

L'AVENIR DU FÉDÉRALISME BELGE : UNE ANALYSE DES PROGRAMMES ÉLECTORAUX ET DES ACCORDS DE GOUVERNEMENT

Régis DANDOY
Caroline VAN WYNSBERGHE
Geoffroy MATAGNE

Dans un État où la réorganisation territoriale s'est effectuée de manière graduelle et progressive, les élections sont l'occasion de poser de nouveaux jalons, non seulement politiques mais aussi institutionnels. Les élections fédérales du 13 juin 2010 en constituent une évidente illustration. À cette occasion, de nouveaux rapports de forces politiques ont été établis, confirmant la coexistence – sinon de deux systèmes politiques – d'au moins deux systèmes de partis. Les cartes sont rebattues par l'électeur à chaque échéance électorale, qu'elle soit fédérale ou régionale. Les gagnants, capables d'inscrire leurs revendications à l'agenda gouvernemental, ne seront connus que plus tard – en 2010, après pas moins d'un an et demi – au terme de négociations entre des acteurs politiques issus de deux systèmes partisans différents.

Ce chapitre n'analyse pas les résultats d'élections ni les nouveaux rapports de force au sein des systèmes de partis qu'elles ont produits. Il étudie 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.

Nous pourrons ainsi dégager des grandes tendances quant aux systèmes institutionnels et aux ressorts territoriaux et identi-



taires qui ont les préférences des acteurs politiques, tout en soulignant le caractère non exhaustif et situé dans le temps. Nous testerons 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, nous posons l'hypothèse que (1) l'idéologie, en lien avec les clivages, (2) les stratégies électorales – les mécanismes mécaniques et psychologiques mis en évidence par Maurice Duverger (1951) – 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).

Après avoir rappelé brièvement les caractéristiques des systèmes partisans belges, la position des acteurs politiques par rapport à ce que l'on a coutume d'appeler la « réforme de l'État » dans les sphères médiatique et académique sera analysée. Une étude quantitative et qualitative des programmes électoraux mettra en évidence les conceptions sous-jacentes des partis en relation avec la nature et l'avenir du fédéralisme belge. Enfin, la dynamique de la formation d'une coalition gouvernementale ainsi que l'absence d'une vision commune du développement du fédéralisme belge seront discutées.

1. Le système belge et les jalons du changement

1.1. *Les systèmes partisans belges*

En Belgique, le clivage linguistique est devenu, aujourd'hui, le clivage le plus structurant, notamment parce qu'il a conduit à la création d'un double système de partis. On peut donc concevoir les élections fédérales comme donnant lieu à deux compétitions presque indépendantes. Si au niveau organisationnel, les partis du nord et du sud ne partagent plus de structures communes, les discours politiques sont toutefois souvent construits en relation avec l'autre « communauté ». Cette référence à l'« autre » donne lieu à ce que l'on appelle parfois dans les médias la





« musculation communautaire », c'est-à-dire la radicalisation des positions liées aux enjeux opposant les deux principales communautés du pays.

Néanmoins, ces deux systèmes de partis ne sont pas parfaitement étanches et on peut encore identifier un lien idéologique résiduaire entre les partis « frères » (issus de la même famille politique) (Dandoy, De Decker 2009), ce qui renvoie à la pertinence d'autres clivages partisans. Cette convergence n'est cependant pas systématique et peut être plus ou moins poussée selon les dossiers, les périodes ou les partis¹.

Les systèmes partisans belges sont caractérisés par une série de traits non typiques des fédérations. Keating (2003) relève ainsi que la Belgique est un cas extrême puisqu'il n'existe plus de partis nationaux², contrairement aux dynamiques partisanes habituellement observées dans une fédération. Une autre divergence par rapport à l'organisation des élections observable habituellement dans les fédérations est la préférence affichée pour la tenue d'élections simultanées pour le niveau fédéral et régional. Ce fut le cas jusqu'en 1999 et, depuis, de nombreux partis politiques s'accordent pour réclamer que les élections fédérales et régionales puissent se dérouler à la même date³. Pourtant, le niveau fédéré ne constitue pas un quelconque 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 : 272).

.....

1. Assez paradoxalement, il semblerait que les connexions entre les deux partis écologistes sont plus importantes alors qu'ils n'ont jamais partagé une structure commune de direction. Ils partagent notamment un groupe parlementaire à la Chambre et lors des négociations pour la formation de gouvernements, ils mettent régulièrement en avant une volonté de lier leur participation gouvernementale à leur présence conjointe.

2. Nous ne prenons en compte ici que les partis ayant obtenu un siège dans l'un ou l'autre assemblée, et non les partis proposant des listes bilingues et s'auto-définissant comme des partis « fédéraux », c'est-à-dire partageant des organes de direction mais sans représentation parlementaire.

3. Les hasards du calendrier font que, sauf élections anticipées au niveau fédéral, ce sera le cas pour les prochains scrutins. La simultanéité des agendas électoraux a été discutée lors des négociations sur la réforme de l'état en 2011 et retenue dans l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011.





Plus que la simultanéité des élections, l'élément central en jeu ici est la simultanéité des négociations pour la composition des majorités gouvernementales à tous les niveaux. Traditionnellement, cette simultanéité conduit à une symétrie entre la coalition fédérale et les coalitions fédérées. Jusqu'en 2003, les mêmes partis étaient ainsi aux commandes des gouvernements fédéraux et fédérés, les programmes de coalition étant dès lors rédigés en parallèle.

Ce « processus congruent » (Swenden 2002 : 68) tendait quasi systématiquement à déboucher sur une symétrie entre les familles politiques présentes dans les exécutifs fédéral et fédérés, de part et d'autre de la frontière linguistique⁴. L'histoire politique a montré de manière récurrente la pratique préférentielle d'une double symétrie : entre niveaux de pouvoir et entre les deux ailes linguistiques d'une famille politique. Les résultats des élections de juin 2010 ont rendu possible un retour – après les gouvernements asymétriques de 2007-2010 – à ce que certains médias ont appelé des coalitions « calques » ou « miroirs ». Néanmoins, même si le gouvernement fédéral montre une congruence entre familles politiques, les majorités gouvernementales aux différents niveaux de pouvoir demeurent asymétriques.

L'asymétrie n'est cependant pas qu'une question de composition politique des coalitions gouvernementales. Ainsi, en ce qui concerne la distribution des compétences, la Belgique se caractérise par une répartition asymétrique entre les entités. Si les entités fédérées de même niveau ont potentiellement les mêmes pouvoirs, elles jouissent d'une certaine liberté quant à leur exercice et leur organisation institutionnelle. Région et communauté flamandes ont fusionné ; la Communauté française a délégué l'exercice de certaines compétences à la Commission communautaire française et à la Région wallonne ; celle-ci en a fait de même vis-à-vis de la Communauté germanophone (art. 137-139 de la Constitution). Un même principe dirige néanmoins cette dispersion des compétences : celui du pouvoir exclusif. Chaque entité (fédérée ou fédéral) est entièrement autonome quant à la mise en œuvre de compétences dont elle dispose, sans risquer l'interférence d'un autre niveau de pouvoir.

.....

4. D'autres auteurs, comme Michael Burgess, soulignent le fait que les partis sont l'expression d'une différence et donc les considèrent comme un premier élément d'asymétrie *de facto* (2006 : 220).





La Belgique est reconnue comme un des pays où le consociationnalisme a le moins perdu de terrain (Seiler 1997 : 601). Il est donc difficile d'atteindre le nécessaire compromis sans une connaissance et un respect de chaque partenaire, de ses positions et revendications, même (surtout) s'il se trouve de l'autre côté de la frontière linguistique. Chaque acteur politique participe à la compétition électorale dans sa propre communauté puisqu'il n'existe pas de circonscription commune à l'ensemble du pays. Les élites politiques des deux principales communautés se croisent peu, si ce n'est au gouvernement ou au parlement fédéral. En effet, les négociations autour de l'élaboration d'une majorité gouvernementale fédérale ou d'un approfondissement du fédéralisme sont, en Belgique, quasiment les seules occasions de réunir les responsables politiques issus des deux côtés de la frontière linguistique.

Afin de renforcer une certaine dynamique fédérale, différentes pistes ont été envisagées. Par exemple, Guy Verhofstadt, alors Premier ministre, a proposé en 2008 de réfléchir à la concrétisation de la proposition du groupe Pavia (2007) visant à établir une circonscription fédérale complémentaire pour l'élection de la Chambre. Son principal argument était que toutes les fédérations ont besoin d'éléments centripétaux. Cela pourrait constituer une réponse à la faiblesse de la reconnaissance symbolique dont jouit le centre. On verra cependant que ce point est sans doute le plus controversé, car cette reconnaissance est fortement variable selon les communautés linguistiques et leur système partisan.

Le Sénat, quant à lui, fait ponctuellement l'objet de propositions de révision depuis 1993. Il aura fallu la sixième réforme de l'État pour modifier la composition et le rôle de cette assemblée qui n'est pas tout à fait une chambre des États typique d'une fédération, mais ceci est certainement dû à la bipolarité du système fédéral belge. Seules les Communautés sont (et seront) représentées en tant que telles (et non les Régions), ce qui accroît encore la représentation de ces deux périphéries au centre.

1.2. *Acteurs politiques et perspectives de changement*

Même s'il s'agit indéniablement d'une caractéristique prononcée de la déclinaison belge, le caractère dynamique du fédéralisme n'est pas propre à la Belgique, ni particulièrement récent.





Selon Carl J. Friedrich, le fédéralisme est un « processus extrêmement dynamique par lequel des communautés composites émergentes ont réussi à s'organiser elles-mêmes en institutionnalisant "l'unité dans la diversité" » (1962 : 258). La Belgique constitue un exemple centrifuge de cette logique.

Les acteurs politiques belges ont construit, ces dernières années, trois options dans une perspective de réforme institutionnelle. D'une part, les partis néerlandophones réclament une réforme du fonctionnement et des structures de la fédération belge actuelle. D'autre part, on retrouve principalement les élites politiques francophones, forcées de reconnaître qu'une réforme est inéluctable, même si son ampleur restait à discuter. Les francophones étaient, jusqu'il y a peu et selon une expression utilisée politiquement, « demandeurs de rien », mais ont accepté de négocier la sixième réforme de l'État.

Entre ces deux voies, on pouvait relever les partisans de la « doctrine Maddens ». Selon le politologue flamand Bart Maddens, la Flandre aurait dû tirer profit de son autonomie pour approfondir et améliorer ses champs de compétences. Il suggérait de bloquer des décisions fédérales en utilisant la procédure en conflit d'intérêt, mais il proposait également de développer une sécurité sociale propre (allocations familiales, assurance « dépendance », notamment) (Maddens 2009).

Dans tous les cas, comme le rappelle Michael Keating, « il reste d'importants éléments en commun dans les attitudes belges vis-à-vis, à la fois, de la dévolution et de l'Europe. Il y a une large acceptation des limitations de l'indépendance dans le monde moderne et un consensus sur le besoin de l'intégration européenne. Pareillement, il y a une croyance partagée dans un besoin de décentralisation et de fédéralisation que le pays a entrepris dans les années 1990 » (2001 : 85).

2. L'avenir du fédéralisme belge dans les programmes électoraux

2.1. *Priorités idéologiques et décentralisation*

Ce chapitre analyse les textes produits par les acteurs politiques en amont et en aval des élections. En amont, les partis politiques produisent des programmes politiques, textes de référence





pour la campagne électorale et l'établissement d'un compromis autour d'un accord de coalition, le cas échéant. Nous nous intéresserons aux documents rédigés en vue des élections fédérales et régionales de 2007, 2009 et 2010. Nous prendrons ainsi en compte les programmes fédéraux, régionaux (avec le cas particulier de Bruxelles où partis francophones et néerlandophones entrent en concurrence), mais également les programmes pour la Communauté française. *A priori*, les scénarios fédéraux prennent place dans les programmes fédéraux, tandis que les pistes pour l'avenir des régions sont intégrées aux programmes régionaux. Cependant les enjeux se croisent fréquemment.

De prime abord, la présence ou l'absence d'un programme spécifique à certaines entités ou niveaux de pouvoir peut être considérée comme une donnée essentielle pour saisir l'importance qu'un parti attache à un niveau. En Belgique, contrairement à d'autres pays, les partis ethno-régionalistes participent aux élections fédérales, à l'instar des principaux partis. Depuis la dissociation des scrutins fédéraux et régionaux, tous les partis rédigent un programme pour les élections fédérales, mais ce n'est pas le cas pour les élections régionales (notamment parce que les partis francophones d'extrême droite n'ont pas suffisamment de collaborateurs pour produire des textes spécifiques)⁵.

Dans cette section, l'analyse des programmes électoraux se base sur deux indicateurs: 1) les dix termes les plus utilisés dans ces programmes, abstraction faite de tous les éléments liés à la construction de phrases, grammaire, etc.; 2) un indice⁶ relatif à

5. De plus, même les partis plus « établis » n'investissent pas pleinement le champ régional. Ainsi, trois entités sub-nationales sont couvertes par l'unique programme électoral d'Écolo et par deux programmes régionaux du cdH en 2009. Le Vlaams Belang, parti indépendantiste flamand d'extrême droite, n'a produit aucun texte pour Bruxelles. Lorsque l'on compare la longueur de ces textes, en moyenne, les programmes francophones sont plus longs que les flamands, tant au niveau fédéral que régional. Néanmoins, les programmes pour les élections en Flandre sont en général plus longs que ceux pour les élections fédérales. Bruxelles ne semble pas être une priorité pour les partis néerlandophones puisque leurs programmes sont, en moyenne, trois fois plus courts que ceux pour les élections flamandes. À l'inverse, les élections fédérales sont l'occasion d'écrire les plus longs programmes du côté francophone même lorsque les élections sont, comme en 2010, anticipées.

6. Pour les précisions relatives à la méthodologie générale et à la constitution de cet index, voir Dandoy, Matagne et Van Wynsberghe (2009: 10-12).





la position de chaque parti sur l'enjeu de la décentralisation. Ces indicateurs permettront d'identifier les différences idéologiques existant entre les différents partis politiques ainsi que leurs positions sur l'enjeu communautaire.

La comptabilisation des concepts et thématiques-clés les plus souvent cités permet d'observer des différences discursives relativement nettes entre partis. Ainsi, du côté francophone, Écolo est le seul à mettre l'accent sur « environnement » et « durable », tandis que le MR évoque de manière prioritaire les « entreprises » et le « travail ». Le cdH insiste davantage sur les « personnes », « l'enfant », « l'enseignement » et les « parents », et le PS utilise régulièrement les termes « social » et « travail ». De manière plus surprenante, en 2007, le Front National met en avant « l'Europe ». De même, du côté néerlandophone, certaines différences peuvent être relevées. Alors dans l'opposition, le CD&V est le seul à mentionner la couleur de la coalition en place (*blauwroodgroen*). Les institutions, par contre, constituent une thématique partagée par l'ensemble des formations politiques : « *regering* » au sp.a, « *legislatuur* » et « *administratieve* » à l'Open VLD, « *Parlement* » à la N-VA ou « *verkiezingen* » au CD&V. Les anciens partenaires des coalitions socialistes/sociaux-chrétiens évoquent tous les deux « *de mensen* », même s'il est fréquemment repris en 2007 et 2010 par tous les partis, à l'exception de la N-VA et du Vlaams Belang. Il en va de même pour « *sociale* » en 2007 et 2010. Les divergences idéologiques sont ainsi moins marquées au nord qu'au sud du pays. Ainsi, il n'y a pas de chasse gardée du CD&V sur les mots associés à l'enfance ; tout juste Groen ! se démarque-t-il avec « *duurzame* » et « *ecologische* », l'Open VLD avec « *fiscale* » et le Vlaams Belang avec « *vreemdelingen* » et « *zekerheid* ».

Mais parmi ces termes, les positions les plus contrastées concernent les enjeux communautaires et de décentralisation. Lors des élections fédérales, il n'est pas surprenant de voir que « *België* » et « *federale* » font partie des dix termes les plus usités par le CD&V et Groen ! en 2007 et par quasiment tous les partis en 2010. À l'inverse, lors des trois élections fédérales étudiées, la N-VA et le Vlaams Belang faisaient eux des références fréquentes à la Flandre (et ses déclinaisons). On retrouve également dans ces textes, de manière plus surprenante sans doute, des mentions à la Wallonie (sauf en 2007 pour la N-VA). Du côté francophone,





par contre, aucun parti ne mentionne d'enjeu wallon dans ses priorités fédérales.

Afin de construire un indicateur de la position de chaque parti politique par rapport à l'enjeu de la décentralisation, nous nous basons sur la méthode de Laver et Garry (2000) selon laquelle la position d'un parti (P) sur un enjeu (i) correspond à la différence entre les unités d'analyse pour (pro) et contre (con), prise comme proportion de toutes les unités d'analyse correspondant à cet enjeu.

$$Pi = (Pi\ pro - Pi\ con) / (Pi\ pro + Pi\ con)$$

Grâce à cet indicateur, nous sommes capables de représenter la position des partis belges lors des élections fédérales de 2007 et 2010 sur le clivage de décentralisation grâce à une analyse de contenu automatisée (à l'aide d'un ordinateur) et basée sur un dictionnaire. Contrairement à Laver et Garry (2000) qui utilisèrent deux cas extrêmes comme textes de référence afin de placer les mots et de créer le dictionnaire, nous avons basé notre constitution du dictionnaire sur les catégories de centralisation et décentralisation du *Comparative Manifesto Project* (Budge *et al.* 2001). Comparativement à d'autres analyses de contenu automatisées et à l'aide d'un ordinateur, la méthode du dictionnaire nécessite que le traitement statistique des unités d'analyse soit précédé d'un travail d'encodage, assignant des mots à chaque catégorie.

Cet indicateur représentant la position des partis belges à propos de la (dé)centralisation varie classiquement entre -1 et 1. Le minimum est atteint lorsque toutes les références sont en faveur de la centralisation, alors que le maximum signifie que les programmes optent totalement pour la décentralisation. Les programmes étudiés ici concernant uniquement les élections fédérales, on aurait pu supposer que l'indice obtenu serait négatif. La réalité belge est toute autre et les sujets liés à la décentralisation ne sont pas l'apanage des programmes fédérés (cf. *supra*). Le fait que les partis soient organisés sur base communautaire et se présentent tant aux élections fédérales qu'aux élections régionales constitue une piste d'explication. On est donc loin ici de l'idéal-type proposé par Michael Keating selon lequel des agendas différents seraient proposés selon les niveaux de pouvoir. La thématique de la décentralisation est ainsi un enjeu saillant tant au niveau fédéral que fédéré.



La comparaison des indicateurs de décentralisation met en évidence certaines différences entre les partis du nord et du sud du pays (voir Tableau 2). En 2007, trois partis flamands se réfèrent plus à la centralisation qu'à la décentralisation. Il s'agit de l'Open VLD, de Groen! et, de manière plus surprenante, de la LDD. La position des deux autres partis traditionnels (CD&V et sp.a) est relativement neutre tandis que la N-VA et le VB mettent clairement l'accent sur les niveaux fédérés plutôt que sur le niveau central. En 2010, la situation est différente. Si le VB et la LDD sont toujours partisans d'une importante décentralisation, la position de la N-VA s'est assouplie sur cette thématique. De l'autre côté, les trois partis traditionnels flamands, ainsi que Groen! se profilent en 2010 clairement en faveur de la centralisation. Il n'est pas par conséquent surprenant de retrouver ces partis comme étant les signataires de l'accord sur la réforme de l'État en 2011.

La situation est plus nette du côté francophone puisque tous les partis mettent l'accent sur la centralisation plutôt que sur la

TABLEAU 2

Indice de décentralisation (2007, 2010)

	Programmes 2007	Programmes 2010
Partis francophones		
cdH	-0,32	-0,40
PS	-0,47	-0,36
Écolo	-0,24	-0,41
MR	-0,06	-0,29
FN	-0,53	-0,32
PP	-	-0,31
Partis flamands		
Open VLD	-0,37	-0,24
CD&V	0,02	-0,43
sp.a	0,05	-0,23
Groen!	-0,33	-0,25
N-VA	0,45	0,10
LDD	-0,22	0,50
Vlaams Belang	0,73	0,73
Écart-type	0,376	0,379



décentralisation. Le parti d'extrême droite en 2007 est celui qui accorde plus d'attention à la centralisation alors que tous les autres partis francophones (y inclus le PP en 2010) accordent une attention relativement stable dans le temps à la centralisation. Bien que toujours en faveur de la décentralisation, la position du MR en 2007 peut s'expliquer par le fait que ce parti constitue une fédération d'un parti libéral et du FDF qui se positionne comme défenseur des intérêts des francophones de Bruxelles et de la périphérie. A contrario, la position plus décentralisatrice adoptée par le MR en 2010 explique en partie la scission de ce parti en septembre 2011 suite au départ du parti régionaliste.

2.2. *Enjeux communautaires*

Toute analyse qualitative des programmes électoraux est compliquée par leur longueur variable et par le fait que les positions sur les enjeux « communautaires » sont aussi liées à d'autres questions, économiques ou européennes notamment. Par ailleurs, tous les partis n'abordent pas l'ensemble des points dans le même programme, sans compter que les positions évoluent selon les circonstances. Nous aborderons dans cette section quelques enjeux emblématiques du débat communautaire belge. Les différents enjeux de débat sont nombreux et parfois forts complexes. Quatre enjeux ont ainsi été sélectionnés sur base de leur relative simplicité et sur le fait qu'ils sont présents dans ce débat depuis des années, voire des décennies. Il s'agit de deux thèmes institutionnels (la réforme du Sénat et les institutions bruxelloises), des compétences qui seraient régionalisées voire (re)fédéralisées et enfin de l'avenir du pays.

Une éventuelle réorganisation du Sénat est un élément assez constant dans les programmes, certainement en 2007 et 2010 alors qu'il était déjà question, plus globalement, d'une réforme de l'État. Le Sénat est composé essentiellement par les Communautés, que ce soit par l'élection directe des Sénateurs, sur des circonscriptions communautaires, ou par la désignation de Sénateurs de Communauté. Cette modification introduite lors de la fédéralisation de l'État en 1993 est à mettre en parallèle avec une révision des compétences, réduisant ainsi sensiblement les pouvoirs de la haute assemblée.

Avant même de rédiger leurs programmes électoraux, les partis francophones se situaient plutôt dans la posture d'acteurs





qui ne sont « demandeurs de rien », tandis que les néerlandophones s'étaient clairement prononcés en faveur d'un transfert de compétences du fédéral vers les entités fédérées. Dans ces circonstances, on comprendra mieux la polarisation des positions concernant une révision de la composition ou du rôle du Sénat, bien que l'on note également des recoupements plus idéologiques. Ainsi, les deux partis socialistes (PS et sp.a), le cdH et Écolo réclament un Sénat paritaire linguistiquement, plus proche du modèle américain. Cela permettrait de renforcer son rôle d'arbitre dans la résolution des conflits entre les Communautés, mais également d'anticiper ceux-ci en mettant l'accent sur le dialogue inter-communautaire. De même, le parti libéral francophone propose de réformer l'ensemble de l'appareil législatif. Le Front National réclame une recomposition du Sénat en incluant, pour un tiers, les acteurs de la vie socio-économique. À l'opposé, le Vlaams Belang, la N-VA, l'Open VLD et Groen! souhaitent la suppression de cette institution (mais pour des raisons fort différentes), tandis que le CD&V, la LDD et le PP ne la mentionnent pas.

Le deuxième enjeu communautaire est situé à et autour de Bruxelles. La capitale et sa périphérie constituent la pierre d'achoppement des deux points de vue (régional et communautaire) qui opposent schématiquement le nord et le sud du pays. Parmi les partis francophones, les programmes ne sont cependant pas similaires. Certes, ils défendent tous l'existence de Bruxelles comme Région à part entière et refusent la cogestion par les deux grandes Communautés, mais des différences sensibles subsistent sur la manière de gérer les compétences communautaires dans la capitale. Écolo souhaite renforcer la dimension communautaire en refinançant les commissions communautaires (sortes d'antennes bruxelloises des Communautés française et flamandes), tandis que, à l'inverse, le MR plaide pour leur suppression partielle, c'est-à-dire à l'exception de la commission communautaire commune (en charge d'institutions bilingues telles que les hôpitaux publics). Cette dernière serait cependant supprimée si le cdH pouvait mettre son programme en œuvre. Les partis néerlandophones avancent en ordre dispersé. Ainsi, certains ne mentionnent même pas Bruxelles dans leur programme fédéral de 2007 (LDD, Open VLD, Groen! et sp.a), tandis que les deux ailes du cartel CD&V-N-VA réclament une plus grande proximité entre Bruxelles et la Flandre, notamment en préservant





et consolidant les commissions communautaires. Le Vlaams Belang fait lui une proposition radicale en considérant Bruxelles comme la capitale bilingue d'une Flandre indépendante.

Ces positions de 2007 concernant Bruxelles ont été partiellement confirmées par une enquête menée auprès des partis se présentant aux régionales de 2009 (Van Wynsberghe, Cattoir 2009). Globalement, les partis francophones sont favorables à la suppression des commissions communautaires, alors que les néerlandophones souhaitent les conserver avec des pouvoirs renforcés. Cependant, même si les avis sont opposés, les objectifs semblent similaires : permettre aux représentants bruxellois de mettre en œuvre des politiques spécifiques en matière culturelle ou d'éducation. On identifiera cette même tendance dans le programme de coalition (cf. partie 3) avec l'apparition d'un mouvement urbain au sein des sections bruxelloises des partis.

En 2010, les partis du nord et du sud du pays s'opposaient très clairement sur l'opportunité et la nature d'une réforme de l'État. Cependant, côté francophone, l'évolution par rapport à 2007 est notable puisque l'opposition à la réforme de l'État et réclamant plutôt une « paix communautaire », partant du principe que le système a atteint un équilibre, s'assouplit. Ils semblent admettre qu'une telle réforme est nécessaire pour concilier les demandes flamandes et ne refusent plus tout transfert de compétences vers les entités fédérées. Néanmoins, ces partis plaident toujours pour une re-fédéralisation de certaines matières. Pour ces raisons, on peut qualifier la position générale des partis francophones de minimaliste, défendant principalement le *statu quo*. Seul Groen!, au nord, plaide pour pareils transferts de compétences vers le niveau fédéral, mais en parallèle avec la régionalisation/communitarisation d'autres matières.

De l'autre côté de la frontière linguistique, l'ensemble des partis néerlandophones considère qu'une nouvelle réforme de l'État est nécessaire. Les raisons qui les poussent à réclamer le transfert de compétences vers les entités fédérées sont, entre autres, la cohérence, l'efficacité et la subsidiarité. Cependant, ils ne sont pas tous d'accord sur les matières concernées. Un point commun emblématique est la dé-fédéralisation de la politique de l'emploi. Parmi les plus radicaux, le Vlaams Belang se focalise essentiellement sur les matières socio-économiques, tandis que les partenaires de cartel jusqu'en 2008, CD&V et N-VA couvrent des domaines plus vastes encore : mobilité, télécommunications,





politique scientifique, taxes et justice. Mis à part le Vlaams Belang et la N-VA qui prônent une scission de (certains aspects de) la sécurité sociale et donc une réforme maximaliste ou radicale du point de vue francophone, les autres partis (Open VLD, CD&V, sp.a et Groen!) ont néanmoins tous réaffirmé, dans leurs programmes pour 2007, l'importance du maintien de mécanismes assurant une solidarité interpersonnelle en Belgique.

Après avoir traité de la réforme du Sénat, de Bruxelles et mis en évidence les positions minimalistes des uns et maximalistes des autres concernant le transfert de compétences, il est possible d'isoler trois scénarios pour l'avenir du pays : fédéralisme, confédéralisme et séparatisme.

En 2007 et 2010, ces trois pistes n'opposaient pas simplement francophones et néerlandophones, puisque à ce moment-là la plupart des partis se disaient encore convaincus d'un avenir commun au sein de la fédération belge. Cette conviction transcendait les clivages linguistique et idéologique, puisque les socialistes, les écologistes, ainsi que le MR, le cdH, le PP et le FN s'inscrivaient sans ambiguïté dans cette option fédéraliste. Cela ne signifie pas, néanmoins, que tous sont satisfaits du fonctionnement du fédéralisme : le cdH veut, par exemple, introduire des éléments tendant vers le fédéralisme de coopération, tandis que les socialistes francophones souhaitent l'inclusion de la solidarité et de la prospérité parmi les principes du fédéralisme belge.

Trois partis politiques flamands le CD&V, l'Open VLD et la N-VA, étaient en faveur d'un avenir commun au sein d'une confédération. Cela signifierait alors que les entités fédérées sont au centre de l'organisation de la confédération et qu'elles sont seules responsables de l'allocation des compétences et des moyens accordés aux autres niveaux. On inverse ainsi complètement non pas la structure de l'État mais bien son organisation, son « centre de gravité » pour reprendre une expression politique et médiatique fréquente, sans oublier les interlocuteurs directs privilégiés des citoyens.

Le confédéralisme peut être également vu comme une étape vers un scénario séparatiste. C'est notamment le point de vue de la N-VA qui se déclare, à terme, favorable à l'indépendance de la Flandre. La position de la LDD concernant le séparatisme est moins évidente puisque leur mot d'ordre consiste à dire que la Flandre doit prospérer « avec la Wallonie si possible, sans la Belgique si nécessaire ». Enfin, l'attitude du Vlaams Belang n'est



pas neuve puisque le parti d'extrême droite a établi une partie de son succès électoral sur sa demande d'indépendance de la Flandre et ce, sans condition et à court terme.

L'hypothèse de la proximité idéologique semble trouver une confirmation partielle. Les écologistes et les socialistes flamands tendent à soutenir des propositions davantage proches de celles de leurs homologues francophones, recomposant ainsi d'une certaine manière les familles politiques. Mais cette recombinaison ne se retrouve pas pour l'ensemble des partis. Ainsi, les partis d'extrême-droite (Vlaams Belang et Front National) et populistes (LDD et PP) présentent des profils radicalement différents, le premier très nationaliste flamand, le second fédéraliste, et finalement assez proche des positions des autres partis francophones sur ce plan. L'ancienne famille chrétienne démocrate ne se rapproche pas non plus. Sans doute cela s'explique-t-il par les stratégies électorales et l'héritage idéologique suite au cartel avec la N-VA qui a implosé en 2008. On ne retrouve cependant pas de précédent lors de l'expérience de cartel que le sp.a a menée avec Spirit, parti issu lui aussi de la scission de la Volksunie, puisque cette alliance n'a pas débouché sur une radicalisation communautaire des socialistes flamands.

3. L'avenir du fédéralisme belge à travers les accords de coalition

3.1. *La formation des gouvernements fédéraux, un processus consociatif*

Après avoir analysé les textes produits par les acteurs politiques en amont des élections, nous nous penchons dans cette section sur ceux produits en aval, à savoir les accords de gouvernement. La composition des gouvernements fédéraux en Belgique relève d'un processus extrêmement consociatif où, typiquement, on partage, disperse et limite le pouvoir de chaque acteur. La procédure classique implique la défense par chaque parti de l'accord devant le congrès de ses membres. Après cette approbation, le Premier ministre (ou le ministre-président pour les entités fédérées) doit présenter ce texte au Parlement, afin de réclamer la confiance de l'assemblée. Cette étape constitue en règle générale



une formalité, les partis de la majorité étant assurés du soutien de leurs parlementaires suite au vote du congrès de parti.

Pour garantir ce soutien et le respect des concessions réciproques tout au long de la législature, le texte de l'accord tend à être particulièrement complet. Il expose alors les priorités du gouvernement en termes d'action politique, mais également les procédures de règlement des conflits éventuels (Dumont, De Winter 1999), ce qui a offert une relative stabilité politique, particulièrement depuis la révision de la Constitution de 1993 introduisant la motion de méfiance constructive. S'agissant de gouvernements de législature, les exécutifs fédérés ne connaissent pas ce risque, mais les partenaires ont généralement conservé l'habitude de discipline de groupe acquise pendant des dizaines d'années de présence au gouvernement national/fédéral.

3.2. *La formation du gouvernement fédéral en 2007*

La formation du gouvernement suite aux élections fédérales de 2007 a été particulièrement longue et atypique, passant par la nomination d'un gouvernement provisoire. Ce n'est qu'en mars 2008 que la coalition « orange bleue + PS »⁷ a pu s'accorder sur un texte de référence. Celui-ci sera à nouveau mobilisé en décembre 2008 suite à la démission d'Yves Leterme et son remplacement en tant que Premier ministre par Herman Van Rompuy. Cet accord de gouvernement restait relativement silencieux au sujet de l'avenir du fédéralisme belge, puisque seule une page y était consacrée. L'ensemble des partis partenaires, indépendamment des oppositions idéologiques ou communautaires ou de leurs positions défendues jusqu'alors, ont dû reconnaître l'expression d'un « désir » d'une nouvelle réforme de l'État. Cette volonté s'exprimait depuis quelques mois (voire depuis 1999 pour les partis néerlandophones, si l'on se réfère aux résolutions du Parlement flamand) et vise l'instauration d'un nouvel équilibre entre les entités. La procédure établie par les partenaires repose sur l'instauration d'un comité de sages, appelé « Octopus » en référence au nombre de participants : les cinq membres de la coalition, ainsi que les deux partis écologistes et les socialistes flamands, qui finiront par quitter la commission après quelque mois, mais l'appellation

.....

7. Une coalition orange bleue regrouperait les partis démocrates chrétien (CD&V) et humanistes (cdH) ainsi que les partis libéraux (Open VLD et MR).





«Octopus» sera malgré tout conservée. Alors qu'un premier paquet de réformes a été présenté au Sénat en février 2008 sous la forme d'une proposition de loi spéciale, les membres de ce comité seront amenés à préparer un deuxième paquet de réformes pour l'été 2008. Cette formule débouchera finalement sur un constat d'échec.

3.3. *La formation du gouvernement fédéral en 2011*

L'intensification des tensions politiques entre partis flamands et francophones a entraîné la chute du gouvernement fédéral et la convocation de nouvelles élections fédérales en juin 2010. S'en est suivi un blocage politique de plus de cinq cents jours au sujet de la formule de coalition – quels partenaires inclure dans la coalition – mais également au sujet du contour à donner à la prochaine réforme de l'État. Un accord de gouvernement fut finalement signé en décembre 2011 par six partis politiques (PS, sp.a, CD&V, cdH, Open VLD et MR), auxquels s'associent les deux partis écologistes (Groen et Écolo) en ce qui concerne les pans de la réforme de l'État nécessitant la majorité des deux-tiers au parlement fédéral. Contrairement à l'accord de 2008, de larges sections de cet accord de coalition (pas moins de 64 pages sur 160) sont consacrées aux négociations institutionnelles et à la réforme de l'État.

Celle-ci peut être résumée en trois projets principaux: un transfert de compétences du fédéral vers les Communautés et les Régions; une autonomie fiscale accrue pour les régions à l'échelle de 10,7 milliards d'euros; et une nouvelle loi de financement pour les communautés et les régions. En ce qui concerne la réforme du Sénat, l'accord de gouvernement stipule que cette institution deviendra pleinement un parlement des entités fédérées, mais sur une base non paritaire. Un groupe de travail a été mis sur pied afin de formuler des propositions concrètes à ce sujet.

Même si l'élément le plus médiatisé de cet accord concerne l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV)⁸, la problématique bruxelloise est abordée dans

.....

8. Cette circonscription électorale est à cheval sur Bruxelles et la Flandre, contrairement aux autres circonscriptions du pays qui correspondent aux provinces. Elle permet ainsi aux francophones installés dans la périphérie flamande de Bruxelles de pouvoir voter pour des candidats bruxellois (majoritairement francophones).





ce document⁹. Une communauté métropolitaine sera créée, réunissant acteurs locaux, provinciaux, régionaux et fédéraux et fonctionnant sur base d'accords de coopération. Des groupes de travail ont été également créés afin de simplifier les institutions bruxelloises et de traiter de questions spécifiques telles que la sécurité ou l'usage de la langue.

En ce qui concerne le partage des compétences entre niveau fédéral et fédéré, l'accord prévoit l'allocation – totale ou partielle – d'un grand nombre de compétences aux Communautés et aux Régions. Cela concerne des domaines de politiques publiques variés, tels que le marché de l'emploi, les soins de santé, les allocations familiales, la politique économique et industrielle, l'environnement et l'énergie, l'agriculture, l'aménagement du territoire ou encore le logement.

L'avenir du fédéralisme belge, selon l'accord pour la réforme de l'État, passe, semble-t-il, par le concept-clé de coopération. Le texte de l'automne 2011 prévoit en effet la notion de « fédéralisme de coopération », à comprendre comme le besoin d'une coordination plus large entre les niveaux fédéral et fédérés. Le principe de « loyauté fédérale » se trouve ainsi confirmé ; le rôle et le fonctionnement des comités de concertation sera révisé.



3.4. *La formation des gouvernements régionaux et communautaires en 2009*

3.4.1. Wallonie et Communauté française

En juillet 2009, quelques semaines après les élections, des coalitions régionales et communautaires étaient formées, rédaction de programmes de gouvernement respectifs à la clef. Dans chacun de ceux-ci, des références explicites à une réforme de l'État étaient faites. Les accords wallon et communautaire francophone reprennent le même texte et réclament, en deux pages, la revendication francophone déjà évoquée, à savoir celle d'un meilleur équilibre institutionnel, et privilégient la coordination plutôt qu'une nouvelle dévolution de compétences (2009: 199-200). La coalition de la Communauté française fait elle référence à la résolution du Parlement wallon du 16 juillet 2008 qui rappelle

9. Pour plus d'informations à ce sujet, voir le chapitre de Caroline Van Wynsberghe.



la volonté wallonne de maintenir la solidarité interpersonnelle, de développer au niveau fédéral une assurance dépendance (pour contrer celle que la Flandre avait instaurée), de garantir le respect des droits des minorités (particulièrement dans la périphérie bruxelloise), et d'assurer un refinancement à Bruxelles. Relevons que l'accord ne mentionne pas la problématique des bourgmestres non nommés de trois communes «à facilités» autour de Bruxelles, ni celle de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV).

3.4.2. Flandre

Le gouvernement de Kris Peeters a annexé sa note pour l'Octopus (datant de l'hiver 2008) au chapitre intitulé «réforme de l'État, Bruxelles et la périphérie flamande» (2009: 98-109) qui liste chaque action concrète que la Communauté flamande souhaite entreprendre à Bruxelles (2 pages) et sa périphérie (2 pages). La scission de BHV est elle aussi mentionnée et concerne, non seulement l'arrondissement électoral, mais également l'arrondissement judiciaire. Le mot d'ordre général de ce texte tourne autour d'une structure fédérale plus efficace, combinée à des entités fédérées fortes et dynamiques. L'avenir du fédéralisme belge passe ainsi par un consensus entre les Communautés (2009: 98). Les Régions, et Bruxelles donc, n'ont qu'un rôle mineur à jouer dans ce schéma, tandis que le fédéral est totalement exclu des négociations.

3.4.3. Bruxelles

L'accord bruxellois tourne autour de trois axes en ce qui concerne la réforme de l'État (2009: 79-81): financement équitable, transferts de compétences et actualisation du cadre linguistique. Relevons que cet accord est le produit de négociations entre partenaires francophones et néerlandophones. En d'autres mots, il s'agit déjà d'une négociation inter-communautaire, mais cela prouve qu'un consensus n'est pas nécessairement synonyme de compromis «bancal». Si l'on se réfère à la conception de Michael Keating d'un État plurinational, force est de constater que Bruxelles concentre sur 160 km² les différentes «nationalités» de l'État belge. Cela illustre aussi le fait que les positions de chaque parti sont fortement dépendantes des circonstances, puisque si



les mêmes partis ont des difficultés à atteindre un compromis au niveau fédéral, ils peuvent s'accorder sur des revendications fortes au niveau bruxellois.

La N-VA, ancien partenaire de cartel avec le CD&V, a intégré la coalition régionale flamande de 2009. Son président, Bart De Wever, a adopté la « doctrine Maddens » (voir *supra*) durant la campagne électorale et on retrouve cette marque dans l'accord de coalition. Du côté wallon et francophone, les accords de coalition traduisent eux la volonté de conserver le *statu quo*, comportement dénoncé précisément par Bart Maddens. À l'inverse de ces deux positions, finalement classiques, on notera la relative indépendance dont ont bénéficié les sections bruxelloises des partis, tant francophones que néerlandophones. La régionalisation de compétences ou le refinancement de Bruxelles ne sont pas des demandes anodines ou consensuelles au niveau fédéral. Ces demandes paraissent donc en contradiction avec la ligne développée par les états-majors de ces partis, ce qui a engendré des négociations délicates afin d'éviter une contradiction trop flagrante avec les accords flamand et francophone ou wallon. L'accord bruxellois serait ainsi la réplique miniature de ce que devrait être le « *federal bargain* » selon Riker (1964), transcendant les clivages linguistique et communautaire, ainsi que les positions défendues par les partis (communautaires).



Conclusion

.....

La première partie de ce chapitre a permis de mettre 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 en termes de position des acteurs politiques analysées dans la deuxième (programmes électoraux) et la troisième partie (accords de coalition). L'influence de l'idéologie et des stratégies électorales, mais aussi les facteurs contextuels (crise politique, proximité des élections...), ainsi que la nature des différents acteurs (partis issus de la majorité sortante, ou de l'opposition, parlementaires fédéraux ou fédérés...) permettent d'expliquer le manque de vision commune concernant l'avenir du fédéralisme belge.



Alors que nous insistons sur le clivage linguistique, l'analyse des programmes de partis sur quatre enjeux (Sénat, Bruxelles, dévolution des compétences et avenir du fédéralisme) a permis de mettre en évidence des rapprochements ou des oppositions plus classiquement idéologiques, permettant même, à certaines occasions, de recomposer les familles linguistiques (écologiste et socialiste pour l'essentiel). Ce seraient, par contre, les stratégies électorales qui éloigneraient le CD&V de son parti-frère. Sans surprise, tant l'analyse quantitative que l'analyse qualitative a montré que, si les partis francophones ne s'opposent pas à une réforme de l'État telle que demandée par les partis flamands, c'est la question de son ampleur et de son ambition qui divise les deux groupes de partis. Ces tendances sont confirmées dans les accords de gouvernement de 2007 et de 2009. Cependant, une analyse plus poussée montre qu'on ne peut réduire l'ensemble de ces positions à l'appartenance à une communauté linguistique. Au contraire, les oppositions idéologiques semblent entrer en ligne de compte également. Les positions des différents partis seraient alors à envisager de manière matricielle et non sur un axe.

M. Keating contribue à la réflexion en affirmant que « réorganiser l'État sous une forme de communautés scellées, comme c'est la tendance en Belgique, limite la délibération démocratique et fige les ordres à un moment du changement et de l'évolution » (2001 : 167). À ce gel de la situation, nous aurions tendance à opposer une situation ambiguë, où les circonstances (rythme lent du processus de négociation et complexité du contenu à négocier) facilitent la tâche des négociateurs. Nous avons plutôt identifié une logique d'ambiguïté constructive comme élément central de la dynamique de la réforme de l'État. L'impossibilité d'identifier objectivement et fermement les gagnants et les perdants, ainsi que la nature et le caractère durable du prochain équilibre institutionnel au moment de la négociation, permettent aux élites politiques de négocier un compromis, tout en espérant conserver le soutien de leur base au sein du parti et parmi leur électorat.

BIBLIOGRAPHIE

- BEAUFAYS, J. et MATAGNE, G. (ed.), *La Belgique en mutation. 1968-2008*, Bruxelles, Bruylant, 2009.
- BUDGE, I., KLINGEMANN, H.-D., VOLKENS, A., BARA, J. et TANENBAUM, E., *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments, 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- BURGESS, M., *Comparative Federalism*, London, Routledge, 2006.
- DANDOY, R. et DE DECKER, N., « Peut-on encore parler de partis-frères en Belgique ? », PILET, J.-B., DE WAELE, J.-M., JAUMAIN, S., *L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009, pp. 19-35.
- DANDOY, R., MATAGNE, G. et VAN WYNSBERGHE, C., « The Future of Belgian Federalism through the Eyes of the Political Actors », ECPR General Conference, 10-12 septembre 2009, Postdam.
- DUMONT, P. et DE WINTER, L., « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1664, 1999.
- DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.
- FRIEDRICH, C.J., « Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals », in MACMAHON, A.W. (ed.), *Federalism, Mature and Emergent*, New York, Russell & Russell, p. 510-533, 1962.
- GOVERNEMENT DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE, 2009, Accord de majorité 2009-2014.
- GOVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, 2009, Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire. Projet de Déclaration de politique communautaire 2009-2014.
- GOVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, 2009, http://web4.ecolo.be/IMG/pdf/texte_accord_12_juillet-2.pdf. Un développement régional durable au service des Bruxellois. Déclaration de politique régionale bruxelloise 2009-2014.
- GOVERNEMENT DE LA RÉGION FLAMANDE, 2009, Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame, en warme samenleving. Vlaanderen 2009-2014.
- GOVERNEMENT DE LA RÉGION WALLONNE, 2009, Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire. Projet de Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014.
- GOVERNEMENT FÉDÉRAL, 2008, Accord de gouvernement conclu entre les négociateurs du CD&V, MR, PS, Open VLD, cdH, 18 mars.
- KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.
- KEATING, M., *Plurinational Democracy: Stateless Nations in Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

- KEATING, M., « Conclusion », *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, n° 3, 2003, pp. 271-273.
- LAVIER, M. et GARRY, J., « Estimating policy positions from political texts », *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 3, 2000, pp. 619-634.
- MADDENS, B., « On n'est demandeur de rien », *De Standaard*, 3 mars 2009.
- PAVIA, 2007, La proposition/Het voorstel, consulté le 15 mai 2010 à l'adresse <http://paviagroup.be>.
- RIKER, W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.
- SEILER, D.-L., « Un système consociatif exemplaire: la Belgique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, n° 3, 1997, pp. 601-624.
- SWENDEN, W., « Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium », *Publius*, vol. 32, n° 3, 2002, pp. 67-87.
- VAN WYNSBERGHE, C. et CATTOIR, P., 2009, Questionnaire destiné aux partis politiques belges en vue des élections régionales de juin 2009. Une synthèse des réponses. Enquête réalisée pour le compte de l'association « Le Manifeste bruxellois/Het Brussels Manifest ».