

This is an Open Access document downloaded from ORCA, Cardiff University's institutional repository: <https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/102008/>

This is the author's version of a work that was submitted to / accepted for publication.

Citation for final published version:

Cole, Alistair and de Visscher, Christian 2017. Les régions belges face à la crise économique: une recentralisation à distance pour la Wallonie ? *Revue internationale de politique comparée* 23 (3) , pp. 301-325. 10.3917/ripc.233.0301

Publishers page: <http://dx.doi.org/10.3917/ripc.233.0301>

Please note:

Changes made as a result of publishing processes such as copy-editing, formatting and page numbers may not be reflected in this version. For the definitive version of this publication, please refer to the published source. You are advised to consult the publisher's version if you wish to cite this paper.

This version is being made available in accordance with publisher policies. See <http://orca.cf.ac.uk/policies.html> for usage policies. Copyright and moral rights for publications made available in ORCA are retained by the copyright holders.



## **LES RÉGIONS BELGES FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE : UNE RECENTRALISATION À DISTANCE POUR LA WALLONIE ?**

**Alistair COLE et Christian de VISSCHER**

La Belgique vit à l'ère du fédéralisme depuis la réforme constitutionnelle de 1970, laquelle a mis fin à la structure unitaire du pays. Les revendications autonomistes, tant au nord qu'au sud de la Belgique, remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais l'organisation fédérale du pays ne s'est dessinée que durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ce long processus de fédéralisation résulte d'un « divorce rampant » entre communautés culturelles (française et flamande) et collectivités politiques régionales, auquel on a tenté de mettre fin en accordant à des entités fédérées (régions et communautés) une autonomie assez large dans la gestion des matières qui leur ont été concédées. Alors que le pays a vécu en 2010-2011 sa plus longue crise politique (541 jours), d'aucuns s'interrogent sur la longévité de ce modèle fédéral censé mettre fin aux tensions communautaires, et éviter ainsi un éclatement du pays, alors que dans les faits, ce modèle tend plutôt à les alimenter<sup>1</sup>.

### **Les Régions belges entre fuite en avant institutionnelle et nouveaux instruments**

À première vue, on pourrait penser que le modèle belge s'inscrit difficilement dans le cadre théorique présenté dans l'introduction. Que ce soit en termes d'institutions (des gouvernements et des parlements largement autonomes), d'acteurs politiques (disparition des partis nationaux), ou de ressources (un

---

1. REUCHAMPS M., CALUWAERTS D., « Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? », *Outre-Terre*, vol. 3, n° 40, 2014, p. 45-58 ; SWENDEN W., JANS M.T., « Will it Stay or Will it Go ? Federalism and the Sustainability of Belgium », *West European Politics*, vol. 5, n° 29, 2006, p. 877-894 ; SWENDEN W., « Conclusion: The Future of Belgian Federalism – Between Reform and Swansong ? », *Regional, Federal Studies*, vol. 3, n° 23, 2012, p. 369-382.

financement des entités fédérées garanti par l'Autorité fédérale en vertu de la Loi spéciale de financement, une autonomie totale des entités fédérées dans le choix de leurs dépenses), l'image reçue est celle d'un processus de désagrégation territoriale en continu, fondé sur un processus de divergence, alternant des phases « dures » et « douces », sans réel contrepoids du pouvoir fédéral en vue d'apaiser les tensions et de relever les défis communs. Les régions et communautés mènent leurs propres politiques et se concertent peu, sauf quand elles y sont contraintes légalement<sup>2</sup>.

Toutefois, en nous référant toujours au cadre d'analyse défini dans l'introduction, nous proposons une hypothèse quelque peu contre-intuitive qui admet l'impact des variables lourdes de la convergence (« convergence dure »), que nous avons définies ailleurs à la suite de la crise financière de 2008, sans mettre en cause la tendance forte à la décentralisation que la Belgique a connue. Notre argument repose sur un paradoxe apparent. L'évolution du modèle belge depuis 1970 se caractérise par une tendance implacable à la décentralisation, à la fédéralisation et à « l'évidement » de l'État. La métaphore de « l'État en creux » semble ici particulièrement appropriée<sup>3</sup> ; cet État est partagé par les forces centrifuges exercées par les deux communautés linguistiques, lesquelles ont développé des visions divergentes de l'histoire du pays, ont renforcé au fil du temps des traditions et une identité politique propres, et ont développé une contestation (de la part des Flandres) de la solidarité interrégionale.<sup>4</sup> Mais même si les entités fédérées belges ont atteint un niveau élevé d'autonomie, dans le même temps leur marge de manœuvre en termes de choix de politiques publiques s'est singulièrement rétrécie en raison de la crise financière aiguë et du resserrement de la discipline budgétaire par l'Union européenne. L'analyse porte sur le paradoxe suivant : celui de la coexistence difficile entre une décentralisation poussée à l'extrême et la réduction des marges d'autonomie en termes de politiques publiques régionales.

Notre article s'interroge donc sur l'impact de la crise économique de 2008 sur les rapports entre l'Autorité fédérale et les communautés et régions de Belgique en prenant la Wallonie comme focus de notre analyse. Le processus centrifuge en cours depuis plus de quarante ans est-il menacé par la recentralisation sous l'impact de la rigueur budgétaire et du nouveau cadre budgétaire européen ? Ou est-ce finalement un épisode sans grande

2. REUCHAMPS M., CALUWAERTS D., *op. cit.*, 2014, p. 51.

3. JESSOP R., « L'imaginaire économique et l'économie politiques des échelles », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBIEN J., *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2013, p. 69-97.

4. PIRET P., « Une Belgique en pointillés », *Études*, vol. 11, n° 55, 2006, p. 441-45 ; DE WINTER L., « Les cas de l'identité en Belgique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 14, n° 4, 2007, p. 575-596.

conséquence sur la restructuration de l'État ? Notre hypothèse initiale part de la coexistence d'une large autonomie accordée aux pouvoirs régionaux et communautaires, d'une part, et d'instruments législatifs contraignants d'autre part : le remembrement de l'État belge, parallèlement à l'effet de plus en plus direct de la politique de l'Union européenne, a donné un nouveau tournant à la gouvernance multi-niveaux en Belgique. Les communautés et les régions sont confrontées aux conséquences pratiques de développements politiques aux différents niveaux (dans les régions de la Belgique, au niveau du gouvernement fédéral et au niveau de l'Union européenne) qui échappent partiellement à leur contrôle. Nous partons d'une hypothèse à somme nulle, suivant laquelle l'affaiblissement de l'Autorité fédérale (qui est la conséquence des rivalités communautaires) a accéléré une forme asymétrique de décentralisation (la Sixième réforme de l'État, 2011-2014). Notre analyse porte ensuite sur les processus complexes à l'œuvre dans le cas de la Wallonie, laquelle se trouve confrontée à un processus itératif de décentralisation et de désagrégation de l'État, d'une part, et à l'impact de nouveaux dispositifs législatifs, d'autre part. Nous concluons, plutôt paradoxalement, en rejetant l'hypothèse à somme nulle ; l'impact indirect de la crise politique et économique a plutôt consisté à amplifier de nouvelles formes de gouvernance à distance sur les régions, que ce soit en termes de nouveaux rôles assumés par des acteurs existants (la Banque Nationale de Belgique ou la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des finances, par exemple) ou de nouveaux instruments législatifs principalement européens (SEC 2010, TSGG). En bref, l'autonomie accrue des régions expose ces dernières à l'intervention de plus en plus musclée de l'Union européenne en réponse à la crise économique qui ailleurs est atténuée par une médiation du gouvernement central.

À partir de 2008, la crise a aggravé le déficit public en Belgique en raison du renflouement des banques. Les nouvelles règles budgétaires de l'Union européenne ont obligé toutes les autorités publiques belges, y compris les régions, à une discipline budgétaire renforcée. Parallèlement, la négociation institutionnelle a accru la responsabilité financière des régions (le pouvoir de lever l'impôt augmente pour les régions, tandis que la solidarité entre entités diminue), avec comme conséquence quelque peu paradoxale une plus forte responsabilité des régions et une plus grande ouverture aux aléas du marché international. S'il était excessif de conclure qu'après 2008 la Belgique est entrée dans une phase de « convergence dure », il existe des similitudes avec les cas considérés ailleurs dans ce dossier. En effet, en termes de processus, la mise en place d'une discipline budgétaire renforcée a donné à l'Autorité fédérale un pouvoir d'influence accru. En termes de ressources, on assiste à un désengagement de l'Autorité fédérale qui ne garantit plus entièrement la stabilité des ressources et l'allocation de solidarité. D'où la tension entre le contrôle accru tel que perçu par les entités francophones

et la difficulté pour ces entités d'équilibrer leur budget et financer leurs politiques publiques. La crise y est vécue comme un affaiblissement de la capacité politique. Elle fait par ailleurs ressurgir les dissensions entre régionalistes et « communautaristes ».

Cette contribution présente les données principales qui ont émergé d'une série d'entretiens entrepris en Belgique francophone en 2014. Un panel de 24 personnes sélectionnées parmi les décideurs régionaux<sup>5</sup> a été interrogé entre janvier et mars 2014, essentiellement en Wallonie et à Bruxelles. L'enquête de terrain a été conduite dans quatre régions européennes (l'Andalousie, la Bretagne, le Pays de Galles et la Wallonie) au cours d'une période de 18 mois (de novembre 2012 à mai 2014), et a consisté dans le rassemblement de données statistiques, secondaires et de littérature grise sur les quatre régions dans une optique comparative, avec au cœur du dispositif, l'organisation d'entretiens avec des acteurs territoriaux (102 en tout). Dans chaque région, des panels fonctionnellement équivalents ont été identifiés, composés de trois groupes apparentés : des représentants des administrations régionales et locales, des acteurs professionnels et sectoriels dans les domaines des finances publiques et de l'enseignement secondaire, et enfin des élus, sélectionnés sur la base de leur famille politique et de leur compétence/expérience dans les deux domaines précités<sup>6</sup>. Ces entretiens ont été menés à partir d'une grille de questions centrées sur le thème principal de la convergence et du renforcement de la capacité politique territoriale dans un contexte de crise économique et de fragmentation politique.

La contribution rappelle tout d'abord quelques traits essentiels du fédéralisme tel qu'il est mis en œuvre en Belgique de manière à saisir les ressorts internes de la dynamique institutionnelle centrifuge à l'œuvre depuis plus de quarante ans. Ensuite, sont abordés successivement l'impact, direct et indirect, de la crise sur les services publics et les conséquences financières de la Sixième réforme de l'État. Notre conclusion souligne que dans le cas belge, l'affaiblissement de l'État n'améliore pas automatiquement la capacité territoriale régionale.

---

5. Dans le cadre du projet « La Gouvernance territoriale en Europe entre Convergence et Capacité » coordonné par Alistair Cole et financé par la Fondation Leverhulme (IN-2012-109) (UK). Nous remercions la Fondation Leverhulme de son soutien.

6. Voir en annexe : la liste des personnes interrogées.

## Des Francophones divisés dans une dynamique institutionnelle centrifuge

Avant d'aborder les effets de la crise sur l'évolution du modèle de gouvernance territoriale, il importe de rappeler quelques traits caractéristiques du fédéralisme belge.

En premier lieu, il est essentiel d'avoir à l'esprit que la complexité du système institutionnel élaboré dès 1970 découle d'un compromis entre deux conceptions opposées au départ : celle des nationalistes flamands qui défendaient l'idée d'une structure fédérale à deux composantes – flamande et wallonne – fondées sur l'appartenance à une même culture, et celle des mouvements autonomistes wallons qui avançaient l'idée d'un modèle à trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) disposant d'une large autonomie pour prendre en mains leur propre essor économique<sup>7</sup>. La Belgique compte ainsi deux types d'entités fédérées : trois communautés (française, flamande et germanophone) auxquelles on a transféré des compétences de nature culturelle, sociale et d'enseignement, et trois régions (wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale) auxquelles on a confié des compétences en matière d'aides à l'expansion économique, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de transports et de logement.

Du côté flamand, la Communauté exerce les compétences attribuées à la Région depuis 1980, là où, du côté francophone, deux entités subsistent, la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles<sup>8</sup>. Cette simplification institutionnelle en Flandre – un parlement et un gouvernement pour la Région et la Communauté – offre l'avantage de pouvoir financer des dépenses communautaires avec des recettes régionales et vice-versa, contribue à unifier les positions des différents partis politiques sur les objectifs à atteindre en matière de décentralisation de l'État, et ainsi à renforcer encore le poids du Nord du pays (60 % de la population belge et 70 % de la production de richesses). Du côté francophone, ce débat sur

---

7. DE BRUYCKER P., LAGASSE N., « Belgique : Achèvement du fédéralisme et décentralisation », in DELCAMP A., LOUGHLIN J. (dir.), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 75-94. JACOB S., PASQUET C., « Le fédéralisme conflictuel : identité régionale et gestion des conflits en Belgique », in PAULIAT H. (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflits ?*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2004, p. 239-266.

8. La Constitution parle respectivement de la « Région wallonne » et de la « Communauté française ». Les Parlements des deux entités ont toutefois décidé de changer ces appellations en « Wallonie » et « Fédération Wallonie-Bruxelles ». Pour cette dernière, le changement d'appellation « vise à concilier la prédominance du fait régional et la nécessité de maintenir un lien fort entre la Wallonie et Bruxelles, ainsi que la gestion de compétences au niveau de l'ensemble de l'espace francophone » (NASSAUX J.P., « Communauté française : les raisons d'un procès », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 1<sup>er</sup> mars 2014, [www.crisp.be](http://www.crisp.be)). Nous utilisons ces nouvelles appellations dans la suite du texte.

la (non) fusion reste ouvert (voir infra). Quant à Bruxelles-Capitale, entité urbaine composée de dix-neuf communes se trouvant enclavée en territoire de langue néerlandaise, mais comprenant 85 % de francophones, elle a un statut de région presque équivalent à celui des deux autres.

En second lieu, il faut aussi rappeler qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les normes édictées par l'Autorité fédérale et celles émanant des régions et communautés : un décret régional ou communautaire pris dans les matières transférées à ces entités est équivalent à une loi fédérale. Le pouvoir central ne peut donc exercer aucune sorte de tutelle sur les régions et communautés, à l'exception notable de la limitation des capacités d'emprunt de ces dernières. En revanche, les lois de fédéralisation imposent, en particulier dans les domaines de compétences partagées, des procédures obligatoires de concertation entre les différentes entités. De plus, la Cour constitutionnelle créée en 1980 se charge de trancher les conflits de compétences qui peuvent naître entre les normes édictées par l'Autorité fédérale, les régions et les communautés<sup>9</sup>.

Aujourd'hui, en dépit des modifications institutionnelles destinées à apaiser les tensions communautaires et à éviter ainsi l'éclatement du pays, les oppositions perdurent dans une Belgique qui reste caractérisée par une organisation politique et institutionnelle essentiellement duale. Si d'un point de vue institutionnel, on ne compte pas moins de huit entités fédérées – trois régions, trois communautés, deux commissions communautaires – dans les faits, il y a bien deux blocs composés chacun de deux entités – la Région et la Communauté flamandes, d'une part, la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles d'autre part – et disposant de la plénitude des compétences tant régionales que communautaires. À cela s'ajoute le fait que, depuis les années 1970, les grands partis nationaux ont disparu au profit de partis rattachés à leur groupe linguistique (francophone ou flamand). Les médias suivent les mêmes lignes de partage avec pour conséquence que le débat public se déroule de chaque côté de la frontière linguistique, dans des lieux séparés et, dans une large mesure, avec des acteurs différents.<sup>10</sup>

En somme, la dynamique centrifuge des réformes institutionnelles en Belgique a conduit à accorder aux nouvelles entités une large autonomie à la fois sur le plan des compétences et des moyens financiers (en particulier pour les régions). De plus, au fil des réformes successives, les compétences

9. BLAISE P., FANIEL J., ISTASSE C., *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, CRISP, 2014. UYTENDAELE M., *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

10. DE COOREBYTER V., « La vision du fédéralisme », *Cahiers d'études du Centre Jacques Geogin*, n° 3, 2005, p. 2-8 ; de VISSCHER C., LABORDERIE V., « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme », *Politique étrangère*, 2013/4 Hiver, p. 23-35.

sectorielles ont été étendues donnant ainsi aux différentes entités une large autonomie pour mener leurs politiques sans obligation de concertation ni avec l'Autorité fédérale ni avec les autres entités fédérées (sauf pour les obligations vis-à-vis de l'Union européenne, ou dans des cas énumérés de manière limitative dans la Loi spéciale de réformes institutionnelles).

L'approche choisie nous amène à analyser le cas d'une région spécifique, la Wallonie, qui seul peut nous fournir la profondeur suffisante pour comprendre le mode opératoire d'un modèle territorial en période de crise. Notre enquête empirique a ainsi eu lieu en Wallonie, qui a été identifiée (cf. l'introduction) comme une de nos quatre régions de deuxième ordre, à identité complexe, et de tendance sociale-démocrate dans notre échantillon. La Wallonie est une région de tradition industrielle, dont le déclin est lié à la disparition de l'industrie lourde, principalement de la sidérurgie, à partir de la fin des années 1950. Dès ce moment on assiste à une inversion des dynamiques de développement entre la Flandre et la Wallonie. Cette dernière se voit dépassée en termes de croissance économique à partir de 1965. À cela s'ajoute selon Michel Quévit un déséquilibre structurel dans les aides à l'expansion économique apportées par l'État (encore national) entre 1959 et 1977 : « En Wallonie, les aides de l'État sont destinées à affronter les problèmes soulevés par le désinvestissement du privé qui se désintéresse des secteurs traditionnels : rationalisation de l'outil industriel vieilli, avec pour conséquence, les fermetures d'entreprises, et, pour effet collatéral, le gonflement du chômage régional. Dans le même temps, en Flandre, les aides servent à des investissements dans des secteurs inducteurs de croissance économique, créateurs d'emplois, d'innovation, de diversification et de développement des activités, et cela, dans toutes les provinces flamandes. »<sup>11</sup>

Certes, plusieurs provinces wallonnes ont pu bénéficier par la suite des aides octroyées par les fonds structurels européens : le Hainaut dans le cadre de l'objectif « convergence » pour la période 2007-2013, et quatre provinces wallonnes au titre de région en transition dans la programmation 2014-2020 (Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur). En outre, la Région s'est engagée depuis plusieurs années dans une planification stratégique (cf. infra le Plan Marshall) en vue de réorienter l'économie régionale vers des secteurs porteurs d'avenir (notamment par le soutien à des pôles de compétitivité) en concertation avec les forces vives de la région. Le déclin a été stoppé, même si les écarts en termes de performance économique avec la Flandre restent importants (voir infra).<sup>12</sup>

11. QUEVIT M., « La solidarité territoriale entre la Flandre et la Wallonie : les fondements économiques, politiques et culturels de la problématique », *Économies et Sociétés*, vol. 11, n° 44, 2011, p. 1951.

12. KEPPELLE B., *Une Wallonie en pleine relance ?*, Forum financier belge, Comité de la Wallonie picarde, 20 novembre 2014.

Dans l'appréciation d'un de nos interlocuteurs : « Dans le nord, ils ont un projet commun, ils savent très bien où ils veulent aller. Ici on a des projets communs au coup par coup, il manque au style wallon cette capacité à mettre des projets en commun à plus long terme. Ils (= les Flamands) sont plus unis par rapport à une vision qu'ils entrevoient et construisent depuis des années. Nous on est unis par rapport à un projet de redressement qui fonctionne pas à pas » (BW 07). Au manque de vision à long terme, on pourrait ajouter aussi le sous-régionalisme qui caractérise le processus décisionnel en Wallonie. L'équilibre entre les grandes métropoles (Liège, Charleroi, Namur, Mons) ou entre les provinces y tient une grande importance. « Malgré les initiatives prises dans le cadre des Plans prioritaires wallons ou même des programmes d'appuis structurels européens, on peut se demander si les différentes dynamiques territoriales s'inscrivent bien dans un effort collectif, porté et coordonné par un élan commun », souligne Ph. Destatte à propos du processus de reconversion industrielle à Liège<sup>13</sup>.

Enfin, au niveau politique, le Parti socialiste (PS) se trouve dans une position dominante : il représente à lui seul entre 30 et 35 % des voix aux élections, est au pouvoir (en coalition) au niveau régional et communautaire depuis 1988 sans interruption<sup>14</sup>. La gouvernance de la Région est dans les mains d'un PS dominant et des réseaux qui gravitent autour de lui. L'une de nos personnes interrogées observe à ce propos : « S'il y a un style, c'est qu'il y a une caricature du politique en Wallonie qui est socialiste (ils sont là depuis 35 ans), pas très droit dans ses bottes et un peu magouilleur, bon vivant et fantasque » (BW11).

Si une identité commune tente de se construire lentement en réaction à la poussée nationaliste en Flandre, les partis, les groupes d'intérêt, et aussi les citoyens oscillent entre la préférence nationale et la construction de l'identité régionale. Alors que les institutions régionales et communautaires sont en place depuis plus de 30 ans, cela ne signifie pas pour autant qu'il y ait, dans la population comme parmi le personnel politique, un sentiment d'appartenance fort vis-à-vis de ces entités. Une étude récente sur l'évolution de la hiérarchie entre différentes appartenances le montre clairement. Pour les candidats aux élections, comme pour les électeurs en Wallonie, le sentiment d'identification politique à la Belgique vient, comme premier choix, bien loin devant l'appartenance régionale et communautaire. Ce choix prioritaire est resté assez constant au cours des dix dernières années, même si on constate une certaine érosion du sentiment d'appartenance

13. DESTATTE P., *Liège, au cœur de la reconversion industrielle wallonne*, 28 mai 2015, <https://phd2050.wordpress.com/2015/05/28/lriw/>

14. CARON J.F., « Québécois and Walloon Identities: The Shift from an Ethnic to a Civic Identity », in REUCHAMPS M. (eds.), *Minority Nations in Multinational Federations. A Comparative Study of Quebec and Wallonia*, London and New York, Routledge, 2015, p. 32-46.

à la Belgique et une petite progression de l'identification à la Région au niveau des candidats comme des électeurs. Par comparaison, en Flandre, les pourcentages en faveur de l'identification à la Belgique sont nettement moins élevés : autour de 50 % pour les électeurs, de 40 % pour les candidats (de sentiment d'appartenance prioritaire à la Belgique).

Tableau 1. Évolution du sentiment d'identification politique prioritaire des candidats aux élections et des électeurs (« À quelle institution politique est-ce que je m'identifie en premier lieu ? »)

1 <sup>er</sup> Choix	2007		2010		2014	
	Électeurs	Candidats	Électeurs	Candidats	Électeurs	Candidats
<b>Belgique</b>	74,6	75,5	69,9	65,1	66,83	65
<b>Wallonie</b>	8,03	2,7	6,05	2,8	12,18	6,8
<b>FWB</b>	5,16	8,4	6,68	8	4,43	4,5
<b>Province</b>	0,9	2,3	2,3	2,1	5,25	6
<b>Commune</b>	8,1	10,6	13,1	18	9,75	17

Source : DE WINTER L. & BAUDEWYNS P., « Identités, préférences institutionnelles et légitimité dans le système politique belge », in RIHOUX B., VAN INGELGOM V., DEFACZ S. (dir.), *La légitimité de la science politique. Construire une discipline, au-delà des clivages*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2015, p. 154.

Les Francophones de Belgique ont traditionnellement compté sur la survie de l'État belge. Mais face à un nationalisme flamand de plus en plus affirmatif, les politiciens wallons de tous les partis ont évoqué, dans le cadre de nos entretiens, une Wallonie plus autonome dans une confédération belge, ou même un État wallon indépendant. Selon les mots d'un ancien député PS : « du côté francophone, il y a un parti politique dominant qui a une vision de l'État qui est fortement influencée par le modèle français. Le PS a été au pouvoir pendant les 25 ans passés à tous les niveaux de pouvoirs wallons. Il y a, aujourd'hui, une volonté de construire un appareil d'état qui soit beaucoup plus interventionniste et robuste que dans le passé. L'État wallon, dans son processus de construction actuel, ne sera pas une imitation pure et simple de l'État belge. Il comptera sur un interventionnisme public fort et sera contrôlé par le Parti socialiste, ne tournons pas autour du pot. Je ne suis pas sûr que ce soit souhaitable ou durable, étant donné la contrainte des finances publiques. »

La dualité dans l'espace francophone –Wallonie et Fédération Wallonie-Bruxelles – est ressentie comme un handicap à produire une vision partagée à plus long terme, tant les partis politiques sont divisés sur l'option à privilégier : jouer la carte régionale, notamment en transférant la compétence

sur l'enseignement de la Fédération à la Région, ou au contraire, privilégier l'option d'un espace interrégional développant la collaboration entre Francophones wallons et bruxellois pour contrer l'hégémonie flamande<sup>15</sup>.

En conclusion, le modèle territorial wallon présente un certain nombre d'atouts pour faire face aux conséquences de la crise : une grande stabilité politique fondée sur un parti social-démocrate dominant et un projet de redressement économique – le Plan Marshall – lancé par les élites politico-administratives en lien avec les forces vives de la région. Parmi les éléments défavorables, on note l'absence d'une vision à long terme sur le développement de la Région, un attachement faible aux nouvelles institutions, aussi bien de la part du personnel politique comme des électeurs, et enfin, au niveau des partis, des visions différentes entre « communautaristes » et « régionalistes », d'une part, et entre sous-régions d'autre part.

### **Une crise financière aux impacts limités sur les services publics au niveau régional et local**

L'argument soutenant la typologie des états de convergence/divergence (*cf.* article introductif) énonce que le contexte de la crise, budgétaire et des dettes souveraines, depuis 2008 a intensifié la pression sur les États pour que ceux-ci procèdent à des économies budgétaires et introduisent de nouveaux dispositifs législatifs pour s'adapter aux exigences de l'eupéanisation normative.<sup>16</sup> Dans le cas de la Belgique, les régions et communautés en sont, de manière quelque peu paradoxale, directement impactées à cause d'une part, des pouvoirs très limités du Gouvernement fédéral pour contrôler les politiques budgétaires des entités fédérées, et d'autre part, parce que la dernière réforme de l'État accroît encore la responsabilité financière des régions. Le démembrement progressif de l'État belge, combiné à la dimension de plus en plus intrusive de la politique budgétaire de l'Union européenne, a conduit à un tournant dans la gouvernance multi-niveaux en Belgique ; les régions sont aujourd'hui confrontées aux conséquences pratiques de changements d'échelon opérant à différents niveaux, la dimension européenne ayant pris une importance particulière ici. La période depuis 2009 a été celle d'une intégration accélérée en termes de gouvernance économique, avec la surveillance accrue de la Commission

15. NASSAUX J.P., « Communauté française : les raisons d'un procès », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 1<sup>er</sup> mars 2014, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

16. PASQUIER R., « La fin de "l'Europe des régions" ? », *Politique européenne* vol. 4, n° 50, 2015, p. 150-159 ; COLE A., HARGUINDEGUY J.-B., PASQUIER R., STAFFORD I., de VISSCHER C., « The States of Convergence of Territorial Governance », *Publius : the Journal of Federalism*, vol. 45, n° 2, p. 297-321.

européenne sur les budgets nationaux, le statut quasi-constitutionnel donné au Traité de 2012 sur la Stabilité, la Coordination et la Croissance et les dispositions prises dans le domaine bancaire en vue de mettre en place un contrôle renforcé de l'Union européenne sur les banques européennes<sup>17</sup>. Ces développements macro-politiques ont créé un malaise dans les régions faisant partie de la zone Euro. Dans le cas belge, les changements d'échelon, qui résultent à la fois de l'eupéanisation normative et de la poursuite de la réforme de l'État, ont bousculé les dynamiques politiques dans les secteurs directement concernés – les finances publiques en particulier – et renforcé les tensions ou la concurrence entre échelons de pouvoir<sup>18</sup>.

Dans ce contexte, deux approches sont envisagées ici en vue d'analyser la relation entre la crise économique et la capacité politique territoriale. D'une part, le chercheur peut essayer de mesurer directement l'impact de cette crise sur la production quotidienne de services publics. Une façon approximative de le faire consiste, par exemple, à mesurer l'évolution de l'emploi public, un indicateur pour lequel on dispose de données comparables pour les autres cas exposés dans ce dossier et qui montre, par exemple, qu'au cours de la période prise en considération on enregistre une réduction nette de l'emploi public au Royaume-Uni. Un tel exercice est entrepris immédiatement ci-après. Dans le but de comprendre les dynamiques politiques sous-jacentes aux chiffres, l'équipe de recherche a souhaité aussi interroger le panel via une question sur la qualité de services publics. La méthode a permis de saisir l'impact indirect, tel que perçu par les acteurs directement concernés, des décisions de l'Union européenne et de l'Autorité fédérale depuis 2008 sur le fonctionnement des entités fédérées ; en effet, c'est en partant de la richesse des informations récoltées sur le terrain que nous avons pu reconstruire l'évolution en cours, à savoir un impact limité au point de départ, mais qui s'accroît au fil du temps suite à l'aggravation du niveau de la dette publique et du renforcement de la discipline budgétaire imposé par l'Union européenne.

Si l'on s'en tient à la période 2008-2012, les entités fédérées paraissent avoir été peu impactées par la crise de 2008. On observe ainsi que l'emploi

---

17. WEBBER D., « How Likely is it that the European Union Will Disintegrate ? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives », *European Journal of International Relations*, vol. 20, n° 2, p. 341-365 ; VAMALLE C., HULBERT C., « Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice », *OECD Regional Development Working Papers*, 2013/02, Paris, OECD Publishing ; BRAUN P., TREIN D., « Federal Dynamics in Times of Economic and Financial Crisis », *European Journal of Political Research* vol. 53, n° 1, p. 803-821, 2014.

18. AUBIN D., HALPERN C., LELOUP F., NAHRATH S., SCHIFFINO N., « La complexité de l'action publique en Belgique », in AUBIN D., LELOUP F., SCHIFFINO N. (dir.), *La reconfiguration de l'action publique en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan, p. 156.

dans le secteur des administrations publiques<sup>19</sup> en Wallonie ne subit aucune inflexion majeure au cours de la période considérée, quelle que soit la méthode de calcul utilisée pour mesurer cet indicateur. Derrière cette tendance globale se dissimulent toutefois des évolutions contrastées selon les institutions ou les niveaux de pouvoir.

Tableau 2. Effectifs dans les administrations régionales et locales de Wallonie

	2008	2012	Différence 2008-2012 en %
Communes	48 791	49 434	+ 1,3 %
Provinces	12 375	11 572	- 6,4 %
Intercommunales	26 310	28 391	+ 7,9 %
Service public de Wallonie	9 740	10 036	+ 3 %
Organismes d'intérêt public régionaux	6 558	7 446	+ 13,5 %
<b>Total</b>	<b>103 774</b>	<b>106 879</b>	<b>+ 2,9 %</b>

Source : IWEPS, *op. cit.*

Ces résultats sont confirmés par les observations de notre panel à propos de la faible incidence de la crise de 2008 sur la qualité des services publics. Au niveau régional, l'impression prévaut qu'il n'y a pas eu de diminution de la qualité des services (BW 15). À la Fédération Wallonie-Bruxelles, l'éducation a été davantage préservée, tandis que la crise a frappé l'enseignement supérieur avec les enveloppes fermées pour les hautes écoles et les universités (BW 16). Dans l'opinion d'un autre interlocuteur « L'éducation du côté francophone n'est pas d'une bonne qualité, mais ce n'est pas lié au budget qui est très élevé. En général, on ne peut pas dire que les services publics aient été victimes de la crise et de l'austérité budgétaire. » (BW 21)

Trois raisons ressortent pour expliquer pourquoi les services publics – au niveau régional et communautaire – ont été relativement préservés des effets de la crise.

Primo : la Loi spéciale de financement<sup>20</sup> a garanti la stabilité et la prévisibilité dans le temps des recettes attribuées aux entités fédérées,

19. INSTITUT WALLON DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA STATISTIQUE (IWEPS), *L'emploi public en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles*, mars 2015.

20. Loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des régions et communautés.

« laissant le solde des moyens au Pouvoir fédéral »<sup>21</sup>. Les ristournes d'impôt (IPP ; TVA) provenant du Pouvoir fédéral ont été calculées au départ en fonction des masses budgétaires correspondant aux matières transférées ; le montant global versé aux entités fédérées a évolué ensuite annuellement en fonction de l'inflation et de la croissance réelle de l'économie du pays. La répartition horizontale entre entités s'effectue, pour ce qui concerne les régions, selon le principe du « juste retour », c'est-à-dire sur la base du revenu de l'IPP dans chacune des régions, et pour les communautés, selon des critères démographiques. Ces transferts représentent entre 55 % (Région wallonne) et 97 % (Communauté française) des recettes totales. Les régions ont été autorisées à compléter ces moyens par des ressources fiscales propres, soit par le biais d'impôts régionaux, soit par des additionnels à l'IPP (qui est de compétence fédérale). Inversement, elles peuvent aussi diminuer leurs taux d'imposition, mais leur marge de manœuvre est ici limitée pour ne pas exacerber la concurrence fiscale entre entités<sup>22</sup>. En matière de dépenses, les entités fédérées disposent d'une liberté totale dans l'affectation des moyens qui leur sont dévolus. À l'exception de la dette débudgétisée, elles n'assument aucune charge financière relative au passé, le Pouvoir fédéral prenant seul à sa charge le remboursement et les intérêts de la dette publique pour la période antérieure au transfert de compétences.

Secundo : l'économie wallonne semble avoir bien résisté à la crise, au moins dans un premier temps. L'écart de taux de croissance entre la Flandre et la Wallonie apparu suite au déclin de l'industrie wallonne à partir des années 1960, a disparu dès 2005, et est resté stable ensuite<sup>23</sup>.

Selon un de nos experts, la Flandre, qui est une région très exportatrice, et donc très sensible à la conjoncture, a plus souffert de la crise que la Wallonie, où il y a plus de services publics qui sont donc moins affectés par la conjoncture (BW 14).

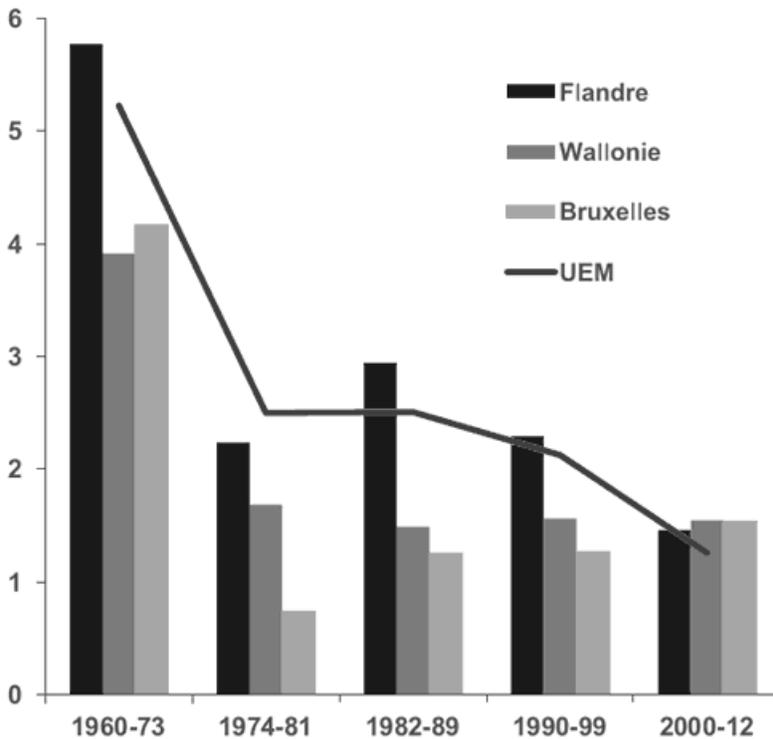
---

21. ERNAELSTEEN C., POUSSET P., MULQUIN M.E. « Critiques de la LSF en vigueur en 2012 » in DEJARDIN M. *et al.* (dir.), *La 6<sup>e</sup> Réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, Namur, De Boeck et Iweps, 2012, p. 60-62.

22. SCHMITZ V., SCORNEAU B., THONET S., « Compétences et financement des communautés et régions, aperçu historique et situation en 2012 », in DEJARDIN M. *et al.* (dir.), *La 6<sup>e</sup> Réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, Namur, De Boeck et Iweps, 2012, p. 20-33.

23. CAPRON H., « L'économie wallonne : une nouvelle dynamique de développement », in GERMAIN M., ROBAYE R. (dir.), *L'état de la Wallonie : Portrait d'un pays et de ses habitants*, Namur, Les éditions namuroises, 2012, p. 330-359 ; NAUWELAERS C., *Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale : Wallonie, Belgique*, Paris, OCDE, 2013 ; QUÉVIT M., « La solidarité territoriale entre la Flandre et la Wallonie : les fondements économiques, politiques et culturels de la problématique », *Économies et Sociétés*, vol. 11, n° 44, 2011, p. 1927-1966.

Graphique 1. Croissance réelle du produit régional brut  
(en % par an, moyennes par période)



Source : Bulletin économique de KBC/CBC, juillet 2013.

Tertio : On peut se demander dans quelle mesure, la nouvelle politique industrielle initiée par le Contrat d'Avenir pour la Wallonie (à partir de 1999), puis poursuivie par le Plan Marshall (en 2004), a joué un rôle dans cette résistance à la crise. En effet, les autorités politiques wallonnes n'ont pas attendu la dernière réforme de l'État pour s'attaquer au redressement de leur région. S'agissant de la recherche et de l'emploi, les Contrats d'Avenir et Plans Marshall successifs (1999-2004, 2004-2009, 2010-2014, 2015-...) ont jeté les bases d'une nouvelle politique industrielle destinée à encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation. Cette politique a été centrée sur les réseaux d'entreprises et la création de pôles de compétitivité dans différents secteurs d'avenir, comme l'aéronautique ou les biotechnologies par exemple, et depuis le Plan Marshall 2. Vert, sur le développement du capital humain et le respect de l'environnement<sup>24</sup>. Le dernier Plan Marshall 4.0 met lui l'accent sur le numérique.

24. CAPRON H., « L'économie wallonne : une nouvelle dynamique de développement », in GERMAIN M., ROBAYE R. (dir.), *L'état de la Wallonie : Portrait d'un pays et de ses habitants*, Namur,

Même s'il s'avère difficile d'évaluer avec précision les effets des Plans Marshall successifs sur l'économie wallonne, et tout en rappelant que les moyens affectés à ces Plans représentent moins de 10 % du budget total de la Région wallonne, l'IWEPS, dans son rapport global sur le Plan Marshall 2. Vert (2009-2014)<sup>25</sup> en souligne les effets positifs sur le développement économique de la Région : sur l'emploi et sur la qualification de l'emploi ; sur l'économie d'énergie ; sur le développement de dynamiques collaboratives et des connaissances, et enfin sur le renforcement de l'attractivité de la Wallonie. Un expert de notre panel confirme : « Il est clair qu'en termes de progression des niveaux d'exportation, du maintien du PIB régional, du maintien du taux d'activité et du nombre de chômeurs, on s'en sort beaucoup mieux que la Flandre depuis 5 ans. C'est vrai que cette réalité des chiffres est liée pour partie à la structuration socioéconomique de la région avec un secteur public plus important, mais aussi au plan Marshall qu'on a mis en place. » (BW 07). Cette analyse est partagée par plusieurs répondants (BW 01, 11, 18, 19).

La dynamique du Plan Marshall a par ailleurs été l'élément déclencheur de transformations du modèle de gestion publique : décloisonnement entre administrations, transversalité du suivi du Plan, gestion par projet et culture de l'évaluation ont créé progressivement une mobilisation des acteurs politiques et administratifs autour du Plan et une cohérence accrue dans le pilotage des politiques publiques régionales.

La crise financière de 2008 n'ayant pas eu d'effets majeurs, du moins dans un premier temps, sur les finances publiques de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de même que sur la qualité des services publics en particulier, elle n'a pas non plus contribué à accroître les tensions entre les entités fédérées (d'autres facteurs ont par ailleurs alimenté ces tensions). Même si l'écart de croissance entre la Flandre et la Wallonie s'est stabilisé depuis le début des années 2000, il n'en reste pas moins que la comparaison intra-belge des grands indicateurs économiques reste défavorable à la Wallonie : en dépit de l'adoption de différents plans de redéploiement économique (dont le coût est estimé à 5,5 milliards pour la période 2005-2014), et de l'aide des fonds structurels européens (dont le montant est estimé à 11,2 milliards entre 1989 et 2013<sup>26</sup>), l'évolution du Produit intérieur brut par habitant de la Belgique et de la Wallonie, en

---

Les éditions namuroises, 2012, p. 330-359. Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), *Évaluation du Plan Marshall 2. Vert – Évaluation globale*, mars 2014.

25. INSTITUT WALLON DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA STATISTIQUE (IWEPS), *Évaluation du Plan Marshall 2. Vert – Évaluation globale*, mars 2014.

26. CAPRON H., « L'économie wallonne, une nouvelle dynamique de développement », in GERMAIN M., ROBAYE R. (dir), *L'état de la Wallonie, Portrait d'un pays et de ses habitants*, Namur, Éditions namuroises, Institut Destrée, 2012, p. 344 ; DESTATTE P., *L'économie wallonne : les voies d'une transformation accélérée*, Mons, 24 juin 2015 (<https://phd2050.wordpress.com/2015/06/24/fofi/>).

euros, de 1995 à 2012, sur base des comptes régionaux 2014 de l'Institut des Comptes nationaux (ICN) nous montre que le Produit intérieur brut par habitant de la Wallonie (à prix courants, Belgique = indice 100) se maintient à +/- 73 points, soit à environ 27 points en dessous du niveau de la Flandre et de la moyenne belge. Même si entre 2005 et 2013, la Wallonie est parvenue, comme la Flandre, à stabiliser le niveau du chômage, elle affiche encore aujourd'hui un taux de chômage de 10,9 %, contre 4,8 % en Flandre, selon les chiffres communiqués par le Ministre-Président lui-même dans son discours sur l'état de la Wallonie devant le Parlement wallon en 2015<sup>27</sup>.

Il n'est pas surprenant dès lors que le défi n° 1 pour plus de la moitié de nos interlocuteurs (13 sur 24) ait trait à la croissance, la compétitivité et l'emploi, objectif incontournable pour réussir l'assainissement budgétaire à court terme, lutter contre le chômage et supporter le coût du vieillissement de la population<sup>28</sup>.

### **Une crise financière induisant une recentralisation à distance de la politique budgétaire**

La crise n'a pas eu que des conséquences, limitées dans un premier temps comme on vient de l'exposer, sur le financement ou la qualité des services publics. Elle a conduit, suite aux décisions prises par l'Union européenne à une forme de recentralisation à distance de l'autonomie budgétaire concédée antérieurement aux autorités régionales.

La crise financière de 2008 a contraint les États de l'Union européenne à intervenir financièrement pour sauver plusieurs de leurs établissements bancaires. La Belgique a été dans ce cas ; cette intervention a eu pour conséquence de faire remonter le niveau de la dette publique, déjà très élevée au départ, de 12 % du PIB, entre 2008 et 2012.

La nouvelle règle d'or budgétaire du TSCG a astreint les autorités publiques belges – tous niveaux de pouvoirs confondus – à une discipline budgétaire renforcée si celles-ci voulaient atteindre l'objectif d'un déficit budgétaire structurel de max. 0,5 % du PIB à moyen terme imposé par le TSCG<sup>29</sup>. Dans la foulée du Traité, l'Union européenne a défini aussi des

27. Parlement wallon, *Discours sur l'état de la Wallonie*, 25 mars 2015, 163 (2014-2015) – n° 1.

28. DESCHAMPS R., « Réforme du fédéralisme belge : Quelques enjeux pour la politique budgétaire des régions et communautés », in DEJARDIN M. *et al.* (dir.), *La 6<sup>e</sup> Réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, Namur, De Boeck et IWEPS, 2012, p. 140.

29. DESCHAMPS R., « Perspectives budgétaires à moyen terme des Régions et Communautés et enjeux pour leurs politiques budgétaires », *Service public fédéral Finances – Bulletin de documentation*, vol. 2, n° 73, 2013, p. 193-204.

normes plus strictes en matière de comptabilité publique, le SEC 2010 (voir infra).

Tableau 3. Évolution du taux d'endettement de l'État  
en % du PIB – SEC 2010

Années	Dettes publiques
2008	92,4
2009	99,5
2010	99,6
2011	102,2
2012	104,1
2013	105,1
2014	106,7

Source : Belgique, Agence de la Dette.

En premier lieu, la crise financière et le resserrement de la discipline budgétaire qui en est la conséquence, ont permis à certains organismes de contrôle dépendant de l'Autorité fédérale de se repositionner dans leur rôle et d'acquiescer ainsi plus de poids vis-à-vis des pouvoirs régionaux, ce qui est une première source d'inquiétude aux yeux de ces derniers (BWV 11). À cet égard, il y a lieu de rappeler l'existence du dispositif institutionnel mis en place, dès 1989, bien avant l'entrée dans la monnaie unique, pour coordonner les politiques macrobudgétaires des différentes entités, et souligner le rôle central joué par la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances. Créée par la Loi spéciale de financement, cette Section comprend 12 membres (6 francophones et 6 néerlandophones ; 6 représentants du Gouvernement fédéral et 6 représentants des gouvernements des communautés et régions) nommés en raison de leur expertise, mais aussi en tenant compte d'un équilibre entre les grandes « familles » politiques en Belgique : libéraux, socialistes, écologistes et chrétiens démocrates, auxquels il faut ajouter aujourd'hui le parti régionaliste flamand *Nieuwe Vlaamse Alliantie* (NVA).

La mission de la Section consiste à émettre annuellement un avis sur le besoin de financement à moyen terme admissible pour chaque entité, y compris celui de l'Autorité fédérale, de manière à ce que chaque entité assume sa responsabilité dans la résorption du déficit global des pouvoirs publics belges, dans le cadre des engagements pris par la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne. Les objectifs en matière de besoin de financement assignés aux différentes entités font l'objet d'un accord politique au sein

de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, ou en cas de conflit persistant, au sein du Comité de concertation. L'exécution des accords, qui s'appuient sur les recommandations de la Section, est contrôlée annuellement par cette dernière<sup>30</sup>.

La Section a acquis au fil du temps une autorité morale certaine, même si l'expérience a montré que ses recommandations sont davantage respectées lorsque la contrainte budgétaire européenne se fait plus forte. Les experts de la Section sont assistés dans leurs travaux par le Service d'études du Service public fédéral Finances. Il faut y ajouter l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) et la Banque Nationale, chargés de récolter les différentes données relatives aux budgets des entités fédérées pour le compte d'Eurostat<sup>31</sup>.

La coordination des politiques macro-budgétaires est devenue plus problématique au fil du temps, car depuis 1989, de nouvelles compétences et donc de nouveaux moyens financiers ont été transférés aux entités fédérées ; par voie de conséquence, les contraintes budgétaires imposées par l'Europe pèsent moins sur le Fédéral et davantage sur ces entités. À cela s'ajoute que la Sixième réforme de l'État, en augmentant l'autonomie fiscale des régions, les oblige aussi à être davantage responsables du financement de leurs choix en matière budgétaire. Comme le résume un intervenant, les deux phénomènes – la crise d'une part, la réforme de l'État d'autre part – ont des effets en sens inverse. Là où la crise contribue à une recentralisation du débat, notamment en raison de l'obligation renforcée de réduire l'endettement du pays, la Sixième réforme de l'État accroît au contraire l'autonomie budgétaire de chacune des entités (BW 14).

C'est dans ce contexte que certains observateurs dénoncent les manœuvres insidieuses de recentralisation opérées par l'Autorité fédérale, qui joue « la courroie de transmission » entre les entités fédérées et l'Europe. Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles règles budgétaires et comptables, les institutions fédérales citées ci-dessus occupent en effet une place centrale dans les dispositifs de suivi des politiques budgétaires, ce que dénoncent certains acteurs régionaux : « L'année dernière, on a eu en cours de route un examen par la Banque Nationale de notre budget, une sorte d'audit pour voir si notre ajustement budgétaire tenait la route. Cet examen a été à ce point important qu'il nous a amené à faire un nouveau contrôle budgétaire et un deuxième ajustement. Cela a été initié par la Sixième réforme de l'État et un retour à l'équilibre accéléré. Il y a donc eu demande du Fédéral à la Banque Nationale d'examiner les ajustements réalisés par toutes les

30. SCHMITZ V., SCORNEAU B., THONET S., *op. cit.*, 2012, p. 31-33.

31. PIRON D., « Rôle et influence de la Section "besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil supérieur des finances », *Pyramides*, n° 25, 2014, p. 123-153.

entités (...) C'est le Fédéral qui s'imisce dans la gestion de notre budget en plein exercice selon des procédures non établies. Il n'y a pas de débat contradictoire prévu » (BW 15).

En outre, la Loi spéciale de financement dispose que, si la Section estime que la politique d'une entité fédérée est de nature à porter atteinte à l'union économique interne, elle peut proposer au ministre fédéral des Finances de limiter sa capacité d'emprunt. On mesure mieux l'influence que cet organe, et à travers lui le niveau Fédéral, peut exercer sur les autres entités. Une telle mesure, qui ne peut être prise qu'avec l'accord du Gouvernement fédéral tout entier et après concertation avec le Gouvernement de l'entité concernée, a toutefois peu de chances d'être adoptée eu égard au conflit politique majeur qu'elle ne manquerait pas de provoquer.

Le second sujet d'inquiétude – et potentiellement de tensions, cette fois entre les institutions européennes et les entités régionales et communautaires – a trait à la mise en œuvre de la norme SEC et à ses conséquences sur la politique d'investissements publics. Sans entrer dans toutes les différences d'ordre technique entre ledit SEC et la comptabilité régionale des pouvoirs locaux, observons que ce nouveau cadre comptable se montre plus restrictif :

- d'une part, sur la comptabilisation des investissements, lesquels, suivant le SEC ont un impact direct sur le solde, quel que soit leur mode de financement (emprunt ou cash), alors qu'en comptabilité communale, on distingue le compte ordinaire pour les opérations courantes, du compte extraordinaire qui reprend les investissements (en dépenses) et est tenu en équilibre soit par un prélèvement sur le boni à l'ordinaire, soit par l'emprunt (en recettes) ;
- d'autre part, sur la notion d'équilibre budgétaire, qui ne tient pas compte dans le SEC du solde des exercices antérieurs, comme c'est le cas en comptabilité communale.<sup>32</sup>

Dans ce contexte, une controverse a également surgi au sujet du périmètre de la dette wallonne à la suite notamment d'un rapport de la Cour des comptes. Cette dernière a réévalué la dette publique wallonne en partant de la méthodologie d'Eurostat<sup>33</sup>. Sujettes à haute polémique, les pratiques de débudgétisation, que la Région a coutume d'appliquer, ont été mises en cause par l'Institut des comptes nationaux (ICN), agissant pour

---

32. Sur ce sujet, voir : *SEC 95. Implications pour les pouvoirs locaux*. Actes du colloque organisé par la Cellule d'Informations Financières le 16 novembre 2010 à Louvain-la-Neuve, édités par le Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIFOP).

33. PARLEMENT WALLON, 25<sup>e</sup> *Cahier d'observations adressé par la Cour des Comptes au Parlement wallon*, 17 décembre 2013, 922 (2013-2014), n° 1.

le compte d'Eurostat. Ainsi en est-il de la Sofico, société pararégionale qui s'occupe de l'entretien des autoroutes et routes wallonnes. Cette société publique finance les travaux par l'emprunt dont la charge d'amortissement et d'intérêts est ensuite remboursée par la Région wallonne. Selon Eurostat, les comptes de cette société doivent être intégrés dans le compte consolidé de la Région.

D'un côté, le fait de mettre fin à certaines pratiques de débudgétisation qui ont pour conséquence de reporter des charges d'endettement sur les générations futures constitue un bon point sur le plan de la transparence ; d'un autre côté, l'application stricte du SEC, met un frein au développement des investissements des pouvoirs régionaux et locaux, qui représentent plus de 50 % du total des investissements publics, à un moment où, en raison de la croissance économique faible, ces investissements sont plus que nécessaires pour maintenir l'activité économique dans la région (BW 01, 07, 08, 15, 18, 19).

Considérer plus en détail l'impact des dispositifs législatifs mis en place, avant et après la crise financière, permet de tirer un ensemble plutôt différent de conclusions que ce que les seuls chiffres sur l'emploi public ou les impressions sur la qualité de services publics à l'époque de l'enquête empirique ont pu révéler. L'augmentation de l'autonomie fiscale inscrite dans la Sixième réforme de l'État présente un autre ensemble de défis.

### **Les conséquences financières de la Sixième réforme de l'État (2012-2014)**

Aux difficultés liées au resserrement du cadre budgétaire européen viennent s'ajouter les conséquences financières de la Sixième réforme de l'État. Celle-ci attribue de nouvelles compétences aux entités fédérées<sup>34</sup>, mais elle modifie en outre assez fondamentalement le système de financement des régions.

Au niveau financier, jusqu'à la dernière réforme de l'État, les ressources provenaient essentiellement de dotations garanties par la Loi de financement. La Sixième réforme de l'État rend les régions plus autonomes fiscalement pour 70 % de leurs recettes (cf. supra), et donc aussi plus responsables des politiques qu'elles mèneront à l'avenir. Cette réforme clarifie davantage les « règles du jeu » en distinguant les principes sur lesquels repose le

---

34. Les nouvelles compétences attribuées aux régions et aux communautés représentent un montant total de 16,9 milliards EUR.

financement des régions par rapport aux communautés, selon un de nos interlocuteurs : « C'est clair qu'il faudra faire demain avec moins au niveau des entités fédérées du sud du pays. En même temps les mécanismes de solidarité restent très importants. C'est un nouvel ordre qui est défini, il est du reste plus transparent, il respecte le principe antérieur, notamment pour les politiques liées aux personnes<sup>35</sup>, qui ne prend pas en compte les richesses, mais une logique de solidarité à travers une clé de répartition fondée sur des critères démographiques (nombre de jeunes, de personnes âgées, etc., dans chaque entité), tandis que les compétences régionales restent comme aujourd'hui financées à travers une logique de rendement fiscal (BW 19) ».

Tableau 4. Financement des régions et communautés avant et après la réforme de la loi spéciale de financement (LSF) : estimations pour 2012 en milliards d'EUR

	LSF avant la 6 <sup>e</sup> réforme		LSF après la 6 <sup>e</sup> réforme	
	Régions	Communautés	Régions	Communautés
<b>Répartition verticale : moyens financiers octroyés aux entités fédérées (en milliards EUR)</b>	20,65	22,3	26,3	32,7
<b>Autonomie fiscale des régions : en montants absolus (en milliards EUR) et en % par rapport aux recettes totales des régions</b>	8,86 (45 %)		19,6 (70 %)	
<b>Part des moyens financiers répartie en fonction du principe de « juste retour » = proportionnel au rendement fiscal dans chaque entité</b>	9,6	9,7	5,25	8,2
<b>Part des moyens financiers répartie en fonction des besoins = critères démographiques</b>		12,6		24,44
<b>Solidarité</b>	1,19		0,94	
<b>Autres dotations</b>	1	0,1	0,51	0,1

Source : DECOSTER A., SAS W., « Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet », in POPELIER P. et al. (eds.), *België, Quo Vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 319.

S'agissant de la répartition verticale des moyens financiers entre le Fédéral et les entités fédérées, nous remarquons tout d'abord l'augmentation importante des recettes revenant aux entités fédérées : 6 milliards pour les

35. Qui relèvent des communautés.

régions, plus de 10 milliards pour les communautés – en raison du transfert des allocations familiales à ces dernières. De plus, l'autonomie fiscale des régions augmente fortement (de 8,86 à 19,6 milliards, soit une augmentation de 45 % à 70 % de leurs recettes totales). Cet accroissement de l'autonomie fiscale est réalisé de la manière suivante : 25 % de la recette de l'IPP, établie et perçue par l'Autorité fédérale, revient dorénavant directement aux régions. Sur cette part de l'IPP fédéral, les régions peuvent soit augmenter les additionnels à l'IPP fédéral – de manière à augmenter leur recette au-delà de 25 %, ou au contraire accorder des crédits ou réductions d'impôts. Pour les autres recettes (30 %), on maintient le système existant des dotations lesquelles sont réparties horizontalement entre régions selon le principe du « juste retour », soit proportionnellement au revenu IPP dans chaque région. Pour les communautés, la clef de répartition horizontale est fonction des besoins, c'est-à-dire fondée sur des critères démographiques<sup>36</sup> pour 75 % de leurs ressources, et fonction du « juste retour » pour les 25 % restants.

La LSF instaure aussi une contribution de la part des entités fédérées au financement des pensions de leurs agents, lesdites pensions étant à charge du Pouvoir fédéral, et pour les seules régions, un mécanisme de « responsabilisation climat » pour les inciter à diminuer les gaz à effets de serre sur leur territoire. Et l'Autorité fédérale ne transfère pas l'intégralité des crédits budgétaires correspondant aux compétences nouvelles attribuées aux régions et communautés entre 2014 et 2017. Il s'agit là de la contribution de ces entités à l'effort d'assainissement. Nombreux sont les observateurs qui craignent l'impact négatif de cette mesure, pour les finances régionales en particulier (BW 02, 03, 05, 07, 20). La réforme entraîne enfin une diminution de la solidarité horizontale ou interrégionale, par la révision du mécanisme de solidarité, qui jusqu'alors jouait essentiellement en faveur de la Wallonie et de Bruxelles<sup>37</sup>.

En conclusion, la crise financière de 2008 n'a eu en fin de compte que peu d'impact sur les rapports entre communautés et régions, ou entre celles-ci et l'Autorité fédérale, dans le sens où les finances publiques des entités fédérées ont été peu impactées par la crise jusqu'en 2013. En outre, le processus de décentralisation ayant mené à la Sixième réforme de l'État

36. Par exemple : pour les allocations familiales, on prend en considération le nombre d'enfants entre 0 et 18 ans.

37. BAYENET B., PAGANO J., « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2180-2181, 2013, p. 5-95 ; BOUJAJA J., DE WIND L., ERNAELSTEEN C., FLAMENT S., TOJEROW I., « L'accord institutionnel du 11 octobre 2011 : Compétences transférées et nouvelles modalités de financement », in DEJARDIN M. et al. (dir.), *La 6<sup>e</sup> Réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, Namur, De Boeck et Iweps, p. 82-102 ; DECOSTER A., SAS W., « Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet », in POPELIER P. et al. (eds.), *België, Quo Vadis ? Waarheen na de zesde staats hervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 319.

a été essentiellement endogène au cours de la période considérée. Mais si cette crise de 2008 n'a pas eu de conséquences dommageables dans un premier temps pour les entités fédérées, la discipline budgétaire accrue, qui constitue la réponse des autorités européennes à cette crise, conduit paradoxalement à limiter davantage la marge de manœuvre des régions et des communautés au moment où celles-ci se voient transférer davantage de compétences et de moyens financiers. En bref, comme le souligne un expert : « Bien que les compétences des entités fédérées augmentent significativement, tout comme leurs compétences fiscales, elles seront fortement corsetées tant par les règles européennes que lors du calcul de la dette « globalisée » de l'ensemble des pouvoirs publics. À cela, il faut ajouter la nouvelle interprétation des règles comptables qui considère certaines garanties accordées par les pouvoirs publics comme de la dette accroissant considérablement le poids de la dette wallonne, qui passe de 6 à 11 milliards » (BW 20).

L'avenir s'annonce dès lors plus difficile pour la Wallonie en particulier :

- en raison du resserrement de la discipline budgétaire imposée par l'Union européenne, conséquence indirecte de la crise de 2008. Les nouvelles normes de la comptabilité publique (SEC) mettent un frein sérieux aux débudgétisations et aux investissements des pouvoirs locaux ;
- en raison de la solidarité interrégionale en baisse et à la contribution imposée à l'assainissement, suite à la modification de la LSF ;
- enfin, du fait de l'autonomie fiscale, qui implique que la Wallonie devra compter davantage sur ses propres forces pour créer de la croissance et des emplois, et ainsi maintenir ou accroître ses ressources financières.

## Conclusion

Dans l'introduction nous avons formulé la question de recherche suivante : la crise a-t-elle conduit à une recentralisation de fonctions précédemment décentralisées, ou est-ce finalement un épisode sans grande conséquence sur la restructuration de l'État et le processus centrifuge en cours en Belgique depuis plus de quarante ans ?

Le cas de la Wallonie est illustratif de la tension entre le développement de la capacité territoriale et la décentralisation, d'une part<sup>38</sup>, et l'imposition

---

38. JEFFERY C., « Sub-national Mobilisations and European Integration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, 2000, p. 1-23 ; COLE A., « Devolution and Decentralization in Wales and Brittany : A Framework for Analysis », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 2, 2004, p. 354-368 ; PASQUIER R., *Le pouvoir régional*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ;

de normes ou d'instruments standardisés d'action publique imposés par le niveau national ou supranational<sup>39</sup>, d'autre part. Plus généralement, l'exemple belge est illustratif d'études démontrant le poids de l'économie politique internationale sur le potentiel autonome des villes de l'Europe et des régions<sup>40</sup>. Toutes proportions gardées, les régions belges représentent un cas pertinent dans les débats sur l'impact de la crise économique dans les micro-États<sup>41</sup>, un thème abordé par Ian Stafford ailleurs dans ce dossier. Les pressions identifiées ici comme faisant partie de la « convergence dure » renvoient à l'eupéanisation normative<sup>42</sup> comme indicateur principal d'un affaiblissement d'une Europe des régions<sup>43</sup>.

L'analyse révèle comme annoncé un paradoxe, celui d'une coexistence entre un processus inéluctable de décentralisation et un rétrécissement des marges d'action publique régionale. Ce paradoxe est toutefois plus apparent que réel. Dans un contexte de gouvernance à plusieurs niveaux, la décentralisation interne est alimentée fondamentalement par des pressions endogènes, tandis que les forces œuvrant à « la convergence dure » sont principalement exogènes, quoiqu'elles pèsent de plus en plus lourdement sur l'action publique interne et sur l'économie politique. Si l'impact de la crise économique a été limité sur l'emploi public, ou indirect en termes de comparaison avec la Flandre, l'impact des décisions-clés prises pendant la période 2009-2014 par les instances européennes (que ce soient les *Two et Six Pack* de la Commission européenne, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire [TSGG] ou l'Union bancaire) va probablement être beaucoup fort à plus long terme.

L'exemple belge démontre que l'autonomie accrue à un échelon ne produit pas ipso facto une capacité d'action plus grande à un autre niveau. L'affaiblissement du pouvoir central n'améliore pas automatiquement

---

KEATING M., LOUGHLIN J., DESCHOUWER K., *The New Regionalism in Europe: A Comparative Study of Eight Regions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

39. EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 96-111 ; LE GALES P., LASCOURMES P. (dir.), *Gouverner par les Instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004 ; POLLITT C., « Convergence: The Useful Myth? », *Public Administration*, vol. 79, n° 4, 2001, p. 933-47 ; EYMERI-DOUZANS J.-M., PIERRE J. (eds.), *Administrative Reforms and Democratic Governance*, London, Routledge, 2010.

40. DYSON K., *States, Debt and Power: « Saints » and « Sinners » in European history and integration*, Oxford, Oxford University Press., 2015.

41. VERDUN A., « Small States and the Global Economic Crisis: An Assessment », *European Political Science*, vol. 12, n° 3, 2013, p. 271-275 ; KATZENSTEIN P.J., *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* New York, Cornell University Press, 1985.

42. CARTER C., PASQUIER R., « The Europeanisation of Regions as Spaces for Politics: A Research Agenda », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n° 3, 1985, p. 295-314.

43. PASQUIER R., « La fin de « l'Europe des régions » ? », *Politique européenne*, vol. 4, n° 50, 2015, p. 150-159.

la capacité territoriale régionale. L'impact indirect de la crise politique et économique est de renforcer de nouvelles formes de gouvernance à distance, en termes de nouveaux rôles pour des acteurs existants (la Banque Nationale de Belgique, ou la Section Besoins de Financement, par exemple) et de renforcer l'impact de nouveaux dispositifs législatifs principalement européens (SEC 2010, TSGG) sur la direction de régions belges. Bref, l'autonomie interne enlève les filtres et mène à l'exposition plus directe aux dispositifs législatifs se durcissant qui ont été développés au niveau de l'Union européenne en réponse à la crise économique (qui pourrait ailleurs être obtenu par une médiation du gouvernement central). L'article ouvre ainsi les nouvelles façons d'étudier la gouvernance multi-niveaux en se concentrant sur les conséquences inattendues de décisions à plusieurs niveaux sur ce qui reste essentiellement un processus endogène de décentralisation.

Par ailleurs, il y a une menace d'ordre politique pour la Wallonie, qui viendrait plutôt de l'instabilité du modèle belge ou du paradoxe de son fédéralisme que de la crise économique, les nouvelles avancées – centrifuges – des réformes successives de l'État étant récupérées par les partis régionalistes flamands pour relancer la surenchère communautaire. La crise financière de 2008 a peut-être contribué à cette instabilité ; si, dans un premier temps, elle a touché davantage l'économie du nord du pays, on ne peut exclure que ses conséquences aient influencé le résultat des élections fédérales de 2010 – la NVA, parti régionaliste, devenant la première force politique non seulement en Flandre, mais aussi au niveau fédéral – et pesé ensuite sur la négociation de la Sixième réforme de l'État, laquelle a entraîné une diminution de la solidarité entre régions au détriment de la Wallonie.