

Gérard ROLAND (ECARES, ULB),  
Toon VANDEVELDE (Centrum voor Economie en Ethiek, KULeuven)  
et Philippe VAN PARIJS (Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, UCL)

## **Autonomie régionale et solidarité : une alliance durable ? <sup>1</sup>**

in *Autonomie, solidarité et coopération*. Ph. Cattoir, H. Dumont, H. Tulkens & E. Witte eds.,  
Bruxelles: Bruylant, 2001, pp. 525-39

### **INTRODUCTION**

La mondialisation pose de nombreux défis à ceux pour qui la solidarité constitue un objectif fondamental de la politique des états démocratiques. Comment concevoir la solidarité dans le monde d'aujourd'hui ? Comment maintenir la solidarité entre les régions *et* au sein des régions de la Belgique d'aujourd'hui ? Comment concilier la solidarité matérielle et l'autonomie régionale qu'appelle la solidarité culturelle ? Face aux débats actuels sur l'autonomie fiscale, il importe de prendre d'abord quelque distance pour réfléchir sur les principes qui doivent nous guider. Il importe ensuite de structurer l'autonomie régionale de manière à nous prémunir contre les périls de la concurrence fiscale. Il importe enfin de réformer nos institutions politiques de telle sorte que les formations politiques aient intérêt à défendre une solidarité qui traverse les frontières des régions.

### **1. DEFIS**

**1.1. Inégalités menaçantes.** S'ajoutant aux effets spécifiques de l'instauration du marché unique européen, le développement des transports et communications et la mondialisation des marchés qui en est pour partie le résultat induisent une tendance lourde à la croissance des inégalités de revenus primaires au sein des nations les plus développées. Les détenteurs de facteurs précieux — capital ou qualifications — voient en effet leurs possibilités de gain décuplées, tandis que les personnes peu qualifiées se voient mises en concurrence, par produits interposés, avec des travailleurs également qualifiés dans le monde entier. Cette tendance

---

<sup>1</sup> Ce texte est partiellement basé sur notre intervention au colloque « Repenser (radicalement ?) la solidarité », qui s'est tenu à Louvain-la-Neuve les 19-21 décembre 1996 à l'occasion du 5<sup>e</sup> anniversaire de la Chaire Hoover. Cette intervention a été publiée dans *La Revue nouvelle* 5-6, mai-juin 1997, pp. 144-157, et dans *La solidarité entre les régions belges. Bilans et perspectives* (Frédéric Docquier éd.), Bruxelles: De Boeck, 1999, pp. 99-115.

lourde prend des formes différentes selon la structure socio-économique avec laquelle elle interagit pour engendrer tantôt un déclin des salaires les plus faibles, tantôt un chômage persistant. Cette tendance affectant les revenus primaires pourrait en principe être corrigée, au niveau des revenus nets, par une action redistributrice résolue des pouvoirs publics nationaux. Et dans une certaine mesure, elle l'est. Mais les Etats-Nations sont eux-mêmes soumis aux contraintes d'une concurrence fiscale et sociale qui s'est aiguisée en raison de la mobilité croissante des facteurs et de la demande induite par la mondialisation. Cette concurrence les empêche de ponctionner davantage les rentes croissantes appropriées par les détenteurs des facteurs les plus précieux. Elle peut même les obliger à prélever toujours moins. La capacité des Etats-Nations de préserver une solidarité généreuse en leur sein est encore très loin d'être nulle. Mais son érosion persistante n'en constitue pas moins un défi majeur.

**1.2. Vulnérabilité croissante des régions.** L'ouverture toujours plus grande des frontières commerciales — au sein de l'Union européenne comme à l'échelle planétaire — a certes pour conséquence de faciliter le développement rapide d'une région profitant d'une spécialisation dans des secteurs pour lesquels la demande mondiale est croissante. Mais elle tend aussi à augmenter les risques de déclin liés à la spécialisation, une région subissant soudain, en raison d'une intensification de la concurrence ou de l'évolution technologique, d'importantes pertes de parts de marché, voire la disparition d'un secteur industriel entier. Ces risques sont encore accrus par le phénomène des externalités d'agglomération, c'est-à-dire le fait que la présence d'activités économiques prospères tend à en attirer d'autres. S'ajoutant aux incertitudes affectant l'écosystème planétaire (effet de serre, ozone, érosion des sols, pollution des nappes aquifères et des océans), cette évolution porte l'insécurité économique des régions du monde à un niveau jamais atteint.

**1.3. Accentuation des identités (sub)nationales.** Que ce soit par l'effet plus ou moins immédiat d'un processus de démocratisation politique, de l'effondrement du communisme et de l'affaiblissement concomitant du conflit entre grandes idéologies universalistes, ou encore en réaction à certains aspects de la mondialisation de l'économie — flux migratoires importants, invasion par des biens de consommation, des productions culturelles ou un mode de vie conçus à l'étranger —, beaucoup de régions, en Europe et ailleurs, ont vu apparaître ou réapparaître le besoin de manifester et protéger l'identité du peuple qui les habite : sa langue, sa culture, sa religion, ses traditions, son droit à choisir ses propres institutions. En Belgique comme ailleurs, ce processus menace le maintien d'une solidarité suprarégionale, en partie en raison de différences qui pourraient exister dans la conception de la solidarité qui prévaut dans les différentes régions, mais surtout en raison de la problématisation de l'identification nationale et donc du "nous" auquel sont attachés les droits et les obligations de la solidarité.

**1.4. Inadéquation radicale de l'intergouvernemental.** Pour assurer une solidarité à une échelle qui dépasse celle d'un Etat, le mode de décision intergouvernemental — tel que pratiqué, par exemple, par le conseil Européen, par le G-7 et de facto la plupart du temps par l'ONU — offre la voie la plus naturelle, et

souvent la seule possible. Il a pour avantage principal de protéger les intérêts de chaque nation en lui conférant un droit de veto sur toute décision commune. Mais il induit inévitablement une dynamique perverse de confrontation entre les intérêts des parties impliquées dans la négociation. La logique de ce mode de décision (pression électorale comprise) veut en effet que chaque nation essaie de maximiser les gains nets qu'elle peut retirer des autres. De ce fait, on aboutit souvent à une paralysie de la décision ou à un manque flagrant d'action collective, car aucune des parties n'internalise le coût pour les autres d'un retard dans la prise de décision. On aboutit aussi souvent à une situation où chacun estime pouvoir exiger des autres au moins autant que ce qu'il apporte, ce qui tend à limiter, voire empêcher, tout transfert net entre Etats. Les parties de bras de fer que cette règle d'unanimité induit ne rendent pas seulement laborieuse la prise de décisions, mais compromettent sérieusement la possibilité de mesures redistributives généreuses, même fortement bénéfiques à l'entité supra-étatique dans son ensemble.<sup>2</sup>

## 2. FONDEMENTS

**2.1. Une solidarité fondamentalement planétaire.** En dernière instance, la solidarité ne connaît pas d'autres limites éthiquement fondées que celles de l'humanité entière. A l'aube du troisième millénaire, l'interdépendance et l'interconnaissance planétaires sont aujourd'hui telles que nous ne pourrions avoir l'âme en paix, échapper au sentiment d'habiter un monde en crise du fait même de l'injustice qui le régit, que lorsqu'une solidarité forte et stable aura pu être instaurée à l'échelle mondiale. Cette conviction n'empêche nullement d'agir à une échelle bien plus réduite, ni de faire place à une structure de solidarités imbriquées, d'autant plus fortes que l'échelle est plus petite, ni encore de préserver et développer une solidarité forte au sein de populations relativement privilégiées. En outre, elle est pleinement compatible avec l'adhésion à un principe de subsidiarité bien compris. L'efficacité du contrôle, la diversité des cultures, la liberté d'expérimenter sont autant de considérations importantes dont la prise en compte adéquate peut impliquer que, même à long terme, des aspects importants de la gestion et du financement de la solidarité, soient localisés à un niveau de pouvoir plus ou moins local. Mais la conviction que l'exigence de solidarité est, ultimement, planétaire place fermement la charge de la preuve dans le camp de ceux qui veulent en restreindre l'amplitude. Il serait en effet totalement illusoire de compter sur la redistribution internationale des activités économiques qui résulte de la libéralisation des flux transnationaux de capital, de qualifications et de biens pour assurer une réduction des inégalités entre personnes à l'échelle de la planète. Par suite, un certain nombre de présomptions

---

<sup>2</sup> Si par exemple l'intégration européenne a progressé au cours des dernières décennies, c'est avant tout en raison du rôle attribué à la Commission européenne, « avocat » des intérêts de l'intégration européenne et chargée de l'agenda de la décision européenne. Ce n'est que parce que la Commission était mandatée pour remettre inlassablement des programmes d'intégration à l'ordre du jour du Conseil européen que l'intégration a pu progresser.

découlent directement de l'adoption comme objectif ultime d'une solidarité incluant l'humanité entière : il s'agit de résister au rétrécissement des solidarités existantes, de profiter au contraire de toute occasion d'élargir celles-ci sans les déforcer, et d'éviter que la manière dont est organisée une solidarité plus locale ne nuise à une solidarité plus globale.

**2.2. Une solidarité contraignante.** Une solidarité forte et durable traversant des frontières régionales ne peut être le fruit de la coordination d'actions purement volontaires de la part d'individus ou de collectivités, même lorsqu'elle est dans l'intérêt de toutes les parties et/ou unanimement jugée éthiquement désirable. Dans le domaine des transferts de ressources comme dans d'autres (celui des normes environnementales, par exemple), en effet, une solidarité organisée sur une base purement volontaire est vulnérable au problème du "free rider" (ou passager clandestin) : à supposer même que chacun préfère une situation où tout le monde fait preuve de solidarité à une situation où personne ne le fait, il suffit que chacun préfère encore plus une situation où la solidarité est exercée (grâce à tous les autres) sans que lui-même y contribue pour que la rationalité de chaque partie lui dicte de s'abstenir de toute solidarité. Même au cas où tous en admettent la nécessité, une solidarité transnationale forte ne peut donc opérer de façon stable et durable que moyennant l'intervention contraignante d'autorités politiques légitimes au niveau supra-national ou supra-régional. Pareille intervention est a fortiori requise lorsque les intérêts immédiats des nations et régions qui, à un moment de l'histoire, sont plus prospères que les autres, risquent constamment de prévaloir sur des considérations élémentaires de justice.

**2.3. Une solidarité interindividuelle.** Dans toute la mesure du possible, il importe que cette solidarité transnationale ou transrégionale prenne la forme d'un système de ponctions et de transferts s'appliquant à des individus plutôt que celle d'un système de redistribution entre collectivités — qui ne pourra jamais constituer qu'un pis-aller. Ceci d'abord parce que la justice sociale est fondamentalement une question de distribution de ressources entre individus et non entre groupes ou catégories (qu'il s'agisse de peuples, de races, de sexes, de classes, de générations ou même de ménages). Or, un système de transferts globaux entre entités politiquement organisées ouvre la possibilité que les gouvernants des entités bénéficiaires ne fassent pas des fonds qui leur sont transférés l'usage le plus approprié du point de vue d'une conception de la solidarité acceptable par toutes les parties. En outre, que ce soit de manière explicite ou larvée, un tel système induit, via une focalisation sur les transferts nets entre les entités, une logique de décision intergouvernementale dont les défauts ont été soulignés plus haut. Dans toute l'ampleur du possible, ce sont donc des systèmes de transferts interindividuels qu'il importe de préserver ou d'instaurer. De tels systèmes ne servent ou ne serviraient pas à camoufler des transferts plus fondamentaux entre régions ou nations, qu'il vaudrait mieux rendre plus explicites. Ce sont au contraire ceux-ci qui ne sont ou ne devraient être que le reflet implicite et fortuit de ce qui ici est fondamental, à savoir la solidarité entre individus.

**2.4. Une solidarité responsable.** La solidarité peut et doit consister à réduire des inégalités résultant de circonstances objectives dont les bénéficiaires de la solidarité ne peuvent être tenus responsables, et non de préférences, de décisions, de comportements dont la pleine responsabilité peut leur être assignée, à titre individuel ou collectif. Le souci d'équité et le souci d'efficacité se conjuguent pour refuser que la solidarité ne revienne à récompenser les goûts dispendieux, la négligence ou le laxisme, qu'ils soient le fait des bénéficiaires individuels ou des entités politiques dont elles sont membres. Ce qui est en jeu ici, c'est le problème très général de l'aléa moral, c'est-à-dire de l'impact de l'assurance d'un risque sur la probabilité de son occurrence à travers une modification du comportement des agents concernés. Deux aspects en sont particulièrement cruciaux dans le cas de systèmes de solidarité transrégionaux. D'une part, il importe que là où de tels systèmes existent, on veille à ce que les normes limitant l'aléa moral (en précisant par exemple qui est un "chômeur involontaire" ou quelles analyses médicales sont nécessaires pour une situation donnée) soient communes et appliquées de manière homogène sur l'ensemble du territoire concerné. D'autre part, si des compétences ayant un impact notable sur les risques couverts par la solidarité transrégionale relèvent des entités fédérées — par exemple en matière d'environnement —, il importe que celles-ci se voient imputées les conséquences financières des (non-) décisions prises — par exemple à travers leur impact sur la santé publique. Certes, la causalité pertinente est souvent difficile à établir. De plus, la responsabilité qu'elle fonde s'érode avec le temps. L'exigence d'institutionnaliser la solidarité transrégionale ou transnationale de manière à ce qu'elle fasse place à la responsabilité des régions et nations qu'elle lie n'en est pas moins incontournable.

**2.5. Une solidarité aussi culturelle.** L'homme ne vit pas que de pain. Si le bien-être matériel importe, l'insertion dans une communauté, sa culture, ses coutumes, sa langue, ne compte pas moins. Il est dès lors essentiel que la solidarité ne concerne pas seulement la protection des niveaux de vie, mais aussi celle des "formes de vie", et que la manière dont elle protège les niveaux de vie ne passe pas par la destruction de « formes de vie ». Ceci implique en particulier que des migrations massives, destructrices des communautés d'origine comme des communautés d'accueil, ne peuvent constituer, au mieux, qu'un pis-aller pour réaliser la solidarité matérielle. Ceci implique aussi que des populations dont la culture est plus vulnérable soient habilitées à se doter, dans le respect des droits fondamentaux des individus, de moyens de protection spécifiques.

### 3. QUELQUES IMPLICATIONS ILLUSTRATIVES

Le diagnostic et les principes ainsi esquissés inspirent les positions que nous estimons pouvoir et devoir prendre dans les débats relatifs à l'avenir de la solidarité institutionnalisée dans un Etat plurinational comme la Belgique mais aussi, au delà, dans une entité multinationale sui generis comme l'Union européenne. Les débats sur l'avenir de la solidarité en Belgique et en Europe sont en effet profondément interdépendants. D'abord, bien entendu, parce que la forme et la force de la solidarité que l'on sera en mesure d'instaurer en Europe contribueront à déterminer

ce qui sera possible, souhaitable et nécessaire au niveau de la Belgique. Mais aussi parce que la solidarité que nous serons en mesure de rendre viable dans cet Etat pluriculturel et largement décentralisé qu'est devenue la Belgique peut s'avérer décisive pour tracer les contours de ce que nous pourrions et devrions rendre possible en Europe (voir Van Parijs 2000).

### **3.1. Supprimer les transferts nets entre régions ? *Certainement pas.***

L'analyse des transferts nets entre entités territoriales peut être précieuse pour détecter des anomalies, par exemple pour découvrir que des zones relativement riches sont gagnantes alors que des zones relativement pauvres sont perdantes, ou encore pour détecter des différences notables dans l'interprétation de normes dont une solidarité saine et viable exige l'application homogène sur l'ensemble du territoire concerné. L'existence de transferts nets significatifs est loin d'être la preuve d'un dysfonctionnement du système. Elle est au contraire l'indice de son utilité. Dans un contexte global où les régions sont de plus en plus vulnérables à des chocs économiques importants, la simple fonction d'assurance implique des transferts nets de certaines régions vers d'autres. De tels transferts ne cesseront cependant d'être perçus, sinon comme une anomalie, du moins comme un embarras, que lorsque, de part et d'autre, on aura pu retrouver la conviction que, si les situations objectives avaient été inversées, les transferts nets se feraient (sans rancœur) dans l'autre sens. C'est à (re)créer les conditions de possibilité d'un tel fonctionnement qu'il importe d'œuvrer.

### **3.2. Permettre à chaque communauté d'exprimer sa propre conception de la solidarité ? *Oui, c'est important.***

Jointe à l'ambition d'une solidarité ultimement planétaire, la menace d'une concurrence fiscale impitoyable induit certes une forte présomption en faveur d'un système de solidarité maintenu au niveau le plus centralisé possible. Mais cette présomption n'est pas absolue et peut être atténuée ou renversée par plusieurs considérations. Parmi celles-ci figure la possibilité d'une divergence importante entre les conceptions que se font de la solidarité les diverses entités fédérées, ou du moins leurs majorités politiquement exprimées. Si par exemple il existait des différences importantes entre les visions prédominantes en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles quant à la ventilation idéale des prestations familiales en fonction de l'âge ou du rang de l'enfant ou quant à la nature des soins de santé que la solidarité doit prendre en charge, on pourrait en conclure qu'un système uniforme de prestations familiales ou de soins de santé au niveau de la Belgique n'est pas légitime. Mais il n'en découle nullement qu'il faille scinder ce volet de la sécurité sociale en trois systèmes distincts. Si derrière l'invocation de la diversité ne se cache pas le désir inavoué de réduire la solidarité inter- ou intrarégionale, deux autres options se présentent naturellement. L'une consiste à maintenir au niveau fédéral un socle de prestations — mettons, familiales — simple et limpide sur lequel il existe un consensus entre les majorités des trois régions — selon toute vraisemblance, l'essentiel des masses financières actuellement impliquées —, en permettant alors aux régions ou communautés (comme du reste aux entreprises ou aux secteurs industriels) de décider si elles souhaitent utiliser leurs ressources propres pour ajouter à ce socle des allocations, primes ou réductions

supplémentaires, par exemple. aux familles les plus nombreuses, ou aux orphelins, ou encore aux ménages les plus jeunes ou les moins aisés. L'autre option consiste à prélever au niveau fédéral les ressources requises pour financer le domaine concerné (l'éducation ou la santé par exemple), puis à les répartir entre les entités fédérées non pas en fonction des dépenses résultant de leurs choix, mais en fonction de leurs populations respectives ou d'autres indicateurs moins grossiers de leurs besoins objectifs dans le domaine concerné (par exemple, la population en âge scolaire ou la population totale pondérée par un coefficient de morbidité). Il ne faut certes pas sous-estimer les complications administratives éventuellement prohibitives que ces formules engendrent (tout particulièrement en matière de soins de santé). Mais s'il existe dans certains domaines des différences interrégionales significatives dans la conception de la manière dont la solidarité doit être modulée, ces formules qui concilient solidarité et diversité valent certainement la peine d'être sérieusement explorées.

**3.3. Assurer l'homogénéité des paquets de compétences ? *C'est un critère confus qui obscurcit le débat bien plus qu'il ne l'éclaire.*** La manière la plus simple de réaliser l'homogénéité des paquets de compétences — la souveraineté exclusive d'un niveau de pouvoir dans chaque domaine (famille, santé, éducation, emploi, environnement, etc.) — consiste bien entendu à tout laisser ou remettre au niveau fédéral. Mais il y a souvent de bonnes raisons de décentraliser des compétences. Est-il alors nécessairement préférable de localiser l'ensemble des compétences relatives à un domaine au même niveau ? La réponse est manifestement négative. En matière d'environnement, par exemple, il s'impose de placer certaines compétences — en matière de normes de production industrielle ou de taxation de l'énergie par exemple — au niveau le plus centralisé possible de manière à échapper à la concurrence environnementale entre les régions, tout en localisant d'autres au niveau le plus décentralisé possible, celui des communes, où les problèmes de détérioration de l'environnement quotidien sont le plus facilement détectables et leur solution le plus facilement discutables avec les premiers intéressés. Le souci d'efficacité dans la répartition des compétences ne fonde aucune présomption en faveur de l'homogénéité des paquets, entendue comme l'exclusivité d'un niveau sur un domaine. Il fonde par contre une forte présomption en faveur de la cohérence et de la responsabilisation, qui peuvent parfois être associées à l'homogénéité mais ne se confondent nullement avec elle. La cohérence requiert une détermination univoque des prérogatives et responsabilités de chaque niveau de pouvoir, de manière à limiter les occasions de litige et d'incertitude. La responsabilisation exige que les décideurs de chaque niveau ne puissent pas exporter à un autre les coûts des décisions (ou non-décisions) qu'ils prennent. L'une et l'autre peuvent à l'occasion justifier que l'on "homogénéise" les compétences, mais ni séparément ni conjointement elles ne sont en mesure d'en faire un principe général. Par exemple, un système de prestations familiales (du type suggéré plus haut) où divers niveaux subordonnés ajoutent leur touche propre à un socle commun est pleinement conforme à ces deux exigences.

**3.4. Accepter qu'une culture se protège ? C'est essentiel.** Une solidarité forte n'est viable en Belgique — comme dans tout autre ensemble pluriculturel — que si elle ne s'exerce pas seulement pour relever les niveaux de vie les plus faibles, mais aussi pour protéger les formes de vie les plus vulnérables. S'il existe par exemple une dynamique spontanée conduisant une proportion significative de la population à abandonner sa langue maternelle pour la langue dominante, ou si des communautés parlant une langue sont ou risquent d'être soumises à une immigration importante de personnes qui ne comptent pas l'adopter, la solidarité ainsi conçue requiert que des mesures de protection soient prises, dans le respect des droits fondamentaux des individus. Une mesure de ce type consiste à imposer une langue publique unique dans chaque partie du territoire — à l'exception de la capitale (voir plus loin) —, tout en garantissant la mobilité des personnes et la protection de leur vie privée. Il importe que, du côté francophone, on cesse de voir là un absurde primat du « droit du sol » sur le « droit des personnes ». Au delà du simple respect d'accords passés — qui pourraient n'être rien d'autre que le résultat arbitraire de rapports de force contingents —, il s'agit de l'expression directe d'une solidarité culturelle à laquelle les francophones seront peut-être un jour trop heureux de pouvoir faire appel face à la culture anglophone. Même si elle ne peut que faciliter la solidarité matérielle, cette solidarité culturelle ne peut pas être conçue comme sa contrepartie — « le carcan pour Bruxelles en échange d'allocations pour la Wallonie ! » Si vulnérabilités matérielle et culturelle s'étaient trouvées du même côté, l'obligation de solidarité n'en aurait été que plus forte.

**3.5. Bruxelles cas spécial ? De plus en plus.** L'exigence de solidarité en matière culturelle a bien entendu aussi des implications au niveau de la Région bruxelloise — ne fût-ce qu'en requérant la compréhension à l'égard du (difficile) projet d'y maintenir une présence néerlandophone significative. Mais la situation à Bruxelles est appelée à se modifier rapidement pour autant que l'Union européenne continue à s'approfondir et/ou s'élargir. Ses responsabilités de capitale européenne amèneront en effet Bruxelles à tolérer l'afflux d'un nombre toujours croissant de fonctionnaires, lobbyistes, juristes, journalistes, etc. qui ne posséderont pas, et dont on ne pourra pas attendre qu'ils possèdent, l'une de nos langues nationales — en plus bien sûr de l'anglais, irréversiblement installé comme medium de la communauté internationale —, et qu'il faudra bien loger, pourvoir d'écoles, taxer, écouter, doter d'une forme de citoyenneté. Le jeu pourrait alors rapidement devenir un jeu à trois. Une forme de reconnaissance publique de l'anglais comme troisième langue officielle peut certes être perçue par Flamands et francophones comme la menace d'un processus analogue à celui qui a graduellement conduit à la francisation de Bruxelles. Mais elle peut aussi constituer un pas important vers le renforcement ou la restauration d'un espace public commun, à Bruxelles puis en Belgique, qui préfigure ce qui doit advenir à l'échelle européenne si une solidarité forte et viable doit y prendre corps.

#### **4. LA QUESTION DE L'AUTONOMIE FISCALE**

Comment aborder, dans la perspective ainsi esquissée et illustrée, la question la plus âprement débattue dans le cadre de ce colloque, la question de savoir si l'on peut, si l'on doit même, accroître significativement l'autonomie fiscale des entités fédérées ?

#### **4.1. Une pleine autonomie fiscale « vers le haut »**

De l'autonomie fiscale, les régions en ont déjà, puisqu'elles peuvent lever certains impôts elles-mêmes et introduire des centimes additionnels ou soustractionnels sur certains impôts fédéraux. Mais cette autonomie reste encore limitée. Il est envisagé de l'amplifier dans diverses directions. Faut-il s'en réjouir ? En cette matière comme en d'autres, plus l'autonomie est grande, plus de place est faite à des choix qui pourraient mieux correspondre aux préférences des diverses composantes (voir l'article classique de Tiebout (1956) et l'abondante littérature qu'il a suscitée) et à une possibilité d'expérimentation dont tous sont susceptibles de profiter (voir par exemple Qian, Roland et Xu, 1998). En outre, même si un système de dotations fédérales forfaitaires assurent déjà la responsabilisation financière des pouvoirs régionaux, on peut supposer que ceux-ci se sentiront encore plus tenus de veiller au dynamisme économique de leur région et de faire un bon usage des ressources qui leur sont confiées s'ils doivent ces ressources à des impôts auxquels ils choisissent en toute liberté de soumettre les contribuables (et donc électeurs) de leur seule région.

Mais l'autonomie fiscale, c'est à tout le moins le risque de concurrence fiscale. Cette concurrence fiscale pourrait en principe être une concurrence vers le haut, dans le sens d'une redistribution plus forte et d'une progressivité plus prononcée. De la perspective brossée plus haut ne découle aucune objection à ce que les régions fassent usage de cette autonomie fiscale « à la hausse », dans le sens d'un renforcement de la solidarité intra-régionale dans l'une ou l'autre des régions. Si par exemple les francophones veulent des classes moins nombreuses dans les écoles réputées difficiles ou si les Flamands veulent prendre un meilleur soin de leurs personnes âgées, nous n'avons aucune objection à ce que pour ce faire ils lèvent des suppléments d'impôt. Il n'est nullement souhaitable, et serait du reste superflu, d'ajouter une contrainte légale à la dissuasion économique dérivant de la crainte d'attirer les « mauvais risques » et de perdre les « bons ». Nous sommes donc favorables à une autonomie fiscale totale vers le haut. Il n'y a pas de bonne raison — les exigences de l'« union économique et monétaire » ou autre chose — de brimer la spontanéité ascendante des régions pour aucun type d'impôt, et l'on peut donc en ce sens s'avancer bien plus loin dans le sens de l'autonomie fiscale que ce qui est aujourd'hui envisagé.

#### **4.2. Un cran d'arrêt empêchant la concurrence « vers le bas »**

Mais une autonomie fiscale sans restriction aucune, ce serait aussi, et avant tout, le risque de concurrence fiscale à la baisse. Des ponctions moindres sur les entreprises, sur la consommation ou sur les personnes physiques sont en effet susceptibles de retenir ou d'attirer dans une région investisseurs, clients et contribuables aisés qui sinon contribueraient à la prospérité d'une région voisine. Dès ses origines (Musgrave, 1959; Oates, 1972), la théorie économique du fédéralisme fiscal a dès lors considéré que, si du moins la fiscalité se veut redistributrice, le degré de centralisation fiscale doit dépendre du degré de mobilité de l'assiette fiscale. En particulier, dans une zone où l'assiette fiscale est très mobile, la fonction redistributive de la fiscalité ne peut être correctement assurée que si celle-ci opère au niveau le plus centralisé .

Or en raison du découpage territorial du bassin économique de la capitale, le coût de la mobilité interrégionale dans le voisinage de Bruxelles est particulièrement faible. Des entreprises peuvent se délocaliser dans l'une des deux autres régions tout en conservant leurs travailleurs, tandis des contribuables pourraient déménager dans l'une des deux autres régions tout en conservant leur emploi. En cas d'autonomie fiscale sans contrainte, par conséquent, il ne faudrait pas grand chose pour que la concurrence interrégionale s'enclenche, lente peut-être, mais néanmoins féroce, soumettant toujours plus les pouvoirs publics aux intérêts et volontés des agents économiques les plus mobiles et les plus forts.

Pour ces agents économiques et ceux qui sont à leur service, c'est tout profit. Mais pour tous ceux qui, comme nous, attachent une grande importance au maintien et à l'amélioration d'une solidarité généreuse, il importe que l'autorité fédérale restreigne fermement toute concurrence fiscale à la baisse. Comment? Fondamentalement en ne permettant au niveau régional que des réformes fiscales fermement contraintes tant quant à la progressivité de l'impôt que quant à la pression fiscale régionale globale. (Voir en annexe une concrétisation de cette proposition et une discussion d'un certain nombre d'objections qui peuvent lui être faites.)

## **5. CHANGER LA DEMOCRATIE POUR AFFERMIR LA SOLIDARITE**

Il ne suffit cependant pas de maintenir au niveau fédéral le pouvoir de décision crucial en matière de solidarité. Il importe aussi de veiller à garantir autant que possibles les conditions politiques pour que ce pouvoir soit utilisé de manière à maintenir et renforcer une solidarité généreuse

### **5.1. L'économie politique de la solidarité**

Nos institutions démocratiques doivent satisfaire à de multiples exigences. Elles doivent par exemple permettre la prise de décisions rapides tout en contraignant constamment les décideurs à rendre des comptes pour les décisions qu'ils prennent. Dans un état hétérogène comme la Belgique, elles doivent aussi assurer à la fois l'expression des intérêts et conceptions des diverses composantes et

la construction d'un intérêt commun au niveau fédéral, qui incorpore une solidarité forte, dans ses dimensions à la fois matérielles et culturelles.

Or, une faiblesse de la théorie économique classique du fédéralisme fiscal est qu'elle suppose que l'Etat se comporte comme un acteur bienveillant cherchant à maximiser le bien-être des citoyens. Elle ne tient pas compte des incitants des acteurs politiques eux-mêmes, qui fait en revanche l'objet de développements récents de l'économie politique. Ainsi, des analyses politico-économiques du fédéralisme et de la sécession (Bolton et Roland, 1996, 1997) mettent l'accent sur le fait que des pressions centrifuges économiquement inefficaces peuvent être la conséquence d'incitants des partis politiques. Sous l'hypothèse habituelle que les acteurs politiques n'ont d'autre objectif que se faire élire et courtisent de ce fait les faveurs de l'électeur médian, les partis proposent chacun une plate-forme politique la plus proche possible des préférences de ce dernier. Lorsqu'il y a une hétérogénéité suffisante de l'électorat d'une région à une autre, l'incitant à obtenir une majorité dans « sa » région et l'avantage qui en résulte de ne pas devoir faire de compromis politique au niveau fédéral peut dominer les coûts économiques liés au séparatisme. Ainsi, la perspective de concurrence fiscale découlant d'une autonomie fiscale fera moins peur dans une Flandre où l'électeur médian a des préférences moins redistributrices, tandis que la perspective d'une Wallonie autonome à « majorité progressiste » enthousiasmait beaucoup de militants wallons au lendemain de la grève de 1960-61, dans un monde où la mobilité des facteurs était bien moins forte qu'aujourd'hui. Cette analyse prédit des possibilités de séparation économiquement néfastes pour l'une et l'autre partie, mais elle prédit également que les régions qui souffriraient de la sécession seraient les plus prêtes à faire des compromis pour en éviter le coût.

## **5.2. Modifier le système électoral**

Les institutions politiques peuvent cependant être réformées pour modifier les incitants des partis politiques. En Belgique, le système électoral est ainsi organisé que, pour l'essentiel, Flamands et francophones briguant des mandats politiques ne se concurrencent pas mutuellement mais luttent dans leurs circonscriptions respectives, au sein de partis distincts, pour obtenir les faveurs d'électorats essentiellement séparés. Le résultat est, de part et d'autre, une dynamique de surenchère qui construit les intérêts en jeu comme opposés et rend naturel qu'une négociation entre communautés se substitue à une argumentation dans un espace public partagé, soumettant ainsi à une menace permanente toute solidarité généreuse impliquant inévitablement une dimension transrégionale.

Pour enrayer ce processus, il est indispensable de soumettre les acteurs politiques fédéraux à un jeu d'incitants électoraux qui les force à s'adresser à la nation dans son ensemble. Notre suggestion consiste à fusionner en une circonscription nationale unique le tiers, voire la moitié, des sièges de la Chambre, de manière à inciter les formations politiques correspondantes des deux parties du pays à présenter au niveau fédéral des listes et donc un programme communs, en particulier si cette mesure était couplée à l'exigence d'un pourcentage minimal de

voix au niveau fédéral, voire dans chacune des régions ou chacune des provinces. La possibilité de votes de préférence multiples sur chacune des listes incitera davantage encore les candidats qui y figurent à ne pas s'adresser exclusivement aux électeurs de leur propre communauté.<sup>3</sup>

Maintenir au niveau fédéral les aspects cruciaux de la fiscalité n'est préférable du point de vue de la solidarité que si ce qui est ainsi gagné en termes de faisabilité économique n'est pas perdu en termes de faisabilité politique. Une solidarité plus étroite, quoiqu'économiquement plus précaire, pourrait s'avérer plus généreuse en raison d'une volonté politique qui n'existe qu'à ce niveau. A rien ne sert de mieux protéger un système de transferts contre la concurrence fiscale si faute de cohésion suffisante au niveau de la nation entière, ce potentiel accru n'est pas utilisé. Mais plutôt que de se laisser acculer à un dilemme entre impossibilité économique et impossibilité politique en faisant de la volonté politique un paramètre exogène, il s'agit d'infléchir les institutions politiques fédérales dans le sens qui vient d'être indiqué.

## **CONCLUSION.**

La mondialisation met à mal les mécanismes traditionnels de solidarité entre citoyens et entre régions. Les exhortations à la solidarité et les mises en garde solennelles contre les dangers de la concurrence fiscale ne suffiront pas à enrayer le détricotage de la solidarité. La solidarité entre les régions qui constituent aujourd'hui la Belgique et au sein de chacune d'entre elles n'est soutenable que si deux conditions sont satisfaites: (1) qu'une large autonomie des régions soit combinée avec le maintien au niveau fédéral des décisions-clés quant à l'ampleur de la solidarité inter- et intra-régionale; et (2) que les institutions démocratiques soient façonnées de façon à ce que les partis politiques aient intérêt à promouvoir une solidarité qui traverse les frontières des régions. Tout comme l'introduction du suffrage universel fut essentiel pour permettre le développement de la sécurité sociale dans les Etats-nations, une nouvelle inflexion de nos institutions électorales est aujourd'hui requise pour préserver la solidarité dans des entités plurinationales existantes comme la Belgique — tout comme du reste pour la développer dans des entités plurinationales émergentes comme l'Union européenne.

---

<sup>3</sup> Voir Van Parijs (2000b) pour une discussion plus approfondie de propositions de ce type, ainsi que de propositions apparentées comme celles de Vansteenkiste (1993), Delpérée & Dubois (1999) et de Briey (2001).

## Références

- Atkinson, A.B., *Income Distribution in Europe and the United States*, Nuffield College Oxford : Economics Discussion Paper, n° 103, Sept. 1995.
- Bastiaens, Erwin, Buyst, Erik, Hermans, Dirk & Philipsen, Christiaan. Knelpunten in de financiële dynamiek van de staatshervorming, KuLeuven : Centrum voor economische studiën, september 2000, 33p.
- Bayenet, B., M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Le fédéralisme budgétaire. Mode d'emploi*. Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2000.
- Bolton, Patrick et Gérard Roland, "Distributional Conflicts, Factor Mobility and Political Integration", *American Economic Review*, 1996, vol. 86, pp. 99-102.
- Bolton, Patrick et Gérard Roland , "The Breakup of Nations : A political Economy Analysis", in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112 n° 4, 1997 pp. 1057-1090.
- Cantillon, Bea, Kerstens, Birgit & Verbist, Gerlinde. *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (Plan-Reynders). Microsimulatieresusltaten*, UFSIA: Centrum voor sociaal beleid, oktober 2000.
- Cattoir, Philippe & Verdonck, Magali. *Mécanismes de péréquation et incitations aux réformes*, Université catholique de Louvain: CORE, 1999, 148p.
- Clémer, Guy & Pompen, Eric, "L'autonomie fiscale est possible", in *Tendances Review* 20.05.99, 14-21.
- Conseil supérieur des Finances, Section « Fiscalité et parafiscalité » (1998), *Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir*, Bruxelles: Ministère des Finances.
- de Briey, Laurent. « Le vote multiple et la loyauté fédérale », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2001, à paraître.
- Delpérée, Francis & Dubois, F.X. "Le double vote ou le vote multiple", in Groupe "Avenir", *Des Idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles*, Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant, 1999, 69-84
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J., *Federalist Papers*, New York : The New American Library of World Literature, 1964.
- Hugounenq, Réjane, Le Cacheux, Jacques & Madès, Thierry. "Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale", in *Revue de l'OFCE* 70, 1999, 63-109.
- Moesen, W.A., "Community public finance in the perspective of EMU. Assignment rules, the status of the budget constraint and young fiscal federalism in Belgium", in *European Economy*, n° 5, 1993.
- Musgrave , Richard. *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, 1959.

- Oates William E. *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- Plasschaert, Sylvain. "Régionaliser l'impôt sur les personnes physiques?", *Tendances Review* 20.05.99, 7-13.
- Qian, Y., Roland, Gérard et C. Xu , "Coordinating Changes in M-Form and U-Form Organizations", Stanford University, mimeo 1998.
- Reynders, Didier. *Impôt des personnes physiques. Projet de réforme fiscale*. Bruxelles: Ministère des Finances, 2000.
- Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditure" , *Journal of Political Economy*, vol. 64 1956, pp. 416-424.
- Van Parijs, Philippe. "Must Europe be Belgian? On Democratic Citizenship in Multilingual Polities", in Hampsher-Monk, Iain and McKinnon, Catrina (eds) *The Demands of Citizenship*, London: Continuum, 2000a, 235-254..
- Van Parijs, Philippe. "Power-Sharing versus Border-Crossing in Ethnically Divided Societies", in *Nomos XLII. Designing Democratic Institutions*\_(Steven Macedo & Ian Shapiro eds.), New York: NYU Press, 2000b, 296-320.
- Vansteenkiste, Steven. "Staatsstructuur moet via federale rol parlement versterkt worden", *De Standaard* 2.9.1993, p. 8