

---

# **Le fédéralisme à travers l'exemple belge: enjeux et perspectives**

Jonathan Piron

décembre 2010

**CReP**   
centre de recherche et d'études politiques

Le fédéralisme est aujourd'hui au cœur des réflexions institutionnelles de nombre d'États européens. France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Belgique, ... se penchent sur la question fédérale, en vue de répondre aux attentes et enjeux de leurs citoyens et des régions géographiques qui les rassemblent. Le fédéralisme est, cependant, un sujet complexe. Il représente également les tensions qui traversent, en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle, les États-Nations traditionnels. L'étude et l'analyse de l'exemple fédéral belge peut permettre de mieux se pencher sur les tenants et aboutissants du fédéralisme et de la question fédérale en Europe Occidentale. En effet le fédéralisme belge traverse une crise existentielle profonde, dans laquelle l'avenir même du pays est remis en question. Comprendre cette crise et son mécanisme peut donc être une source intéressante dans la question suivante: le fédéralisme a-t-il encore du sens et peut-il encore faire coexister plusieurs communautés?

Plusieurs points seront abordés afin de mieux cerner cette réflexion, autour du sens général du fédéralisme, de la compréhension du système fédéral belge et son histoire et de l'apport que cette exemple fourni dans la réflexion fédéraliste.

## **Fédéralisme et système fédéral**

Tout d'abord, il convient de se pencher sur le sens général donné au concept de fédéralisme. En premier lieu, il est nécessaire de se rappeler qu'il existe autant de systèmes politiques que d'États composant le monde d'aujourd'hui. Chaque entité a sa propre logique institutionnelle. Cependant, il est permis de distinguer trois grandes formes de structures étatiques: les États dits unitaires, les confédérations et les fédérations. Chaque structure est dotée de ses propres particularités. Le fédéralisme n'y fait pas exception. Il varie, en effet, suivant plusieurs caractéristiques à savoir le contexte historique, le niveau d'intégration et de décentralisation, et l'équilibre entre l'autorité centrale et les entités fédérées.

Qu'est-ce-qu'un un État fédéral? Plusieurs sens sont possibles. Un État fédéral peut déjà se définir comme une union d'États préexistants. Ceux-ci à un moment déterminé, décident de s'unir afin de former un ensemble politique qui préserve les droits propres aux États qui le constituent. Le cas le plus connu est celui des États-Unis. Il existe également une autre définition, selon laquelle les systèmes fédéraux se réalisent à partir d'un État centralisé, qui pour des raisons particulières décide de reconnaître l'existence d'entités fédérées en son sein. C'est le cas de la Belgique. Dans ces deux cas, nous nous trouvons face à un fédéralisme se définissant par rapport à un territoire. Il existe également un troisième type de fédéralisme qui peut s'appliquer en-dehors de toute référence territoriale, pour prendre en compte les droits relevant d'une minorité nationale, qu'elle soit linguistique, culturelle ou religieuse. Cette situation est également vécue en Belgique.

À partir de là, une première définition du fédéralisme peut être proposée, à savoir qu'un État fédéral est un État dans lequel existent au moins deux niveaux de gouvernements, qui sont dotés d'un pouvoir de décision sur un territoire ou sur une population partagées, et où chaque niveau dispose de compétences propres garanties par des dispositions constitutionnelles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova, *Designing federalism. A theory of self-sustainable federal*

Le monde contemporain se compose de vingt-six États fédéraux, reprenant plus ou moins 480 entités fédérées et représentant environ deux milliards de personnes<sup>2</sup>. Dans les pays occidentaux, les États-Unis, la Suisse, le Canada, l'Allemagne et la Belgique illustrent le mieux ce type de régime. Historiquement, les États-Unis sont considérés comme étant le premier État fédéral, en 1787, suivit de la Suisse, en 1848, et du Canada, en 1867. Par la suite, tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, et plus particulièrement durant sa seconde moitié, les régimes politiques fédéraux se multiplieront.

En effet, le fédéralisme est aujourd'hui au cœur des débats en Europe occidentale. Plusieurs États unitaires voient apparaître des revendications fédérales en leur sein, comme en Écosse et en Bretagne. Des États décentralisés connaissent également des revendications visant à plus d'autonomie de la part de certaines de leurs régions, comme en Espagne et en Italie. Et des États fédéraux, enfin, voient leur système fédéral remis en cause. C'est le cas de l'Allemagne et surtout de la Belgique.

Pourquoi? Plusieurs raisons peuvent être avancées. Une peut cependant être mise en exergue: L'Europe fait face, aujourd'hui, à une crise des États nations traditionnels. Ceux-ci ne parviennent plus à répondre aux attentes de leur population, face aux enjeux et aux crises de la mondialisation. La mise en œuvre des politiques nécessite, dès lors, une compréhension plus précise des enjeux locaux, que seule une entité régionale peut être à même de pleinement réaliser. Cependant, à ce courant positif de meilleure gouvernance, se joint un courant négatif, lié à la montée de mouvements centrifuges et qui proposent une nouvelle réflexion sur le fédéralisme: celui de l'ultra-régionalisation. Cette ultra-régionalisation se caractérise par un repli identitaire, lié à une réflexion protectionniste des enjeux locaux. On assiste dès lors à des demandes d'accroissement de compétences émanant d'entités fédérées, le plus souvent les plus riches, qui souhaitent devenir les seules responsables de leur avenir, sans plus devoir se justifier auprès de l'État central. La Belgique est un des principaux exemples de ce phénomène. Longtemps montré comme un exemple pour le fédéralisme, la Belgique se trouve aujourd'hui au bord de l'implosion, par les demandes d'autonomie de plus en plus grande émanant essentiellement de la Flandre. Comment ce pays en est-il arrivé là? Et quels sont les enseignements à en tirer?

Avant d'aborder cette question, éminemment complexe, il convient de revenir aux fondamentaux mêmes de l'histoire institutionnelle belge.

## **La Belgique: d'un État unitaire à un fédéralisme dépassé**

Après 140 ans de stabilité institutionnelle - mais non politique – le paysage institutionnel belge a fortement évolué au cours de ces quarante dernières années. La Belgique est passée d'un État unitaire en un État fédéral, et ce de manière progressive, dans le but d'apaiser les tensions communautaires, et de répondre aux demandes d'autonomies linguistique, culturelle, et économique venant du nord et du sud du pays<sup>3</sup>. La Belgique rassemble donc les deux éléments du fédéralisme, à savoir un fédéralisme de territoire, et un fédéralisme de population.

Cette transformation de l'État unitaire en un État fédéral et le rétrécissement

---

*institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 5.

<sup>2</sup> Ronald L. Watts, « Les principales tendances du fédéralisme au XX<sup>ème</sup> siècle », in *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 1, Bruxelles, De Boeck, 2003, p. 11.

<sup>3</sup> *Le Fédéralisme en Belgique*, Bernard Fournier, Min Reuchamps (dir.), Bruxelles, De Boeck, 2009, p. 15.

continu, depuis lors, des compétences fédérales s'explique essentiellement par la pression des fractions plus ou moins importantes de la population, en vue de politiques différenciées, mieux adaptées aux particularités des trois communautés (flamande, francophone et germanophone) et des trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise). La dynamique a été poussée très loin puisque, fait exceptionnel, les entités fédérées se sont vues dotées de compétences internationales, dans les domaines liées à leurs compétences institutionnelles. Des fortes tensions subsistent cependant encore à l'heure actuelle, autour de groupes et mouvements politiques réclamant une fédéralisation accrue, voire même, pour certains, le séparatisme.

Comment expliquer le mouvement décentralisateur puis fédéraliste belge? Plusieurs raisons peuvent être invoquées: tout d'abord, l'existence d'un sentiment flamand, basé sur le recours à une symbolique et une histoire ancienne. Ce sentiment régional identitaire s'est retrouvé mis en valeur à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, permettant à cette identité flamande de peu à peu s'affirmer dans le contexte culturel belge de l'époque, francophone et centralisé.

À ce mouvement flamand doit être ajouté un mouvement wallon, ayant également joué un rôle dans ces revendications fédéralistes, essentiellement dans la revendications de compétences économiques.

On le voit donc: la Belgique trouve en son sein deux logiques fédéralisatrices: une flamande, basée sur une autonomie culturelle, et une wallonne, basée sur une autonomie économique.

Ces deux logiques tenteront de s'imposer durant le XX<sup>ème</sup> siècle. Il faut cependant attendre les années 60 et deux crises importantes pour voir enfin se déplacer le centre de gravité tel qu'il existe alors dans le pays: tout d'abord, une crise linguistique flamande, insistant sur le respect des particularités de la langue néerlandophone, et une crise économique wallonne, se basant sur le déclin de l'industrie lourde en Wallonie. Le fédéralisme entre alors dans le langage politique, pour parvenir à répondre à ces deux crises parallèles. En résulteront les premières réformes de l'État, dès 1970, avec la création des communautés et des régions. Double fédéralisme donc: d'une part, les communautés répondent aux demandes flamandes de respect des différences linguistiques, en accordant aux communautés le droit de prendre des dispositions dans les matières dites personnalisables, c'est-à-dire relatives aux personnes, comme l'enseignement, la culture, les soins de santé, ... D'autre part, les régions répondent aux demandes wallonnes souhaitant plus d'autonomie dans la définition des politiques économiques, notamment dans les questions liées au développement industriel, aux infrastructures, ... C'est ainsi qu'à partir de 1970, la Belgique entre dans une phase continue de réforme des compétence et des institutions qui verront l'accroissement des compétences des entités fédérées, ainsi qu'une plus large démocratisation de ces dernières, notamment autour de la constitution d'assemblées communautaires et régionales élues au suffrage universel.

Une question peut dès lors se poser: existe-t-il un esprit fédéral belge, et a-t-il motivé ces révisions institutionnelles qui, en 40 ans, ont profondément modifié l'image du pays? Pour parvenir à répondre à cette réflexion, il est nécessaire de revenir sur le discours politique et son évolution. Dans les années soixante, le terme « fédéralisme » ne faisait l'objet d'une utilisation que de la part des seuls partis régionalistes. Son usage s'est ensuite progressivement étendu à l'ensemble des partis nationaux puis régionaux, jusqu'à

être aujourd'hui devenu courant dans le langage politique. Les mouvements et partis revendiquant plus d'autonomie ne se réfèrent d'ailleurs plus au concept de « fédéralisme », mais bien à d'autres concepts, plus poussés, tels que « confédéralisme » voire « indépendance » et « séparatisme »<sup>4</sup>. La logique fédérale est ainsi dépassée en Belgique. La question se pose ainsi à l'heure actuelle en ces termes: le fédéralisme belge n'est-il finalement qu'une étape transitoire avant le confédéralisme voire le séparatisme<sup>5</sup>? Cette crise politique profonde qui traverse le pays depuis 2007 peut trouver une explication dans le fait que l'objectif final des réformes constitutionnelles n'a jamais été spécifié. Le débat reste donc à la fois ouvert et fermé. Ouvert car il permet à nouveau de modifier en profondeur le paysage institutionnel belge, afin de trouver un compromis permettant de pacifier les conflits, et fermé car ce sont deux tendances quasiment inconciliables qui s'affrontent: celles reprenant les revendications flamandes, autour d'une autonomie plus accrue, voire d'une éventuelle séparation, et celle autour des aspirations francophones, souhaitant une politique du statu-quo voire d'une refédéralisation de certaines compétences<sup>6</sup>. Le fédéralisme en Belgique est donc évolutif et historiquement marqué.

Dès lors, si la Belgique est un État fédéral dépassé, comment expliquer ce phénomène dit centrifuge? Plusieurs points peuvent être avancés:

Premièrement, la Belgique est un pays qui a manifestement deux identités: une flamande et une wallonne. Ces deux entités ont développé leur propre compréhension de l'espace belge suivant deux réalités qui, de prime abord, ne se sont pas comprises: une réalité culturelle et une réalité économique. Le fédéralisme belge s'est donc construit sur deux niveaux de pouvoir, un sur le territoire et un autre sur la population, permettant ainsi à chaque entité fédérée d'acquérir presque la totalité des pouvoirs d'un État.

Deuxièmement, la Constitution belge ne mentionne nulle part ce que le modèle fédéral poursuit exactement comme objectif. C'est pourquoi la dynamique politique du pays est dominée quasi fatalement par un mouvement de défédéralisation, ayant pour effet de contribuer à l'évaporation de l'État central. Le constat, radical, en est que le fédéralisme belge ne serait pas un modèle de cohabitation, mais plutôt de dissociation.

Troisièmement, le pays semble se désagréger plus en raison de la volonté politique d'une partie de ses élites que suite à une forte divergence entre ses populations. Le mouvement de fédéralisation a ainsi été pleinement réalisé dans les partis politiques. Il n'existe plus de partis dits « nationaux », rassemblant les deux communautés. Au contraire. Les partis se basent sur leur communauté linguistique, relevant de leur électorat propre, qui n'entretient plus de liens avec « l'autre communauté ». Les échanges et revendications politiques sont donc ainsi essentiellement des échanges communautaires.

Que retenir donc du système fédéral belge? Ce fédéralisme présente certaines caractéristiques confédérales, telles les doubles majorités requises pour des changements constitutionnels ou la conception de l'équipollence des normes qui met les entités fédérées sur un pied d'égalité avec l'État fédéral. À l'opposé, il possède encore des caractères centralisateurs, les finances publiques étant par exemple toujours gérées par l'État central à plus de 80%, tandis que la sécurité sociale reste organisée de façon

---

<sup>4</sup> *Le Fédéralisme en Belgique, op. cit.*, p. 65.

<sup>5</sup> *La Belgique. Un État fédéral en évolution*, André Leton (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 26.

<sup>6</sup> *Le Fédéralisme en Belgique, op. cit.*, p. 210.

nationale.

Dès lors, faut-il être optimiste ou pessimiste sur l'avenir de la Belgique? A un tournant de son histoire, la Belgique a peut-être une dernière occasion de réinventer une forme d'identité nationale. Celle-ci ne s'appuierait plus sur la fierté, le drapeau ou la nation, mais sur une nationalité légère, faite de sentiments et de qualités humbles, capable de combiner les différentes identités de ses habitants sans pour autant qu'une d'entre elles ne phagocyte les autres.

En quoi finalement l'exemple belge est-il une source d'enseignement pour le fédéralisme?

## **Enjeux et défis du fédéralisme**

Tout d'abord, il est nécessaire de prendre du recul et de revenir sur les bases fondamentales du fédéralisme. D'un côté, le fédéralisme est un instrument ayant pour but de réguler les conflits régionaux et locaux survenant à l'intérieur d'un État. Il sert également à atténuer les forces centrifuges rencontrées dans les sociétés divisées, notamment, par l'attribution d'une certaine autonomie à des groupes régionaux. D'un autre côté, les processus de fédéralisation peuvent institutionnaliser ces identités régionales, amenant le risque d'une fracture entre le fédéral et le fédéré, fracture qui peut renforcer les tendances autonomistes voire séparatistes.

Ce paradoxe est intrinsèque au fédéralisme. Et il est difficile de le résoudre dans un sens ou dans un autre, chaque système fédéral étant unique. Cependant, et l'exemple belge nous le montre, il existe plusieurs principes fondamentaux qui sont nécessaires à la bonne marche d'un système fédéral. Trois d'entre eux peuvent être mis en évidence:

Le premier repose sur la nécessaire cohérence du système, basé sur l'équilibre des principes d'autonomie, de coopération et de solidarité. En effet, pour parvenir à pleinement remplir son rôle, un État fédéral doit baser ses relations intraétatiques sur le respect de l'autonomie de chaque composante, équilibrée par les principes de coopération et de solidarité aussi bien horizontaux que verticaux. Plus l'autonomie s'accroît, plus s'accroît parallèlement la nécessité de développer des coopérations, entre les différentes entités, et ce afin de ne pas rompre l'équilibre même de l'État. L'originalité du pacte fédéral est alors de tenter de rendre compatible autonomie et coopération, même si cette compatibilité est toujours précaire, parfois limitée et toujours à démontrer, mais en définitive bien réelle. Cette obligation passe notamment par une distribution équilibrée des compétences, notamment économiques et financières, ainsi que la participation de chaque entité fédérée dans l'élaboration de la loi fédérale.

Le second principe repose, lui, sur la réflexion quant au vivre ensemble et au projet fédéral. Quel sens apporte le système fédéral pour les entités qui le compose? Et surtout, quel est le projet qui est défini? Il est essentiel que chaque entité trouve sa place dans la fédération existante, et y trouve également une réflexion quant à sa propre identité. Là où les pouvoirs des composantes se basent sur une identité du refus, et sur la défiance continue par rapport à l'État central, on peut craindre l'apparition de réflexes séparatistes. L'exemple belge le démontre, dans l'existence d'une communauté dotée d'une symbolique forte couplée et de compétences quasi régaliennes, remettant la survie même de l'État fédéral en question. Le liant, ici, a disparu.

Troisièmement, la loyauté fédérale doit se baser sur la confiance. Confiance dans les institutions, aussi bien fédérales que fédérées, qui permet à chaque individu de se sentir citoyen de son pays, confiance entre les partenaires des différents niveaux, qui permet à chaque entité de se sentir respecté et écouté dans ses différences. Confiance enfin dans le consensus et le compromis démocratique, indispensables à la gestion des conflits. Des mécanismes de régulation de ces derniers doivent dès lors être trouvés. De même, un système de représentation proportionnel tend à mieux protéger les intérêts des minorités, qu'un système majoritaire.

Jamais encore une communauté quelconque n'est parvenue, à long terme, à faire respecter sa volonté par des mesures coercitives. Le fédéralisme, le régionalisme, les constitutions, les systèmes gouvernementaux et électoraux sont des institutions au sein desquels des réponses peuvent être trouvées au problème de la diversité et des légitimes aspirations régionales. La clef pour gouverner se trouve dans le respect de l'autre et de l'accord mutuel. C'est le rôle de la démocratie d'assurer le respect de cette diversité. Et c'est bien cette constante recherche de l'idéal démocratique qui doit guider l'esprit du fédéralisme.