

Politiques d'ailleurs

Belgique : la fin des compromis ?

La Belgique est un pays de divisions autant que de compromis. Le pays, né en 1830, vit avec ses clivages. Aux moments de crise succèdent de nouveaux consensus, tantôt durables, tantôt provisoires, qui permettent à cet État de composer avec ses lignes de fracture communautaire, philosophique et socio-économique sans excès de violence.

Récemment, le conflit communautaire a repris vigueur, notamment du fait des exigences flamandes d'une nouvelle réforme institutionnelle accordant davantage de compétences aux régions et communautés. La question de la survie du pays a refait surface. Mis en sourdine par la crise financière et économique, le conflit reste latent. Il est difficile d'en imaginer l'issue...

La Belgique naît en 1830 d'une brève révolution mettant fin à la réunion des Pays-Bas du Nord et du Sud imposée par les grandes puissances européennes quinze ans plus tôt. L'organisation du pouvoir politique, partagé entre le Roi et des États généraux élus indirectement, la politique religieuse, caractérisée par un interventionnisme étatique dans la nomination des évêques et dans l'enseignement catholique, et la politique linguistique de « néerlandisation » des provinces flamandes, coalisent les élites

BERNARD CONTER
Politologue, attaché scientifique
à l'Institut wallon de l'évaluation,
de la prospective et de la
statistique (IWEPS)

JEAN FANIEL
Politologue, chercheur au Centre
de recherche et d'information
socio-politiques (CRISP)

libérales et catholiques du Sud contre la monarchie orangiste, centralisatrice et protestante.

Dès l'indépendance du pays, d'importantes décisions sont marquées par le pragmatisme et le compromis. Le congrès national se dote ainsi d'une des constitutions les plus libérales du moment sans proclamer clairement la séparation de l'Église et de l'État. Il opte pour une monarchie, mais parlementaire et constitutionnelle.

Naissance de trois clivages

Rapidement, la Belgique unitaire de l'indépendance est confrontée à des divisions profondes ou naissantes. La bourgeoisie belge en 1830 est, dans l'ensemble du pays, francophone. On peut estimer

à 10 à 15 % la proportion de la population parlant le français, le reste parlant « les flamands » ou « les wallons ». Un arrêté du gouvernement provisoire de 1830 proclame la liberté d'usage de la langue. Il prévoit qu'une traduction en flamand des textes officiels soit réalisée dans les provinces flamandes mais donne au français « davantage qu'une prééminence, un véritable monopole en tant que langue officielle »¹. Devant la justice, les citoyens utiliseront la langue de leur choix... pourvu qu'elle soit comprise des juges. L'enseignement sera francophone. Dans les faits, donc, l'État est francophone comme ses élites. Dans la perspective de l'époque, le choix du français, langue des affaires et de la classe dominante en Europe, est un élément supposé renforcer le sentiment national naissant.

Très tôt apparaît un « mouvement flamand », surtout issu de la petite bourgeoisie, qui milite pour la promotion de la langue et de la culture flamandes. À partir de 1840, il réclame l'utilisation du flamand dans la justice, l'enseignement et l'administration, ainsi que le soutien à l'édition et au théâtre flamands. Plus tard, afin notamment de se consolider et de rapprocher les différentes populations de Flandre, c'est l'utilisation du néerlandais, comme langue unique en Flandre, que ce mouvement promouvra².

À l'unionisme qui anime les acteurs politiques à l'indépendance succède

rapidement une opposition systématique entre catholiques et libéraux. Ces derniers, quoique souvent croyants, récusent l'immixtion de l'Église dans les affaires publiques. L'enseignement constituera l'un des principaux objets d'affrontement des deux mondes, conduisant à deux « Guerres scolaires », l'une à la fin du XIX^e siècle, l'autre au milieu du XX^e.

Enfin, la Belgique connaît la révolution industrielle dès avant les années 1830, profitant à la fois de sa situation géographique, des investissements publics (canaux, rail) et des débouchés coloniaux de la période hollandaise, ainsi que de la richesse de son sous-sol (charbon). Les activités industrielles se développent essentiellement dans le sud du pays, Bruxelles se consolidant comme centre de décision financier et politique. En Flandre, la zone portuaire d'Anvers profite de l'essor de l'économie nationale mais l'industrie textile, un temps florissante, entre rapidement en crise. Le développement économique est donc inégal sur le plan spatial, ce qui va marquer la suite de l'histoire du pays³. La prospérité est loin d'être partagée par tous. L'industrialisation va de pair avec la paupérisation du monde ouvrier. Il faut attendre la fin des années 1880 et quelques mouvements de révolte pour que soient votées les premières lois dites sociales, prévoyant notamment l'obligation d'assurance contre les accidents du travail et l'interdiction du travail des enfants. Le Parti ouvrier belge, ancêtre des partis socialistes actuels (flamand et francophone), voit le jour en 1885.

Ces trois clivages (communautaire, philosophique et socio-économique)

1. X. Mabille, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2000, p. 125.

2. Cette évolution progressive est amorcée dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Le néerlandais est la langue officielle des Pays-Bas voisins ; il jouit d'une certaine codification. Les dialectes flamands pratiqués en Flandre (belge, mais aussi dans le nord de la France), quoique proches du néerlandais, différent de celui-ci et varient d'un endroit à l'autre. Leur usage n'a pas disparu à ce jour

3. B. , H. Capron, Ph. Liégeois (éd.), *L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*, Bruxelles, De Boeck, 2007 ; Ch. Vandermortten, « La crise de l'État belge », *ÉchoGéo*, n°2, 2007.

vont structurer les débats politiques. Ils vont aussi déterminer les contours des piliers⁴ qui formeront la société belge (piliers catholique, socialiste et, dans une moindre mesure, libéral). Les piliers sont des ensembles d'organisations⁵, sortes de mondes sociologiques, qui encadrent les individus tout au long de la vie.

La lutte pour l'introduction du suffrage « universel » (uniquement masculin), menée par le mouvement ouvrier socialiste avec l'appui de certains libéraux, aboutit en 1919. Couplé à l'imposition du mode de scrutin proportionnel décidée dès 1894, ce régime conduit quasiment toujours à la formation de gouvernements de coalition. Ce cocktail confère un rôle prépondérant aux partis politiques et soutient une culture politique du compromis.

Cette évolution permet également au mouvement ouvrier et au mouvement flamand d'acquérir davantage de poids politique. Le premier obtient la reconnaissance de plusieurs droits sociaux et syndicaux, ainsi que la mise en place d'assurances sociales et d'institutions de régulation des relations collectives de travail. Le second, pour sa part, pousse notamment à la flandrisation de l'Université d'État de Gand, qui intervient en 1930.

La Seconde Guerre mondiale comme activateur des tensions

Dès 1944, l'accord de solidarité sociale adopté dans la clandestinité entre patrons et syndicats précise les contours d'une sécurité sociale désormais généralisée et d'un partage équitable des fruits de la

croissance et de la concertation sociale instituée. Il n'ôte cependant pas au pays toute marque de conflit social.

La Question royale, née de l'attitude du roi Léopold III (qui n'a pas voulu suivre ses ministres à Londres, a préféré se constituer prisonnier des nazis et s'est remarié sous l'Occupation⁶), cristallise nombre d'oppositions. Le pilier catholique et les milieux flamands se montrent plutôt favorables au retour du roi, alors que le mouvement socialiste, le Parti communiste, le Parti libéral, et par conséquent une bonne partie de la société wallonne, refusent un tel scénario. Après de nombreuses grèves et manifestations, un référendum est organisé en 1950. Le résultat témoigne de la division du pays sur la question : une majorité des citoyens répond oui, mais le non l'emporte en Wallonie et à Bruxelles. Face à une menace de guerre civile, Léopold III abdique en faveur de son fils Baudouin.

La décennie 1950 est marquée par la seconde Guerre scolaire, qui oppose les partis laïques (essentiellement socialiste et libéral, le PC connaît rapidement une suite de reculs électoraux) au pilier chrétien. Une solution de compromis conduit à la signature en 1958 du Pacte scolaire, toujours d'application.

L'hiver 1960-61 est marqué par une grève de longue durée, contre un projet de loi d'austérité du gouvernement, qui prend un tour quasi insurrectionnel en Wallonie⁷. Le mouvement mêle contestation du capitalisme, exigence de réforme des structures économiques et de l'instauration du fédéralisme. Il s'inscrit dans un contexte de développement des

4. Entendus dans le double sens de soutiens et de lignes de séparation.

5. Coopératives, mutuelle, syndicat, parti, associations diverses...

6. J. Gérard-Libois, J. Gotovitch, *Léopold III : de l'an 40 à l'effacement*, Bruxelles, POL-HIS, 1991.

7. J. Neuville, J. Yerna, *Le choc de l'hiver 60-61. Les grèves contre la Loi unique*, Bruxelles, POL-HIS, 1990.

mouvements régionaux, et en particulier d'essor du mouvement wallon.

En 1968, les catholiques flamands contestent l'enseignement en français à l'Université catholique de Louvain (la plus importante du pays, bilingue et située en Flandre) et poussent les francophones dehors sous le slogan « Walen buiten ». Cet épisode divise le monde catholique et déclenche un processus de dédoublement des organisations constitutives des piliers qui, en l'espace de dix ans, affectera les trois principales familles politiques : sociale-chrétienne, libérale et socialiste. Les partis politiques nationaux se divisent chacun en deux formations totalement distinctes, tandis que d'autres organisations se divisent ou s'organisent en « ailes linguistiques », tout en conservant une structure nationale (les syndicats, par exemple).

On le voit, aussi importants qu'aient pu être les conflits sociaux et politiques des Trente glorieuses, ils ont été résolus par un ensemble de compromis qui déterminent encore partiellement la vie politique actuelle. À partir des années 1970, ce sont plusieurs révisions constitutionnelles qui transforment radicalement la structure de l'État belge.

Un système institutionnel complexe

Le système fédéral belge brille par sa complexité, mais aussi par sa capacité d'institutionnalisation et de maîtrise des conflits. Il résulte d'une construction progressive. En 1963 est tracée une « frontière linguistique ». Elle divise le pays en quatre parties linguistiquement déterminées. L'emploi des langues en matière administrative est ainsi codifié, trois zones étant décrétées unilingues (Flandre au nord, Wallonie au sud et région de langue allemande à l'est),

Bruxelles étant une région bilingue. Des facilités sont accordées dans certaines communes où vit une minorité linguistique importante.

De 1970 à 1989 sont progressivement créées trois communautés et trois régions. Les compétences des régions ont trait à l'économie, à l'aménagement du territoire, à l'emploi, aux travaux publics, à l'agriculture ou encore à l'environnement. Les communautés s'occupent essentiellement des matières culturelles au sens large et de l'enseignement. Les Régions bruxelloise (bilingue), wallonne et flamande sont compétentes sur leur territoire régional. La Communauté flamande est compétente sur le territoire de cette dernière et, en ce qui concerne les matières « communautaires », pour les Flamands de Bruxelles. La compétence de la Communauté française s'étend, pour ses matières, aux francophones de Bruxelles et de Wallonie. Enfin, la Communauté germanophone est compétente sur les quelques communes wallonnes de langue allemande⁸.

Ces institutions disposent chacune de leur parlement, de leur gouvernement et de leur administration propres. La Flandre a toutefois fusionné ses institutions régionales et communautaires. Les compétences exercées par ces entités sont exclusives ; il n'y a donc pas de hiérarchie des normes. Depuis 1983, la Cour d'arbitrage règle les conflits éventuels entre normes fédérales, communautaires et régionales. Des procédures dites « de conflits d'intérêts » ou de « sonnette d'alarme » permettent de suspendre une

8. Pour davantage d'information, voir C. Sägerser, *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, CRISP, 2006. La Belgique compte actuellement 10,5 millions d'habitants : 6,1 millions en Flandre, 3,4 millions en Wallonie (dont 70.000 germanophones) et 1 million en région de Bruxelles-Capitale (dont 85 % de francophones).

procédure parlementaire relative à un projet nuisible à une entité ou à forcer le gouvernement fédéral (linguistiquement paritaire) à trancher le problème. Depuis 1993, la constitution proclame que « la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ».

Tensions récentes et conflits récurrents

La nouvelle structure institutionnelle, fruit d'un compromis entre revendications culturelles du mouvement flamand et préoccupations économiques du mouvement wallon, n'apaise pas toutes les sources de tension. Plusieurs questions linguistiques, symboliquement fortes, continuent à diviser Flamands et francophones. Par ailleurs, la physionomie de l'économie belge s'est considérablement modifiée depuis 1830. La Wallonie industrielle a été touchée de plein fouet par la crise des charbonnages, puis de la sidérurgie, et connaît actuellement un taux de chômage de 18 %. La Flandre au contraire s'est développée depuis l'entre-deux-guerres dans des secteurs de pointe qui en ont fait l'une des régions les plus prospères d'Europe. Nombre de Flamands vont travailler chaque jour à Bruxelles, dont les habitants souffrent d'un taux de chômage de 22 %, les populations d'origine immigrée y étant notamment victimes de discrimination à l'embauche.

Sous la pression de partis nationalistes forts (dont l'extrême droite, incarnée par le *Vlaams Belang*), une partie de l'opinion flamande et de ses représentants politiques réclame depuis plusieurs années la fin des « transferts » entre Nord et Sud via le budget fédéral et la sécurité sociale (fédérale elle aussi). En 1999, le Parlement flamand a adopté

à une très large majorité des résolutions exigeant un approfondissement de la réforme de l'État (pouvoir fiscal accru aux régions, régionalisation partielle de la sécurité sociale, etc.). Ces revendications, inacceptables pour les partis politiques francophones, constituent depuis lors la « feuille de route » des différents gouvernements flamands en matière de réformes institutionnelles⁹.

En termes politiques, la seconde moitié du xxe siècle a été marquée par la présence quasi continue au gouvernement de la famille sociale-chrétienne. Les élections fédérales de 1999 conduisent à la mise en place d'une majorité inédite, rassemblant libéraux, socialistes et écologistes flamands et francophones (soit six partis), et rejetant les partis sociaux-chrétiens dans l'opposition après 40 ans au pouvoir. La notion d'État social actif constitue un des ciments de cette majorité, de même que la possibilité de faire évoluer la législation relative à certaines matières dites éthiques. En revanche, les exigences flamandes ne sont que très partiellement rencontrées. En 2003, la majorité est reconduite, sans les écologistes. Elle ne mènera aucune réforme institutionnelle.

Dans l'opposition, le parti social-chrétien flamand (CD&V) renforce le caractère communautaire de son programme et constitue un cartel avec un parti autonomiste (N-VA). En 2004, il revient au gouvernement flamand dont son leader, Yves Leterme, prend la tête. Principal porte-voix des revendications flamandes, il mène, dans l'opposition au fédéral, le mouvement qui dénonce le maintien de la circonscription électorale regroupant les arrondissements de Bruxelles, Hal

9. G. Pagano, « Les résolutions du parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1670-71, 2000.

et Vilvorde (BHV), s'étendant sur deux régions distinctes : Bruxelles-Capitale et la Flandre¹⁰. Le CD&V et son homme fort abordent le scrutin de 2007 avec la ferme intention de prendre la tête du gouvernement fédéral et de négocier une réforme substantielle des institutions.

Scrutin fédéral et formation du gouvernement

Le scrutin fédéral du 10 juin 2007 consacre le cartel CD&V-N-VA et son leader Y. Leterme, faisant d'eux les acteurs incontournables des négociations pour former une coalition. Ces élections marquent également un recul assez net des partis socialistes. En Wallonie, le PS perd le leadership qu'il occupait depuis l'instauration du suffrage universel masculin en 1919, faisant des libéraux du Mouvement réformateur (MR) les vainqueurs du scrutin du côté francophone.

Les négociations qui débute alors afin de mettre sur pied un nouveau gouvernement fédéral associent les partis de tradition sociale-chrétienne (CDH francophone, CD&V et son partenaire de cartel la N-VA) et les formations libérales (Open VLD flamand et MR). D'un point de vue socio-économique, il semble possible d'en rapprocher les points de vue. En revanche, l'éventualité d'une réforme des institutions cristallise rapidement les oppositions entre négociateurs flamands et francophones¹¹. Aux moments d'inten-

sification de la tension et de constat d'échec des négociations succèdent différentes tentatives de relancer un climat favorable à la formation d'un gouvernement. Ce processus va se prolonger durant plus de six mois, provoquant une lassitude croissante au sein de la population et une incompréhension de la presse étrangère, avant de déboucher sur un constat d'échec définitif de la formation d'un gouvernement social-chrétien-libéral.

À plusieurs reprises, les négociations sont envenimées par l'évolution de dossiers à caractère communautaire. Le paroxysme de la tension est atteint le 7 novembre 2007, lorsque l'ensemble des députés flamands de la commission de l'Intérieur de la Chambre adoptent la proposition de loi scindant la circonscription électorale de BHV. Les membres francophones de la commission ayant préalablement quitté la séance en signe de protestation, ce vote apparaît comme un coup de force d'une communauté à l'encontre de l'autre, fait exceptionnel dans l'histoire du pays depuis 1945, et comme une rupture avec la logique de compromis. Le surlendemain, le Parlement de la Communauté française lance une procédure en conflit d'intérêts destinée à geler le processus législatif pour quelque six mois, espérant ainsi qu'un gouvernement fédéral verrait le jour entretemps et parviendrait à une solution négociée dans ce dossier¹². Aucun compromis n'a été trouvé à ce jour, contraignant successivement trois autres parlements de communauté ou de région à déclencher pareille procédure. Le dossier BHV est devenu symbolique de la division communautaire régnant dans les

10. L'étendue de cet arrondissement électoral permet à la minorité francophone habitant autour de la capitale d'élire des représentants bruxellois aux élections fédérales et européennes. La scission de cet arrondissement permettrait de consacrer une frontière linguistique qui pourrait devenir un jour frontière d'État.

11. Une telle réforme des institutions comporte bien évidemment des implications pour l'évolution socio-économique du pays et de ses régions.

12. Voir S. Govaert, « Bruxelles-Hal-Vilvorde : du quasi-accord de 2005 à la procédure en conflit d'intérêts », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1974, 2007.

cénacles politiques du pays. Ce sujet est en revanche bien éloigné des préoccupations de la majorité de la population.

Face au nouveau constat d'échec de formation du gouvernement, le Premier ministre sortant, Guy Verhofstadt (Open VLD), démissionnaire depuis juin, est chargé en décembre 2007 de former un gouvernement intérimaire, mis sur pied pour quelque trois mois, dans le but de restaurer la crédibilité de l'Autorité fédérale, de créer un cadre de négociation pour la réforme de l'État et de préparer la mise sur pied du gouvernement Leterme. Aux cinq partenaires impliqués jusque-là dans la négociation (CD&V-N-VA, CDH, Mouvement réformateur-MR et Open VLD) est adjoint le PS, dont l'intégration à la coalition est censée ouvrir la voie à une réforme institutionnelle nécessitant deux tiers des voix à la Chambre et au Sénat. En mars 2008, Y. Leterme reprend les rênes du gouvernement fédéral, sans le soutien de son partenaire de cartel, la N-VA. Entre temps, un groupe de sages négocie un premier accord prévoyant le transfert de quelques compétences aux entités fédérées et définissant un cadre pour la suite des travaux institutionnels, censés aboutir à des résultats concrets pour la mi-juillet 2008.

Crises gouvernementales

Ce déblocage apparent de la situation cède rapidement le pas à de nouvelles difficultés. Les négociations communautaires n'avancent manifestement pas et le 15 juillet, le Premier ministre Leterme présente sa démission au roi, qui la refuse¹³. Deux

mois plus tard, face à l'absence d'avancées suffisantes à ses yeux, la N-VA provoque la rupture du cartel avec le CD&V.

C'est à ce moment que la crise internationale rattrape les crises internes à la Belgique. Dans un premier temps, la nécessité d'adopter dans l'urgence des mesures pour faire face à la crise financière et à ses conséquences prévisibles, puis celles destinées à sauver plusieurs grandes banques et, partant, le système financier et bancaire national, semblent souder le gouvernement Leterme, dont l'action semble enfin démarrer réellement. Notons au passage que les questions de choix de société que soulève l'investissement massif de l'État dans le sauvetage des banques, passant par la nationalisation de certaines d'entre elles, ne font guère l'objet de discussions au sein de la coalition, malgré le caractère politiquement hétérogène de sa composition.

Dans un second temps cependant, ces opérations de sauvetage mettent le gouvernement en difficulté à cause d'immixtions supposées du cabinet du Premier ministre dans une décision de justice liée au sauvetage par l'État de la banque Fortis. Le principe de séparation des pouvoirs semble mis en cause, conduisant le Premier ministre et le ministre de la Justice à démissionner.

Leur collègue de parti, Herman Van Rompuy, devient Premier ministre. Son gouvernement est cependant rapidement paralysé par l'approche des élections communautaires et régionales couplées au scrutin européen de juin 2009. Ces élections voient en Flandre le renforcement de partis ayant mis en avant des revendications nationalistes, en particulier la N-VA. Après le scrutin cependant, le gouvernement Van Rompuy parvient à un compromis sur plusieurs dossiers. Mais la nomination de H. Van Rompuy à

13. Voir S. Govaert, « Les discussions communautaires sous les gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2024-2025, 2009.

la présidence du Conseil européen intervient avant qu'il ait tenté d'élaborer une solution aux tensions communautaires. Blanche dans l'affaire Fortis, Y. Leterme redevient Premier ministre.

Les annonces quotidiennes de pertes d'emploi, particulièrement dans une Flandre peu habituée à cela au cours des dernières années, ainsi que les préoccupations croissantes face au déficit budgétaire creusé notamment par le sauvetage des banques ont quelque peu relégué au second plan les questions communautaires. Elles ne les ont toutefois pas complètement éclipsées. À partir du 1^{er} juillet 2010, la Belgique prendra pour six mois la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. D'ici là, le gouvernement fédéral belge devra s'atteler à résoudre les conflits communautaires qui continuent de menacer sa stabilité. En raison du discrédit frappant Y. Leterme pour sa gestion passée des tensions communautaires, l'ancien Premier ministre Jean-Luc Dehaene, CD&V lui aussi, a été chargé d'élaborer une solution et de la soumettre à un comité restreint de négociateurs des partis de la majorité gouvernementale.

Le début de la fin ?

Cet éclairage des soubresauts récents de l'État belge mis en perspective à l'aune des évolutions que celui-ci a connues depuis plusieurs décennies amène à s'interroger sur le futur même de ce pays. Différentes crises ont jalonné l'histoire de Belgique. Elles ont contribué à façonner la physionomie actuelle de ses institutions. Dès lors, la période de tensions actuelle est-elle le berceau de nouvelles réformes qui conduiront ce pays vers

une nouvelle forme de coexistence de ses différentes entités ? Ou traduisent-elles une crise plus profonde de l'État belge, annonciatrice d'un possible éclatement ?

Certains facteurs plaident pour le maintien, certes modifiable, d'un État de type fédéral : la volonté de différents acteurs de préserver une sécurité sociale forte et fédérale, ainsi que la question du statut de Bruxelles, capitale du pays mais également de la Flandre, et enjeu économique et symbolique majeur. Mais les forces centrifuges sont nombreuses et touchent à divers aspects du système actuel : coexistence de deux opinions publiques de plus en plus différentes, système électoral poussant les partis à la surenchère dans leur seule communauté, monde patronal divisé entre logiques autonomistes et volonté de maintenir des structures étatiques communes afin de ne pas accroître les freins à son activité, tensions croissantes au sein des organisations syndicales toujours unitaires à ce jour, etc. À l'heure actuelle, aucune des deux hypothèses ne semble encore prendre le dessus.

L'évolution de la Belgique et de ses institutions ne se décide pas dans de larges débats publics et généraux. Elle résulte d'une succession de compromis, entre représentants de partis du Nord et du Sud, autour de points de tension, impliquant concessions et compensations, dont les enjeux dépassent l'opinion publique. Or, précisément, ce qui frappe dans les épisodes récents, c'est l'abandon progressif par certains acteurs de la volonté de chercher un compromis pour résoudre les nouveaux défis. Le vote opposant francophones et flamands sur le dossier BHV en atteste. Si cette tendance devait se confirmer, la physionomie de la société belge pourrait s'en trouver profondément affectée. ■