

Tout s'achète, même les compétences

Le 'pouvoir de dépenser' fleurit sur le terreau de l'autonomie fiscale

Xavier Delgrange et Luc Detroux - La Communauté française subventionne des associations francophones en terre flamande. La Région wallonne finance l'enseignement de la Communauté française. Les régions volent au secours de la S.N.C.B., de la D.A.T. et veulent investir BIAC, toutes institutions encore fédérales. La Communauté flamande complète la sécurité sociale fédérale. Ces interventions sont inconstitutionnelles. Mais si le 'pouvoir de dépenser' par-delà ses compétences matérielles se généralise au point d'en être légitimé, il permettra aux entités disposant de moyens financiers de s'accaparer les compétences d'autres entités, dont le budget est plus étriqué ou dont la volonté de survie est moins affirmée.

Le système constitutionnel canadien reconnaît tant au pouvoir fédéral qu'aux provinces le 'pouvoir de dépenser', c'est-à-dire de décider librement de l'affectation du produit de leurs impôts. Chaque pouvoir peut ainsi intervenir financièrement dans tous les domaines, même dans ceux qui relèvent de la compétence normative d'autres pouvoirs. Le droit canadien distingue donc la compétence de réglementer une matière de celle de la financer.

En Belgique, un tel 'pouvoir de dépenser' n'est reconnu ni à l'autorité fédérale, ni aux entités fédérées: les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les Communautés ou les Régions, pour effectuer des dépenses sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces dépenses sont affectées. C'est à l'occasion de la crise de la sidérurgie wallonne des années 1980 que la section de législation du Conseil d'Etat dégagea pour la première fois ce principe du parallélisme des compétences normatives et financières, en se fondant sur «*l'économie générale de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*». Confronté au «*plus un franc flamand pour la sidérurgie wallonne*», le Gouvernement fédéral de l'époque envisageait en effet de faire financer la sidérurgie, secteur alors national, par les Régions. La Cour d'arbitrage en a fait un principe constitutionnel, à l'occasion du subventionnement par la Communauté française des associations francophones de la périphérie, prévues explicitement ou non dans le budget des dépenses de la Communauté française. Elle s'est fondée sur l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel, «*les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes*» [1].

Mais retournons au Canada. A de nombreuses reprises, les provinces, et particulièrement le Québec, se sont plaintes du 'pouvoir de dépenser' de l'autorité fédérale canadienne. Celui-ci dispose en effet d'un pouvoir fiscal illimité, ce qui n'est pas le cas des provinces. En finançant ou en cofinçant largement des programmes dans des domaines de

compétence exclusive des provinces, le pouvoir fédéral canadien sape l'autonomie de celles-ci. En effet, ce financement est souvent assorti de conditions par lesquelles le gouvernement fédéral réglemente véritablement la matière. Même lorsqu'il est inconditionnel, le financement a un grand pouvoir incitatif qui force la main des provinces. Le gouvernement fédéral, lui, défend son 'pouvoir de dépenser' au nom de l'unité canadienne: ses interventions garantissent un service minimum commun et la mobilité des citoyens.

Il faut prendre un miroir inversé pour passer de l'examen du Canada à celui de la Belgique, où l'exclusion du 'pouvoir de dépenser' contribue à garantir le respect des compétences exclusives, protégeant ainsi en ordre principal l'autonomie des entités dont la marge fiscale est étroite. Si cette exclusion ne fit jamais l'objet de débats en Belgique, alors qu'elle est loin d'être la règle dans les autres Etats fédéraux, c'est sans doute parce que, jusqu'à la dernière réforme de l'Etat, les règles de financement des entités fédérées ont été établies en période d'austérité budgétaire: les moyens étaient strictement calculés en fonction des matières transférées et le pouvoir fiscal régional était très limité alors que celui des communautés était, en pratique, nul.

La dernière réforme de l'Etat, en refinançant largement les communautés, sans accroître leurs compétences onéreuses, et en développant l'autonomie fiscale régionale, renverse la donne: le principe du parallélisme des compétences normatives et financières tend à protéger les compétences de l'Etat fédéral et, partant, le maintien d'une certaine homogénéité de la fédération.

Or précisément, plusieurs événements récents tendent à rendre le principe évanescant. La Région wallonne, dans l'objectif certes louable de venir en aide à la Communauté française exsangue, fut la première à vouloir en tempérer la rigueur. Ce fut tout d'abord en tirant au maximum sur ses compétences: elle distribua des ordinateurs dans les écoles, prétendant mener par-là une politique de développement économique, ce que la section de législation du Conseil d'Etat

a encore admis. Ensuite vint le financement direct de compétences communautaires, au nom de soi-disant 'politiques croisées': un accord de coopération organise le financement, notamment, de certains investissements dans l'enseignement technique et professionnel par la Région, qui s'octroie dans le même temps un certain pouvoir de gestion de cet enseignement. Cette fois, la section de législation a déclaré la Région hors jeu, ce qui n'a pas empêché l'accord de porter ses fruits. Avec le tout récent accord de coopération sur la S.N.C.B., par lequel chacune des régions participe au financement des infrastructures ferroviaires, les Régions viennent cette fois à la rescousse des finances fédérales. A nouveau, la section de législation, statuant chambres réunies, a réaffirmé le caractère inconstitutionnel d'un tel accord [2]. Celui-ci non seulement prévoit le financement de travaux ferroviaires, pour lesquels les Régions ne sont pas compétentes, mais permet également aux Régions d'augmenter les montants prévus «*moyennant qualification de ces travaux par le Comité de concertation comme travaux d'intérêt pour l'économie nationale*».

Les régions reçoivent donc le droit de décider de la politique dans cette matière, car on voit mal comment, politiquement, le Comité de concertation, organe qui réunit les gouvernements fédéral, communautaires et régionaux, pourrait refuser une telle offre de financement.

Avec un tel mécanisme, on entre clairement dans un fédéralisme concurrentiel où le pouvoir qui en a les moyens peut interférer sur les compétences d'une autre autorité, exactement comme au Canada, sauf que chez nous, c'est au détriment des compétences de l'autorité fédérale et non des entités fédérées.

Le danger du système est évidemment que l'entité dont les compétences reçoivent un financement d'une autre autorité perd toute motivation à encore intervenir dans la matière. On l'a vu avec le '*zorgverzekering*' (assurance-soins dans la traduction française) de la Communauté flamande. Toute velléité d'instaurer un tel système au niveau fédéral s'est évanouie dès que le projet flamand est devenu réalité et a été validé par la Cour d'arbitrage [3]. Pour la Cour, la sécurité sociale fédérale ne comprend en effet que les mécanismes existant en 1980, toute nouvelle initiative relevant de la compétence communautaire en matière d'aide aux personnes. On ne reviendra sur les critiques qui peuvent être émises sur cet arrêt: il eût sans doute été inconvenant de mettre à néant un mécanisme de solidarité intergénérationnelle. Dès lors il n'est pas douteux qu'un '*zorgverzekering*' fédéral n'aurait pas davantage été invalidé. Quelqu'un a-t-il jamais songé ainsi à remettre en cause la compétence de l'Etat fédéral d'instaurer, après 1980, l'assurance-maternité?

Dans un système fédéral où les compétences sont interprétées largement, ouvrant la voie à

la concurrence, et où le principe du parallélisme des compétences matérielles et financières est foulé au pied, les compétences appartiennent en définitive à ceux qui ont les moyens de se les payer.

La Flandre a entamé le dernier round communautaire en rédigeant un épais cahier de revendications. Elle a obtenu de nombreuses satisfactions avec la Saint-Polycarpe mais a dû reporter certaines de ses ambitions. Ce n'est certainement pas un hasard si les matières qu'elle cherche à financer sont justement celles pour lesquelles elle n'a pas obtenu que la Constitution ou le législateur spécial lui accorde le droit de les réglementer: les soins aux personnes, le transport ferroviaire, ou encore, plus récemment, l'aéroport de Bruxelles-National. Une délibération du Gouvernement flamand du 14 décembre 2001 innove encore en prévoyant des primes complémentaires à celles de l'Etat fédéral en matière d'interruption de carrière, de crédit d'heures ou de travail à temps partiel. Il n'est pas douteux que si ces mesures devaient être admises, il n'y aura plus aucun consensus pour augmenter, voire même pour maintenir, les primes fédérales.

Il est également symptomatique que l'autorité fédérale ne cherche plus à défendre ses propres compétences contre la gourmandise flamande. Seule la Communauté française a introduit un recours contre le décret flamand organisant le '*zorgverzekering*'. Le Gouvernement fédéral n'est même pas intervenu.

A l'heure où nous écrivons ces lignes, nous apprenons que c'est la Région wallonne, et non le Gouvernement fédéral, qui a saisi le Comité de concertation de la question savoir si les primes complémentaires envisagées par le Gouvernement flamand n'empiétaient pas sur les compétences fédérales. Si le Gouvernement fédéral, trop soucieux de masquer les tensions communautaires de ses composantes, ne parvient plus à affirmer ses propres compétences et à en revendiquer l'exclusivité, l'Etat fédéral est condamné à assister passivement au grignotage de ses prérogatives, jusqu'à devenir une coquille vide. A ce moment, la Belgique fédérale de maman sera dépassée, vive la Belgique confédérale!

1. Voir tout récemment l'arrêt n° 145/2001 du 20 novembre 2001, <http://www.arbitrage.be>

2. Avis 32.371/VR du 23 octobre 2001, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1463/1, pp. 9-15, <http://www.lachambre.be>

3. Voir la présentation de cet arrêt dans le *J.D.J.*, n°1, p. 6.

luc.detroux@raadsvst-consetat.be
xavier.delgrange@raadsvst-consetat.be