 28

février 2008. Dans ce contexte, il a lancé en novembre 2007 l'assurance complémentaire des soins de santé. Celle-ci nécessite que le bénéficiaire domicilié dans la Région de Bruxelles-Capitale, fasse un « choix de communauté ».

²¹ Dont les propriétés ont été analysées dans TULKENS (H.) «Analyse économique de la concurrence entre juridictions fiscalement souveraines», *Bulletin de Documentation* (Ministère des Finances, Bruxelles), septembre, 1985, p. 44-60 ; suivi d'un commentaire par G. d'Alcantara. Notons qu'il s'agit ici essentiellement de la concurrence en matière de taux ; celle qui porterait sur le choix des assiettes n'a guère fait l'objet d'analyses approfondies.

PDF généré automatiquement le 2020-06-24 03:11:43

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=657>