

En Belgique, 2+2 ne font pas toujours 4

Jean Faniel

Selon les uns, « il y a deux démocraties dans ce pays ». D'autres plaident pour une « Belgique à quatre ». Tandis que la N-VA considère que les blocages politiques engendrés par le dernier scrutin devraient déboucher sur une 7^e réforme de l'État, l'heure des comptes est-elle venue pour le fédéralisme belge ?

Lors de la longue crise politique de 2010-2011, Johan Vande Lanotte (SP.A), qui venait d'achever la mission de conciliation dont le roi l'avait chargé, avait rompu une lance en faveur de l'idée d'une Belgique à quatre Régions. Ce schéma institutionnel, revendiqué de manière assez unanime en Communauté germanophone et qui compte aussi de nombreux partisans en Région bruxelloise, consisterait à simplifier les structures de l'État belge pour faire correspondre les entités fédérées aux quatre régions linguistiques, découpage administratif et non politique.

Cette prise de position était d'autant plus remarquable qu'elle émanait d'un homme politique flamand. Or, jusqu'ici, c'est surtout la position institutionnelle flamande classique qui a empêché le développement d'un tel modèle.

4 ou 2 + 2 ?

Le fédéralisme belge n'est pas le fruit d'un processus de mise en commun de compétences à un niveau supérieur par des entités préexistantes (comme la construction des États-Unis, par exemple), mais bien de dissociation et de répartition de compétences de l'État central entre des entités créées bien après l'indépendance.

D'abord, le territoire belge a été réparti entre quatre régions linguistiques, l'une bilingue (Bruxelles), les autres unilingues (de langue allemande, française ou néerlandaise).

Ensuite, les réformes de l'État ont créé trois Communautés, à la demande du Mouvement flamand dans le but de gérer les matières culturelles puis personnalisables (telles l'aide à la jeunesse et à l'enfance ou, plus récemment, les maisons de justice) et enfin l'enseignement. Par après sont venues trois Régions, voulues par les Wallons puis les Bruxellois pour exercer des compétences liées à l'économie, à l'emploi, au territoire ou à l'environnement. Tandis qu'une seule des trois Régions exerce ses principales compétences sur deux régions linguistiques (la Région wallonne, dont le territoire englobe celui des régions de langue française et allemande), deux Communautés (française et flamande) sont compétentes en région bruxelloise en plus de l'être sur une région linguistique unilingue (française ou néerlandaise, respectivement). Pour compliquer le tout, la Flandre a fusionné les institutions et le budget de la Communauté flamande

et de la Région flamande, la Communauté française s'est délestée de la gestion de certaines matières au profit de la Région wallonne et de la Commission communautaire française (la COCOF, institution propre aux francophones de Bruxelles), et la Région wallonne a cédé l'exercice de certaines compétences à la Communauté germanophone.

Selon les points de vue, cette architecture institutionnelle dite asymétrique est une merveille du génie humain, un mode alambiqué mais équilibré de gestion pacifique des conflits ou un véritable foutoir (biffer la mention inutile)¹.

Pour la simplifier est envisagée une « Belgique à quatre ». Ainsi, quatre entités se répartiraient les compétences qui ne demeurent pas exercées par l'Autorité fédérale : la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Communauté germanophone, chacune devenant une sorte de Communauté-Région, exerçant tant les compétences communautaires que régionales. Chacune de ces quatre entités serait placée sur un pied d'égalité avec les trois autres².

En fait, ce modèle fonctionne déjà en partie puisque des compétences comme la tutelle sur les CPAS ou les allocations familiales sont actuellement exercées par l'Autorité flamande pour la région de langue néerlandaise, par la Région wallonne pour la partie francophone de son territoire, par la Communauté germanophone pour la région de langue allemande, et par la Commission communautaire commune (la COCOM) pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La Belgique à quatre ne serait donc pas vraiment une révolution.

Toutefois, ce modèle s'oppose à celui promu historiquement par la Flandre, en particulier par ses partis dominants. Nationalistes ou sociaux-chrétiens voient le fédéralisme belge construit sur deux grandes Communautés, toutes deux compétentes pour cogérer Bruxelles, tandis que la Communauté germanophone et la Région bruxelloise sont plutôt des entités de second rang à leurs yeux. Autrement dit, un modèle à 2 + 2. Celui-ci aussi existe déjà dans certains domaines. Ainsi, pour ce qui ne relève pas de l'Autorité fédérale, seules la Communauté française et la Communauté flamande sont compétentes pour régler l'emploi des langues en matière administrative et concernant les relations sociales dans les entreprises.

À côté d'un schéma à deux et deux et d'un modèle à quatre, beaucoup de matières impliquent aussi les trois Régions ou les trois Communautés. Parfois même, tout le monde est compétent. Ainsi, Autorité fédérale, Communautés et Régions sont toutes habilitées à mener une politique extérieure et une politique de recherche scientifique en lien avec leurs autres compétences. Et tous ces niveaux de pouvoir ainsi que la COCOF et la COCOM ont des responsabilités en matière de santé ou d'aide médicale urgente. Si cela ne constituerait pas vraiment une révolution, la Belgique à quatre nécessiterait donc de vaincre des résistances bien ancrées et d'opérer de sérieuses réorganisations.

¹ Et comme de petits schémas valent mieux qu'une longue explication, voir *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, CRISP, 2014.

² En Wallonie, ce modèle est par exemple promu par l'Institut Destrée.

Deux démocraties ?

L'évolution électorale très contrastée constatée lors du scrutin multiple du 26 mai dernier a également relancé l'impression ou la conviction qu'il y aurait deux démocraties en Belgique.

En fait, pas plus que pour l'architecture institutionnelle, le boulier compteur ne peut vraiment être arrêté sur un chiffre précis. En effet, des tendances communes ont été enregistrées partout dans le pays (recul des partis traditionnels et/ou ayant occupé le pouvoir depuis 2014, montée des écologistes et du PTB), invalidant la thèse de Bart De Wever.

Mais des spécificités sont aussi à relever. Les résultats observés en Communauté germanophone sont assez différents de ceux du reste de la Wallonie, qui ne correspondent pas en tout point à ceux des listes francophones à Bruxelles. Et les partis néerlandophones performant très différemment dans la Région-Capitale et en région de langue néerlandaise.

La formation des coalitions gouvernementales également montre que des espaces assez différents se dessinent, mais qu'ils ne sont pas seulement au nombre de deux. Tandis que les germanophones font leur popote dans leur coin et à leur rythme (fulgurant), les autres prennent plus de temps et s'observent tout en se positionnant en solo. À Bruxelles, deux dynamiques distinctes se dégagent avant de converger pour animer la constitution de l'exécutif. Et si des tentatives d'immixtion dans ce processus sont venues de Wallonie et de Flandre³, elles semblent avoir moins influencé la scène bruxelloise qu'elles n'ont pesé réciproquement l'une sur l'autre et chacune sur la formation du gouvernement fédéral.

Pour un enfant, apprendre à compter au moyen des réalités politiques belges est soit une prouesse soit un supplice. Et bien des adultes ont cessé depuis longtemps de chercher à s'y retrouver précisément, estimant qu'il s'agit de préoccupations de « politiciens », voire de lubies de dirigeants soucieux de conserver leur pouvoir.

Vers une 7^e réforme ?

Pourtant, aujourd'hui, qui imagine un enseignement qui serait géré par un ministre qui ne serait pas du rôle linguistique correspondant ? En réalité, la « lasagne institutionnelle belge » n'a pas été créée pour le plaisir, mais pour coller au plus près aux nuances qui caractérisent le pays.

Bien sûr, un tel meccano n'a pas que des avantages, surtout quand certaines logiques autonomistes ou bureaucratiques prennent le dessus, transformant l'ouvrage d'horlogerie en usine à gaz.

Mobilité, lutte contre les changements climatiques, modèle de sécurité sociale, politique de migration... Les dossiers s'accumulent qui soulignent le défi du fédéralisme belge : comment articuler la prise en compte des spécificités pour favoriser la gouvernabilité d'une société plurielle... sans rendre le tout ingouvernable ?

Derrière ces enjeux *a priori* institutionnels, toutefois, se trouvent de véritables conceptions politiques différentes et parfois antagoniques. C'est tout autant parce qu'ils sont attachés

³ Jusqu'au bout, le MR a tenté de forcer les portes du gouvernement bruxellois par l'entremise de l'état-major national de l'Open VLD, qui s'est finalement heurté à l'autonomie de sa section bruxelloise.

à l'autonomie flamande qu'à un modèle de développement économique libéral et productiviste que la N-VA, le CD&V ou l'Open VLD ont refusé en mars dernier que la Constitution soit modifiée pour favoriser la collaboration des différentes entités belges dans la lutte contre le réchauffement climatique.

En mettant le confédéralisme en avant – notion que, même au nord du pays, on continue à trouver floue ou à considérer comme synonyme plus respectable de séparatisme –, la N-VA croit-elle sérieusement contribuer à rendre la Belgique plus efficace et plus gouvernable comme elle le prétend ? En refusant toute discussion institutionnelle, y compris pour remettre à plat les structures, les autres partis contribuent-ils davantage au renforcement de la cohérence de l'édifice et à la préservation de la solidarité ?

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 135, septembre-octobre 2019, pages 34-35.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL, « En Belgique, 2+2 ne font pas toujours 4 », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} septembre 2019, www.crisp.be.