

## **1.2 La Belgique aujourd'hui. Le cadre fédéral à l'épreuve**

Dans un questionnaire sur les conditions de la scission à venir de la Belgique, il convient d'avoir en tête ses traits constitutifs et plus précisément ceux de l'organisation fédérale de l'Etat belge (A). Et aussi de connaître les principaux aspects économiques et financiers de la Belgique qui seraient en jeu du fait de la partition dudit Etat (B).

### **A. La Belgique fédérale, un édifice complexe et fragile**

La nécessité d'adapter le cadre étatique belge à la reconnaissance du double trio néerlandophones/francophones/germanophones et Flamands/Wallons/Bruxellois, sur la base de la langue comme identifiant d'un territoire et de sa population, a conduit par étapes à une organisation fédérale de l'Etat belge. Une organisation particulièrement complexe et fragile, qui devait tenir compte de l'entité bruxelloise bilingue et des minorités linguistiques, dans le cadre d'un pays de superficie très limitée et très densément peuplé.

#### 1Le territoire et la population belges : un petit pays, très peuplé

Historiquement comme géographiquement, la Belgique est la partie centrale de l'espace géographique et historique des «Pays-Bas». Cette partie belge est prolongée par les Pays-Bas «hollandais» au nord et par les Pays-Bas «français» au sud-ouest. Cette dernière dénomination, devenue inusitée en France, correspond, a minima, au nord picard, c'est-à-dire à la Région administrative française si malheureusement dénommée «Nord-Pas-de-Calais».

La superficie de la Belgique, près de 30 500 Km<sup>2</sup>, en fait un petit pays. Dont le territoire représente moins de 6 % de celui de la France métropolitaine, soit l'équivalent de l'étendue de cinq départements français, celle d'une Région française comme la Bretagne, et guère plus du double de celle de la Région voisine et peu étendue du Nord-Pas-de-Calais, d'une superficie de 12 400 Km<sup>2</sup>. La Belgique a pour Etats frontaliers les Pays-Bas hollandais, l'Allemagne, la France et le Luxembourg. Elle donne, par le territoire flamand et l'Escaut, sur la Mer du Nord. Mais on notera que la Flandre ne touche pas à l'Allemagne, alors que la Wallonie communique avec la Hollande.

La Belgique compte une population de près de dix millions et demi d'habitants, ce qui représente un/sixième de la population française. Avec 340 habitant par Km<sup>2</sup>, la Belgique est trois fois plus densément peuplée que la France. Cette densité est seulement comparable à celle la Région administrative française Nord-Pas-de-Calais, elle aussi très peuplée, 320 hab./Km<sup>2</sup>. Cette surpopulation de la Belgique et la forte urbanisation qui l'accompagne sont particulièrement manifestes en Flandre et dans le sillon mosan de la Wallonie, et expliquent la taille importante de l'agglomération bruxelloise.

On l'a vu, la population belge est partagée par la langue en deux groupes principaux aux territoires distincts, sauf pour les communes de Bruxelles-région et certaines communes «frontalières». Les «néerlandophones», au nord, de part et d'autre de l'Escaut et jusqu'à la mer, sont majoritaires, avec près de six millions deux cent mille locuteurs (59 %). Et les «francophones», au sud, autour de la Meuse et jusqu'aux Ardennes, et à Bruxelles, sont près de quatre millions deux cent mille (40 %), dont un sur quatre réside à Bruxelles. Il faut adjoindre à ces deux groupes le petit groupe germanophone de moins de cent mille locuteurs, situé sur la frontière allemande (cantons d'Eupen et de Saint-Vith).

Cette division linguistique entre deux groupes dont l'un est numériquement minoritaire, mais faiblement, et qui a été pendant longtemps culturellement, économiquement et politiquement dominant, est un des grands moteurs de la vie nationale belge, comme nous l'avons vu (au chapitre précédent 1.1), avec Bruxelles comme enjeu ultime. Elle est le fondement essentiel aujourd'hui de l'organisation de l'Etat fédéral belge. Une organisation fédérale encore jeune mais aujourd'hui contestée par les milieux dirigeants de la communauté flamande parce qu'ayant insuffisamment évolué vers plus de compétences aux entités fédérées.

#### 2La structure fédérale bicéphale d'un Etat faible

L'édifice fédéral belge a un bon quart de siècle d'existence (voir chapitre 1.1, sous chapitre B). Défini par la Constitution, il ne peut être modifié que par accord des deux groupes linguistiques du Parlement fédéral (accord des deux groupes, ce qui suppose préalablement un

accord interne à chaque groupe). Cet édifice fait cohabiter, à côté de l'Etat fédéral central, deux types d'entités fédérées : des entités à objet exclusivement linguistique et culturel d'une part, les Communautés, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, et des entités à base territoriale d'autre part, les Régions, la Région de Flandre, la Région de Wallonie et la Région de Bruxelles, mais qui n'en sont pas moins définies, elles aussi, par leurs caractéristiques linguistiques et culturelles. Il faut souligner d'emblée que la Communauté flamande et la Région flamande ont des organes délibératifs et exécutifs communs. Contrairement à la Communauté française et à la Région wallonne.

Ainsi, le système fédéral belge se caractérise donc par une double originalité : il est à la fois bicéphale et dual. Il est bicéphale du fait qu'il est bâti entièrement sur l'existence de deux groupes humains principaux, deux communautés majeures, les deux groupes communautaires «néerlandophones» et les «francophones», et il est dual puisque chacun de ces deux groupes est nanti de deux entités à la fois, une Région et d'une Communauté.

Le caractère bicéphale du fédéralisme belge est si marqué qu'il s'exprime aussi dans le fonctionnement du Gouvernement fédéral, obligatoirement composé sur une base numériquement paritaire, seul le Premier Ministre n'étant pas comptabilisé dans l'effectif ministériel des deux groupes communautaires (pour le Parlement fédéral, également de composition et de fonctionnement bi-communautaire, voir ci-après). Dès lors, le fonctionnement de l'Etat fédéral belge est subordonné à la collaboration des organes et représentants politiques des deux groupes communautaires. Cette caractéristique «belge» est majeure : les rares pays bi-communautaires se gardent généralement de faire ainsi : Ni le Canada ni la Suisse, Etats également bi-nationaux à titre principal (Canadiens «anglophones» et Canadiens «francophones», Suisses alémaniques et Suisses romans, les autres groupes étant de poids secondaire) ne sont ainsi organisés, le nombre de «Provinces» au Canada et de «Cantons» en Suisse y étant démultiplié, de telle sorte que les Etats fédéraux canadien et suisse sont indépendants des deux groupes nationaux qui les fondent (voir au chapitre 1.3) . Il faut y insister : le fédéralisme belge aurait pu reposer sur les Provinces, afin d'éviter les risques inhérents à une telle bicéphalie, mais ce n'est pas le cas.

Quant à son organisation duale, avec ses deux types d'entités fédérées, les Régions et les Communautés, tient au fait que les territoires des Régions «administratives» flamande et wallonne ne peuvent coïncider avec ceux des Communautés «linguistiques» flamande et française. D'abord puisqu'il y a une troisième Région administrative compétente pour le territoire linguistique «bilingue» de Bruxelles, où les deux Communautés peuvent agir, l'une comme l'autre. Ensuite parce qu'il demeure dans chaque Région des minorités linguistiques protégées dans des communes «frontalières», ce qui justifie une compétence de l'Etat fédéral (comme protecteur de l'emploi de la langue minoritaire) et de «l'autre» Communauté (au titre de l'enseignement de la langue minoritaire). Ensuite parce qu'il y a la prise en compte du groupe germanophone, doté d'une Communauté, avec son propre territoire linguistique, distinct du territoire linguistique francophone, mais qui est dépourvu d'une Région administrative et de ce fait inclus dans la Région wallonne (province de Liège). Les Flamands, qui tiennent notamment à affirmer leurs «droits» sur Bruxelles (droits géographiques, historiques, linguistiques, culturels et politiques), sont pour cette raison particulièrement attachés au concept de Communauté, ce qui explique leur choix de faire «absorber» la Région de Flandre par la Communauté flamande. Les Wallons et les Bruxellois «francophones», soucieux de défendre leur autonomie politique, économique et territoriale non seulement face à la Flandre mais aussi face à Bruxelles, et malgré les liens existants entre eux, forts et nécessaires, tiennent avant tout au concept de Région, ce qui a pour effet de fragiliser la Communauté française.

Cependant, si la compétence territoriale de chacune des deux grandes Communautés s'exerce au-delà du territoire de la Région administrative du même groupe linguistique, pour autant, en application du principe de séparation linguistique, elle ne le peut sur la totalité du territoire belge et de sa population. La Communauté française est interdite d'action en Région flamande comme la Communauté flamande l'est en Région wallonne. Interdiction qui ne souffre comme exception qu'une compétence très limitée de chaque Communauté en matière scolaire dans

les seules communes à minorité linguistique protégée de «l'autre» Région. Aussi, la superposition large des compétences «communautaires» au titre de la cohabitation autorisée des deux langues sur un pied d'égalité n'est entière que pour le territoire de la Région administrative et linguistique bilingue de Bruxelles.

L'autonomie des trois Communautés et des trois Régions est fortement caractérisée. Elle est fondée sur l'existence pour chacune d'un Parlement et d'un Gouvernement propres. Ces organes sont souverains puisqu'ils disposent d'un pouvoir normatif absolu, celui d'édicter des règles (décrets-lois du Parlement et arrêtés du Gouvernement) relatives à leur domaines de compétences d'une valeur juridique équivalente à celles édictées par les organes de l'autorité fédérale. Ce pouvoir des six entités porte sur des champs de compétences particulièrement étendus, fixés par la Constitution, que nous verrons ci-après. Notons d'emblée que l'effectivité de ces compétences prend appui sur une libre organisation financière et une libre administration. Si l'autonomie fiscale des six entités a encore pour limite le fait que l'assiette, le taux et la répartition des impôts dont le produit leur est affecté restent largement fixées par la loi fédérale (comme la présentation, harmonisée, des comptes), elles disposent de leurs propres agents publics, qui sont régis par des statuts distincts, bénéficient de rémunérations différentes, etc.

Par rapport à ce qu'il en est pour la plupart des autres Etats fédéraux, européens notamment, l'organisation des pouvoirs entre l'Etat fédéral belge et ses entités fédérées est particulièrement favorable à ces dernières. En effet, bien que ces six entités fédérées soient pourtant non souveraines et d'ailleurs non qualifiés d'Etat par la Constitution, il faut souligner que, par volonté constitutionnelle, les compétences des entités fédérées sont exclusives, sans possibilité d'intervention de l'Etat fédéral, d'autant que les actes émis par elles sont de même niveau que les siens. Cette absence de subordination de la norme fédérée à la norme fédérale constitue en fait un élément de type confédéral. Ebauche confédérale d'autant plus appuyée que les entités fédérées belges ont aussi le pouvoir de conclure des traités internationaux dans les matières de leur compétence sans pouvoir d'intervention de l'Etat fédéral.

Une telle mise à égalité du pouvoir fédéral et des pouvoirs fédérés est exceptionnelle, spécifique à l'Etat belge. Elle est ignorée par la Suisse fédérale (la Constitution Suisse de 1999 affirme la primauté du droit fédéral sur celui des Etats cantonaux qui lui serait contraire et reconnaît un droit de contrôle au pouvoir central sur l'action normative des Cantons). Et l'est même par l'Union européenne (où le droit communautaire prime, en principe, sur celui des Etats membres). Cette situation peut conduire à la paralysie l'Etat fédéral et peut même rendre difficile voire inopérante l'intervention de la Cour constitutionnelle belge d'arbitrage. Sans qu'il en résulte des dommages graves tant qu'ils portent, comme jusqu'à aujourd'hui, sur des sujets mineurs. Mais potentiellement redoutable, en cas de crise politique aiguë né d'un différend majeur car alors l'Etat fédéral ne pourrait s'imposer aux entités fédérées.

Cette organisation du fédéralisme belge est d'autant plus fragile que, au-delà d'un démembrement aussi accentué, à la fois symbolique et réel, du pouvoir législatif et exécutif central, ce pouvoir central est dépourvu d'électorat «national» et d'élus «nationaux» pour l'incarner, comme on l'a vu (chapitre 1.1, B), contrairement à ce qu'il en est dans tous les Etats fédéraux existants, d'Europe et d'ailleurs. Qui plus est, il ne peut plus prendre appui sur la société civile belge, puisque presque toutes ses représentations «nationales» sont désormais elles aussi scindées en représentations distinctes, flamandes et «francophones». Que ce qui reste de cet Etat central est partiellement délégitimé aux yeux des «francophones» parce que dominé par la partie flamande du pays. Et qu'il l'est encore plus aux yeux d'un nombre croissant de Flamands mus par leur force centrifuge, à un point tel que le rôle du Roi, déjà fortement réduit depuis la seconde guerre mondiale, n'emporte plus leur adhésion, tout en conservant un rôle de modérateur, non négligeable dans les circonstances présentes. On le voit, l'autorité de l'Etat fédéral belge est particulièrement faible. On ne s'étonnera donc pas que les instances flamandes aient pris la liberté de qualifier la Flandre d'« Etat » dans leurs actes et documents écrits, sans que cette initiative soit contestée.

### 3 Les trois Régions fédérées : Flandre, Wallonie et Bruxelles

Le territoire et les limites des Régions flamande, wallonne et bruxelloise, dont la création a été effective en 1980 pour les deux premières, et actée en 1989 pour la troisième, sont fondés

sur ceux des régions linguistiques, créées en 1963, qui se superposent à ceux des Provinces, dont les propres limites ont été alors modifiées pour leur correspondre, la Province historique centrale, le «Brabant», territorialement bilingue et qui englobait Bruxelles, étant scindée, conformément à la même logique, en trois parties (1995).

La Région de «Flandre» comprend cinq provinces, deux provinces «flamandes», la Flandre occidentale et la Flandre orientale, issues de l'ex-comté de Flandre, deux provinces «brabançonnaises», Anvers et le Brabant flamand, issues de la partie méridionale de l'ex-duché du Brabant (à distinguer du Brabant septentrional hollandais), et la province du Limbourg, (jumelle du Limbourg hollandais), liégeoise du temps de la principauté. Elle est peuplée de près de six millions cent mille habitants, soit 57 % de la population belge. La minorité «francophone», non officiellement recensée, serait comprise entre deux cent et trois cent mille personnes, ce qui ferait 4 % de la population totale. Elle comprend trois groupes, celui de la périphérie de l'agglomération bruxelloise (120/150 000 personnes), celui situé à proximité de la frontière avec la Wallonie (10/15 000 personnes), et enfin celui dispersé et résiduel implanté encore dans certaines grandes villes de Flandre (voir le chapitre 1.1, A).

La Région de «Wallonie» comprend aussi cinq provinces, le Hainaut et le Namur, issus de comtés du même nom, celle de Liège, partie de l'ex-principauté ecclésiastique, le Luxembourg, démembrement occidental du Duché de même nom, et le Brabant wallon. Elle compte environ trois millions quatre cent mille habitants, soit 33% de la population belge, avec une minorité néerlandophone, située au long de la frontière linguistique, bien inférieure à 30 000 personnes, et une minorité germanophone, dotée de sa propre région linguistique, implantée à proximité des frontières allemande et luxembourgeoise, de près de 75 000 personnes.

La Région de «Bruxelles», dépourvue de l'institution provinciale, comprend 19 communes. Elle est entièrement enclavée dans le Brabant flamand. Elle compte plus d'un million d'habitants, soit 10% de la population belge. Elle est officiellement de statut bilingue. Un bilinguisme de séparation, chaque belge bruxellois étant censé appartenir à un groupe linguistique déterminé. La population bruxelloise est très majoritairement «francophone», à hauteur de plus de 85 %. Sa minorité flamande/néerlandophone, non officiellement recensée, serait donc au maximum de l'ordre de cent cinquante mille personnes. Toutefois, la présence flamande à Bruxelles est supérieure, car les entreprises et administrations bruxelloises font massivement appel à de nombreux personnels issus de la périphérie, très majoritairement flamands (deux tiers). Pour la garantie de ses droits, et aussi parce que Bruxelles est la capitale commune aux Flamands et aux Wallons, la minorité «néerlandophone» détient des pouvoirs importants dans les instances bruxelloises. Elle y est sur-représentée par la proportion de ses élus au Parlement, et surtout au Gouvernement, si fait que ceux-ci cogèrent de fait la Région (voir en partie III, au chapitre 3.2). Et les compétences bruxelloises sont partiellement démembrées puisque, au titre des compétences «communautaires», distinctes des compétences «régionales», trois commissions bruxelloises gèrent en pleine autonomie, par le moyen notamment de budgets autonomes, alimentés par les deux Communautés, les affaires bruxelloises catégorisées comme «néerlandophones/flamandes», comme «francophones/françaises» et comme «communes». Par ailleurs, la partie occidentale du Brabant flamand, l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (B.H.V.), qui entoure la Région de Bruxelles, constitué au bénéfice d'une partie des populations «francophones» de la périphérie bruxelloise, par le moyen de dispositions particulières en matière judiciaire et en matière électorale. En outre cet arrondissement englobe six communes flamandes «à facilités», de population majoritairement «francophone», majorité numérique mais minorité juridique qui y dispose de droits linguistiques et éducatifs. Ce double dispositif est désormais vivement contesté par les dirigeants flamands, soucieux de mettre fin à cette exception à la souveraineté flamande sur son territoire, à cette atteinte à son caractère de sanctuaire linguistique.

4Les trois Communautés fédérées : «flamande», «française» et «germanophone»

La nature fédérale de l'Etat belge n'est pas seulement fondée sur l'existence des trois Régions «administratives». Elle repose aussi sur la reconnaissance, consacrée dès 1970, donc avant

celle des Régions, de trois Communautés linguistiques et culturelles, la «flamande», la «française» et la «germanophone», dont la compétence s'exerce sur un territoire défini, celui des régions linguistiques, à distinguer des Régions administratives.

La Communauté flamande est compétente en Région flamande, à titre exclusif, et en Région bruxelloise, en partage avec la Communauté française.

La Communauté française est compétente en Région wallonne, à l'exclusion du territoire de la Communauté germanophone, et en Région bruxelloise.

La Communauté germanophone a compétence sur la région linguistique qui lui est reconnue en Région wallonne, soit neuf communes de la partie orientale de la Province de Liège (regroupées autour des villes d'Eupen et de Saint-Vith).

Aussi, en Région de Bruxelles, les deux Communautés flamande et française exercent pareillement leurs compétences à l'égard des deux groupes linguistiques de la population, laquelle est répartie impérativement entre le groupe «néerlandophone» et le groupe «francophone». Et, comme déjà dit, chacune des Communautés détient en outre, dans les communes à statut linguistique spécial des régions linguistiques et administratives limitrophes, des compétences réduites, limitées à l'organisation et au financement de certains niveaux d'enseignement pour le compte de son groupe minoritaire.

Il faut souligner que la Belgique «flamande», qui se dénomme tout simplement la Flandre, a unifié dès 1980 ses entités régionale et communautaire, la Communauté absorbant la Région (Parlement et Gouvernement unique), ce qui lui permet une parfaite unité d'action, dans la gestion de ses affaires, dans ses relations avec l'Etat fédéral, dans ses rapports avec les entités «francophones», et enfin pour ce qui concerne Bruxelles. Autrement dit, la Flandre ainsi unifiée, qui suit sa logique nationale, est ainsi parvenue à la construction d'un quasi-Etat au sein même du Royaume belge. C'est ainsi que malgré le silence de la Constitution belge, ses organes utilisent déjà le terme d'Etat pour la désigner. La Belgique d'expression française n'a pu faire un tel choix, du fait même de ses deux composantes, wallonne et bruxelloise, en partie antagonistes. Cette bi-polarisation géographique de la Belgique «francophone», et qui est aussi économique et culturelle (puisque nombre de Bruxellois «francophones» ne se considèrent nullement comme «wallon», et que nombre de Wallons récusent toute fonction dirigeante à Bruxelles) a pour conséquence d'affaiblir considérablement l'unité du couple wallo-bruxellois. Qui, lui, n'a pas de nom pour se désigner collectivement.

#### Les communes à régime linguistique spécial

Dans chacune des Régions flamande et wallonne, des droits linguistiques sont reconnus dans certaines communes, contiguës à l'autre région, communes dites «à facilités», à des minorités dont le poids relatif a rendu inévitable un traitement particulier. Dans ces communes, les droits linguistiques de la minorité concernent essentiellement l'emploi de la langue en matière administrative (relations avec les administrations) et dans l'enseignement (écoles maternelles et primaires).

L'existence d'une minorité linguistique ouvrant droit à ce régime spécial a été reconnue initialement à partir d'un seuil de 30 % de la population communale, constaté par recensement. Face à l'expansion du français aux dépens du néerlandais dans les communes bordant la «frontière» linguistique, entre Wallonie et Flandre, et entre Bruxelles et Flandre, les décideurs politiques flamands ont obtenu que le recensement linguistique de 1947 soit le dernier. Ce type de recensement est proscrit depuis lors, y compris à Bruxelles et dans les communes flamandes et wallonnes reconnues comme bilingues. Depuis 1954, année où les résultats de ce dernier recensement de 1947 ont été pris en compte, la liste des communes à régime linguistique spécial, au nombre de seize, est donc figée, malgré le développement de fortes minorités «francophones» dans bien d'autres communes, notamment autour de Bruxelles.

Les communes «à facilités» de Flandre dotées d'un régime spécial de protection linguistique de la minorité «francophone», sont au nombre de douze. Six sont situées le long de la «frontière» wallonne, dont une séparée de la Flandre et qui jouxte la frontière méridionale des Pays-Bas, celle des Fourons. Six sont situées autour de la région de Bruxelles, dont une est également en contact avec la Wallonie (Rhode-Saint-Genèse). Celles frontalières de la

Wallonie compteraient environ 10 000 à 15 000 «francophones», résidant principalement dans celle de Renaix. Celles périphériques à Bruxelles en compteraient plus de 50 000.

Les communes «à facilités» de Wallonie dotées d'un régime spécial de protection de la minorité «néerlandophone» sont au nombre de quatre, Comines-Warneton, Mouscron, Flobecq, Enghien, toutes implantées le long de la «frontière» flamande (la première détachée de la Wallonie et en frontière avec la France, la seconde, également frontalière de la France). Elles compteraient approximativement entre 15 000 et 30 000 «néerlandophones».

Un dispositif similaire existe pour la minorité «germanophone» de deux communes situées à la limite linguistique des Communautés germanophone et française, Malmedy et Waimès (près de 3000 germanophones). Et un dispositif de «facilités», limité à l'enseignement, est permis pour trois autres communes (entre Eupen et les Fourons), à la fois pour le néerlandais et l'allemand. Il faut aussi retenir que les neuf communes de la Communauté germanophone sont toutes «à facilités» pour leurs résidents «francophones».

### 6 Les enjeux institutionnels actuels en rapport avec les minorités linguistiques

La permanence des revendications linguistiques flamandes, qui ont évoluées vers une affirmation de caractère national, poursuit l'œuvre de transformation profonde de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat belge, au point d'en menacer désormais l'existence. En effet, puisque cette séparation linguistique/nationale entre «néerlandophones» et «francophones» n'est pas encore aussi complète que le veulent les nationalistes flamands, la situation n'est ni stable ni paisible, notamment en Région et périphérie bruxelloises, dans les communes «à facilités» d'abord, comme dans d'autres communes proches.

Pour les nationalistes flamands, autonomistes ou indépendantistes, il s'agit non seulement de défendre le caractère «néerlandophone» de Bruxelles, mais aussi son appartenance flamande. C'est ainsi que le choix des décideurs flamands d'unifier les instances de leur Région et leur Communauté permet de conforter l'unité d'action de la Flandre, considérée comme un tout, en Région administrative bilingue bruxelloise. De plus, la Flandre unifiée a implanté sa capitale régionale/communautaire à Bruxelles. Toutes ces mesures ont été prises avec l'objectif particulier d'absorber ou à tout le moins de contrôler Bruxelles. Il s'agit d'abord de protéger la présence néerlandophone/flamande à Bruxelles. Et aussi de contenir et de refouler l'expansion «francophone» en périphérie de Bruxelles, y compris en interdisant et en réprimant toute expression «francophone», notamment par la remise en cause des droits propres attachés aux communes à facilités, exprimée par une guérilla administrative au quotidien et par une demande de mise en extinction progressive de ces droits. Et par la volonté de supprimer l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde (B.H.V.), qui facilite l'expression politique et les démarches contentieuses des «francophones» de la grande périphérie bruxelloise, et par là, reconnaît leur existence, reconnaissance insupportable pour les nationalistes flamands puisque constituant une entorse à l'unité linguistique et donc nationale du territoire flamand.

Les «francophones», du fait de leur bipolarisation, wallonne et bruxelloise, ont deux capitales régionales, celle de Bruxelles et celle de la Wallonie à Namur. Et tout en ayant le siège de leur institution communautaire à Bruxelles, ils entretiennent ainsi la double hypothèse d'un avenir distinct, quoique solidaire, de leurs deux pôles, et affaiblissent ainsi leur capacité négociatrice dans les futures discussions institutionnelles. Avec un appui wallon bien modéré, mais confortés par les évolutions démographiques qui renforcent leur présence à Bruxelles et dans les communes en périphérie, les «francophones» bruxellois réclament l'élargissement des limites de Bruxelles à cette partie de la périphérie, en tout cas aux six communes «à facilités», en échange de concessions au titre du régime électoral et judiciaire de B.H.V. Combatifs, ils se pensent protégés par les mécanismes spéciaux de la Constitution belge contre toute évolution institutionnelle qu'ils refuseraient.

Ainsi, les communes à forte présence «francophone» qui entourent Bruxelles, «à facilités» ou non, sont la cause de conflits permanents, et donc l'objet sans cesse renouvelé de discussions inter-communautaires pour limiter puis supprimer (à la demande des Flamands) ou pour maintenir voire conforter (à la demande des «francophones») les droits de la «minorité» linguistique qui les habitent. On pressent qu'un accord logique et possible reposerait bien sur

l'abandon de l'arrondissement de B.H.V. contre un rattachement des six communes à la Région de Bruxelles. Mais un tel aboutissement serait pour les nationalistes flamands une amputation territoriale grave et la reconnaissance de l'impossible reconquête de Bruxelles. Un tel accord est donc difficile, voire inaccessible dans le cadre politique actuel, celui de l'Etat belge continué.

Et il n'est pas acquis que sa conclusion marquerait un apaisement définitif du débat intercommunautaire. Véritable traité frontalier propre à Bruxelles, son aboutissement pourrait tout aussi bien être le déclencheur de la partition du pays, une fois que les nationalistes flamands auraient ainsi fait leur deuil d'une autorité directe sur la Cité et accepté par là même de fixer également sur cette base les limites administratives de la Flandre, appelées à être alors transformées telles quelles et assez vite en frontières d'Etat. Frontières qui laisserait Bruxelles enclavée dans le nouvel Etat flamand, ce qui permettrait aux nationalistes flamands de conserver l'espérance d'une reprise en main possible de Bruxelles sur le long terme.

Parmi les autres enjeux linguistiques qui persistent, sur la «frontière» linguistique, il faut avoir en tête celui de la commune des Fourons. Commune excentrée en région wallonne, sur la frontière hollandaise, rattachée politiquement à la Communauté/Région flamande, mais dotée d'une population «francophone» numériquement équivalente à sa population «néerlandophone», elle fut le motif d'un grave conflit linguistique et territorial, dans les années 1960/1970, susceptible de renaître en cas de retour à un âpre débat intercommunautaire et séparatiste. Dans d'autres communes «à facilités», celles à minorité flamande situées en Wallonie, des revendications flamandes demeurent, venant des milieux les plus nationalistes. Elles seraient réactivées en cas de crise politique aiguë, mais elles ne sont pas suffisamment solides pour pouvoir être sérieusement prises en considération en cas de partition.

Par ailleurs, une mention doit être faite du cas des Flamands «francophones» du reste de la Flandre, population urbaine d'implantation diffuse, en voie d'extinction mais de nombre encore non négligeable (100 000 personnes peut-être). Non reconnue et donc dépourvue de tout droit dans le cadre juridique belge actuel, ce groupe peut invoquer les principes posés par le Conseil de l'Europe de Strasbourg pour la protection des minorités, et pourrait être conduit à le faire en cas d'accès à l'indépendance de l'Etat flamand.

Cette situation explique que l'Etat belge est dans l'incapacité d'adhérer à la Convention-cadre européenne sur les langues régionales ou minoritaires, du fait de l'opposition des décideurs flamands à introduire dans l'ordre juridique des droits au bénéfice des minorités linguistiques, en l'occurrence des «francophones» de Flandre. La France, pour des situations différentes mais avec des raisons semblables, est placée devant le même dilemme, qu'elle est sur le point de pouvoir trancher favorablement avec la toute récente reconnaissance (2009), dans sa Constitution, que : «les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France».

Enfin, il faut aussi mentionner les minorités germanophones, l'une reconnue (cantons d'Eupen et de Saint-Vith), l'autre pas (pays d'Arlon). Une crise fatale pour l'Etat belge pourrait provoquer une poussée d'irréductibilisme de ces minorités, placées depuis toujours dans l'attraction linguistique, culturelle, géographique et économique de l'Allemagne et/ou du Luxembourg.

### 7La répartition des pouvoirs et des compétences entre les entités belges

Nous l'avons dit, les Régions et Communautés belges sont dotées d'un régime d'autonomie très poussée, supérieure à bien des égards à ce qui en est dans la plupart des Etats fédéraux. L'Etat fédéral belge dispose donc d'autant moins de pouvoirs et de compétences. Le contenu et la répartition de ces pouvoirs et compétences, examinées ici plus précisément, sont définis par la Constitution ou par des lois dites «spéciales» (de nature équivalente aux lois «organiques» françaises, et dont l'adoption par le Parlement requiert une majorité «spéciale», et donc l'accord de chaque groupe linguistique).

Cette autonomie «avancée» des Régions et Communautés est caractérisée par la force des pouvoirs que ces entités détiennent pour l'exercice de leurs compétences. Le premier de ces pouvoirs est celui que la langue juridique belge qualifie d'«autonomie constitutive». Elle réside dans la faculté donnée par la Constitution à ces entités fédérées d'organiser par elles-

mêmes les conditions d'exercice de leurs compétences, autrement dit de fixer les règles de fonctionnement de leurs institutions, et tout particulièrement de leurs Parlement et Gouvernement.

Elle repose ensuite sur une forme accentuée d'«autonomie juridique». En effet, les normes juridiques édictées par les six entités fédérées dans leur champ de compétences sont de même rang, de même niveau que les normes fédérales. Cette règle constitutionnelle d'«équipollence des normes», qui écarte toute hiérarchie entre normes fédérales et normes fédérées, dans quelque matière que ce soit, confère aux entités fédérées une latitude d'action exceptionnelle, puisque le droit fédéral belge n'a pas les moyens d'exercer une quelconque primauté sur les droits communautaires et régionaux, pour limiter les contradictions et faciliter les coordinations. C'est là une situation contraire à ce qu'il en est dans la plupart des Etats fédéraux actuels.

Quant à l'«autonomie financière» des entités fédérées, établie en 1980, consacrée en 1989, et élargie en 2001, déjà forte, elle est encore encadrée. Si le pouvoir budgétaire, avec celui d'emprunter, est total, l'autonomie fiscale, réelle, reste cependant encore limitée. Mais elle s'élargit par étapes, et ce mouvement devrait se poursuivre. Si les ressources des pouvoirs publics fédérés restent très largement d'origine fédérale, leur assiette et leur évolution sont très protégées. C'est ainsi que l'autonomie fiscale des Régions prend principalement la forme d'une part du produit de l'impôt des personnes physiques (IPP, équivalent de l'impôt sur le revenu en France), selon le principe du «juste retour», c'est-à-dire en fonction de la part relative de chaque Région dans la réalisation du produit. Pour cet impôt et pour les autres ressources fiscales affectées aux Régions, elles disposent d'un pouvoir modéré ou désormais total de modulation. Pour les Communautés, il en va différemment, car elles n'ont pas de recettes fiscales propres significatives, et dépendent donc à plus de 90 % des dotations fédérales annuelles, dont les évolutions sont généralement indexées sur celles de l'inflation ou du PIB. Globalement, on peut dire que les Régions belges sont financièrement plus autonomes que les Régions et Départements français, les Communautés l'étant plutôt moins.

Les milieux dirigeants flamands réclament aujourd'hui un nouvel élargissement de l'autonomie financière des entités fédérées. Notamment, un pouvoir accru de modulation des principaux impôts fédéraux, de l'impôt des personnes pour la part fédérée, et de l'impôt des sociétés au titre de la maîtrise régionale de la politique économique. De plus, alors que le financement du champ social échappe encore très largement aux pouvoirs fédérés, ils réclament aussi pour eux des moyens propres d'intervention (modulation), qui entameraient la gestion encore centralisée de ce secteur.

L'autonomie des Régions et Communautés est aussi consacrée par la prolongation internationale des compétences des entités fédérées. Ce qui veut dire qu'elles peuvent agir au-delà des frontières de l'Etat belge sans restriction aucune dans leur champ de compétences, et donc contracter avec des Etats comme si elles l'étaient elles-mêmes.

On peut donc déjà voir dans cette autonomie large et multiforme des six entités fédérées belges et ses particularités une amorce de confédéralisme. Et on sait déjà que les inéluctables et prochains transferts de compétences iront dans le sens de l'acceptation de cette évolution. Impression confortée par le fait que les contre-pouvoirs dont disposent encore l'Etat fédéral ne sont pas de nature à pouvoir être opposés à ceux des structures fédérées.

Certes, la Cour constitutionnelle dispose du pouvoir d'arbitrer les conflits de compétences entre les entités fédérées et l'Etat fédéral, et le débordement des limites de leurs compétences respectives. Toutefois, l'Etat fédéral, pour mettre en œuvre un tel arbitrage, doit trouver l'accord des deux composantes nationales, flamande, et «francophone» qui le co-gèrent. Ce qui limite sérieusement sa capacité à contester l'action des entités fédérées, alors que celles-ci peuvent plus aisément convenir de contester la sienne.

Certes, l'Etat belge, par sa forme monarchique, acquise et maintenue depuis sa naissance, conforte la légitimité de l'Etat fédéral central. Toutefois, la fonction de l'institution royale, définitivement affaiblie, hier aux yeux des Wallons par ses errements passés face à l'Allemagne nazie, aujourd'hui à ceux des Flamands par sa vocation à freiner l'affirmation du fait national flamand, est désormais largement limitée à la représentation symbolique de l'Etat. Le rôle actif du Roi est devenu subsidiaire, avec des tâches politiques résiduelles



cantonnées à la sanction des textes issus des pouvoirs législatif et exécutif, à la nomination formelle aux emplois supérieurs des personnes choisies par ces mêmes pouvoirs, et avec un magistère très diminué dans le processus formation des gouvernements, leur composition relevant désormais de la seule volonté des partis en situation de gouverner. Sa capacité d'influence résiduelle est liée à un certain attachement à l'institution, à la personne et à la famille royales d'une partie encore importante de la population «francophone», mais beaucoup plus faible chez sa composante flamande. La propension des milieux politiques flamands à vouloir réduire le Roi à sa fonction protocolaire confirme leur volonté d'affaiblir encore l'Etat fédéral.

Le Parlement belge comporte deux chambres, la Chambre des représentants (150 membres) et le Sénat (71 membres). Leurs membres sont nécessairement répartis entre les deux groupes linguistiques. Cette composition exclusivement communautaire des deux Chambres a pour fondement non seulement la loi constitutionnelle, mais aussi la loi électorale, avec le découpage électoral qu'elle prévoit, lequel conforte l'absence de partis «belges» (les sièges sont affectés en proportion du poids numérique des sous-ensembles linguistiques, les circonscriptions correspondent aux provinces, elles mêmes constitutives des régions linguistiques). On comprend donc pourquoi, depuis la confortation du fédéralisme belge, le Sénat ne joue pas le rôle habituel d'une chambre haute, représentative des entités fédérées et des autres collectivités, puisque la chambre basse assume déjà cette fonction. Aussi, les pouvoirs du Sénat sont fortement réduits. Remédier au caractère trop bi-communautaire de la composition partisane de la Chambre des représentants ou conforter le rôle de chambre fédérale du Sénat constituent donc des éléments possibles des discussions institutionnelles à venir. Sujet délicat puisqu'il pose trois questions aux solutions difficiles : l'organisation de la parité des deux blocs linguistiques, pourtant numériquement déséquilibrés, à combiner avec la multiplicité des entités fédérées, de deux natures (Régions et Communautés), et la place de Bruxelles dans l'ensemble. Il est douteux que la partie flamande puisse accepter toute mesure qui rendrait possible le retour à des élus voire à des formations politiques «belges», qui seraient naturellement hostiles à ses objectifs d'autonomie/indépendance de la Flandre. Et le renforcement du rôle du Sénat, ce qui supposerait de devoir reconnaître à Bruxelles le statut de troisième entité, de rang égal à celui des deux autres.

Quant au Gouvernement fédéral, les textes en fixent aussi le caractère bi-communautaire. Ils prévoient un conseil des ministres composé à parité de représentation des deux grands groupes linguistiques, avec un nombre de membres limitativement fixé, seul le poste de premier ministre étant, a priori, linguistiquement neutre. De fait, depuis, plusieurs décennies, ce poste est continûment occupé par un flamand. Mais cette primauté flamande est compensée par le pouvoir de veto de la composante «francophone» du Gouvernement, qui ne peut donc fonctionner sans l'assentiment de celle-ci. Ainsi, ce mode de composition et de fonctionnement du Gouvernement lui donne les caractères d'une instance confédérale.

Qui plus est, le contrôle communautaire sur le partage des compétences entre les entités fédérées, sur leur exercice, et sur celles du pouvoirs fédéraux, tel qu'il est organisé par la loi, est très poussé. Il cherche à combiner le respect dû à la majorité numérique, flamande de fait, et celui dû à l'égalité de rang des deux communautés linguistiques, et éviter ainsi la subordination de la minorité «francophone». Ce contrôle repose notamment sur différents mécanismes prévus par la Constitution dans l'activité du Parlement belge. Nécessité de réunir une double majorité spéciale, majorité dans chaque groupe linguistique et majorité des deux tiers dans chaque assemblée. Faculté de chaque Chambre fédérée de suspendre pour un temps la procédure législative en suscitant une concertation particulière sous le contrôle du Sénat (procédure en «conflit d'intérêt»). Et moyen pour chaque groupe linguistique de la Chambre de soumettre tout projet de texte à l'avis préalable du Gouvernement, lequel, communautairement paritaire, est tenu de s'entendre pour le donner (procédure de la «sonnette d'alarme»). Ainsi, chaque communauté linguistique dispose de la possibilité d'écarter toute mesure législative ou budgétaire de nature à lui faire grief. Au risque cependant de faire tomber le Gouvernement. De plus, une Cour constitutionnelle d'arbitrage est spécialement dédiée à la prévention et au règlement des conflits entre les textes juridiques issus des différents pouvoirs membres du système fédéral (Enfin, la révision de la

Constitution obéit elle aussi à de contraintes fortes, avec dissolution préalable des deux Chambres, et nécessité de réunir la double majorité spéciale précitée).

On voit donc que cette construction dite fédérale fait appel là encore à des éléments de type confédéral qui tiennent à la nécessité d'un accord des représentants majoritaires des deux communautés linguistiques pour faire fonctionner l'Etat commun et faire évoluer le partage des compétences entre les différentes entités. Ce recours à la quasi-unanimité, et donc à la reconnaissance du pouvoir de veto de la communauté numériquement minoritaire, pour ces deux catégories de décision, est indispensable dans une structure à deux (ou à trois). Sinon, le membre «minoritaire» unique serait toujours subordonné à l'autre. Seules les constructions trans-étatiques avec un nombre élevé de membres (Suisse, Etats-Unis, Inde, etc., et aussi Union européenne,...) peuvent fonctionner en écartant cette règle de l'unanimité pour des matières pourtant essentielles, car alors aucun Etat membre n'est à lui seul «majoritaire», et que chaque Etat membre peut être mis en «minorité», car l'Etat commun ne pourrait fonctionner avec un droit de veto pour chacun.

Les trois Régions ont en charge les compétences en rapport avec la gestion de leur territoire, ce qui inclut notamment l'économie, l'emploi, le commerce extérieur, l'agriculture, l'eau, l'énergie, le logement et l'urbanisme, les transports et autres infrastructures, l'environnement. Ainsi que les relations internationales au titre des compétences précitées. Il faut ajouter à cette liste la tutelle des provinces et des communes.

Toutefois, ces compétences régionales connaissent encore de nombreuses limites et exceptions, car elles interfèrent avec des attributions fédérales, fiscales et économiques (commerce extérieur, agriculture, recherche, notamment). Et l'essentiel du champ social, avec ce qui se rapporte à l'emploi et au chômage, échappe aux Régions. Tous éléments qui constituent justement l'enjeu des prochains démembrements de l'Etat fédéral. De plus, les Régions de Wallonie et de Bruxelles doivent compter avec les compétences de la Communauté française, dont une partie (santé et action sociale notamment) leur a cependant été déléguée. Contrainte que la Flandre ne connaît pas puisque pour elle Communauté et Région ne font qu'un.

Les trois Communautés sont responsables des compétences en rapport avec la langue et l'administration des personnes. Ce qui inclut, outre l'emploi des langues, l'enseignement, dans toutes ses dimensions - primaire, secondaire, professionnel, supérieur - et les affaires culturelles, d'une part. L'action sanitaire et sociale, d'autre part. Mais avec une forte intervention fédérale pour la santé. Et ce qui n'inclut pas les autres matières qui relèvent de la sécurité sociale, comme les prestations de santé et familiales, qui sont susceptibles de nourrir également les prochains débats inter-communautaires. Et ce qui comprend aussi la recherche et les relations internationales au titre des compétences précitées.

Comme on l'a vu, l'exercice des compétences des Communautés est territorialement délimité. D'abord pour ce qui concerne l'emploi des langues. C'est ainsi qu'en cette matière l'Etat fédéral est seul compétent à Bruxelles. Pour le reste, la Communauté française, qui exerce ses compétences en Région wallonne (hors pour les communes de la région linguistique germanophone) et en Région bruxelloise (pour les seules institutions destinées aux «francophones»), est interdite d'action en Région flamande. La Communauté flamande, de même, compétente en Régions flamande et bruxelloise, avec les mêmes restrictions, ne peut intervenir en Région wallonne. Ce qui peut donner des situations cocasses : c'est ainsi que pour l'assurance-dépendance des personnes âgées et handicapées, de compétence communautaire, un Français travaillant en Flandre pourra s'y affilier mais pas un Wallon qui y travaillerait lui aussi... Cette exclusion réciproque a pour seule exception les communes «à facilités», où chaque Communauté régionalement compétente cède partiellement la place à l'Etat fédéral, garant de l'emploi de la langue minoritaire, et à l'autre Communauté qui y intervient pour sa minorité dans le champ scolaire. Sous cette double réserve, le règne sans partage de l'unilinguisme territorial fait qu'il est donc interdit à la Communauté française de subventionner toute action en Flandre, comme il est impossible à la Communauté flamande de le faire en Wallonie, alors que l'une comme l'autre pourront le faire à l'étranger, et que un pays étranger peut le faire partout en Belgique (!). Ainsi, il sera possible à la Communauté française (ou à la Communauté flamande) de financer une école de langue française (ou de

langue flamande) partout dans le monde, sauf en Flandre (ou en Wallonie). Et à la France de financer une action culturelle française en Flandre, mais pas la Communauté française de Belgique (on notera que l'Etat français ne paraît pas contrarié par une telle situation...).

Cette situation quelque peu surréaliste (mais à considérer sans étonnement puisque nous sommes en Belgique...) exprime bien le séparatisme national extrême, à base «ethno-linguistique», qui caractérise la Belgique contemporaine, qui a conduit à la destruction inexorable de l'unité du peuple belge et qui est appelé à briser l'Etat belge. En même temps, et dans un sens contraire, l'existence même de Bruxelles avec son caractère bi-communautaire fait obstacle à la communautarisation plus poussée, souhaitée par les nationalistes flamands, de certaines fonctions, comme les services de santé et l'action sociale, et de certaines prestations, comme les allocations familiales et de chômage. Car l'exercice concurrent de leur fourniture et délivrance, qui serait alors différenciée selon l'appartenance linguistique des personnes, sur un même territoire, le territoire bruxellois, paraît difficilement réalisable.

Face aux Régions et Communautés, l'Etat fédéral, formellement né en 1993, ne paraît pas encore complètement démuni. Il conserve l'essentiel des fonctions régaliennes, la politique étrangère et la défense, la justice et les lois générales, la nationalité et l'immigration. S'y ajoutent aussi les grands instruments de régulation économique, les finances publiques, la fiscalité, et la politique économique, en partage avec les entités fédérées. La maîtrise des dispositifs de la protection sociale, constitutifs de la solidarité qui demeure encore entre belges, reste aussi principalement de compétence fédérale, avec une implication croissante des Communautés. Il en va ainsi aussi de la maîtrise d'autres fonctions et institutions, fondements également de la solidarité subsistante entre les belges, en partage avec les Régions et Communautés, les provinces et communes, comme la santé, la sécurité intérieure, le cofinancement de l'enseignement, la tutelle de divers établissements culturels et scientifiques (musées, instituts de recherche,...), celle de la SNCB (équivalent de la SNCF française), de la Poste, etc. Et enfin l'emploi des langues dans les communes à régime linguistique spécial. Enfin, il reste compétent pour l'emploi de langues à Bruxelles et dans les communes «à facilités».

Mais cette liste encore substantielle ne doit pas faire illusion. Car l'Etat fédéral est pris en main par les entités fédérées. De plus en plus. Et plus précisément par la plus puissante, la Communauté/Région majoritaire et unifiée flamande. L'enchevêtrement des compétences de l'Etat fédéral avec celles des Régions et Communautés, couplé au fait que cet Etat n'a pas d'autorité, ni politique ni juridique, pour leur imposer son point de vue, si tant est qu'il en ait un qui lui soit encore vraiment propre, exige pour toute réforme ou action d'ampleur «nationale» des modes de participation des entités fédérées à l'exercice des politiques fédérales et au fonctionnement des institutions fédérales. Il en va de même pour la répartition des droits de tirage financiers sur les ressources communes. Dirigé par des gouvernements de coalition associant partis flamands et «francophones», l'Etat fédéral n'a plus en vérité de capacité d'agir qui lui soit vraiment propre. C'est ainsi qu'il est dans l'incapacité totale d'exercer sa compétence, notamment d'arbitrage, dans les affaires relatives à l'emploi des langues à Bruxelles et dans les communes à «facilités». Les administrations fédérales elles-mêmes, y compris les plus régaliennes, y compris leur niveau central, subdivisées, hormis leur échelon sommital, entre unités linguistiques néerlandophone et francophone (le rôle linguistique), ne sont plus en mesure de faire prévaloir l'intérêt «belge». Démuni de ce vouloir-être propre, réduit à sa dimension utilitaire, l'Etat fédéral n'est plus que le lieu où s'élabore, entre les forces politiques communautaires, les compromis nécessaires au fonctionnement de l'ensemble étatique et para-étatique belge. En ce sens, et pour ça aussi, l'Etat belge est déjà partiellement confédéralisé. Et de plus en plus souvent impuissant.

Aujourd'hui, c'est une partie substantielle de ces grandes fonctions et institutions nationales encore fédérales que les milieux dirigeants flamands veulent, majoritairement, communautariser et régionaliser. Les instruments de la politique de l'emploi, des pans de la législation fiscale et certaines fonctions de la sécurité sociale sont tout particulièrement visés. Soit par leur transfert aux entités fédérées, soit par leur mise en co-gestion avec elles, formule qui, bien qu'alourdissant le fonctionnement général de l'Etat belge, est pourtant défendue car

elle permet de ménager les «francophones» tout en pouvant fonctionner comme une étape préalable au transfert.

### §Les autres collectivités territoriales belges

Il s'agit des provinces et communes, et aussi des structures intercommunales. Le contrôle de tutelle de ces collectivités et des moyens importants de leur financement relève depuis 2001 des instances régionales. Une récente et autre manifestation de la réduction continue des attributions fédérales.

Les 10 Provinces, du fait du poids des Régions et Communautés, et des attributions étendues des communes, ont des compétences limitées (très en deçà de celles des départements français), résiduelles, notamment en matière de tourisme et de culture, de police et de sécurité civile, d'enseignement, de santé, le plus souvent par délégation des Régions, si fait que leur existence devient problématique. Elles sont, au demeurant, depuis quelques années, institutionnellement subordonnées à la Région (c'est ainsi que leur gouverneur, personnage plus politique que fonctionnaire, est choisi par la Région et non plus par l'Etat fédéral). De fait, leur raison d'être est de plus en plus contestée.

Les 589 Communes sont issues d'un regroupement réalisé en 1977 (elles étaient alors 2359). Pour les communes situées le long des frontières linguistiques, et notamment celles situées autour de Bruxelles, ce regroupement n'aura pas été sans conséquence, puisqu'une ex-commune fusionnée peut être d'une majorité linguistique contraire à la nouvelle commune de regroupement.

Du fait de leur taille moyenne très supérieure à celle des communes de France (lesquelles prennent donc appui sur les départements, mais échappent à leur tutelle), la capacité d'action des communes belges est étendue, notamment en matière d'aide aux personnes, santé, culture, enseignement, environnement, logement, urbanisme, sécurité et police, en liaison notamment avec la Région (qui en a la tutelle) et la Communauté. Les structures intercommunales belges sont malgré tout nombreuses, avec des compétences qui peuvent être très importantes (énergie, eau, déchets, expansion économique). Et les centres publics communaux d'action sociale (CPAS) belges sont plus autonomes (dirigés par leurs propres élus) et ont des attributions plus étendues et plus fortes que les institutions homologues de France. Comme les provinces, les communes relèvent désormais de la tutelle de la Région, ce qui n'est pas sans conséquence pour les communes «à facilités», (derniers vestiges, avec Bruxelles, de l'unité territoriale belge), dont les minorités linguistiques ont ainsi perdu la protection fédérale et se trouvent en conséquence menacées, et précisément celles de Flandre.

## **B. L'économie, les finances publiques et les infrastructures à l'épreuve de la désunion**

Alors que la question linguistique et territoriale reste irrésolue dans le champ institutionnel, du fait même de l'existence de Bruxelles, le différend entre flamands et «francophones» est aussi étendu au terrain économique, avec ses conséquences sociales. Il s'y exerce avec tout autant de force, dans un sens également favorable à la désunion.

### ¶L'économie belge au regard de la perspective de la partition

Le PIB belge était de 298 milliards € en 2005, soit environ le 1/6ème du PIB français (de 1710 milliards €), un rapport du même ordre que celui entre les populations. A bien des égards, les économies belge et française ont des caractéristiques globales proches voire très proches : évolution du PIB, PIB par habitant, salaires moyens, charges sociales, coûts salariaux, niveau des prélèvements obligatoires, temps travaillé, productivité du travail, niveau de formation, effort en recherche et innovation, etc. Hormis pour ce qui concerne le degré d'ouverture économique, celui de la Belgique étant au tout premier rang mondial. Cette proximité économique entre la France et la Belgique s'exprime aussi, par voie de conséquence, dans le champ social : niveau de protection sociale, mode de vie, niveau de vie et consommation des ménages, etc. Il n'y a pas deux économies et deux sociétés qui soient en Europe plus proches que celles de la Belgique et de la France.

Mais ces moyennes nationales dissimulent de grandes disparités. Entre le nord et le sud de la Belgique. Certes, comme entre les territoires français. Si ce n'est qu'en Belgique ces différences contribuent à la division du pays. C'est ainsi que le PIB belge, mesuré Région par Région, présente de grandes inégalités. En 2005, il était réalisé pour 170 milliards € par la Région flamande (57 %, pour 57 % de la population belge), pour 70 milliards € par la Région wallonne (23,5 %, pour 33% de la population) et pour 58 milliards € par la Région bruxelloise (19,5 %, pour 10 % de la population). Rapporté au nombre d'habitants, le PIB est encore plus différencié entre les trois Régions. Le PIB/habitant était de l'ordre de 56 000 € pour Bruxelles, de 28 000 € pour la Flandre et de 21 000 € pour la Wallonie. Ainsi, le PIB/hab. bruxellois serait du double du PIB/hab. flamand, lequel serait lui-même supérieur d'un tiers au PIB/hab. wallon.

Pour la Région de Bruxelles, les niveaux très élevés du PIB global comme celui par habitant sont à relativiser fortement. Une part notable de la production rattachée à la Région résulte de son rang de «capitale» (belge et européenne), lieu de centralisation des sièges sociaux, et aussi de l'activité des travailleurs migrants résidant dans sa périphérie brabançonne, flamande surtout et wallonne aussi. Il en résulte que le PIB flamand est sous évalué, alors que c'est le contraire pour celui de Bruxelles.

La Belgique et une des économies les plus ouvertes du monde, à l'égal de celle de son voisin hollandais. Elle le doit à la Flandre et aussi à Bruxelles. La Flandre réalise 80 % du total des exportations belges. Elle est l'une des principales plaques tournantes du continent grâce notamment aux ports d'Anvers et de Zeebrugge. La productivité flamande est une des plus élevées du monde, et son système d'enseignement et de formation compte parmi les meilleurs. Cependant, son avantage est bien moindre dans la balance des services, où sa contribution est de 60 %, contre 25 % pour Bruxelles. Et dans la prospérité flamande, la couronne urbaine flamande de Bruxelles, avec ses activités tertiaires et logistiques, apporte une contribution essentielle.

L'écart de production entre la Flandre et la Wallonie est manifeste et significatif. Globalement, la Flandre pèse économiquement le triple de la Wallonie, ce qui est la meilleure expression du rapport réel des poids des deux Régions. La richesse produite annuellement par habitant est supérieure d'un tiers en Flandre à ce qu'elle est en Wallonie, ce qui exprime la différence d'efficacité économique entre les deux entités. Ces écarts sont encore plus grands si on tient compte du fait, déjà souligné, qu'une partie de la production qui relève des entreprises ou des travailleurs flamands est affectée par convention comptable à Bruxelles (c'est aussi vrai pour la Wallonie, mais en proportion bien moindre).

Ces écarts économiques ont bien entendu leur traduction sur le marché de l'emploi et le niveau d'activité des populations. Le taux d'emploi des 15/64 ans était (2005) de 65 % en Flandre, et de seulement 56 % en Wallonie et de 55 % à Bruxelles (soit un taux de 61 % pour la Belgique, contre 64 % pour la France). Sur longue période, le taux de chômage en Wallonie est du double au triple du taux flamand. Il est entre le triple et le quadruple à Bruxelles.

Si la Wallonie dispose de pôles technologiques de bonne renommée (biotechnologies, aéronautique,...) ou de secteurs traditionnels toujours porteurs (bois, logistique,...), son système d'enseignement est médiocre, le chômage frappe particulièrement les jeunes wallons et celui de longue durée y est massif et structurel. Les chiffres surprenants parce que contradictoires de Bruxelles s'expliquent par les écarts très importants de statut, de revenus et de patrimoine qui affectent la population bruxelloise. Le sous-emploi bruxellois, en contradiction avec les indicateurs économiques de la Région-capitale, tient largement à l'existence d'une forte concentration de populations d'origine extra-européenne dont les profils professionnel et culturel sont mal adaptés à une ville où dominent les fonctions économiques supérieures.

Les transferts financiers publics et sociaux, gérés par l'Etat fédéral, offrent un haut niveau de protection sociale à tous les belges, proche de ce qu'il en est en France. Ils permettent de limiter très sensiblement les écarts de moyens publics et de revenus des ménages engendrés par les écarts de production entre les Régions, et profitent donc massivement à la Wallonie. Mais ces transferts, qui concernent donc tant le champ social (sécurité sociale notamment) que le champ institutionnel (services publics), sont principalement financés par les ressources

de l'Etat fédéral, acquises grâce aux prospérité flamande et bruxelloise. Ils constituent donc aussi des transferts implicites entre Régions et Communautés. La persistance et le niveau de ces transferts implicites, censés être financés par la Flandre grâce à ses capacités contributives supérieures, dont une forte partie vient cependant de Bruxelles par suite de la captation des revenus du travail des navetteurs flamands, constituent désormais une nouvelle cause du malaise inter-communautaire, que la structure fédérale de l'Etat souligne et donc aggrave.

Malgré l'effet correctif de ces transferts, les écarts entre les revenus nets de la Flandre et de la Wallonie n'en restent pas moins substantiels. C'est ainsi que le revenu fiscal moyen du flamand, après prise en compte des transferts sociaux, reste supérieur de 15 % environ à celui du wallon. Ils contribuent aussi à entretenir des administrations wallonnes hypertrophiées. Et le poids atteint par les dépenses sociales et administratives de la Wallonie grâce à ces transferts internes garantis par la fédération belge anesthésie une partie de la population et les institutions wallonnes, devenues peu aptes à préparer leur avenir en toute autonomie.

Les écarts ne sont pas moindres pour Bruxelles puisque le revenu fiscal moyen du flamand est supérieur de 25 % à celui du bruxellois (!). Un paradoxe au regard de la prospérité bruxelloise, qui atteste, eu égard à l'aisance des classes moyennes et supérieures bruxelloises, de l'ampleur des inégalités au sein de la société bruxelloise et du degré de dépendance de la population d'origine extra-européenne.

Ainsi, les polarisations économiques et sociales sont très fortes en Belgique. Entre Flandre et Wallonie d'abord. En épousant ainsi les divisions territoriales, elles renforcent les antagonismes régionaux/nationaux. Elles le sont aussi entre les territoires wallons (comme on le verra notamment au chapitre 2.1), de même qu'entre les habitants de Bruxelles (voir au chapitre 3.1). Et fragilisent donc aussi l'unité interne de ces deux entités. Elles perturbent par conséquent fortement le fonctionnement de l'Etat commun.

#### 10 Les finances publiques, par entités : des caractéristiques qui minent l'Etat belge

Le système de financement public des entités constitutives de l'Etat belge est toujours fixé par la loi nationale, régulièrement adaptée pour tenter de réduire les tensions dues aux disparités de ressources entre les trois Régions et les trois Communautés. Car la répartition de ces ressources entre les entités fédérées par le moyen des finances publiques ou para-publiques constitue aujourd'hui l'autre motif principal de la querelle belge.

Avec l'année 2005 pour référence, on observe que l'Etat fédéral, qui a reçu 90 milliards € de recettes, n'en a conservé que 46 milliards, après soustraction des recettes cédées aux Communautés et Régions, pour 32 milliards, à la sécurité sociale pour 9 milliards et demi et à l'Union européenne pour deux milliards et demi. C'est donc près du tiers de ses ressources que l'Etat fédéral abandonne aux entités fédérées, et près de la moitié dont il est dessaisi en y ajoutant ses concours à d'autres pouvoirs (organismes de la sécurité sociale et Union européenne). Ces proportions expriment le niveau de décentralisation actuel de l'Etat belge et l'ampleur des enjeux des prochaines discussions communautaires.

Cette même année 2005, le pouvoir fédéral aura dépensé 49 milliards € (16 % du PIB). Un tiers (15 milliards) aura été consacré au service de la dette. Avec les pensions des agents publics fédéraux (7,3 milliards), on atteint 50 %. Les pouvoirs publics (y compris ceux de la Justice et de l'Intérieur) ont consommé près de 6 milliards. La Défense et les Affaires étrangères près de 4 milliards. Les politiques sectorielles (santé, action sociale, économie, emploi), environ 3 milliards, auxquels il faut ajouter 3 autres milliards pour le secteur des transports. Enfin, une montant de plus de 8,5 milliards a été encore consacré à la protection sociale.

L'Etat belge est très endetté, bien plus que l'Etat français en proportion de son PIB. Toutefois, depuis 1999, les comptes publics annuels sont approximativement équilibrés, ce qui a permis d'engager un processus sérieux de réduction de la dette, ramenée à 270 milliards € et près de 90 % du PIB en 2005 (contre 66% alors pour la France). Ces résultats sont partiellement dus au recours à certains expédients, comme la cession d'une part notable du patrimoine de l'Etat fédéral. La Belgique doit consacrer annuellement aux intérêts de cette dette plus de 4 % de son PIB (contre nettement moins de 3 % pour la France). La crise économique actuelle fragilise grandement ces résultats.

Cette dette est principalement portée par le pouvoir fédéral, à hauteur de 90 %, le solde étant partagé à parts équivalentes entre les Régions et Communautés d'une part, les pouvoirs locaux (provinces, communes et intercommunales) d'autre part, la dette des organismes de la sécurité sociale n'étant pas significative. Mais c'est bien la Région wallonne et la Communauté française qui sont exposés au risque de l'endettement, et nullement la Région/communauté flamande unifiée. Les milieux dirigeants flamands, politiques et économiques, sont bien convaincus que cette situation d'endettement «fédéral» tient à la situation de la Wallonie et qu'ils sauraient aisément y mettre fin pour sa part «flamande» si la Flandre était financièrement plus autonome, c'est à dire fiscalement souveraine et déchargée de la solidarité financière intra-belge, au moins partiellement dans un premier temps.

Les Régions et Communautés auront reçu, en 2005, 43 Milliards € de recettes, composées aux 9/10èmes des recettes cédées par le pouvoir fédéral. Et auront disposé de 35 milliards € (12 % du PIB), après transferts aux administrations locales. Près de 20 milliards sont revenus à la «partie flamande» (Région plus Communauté), et près de 15 milliards à la «partie francophone» au sens large (les deux Régions wallonne et bruxelloise et les deux Communautés française et germanophone). Les administrations locales (provinces et communes) auront disposé, quant à elles, de près de 20 milliards € (6,8% du PIB) en 2005. A raison des deux-tiers pour les communes. Ces recettes viennent pour près de la moitié des Régions (dont du «Fonds des communes»).

Ces chiffres sont la traduction financière de la forte décentralisation de l'Etat belge, puisque les entités fédérées et les administrations locales disposent de moyens financiers cumulés équivalents à ceux du pouvoir fédéral (abstraction faite, donc, des moyens de la sécurité sociale). Alors que ce rapport entre moyens décentralisés et moyens restés centraux est de moitié en France, rapport donc fort différent. Quant au financement de l'investissement public, les collectivités belges, fédérées et locales, en réalisent la quasi-totalité (97 %), contre moins des trois-quarts (72 %) en France. Pourtant, la partie flamande considère cette décentralisation financière comme insuffisante, non seulement en niveau mais aussi et avant tout dans ses modalités de mise en oeuvre.

En effet, le degré de décentralisation financière de l'Etat belge doit s'apprécier aussi, ce que font les responsables flamands, en tenant compte de l'origine territoriale des ressources fiscales mobilisées, donc de la portée de la solidarité financière intra-belge, et de la maîtrise que les entités fédérées et locales ont de ces ressources, donc de leur propre pouvoir fiscal. La première question est celle des transferts financiers intra-belges, via l'Etat et le système autonome de sécurité sociale. Politiquement essentielle, elle abordée plus loin. La seconde question, celle de la répartition du pouvoir fiscal entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, moins polémique, est également importante.

Le mode d'affectation des importantes ressources fiscales qui permettent le financement des compétences décentralisées laisse une marge d'action certaine mais encore limitée aux entités fédérées. Ces produits fiscaux cédés par l'Etat fédéral ont succédé, progressivement depuis 1989, à des dotations budgétaires fédérales, alors réparties sur la base de clés. De montants historiquement calibrés sur les anciennes dotations, ces produits sont désormais largement associés, quant à leur répartition, au rendement fiscal du territoire dont ils sont issus. Et ce en application du principe décentralisateur dit de « juste retour », principe évidemment soutenu par les décideurs flamands. L'Etat fédéral conserve cependant la maîtrise de la législation des impôts et taxes (assiette, taux), et donc en assure l'unité et l'uniformité.

Une partie de l'impôt des personnes physiques (IPP) constitue la principale recette affectée des Régions, et la seconde recette des Communautés. La répartition de cette partie de l'IPP cédée par l'Etat fédéral aux Régions est fondée, aujourd'hui, sur la base de son rendement territorial. Ce critère de rendement, évidemment favorable à la Flandre, est légèrement corrigé par un dispositif de péréquation. Les Régions disposent d'un certain pouvoir de modulation de cet impôt.

Divers impôts «secondaires» sont d'affectation régionale directe, comme l'impôt immobilier, les droits de mutation, de succession et les taxes de circulation, avec là aussi une certaine compétence de modulation par la Région. Mais le pouvoir fédéral conserve le plus souvent la

maîtrise de la législation de ces impôts régionaux, au moins partiellement (base imposable), et de leur gestion (collecte).

Les Communautés reçoivent quant à elles une partie du produit de la TVA, dont la composante principale est fixée sur une base historique indexée, et répartie au prorata du nombre d'élèves scolarisés. Un supplément s'y ajoute, qui est appelé à perdre son propre dispositif de péréquation. La part communautaire précitée de l'IPP, de moindre importance, complète cette part de TVA. Laquelle reste fondamentalement une ressource d'emploi fédéral, comme l'impôt des sociétés (IS).

En outre, il existe nombre de financements spécifiques, pour des mesures et opérations particulières, d'intérêt commun aux Régions et Communautés, qui ne seront pas détaillés ici. La répartition intra-belge de ces financements spécifiques comme des financements de péréquation fait appel à des clés particulières. Elles sont évidemment assises sur le poids relatif des entités concernées, et sont aussi le résultat de compromis politiques. De telles clés seront de 57/43 quand la répartition du financement repose sur un critère «PIB», clé plutôt favorable au couple wallo-bruxellois (puisque 43 % est le poids de sa population), ou de 65/35 si la répartition obéit à un critère «revenus», clé donc très favorable à la Flandre (et qui résulte notamment de la valorisation bien particulière de Bruxelles en termes de PIB et de revenus). Une clé «communautaire» de 80/20 sera utilisée pour ce qui concernera Bruxelles, clé de faveur pour les bruxellois «néerlandophones».

Structurellement, les comptes des entités fédérées sont dans des situations financières différentes. Ceux de la Région/Communauté flamande sont excédentaires. Ceux des Régions wallonne et bruxelloise et de la Communauté française déficitaires. La dernière grande réforme institutionnelle de 2001, constituée d'un important volet financier, a permis d'atténuer les tensions financières de la Communauté française et de Bruxelles, en échange d'un surcroît de décentralisation de compétences des Régions (avec notamment le contrôle des collectivités locales), et un élargissement de leur autonomie fiscale (multiplication des impôts propres et pouvoir de législation ou de modulation accru). Sur ce, la Flandre unifiée a pu décider d'alléger certains prélèvements (et de supprimer la redevance radio-télévision), ce que les trois entités «francophones» ne peuvent faire.

On note que la régulation collective des dépenses publiques, dans un système financier aussi décentralisé, peut être délicate. Le poids de l'entité flamande dans le fonctionnement même du fédéralisme belge lui a permis d'imposer à ses partenaires wallon et bruxellois, ces dernières années, une discipline suffisante pour que cette régulation partagée soit, somme toute, assez efficace, ce qui explique la relative maîtrise de la dette publique belge depuis lors. Situation inconnue en France, la répartition des ressources financières publiques entre les collectivités fédérées belges, fondement de leur autonomie, constitue un enjeu des discussions intra-communautaires. Du fait des écarts importants de capacité contributive entre les populations et les entreprises selon leur territoire d'appartenance, et de l'importance de ces écarts dans le débat politique, qui alimentent le «face à face» des deux communautés. Dualité conflictuelle évidemment ignorée en France, même si de tels écarts se constatent aussi entre territoires. La volonté de la Flandre de maîtriser une fraction croissance des ressources publiques issues de son territoire et d'alléger le poids de la solidarité intra-belge, autrement dit le «fardeau wallon», reste constante, et va même s'accroissant, les dirigeants flamands souhaitant notamment se mettre en situation de mieux préparer les conséquences du vieillissement de la population et de maintenir une prospérité exceptionnelle menacée par la compétition mondialisée.

Dans l'immédiat, les dirigeants flamands ne remettent pas frontalement en cause les règles de répartition des ressources fiscales entre les entités fédérées, ce qui serait tactiquement prématuré en dévoilant trop précocement leurs ambitions étatiques, tant que les questions territoriales autour de Bruxelles ne sont pas encore réglées. Ils s'en tiennent donc, présentement, à réclamer, dans un objectif de politique économique régionale plus autonome, un pouvoir régional renforcé de modulation fiscale de certains grands impôts, accru pour l'IPP et à créer pour l'IS. Et ce en lien avec une demande de pouvoirs nouveaux dans le champ de la protection sociale (allocations de chômage, prestations familiales, ...).



### 11 La sécurité sociale belge, un bien encore commun (provisoirement) à tous les Belges

A bien des titres, le système de sécurité sociale belge est proche du système français. Il est, comme en France, distinct de l'Etat, tout en étant étroitement encadré et partiellement financé par lui, directement. Il se distingue, comme en France aussi, de l'aide sociale, de caractère résiduel (et de compétence para-étatique, donc fédérée). Il couvre les mêmes risques que le système français, plus le risque chômage qui en fait formellement partie. Distribuée en sept branches, la sécurité sociale belge dispose d'une organisation plus simple, plus resserrée que la sécurité sociale française, avec trois régimes seulement (en l'absence de régimes spéciaux à la française), travailleurs salariés, travailleurs indépendants et fonctionnaires, gérés par des offices et fonds, des «caisses», chacune compétente soit pour les recettes, soit pour un bloc de dépenses (soit huit caisses pour les travailleurs salariés), auxquels s'ajoutent des organismes assureurs pour les remboursements maladie (des mutuelles principalement) et des organismes payeurs pour les allocations de chômage (les syndicats à titre principal).

Globalement, les garanties et prestations offertes par les différentes branches du système belge sont de même niveau que celles apportées par les branches homologues du système français. Et, à bien des égards, l'équilibre des comptes de chacune de ces branches connaît les mêmes faiblesses que la même branche du système français. Le système sanitaire serait plutôt mieux régulé qu'en France. Mais celui des pensions de retraite plus fragile.

Quels que soient les risques en cause, le système et les organismes de sécurité sociale restent de compétence nationale, à tous points de vue. Dans un cadre général qui présente nombre d'analogies avec le système français, ces organismes autonomes, à gestion généralement paritaire, entretiennent donc des liens étroits avec l'Etat fédéral. Celui-ci légifère, anime, contrôle et finance (en tant que de besoin) dans ce champ, et son activité y reste donc légitime. C'est ainsi que l'Etat apporte au régime des salariés des recettes pré-affectées (une part des recettes de TVA), et un concours direct («subvention»).

Le pilotage du système belge de sécurité sociale est donc un des derniers points forts de l'Etat fédéral, et peut-être même le seul qui soit encore vraiment d'importance. Système d'importance multiple, par le champ des protections qu'il assure, par le poids qu'il représente dans le fonctionnement même de l'Etat, et comme dernier lien interpersonnel entre les «Belges». Son financement échappe encore à toute appréhension territoriale et communautaire. Ce système solidaire, commun à tous les belges, est encore solide aujourd'hui parce qu'il reste défendu par les organisations syndicales, qui demeurent encore animées par un esprit unitaire. Et ce y compris côté flamand, ces organisations y étant confrontées à la force de l'idéologie libérale qui habite les principaux partis politiques flamands.

C'est justement ce caractère commun à tous les Belges du système de sécurité sociale que les milieux dirigeants flamands voudraient remettre en cause. Par la voie d'un démantèlement par étapes, de la part des forces politiques modérées. Ces milieux décisionnaires demandent aujourd'hui une régionalisation, une communautarisation de la gestion de certains risques, au moins à titre partiel. Les prestations familiales et de chômage sont particulièrement visées. Cette demande constitue donc un point fort du débat inter-communautaire, puisque sa satisfaction ouvrirait la porte à une différenciation des prestations entre des citoyens belges pourtant placés dans la même situation sociale, ce qui minerait profondément ce qui reste de l'Etat commun et du vivre-ensemble solidaire.

### 12 Les transferts financiers, via l'Etat fédéral, de la Flandre à la Wallonie

Les écarts de production entre les trois entités régionales, doublés par des écarts moyens de revenus du travail et de patrimoines familiaux entre les deux grandes communautés, à concilier avec une présence des services publics homogène entre territoires et à une protection sociale similaire pour les populations, engendrent d'importants transferts de ressources intra-belges, par le moyen des finances publiques, sécurité sociale incluse. Entre territoires et populations via les mécanismes de redistribution mis en oeuvre par l'Etat fédéral, par son budget propre, ou par ceux des organismes de sécurité sociale. Donc entre Régions et Communautés selon la grille de lecture belge, c'est-à-dire de la Flandre vers la Wallonie, et dans une mesure incertaine vers Bruxelles. Dans tout Etat-nation, de tels transferts de

ressources sont considérés comme légitimes. Ce n'est plus le cas en Belgique, où le sentiment national est très affaibli. Ces transferts y alimentent les récriminations flamandes contre les wallons, censés se complaire dans une situation d'assistanat. Par leur existence pérenne et leur niveau important, ils constituent désormais un argument puissant aux mains des nationalistes flamands.

Une estimation flamande (issue des milieux patronaux), faite en 2005 à partir des données 2003, et à cadre juridique constant, chiffrait ces transferts annuels intra-belges, transferts indirects de la Flandre au couple wallo-bruxellois, à 10,4 milliards €, à raison de 8,1 Mds € au profit de la Wallonie et 2,3 Mds € au bénéfice de Bruxelles. Ce montant global de la perte flamande et du gain «francophone» dans la répartition du financement des charges communes se décomposerait en : 3,9 Mds € au titre du financement des intérêts de la dette fédérale, 3,7 Mds € pour le financement des contributions d'équilibre de la sécurité sociale (toutes branches comprises), 1,5 Md € au titre du financement des actions et moyens propres de l'Etat fédéral, et 1,3 Md € pour le financement des entités fédérées.

Ces chiffres ont été évidemment contestés par certaines expertises «francophones» (voire flamandes), qui y opposent des montants sensiblement plus faibles, d'un bon quart voire d'un tiers. Soit que ces contre-expertises contestent le mode d'imputation de la dette fédérale entre les deux parties de la Belgique, qui peut obéir à des méthodes diverses aux résultats différents. Soit qu'elles soulèvent la non prise en compte du lieu réel de production des richesses et donc des revenus, ce qui dans la situation présente profite à la Flandre (et aussi à la Wallonie) s'agissant notamment de l'agglomération de Bruxelles, du fait du poids des navetteurs venant y travailler.

Et les commentateurs «francophones» font de plus valoir que, quoi qu'il en serait de leur vraie importance, de tels transferts entre régions, à ces niveaux, qui peuvent représenter entre cinq et dix points des PIB régionaux, sont de monnaie courante au sein des Etats, comme en France, ou entre Etats membres de l'Union européenne. Cet argument est cependant de peu de poids, car les flamands ne sont pas dans la situation des français, par exemple, qui trouvent plus que normal que la métropole parisienne, qui tient sa richesse de son rang de capitale et donc aussi de la substance des régions, restitue une partie de cette richesse à celles-ci. Quant aux transferts inter-européens, ils sont négociés en échange d'objectifs politiques arrêtés en commun et leur mise en œuvre est limitée dans le temps. Toutes ces situations ont peu à voir avec la situation belge qui met face à face, dans un Etat non unitaire, deux communautés antagonistes, dont l'une, la Flandre, n'attend plus rien de l'autre, la Wallonie, et considère ses obligations financières envers celle-ci, qui l'empêchent d'améliorer encore sa prospérité et à préparer son avenir dans la compétition mondialisée, comme injustifiées tant en niveau que par leur caractère obligatoire et perpétuel. En tout état de cause, après une scission de la Belgique, les «francophones» seraient bien obligés de considérer cette question des transferts selon le point de vue flamand.

La Banque nationale de Belgique (BNB) a également fourni, en 2008, une évaluation de ces transferts inter-régionaux. Avec une méthodologie propre, et qui s'inscrit évidemment dans le cadre d'un Etat belge maintenu, cette évaluation aboutit (en valeur 2005) à un apport de la Région flamande proche de 6 Mds €, au bénéfice de la Région wallonne, Bruxelles étant également donatrice, mais de peu. Cette étude attribue ces transferts principalement à l'IPP et aux cotisations et prestations sociales (avec pour ces dernières des mouvements de sens contraire selon leur nature, comme pour les pensions de retraite et les allocations de chômage), la TVA jouant un faible rôle, et l'IS expliquant la position favorable de Bruxelles. De plus, cette étude souligne que les évolutions démographiques à venir, défavorables à la Flandre, devraient conduire à réduire progressivement l'ampleur des transferts à sa charge, en augmentant à proportion le rôle de Bruxelles.

De ce débat sur les chiffres, on choisira ici de retenir une hypothèse conforme à une approche prudente, voisine de celle de la BNB, pour ne pas minorer l'enjeu financier futur de la partition pour la partie «francophone». Tout en ne perdant pas de vue la nécessité de corriger forfaitairement cette évaluation de l'impact, ignoré par elle, que produirait la scission sur la localisation de dépenses et des recettes publiques en cause, et notamment la taxation (impôts et cotisations) des revenus du travail, ceux notamment des navetteurs de Flandre au

bénéfice principal de Bruxelles. Dans ces conditions, le montant global de ces transferts, qui seraient économisés par la Flandre et à compenser par le couple wallo-bruxellois, à l'issue de la partition (après relocalisation des taxations et de certaines charges, et à droit constant pour le reste), transferts considérés dans l'hypothèse présente comme l'écart (gagné par la Flandre et perdu par le couple wallo-bruxellois) entre les recettes publiques qui seraient conservées et les dépenses publiques censées être maintenues et reprises, intérêts de la dette comprises, pourrait être de l'ordre de 5/7 milliards € (toujours en valeur 2005, à majorer donc de près de 15/20 % pour une conversion en valeur 2009).

Les responsables flamands, qu'ils soient autonomistes ou indépendantistes, mesurent bien ce que représente comme atout une telle masse financière pour un pays de la dimension de la Flandre, une fois qu'elle serait devenue plus autonome ou totalement indépendante. Même diminuée de la contribution du nouvel Etat flamand à l'Union européenne, et en ne tenant pas compte de la perte du produit de la taxation des revenus du travail des navetteurs flamands de Bruxelles, elle pourrait en effet représenter 3 % à 4 % du PIB flamand. Ce montant est à multiplier par 10 pour en mesurer l'importance à l'aune de la France (importance supérieure au déficit structurel public français, de plus de 50 milliards €/an). Les premiers espèrent au moins en réduire le montant dans une phase transitoire confédérale de plus grande autonomie. Les seconds voient qu'elle serait libre totalement d'emploi pour la seule Flandre en cas de séparation complète d'avec la Wallonie.

Ce montant approximatif de 5/7 Milliards € représente donc aussi l'impasse financière à laquelle serait confronté le couple wallo-bruxellois dès le délitement, progressif ou accéléré, de l'Etat et de la solidarité belges, si la nouvelle entité restait sans aide extérieure. Et encore cette évaluation, à cadre économique constant, ne tient-elle pas compte de l'effet perturbateur de la partition elle-même sur l'économie de l'espace belge et notamment sur les recettes publiques, ce qui risquerait fort d'aggraver ladite impasse.

Son importance permet de souligner combien la solidarité entre l'entité bruxelloise et l'entité wallonne serait mise à rude épreuve face à cette impasse, impasse financière largement imputable à la Wallonie. En effet, une fois pris en compte, après la scission de l'Etat belge, la faculté pour l'entité bruxelloise de taxer pour son compte les revenus du travail (impôt et cotisations des personnes essentiellement) des navetteurs flamands et aussi wallons, Bruxelles pourrait devenir financièrement autonome. On voit donc mal une majorité de Bruxellois accepter, durablement, un tel sacrifice dans l'intérêt de la Wallonie, même si celle-ci pouvait contribuer à la solution de la question territoriale bruxelloise. D'autant que ce sacrifice serait au demeurant insuffisant pour régler la question financière wallonne. Autrement dit, à terme si ce n'est immédiatement, l'extinction de la solidarité intra-belge frapperait exclusivement la Wallonie, une fois constatée les limites matérielle et temporelle de la solidarité bruxello-wallonne.

Le couple wallo-bruxellois, si tant est qu'il se constituerait et se survivrait un certain temps, serait astreint à réduire en partie cette impasse par des économies communes et donc des sacrifices partagés, et à la financer pour une autre partie par un effort de solidarité bruxellois (auquel Bruxelles devrait sacrifier au premier chef le produit de la taxation des revenus du travail des navetteurs, qu'ils soient wallons ou flamands...). Et ce double effort ne serait sans doute pas suffisant pour sortir pleinement de l'impasse. La discrétion des milieux dirigeants «francophones» sur cette question financière, y compris de la part de ceux qui évoquent aujourd'hui la perspective de l'Etat wallo-bruxellois, est le signe de leur désarroi devant son caractère insoluble.

Ce même montant donne donc aussi une idée de l'ordre de grandeur de l'effort financier annuel que la France aurait à fournir, dans la durée, si elle était sollicitée par la Wallonie dans le cadre d'un rapprochement étroit (pour Bruxelles, cet effort, sans être négligeable, serait de bien moindre importance, car de faible niveau et probablement temporaire). Question majeure qui sera examinée à sa place (au chapitre 2.3, B).

### 13 Les principales infrastructures belges en cause en cas de partition

Fruit à la fois du passé industriel exceptionnel de la Belgique et de sa centralité géographique, de l'étroitesse du territoire et de la densité de sa population, les infrastructures belges sont

particulièrement développées et denses. Elles ne relèvent plus que partiellement du pouvoir fédéral. Soit du fait du processus de privatisation, que les décideurs flamands soutiennent, soit qu'elles aient été placées sous la compétence des Régions.

Rail. Le système ferroviaire relève de la SNCB, société publique nationale de type holding, qui coiffe la filiale Infrabel, qui gère l'infrastructure, et la filiale SNCB, en charge de l'exploitation. Le réseau est très centré sur Bruxelles, y compris la nouvelle LGV Lille/liège/Anvers/Allemagne/Hollande. Les décideurs flamands souhaitent fortement la scission de la SNCB, et aussi sa privatisation dans le cadre de l'ouverture du réseau à la concurrence. Les réseaux flamand et wallon sont autonomisables malgré l'importance du nœud ferroviaire bruxellois. En cas de scission de la SNCB et d'Infrabel, ce que souhaite fortement les dirigeants Flamands, Bruxelles, tout en contrôlant des liaisons essentielles pour la Flandre, se trouverait placé dans la dépendance totale des opérateurs et régulateurs ferroviaires flamands, du fait de son total enclavement.

Routes. La gestion du réseau routier est totalement de compétence régionale. Il en résulte que la Flandre peut y consacrer plus de moyens que la Wallonie. Et que la géographie et le découpage politico-administratif actuel la rendent maîtresse de tous les accès de Bruxelles, y compris du périphérique autoroutier qui l'entoure (le «ring»).

Energie. L'approvisionnement en pétrole et en gaz de la Belgique est largement assuré via les ports flamands, ce qui rend la Wallonie dépendante en la matière, notamment depuis l'extinction de l'exploitation charbonnière. Pour la production d'électricité, les deux sites nucléaires belges (toute construction de nouvelle centrale est légalement proscrite) sont répartis entre Flandre et Wallonie (respectivement quatre et trois réacteurs, qui fournissent à cette dernière plus de 70 % de ses besoins en énergie électrique). Le réseau électrique est connecté à la France et aux Pays-Bas. Les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz sont largement privatisés, comme les opérateurs producteurs/fournisseurs, et les tarifs en voie de libéralisation. La régulation de ces différents secteurs énergétiques (transport, distribution et tarification) relève d'instances publiques encore de rang fédéral.

Ports et voies navigables. La gestion de ces infrastructures est entièrement régionalisée. Pour la Wallonie, le réseau navigable, qui la relie à la mer par le réseau flamand, et aux réseaux français, hollandais et rhénan, revêt une grande importance. Pour Bruxelles, relié à la fois au réseaux flamand (jusqu'à Anvers) et wallon (par Charleroi, via le territoire flamand), ce moyen de transport est également important.

Transport aérien. Depuis la faillite de la Sabena, la Belgique n'a plus de grande compagnie aérienne nationale. Elle dispose d'un unique aéroport de rang national et de taille internationale, celui de Bruxelles, «Bruxelles-national». Situé en territoire flamand et majoritairement privatisé, sa gestion échappe donc au pouvoir fédéral et par là aux «francophones».

Eau. La gestion de l'eau (approvisionnement et assainissement) est de compétence régionale. Mais la Flandre et Bruxelles reçoivent l'essentiel de leurs ressources en eau de la Wallonie, dont le territoire est bien pourvu par la nature, grâce notamment au massif ardennais et à d'importantes nappes phréatiques.

Communications. La Poste est encore une société publique, bien que les décideurs flamands en souhaitent la privatisation. Par contre, l'opérateur public de télécommunications, Belgacom, est partiellement privatisée, et pourrait l'être plus complètement à bref délai. Le régulateur est fédéral.

Au total, le partage des infrastructures, en cas de partition de l'Etat belge, serait un exercice pas trop malaisé, sauf pour celles qui se rapportent à Bruxelles. Tout au contraire, pour Bruxelles, l'exercice serait d'importance et très difficile à réussir.