

LE FÉDÉRALISME BELGE CREUSE-T-IL SA PROPRE TOMBE ?

Min Reuchamps, Didier Caluwaerts

L'Esprit du temps | « Outre-Terre »

2014/3 N° 40 | pages 45 à 58

ISSN 1636-3671

ISBN 9782847952889

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-outre-terre-2014-3-page-45.htm>

Pour citer cet article :

Min Reuchamps et Didier Caluwaerts, « Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? », *Outre-Terre* 2014/3 (N° 40), p. 45-58.
DOI 10.3917/oute1.040.0045

Distribution électronique Cairn.info pour L'Esprit du temps.

© L'Esprit du temps. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ?

Min Reuchamps, Didier Caluwaerts¹

Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? Pour nécrologique qu'elle puisse paraître, la question qu'entend soulever cet article n'appelle néanmoins pas à une dissertation sur la fin de la Belgique. Il ambitionne davantage d'explorer le paradoxe du fédéralisme belge : et si le fédéralisme mis en place progressivement en Belgique, transformant son État unitaire en un État fédéral, portait en germe non seulement les ingrédients de la pacification du conflit communautaire mais aussi le terreau de sa fertilisation. Généralement considérée comme un système politique divisé, mais stable, la Belgique se caractérise par des clivages structurant traversant l'ensemble de la société. Cependant, divisée dès son origine en 1830, la Belgique l'est encore devenue davantage au fil du temps avec la prépondérance de plus en plus grande du clivage linguistique, subordonnant et cristallisant les tensions économiques, culturelles, sociales et politiques du pays.

La Belgique n'est évidemment pas la seule à connaître une telle division interne mettant en danger continuellement la stabilité du système politique. Ces sociétés divisées nécessitent dès lors des règles démocratiques plus exigeantes que la majorité simple pour organiser leur vivre ensemble : elles exigent des institutions capables de forcer les différents groupes de la société à s'entendre et à trouver des solutions, nécessairement complexes, que chacun de ceux-ci peut accepter. C'est le prix de la stabilité. Comme réponse à ses divisions internes, la Belgique a adopté progressivement un système consociatif où l'idée d'un pouvoir partagé entre les différents segments de la société domine l'organisation politique. « Les sociétés divisées, expliquait Arend Lijphart, [exigent] un régime démocratique qui mette en exergue le consensus au lieu de l'opposition et qui tende à l'inclusion plutôt qu'à l'exclusion des différentes composantes »².

C'est pour cette raison que la Belgique pouvait être qualifiée selon ce même auteur d'« exemple le plus parfait, le plus convaincant et le plus impressionnant de consociation »³. Cette configuration institutionnelle imposait l'obligation de gou-

1 Université catholique de Louvain ; Harvard, Vrije Universiteit Brussel

2 Cf. Arend. Lijphart, « Introduction: the Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », in A. Lijphart (éd.), *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*. Berkeley, Institute of International Studies, 1981, p. 3-4.

3 *Ibid.*, p. 8.

verner dans une logique de grande coalition, c'est-à-dire de coalition qui intègre à la fois des membres de la majorité et de la minorité. De plus, la fédéralisation du pays, à partir de la fin des années 1960, a ancré constitutionnellement une dynamique fédérale reposant sur un droit de veto mutuel, alliant parité et proportionnalité⁴, devenant le moteur du fédéralisme belge.

Ce nouveau schéma institutionnel rendait virtuellement impossible à la majorité démographique et politique flamande d'imposer sa volonté à la minorité francophone ; dès lors l'importance de cette architecture institutionnelle qui oblige les représentants de ces deux groupes à atteindre ensemble un consensus ne peut être sous-estimée. Ces nouvelles règles de décision les ont, en effet, forcés à adopter un leadership prudent dans la pacification du contentieux communautaire⁵. Tous les ingrédients typiques du consociationalisme nourrissent donc le fédéralisme belge⁶.

Mais depuis les élections fédérales de 2007 et plus encore suite aux élections fédérales anticipées de 2010, la recherche du compromis semble devenue particulièrement difficile. Certains observateurs de la vie politique n'ont pas hésité à parler d'une véritable crise de régime. Jamais l'impasse politique n'avait été aussi profonde, jamais les groupes linguistiques aussi diamétralement opposés et jamais les instruments pour résoudre la crise aussi inadéquats. Même si cette vision particulièrement sombre des derniers soubresauts du fédéralisme belge tend à occulter la dynamique erratique du fédéralisme belge – entre 1977 et 1981, la Belgique a connu pas moins de sept gouvernements différents – et alors que, finalement, une sixième réforme de l'État a pu être négociée⁷, la question demeure : le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ?

Dans cet article, nous tentons d'esquisser une réponse à cette question essentielle pour l'avenir du fédéralisme en Belgique. Nous revenons d'abord brièvement sur le rôle du fédéralisme dans les démocraties consociatives, avant d'explorer trois raisons pour lesquelles le fédéralisme belge pourrait creuser sa propre tombe : car (1) il augmente les demandes pour plus d'autonomie, (2) il diminue la possibilité de grands accords et (3) il réduit le coût de non-accords.

4 Cf. Min Reuchamps, « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *Res Publica* 49 (4), 2007, p. 602-627.

5 Cf. Kris Deschouwer, « And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *West European Politics* 29 (5), 2006, p. 902.

6 Cf. Dave Sinardet, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* (136), 2011, pp. 21-35.

7 Cf. Kris Deschouwer, Min Reuchamps, « The Belgian Federation at a Crossroad », *Regional & Federal Studies*, 23, 2013, et Min Reuchamps, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in Régis Dandoy, Geoffroy Matagne, Caroline Van Wynsbergh (éd.), *Le fédéralisme belge*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, coll. *Science Politique*, 2013.

LE RÔLE DU FÉDÉRALISME DANS LES DÉMOCRATIES CONSOCIATIVES

Avant de rechercher les vices du fédéralisme, il semble utile de rappeler ses vertus. Il est en effet généralement admis que l'octroi d'autonomie peut faciliter les relations entre des groupes diamétralement opposés et ainsi réduire les conflits⁸. Le fédéralisme peut le faire de plusieurs façons.

Premièrement, il tempère les contacts entre les groupes. Lorsque les groupes peuvent prendre eux-mêmes, en leur sein, des décisions, ils n'ont dès lors plus besoin de se confronter aux autres. Ainsi, en réduisant les interférences entre les groupes, les forces centrifuges sont contrecarrées, ce qui signifie que les différents groupes doivent seulement se mettre d'accord sur les questions qui les concernent tous. Par conséquent, puisque travailler ensemble n'est plus requis que pour les matières fédérales, le nombre de sources potentielles de conflits diminue significativement⁹. Moins de contacts entraîne moins de conflits. Cette logique va même plus loin : elle encourage le « self-containment », l'auto-encadrement, et limite le nombre de contacts au niveau fédéral non seulement entre les élites mais aussi et surtout entre les citoyens. D'après Arend Lijphart, il en va de la stabilité même des démocraties divisées¹⁰. Des masses mécontentes et opposées signifierait la fin de la politique espérée de pacification parce que les premières mettraient sous pression leurs propres représentants et rendraient tout compromis inacceptable¹¹.

Deuxièmement, parce qu'il crée plusieurs niveaux de gouvernement, il déplace le point d'affrontement entre les groupes au sein des groupes eux-mêmes¹². Le fédéralisme rappelle ainsi aux citoyens que, même au sein de ces nouvelles arènes politiques autonomes, les conflits sont présents. Ces conflits internes aux groupes ne sont dès lors plus masqués par les différences avec l'autre groupe, ce qui favorise une redéfinition des loyautés, voire des appartenances politiques. Dans un fédéralisme « holding together »¹³, comme le connaît la Belgique, une telle dynamique peut avoir des effets bénéfiques car elle révèle, d'une part, les différences au sein de son groupe et, d'autre part, les similarités avec l'autre groupe. Ainsi, les individus sont poussés et tirés dans différentes directions par des pressions multiples, qui sont

8 Cf. Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985 ; Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; John McGarry, Brendan O'Leary, « Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation », in Sidney J. R. Noel (éd.), *From Power Sharing to Democracy. Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2005.

9 Cf. D. L. Horowitz, *ibid.*

10 Cf. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, *op. cit.*

11 Cf. Luc Huyse, *Passiviteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek. Een Sociologische Studie*, Anvers, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970, p. 169.

12 Cf. D. L. Horowitz, *op. cit.*

13 Cf. Alfred C. Stepan, « Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model », *Journal of Democracy* 10 (4), 1999, p. 19-34.

généralement considérées comme cruciales pour éviter l'implosion d'un système politique¹⁴. Même si des recherches récentes tendent à prouver le contraire.

Troisièmement, dans les sociétés avec des clivages qui coïncident avec la ligne de fracture entre la majorité et la minorité, cette dernière n'a guère de possibilité de faire entendre sa voix. Par conséquent, si une telle configuration demeure inchangée, la concentration du pouvoir dans les mains d'un gouvernement central conduit à nier de manière permanente l'accès de la minorité à la décision politique¹⁵. Cette exclusion récurrente de certains groupes ne peut qu'aggraver les conflits ; cela favorise la tyrannie de la majorité et les tensions plutôt que la démocratie¹⁶. Le fédéralisme, par contre, permet aux groupes minoritaires de ne pas être continuellement minoritaires politiquement. Quand un groupe est minoritaire à l'échelle nationale, mais majoritaire à une échelle régionale, lui accorder de l'autonomie est une manière de réduire une source de tension pour l'ensemble du système¹⁷. Ou comme Will Kymlicka le rappelle : « Le fédéralisme peut fournir à la minorité nationale une forme extensive d'autogouvernement, l'habilitant de la sorte à prendre des décisions dans certains secteurs sans être écartée »¹⁸.

Il offre une palette de mécanismes qui permettent de réduire les tensions ou en tout cas de les atténuer. Mais le fédéralisme ne produit pas toujours les résultats attendus théoriquement et sa valeur empirique est parfois contestée. Trois problèmes peuvent survenir ; nous proposons de les présenter et de les appliquer au fédéralisme belge.

LE PARADOXE DU FÉDÉRALISME

Une première raison pour laquelle l'octroi de plus d'autonomie ne résout pas les tensions, et parfois au contraire les accentue, est le « paradoxe du fédéralisme » : l'octroi d'autonomie stimulant les tendances autonomistes¹⁹. En d'autres termes, plus d'autonomie appelle à plus d'autonomie. La dévolution permet d'évacuer certains problèmes de l'agenda politique national mais, dans le même temps, elle met en route une spirale qui s'autoalimente pour plus d'autonomie et qui peut conduire *in*

14 Cf. Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Londres, Heinemann, 1963 ; Gabor Toka, « The Impact of Cross-Cutting Cleavages on Citizens Political Involvement », Communication présentée lors de l'Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphie, août 2003, p. 4.

15 Cf. A. Lijphart, « Introduction: the Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », *op. cit.*

16 Cf. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

17 Cf. Philip G. Roeder, « Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms », *Regional and Federal Studies* 19 (2), 2009, p. 203-219.

18 Cf. Will Kymlicka, « Is Federalism a Viable Alternative to Secessionism? », in Percy B. Lehning (éd.), *Theories of Secessionism*, New York, Routledge, 1998, p. 122.

19 Cf. Jan Erk et Lawrence M. Anderson, « The Paradox of Federalism. Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? », *Regional and Federal Studies* 19 (2), 2009, p. 191-202 ; Eric A. Nordlinger, *Conflict regulation in divided societies*, Cambridge, Center for International Affairs, Harvard University, 1972, p. 32 ; *contra* Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1993, p. 300.

fine à la séparation²⁰. En effet, institutionnaliser les différences entre les groupes rend plus légitimes encore les demandes de ceux qui fondent leur argumentation et leur action politiques sur ces différences, ou comme Richard Simeon le décrit : « Le fédéralisme enracine, perpétue et institutionnalise les divisions mêmes qu'il est destiné à gérer »²¹. Dès lors, attiser les conflits peut devenir une stratégie légitime et efficace pour obtenir plus d'autonomie puisque cette stratégie s'autoalimente.

Mais ce n'est pas de cette façon que la théorie consociative conçoit l'autonomie. Arend Lijphart estime au contraire que l'objectif d'octroyer plus d'autonomie « n'a pas pour fin d'abolir ou d'affaiblir les clivages segmentaires mais de les reconnaître explicitement et de transformer ces segments en éléments constructifs d'une démocratie stable »²². Semblable autonomie, par conséquent, permet une gestion autonome au sein de chaque groupe mais aussi diminue les forces centrifuges en réduisant au minimum les contacts avec les autres groupes. L'évacuation des problèmes communs par une gestion séparée augmente, selon les partisans du consociationalisme, les chances d'une pacification durable.

Mais ce que ces auteurs négligent, c'est que l'octroi d'autonomie génère de multiples sphères politiques et publiques homogènes et que celles-ci peuvent se transformer en instrument pour demander encore plus d'autonomie. En effet, les sociétés où n'existe pas un consensus sur les objectifs et valeurs communs sortent encore plus divisées consécutivement à l'octroi d'autonomie et ce pour deux raisons : le renforcement des identités et la stimulation des entrepreneurs régionaux.

D'une part, le fédéralisme permet aux différents groupes de renforcer leur identité régionale en la légitimant davantage²³. La reconnaissance officielle du fait que les groupes sont et devraient être autonomes dans certains domaines entraîne la reconnaissance officielle que leurs intérêts et identités sont légitimes. De plus, une fois que le périmètre des nouvelles entités est délimité – de manière territoriale ou non – il devient bien plus facile de mener des politiques publiques qui promeuvent le développement de sa culture et de son identité²⁴. Une telle législation peut être mobilisée pour créer ou renforcer un sentiment d'appartenance à une nation différente de la nation « nationale » ou à tout le moins pour obtenir l'adhésion aux nouvelles institutions régionales. Peuvent s'en suivre des demandes supplémentaires d'autonomie voire d'auto-termination²⁵.

20 Cf. Jan Erk, Lawrence M. Anderson, *ibid.* ; Stephen Tierney, « Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far? », *Regional and Federal Studies* 19 (2), 2009, p. 237-253.

21 Cf. Richard Simeon, « Canada and the US: Lessons from the North American Experience », in Karen Knop, Sylvia Ostro, Richard Simeon, Katherine Swinton (éd.), *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995, p. 257.

22 Cf. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, *op. cit.* p. 42.

23 Cf. Stephen Tierney, « Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far? », *op. cit.*, p. 246.

24 Cf. Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, New York, Cambridge University Press, 1999 ; P. G. Roeder, « Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms », *Regional and Federal Studies* 19 (2), 2009, p. 210.

25 Cf. Jan Erk, « Review: Does Federalism Really Matter? », *Comparative Politics* 39 (1), 2006, p. 103-120.

D'autre part, l'autonomie offre un terrain fertile pour la mobilisation politique régionaliste *via* notamment des partis spécifiquement régionaux²⁶ qui peuvent s'appuyer sur des réseaux soutenus par les nouvelles institutions régionales. Dawn Brancati a ainsi démontré de manière convaincante l'effet que les partis régionaux produisent sur la stabilité du système politique²⁷. Son argument est que l'octroi d'autonomie a un impact direct et positif car il retire des questions contentieuses de l'agenda politique mais, dans le même temps, crée la possibilité pour des entrepreneurs régionaux de gagner une légitimité politique²⁸. Dans un système fédéralisé, ces entrepreneurs régionaux ont en effet beaucoup plus de facilité à obtenir le pouvoir dans un gouvernement régional puisqu'ils se présentent électoralement dans une seule région, la leur. En outre, au niveau régional, ils jouissent d'une légitimité dont ils ne bénéficient pas au niveau national, en montrant qu'ils ont une capacité politique réelle et qu'ils sont capables de gouverner la région²⁹.

Ces deux mécanismes ne sont évidemment pas sans liens. Le renforcement de l'identité régionale élargit aussi la base électorale des partis régionalistes. Lorsque les identités sub-nationales sont utilisées pour distinguer « nous » et « eux », elles peuvent recevoir un écho favorable auprès de la population, et ce d'autant plus que leur légitimité augmente. Une telle légitimation officielle peut se transformer en attractivité supplémentaire pour les partis régionalistes mais aussi en intensification de la compétition électorale entre régionalistes. Dès lors, l'augmentation de la « saillance » de l'identité régionale dans la compétition électorale tend souvent inévitablement au renforcement des pressions centrifuges. De plus, cette concurrence entre entrepreneurs régionaux peut conduire à ce que d'aucuns ont qualifié d'escalade ethnique (*ethnic outbidding*)³⁰. Cela peut s'expliquer aisément : puisque les entrepreneurs régionaux détiennent une position particulièrement forte au niveau régional, ils souhaitent de plus en plus de compétences et d'autonomie pour leur gouvernement. Augmenter les pouvoirs de leur région signifie augmenter leur propre pouvoir³¹.

Cette tendance à un auto-renforcement des demandes d'autonomie s'est à coup sûr concrétisée dans une Belgique qui s'est progressivement transformée d'un État unitaire en un État fédéral, sans que cela ait été initialement voulu³². En effet, l'oc-

26 Cf. Kristin M. Bakke, Erik Wibbels, « Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States », *World Politics* 59 (1), 2006, p. 7 ; Ian S. Lustick, Dan Miodownik, Roy J. Eidelson, « Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It? », *American Political Science Review* 98 (2), 2004, p. 209-229.

27 Cf. Dawn Brancati, « Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism », *International Organization* 60, 2006, p. 651-685 ; « The Origins and Strength of Regional Parties », *British Journal of Political Science* 38, 2007, p. 135-159.

28 Cf. Nancy Gina Berneo, « The Import of Institutions », *The Journal of Democracy* 13 (2), 2002, p. 96-110.

29 Cf. Stephen Tierney, « Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far? », *op. cit.*, p. 247.

30 Cf. Dawn Brancati, « Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism », *op. cit.*

31 Cf. Kathleen O'Neill, « Decentralization as an Electoral Strategy », *Comparative Political Studies* 36 (9), 2003, p. 1075 ; Jason Sorens, « The Partisan Logic of Decentralization in Europe », *Regional and Federal Studies* 19 (2), 2009, p. 256.

32 Cf. Kris Deschouwer, « And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *op. cit.*

troi initial d'une autonomie limitée dans certains domaines était simplement concédé pour pacifier les tensions communautaires. Dans les années 1970, le fédéralisme n'était pas considéré comme l'objectif à atteindre, au contraire même³³. Les demandes pour plus d'autonomie se sont en réalité renforcées au fil des réformes de l'État. Avec le renforcement progressif des entités fédérées, une nouvelle génération de femmes et hommes politiques est apparue : les entrepreneurs régionaux dont l'objectif était de défendre les intérêts de leur région au détriment du centre³⁴.

Les résultats des élections du 23 mai 1965 illustrent bien ce phénomène. Lors des premières élections après la fixation de la frontière linguistique en 1963, les partis régionalistes avait obtenu des résultats non négligeables. Le parti flamand Volksunie était passé de zéro à sept sièges et le Front démocratique francophone (fondé à peine en 1964) obtint directement trois sièges. Ce processus d'escalade communautaire s'amplifia considérablement avec la dualisation du système des partis en Belgique à la suite de la scission des trois partis traditionnels (démocrate-chrétien, socialiste et libéral) en respectivement deux partis, l'un néerlandophone, l'autre francophone, au tournant des années 1960-1970³⁵ : « La régionalisation du système des partis élargit la saillance du clivage ethnorégionaliste ». À partir de ce moment-là, *tous* les partis politiques, et pas seulement les partis régionalistes, se sont retrouvés dans une compétition électorale limitée à leur côté de la frontière linguistique. Dès lors, jouer sur les sentiments régionalistes est devenu une stratégie pour obtenir le pouvoir au gouvernement national³⁶. Cela s'est traduit par une sorte de balkanisation de la politique dans laquelle les représentants politiques ne le sont plus que de leur propre groupe linguistique. Avec un tel système, la stratégie électorale gagnante n'est pas celle qui repose sur une volonté de pacification mais celle qui vise, au contraire, à mettre de côté les partis modérés³⁷.

Le paradoxe du fédéralisme s'est donc concrétisé en Belgique. L'octroi d'autonomie n'a pas permis sur le long terme une pacification du contentieux communautaire mais au contraire a nourri les tensions en donnant de nouveaux instruments aux entrepreneurs régionaux et en légitimant leur demande pour plus d'autonomie. Chaque réforme de l'État étant la source d'une autre réforme de l'État.

33 Cf. Min Reuchamps, François Onclin, « La fédération belge », in Bernard Fournier, M. Reuchamps (éd.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. *Ouvertures sociologiques*, 2009, p. 21-40.

34 Cf. Jos Bouveroux, Luc Huyse, *Het Onvoltooid Land*, Leuven, Van Halewyck, 2009, p. 87.

35 Cf. Kris Deschouwer, « Falling apart together. The changing nature of Belgian consociationalism, 1961-2000 », in Jürg Steiner, Thomas Ertman (éd.), *Consociationalism and corporatism in Western Europe. Still the Politics of Accommodation?*, Special issue of *Acta Politica* 37, 2002, p. 68-85.

36 Cf. Jason Sorens, « The Partisan Logic of Decentralization in Europe », *Regional and Federal Studies* 19 (2), 2009, p. 256.

37 Cf. Erin K. Jenne, « The Paradox of Ethnic Partition: Lessons from de facto Partition in Bosnia and Kosovo », *Regional and Federal Studies* 19 (2), 2009, p. 276.

LE COÛT DE LA FÉDÉRALISATION

En plus de sa mise sous pression par les entrepreneurs régionaux, le fédéralisme belge a connu de plus en plus de difficultés à « acheter » la paix communautaire. En effet, particulièrement dans les années 1970 et 1980, la technique dite « du gaufrier » fut régulièrement utilisée pour distribuer une compensation financière à chaque groupe linguistique, afin d'éviter les blocages mutuels, et ainsi résoudre pacifiquement les conflits même si les solutions n'étaient guère durables³⁸. Telles les deux faces d'un gaufrier, la résolution des tensions communautaires en Belgique s'est ainsi souvent traduite par de généreuses compensations financières aux deux groupes en présence (tout ce que l'un recevait, l'autre devait le recevoir) et plus largement par de nombreux transferts de compétences du niveau national aux niveaux régional et communautaire – ce qui est souvent qualifié de fédéralisation de compétences, bien qu'il s'agisse en fait d'une défédéralisation³⁹. Même s'il est positif du point de vue de la résolution des conflits que « l'essence de l'action politique se déplace du conflit à la distribution »⁴⁰, il ne faut pas perdre de vue qu'atteindre un accord est par conséquent devenu de plus en plus coûteux et que les compromis sont également devenus largement plus complexes à imaginer.

Cette politique du gaufrier fut aussi stimulée par la nature différente des demandes pour plus d'autonomie (et pour plus de capacité fiscale) entre les deux côtés de la frontière linguistique⁴¹. La Flandre souhaitait principalement une autonomie culturelle et linguistique ainsi qu'une protection face à la domination culturelle francophone, tandis que la Wallonie recherchait, en raison de la crise économique structurelle qui la frappait, les leviers pour répondre à ses besoins économiques spécifiques et les moyens financiers à injecter dans son économie. L'architecture fédérale belge fut dessinée en réponse à cette double demande : des Communautés pour répondre aux demandes linguistiques et culturelles flamandes et des Régions pour répondre aux demandes – initialement – socioéconomiques wallonnes⁴².

L'instauration d'un système fédéral bipolaire était en parfaite harmonie avec cette logique d'acheter la paix. Une telle fédéralisation apparaissait donc comme la stratégie adaptée pour la pacification communautaire, mais avec le désavantage majeur de son coût : le centre était progressivement vidé de ses compétences et ses ressources⁴³.

38 Cf. Els Witte, Jan Craeybeckx, Alain Meynen, *Politieke Geschiedenis van België. Van 1830 tot Heden*, Bruxelles, VUB Press, 1997.

39 Cf. Julien Perrez, Min Reuchamps (éd.), *Les relations communautaires en Belgique : Approches politiques et linguistiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, coll. *Science politique*, 2012.

40 Cf. Hans Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. Assen, Van Gorcum, 1964, p. 24.

41 Cf. Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium*, Londres, Palgrave, 2012.

42 Cf. Els Witte, Alain Meynen, « Deel 1 », in Els Witte, Alain Meynen (éd.), *De geschiedenis van België na 1945*, Anvers, Standaard Uitgeverij, 2006, p. 103.

43 Cf. Kris Deschouwer, « From Consociation to Federation: How the Belgian Parties Won », in Kurt Richard Luther, Kris Deschouwer (éd.), *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy*, New York, Routledge, 1999, p. 103.

Comme, dans un premier temps, les partis politiques, néerlandophones et francophones, étaient réticents à transférer, avec les compétences, une large capacité fiscale aux entités fédérées, les Régions et Communautés ont pendant longtemps été financées par une dotation annuelle, mais qui constituait un poids budgétaire non négligeable pour le niveau national. Cependant réforme après réforme, la technique du gaufrier a atteint ses limites intrinsèques et, sans cette manne financière et de compétences, il est devenu de plus en plus difficile de trouver des accords satisfaisant les deux parties⁴⁴. Ceci a finalement réduit le potentiel d'octroi de plus d'autonomie comme technique consociative. Pour ces raisons, les traditionnels grands (parce que faits d'un *package deal*) compromis à la belge sont devenus bien plus difficiles à atteindre ; mais aussi parce que la dynamique fédérale a évolué : les voix dominantes au Nord du pays ont privilégié historiquement les liens linguistiques fournis par la Communauté, mais la Flandre a besoin des Régions pour s'assurer de frontières claires et surtout obtenir plus d'autonomie et garantir une base territoriale à sa capacité fiscale, tandis que les voix dominantes au Sud du pays privilégient une vision régionale afin de reconnaître Bruxelles comme une région à part entière mais ont besoin d'une structure communautaire (qu'elle soit qualifiée de Communauté française ou plus récemment de Fédération Wallonie-Bruxelles) pour relier Bruxelles et la Wallonie⁴⁵.

LA PARALYSIE FÉDÉRALE

En plus d'être confronté à un paradoxe et au coût de la fédéralisation, le fédéralisme belge éprouve une troisième difficulté. S'il est capable de surmonter les problèmes du paradoxe et du coût, il semble bien moins équipé pour affronter les conflits qu'il engendre lui-même. Pour saisir cette dynamique fédérale, il nous faut d'abord considérer la dynamique consociative propre à la Belgique et comment elle a été adaptée au conflit communautaire.

LA DYNAMIQUE CONSOCIATIVE EN BELGIQUE

Comme réponse à ces divisions internes, d'abord religieuses et socioéconomiques et ensuite linguistiques et communautaires, la Belgique a adopté un système consociatif complet. Les tensions entre les piliers étaient gérées dans de grandes coalitions englobant les élites de chaque segment de la société. Cette inclusion de la majorité et de la minorité dans le processus de décision politique assurait des accords satisfaisant l'ensemble de la société et évitait qu'une majorité impose sa volonté à la minorité.

44 Cf. Luc Huyse, *Passiviteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek. Een Sociologische Studie*, op. cit. p. 92.

45 Cf. Min Reuchamps, « The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State », in Albert López Basaguren, Leire Escajedo San-Epifanio (éd.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Berlin, Springer-Verlag, 2013.

Mais ces règles formelles ne dévoilent qu'une partie de la réalité : en fait, ces techniques consociatives n'étaient et ne sont pas une caractéristique permanente de la politique belge⁴⁶. Il est largement admis que ces mécanismes de partage du pouvoir sont seulement activés lorsque les conflits – entre les groupes linguistiques – sont les plus profonds. Aussi longtemps qu'il n'y a pas assez de volonté politique de résoudre un conflit, et aussi longtemps que les deux groupes ne sont pas convaincus de la nécessité d'un compromis mutuel, le groupe dominant essaye de résoudre le problème d'une manière strictement majoritaire. En réalité, les élites politiques choisissent systématiquement des stratégies de confrontation jusqu'au moment où la crise atteint un point d'explosion. Ce n'est que quand les tensions augmentent et que l'instabilité politique menace la survie même du système politique que des stratégies de coopération deviennent mutuellement acceptables. A ce moment-là, les techniques consociatives reviennent à la surface et les conflits se règlent par la coopération plutôt que dans une logique majoritaire⁴⁷.

Cette transition de l'exacerbation des conflits à leur pacification peut s'expliquer par la réflexion d'Arend Lijphart à propos d'une prophétie auto-destructrice (*self-denying prophecy*). Cette prophétie se réalise quand les élites reconnaissent mutuellement que la confrontation pure et simple est trop coûteuse. Les mécanismes consociatifs sont par conséquent utilement mobilisés pour transformer un problème d'action collective entre les élites des deux groupes en une interaction coopérative, mais uniquement lorsque les élites estiment que les risques de la confrontation sont trop grands ; pour reprendre les mots de Robert A. Dahl : « L'éventualité de violences et de guerre civile guette toujours comme danger spécifique dans les sociétés à subcultures hostiles ; et semblable danger stimule indéniablement la quête de réactions alternatives »⁴⁸.

La recherche d'une stratégie de pacification ne débute que lorsque les élites de chaque groupe admettent les conséquences indésirables de la confrontation. Dans des termes moins abstraits cela signifie que la coopération est considérée comme une option valide quand les enjeux et le coût de la non-coopération augmentent fortement. À ce moment-là, les élites se rendent compte que la survie du système politique est plus avantageuse sur le long terme que ne le sont les bénéfices électoraux sur le court terme d'une exacerbation du conflit. En définitive, cela traduit une attitude « prudente » des élites qui réalisent que *l'alternative du compromis n'est pas, sur le long terme, trop à leur détriment*.

46 Cf. Val Lorwin, « Belgium. Religion, Class and Language in National Politics », in Robert Alan Dahl (éd.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.

47 Cf. Kris Deschouwer, « And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *op. cit.* ; Liesbet Hooghe, *A Leap in the Dark: Nationalist Conflict and Federal Reform in Belgium*, Ithaca, Cornell University Press-Western Societies Program, 1991 ; Kenneth D. McRae, *Conflict and compromise in multilingual societies: Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986.

48 Cf. Robert Alan Dahl (éd.), *Political Oppositions in Western Democracies*, *op. cit.*

Si la logique de cet argument est simple, la question demeure de savoir quand les coûts de la confrontation dépassent ses bénéfices et donc forcent les négociateurs à changer de stratégie. Selon M. T. Jans, les acteurs en présence renonceront seulement à la confrontation et s'engageront dans la voie de la pacification lorsque l'issue du conflit prend la forme d'une *paralysie généralisée*⁴⁹. Cela signifie que le non-accord « provoque plus largement un blocage étendu et généralisé du processus de décision »⁵⁰. Les élites changent donc de stratégie uniquement lorsque toutes les politiques, au lieu de la seule politique en cause, risquent d'être paralysées au niveau national.

Une telle situation s'est produite à plusieurs reprises en Belgique. En effet, ce qui se passe habituellement quand les tensions régionalistes augmentent, c'est que les représentants des deux groupes linguistiques s'affrontent au niveau fédéral. Chaque groupe linguistique se mobilise derrière « la » vision de son groupe, ce qui entraîne rapidement un blocage du gouvernement fédéral composé d'un nombre égal de ministres néerlandophones et francophones⁵¹. Tous les enjeux politiques se lisent alors au travers d'une seule et unique grille de lecture communautaire, opposant les membres des deux groupes linguistiques et conduisant à une paralysie généralisée.

L'IMPACT DU FÉDÉRALISME

L'alternance entre confrontation et coopération renvoie à la nature même de la pacification du conflit communautaire en Belgique. Mais au fil du temps cette dynamique a changé radicalement. Le processus de fédéralisation a conduit au transfert de nombreuses compétences du niveau fédéral au niveau fédéré, selon une volonté d'octroyer de l'autonomie pour les sujets sensibles. Au fur et à mesure des réformes, le niveau national s'est vidé peu à peu, non seulement de moyens financiers comme nous l'avons vu, mais aussi de pouvoir de décision, tout en continuant à jouer un rôle important comme nous allons le voir.

De surcroît la fédéralisation du pays a créé deux niveaux politiques, le fédéral et le fédéré (régional et communautaire, en n'oubliant pas que la Flandre a fusionné les deux), dont les relations intergouvernementales sont atypiques car largement influencées par les relations communautaires entre les deux groupes linguistiques qui composent la fédération et non pas tellement par ses différentes entités comme cela se passe dans d'autres fédérations⁵².

49 Cf. Maarten Theo Jans, « Levelled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-1989) », *Res Publica* 43 (1), 2001, p. 37-58.

50 *Ibid.*, p. 44.

51 Cf. Min Reuchamps, « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *op. cit.*

52 Cf. André Leton, André Miroir, *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. *Perspectives internationales*, 1999.

D'un côté, le rôle du niveau fédéral demeure omniprésent, formellement et informellement⁵³. Sauf lorsqu'elles y sont légalement contraintes, les entités fédérées discutent rarement directement ensemble, à quelques exceptions près – mais toujours de manière limitée – comme le « dialogue de communauté à communauté » en 2008⁵⁴ ou une rencontre informelle en 2012 entre le gouvernement flamand, d'une part, les gouvernements wallon et de la Communauté française, d'autre part. Par ailleurs, le consentement des entités fédérées n'est pas requis pour les modifications constitutionnelles qui les concernent pourtant mais qui ne sont négociées qu'au niveau fédéral. Enfin, malgré la désynchronisation des élections fédérales et régionales depuis 1999, ainsi que l'existence de certaines coalitions asymétriques entre les niveaux de pouvoir⁵⁵, la dynamique politique en Belgique continue à transcender la distinction fédérale/fédéré, tout en générant des difficultés liées justement à l'existence d'asymétries entre les partis qui gouvernent au fédéral et au régional, ce qui contribue à rendre plus difficile encore les accords globaux. Pour tenter de réduire cette difficulté supplémentaire, la sixième réforme de l'État s'accompagne d'une resynchronisation des élections fédérales et régionales, dans l'espoir d'aboutir à des coalitions largement symétriques pour l'ensemble des gouvernements⁵⁶.

D'un autre côté, le rôle des entités fédérées et des Régions en particulier (car les Communautés, sauf la Communauté germanophone, souffrent du handicap structurant de l'absence d'une délimitation territoriale claire et il est donc plus simple de recourir aux Régions) s'est largement accru au fil des réformes de l'Etat. Les Régions mènent dès lors leur propre politique qui n'est plus directement influencée par la dynamique politique au fédéral. Ainsi, lorsque les négociations bloquent à ce niveau-là, les entités fédérées continuent à fonctionner et à bien fonctionner, comme ce fut le cas lors des deux crises les plus récentes de 2007 et de 2010. Ce qui diminue par conséquent la pression sur les négociateurs au niveau fédéral puisque tout le système n'est pas paralysé. Le mécanisme consociatif de sortie de crise est donc – encore – moins rapidement mobilisé puisque les effets des blocages au niveau fédéral, même s'ils se ressentent, se font moins aigus qu'auparavant. En outre, à la suite de la sixième réforme de l'État, ce constat sera d'autant plus renforcé que de nouvelles compétences sont transférées du fédéral vers le régional et le communautaire. Le coût du non-accord en ressort réduit et en conséquence la nécessité d'un accord se fait moins prégnante.

53 Cf. Johanne Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional & Federal Studies* 12 (3), 2002, p. 24-54.

54 Cf. Christ'le De Landtsheer et Pascal De Sutter, *De Clash der Titanen: een psychopolitieke cartografie van de Belgische politiek*, Antwerpen, Antwerp University Press, 2011.

55 Cf. Kris Deschouwer, « And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *op. cit.* et *The Politics of Belgium*, *op. cit.*

56 Cf. Min Reuchamps, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », *op. cit.*

L'octroi progressif d'autonomie par la fédéralisation du pays a donc fortement changé le processus de pacification communautaire. Alors qu'auparavant les tensions conduisaient rapidement à une paralysie complète qui forçait les négociateurs des deux groupes linguistiques à trouver un accord, le rôle de plus en plus important des entités fédérées – pensé pourtant comme solution aux conflits – réduit la possibilité de sortie de crise parce qu'une partie du système fédéral continue à fonctionner. Si le fédéralisme belge a tempéré les conflits communautaires sur le court et le moyen terme, il génère lui-même sur le long terme de nouvelles sources de tension et diminue le potentiel préventif et curatif de son arsenal de pacification communautaire.

EN GUISE DE CONCLUSION

Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? La réponse à cette question qui renvoie à la nature même du système politique dans ce pays est nuancée. D'une part, le fédéralisme belge a toujours, jusqu'à présent (mais y compris après la plus longue période de formation gouvernementale), réussi à neutraliser les tensions, tout en assurant la stabilité du système politique et en évitant le recours à la violence. D'autre part, ce même fédéralisme a rendu plus difficile la pacification communautaire dans le futur. Il a donc résolu les conflits passés et présents mais généré les conflits futurs et diminué le potentiel de leur résolution pour trois raisons.

Tout d'abord, l'octroi d'autonomie a appelé l'octroi de plus d'autonomie. La fédéralisation du pays a conduit au renforcement des demandes régionalistes, dans une logique centrifuge qui ne connaît guère de contrepoids centripètes. Pris au piège de son paradoxe, le fédéralisme consociatif belge semble mal armé pour lutter contre les conflits qu'il génère lui-même. À cela s'ajoute que les recettes d'antan, et en particulier la politique du gaufrier, ont atteint leur limite, qui se conjugue avec la diminution du potentiel curatif du fédéralisme en raison de l'existence même des entités fédérées qui continuent à fonctionner même si le niveau fédéral est paralysé. Malgré la sixième réforme de l'État, les probabilités sont grandes que de nouvelles tensions apparaissent, tout aussi grandes, et qu'il soit encore plus difficile de les apaiser.

Quelles sont les alternatives ? Deux grandes approches peuvent être imaginées. D'un côté, il est possible de travailler sur les institutions, afin de donner une coloration un peu plus centripète au fédéralisme belge⁵⁷, sans pour autant renoncer à sa nature consociative qui fait son essence⁵⁸. Parmi l'arsenal des possibilités en ce sens, les propositions trop radicales ont peu de chance d'être acceptées : le retour à une Bel-

57 Cf. Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, *op. cit.*

58 Cf. Dave Sinardet, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *op. cit.*

gique unitaire, la re-nationalisation des partis politiques ou un fédéralisme provincial, pour n'en citer que trois. Par contre, des options moins radicales font partie du débat. La re-synchronisation des élections fédérales et régionales a été adoptée, mais l'impact positif sur la dynamique fédérale dans son ensemble risque d'être limité. Par ailleurs, l'idée d'une circonscription électorale fédérale, c'est-à-dire une circonscription où les candidats pourraient recevoir des voix à la fois néerlandophones et francophones (ce qui est quasi impossible à l'heure actuelle), est régulièrement discutée⁵⁹, mais un accord sur cette – modeste – mesure – modestement – centripète est improbable⁶⁰.

D'un autre côté, on peut alors se tourner vers les acteurs. Ici, les liens entre opinions publiques et opinions politiques sont ambigus⁶¹ et la question demeure de savoir qui influence qui. Considérons dès lors les acteurs séparément. Dans la dynamique fédérale actuelle, peu d'incitants existent pour encourager les représentants politiques à sortir d'une logique de bloc contre bloc. Au contraire, la socialisation politique se déroule presque exclusivement dans sa seule communauté puisque les sphères publique et politique diffèrent entre le Nord et le Sud du pays. L'alternative pourrait-elle venir des citoyens ? Dans la logique consociative pure, ceux-ci devaient être tenus loin des décisions politiques. Mais de récentes expériences délibératives ont montré que les citoyens issus des deux côtés de la frontière linguistique pouvaient se parler, y compris sur le sujet sensible de l'avenir du pays⁶². Une voie prometteuse, semble-t-il. Il reste aussi le référendum. Toutefois, eu égard à la méfiance généralisée à son encontre depuis la question royale qui avait divisé le pays⁶³, il est peu probable que cette possibilité soit mise en avant sur une question aussi sensible⁶⁴. Cependant, la nouvelle vague de régionalisme en Europe occidentale, accompagnée dans certains cas de référendums, pourrait remettre cette option au goût du jour. À suivre, donc.

Le fédéralisme belge pourra-t-il inverser sa dynamique paradoxale ? Nul ne peut le prédire, mais il en a le potentiel...

59 Cf. Kris Deschouwer, Philippe Van Parijs, « Une circonscription fédérale pour tous les Belges », *La Revue nouvelle* (4), 2007, p. 12-24.

60 Cf. Dave Sinardet, Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps, « La circonscription électorale fédérale », in Frédéric Bouhon, Min Reuchamps (éd.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 347-366.

61 Cf. Dave Sinardet, « Futur(s) de la fédération belge : paradoxes fédéraux et paradoxes belges », in Bernard Fournier, Min Reuchamps (éd.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. *Ouvertures sociologiques*, 2009, p. 209-230.

62 Cf. Didier Caluwaerts, *Confrontation through communication. Deliberative democracy in linguistically divided Belgium*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. *Applied participatory methods*, 2012 ; Didier Caluwaerts, Min Reuchamps, « The G1000: Facts, figures and some lessons from an experience of deliberative democracy in Belgium », *Re-Bel*, Bruxelles, 2012.

63 Cf. Xavier Mabille, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011.

64 Cf. Dave Sinardet, Marc Hooghe, (éd.), *Is Democracy viable without a unified public opinion? The Swiss experience and the Belgian case*, Bruxelles, Re-Bel initiative, *Re-Bel e-books*, 2009.