

démocratie

Mensuel publié par le MOC-CIEP pour promouvoir la réflexion critique et les débats de société

Septembre 2022 | N°9



POLITIQUE

« Bruxelles, c'est compliqué ! »

À l'heure où l'on parle de plus en plus d'une septième réforme de l'État, quel avenir envisager pour Bruxelles? La Région bruxelloise s'affirme depuis plusieurs décennies, mais garde tout de même des spécificités. Le « millefeuille » bruxellois est loin d'être simple à appréhender. Quelques clefs pour mieux le comprendre.

PAGE 6

ÉCONOMIE

Budget base zéro

L'approche du « budget base zéro » (BBZ) a récemment fait son apparition au sein du gouvernement wallon. L'objectif? Améliorer la gestion publique des dépenses et des recettes via certaines techniques spécifiques inspirées du monde de l'entreprise. Élaborées et mises en oeuvre par des experts de cabinets de consultance externes, en quoi consiste cette méthode?

PAGE 2

INTERNATIONAL

Brésil fracturé

Au Brésil, les profondes fractures sociales sont bien connues, mais dans le contexte actuel de la campagne pré-électorale, trois dimensions peuvent être prises en considération pour nous aider à comprendre les paradoxes et les défis auxquels le pays est confronté : les dimensions historique, socio-économique et politique. Analyse.

PAGE 11

INTERVIEW

Marcher pour la justice sociale et climatique

Sécheresses, inondations, incendies... Les catastrophes climatiques s'enchaînent. Les prises de conscience s'accroissent. La marche du 23 octobre prochain organisée par la Coalition Climat revendiquera des mesures concrètes sociales et environnementales pour que tout le monde puisse se loger, se déplacer, se nourrir dignement tout en respectant les limites de la planète.

PAGE 13



Finances publiques

BBZ : de l'austérité budgétaire à la transformation de l'État

> Clarisse VAN TICHELEN et Étienne LEBEAU (*)

L'approche du «budget base zéro» (BBZ) a récemment fait son apparition au sein du gouvernement wallon. L'objectif? Améliorer la gestion publique des dépenses et des recettes via certaines techniques spécifiques inspirées du monde de l'entreprise. Élaborées et mises en oeuvre par des experts de cabinets de consultance externes, en quoi consiste cette méthode? Quels en sont les résultats? Et quels en sont les présupposés politiques par rapport à la politique budgétaire et à l'évaluation des politiques publiques? Éclairage.

Fin 2019, le gouvernement wallon sous l'égide de son ministre du budget de l'époque¹, le MR Jean-Luc Crucke, annonce la réalisation d'un exercice de «budget base zéro» (BBZ). La décision suit un conclave budgétaire. Le gouvernement s'inquiète de son déficit et souhaite rassurer divers acteurs, notamment les agences de notation qui évaluent la dette publique wallonne. Le ministre du Budget explique à l'époque la différence entre l'approche BBZ et l'approche classique de constitution du budget. «Cette technique se différencie de la procédure budgétaire classique qui consiste à établir un budget à partir de celui de l'année précédente avec quelques variations. Elle implique que toutes les dépenses doivent être justifiées. L'élaboration d'un tel budget a pour objectif d'améliorer la gestion publique des dépenses et des recettes, via notamment la vérification de l'utilité et de la pertinence, la diminution de certaines dépenses et l'augmentation d'autres, ainsi que la mise en place des indicateurs de mesure permettant un contrôle de gestion efficace, et ce, en phase avec les objectifs de la DPR².»³

Cette approche budgétaire, si elle est nouvelle en Wallonie et en Belgique, ne l'est pas au niveau international. Le BBZ prend sa source dans des techniques de «budgétisation axée sur la performance», développées aux États-Unis à partir de la Seconde Guerre mondiale. L'approche du BBZ est développée en 1969 au sein de la firme américaine Texas Instruments puis adoptée par le gouverneur de l'État de Géorgie et futur président des États-Unis Jimmy Carter⁴. En Europe, ces techniques

budgétaires se répandent surtout après 2010 sous la forme des «révisions des dépenses» (*spending reviews*), dans le cadre du Semestre européen. Les Country-specific recommendations 2018 et 2019 adressées à la Belgique par la Commission européenne lui demandent d'«améliorer l'efficacité et la composition des dépenses publiques à tous les niveaux de l'administration, notamment en procédant à des révisions de dépenses». Le gouvernement Michel embraye dans cette démarche. Il organise avec la Commission une conférence sur le sujet, qui réunit des décideurs politiques et des hauts fonctionnaires. L'OCDE⁵ et la Commission offrent leur assistance technique⁶. Les *spending reviews* sont intégrées dans le plan de relance belge⁷ dans la plupart des entités fédérées et au fédéral⁷.

Cet article se penche sur le projet BBZ du gouvernement wallon. Il en décrit la technique et les résultats. Il en interroge ensuite les présupposés politiques, d'une part par rapport à la politique budgétaire, d'autre part par rapport à l'évaluation des politiques publiques.

BBZ : technique et résultats

Le BBZ wallon affiche d'emblée deux objectifs. Il s'agit, d'une part, d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence des dépenses publiques et d'autre part, de dégager des marges brutes d'investissement de l'ordre de 10%, soit de 1,5 milliard d'euros. L'élaboration du BBZ est confiée à des consultants externes (Deloitte et Roland Berger). Ceux-ci le mettent en oeuvre entre octobre 2020 et mai 2022.

1. Jean-Luc Crucke est remplacé en 2022 par Adrien Dolimont, du MR également, sans que cela modifie la poursuite du projet BBZ.

2. «Déclaration de politique régionale», soit le programme de politique générale du gouvernement wallon.

3. Parlement de Wallonie, *CRIC* n° 45, 9 décembre 2019.

4. P. PYHRR, «The zero-base approach to government budgeting», *Public Administration Review*, 1977.

5. E. BOCA, R. ERCOLI et X. VANDEN BOSCH (eds.), «Spending Reviews: Some Insights from Practitioners», Commission européenne, Décembre 2020.

6. À travers le «programme d'appui à la réforme structurelle» (PARS). Ce programme a été créé en 2017 (règlement (UE) 2017/825).

7. Plan national pour la relance et la résilience, Belgique, 30 avril 2021.

Trois grands ensembles sont analysés : les dépenses de fonctionnement de la Région wallonne – il s’agit principalement des administrations – soit environ 3 milliards d’euros ; les dépenses d’intervention qui représentent environ 14 milliards d’euros et qui recouvrent presque l’ensemble des politiques publiques wallonnes⁸ ; une minorité des recettes, soit 4 milliards d’euros. Concernant la révision des recettes, seuls les impôts régionaux et les recettes non fiscales sont pris en compte. Il s’agit de voir comment les augmenter sans créer de nouvel impôt, et donc d’améliorer le taux de recouvrement des recettes existantes, de diminuer la fraude fiscale et de développer de possibles nouvelles recettes non fiscales.

Chaque catégorie de dépenses fait l’objet d’une analyse qui a pour but d’identifier des leviers de marges de manœuvre. À leur tour, ces leviers sont catégorisés A, B ou C. La catégorie A regroupe les leviers qui sont exercés par le cabinet compétent et qui relèvent de son autonomie de décision. Ils peuvent directement être mis en œuvre. La catégorie B reprend les leviers exercés par le cabinet compétent, mais qui nécessitent une décision du gouvernement. Enfin, les leviers C désignent des propositions de consultants qui sont faisables techniquement, mais non exercés par le cabinet compétent et qui nécessitent un arbitrage politique en gouvernement wallon. Cette catégorie C est temporaire et les leviers y attendant disparaissent, à terme, soit être abandonnés, soit faire l’objet d’une décision positive qui finalement peut être mise en œuvre.

À la fin de l’exercice du BBZ, c’est-à-dire en juin 2022, 1.000 leviers ont été identifiés par les consultants. Ils représentent environ 14 milliards d’euros, juste en dessous de l’ambition de départ. 20 millions concernent les dépenses de fonctionnement, 10 millions les dépenses d’intervention et 6 à 8 millions, les recettes. Sur ce 14 milliard, un peu plus d’un milliard d’euros, soit plus de 70 % des leviers, appartient à la catégorie C. S’y trouvent des propositions très sensibles politiquement :

- privatiser le paiement des allocations familiales et suspendre leur indexation pendant un an ;
- renoncer à la plateforme du service citoyen ;
- diminuer la déductibilité fiscale des titres-services ;
- renoncer à des subventions ponctuelles pour une série d’associations et organismes ;
- augmenter l’âge d’éligibilité pour les réductions de cotisations sociales « travailleurs âgés » ;
- désinstitutionnaliser les soins de santé des personnes handicapées ;
- intégrer un volet performance des centres d’insertion socioprofessionnelle (CISP) dans leurs modalités de financement...

Cette succincte analyse du BBZ wallon fait ressortir quelques traits saillants. Les plantureuses dépenses inefficaces qu’on pensait pouvoir rapidement⁹ identifier ne se sont que très partiellement matérialisées. Plus de 70 % des marges de manœuvre identifiées par les consultants relèvent de la pure décision politique. On doit sans doute s’attendre à ce qu’une majorité de ces leviers meurent de leur belle mort, faute d’accord en gouvernement. Cela doit être mis en perspective avec les dépenses que la mise en œuvre du BBZ a déjà engendrées : environ 10 millions d’euros de frais de consultance et beaucoup de temps de travail de plusieurs centaines de fonctionnaires. 400 responsables d’« unité de décision » ont consacré 10 à 20 % de leur temps de travail pendant les 16 semaines que durait leur vague ; et 50 « champions BBZ » ont dédié 50 à 100 % de leur temps au programme BBZ pendant toute la durée des travaux.

“ La mise en œuvre du BBZ a déjà engendré environ 10 millions d’euros de frais de consultance et beaucoup de temps de travail. ”

BBZ ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Les acteurs du BBZ wallon, ministre du Budget et consultants privés disent que le BBZ ne rime pas avec austérité budgétaire. L’objectif serait non pas de diminuer les dépenses, mais d’accroître leur efficacité, c’est-à-dire de les faire glisser vers de meilleurs usages.

Cette vision rassurante est démentie par d’autres déclarations. Dès sa nomination comme ministre du Budget, Adrien Dolimont indiquait que « les marges [du BBZ] pourraient par exemple aider à rencontrer l’objectif des 150 millions d’économies annuelles nécessaires à assurer la soutenabilité de la dette »¹⁰. Ces déclarations vont dans le même sens que les documents européens qui précisent que l’un des objectifs des *spending reviews* est bien de réduire la dette publique¹¹.

L’approche BBZ repose sur une vision néoclassique de la politique budgétaire. Elle part du pré-supposé que le ratio dette/PIB est trop élevé et menace la soutenabilité des finances publiques. Pour diminuer ce ratio, il faut équilibrer les recettes et les dépenses, donc s’interdire de financer les investissements publics par le crédit (émission de dette publique).

8. L’ensemble des politiques wallonnes sont analysées exceptées les dépenses liées aux fonds budgétaires, à la gestion de la dette, aux cofinancements européens, à la gestion des conséquences de la crise du Covid-19 et les dispositifs réformés en cours d’exercice (APE, nouveau décret infrasports...).

9. L’analyse systématique des dépenses et des recettes a été réalisée en 4 vagues de 16 semaines.

10. Interview *Le Soir*, 31/01/2022.

11. Commission européenne, « Quality of public finance. Spending reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area », 2016



Avec l'approche BBZ, on est dans une gestion purement comptable du budget l'État.

© kjimphotonev77953

Par ailleurs, il faut s'interdire d'équilibrer le budget en augmentant les recettes, partant du postulat qu'une plus grande « pression fiscale » nuirait à la compétitivité. Pour diminuer le ratio dette/PIB, il faut aussi accroître le potentiel de croissance. Dans cette vision d'économie de l'offre, les investissements publics sont efficaces parce qu'ils accroissent le potentiel de croissance. Les dépenses courantes (sociales notamment) abaisseraient le potentiel de croissance et sont donc présumées inefficaces. La conclusion est alors inéluctable. Les dépenses publiques efficaces ne pouvant plus être financées par la dette ni par la fiscalité, elles ne peuvent provenir que de la réduction des dépenses inefficaces. Le rôle du projet BBZ est de les identifier. Il est perçu comme étant une plus-value par rapport à des coupes linéaires.

Cette vision néolibérale réduit la gestion du budget de l'État à une gestion purement comptable, similaire à celle d'une entreprise privée. Comme on l'a dit plus haut, la technique BBZ provient du monde de l'entreprise, avant d'être transplantée au budget des États. Elle compare le budget d'un État au budget d'une entreprise privée, ce qui est un non-sens économique, car cela fait l'impasse sur le rôle et les caractéristiques spécifiques de la politique budgétaire : relance économique, capacité de l'État à maîtriser sa dette grâce à la fiscalité et au contrôle des taux d'intérêt par les banques centrales.

On pourrait caractériser le BBZ et plus généralement les techniques de spending review comme un nouvel avatar de la gouvernance budgétaire

européenne. Il s'agit ici, non plus seulement de définir des règles budgétaires « top down », mais d'ancrer cette vision budgétaire orthodoxe dans la culture et les pratiques des acteurs de terrain (ministres, cabinets, fonctionnaires), afin d'en assurer la pérennité. Les différents niveaux de pouvoir en Belgique annoncent que le BBZ sera un élément récurrent de leur cycle budgétaire. Si le BBZ ne signifie pas nécessairement aujourd'hui une réduction des dépenses, il n'en sera pas de même lorsque la pression de l'Europe se fera plus forte ou que des gouvernements de droite seront au pouvoir.

BBZ ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les *spending reviews* n'ont pas seulement pour but de dégager des marges budgétaires, mais de « transformer la structure et la culture de l'État »¹². Il s'agit de redéfinir le rôle de l'État, de déterminer ce qu'il est censé faire et ne plus faire. Les missions de l'administration ne sont plus définies à partir de notions politiques telles que le sens du service public, la justice sociale, la gratuité, mais à partir d'indicateurs chiffrés de performance. BBZ hérite des méthodes d'évaluation et de pilotage du nouveau management public, c'est-à-dire de l'application aux services publics d'instruments développés dans le privé. Des batteries d'indicateurs chiffrés sont construits par les consultants pour évaluer de

12. Commission européenne, *op.cit.*, p. 5.

manière systématique et granulaire les services et instruments de l'administration, selon une approche de « performance totale ».

Cet alignement des référentiels sur ceux de l'entreprise financiarisée apparaît de manière presque caricaturale dans certains documents des consultants. Par exemple, parmi les indicateurs utilisés pour évaluer l'efficacité des recettes fiscales on trouve ceci : « maximisation du rendement des actifs », « analyse du ratio cout/bénéfice », « benchmarking de la structure des recettes avec celles de la France et des Pays-Bas ». On est étonné qu'aucun débat n'ait eu lieu sur l'impact d'une telle approche, alors qu'une large littérature critique existe par rapport aux techniques du nouveau management public et des indicateurs de performance.

Avec BBZ, on assiste à une privatisation de l'évaluation des politiques publiques. Il n'y avait aucune fatalité à recourir à des consultants privés puisque des institutions publiques sont dédiées à cette tâche (telles que la Cour des comptes ou l'IWEPS¹³). Le gouvernement wallon a préféré tenir ces institutions à l'écart et payer de ses sommes exorbitantes à des firmes privées. C'est d'autant plus choquant que les conditions concrètes d'une évaluation scientifiquement valides ne sont pas réunies.

Tout d'abord, un exercice d'évaluation ne peut débuter en en fixant des cibles prédéfinies de réductions de dépenses¹⁴. C'est comme si un scientifique écrivait les résultats d'une expérience avant même qu'elle ait débuté.

Ensuite, il y a la vitesse avec laquelle l'évaluation a été menée, 4 fois 16 semaines. Une telle vitesse ne peut être atteinte qu'en utilisant des méthodes d'évaluation simplistes. L'évaluation des centres d'insertion socioprofessionnelle (CISP) dans le BBZ wallon permet d'illustrer les absurdités d'une telle approche. Cette évaluation se base essentiellement sur un questionnaire envoyé aux directions de CISP leur demandant de réagir par rapport à des phrases types telles que « le dispositif A est plus performant que le dispositif B ». Les utilisateurs et utilisatrices des CISP n'ont pas été invités à fournir leur évaluation.

Troisièmement, l'approche de BBZ est unidimensionnelle, basée principalement sur des performances couts-bénéfices, au détriment de critères sociaux. Lorsque ces critères existent, ils sont décoratifs. Par exemple, alors que le critère d'« accessibilité du service » apparaît dans certains documents BBZ, cela n'empêche pas les consultants de conseiller au gouvernement wallon de renoncer à son projet d'une gratuité totale des transports publics pour

certains bénéficiaires ou de pousser le FOREM à organiser une partie de ses formations pour les demandeurs d'emploi sous forme de vidéoconférences¹⁵. Des propositions très peu conformes à l'accessibilité du service public.

CONCLUSION

Finalement, le principal impact de BBZ pourrait être plus culturel que budgétaire. La prolifération des indicateurs de performance amène à redéfinir l'État social, non à partir de missions démocratiques, mais comme simple prestataire de services. Elle conduit à « la désintégration de la performance et du progrès collectifs en un amas de performances individuelles, en évitant ainsi de s'interroger sur la manière de préserver le bien commun »¹⁶. La prolifération des indicateurs est aussi une manière d'« embarquer » les fonctionnaires « champions de BBZ » dans cette nouvelle vision managériale et néolibérale du service public. Ils servent à construire des « données

13. Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique.

14. Par exemple, le document de travail du 9 février 2021, rappelle que « l'ambition de BBZ est de libérer des marges de manœuvre » de 10-15 % pour les dépenses de fonctionnement/exploitation/ investissement, 3-4 % pour certaines dépenses d'intervention, 8-12 % pour d'autres dépenses d'intervention.

15. Parlement de Wallonie, CRIC n° 201, 13 juin 2022.

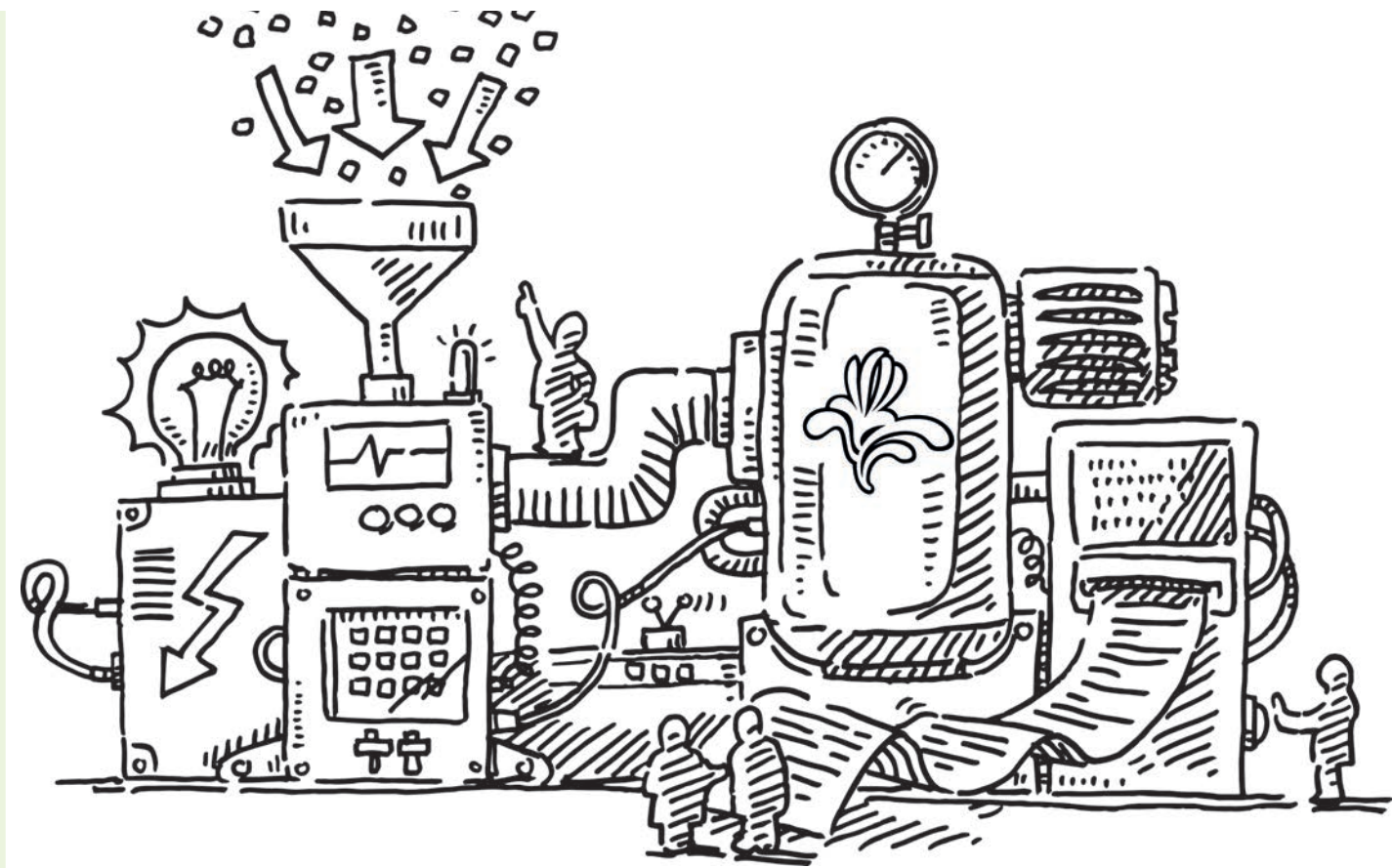
16. F. Jany-Catrice, « A political economy of performance measurements », *Social Work and Society*, 2020. « [t]he disintegration of collective performance and progress into a collection of individual performances, thereby excluding consideration of how to preserve the common goods ».

17. I. BRUNO, « Défaire l'arbitraire des faits. De l'art de gouverner (et de résister) par les "données probantes" », *Revue française de sociologie économique*, 2015.

« Il n'y avait aucune fatalité à recourir à des consultants privés puisque des institutions publiques sont dédiées à cette tâche. »

probantes », c'est-à-dire à occulter les aspects idéologiques d'une telle approche, afin de « faire taire les incrédules »¹⁷. Cette néolibéralisation de la vision de l'État ne se fait pas sans résistance. Pour preuve, la réaction des responsables de l'agence wallonne compétente dans les matières familles, santé et handicap (AVIQ) qui ont vivement critiqué le manque de transparence du BBZ et la mise à l'écart des acteurs du secteur, parmi lesquels les syndicats. #

(*) Service d'études et de formation de la Centrale nationale des employés (CNE)



“ Bruxelles, c’est compliqué ! ”

> Paul PALSTERMAN (*)

À l’heure où l’on parle de plus en plus d’une septième réforme de l’État, quel avenir envisager pour Bruxelles? La Région bruxelloise s’affirme depuis plusieurs décennies, mais garde tout de même des spécificités. Le « millefeuille » bruxellois est loin d’être simple à appréhender. Quelques clefs pour mieux le comprendre¹.

La mise en place des institutions de la Région de Bruxelles-Capitale, en 1989, a amélioré le fonctionnement institutionnel et la vie démocratique à Bruxelles.

La Région bruxelloise a cependant des spécificités par rapport à la Flandre et à la Wallonie. Capitale de la Belgique, elle doit assumer son caractère bilingue, quelle que soit la représentativité respective des deux langues parmi la population résidente. Ses limites administratives ont été fixées sur la base de la situation linguistique de l’immédiat après-guerre. Or ces limites ne correspondent ni aux limites urbaines, ni à la zone économique, ni à la réalité linguistique d’aujourd’hui. Les interactions de Bruxelles avec la Flandre et la Wallonie sont beaucoup plus importantes que les interactions entre la Flandre et la Wallonie; en fait, la dimension interrégionale imprègne tous les grands dossiers bruxellois. Contrairement à ce qui semble se passer dans les autres régions, cette dimension constitue une préoccupation majeure des acteurs.

Victime pendant des décennies de décisions prises en dehors d’elle, voire délibérément contre elle, comme des travaux publics ou des choix de mobilité destructeurs du tissu social et urbain, il s’y manifeste une envie forte d’affirmer la primauté de l’intérêt des habitant-es, parfois perçue comme une hostilité vis-à-vis du monde extérieur, et notamment celui des navetteur-ses et des investissements industriels.

La CSC bruxelloise est attachée à la notion de « syndicalisme urbain », qui cherche à combiner harmonieusement les différentes fonctions de la ville. Cette position implique que l’on cherche aussi l’équilibre entre l’intérêt des habitant-es et de celles et ceux qui viennent y travailler. Ces intérêts ne sont généralement pas contradictoires. Un environnement urbain plaisant est aussi un facteur d’attraction pour les investissements et pour l’emploi. Ce facteur gagnera en importance s’il est vrai que la technologie, permettant le travail à distance, diminuera la nécessité pour

les travailleurs et travailleuses résidant en dehors de la ville d’y venir tous les jours.

Le fait communautaire

Le « fait régional bruxellois » doit encore trouver son articulation avec le fait communautaire.

Pour rappel, les Communautés n’ont pas de compétence fiscale propre. C’est lié au fait que l’assise des Communautés française et flamande n’est pas entièrement territoriale. À Bruxelles, elles sont concurremment compétentes, mais ne peuvent imposer des obligations (y compris des contributions, cotisations et autres participations au financement) que dans la mesure où le citoyen, la citoyenne, fait appel aux dispositifs qu’elles proposent.

La Flandre a fusionné les institutions de la Communauté et de la Région. Cela lui permet d’exercer ses compétences communautaires à Bruxelles en faisant appel à la capacité contributive de la Région

flamande. Cela lui est possible parce que, du point de vue flamand, Bruxelles est une ville très moyenne.

Si l'on prend l'exemple de l'enseignement, les résident-es de la région bruxelloise, inscrit-es dans l'enseignement maternel, primaire ou secondaire néerlandophone, représentent moins de 4 % de la population scolaire flamande. Or, notoirement, l'enseignement néerlandophone bruxellois attire au-delà de la population que l'on identifie spontanément comme néerlandophone. Dans les autres matières communautaires que l'enseignement, on peut penser que le poids de Bruxelles dans la Communauté flamande est encore inférieur.

À titre de comparaison, Bruxelles regroupe plus de 20 % de la population scolaire de la Communauté française, et une proportion du même type s'observe pour les autres dispositifs communautaires francophones. Il est évidemment exclu que la Région wallonne contribue dans une telle proportion au financement de dispositifs bruxellois, sans compensation en provenance de Bruxelles même. Des solutions diverses ont été apportées à ce problème.

Si la Communauté française exerce ses compétences en matière d'enseignement et de culture, elle a abdiqué en ce qui concerne la majorité des «matières personnalisables», ainsi que de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Les matières non exercées par la Communauté française ont échoué à Bruxelles : - soit à la Commission communautaire française (Cocof), qui a reçu dans ce cadre une compétence législative que ne possède pas son homologue flamande (VGC); - soit à la Commission communautaire commune (Cocom).

La Cocof a hérité de la plupart des matières résultant des cinq premières réformes, qui concernaient majoritairement des dispositifs «monocommunautaires».

Les matières résultant de la sixième réforme ont été majoritairement attribuées à la Cocom, car elles concernent majoritairement des dispositifs ou des institutions «bicommunautaires», par nature (les allocations familiales, l'allocation d'aide aux personnes âgées), par

obligation en vertu de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative (les institutions de soins relevant des CPAS) ou par choix (la majorité des institutions de soins privées).

Ce schéma de base comporte cependant de nombreuses exceptions. La Communauté française exerce tout de même certaines «matières personnalisables», notamment celles exercées par le biais de l'ONE (Office de la naissance et de l'enfance); la Cocom gère certains dispositifs transférés dans le cadre des premières réformes, en raison du caractère bicommunautaire des institutions concernées, ou parce qu'il faut imposer directement des obligations aux citoyen-nés.

La Communauté flamande gère les dispositifs néerlandophones à Bruxelles, la Commission communautaire flamande (VGC) jouant en la matière un rôle exécutif; pour ce qui concerne la sixième réforme, quelques institutions ont fait le choix du «monocommunautaire» flamand.

À noter que certains éléments de la Protection sociale flamande² sont ouverts sur une base facultative aux résident-es bruxellois-es, le cas échéant sous condition de paiement de la cotisation, obligatoire pour les résident-es de la région de langue néerlandaise. De même, les éléments, autres que les allocations familiales au sens strict, du «paquet de croissance» flamand, sont ouverts aux familles dont les enfants fréquentent une structure d'accueil ou un établissement d'enseignement néerlandophone en Flandre ou à Bruxelles, quel que soit par ailleurs le domicile de l'enfant et, quel que soit le régime d'allocations familiales applicable.

À cela, il faut ajouter que la Région de Bruxelles-Capitale participe, dans le cadre de sa politique propre, à des missions communautaires. Exemple parmi d'autres, la politique régionale de l'emploi contribue, entre autres par le biais des emplois ACS, au financement du personnel de nombreuses institutions dans le secteur social ou culturel, qui devraient normalement être subventionnées par l'autorité fonctionnellement responsable.

Dans le cadre de la sixième réforme, des transferts financiers sont désormais possibles entre la Région et la Cocom.

On rappellera aussi que ce sont les Régions, et non les Communautés, qui ont hérité, dans le cadre de la sixième réforme, du congé-éducation payé, malgré les liens évidents de ce dispositif avec la politique de formation.

La Région bruxelloise a reçu la compétence d'organiser des stages de formation, qui se distinguent peu des formations professionnelles en entreprise (FPI) qui sont, eux, de compétence communautaire.

Tout ceci crée à Bruxelles un schéma institutionnel extrêmement compliqué, quasi impossible à synthétiser de façon logique, avec pour conséquence une très grande difficulté de définir une politique cohérente, ou même d'avoir une connaissance précise de la réalité du terrain. Bru-partners (le conseil économique et social bruxellois) a décrit en long et en large cette complexité, que même les acteurs de terrain ont du mal à appréhender, dans le domaine de la santé (particulièrement de la santé mentale) et de la politique des personnes handicapées.

Vers une simplification institutionnelle ?

La question est de savoir si une simplification radicale du paysage institutionnel est possible, souhaitable et souhaitée.

Le dernier Congrès francophone de la CSC (2018) a rejeté l'hypothèse d'une régionalisation intégrale «intrafrancophone» de la Communauté française. Cette question est particulièrement sensible à Bruxelles. Le sentiment bruxellois est que les maigres moyens de la Communauté française ne permettent pas d'assumer la problématique de l'enseignement dans les grandes villes confrontées à la multiculturalité (y compris des enfants dont le français n'est pas la langue maternelle) et à une concentration de problèmes sociaux. On ne voit pas comment arriver, dans le cadre intrafrancophone, à une clé de répartition équitable entre la Région wallonne et la Cocof. Or, cette dernière n'a ni moyens financiers propres ni envergure suffisante pour arbitrer les missions d'enseignement avec d'autres missions. En admettant que



la Région bruxelloise ait la possibilité de suppléer, comme elle l'a fait dans le cadre d'accords antérieurs, la législation en vigueur lui impose, pour chaque euro

position est d'appeler dans toute la mesure du possible à la coopération entre institutions bruxelloises (comme d'ailleurs avec les autres régions et

- Les zones de police constituent les polices locales. Leur mission première concerne la fonction de police dite de proximité, au niveau local; ce n'est que subsidiairement qu'elles peuvent être chargées de missions dites « fédérales ». Les opérations de grande ampleur contre le terrorisme, le grand banditisme, etc. ne relèvent pas de leur responsabilité, même si elles peuvent y participer.

- La plus petite (en nombre d'habitants) zone de police bruxelloise est plus grande que la plus grande zone de police du Brabant flamand.

- Il existe bel et bien une coordination au niveau régional bruxellois; le ministre-président régional exerce les missions d'ordre public dévolues aux gouverneurs de province.

- Du point de vue de la sécurité publique, spécialement dans les matières qui intéressent la police locale, la coordination avec les zones de police adjacentes de la périphérie est au moins aussi importante que la coordination entre les zones de police bruxelloises.

Pour le reste, s'il s'agit par exemple de développer des initiatives locales en matière d'emploi, on peine à distinguer les plus petites communes et à y organiser une concertation sociale locale.

Cette réalité se ressent dans les mouvements sociaux, y compris à la CSC ou à la mutualité chrétienne.

Certaines sections locales CSC ont un réel dynamisme et une identité forte, à l'image de leur commune de référence. D'autres en revanche peinent à survivre en raison de la trop grande hétérogénéité de leur territoire. Lorsque la mutualité chrétienne, dans le cadre de sa réforme « Nova », a entrepris de définir le territoire de ses Centres mutuellistes de santé, elle a bien dû constater que combiner des limites communales, la représentativité du point de vue de l'animation et la praticabilité du point de vue du service, relève de la quadrature du cercle.

Il y a sans doute un espace pour faire remonter certaines matières à la Région, ou à tout le moins à un niveau supra-communal à déterminer. Brupartners s'est prononcé en faveur d'une telle opération pour les ALE. On pourrait accentuer les efforts pour assurer une certaine homo-

« Tout ceci créé à Bruxelles un schéma institutionnel extrêmement compliqué, quasi impossible à synthétiser de façon logique. »

versé à la Cocof, de verser 25 centimes à la VGC, qui n'en a aucun besoin.

Accepterait-on une régionalisation pure et simple au niveau belge, autrement dit la reprise par la Région de Bruxelles-Capitale de l'ensemble des compétences communautaires sur son territoire, et donc la disparition complète de la Communauté française et la suppression des compétences de la Communauté flamande à Bruxelles ?

Du côté francophone bruxellois, des groupes de pression comme Aula Magna et d'autres militent pour une régionalisation intégrale, même « intrafrancophone », qui s'appuierait sur la capacité fiscale des communes et leur qualité de pouvoir organisateur dans le domaine scolaire. À noter que cette vision rendrait pratiquement caduc le « Pacte scolaire », puisque le développement de l'enseignement s'appuierait essentiellement sur l'enseignement communal. Aucun parti politique ne soutient ouvertement cette position, et certains la rejettent.

Du côté néerlandophone, même si le comportement électoral des néerlandophones de Bruxelles s'écarte de plus en plus des comportements électoraux en Flandre, on est sans doute encore moins désireux de couper les liens entre la région bruxelloise et la Flandre dans des matières comme la culture ou l'enseignement, voire certaines matières personnalisables.

La CSC bruxelloise, de son côté, a conclu lors de son Congrès de 2017 qu'il était vain, pour le mouvement syndical, de chercher à adopter une position sur la question. À supposer qu'une majorité se dégage en faveur d'une option déterminée, elle frustrerait plus que probablement une importante minorité. Notre

avec le niveau fédéral), à la mise au point de solutions pragmatiques (du type « guichet unique ») et au développement d'expertises en vue d'aider les citoyens à s'orienter dans le labyrinthe. Plusieurs exemples montrent que les choses avancent à ce niveau, trop lentement sans doute, mais réellement.

La dimension communale

Les relations entre la Région bruxelloise et les 19 communes sont également différentes de ce qui peut exister en Flandre et en Wallonie.

Rappelons pour commencer que Bruxelles n'a pas été impliquée dans la grande opération de fusion de communes des années 1970. Si la plupart des communes bruxelloises ont une population qui dépasse celle de communes wallonnes ou flamandes ayant le titre de ville, il est possible que si on leur avait appliqué les critères de l'époque, leur nombre ait été réduit à une quinzaine, voire une dizaine.

Certains appellent à la disparition complète du niveau communal, ou plutôt à l'absorption de celui-ci par la Région. À leurs yeux, cela représenterait l'avantage d'assurer une représentation néerlandophone, mais aussi de permettre à la Région de faire usage des capacités fiscales des communes et de leurs compétences généralistes, par exemple en tant que pouvoir organisateur en matière d'enseignement. D'autres plaident à tout le moins pour une réduction du nombre de communes, en prenant par exemple pour base les six zones de police. S'agissant des zones de police, qui font souvent l'objet d'interpellations dans l'opinion publique flamande, il importe de relever quelques éléments.

généité entre CPAS, notamment dans les dispositifs de remise à l'emploi, l'offre d'insertion et les obligations corrélatives du bénéficiaire.

Fait régional et dimension sectorielle

Pour la majorité des secteurs d'activité, le niveau régional bruxellois n'est pas très significatif, sauf en ce qu'il détermine l'environnement de l'entreprise (règles d'urbanisme, mobilité, etc.). Cela se traduit par la difficulté, tant au niveau des organisations syndicales qu'au niveau des organisations patronales, d'intéresser les secteurs à la politique bruxelloise.

La sixième réforme de l'État a modifié le paysage pour certains secteurs, comme les titres-services, désormais régionalisés. La Cocom est devenue l'institution responsable de dispositifs significatifs en matière de santé et d'aide aux personnes, ce qui a contribué à accentuer une dimension bruxelloise propre dans les « accords du non-marchand ». D'autres questions, intéressant certains secteurs, sont au cœur de l'actualité régionale :

- Le secteur des taxis, par ailleurs problématique à divers niveaux, est mis sous pression par l'arrivée de nouveaux opérateurs (Uber...). Une refonte de la réglementation bruxelloise est en cours.

- La gestion COVID a nécessité d'improviser des dispositifs d'aide à certains secteurs. Une concertation a dû se mettre en place entre le gouvernement régional et les acteurs sectoriels concernés. Le processus a mis au jour les lacunes dans la structuration de certains secteurs comme l'Horeca, au niveau de la représentativité des organisations d'employeurs. Il a révélé aussi dans toute leur ampleur des traits structurels comme la fraude fiscale et sociale, qui rendent difficile la définition de mesures efficaces et suffisamment ciblées.

La Région bruxelloise essaie de créer des partenariats en matière d'emploi et de formation entre les secteurs et les institutions bruxelloises. Les partenaires qui s'imposent au niveau sectoriel sont les fonds de formation rattachés aux

commissions paritaires. Mais les secteurs les plus importants pour l'emploi bruxellois (Horeca, culture, événementiel, santé, aide aux personnes) sont peu structurés au niveau des commissions paritaires. Et les représentant-es des partenaires sociaux dans les fonds sectoriels n'ont pas toujours une connaissance, même rudimentaire, des réalités et des besoins bruxellois...

Du point de vue de la CSC, cela se reflète aussi dans la participation aux instances du Comité régional bruxellois de la CSC (CRB).

Il est important que le CRB soit représentatif de la réalité bruxelloise, mais tout aussi important qu'il bénéficie de l'expertise des personnes qui, au sein des centrales professionnelles, suivent les enjeux interprofessionnels. C'est une des principales questions traitées par le Congrès CRB de septembre 2022.

Le financement des institutions bruxelloises

La région bruxelloise présente certains traits communs avec le Grand-Duché de Luxembourg. C'est un pôle économique majeur en Belgique et même en Europe. Mais une bonne part de la richesse y est produite par des travailleurs et travailleuses résidant en dehors de la région. Il en résulte que des indicateurs économiques traditionnels, comme le PIB par habitant, n'ont guère de signification : Bruxelles a, de loin, le PIB par habitant le plus élevé de Belgique (et un des plus élevés d'Europe), mais sa population est, en moyenne, la plus pauvre des trois Régions. Cette moyenne reflète par ailleurs de fortes disparités selon la commune, ou plutôt selon la partie de la région.

Il est difficile de décrire en quelques mots le financement des institutions

Région de Bruxelles-Capitale		
	Millions €	%
Impôts régionaux	1.447,9	31,3
Droits de succession	443,7	9,6
Droits d'enregistrement ventes	606,9	13,1
Autres	397,3	8,6
Taxes régionales	121,9	2,6
Taxe m2	102,0	
Ex provinciales + taxis	8,7	
Établissements touristiques	0,3	
Prélèvement kilométrique	10,9	
Additionnel IPP	898,5	19,4
Prélèvement IPP fédéral	534,9	9,1
Mécanisme solidarité nationale	422,5	11,5
Recettes agglomération	255,0	5,5
Dotations spéciales	570,1	12,3
Mainmorte	121,6	
Institutions bruxelloises	45,3	
Mobilité	160,8	
Primes linguistiques	2,7	
Navetteurs	44,0	
Fonctionnaires internationaux	180,7	
Fonds de sécurité	55,0	
Divers	335,8	7,2
TOTAL	4.626,85	100

Commission communautaire commune		
	Millions €	%
Fédéral	1.389,2	87,7
Dotation réforme État	1308,5	82,6
Vaccination Covid	80,7	5,1
RBC	182,8	11,5
Accords non marchand, province Brabant, divers	149,4	
Fonds spécial CPAS	33,4	
Divers	11,7	0,8
TOTAL	1583,7	100

Commission communautaire française (Cocof)		
	Millions €	%
Région bruxelloise	308,4	56
Communauté française	163,0	29
Fédéral	77,7	14
Divers	6,0	1
TOTAL	550,2	100

Commission communautaire flamande (VGC) ³		
	Millions €	%
Région bruxelloise	85,0	47
Communauté flamande	72,5	40
Fédéral	18,9	11
Divers	3,7	2
TOTAL	180,1	100

bruxelloises, et plus encore d'avoir une vue consolidée des montants concrets. La CSC et Brupartners ont insisté à plusieurs reprises pour une évaluation pluriannuelle des recettes et des dépenses. Idéalement, la consolidation des comptes des entités fédérées bruxelloises (Région, Cocom, Cocof) devrait être complétée par une vision des finances communales et des investissements des Communautés française et flamande. Aux dernières nouvelles, une telle évaluation serait mise en chantier sous l'égide du Conseil central de l'économie. On se contentera, dans ce bref article, de reproduire en tableaux (p.9 et 10) les recettes des quatre institutions bruxelloises, prévues par leur budget 2022.

On se limitera ici à un commentaire : l'esprit général de la sixième réforme était d'envisager le modèle de financement dans sa globalité, et non compétence par compétence. Les entités fédérées sont donc encouragées à mettre sur pied une forme de gestion globale de leurs recettes et de leurs dépenses. Mais Bruxelles ne

se trouve pas, sous cet angle, dans la même position que la Flandre, la Wallonie, ou même la Communauté germanophone, en raison de la division des compétences et des moyens entre la Région, les deux Communautés et les trois Commissions communautaires, institutions certes liées dans une certaine mesure, mais tout de même distinctes.

Il est tentant, au vu de ces chiffres, de soutenir une position radicale, exigeant par exemple que les personnes travaillant à Bruxelles paient leurs impôts à Bruxelles. Abstraction faite du rapport des forces politiques et des nombreuses questions pratiques et techniques, la question est de savoir si ce principe, courant dans les conventions internationales préventives de double imposition, est réellement applicable dans le contexte belge. Peut-on imaginer que les navetteurs flamands et wallons, électeurs et électrices des régions concernées, paient leurs impôts dans une région dont ils ne sont pas électeurs et dont ils n'ont aucun moyen d'influencer la politique, notamment fiscale ?

Il paraît plus fructueux d'objectiver la charge que représente pour Bruxelles d'être Capitale de la Belgique, notamment en matière d'infrastructures routières, de transports en commun et de sécurité. Autrement dit de travailler à partir des dotations existantes, dont les montants semblent avoir été fixés de façon purement arbitraire. On peut aussi travailler à une meilleure adéquation des dotations relatives aux compétences communautaires, par exemple en matière de santé et d'allocations familiales.

Un mot de conclusion

« Bruxelles, c'est compliqué » est probablement la phrase que j'ai le plus entendue durant les sept années où j'ai eu le bonheur de travailler sur les matières bruxelloises. Cet article n'a pas la prétention de décrypter complètement cette complexité, et encore moins de proposer LA solution pour en venir à bout. Sa thèse principale est qu'il ne faut pas attendre de solution miracle pour continuer à travailler sur la base de ce qui existe, en favorisant dans la mesure du possible les collaborations et les solutions pratiques. Sans toucher à la logique des institutions, on peut aussi corriger les inéquités dans la fixation des dotations censées refléter des besoins. Ayant un background dans le droit social, je me suis souvent dit que, tout compte fait, les subtilités du « millefeuille » bruxellois ne sont guère plus compliquées que les règles sur le salaire garanti des ouvriers en cas de maladie, ou que la réglementation sur le travail bénévole des chômeurs, des dispositions prises pour gérer des complexités tout de même autrement plus considérables.#

(*) Secrétaire régional bruxellois de la CSC

1. Ce texte a pour base un document de formation sur la réforme de l'État, organisée par le Comité régional bruxellois (CRB) de la CSC, en avril 2022. Il sert d'introduction au rapport d'activité 2015-2022, soumis au congrès du CRB le 29 septembre 2022.

2. Principalement le « budget de soins pour personnes en grande dépendance », nouvelle dénomination de la prestation de l'ancienne « assurance soins ».

3. Chiffres 2022 du plan pluriannuel 2022-2025. Jusqu'en 2021, les comptes de la VGC comprenaient plus de 20 % de recettes « autres », résultant essentiellement du report de bonis d'années antérieures. Cette donnée n'apparaît plus dans la présentation actuelle, mais la réalité demeure...

Élections

Brésil fracturé

> Elísio ESTANQUE (*) et Agnaldo DE SOUSA BARBOSA (**)

Au Brésil, les profondes fractures sociales sont bien connues, mais dans le contexte actuel de la campagne pré-électorale, trois dimensions peuvent être prises en considération pour nous aider à comprendre les paradoxes et les défis auxquels le pays est confronté : les dimensions historique, socio-économique et politique. Analyse avec deux sociologues de l'université de l'État de São Paulo au Brésil.

Plus de cinq cents ans après les premières missions d'évangélisation, l'impact brutal de la traite des esclaves et du système colonial se fait encore ressentir au Brésil. Il induit la formation d'une élite brésilienne dont la conception de l'impérialisme se prolonge jusqu'aux mouvements républicains. Après la conquête de l'indépendance et la période troublée de l'Empire (1822-1889), la Première République est en effet soutenue par les secteurs les plus conservateurs du pouvoir en place qui digèrent mal l'abolition de l'esclavage (1889) et poussent à laisser de côté les couches populaires.

Dans le même temps, le phénomène du « coronélisme¹ », associé aux grands propriétaires terriens, renforce une tendance qui va marquer la politique brésilienne jusqu'au virage politique amené par les différents gouvernements de Getúlio Vargas au 20^e siècle. Sous le premier gouvernement de Getúlio Vargas (1930-1945), le Brésil connaît une vague d'industrialisation et d'urbanisation qui propulse la nation vers des transformations structurelles. Cependant, malgré la volonté de développement de Getúlio Vargas en faveur des nouvelles élites économiques, l'appel militariste poursuit les ambitions élitistes de la classe dirigeante, culminant avec le suicide du président (1954) et plus tard le contrôle du pouvoir par la force (1964)².

Clivage socio-économique

Au niveau socio-économique, les années 1970-1980 placent les mouvements sociaux – notamment le nouveau syndicalisme dont Lula da Silva (L.S.) est une figure centrale – à l'agenda politique brésilien, ouvrant la voie à la fin du régime militaire. La dynamique de ces vagues de rébellion devient le moteur du renforcement de la démocratie, parallèlement à l'agenda social que L.S. mettra plus tard à l'ordre du jour. Tout écho, même à cette époque, le spectre d'un triomphe de Lula contribue à la victoire de

l'opportuniste, avec Collor de Mello, permettant ainsi l'ascension du Parti de Social Democracia Brasileira (PSDB) et de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Cependant, après une phase de succès de son gouvernement, dans le cadre de « Plan Réel », il s'en suit une stagnation économique à partir de la fin des années 1990, qui conduit à l'aggravation de l'économie informelle et à l'augmentation des bas salaires et des inégalités. Après l'épuisement du cycle de politiques néolibérales de FHC, le déstabilissement momentané déclenché par la CUT/PT porte finalement Lula da Silva à la présidence (2002). Les nouveaux dirigeants promettent de faire prendre au Brésil une nouvelle direction.

Face à un tel scénario, et indépendamment de toutes les erreurs que l'on peut reprocher aux gouvernements du PT et à Lula, la vieille élite économique se tourmente une fois de plus. La nouvelle vague d'enthousiasme populaire pour les politiques sociales de Lula qu'elle est forcée d'avaler augmente son ressentiment. Sentant, hier comme aujourd'hui, la menace peser sur leurs privilèges ancestraux, les élites de São Paulo survolent la réalité du pays dans leurs hélicoptères et leurs jets privés, comme si elles fuyaient le virus d'une « populace » qui n'a jamais été « autorisée » à s'approcher des modes de vie de la classe moyenne (la zone tampon de l'élite). Les plus de 40 millions de Brésiliens qui sont sortis de la pauvreté grâce aux gouvernements Lulistes ont accentué le ressentiment anti-populaire de ces catégories privilégiées. Même les concessions et les arrangements de L.S. avec les grands intérêts économiques n'ont pas apaisé la rancune anti-PT de l'élite.

Les mobilisations populaires de 2013-2014 frustreront les attentes progressistes initiales et finiront par aider le coup d'État contre Dilma Rousseff, offrant une place prépondérante aux agents du pouvoir judiciaire (Sérgio Moro) et contribuant ainsi à condamner L.S. Tout ceci ouvre la voie au national populisme qui portera Bolsonaro au pouvoir.

1. Le coronélisme désigne un système de pouvoir local dans les régions rurales du Brésil sous la Vieille République (1889-1930). Les coronéis (colonels), propriétaires terriens fidèles au gouvernement brésilien, assuraient ce système.

2. Reversant la Quatrième République du Brésil, le coup d'État mené par le maréchal Castelo Branco a conduit au régime politique de la dictature militaire, le 31 mars 1964.



© Represented by ZUMA Press, Inc. - Lula Marques/Agência PT

L'expérience de ces quatre dernières années a une fois de plus assombri le Brésil et son image à l'étranger. Cependant, plus qu'une évaluation substantielle et rationnelle des incongruités du Bolsonarisme, c'est surtout la tendance inflationniste actuelle, la stagnation économique et la régression salariale, avec l'économie informelle galopante et surtout la nouvelle poussée de la pauvreté (qui atteint déjà plus de 33 millions³ comme le révèle une étude récente), qui sont les facteurs décisifs discréditant Bolsonaro et augurant d'une issue probablement favorable à Lula da Silva.

“ Plus qu'un «débat d'idées», il s'agit d'une dispute pour l'hégémonie électorale, avec un œil braqué sur les tactiques et les alliances et l'autre sur les sondages. ”

Clivage politique

La dimension politique elle-même s'exprime aujourd'hui par un clivage qui divise le champ politico-électoral pratiquement en deux. Il convient de rappeler quelques nuances du système politique brésilien. Ici, les idéologies se diluent face à un régime qui est présidentiel mais pas nominal, c'est-à-dire qui pratique ce que l'on appelle la « coalition présidentielle », une règle non écrite par laquelle la stabilité présidentielle dépend largement des accords parlementaires qu'elle parvient à obtenir. Dans l'expression d'un professeur de l'USP (Cícero Araújo), il s'agit d'une sorte de « chambre invisible » qui, depuis l'époque du F.H.C. « est devenue de manière informelle une instance parallèle d'accès au pouvoir de l'État, brodée avec tout le tissu du pouvoir officiel, et qui comprend une relation

de promiscuité entre le pouvoir politique (à tous les niveaux) et le pouvoir économique, surtout celui qui est le plus étroitement lié et dépendant des ressources publiques »⁴. En outre, l'acte électoral au Brésil implique plusieurs votes simultanés, en l'occurrence ceux pour le président, les membres du Parlement fédéral, le gouverneur de l'État, les députés de l'État et le Sénat. Cela oblige à multiplier les négociations entre une multitude d'instances et d'échelles de découpage territorial, les marchandages et les transactions décidées au sommet, tout cela contribuant grandement à discréditer les partis et la démocratie.

Les anciennes fractures se reflètent dans le débat préélectoral actuel. En fait, plus qu'un « débat d'idées », il s'agit d'une dispute pour l'hégémonie électorale, avec un œil braqué sur les tactiques et les alliances et l'autre sur les sondages. L'antagonisme des intérêts se traduit ici par un récit manichéen qui met l'accent sur la diabolisation constante de l'adversaire principal.

Face à l'amenuisement de la « 3^e voie », représentée par Ciro Gomes (qui est encore à 7-8% d'intentions de vote), Bolsonaro et Lula mobilisent la base et les indécis, s'accusant mutuellement d'agir avec des intentions diaboliques contre le Brésil et le peuple. Comme en Europe, il s'agit d'avoir recours au spectre de la « peur » comme arme électorale.

Les grands intérêts économiques (en particulier le secteur agro-industriel), avec l'aide précieuse des médias, des églises évangéliques et des réseaux sociaux, sont animés par un sentiment « anti-pétiste » profondément ancré, qui se traduit dans la langue de bois utilisée dans leurs expressions par une haine (haine de classe) dirigée non seulement contre le PT et Lula da Silva, mais contre tout ce qui peut être qualifié de gauche, synonyme de socialiste, de communiste, etc.

La rationalité de l'électeur, l'électrice, des couches moyenne et populaire s'épuise, minée par la perplexité et l'angoisse ressenties face à la chute rapide vers la misère. C'est pourquoi Bolsonaro tente de prendre des mesures isolées pour contenir les prix des carburants (quitte à hypothéquer les services publics de l'État). C'est pourquoi Lula da Silva ne consacre pas beaucoup de temps à parler de l'avenir. Il lui suffit de rappeler le succès de ses premiers gouvernements, lorsque les Brésiliens – en particulier les pauvres – ont vécu leur « décennie dorée » au début du 21^e siècle. La menace de coup d'État constitue un scénario latent. La gauche et le PT vivent dans le dilemme entre dénoncer cette possibilité ou l'ignorer et s'appuyer plutôt sur le passé « glorieux » pour rouvrir un nouveau cycle prometteur. Une tâche herculéenne, mais pas impossible. #

(*) Chercheur au Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra et professeur invité à l'Universidade Estadual Paulista (Unesp) – France, SP - Brésil

(**) Professeur associé à l'Unesp – France, SP - Brésil

3. M. MUNIZ, *Com Bolsonaro, fome aumenta e atinge mais de 33 milhões de brasileiros*, juin 2022, <https://www.cut.org.br/noticias/com-bolsonaro-fome-aumenta-57-4-e-atinge-mais-de-33-milhoes-de-brasileiros-fd74>

4. *Nueva Sociedad*, n° 299/ juin-juillet 2022.



INTERVIEW



Nicolas VAN NUFFEL
Président de la Coalition Climat



Noami KLEIN, *Tout peut changer. Capitalisme et changement climatique*, Arles, Actes Sud, 2016, 896 pages.

Marcher pour des mesures concrètes qui allient justice sociale et justice climatique

Sécheresses, inondations, incendies... les catastrophes climatiques s'enchainent. Depuis peu, les prises de conscience semblent s'accélérer, mais les objectifs climatiques et leur mise en œuvre seront-ils à la hauteur des défis ? La marche du 23 octobre prochain organisée par la Coalition Climat revendiquera des mesures concrètes sociales et environnementales pour que tout le monde puisse se loger, se déplacer, se nourrir dignement tout en respectant les limites de la planète.

Quelle a été l'évolution des objectifs climatiques depuis 30 ans ?

La prise de conscience au niveau international du danger qu'amène le réchauffement de l'atmosphère démarre au cours des années 1970-1980. En 1992, le sommet de la Terre organisé à Rio permet la signature de trois grandes conventions internationales ratifiées par une centaine de pays : la Convention des Nations unies sur la biodiversité, la Convention sur le changement climatique et la Convention sur la désertification. La Convention-cadre sur le changement climatique doit alors être mise en œuvre par une série d'accords plus concrets. C'est à partir de là que débute la négociation du protocole de Kyoto qui sera signé cinq ans plus tard, en 1997 et qui engage les pays à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES). Celui-ci n'est alors juridiquement contraignant que pour les pays riches¹, les autres pays, devant quant à eux prendre des mesures volontaires². Le protocole de Kyoto qui n'a jamais été ratifié par les États-Unis, ne s'attaque dès lors qu'à une faible partie des émissions. Il va mettre huit ans à entrer en application. Établi à durée déterminée, il ne sera juridiquement valable que pendant sept ans, de 2005 à 2012. En 2007, lors de la COP 13 à Bali, les négociations sont lancées pour l'obtention d'un accord qui devait aboutir à la COP 15 à Copenhague et dont l'objectif est de prolonger le protocole de Kyoto non plus dans une logique de contrat à durée déterminée, mais dans celle d'un accord-cadre qui tient dans la durée et qui est mis à jour régulièrement.

Ces négociations aboutissent à un échec lors de la COP 15. Après Copenhague (2009) et Cancún (2009), la méthode de travail change. À Durban, en Afrique du Sud, les pays décident de prolonger le protocole de Kyoto jusqu'en 2020 et lancent un processus de négociation qui doit aboutir à ce qui deviendra en 2015 l'Accord de Paris. Dans cet accord, les États s'accordent sur l'objectif de maintenir la hausse des températures à un niveau au mieux en deçà de +2°C, de préférence à +1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels. Ils demandent au GIEC de rédiger un rapport de comparaison entre une augmentation de 1,5°C et 2°C de réchauffement climatique. Le GIEC publie ses résultats en 2018 : la différence entre les deux trajectoires est énorme, ce qui est encore confirmé par son 6e rapport dont les chiffres sortent les uns après les autres depuis un an. L'objectif climatique de +1,5°C de réchauffement s'impose alors informellement, mais de manière non juridiquement ancrée. Le défi est énorme d'autant que la planète a déjà gagné en moyenne plus de 1,1°C depuis l'ère préindustrielle.

Après Paris, les COP suivantes sont dédiées à la négociation sur les chiffres de mise en œuvre de l'Accord de Paris (cf. le Règlement de Paris). Aujourd'hui, les négociations sont terminées, à l'exception d'un point consacré à l'utilisation des mécanismes de marché d'achat et de vente d'émissions au niveau international. Celui-ci constituera un des objets de négociations lors de la prochaine COP. En dehors de ce point, les dernières COP ont changé

1. La déclaration de Rio ancre le principe de responsabilité commune, mais différenciée selon lequel tous les pays de la planète sont coresponsables de lutter contre le dérèglement climatique. Les responsabilités restent toutefois différenciées. Les pays riches doivent faire plus d'efforts que les pays pauvres d'une part et financer d'autre part les pays du Sud dans la lutte contre le dérèglement climatique.

2. On est dans un contexte où la quasi-totalité des émissions sont le fait des pays historiquement industrialisés. La Chine commence à peine à émerger.



d'ordre du jour. On y négocie beaucoup moins les articles d s g and accord mondial an contraignants. Elles sont q lq peu d r n s d s Sommets d état d s lie et d nou an eng g ments où les États se stimulent à prendre des engagements supplémentaires (ex. accord sur le méthane à la COP 26) en marge de l'Accord de Paris. Pour la société civile, cela reste tout efois n moment important pour mettre la pression sur les États.

Quel bilan tirer de ces évolutions ?

Le premier rapport du GIEC en 1990 prédisait déjà tout ce q est contenu d ns le d mrier rapport, mais d manière pl r g . J'ai cou m e d il re q on a perdu une génération pour avancer sur les enjeux liés au climat. Entre 1992 et 2015, 23 années se sont écoulées sans qu'il n'y ait eu de réels progrès. Et même l'Accord de Paris n'a pas entraîné de sursaut immédiat. Ce n'est que sur les dernières années q l'on constate ne accélération d la prise d conscience—d ns les opinions ph iq s, d ns les médias, et ch z les responsab es politici s—q la crise climatique n'est pas ne crise parmi d au res; q elle est la mère d tot es les crises et q il r falloir trou r d s soltu ions n g mment, car l'm a nité est en d ng r.

L'Accord de Paris est une avancée énorme dans la ltu te contre le réchauffement climatique , mais celle-ci est en même temps totalement insuffisante. D'un côté, on a enfin un accord mondial qui ancre les principes essentiels (être le pl r proch possib e de +1,5°C); donne des responsabilités aux États et crée le cad e pon la siu te. D'u atre côté, il ne fixe pas l'objectif de réduction d'émission de gaz à effet de serre par pays. C'est là-dessus que les négociations ont achoppé à Copenhague en 2009. Le pari fait par les présidences péruvienne (COP 14) et française (COP 15) avait été de mettre le principal nœud d côté pon avi r n accord sn le reste. L'Accord de Paris se base sur les CDN (Contributions déterminées au niveau national). Or, la somme d s intentions d réd tions d GES transmises par les États-parties aux Nations unies avant la COP 21, conduisait à un réchauffement de +3,7°C. Il y a donc une incohérence majeure entre d'une part la satisfaction des États à parvenir à sceller un accord international après au ant d années et les résu tats concrets aq l il mène.

Que penser du rôle des marchés du carbone dans la lutte contre le réchauffement ?

Il existe deux marchés du carbone. Le premier est un système européen d'échange de quotas d'émissions. Les pays signataires se fixent un plafond d'émissions et émettent des quotas d'émissions. Les droits d'émissions sont ensuite attribués aux entreprises et peuvent être échangés sur le marché. Ce système permet aux grosses industries de s'échanger des droits d'émissions entre elles. La grande faille du système

européen est d'avoir distribué gratuitement des droits d'émissions aux grandes entreprises dans l'optique de les garder sur leur territoire. À l'instar d'autres entreprises polluantes, le cas d'Arcelor Mittal est emblématique. L'entreprise a réalisé de gros profits grâce à ce système en revendant les droits d'émissions excédentaires obtenus de la part de plusieurs pays (dont la Belgique) en échange de leur garantie de ne pas délocaliser (ce qu'ils ont fini par faire). Ce système a été revu, notamment pour éviter ces biais. L'industrie européenne a finalement réduit relativement bien ses émissions du fait de ce mécanisme de marché, mais aussi, il faut le reconnaître, en raison des délocalisations.

Le second mécanisme est l'héritage du «mécanisme pour un développement propre» du Protocole de Kyoto. Il est encore en négociation et devrait permettre à différents acteurs publics et privés d'échanger des droits d'émission au niveau international. Cela pose de sérieuses questions, non seulement parce qu'il est très difficile d'objectiver les «émissions évitées» qu'on échange contre des droits de polluer.

Le mécanisme de marché pourrait éventuellement fonctionner si celui-ci était vraiment bien régulé et surtout si les ambitions des États étaient suffisantes et permettaient d'aller vers le zéro carbone le plus vite possible. Mais aujourd'hui, on est en train de négocier l'échange de droits d'émission alors que les objectifs qui sont fixés ne sont pas du tout suffisants, cela n'a pas de sens.



Le concept de neutralité carbone n'est-il pas contre-productif pour réduire les GES ?

L'objectif de la neutralité carbone est qu'au plus tard en 2050 et si possible avant, on n'émette pas plus de GES que ce que l'on absorbe. On sait qu'il va être extrêmement difficile d'atteindre zéro carbone, car certaines industries (notamment la sidérurgie, la construction...) resteront émettrices de gaz à effet de serre en dépit de ce qu'elles mettent en place en termes d'efficacité énergétique. La question est de savoir alors de quelle manière absorber le carbone. Il y a deux grandes approches : l'une s'appuie sur des projets de reboisement (ou de non-déforestation) et l'autre consiste à recourir à la technologie pour absorber le carbone à la sortie des usines et le stocker dans le sol. Or les technologies mises au point actuellement ne sont pas assez mures. Il est encore difficile de savoir quelle est la quantité de carbone qu'elles vont pouvoir capturer et surtout quels sont leurs risques potentiels et leur évolution future. Parier sur elles est donc dangereux pour l'instant. Quoi qu'il arrive, la priorité est bien de réduire nos émissions au maximum en réduisant notre demande d'énergie, en améliorant notre efficacité énergétique et en développant les énergies renouvelables. Le surplus concernera le mécanisme de compensation par la plantation d'arbres. Les réductions d'émissions doivent représenter 95 % de l'effort. Si on veut respecter l'objectif de +1.5°C, il va falloir absorber plus de carbone qu'on en émet dans la deuxième moitié du siècle.

Quelles sont les revendications de la marche pour le climat de ce 23 octobre ?

L'articulation des enjeux sociaux et climatiques est un des grands défis actuels. La dimension sociale reste le parent pauvre des décisions prises jusqu'à présent dans la lutte contre le réchauffement climatique. Le concept de transition juste se trouve dans le pacte européen du Green Deal de la Commission européenne, mais le fonds pour la transition juste est totalement insuffisant pour faire face à l'enjeu. Il y a quatre ans, on manifestait pour qu'il y ait plus d'ambitions pour le climat et pour mettre la pression sur la communauté internationale afin qu'elle se fixe des objectifs qui soient en phase avec l'Accord de Paris. D'une certaine manière, on a gagné sur ce point puisque l'ambition du Green Deal est alignée sur ce qu'on réclamait en 2018. Aujourd'hui, on manifeste pour qu'on prenne des mesures concrètes qui allient la justice sociale et la justice climatique.

Les deux axes principaux mis en avant sont l'énergie et l'alimentation. Des solutions collectives et structurelles à la crise que nous traversons doivent être apportées rapidement. La transition écologique ne peut se faire sur le dos des plus précaires et la meilleure solution pour résoudre le problème de précarité énergétique c'est bien de faire la transition éco-

logique. Les chèques énergies sont des pansements sur des plaies béantes. Aujourd'hui, c'est l'isolation des logements des personnes les plus précaires qu'il faut mettre en œuvre le plus rapidement possible. D'autres chantiers doivent également être accélérés tels que le développement des transports en commun, l'appui à l'agriculture paysanne, etc.

Pour ce faire, vous défendez un Green New Deal belge...

Derrière le concept de Green New Deal, il y a l'idée qu'on a au début de la plus grande transformation depuis la révolution industrielle. Cela nécessite des efforts massifs et majeurs de l'ordre de ceux que Franklin Roosevelt a mis en place avec le New Deal dans les années 1930 et qui passent par des investissements gigantesques dans les infrastructures, la mise en place de mécanismes sociaux (notamment de protection sociale) pour les accompagner et un renforcement de la régulation du marché. C'est tout de cela que le mémorandum³ de la Coalition Climat⁴ a été construit : il faut des objectifs ambitieux nationaux en opération et internationaux, des mesures concrètes dans l'énergie, l'industrie, les bâtiments, le transport, l'alimentation, la consommation... et une réforme fiscale pour financer tout cela, mais aussi des améliorations dans le fonctionnement de la démocratie et de la prise de décision.

Où en est-on en Belgique ?

Depuis les dernières élections, on constate que les ambitions pour le climat sont plus élevées. Un exemple. Dans le cadre du grand emprunt européen NextGenerationEU, de reprise post-confinement, l'UE a imposé que les plans de relance des États membres consacrent au moins 37% de leur budget au climat. Dans le cas de la Belgique, on est au-delà de 50%. On est donc plutôt dans les bons élèves. Malheureusement, on a pris beaucoup de retard. La prise de conscience a été trop tardive. Les émissions n'ont pas baissé (hormis l'année du Covid) depuis 2014. On va seulement commencer à voir les conséquences positives des décisions qui sont prises à divers niveaux. Il reste qu'en Belgique, le moins-disant peut faire du chantage sur les autres et freiner leurs ambitions. La pression doit donc être mise sur la Flandre pour qu'elle soit plus ambitieuse sur les questions climatiques, mais aussi sur les autres niveaux de pouvoir pour qu'ils n'attendent pas la Flandre et qu'on ait au moins un accord sur la répartition des efforts. On est donc un moins mauvais élève aujourd'hui, mais on ne sera pas dans le top de la classe tant qu'on n'aura pas résolu nos problèmes relatifs aux modes de décision.

Propos recueillis par Stéphanie BAUDOT



www.coalitionclimat.be

3. Le mémorandum de la Coalition Climat a été publié en 2021. Il propose une série de mesures sociales et environnementales concrètes.

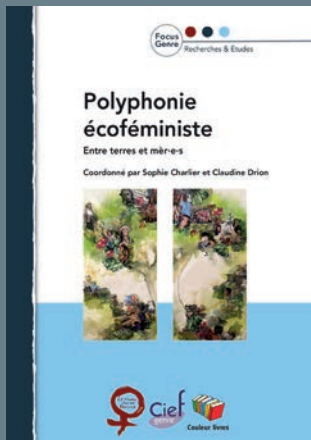
https://www.klimaatcoalitie.be/sites/default/files/documents/M%20C%20MORANDUM%20POUR%20UN%20GREEN%20NEW%20DEAL%20BELGE_0.pdf
Voir https://www.klimaatcoalitie.be/sites/default/files/documents/M%20C%20MORANDUM%20POUR%20UN%20GREEN%20NEW%20DEAL%20BELGE_0.pdf

4. Mise sur pied au milieu des années 2000 de façon un peu informelle par un regroupement d'organisations qui décident d'agir ensemble, elle sera créée formellement comme ASBL en juin 2008, à l'occasion de la réunion d'une série de grandes familles. On y trouve les grandes ONG environnementales, les ONG nord-sud, les trois syndicats, des mouvements citoyens articulés sur la question climatique et des organisations de jeunesse. L'objectif est de mobiliser ensemble dans le but qu'il y ait un accord international le plus rapidement possible pour le climat via des campagnes de sensibilisation. Aujourd'hui, la coalition compte 90 organisations qui ont comme lecture commune qu'il faut résoudre les injustices sociales en même temps que la crise climatique.



AU FIL DES PAGES

Les femmes ne sauveront pas la planète : il ne s'agit pas de leur mettre des tâches et une charge mentale supplémentaires... mais, l'écoféminisme va plus loin ! Ce livre a été écrit à partir des voix de femmes engagées pour les droits des femmes et le respect de l'environnement : la défense des peuples indigènes, les droits solidaires, les soins aux personnes et à l'environnement, l'agroécologie, la résilience face au dérèglement climatique et l'écologie populaire. Pour les écoféministes, les émotions font partie du registre de l'action : peur et tristesse devant les inondations, les feux de forêts, les arbres abattus, les rivières polluées, les espèces menacées... Rage et colère face à la pauvreté, face aux dominations qui oppriment les femmes, la nature, les peuples colonisés, les migrant·es... De partout, les voix s'élèvent pour mettre le vivant au cœur des actions et de nos façons de penser. « Polyphonie écoféministe » évoque les approches plurielles des luttes d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe. Il illustre comment les femmes entrent dans la militance écologiste et/ou féministe et comment elles expriment et pensent les liens entre les deux : cela réveille une puissance d'agir et une mobilisation qui permet de penser la justice écologique dans une perspective féministe. #



S. CHARLIER, C. DRION, *Polyphonie écoféministe - entre terres et mères*, Éditions Couleur Livres et Le Monde selon les femmes, 2022.

NOUS VOUS EN PARLIONS...

Nous vous parlions dans nos colonnes de l'Allemagne, et notamment de sa enjeux socio-écologiques, de lutte contre l'inégalité et l'exclusion de la société à l'ère après-Merkel. Le pays vient de connaître récemment des initiatives et des mobilisations sociales importantes, comme la grève des mille crèches, des actions collectives régulières très développées au sein des centres de diffusion d'Amazon ou la grève du 7 juin des travailleurs et travailleuses des plateformes numériques en Rhénanie-Nord Westphalie. « C'est accompli : la première convention collective dans les plateformes en Allemagne a été adoptée » a déclaré Katharina Wesenick, responsable de Verdi en juillet. « Après 7 jours de grève, les travailleurs hospitaliers ont obtenu ce succès important dans la solidarité et la sincérité. Ils n'ont pas été impressionnés par les tentatives d'interdire leur action par la loi ni par les intentions de négociation sans cesse changeantes des employeurs. » À Frankfurt et comme dans d'autres villes, des grèves de même type dans le secteur des soins sont en cours. Le secteur public et partiellement le secteur des soins sont exsangues après des années de gestion austéritaire. Une infirmière allemande dit s'occuper de trois fois plus de patientes qu'en Norvège et dix fois plus qu'en Suisse. Fin août, l'Université de Cologne a été des mouvements sociaux à Maastricht et à Utrecht aussi, comme d'habitude des autres sites. À revoir à la hâte : //www.solidarite.fr/docmentation.#



Comité de rédaction

M. BUCCI • D. DECOUX • A. ESTENNE • L. FAURE • P. FELTESSE • J. GRAS • P. LEDECO • A. MAIA • T. MIESSEN • V. ORUBA • P. PALSTERMAN • F. REMAN • N. SHEIKHASSAN • S. SHOLOKHOVA • C. STEINBACH • A. TRIGALET

Rédactrice en chef Stéphanie BAUDOT

Journaliste

Mise en page Elsa KBAIER

Photo Une © Sunny Land Tours

Site www.revue-democratie.be

E-mail democratie@moc.be

Administration Lysiane METTENS tél. : 02 246 38 43

Avec le soutien de Mouvement Social scrl

Éditeur responsable Dominique DECOUX

Centre d'information et d'éducation populaire du MOC (CIEP ASBL) - BP50 - 1031 Bruxelles

Démocratie est publié sans but lucratif

Pour recevoir Démocratie

Par domiciliation, demandez un avis de domiciliation en téléphonant

au 02 246 38 43 (ou via lysiane.mettens@ciep.be).

Vous payez 20 EUR par an ou 10 EUR par semestre.

Par virement bancaire, versez la somme de 25 EUR (pour les 12 prochains numéros)

ou de 43 EUR (24 prochains numéros) sur le compte BE95-7995-8743-7658 avec la mention « DÉMOCRATIE ».

Le 25 mai 2018, le Règlement général sur la protection des données (RGPD) est entré en application. Son objectif est de mieux protéger l'utilisation des données personnelles. Démocratie s'engage à stocker vos données de manière sécurisée, sans les partager avec des tiers. Vous pouvez en permanence vous désabonner, demander la rectification de vos données en cas d'erreur ou en demandant la suppression en vertu de votre droit à l'oubli. Pour toute question concernant l'utilisation de vos données, n'hésitez pas à nous contacter : democratie@moc.be

GAVROCHE@MOC.BE

Et voilà déjà la rentrée, après un été torride où nous avons attendu en vain la pluie. Un peu comme on attend que soit enfin appliquée la gratuité scolaire à tous les niveaux d'enseignement. En pratique, on en est loin. On semble même s'en éloigner. La facture du matériel scolaire a explosé depuis que les écoles peuvent demander aux parents d'acheter du matériel informatique. La gratuité est pourtant inscrite dans la Déclaration de politique communautaire de la Fédération Wallonie Bruxelles. Mais bon, voyons les choses du bon côté... certains élèves auront quand même bénéficié de quelques gouttes avec la distribution très médiatisée de matériel scolaire dans les écoles de la Ville de Bruxelles (c'est-à-dire les écoles dont le P.O. est la Ville de Bruxelles) par son bourgmestre. À Charleroi aussi le bourgmestre a participé à une collecte de matériel de seconde main pour les enfants démunis. Voilà donc le maigre sort réservé à une mesure politique que les partis de gauche ont inscrit comme une priorité absolue dans leur programme politique. Plus que des gouttelettes, on espère la tempête au prochain conclave budgétaire pour que les partis qui sont favorables à la gratuité de l'école fassent entendre leur voix. Après un an et demi, il est plus que temps de concrétiser les ambitions ! Rendez-vous à la prochaine rentrée ! #