

GT FÉDÉRALISMES, RÉGIONALISMES ET DÉCENTRALISATIONS (FÉDÉRÉ)

L'ÉTUDE COMPARÉE DES (RE)CONFIGURATIONS TERRITORIALES

Régis Dandoy

Geoffroy Matagne

Min Reuchamps

Caroline Van Wynsberghe¹

Au cours des 20 dernières années, l'étude des phénomènes liés au fédéralisme, au régionalisme et à la décentralisation a évolué de manière assez spectaculaire en Europe et, par la force des choses, en Belgique. Si historiquement, ces thématiques étaient l'apanage des juristes et – dans une moindre mesure – des économistes, les politologues ont progressivement investi ces phénomènes que cela soit dans une perspective de recherche, mais aussi en matière d'enseignement et de positionnement dans le débat sociétal. C'est dans ce contexte que le Groupe de travail FÉDÉRALISMES, RÉGIONALISMES ET DÉCENTRALISATIONS, connu sous l'acronyme FÉDÉRÉ, a été lancé en novembre 2009.

1. La décentralisation comme phénomène politique et comme objet d'étude

La décentralisation, c'est-à-dire l'organisation de la diffusion du pouvoir central, est le concept au cœur du champ couvert par le GT FÉDÉRÉ. Dans la culture politologique française (et francophone par extension), la thématique de la décentralisation existe

¹ Ce chapitre est né d'un entretien entre Régis Dandoy et Laura Pascolo, retranscrit par cette dernière et retravaillé par le quatuor de coordinatrice et coordinateurs du GT FÉDÉRÉ.

depuis toujours, mais dans le développement de l'État moderne jusqu'à la fin du XIX^e siècle, l'accent a surtout été mis sur la construction de l'État-nation. Tout au long de cette période, c'est le niveau national qui a retenu le plus d'attention. Avec la prégnance du concept de l'État-nation, la décentralisation a été largement oubliée. Le processus d'unification a pris progressivement la place du processus de décentralisation qu'avaient connu, par exemple, les cités grecques et les régions italiennes. Après les deux guerres mondiales, on voit cependant apparaître des volontés à travers le globe de s'écarter du « modèle » de l'État-nation.

Ainsi, la pratique – et son étude – de mécanismes de décentralisation, comme celle du fédéralisme ou celle du régionalisme, a connu un regain d'intérêt au cours des dernières décennies. Les développements internationaux et géopolitiques ont notamment permis l'essor de revendications issues de mouvements ou d'entités sub-étatiques qui n'avaient jusque-là pas accès au débat public, ou qui étaient inaudibles, voire impensables ou réprimées selon les cas. On citera notamment les anciennes colonies dans les années 1960 et 1970 et les États issus de l'ex-URSS (ou jusque-là « satellites » d'un des deux « blocs ») dans les années 1990. Le fédéralisme, le régionalisme ou d'autres modes plus ou moins poussés de décentralisation ont pu alors apparaître comme un système d'organisation de l'État capable de s'adapter à des entités multinationales, multiethniques, multiculturelles ou caractérisées par la présence d'une ou de plusieurs minorités dont l'existence est devenue politiquement significative. Ces systèmes peuvent également être mis en place dans une perspective de gestion plus efficace d'entités territoriales caractérisées par des réalités économiques, sociales ou géographiques spécifiques. Dans les pays en développement ou en transition, la décentralisation est par ailleurs présentée comme une des voies privilégiées pour favoriser un développement adapté aux réalités locales dans le cadre d'un processus de démocratisation, de transition ou de mutation institutionnelle.

Actuellement, il n'y a plus de pays centralisés en Europe, sauf les très petits pays comme le Luxembourg ou Malte par exemple. Et dans une grande majorité des pays de l'Union européenne (19 sur un total de 28), des élections régionales sont organisées afin de désigner les représentants politiques au niveau sub-national. Depuis les années 1960, la Belgique connaît également un processus de décentralisation poussé qui s'est concrète-

tisé au fil de réformes qui ont modifié profondément l'organisation interne de l'État. Cet État, initialement unitaire lors de la création du Royaume de Belgique, a ainsi réalisé d'importants transferts de compétences vers les Communautés – principalement des matières linguistiques et culturelles – et vers les Régions – principalement des matières socio-économiques. En 1993, la Constitution belge proclame explicitement dans son article 1^{er} que la Belgique est devenue un État fédéral. La Belgique n'est pas le seul pays à connaître une telle évolution. Il y a en effet en Europe une tendance constante et forte vers plus de décentralisation, combinée à une tendance supranationale de transferts – ou à tout le moins de partage – de compétences vers les institutions européennes. La Belgique est cependant la première fédération par dissociation n'étant pas issue d'un processus de décolonisation ou de pacification, ce qui explique qu'on ait souvent sollicité les experts belges (dont les politologues) dans des réflexions comparatives incluant des pays comme Israël ou Chypre, par exemple. Ce phénomène de décentralisation accrue ne s'observe pas uniquement en Europe mais est également présent dans de nombreux pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique. Cette tendance est donc devenue une réalité de terrain qui a fortement influencé les recherches sur l'organisation interne des États.

Les travaux fondateurs en science politique ont fortement mis l'accent sur la dimension nationale de l'organisation institutionnelle des États, avec une emphase sur les institutions et les acteurs nationaux. Ce faisant, un « nationalisme méthodologique » s'est développé (Jeffery et Schakel, 2013). Cette expression traduit le fait que nombre de recherches et publications en science politique se focalis(ai)ent principalement sur le niveau national, en matière d'études institutionnelles, partisanes ou électorales, par exemple. On assistait ainsi à une démarche de recherche s'intéressant surtout à l'unité d'analyse « pays » et non pas aux unités « sous-étatiques » ou « sous-nationales » (deux qualificatifs qui témoignent d'ailleurs de ce nationalisme méthodologique puisqu'on continue de faire référence à ce qui est au-dessus pour qualifier ce qui serait en-dessous) de celui-ci. Ainsi, la plupart des publications visant à comprendre les dynamiques politiques concernent essentiellement le niveau national.

À partir des années 1990, une évolution méthodologique s'est produite avec un intérêt croissant des chercheur·e·s pour le

niveau sous-étatique. Auparavant, et en Europe en particulier, il n'y avait guère d'études sur la décentralisation et plus spécifiquement sur le régionalisme. C'était notamment le cas en Belgique, malgré la transformation fédérale du pays. Fin des années 1990, un champ de recherche consacré au « régionalisme » a émergé et les politologues ont commencé à s'intéresser plus fortement et plus largement aux spécificités régionales non seulement en matière institutionnelle mais aussi sur le plan électoral et sur celui de l'opinion publique. Les politologues mettent ainsi en avant une réalité de plus en plus multi-niveaux, qui enlève au niveau national une part de l'attention qu'il recevait par le passé, afin d'éclairer à la fois des dynamiques infranationales et supranationales.

Par ailleurs, la focale disciplinaire a également évolué. On est passé d'une perspective économique – notamment étudiant l'impact de la décentralisation sur le développement économique régional – mais aussi juridique – avec des études se concentrant sur les questions constitutionnelles – à une perspective davantage politologique des phénomènes de décentralisation, régionalisation et fédéralisation, en réponse à des évolutions politiques importantes comme au Royaume-Uni, au Canada ou encore en Espagne et en Belgique. Cette attention nouvelle portée sur le niveau « régional » s'est développée dans l'ensemble des sous-disciplines de la science politique. Ainsi, on s'intéresse désormais aux partis régionaux, aux gouvernements régionaux mais aussi aux carrières politiques régionales ou plus généralement aux politiques publiques régionales. En réalité, tout ce qui est étudié au niveau national peut logiquement faire l'objet d'une étude similaire au niveau régional. La principale évolution de ces 20 dernières années est donc la création d'un champ d'études politiques véritablement régionales.

2. Le GT FÉDÉRÉ et l'analyse des mécanismes de décentralisation

Les questions liées au fédéralisme, au régionalisme ou aux mécanismes de décentralisation débordent maintenant largement le thème de l'organisation institutionnelle des États contemporains. Ces phénomènes intéressent toutes les spécialités de la

discipline : la sociologie politique et les études électorales, la théorie politique, la politique comparée, l'analyse des politiques publiques ou encore les relations internationales et les études européennes. Il est désormais fréquent, si pas systématique, que les grandes conférences internationales de science politique proposent un ou plusieurs ateliers consacrés à ces problématiques ou que les ouvrages présentant le système politique de tel ou tel pays consacrent un ou plusieurs chapitres à la thématique de son organisation territoriale et de son modèle de décentralisation.

C'est la raison pour laquelle le Groupe de travail FÉDÉRALISMES, RÉGIONALISMES ET DÉCENTRALISATIONS a été créé au sein de l'ABSP. En lien avec le développement progressif de son champ d'études, le Groupe de travail ne remonte pas aux origines de l'ABSP mais a été créé il y a près de dix ans, en novembre 2009. L'objectif du Groupe de travail est de fédérer les recherches en science politique autour notamment des thèmes ci-dessous, qui illustrent la richesse des sujets et la variété des dimensions des phénomènes socio-politiques liés au fédéralisme, au régionalisme et aux mécanismes de décentralisation :

1. impact des structures institutionnelles fédérales ou régionales sur les ressources et les contraintes des acteurs politiques et reconfigurations des acteurs politiques ;
2. dynamiques électorales comparées aux différents niveaux de pouvoir au sein d'un ensemble national ;
3. reconfiguration des frontières des concepts fondateurs de la discipline que sont l'État, la nation, le peuple ;
4. comparaison des dynamiques fédérales ou régionales d'un point de vue synchronique ou diachronique ;
5. réformes des politiques publiques, jeux multi-niveaux et usages politiques par les acteurs locaux, régionaux, nationaux ou internationaux ;
6. développement d'arrangements institutionnels de nature supra-étatique - ou qui en partagent certains traits - d'inspiration fédéraliste ou régionaliste.

Le Groupe de travail FÉDÉRÉ s'est ainsi donné pour objectif de relayer, initier et alimenter des débats scientifiques en Fédération Wallonie-Bruxelles sur ces objets dans une perspective interuniversitaire et interdisciplinaire. Il rassemble des politologues mais également d'autres spécialistes des sciences sociales, économiques ou juridiques des différentes universités de la

Communauté française ainsi que des collègues de la Communauté flamande et étrangers.

Avant le lancement officiel du Groupe de travail FÉDÉRÉ, plusieurs projets ont annoncé et amorcé les travaux du groupe. Il y a tout d'abord eu le numéro spécial « Études régionales et fédérales : nouvelles perspectives », coordonné par Régis Dandoy, Caroline Van Wynsberghe et Nathalie Perrin, publié dans la revue *Fédéralisme Régionalisme*. Ce numéro spécial était issu de la Tribune Jeune Chercheurs organisée lors du quatrième Congrès triennal de l'ABSP à Louvain-la-Neuve en 2008. Ensuite, en septembre de la même année, le panel « *The Future of Belgian Federalism* » présidé par Min Reuchamps et Wilfried Swenden avait rassemblé une dizaine de chercheur·e·s lors de la cinquième ECPR *General Conference* à Potsdam. Il mena à la publication, après la conclusion de l'accord sur la sixième réforme de l'État, d'un numéro spécial de la revue *Federal and Regional Studies*, coordonné par Min Reuchamps et Kris Deschouwer en 2013. Enfin, parallèlement, le livre *Le fédéralisme belge*, dirigé par Régis Dandoy, Geoffroy Matagne et Caroline Van Wynsberghe est paru dans la collection « Science politique » de l'ABSP la même année.

En 2012, le premier livre directement parrainé par le Groupe de Travail FÉDÉRÉ paraissait dans la collection « Science politique » de l'ABSP : *Les relations communautaires en Belgique : Approches politiques et linguistiques*, coordonné par Julien Perrez et Min Reuchamps. Cet ouvrage réunissant des linguistes et des politologues avait pour ambition de jeter un regard différent sur les relations communautaires en Belgique : non pas une nouvelle analyse des institutions, mais une analyse des discours politiques, médiatiques et citoyens. Ces premiers échanges interdisciplinaires avaient eu lieu dans le cadre d'un colloque organisé à l'Université de Liège, en mai 2011, lors d'une des premières activités soutenues par le Groupe de travail FÉDÉRÉ.

La première activité formelle du Groupe de travail était la présentation, en juin 2010, de l'ouvrage *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (édité par E. Slack et R. Chattopadhyay). Régulièrement se sont ensuite succédées des activités variées : des panels lors des congrès de l'ABSP, de congrès internationaux comme ceux de l'ECPR, et du congrès bisannuel

des associations du réseau francophone de science politique², des colloques et conférences thématiques en Belgique et ailleurs, des activités communes avec un ou plusieurs autres groupes de travail de l'ABSP. Enfin, depuis 2011, le Groupe de travail FÉDÉRÉ a lancé une nouvelle dynamique avec l'Association - néerlandophone - de science politique (*Vereniging voor politieke wetenschappen* - VPW) en organisant le colloque *Belgium: The State of The Federation* (Belgique : L'État de la fédération). Initialement bisannuel, ce colloque s'est tenu en 2011 à la VUB, en 2013 à l'UCL, en 2014 à la VUB à nouveau, en 2015 à l'ULg, en 2016 à l'UGent. Il est devenu un rendez-vous incontournable afin de faire le point chaque année en décembre sur les développements liés au fédéralisme et plus généralement à la politique belge.

Le Groupe de travail FÉDÉRÉ n'a pas vocation initiale à contribuer directement aux tâches d'enseignement de ses membres. Il est néanmoins intéressant d'observer qu'un nombre croissant de cours de science politique intègrent les problématiques liées à la décentralisation, le régionalisme ou le fédéralisme, notamment au sein de cours abordant l'histoire politique belge, la vie et l'actualité, la politique comparée ou encore l'organisation administrative de l'État. Si auparavant l'essentiel de ces cours se concentraient sur le niveau national, une attention plus grande est désormais accordée aux entités régionales et locales. Par ailleurs, les différentes publications du Groupe de travail FÉDÉRÉ, et en particulier l'ouvrage sur le fédéralisme belge, servent de support pédagogique dans différents cours enseignés en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les membres du Groupe de travail, sans pour autant le faire avec l'étiquette FÉDÉRÉ, ont également pris part au débat public relatif au fédéralisme et au régionalisme, en particulier dans les médias, mais également lors de divers événements organisés par des associations et mouvements de diverses natures. Le Groupe de travail FÉDÉRÉ peut certainement contribuer à éclairer la dynamique du fédéralisme belge. Les politologues étudiant cette question sont des interlocuteurs privilégiés des médias et des acteurs de la société civile afin d'expliquer les évolutions de la structure fédérale belge ainsi que les différents enjeux qu'elles soulèvent. Cette contribution au débat passe également par la

.....

2 Ce réseau réunit, outre l'ABSP, les associations française (AFSP), luxembourgeoise (LuxPol), québécoise (SQSP) et suisse (ASSP).

rédaction de cartes blanches dans les médias ou encore la tenue de blogs permettant d'éclairer les débats et d'ouvrir les échanges, comme le blog de Régis Dandoy sur les élections à Bruxelles (*Elections, made in Brussels*)³. L'apport des membres du Groupe de travail est aussi d'offrir des comparaisons de la situation belge avec d'autres États fédéraux et décentralisés. Cette comparaison permet souvent de relativiser, voire de dédramatiser, certaines situations politiques. La Belgique n'est en effet pas le seul pays à connaître des dynamiques complexes et des crises politiques. Les politologues ne peuvent pas prédire l'avenir mais peuvent certainement apporter une expertise permettant de répondre aux questions des différents acteurs de la société à propos de l'évolution du fédéralisme en Belgique.

3. La suite

Le rapport avec le monde politique a toujours constitué un défi, mais au cours des 20 prochaines années, une attention toute particulière devra être consacrée aux dynamiques de fédéralisme, régionalisme et décentralisation. Elles sont en effet devenues des enjeux sociétaux centraux. De ce fait, elles sont également des objets importants de la recherche scientifique, ce qui pose dès lors des enjeux de financement. À cheval sur ce double enjeu sociétal et scientifique, se pose la question de la structuration de la recherche via la création d'un centre de recherche, potentiellement interuniversitaire, sur le fédéralisme, le régionalisme et la décentralisation. À l'heure actuelle, aucune université francophone belge ne dispose encore de centre de recherche consacré spécifiquement à la politique régionale et/ou locale. Ceci constitue probablement un déficit tant pour l'enseignement que pour la recherche.

Un deuxième enjeu important pour la recherche est la constitution d'un cadre conceptuel commun. Actuellement il existe beaucoup de concepts développés pour appréhender les phénomènes politiques au niveau national mais en revanche, il existe beaucoup moins de concepts et de théories pour le niveau régional. Les politologues qui travaillent dans la recherche sur la

3 <http://electionsbxl.blogspot.be>

décentralisation, la régionalisation et la fédéralisation doivent développer leurs propres grilles conceptuelles. Il faudrait donc qu'un « bagage » théorique et conceptuel spécifique soit constitué pour la recherche du niveau local mais aussi régional. Ce travail conceptuel permettra à la recherche à propos de la décentralisation et aux politologues qui travaillent sur cette thématique de se démarquer par rapport à la recherche sur le niveau national mais aussi sur le niveau européen.

Cette attention particulière au niveau « sous-national » pourrait également se traduire, au niveau de l'enseignement, par la création d'un master spécifique en la matière. Il est donc important que, dans les prochaines années, il y ait au moins à l'échelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles, un master – qui pourrait être un master pluridisciplinaire abordant diverses perspectives telles que le droit, l'histoire ou encore l'économie – portant sur les phénomènes de décentralisation, régionalisation et fédéralisme. Le Groupe de travail FÉDÉRÉ aurait un rôle important à jouer dans la promotion de ce futur master mais aussi en produisant des outils pour l'enseignement comme des ouvrages orientés sur des objectifs pédagogiques, la mise en ligne de ressources bibliographiques et des bases de données ou encore le développement d'applications et de simulations liées à ces thématiques. Il s'agit aussi de développer et de rendre plus présent le niveau sous-national dans les cours existants et un résultat des travaux du Groupe de travail peut être de fournir des outils permettant de promouvoir l'étude des niveaux locaux et régionaux au sein de ces cours.

En ce qui concerne les services à la société, il est important de poursuivre les activités et dynamiques existantes, tout en mettant en avant une recherche plus appliquée et un langage davantage vulgarisé. Dans cette perspective, le colloque *Belgium : The State of The Federation* pourrait s'ouvrir à un public plus large ou pourrait même se multiplier, ce qui permettrait de conserver une édition en anglais, mobilisant directement les chercheur·e·s du nord et du sud du pays mais aussi également des chercheur·e·s étrangères et étrangers, tout en développant des déclinaisons en français et en néerlandais pour atteindre d'autres publics.

Enfin, d'un point de vue international et comparatif, le défi que ce Groupe de travail devra aborder à l'avenir sera d'élargir son horizon au-delà des « *usuals suspects* » occidentaux que sont les cas du Québec, de la Catalogne, de l'Écosse ou encore de la

Flandre. Les phénomènes de fédéralisme, décentralisation et régionalisme que nous étudions sont – faut-il le rappeler – mondiaux. En 2002, Ronald Watts estimait d'ailleurs à 40 % la population mondiale vivant dans une fédération ou dans un pays dont l'organisation pouvait être qualifiée de fédérale.

L'exemple de la signature du CETA à l'automne 2016 met également en évidence la nécessité, pour comprendre les relations entre États et/ou entités supranationales, de s'intéresser aux dynamiques de décentralisation internes à ces ensembles, et non de se contenter de se focaliser sur les relations internationales. Il est ainsi important que les chercheur·e-s en politique comparée, en action publique, en relations internationales et en études européennes continuent de s'ouvrir à ces approches multi-niveaux. Le champ couvert par le Groupe de travail est en plein développement et son défi principal est probablement de poursuivre son développement sur les plans tant théoriques qu'empiriques, en développant des cadres conceptuels originaux sur de nouveaux territoires.

4. En guise de conclusion

Les thématiques liées au fédéralisme, au régionalisme et à la décentralisation sont non seulement au cœur de l'organisation territoriale des États-nations tels qu'on les connaît aujourd'hui mais sont également présents dans les considérations sur l'avenir de régions, d'États, voire d'ensembles supranationaux. Les débats sur l'indépendance de l'Écosse, de la Catalogne ou encore de la Flandre illustrent l'importance d'intégrer ces thématiques dans l'étude et l'analyse des systèmes politiques contemporains.

Car les phénomènes étudiés par le Groupe de travail FÉDÉRÉ sont bien souvent d'actualité. Ainsi, le refus de la Région wallonne d'accorder à la Belgique les pleins pouvoirs afin de signer l'accord de libre-échange entre l'UE et le Canada (CETA) a mis en évidence, si c'était nécessaire, l'ampleur des compétences qui peuvent être accordés aux entités fédérées, mais aussi la variété des modèles de fédéralisme et de régionalisme, puisqu'aucun autre État-membre au sein de l'Union européenne n'a à ce point attribué des compétences à des entités sub-étatiques.

Pendant près de quarante ans, la Belgique a été présentée en modèle de gestion pacifique des conflits (communautaires, linguistiques ou partisans). Désormais, son organisation est plutôt vue comme source de blocages, principalement suite aux crises institutionnelles de 2007 et de 2010-2011. Pourtant, la décentralisation et le régionalisme, voire le fédéralisme, constituent encore et toujours des pistes de solution avancées pour les pays traversés par des tensions entre segments (qu'ils soient de nature linguistique, religieuse, ethnique, culturelle, etc.), mais également pour des États en cours de pacification après une guerre civile. C'est dire si le champ d'études du Groupe de travail FÉDÉRÉ est vaste.

L'ABSP constitue une plateforme idéale pour l'analyse des phénomènes politiques qui marquent nos sociétés contemporaines. C'est également un lieu d'échange entre différents objets d'études, différentes méthodologies, voire différentes traditions de recherche dans la discipline. De par les thématiques transversales que sont le fédéralisme, le régionalisme et la décentralisation, FÉDÉRÉ constitue un lieu de collaboration idéal avec les autres groupes de travail. FÉDÉRÉ peut ainsi accueillir dans ses travaux et ses activités aussi bien des politologues spécialistes de la politique comparée, comme c'est essentiellement le cas aujourd'hui, que ceux plus orientés vers les relations internationales, les études européennes ou encore l'action publique.

RÉFÉRENCES

- Dandoy, R., Perrin, N. et Van Wynsberghe, C. (coord.), numéro spécial « Études régionales et fédérales : nouvelles perspectives », *Fédéralisme - Régionalisme*, vol. 8, n° 2, 2008.
- Dandoy, R., Matagne, G. et Van Wynsberghe, C. (dir.), *Le fédéralisme belge : Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, coll. « Science politique », 2013.
- Jeffery, C. et Schakel, A. H., "Editorial: Towards a Regional Political Science", *Regional Studies*, vol. 47, n° 3, 2013, p. 299-302.
- Perrez, J. et Reuchamps, M. (dir.), *Les relations communautaires en Belgique : Approches politiques et linguistiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, coll. « Science politique », 2012.
- Reuchamps, M. et Deschouwer, K. (coord.), Special issue « The Future of Belgian Federalism », *Regional and Federal Studies*, vol. 3, n° 3, 2013.

Watts, R., « The Relevance Today of the Federal Idea », papier présenté lors de la Conférence internationale sur le fédéralisme, Saint-Gallen, 2002. <http://www.federalismi.it/document/ACF15D1.pdf>.