

# ASSOCIATION MARCEL HICTER POUR LA DÉMOCRATIE CULTURELLE - FMH

## LA REFORME DE L'ETAT BELGE :

LES ACQUIS ACTUELS ET PERSPECTIVES D'AVENIR DU SYSTEME INSTITUTIONNEL BELGE

2/4 Architecture institutionnelle

Par le Professeur Michel Quévit, Membre de l'Assemblée Générale de l'Association Marcel Hicter

NOVEMBRE 2011

# LA REFORME DE L'ETAT BELGE :

## LES ACQUIS ACTUELS ET PERSPECTIVES D'AVENIR DU SYSTEME INSTITUTIONNEL BELGE

### 2/4 Architecture institutionnel

Par le Professeur Michel Quévit, Membre de l'Assemblée Générale  
de l'Association Marcel Hicter

#### 1. UNE SOLIDARITÉ INTERRÉGIONALE QUI REPOSE SUR LE PRINCIPE DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE VERTICALE AVEC LE MAINTIEN AU NIVEAU FÉDÉRAL DE COMPÉTENCES IMPLIQUANT UNE SOLIDARITÉ INTERPERSONNELLE ENTRE LES CITOYENS.

Dans tout Etat fédéral, la problématique de la péréquation financière est centrale car elle fonde le pacte fédéral entre les composantes fédérées de l'Etat. Ce dernier repose sur le principe de l'EQUITE TERRITORIALE et définit les solidarités financières qui en découlent. Tout système fédéral qui privilégie un fédéralisme de coopération est confronté à la question suivante : *comment assurer une distribution équitable des ressources fiscales entre des entités fédérées les plus riches et les moins riches afin d'assurer un développement le plus équitable de l'ensemble du territoire de la fédération ?*

Deux modes de péréquation financière sont le plus souvent mis en œuvre pour atteindre cet objectif :

- la péréquation *verticale* qui concerne les transferts venant de l'Etat fédéral vers les entités fédérées : c'est le mode qui a été privilégié en Belgique au travers du fonctionnement de l'Etat fédéral dans l'exercice des compétences de solidarité interpersonnelles.
- la péréquation *horizontale* qui concerne les transferts venant directement et automatiquement des entités fédérées, les régions plus riches contribuant à la croissance des régions plus pauvres via des re-

distributions fiscales automatiques : ex. une partie de l'IPP (impôts de personnes physiques) des régions les plus riches va vers les régions les moins riches en fonction de leur niveau de croissance et/ou de leur développement social. Cette contribution est définie en fonction de critères précis et réajustables dans le temps.

#### Qu'en est-il dans les Etats fédéraux européens comparés au système fédéral belge ?

Le système de péréquation *horizontale* est la solution choisie par la plupart des Etats fédéralisés de l'Union européenne : ex. RFA, Autriche, Espagne, Italie, etc. Pour comprendre le fonctionnement de ce système de péréquation financière, prenons un exemple parmi les plus significatifs, celui de la RFA.

Dans le système fédéral allemand, deux types de landers

coexistent : des *landers bénéficiaires*, les moins riches qui reçoivent automatiquement l'aide financière des *landers contributeurs*, les plus riches. Comme la situation socio-économique des différents *landers* peut évoluer dans le temps dans le sens positif ou négatif selon leur évolution économique, le système de péréquation est réajusté périodiquement. Ainsi, en 25 ans, la Bavière région plus rurale dans les années 50 est passée du stade de bénéficiaire au stade de contributeur dans les années 80 grâce à son essor technologique. Ce fut l'inverse pour Brême, région industrielle auparavant très riche qui est passé de la catégorie de *lander contributeur* à celle de bénéficiaire en raison de la crise du capitalisme industriel des années 60. Grâce à la péréquation financière horizontale, Brême commence actuellement à s'en sortir et deviendra prochainement un *lander contributeur*.<sup>1</sup> Ce type de fédéralisme est aussi qualifié en RFA de « fédéralisme fraternel » qui traduit bien la volonté de coopération et d'équité soutenue par la population allemande dans le fonctionnement de son système fédéral.

La Belgique a opté pour un *autre système, celui de la péréquation verticale*. La solidarité financière entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles s'opère principalement par le biais des interventions liées à l'exercice des compétences du gouvernement fédéral dans des matières centrées sur la solidarité interpersonnelle dans des domaines tels que: la sécurité sociale, l'accès à la santé, les allocations familiales, le financement du chômage, les prépensions, etc...ainsi que dans des domaines économiques, tout particulièrement ceux relatifs à la fiscalité : ex. impôts des sociétés, fixation des taux de TVA, etc... Il existe bien un mécanisme de péréquation financière horizontale (ex. l'intervention de solidarité nationale) mais il est de faible portée financière.

Cette particularité du fédéralisme belge constitue le « socle » de l'unité fédérale actuelle. Ce choix a aussi une signification particulière : *il conforte la solidarité de tous les citoyens belge autour du modèle social belge mis en place après la seconde guerre mondiale*. On sait qu'il est qu'il est parmi les plus avancés en Europe non seulement en faveur des populations les plus défavorisées mais aussi de toutes les couches de la population.

## 2. UN SYSTÈME INSTITUTIONNEL CONSTRUIT SUR LA DUALITÉ « COMMUNAUTÉS-RÉGIONS ».

Le système fédéral belge combine deux types d'entités fédérées : les Communautés (flamande, francophone et de langue allemande) et les Régions (Bruxelles, Flandre et Wallonie). Cette dualité originale résulte du contexte particulier de la Belgique qui regroupe des populations

de culture et de langue différentes. Elle était déjà bien présente au début des tractations politiques pour la création d'un Etat fédéral belge. Toutefois, contrairement à une opinion répandue, ce clivage n'était pas simplement circonscrit aux relations qui opposaient les flamands et les francophones mais il traverse aussi les positions politiques des partis politiques francophones. Un petit recul historique est ici nécessaire pour comprendre cette situation plutôt paradoxale.

- En Flandre, la référence à la « communauté flamande » était inscrite dès la création de l'Etat belge au travers de la lutte menée par la population flamande contre la bourgeoisie francophone des Flandres et sa domination linguistique sur le territoire flamand<sup>2</sup>. Le mouvement flamand créé dès la naissance de l'Etat belge a lutté pour une cause communautaire : la reconnaissance de la langue de la communauté flamande dans l'Etat belge fortement dominé par une classe dirigeante francophone. Cette opposition a conduit à la constitution en Flandre d'une adhésion à une « nation flamande » sous le succès grandissant du mouvement flamand grâce à une légitimité politique acquise surtout avec le suffrage universel instauré en 1920. En Flandre, la référence à la Communauté est symbolique autant que politique car elle est enracinée dans son histoire populaire d'émancipation et de reconnaissance sociale.

- En Wallonie, la référence à la « région » est apparue de manière déterminante avec le constat du déclin industriel de la Wallonie dans les années 60. La revendication à l'autonomie de la Wallonie était d'emblée territoriale mais elle se circonscrivait à l'enjeu de son redéploiement économique et non au devenir de la communauté française qui restait pour la plupart des wallons un concept plus théorique que réel.

- A Bruxelles, par contre, l'enjeu était encore différent. Bruxelles se sentait menacé par la volonté flamande de l'intégrer dans son territoire au nom d'une historicité qui en aurait fait au Moyen Age une ville flamande. Cette volonté d'annexion flamande de Bruxelles, devenue une ville à dominante francophone ne pouvait que susciter une réaction de la population bruxelloise. Celle-ci a donné naissance à un nouveau parti politique, le Front Démocratique des Francophones (FDF) qui a gagné rapidement les suffrages de la population bruxelloise. La référence à la « Communauté française » est apparue déterminante sur l'échiquier politique francophone surtout sous l'impulsion de ce parti politique qui s'est construit et développé sur l'enjeu de la défense de la langue française dans la capitale et dans sa péri-

phérie.

La tension entre régionalistes et communautaristes est néanmoins restée très vive dans le landerneau politique francophone pendant plusieurs décennies. Pour certains partis politiques francophones tenant à la référence communautaire au nom de la défense des francophones bruxellois, la revendication « régionaliste » des wallons était considérée comme secondaire voire même appréhendée par certains comme une forme de « repli wallon ». Pourtant, l'enjeu du mouvement régionaliste wallon était de taille : il visait celui du redressement de son économie qui ne concernait pas directement Bruxelles à l'époque considérée en tant que capitale du Royaume, comme une ville prospère et sans grands problèmes économiques et sociaux. Malgré cette « distanciation symbolique » entre francophones, ceux-ci se mettront d'accord pour imposer dans les négociations institutionnelles des années 80, le concept de Région malgré la pression de la Flandre pour qui la référence communautaire avait aussi un objectif politique précis : faire de Bruxelles un territoire intégré dans la Flandre. Cet objectif stratégique de la Flandre n'est pas passé inaperçu du côté francophone et il a fortement pesé dans les négociations en faveur de la création d'une Région bruxelloise. Néanmoins pour obtenir de la Flandre l'octroi du statut de Région à Bruxelles, il a fallu accepter deux conditions : la non-reconnaissance d'un statut de Région « à part entière » au même titre que les deux autres Régions et l'octroi d'une gestion partagée mais disproportionnée électoralement entre élus bruxellois et flamands au profit de ces derniers dans le gouvernement de la Région bruxelloise.

Avec l'évolution historique du fédéralisme belge, il apparaît plus évident que la dualité « Région-Communauté » doit être dépassée dans le cadre de la future négociation institutionnelle car les mentalités ont changé depuis que le « fait régional » s'est imposé dans le paysage institutionnel belge et que les relations ont évolué entre les Wallons et les Bruxellois. (cfr. Partie II – point 3).

*1 En RFA comme dans la plupart des autres Etats fédéralisés, il est prévu cependant un système de péréquation verticale sur base de subventions octroyées directement par le gouvernement fédéral ( Bund) à certains landers pour résoudre un problème important et conjoncturel mais ces dotations restent faibles. Un tel système se combine avec celui de la péréquation horizontale qui est nettement plus important.*

*2 "De taal is gans het volk" était déjà la devise du mouvement flamand dès sa création et faisait référence à l'existence d'une communauté linguistique au-delà de ses variations dialectales. La langue française n'a jamais joué ce rôle en Wallonie par rapport aux dialectes wallons qu'elle a purement et simplement supplantés.*