Les dialogues de la relance

Quand la Belgique tente de tirer son plan

Caroline Sägesser, David Van Den Abbeel et Jean Faniel

Plutôt qu'un plan national, la Belgique est en train d'élaborer une série de plans de relance aux niveaux fédéral, des Régions et des Communautés. Ces différents plans sont-ils cohérents ? S'articulent-ils efficacement les uns aux autres ? Dans quelle mesure ces plans sont-ils réellement soumis au débat et donc au contrôle démocratique ?

1984. Les premiers échafaudages sont posés sur le Palais de Justice de Bruxelles. 2021. Grâce au bien nommé NextGenerationEU, le plan de l'Union européenne destiné à stimuler la reprise économique dans l'ère de l'après-Covid, la rénovation de ce « palais de la monumentale vétusté[1] » pourra peut-être enfin aboutir. Ce projet est sans doute, parmi les quatre-vingt-neuf que compte la première version du plan de relance que la Belgique a transmis à la Commission européenne, celui qui a suscité le plus de commentaires, entre perplexité quant à la valeur ajoutée du projet pour stimuler l'activité économique et ironie devant ce symbole de notre incapacité à mener à bien ce chantier de rénovation, qui en est venu à incarner pour certains l'état même de notre démocratie.

Aussi symbolique que ce dossier puisse l'être, les commentaires qu'il engendre ne devraient pas occulter le débat de fond à propos d'un plan d'une ampleur historique puisque la Belgique peut prétendre à 5,925 milliards de subsides européens, soit 45 % des efforts d'investissements publics annoncés par le gouvernement fédéral pour faire face à la crise sur la période 2020-2024. Les processus d'élaboration et de décision qui caractérisent ce plan soulèvent cependant un certain nombre de questions.

Un plan (vraiment) national ?

Jusqu'à présent, c'est surtout la répartition des fonds alloués entre les différentes entités (Autorité fédérale, Régions et Communautés) qui a retenu l'attention, tant et si bien que l'on peut se demander si la Belgique a un plan de relance unique ou si elle en a autant que de gouvernements ayant déposé des projets, soit six[2]. La question ne peut sans doute pas encore recevoir

1 | Selon les mots de Véronique Lamquin dans *Le Soir* du 18 février 2021.

2 | Ni la Commission communautaire commune (Cocom) ni la Commission communautaire française (Cocof), qui sont pourtant des entités fédérées à part entière, ne semblent avoir été intégrées en tant que telles dans la négociation.

de réponse définitive puisque ce plan est toujours en cours d'élaboration, en collaboration avec la task force pour la reprise et la résilience (Recover) créée au sein du secrétariat général de la Commission européenne. La version définitive de l'épure belge est attendue pour le 30 avril. Des indices semblent toutefois montrer que le plan final résultera davantage d'une mise en commun de six listes de projets différentes que de l'élaboration d'un plan définissant un ensemble cohérent de réformes et de projets d'investissements publics comme le réclame l'Union.

Le plan pour la reprise et la résilience (PRR) à présenter à l'Union européenne doit lui-même s'insérer dans un plan plus vaste, la Stratégie de relance et d'investissements du gouvernement fédéral. On se rappellera à cet égard que, dès l'été 2020, le gouvernement Wilmès II (MR/CD&V/Open VLD) avait annoncé travailler intensément à ce chantier. On ignore quelle part de ce travail aura pu être reprise par le gouvernement De Croo (PS/MR/Écolo/CD&V/Open VLD/SP.A/Groen) lors de son entrée en fonction, mais le secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques, Thomas Dermine (PS), a indiqué qu'étant donné l'échéance du 30 avril, les travaux avaient débuté prioritairement sur ce volet, ce qui laisse penser que la préparation réalisée par l'équipe précédente soit n'était pas assez aboutie, soit ne pouvait satisfaire les partenaires du nouveau gouvernement. La Belgique semble donc travailler à une stratégie de relance qu'elle construira après le plan européen, et non l'inverse ; au contraire, d'autres États membres avaient élaboré et adopté leur plan de relance national en amont et ont pu en dégager des axes à financer par l'Europe.

Les modalités d'élaboration du PRR belge ont été décidées le 23 novembre 2020 par le Comité de concertation, qui réunit des membres du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux et communautaires. L'Autorité fédérale, les Régions wallonne et bruxelloise, les Communautés française et germanophone ainsi que l'Autorité flamande ont élaboré chacune une liste de projets répondant aux critères fixés par l'Union européenne et s'insérant dans l'un des cinq axes retenus : climat, durabilité et innovation ; transformation numérique ; mobilité et travaux publics ; social et vivre-ensemble ; économie du futur et productivité.

Des propositions pour un total d'environ 24 milliards d'euros ont été formulées ; elles ont été débattues dans des réunions rassemblant des cabinets ministériels de tous les niveaux de pouvoir afin de les ramener à un total de 7,775 milliards. On peut voir dans ce processus un rare exemple de coopération interfédérale rapidement aboutie. Cependant, le calendrier imposé par l'Europe, étonnement serré compte tenu des montants et des enjeux, n'a apparemment pas permis une consultation large, notamment de la société civile, ce dont certains se sont amèrement plaints. Ce sont surtout des organes relevant du niveau fédéral qui ont été sondés : le Conseil central de l'économie et le Conseil fédéral du développement durable. Dans un second temps, l'expertise du Bureau fédéral du Plan, du SPP Intégration sociale, du SPF Économie et de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes sera également sollicitée, ainsi que l'avis de l'Inspection des Finances. Par ailleurs, cet effet de calendrier a manifestement pesé sur le choix des projets retenus puisqu'ils devaient être assez mûrs afin de pouvoir être exécutés rapidement s'ils sont finalement retenus.

Si l'organisation de la coopération interfédérale semble avoir été bonne, l'intégration des projets dans un plan national ne parait pas complètement

atteinte, et la répartition des projets entre les différentes entités fédérées (et non, par exemple, en suivant une logique prioritairement thématique) reste privilégiée. C'est d'ailleurs la répartition des 5,925 milliards alloués à la Belgique entre ses différentes composantes qui a retenu l'attention politique et médiatique. Différentes clés de répartition ont été envisagées, principalement les critères européens (basés sur les zones en difficulté) et la répartition selon le PIB. Mais la clé de répartition finale résulte bien d'un accord politique.

La ventilation des projets selon les cinq axes structurants retenus laisse percevoir que chaque entité n'accorde pas la même importance à chacun d'entre eux. Ainsi, la Région bruxelloise inscrit 34,0 % des moyens réclamés dans l'axe « mobilité et travaux publics » là où la Flandre n'y réserve que 20,9 % et la Wallonie 17,5 %. Il est vrai que ce domaine est au cœur des compétences de la Région bruxelloise, tandis que l'Autorité flamande et, dans une moindre mesure, la Région wallonne exercent à la fois des compétences régionales et communautaires. À l'intérieur d'un même axe également, on peut repérer des priorités différentes. Ainsi, seule la Flandre prévoit le financement du déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques (120 millions). Et elle réserve 400 millions, soit 13,6 % du total des fonds qu'elle sollicite, aux infrastructures cyclables et routes sécurisées, pour 20 et 15 millions pour les Régions bruxelloise et wallonne (soit respectivement 3,8 % et 0,8 % de leurs demandes). Dans un autre domaine, l'enseignement 2.0 devrait bénéficier de 435 millions de subsides selon le plan flamand, mais de seulement 75 millions dans les projets de la Communauté française. Ces disparités handicapent sans doute la présentation de ces listes de projets sous forme de plan cohérent.

L'accord sur la répartition des moyens a suscité des réactions contrastées. Le ministre président Oliver Paasch (ProDG) a exprimé sa satisfaction devant la part dévolue à la Communauté germanophone, c'est-à-dire 50 millions alors qu'il en espérait 30. Les dents ont davantage grincé à Bruxelles, avant que les critiques soient apparemment apaisées par les promesses d'investissements fédéraux, de la Communauté française et de la Flandre sur le territoire de la Région-Capitale, principalement via la rénovation de bâtiments.

La première version du PRR belge a retenu des projets pour un montant total de 7,775 milliards. En collaboration avec la task force de l'Union, ces montants devront donc être rabotés d'un peu plus de 20 % avant la fin avril. On suppose néanmoins qu'il s'agira de le faire sans toucher à la clé de répartition décidée le 12 janvier par les différents gouvernements.

Entité	**Subsides à recevoir** (millions d'euros)	**Montant total des projets retenus au stade 1** (millions d'euros)
Autorité flamande	2255	2934
Région wallonne	1480	1976
Autorité fédérale	1250	1630
Communauté française	495	644
Région de Bruxelles-Capitale	395	527
Communauté germanophone	50	65

Derrière la relance belge, les réformes européennes

Aussi complexes soient-ils, il faut bien voir que les arbitrages internes ne suffisent pas à dessiner les contours du plan belge. Les États membres sont, en effet, tenus de présenter dans le même document leur PRR et leur programme national de réformes (PNR) en accord avec les recommandations européennes formulées sur la base du « Semestre européen », le système de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'Union mis en place à la suite de la crise financière qui a éclaté en 2008 et qui s'articule sur trois axes : les réformes structurelles portant sur la croissance et l'emploi, les politiques budgétaires axées sur la santé des finances publiques et la prévention des déséquilibres macroéconomiques. Si la Commission européenne a temporairement suspendu les mesures réclamées aux États membres — notamment en termes de discipline budgétaire — pour leur permettre de faire face à la crise engendrée par la Covid-19 et a annoncé qu'il n'y aurait pas de recommandations structurelles en 2021 pour les États membres qui auront présenté un PRR, les objectifs à moyen et à long terme demeurent.

Le dernier rapport adressé à la Belgique (2020) pointait principalement comme domaines où des efforts devaient être fournis, outre les finances publiques, le taux de chômage, la pression fiscale sur le travail, la mobilité de la main-d'œuvre et sa formation, notamment en ce qui concerne les compétences linguistiques et numériques, et la charge administrative sur les entreprises. Il rappelait également que les recommandations par pays adoptées par le Conseil en 2019 qui envisageaient des réformes essentielles pour surmonter ces difficultés structurelles restent d'actualité et continueront à faire l'objet d'un suivi.

Si les mesures que contiendra le PNR ne sont pas encore connues, on peut néanmoins se demander si la Commission européenne ne manie pas là la carotte du PRR et le bâton du PNR pour maintenir la vision économique qu'elle promeut, malgré la suspension temporaire de l'austérité et le tournant vert et digital qu'elle entend donner à la politique d'investissement.

De la relance économique à celle du débat démocratique ?

Tout semble indiquer que la mise en œuvre de ce plan et de ces réformes aura, à moyen terme, des conséquences importantes sur la forme de la relance économique et, plus largement, sur l'ensemble de la société belge.

Il est d'autant plus surprenant de constater que les informations sur les projets retenus et sur les réformes projetées sont distillées au compte-gouttes. C'est probablement ce qui explique que la presse se soit jusqu'ici cantonnée à soulever quelques polémiques plutôt symboliques, mais également que les analyses et commentaires soient encore très prudents. Tout semble indiquer qu'un débat, s'il a lieu, surviendra en mai, lorsque les mesures seront entérinées, plutôt que de le susciter alors que les lignes peuvent encore bouger.

À l'heure de la promotion par les pouvoirs publics des logiques de l'*open data*, de l'intelligence collective et de la participation citoyenne, on pourrait pourtant s'attendre à ce que les organes les plus emblématiques de notre système démocratique soient pleinement impliqués dans ces processus de relance. Or, à ce stade, la réalité semble très différente puisque la consultation des Parlements n'est simplement pas envisagée par les documents officiels actuellement disponibles.

Au niveau de l'Union, par contre, le Parlement européen a adopté le Règlement sur la reprise et la résilience le 9 février 2021. Si, en ce qui concerne le contenu des plans nationaux, il n'est pas prévu que cette assemblée ait à se prononcer — c'est le Conseil qui validera les plans sur proposition de la Commission —, le règlement prévoit bien que les plans soient communiqués au Parlement et que celui-ci puisse formuler des remarques « dont la Commission devra tenir compte ». La façon concrète dont se déroulera ce processus reste toutefois peu claire à ce stade.

Le plan de relance européen doit en outre être approuvé par les Parlements nationaux de certains États membres. C'est ainsi qu'en France, l'Assemblée nationale a validé le 26 janvier la réforme du budget de l'Union européenne, permettant de financer les 750 milliards du plan de relance européen. On se rappellera à cet égard qu'à l'automne, la Pologne et la Hongrie avaient temporairement bloqué ce plan au niveau du Conseil.

Par ailleurs, les Parlements de certains États membres seront appelés à se prononcer sur leur plan de relance national. En Allemagne, le Bundesrat (la chambre haute) a été associé au processus d'élaboration du plan dès le début, en tant que représentant des intérêts des entités fédérées, les Länder. En France, tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont eu à se prononcer sur le plan de relance présenté par le gouvernement.

En Belgique, le débat parlementaire national semble devoir se cantonner aux séances de questions/réponses à la Chambre. Et il semble que les Parlements des entités fédérées ne seront pas amenés à valider le plan de relance finalisé et transmis à l'Europe. Néanmoins, ils peuvent évidemment demander des explications à leur gouvernement respectif dans le cadre de leur rôle de contrôle des actes du pouvoir exécutif.

En outre, les projets financés par le plan de relance européen s'insèreront dans des plans de relance fédéral et régionaux et ces derniers font, eux, l'objet d'un débat parlementaire. En Flandre, le plan Vlaamse Veerkracht (résilience flamande), élaboré avec le Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) et annoncé en septembre 2020, prévoit un total de 4,3 milliards d'euros d'investissements. Les dispositions de ce plan ont déjà reçu une forme de validation par le Parlement flamand lors de l'approbation du budget 2021. En Wallonie, le plan Get up Wallonia n'est pas encore au même stade d'aboutissement ; la consultation populaire organisée s'est achevée en décembre 2020. Là également, l'approbation parlementaire du plan semble devoir passer prioritairement par l'instrument budgétaire.

La Belgique est donc en train d'élaborer une série de plans de relance aux niveaux fédéral, des Régions et des Communautés. Ces projets s'articulent avec le PRR élaboré dans le cadre des aides européennes promises à la Belgique. Mais cette construction ne masque guère le compartimentage des projets entre entités belges. Cette façon de procéder reflète la complexité institutionnelle du pays, maintes fois évoquée, mais peut-être également une certaine incapacité à la dépasser afin d'élaborer ensemble des instruments cohérents et efficaces à la hauteur des défis que présente la crise actuelle. Paradoxalement, cette segmentation dans l'élaboration des plans n'empêche pas que les lieux même du débat démocratique, les Parlements, soient bien peu sollicités durant le processus.