



CONCLUSION

LA SCIENCE POLITIQUE ET L'ÉTUDE DU FÉDÉRALISME BELGE

Caroline VAN WYNSBERGHE
Régis DANDOY
Geoffroy MATAGNE

1. Une approche politologique du fédéralisme

Contrairement au juriste¹, le politologue peut considérer que le caractère fédéral d'un pays ne réside pas de manière fondamentale dans sa Constitution. Selon la Constitution belge et ses différentes révisions, la Belgique n'est devenue une fédération qu'en 1993. Or, des traits fédéraux étaient significativement présents en Belgique depuis les années 1970. Dans une perspective de science politique, ce n'est pas tant l'appellation officielle qui compte mais bien le mode de fonctionnement des institutions, le système d'acteurs et, plus généralement, les caractéristiques de la société sur laquelle ils reposent et qu'ils visent à organiser et gouverner.

Suivant l'idée de Livingston, Riker note qu'il existe une variété de régimes politiques que l'on peut qualifier de fédéraux et qu'ils constituent tous une réponse unique aux circonstances locales (Riker 1975 : 93). Il propose une définition du régime fédéral extrêmement minimaliste, 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). Trois critères sont donc essentiels : 1) deux niveaux de pouvoir (au moins) doivent se partager l'autorité, 2) chacun dispose d'un champ d'action propre, 3) dans sa sphère de compétences, chaque gouvernement est autonome.

.....
1. Mais à l'instar de Livingston (1956).





Cette définition renvoie, dans une certaine mesure, à des caractéristiques essentielles du consociationnalisme. Scharpf (1988), écrivant sur le fédéralisme de coopération, adopte une perspective semblable puisqu'il souligne le piège que constitue la décision conjointe (*joint-decision trap*) qui réduit l'autonomie des gouvernements concernés. Dans les démocraties consociatives, dont la Belgique serait un cas exemplaire, le pouvoir est en effet dispersé, partagé et limité.

Cela soulève des enjeux politiques liés à la place et au rôle des acteurs, fédérés et fédéraux, qui s'organisent sur les différents clivages qui structurent la société belge. Si aujourd'hui le clivage le plus saillant de l'agenda politico-institutionnel est sans nul doute celui qui oppose les deux grandes communautés linguistiques du pays, les clivages socio-économiques et confessionnels, ayant sous-tendu l'apparition des partis traditionnels mais aussi d'une série d'organisations intermédiaires structurant la société civile, restent aujourd'hui essentiels pour la compréhension du jeu politique en Belgique.

Si l'on devait, par quelques mots, décrire le système politique belge, on pointerait, outre la classique monarchie constitutionnelle, la démocratie parlementaire/représentative, l'héritage consociationnel et néo-corporatiste ainsi que le rôle important des partis politiques. D'aucuns ne manqueront pas de mentionner la complexité institutionnelle découlant de l'adjonction de structures issues de réformes successives², le recouvrement de compétences ainsi que l'asymétrie, toutes typiques de la formule belge, qui tendrait à confirmer l'idée que chaque fédération est unique.

Cette conclusion sera l'occasion de pointer une série de caractéristiques clés du fédéralisme belge qui irriguent les différentes contributions rassemblées dans cet ouvrage. Burgess (2006 : 136) identifie cinq éléments centraux pour l'étude comparée des systèmes fédéraux : la structure de la fédération, ses bases sociologiques, ses partis politiques et ses systèmes partisans, son économie politique, ainsi que les réformes constitutionnelles et les mécanismes de contrôle juridictionnel. Proposant de mettre en évidence les apports spécifiques de la science politique à l'étude du fédéralisme belge, les différents chapitres de cet ouvrage

.....

2. Certains commentateurs parlent de « lasagne institutionnelle », d'autres préfèrent le terme de « *marble cake* ».



confirment l'importance explicative des trois premiers éléments cités pour comprendre le processus de réforme institutionnelle qui anime cette démocratie parlementaire représentative depuis plus de quatre décennies.

2. La Belgique, une fédération atypique ?

Duchacek (1970) souligne la nature dynamique des processus de fédéralisation. En effet, tous les facteurs et variables n'ont pu être pris en compte par les différentes parties prenantes au marché (*bargain*) initial. Avec le temps et l'évolution du contexte et des rapports de force, des adaptations sont apparues nécessaires pour répondre aux nouveaux enjeux et aux revendications non rencontrées ou nouvelles. Le caractère inachevé de la fédération n'est donc pas une spécificité belge.

À propos de ce compromis initial, l'idée de Riker (1964) qui distingue ceux qui l'offrent de ceux qui l'acceptent n'est pas sans rappeler la situation belge des dernières années (et particulièrement illustrée avec les négociations avortées de 2007-2008) où les néerlandophones souhaitaient une nouvelle réforme, tandis que les francophones restaient attachés au statu quo (voir le chapitre de R. Dandoy, C. Van Wynsberghe et G. Matagne) en se déclarant « demandeurs de rien ». Cette situation n'est pas typique du fédéralisme. On la retrouve également dans les systèmes consociationnels.

En Belgique, le consociationnalisme s'est fondé sur trois piliers (socialiste, catholique et libéral) qui ont structuré la vie socio-économique et politique du pays. Sur le plan institutionnel, il y a toutefois lieu de lire la situation à la lumière de la division linguistique. Un des principes structurant les démocraties consociatives repose sur l'articulation des intérêts de la majorité et de la minorité. La première ne peut faire jouer la loi du nombre pour faire passer en force de nouvelles réformes, tandis que la deuxième, disposant *de facto* d'un droit de *veto*, est supposée prendre en considération – ce qui ne veut pas dire les accepter toutes ou entièrement – les aspirations du segment majoritaire.

Ces principes ont été, ces dernières années, fragilisés. Ainsi, en 2007, les parlementaires fédéraux néerlandophones ont voté en commission parlementaire la scission de l'arrondissement



électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Cette tentative, dénoncée comme un coup de force contre la minorité francophone – après plusieurs procédures en conflit d'intérêt activées par différents parlements francophones puis germanophone, la procédure de la « sonnette d'alarme »³ a été enclenchée alors que le dossier allait être mise à l'ordre du jour en séance plénière sans finalement y arriver suite à la chute du gouvernement au printemps 2010 – constitue une première dans l'histoire politique belge. Même si cette proposition n'a pas abouti, elle reste éminemment symbolique dans la courte histoire politique de la fédération belge. À l'inverse, l'intransigeance des partis francophones face aux demandes néerlandophones de réforme participe elle aussi à une sorte de violation de ce principe consociatif de base.

Comme le souligne Riker (1964), le marché initial est passé entre des responsables politiques. Cependant, sa formule a été pensée pour les cas de fédéralisme d'association. Des leaders nationaux font des propositions que les unités constituantes suivent. Or, contrairement aux principes de base du fédéralisme, la formule mise en place en Belgique ne répond pas à une logique de volonté d'expansion de son territoire ou de réponse à une menace extérieure.

Une autre caractéristique du fédéralisme belge réside dans le fait qu'il n'existe plus de leaders ni de partis nationaux, ce qui, selon Keating (2001) est atypique des fédérations. Or, le rôle des partis dans les systèmes fédéraux est central (voir ci-dessous). Selon Riker, il s'agit même de « *the main variable intervening between the background social conditions and the specific nature of the federal bargain* » (1964: 136). C'est également le cas en

.....

3. Art. 54 de la Constitution : « Sauf pour les budgets ainsi que pour les lois qui requièrent une majorité spéciale, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés.

Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion est déferée au Conseil des ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la motion et invite la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés.

Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de loi. »





Belgique, comme cela a été illustré dans les différents textes de cet ouvrage.

Burgess reconnaît cependant que Riker postule sans doute abusivement une distinction des rôles entre les représentants du centre politique et ceux des unités constituantes et admet que « *in reality the “prospective national leaders” are frequently officials of the constituent governments and vice versa* » (2006 : 80), ce qui correspond mieux à la réalité du terrain belge. Par ailleurs, d'autres facteurs entrent en ligne de compte et interfèrent avec une délimitation claire des rôles. Entre autres, Burgess (2006) relève ainsi l'appartenance à un même parti politique. L'importance de cet élément qui a pu par exemple être constaté à de nombreuses reprises lors des tentatives de formation de gouvernement fédéral par Y. Leterme en 2007 alors qu'il fut ministre-président de la région flamande entre 2004 et 2007, ou lors de ses mandats de Premier ministre entre 2008 et 2011 avec les tensions au sein de son propre parti, partagé entre une certaine loyauté fédérale et les revendications du gouvernement flamand présidé par K. Peeters, lui aussi chrétien démocrate.

Cette caractéristique du fédéralisme belge entraîne la coexistence de deux systèmes de partis et la tendance à créer des coalitions gouvernementales symétriques (c'est-à-dire des coalitions qui rassemblent les partis appartenant aux mêmes familles politiques au sein du gouvernement fédéral)⁴. À l'exception des partis régionalistes (VU, FDF et RW) et des socialistes pendant la période de 2007 à 2011⁵, les partis appartenant à une même famille de partis ont toujours été ensemble dans l'opposition ou au gouvernement au niveau fédéral.

Cette notion de symétrie a été élargie au concept de coalitions congruentes (Swenden 2002; De Winter *et al.* 2006; Deschouwer 2009) selon lequel la composition des coalitions des entités fédérées reproduit exactement la coalition en place au niveau fédéral. Cette pratique était bien établie jusqu'à l'établissement d'élections non-simultanées aux niveaux fédéral et fédéré

.....
4. Et dans une moindre mesure au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

5. Pour être complet, mentionnons qu'Ecolo a quitté le gouvernement Verhofstadt I deux semaines avant les élections fédérales de 2003 alors que son parti-frère - Agalev - est resté au sein de la coalition gouvernementale.





en 2003. Depuis, la règle des coalitions congruentes multi-niveaux n'a pas toujours été suivie.

Comme le note Burgess (2006), cette asymétrie des coalitions entre les niveaux fédérés et le fédéral est un facteur de décentralisation et constitue une force centrifuge: « *Where there is a political party “symmetry” between the federal (central) government and the governments of the constituent states of the federation we can expect the relative partisan harmony to have a binding impact upon federation. Conversely where there is a notable and resilient “asymmetry” between the central authorities and the local party elites and organisations the resulting differences of interest may have a centrifugal effect leading to political mobilisation for decentralist reforms* » (2006: 151).

3. Les partenaires sociaux, garants d'une solidarité fédérale?

Les partenaires sociaux, acteurs principaux de la concertation socio-économique, occupent une place particulière dans le développement du fédéralisme belge⁶. Organisés à l'origine sur une base unitaire comme le pays, ils ont connu une évolution parfois en symbiose mais souvent en décalage à celle de l'organisation de l'État avec, dès le XIX^e siècle, une forte dynamique (sous-)régionale. Comme l'ont relevé Vandaele et Hooghe dans cet ouvrage, les syndicats ont par moment favorisé l'option de la fédéralisation, tandis qu'à d'autres, ils se sont adaptés et ont alors suivi le mouvement plutôt que de l'anticiper. Toujours est-il que la concertation socio-économique est aujourd'hui également organisée au sein des entités fédérées. Tant les syndicats que le

6. Par opposition à la « décentralisation fonctionnelle » qui correspond globalement à l'organisation consociationnelle de la société belge, signifiant que chaque segment de la société est autonome et jouit d'un pouvoir important au sein de sa sphère de compétences. De plus, ces segments sont forcés de collaborer les uns avec les autres au sein de ces sphères. En d'autres mots, chaque pilier (catholique, socialiste et, dans une moindre mesure, libéral) dispose de compétences significatives dans divers domaines tels que le paiement des allocations de chômage (syndicats) ou le remboursement de dépenses en soin de santé (mutualités). Les principales décisions du gouvernement sont prises en coordination avec les acteurs socio-économiques de chaque pilier.





patronat ont adopté des structures régionales, les premiers conservant une coupole fédérale alors que le second choisissait une voie tout à fait autonome, seule la FEB demeurant une organisation nationale, les autres associations émanant directement du niveau fédéré.

Alors que, d'une part, le versant nord du syndicat chrétien a pu se faire le relais des préoccupations du mouvement flamand, l'aile sud du syndicat socialiste mettait l'accent sur la relance de l'économie wallonne. Les organisations syndicales ont ainsi été le reflet des tensions paradigmatiques relatives à l'organisation du fédéralisme en Belgique : approche communautaire *vs.* division régionale (voir ci-dessous).

Néanmoins, nous observons à l'heure actuelle une certaine frilosité du monde syndical face à toute réforme de l'État. Ainsi, lors des élections de 2007 et 2010 et des crises politiques qui les ont suivies, les délégations des travailleurs ont été extrêmement réservées quant à d'éventuels transferts de compétences de l'État fédéral vers les entités fédérées. C'est même une réelle opposition qui fut formulée dès lors qu'il s'agissait de réformer la sécurité sociale et la solidarité fédérale existante. Selon les syndicats de salariés, toute réforme – même territoriale – aurait mené à une remise en cause de cette solidarité. Du côté patronal, la position est plus éclatée et des différences parmi les partenaires sont observables. Seules les associations flamandes VOKA et UNIZO sont en faveur de larges transferts de compétences vers le niveau fédéré, y compris pour des matières relevant de la sécurité sociale. Ces deux organismes ont d'ailleurs des liens étroits avec les partis flamands confédéralistes (N-VA et CD&V), puisqu'un certain nombre de responsables politiques en sont issus.

Cette caractéristique du fédéralisme belge se trouve renforcée par le fait que les partenaires sociaux – à l'exception du patronat flamand donc – se positionnent désormais comme des défenseurs du centre (par opposition à une certaine périphérie) alors que, s'ils sont aussi autonomes et disposent d'autant de pouvoir, c'est précisément parce qu'ils ont pu précédemment bénéficier d'une grande décentralisation fonctionnelle via les piliers. Ils ont ainsi pu tirer profit de l'organisation néo-corporatiste de la société belge qui les a transformés en acteurs incontournables dès lors que des matières socio-économiques sont abordées. Cette subsidiarité, caractéristique du consociationnalisme, plus que du fédéralisme en général, les a placés au centre de la prise de



décision politique et leur a accordé une certaine forme de droit de *veto*, ne fut-ce que par leur capacité de mobilisation. Aujourd'hui donc, à l'inverse, les partenaires sociaux apparaissent comme des forces centripètes défendant non l'union du pays, mais la solidarité interpersonnelle.

4. Les partis politiques

Les partis politiques constituent des acteurs majeurs du système politique belge. Le terme *particratie* est ainsi parfois utilisé – généralement avec une connotation négative dans le débat public – pour signifier l'importance du rôle des élites des partis, et particulièrement du président, dans les processus de négociation et de prise de décision. Le rôle joué par les partis, ou les présidents de partis, est ainsi important afin de lutter contre l'instabilité inhérente à un système partisan extrêmement fragmenté et un système politique reposant sur des gouvernements de coalition. Les responsables de partis, parfois les centres d'étude, jouent un rôle crucial de coordination des enjeux entre les différents niveaux de pouvoir, que le parti se trouve dans la majorité ou dans l'opposition. Peu d'acteurs politiques disposent de cette vue d'ensemble sur l'agenda politique fédéral et fédéré.

Pour les acteurs, il est particulièrement crucial de réduire les incertitudes qui constituent autant de perturbations possibles de l'équilibre des coalitions. Bien que les accords de coalition couvrent des champs relativement vastes, tant en termes de politiques à mener que de principes à prendre en compte en cas de désaccord, ils ne peuvent logiquement anticiper des événements qui, par définition, sont imprévisibles (De Winter, Dumont, 2003). Dans ces cas, la coordination exercée par la direction de parti est essentielle afin de proposer, dans des délais généralement très courts, une position partisane en phase avec les priorités mises en œuvre aux différents niveaux de pouvoir et donc, le cas échéant, conforme avec les accords des coalitions dont le parti est membre. Dans un système reposant sur la collégialité et le consensus plutôt que le vote, le président de parti est le garant du respect des accords établis, qu'ils soient de coalition ou institutionnels.

Le terme *particratie* renvoie au rôle important joué par les partis. Pensons ici à la confection des listes électorales et au rôle

de l'effet dévolutif de la case de tête qui, s'il a été réduit, privilégie toujours l'ordre établi et les candidats les mieux placés. Dans la plupart des partis, le choix des têtes de liste, tout comme la désignation des ministres, reste une prérogative présidentielle. Des considérations stratégiques et électorales sont telles que des personnes jouissant déjà d'une certaine visibilité et popularité s'imposent à ces places de combat. C'est ainsi que l'on assiste à une rotation importante du même personnel politique empêchant de ce fait le renouvellement des cadres. Pour l'anecdote, en juin 2010, seul un ministre fédéré (toutes entités confondues à l'exception de la Communauté germanophone) n'était pas candidat aux élections fédérales. Sans compter que cette porosité de la frontière entre les niveaux de pouvoir n'est pas de nature à clarifier le jeu politique et la compréhension des enjeux spécifiques à chaque niveau par les électeurs.

Cette organisation «particratique» de la société belge est garante d'une certaine stabilité ou, du moins, d'une limitation des interférences. Le président et les états-majors de parti sont les maillons essentiels de la chaîne de délégation (De Winter, Dumont, 2003). Cela dénature sans aucun doute le caractère démocratique théorique de la prise de décision «pour et par le peuple», mais ils constituent la plaque tournante, l'interface, de la démocratie représentative aujourd'hui. Comme le soulignait Manin (1996), on ne fait pas tant face à une crise de la démocratie qu'à une mutation de la démocratie parlementaire.

5. Les entités fédérées comme non-acteurs du changement

.....

De ce système parti-centré découle une autre caractéristique du fédéralisme belge déjà soulevée dans cet ouvrage. Bruxelles, enjeu majeur des oppositions communautaires, n'est pas ou très peu prise en compte en tant qu'acteur du jeu politique. Pourtant considérée constitutionnellement comme Région à part entière, cette ville-région comprenant la capitale de l'État belge est régulièrement un «objet» du dialogue dit communautaire qui incite aux échanges et négociations entre les (deux grandes) Communautés, laissant les Régions sur le carreau (ainsi que, bien souvent, la Communauté germanophone).



Ce rôle des Régions et des Communautés dévoile une autre tension liée au fédéralisme belge : les entités fédérées ne sont pas parties prenantes en tant que telles aux réformes institutionnelles. Le processus de prise de décision politique suivi lors des 541 jours de crise politique en 2010-2011 met en évidence le rôle majeur joué non par les institutions fédérales, mais par les partis politiques qui, sur ce plan également, assurent la coordination entre les différents niveaux de pouvoir. C'est évidemment à mettre en lien avec l'existence de gouvernements de coalition qui assurent, d'une certaine façon, la continuité du pouvoir, au contraire des gouvernements majoritaires sensibles à l'alternance.

En Belgique donc, lorsque l'on négocie des transferts de compétences du fédéral vers les Régions et Communautés, celles-ci ne sont pas invitées autour de la table. En l'absence de partis qui ne se présenteraient qu'aux élections fédérées, ce sont bien les partis dits « nationaux » mais en réalité organisés sur base communautaire, qui procèdent aux arbitrages et se prononcent sur ce qui est acceptable ou non. Ils représentent ainsi ceux qui transfèrent et ceux qui bénéficient du transfert, même s'ils ne sont pas nécessairement présents dans tous les gouvernements. Si cela contrevient à la logique fédérale selon laquelle chaque niveau est autonome, cela assure néanmoins une certaine cohérence et un consensus global. Cependant, cela n'est pas de nature à faciliter la lecture et la compréhension de l'agenda politique et des responsabilités de chacun par le citoyen.

Combiné avec la grande rotation des élites politiques, on comprend mieux pourquoi les élections régionales peuvent difficilement être considérées comme élections de second ordre en Belgique⁷, mais également pourquoi une certaine confusion règne dans l'esprit de l'électeur belge à propos de la répartition des compétences⁸. Il faut souligner que les compétences sont particulièrement morcelées (prenons l'exemple de la mobilité qui implique le fédéral, les Régions et les pouvoirs locaux), même si le principe qui guide la répartition des compétences en Belgique relève d'une logique excessivement fédérale : chaque entité dispose d'un pouvoir exclusif dans ses champs de compétence.

.....

7. En contradiction avec l'hypothèse basée sur les travaux de Reif et Schmitt (1980).

8. Voir les études du PIOP (UCL) et de l'ISPO (KU Leuven) à ce sujet.





6. La dichotomie Région-Communauté

Bipolaire, dynamique, centrifuge⁹, le système institutionnel belge est aussi caractérisé par son « double fédéralisme » et son importante asymétrie.

Depuis le début du processus de décentralisation dans les années 1960, deux opinions divergentes ont divisé les acteurs politiques. Les acteurs flamands ont principalement souhaité défendre leur culture et leur langue en se basant sur un principe de communauté alors que les francophones entendaient défendre leurs industries et leur économie en se basant sur un principe de territoire. Ces deux visions de la réorganisation de l'État belge – basées sur une communauté ou sur un territoire – existent toujours aujourd'hui. Le compromis « à la belge » a consisté en la création d'un fédéralisme basé sur deux différents types d'entités sub-nationales.

La Belgique est composée de six entités fédérées – trois Régions et trois Communautés – et l'article 1 de la Constitution confirme ce double fédéralisme. Le fédéralisme belge est unique en ce sens qu'il comprend non seulement deux types différents d'entité sub-nationales, mais également parce que l'allocation de leurs compétences a été réalisée de manière graduelle (au gré des différentes réformes de l'État) et consiste en une délégation de compétences du fédéral vers les entités fédérées. Ce processus dynamique existe toujours aujourd'hui car certains acteurs politiques réclament la « régionalisation » ou la « communautarisation » de compétences appartenant encore généralement au fédéral ou, plus rarement, attribuées à un autre type d'entité sub-nationale.

De plus, ce système basé sur un double fédéralisme repose sur deux principes. Le premier consiste en un principe de loyauté – toutes les institutions et normes doivent demeurer loyales envers la fédération – tandis que le second repose sur l'absence de hiérarchie entre les normes : une loi fédérale a la même valeur qu'un décret ou une ordonnance régionale ou communautaire (équivalence des normes).

Une autre caractéristique importante du fédéralisme belge est son asymétrie. Même si toutes les Régions et Communautés

.....
9. Nous renvoyons le lecteur au chapitre de M. Reuchamps pour plus d'information sur les particularités du fédéralisme belge.





sont dotées d'un parlement et d'un gouvernement, ces entités sub-nationales ne sont pas égales et ne disposent pas des mêmes statut, autonomie et allocation de compétences. De ce point de vue, d'aucuns peuvent affirmer que le système fédéral belge est totalement asymétrique puisque chaque entité sub-nationale est unique en ce qui concerne l'ampleur de ses compétences voire même son statut.

Médiatiquement, Dandoy, Sinardet et Lefevère soulignent dans cet ouvrage un paradoxe concernant l'attention accordée aux campagnes électorales bruxelloises qui diffère grandement entre médias francophones et médias néerlandophones. Ils postulent que l'explication est à trouver dans la dichotomie Région-Communauté dans le Sud du pays, distinction qui n'existe pas du tout au Nord, suite à la fusion des organes de la Communauté et de la Région flamandes.

Ainsi, la grande majorité des partis sont organisés de manière communautaire et non régionale. Plus largement, ce décalage entre Région et Communauté est doublement source de tensions. Entre les partis néerlandophones et francophones qui n'ont pas forcément la même lecture des différents arrangements institutionnels, d'une part, mais également, d'autre part, entre les partis francophones qui ne s'alignent pas unanimement sur une même position en ce qui concerne les relations entre les Régions wallonne et bruxelloise et la Communauté française. La transformation de cette dernière en une fédération Wallonie-Bruxelles est l'indication d'une attitude ambiguë, d'un « non-choix » entre deux options : celle de deux Régions fortes et celle de la mise en avant d'une seule Communauté.

Ce double fédéralisme est au cœur des oppositions et des paradoxes. D'une part, le découpage territorial semble l'emporter car deux personnes habitant la même Région ne peuvent être soumises à des traitements différents (voir la polémique concernant la communautarisation des allocations familiales), mais d'un autre côté c'est la division communautaire qui prédomine clairement : deux paysages médiatiques quasi imperméables, deux systèmes partisans qui ne se recoupent pas. Une des ambiguïtés ou un des paradoxes tourne précisément autour de la capitale, seul territoire où les deux Communautés sont habilitées à agir simultanément, sans qu'il y ait de véritable rencontre de ses paysages et systèmes. Même à Bruxelles, les électeurs se voient proposer



une offre politique communautaire et doivent poser un choix linguistique.

7. Un État fédéral préexistant sans culture politique commune

Alors que la structure fédérale belge a été établie par dissociation au fil des réformes de l'État, vidant progressivement le centre des éléments conflictuels (Deschouwer, 2009), il n'existe pas à proprement parler de structure globale de rencontre et de dialogue entre entités fédérées. Contrairement aux autres fédérations, le Sénat belge ne constitue pas encore une réelle chambre des États¹⁰, tant du point de vue de sa composition que de son rôle. Dans le premier cas, des sénateurs sont élus directement par la population (selon des circonscriptions électorales correspondant plus ou moins aux Communautés), tandis que d'autres sont délégués par les parlements communautaires (voir le chapitre de M. Reuchamps dans cet ouvrage). On n'est donc pas à strictement parler dans une configuration de représentation des entités fédérées; les Régions n'étant par ailleurs pas représentées en tant que telles¹¹. En ce qui concerne ses compétences, le Sénat joue un rôle mineur par rapport à la Chambre qui, elle, vote la confiance (ou la méfiance) envers le gouvernement et approuve le budget. Pour l'essentiel, la procédure bicamérale est activée lors des révisions de la Constitution. Il ne s'agit pas d'impliquer formellement les Régions et Communautés, mais simplement de réunir une majorité des deux tiers au sein de l'assemblée.

Bien que la fédération existe déjà, seuls des dispositifs ponctuels de relations intergouvernementales, tels que les comités de concertation, ont été mis sur pied pour assurer une certaine dose de coopération entre les entités, mais il n'est pas question de plateforme de dialogue. Au contraire, la co-existence de deux systèmes de partis et de deux espaces de compétition électorale distincts a tendance à entraîner une escalade des revendications communautaires. Au final, aucun responsable politique ne dispose plus d'une légitimité issue des urnes sur le plan fédéral et les

10. Bien que l'accord gouvernemental sur la réforme de l'État de 2011 prévoit qu'il devienne un parlement des entités fédérées.

11. Un quota de Bruxellois est cependant exigé (Constitution, art. 67 §2).



lieux d'échange entre francophones et néerlandophones sont rares. Ces différents éléments expliquent l'absence d'une culture politique fédérale (au sens des principes du fédéralisme, pas d'une allégeance particulière à la fédération) et nourrissent ainsi la spirale centrifuge et la dynamique fédérale du pays.

8. Une perspective d'achèvement du fédéralisme belge?

Il est commun d'évoquer le caractère inachevé du fédéralisme belge. Concernant la dynamique du processus, il s'agit cependant d'une rare certitude. En effet, il est difficile de parier sur la forme que prendrait la version achevée du fédéralisme belge. Faut-il jouer sur les mots et y voir la fin du fédéralisme et, alors, envisager diverses pistes, le conflit « institutionnalisé » présenté en introduction reprenant un aspect « révolutionnaire » ? Ou, au contraire, peut-on considérer que les futures réformes ne fassent qu'adapter le cadre fédéral actuel en le modifiant à la marge ?

Parmi les quelques scénarios évoqués périodiquement figure, outre le district fédéral censé régler le problème bruxellois, celui du confédéralisme. Cependant, ces pistes n'ont jamais été explicitées systématiquement. Elles semblent constituer pour certains une alternative au séparatisme (par ex. pour le CD&V), ou pour d'autres une étape préalable à la scission du pays (par ex. pour la N-VA). Force est de constater que cette interprétation ambiguë propre au débat politique belge est assez éloignée de la signification du terme selon les études fédéralistes. Car, si Elazar souligne que « *Confederations (...) are primarily communities of polities* » (1982 : 3) et que, si la racine commune avec la fédération indique une union, la confédération est bien, dans son acception scientifique la plus courante, une union d'États souverains conservant cette souveraineté¹². Une confédération ne peut en ce sens se constituer qu'autour d'États indépendants. Qu'ils soient indépendants de longue date ou suite à un accord (très) récent est indifférent. Une confédération belge irait évidemment dans le sens opposé à la logique historique (il n'existe pas d'exemple

12. Au contraire des fédérations; établies en tant qu'union d'États renonçant à leur souveraineté au bénéfice de l'autorité fédérale.



contemporain de ce type de dynamique) qui veut que des forces centripètes poussent à l'établissement de cette union, comme ce fut d'ailleurs le cas pour les fédérations moins récentes. Une autre différence avec les confédérations historiques (États Belgique unis, Pays-Bas, Confédération helvétique, etc.) réside dans les motivations de l'union. Alors que, dans le cas de ces fédérations, les motifs de défense d'un territoire étaient avancés, aujourd'hui des raisons économiques et notamment d'interdépendance croissante sont davantage mises en avant (Song 1999 : 190).

La distinction classique s'opère, d'après Elazar, en tenant compte du fait que « *in federations, the federal government can reach out directly to its citizenry as well as through the constituent polities, while in a confederation, the confederal government must reach individual citizens only through the constituent polities* » (1982 : 5), ce qui ferait du gouvernement confédéral une sorte de conférence intergouvernementale. La logique voudrait que cette conférence soit périodique et non permanente et focalisée sur des compétences précises (celles qui sont en général partagées par les entités fédérées dans les fédérations par association). Les citoyens n'étant en contact direct qu'avec leur État, il n'y aurait pas lieu d'envisager d'assemblée confédérale élue, même s'il est évidemment difficile d'extrapoler et d'envisager ce qui pourrait être le nouveau système institutionnel de la Belgique dans un tel contexte.

Relevons enfin qu'aujourd'hui le projet de réforme de l'État entamée à l'été 2012 offre une lecture extrêmement consociative, tant les pouvoirs sont partagés, dispersés et, de ce fait, limités. Certes, chaque entité devrait être plus autonome concernant l'exercice d'une série de nouvelles compétences. Plus que jamais, pour poursuivre le processus dynamique de réforme de l'État, l'accord de l'ensemble des segments sera nécessaire pour diminuer encore le périmètre des compétences fédérales (telles que la sécurité sociale ou la justice), voire de l'étendre à nouveau pour des matières spécifiques. La solution trouvée pour Bruxelles-Hal-Vilvorde en particulier, mais aussi pour l'ensemble de la réforme plus globalement, constitue ainsi l'exemple typique du compromis « à la belge », satisfaisant en quelque sorte tout le monde (les partis partenaires des négociations institutionnelles) et personne à la fois (une certaine amertume ou sentiment de duperie co-existe des deux côtés de la frontière linguistique). Une scission, qu'elle se présente sous une forme confédérale ou non, devra être négoc-

ciée et les principaux obstacles auxquels elle se heurtera sont en réalité déjà connus aujourd'hui, comme le statut de Bruxelles ou la répartition de la dette.

BIBLIOGRAPHIE

- BURGESS, M., *Comparative Federalism, Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006.
- DESCHOUWER, K., «La dynamique fédérale en Belgique», in FOURNIER, B., REUCHAMPS, M. (eds), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck, 2009, pp. 65-72.
- DE WINTER, L., DUMONT, P., «Belgium : Delegation and Accountability Under Partitocratic Rule», in STRØM, K. *et al.* (eds), *Delegation and Accountability in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 253-280.
- DE WINTER, L., SWYNGEDOUW, M. DUMONT, P., «Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium : From Stability to Balkanisation», *West European Politics*, 2006, vol. 29, n° 5, pp. 933-956.
- DUCHACEK, I.D., *Comparative Federalism, The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1970.
- ELAZAR, D.J., «Confederation and Federal Liberty», *Publius*, 1982, vol. 12 (fall), pp. 1-14.
- KEATING, M., *Plurinational Democracy: Stateless Nations in Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- LIVINGSTON, W.S., *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press, 1956.
- MANIN, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. «Champs», 1996.
- REIF, K., SCHMITT, H., «Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results», *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1980, pp. 3-44.
- RIKER, W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.
- RIKER, W.H., «Federalism», in GREENSTEIN, F.I., POLSBY, N.W., *The Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975, vol. 5, pp. 93-172.
- SCHARPE, F.W., «The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, 1988, n° 66, pp. 239-278.
- SEILER, D.-L., «Un système consociatif exemplaire: la Belgique», *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1997, vol. 4, n° 3, pp. 601-623.
- SONG, X., «Confederalisme. A Review of Recent Literature», in COPPIETERS, B., DARCHIASVILI, D., AKABA, N. (eds), *Federal Prac-*

- tice. Exploring alternatives for Georgia and Abkhazia*, Bruxelles, VUB University Press, 1999, pp. 181-193.
- SWENDEN, W., «Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium», *Publius*, 2002, vol. 32, n° 3, pp. 67-87.
- VAN WYNSBERGHE, C., «L'exemple belge. Les faiblesses de la formule fédérale mise en place en Belgique», *L'idée fédérale*, 2011, <http://ideefederale.ca/wp/wp-content/uploads/2011/04/Belgique.pdf>.
- WATTS, R.L., *Comparaison des régimes fédéraux*, Montréal, McGill-Queen's University Press, Institute of Intergovernmental Relations, 2002.