

Quand l'autisme institutionnel ignore les réalités européennes

La réforme de l'État et la révision de la loi spéciale de financement (LSF) présentent l'étonnante particularité de refonder la Belgique sur de nouvelles bases en ne prenant nullement en compte le contexte européen dans lequel le Royaume évolue pourtant depuis 1957. Le risque existe donc que le jour où chacun se félicitera des efforts entrepris durant de longs mois de dur labeur, de périlleuses négociations et d'exténuantes crises de nerfs, il pourrait enfin apparaître que le tant recherché accord soit, in fine complètement inadapté à la gouvernance économique européenne.

OLIVIER DERRUINE

À l'exception du roi qui, le 3 février, demandait au gouvernement en affaires courantes de « prendre les dispositions nécessaires pour répondre dans un proche avenir aux exigences européennes en matière de politique budgétaire et de réformes structurelles pour les prochaines années », aucun des négociateurs, conciliateur, formateur, etc. ne semble avoir pris la peine de lever la tête du guidon pour prendre la mesure des développements récents dans l'UE et des nouvelles règles contraignantes en matière de politique économique. Cela est d'autant plus surprenant que, d'une part, la Belgique a assumé la présidence de l'UE au cours du second semestre 2010 et ne pouvait donc ne pas être au courant de ces évolutions et, d'autre part, M. Reynders était promu « informateur royal » au moment même où il négociait pour la Belgique ces mêmes règles... Quant à la note du formateur, M. Di Rupo, qui fut acceptée comme base de négociation par huit partis, elle cadre l'« assainissement rigoureux des finances publiques de l'ordre de 22 milliards d'euros pour l'ensemble des pouvoirs publics du pays à l'horizon 2015 » dans les « exigences de l'Union européenne ».

Il importe de souligner, à propos des « exigences européennes » en matière de « réformes structurelles » évoquées par le souverain, qu'entre le moment du

message de celui-ci et la présentation de la note Di Rupo, l'Union européenne adressait à la Belgique une série de six recommandations. Celles-ci portaient, en dehors de la consolidation budgétaire, sur la réforme des pensions, l'assainissement du secteur bancaire, le mécanisme d'indexation des salaires, la fiscalité du travail et la dégressivité des allocations de chômage et enfin, la concurrence dans le commerce de détail et dans le secteur énergétique. Ces recommandations, abordées sans lien explicite avec l'Union européenne dans la note, font partie intégrante des nouvelles règles s'appliquant à l'Union économique et monétaire (UEM). Outre le « contenu », le sujet même de ces recommandations, cette nouvelle gouvernance économique européenne consiste en un cadre global structurant les politiques économiques des États membres, les mettant en relation et arrêtant un processus pour que celles-ci tendent vers un même objectif. Et c'est là que le bât blesse car cet aspect a été sous-estimé dans les négociations jusqu'à présent.

LES ORIGINES DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Cette réforme s'enracine dans la prise de conscience que la crise économique dont l'épicentre était le marché des subprimes immobiliers américains avait affecté de manière disproportionnée l'Union européenne parce que certains États membres avaient dissimulé leurs « déséquilibres économiques » pendant trop longtemps. Ce camouflage fut rendu possible parce que le sacrosaint indicateur à l'aune duquel toute économie, toute société est évaluée, à savoir le taux de croissance du PIB, progressait à un rythme jugé honorable, même si la dynamique portant cette croissance reposait sur des tendances insoutenables (des bulles financières et immobilières captant les ressources de ces pays et générant des recettes fiscales précaires). Il fallut alors se résoudre à la conclusion que le peu d'instruments existants pour amener les Vingt-Sept à considérer leur politique comme une question d'intérêt commun (art. 121 du Traité) avaient échoué à fournir les incitants nécessaires à les discipliner. C'est pourquoi la Commission (et, quelques jours plus tard, une « task force » présidée par Herman Van Rompuy) présenta un paquet de six propositions législatives visant à renforcer la « gouvernance économique » de l'Union et, en particulier, de la zone euro. Qu'on ne s'y trompe pas, ces textes ne constituent rien de moins que la plus grande réforme depuis la création de l'euro et l'UEM à la fin des années nonante et en l'espèce, bornent le champ d'action des partis belges dans leurs discussions sur la réforme de l'État pour plusieurs raisons.

UNE GOUVERNANCE INCONTOURNABLE ET CONTRAIGNANTE, MAIS SOUS-ESTIMÉE

Tout d'abord, cinq des six propositions législatives en question sont des règlements. Cela signifie qu'à compter du moment où surviendra un accord entre le Parlement européen et le Conseil (fin de l'été, début de l'automne), il n'y aura pas de transposition par le Parlement fédéral (ou même les parlements des entités fédérées) dans le droit national. Autrement dit, il n'y aura aucune marge d'ajustement au contexte économique ou administratif belge : les dispositions s'appliqueront dans leur intégralité et immédiatement. Partant, les débats gauche-droite, régionaliste-communautariste-belgiciste, etc. perdent toute pertinence dans ce cadre et du même coup, c'est l'importance de la LSF qui est fortement relativisée. Dans la même veine, le futur accord gouvernemental devra s'inscrire dans le cadre fixé par la Stratégie UE2020 (adoptée en mars et juin 2010) qui est soutenue par ces règles de gouvernance économique.

S'il en fallait davantage pour convaincre les sceptiques et dissuader les plus rétifs d'ignorer plus longtemps encore ce nouveau dispositif, soulignons que celui-ci est assorti d'une série de sanctions, de type réputationnel (et on sait depuis que les agences de notation ont commencé à se réintéresser à la Belgique et à sa popote interne à quel point ces sanctions peuvent être préjudiciables à un pays) dans un premier temps, et financier (maximum 1,8 milliard d'euros pour la Belgique, soit quand même un dixième de l'effort financier requis d'ici 2015) dans un second temps. À cet égard, la note Di Rupo se borne à relever que « la Belgique s'est engagée, à l'égard de l'Union européenne, à atteindre pour 2020 des objectifs précis en matière de taux d'emploi, de lutte contre la pauvreté, de recherche et développement scientifique, et d'efficacité énergétique » et que « le gouvernement prendra toutes les mesures utiles pour respecter ces engagements », faisant fi du fait que l'accomplissement de ces objectifs dépend des actions des gouvernements des entités fédérées et que cela sera encore plus le cas avec les transferts de compétences en vue. Mais, le formateur ne semble pas avoir conscience que si certains indicateurs macroéconomiques faisant l'objet d'un suivi minutieux virent à l'orange (comme ce fut le cas ces dernières années pour les taux d'endettement public *et* privé, et l'indicateur lié aux couts salariaux), la couleur peut passer au rouge s'il ressort que, de surcroît, les recommandations telles que les six évoquées ci-dessus sont considérées comme insuffisamment suivies d'effet par les services de la Commission. Celle-ci enclenchera alors une procédure donnant lieu à des sanctions de plus en plus dissuasives.

UNE RÉGIONALISATION QUI BROUILLE LES RESPONSABILITÉS

La tendance à une régionalisation accrue des compétences, mais aussi des moyens budgétaires en Belgique n'est pas sans poser quelques questions. Avant d'aller plus loin, rappelons que la note Di Rupo envisage un transfert de compétences en matière d'emploi, de soins de santé, de politique fiscale, etc. de l'ordre de 17,3 milliards d'euros de l'État fédéral vers les Communautés et Régions, le budget de ces entités augmentant du même coup de 40 % ; et cela sans même compter les 10 milliards d'autonomie fiscale octroyée aux Régions.

Dans la mesure où les seuls interlocuteurs de l'UE sont les États membres, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, si la Belgique ne respecte pas un de ses engagements européens (transposition de directives, maîtrise des finances publiques, réponse satisfaisante aux recommandations, etc.) en raison du comportement d'une entité fédérée, c'est l'entité « Belgique » qui se verra pointée du doigt par l'UE et non le véritable coupable. Il y a donc un problème d'incitants car le fédéral est pris en otage de la bonne volonté de coopération des entités fédérées et n'allez pas expliquer les détails de la mécanique institutionnelle belge aux marchés financiers qui ne font pas dans le détail ou à l'UE qui — à raison — refuse de s'ingérer dans l'architecture de ses membres. Par ailleurs, si la Belgique devait être sanctionnée financièrement parce qu'elle récidiverait à ne pas atteindre les objectifs agréés, il faudrait encore identifier qui est à la source du problème et si plusieurs entités sont concernées, s'accorder sur une répartition du paiement de l'amende entre elles¹⁻². Ce qui risque de ne pas être sans difficultés. Ce scénario est loin d'être fictif car les règles européennes obligeront notre pays à réduire sa dette de 2 % par an, soit 7 milliards d'euros. Si un tel rythme de dégonflement de la dette a pu être régulièrement réalisé depuis l'enclenchement de l'effet « boule de neige inversé » en 1993 grâce à une croissance économique relativement élevée et une baisse des charges d'intérêts, ces deux conditions risquent d'appartenir au passé car, d'une part, la tendance baissière des gains de productivité (qui sont passés de 4,7 % par an dans les années septante à 1,1 % depuis 2000) ne devrait pas s'inverser à cause de la tertiarisation accrue et le vieillissement ; d'autre part, les taux d'intérêts (donc, les charges d'intérêt) ne seront plus aussi bas à l'avenir du fait notamment du relèvement des primes de risque et de la concurrence croissante entre les économies occidentales et les marchés émergents pour attirer des capitaux.

1 En juin 2010, la Commission a décidé d'assigner une seconde fois la Belgique devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) parce que les trois Régions ne respectent pas la directive de 1991 (!) sur le traitement des eaux urbaines usées malgré un premier arrêt en 2004. La Cour devrait infliger une amende que l'État fédéral paiera avant de se retourner vers les Régions !

2 Un autre cas intéressant se présente lorsque toutes les Régions ne sont pas en défaut et que la transposition de la directive en question est jugée lacunaire. Ainsi, la Cour de justice a condamné la Belgique en 2008 parce que la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne avaient mal transposé la directive de 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

La seule directive du paquet impose aux États membres d'élaborer une programmation budgétaire pluriannuelle. À cette fin, ils devront fournir des données détaillées sur le taux de croissance attendu des recettes et dépenses publiques, du taux d'endettement et du déficit, et cela, au niveau du gouvernement fédéral, de la sécurité sociale et des entités fédérées (et même les administrations locales!). En d'autres mots, cela revient à établir une perpétuelle (étant donné que des facteurs exogènes ou non peuvent troubler la réalisation des prévisions) répartition des efforts sur la manière dont la Belgique dans son ensemble atteindra son objectif budgétaire de moyen terme qui garantira l'assainissement de ses finances publiques.

En outre, étant donné que le paquet favorise les pays qui mettent en œuvre des réformes structurelles (afin de les encourager à libéraliser le marché du travail, le secteur de la santé et les heures d'ouverture des magasins, de privatiser le régime de pensions, etc.), on peut se demander comment l'une ou l'autre de nos Régions qui procède à une telle réforme pourra s'accaparer la totalité de ce bénéfice puisque, à nouveau, c'est l'entité « Belgique » qui en tirera profit et, par ricochet, les deux autres Régions qui n'auront rien entrepris en ce sens. Si l'on accepte l'idée que la Flandre est plus « à droite » que la Wallonie et Bruxelles, alors on ne peut que venir à la conclusion que tôt ou tard, nous serons confrontés assez rapidement à un tel cas de figure.

« QUEL NUMÉRO DE TÉLÉPHONE POUR JOINDRE LA BELGIQUE ? »

La régionalisation des compétences appelle également des questions d'ordre pratique et diplomatique en ce qui concerne la représentation au sein des formations du Conseil. Est-il encore légitime que le ministre fédéral de l'Économie siège au Conseil compétitivité quand quasi tous les leviers de politique économique sont aux mains des Régions? À contrario, est-il approprié que ce soit un ministre régional de l'Économie qui y représente la Belgique (même avec un système de rotation entre les trois Régions et de coordination entre elles) quand, comme nous le disions, ce sera en définitive l'État fédéral qui se fera taper sur les doigts si l'entité « Belgique » ne respecte pas ses engagements? Un tel système de rotation et coordination *ex ante* est déjà en vigueur actuellement pour quelques matières, mais suscite soit des positions molles de la Belgique parce que les représentants des gouvernements qui négocient en amont de celle-ci ne peuvent s'entendre que sur le plus petit commun dénominateur (à l'image de l'Europe des Vingt-Sept); soit des crispations lorsqu'un ministre censé s'exprimer au nom de la Belgique joue la carte de sa Région parce que les différences sectorielles, politiques, voire culturelles sont à ce point différentes (comme ce fut le cas lorsque, en 2009, un ancien ministre wallon de l'Agriculture s'opposa à l'introduction des OGM alors que la position négociée en « intercabine » était l'abstention).

Si l'un des maîtres mots des réformes en Belgique est « responsabilisation », on pourrait plus précisément parler de « responsabilisation fuyante » lorsque l'on réalise pleinement les conséquences de l'appartenance de la Belgique à l'UE du point de vue du respect des règles européennes. Tout ceci n'est pas sans rappeler la moquerie du secrétaire d'État, Henry Kissinger, qui s'interrogeait sur le numéro de téléphone composé lorsqu'il voulait joindre « l'Europe », étant donné le nombre de responsables politiques pouvant prétendre à ce rôle de porte-parole et leur remplacement rapide (en vertu de la rotation semestrielle de la présidence de l'UE). La note Di Rupo évoquant « le besoin d'une coordination [renforcée] entre le fédéral et les fédérées » et « [la précision au plan légal] du rôle et du fonctionnement du Comité de concertation en tant que point central de la concertation et de coopération [...] avec une attention particulière [...] pour les programmes internationaux qui relèvent de la responsabilité de plusieurs niveaux de pouvoirs » offre à cet égard un maigre réconfort.

Ainsi, les forces centrifuges à l'œuvre en Belgique s'opposent aux forces centripètes à l'échelle européenne, et les défaillances dans la coordination des entités fédérées entre elles et avec l'État fédéral pourraient conduire la Belgique à suivre la même voie que le Benelux. Ce dernier pesait au même titre que n'importe quel grand État membre³ sur les questions européennes lorsque les trois pays réussissaient à parler à l'unisson. Le rêve de certains nationalistes du Nord du pays qui veulent une Flandre libérée et puissante en Europe ne peut se réaliser que si la sérénité est durablement de retour dans le Royaume et que celui-ci redevient un modèle de cohabitation. Malgré les poussées régionalistes et les intérêts à priori divergents, le destin de chaque Communauté est noué à celui de l'autre. ■

juillet 2011

³ Ce n'est peut-être pas un hasard si, au Conseil, les voix cumulées des pays du Benelux sont égales à celles de l'Allemagne, la France, l'Italie ou le Royaume-Uni alors que le poids démographique du Benelux est deux à trois fois plus faible.