



INTRODUCTION

LES DYNAMIQUES DU FÉDÉRALISME BELGE

Geoffroy **MATAGNE**
Régis **DANDOY**
Caroline **VAN WYNSBERGHE**

Les structures institutionnelles de la Belgique ont connu des transformations profondes au cours des quatre dernières décennies¹. À la fin des années 1960, alors que son fonctionnement et son organisation sont remis en cause par des acteurs des mouvements flamand et wallon, la Belgique est encore l'État unitaire hérité de la Constitution du 7 février 1831. En 1970, dès la première réforme institutionnelle, elle va se transformer en État régionalisé. Le mouvement de fédéralisation centrifuge va se développer et, en 1993, le pays devient officiellement une fédération². L'article 1^{er} de la Constitution stipule ainsi que « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Le mouvement s'est depuis poursuivi et on discute aujourd'hui de réformes qui la conduiraient aux limites du confédéralisme.

Cette évolution s'est déroulée de façon progressive et assez pacifique. L'absence de violence dans le processus de réforme institutionnelle n'implique toutefois pas que le pays ait été politiquement paisible pendant ces quatre décennies. La Belgique est un pays fondamentalement divisé en deux composantes de plus en plus antagoniques, la Flandre néerlandophone au Nord, la francophonie belge wallo-bruxelloise au Sud et au centre du

1. Pour de plus amples développements sur l'évolution des structures institutionnelles belges, voir Beaufays, Matagne, Verjans (2009 : 9-48).

2. Ce terme sera privilégié à celui, constitutionnel, d'État fédéral, car il permet de renvoyer à l'ensemble des entités, fédérale et fédérées, qui constituent le nouveau système institutionnel belge.





pays (voir le chapitre 2)³. Deux sous-sociétés s'y sont construites au fil du temps, basées sur une relative imperméabilité linguistique et médiatique (voir le chapitre 6). L'existence de deux groupes antagoniques, facilement identifiables et territorialement quasi homogènes – sauf dans la Région bruxelloise officiellement bilingue – permet difficilement le dialogue et le compromis et renforce des effets de désignation de l'autre comme bouc émissaire des problèmes internes.

Les systèmes socio-politiques du nord et du sud du pays évoluent de façon différente et souvent même contradictoire. Pour garantir leur coexistence au sein de l'État belge, il faut donc constamment procéder à des ajustements institutionnels. Ce processus est rendu particulièrement complexe puisque deux logiques opposées s'affrontent : le mouvement flamand exige une plus grande autonomie et davantage de compétences pour une entité dont la contestation du territoire soulève un sentiment d'agression. Tandis que la position francophone majoritaire exige, en tout cas jusqu'à récemment, le maintien en l'état du système belge et de certains droits individuels historiques qui entrent en contradiction avec la logique territoriale flamande. La solution fédérale a paru concilier ces deux logiques. Elle remplace l'ancien système basé sur des « piliers » idéologiques – et non géographiques – qui répondait à la nécessité de gérer les tensions liées à l'ancien clivage « catholiques-non catholiques » (Lijphart 1977, 1981 ; Lipset, Rokkan 1967). Son estompement a permis au clivage « linguistique-territorial » de devenir prioritaire, à côté du clivage socio-économique « capital-travail ».

Pendant les mois qui ont suivi les élections fédérales de juin 2007 et de juin 2010, l'agenda politique belge était à nouveau largement occupé par les questions dites « institutionnelles »⁴. Un compromis basé sur un nouvel équilibre institutionnel était-il possible entre deux volontés toujours contradictoires et renvoyant à

.....

3. Signalons toutefois l'existence d'une Communauté germanophone, située aux frontières avec l'Allemagne et composée d'environ 70 000 individus. De par sa situation périphérique et son faible poids démographique, cette Communauté a été jusqu'ici principalement spectatrice et non actrice du conflit communautaire.

4. En Belgique, les termes « questions institutionnelles » renvoient à la problématique de la réforme des structures de l'État qui oppose des partisans du *statu quo* institutionnel aux partisans de réformes dans le sens d'un renforcement des pouvoirs et des compétences des États fédérés.





des référentiels nationaux ou identitaires (voir le chapitre 7) apparemment incompatibles ? Du côté flamand, les acteurs politiques, bien que distribués sur un continuum modérés⁵-maximalistes⁶, soutiennent une réforme de l'État belge qui le fasse devenir plus « confédéral », plus décentralisé, et dont les Régions et Communautés se voient dotées de nouvelles compétences. Du côté francophone, les dernières campagnes électorales – qu'elles soient fédérales ou régionales – furent basées sur le refus de nouvelles réformes institutionnelles (voir le chapitre 3). Elles réaffirmèrent la nécessité de défendre la solidarité interrégionale – et non seulement interpersonnelle – notamment via le maintien d'une sécurité sociale fédérale dans tous ses secteurs et le remboursement de la dette publique en fonction des capacités contributives respectives des entités.

C'est dans ce contexte que la Belgique a connu, entre 2007 et 2011, deux périodes de crise politique si rapprochées, sur le plan de l'agenda de négociation et sur le plan temporel, que l'on peut les englober dans une même séquence politique. Après les élections de juin 2007, 194 jours ont été nécessaires pour former un gouvernement qui ne répondit pas aux demandes institutionnelles flamandes et qui chuta sur le dossier de Bruxelles-Hal-Vilvorde (voir chapitre 2). La crise politique qui suivit les élections anticipées de juin 2010 fut la plus longue de l'histoire du pays. Au terme d'une période de 541 jours sans gouvernement de plein exercice⁷, la normalisation du fonctionnement institutionnel du pays reste dépendante de la mise en œuvre de l'accord institutionnel atteint en 2011 et des dynamiques bipolaires et centrifuges du fédéralisme belge.

Cet ouvrage propose des études consacrées aux enjeux institutionnels, aux acteurs socio-politiques, aux médias et aux opinions publiques au cours de la période précédant le nouveau compromis institutionnel de 2011. Elles sont autant de clés pour

.....

5. Favorables au transfert vers les Communautés et/ou les Régions de certaines compétences limitées (certains domaines de la protection sociale et des politiques de l'emploi, notamment) et d'une plus grande « responsabilité » financière.

6. Partisans de l'indépendance de la Flandre comme État autonome ou du passage à une structure confédérale impliquant, par définition, une séparation préalable des structures actuellement fédérales.

7. 589 jours d'affaires courantes si on y ajoute la période comprise entre la démission du gouvernement fédéral et ces élections.





comprendre les dynamiques qui ont conduit à cette nouvelle étape du fédéralisme belge et les nouvelles perspectives d'évolution qui s'ouvrent aujourd'hui.

En outre, le présent ouvrage part du constat de la position marginale de la réflexion politologique sur le fédéralisme belge. Contrairement à ce qui s'observe dans d'autres pays fédéraux et fortement régionalisés⁸, la science politique en Belgique n'accorde que peu d'attention à cette thématique et les points de vue éclairés de ses spécialistes sont surtout révélés lors d'interventions médiatiques. Car, si le fédéralisme belge a historiquement fait l'objet d'études scientifiques, c'est jusqu'à présent principalement dans une perspective socio-économique, constitutionnelle ou de droit public. Dès ses premières manifestations en 1970, la compréhension du fédéralisme belge a été davantage investie par les économistes, les juristes, spécialistes de droit public et autres analystes des structures et interactions institutionnelles et légales.

Or, il est réducteur de limiter la compréhension de ce modèle d'organisation territoriale à ses aspects purement économiques et juridiques. Comme nous le démontrerons dans les sections qui suivent, les enjeux et acteurs du conflit « communautaire » en Belgique sont bien souvent d'ordre politique. Loin de nier l'importance et le poids des structures économiques et juridiques sur l'évolution du fédéralisme belge (la question des structures institutionnelles sera même l'objet du premier chapitre), l'apport de la science politique pour la pleine compréhension du phénomène fédéral en Belgique est essentiel. L'objectif de cet ouvrage est ainsi de contribuer au débat scientifique sur la question des réformes institutionnelles et des tensions « communautaires » en Belgique en mettant en avant les processus, enjeux et acteurs politiques qui y sont à l'œuvre.

1. Dynamiques des réformes institutionnelles

Longtemps réputée pour sa stabilité politique et institutionnelle, la Belgique va connaître de profondes mutations à partir de la décennie 1960⁹. Les réformes institutionnelles ne quitteront

8. Pensons par exemple aux cas canadien et espagnol.

9. Sur les dynamiques des réformes institutionnelles, voir notamment Beaufays, Matagne, Verjans (2009 : 21-23) ; une première version de





plus l'agenda politique et la Constitution sera régulièrement modifiée afin de transformer graduellement la Belgique unitaire de 1830 en fédération (1970, 1980, 1988-9, 1993, 2001). Une dynamique de(s) négociation(s) basée sur le compromis – et, jusqu'à récemment, relativement consensuelle – a animé ce fédéralisme centrifuge. Ce type de fédéralisme, appelé également fédéralisme de désagrégation ou de dissociation, signifie que la fédération s'est constitué progressivement par la création et l'autonomisation d'entités sous-nationales, alors que le fédéralisme centripète signifie la mise en commun par des entités autonomes de compétences au sein d'un État souverain nouvellement créé.

Quelle est la logique de ce fédéralisme centrifuge ? Au départ, les Flamands veulent gérer l'emploi des langues sur une base territoriale pour protéger une langue qu'ils estiment en danger. À partir de 1970, le principe général de dévolution des compétences est de confier les matières linguistiques et culturelles aux Communautés et les matières socio-économiques aux Régions (le droit des individus est appliqué par exception dans la Région de Bruxelles-Capitale). Ensuite, depuis 1993, on confie aux entités fédérées les matières pour la gestion desquelles des approches différenciées – et donc autonomes – sont présentées comme nécessaires¹⁰.

Sur l'ensemble de la période, la dynamique des négociations « communautaires » est assez constante, avec une série de blocages comme à la suite des élections fédérales de 2007 et 2010. Différentes composantes du mouvement flamand formulent des revendications qui sont relayées par les médias flamands et ainsi popularisées. Les partis politiques, de peur de se faire déborder ou déjà en pointe sur les revendications autonomistes, inscrivent ces demandes dans leur programme. Elles deviennent ainsi des arguments présentés comme évidents dans la campagne électorale. De leur côté, les francophones refusent au départ la discussion, en particulier dans un contexte pré-électoral. Souvent les difficultés financières et la nécessité d'assurer un refinancement des entités dont ils assurent la gestion, ainsi que la problématique

.....

la grille d'analyse utilisée ici a été présentée dans une communication au XXI^e Congrès mondial de science politique (Matagne, Verjans 2009) et publiée en 2009 (Matagne 2009).

10. Qui plus est, l'article 35 de la Constitution attribue la compétence résiduelle aux Communautés et/ou aux Régions. Mais, faute de volonté et d'accord politiques, cet article ne sera jamais appliqué.



de Bruxelles et de sa périphérie les amènent finalement autour de la table de négociation. Après une période de dramatisation où tout semble bloqué, un compromis est généralement atteint. Pour parvenir à un accord, il faut avoir des éléments à échanger qui peuvent se situer dans des domaines divers. Les Flamands obtiennent une partie de leurs revendications, les francophones recueillent des compensations, souvent financières. Ce que les Flamands n'ont pas obtenu revient lors de la campagne électorale suivante, avec de nouvelles demandes. Cette dynamique de réforme entraîne frustration et déception pour les Flamands, qui n'ont pas obtenu tout ce qu'ils voulaient, et pour les francophones, qui ont cédé sur certains principes dans l'espoir de stabiliser un système rapidement remis en cause.

Cette logique de compromis comporte plusieurs éléments :

- › La majorité ne peut pas imposer sa volonté à la minorité sur ses enjeux profonds : non seulement la minorité est constitutionnellement protégée sur certains enjeux (réforme de l'État, lois linguistiques, etc.), mais de plus le compromis et le consensus sont préférables à un vote qui opposerait majorité et opposition.
- › Le pragmatisme finit par s'imposer, ce qui implique un rejet des postures idéologiques ou des discours théoriques sauf pour montrer le poids symbolique des éléments à échanger.
- › La lenteur et la complexité facilitent la conclusion du compromis. La résistance du partenaire fait office d'explication aux yeux de l'opinion publique qui prend conscience de la nécessité de transiger.
- › La technique de l'ambiguïté constructive est au cœur du processus de négociation. L'impossibilité d'identifier clairement les gagnants et les perdants au moment de la décision permet aux différents acteurs de s'engager et de faire face à leurs mandants.
- › Les échanges portent régulièrement sur des objets de nature très différente (ressources financières, transferts de compétences, nouveaux dispositifs institutionnels visant à protéger certaines minorités, etc.).
- › L'acceptation de la conflictualité et de sa gestion pacifique permet à des coalitions de se maintenir malgré l'intensité et la durée des tensions.

Ce sont ces dynamiques générales de négociation qui animeront les différentes réformes institutionnelles à partir de la décennie 1970. Bien que constituant autant de facteurs poussant à la poursuite d'une évolution du système institutionnel belge, elles sont porteuses d'une certaine stabilité sur le plan des mécanismes et des processus généraux qui animent les mouvements de protestation contre le *statu quo* (ou *a contrario* contre les réformes). Une comparaison de deux séquences idéal-typiques du processus de fédéralisation permet toutefois de mettre en lumière des changements importants au niveau des acteurs protestataires, des répertoires d'action ainsi que des registres argumentaires mobilisés.

2. Facteurs structurels et réformes institutionnelles

Des facteurs structurels interconnectés expliquent donc la stabilité relative des dynamiques générales du processus belge de fédéralisation et de son rythme. En synthèse, ces facteurs sont principalement :

- › Un système électoral proportionnel et la tradition de gouvernements de coalition qui en découle.
- › Un système « consociationnel » rémanent, quoique affaibli, lié à l'histoire des piliers belges centrés sur le clivage Église-État.
- › Un conflit dit « communautaire », fondamentalement « bipolaire », c'est-à-dire opposant les deux principales communautés linguistiques, qui a pris une place prioritaire parallèlement à l'affaiblissement progressif du clivage Église-État, et constitue un obstacle aux accords perçus comme « gagnant-gagnant ».
- › Une asymétrie des paysages politiques et partisans et l'absence de partis nationaux (Verjans 2009).
- › L'absence d'espaces médiatiques communs et de sphères publiques partagées (Sinardet 2009, voir le chapitre 6).
- › Des situations économiques et sociales contrastées, qui contribuent à la co-existence d'agendas politiques différents (Capron 2007 : 199-226).



Ces facteurs multiplient les acteurs *veto*¹¹ et expliquent la difficulté de construire des représentations et des intérêts communs sur une base nationale. Le système institutionnel est ainsi caractérisé par une grande vulnérabilité, d'une part, et une faible capacité institutionnelle d'autre part. La vulnérabilité du système est liée à la présence continue d'acteurs protestataires revendiquant des réformes institutionnelles et à la permanence d'un affrontement structurel opposant deux groupes principaux porteurs de référentiels identitaires différents et incompatibles en principe. Ces groupes tendent à monopoliser l'espace du pluralisme « politisé ». D'autres éléments identificatoires susceptibles d'asseoir un mouvement protestataire tendent ainsi à être éclipsés du débat public ou rejetés à ses marges en dehors d'épisodes thématiques qui permettent au clivage dominant de passer temporairement au second plan tout en insufflant généralement une dimension « communautaire » sous-jacente aux questions traitées. La faible capacité institutionnelle découle de l'absence d'accords entre acteurs *veto* sur les causes et les solutions des problèmes construits selon une dynamique « communautaire » bipolaire dominante.

Au-delà des dynamiques générales qui sont caractérisées par une relative stabilité, des éléments de rupture importants sont à souligner. Les réformes institutionnelles ont entraîné des transformations significatives des systèmes d'action sociopolitiques belges. Les structures d'opportunités politiques se sont transformées. Les acteurs se sont modifiés et ont conclu des alliances nouvelles. Les répertoires d'action et les registres argumentaires ont évolué. Les priorités des acteurs contestataires ont été déplacées. Ce processus de changement correspond ainsi davantage à un changement incrémental réellement transformateur (et non simplement reproductif ou adaptatif) tel que théorisé par W. Streeck et K. Thelen (2005) qu'à un changement purement incrémental (Lindblom 1959), une situation d'inertie institutionnelle (ou de dépendance au chemin emprunté, voir Pierson 2004) ou un changement radical (par exemple basé sur une logique d'équilibre ponctué, voir Baumgartner, Jones 2002).

.....

11. Les acteurs *veto* sont des acteurs capables d'empêcher, en raison de leurs ressources, de leurs positions institutionnelles ou de leurs prérogatives légales, la prise de décision.





3. Évolution du conflit « communautaire » : acteurs, répertoires d'action et registres argumentaires

La grille analytique de C. Tilly et S. Tarrow permet d'analyser cette évolution de la politique du conflit « communautaire » en Belgique. Selon ces auteurs, la politique du conflit renvoie à des « interactions où les acteurs élèvent des revendications touchant aux intérêts d'autres acteurs, ce qui conduit à la coordination des efforts au nom des intérêts ou de programmes partagés, et où l'État se trouve impliqué, soit en tant que destinataire de la revendication, soit comme son instigateur, soit comme tierce partie » (Tilly, Tarrow 2008 : 20-21).

Le conflit peut s'exprimer en mobilisant différents éléments d'un répertoire, c'est-à-dire un « ensemble préexistant de représentations qui s'offrent, à un moment donné, à un ensemble donné d'acteurs politiques » (Tilly, Tarrow 2008 : 332). On peut citer comme exemple de ces « représentations », la manifestation, la pétition, le lobbying, le communiqué de presse ou la réunion publique. Ce concept renvoie à la notion plus générale de « répertoire d'action publique ».

Les acteurs du conflit et les mouvements protestataires peuvent avancer leurs revendications en s'appuyant sur différents registres argumentaires. Cela inclut la référence à un groupe national ou de référence que l'on présente comme légitime à déterminer de manière (plus ou moins) autonome son avenir et que les acteurs du conflit prétendent représenter. Cette représentation¹² d'un groupe, d'un « peuple mythique » ou de l'intérêt général constitue le ressort de légitimité dont se prévalent les acteurs du conflit. Outre les registres argumentaires, les revendications elles-mêmes peuvent être modifiées sous l'effet de différents facteurs contextuels et institutionnels ou des victoires politiques préalablement engrangées.

Ces différents éléments constitutifs de la politique du conflit (les acteurs, les répertoires d'action et les registres argumentaires) sont susceptibles d'évoluer comme il sera montré dans le

12. Sur l'évolution des logiques de représentation, voir notamment Manin (1996). Il est à noter que les deux périodes idéal-typiques décrites ici correspondent au passage de ce que Manin appelle la démocratie des partis à ce qu'il appelle la démocratie du public.



cas du conflit « communautaire » en Belgique dans les sections suivantes.

3.1. *Les séquences du conflit « communautaire » : deux périodes idéal-typiques*

À des fins heuristiques, il est possible d'identifier deux grandes séquences idéal-typiques du conflit « communautaire » en Belgique. Ces deux séquences sont caractérisées par des acteurs, des répertoires d'action et des registres argumentaires différents, non pas que les éléments de la première séquence aient purement et simplement disparus mais bien plutôt qu'ils soient devenus minoritaires suite à l'adoption de nouvelles stratégies par des acteurs existants concluant de nouvelles alliances, modifiant certaines revendications prioritaires et développant de nouveaux arguments sur cette base.

Ces deux séquences renvoient à des périodes différentes de l'institutionnalisation des logiques protestataires. La première période est celle de la contestation du système préfédéral, par des acteurs flamands principalement. Les revendications s'expriment contre et, de la manière la plus visible, de l'extérieur du système politique et institutionnel. Nous qualifierons cette période conflictuelle de « révolutionnaire » pour faire référence à la volonté d'acteurs minorisés ou s'estimant encore dominés de conquérir les leviers du pouvoir afin de modifier les structures institutionnelles et les frontières des identités politiquement pertinentes sur une base sous-nationale. La décennie idéal-typique de cette séquence est la décennie 1960. Les décennies 1970 et 1980 – transitionnelles sur plusieurs plans – seront encore caractérisées par un nombre important de ces dynamiques « révolutionnaires ».

L'affirmation constitutionnelle du caractère fédéral de l'État belge en 1993 ouvre symboliquement une nouvelle période idéal-typique que nous qualifierons de période de conflit « institutionnalisé ». Les revendications fondatrices des mouvements protestataires ont été intégrées par les acteurs politiques traditionnels sur une base communautaire sous-nationale et ont été (largement) rencontrées. De nouvelles revendications sont portées par des acteurs dominants au sein du système institutionnel réformé.



3.2. *Les acteurs de la politique du conflit « communautaire »*

Pendant la période du conflit communautaire « révolutionnaire », les acteurs protestataires qui expriment et portent le conflit communautaire sont des mouvements sociaux (mouvement flamand et mouvement wallon), des associations politiques, culturelles ou à dominante économique, des partis spécifiques ou des mouvements en marge des partis traditionnels (notamment leurs mouvements de jeunes, à la pointe des combats communautaires). Ces revendications sont également répercutées ou portées par de nombreux médias et éditorialistes ainsi que des groupes moins organisés d'intellectuels. En synthèse, la mise à l'agenda politique est le fait d'acteurs et de mouvements sociaux dont l'objectif est d'imposer une série de priorités « communautaires » aux acteurs politiques traditionnels qui vont progressivement s'en saisir puis les intégrer à leur logique programmatique propre, pour des raisons de stratégie électorale, d'une part, et idéologique, d'autre part.

Après un mouvement progressif d'alliance et de changements sociologiques et stratégiques au sein des acteurs traditionnels, la période du conflit communautaire « institutionnalisé » se caractérise fondamentalement par l'intégration des revendications communautaires dans les programmes et idéologies des partis traditionnels¹³. On assiste progressivement à la disparition des partis nationalistes historiques et à la création de nouveaux partis. Les partis traditionnels accueillent les anciens dirigeants et membres des partis nationalistes dissous ou créent des cartels électoraux avec les nouvelles formations politiques. Les associations et mouvements sociaux précédemment à la pointe du combat nationaliste persistent mais ne sont plus les avocats les plus visibles de leur cause désormais portée par les acteurs politiques traditionnels. En synthèse, la mise à l'agenda des revendications communautaires est le fait des partis politiques traditionnels (scindés sur une base linguistique entre 1968 et 1978).

.....
13. Un exemple évident de cette évolution réside dans le changement de nom de certains partis politiques, comme la référence au caractère flamand présent dans le V (*Vlaams*) du CD&V, de l'Open VLD ou de la N-VA.





3.3. *Les répertoires d'action du conflit communautaire*

Pendant la période «révolutionnaire» du conflit communautaire, le répertoire d'action découle logiquement des moyens à la disposition des acteurs «hors système» porteurs du conflit. Il s'agit principalement de manifestations («marches» sur Bruxelles) où les épisodes violents sont relativement nombreux quoique mineurs, c'est-à-dire sans mort d'hommes. Le combat consiste d'abord à imposer la question des réformes institutionnelles à l'agenda gouvernemental national et à lui donner une priorité dans le système. Le rôle des médias militants d'une cause est important dans ce processus.

L'intégration des revendications «communautaires» par les acteurs politiques traditionnels explique, ici aussi, le changement radical de répertoire d'action. Désormais ce sont les campagnes électorales centrées sur le «communautaire», les déclarations politiques portées par des partis traditionnels ou des institutions publiques (comme le Parlement flamand) ou les négociations institutionnelles entre les deux principales communautés du pays qui rythment l'action politique. Hormis certains épisodes localisés, portés par des groupes très minoritaires et centrés sur la question des facilités linguistiques dans des zones frontalières entre les entités fédérées ou de grands rassemblements populaires d'ordre davantage familial et folklorique, les manifestations de grande envergure ont entièrement disparu depuis la décennie 1980.

3.4. *Les registres argumentaires et les revendications*

Au cours des premières étapes de la politique du conflit communautaire, la question linguistique, culturelle et identitaire est centrale. Elle mobilise des élites intellectuelles flamandes et une population nombreuse pendant la période de conflit «révolutionnaire». L'acuité et la centralité de ce registre argumentaire vont progressivement baisser avec les réformes de l'État successives pour passer au second plan.

La période de conflit «institutionnalisé» se caractérise par la prépondérance de questions liées à la définition des frontières, puis la répartition des compétences ou des moyens financiers entre les différents niveaux de pouvoir. Les arguments basés sur la conquête de l'autonomie nécessaire afin de préserver ou sau-



vegarder une identité culturelle ou nationale sont devancés par des arguments centrés sur la nécessité de réformer le système institutionnel en place, considéré comme inadaptés aux enjeux socio-économiques et budgétaires, aux priorités sectorielles fédérées divergentes, à une bonne gouvernance publique, à une action efficace dans l'intérêt des populations gouvernées. Les revendications « communautaires » sont présentées comme répondant à l'intérêt du peuple sous-national représenté par les acteurs dominants du conflit mais également à l'intérêt bien compris des autres populations belges, en somme, à l'« intérêt général ». Les revendications, d'abord centrées sur le contenant institutionnel, vont s'orienter de plus en plus sur des différences de contenu de politiques publiques.

4. Les nouvelles dynamiques du fédéralisme belge

Sur la période étudiée, on assiste à une modification des articulations entre les conflits fondateurs du système politique belge et à un changement des priorités. Le système institutionnel n'est pas stabilisé et de nouvelles revendications sont portées par des acteurs transformés ou nouveaux qui mobilisent des répertoires d'action et des registres argumentaires différents. Entre les deux séquences idéal-typiques identifiées, les revendications fondatrices des acteurs historiques du conflit ont été rencontrées. Les réformes institutionnelles ont transformé les logiques de domination réelles ou ressenties. Les ressorts prioritaires du « pluralisme » belge ont été institutionnalisés. Les acteurs du conflit disposent, au sein du système, des leviers utiles à la poursuite de leur combat politique. Le conflit est ainsi, d'une certaine manière, « normalisé ». Le tableau ci-dessous offre une synthèse des évolutions observées sur les trois dimensions de la politique du conflit « communautaire » en Belgique.



TABLEAU 1

*Comparaison diachronique des dimensions
de la politique du conflit « communautaire » en Belgique*

	Temps 1 Conflit « révolutionnaire » Décennies idéal-typiques 1960-1980	Temps 2 Conflit « institutionnalisé » Décennies idéal-typiques 1990-2000
Acteurs	Mouvements sociaux actifs dans ou autour des partis de masse Partis spécifiques minoritaires Élites médiatiques et culturelles	Partis traditionnels et dominants hypersensibles à la médiatisation
Répertoire d'action	Manifestations Rassemblements Épisodes violents Éditoriaux et publications	Déclarations formelles et institutionnelles (Assemblées, gouvernements et partis traditionnels) Campagnes électorales centrées sur les enjeux communautaires Négociations politiques entre acteurs traditionnels
Registre argumentaire	Questions linguistiques et identitaires Autonomie pour la nation	Répartition des compétences Bonne gouvernance, subsidiarité et efficacité Flexibilité et réactivité aux contextes socio-économiques

La comparaison diachronique des revendications autonomistes (ou nationalistes, ou centrifuges) en Belgique à partir des différents registres argumentaires mobilisés par les différents groupes d'acteurs (autonomistes ou unitaristes, ceci étant un *continuum* davantage qu'une dichotomie) permet d'observer des évolutions notables ainsi que des éléments de continuité. En plaçant l'accent sur la contestation des systèmes institutionnels en place, considérés comme inadaptés aux enjeux et aux identités sous-nationales, on peut mettre en évidence la manière dont la transformation du système d'acteurs (apparition de nouveaux acteurs contestataires, nouveaux liens entre acteurs économiques, sociaux et politiques, transformations des acteurs traditionnels)





s'est accompagnée d'une diversification des arguments avancés pour légitimer actions, prises de parole et revendications. Plus précisément, on observe des co-évolutions et des interactions entre deux dynamiques justificatoires: 1) des revendications – plus récentes, à tout le moins dans leur ampleur – portées par des acteurs qui présentent leur action comme orientée par des impératifs d'efficacité, de nature principalement économique; 2) des revendications portées par des groupes de militants plus traditionnels qui appuient leurs revendications sur des objectifs et des valeurs nationalistes ou régionalistes. L'étude comparée de ces interactions permet d'éclairer la manière dont ces groupes agissent, interagissent et justifient leurs actions, leurs prises de parole et leurs revendications en se prévalant de l'«intérêt général» et/ou du mandat confié par un «peuple mythique».

Les différentes contributions de cet ouvrage étudient les périodes les plus récentes du fédéralisme belge qui s'inscrit encore dans l'idéal-type du conflit communautaire «institutionnalisé». Elles proposent un état des lieux politique de la période précédant l'accord institutionnel de 2011 et les éléments clés que ce dernier contient sur le plan institutionnel.



5. Présentation des contributions

Cet ouvrage est composé de trois parties. La première aborde les enjeux institutionnels (chapitres 1 et 2), la seconde les acteurs socio-politiques (chapitres 3, 4 et 5) et la troisième les médias et les opinions publiques (chapitres 6 et 7).

Dans le chapitre 1, M. Reuchamps traite des caractéristiques, des enjeux et des dynamiques propres au fédéralisme belge, sous l'angle de leur structure institutionnelle prise dans un sens large. Le fédéralisme belge tel que nous le connaissons aujourd'hui est le résultat d'un processus dynamique et progressif, façonné par les réformes de l'État successives au gré des rapports de force. Si la *path dependency* n'est pas absente de ce processus historique et évolutif de construction d'une fédération, M. Reuchamps se focalise néanmoins sur les enjeux et aires de jeux propres à l'expérience belge et résultant d'un équilibre politique entre deux grandes communautés linguistiques.

Les caractéristiques principales du fédéralisme belge sont, pour cet auteur, au nombre de trois. La fédération ainsi créée est





une fédération bipolaire, reposant principalement sur un fédéralisme dualiste et centrifuge. Nombreuses sont les institutions fédérales qui, de la parité linguistique au Conseil des ministres à la composition du Sénat en passant par le système électoral, rendent compte de cette bipolarité. De même, l'organisation de deux types d'entités sub-étatiques (Régions et Communautés), ainsi que leurs institutions, compétences et financements propres, témoignent du caractère double de la fédération belge. La seconde caractéristique identifiée est celle de l'asymétrie, principalement comprise en termes de poids politiques et démographiques mais également localisée dans les rapports entre entités sub-nationales et, plus particulièrement, dans les institutions bruxelloises. Enfin, le fédéralisme belge est, selon l'auteur, caractérisé par son aspect évolutif ou, à tout le moins, adaptatif. Dans ces conditions, de nombreuses tensions peuvent apparaître entre normes, acteurs, idéologies et politiques publiques divergentes. La structure institutionnelle du fédéralisme permet à la fois de tenter d'aplanir ces différends et de créer des opportunités et des marges de manœuvre pour les différents acteurs politiques.

Le chapitre 2 s'intéresse à Bruxelles dans le cadre du fédéralisme belge. L'analyse de C. Van Wynsberghe se focalise sur trois aspects. Tout d'abord, elle étudie la situation de Bruxelles en tant que capitale d'une fédération. Ponctuellement, l'analyse comparée apporte un éclairage sur le statut ou les compétences des dix-neuf communes bruxelloises et d'autres capitales fédérales. Le cas de Washington sera particulièrement évoqué afin de répondre aux propositions politiques visant à faire de Bruxelles un district fédéral. Dans un deuxième temps, le cas de Bruxelles comme seule région linguistique bilingue de la fédération belge et, de ce fait, disputée par les deux grandes Communautés du pays, est discuté. L'auteure revient sur l'écueil principal au centre du débat politique depuis plusieurs décennies, à savoir la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et les relations entre Bruxelles et sa périphérie. Enfin, « Bruxelles » est régulièrement pris pour synonyme de Commission européenne ou d'institutions européennes au sens large. La troisième partie de ce chapitre s'intéresse donc à la place centrale de la Belgique dans la construction européenne et l'europhilie supposée des Belges.

Malgré son rôle européen majeur, c'est au niveau belge que l'enjeu bruxellois fait la une de l'agenda politique. En réalité, selon C. Van Wynsberghe, ce vocable recouvre une réalité plus



large que les seules limites régionales, qu'il s'agisse de l'arrondissement électoral ou de l'*hinterland* socio-économique bruxellois. Dans le contexte des négociations fédérales, la capitale et son environnement métropolitain constituent des thématiques polarisantes, opposant de manière quasi systématique Flandre et Communauté française, soit deux lectures différentes du fédéralisme belge et de son avenir.

Le chapitre 3 analyse les programmes électoraux et les accords de gouvernement sous l'angle de l'avenir de la Belgique. R. Dandoy, C. Van Wynsberghe et G. Matagne y étudient des pratiques politiques, traditionnelles ou institutionnalisées, telles qu'elles se déploient dans un système plurinational ré-étalonné et analyse les grandes tendances de discours que l'on retrouve à travers les programmes électoraux et les accords de gouvernement ainsi que les différentes (pro)positions relatives à l'avenir du fédéralisme en Belgique développées par les partis politiques.

Les auteurs testent l'influence d'une série de facteurs inhérents aux systèmes partisans et au contexte politique belge sur la radicalisation des scénarios retenus dans cette analyse. Ainsi, ils posent l'hypothèse que 1) l'idéologie, en lien avec les clivages, 2) les stratégies électorales ainsi que 3) la nature et la position institutionnelle des acteurs politiques (majorité *vs* opposition, régional *vs* fédéral, notamment) peuvent être mis en relation avec des revendications de réformes institutionnelles, élément qu'on qualifie le plus souvent de « communautaire », puisque, depuis les réformes du début de la décennie 1990, il opposait quasi parfaitement partis néerlandophones (demandeurs) et partis francophones (partisans du *statu quo* institutionnel).

Ce chapitre met en évidence l'organisation asymétrique de la fédération belge, ainsi que les logiques institutionnelles des divergences de point de vue concernant l'avenir de celle-ci. La dualité systémique de la politique belge, basée sur le clivage linguistique, explique l'essentiel des préférences des acteurs politiques analysées dans les programmes électoraux et les accords de coalition. L'influence de l'idéologie et des stratégies électorales, mais aussi les facteurs contextuels (crise politique, proximité des élections, etc.), ainsi que la nature des différents acteurs (partis issus de la majorité sortante, ou de l'opposition, parlementaires fédéraux ou fédérés, etc.) permettent d'expliquer le manque de vision commune concernant l'avenir du fédéralisme belge. L'analyse des programmes de partis sur quatre enjeux (Sénat, Bruxelles,



dévolution des compétences et avenir du fédéralisme) a par ailleurs permis d'identifier des rapprochements ou des oppositions plus classiquement idéologiques, permettant même, à certaines occasions, de recomposer les familles linguistiques (écologiste et socialiste pour l'essentiel).

Dans le chapitre 4, J.-B. Pilet et S. Fiers analysent le profil des carrières des élites politiques et leurs implications pour la structure du fédéralisme en Belgique. Étant donné certaines caractéristiques du système fédéral belge, principalement au niveau de ses institutions et de son système électoral, il n'est pas rare d'observer que des femmes et des hommes politiques passent d'un niveau de pouvoir à un autre. En effet, peu de règles empêchent ou limitent ces mouvements. Selon les auteurs, ces derniers sont les témoignages de l'état actuel de la fédération. À l'aide de données empiriques sur le parcours des parlementaires belges, ils étudient la circulation des élites entre différents niveaux de pouvoir, que cela soit au niveau local, régional/communautaire, fédéral ou européen. Les auteurs se focalisent principalement sur trois aspects de ces carrières politiques : la sélection des candidats lors de la confection des listes électorales, les mouvements entre les différentes assemblées au cours d'une même carrière et la sélection des membres des exécutifs lors de leur formation et de leur remaniement.

Les conclusions de ce chapitre sont multiples. La circulation des élites politiques en Belgique est représentative de la structure fédérale du pays et il devient difficile de parler de hiérarchie claire entre le régional et le fédéral. Un mandat au niveau fédéral (parlement ou gouvernement) n'est souvent plus considéré comme l'apogée d'une carrière politique se construisant échelon par échelon. Au contraire, étant donné que peu de mouvements entre niveaux de pouvoir peuvent s'observer, les élites politiques régionales et fédérales constituent en grande partie des élites séparées. Cela n'est pas sans conséquence sur les liens entre entités fédérées et fédérales puisque ces carrières à multi-niveaux contribuent à l'échange d'expérience et d'informations entre institutions. Cette faible circulation des élites politiques renvoie à l'aspect centrifuge du fédéralisme belge. Qui plus est, la professionnalisation et la spécialisation des rôles à un niveau de pouvoir ne peut que créer davantage de tensions, chaque femme ou homme politique tentant de renforcer l'autonomie et les prérogatives de l'institution dans laquelle il/elle siège.





Le chapitre 5 propose une analyse des positions des syndicats, des organisations partonales et des nouveaux mouvements sociaux dans le cadre du fédéralisme belge. K. Vandaele et M. Hooghe observent que dans une société consociationnelle comme la Belgique, le néo-corporatisme rythme la vie socio-économique et, par là même, politique. En effet, suite à la concertation socio-économique, les partenaires sociaux présentent leurs projets d'accord aux gouvernements concernés. À l'inverse, en cas d'échec des négociations, les exécutifs doivent prendre le relais et alors proposer un compromis pouvant satisfaire syndicats et patronat. Les auteurs étudient l'évolution des structures de ces groupes selon le développement fédéral de la Belgique, mais aussi le déplacement progressif des lieux de discussion et de négociations en fonction des transferts de compétences. Ils mettent en évidence la proactivité ou, au contraire, la réticence de certains à adapter leur mode de fonctionnement à la nouvelle structure fédérale belge.

La société civile ne se résume cependant pas aux seuls partenaires sociaux. En effet, avec le déclin de la pilarisation de la société belge, est apparue une nouvelle forme de participation citoyenne qu'on peut résumer sous l'expression « nouveaux mouvements sociaux » et portant d'autres enjeux. Le développement de ces associations et la fédéralisation de l'État est concomitante. Contrairement aux partenaires sociaux, les nouveaux mouvements sociaux n'ont pas dû se transformer pour s'adapter à la nouvelle structure étatique. Ayant pris le train en marche, en quelque sorte, les auteurs montrent, sur base de quelques thématiques illustratives, que ces groupements ont largement anticipé la répartition des compétences entre les différentes entités fédérées, non sans poser le problème de l'interlocuteur le plus adapté : fédéral ou fédéré ?

Le chapitre 6 analyse la couverture médiatique lors des élections régionales et européennes de 2009. Selon R. Dandoy, D. Sinardet et J. Lefevre, les médias sont représentatifs de l'état du fédéralisme belge et de ses caractéristiques bipolaires et centrifuges. À l'aide de données empiriques, les auteurs démontrent que les médias en Belgique se focalisent principalement sur leur propre communauté. Structurellement, tout d'abord, puisque les médias belges sont organisés sur une base quasi-exclusivement communautaire. Les lecteurs wallons de la presse flamande sont peu nombreux et il en est de même en ce qui concerne le lectorat





de la presse francophone en Flandre. Ensuite, au niveau du contenu en tant que tel, les articles de presse sont dans une grande mesure orientés vers les acteurs politiques de leur propre communauté et ne traitent que rarement des partis et hommes/femmes politiques de l'autre côté de la frontière linguistique. Les médias ne sont ainsi que rarement le lieu de rencontre et d'échange entre élites politiques du nord et du sud du pays. La population d'une Communauté est ainsi peu informée sur les positions et arguments des acteurs politiques de l'autre Communauté. Même les partis dont la question communautaire est le fonds de commerce (à savoir principalement le FDF et la N-VA) ne sont pas plus en vue dans les médias de l'autre communauté linguistique. Néanmoins, ces auteurs indiquent que, malgré ces caractéristiques centrifuges, les médias flamands et francophones se ressemblent en de nombreux aspects. Leur profil en matière de couverture des partis et des candidats est fort semblable et les principales différences sont observées entre journaux dits «de qualité» et journaux de format tabloïd.

Au chapitre 7, A.-P. Frogner et L. De Winter étudient l'opinion publique en tant qu'acteur majeur du système politique. Ils soulignent que si nous connaissons le choix partisan des électeurs au jour de l'élection, nous ignorons tout de leurs préférences en termes d'options relatives au fédéralisme belge. Alors que d'aucuns se plaignent d'un décalage entre les préoccupations citoyennes et les priorités politiques, les auteurs tentent de mettre en évidence les premières concernant l'organisation fédérale du pays. Ils portent une attention toute particulière aux éventuels décalages entre le nord et le sud du pays et en présentent l'évolution depuis 1979. Les données dont ils disposent permettent d'identifier, pour différentes politiques publiques, le niveau de pouvoir le plus adapté selon les citoyens interrogés mais aussi selon les parlementaires.

Dans leur comparaison des opinions publiques francophone et néerlandophone, les auteurs observent des similarités plus importantes que celles que l'on aurait pu supposer. Ainsi, concernant la fédéralisation du pays, les francophones étaient aussi nombreux que les néerlandophones à plébisciter cette option, même si les premiers restaient plus largement en faveur de l'État unitaire. Lorsqu'on leur laisse le choix entre la Région, le fédéral ou l'Europe, les Belges – sans distinction de langue – ont tendance à se rabattre sur ce dernier choix, certainement en ce qui



concerne l'immigration, l'environnement et la lutte contre la criminalité. Les divergences se ressentent par contre sur des questions de sécurité sociale (soins de santé et chômage), même si une majorité de chaque Communauté opte pour le niveau fédéral. L'intérêt du chapitre d'A.-P. Frogner et de L. De Winter est également de montrer le décalage entre les électeurs et leurs mandataires. Si eux aussi plébiscitent l'Union européenne pour les trois grands enjeux, concernant la sécurité sociale, leur avis est nettement plus tranché et diverge selon les Régions, confirmant ainsi la distance qu'il peut y avoir entre citoyens et représentants politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- BAUMGARTNER, F., JONES, B. (dir.), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.
- BEAUFAYS, J., MATAGNE, G., VERJANS, P., « Fédéralisation et structures institutionnelles : la Belgique entre refondation et liquidation », in BEAUFAYS, J., MATAGNE, G. (ed.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 9-48.
- CAPRON, H., « Croissance et développement spatial inégal des régions », in BAYENET, B., CAPRON, H., LIÉGEOIS, P. (ed.), *L'espace Wallonie-Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique*, Bruxelles, De Boeck, 2007, pp. 199-226.
- LIJPHART, A. (ed.), *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*, Berkeley, University of California, 1981.
- LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- LINDBLOM, C., « The Science of Muddling Through », *Public Administration*, vol. 19, 1959, pp. 79-88.
- LIPSET, S., ROKKAN, S. (ed.), *Party Systems and Voters Alignments. Cross National Perspectives*, New York, Free Press, 1967.
- MANIN, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1996.
- MATAGNE, G., « Du conflit "révolutionnaire" au conflit "institutionnalisé" : étude des revendications centrifuges en Belgique », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, n° 4, 2009, pp. 555-566.
- MATAGNE, G. et VERJANS, P., « L'intérêt général et les identités particulières : étude des revendications centrifuges et centripètes en Belgique », communication présentée au 21^e Congrès mondial de science politique, Santiago, Chili, 12 au 16 juillet 2009.

- PIERSON, P., *Politics in Time*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- SINARDET, D., « Territorialité et identités linguistiques en Belgique », *Hermès*, vol. 20, n° 2, 2008, pp. 131-149.
- STREECK, W., THELEN, K. (ed.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- TILLY, C., TARROW, S., *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2008, pp. 20-21.
- VERJANS, P., « Mutation des systèmes partisans et résultats électoraux. Proportion congrue et gouvernabilité », in BEAUFAYS, J., MATA-GNE, G. (ed.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 49-96.