

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

"Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose ..."

Meunier, Olivier; Mignolet, Michel; Mulquin, Marie-Eve

Publication date:
2006

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Meunier, O, Mignolet, M & Mulquin, M-E 2006 "Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose ...": Les transferts en Belgique : discussion du "Manifeste pour une Flandre indépendante" Cahiers de recherche - Série Politique économique, Namur.

<<http://www.fundp.ac.be/facultes/eco/recherche/cahiers/2006/35%20%28pdf%29/view>>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

«Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose...»

**Les transferts interrégionaux en Belgique : discussion du
«Manifeste pour une Flandre indépendante en Europe»**

Olivier MEUNIER, Michel MIGNOLET et Marie-Eve MULQUIN ¹

INTRODUCTION

Certains auteurs flamands mettent régulièrement en évidence l'importance de la contribution du Nord du pays à la solidarité nationale. Les résolutions adoptées en 1999 par le Parlement flamand ou encore dans le premier manifeste du printemps publié dans le *De Standaard* en avril 2004 en fournissent deux exemples. Cette remise en cause semble toutefois avoir trouvé une radicalité et une assurance particulière dans le «Manifeste pour une Flandre indépendante en Europe» (2005), rédigé par un ensemble de personnalités regroupées au sein du club «In de Warande» ¹.

De nombreux commentateurs ont souligné, sous l'apparente rigueur scientifique revendiquée par le Manifeste, le caractère politique, voire polémique que revêt en fait la démonstration de la Warande ². Malheureusement les écrits restent et l'on peut craindre en particulier que l'estimation des transferts interrégionaux à charge de la Flandre, à concurrence de 10,4 milliards d'euros annuels en 2003, point d'orgue du Manifeste, deviennent, de

¹ Centre de Recherches sur l'Economie Wallonne, Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Rempart de la Vierge, 8, B-5000 Namur.

bonne foi et avec le temps une référence officieuse dans l'esprit des décideurs et de l'opinion publique flamands ³.

Le débat démocratique se nourrit de vérité et non de propagande. L'objet de cette courte note est de contribuer à la réflexion sur l'ampleur des transferts financiers enregistrés entre les régions belges en mettant en lumière les imprécisions, voire les contrevérités qui parsèment le texte du Manifeste et dont on n'a peut-être pas dit assez l'importance. Nous abordons ainsi deux critiques principales : la question du partage des intérêts de la dette publique fédérale, d'une part, et l'importance relative des transferts interrégionaux en Belgique, par rapport notamment à nos voisins européens, d'autre part.

L'estimation des transferts interrégionaux repose sur un calcul comptable complexe, que sous-tend un certain nombre d'hypothèses implicites dont la portée réelle est souvent sous-estimée.

Enfin, deux questions complémentaires, sur le caractère supposé contre-productif des transferts et sur l'existence de transferts en Belgique dans un passé plus éloigné, brièvement abordées dans cette note, seront traitées plus longuement dans de prochaines contributions.

2. LES ESTIMATIONS DU MANIFESTE

Les auteurs du Manifeste flamand explicitent leur estimation des transferts interrégionaux. Il n'est pas dans notre propos de discuter en détail ces calculs, laissant ainsi de côté les arguties techniques. Il sera toutefois nécessaire de comprendre la démarche de calcul adoptée pour en apprécier les limites. Notre but n'est pas d'apporter une contre-estimation. Nous nous baserons simplement sur les montants annoncés par le Manifeste en les replaçant en contexte et en les retravaillant. Il apparaîtra ainsi que des sources d'information identiques permettent des lectures bien différentes.

Un tableau synthétise l'argumentaire du Manifeste en matière de transferts. Il compare l'ampleur des transferts financiers en Belgique en 2003, d'une part, estimés selon leur propre méthodologie et, d'autre part, les transferts en France et au Royaume-Uni, tels qu'ils ont été estimés, pour 1993, par une étude européenne de référence réalisée par Wishlade *et al.* (1996). L'encadré suivant reprend «tel quel» le tableau de résultats avancé par le Manifeste.

Tabel 42 : Inkomende (+) en uitgaande (-) financiële transfers in enkele Europese landen (in % van het BRP).

België	
Vlaanderen	-6,6
Wallonie	+12,1
Brussel	+8,1
Frankrijk	
Ile de France	-6,0
Languedoc	+8,0
Midi-Pyrénées	+6,0
Nord-Pas de Calais	+5,0
Verenigd Koninkrijk	
South East	-8,0
Wales	+11,0
North West	+6,0

Bron : F. WISHLADE (1996) «EU Cohesion policy : facts, figures and issues, Oxford University Press»

Source : Denkgroep In de Warande (2005), p.164.

Selon cette présentation, la Flandre contribuerait à raison de 6,6% de son produit régional brut (PRB) à la formation des transferts financiers au bénéfice de la Wallonie et de Bruxelles, lesquelles régions percevraient des ressources à hauteur de 12,1% et 8,1% de leur PIB respectif. De la sorte, les flux financiers interrégionaux en Belgique au bénéfice des entités les plus pauvres seraient largement supérieurs en termes relatifs à ceux estimés en France et au Royaume-Uni. Le Manifeste présente ainsi, la Wallonie et dans une mesure moindre Bruxelles comme deux des régions les plus assistées d'Europe.

Le tableau est résolument déformé. L'apparente approche scientifique masque en effet un manque d'honnêteté intellectuelle, comme nous le montrons dans la suite.

2.1. Les transferts interrégionaux, contours et modes de présentation

Le Manifeste retient la définition traditionnelle des transferts estimés selon le principe dit du «juste retour» : les transferts sont mesurés par la différence entre les dépenses effectives de l'Etat central consolidé ⁴ au bénéfice d'un territoire régional et le montant des dépenses qui correspond à la contribution de chaque région aux recettes fédérales auquel est ajouté dans une certaine proportion, des intérêts de la dette publique ⁵. Ce n'est pas la définition retenue par Wishlade et al. (1996). La différences d'importance réside dans le traitement des intérêts de la dette publique. Par ailleurs en

termes relatifs, le Manifeste et Wishlade *et al.* (1996) diffèrent de par la base de comparaison adoptée.

2.2. Transferts en pourcentage de quoi ?

Il convient d'emblée d'observer que les montants des transferts calculés par le Manifeste sont rapportés : au Produit Régional Brut alloué par région selon le lieu de domicile, alors que dans les estimations de Wishlade *et al.* (1996) et conformément à la pratique usuelle des comparaisons internationales, ces montants sont rapportés aux PIB régionaux, mesurés au lieu de production .

La façon de faire du Manifeste n'est pas en soi critiquable, mais il n'y a lieu de comparer que ce qui est comparable. A Bruxelles, le revenu régional est largement inférieur au PIB régional, l'inverse est vrai dans les deux autres régions. Ceci s'explique naturellement par le grand nombre de navetteurs qui travaillent à Bruxelles mais résident dans une des deux autres régions du pays. Le montant de transferts dont bénéficie Bruxelles apparaît donc nettement supérieur dans le Manifeste (8,1%) au niveau qu'aurait atteint le ratio si les transferts avaient été rapportés au PIB bruxellois (4,45%). Pour la Flandre et la Wallonie, les montants de transferts (estimés par le Manifeste) rapportés aux PIB régionaux s'élèvent respectivement à 6,73% et 12,83%.

2.3. Des intérêts de la dette publique fédérale

Le montant des transferts interrégionaux estimés par le Manifeste demeure particulièrement élevé, largement supérieur aux résultats des études antérieures ⁷. Cette différence naît de l'addition de transferts liés aux intérêts de la dette publique.

Afin de mieux comprendre le traitement des intérêts de la dette publique dans le calcul des transferts nous nous référerons à un exemple volontairement simplifié présenté au tableau 1. Considérons deux régions qui participent chacune pour moitié au financement de l'Etat central consolidé. Les dépenses de la première hors intérêts de la dette publique sont inférieures à celles de la seconde. En conséquence, des transferts implicites surviennent de la première vers la seconde. Au niveau national le solde primaire est positif et permet de couvrir les intérêts de la dette publique, ce qui est bien la situation belge depuis 2000. A priori, tout mode de répartition entre régions des intérêts de la dette publique est sujet à discussion.

Tableau 1 : Soldes et transferts : illustration

	région A	région B	Pays
Recettes effectives (a)	60	60	120
Dépenses effectives* (b)	45	65	110
SOLDE PRIMAIRE (a)-(b)	15	-5	+10
Intérêts de la DP fédérale (c)	?	?	10
TRANSFERTS	?	?	0

*Hors intérêts de la dette publique

Comment seraient calculés les transferts interrégionaux par Whislade et al. (1996) dans ce cas ? Le transfert serait simplement la différence entre les recettes et les dépenses régionales effectives gonflées d'une portion des intérêts de la dette fédérale proportionnelle à la participation de chaque région dans les dépenses effectives. Si l'on s'en réfère au **tableau 2** et selon cette méthode, le transfert de la région A vers la région B serait de 10,9 unités monétaires.

Tableau 2 : Soldes et transferts selon la méthode de Whislade et al. (1996) : illustration

	région A	région B	Pays
Recettes effectives (a)	60	60	120
Dépenses effectives* (b)	45	65	110
Intérêts de la DP fédérale (c)	4,1	5,9	10
TRANSFERTS (b)+(c)-(a)	-10,9	+10,9	0

*Hors intérêts de la dette publique

Par contre la méthode du juste retour mènerait au résultat reproduit au **tableau 3**. Les transferts y sont calculés par différence entre les dépenses effectives nationales hors intérêts de la dette publique ventilées selon la contribution de chaque région au financement de l'Etat central (moitié / moitié dans l'exemple). Selon cette méthode, le transfert de la région A vers la région B serait de 10 unités monétaires. A ce stade, la question qui se pose est celle de savoir si ce calcul qui ne fait pas intervenir explicitement les intérêts de la dette publique en impute une partie à chaque région et si oui, selon quel principe implicite. La réponse à cette question est de toute évidence positive. Comme le montre la deuxième partie du **tableau 3**, les

intérêts de la dette publique fédérale sont en fait affectés à chaque région pour moitié, c'est-à-dire selon le principe de sa contribution au financement de l'Etat (principe du juste retour).

Tableau 3 : Soldes et transferts –Méthode du juste retour : illustration

	région A	région B	Pays
Dépenses * juste retour (a)	55	55	110
Dépenses*effectives (b)	45	65	110
TRANSFERTS (b)–(a)	–10	+10	0

Recettes effectives (c)	60	60	120
Dépenses * effectives (d)	45	65	110
Intérêts de la DP fédérale (e)	5	5	10
TRANSFERTS (d)+(e)–(c)	–10	+10	0

*Hors intérêts de la dette publique

A ce stade, en comparant les **tableaux 2 et 3**, il est clair que le choix implicite ou explicite d'une règle de partage des intérêts de la dette publique n'est pas sans influence sur le montant estimé des transferts.

Les auteurs du Manifeste ne se contentent pas de comptabiliser les transferts selon une démarche de juste retour impliquant dès lors un partage implicite des intérêts de la dette publique. Ils comptabilisent des transferts additionnels liés aux intérêts (positifs ou négatifs) dont ils rendent responsables les entités fédérées. Pour ce faire, ils font appel à un scénario particulier de partage de la dette publique, en supposant la défédéralisation totale de la dette à partir de 1990. Le dispositif retenu ajuste la dette des trois régions au prorata de leur excédent ou de leur déficit budgétaire imputé ⁸, de sorte que les intérêts mis à leur charge augmentent ou diminuent selon le cas ⁹. Sous cette hypothèse, les transferts additionnels liés à une défédéralisation complète de la dette publique se mesureraient alors par la différence entre les intérêts partagés selon ce scénario et ceux partagés selon le «juste retour», déjà implicites dans le calcul des transferts au juste retour. De la sorte, *in fine*, les intérêts de la dette publique sont ventilés dans leur entièreté selon la part de chaque région dans la dette publique cumulée par chaque région après défédéralisation en 1990. Que faut-il penser du dispositif retenu dans le Manifeste ?

Il importe d'abord de souligner qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune règle objective de partage des intérêts de la dette fédérale. Cette absence rend à tout le moins problématique les exercices d'estimation de sorte que les résultats doivent être considérés avec circonspection ¹⁰. En particulier, le choix de l'année de défédéralisation est tout à fait arbitraire. D'autre part, imputer les recettes et dépenses fédérales au bénéfice ou à charge des régions à partir d'une démarche purement comptable, n'autorise pas à attribuer à celles-ci la responsabilité politique des soldes générés. Les décisions qui sont à l'origine de la formation de ces charges relèvent des compétences réservées de l'Etat central ou fédéral, qui demeure ainsi le premier responsable des politiques entreprises.

Par ailleurs, c'est la définition même de transferts liés aux intérêts de la dette publique qui pose question, comme le soulignent Pagano *et al.* (2006). D'une part, selon la définition retenue par le Manifeste, «il y aurait transferts en défaveur de la Flandre uniquement dans l'hypothèse où les prêteurs flamands recevraient une part des intérêts de la dette inférieure à la contribution aux recettes fédérales, ce qui n'est pas démontré» ¹¹. En effet, l'acquisition de titres émis par l'Etat fédéral est une transaction financière et le paiement des intérêts constitue la contrepartie commerciale de celle-ci. Peut-on alors parler de transferts ? ¹²

Enfin, si l'on désire établir des chiffres relatifs aux transferts interrégionaux belges comparables à ceux de Whislade *et al.* (1996), il y a lieu d'adopter une même méthode de calcul où les « *debt payments have been allocated in proportion to the regional distribution of expenditures.* » ¹³. Ce critère de partage adopté par Whislade n'échappe sans doute pas moins à la critique qu'un autre mais comparaison oblige. Le **tableau 4** réestime les transferts interrégionaux rapportés aux PIB régionaux sur la base des montants avancés par le manifeste ¹⁴ mais en adoptant un traitement de la charge de la dette similaire à celui adopté par Whislade *et al.* (1996).

Tableau 4 : Transferts financiers réestimés sur base du Manifeste pour une Flandre indépendante, pour assurer la compatibilité avec la méthode de Wishlade *et al.* (1996)– Année 2002

Estimation CREW sur base du Manifeste flamand		
En % du PIB régional		
Belgique	Bruxelles	2.60%
	Flandre	-4.99%
	Wallonie	10.06%

Sources : Denkgroep In de Warande (2005), p.155 et ICN (2005), calculs CREW.

3. LES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX EN BELGIQUE ET EN EUROPE

3.1. Les chiffres avancés par le Manifeste

Qu'en est-il de la comparaison, établie par le Manifeste, des transferts financiers en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Outre les énormes différences déjà signalées relatives au traitement des intérêts de la dette publique et à la base utilisée pour normer les résultats, on relèvera l'importante différence d'année d'observation ¹⁵ et deux autres remarques fondamentales. D'abord, les auteurs du Manifeste omettent de signaler que les résultats de Wishlade *et al.* (1996) pour la France font abstraction des transferts de sécurité sociale. On peut dès lors raisonnablement attendre des transferts totaux d'une ampleur significativement plus élevée dans l'Hexagone. Ensuite, ils omettent de relever les montants relatifs à d'autres pays tels l'Espagne, la Suède ou encore l'Italie où les transferts sont nettement plus marqués.

Une comparaison élargie au sein de l'UE-15 est fournie dans le **tableau 5**. Celui-ci reprend un plus large extrait des résultats de Wishlade *et al.* (1996) en regard des réestimations menées pour la Belgique. La lecture du tableau montre combien est injustifié – dans une perspective internationale – le jugement selon lequel la Wallonie et, dans une moindre mesure, Bruxelles seraient deux des régions les plus assistées d'Europe. En particulier, le transfert consenti par la Flandre, exprimé en pourcentage du PIB régional apparaît bien inférieur, par exemple, à celui réalisé par la Lombardie italienne ou la région britannique du South-East.

Tableau 5 : Transferts financiers – en pour-cent du PIB régional – 1993 (sélection)

Transferts nets (% du PIB régional)			Transferts nets (% du PIB régional)		
(2003)					
Belgique	Bruxelles	2,60%			
	Flandre	-4,99%			
	Wallonie	10,06%			
(1993)					
Espagne	-Andalousie	17%	Suede	-North Mid Sweden	11%
	-Galice	14%		-North Norrland	13%
	-Madrid	-13%		-Mid Norrland	9%
	-Catalogne	-6%		-Stockholm	-10%

Royaume-Uni	-North West	6%	Italie	-Campanie	21%
	-Wales	11%		-Sicile	23%
	-South East	-8%		-Basilicate	49%
	-East Anglia	-1%		-Piémont	-9%
				-Lombardie	-14%

Plus récemment, une étude de Begg (2003), commanditée par la Commission européenne en préparation du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale ¹⁶, met également en lumière l'importance des transferts financiers interrégionaux au sein de l'Union. En particulier l'étude montre l'impact des mécanismes redistributifs inscrits dans les budgets de six Etats membres de l'UE-15 : la Finlande, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Irlande et la Suède. Le **tableau 6** est repris de ce rapport préparatoire. Il montre l'ampleur des transferts nets reçus et consentis respectivement par la région la plus assistée et la plus prospère des pays étudiés.

Tableau 6 : Impact d'une sélection de mécanismes budgétaires redistributifs

Mécanisme budgétaire		Transferts nets <i>vers</i> la région la plus assistée % du PIB	Transferts nets <i>en provenance de</i> la région la plus prospère % du PIB
Finlande	Transferts de péréquation entre communes	6,50%	0,50%
Royaume-Uni	Transferts fiscaux nets (estimés en affectant tous les flux) ^(a)	29,50%	12,6%
Belgique	Impact agrégé du financement entre les trois Régions, sécurité sociale incluse	6,70%	3,60%
Irlande	Transferts fiscaux nets (estimés en affectant tous les flux) ^(a)	9,53%	2,26%
Suède	Egalisation des bases fiscales au sein du pays	36,80%	9,70%

Source : Begg (2003), p.65.

Notes : (a)- Dépenses publiques, dépenses de Sécurité sociale, imposition réduite dans les régions en retard, aide aux investissements, financement des gouvernements régionaux.

Bien que la couverture exacte des transferts adoptée dans cette étude soit peu documentée, il semble que les transferts financiers réalisés essentiellement entre le Nord et le Sud de la Belgique, quoique importants, se comparent favorablement aux autres pays européens étudiés. Au Royaume-Uni ou en Suède, par exemple, les régions les plus riches, respectivement

le South East (12,6%) et Skåne (9,7%), contribuent de façon bien plus importante que la Flandre (3,6%) à la solidarité nationale. La région wallonne, qui bénéficierait d'un transfert net égal à 6,7% de son PIB, ne compte certainement pas parmi les régions les plus assistées, telles l'Irlande du Nord (29,5%) ou le nord de la Suède (36,8%).

3.3. Les transferts interpersonnels : une approche alternative

Si l'hétérogénéité des systèmes nationaux de redistribution rend les comparaisons ardues, il est toutefois possible d'estimer, grossièrement, l'ampleur des transferts interpersonnels au travers des statistiques régionales de revenus primaires et de revenus disponibles des ménages. L'idée qui sous-tend le calcul est simple. Les régions dont le rythme de développement est moindre contribuent moins à la formation des revenus, sources de prélèvements fiscaux et sociaux. Elles bénéficient à l'opposé de davantage de prestations sociales (Mignolet *et al.*, 2002). Nous nous proposons d'évaluer l'ampleur de la redistribution en faveur des ménages par le rapport entre le revenu disponible et le revenu primaire, tous deux exprimés par habitant et en indices. Cette mesure est partielle : on évalue l'effet redistributif des seuls transferts interpersonnels ¹⁷, à l'exclusion, des remboursements de soins de santé, des transferts de solidarité interrégionale instaurés par les accords institutionnels et des transferts implicites liés à la consommation publique fédérale. Le **tableau 7** présente la valeur des indices de revenu disponible et de revenu primaire, *per capita*, d'une part, et du ratio du premier sur le second, d'autre part, pour une sélection de pays de l'UE-15, en 2002. En premier lieu, ces indices et ratios sont présentés par pays pour l'ensemble des régions contributrices, d'une part, et bénéficiaires, de l'autre. Ensuite, les valeurs extrêmes de ces indices et ratios sont répertoriées, à savoir celle de la région la plus contributrice et celle de la région la plus bénéficiaire.

Tableau 7 : Transferts financiers interpersonnels mesurés en Belgique, en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni et en France – 2003

2003		Revenu primaire / habitant (nation = 100) (1)	Revenu disponible / habitant (nation = 100) (2)	Rev disponible / rev primaire (nation = 1) (1)/(2)
Belgique	- Bruxelles	97,57	98,22	1,01
	- Flandre	108,12	105,57	0,98
	- Wallonie	86,27	90,62	1,05
Allemagne	- Länders de l'Ouest	106,88	103,80	0,97
	- Nouveaux Länders	73,41	85,32	1,16
	-Hessen	108,62	102,23	0,94
	-Sachsen-Anhalt	68,87	83,59	1,23

Espagne	- Régions contributrices ^(a)	107,92	103,10	0,96
	- Régions bénéficiaires ^(b)	90,09	96,11	1,07
	-Comunidad de Madrid	132,15	120,88	0,91
	-Noroeste	83,34	96,21	1,10
Italie	- Régions contributrices	117,59	114,78	0,97
	- Régions bénéficiaires	68,43	73,48	1,08
	-Nord-Ovest	124,16	119,76	0,96
	-Sud (c)	68,82	73,6	1,07
Royaume-Uni	- Régions contributrices	122,47	114,50	0,93
	- Régions bénéficiaires	87,83	92,15	1,05
	-London	135,98	120,46	0,89
	-Wales	77,43	88,30	1,14
Pays-Bas	- Régions contributrices	107,47	104,54	0,97
	- Régions bénéficiaires	93,48	96,03	1,03
	-West-Nederland	107,47	104,54	0,97
	-Noord-Nedeland	86,77	92,82	1,07
France	- Régions contributrices	141,17	124,04	0,88
	- Régions bénéficiaires	90,85	94,66	1,04
	-Île de France	141,17	124,23	0,88
	-Méditerranée (d)	89,24	95,47	1,07

Sources ; Eurostat (2003) ; calculs CREW.

Notes ; (a)- Groupe de régions qui enregistrent un rapport revenu disponible / revenu primaire inférieur à l'unité ;
(b)- Groupe de régions qui enregistrent un rapport revenu disponible / revenu primaire supérieur à l'unité ;
(c)- Vu le caractère particulier des économies insulaires, nous n'avons pas retenu le territoire des «Isole», qui constitue en fait la région italienne NUTS 2 qui bénéficie le plus de la solidarité, avec un indice revenu disponible/ revenu primaire égal à 1,08 ;
(d)- Considérant leur particularisme, nous n'avons pas retenu les «départements d'outre-mer», qui bénéficient pourtant le plus du système redistributif français, enregistrant un indice revenu disponible / revenu primaire égal à 1,10.

Comment interpréter les résultats du **tableau 7** ? Le principe est simple. L'effet redistributif est d'autant plus important que le rapport revenu disponible / revenu primaire est faible pour les régions riches et élevé pour les régions en retard de développement. Suivant ce principe, on observe que l'effort de solidarité interpersonnelle consenti par la Flandre est, en termes relatifs, moindre que celui réalisé par les régions les plus prospères d'autres pays européens, et en particulier largement inférieur à ce que supportent l'Île de France ou la région de Londres. Corollairement, la solidarité dont bénéficie la Région wallonne n'apparaît nullement «anormale» si on la compare aux autres régions «bénéficiaires» en Europe. En termes relatifs, les transferts interpersonnels en faveur de la région wallonne demeurent dans l'ensemble en deçà de la moyenne européenne.

4. LES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX ET LES INTÉRÊTS DE LA DETTE PUBLIQUE : LES DESSOUS D'UNE MÉTHODE DE CALCUL

Le Manifeste annonce pour 2003, un montant de transferts en provenance de la Flandre de 10,4 milliards d'euros dont 8,1 milliards d'euros au bénéfice de la Wallonie. Ainsi qu'il a été montré précédemment, ce chiffre particulièrement élevé est explicable par l'adoption d'un mode de comptabilisation régionale des intérêts de la dette publique fédérale pour le moins contestable. Si l'on s'en tient à la règle du juste retour le montant du transfert flamand serait, des estimations même du manifeste ¹⁸, de 6,5 milliards d'euros dont 5,3 milliards d'euros en faveur de la Wallonie.

A ce stade une question se pose : à quels besoins financiers la Wallonie devrait-elle faire face en cas de défédéralisation totale : 8,1 milliards d'euros, 5,3 milliards d'euros ou encore ?

Revenons-en à notre exemple simpliste (**tableau 8**). En cas de défédéralisation quel serait le déficit à couvrir par la région B ? La réponse est simple. Cela dépend de ses recettes et de ses dépenses effectives et de la part des intérêts de la dette publique qui lui sera attribuée.

Tableau 8 : Soldes et transferts, juste retour illustration

	région A	région B	Pays
Recettes effectives (a)	60	60	120
Dépenses effectives hors intérêts de la DP(b)	45	65	110
Intérêts de la DP fédérale (c)	?	?	10
Surplus (- déficit) (a-b-c)	?	?	0

La règle du juste retour signifierait dans cet exemple une ventilation des intérêts de la dette publique moitié/moitié ce qui constituerait pour la région B un déficit à financer de 10 unités **correspondant exactement au transfert calculé selon la même règle du juste retour** ainsi que démontré précédemment.

Revenons en à la situation wallonne. En cas de défédéralisation complète, la région wallonne devrait supporter (i) son solde primaire négatif et (ii) la part d'intérêts qui lui seraient imputés *après négociation*. En cas d'imputation des intérêts de la dette selon le juste retour ce total correspondrait au montant des transferts estimés selon cette même règle, à savoir 5,3 milliards d'euros lesquels se ventilent, des chiffres même du Manifeste, entre un solde primaire négatif de 1 milliard d'euros et la prise en charge de 4,3 milliards

d'euros de la dette publique. A la vue de ces chiffres, on remarquera à nouveau combien l'évaluation des transferts est dépendante de la règle adoptée pour le partage des intérêts la dette publique.

La règle du juste retour n'est pas une fatalité. Le manifeste anticipe une règle de partage bien plus pénalisante pour la Wallonie. Un principe d'équité budgétaire nettement plus avantageux pour la Wallonie pourrait lui être opposé. Ainsi, par exemple, Deschamps (2006) propose, en cas d'une éventuelle scission, de partager les charges d'intérêt de la dette publique de façon à ce que le solde des finances publiques de chaque région représente le même pourcentage de son PIB. Ce critère de partage est équitable en ce sens qu'aucune région née de la scission du Royaume «ne commence son existence d'Etat avec un solde budgétaire plus défavorable que les autres»¹⁹. Si l'application de ce critère de partage de la dette conduisait à n'imputer aucun intérêt de la dette du pouvoir fédéral à charge de la région wallonne, le déficit à combler s'élèverait à 1 milliard d'euros.

5. DEUX QUESTIONS COMPLÉMENTAIRES

Pour les auteurs du Manifeste, le problème de transferts interrégionaux en Belgique est double : ils seraient contre-productifs et, même par le passé, la Flandre en aurait toujours supporté la charge. Ces deux questions importantes, dépassent le cadre de cette courte note. Brièvement abordées ci-dessous, elles feront l'objet de communications ultérieures.

Outre l'ampleur des transferts, dont nous avons nuancé l'importance relative, les auteurs du Manifeste dénoncent l'inefficacité de la solidarité interrégionale en Belgique. Présenté comme une évidence, le caractère contre-productif des transferts interrégionaux reste toutefois à démontrer. Observer une coïncidence entre disparités de performance économique et l'existence de transferts interrégionaux ne suffit pas à démontrer l'impact – et encore moins le sens de la causalité – de ces derniers sur la croissance économique régionale.

L'arbitrage entre équité et efficacité fait l'objet de nombreux développements théoriques et empiriques dans la littérature économique. Schématiquement, deux raisonnements théoriques s'affrontent²⁰. Pour les tenants du *trade-off*, le système redistributif découragerait les agents à travailler. L'offre réduite de travail dans l'économie induirait une contraction du niveau de production et des investissements, et enfin de la croissance. Les arguments ne manquent toutefois pas qui remettent en cause l'idée d'une logique désincitative. Pour certains auteurs, la couverture sociale évite l'exclusion de l'économie de marché d'une certaine frange de la société dont l'éviction

conduirait à abaisser le niveau d'*output* potentiel de l'économie tout entière. D'autres auteurs soulignent encore que les allocations sociales jouent un rôle d'assurance qui peut inciter certains agents à entreprendre des activités qu'ils auraient jugées trop risquées en l'absence du filet de protection sociale.

Les résultats des études empiriques sont contradictoires et n'apportent pas de réponses simples ²¹. Raisonner en termes de transferts interrégionaux ne permet pas plus de résoudre le débat ²². Nos propres estimations au niveau des régions européennes tendent à montrer que la solidarité interpersonnelle ne génère pas d'effet déprimant ni sur la croissance des régions bénéficiaires ni même sur les performances des régions contributrices nettes ²³.

La seconde problématique a trait à l'estimation des transferts historiques. Reprenant les conclusions des recherches menées par l'historien flamand J. Hannes ²⁴, le Manifeste soutient d'emblée que la solidarité interrégionale s'est toujours exercée au bénéfice de la Wallonie. Si les flux financiers interrégionaux bénéficient toujours à la même région, le système de transferts perd sa fonction d'assurance et l'on comprend mieux alors la nécessité d'une réforme. Qu'en est-il ? Discuter des résultats de Hannes nécessite une étude approfondie, mais deux études au moins jettent dès à présent un doute sur les affirmations du Manifeste.

L'étude des transferts passés est fortement contrainte par les carences de la statistique officielle. Le premier annuaire de statistiques régionales publié par l'INS date de 1976 et les séries de données régionales reconstituées débutent en 1955. Dans ce cas, l'analyse des flux financiers interrégionaux repose nécessairement sur un grand nombre d'hypothèses, qui si elles ne permettent pas une estimation fine, fournit néanmoins des résultats généraux convaincants. Ainsi, Dottremans (1997) évalue les transferts entre les régions belges entre 1955 et 1975 en fonction du principe de juste retour, et Caruso *et al.* (2002) considèrent un ensemble d'indicateurs des performances économiques régionales. Ces travaux donnent à penser à une inversion du sens des flux financiers interrégionaux avant 1960. Ils soulignent en particulier que, puisque les transferts entre régions sont intimement liés au volume de l'activité économique de celles-ci, la prospérité supérieure de la Wallonie et surtout de Bruxelles, avérée durant la première moitié du 20^{ème} siècle, conduit à penser qu'à l'époque, c'est bel et bien la Flandre qui bénéficiait de la solidarité des deux autres régions ²⁵.

CONCLUSION

Pagano *et al.* (2006) le soulignent fort justement, le Manifeste du groupe In de Warande représente plus que tout autre chose «le syncrétisme des rêves d'une Flandre extrême» ²⁶. Présenté comme un constat objectif des réalités divergentes des régions belges, le Manifeste ne dissimule pas longtemps le caractère essentiellement politique et polémique de l'analyse qui y est développée. Ceci est particulièrement vrai pour l'étude des transferts financiers interrégionaux, point d'orgue de l'argumentation et dont l'estimation est trompeuse et source de désinformation.

De nombreux observateurs ont critiqué, notamment dans la presse, les présupposés et les contradictions qui parcourent le Manifeste. Notre approche se veut complémentaire et entend, s'agissant de la problématique des transferts financiers interrégionaux, nuancer considérablement les affirmations du groupe In de Warande. Notre objectif est de replacer la discussion sur les transferts dans le cadre d'un débat rigoureux et apolitique. Il est en effet à craindre que les estimations avancées par le Manifeste ne deviennent rapidement le référentiel en la matière, suivant le principe de F. Bacon selon lequel des exagérations, il restera toujours quelque chose.

Au-delà des résultats erronés, deux points en particulier nous ont occupés. D'abord, contrairement à ce qu'affirme le Manifeste, l'ampleur de la solidarité interrégionale est, en Belgique, loin d'être exceptionnelle au regard des niveaux atteints dans la majorité des autres pays européens. Il faut bien sûr comparer ce qui est comparable. Exprimés en proportion du PIB régional et hors scénario de partage du service de la dette publique dès 1990, les estimations du Manifeste ainsi corrigées démontrent que les efforts consentis par les régions européennes les plus prospères sont, parfois largement, supérieurs aux efforts de la Flandre. Du côté wallon, sans nier l'importance des sommes transférées, celles-ci restent en deçà de la moyenne européenne des régions bénéficiaires nettes. Ce résultat est confirmé par une étude européenne récente, ainsi que, partiellement, par un exercice d'évaluation des transferts de solidarité interpersonnelle que nous avons mené sur la base des statistiques de revenus des ménages de quelques régions européennes.

Ensuite, nous avons montré que les besoins de financement que devrait dégager la Région wallonne en cas de défédéralisation correspondraient à son déficit primaire augmenté d'une part des intérêts de la dette publique fixée par négociation. Nous avons fait observer que l'estimation traditionnelle des transferts interrégionaux selon le principe du juste retour conduit implicitement à considérer un scénario de partage du service de la dette publique fédérale selon le même principe. Un scénario parmi d'autres...

En conclusion, le montant de 8,1 milliards d'euros annoncé par le Manifeste apparaît très exagéré. Il n'en demeure pas moins qu'une négociation sur le partage de la dette constituerait un enjeu budgétaire considérable pour les trois régions du pays. Veiller à ce que cette disposition n'affecte pas de façon différenciée les finances publiques des 3 régions est un critère qui préserverait l'équité budgétaire.²⁷

Notes

* Inspiré de l'adage de Francis Bacon, «*Calomniez, calomniez, il en restera toujours quelque chose*», in *De dignitate et augmentis scientiarum*, VIII(2).

¹ Ci-après appelé «le Manifeste».

² En particulier, notons l'article de Pagano *et al.* (2006), paru dans le courrier hebdomadaire du CRISP.

³ Pagano *et al.* (2006) rappellent ainsi que les signataires du «Manifeste du printemps 2006» [De Standaard, 13 avril 2006] font explicitement référence au Manifeste du groupe In de Warande (p.57). Ils estiment également que si ce dernier groupe demeure encore relativement marginal, l'absence de réprobation officielle en Flandre ouvre la porte à une adhésion ultérieure d'auteurs ou d'acteurs flamands en principe plus modérés (p.41).

⁴ Les comptes de L'Etat central consolidé couvrent à la fois l'Etat Central en ce compris les transferts institutionnels aux Communautés et Régions et la Sécurité Sociale.

⁵ Comme Mignolet, Mulquin et Vieslet (2002) le rappellent, la valeur estimée des transferts est très sensible à la définition qu'on leur donne. D'autres auteurs préfèrent toutefois définir les transferts autrement, par exemple comme versements sans contrepartie directe et qui relèvent principalement de la solidarité. Restreindre la définition des transferts ne doit pas faire perdre de vue qu'en cas de scission totale du Royaume, les francophones devraient nécessairement financer – au moins partiellement – ces services. Voir FEB (2003) ou encore Pagano *et al.* (2006).

⁶ Il est pour le moins regrettable de constater que les auteurs du Manifeste n'attirent pas l'attention sur cette différence importante. L'intitulé du tableau 42, page 164 du Manifeste (cfr. encadré) contribue au contraire à induire le lecteur en erreur.

⁷ Voir par exemple, Cattoir et Docquier (1999), FEB (2003), ou encore Van Gompel et Van Craeynest (2003).

⁸ Le solde budgétaire *imputé* fait référence aux finances publiques du pouvoir fédéral et de la Sécurité Sociale. Il est calculé par la différence des recettes attribuables à chaque région (les impôts et cotisations payés par les résidents de celles-ci) et les dépenses publiques au bénéfice de ceux-ci. Il ne s'agit donc pas des soldes budgétaires enregistrés actuellement par les entités fédérées.

⁹ Le scénario du Manifeste est le suivant. D'abord, les auteurs flamands imaginent de partager la dette publique en 1990 selon un principe qui s'apparente au juste retour. L'année suivante, en 1991, les montants de dette régionalisée ainsi obtenus sont majorés ou réduits des déficits ou surplus des régions. Les parts relatives de chaque région dans la dette totale se modifient : une région qui enregistre un solde primaire positif (négatif) voit sa part de dette baisser (croître). Le même calcul est répété d'année en année.

¹⁰ De Boeck et Van Gompel (1998) qualifient eux-même de «discutable» la ventilation des intérêts de la dette publique [DULBEA, 2006]. J. Van Gompel est pourtant l'auteur des estimations de transferts interrégionaux présentées dans le Manifeste.

¹¹ Pagano *et al.* (2006), p.47.

¹² *Ibidem*, p.47. Ici aussi, en cas de scission complète du pays, les Francophones devront dégager des moyens pour financer la part du service de la dette publique qui leur aura échue par négociation. Il est donc important de ne pas écarter trop rapidement ces dépenses de la problématique des transferts interrégionaux (voir plus loin).

¹³ Wishlade *et al.* (1996), p.128.

¹⁴ Pour éviter toute source de divergence résultant de données ou d'options méthodologiques différentes.

¹⁵ Pour rappel, les estimations de transferts financiers sont réalisées pour 2003 dans le Manifeste flamand et pour 1993 dans Wishlade *et al.* (1996).

¹⁶ L'étude de Wishlade *et al.* (1996) a été réalisée dans le cadre du premier rapport sur la cohésion économique et sociale.

- ¹⁷ Dans le cas de la Wallonie, ces transferts interpersonnels comptent pour plus de 50 % des transferts dont bénéficie la région.
- ¹⁸ Ces chiffres peuvent aisément se déduire du tableau 39.
- ¹⁹ Par ailleurs, ce critère est compatible avec les engagements du Pacte européen de stabilité, acceptés par le Belgique.
- ²⁰ Voir à ce propos Arjona, Ladaïque et Pearson (2003).
- ²¹ *Ibidem*.
- ²² Voir par exemple Futamura (1998) ou Desmet (2002).
- ²³ Meunier, Mignolet et Mulquin (2006).
- ²⁴ Hannes (2001).
- ²⁵ Il convient naturellement de nuancer ce résultat en fonction des mécanismes redistributifs mis en oeuvre en Belgique durant la première moitié du 20^{ème} siècle. Ce point sera également abordé dans une contribution ultérieure.
- ²⁶ Pagano *et al.* (2006), p.61.

Bibliographie

ARJONA R., M. LADAIQUE et M. Pearson (2003), Growth, inequality and social protection, *Canadian Public Policy*, vol. XXIX, supplément, pp. 119-139.

BEGG I. (éd) (2003), *The impact of member states policies on cohesion*, Final report to the European Commission.

DESCHAMPS, R. (2006), Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir ? *Revue Nouvelle*, 6, juillet - août, pp. 12-17.

DENKGROEP IN DE WARANDE (2005), *Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen in Europa*, Roelarta Book nv.

CATTOIR Ph. et F. DOCQUIER (1999), Sécurité sociale et solidarité inter-régionale, in F. DOCQUIER (éd.), *La solidarité entre les régions : bilans et perspectives*, pp. 227-253, De Boeck Université.

DE BOECK E. et J. VAN GOMPEL (1998), Financiële stromen tussen de Belgische gewesten opnieuw bekeken, in C VANDEVEEREN et J. VUCHELEN (eds), *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie, Referaten voor het Vlaams symposium van 4-5 December 1998*, Inter-sentia Rechtswetenschappen, pp. 213-233.

DESMET K. (2002), A simple dynamic of uneven development and overtaking, *The Economic Journal*, 112, pp. 894-918.

DULBEA (2006), *Les transferts interrégionaux et les disparités régionales de consommation de soins de santé selon le groupe Warande : du nouveau sous le soleil ?*, mimeo.

FEDERATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE (2003), *Problématique régionale*, Service analyses et politique économique, 12 mai.

FUTAMURA H. (1998), The effect of transfer policies on economic growth, *The Japanese Economic Review*, 49(4), pp. 381-394.

HANNES J. (2001), De prijs voor België was altijd hoog, *Secessie. Kwartaalblad voor de studie van separatisme en direct democratie*, 2, januari-februari-maart, pp. 25-37.

MEUNIER O., M. MIGNOLET et M.-E. MULQUIN (2006), Interpersonal transfers and regional convergence: a statistical analysis of European countries, *46th Congress of the European Regional Science Association*, Volos, August.

MIGNOLET M., M.-E. MULQUIN et L. VIESLET (2002), Disparités interrégionales de croissance et de revenus en Belgique et transferts interrégionaux, in Ph. Cattoir, P. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens et E. Witte (eds), *Autonomie, solidarité et coopération, quelques enjeux du fédéralisme belge au XXI^{ème} siècle*, pp. 375-403, Larcier, Bruxelles.

PAGANO G., M. VERBEKE et A. ACCAPUTO (2006), Le manifeste du groupe In de Warande, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1913-1914.

VAN GOMPEL J. et B. VAN CRAEYNEST (2003), Financiële transfers tussen de Belgische gewesten herbekken, *KBC Assest Management*, mei.

VAN GOMPEL J. et B. VAN CRAEYNEST (2004), *Financiële transfers tussen de Belgische gewesten*, studie in opdracht van de Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Abafim, Administratie).

WHISLADE J., D. YUIL, S. TAYLOR, L. DAVEZIES, B.H. NICOT et R. PRUD'HOMME (1996), *Economic and social cohesion in the European union: the impact of member states' own policies*, Final report to the European Commission (DG XVI).