# L'« exemple » belge

# Les faiblesses de la formule fédérale mise en place en Belgique

**Caroline Van Wynsberghe**
Université catholique de Louvain (UCL),
Département des Sciences sociales et politiques

L'IDÉE FÉDÉRALE
Réseau québécois de réflexion sur le fédéralisme

# TABLE DES MATIÈRES


Sommaire exécutif 4

Introduction 5

Les clivages 7

Une fédération par défaut 9

L'enchevêtrement institutionnel 12

L'absence de partis fédéraux 14

Deux paysages médiatiques 16

Les obstacles à la scission 17

Un fédéralisme de confusion 19

Conclusion 22

# SOMMAIRE EXÉCUTIF

Cette étude porte sur les principales caractéristiques du fédéralisme belge. Une analyse approfondie de ce modèle ne laisse aucun doute sur ses limites et faiblesses. De par ses spécificités, le fédéralisme belge représente un cas d'espèce que les autres fédérations devraient assurément éviter de reproduire.

Avant d'étudier l'état actuel de ce système politique, l'étude s'intéresse à la genèse de la fédération belge, sa culture politique et son évolution au fil des décennies. C'est ainsi que l'héritage du « consociationalisme », i.e. le partage durable du pouvoir entre les élites dans les sociétés profondément divisées, est toujours perceptible de nos jours.

La tradition consociative propre à la Belgique a favorisé la création de deux types d'entités fédérées placées sur un pied d'égalité et se chevauchant (Régions et Communautés). Cette structure entretient la confusion et n'est pas de nature à unir les partenaires de la fédération. De plus, les entités constituantes ne participent pas à la décision politique puisque le Sénat belge n'est pas vraiment une chambre des États, comme c'est le cas dans la plupart des fédérations.

L'expérience belge souffre aussi de l'absence de partis politiques nationaux. Ces derniers jouent habituellement le rôle de forum de discussion et permettent de tisser des liens entre les différentes communautés. Privé de ces lieux de rencontre, le discours politique belge met l'accent sur l'opposition entre les composantes du pays plutôt que sur les différends idéologiques.

Malgré de multiples problèmes structuraux, le fédéralisme belge s'avère stable, et ce, surtout en vertu de cette même tradition consociative qui privilégie le compromis entre les différents acteurs. Cette stabilité s'explique aussi par le libellé de la Constitution, celui-ci empêchant tout coup de force unilatéral visant une modification constituionnelle. De plus, en raison du caractère hétérogène de la Belgique, celle-ci peut seulement être dirigée par une coalition.

Cette inertie représente l'un des principaux facteurs militant pour le maintien de l'unité belge. En effet, les difficultés que posent l'avenir de Bruxelles et les coûts d'une scission éventuelle constituent les garanties ultimes de la survie de ce fédéralisme par défaut.

En fin de compte, le fédéralisme belge est confronté à des crises ponctuelles engendrées par la confusion découlant de ses caractéristiques principales. Loin d'être un modèle à reproduire, son exemple est pertinent dans la seule mesure où on l'utilise pour prévenir une évolution similaire au sein d'autres fédérations.

# INTRODUCTION

La manière dont la structure fédérale belge a été établie et fonctionne constitue un cas unique dans les études fédérales, et ce à maints égards. Si l'on analyse le fédéralisme belge dans le but d'en tirer des leçons pour les autres fédérations, il faut mettre l'accent sur ces spécificités plus que sur la manière belge de mettre en œuvre les principales caractéristiques du fédéralisme. Au final, l'on s'apercevra que les leçons à en tirer sont en creux. Les particularités belges, si elles cadrent parfaitement à la tradition politique du pays, sont peu exportables. En réalité, pour d'autres pays, elles illustrent ce qu'il vaudrait sans doute mieux éviter.

Il serait sans doute impossible d'identifier toutes les spécificités du fédéralisme belge, mais on peut envisager trois grandes catégories : (1) institutions ; (2) vie partisane et politique et (3) finances publiques. Ces trois rubriques permettent de couvrir l'essentiel du découpage plus pointu proposé par Michael Burgess, selon lequel l'étude comparée des systèmes politiques fédéraux peut s'établir sur cinq bases : « the structure of federations, the sociological bases of federations, the political economy of federations that explains the bases of ideology, political parties and party systems and constitutional reform and judicial review. Each of these provides an insight into different aspects and dimensions of a variety of federal systems that enhances our understanding and appreciation of how they work, what their priorities are and why they are vary, and how they adapt to change and development » (Burgess, 2006: 136).

## Les institutions

Au point de vue institutionnel, l'on mettra en évidence l'organisation à deux niveaux de la fédération belge composée d'une part de Régions, entités fédérées disposant de compétences liées au territoire et à l'économie, et, de l'autre, de Communautés, qui elles gèrent les matières culturelles, linguistiques et liées aux personnes, comme la santé (d'où l'expression « personnalisables »). Certes, d'autres fédérations, comme la Russie, sont composées d'entités constituantes de différents types. Cependant, l'unicité de la situation belge réside dans la superposition de ces entités. La fédération comprend donc trois niveaux de pouvoirs équivalents. Par ailleurs, si chaque entité dispose d'un pouvoir exclusif dans son champ de compétences, la distribution de celle-ci est désormais caractérisée par un certain degré d'asymétrie, la Constitution accordant aux entités la faculté de transférer à d'autres l'exercice de certaines de leurs compétences.

## La vie politique

Côté politique, force est de constater que la Belgique évolue dans deux systèmes différents. En effet, les paysages politiques et médiatiques sont cloisonnés. La ligne de fracture est communautaire et linguistique. Depuis la scission du parti socialiste en 1978, il n'existe plus de parti national en politique fédérale belge. Dans les faits, les élections donnent lieu à deux compétitions électorales, l'une au nord, l'autre au sud du pays. Même à Bruxelles, où les citoyens peuvent encore choisir entre listes francophones et néerlandophones, on est en présence de deux systèmes de partis distincts. Il faut également prendre en compte le fait que tous les principaux partis participent à toutes les élections, qu'elles soient fédérales ou régionales. Il n'y a donc ni parti proprement fédéral ni parti se limitant à une seule sphère de pouvoir. Ce phénomène se trouve renforcé par la grande mobilité des élites politiques, ainsi que par la méconnaissance généralisée de la structure fédérale et de la répartition des compétences au sein de la population.

## Les finances publiques

Enfin, au niveau des finances publiques, comme dans toutes les fédérations, le système belge a établi des mécanismes de péréquation et donc de solidarité, même si cette dernière est de plus en plus limitée, ce qui l'éloigne du modèle fédéral typique en la matière, et notamment du cas de l'Allemagne, pays voisin. Le principe de base qui préside aux mécanismes de financement des Régions est celui du «juste retour territorial». Leurs compétences fiscales mises à part, chaque entité perçoit des transferts fédéraux proportionnellement à la richesse qu'elle produit, ce qui n'est pas sans poser de problèmes, notamment à Bruxelles. Un certain degré de solidarité est cependant prévu pour les Régions défavorisées. En ce qui concerne les Communautés, leur autonomie fiscale est extrêmement limitée ; elles sont donc fortement dépendantes des transferts. La loi de financement, dont la première version date de 1989, demeure au cœur des discussions actuelles visant à mettre en place une nouvelle réforme de l'État. Les Flamands (au nord) souhaitent une plus grande responsabilité financière (i.e. que chacun maîtrise ses propres recettes et dépenses), les francophones (au sud) sont préoccupés par la diminution du niveau de vie que pourrait engendrer cette responsabilisation.

## Un fédéralisme de dissociation

Le fédéralisme belge est un des rares exemples dans le monde de fédéralisme dit «de dissociation», puisque le pays est passé d'État unitaire à une fédération. Par ailleurs, il s'agit d'un fédéralisme fondamentalement dynamique, évolutif, puisque jamais un point final n'a été apporté par les réformes institutionnelles successives. Chaque période de négociation débouchant sur une réforme est suivie par un « répit communautaire » qui ne perdure que jusqu'au prochain blocage. L'on affirme couramment que la prochaine étape sera le confédéralisme ou la séparation, le confédéralisme trouvant ici un sens ne répondant pas aux critères habituels ; il s'agirait plutôt d'une version extrême du fédéralisme. L'on se retrouve donc de nouveau face à un cas de figure unique dans les fédérations.

Par ailleurs, deux facteurs principaux militent contre la scission de la Belgique d'une part, la situation de Bruxelles est problématique, non pas tant parce qu'elle est la capitale mais parce qu'elle est une ville bilingue, mais à majorité francophone, enclavée en Flandre. En outre, Bruxelles accueille de nombreuses organisations internationales qui tendent à s'installer dans des endroits politiquement stables d'autre part, la dette publique du pays est particulièrement élevée (130 % du PIB en 1995 ; diminution jusqu'à 84,2 % en 2007 ; 96.7 % en 2009) et devrait être partagée en cas d'explosion du pays. La clef de la répartition de celle-ci n'est pas sans poser problème. Devrait-elle être partagée proportionnellement aux moyens de chacun ou proportionnellement à la population ?

Enfin, il est pertinent d'évaluer, à tout le moins sommairement, le rôle joué par les citoyens au niveau de la politique fédérale. Des propositions citoyennes ont été présentées dans l'espoir de renforcer la légitimité des gouvernants et l'efficacité de la décision politique. Par contre, la tenue d'un référendum reste légalement et pratiquement impossible, tandis que politiquement difficile à organiser. Si la Constitution en autorisait la tenue, le risque majeur résiderait dans la révélation d'une polarisation extrême de l'opinion publique, appelant fortement au compromis, à moins qu'on souhaite se limiter à la simple loi du nombre.

Ce n'est qu'après avoir pondéré tous ces éléments que nous comprendrons mieux pourquoi les problèmes belges ont souvent été provisoirement résolus par une « mise au frigo », tradition provenant du principe selon lequel tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, il n'y a d'accord sur rien.

# 1 LES CLIVAGES

Même si Jules César soulignait déjà la bravoure des Belges, la création de la Belgique contemporaine ne remonte qu'à 1830, ce qui est à la fois récent et ancien. Récent, car de grandes puissances européennes existaient déjà et ont d'ailleurs dû valider la création de ce nouvel État. Ancien puisque peu d'États avaient leurs frontières actuelles en 1830.

Créée comme État-tampon en Europe occidentale, la Belgique ne connaissait pas en 1830 les tensions actuelles. En effet, l'appareil étatique, tout comme le monde économique ou même l'électorat (suffrage censitaire à l'origine), était essentiellement francophone. Il a fallu des décennies de lutte au mouvement flamand pour obtenir la reconnaissance du néerlandais en tant que langue officielle. Un symbole fort de ce mouvement, mais dont la véracité est contestée, est lié à la Première Guerre mondiale alors que les officiers francophones se limitaient à donner les ordres aux soldats en français, ajoutant l'expression désormais consacrée « pour les Flamands, c'est la même chose ». Ce souvenir, voire ce mythe pour certains, explicite l'ensemble des revendications flamandes défendant aujourd'hui chaque cm² du territoire « historiquement flamand », dont la gestion fut arrachée progressivement des mains de l'élite francophone.

Ainsi, si le clivage linguistique est fort présent de nos jours, il n'en a pas toujours été ainsi. L'indépendance sur les Pays-Bas (néerlandophones certes, mais surtout protestants) a pu être gagnée grâce à une alliance nationale entre les catholiques et les libéraux, qui n'étaient pas encore organisés en partis. Il a fallu que l'opposition entre ces deux tendances commence à se faire sentir pour voir apparaître les premiers partis, fruits du clivage Église-État. Le parti ouvrier, lui, n'a vu le jour qu'à la fin du XIXème siècle en opposition aux libéraux (et une partie des chrétiens) selon le clivage possédants-travailleurs.

Ces trois tendances, catholique, libérale et socialiste, organiseront la société belge de manière structurelle. Si le parti est la forme la plus aboutie du clivage, ce dernier n'en est pas moins structuré autour d'une série d'organisations intermédiaires. Ainsi, en Belgique, les syndicats, les mutuelles, certains journaux, les écoles, les mouvements de jeunesse et autres institutions s'articulent au sein de réseaux chapeautés par chacun des trois partis dits traditionnels, catholique, libéral et socialiste. Cette «pilarisation» de la société n'est cependant pas équilibrée. En effet, les trois piliers n'ont pas le même poids, le pilier libéral n'étant pas aussi important que les deux autres, à un point tel que certains auteurs évoquent même le spectre d'une configuration à deux piliers et demi (Seiler, 1997).

Cette structure, ainsi que l'instauration du principe de la représentation proportionnelle lors des scrutins (1899), rendra la formation de coalitions gouvernementales inévitable. Alors que les réseaux sont alors peu ou pas poreux, leurs protagonistes seront forcés d'entrer en contact et de négocier entre eux, entre piliers. Aujourd'hui, la pilarisation est de moindre importance pour diverses raisons, notamment l'arrivée de nouveaux acteurs politiques et les mutations classiques des sociétés d'Europe occidentale ; elle n'en reste pas moins structurante.

Le politologue néerlandais Arendt Lijphart a mis en évidence l'organisation dite « consociative » de la Belgique. Selon lui, c'est en Belgique que le « consociationnalisme », système politique basé sur le partage du pouvoir dans les sociétés divisées, a le mieux « réussi », même si aujourd'hui cette organisation du pouvoir n'est plus aussi forte qu'autrefois. Le principe consociatif vise le partage, la dispersion et la limitation du pouvoir. Les différents segments de la société en détiennent chacun une parcelle et sont autonomes dans leur propre sphère de

compétences. Leur autonomie s'avérant strictement limitée à cette sphère, les différents groupes doivent travailler collectivement. Deux conséquences en découlent. D'une part, la majorité (si tant est qu'un segment dispose d'une majorité absolue) ne peut tirer profit de sa supériorité numérique pour prendre des décisions impliquant l'ensemble de la société. D'autre part, la minorité, si elle dispose d'un droit de veto, doit également prendre en compte les aspirations de la majorité. Le consociationnalisme rejoint ainsi les grands principes de l'organisation fédérale des États, même s'il peut aussi caractériser des pays non fédéraux (Pays-Bas, Liban, etc.) Le consociationnalisme belge n'est pas établi, à l'inverse de l'organisation fédérale du pays, sur les différentes communautés linguistiques, mais bien sur les trois piliers.

Tel que relevé par Lijphart, le néocorporatisme est une caractéristique centrale de la société consociative. En Belgique, cela correspond à une certaine décentralisation fonctionnelle. Chaque intervenant dispose d'une large marge de manœuvre concernant, notamment, le paiement des allocations de chômage (syndicats) ou le remboursement des soins de santé (mutuelles). Les décisions de l'État central portant sur de tels enjeux font suite à une concertation entre ces différents partenaires socio-économiques.

La décentralisation territoriale n'apparaîtra que dans un second temps, lors du processus communément appelé « fédéralisation de l'État ». La Belgique étant composée de Communautés et de Régions, on peut contester le qualificatif « territorial ». Cependant si certaines matières sont liées aux personnes et à la culture (matières communautaires) et d'autres au territoire (matières régionales), force est de reconnaître la limitation de ces compétences personnalisables (des Communautés donc) à des territoires identifiés : trois régions linguistiques unilingues (Flandre à l'exception de Bruxelles, Wallonie, et communes germanophones) et une région bilingue limitée aux 19 communes bruxelloises (la Région de Bruxelles-capitale). En aucun cas, la communauté française n'a de compétences à l'égard d'un francophone établi en Flandre, et vice versa. Les tensions actuelles proviennent précisément de cette limitation territoriale, les francophones installés en Flandre souhaitant pouvoir organiser l'enseignement en français dans certaines communes. C'est ainsi que des accommodements ont été accordés à certaines fortes minorités linguistiques (devenues depuis parfois majoritaires) situées dans l'autre zone linguistique, mais ces accommodements ne sont qu'administratifs (droit de s'adresser à un service public localisé dans cette commune dans l'autre langue, par exemple). Ces «facilités» sont contestées par les néerlandophones qui les estiment transitoires, tandis que les francophones les voient comme permanentes. La combinaison de ces doubles visions du fédéralisme et des décisions illustre à merveille le dédoublement de la société belge. Le nord et le sud vivent côte à côte sans pourtant avoir beaucoup en commun.

Le clivage centre-périphérie qui traverse historiquement la Belgique deviendra dominant à partir des années 1960. Alors qu'auparavant, il opposait les partis autonomistes néerlandophones aux autres, son importance se trouvera renforcée par la scission en ailes linguistiques autonomes des formations politiques traditionnelles. Entre 1968 et 1978, les trois principaux partis se scinderont. L'on trouvera désormais schématiquement l'ensemble des partis néerlandophones sur le pôle périphérie et les partis francophones sur le pôle centre. Jusqu'en 2007, les partis francophones se disaient « demandeurs de rien », c'est-à-dire ne souhaitaient pas participer à une négociation visant à « approfondir le fédéralisme ». Depuis, ils se sont résolus à participer à des pourparlers pour une réforme de l'État (un « approfondissement du fédéralisme » en fait, à interpréter comme un plus grand transfert aux entités fédérées), mais défendent toujours l'existence d'un centre autour du gouvernement fédéral. Il existe tout de même au sein des diverses formations des tendances en faveur d'une plus grande autonomie des régions ou d'une défense plus vigoureuse de la Communauté française (également appelée Communauté Wallonie-Bruxelles, même si, de plus en plus l'expression « Fédération Wallonie-Bruxelles » apparaît).

# 2 UNE FÉDÉRATION PAR DÉFAUT

Dès les années 1960, et davantage suite à l'instauration progressive du fédéralisme, des divergences de vue opposaient le nord et le sud du pays. Au nord, les néerlandophones ont placé les enjeux culturels au cœur de leurs priorités politiques et ont donc réclamé des compétences communautaires, après plus d'un siècle de combats pour la reconnaissance de leur langue. Au sud, les francophones, voire même essentiellement les Wallons, optent pour des compétences plus régionales, à caractère économique, croyant ainsi pouvoir redresser l'économie wallonne, fort dépendante des charbonnages et aciéries en perte de vitesse.

Il est cependant fallacieux de prétendre que les partis défendent des positions aussi tranchées. Lors des négociations de l'été 2010, des partis néerlandophones ont même soutenu l'option d'une régionalisation de certaines compétences liées à la sécurité sociale (les allocations familiales essentiellement). À l'inverse, les partis francophones ne sont pas tous enclins à favoriser la régionalisation, dans le contexte d'un transfert de compétences du fédéral vers le fédéré. Certes, des tendances régionalistes existent et certains mandataires politiques s'en réclament ouvertement, mais la majorité silencieuse semble s'accommoder du dédoublement actuel et de l'ambiguïté qu'il procure. Si certains éléments prônent la régionalisation des futures compétences transférées, ils n'en souhaitent pas moins conserver la Communauté française en tant que seule structure capable de faire contrepoids aux exigences de la Flandre. Le choix de certains de la rebaptiser « Fédération Wallonie-Bruxelles » n'est certes pas anodin en ce sens. Notons qu'aucun responsable politique ne semble établir de parallèle dans ce choix sémantique avec la Fédération bosniaque, seul État fédéral à comprendre une autre fédération comme entité constituante.

Le compromis belge est ainsi déjà en train de se dessiner puisque, aujourd'hui encore, personne ne tranche entre les deux options. Le fédéralisme risque donc de s'établir progressivement sur la base d'un État central et de six entités fédérées se chevauchant : les Communautés et les Régions. Non seulement établira-t-on une fédération d'un type unique où coexistent deux types d'entités fédérés, mais en outre, il n'y aura jamais d'accord définitif sur les compétences attribuées à chacun des acteurs : fédéral, régional et communautaire. On qualifie ainsi le fédéralisme belge de « fédéralisme par défaut », car il ne relève pas d'un choix délibéré. De même, l'État fédéral est progressivement vidé de sa substance, ou du moins des aspects qu'il était devenu problématique de régler collectivement (Deschouwer, 2009). Les matières « sensibles » sur lesquelles des accords ne pouvaient être trouvés ont été ainsi transférées aux entités fédérées.

Contrairement à la situation qui prévaut dans la plupart des fédérations, il n'y a pas de hiérarchie des normes entre les lois (fédérales) et les décrets (fédérés - ou même les ordonnances bruxelloises) en Belgique. Toutes sont censées se conformer à la Constitution, mais aucun mécanisme de prévalence du fédéral sur le fédéré ou inversement n'est prévu en cas de conflit. Cela n'a pas été envisagé puisqu'une telle situation devait être théoriquement impossible, chaque entité connaissant ses prérogatives. Ce mécanisme participe au principe de pouvoir exclusif de chaque entité dans son domaine de compétences, ce qui correspond bien à la définition que le politologue américain William H. Riker donnait du fédéralisme, à savoir « a political organisation in which the activities of government are divided between regional governments and central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions » (Riker, 1975 : 101). En réalité, les compétences sont le plus souvent fortement morcelées. La question de la mobilité permet d'illustrer cette

situation : le fédéral gère le chemin de fer et le trafic aérien, les Régions sont compétentes pour les autres transports en commun (bus, métro, tramway) ou les normes de bruit des avions, tandis que les communes sont responsables de certaines voiries sur lesquelles roulent des bus régionaux. Un observateur distrait pourrait croire que les compétences sont partagées, mais en réalité, elles sont cloisonnées.

Cette logique des pouvoirs exclusifs est poussée à l'extrême puisque les entités fédérées sont autonomes en matière de relations internationales lorsque leurs compétences sont concernées. Cela signifie que tous les parlements (fédéral et fédérés) sont amenés à ratifier certains traités internationaux (notamment le récent traité de Lisbonne). Cette situation justifie la longueur relative des procédures de ratifications, même si s'agissant de l'Union européenne, la loyauté à l'Europe est sans faille, dans quelque entité que ce soit. En matière de politique étrangère, les entités fédérées et le fédéral se réunissent au sein de la Conférence interministérielle pour la politique étrangère (CIPE) afin de préparer, entre autres, les positions européennes. A cet égard, il faut noter que les différentes entités sont impliquées activement puisqu'elles se partagent, avec le fédéral, la représentation du pays dans les différentes réunions européennes. Ainsi, lors de la récente présidence belge de l'Union européenne (juillet-décembre 2010), la Région bruxelloise a assumé la présidence du Conseil européen de la recherche tandis que la Communauté française présidait les réunions du volet « Culture » du Conseil Éducation, Jeunesse, Culture.

Cette présidence belge en pleine crise politique a fourni l'occasion de démontrer aux partenaires européens que, malgré la stagnation des négociations et les tensions entre les partis et les Communautés, la Belgique a mis en place, ne fut-ce qu'informellement, des mécanismes permettant la continuité des politiques publiques. Bien entendu, ce n'est pas parce que l'histoire politique belge a démontré que les obstacles liés à la longue période nécessaire à la formation des gouvernements peuvent être surmontés par des mécanismes de « survie » informels qu'il est légitime et viable de prolonger sans fin chaque nouvelle ronde de négociations institutionnelles.

Les différentes entités peuvent nouer des accords de coopération, tant horizontaux (entre entités fédérées) que verticaux (entre le fédéré et le fédéral), afin de prévoir une certaine coordination dans la décision ou la mise en œuvre de politiques publiques. Ces accords dépendant fortement de la bonne volonté de chaque acteur et du degré de confiance accordé au partenaire, ils sont encore trop rares et pas toujours aussi performants qu'on le souhaiterait. Mis à part ces accords, des mécanismes de concertation, de type relations intergouvernementales, interviennent pour prévenir des conflits d'intérêts. Ils prennent la forme d'un comité de concertation réunissant ministres fédéral et fédérés concernés. Des concertations sont aussi prévues pour les situations problématiques, comme lorsque la « sonnette d'alarme » est activée (mécanisme similaire à un droit de veto permettant à un groupe linguistique de bloquer provisoirement une décision prise par l'autre groupe au Parlement fédéral ou au parlement bruxellois si cette décision est susceptible de lui porter préjudice).

Dans les fédérations, le sénat joue habituellement un rôle de concertation entre entités fédérées. Or, en Belgique, le Sénat n'est pas une véritable chambre des entités fédérées. Les sénateurs sont élus de manière directe ou cooptés, sur une base communautaire. Tout au plus est-il prévu un quota pour la représentation des Bruxellois. Le rôle du Sénat belge consiste essentiellement en une représentation des citoyens et non des entités fédérées, comme cela est traditionnellement le cas dans les fédérations. Par ailleurs, le rôle des partis fait en sorte que le jeu de la concertation est faussé, le véritable lieu des discussions demeurant le quartier général des formations politiques.

La révision de la Constitution n'implique pas les entités fédérées en tant que telles. Après avoir établi une liste d'articles ouverts à révision éventuelle et la dissolution automatique des chambres qui s'ensuit, il est prévu un vote dans les deux assemblées fédérales, une majorité des 2/3 étant requise, ainsi qu'une majorité dans chaque groupe linguistique. De facto, cela accorde un certain poids aux Communautés, mais pas aux Régions. En réalité, vu la place incontournable des partis politiques dans la prise de décision, ceux-ci conviennent de la manière dont les négociations se dérouleront entre partenaires qui y sont admis. Règle générale, l'on se retrouve face à trois options : la consécration du débat parlementaire de par la discussion au sein des assemblées (peu fréquente récemment), les négociations directes entre présidents de partis ou la constitution d'un groupe de négociation composé de « sages » délégués par les partis politiques, qu'ils s'agissent de vétérans de la politique belge ou des acteurs clefs actuels.

# 3 L'ENCHEVÊTREMENT INSTITUTIONNEL

L'asymétrie caractérise, d'une part, l'organisation institutionnelle fédérée et, d'autre part, la répartition des compétences entre les entités fédérées.

Dès 1980, alors que les entités fédérées se voient dotées d'organes législatif et exécutif, Régions et Communautés flamandes (dont les territoires sont identiques, à l'exception de Bruxelles, qui est couverte par la Communauté, mais qui est une Région à part entière) décident de fusionner. Il y aura donc un seul parlement et un seul gouvernement pour ces deux entités communément et commodément appelées « Vlaanderen » (Flandre). Les deux institutions exercent donc les compétences accordées aux Communautés et aux Régions, les six parlementaires bruxellois néerlandophones ne pouvant toutefois pas intervenir lors de votes sur les matières régionales. Cela signifie aussi qu'une seule administration a été mise sur pied. Elle est basée à Bruxelles, tout comme le siège du Parlement et du gouvernement, ce qui ne manque pas de causer moult controverses.

La superposition des Communautés et Régions au « sud » étant plus complexe, cette fusion n'a pu s'effectuer. En effet, la Région wallonne, majoritairement francophone, compte une minorité germanophone qui dispose de sa propre Communauté pour les matières « personnalisables », tandis que la Communauté française recouvre Bruxelles qui compte une minorité néerlandophone ainsi que la partie francophone de la Wallonie.
Cet enchevêtrement linguistico-territorial rend impossible la fusion de la Région wallonne et de la Communauté française. Cependant, des voix s'élèvent actuellement afin de réclamer une « fédération Wallonie-Bruxelles » qui s'établirait sur les bases de la Communauté. Cela offrirait aux francophones une structure plus à même de faire contrepoids à la Flandre. Par contre, il n'est pas sûr que cela consacrerait la prééminence de la vision communautaire sur les aspirations régionales. D'une part, le terme « fédération » peut laisser croire à la reconnaissance des deux Régions comme composantes essentielles d'une union, mais, d'autre part, cette union pourrait tout aussi bien constituer l'entité principale qui pourrait préparer le terrain à une Belgique résiduelle en cas de scission du pays. Par ailleurs, la place accordée aux germanophones dans ce dispositif institutionnel devra être clarifiée.

Bruxelles constitue une Région à part entière au point de vue institutionnel, et ce, même si elle connaît quelques limitations à son autonomie. Cependant, puisque la capitale est territoire officiellement bilingue, les deux Communautés demeurent compétentes sur son territoire pour les matières dont elles ont la responsabilité. Deux Commissions communautaires, une par rôle linguistique, ont été établies et exercent les compétences des Communautés. L'aide aux personnes et les hôpitaux publics, matières qui ne peuvent être réduites à une appartenance linguistique (tout le monde doit pouvoir aller dans l'hôpital de son choix) ne dépendent pas des Communautés, mais bien d'une Commission communautaire commune composée exclusivement de mandataires bruxellois. Ce nouvel enchevêtrement institutionnel illustre la complexité issue de la volonté de ne pas avoir à choisir entre Communautés et Régions.

Les entités fédérées légifèrent par voie de décrets qui ont la même valeur qu'une loi fédérale. Une exception – une autre asymétrie – est à noter et concerne Bruxelles. Le Parlement de la capitale ne peut voter que des ordonnances, celles-ci se situant au même niveau que les décrets et les lois dans la hiérarchie des normes belges. Elles souffrent cependant d'une limitation potentielle puisqu'elles peuvent faire l'objet d'un contrôle

juridictionnel plus large que les décrets wallons ou flamands. Par ailleurs, les ordonnances relatives à l'image et à la fonction de Bruxelles comme capitale nationale et ville internationale peuvent faire l'objet d'une annulation par le pouvoir fédéral, ce qui déclenche alors une procédure de concertation.

En ce qui concerne la répartition des compétences en tant que telles, là aussi des asymétries sont à relever. Elles proviennent essentiellement du transfert de l'exercice de compétences opéré dès 1993 par la Communauté française. Ces transferts s'expliquent par les difficultés financières auxquelles la Communauté devait (et doit toujours) faire face. Par pragmatisme, les responsables politiques ont préféré transférer ces charges aux Régions qui jouissent d'une plus grande autonomie financière.

# 4 L'ABSENCE DE PARTIS FÉDÉRAUX

Des auteurs comme le Britannique Michael Keating (2001) relèvent que le système partisan belge présente des traits atypiques pour une fédération, plus particulièrement l'absence de partis fédéraux. En effet, depuis la scission des trois partis traditionnels entre 1968 et 1978, aucun parti organisé sur une base bilingue n'est arrivé à percer. Par commodité de langage, on affirme donc qu'il n'y a plus de partis fédéraux. Les nouveaux partis non liés aux piliers sont apparus au Parlement dès les années 1960 et n'ont jamais connu de structure nationale, et pour cause puisqu'ils étaient régionalistes. Ils n'ont donc jamais eu d'ambition nationale : Volksunie en Flandre, Rassemblement Wallon et Front Démocratique des Francophones (FDF) à Bruxelles. Il en va de même pour les partis d'extrême-droite qui ont connu leurs premier succès dans les années 1980. Les partis écologistes sont apparus à la même époque. Ceux-ci n'ont jamais partagé une structure commune, mais on constate l'étendue de leur collaboration au-delà de la frontière linguistique, au point où ils ont constitué un groupe parlementaire commun au Parlement fédéral.

Le dédoublement des formations politiques explique la fragmentation particulièrement élevée du système de partis en Belgique. Cette fragmentation doit aussi être mise en relation avec une perte de vitesse des partis traditionnels.

On retrouve donc en Belgique deux systèmes de partis parallèles, une configuration partisane unique. Même dans la circonscription électorale de Bruxelles-Halle-Vilvoorde (BHV), seul arrondissement électoral bilingue, on assiste à deux compétitions électorales séparées. Rares sont les partis présentant des candidats des deux groupes linguistiques, et lorsque c'est le cas, ces listes ne franchissent pas le seuil nécessaire à l'attribution d'un siège. Au Parlement bruxellois, alors que la Région est officiellement bilingue, les listes bilingues sont interdites ; l'électeur conserve cependant le choix individuel de voter pour les listes du groupe linguistique de son choix (de toute façon, est interdit de forcer un Bruxellois à indiquer une quelconque appartenance linguistique).

Les deux systèmes possèdent inévitablement des caractéristiques communes puisque les premiers partis à y avoir été intégrés sont ceux issus de la scission linguistique des années 1960 et 1970. De manière quasi-symétrique, des partis régionalistes, écologistes et d'extrême-droite s'y sont adjoints progressivement. Si, du côté francophone, le Rassemblement wallon disparaîtra dans les années 1980, la Volksunie flamande se scindera au début des années 2000. Son aile progressiste finira absorbée par le parti écologiste, tandis que son aile radicale (N-VA, Nouvelle Alliance Flamande) est aujourd'hui le premier parti du pays (27 sièges sur 150 à la Chambre). Du côté néerlandophone, on dénombre également de plus petits partis qui ont connu un succès mitigé. Aux élections fédérales de 2010, deux partis populistes ont réussi une percée de chaque côté de la frontière linguistique, même si le succès est plus limité en Wallonie. Par ailleurs, les anciennes familles politiques ont connu des évolutions distinctes, certainement en ce qui a trait aux succès électoraux, mais aussi parfois pour des raisons idéologiques (sociaux-chrétiens). Le nord du pays est un terrain historiquement propice pour le parti catholique, tandis que le sud est majoritairement socialiste, Bruxelles étant libérale. Enfin, le système de partis francophone est moins fragmenté que le néerlandophone. S'ils ont bien une base commune, il n'en reste pas moins qu'à la suite à l'évolution politique des 40 dernières années, ces deux systèmes de partis partagent de moins en moins d'éléments en commun.

De même qu'il n'y a pas de parti unitaire ou national, le paysage politique belge ne compte aucun parti n'ayant qu'une ambition strictement fédérale ou régionale. Les partis régionalistes se présentent non seulement au niveau régional mais aussi aux scrutins fédéraux, y rencontrant un succès indéniable (pour rappel, la N-VA, parti nationaliste flamand est devenu en 2010 le premier parti à la Chambre ; le FDF qui a uni son destin aux libéraux au début des années 1990 est largement responsable du maintien des libéraux comme premier parti bruxellois). Cette situation explicite un certain paradoxe chez les nationalistes flamands, ceux-ci se présentant aux électeurs avec un programme visant, à terme, la fin de la Belgique et l'indépendance de la Flandre. À l'heure d'écrire ces lignes, ils sont en première ligne pour constituer un gouvernement fédéral et doivent régulièrement rappeler que leur plan de scission se fera en étapes; la première étant d'approfondir le fédéralisme en renforçant les entités fédérées.

L'interaction entre les niveaux de pouvoir est telle que les partis gardent une préférence pour la mise sur pied de coalitions gouvernementales symétriques entre le fédéral et les entités fédérées et plaident même désormais pour l'organisation d'élections simultanées, alors que la réforme confirmant le fédéralisme prévoyait des législatures de quatre ans pour le fédéral et cinq pour le niveau fédéré. Ainsi, depuis les élections fédérales de 2003, la Belgique expérimente, ce qui est classique dans toute fédération, l'asymétrie des coalitions au pouvoir entre les niveaux (fédéral et fédérés). Jusqu'alors les électeurs avaient peu de raisons, le jour du vote, de faire la distinction entre les bilans fédérés et fédéral, étant donné que les partenaires de coalition étaient identiques. L'élection sanctionnait les partis indifféremment du niveau de pouvoir de leurs réalisations. De même, l'opposition parlementaire était constituée des mêmes partis, au niveaux fédéral et fédérés.

Si l'on combine ces éléments à l'obligation de vote, on comprend pourquoi l'électeur belge accorde le même degré d'importance aux élections fédérales qu'aux élections régionales. Il n'y a pas d'élection de premier ou de second ordre et la sanction de l'électeur est à comprendre comme l'expression de sa satisfaction globale vis-à-vis d'un parti. Il s'agit encore là d'une spécificité du système politique belge par rapport à celui des autres fédérations occidentales.

Bien entendu, comme le note Keating, le fédéré n'est pas un niveau intermédiaire, mais bien un « niveau de gouvernement avec sa [ses] propre[s] circonscription[s] électorale[s] et une série de compétences et de responsabilités. Celles-ci servent à fournir un agenda différent à la politique régionale, si l'on compare avec la politique nationale ou municipale » (Keating, 2003). Cependant, en Belgique, les partis politiques n'adaptent pas nécessairement leur programme en fonction du niveau de pouvoir.

D'ailleurs, les formations politiques entretiennent elles-mêmes la non-différenciation des agendas. Des mentions du niveau fédéral sont faites dans les programmes régionaux, et inversement. Une telle situation devient possible en vertu de la faible connaissance qu'ont les citoyens de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir.

La mobilité des élites politiques contribue aussi à la confusion. À titre d'illustration, lors des élections fédérales de juin 2010, seul un ministre régional n'était pas candidat et pouvait se consacrer entièrement à son mandat fédéré pendant que les autres étaient tous en campagne (sans avoir démissionné de leur portefeuille). Cela se remarque également lors de l'inauguration des nouvelles assemblées suite aux élections, par exemple lorsque des ministres d'un niveau de pouvoir démissionnent brièvement, le temps d'aller prêter serment à l'assemblée de l'autre niveau.

# 5 DEUX PAYSAGES MÉDIATIQUES

La fédéralisation de l'État belge s'est amorcée au début des années 1960 lorsque certains ministères nationaux ont été organisés en deux ailes linguistiques différentes. C'est notamment le cas de l'Éducation nationale, de la Culture et des Sports. Dans ce même mouvement, deux services publics de radiodiffusion ont été établis. Bien qu'ils partagent aujourd'hui encore le même bâtiment à Bruxelles, ils n'ont aucune émission en commun. Comme les autres médias privés, qu'ils soient télévisés ou papier, les opérateurs publics ne s'adressent qu'à leur propre communauté et optent pour des approches fort différentes: le contenu et la forme des informations diffusées ne sont pas identiques. Les règles et procédures de règlementation sont différentes également. En Communauté française, par exemple, le service public et les télévisions locales ne peuvent donner accès aux partis d'extrême-droite. Cette particularité est à l'origine de la controverse qui a éclaté lors de la camapgne électorale de juin 2010, lorsqu'il a été question d'organiser un grand débat fédéral. Les principaux partis devaient se trouver autour de la table, dont le Vlaams Belang, parti flamand d'extrême-droite. Le conseil d'administration de la chaîne francophone a refusé, ce qui a été mal perçu. Après maintes hésitations et quelques interventions politiques, un compromis a finalement été trouvé.

Il importe aussi de mentionner la faible maîtrise du néerlandais par la majorité des élites politiques francophones. Certes, chaque parti a pu déléguer un porte-parole bilingue au débat télévisé mentionné plus haut, mais seul un président de parti était présent. Lors de sa mission de préformation dont le Roi l'avait chargé, Elio Di Rupo, président du parti socialiste francophone, n'aura  cessé de démontrer sa bonne volonté en entamant systématiquement chacune de ses conférences de presse en néerlandais, même si son accent laisse encore à désirer. La possibilité que la Belgique se retrouve avec un Premier ministre francophone s'est posée avec plus d'acuité récemment, tant il paraissait probable que ce rôle échoie à M. Di Rupo. Il s'agirait là d'un événement sans précédent dans la Belgique fédérale puisque le dernier Wallon à avoir endossé cette responsabilité était Edmond Leburton au milieu des années 1970 et le dernier Bruxellois, Paul Vanden Boeynants, à la fin de cette même décennie.

# 6 LES OBSTACLES À LA SCISSION

L'hypothèse d'une scission est régulièrement évoquée en Belgique. Lors des premières tensions dans les négociations de 2010, la menace d'un « plan B » a été brandie par des hommes politiques francophones, essentiellement issus du camp socialiste. L'idée n'est pas neuve et on invoque classiquement deux obstacles majeurs à la séparation, obstacles que les optimistes voient comme le ciment de la fédération : Bruxelles et le partage de la dette publique.

## Bruxelles

Vu l'interdiction de demander aux Bruxellois de préciser leur régime linguistique, il n'y a pas de statistiques officielles sur la répartition entre francophones et néerlandophones dans la capitale. Le français est devenu la lingua franca et, d'ailleurs, plus de 90% de ses habitants déclarent parler le français bien ou très bien (Van Parijs, 2007: 6). En réalité, la population bruxelloise est largement cosmopolite.

L'article 194 de la Constitution indique que Bruxelles (en réalité juste une des 19 municipalités de l'agglomération) est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement. Bruxelles est également le siège du gouvernement et du Parlement des deux principales Communautés du pays qui ont ainsi choisi de marquer la composante bilingue de la ville-Région tout en rappelant clairement qu'elle est couverte par leur champ d'action. Chacune réclame d'ailleurs Bruxelles en cas de scission, la Flandre parce que, géographiquement et historiquement, Bruxelles serait flamande et la Communauté française parce que Bruxelles serait peuplée majoritairement par de francophones (le chiffre de 90 % est régulièrement avancé). Aucune Communauté ne veut prendre le risque de laisser la ville à l'autre. Des tensions sont causées par la francisation de la ville enclavée en Flandre, phénomène qui explique également la volonté des Flamands d'éviter le développement de la « tache d'huile francophone » ailleurs dans leur région et de maîtriser chaque espace du territoire flamand.

Les partis flamands sont le lieu de vifs débats concernant Bruxelles. Alors que les sections bruxelloises de la plupart de ces formations reconnaissent Bruxelles comme une Région à part entière, les directions fédérales ne l'entendent pas de la même manière et continuent de revendiquer un statut particulier pour la capitale. Selon elles, Bruxelles n'est qu'une ville et ne peut donc pas jouir du statut de Région, ou en tout cas ne doit pas jouir d'une aussi grande autonomie que la Wallonie ou la Flandre.

A l'heure actuelle, Bruxelles connaît trois de ces limitations (potentielles). Outre le fait que son Parlement légifère par voie d'« ordonnances » et que certaines de ces décisions sont potentiellement exposées à un recours fédéral , il faut encore relever que, contrairement aux autres entités fédérées, elle ne dispose pas de l'autonomie constitutive. Elle ne peut pas réformer ses structures ou réviser le nombre de ses parlementaires ou ministres sans un accord impliquant le fédéral, et donc les deux grandes communautés. Sur ce point, il y a véritablement mainmise bicommunautaire sur Bruxelles.

La capitale est d'autant plus un obstacle à la scission qu'un récent sondage a démontré que ses résidents optaient largement pour un scénario d'autonomie « seule » au détriment de la piste plus classique de l'intégration à la Wallonie au sein d'une fédération Wallonie-Bruxelles.

En fait, Bruxelles est un obstacle à la scission parce qu'elle est disputée. À l'origine par les Flamands et les francophones, mais de plus en plus souvent par les Bruxellois également. Cependant, et sans ériger ce sondage en substitut de référendum, les souhaits régionalistes des Bruxellois comptent peu par rapport à la volonté des partis politiques toujours organisés sur une base communautaire. La spécificité principale du fédéralisme belge est que, malgré la structure à deux fois trois entités, en réalité, les tensions mais aussi le règlement de celles-ci passent par un dispositif essentiellement bipolaire.

La Constitution belge ne prévoit aucun mécanisme de mise en œuvre d'une scission ou d'une sécession. Une émission de la télévision publique francophone a imaginé en décembre 2006 un scénario de scission unilatérale, à la suite du vote par le Parlement flamand de l'indépendance de la Flandre. Bien que contestée, décriée car tombant facilement dans la caricature, cette émission n'en a pas moins marqué les esprits et forcé les responsables politiques francophones à envisager plus sérieusement cette possibilité.

## Le coût de la scission

En cas de scission de la Belgique, il y a lieu de s'interroger sur le coût de celle-ci, ce que n'ont pas manqué de faire les chercheurs. En 1996 déjà, le Groupe Coudenberg publiait un ouvrage intitulé « Cost of Non Belgium ». La question est légitime à maints égards, le premier étant certainement la manière dont la dette de l'État belge sera prise en charge par les différentes entités qui se constitueront en États séparés et indépendants. Ce n'est néanmoins pas le seul enjeu.

Il faudra, en effet, prendre en compte une série de variables sur lesquelles la Belgique ou les entités résiduelles n'ont aucune prise : attrait commercial des nouveaux États en comparaison avec l'image de marque « Belgique », perte de confiance éventuelle des investisseurs et délocalisation, baisse de la cote de crédit auprès d'institutions internationales, etc. Pour Bruxelles, on évoque également le départ éventuel des institutions européennes ou d'autres organisations internationales (notamment l'OTAN), avec la perte d'attraction et de bénéfices que cela entraînerait.

En cas de scission, du fait de la perte de solidarité entre les différentes entités, le nombre d'États créés aura un impact important sur le niveau de bien-être des citoyens et les recettes des gouvernements. C'est pour limiter les pertes que les mandataires francophones prônent une fédération entre la Wallonie et Bruxelles.

Dans l'estimation des coûts de la scission, il faut également compter le temps qui sera nécessaire pour négocier entre partenaires toujours belges la création de nouveaux États. La scission ne sera pas immédiate, malgré l'imaginaire collectif fondé sur l'émission *Bye Bye Belgium*, renforcé par la séparation rapide et à l'amiable des deux composantes de la Tchécoslovaquie, en 1992. Au contraire, et l'on retrouve cet écueil dans toutes les fédérations établies de plus ou moins longue date, une scission nécessitera des débats bien plus difficiles que ceux qui ont eu cours lors des précédentes réformes de l'État belge. En effet, qui dit scission de l'État dit scission de l'ensemble des compétences, mais surtout partage des moyens pour assumer ces compétences, alors qu'aujourd'hui, on ne discute que du transfert aux entités fédérées de certaines recettes fiscales. Par ailleurs, les négociateurs devront trouver une solution concernant les différentes minorités : statut des germanophones au sein de la Wallonie, des néerlandophones à Bruxelles et des francophones de la périphérie bruxelloise. En somme, les négociations au sujet de la scission de la Belgique concentreraient toutes les sources de tension entre le nord et le sud.

# 7 UN FÉDÉRALISME DE CONFUSION

Compte tenu des crises politiques successives que traverse la Belgique depuis quelques années, il est certainement plus logique de se demander ce que la Belgique peut apprendre des autres fédérations que l'inverse. Relever les spécificités belges par rapport aux autres États fédéraux revient quasiment à identifier ce qu'il faut éviter de faire. À bien y regarder, le fédéralisme belge étant un fédéralisme par défaut ( il serait sans doute plus adéquat de parler de fédération par défaut que de fédéralisme), les leçons que l'on peut en retirer ne sont jamais que par défaut elles aussi.

Le fédéralisme belge est récent. Si l'on se réfère à la Constitution, il n'a pas 20 ans. Dans les faits, les premières entités fédérées ont été dotées d'organes exécutifs et législatifs en 1980, mais déjà un décalage existait puisque Bruxelles n'était pas encore consacrée en tant que composante de la fédération. Il aura fallu neuf ans pour enfin disposer d'une structure fédérale équilibrée, chaque entité jouissant potentiellement des mêmes compétences. Les dispositifs mis en place n'ont jamais tenu plus de dix ans avant que la nécessité d'une nouvelle réforme se fasse sentir. La Belgique n'est donc pas une fédération institutionnellement stable ou stabilisée sur des fondations pérennes. Elle repose plutôt sur l'héritage et la culture politique issus du consociationnalisme qui a structuré la société belge et continue, dans une moindre mesure, à faire sentir ses effets.

Relevons encore que, contrairement au vocabulaire fédéraliste, le terme « fédération » n'est jamais utilisé en Belgique et que « État » renvoie au niveau fédéral. Lorsque d'aucuns se risquent à parler d'États pour identifier les entités fédérées, les réactions et protestations sont rapides. Les seules fois que le terme « fédération » est utilisé côté francophone, c'est pour qualifier la Communauté française, soit une entité fédérée.

Fédéralisme par défaut donc et fédéralisme encore récent dans lequel les acteurs politiques semblent avoir du mal à trouver leurs marques. Contrairement à un fédéralisme mature où les mécanismes ont été assimilés, la confiance instaurée, et la formule fédérale (quasi) définitivement établie et acceptée par tous, les acteurs politiques belges ont, selon les entités qu'ils défendent, une vision différente du centre de gravité de l'ensemble. Entre les partis (d'une même Communauté), voire même au sein des partis, les positions peuvent varier verticalement (fédéral ou fédéré) ou horizontalement (Région ou Communauté), toutes les combinaisons étant possibles. L'opinion publique, rarement interrogée de manière scientifique et représentative, a certainement aussi des difficultés à se repérer dans cette matrice.

Il n'y a pas non plus de consensus par rapport à la direction que doit prendre la fédération belge. Il semble acquis, depuis l'été 2010, que le centre de gravité se déplacera de manière irrémédiable de l'État fédéral vers les entités fédérées, mais cela ne nous dit pas quelle entité prévaudra: Région ou Communauté ? Sans doute ici se dirige-t-on également vers une solution par défaut. Rien ne sera tranché, on évaluera en fonction des moyens de chaque entité (qui rappelons-le ont des compétences asymétriques) et, surtout, selon les lectures que les responsables politiques veulent bien faire. La polysémie reste au cœur du vocabulaire politique belge et, s'il y a un choix délibéré, c'est bien celui-là.

On retrouve cette ambiguïté sémantique dans le choix des scénarios qui pourraient s'appliquer à la suite des négociations. Il est question de fédéralisme plus poussé, de confédéralisme et de séparatisme, pour reprendre les termes les plus fréquemment utilisés. Une tentative de définition s'impose. Dans le vocabulaire politique belge, l'expression « fédéralisme plus poussé » signifie tout simplement fédéralisme. Il y a, mais c'est bien normal

puisque ce n'est pas leur métier, une ignorance de la classe politique du contenu juridique ou politologique de ces termes. Du côté francophone, on entretient le mythe qu'une fédération ne peut connaître qu'un seul système judiciaire (fédéral donc). De même, les mandataires politiques francophones tiennent pour acquis que les compétences résiduelles doivent rester au sein du pouvoir fédéral, ce qui entre bien entendu en contradiction avec le mode de fonctionnement de la plupart des fédérations.

Dans le vocabulaire juridique, confédéralisme et séparatisme relèvent du même processus : la scission de la fédération et la création d'États distincts tous souverains. Seule la forme prise finalement varierait en réalité, puisque, dans le cas d'une confédération, ces États indépendants mettraient au point une union a minima, tandis que le scénario d'un séparatisme pur et simple consacrerait la totale autonomie et l'absence de liens autres que d'éventuels traités entre ces différents pays.

Par ailleurs, aucune définition du confédéralisme n'impose aux États membres d'avoir connu une existence séparée auparavant. Il serait donc politiquement envisageable, s'il était question de mettre fin à la fédération belge, de négocier, dans le même processus, la scission et la création d'une confédération et que le tout soit voté par les différents parlements le même jour. Ce serait donc des mandataires fédéraux et fédérés qui négocieraient la scission, le Parlement fédéral qui voterait la disparition de la fédération et les parlements ex-fédérés qui consacreraient, par vote, l'établissement d'un système confédéral. En ce sens, on peut dire que confédéralisme n'est pas synonyme de séparatisme. Ce point permet également de rappeler qu'il n'existe, dans la Constitution belge, aucun mécanisme de « sortie ». Le scénario d'une sécession ou de la dissolution n'a pas été prévu, ce qui signifie qu'il suffira de la mise en place d'un dispositif institutionnel ad hoc pour prononcer la sécession de la Flandre, voire même la fin de l'État fédéral belge.

Il faut néanmoins souligner un point positif – même si rarement perçu comme tel – : malgré les crises politiques à répétition, le système belge est relativement stable. Le pays n'a pas connu de révolution depuis l'indépendance (1830). Cela peut certainement s'expliquer par le caractère hétérogène et consociatif de la démocratie belge, celui-ci nécessitant que le pays soit toujours gouverné par une coalition.

Par ailleurs, la Constitution et son mode de révision empêchent tout coup de force. Il faudra au minimum deux législatures pour modifier la Constitution, même si ces législatures peuvent être (nettement) raccourcies par la convocation d'élections anticipées. De même, il faudra toujours des majorités qualifiées. Contrairement aux fédérations où des doubles majorités sont nécessaires (majorité des citoyens et majorité des États), en Belgique, les entités fédérées ne sont pas parties prenantes aux réformes institutionnelles, du moins officiellement. Il se peut qu'elles soient consultées dans le processus, mais ce n'est nullement requis. Il est donc envisageable que seules certaines participent à des négociations (les deux grandes Communautés) mais pas les autres (Bruxelles et la Communauté germanophone). Les assemblées fédérées n'ont donc pas à se prononcer sur la solution retenue, ni sur le fait que d'éventuelles nouvelles compétences leur soient attribuées, voire retirées. Il n'y a pas non plus de referendum. Seul compte le vote des parlementaires fédéraux, représentants de l'ensemble de la Nation, comme le stipule la Constitution.

Rappeler qu'il n'y a pas en Belgique d'homme d'État au sens de représentant élu par l'ensemble de la Nation permet sans doute de relativiser l'importance du niveau fédéral dans la prise de décisions relatives aux réformes institutionnelles. Au contraire, cela consacre l'importance des Communautés qui structurent durablement le système de partis et le paysage politique belges. Non seulement les lois, décrets et ordonnances sont équivalentes, mais en outre, il n'y a pas de hiérarchie entre les deux types d'entités fédérées. L'ambiguïté est même soigneusement entretenue. Ce sont donc des partis communautaires qui marquent la vie politique.

Les parlementaires fédéraux sont élus par leur propre Communauté puisqu'il n'y a ni parti fédéral ni circonscription fédérale. Paradoxalement, les parlements communautaires ne sont pas élus directement, mais via les Régions. Celles-ci sont, avec le fédéral, les entités les plus autonomes fiscalement alors que les Communautés ne dépendent que de transferts financiers.

Par ailleurs, l'asymétrie en termes de compétences et d'organisation des différentes entités renforce la confusion et les difficultés de compréhension, et pas uniquement pour le citoyen. Suite aux élections de 2010, il a été proposé de négocier d'abord le contenu de la nouvelle réforme de l'État et seulement ensuite de composer un accord de majorité gouvernementale. Si ces négociations durent, s'interrompent, voire se bloquent, c'est précisément parce que les partenaires sont pris au piège de la confusion produite par ce fédéralisme par défaut.

# CONCLUSION

Le fédéralisme belge a peu de leçons à proposer aux fédérations déjà existantes, tout au plus offre-t-il des pistes de réflexion sur les garde-fous à mettre en place. Pour les fédérations à venir, l'on peut tout d'abord identifier les difficultés inhérentes à l'entretien d'un système bipolaire, entraînant par la force des choses les jeux à somme nulle.

Deuxièmement, la tradition consociative belge a poussé à créer deux types d'entités fédérées placées sur un pied d'égalité, mais se chevauchant. Si cette solution était certainement la plus appropriée lors de la transformation initiale de l'État belge, elle est insoutenable à long terme. Loin de régler les décalages de vision et d'ambition des deux grands partenaires de la fédération, cette formule a entretenu la confusion et conforté chacun dans son choix.

En troisième lieu, si une série de mécanismes de prévention des conflits est prévue pour le cas où un partenaire voit une menace à la loyauté fédérale, ceux-ci relèvent plus du consociationnalisme que d'une caractéristique du fédéralisme. A l'exception du Venezuela, les fédérations ont organisé leur pouvoir législatif en deux assemblées, dont l'une est considérée comme la chambre des États. En Belgique, ce système est très limité, imparfait et ne garantit pas la prise en compte de l'ensemble des composantes de la fédération, notamment dans les décisions les engageant. L'enseignement à en tirer serait de responsabiliser politiquement chaque unité constituante : les faire participer à la décision politique les obligerait à l'endosser, à l'assumer.

Dans un quatrième temps, même si les collaborations ne se décrètent pas, l'expérience belge recommanderait le maintien de liens entre les différentes composantes et ce, dans différents domaines. Le cadre belge ne s'y prête pas, ou plus, mais la leçon que la Belgique pourrait retenir de l'expérience d'autres fédérations est bien l'intérêt de l'existence des partis fédéraux pour maintenir une attache, même limitée, entre les différentes entités.
La compétition électorale pourrait alors se focaliser sur l'opposition idéologique plus que sur l'opposition entre composantes de la fédération. La solution belge pourrait être, au niveau politique, une circonscription fédérale ou des partis fédéraux pourraient accroître la légitimité électorale des mandataires en les forçant à rendre des comptes et à faire campagne devant l'ensemble des citoyens et non uniquement ceux de leur Communauté. Même si c'est un point qui n'a pas été abordé dans cette note, l'enseignement devrait lui aussi permettre la meilleure connaissance des autres partenaires, de leur langue et de leur réalité.

Cinquièmement, en matière de finances publiques, il semble logiquement malsain de faire dépendre certaines entités uniquement de transferts financiers et certainement de leur transférer des compétences sans leur en attribuer les moyens, ce qui pousse à devoir trouver des alternatives. Si l'asymétrie en elle-même n'est pas une cause de tensions, l'asymétrie forcée pour des raisons économiques ne peut être que problématique. Sur ce point particulier, il serait bien plus intéressant pour la Belgique de profiter des expériences étrangères, tant il semble que l'ambiguïté permanente entre Communautés et Régions, ainsi que la situation économique déséquilibrée, soient au cœur du blocage actuel.

Enfin, notons que la tradition consociative a ceci de bon que le compromis a toujours été privilégié. Même bancal, il assure une certaine stabilité au système. La concertation inspirée de la sphère socio-économique fait le succès et la réputation du caractère néocorporatiste de Belgique. En cas de blocage, il est fait appel à un conciliateur qui sera amené à rencontrer les partenaires et établir des ouvertures. Cette piste a d'ailleurs été adoptée par le Roi à l'automne 2010, à la suite des négociations institutionnelles. Il pourrait s'agir d'un enseignement positif que l'expérience belge (et non uniquement fédérale) peut apporter aux autres fédérations.

**AGENCE DE LA DETTE**, Évolution du taux d'endettement, http://debtagency.be/fr_data_public_finances.htm (dernière consultation : 10/10/2010).

**BAYENET**, **Benoît**, **PAGANO**, **Giuseppe**, et **ACCAPUTO**, **Aurélien**, « Le financement des entités fédérées : état des lieux à la veille d'une future réforme ? », dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2009/1-2, Tome XLVIII, p. 67-86.

**BLONDEL**, **Vincent**, **KRINGS**, **Gautier** et **THOMAS**, **Isabelle**, « Régions et frontières de téléphonie mobile en Belgique et dans l'aire métropolitaine bruxelloise », dans Brussels Studies, N° 42, octobre 2010. Disponible en ligne : http://brusselsstudies.be/PDF/FR_129_BruS42FR.pdf (dernière consultation : 10/10/2010)

**BURGESS**, **Michael**, Comparative Federalism, Theory and Practice, Londres, Routledge, 2006.

**CATTOIR**, **Philippe**, **VERDONCK**, **Magali**, « Péréquation financière et fédéralisme » dans Cattoir et al. (Eds.), Autonomie, solidarité et coopération : quelques enjeux du fédéralisme belge au 21ième siècle, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 307-354.

**DE COOREBYTER**, **Vincent**, « Mais que veut le peuple ? », dans *Le Soir*, 28 septembre 2010. Disponible en ligne : http://archives.lesoir.be/variations-mais-que-veut-le-peuple-_t-20100928-012Q9H.html (dernière consultation : 10/10/2010).

**DESCHAMPS**, **Robert**, « Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir ? », dans Cahiers de recherche - Série Politique Économique, juin 2006, N° 7 – 2006/07. Disponible en ligne : http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/63586.pdf http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/70007.pdf (dernière consultation : 10/10/2010).

**DESCHAMPS**, **Robert**, « Propositions pour un Fédéralisme plus performant, Responsabilisation, coordination, coopération », dans Cahiers de recherche - Série Politique Économique, mars 2010, N° 44 - 2010/02. Disponible en ligne : http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/70007.pdf (dernière consultation : 10/10/2010).

**DESCHOUWER**, **Kris**, « La dynamique fédérale en Belgique », dans FOURNIER, Bernard et REUCHAMPS, Min (eds.), Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique. Bruxelles : De Boeck, 2009, pp.65-72.

Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, La Communauté germanophone. En ligne : http://www.dglive.be/fr/desktopdefault.aspx/tabid-1263/2264_read-26572/ (dernière consultation : 10/10/2010)

**DE WEVER**, **Bart**, Rapport au Roi, 17 octobre 2010. Disponible en ligne : http://www.rtbf.be/info/sites/rtbf-info/files/Rapport_au_Roi_Albert_II_-_Note_de_Bart_De_Wever_en_francais.pdf (dernière consultation : 17/10/2010)

**DE WINTER**, **Lieven**, V**AN WYNSBERGHE**, **Caroline**, « Political Parties and Civil Society in the Belgian Federation», dans CHATTOPADHYAY, Rupak (ed.), Dialogues on Political Parties and Civil Society in Federal Countries, Montréal, McGill-Queen's University Press, à paraître.

**FRANCK**, **Aline**, « Belgique : regards croisés sur deux paysages audiovisuels »
(interview de Save Sinardet et Alain Gerlache), in Régulation, N° 41, 2009, pp. 18-21.
Disponible en ligne : http://www.csa.be/system/document/nom/1078/REGULATION_41.pdf
(date de consultation : 10/10/2010)

**FROGNIER**, **André-Paul**, Application du modèle de Lipset et Rokkan à la Belgique,
dans *Revue Internationale de Politique*, 2005, Vol. 12, N° 1, pp. 281-302.

**KEATING**, **Michael**, Plurinational Democracy : Stateless Nations in Post-Sovereignty Era, Oxford,
Oxford University Press, 2001.

**RIKER**, **William H.**, « Federalism », dans GREENSTEIN, POLSBY, Handbook of Political Science, Reading (MA),
Addison-Wesley, 1975, vol. 5, pp. 93-172.

**SEILER**, **Daniel-Louis**, « Un système consociatif exemplaire : La Belgique »,
dans *Revue internationale de Politique Comparée*, 1997, vol.4, N° 3, pp.601-623

**VANOVERBEKE**, **Dirk** et **LAMQUIN**, **Véronique**, « La Flandre ne lâchera pas Bruxelles », dans *Le Soir*, 16/10/2010.
Disponible en ligne : http://www.lesoir.be/actualite/belgique/elections_2010/2010-10-16/kris-peeters-la-flandre-ne-lachera-pas-bruxelles-798509.php (dernière consultation : 17/10/2010)

**VAN PARIJS**, **Philippe**, « Bruxelles Capitale de l'Europe, les nouveaux défis linguistiques »,
dans *Brussels Studies*, N° 6, mai 2007. Disponible en ligne : http://brusselsstudies.be/PDF/FR_40_BS6FR.pdf
(dernière consultation : 10/10/2010)

**VAN WYNSBERGHE**, **Caroline**, **MATAGNE**, **Geoffroy** et **DANDOY**, **Régis**, « Programmes électoraux et accords de gouvernement dans un système multi-niveaux et plurinational : pratiques politiques, récits et graines du changement », dans Actes du Colloque en l'honneur du Doctorat Honoris Causa de Michael Keating, FUCaM,
à paraître.