

Gérard ROLAND, Toon VANDEVELDE et Philippe VAN PARIJS*

Repenser (radicalement ?) la solidarité
entre régions et nations

La Revue Nouvelle, Bruxelles, 5-6, mai-juin 1997, pp. 144-157.

* Respectivement professeur à l'ULB, attaché à l'ECARE, professeur au Centrum voor Economie en Ethiek de la KuLeuven et aux Universitaire Faculteiten St Ignatius Antwerpen & à la KuLeuven, et professeur à l'UCL, responsable de la Chaire Hoover.

Les auteurs remercient vivement Didier Jacobs (UCL, Chaire Hoover) pour d'utiles remarques et son aide précieuse dans la préparation des annexes.

Table des matières

1. SITUATION

1.1. L'ETAT FEDERAL BELGE

- (a) La fiscalité
- (b) La sécurité sociale

1.2. L'UNION EUROPEENNE

2. DEFIS

- (a) Inégalités menaçantes.
- (b) Vulnérabilité croissante des régions.
- (c) Accentuation des identités (sub)nationales.
- (d) Inadéquation radicale de l'intergouvernemental.

3. FONDEMENTS

- (a) Une solidarité fondamentalement planétaire.
- (b) Une solidarité contraignante.
- (c) Une solidarité interindividuelle.
- (d) Une solidarité responsable.
- (e) Une solidarité aussi culturelle.

4. POSITIONS

4.1. BELGIQUE

- (a) Supprimer les transferts nets entre régions ? Certainement pas.
- (b) Permettre à chaque communauté d'exprimer sa propre conception de la solidarité ? Oui, c'est important.
- (c) Accroître significativement l'autonomie fiscale des entités fédérées ? Ce serait une grave erreur.
- (d) Assurer l'homogénéité des paquets de compétences ? C'est un critère confus qui obscurcit le débat bien plus qu'il ne l'éclaire.
- (e) Accepter qu'une culture se protège ? C'est essentiel.
- (f) Bruxelles cas spécial ? De plus en plus.
- (g) Reconnaître un droit de sécession ? Oui, mais pas sans condition.
- (h) Changer la démocratie pour affermir la solidarité ? C'est essentiel.

4.2. EUROPE

- (a) Enrayer la fraude fiscale ? Oui, d'urgence.
- (b) Enrayer la concurrence fiscale ? Autant que possible.
- (c) Instaurer une redistribution interpersonnelle au niveau européen ? Pourquoi pas ?
- (d) Infléchir les institutions politiques européennes ? C'est crucial.
- (e) Au delà de l'Europe ? Il n'est pas trop tôt pour y penser.

1. SITUATION

1.1. L'ETAT FEDERAL BELGE

Dans l'Etat fédéral belge, une décentralisation relativement forte des compétences au niveau des trois régions et des trois communautés va de pair avec la persistance d'un financement essentiellement fédéral des dépenses.

(a) La fiscalité. L'essentiel du pouvoir fiscal est localisé au niveau fédéral. L'Etat est seul compétent, par exemple, pour lever l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les revenus des entreprises, la taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'accises. Les entités fédérées, les provinces et les communes ont cependant la possibilité de percevoir des "centimes additionnels" sur certains de ces impôts, de s'en faire ristourner une partie de ceux-ci, et de percevoir certains impôts propres.

Ainsi, les régions sont seules compétentes pour la taxation de l'eau et des déchets. L'Etat leur ristourne aussi l'intégralité de quelques impôts spécifiques qu'elles peuvent déterminer librement (par exemple sur les jeux et paris ou sur l'ouverture des débits de boisson), ainsi qu'une partie au moins de quelques autres dont l'assiette et les taux doivent être déterminés en concertation avec les autres régions et l'Etat fédéral (par exemple, les droits de succession et le précompte immobilier). Les régions peuvent également prélever des centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques (IPP), mais n'en ont pas fait usage jusqu'ici. L'essentiel de leurs ressources provient cependant de la ristourne d'une partie de l'Impôt des personnes physiques (IPP) par l'Etat fédéral. Jusqu'en 1989, le montant de cette ristourne était essentiellement fonction de la population de chaque région. Depuis 1989, elle est fonction de la contribution de chaque Région aux recettes de l'IPP. Ce financement est complété par un transfert de solidarité de l'Etat fédéral aux régions où les recettes de l'IPP par tête sont inférieures à la moyenne nationale. En 1994, ce correctif correspondait à 15% des recettes de la Région wallonne.

En raison du caractère bicommunautaire de la Région bruxelloise (et de l'absence de sous-nationalité "communautaire"), les communautés n'ont pas la faculté de lever directement des impôts. Leurs ressources sont issues pour une part de la ristourne intégrale de la redevance radio-TV, les montants prélevés en Flandre et en Wallonie étant respectivement versés aux Communautés flamande et française, les montants prélevés à Bruxelles étant répartis à raison de 80-20%. Une partie de la TVA, censée couvrir les dépenses d'enseignement, est également versée aux communautés, selon une clé de répartition qui reflétait initialement les dépenses d'enseignement respectives en 1989 mais qui s'ajuste graduellement de manière à refléter la répartition des populations en âge scolaire. Le reste des compétences communautaires est financé par la ristourne d'une partie de l'IPP suivant le même critère que pour les régions.

Les communes prélèvent des "additionnels" sur l'impôt des personnes physiques et sur le précompte immobilier. Pour le reste, elles sont principalement financées par des dotations de l'Etat fédéral dont le montant est essentiellement déterminé par le nombre de personnes (belges ou étrangères) domiciliées dans la commune.

(b) La sécurité sociale. Les recettes de la sécurité sociale sont prélevées principalement à travers des cotisations sociales s'appliquant de manière uniforme aux employés et employeurs de l'ensemble du pays, et pour une part plus faible et décroissante sous la forme d'une dotation de

l'Etat fédéral. Les dépenses de sécurité sociale s'effectuent selon des normes et à des niveaux supposés s'appliquer identiquement dans l'ensemble du pays.

1.2. L'UNION EUROPEENNE

Les recettes de l'Union européenne proviennent pour moitié d'un prélèvement sur les recettes de TVA de chaque pays (1.4 % de l'assiette totale), pour un quart des droits de douane perçus sur les importations en provenance des pays tiers et pour un quart de contributions globales des Etats membres proportionnelles à leurs PNB respectifs. La majeure partie des dépenses de l'Union européenne peut être interprétée comme des transferts. D'une part, en effet, si la politique agricole commune (51% des dépenses) ne consiste que dans une très faible mesure (0,1%) en aide directe aux ménages d'agriculteurs, les subventions à la production qui en forment l'essentiel constituent des transferts implicites (très inégaux) aux agriculteurs d'un montant mensuel moyen de 16.000 FB. D'autre part, les actions dites structurelles (33% des dépenses de l'Union) visent à soutenir le développement régional sous la forme de subventions à l'investissement en capital matériel ou humain (FEDER, FSE, FEOGA) ou de prêts à des taux préférentiels (BEI, CECA). Il ne s'agit donc pas du tout de transferts directs aux personnes. Mais la visée redistributive est explicite, et se concrétise notamment dans le fait que la quote-part maximale du financement européen passe de 30 à 50% lorsqu'il s'agit d'une région reconnue comme étant défavorisée.

2. DEFIS

(a) 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 lourde prend des formes différentes selon la structure socio-économique avec laquelle elle interagit pour engendrer tantôt un déclin des salaires les plus faibles — comme aux U.S.A. —, tantôt un chômage persistant — comme en Europe occidentale. 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.

(b) 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 mers), cette évolution porte l'insécurité économique des régions du monde à un niveau jamais atteint.

(c) 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, 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 majoritaire du mode d'organisation de la solidarité 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.

(d) Inadéquation radicale de l'intergouvernemental. Pour assurer une solidarité supranationale, le mode de décision intergouvernemental 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 essaye de maximiser les gains nets qu'elle peut retirer des autres. De ce fait, on aboutit souvent à une paralysie de la décision, 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 nations. Même lorsque, comme dans l'Union européenne, des organes supranationaux sont mis en place, ceux-ci continuent d'obéir à la même logique intergouvernementale tant que l'obtention de moyens fiscaux propres reste soumis au droit de veto des gouvernements individuels. Les parties de bras de fer que cette règle d'unanimité induit ne rendent pas seulement la prise de décisions laborieuses, mais compromettent sérieusement la possibilité de mesures redistributives généreuses, même fortement bénéfiques à l'entité supranationale dans son ensemble.

3. FONDEMENTS

(a) Une solidarité fondamentalement planétaire. Ultimement, 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 d'ensembles relativement privilégiés. 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. La présomption qui en découle doit nous inciter à résister au rétrécissement des solidarités existantes, à profiter au contraire de toute occasion d'élargir celles-ci sans les déforcer, et à éviter que la manière dont est organisée une solidarité plus locale ne nuise à une solidarité plus globale.

(b) Une solidarité contraignante. Une solidarité forte et durable traversant des frontières nationales ou 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. En effet, dans le domaine des transferts de ressources comme dans d'autres (celui des normes environnementales, par exemple), 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.

(c) 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 catégories (qu'il s'agisse de peuples, de races, sexes, classes ou générations). 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.

(d) 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, 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 ou transnationaux. D'une part, il importe que les normes visant à limiter 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 (ou transnationale) 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.

(e) 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 assure celle-là ne passe pas par la destruction de celles-ci. 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 cultures plus vulnérables puissent être dotées, dans le respect des droits fondamentaux des individus, de moyens de protection spécifiques.

4. POSITIONS

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 en Belgique et en Europe. Ces deux débats sont 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 devons rendre possible en Europe.

4.1. BELGIQUE

(a) 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. Mais 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. Elle ne cessera cependant d'être perçue, 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.

(b) 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 divers 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, par exemple, des allocations, primes, réductions, etc. 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 leur population 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.

(c) Accroître significativement l'autonomie fiscale des entités fédérées ? Ce serait une grave erreur. De l'autonomie fiscale, les régions en ont déjà, puisqu'elles peuvent lever certains impôts elles-mêmes et prélever des centimes additionnels sur certains impôts fédéraux. Mais cette autonomie reste très limitée. Faut-il l'accroître, par exemple en transférant de l'Etat fédéral aux régions des impôts importants (il y a — heureusement — une différence entre le rendement de l'IPP et la taxe sur l'ouverture de débits de boisson) ou en amplifiant la marge de manoeuvre pour les additionnels régionaux par une baisse du taux de base fédéral ? 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 et à une possibilité d'expérimentation dont tous sont susceptibles de profiter. Mais l'autonomie fiscale, c'est aussi la concurrence fiscale, des ponctions moindres sur les entreprises, la consommation ou les personnes physiques étant susceptibles de retenir ou d'attirer dans une région investisseurs, clients et contribuables aisés. Le coût de la mobilité interrégionale dans le voisinage de Bruxelles pour les entreprises (qui pourraient conserver leurs travailleurs) et les personnes (qui pourraient conserver leur emploi) est suffisamment faible pour que cette concurrence se face rapidement féroce, soumettant toujours plus

les pouvoirs publics aux intérêts et volontés des agents économiques les plus forts. Pour résoudre ce problème, il serait illusoire de compter sur une coopération efficace et contraignante entre les autorités régionales, qui comporterait tous les risques inhérents à la logique intergouvernementale et reviendrait à faire de manière plus compliquée et plus fragile ce que le maintien au niveau fédéral des leviers centraux de la fiscalité permet d'assurer d'une manière plus simple et plus sûre. Ceci n'exclut pas nécessairement d'augmenter quelque peu la marge de manoeuvre "vers le haut" en élargissant les possibilités de recours aux centimes additionnels. Parallèlement, le recours des entités fédérées à l'emprunt doit être strictement limité au financement d'investissements productifs suffisamment rentables, sous le contrôle du Conseil supérieur des finances.

(d) 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 s'y identifient nullement. 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 l'ensemble des 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.

(e) 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, en effet, l’obligation de solidarité n’en aurait été que plus forte.

(f) 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 de maintenir une présence néerlandophone significative dans une ville où ces efforts n’auraient pas été nécessaires si l’Etat belge avait fait minimalement droit, dès son origine, à pareille exigence. 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 de l’anglais comme langue publique 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.

(g) Reconnaître un droit de sécession ? Oui, mais pas sans condition. Que la solidarité qui s’impose soit, ultimement, mondiale, n’implique pas qu’il soit légitime de reconnaître à toute nation le droit de s’unir à une autre, ou de rejoindre une communauté de nations préexistante, ou encore d’accorder à celle-ci le droit d’annexer une autre nation, en vue d’élargir la solidarité à son profit. L’Algérie ne peut pas envahir la France, ni l’Union européenne annexer la Suisse au nom de l’idéal d’une solidarité sans frontière. En revanche, il est légitime, dans le cadre d’un ensemble constitué, de refuser à ses composantes un droit inconditionnel de sécession unilatérale. En effet, s’il importe qu’une communauté territoriale puisse revendiquer plus d’autonomie, voire le statut d’état souverain, par exemple pour protéger une identité culturelle qu’elle estime menacée dans l’ensemble politique plus vaste, il importe aussi que pareille sécession ne puisse pas être motivée par le souci de soustraire un entité territoriale relativement favorisée aux obligations que la solidarité lui impose au profit d’entités qui le sont moins. Pour éviter l’érosion d’une forte solidarité transrégionale par l’occurrence ou la menace crédible de sécessions en cascade ainsi motivées, il est légitime — et même crucial dans le contexte d’une vaste union économique et monétaire — d’imposer un droit de sortie dont le montant reflète le coût infligé aux autres entités, que ce soit suite à l’interruption d’une redistribution équitable ou en raison de pertes d’efficacité (liées aux économies d’échelle par exemple). Ce montant devrait être déterminé par une instance d’arbitrage supranationale, et le choix de la sécession (compensation comprise) soumis à un référendum de part et d’autre.

(h) Changer la démocratie pour affermir la solidarité ? C’est essentiel. 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, en Belgique, le système électoral est ainsi organisé que politiciens flamands et francophones 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 transrégionale généreuse. Pour enrayer ce processus, il importe de soumettre les politiciens fédéraux et leurs formations politiques à un jeu d'incitants électoraux qui les force à s'adresser à la nation dans son ensemble. On pourrait par exemple songer à fusionner en une circonscription nationale unique les deux circonscriptions du Sénat, tout en y réduisant la proportions d'élus directs — ceci non seulement pour éviter des listes d'une longueur excessive et permettre que des cooptés plus nombreux aident le Sénat à assumer mieux sa fonction de "chambre de réflexion", mais aussi pour augmenter notablement la prime accordée aux listes comptant de nombreux élus et ainsi inciter les formations politiques correspondantes des deux parties du pays à présenter des listes et donc un programme communs. En outre, la possibilité de votes multiples sur chacune de ces listes incitera davantage encore les candidats qui y figurent à ne pas s'adresser exclusivement aux électeurs de leur propre communauté.

4.2. EUROPE

(a) Enrayer la fraude fiscale ? Oui, d'urgence. La première tâche que la solidarité assigne à l'Union européenne, c'est de faire ce qu'elle peut pour réparer les dommages causés par l'instauration du marché unique quant à la capacité de chaque nation de maintenir une solidarité généreuse en son sein. En particulier, la mobilité (effective et potentielle) toujours croissante du capital, du travail et des biens rend impérative une coopération entre les administrations fiscales des Etats membres qui se limite de moins en moins à une collaboration judiciaire. Le potentiel informatique aujourd'hui disponible doit permettre d'exiger des débiteurs européens de tout revenu du travail ou du capital qu'ils transmettent automatiquement à l'administration fiscale de l'Etat où le bénéficiaire a la résidence fiscale une notification des revenus versés.

(b) Enrayer la concurrence fiscale ? Autant que possible. Actuellement, les Etats-membres ne peuvent se faire concurrence à coup de subventions, mais bien peu de règles — hormis des taux minimaux en matière de TVA — les empêchent de se concurrencer à coups de réductions fiscales ou para-fiscales, et ils ne s'en privent pas. Cette harmonisation concurrentielle à la baisse a déjà fait des ravages en matière de taxation des revenus du capital, le facteur le plus mobile, avec des effets notables sur les prix relatifs du capital et du travail et donc sur l'emploi. Mais au delà de l'imposition du capital, c'est l'ensemble des prélèvements de solidarité (fiscaux et parafiscaux) sur les revenus du travail le mieux payé (et le plus mobile) qui sont soumis à de fortes pressions concurrentielles. Dans ce contexte, il importe d'une part de mener une lutte vigoureuse, y compris dans les négociations à mener à une échelle plus large, par exemple celle de l'OCDE, pour imposer davantage les revenus du capital ou en taxer les mouvements ("taxes de Tobin") et réaliser les conditions de soutenabilité de telles mesures dans un contexte d'intégration mondiale des marchés financiers. Il importe aussi d'autre part de rechercher des formules institutionnelles qui permettent, tout en tenant compte de la grande diversité des niveaux de vie et des formes de prélèvement,

d'atténuer la pression concurrentielle à la baisse qui commence à peser sur l'imposition des revenus du travail bien rémunéré. L'Union pourrait par exemple exiger de chacun des états membres, comme proposé par le politologue allemand Fritz Scharpf, qu'il ne consacre moins pas moins qu'un certain pourcentage de son PIB à des formes de redistribution qu'il est par ailleurs libre de déterminer. A défaut de telles règles — dont l'adoption n'est pas exactement facilitée par le critère d'unanimité que des réformes de ce type doivent satisfaire —, l'approfondissement de l'intégration économique ne peut qu'aller de pair avec l'érosion des solidarités nationales.

(c) Instaurer une redistribution interpersonnelle au niveau européen ? Pourquoi pas ? Il existe déjà une fiscalité directement européenne (les droits de douane), ainsi qu'un prélèvement uniforme (1.4% d'une assiette définie de manière homogène) sur un même impôt prélevé dans tous les Etats-membres (la TVA). On pourrait songer à hisser au niveau européen d'autres aspects de la fiscalité — par exemple, une taxe sur l'émission de CO2 ou sur la consommation d'énergie, sur les mouvements de capitaux ou les flux d'information, voire même une cotisation sociale généralisée au niveau européen — qui gagneraient à être localisés à une échelle plus vaste. Il est difficile de concevoir que de tels prélèvements puissent un jour servir à financer une véritable sécurité sociale européenne, tant les systèmes des états membres diffèrent profondément les uns des autres. Mais on pourrait concevoir qu'ils servent à financer un socle croissant auquel chaque système national apporterait des compléments. Au lieu de se contenter d'affirmer abstraitement que l'Union monétaire bénéficiera à tous, pourquoi ne pas profiter de l'introduction de l'Euro — et en décupler du même coup la popularité ! — pour instaurer un véritable "dividende social" européen financé par un l'une ou l'autre forme de prélèvement sur la richesse globalement produite et versé (en Euros !) à tout résident permanent des pays passant à l'Euro, ou éventuellement — pour que le montant soit plus significatif et la transition administrative moins lourde — à tout résident permanent appartenant à une tranche d'âge : initialement restreint aux plus jeunes par exemple (éventuellement avec une condition de scolarité ou d'emploi qualifiant), il ne constituerait pas seulement une participation directe de toutes les couches de la population aux gains attribués à l'intégration européenne, mais aussi un investissement de l'Europe dans son avenir.

(d) Infléchir les institutions politiques européennes ? C'est crucial. On ne pourra s'engager de manière résolue et stable dans la voie d'une solidarité généreuse au niveau européen que si le mode de décision politique y est organisé de telle sorte que la représentation directe des citoyens puisse l'emporter, même en matière redistributive, sur une représentation passant par leurs gouvernements nationaux. A la logique de négociation intergouvernementale prévalant inévitablement au Conseil européen ou Conseil des ministres, il faut substituer autant que possible la logique d'argumentation entre coalitions transnationales qui peut prévaloir si les décisions cruciales en cette matière relèvent de la compétence d'un exécutif soumis à l'approbation d'un parlement (et à des contraintes constitutionnelles garantissant notamment à chaque état membre un traitement équitable et des compétences lui permettant de protéger son identité). Ici aussi, bien entendu, la structure précise du processus électoral n'est pas sans impact sur la dynamique de construction d'un "intérêt général", et tout comme dans une nation pluriculturelle une circonscription parlementaire unique bien conçue peut être opportune pour enrayer une surenchère particulariste, l'élection d'une partie du Parlement européen sur des listes transnationales présentées partout pourrait contribuer efficacement à la faisabilité politique d'une solidarité européenne généreuse.

(e) Au delà de l'Europe ? Il n'est pas trop tôt pour y penser. Notre tâche, dans ce texte, n'est pas de déterminer ce qu'il est le plus urgent de faire pour réaliser plus de solidarité entre toutes les

nations de la terre, mais bien d'examiner si des systèmes de transferts interpersonnels ont quelque rôle à y jouer. Il est en principe très loin d'être absurde de proposer, comme certains l'ont fait, une taxe mondiale sur la contribution à l'épuisement des ressources naturelles ou à la pollution de l'atmosphère, dont le produit serait distribué directement à tous les membres de l'espèce humaine, ou aux plus pauvres parmi eux. Tant du point de vue de la faisabilité administrative que du point de vue de la plausibilité politique, on est bien entendu loin du compte. Mais il faudra bien, petit à petit, tirer les conséquences sociales de l'intégration économique et informationnelle de la planète entière. Plus la tâche a des chances d'être lourde et lente, plus il importe de s'y prendre à temps, dans la pensée et dans l'action. Une voie consiste à améliorer le fonctionnement des grandes organisations internationales — l'ONU, l'OMC, l'OIT, le FMI, la Banque mondiale — dans le sens d'une responsabilité plus grande du point de vue des exigences d'une solidarité planétaire. Une autre voie consiste simplement à tenter de faire au niveau de l'Europe ce qu'il faudra un jour pouvoir faire à une échelle plus vaste, à savoir mettre en place, d'abord modestement, un système de transferts interpersonnels traversant les frontières des nations tout en respectant leur diversité culturelle et en s'articulant sur leurs systèmes propres de solidarité. Par l'intermédiaire de cette deuxième voie, ce qu'il s'agit aujourd'hui de faire en Belgique — assurer la viabilité d'une solidarité généreuse traversant les frontières d'entités politiques linguistiquement distinctes et largement autonomes — acquiert ainsi une signification qui dépasse de beaucoup le destin immédiat de ses dix millions d'habitants.

Quelques références bibliographiques

- Atkinson, A.B., *Income Distribution in Europe and the United States*, Nuffield College Oxford : Economics Discussion Paper, n° 103, Sept. 1995.
- Brassine, J., *La Belgique fédérale*, in *Rapports du CRISP*, n° 40, 1994.
- Dewatripont, M & al., *Flexible Ingration. Towards a More Effective and Democratic Europe*, London : Centre for Economic Policy, 1996.
- Drèze, J., *Regions of Europe : A feasible status*, in *Economic Policy*, n° 17, Oct. 1993, pp. 266–307.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J., *Federalist Papers*, New York : The New American Library of World Literature, 1964.
- 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.
- Petrella, R., *Le bien commun. Eloge de la solidarité*, Bruxelles : Labor, 1996.
- Scharpf, F.W., *Demokratische Politik in Europa*, in *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, n° 4, 1995, pp. 565–591.
- Van Parijs, Ph., *Sauver la solidarité*, Paris : Cerf, 1995.
- Walzer, M., *The New Tribalism*, in *Dissent*, Spring 1992, pp. 164–171.