

Philippe Van Parijs
DU JUSTE PARTAGE D'UNE DETTE COMMUNE*

in *Revue nouvelle* 5, mai 1994, pp. 56-66.

Traduction néerlandaise:

"Hoe verdelen we rechtvaardig een gemeenschappelijke schuld?",
in *Streven* 62 (1), januari 1995, pp. 17-26

"Par la grâce de notre système national de sécurité sociale, la Flandre sacrifie chaque année 10% de son PIB à des transferts vers la Wallonie, tandis que la Wallonie doit 25% du sien à des transferts en provenance de Flandre ou de Bruxelles." Souvent cités dans les discours flamands sur la sécurité sociale¹, ces chiffres ne peuvent manquer d'impressionner — en Wallonie comme en Flandre du reste. S'ils sont corrects, et toutes choses égales par ailleurs, le revenu disponible du Wallon moyen passerait en effet d'environ 40.000 FB à environ 30.000 FB par mois en cas de fédéralisation.

Le critère généalogique : spéculations futiles

Mais n'allons pas trop vite. En scrutant les calculs qui aboutissent à ces chiffres, on aperçoit rapidement que ceux-ci incorporent une ventilation de la charge de la dette publique en fonction des soldes ou déficits régionaux cumulés de la sécurité sociale depuis 1976. En 1985 (année de référence des chiffres cités plus haut), près de 85% de la dette publique est ainsi attribuée à la Wallonie, 8% à la Flandre, 7% à Bruxelles. Comme depuis lors, la sécurité sociale régionalisée a continué d'exhiber un boni en Flandre

* Cet article est issu d'une intervention au dialogue (avec Paul De Grauwe et Jacques Drèze) sur la fédéralisation de la dette publique et de la sécurité sociale organisé à Louvain-la-Neuve le 27 avril 1993 par un groupe d'étudiants flamands de l'UCL. Il doit aussi beaucoup au Midi de l'éthique que la Chaire Hoover a organisé le 9 novembre 1993, avec la participation de Robert Deschamps, Jacques Drèze et François Martou, autour de la question "Que serait un partage équitable de la dette publique?", ainsi qu'à des remarques écrites de Toon Vandeveld.

¹ Ils le sont par exemple par *De Standaard* (3.3.1992) dans le bref écho qu'il a consacré au colloque conjoint de la Chaire Hoover et du Centrum voor economie en ethiek de la KuL qui est à l'origine du dossier de *La Revue Nouvelle* sur le thème *Fédéraliser la sécurité sociale: enjeux eth(n)iques*, novembre 1993. On les trouve dans l'exposé qu'y avait fait le professeur Dirk Heremans de la KuL, s'appuyant lui-même sur les travaux de son collègue P. Van Rompuy, *Tien jaar financiële stromen tussen de gewesten*, Leuvense Economische Standpunten 45, juillet 1988, tableau 11, p.24.

et un déficit en Wallonie, c'est près de 100% de la dette publique — sinon davantage — qui serait implicitement attribué à la Wallonie par le recours à cette méthode si l'on disposait déjà des chiffres relatifs à 1994. Ainsi donc, au coeur même des débats empiriques relatifs à l'ampleur des transferts interrégionaux de sécurité sociale se greffe une hypothèse particulière quant à la ventilation de la dette publique. Si on ne tenait pas compte de celle-ci, mais seulement du déficit courant de la sécurité sociale, ce n'est pas — au bas mot — un quart de son PIB que la Wallonie devrait ainsi à des transferts en provenance de Flandre, mais au plus un vingtième.²

Dans le cadre d'une interrogation éthique, cet exemple est singulièrement intéressant, d'abord en ce qu'il montre qu'en un sens précis au moins l'éthique précède l'économie. Les chiffres mentionnés ne sont en effet pertinents pour évaluer les transferts interrégionaux que si l'on estime raisonnable, équitable de scinder la dette publique en fonction d'un critère historique particulier d'attribution de la charge de la dette. C'est à celui qui a bénéficié des dépenses dont la dette est issue qu'incombe l'obligation de la rembourser. Et c'est donc sur la région dont le déficit de sécurité sociale a engendré la dette publique commune que doit peser la charge des intérêts. Aux transferts quasi-explicites des comptes courants de la sécurité sociale s'ajoutent dès lors à juste titre les transferts implicites dérivant d'une dette accumulée.

Mais le postulat éthique qui fonderait pareille ventilation et les estimations de transferts qui en dérivent sont-ils bien défendables? Nullement, pour deux raisons distinctes. En premier lieu, personne ne semble contester qu'avant 1975 il y ait eu une époque à laquelle c'était au contraire du côté wallon que se trouvaient les bonis et du côté flamand les déficits. Qu'en raison de l'insuffisance des statistiques ces montants soient aujourd'hui indéterminables n'enlève rien à leur pertinence. Même en termes réels, ils étaient certes bien moindres qu'aujourd'hui: la population au travail était moins nombreuse, les salaires réels plus faibles et la sécurité sociale moins développée. Mais ces montants plus réduits sont aussi plus anciens, et chacun sait — ou plutôt personne ne sait mais chacun peut imaginer — à combien peut s'élever la valeur actualisée d'un franc wallon avancé à la Flandre il y a un siècle. Peu importe aussi, par ailleurs, que ces transferts se soient produits à des moments où le déficit public de la Belgique était négligeable ou nul, voire même négatif. Si — comme dans les estimations mentionnées plus haut — les transferts comblant partiellement le déficit de la sécurité sociale de la Wallonie sont de facto assimilés à des prêts à intérêt, les transferts antérieurs de la Wallonie à la Flandre doivent l'être aussi, même si à l'époque le déficit de la Flandre n'était pas suffisant pour causer un déficit net au niveau national.

² Les données les plus récentes de Paul Van Rompuy (*Regionalisering van de sociale zekerheid*, Leuvense Economische Standpunten 68, juin 1993, p.7) confirment que le solde négatif de la sécurité sociale wallonne reste stable autour de 4 % du Produit Régional, avec des pointes à 5% en 1979 et 1987.

Plus fondamentalement, le critère de ventilation de la dette implicitement invoqué présuppose inacceptablement que le responsable d'une dette est celui qui en a bénéficié, et non celui dont les décisions l'ont engendrée. La Wallonie, postule-t-on, doit supporter le poids de la dette dans la mesure où elle a profité des règles du jeu qui y ont conduit, même si c'est le gouvernement d'un état central dans lequel la Wallonie est minoritaire qui a arrêté et maintenu — peut-être par négligence — ces règles du jeu. Or sauf, bien sûr, s'il y a eu fraude — et donc responsabilité — dans son chef, il est inacceptable de faire peser les conséquences négatives d'une décision ou non-décision sur son bénéficiaire, et non sur l'instance décidante — qui peut très bien, comme dans le cas présent, inclure le bénéficiaire. S'il y a des conséquences pénibles, c'est au responsable d'en supporter la charge, et le responsable c'est le décideur.

De cette position, il ne découle nullement que, dans la mesure où (et depuis que) la Flandre est majoritaire dans les organes de décision politique de la Belgique, c'est à elle qu'incombe de supporter la charge d'intérêt que les décisions de ces organes ont pour conséquence. Non seulement le poids formel et informel de la Wallonie et de Bruxelles dans ces décisions excède de beaucoup celui d'une minorité dont les intérêts et préférences seraient systématiquement ignorés. Dire aux Flamands: "C'est vous qui décidez, c'est donc à vous de ramasser la facture!" serait donc pure hypocrisie. En outre, à mesure que s'éloigne dans le passé le moment où furent prises les décisions (ou non-décisions) qui ont permis à la dette d'exploser, la responsabilité des populations présentes et de leurs représentants politiques s'estompe. Ce ne sont pas eux, en effet, mais leurs prédécesseurs, qui ont pris les décisions ou ont élu ceux qui les ont prises. Les supputations sur le poids de chaque région dans le processus de décision importent alors, éthiquement parlant, de moins en moins — au point de devenir, au fil du temps aussi peu pertinentes que les supputations sur les bénéfices retirés.³ Ce qui demeure alors, c'est simplement l'existence d'une dette massive localisée au niveau de l'Etat belge, jointe à la certitude que ce n'est pas de l'histoire — Qui a profité? Qui a décidé? — que l'on peut attendre qu'elle nous dise comment il s'impose de la ventiler fictivement dans les estimations de transferts interrégionaux, ni comment il serait équitable, le cas échéant, de la partager réellement.⁴

³ Cette (lente) dégradation de la responsabilité s'applique aussi, quoiqu'avec une force atténuée, au cas de dettes contractées par une personne. Elle s'applique a fortiori, et avec une force accrue, à la question de la dette du Tiers-Monde. Sur ce point, comme sur d'autres questions d'équité intergénérationnelle soulevées par l'accumulation d'une dette publique, voir l'excellente synthèse de Toon Vandevelde, "Stijgende overheidsschulden: een bedreiging voor de toekomstige generaties", in *Verantwoordelijkheid voor komende generaties* (I. Lecluyse & T. Vandevelde eds.), Leuven & Apeldoorn: Garant, 1993, 157-183.

⁴ Cette histoire n'est pas pour autant inutile à d'autres fins, par exemple pour comprendre comment l'interaction de nos mécanismes de décision démocratique, de la pression des groupes d'intérêt et du débat intellectuel sur les causes et les

Le critère démographique : inique et nocif

Qu'il ne soit pas nécessaire — qu'il soit même pernicieux — de ventiler la dette selon des critères historiques pour calculer l'ampleur des transferts interrégionaux actuels,⁵ n'implique nullement qu'il soit vain de s'interroger sur ce qui constituerait un partage équitable de la dette publique, en tout ou en partie. Près de la moitié des fonctionnaires encore rattachés à l'Etat fédéral relève, paraît-il, de l'administration des finances, et plus de 40% des dépenses de l'Etat fédéral sont aujourd'hui affectées au service de la dette. Dans ces conditions, comme le notait Paul De Grauwe, l'Etat fédéral se réduit toujours davantage à une vaste machine qui extorque le plus d'argent possible aux travailleurs pour le transférer aux rentiers. Par conséquent, si l'on veut préserver, autant qu'elle peut l'être, la légitimité de l'Etat fédéral, il n'est pas du tout absurde d'explorer la possibilité de transférer au moins une partie de la dette aux régions, si du moins on est prêt à accroître parallèlement leurs pouvoirs fiscaux.⁶ Mais l'opportunité d'opérer un tel transfert, du point de vue de chaque région comme du point de vue de l'ensemble, est hautement sensible au choix du critère de ventilation selon lequel il s'effectue.

Le rejet des critères historiques revient à reconnaître que la dette qu'il s'agit de partager constitue une véritable dette commune. Mais il est compatible avec une large gamme d'autres critères possibles. Les préférences personnelles de Paul De Grauwe vont, dit-il, "à des clés de répartition simples et objectivables, telles que la population et le produit

conséquences de l'endettement public a pu produire des années durant une séquence de décisions et non-décisions aussi désastreuses pour la marge de manoeuvre dont les pouvoirs publics disposent maintenant et pour les perspectives qui s'offrent aux citoyens les moins mobiles et les plus vulnérables de la Belgique de demain. Si l'histoire ne nous offre donc pas la clé de répartition des conséquences de nos erreurs, elle nous aidera peut-être à ne pas les répéter.

⁵ Ceci est implicitement reconnu par Paul Van Rompuy, qui s'abstient, dans sa mise à jour récente, de tout exercice de ce genre. Il rejoint par là son collègue Paul De Grauwe, qui reconnaît pour sa part explicitement que ce n'est pas dans cette direction qu'un critère pertinent de partage de la dette doit être recherché: "On pourrait bien entendu plaider pour des clé de répartition qui tiennent compte des efforts fournis dans le passé par la Flandre et Bruxelles. De telles clés de répartition conduiraient cependant à des problèmes interminables et politiquement insolubles." (Paul De Grauwe, *Denkoefeningen over de regionalisering van de Belgische overheidsschuld*, Leuvense Economische Standpunten, KuL, novembre 1991, p.18.) Voir aussi, dans le même sens, l'entretien ultérieurement publié dans *Le Soir* (29.9.1992).

⁶ Il importe bien entendu d'apercevoir qu'en raison de la mobilité interrégionale de l'assiette fiscale la division du pouvoir fiscal d'une entité politique entre les régions qui la composent ne maintient pas intact le pouvoir fiscal agrégé. (Le maximum que puisse durablement collecter une fiscalité européenne doit être massivement supérieur au maximum que puisse durablement collecter l'ensemble de toutes les communes d'Europe, par exemple.)

régional".⁷ Un peu de réflexion, aidée d'une parabole, devrait cependant suffire à nous convaincre tous que le premier de ces critères — qui impliquerait que l'on attribue environ 33 % de la dette à la Wallonie et 58 % à la Flandre — n'est guère plus acceptable, éthiquement parlant, que le critère historique.

Supposez qu'un homme occupant un emploi stable et bien payé veuille quitter sa compagne. Comment diviser équitablement, au terme de longues années de vie partagée, la dette résultant de leurs décisions communes? Nous avons déjà exclu qu'il soit équitable d'aller fourrager dans le passé pour savoir qui a dépensé combien, entre autres en médicaments et en frais d'hôpitaux. Est-il plus équitable que l'homme se tourne vers sa compagne et lui propose platement de diviser la dette en parts égales, s'il est vrai par exemple que sa compagne, quoique travaillant elle aussi, est encore mal remise de l'ablation de sa colonne vertébrale (appelée sidérurgie)? Je doute que quiconque puisse répondre de bonne foi par l'affirmative. Et j'en doute encore plus si j'ajoute qu'au terme du divorce, la femme emmène avec elle sa vieille mère, alors que l'homme garde chez lui sa fille, jeune cadre dynamique, à peine sortie de l'Institut d'Administration et de Gestion de l'UCL. En nous aidant à adopter un point de vue impartial, la parabole nous aide à dissocier les exigences de l'équité de ce que notre intérêt individuel ou collectif nous incite à prôner. Le verdict, ici, est transparent. Dans la Belgique fédérale comme dans la parabole, le critère de la population a certes l'avantage d'être "simple et objectivable": il ne requiert que l'expertise des démographes, notoirement moins chameilleurs que les économistes. Mais en termes d'équité — la parabole ne laisse planer aucun doute -, il n'a pas la moindre chance.

Dans le cas qui nous occupe — plus que dans la parabole —, ce n'est du reste pas seulement l'équité qui invite à rejeter le critère démographique, mais aussi l'intérêt personnel des parties concernées. Dans ce cas, en effet, on peut être sûr que la compagne avec qui il s'agit de partager la dette n'ira pas se perdre dans l'anonymat d'une contrée lointaine. Il faudra continuer à la fréquenter en raison du gros enfant fait ensemble (par amour ou par inadvertance, peu importe) — la troisième région, dont je dirai bien peu ici —, du fait aussi qu'elle continuera à habiter le même palier — et que donc il faudra trouver d'incessants compromis sur les sujets les plus divers, de l'écoulement des eaux usées aux déplacements à grande vitesse -, du fait enfin, *last but not least*, qu'elle est loin d'être mauvaise cliente. Dans ce cas, par conséquent, le partenaire dont les revenus sont les plus élevés n'a pas intérêt — si même il parvenait à purger ce qu'il définit comme son intérêt de toute considération d'équité — à abandonner cyniquement sa compagne avec des dettes qu'elle serait incapable de rembourser. Tout cela sans même compter que la perspective d'un partage de la dette qui accroîtrait l'incertitude du remboursement d'une part de celle-ci, déprimerait sans tarder le *rating* de la dette belge

⁷ P. De Grauwe, *Denkoefeningen* p.18.

dans son ensemble et ferait immédiatement grimper, au détriment de tous, le taux d'intérêt associé à la dette commune.

Le critère du PIB : trop peu et trop

L'intérêt de toutes les parties prête donc main forte à l'éthique pour rejeter sans appel le premier des critères "simples et objectivables" qui ont la faveur de Paul De Grauwe, et pour nous inciter à nous tourner vers des critères qui tiennent davantage compte de l'aptitude des parties à rembourser la dette qui leur échoit. Qu'en est-il alors du second critère mentionné par De Grauwe, le produit régional, dont le choix impliquerait qu'environ 26% de la dette soit attribué à la Wallonie et 59% à la Flandre? En transférant des démographes aux économistes l'expertise requise, on ne se facilitera certainement pas la tâche. Sans être insignifiantes, les controverses qui peuvent affecter le comptage des têtes peuplant chaque région sont en effet sans commune mesure avec celles que peut soulever le choix de la mesure la plus appropriée du produit que chaque région génère. Sous l'angle éthique, cependant, le problème crucial est ailleurs. Car si c'est la capacité à rembourser qui fournit le critère de répartition éthiquement pertinent, le produit régional constitue certes un progrès par rapport à la population, mais reste une bien piètre approximation de ce dont nous avons besoin.

Pour mettre ce point en lumière, revenons une fois de plus à notre parabole. Supposons que la compagne abandonnée dispose d'un patrimoine et de qualifications qui lui permettent tout juste de survivre (avec sa vieille mère), alors que l'homme qui l'abandonne (en gardant avec lui sa fille au bel avenir) a de quoi mener grand train de vie. Sous cette hypothèse, il est patent qu'il serait inique de partager la dette commune en proportion des revenus (actuels ou espérés) des deux parties, puisque l'une d'entre elles s'en retrouverait en deçà du seuil de survie. La prise en compte du revenu va dans la bonne direction, mais manifestement pas assez loin. On pourrait dès lors proposer, par exemple, de soustraire du revenu total le revenu requis pour assurer à chacun une vie décente, et partager la dette au prorata du solde. Une forme de progressivité est ainsi introduite dans la prise en charge de la dette par les parties. Si l'on prend comme indicateur du revenu total le PIB de la région et comme minimum socialement reconnu le niveau du minimex pour isolé pendant l'année de référence, l'application de ce critère aboutirait à assigner cette fois 59.5 % de la dette à la Flandre et 21.5 % à la Wallonie.⁸ Mais le degré de progressivité n'est-il pas encore insuffisant? Le critère suppose en effet que tout revenu supérieur au minimum socialement reconnu est mobilisable à un degré égal pour le remboursement de la dette. Si l'on admet au contraire que même au delà

⁸ Ces chiffres ont été rapidement calculés à partir de données fournies dans le Dossier "Où va la Flandre?" du *Soir* du 15.6.1993. Ils ne visent qu'à donner un ordre de grandeur très approximatif.

du seuil des 18000 F mensuels reconnus comme minimum social, un revenu est d'autant plus aisément mobilisable qu'il est plus élevé, il semblerait qu'il faille diminuer encore la part de la dette attribuée à la Wallonie.

En réalité — ou plutôt en toute intégrité -, *c'est cependant l'inverse qu'il faut faire*. Dans le contexte de l'exercice mental qui doit être le nôtre ici, il est en effet équitable que l'on attribue à la Flandre une proportion de la dette publique inférieure à sa proportion du PIB, et à la Wallonie une part supérieure. Pourquoi? Simplement parce que ce qu'il s'agit d'envisager, c'est une fédéralisation de la dette publique dans un contexte où la sécurité sociale continue à opérer au niveau fédéral, avec les transferts interrégionaux que cela implique et avec comme conséquence une égalisation considérable des revenus disponibles moyens des deux régions. Or il serait indéfendable de répartir les efforts à consentir pour rembourser la dette en fonction d'estimations du PIB qui ne reflètent pas, et ne prétendent du reste pas refléter, les revenus effectifs des trois régions. Comme les revenus disponibles moyens ne diffèrent guère d'une région à l'autre (même pas 1% de plus en Flandre qu'en Wallonie en 1990), on semblerait ainsi pratiquement revenu à une distribution en fonction de la population (un peu plus de 58% pour la Flandre, un peu moins de 32% pour la Wallonie). Mais ici encore, n'allons pas trop vite. Une régionalisation de la dette entraînerait bien sûr, du fait de son impact sur la fiscalité fédérale, un réajustement complexe des revenus disponibles dans les trois régions. Et c'est ce revenu disponible réajusté, non le revenu disponible présent, qui devrait être pris en compte pour estimer, selon la formule suggérée, la capacité à rembourser des régions. Tant qu'une sécurité sociale fédérale vigoureuse continue à réaliser une solidarité forte entre des régions inégalement prospères, il serait cependant surprenant que le critère d'équité proposé — une répartition proportionnelle à l'excès du revenu effectif de chaque région sur ses besoins de subsistance — n'attribue pas à la Wallonie une proportion de la dette supérieure (et à la Flandre une proportion inférieure) à sa part relative dans le PIB brut.

La neutralité distributive : plus favorable, en apparence seulement

Si l'on veut arriver à une clé de répartition défendable de la dette qui soit (du moins en apparence) nettement plus favorable à la Wallonie, il faut adopter une approche différente. Il faut supposer que la scission envisagée concerne simultanément la dette et la sécurité sociale, et exiger que la région qui profitait des transferts dans le cadre national soit compensée en conséquence. C'est là précisément la perspective adoptée par Jacques Drèze dans un texte fort stimulant dans lequel il entreprend d'explorer les difficultés d'ordre économique que soulèverait la création d'un statut de

région d'Europe.⁹ Une région d'Europe est une région d'un des Etats membres de l'Union européenne qui choisirait, sous un certain nombre de conditions à spécifier, de faire sécession de son Etat d'origine pour se rattacher directement à l'Union. La motivation de cette idée est de permettre à des régions de prendre davantage leur destin en main et ainsi de tirer profit d'une décentralisation plus grande des décisions, sans cependant avoir à supporter tous les coûts d'une pleine indépendance formelle. Créer cette possibilité ouvre la voie à des améliorations parétiennes, c'est-à-dire à des changements qui améliorent le sort de certaines parties sans détériorer le sort d'aucune, mais seulement si l'on impose aux régions qui souhaiteraient faire sécession ce que Drèze appelle une condition de neutralité distributive. Il est en effet crucial d'éviter l'instabilité permanente qui résulterait d'une incitation systématique à la sécession des régions relativement riches. Les gains auxquels il s'agit de faire place sont ceux qui résulteraient d'une autonomie accrue, non ceux qui résulteraient d'une solidarité moindre avec les composantes moins riches de l'Etat d'origine.

Cette condition de neutralité distributive a bien entendu des implications directes pour le partage de la dette publique de l'Etat d'origine. Dans le cas simple où le niveau de la dette publique nationale est constant, elle implique une répartition de cette dette entre les régions en proportion du solde net des budgets régionaux primaires, c'est-à-dire de la différence entre recettes et dépenses (intérêts de la dette exclus) attribuables à chaque région. Pour comprendre l'intuition sous-jacente, il est utile de noter deux implications du critère proposé. D'abord, au cas où le solde net est négatif au niveau national (la dette étant positive), il suffit dans ce cas simple qu'une région ait un solde net négatif pour qu'elle ait droit, non à une part de la dette, mais à une créance sur les autres régions. Ensuite, dans le cas de figure où la dette publique nationale est nulle, le critère exige d'attribuer à chaque région (ou à la région qui fait sécession et au reste) une dette ou une créance qui, lorsqu'on la multiplie par le taux d'intérêt, donne les soldes nets actuels des budgets régionaux. Après séparation, en d'autres termes, les régions riches (contributrices nettes au système national) doivent aux régions pauvres (bénéficiaires nettes de ce système) une rente alimentaire correspondant exactement aux transferts interrégionaux nets avant séparation.¹⁰ La situation se complique

⁹ Voir J.H. Drèze, "Regions of Europe: A feasible status, to be discussed", *Economic Policy* 17, octobre 1993, 266-307) et ses interventions à Louvain-la-Neuve en avril et octobre 1993.

¹⁰ Une idée très semblable est exprimée par le philosophe américain Michael Walzer ("The New Tribalism", in *Dissent*, printemps 1992, 164-171, p.168). Les parties plus pauvres d'une nation dont une partie riche souhaite faire sécession "ont probablement droit, me semble-t-il, à l'équivalent international de la pension alimentaire et du devoir d'assistance à ses enfants. Des structures de coopération établies de longue date ne peuvent être abruptement interrompues au profit des

sensiblement dès que le niveau de la dette n'est plus supposé constant, et en particulier dès que l'on tient compte, comme dans le plan de convergence européen, de la nécessité de ramener le niveau global de la dette, en un certain nombre d'années, à une certaine proportion du PNB. En fixant le délai d'ajustement à 15 ans et en adoptant la norme de référence de Maastricht, à savoir un rapport dette/PNB de 6/10, Jacques Drèze calcule que la part de la dette publique belge attribuable à la Wallonie selon son critère de neutralité distributive s'élèverait à environ 12%.¹¹

Peu important ici les détails de cette estimation et l'enchaînement complexe d'hypothèses factuelles requises pour la justifier. Ce qu'il importe de bien voir ici, c'est la raison fondamentale pour laquelle la part de la dette ici attribuée à la Wallonie est sensiblement inférieure à celle (environ 32%) que lui attribue la variante la plus plausible du critère de la capacité à rembourser discutée plus haut. Alors que dans l'approche précédente, la sécurité sociale nationale était supposée maintenue, dans l'exercice présent on suppose sa suppression, mais avec compensation. Comme Jacques Drèze le note lui-même, l'adoption du critère de neutralité distributive présuppose que les transferts interrégionaux induits par les systèmes de sécurité sociale nationaux sont considérés comme légitimes.¹² Elle consiste

partenaires les plus avantageés. D'autre part, les partenaires ne sont pas contraints de rester ensemble à jamais (...)."

¹¹ Lors de son intervention au Midi de l'éthique du 9 novembre 1993, Robert Deschamps a indiqué qu'il était arrivé à des chiffres semblables à partir du principe que "chaque Région doit avoir la même capacité d'assumer dans l'avenir les charges de la dette qu'elle reprend". Le critère qu'il propose consiste à égaliser le rapport du solde net à financer (les recettes publiques moins les dépenses publiques) de chaque Région à son PIB (après scission). Si ce rapport est le même dans chaque Région avant scission, le critère revient à partager la dette en fonction du PIB. Si par contre ce rapport est différent, la répartition de la charge de la dette sert à améliorer la situation budgétaire de la Région dont le déficit hors-dette est, eu égard à son PIB, plus important et à détériorer celle de la Région dont le déficit hors-dette est relativement moindre (voire négatif), jusqu'à les rendre égales. Si (comme en Belgique) le poids de la dette est relativement grand par rapport au déficit régional le plus élevé, chacune des Régions héritera d'une part de la dette. Si au contraire il est relativement faible, il se peut que la Région la plus pauvre hérite d'une créance alors que la Région la plus riche écope d'une dette supérieure à 100% de la dette initiale. (Voir aussi Robert Deschamps, "Perspectives à long terme du fédéralisme belge: solidarités et intérêts communs", communication au colloque *Les Finances de la Région wallonne*, Liège, 26 octobre 1993, p.9.)

¹² S'ils ne l'étaient pas, il faudrait d'abord les corriger avant de commencer l'exercice. On objectera sans doute - comme l'ont fait Paul De Grauwe et Vittorio Grilli dans la discussion publiée à la suite de l'article de Jacques Drèze (*Economic Policy*, octobre 1993, pp. 287-93) - que c'est précisément le sentiment d'illégitimité des transferts interrégionaux existants qui constituent la motivation principale de la scission. Le critère de neutralité distributive serait alors sans pertinence pratique réelle, puisque les circonstances auxquelles il a l'ambition de s'appliquer ne se présentent que comme l'instrument d'une modification de la structure distributive qu'il consiste précisément à exiger que l'on maintienne.

plus précisément à figer, sous la forme d'une dette ou d'une créance, la configuration actuelle des transferts interrégionaux résultant de ces politiques. Et elle revient par conséquent à maintenir la solidarité en mettant fin à l'assurance, puisqu'une région contributrice nette (en raison par exemple de la jeunesse de sa population et de la faiblesse de son chômage) partirait avec une forte dette qu'elle devra continuer à supporter même si, ultérieurement, le vieillissement de sa population et le ralentissement de son économie lui imposaient des charges domestiques plus lourdes que la région créditrice.¹³

Retour à la sécu

Que l'on adopte l'une ou l'autre approche — mais selon des modalités très différentes de l'une à l'autre — on voit ainsi comment la question de l'organisation équitable et viable de la sécurité sociale est incontournable préalable à la question du partage équitable de la dette. Dans la première approche, il importe de savoir d'abord sur quel type de transferts on pourra durablement compter, et ce n'est qu'ensuite que l'on pourra dire ce qu'impose le souci de décentraliser la dette selon la capacité de chacune des parties à la rembourser. Dans la seconde approche, il importe de fixer d'abord ce que l'équité exige en fait de transferts interrégionaux entre les régions concernées, et ce n'est que sur cette base que le critère de neutralité distributive peut commencer à opérer pour partager équitablement la dette publique d'un Etat. La tâche prioritaire est donc bien celle de réfléchir à une organisation équitable et viable de la sécurité sociale fédérale.

Mais précisément en raison de la position que je défends sur cette dernière question,¹⁴ il devrait être clair que c'est la première des deux

¹³ Une version plus subtile du critère pourrait cependant figer, non pas les transferts actuels effectifs mais le dispositif dont ils sont l'application contingente au contexte économique et démographique du moment. La rente alimentaire et le service de la dette ne se calqueraient dès lors pas sur les transferts actuels, mais sur la valeur actualisée du dispositif (étant donné ce qu'on peut anticiper des évolutions futures) — ce qui ouvre la possibilité théorique que la région contributrice nette puisse devenir (dans le cas simple d'une dette nationale nulle) la région créditrice, et non l'inverse. Tout ceci suggère évidemment qu'il est sensiblement moins risqué (et moins difficilement négociable) de maintenir avec les autres régions un lien d'assurance. Mais si l'on veut l'assurance et si l'on accepte la solidarité incorporée dans la neutralité distributive, pourquoi prendre la peine de scinder le système existant? Le scepticisme exprimé dans la note précédente quant à la pertinence pratique de cette approche s'en trouve encore renforcé.

¹⁴ Voir "Solidarité et responsabilité: une contradiction insurmontable?", dans le dossier de *La Revue Nouvelle* (n°11, novembre 1993) sur *Fédéraliser la sécurité sociale: Enjeux eth(n)iques*, pp. 58-64.

approches qui est pour moi la plus pertinente si un jour on jugeait opportun de transférer aux régions une partie de la dette publique fédérale. Car si l'idée d'une région d'Europe est intéressante et mérite d'être explorée davantage, il importe cependant au plus haut point que sa mise en oeuvre ne fragilise pas l'un des plus grands acquis de notre sous-continent: un puissant système d'assurance et de solidarité interindividuelle qu'il ne s'agit pas de morceler et de fragiliser au gré des sécessions, mais au contraire de protéger et d'approfondir, en intégrant souplement les divers systèmes nationaux — fût-ce seulement en les dotant tous d'un solide socle commun — et en y associant des populations toujours plus vastes et plus variées. Si l'on peut penser la fédéralisation (d'une partie) de la dette, ce ne peut donc être que sur la toile de fond d'une solidarité interindividuelle fédérale, profondément restructurée sans doute pour faire face aux défis de notre temps, assouplie peut-être pour faire place à des variantes régionales dûment responsabilisées, mais résolument réaffirmée.

Pareille réaffirmation ne deviendra pas possible si, côté francophone, nous nous contentons de brandir d'une voix stridente revendications et droits acquis. Elle exige que nous nous mettions, entre autres par des aménagements institutionnels, en position de dire aux Flamands, droit dans les yeux et de préférence dans leur langue: "Si nous étions un jour à votre place, nous accepterions sans rechigner, dans ses formes et dans son ampleur, la solidarité qui vous est aujourd'hui demandée." Notre dette commune ne s'en dégonflera pas sur le champ. Mais notre aptitude à y faire face, de manière équitable et responsable, s'en trouvera décuplée.