

BELGIQUE : STOP OU ENCORE ? ENTRE FÉDÉRALISME, CONFÉDÉRALISME ET SÉPARATISME

Christian de Visscher et Vincent Laborderie

I.F.R.I. | *Politique étrangère*

**2013/4 - Hiver
pages 23 à 35**

ISSN 0032-342X

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2013-4-page-23.htm>

Pour citer cet article :

de Visscher Christian et Laborderie Vincent, « Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme »,
Politique étrangère, 2013/4 Hiver, p. 23-35. DOI : 10.3917/pe.134.0023

Distribution électronique Cairn.info pour I.F.R.I..

© I.F.R.I.. 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.

Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme

Par **Christian de Visscher** et **Vincent Laborderie**

Christian de Visscher est professeur et président de l'Institut de sciences politiques Louvain-Europe à l'université catholique de Louvain (Belgique).

Vincent Laborderie est assistant à l'université catholique de Louvain (Belgique).

Depuis un demi-siècle, la décentralisation de la Belgique ne cesse de progresser. Aux crises politiques succèdent les réformes de l'État. La dernière en date, en 2010-2011, a offert aux régions un degré d'autonomie inédit mais n'a pas modifié la nature du fédéralisme belge. Si une nouvelle crise politique est possible à l'issue des élections du printemps 2014, il est peu probable qu'elle aboutisse à l'éclatement de la Belgique. Mais alors, comment sortir de l'impasse ?

politique étrangère

Au cours des dernières décennies, la Belgique a connu une succession de réformes de l'État, souvent précédées de graves crises politiques. La dernière en date (2010-2011) a été la plus longue : avec 541 jours sans gouvernement de plein exercice, la Belgique détient le record mondial en la matière. Si le gouvernement Di Rupo a pu être formé et mener à bien la sixième réforme de l'État, les craintes d'une nouvelle ébullition sont grandes à quelques mois du scrutin du 25 mai 2014. Celui-ci verra en effet le renouvellement des parlements régionaux et fédéral. De nombreux observateurs craignent qu'une nouvelle victoire des nationalistes flamands ne remette en cause le système fédéral de la Belgique.

Pour pouvoir évaluer les risques d'éclatement qui pèsent sur le royaume de Belgique, il faut d'abord s'intéresser aux origines des revendications autonomistes venant de Flandre, puis dresser l'état des lieux institutionnel et politique de la Belgique d'aujourd'hui.

Aux origines des demandes autonomistes flamandes

Au moment de sa création en 1830, le nouvel État belge adopte comme seule langue officielle le français, alors langue des élites politiques et

économiques. Une grande partie de la population du nouvel État parle cependant des dialectes flamands ou wallons qui, contrairement au français, sont loin de former une langue homogène.

En réaction à la création d'une Belgique « francophone », un mouvement se constitue en vue de défendre l'identité linguistique et territoriale de la Flandre. Un premier recensement de la population effectué en 1846 montre que la population parlant les dialectes flamands est majoritaire dans le pays. Dans un premier temps, le Mouvement flamand obtient la reconnaissance du néerlandais comme langue officielle à égalité avec le français (1898). Cette première victoire ne met pas fin aux aspirations d'autonomie des Flamands. Craignant pour la survie de leur langue, ceux-ci veulent que soit tracée une frontière administrative séparant le Nord et le Sud. Cette frontière est instituée dès 1921 et son tracé définitif établi en 1962. La révision constitutionnelle de 1970-1971 l'entérine en créant quatre régions linguistiques : aux régions unilingues de langue néerlandaise (Flandre) et française (Wallonie) viennent s'ajouter Bruxelles d'une part, territoire bilingue au centre du pays, et la région de langue allemande d'autre part. L'usage de la langue de la région est obligatoire dans l'enseignement, ainsi que dans les affaires publiques et judiciaires¹.

Dans les années 1960, le processus centrifuge enclenché côté flamand va trouver un certain écho en Wallonie. Les aspirations des Wallons à plus d'autonomie dans les matières économiques et sociales pour faire face au déclin industriel de leur région, combinées aux revendications d'ordre linguistique et culturel du côté flamand, vont faire évoluer le modèle institutionnel belge vers le fédéralisme. Les régions et communautés, véritables entités politiques, se mettent en place après la révision constitutionnelle de 1980. Des compétences et des masses financières importantes sont transférées à ces nouvelles entités : l'enseignement et la culture, l'expansion économique, l'emploi, les infrastructures (ports, routes, etc.).

La simplification institutionnelle qui s'opère dès ce moment du côté flamand – un parlement et un gouvernement pour la région et la communauté – contribue à unifier les positions des différents partis politiques et à renforcer encore le poids du Nord du pays face aux acteurs politiques francophones². Rappelons que la région flamande représente à elle seule 60 % de la population belge et 70 % de la production de richesses. La résolution

1. K. Deschouwer, *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009 ; X. Mabille, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 2000.

2. T. Jans et K. Deschouwer, « La Flandre et la Belgique de demain : une identité devenue institution », *Fédéralisme – régionalisme*, 1998, p. 91-106.

du Parlement flamand, adoptée par tous les partis flamands en 1999, reste aujourd'hui la ligne de conduite vers une autonomie accrue. Elle demande notamment :

- une extension de l'autonomie fiscale des régions ;
- une transformation des mécanismes de solidarité interrégionale de manière à diminuer les transferts Nord-Sud ; la Flandre, idéologiquement plus à droite, ne souhaite en effet plus soutenir une Wallonie plus marquée à gauche ;
- des paquets de compétences plus homogènes au bénéfice des entités fédérées ;
- et, surtout, une structure fédérale de la Belgique fondée sur deux États fédérés, un flamand et un francophone, flanqués de deux entités, Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, lesquelles n'auraient pas le même statut (modèle dit du « 2+2 »).

La première réforme d'ampleur de l'État depuis l'adoption de cette résolution suit partiellement ces directives.

Un état des lieux institutionnel et politique

Le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État

La sixième réforme de l'État (2010-2011) a souvent été présentée comme l'une des plus ambitieuses de l'histoire belge. S'il est vrai qu'elle offre aux régions un degré d'autonomie inédit, elle est pourtant loin d'être la plus importante que la Belgique ait connue : elle ne modifie ni la nature ni la structure d'un fédéralisme belge qui garde ses caractéristiques atypiques.

Une Belgique toujours plus décentralisée

Au terme de la sixième réforme de l'État, la Belgique apparaît comme l'un des États au monde où les entités fédérées disposent des compétences les plus étendues. Cette réforme prévoit en effet que, en plus des politiques d'emploi, les allocations familiales et les soins de santé soient aussi transférés du niveau fédéral aux entités fédérées. Certes, on est encore loin de l'autonomie des États américains, des provinces canadiennes ou des cantons suisses. Mais une fois la sixième réforme de l'État pleinement appliquée, on en arrivera à la situation inédite où le budget géré par le seul gouvernement flamand sera plus important que celui de l'autorité fédérale (si on fait abstraction du service de la dette publique).

Au-delà des transferts de compétences, l'innovation la plus importante réside dans l'autonomie fiscale accrue dont bénéficieront les entités fédérées. Alors qu'auparavant la plupart des impôts étaient collectés par

l'autorité fédérale puis redistribués, la sixième réforme de l'État permettra aux régions d'être autonomes fiscalement pour 70 % de leurs besoins financiers³.

Un schéma global intact

Cette sixième réforme de l'État ne modifie pourtant en aucune manière les données structurelles propres au modèle fédéral belge. Or ce sont ces caractéristiques qui sont à l'origine d'une dynamique institutionnelle centrifuge, où les crises successives ont toutes débouché sur une baisse plus marquée des compétences de l'Autorité fédérale au profit des entités fédérées⁴. Passons en revue ces différents aspects qui, à terme, menacent l'existence même de la Fédération.

La Belgique est tout d'abord caractérisée par une organisation politique et institutionnelle duale. Depuis les années 1970, les grands partis nationaux ont disparu au profit de partis rattachés à leur groupe linguistique (francophone ou flamand). Au niveau institutionnel, même si les entités fédérées sont au nombre de huit – trois régions, trois communautés, deux commissions communautaires –, dans les faits, deux entités – la Flandre et

La non-coopération comme objectif politique

la Wallonie/Communauté française – disposent de la plénitude des compétences tant régionales que communautaires. Les médias sont également divisés entre les deux communautés linguistiques, en cohérence parfaite avec les découpages

des partis politiques. Le débat public se fait donc de chaque côté de la frontière linguistique, dans des lieux séparés et, dans une large mesure, avec des acteurs différents. Une telle situation ne peut que favoriser la confrontation, avec deux acteurs se définissant l'un par rapport à l'autre, sans existence d'un tiers pouvant jouer les arbitres ou les médiateurs⁵.

Le modèle belge se double d'une autre spécificité : l'absence totale de hiérarchie des normes et l'adoption corrélative du principe des compétences exclusives, entre autorité fédérale et entités fédérées. Les différentes entités sont donc assez libres de mener leurs politiques sans obligation de concertation ni avec l'autorité fédérale ni avec les autres entités fédérées. Dans les faits, le morcellement des compétences impliquerait pourtant, pour de nombreuses politiques, une concertation entre différentes entités.

3. K. Deschouwer et M. Reuchamps, « The Belgian Federation at a Crossroad », *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n° 3, 2013, p. 263.

4. W. Swenden, « The Future of Belgian Federalism – Between Reform and Swansong? », *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n° 3, 2013, p. 370-377.

5. V. De Coorebyter, « La vision du fédéralisme », *Cahiers d'études du Centre Jacques Georgin*, n° 3, 2005, p. 2-8.

Mais celle-ci se fait seulement *ad hoc*, sans que rien ne l'oblige ni ne l'encadre⁶. Les Belges se retrouvent donc à la merci d'un acteur qui refuserait de coopérer, voire ferait de la non-coopération un objectif politique. Cela peut par exemple être le cas d'un parti comme l'Alliance néoflamande (Nieuw-Vlaamse Alliantie, N-VA) qui voudrait ainsi démontrer l'impossibilité de fonctionner dans un cadre belge et, partant, la nécessité de passer à autre chose.

Qui plus est, l'enchevêtrement des compétences entre communauté et région (en particulier à Bruxelles) rend le caractère exclusif des compétences tout aussi illusoire. On touche ici à un autre aspect spécifique du fédéralisme belge : la présence de différents types d'entités fédérées (communautés, régions, commissions communautaires) compétentes sur un même territoire⁷. La sixième réforme de l'État ne modifie aucunement cette situation, que l'on peut considérer, bien davantage que la crise économique ou l'écart persistant de richesse entre la Flandre et la Wallonie, comme la cause de la crise de 2007-2011⁸.

Si l'on part du principe que les mêmes causes produisent les mêmes effets, la structure duale du fédéralisme belge et l'absence de liens entre personnel politique, société et médias des deux bords devraient engendrer de nouvelles crises, avec pour conséquence d'autres transferts de compétences.

Les forces politiques en présence et leur vision du futur belge

Au-delà de la structure institutionnelle belge et de ses déterminismes supposés, les blocages proviennent aussi des divergences d'objectifs entre les différents acteurs politiques en présence. Les partis politiques belges peuvent ainsi être divisés en plusieurs groupes⁹.

6. Il existe certes des mécanismes, obligatoires ou facultatifs selon les matières, permettant d'éviter la confrontation et assurant la protection de la minorité. Mais ceux-ci ne font le plus souvent que ralentir ou « encommissionner » la question, sans que personne n'ait la capacité de trancher. Voir à ce sujet : S. Jacob et C. Pasquet, « Le fédéralisme conflictuel : identité régionale et gestion des conflits en Belgique », in H. Pauliat (dir.), *L'Autonomie des collectivités territoriales en Europe*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2004, p. 239-266.

7. D'autres fédérations (comme la Russie) disposent de plusieurs types d'entités fédérées, dont le degré d'autonomie par rapport à l'État fédéral varie. Mais un territoire donné ne relève que d'une seule entité fédérée. Le fédéralisme belge a ceci de particulier que les régions ne sont pas exclusives des communautés, mais au contraire s'y superposent. Ainsi sont compétentes à Bruxelles tant la région bruxelloise que les communautés flamande et française.

8. W. Swenden, « The Future of Belgian Federalism – Between Reform and Swansong ? », *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n° 3, 2013, p. 370-377.

9. Pour réaliser cette typologie, nous nous appuyons sur les programmes officiels des partis et sur une récente étude qui a consisté à interroger les parlementaires des différents partis politiques sur leurs souhaits quant à l'avenir de la Belgique. Cf. M. Reuchamps, D. Sinardet et J. Dodeigne, « L'avenir du fédéralisme en Belgique. Visions des parlementaires fédéraux et régionaux avant l'accord sur la sixième réforme de l'État », *La Revue Nouvelle*, n° 6, juin 2013, p. 40 et s.

Les partis fédéralistes

On peut ranger dans cette catégorie l'ensemble des partis politiques francophones (Parti socialiste [PS], Mouvement réformateur [MR], Centre démocrate humaniste [CDH] et Ecolo), ainsi que les écologistes (Groen), socialistes (SPA) et libéraux (OpenVLD) flamands. Ces partis souhaitent la continuité de l'État fédéral, même si, en particulier du côté flamand, celui-ci est amené à évoluer. Néanmoins, ni l'architecture institutionnelle globale ni le mode de fonctionnement (marqué par la négociation) ne sont pour eux à remettre en cause. Ces partis sont par ailleurs relativement proches quant à la répartition globale des compétences souhaitée entre autorité fédérale et entités fédérées¹⁰. La vision souvent véhiculée d'une Belgique profondément divisée entre Flamands et francophones sur l'avenir du pays ne correspond donc pas à la réalité. Les divergences traversent bien davantage le monde politique flamand entre partis fédéralistes et nationalistes.

Les nationalistes flamands

Le nationalisme flamand est aujourd'hui représenté par deux partis : le Vlaams Belang (12 % des voix flamandes aux élections de 2010) et la N-VA (28 % des voix).

Le Vlaams Belang, parti d'extrême droite, affiche clairement sa volonté de voir la Flandre devenir un État indépendant. Son projet paraît peu réaliste¹¹ et ne trouvera aucun partenaire pour être mis en œuvre¹². Ce parti semble de toute façon largement en perte de vitesse (les sondages le pointent régulièrement autour de 10 % des voix).

La position de la N-VA est toute différente. Le premier parti de Flandre part du principe que l'indépendance de la Flandre n'est actuellement pas possible par manque de soutien populaire. Il préfère donc défendre une évolution confédérale de la Belgique, laquelle ne correspond cependant pas à la définition traditionnelle que l'on donne à ce terme – à savoir la libre association d'États indépendants mettant en commun des compétences limitées. Il s'agit plutôt de vider l'État fédéral de sa substance en ne laissant à ce dernier que quelques compétences (défense et gestion de la dette notamment). Dans ce schéma, le poste de Premier ministre serait supprimé, de même que l'élection directe du parlement fédéral. Bruxelles serait en outre cogéré par la Flandre et la Wallonie et ses habitants devraient choisir

10. *Ibid.*

11. Celui-ci suppose, par exemple, que Bruxelles fasse partie de la Flandre indépendante, disposition inacceptable pour les francophones (tant wallons que bruxellois).

12. En Belgique, le principe du cordon sanitaire, adopté par tous les partis démocratiques, proscriit l'alliance avec un parti d'extrême droite, au niveau local, régional ou fédéral.

entre une de ces deux entités¹³. Si un tel programme n'implique pas la fin de la Belgique, son éventuelle application suggère nombre d'incertitudes. Une première porte sur le mode de fonctionnement et la viabilité de cette construction confédérale. Une autre revient à se demander si ce projet confédéraliste, inacceptable pour les francophones, n'est pas simplement destiné à provoquer la réaction négative de ces derniers, pour aboutir à la fin du pays. Sachant que la majorité des Flamands ne souhaite pas la scission de la Belgique, la N-VA pourrait arguer du refus des francophones de négocier sur la base de ce projet confédéraliste pour faire avancer cet objectif.

Les chrétiens-démocrates flamands

N'appartenant clairement à aucun des deux groupes précédents, le cas du parti chrétien-démocrate flamand (Christen-Democratisch en Vlaams, CD&V) paraît encore plus incertain. Longtemps dominant en Flandre, ce parti n'a pas hésité à jouer la carte nationaliste, en particulier durant son association avec la N-VA entre 2004 et 2008. Le CD&V est également officiellement confédéraliste, même si sa conception en la matière n'est pas celle de la N-VA. Selon ce parti, la Belgique devrait évoluer vers un système fédéral dans lequel les entités fédérées seraient le centre de gravité de l'État fédéral. Cette acception du confédéralisme correspond donc à un fédéralisme très poussé où peu de compétences resteraient au niveau fédéral¹⁴. Mise en application, celle-ci rapprocherait la Belgique de la Suisse ou du Canada, mais ne mettrait pas, en soi, la survie du pays en péril.

Perspectives d'avenir : les scénarios possibles

Trois scénarios peuvent être esquissés pour l'avenir de la Belgique : l'éclatement, le glissement vers un modèle confédéral, l'évolution du système fédéral.

L'éclatement de la Belgique

La mise en place du fédéralisme en Belgique n'a pas mis fin aux antagonismes politiques entre communautés. Si les tensions ont diminué, c'est en raison de transferts de compétences à répétition, qui ont permis de limiter les sujets polémiques entre Flamands et francophones. Il peut donc paraître logique que le terme de l'évolution à laquelle nous avons assisté jusqu'à présent consiste en la séparation complète de la Belgique en deux ou trois États – selon que l'on considère, ou non, la possibilité d'une indépendance de Bruxelles.

13. Conférence de presse de la N-VA du 30 octobre 2013.

14. Rappelons à ce propos que l'article 35 de la Constitution (adopté en 1993, mais toujours pas appliqué) prévoit de confier à l'avenir les compétences résiduelles aux entités fédérées.

Cependant, une telle hypothèse paraît peu vraisemblable si l'on en considère toutes les implications. En effet, tant la volonté que la possibilité d'une telle séparation font défaut.

Des Flamands attachés à la Belgique

Si les partis séparatistes ont pu représenter jusqu'à 40 % des voix aux élections de 2010, la proportion de Flamands désirant que leur région devienne un État indépendant ne dépasse pas les 15 %. Ce chiffre n'a pas évolué depuis 15 ans, même pendant les périodes de crise politique comme celle que l'on a connue à partir de juin 2010. On aurait pourtant pu penser que l'impasse aurait conduit certains à envisager plus sérieusement l'option indépendantiste. L'explication de cette stabilité est assez simple : pour les Flamands, ces crises n'ont jamais eu pour objet l'existence de la Belgique mais portaient sur la réforme de son mode de fonctionnement. Le quiproquo entre Belges flamands et francophones sur ce point ne manque pas d'étonner, puisque ce sont les francophones qui évoquent le plus souvent la fin du pays... censée être provoquée par des Flamands qui n'en ont en réalité aucune envie.

Il est cependant toujours théoriquement possible d'imaginer que les responsables politiques fassent fi de l'opinion de leurs électeurs et conduisent le pays à l'éclatement contre leur volonté, à l'instar de la « séparation de velours » tchécoslovaque (1993). Mais deux obstacles s'opposent à la réédition d'un tel scénario.

L'indépendance de la Flandre n'est actuellement pas possible

Le premier a trait au caractère exceptionnel du précédent tchécoslovaque : depuis la fin de la guerre froide, c'est en effet la seule fois que les citoyens n'ont pas été consultés sur un sujet aussi essentiel que la fin de leur pays et la création d'un nouvel État. La pratique du référendum s'est, depuis lors, largement imposée, tant en Europe (Monténégro, Écosse) qu'ailleurs dans le monde (Québec, Timor oriental, Sud-Soudan, Érythrée)¹⁵. Le cas tchécoslovaque paraît tout à fait particulier, tant du fait des conditions internes particulières (démocratie postcommuniste balbutiante) que du contexte international marqué par des séparations d'États en chaîne à la suite de la chute du camp soviétique.

La séparation sans référendum serait-elle possible qu'il faudrait encore en arriver à un accord négocié entre Flamands et francophones sur les termes de cette séparation.

L'accord impossible

Dans le cas d'une séparation d'États, les points et litiges à régler sont innombrables : répartition des administrations et autres entreprises publiques, de

15. Pour plus de détails sur ce sujet, voir V. Laborderie, « Les difficultés d'une séparation éventuelle », in V. Laborderie et N. Parent (dir.), *Good Morning Belgium*, Bruxelles, Éditions Mols, 2012, p. 33-36.

la dette, des bâtiments fédéraux, statut des minorités, etc. La liste est longue et difficilement exhaustive. Mais concentrons-nous sur deux points qui nous semblent constituer les obstacles les moins évidents à surmonter.

La dette

Le premier d'entre eux est constitué par l'importance de la dette publique belge. Unie, la Belgique a déjà connu dans le passé des difficultés à se financer. Or les tensions apparues sur les taux obligataires en 2010-2011 – davantage liées à l'incapacité de former un gouvernement qu'à la perspective d'un éclatement du pays – ne sont rien par rapport à l'écroulement financier qui surviendrait en cas de démarrage d'un processus de séparation. Les marchés ont horreur de l'incertitude, et dans le cas d'une séparation celle-ci serait totale : la dette serait-elle honorée ? Quelle proportion chaque entité prendrait-elle à son compte ? Surtout, ces entités seraient-elles en mesure de rembourser cette dette ? Dans ce contexte, on se demande qui (et à quel taux) continuerait à financer la dette belge le temps que la séparation se réalise, sachant que le processus de séparation serait forcément long (six mois dans le cas de la Tchécoslovaquie, alors que les problèmes à régler étaient moins complexes : la population dans chacune des entités était plus homogène, Prague n'était pas peuplée à 80 % de Slovaques et les actifs, comme le passif à répartir, étaient moins importants). Se séparer apparaît donc comme un luxe que les États avec un endettement proche de 100 % du produit intérieur brut (PIB) ne peuvent pas se permettre.

En cas de processus de séparation : l'écroulement financier

Bruxelles

Le deuxième obstacle à la séparation est constitué par Bruxelles, qui représente avec sa périphérie le poumon économique de la Belgique. Or la situation actuelle, où chacun a accès à la capitale de la Belgique et de l'Europe et peut utiliser son image, arrange tout le monde. Tel ne serait pas le cas si le pays éclatait, puisqu'un territoire ne peut appartenir qu'à un seul État. Or, Flamands comme francophones considèrent Bruxelles comme leur capitale, et aucun des deux n'envisage – pour des raisons tant symboliques qu'économiques – de se passer de cette ville au rayonnement international. Il convient également de rappeler que la cogestion d'un territoire n'est plus autorisée depuis la fin de l'ère coloniale et que l'établissement d'un district européen n'est pas davantage envisageable tant que l'Union européenne (UE) ne sera pas devenue une fédération. Aucun terrain d'entente possible, donc, tant que Flamands ou Wallons n'auront pas renoncé à Bruxelles.

Un contexte européen défavorable

À ces différents éléments, il convient d'ajouter le contexte européen actuel, loin d'être favorable à la création de nouveaux États¹⁶. Cette frilosité a été

16. Voir à ce sujet l'article d'Y. Gounin dans ce numéro de *Politique étrangère*.

particulièrement visible lors de la gestion par l'UE de la volonté manifestée par le Monténégro de quitter la Serbie (2000-2006). Emmené par Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) à cette période, l'Union européenne a d'abord refusé la séparation, pour ensuite forcer son report pour au moins trois ans¹⁷. Ce délai passé, on a imposé des conditions inédites pour un référendum d'indépendance : pour être accepté, le résultat référendaire devait recueillir 55 % des suffrages exprimés¹⁸.

Tout cela ne laisse pas augurer un franc soutien en cas d'une séparation de la Belgique qui se ferait à l'encontre du souhait de la population (y compris flamande). Si les dirigeants belges s'engageaient, malgré tous ces obstacles, dans cette voie, il est probable que leurs partenaires européens leur imposeraient, à l'instar du cas monténégrin, soit d'y renoncer, soit de tenir une consultation préalable de la population.

Le confédéralisme – et lequel ?

Si la séparation du pays est difficilement envisageable, reste l'hypothèse confédéraliste. On parle ici de confédéralisme au sens donné à ce terme dans le débat politique belge et non selon la définition juridique traditionnelle.

Ce scénario présente en effet l'avantage de s'affranchir de la nécessité de la reconnaissance internationale et du recours à toute consultation populaire. De même, les problèmes jugés insolubles (comme la répartition de la dette ou le statut de Bruxelles) pourraient rester de la compétence d'une autorité fédérale réduite à sa plus simple expression. Une telle évolution pourrait advenir à la suite des élections de 2014, selon deux scénarios. Le premier verrait la N-VA rallier le CD&V à ses vues, dans la foulée d'une victoire électorale écrasante. Contraints et forcés, les francophones entameraient alors la négociation sur la base des positions confédérales de la N-VA, dans l'objectif de sauver ce qui peut encore l'être. Néanmoins, le résultat d'une telle négociation ne pourrait être qu'un compromis, et l'ensemble du programme de la N-VA ne pourrait être appliqué. Dans cette hypothèse, la Belgique resterait en réalité une fédération, avec un État fédéral largement affaibli. Même si cela n'empêcherait pas certains acteurs politiques de proclamer que l'on est passé au confédéralisme.

Le second scénario est plus radical et remplace de fait la négociation par le coup de force. Développé par Hendrik Vuye, professeur de droit

17. A. Cattaruzza, *Territoire et nationalisme au Monténégro*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 122-133.

18. Voir à ce sujet M. Papic, « "Rolling Up the Sleeves". How EU Policy towards Serbia and Montenegro Acts as the Glue that Holds the State Union Together », *Review of European and Russian Affairs*, vol. 2, n° 2, 2006, p. 56-80 ; W. Van Meurs et A. Yannis, *The European Union and the Balkans. From Stabilisation Process to Southeastern Enlargement. Strategy and Recommendations*, Gütersloh-Munich, Center for Applied Policy Research, septembre 2002, p. 4-5.

constitutionnel et conseiller de la N-VA sur ces questions, il s'agirait de passer outre la Constitution belge et l'accord des francophones. H. Vuye estime en effet que, représentant la volonté du peuple flamand, le parlement régional pourrait décider seul des compétences qui resteraient à l'autorité fédérale. Inutile de préciser que cette vision des choses a peu d'adeptes parmi les autres constitutionnalistes belges. Hormis au sein de la N-VA et du Vlaams Belang, aucun politique, flamand ou francophone, ne partage cette conception des choses.

Enfin, on ne doit pas perdre de vue que le scénario confédéraliste bute également sur la question de Bruxelles. De nombreux observateurs flamands soulignent en effet que le confédéralisme ne pourrait se faire qu'au prix d'une certaine prise de distance de la Flandre vis-à-vis de Bruxelles. Au-delà de la question de Bruxelles, il s'agit de savoir autour de quel type d'entité fédérée (région ou communauté) s'organiserait le confédéralisme. Les conceptions divergentes sur ce point entre Flamands et francophones auront probablement pour conséquence de limiter la progression dans cette voie¹⁹. À moins que les nationalistes flamands ne troquent la « perte » de Bruxelles contre une avancée confédéraliste. Si on reprend les revendications flamandes de 1999, il s'agirait alors d'abandonner le schéma « 2 + 2 » privilégiant les communautés, au profit d'un fédéralisme à trois, en échange de la réalisation des autres demandes autonomistes.

Le fédéralisme

Après avoir évalué la probabilité du scénario « confédéraliste », ou celui de la disparition de l'État belge, abordons l'hypothèse la plus vraisemblable, au moins à moyen terme : la perpétuation du système fédéral. Reste à savoir quelle forme prendrait ce système.

Le fédéralisme d'indivision

Dans une première hypothèse, les facteurs de crise et de dysfonctionnement ne seraient pas corrigés et on poursuivrait le processus d'évidement de l'État fédéral au profit des régions et des communautés. Les seules interrogations concernent alors le rythme auquel s'effectuerait le processus et le niveau de défédéralisation auquel il s'arrêterait. Celui-ci connaîtrait probablement un terme sous l'effet conjugué de deux phénomènes. En premier lieu, une baisse de la pression poussant à l'autonomie à mesure que les revendications autonomistes seraient satisfaites. En second lieu, la difficulté à défédéraliser certaines compétences irait croissant. Par exemple, transférer les aspects liés à la sécurité sociale aux entités fédérées

19. W. Swenden, *op. cit.*, p. 378-379.

poserait un certain nombre de problèmes, en particulier à Bruxelles²⁰. En d'autres termes, les éléments les plus faciles à scinder l'ont déjà été et il serait difficile d'aller plus loin : après quelques essais infructueux, on déciderait sans doute que le maintien au niveau fédéral est encore la meilleure solution. Ce schéma, décrit par Felice Dassetto comme un « fédéralisme d'indivision²¹ », consiste à ne garder au niveau fédéral que ce qu'il n'est pas possible (ou trop coûteux) de transférer aux entités fédérées.

Un renouveau du fédéralisme belge

L'autre hypothèse consiste à imaginer une correction des insuffisances du fédéralisme belge actuel et, plus particulièrement, des facteurs de division et de confrontation entre communautés.

Le premier facteur à remettre en cause est le caractère dual de l'architecture institutionnelle belge. À cet égard, l'émergence de la Région bruxelloise, non seulement comme région à part entière, mais comme acteur politique autonome, semble la piste la plus prometteuse. Depuis 2003, un certain nombre d'associations entendent porter cette dynamique en regroupant des acteurs de la société civile²². De plus, l'évolution de la population bruxelloise fait que celle-ci se retrouve de moins en moins dans une structure institutionnelle bipolaire, qui ne s'adresse en théorie qu'à des citoyens unilingues néerlandophones ou francophones. Une récente étude a ainsi montré que seuls 40 % des Bruxellois ne parlent qu'une seule des langues nationales au sein de leur foyer²³, alors qu'une majorité de la population est d'origine étrangère. Par exemple, l'enseignement bilingue n'existe pas, alors que toutes les enquêtes montrent qu'une majorité des Bruxellois le désire. Mais ces évolutions n'ont pour l'instant pas touché, ou seulement de manière timide, des partis politiques qui continuent à se définir sur une base communautaire.

Le deuxième aspect consiste à mettre en place des espaces de débat au niveau fédéral. Une des questions essentielles sera de savoir si la Belgique se dotera à l'avenir d'une circonscription fédérale.

Le dernier élément, et non des moindres, concerne l'organisation des discussions entre les différentes entités, leur caractère encadré et obligatoire

20. Comme il n'y a pas de sous-nationalité (francophone ou néerlandophone) en Belgique, déterminer ce qui relèverait dans la capitale du régime « flamand » ou « francophone » serait assez problématique.

21. F. Dassetto, *Le Cinquième Royaume. Quelles assises culturelles et sociales pour une Belgique (con) fédérale ?*, Bruxelles, Éditions Couleur livres, 2009.

22. Voir à ce sujet J.-P. Nassaux, *Le nouveau mouvement bruxellois*, Bruxelles, CRISP, 2001, « Le Courrier hebdomadaire du CRISP », n° 2 103-2 104.

23. R. Janssens, *BRIO-taalbarometer 3: diversiteit als norm*, 2013. Plus précisément, 34 % ne parlent que le français et 5,5 % seulement le néerlandais à leur domicile.

ainsi que l'introduction de compétences concurrentes où l'État fédéral (ou un autre acteur) pourrait avoir un rôle de direction.

La société civile peut-elle aider à sortir de l'impasse ?

Si tous ces aspects problématiques du fédéralisme belge sont connus depuis longtemps, il est remarquable de constater que les acteurs politiques se sont révélés incapables d'y remédier de manière durable. Il n'est donc pas absurde de penser que ces évolutions se fassent en réalité sous la pression directe de l'opinion publique ou de la société civile.

À l'appui de cette idée, on soulignera l'écart entre l'opinion publique et la classe politique sur ces sujets²⁴. La longue crise de 2010-2011 a engendré des protestations citoyennes très diverses, dont la plus spectaculaire a été la manifestation *Shame*. Lancée par cinq jeunes totalement inconnus, celle-ci a rassemblé 40 000 personnes, ce qui en fait la troisième manifestation la plus importante en Belgique ces dix dernières années. Plus structuré et constructif, le G1000 a démontré que les citoyens des deux groupes linguistiques étaient toujours enclins à dialoguer et capables d'arriver à des positions communes²⁵.

L'intervention de la population pourrait se faire par la voie classique de consultations populaires, qui n'ont jamais, à une exception près, été tentées en Belgique²⁶, ou par des démarches de démocratie participative de type G1000. En cas de nouvelle impasse institutionnelle, il semblerait logique de voir les citoyens prendre le relais de politiques incapables de trouver une solution. L'intervention des citoyens dans le débat de manière structurée pourrait ainsi permettre d'atténuer certaines tensions communautaires. En effet, il apparaît que les citoyens sont moins séparatistes que leurs élus et, surtout, qu'ils ne considèrent pas les sujets communautaires comme primordiaux²⁷.



MOTS CLÉS

Belgique
Flandre
Nationalisme
Fédéralisme

24. M. Reuchamps, « The Future of Belgian Federalism Through the Eyes of the Citizens », *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n° 3, 2013, p. 353-368.

25. Cette expérience a consisté à faire dialoguer durant une journée 1 000 citoyens belges choisis au hasard.

26. W. Swenden, *op. cit.*, p. 379-380.

27. M. Reuchamps, *op. cit.*, p. 354-356.