Deux stratégies et trois priorités

Deux stratégies et trois priorités pour baliser l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles dans ou au-delà de la Belgique.

HUGUES DUMONT

Cela fera bientôt dix ans que je me suis permis de suggérer à mes concitoyens de Wallonie et de Bruxelles de pratiquer la stratégie des « deux fers au feu[1] ». Le premier « fer » consiste à jouer le jeu de la loyauté fédérale, quelles que soient les difficultés de s'y tenir avec un partenaire mis sous pression par son aile nationaliste. Depuis 1994, sinon depuis 2001, les Wallons et les Bruxellois ne sont plus demandeurs de profondes réformes. Leur premier projet consiste donc à développer les politiques de leur choix dans les différents domaines de compétences qui sont les leurs au terme de la succession des révisions constitutionnelles entamées dès 1970.

Il est aujourd'hui de bon ton de se gausser de ce projet en le jugeant purement défensif et dénué d'ambition. Or, je crois qu'il a sa rationalité au-delà du calcul d'intérêts habituellement avancé pour le justifier, pour autant qu'on le combine avec la deuxième stratégie dont je vais parler ensuite. En effet, la demande francophone de stabilisation du dispositif actuellement en vigueur ne trouve pas son unique motivation dans le calcul économique coûts-bénéfices qui rend évidemment le statu quo dans le domaine de la sécurité sociale favorable aux Wallons et aux Bruxellois. Ceux-ci ont beaucoup investi dans la conception et la mise en œuvre du cadre fédéral actuel, et donc dans la recherche d'un point d'équilibre précis entre les pôles de la diversité et de l'unité qui sont toujours en tension en régime fédéral. Il faut le souligner, ce dernier n'est pas seulement le fruit de la volonté flamande d'autonomie. Il résulte tout autant d'une exigence d'autonomie des Wallons et des Bruxellois, et du sens du compromis des uns et des autres. Il n'est pas inutile de rappeler au passage que le statut actuel de Bruxelles que les partis politiques flamands sont nombreux à vouloir remettre en cause depuis 1999 représente un bel acquis qui avait mis dix-huit ans (entre 1970 et 1988) avant de pouvoir éclore. À quoi l'on ajoutera que la résistance

1 Cfr H. Dumont, « Organisée en État, la communauté est capable de prendre des décisions », dans *La Revue générale,* février 1999, p. 29-38.

francophone actuelle à la technique flamande du « séparatisme à crans d'arrêt[2] » trouve une légitimité supplémentaire dans la solidarité avec ceux des démocrates flamands qui, on a trop tendance à l'oublier, sont aussi hostiles aux vices du nationalisme flamand qu'attachés aux équilibres que le fédéralisme belge actuel ménage entre les idéaux de l'autonomie, de la solidarité et de la coopération.

Il est donc parfaitement sensé de dire que de nouvelles grandes réformes institutionnelles ne sont pas souhaitables et qu'au moins un temps de pause doit être observé qui permettra de tester l'efficacité des dernières réformes de 2001 (notamment dans le domaine de l'autonomie fiscale).

Précisons toutefois que cette première stratégie n'implique évidemment pas le rejet systématique de toute amélioration marginale du système. Elle ne légitime pas non plus le refus de tout dialogue avec les partis flamands qui veulent des réformes approfondies. Les modes de régulation « consociatifs » de notre fédéralisme bipolaire seraient intenables si chaque partenaire en déduisait qu'il immunise tous les compromis conclus contre toute demande de renégociation. Il est juridiquement correct de constater que ces mécanismes autorisent chacun à opposer un droit de veto à pareille demande. Mais il serait déloyal d'abuser de ce droit en se dérobant à un échange loyal des arguments et des intérêts en cause ou en réduisant la discussion à un simulacre.

UNE LOYAUTÉ FÉDÉRALE MISE À MAL

Il convient de relever à cet égard que trois manquements à la loyauté fédérale semblent avoir été commis au cours des six derniers mois de l'année 2007[3]. Ladite loyauté suppose d'abord la conscience d'une communauté de destin. L'incapacité des partis politiques flamands de rassurer les partis francophones sur les objectifs finaux des réformes institutionnelles qu'ils ne cessent de réclamer et les jeux de mots de leurs responsables qui font passer le confédéralisme pour un approfondissement du fédéralisme, entretiennent la crainte des seconds que les premiers préparent la pire des déloyautés fédérales. Deuxième manquement, cette longue crise a montré également les impasses auxquelles conduisent la méconnaissance du principe de disponibilité au dialogue que la notion de loyauté fédérale comporte aussi, ainsi qu'un exercice abusif du droit de veto de la minorité francophone que la même notion autorise à juger condamnable. Comment ne pas rappeler enfin l'adoption de la proposition de loi scindant l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde par une majorité exclusivement flamande au sein de la commission compétente de la Chambre des représentants ? Elle a illustré le cas de figure inverse de l'abus de majorité, troisième manquement à la loyauté fédérale. Ces sinistres précédents vont-ils convaincre dorénavant tous les acteurs politiques du Nord et du Sud des bienfaits de la loyauté fédérale ? Il est permis d'en formuler le souhait. On trouverait alors un nouveau compromis cet été. Un compromis raisonnable qui ne recevrait pas

2 L'expression, due à François Perin, désigne la dérive faite d'une succession de réformes entrecoupées de temps de pause, qui finirait *step by step* par vider l'État fédéral de toute sa substance.

3 Cfr sur cette période H. Dumont, « La crise de l'État belge, un défi pour la raison publique », à paraître dans la revue *Raison publique, Éthique, Politique et Société*, n° 8.

l'essentiel de sa rationalité de la logique du séparatisme à crans d'arrêt. Mais, avouons-le clairement, il est aussi de plus en plus difficile de croire à ce scénario optimiste. Or, la loyauté fédérale n'exclut pas la lucidité.

La Revue nouvelle a évidemment raison : même s'il n'est pas encore tout à fait sûr qu'il gagnera la partie, il y a « un nationalisme flamand qui fait de plus en plus clairement le choix de la constitution d'un État-nation à part entière ». Le deuxième fer au feu consiste donc à préparer résolument l'avenir pour le cas où la Belgique fédérale devrait disparaître d'une manière ou d'une autre. C'est la raison pour laquelle j'ai applaudi l'initiative de Madame Arena quand elle a créé avec les présidents des partis francophones la Commission Wallonie-Bruxelles[4]. J'ai seulement regretté que les présidents en fonction dix ans plus tôt ne l'aient pas créée dès le lendemain de l'adoption par le Parlement flamand des résolutions du 3 mars 1999. Nous avons pris au moins dix ans de retard, alors que lesdites résolutions nous avaient clairement annoncé l'impasse dans laquelle nous sommes plongés actuellement[5].

TROIS RÉGIONS ET TROIS COMMUNAUTÉS

Si le très éventuel divorce belge pouvait donner naissance à un État flamand épousant les limites de la Région flamande actuelle[6] et laisser aux Wallons comme aux Bruxellois le choix de leur destin[7], il conviendrait à mes yeux de soumettre à une ratification référendaire la création d'un État fédéral composé de trois collectivités politiques fédérées que l'on appellerait la Région wallonne, la Région bruxelloise et la Région germanophone[8]. Il semble évident, en effet, que les collectivités correspondantes actuelles ne pourraient pas supporter la perte d'autonomie que représenterait la création d'un État unitaire Wallonie-Bruxelles. Les matières fédérales devraient recouvrir grosso modo les compétences fédérales qui sont celles de l'actuel État belge (notamment les affaires intérieures, la justice, la défense nationale, les affaires étrangères, le cadre normatif général de l'union économique et la sécurité sociale), à quoi l'on ajouterait le commerce extérieur et la coopération au développement. Changement notable : les compétences résiduelles non réservées à l'État fédéral reviendraient aux entités fédérées. Nous serions dans une logique authentiquement fédérative puisque la fédération serait réellement fondée par l'association volontaire et durable des trois entités composantes.

Ce scénario à bien des égards le plus séduisant en cas d'échec du fédéralisme belge n'est cependant pas le plus probable. Il suppose en effet l'abandon de

4 L'auteur du présent article y siège à titre d'expert associé aux travaux.
5 Cfr H. Dumont, « Vlaams Parlement jaagt utopie na », dans *De Standaard*, 13 au 13 mars 1999, p. 15.
6 Sous réserve des communes périphériques à majorité francophone à qui il devrait être permis de se rattacher à Bruxelles dans la mesure où leur appartenance à la Région flamande n'a été concédée par les francophones que dans le contexte de l'intégrité territoriale de l'État belge.
7 Dans cette proposition conditionnelle, gisent plusieurs problèmes on ne peut plus délicats, tant il serait au moins aussi difficile de se séparer que de continuer à vivre ensemble. Pour un premier relevé des problèmes juridiques de la séparation, cfr H. Dumont et S. Van Drooghenbroeck, « Le statut de Bruxelles, dans l'hypothèse du confédéralisme », dans *Brussels Studies*, n° 10, 15 octobre 2007, consultable en ligne sur <www.brusselsstudies.be>.
8 Des aménagements particuliers devraient être convenus pour tenir compte de sa taille particulièrement réduite.

Bruxelles par la Flandre. Si celle-ci devait parvenir à maintenir certaines au moins de ses prétentions sur Bruxelles, nous serions fatalement engagés dans la voie d'un confédéralisme belge ou d'un reformatage de l'État fédéral réduit à une coquille aussi légère que possible. On connaît le projet flamand qui conçoit ce scénario à partir du schéma 2 + 2 : la Confédération ou l'État fédéral *light* serait dominé par les Communautés flamande et française qui cogéreraient la Région bruxelloise et ne laisseraient à la Communauté germanophone qu'une autonomie plus réduite. Mais ni les Bruxellois ni les germanophones, plus attachés que jamais à leur autonomie respective, ne devraient accepter une telle mise sous tutelle. L'on serait alors voué au maintien d'une Communauté flamande qui solidarise les Flamands de Bruxelles et ceux de Flandre, et au maintien d'une Région bruxelloise relativement autonome dans ses matières régionales. La structure actuelle qui superpose trois régions et trois communautés se révélerait ainsi indépassable, quelles que soient les complexités qu'elle charrie et quand bien même ces complexités sont de plus en plus mal supportées par les citoyens.

C'est ce scénario qui me paraît le plus probable, même s'il n'est pas le plus enthousiasmant eu égard à la logique compromissoire, à ses lourdeurs et à ses frustrations auxquelles il nous laisse définitivement rivés. Il est le plus probable parce qu'il s'inscrit dans la continuité de la logique à l'œuvre depuis près de quarante ans. En effet, on peut le réaliser progressivement, sans secousse révolutionnaire, en poursuivant dans la voie des défédéralisations successives que nous connaissons bien. Certes, le rythme de ces défédéralisations serait plus lent que celui souhaité par nos amis du Nord, parce qu'il devrait tenir compte de la lenteur du redressement de l'économie wallonne qui ne peut pas encore assumer les compétences que la Région flamande voudrait arracher à l'État belge. Mais il ne serait pas stoppé net, comme les partis francophones l'ont exigé en 2007, ni soumis à un emballement difficilement contrôlable qui fait peur à tout le monde. Tout donne donc à penser que, sous réserve de l'hypothèse possible de la radicalisation des positions en présence, ce scénario passera pour le plus raisonnable. À la voie beaucoup plus risquée de la sécession unilatérale ou du divorce par consentement mutuel qui obligerait à trancher le nœud gordien de Bruxelles, il préfère la poursuite d'un mouvement centrifuge qui pourrait s'arrêter à la structure (con)fédérale la plus légère possible.

UN ÉTAT WALLONIE-BRUXELLES

Quel que soit l'avenir, il faut, comme *La Revue nouvelle* le suggère, « augmenter la légitimité et l'efficacité des institutions publiques wallonnes, bruxelloises et francophones » afin soit de leur permettre de potentialiser au mieux les compétences régionales et communautaires que le fédéralisme belge leur octroie déjà ou leur conférera bientôt, soit de préparer le grand soir de la création d'un État Wallonie-Bruxelles. Deux mesures prioritaires me semblent s'imposer dans cette perspective.

La première est souvent évoquée. Elle consiste à composer le gouvernement de la Communauté française de ministres qui font partie soit du gouvernement régional wallon, soit de la composante francophone du gouvernement régional bruxellois. C'est une bonne manière de répondre à l'urgence de prendre mieux en compte les interdépendances économiques entre la Wallonie et Bruxelles, tout comme les liens entre les compétences éducatives, culturelles et personnalisables confiées à la Communauté française et les compétences économiques et sociales confiées aux Régions wallonne et bruxelloise. Pour ne prendre qu'un exemple, le redressement de notre enseignement qui figure au sommet des priorités actuelles passe par des délibérations gouvernementales aptes à penser ces diverses compétences ensemble.

La deuxième mesure incombe à la Commission Wallonie-Bruxelles. Il lui revient en effet d'examiner chacune des matières culturelles, éducatives et personnalisables confiées à la Communauté française ou transférées par celle-ci à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de Bruxelles. Seul un bilan assez objectif portant sur la manière dont ces différentes matières ont été gérées jusqu'à présent permettra de se prononcer sur l'opportunité soit de les maintenir dans le niveau de pouvoir où elles sont logées actuellement, soit de les refaire passer dans le giron de la Communauté française, soit de solliciter de nos partenaires flamands leur transformation en matières régionales. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces questions institutionnelles. Il suffit de songer à l'exemple de la formation professionnelle, compétence cruciale pour la lutte contre le chômage, pour s'en convaincre. À Bruxelles, cette compétence culturelle est divisée aujourd'hui entre la Commission communautaire française et la Communauté flamande, alors que le placement des chômeurs relève du niveau régional et les allocations de chômage du niveau fédéral. La rationalité de cette répartition des responsabilités est de toute évidence problématique. Il serait apparemment plus simple de confier la formation professionnelle à la Région bruxelloise, mais cela impliquerait une perte d'autonomie parce que les matières régionales sont pratiquement cogérées avec les responsables flamands dont les francophones ne peuvent pas ignorer les divers usages stratégiques qu'ils peuvent faire de leur pouvoir. Cela ne veut pas dire qu'il faut s'opposer à pareille réforme, mais seulement qu'il faut en sous-peser soigneusement toutes les implications avant d'en décider.

Je ne crois pas à la sagesse d'une approche purement idéologique qui décréterait que toutes les matières initialement communautaires doivent être régionalisées — c'est le point de vue dit « régionaliste » — ou que celles qui ont été transférées en 1993 doivent toutes être recommunautarisées — c'est le point de vue dit « communautariste » — ou même qu'un bloc entier comme l'ensemble des matières personnalisables doit être régionalisé, à la différence des matières culturelles et éducatives qui devraient toutes demeurer dans les compétences de la Communauté française, le cas échéant rebaptisée Autorité Wallonie-Bruxelles — c'est la tentative de compromis de mon collègue Marc Uyttendaele. Il est indispensable que les « régionalistes » et les « communautaristes » dialoguent sereinement au sein de la Commission Wallonie-Bruxelles à l'aide d'arguments et

non de préjugés. Mais cela suppose que les partis politiques francophones aient l'humilité d'avouer qu'ils sont pratiquement tous divisés au sein de leurs propres troupes sur ce dossier sensible.

UN VÉRITABLE ESPACE DE DÉBAT

J'avoue, pour terminer, que j'ai moi-même une conviction à laquelle il me sera difficile de renoncer. Je souscris volontiers à une nation bruxello-wallonne unie notamment par un passé commun qui la distingue de la France, une langue majoritaire qui l'en rapproche, une culture politique issue d'une longue pratique de la démocratie consociative, un respect profond pour les minorités linguistiques et culturelles[9] et enfin une europhilie prononcée. Indépendamment de ce tropisme, je ne comprends pas comment on peut plaider intelligemment pour la suppression de la Communauté française. Le maintien d'une part substantielle de ses compétences actuelles, surtout dans le domaine éducatif et culturel, me paraît vital aussi bien pour les Wallons que pour les Bruxellois. Pour ne prendre qu'un seul exemple, comment ne pas redouter le jour où un élève de Wallonie déménagerait à Bruxelles, s'inscrirait dans une école francophone de Bruxelles et se heurterait à des difficultés parce que les deux ministères wallon et bruxellois de l'Éducation ne se seraient pas entendus ? Mais je sais aussi que des citoyens intelligents ne partagent pas mon point de vue. *Échangeons donc nos arguments.* Et, de grâce, travaillons en profondeur. J'ai toujours été frappé de constater lors de mes dialogues avec des régionalistes hostiles à la Communauté française que lorsque la discussion abordait les conséquences pour Bruxelles de l'éventuelle suppression de cette Communauté, mon interlocuteur mettait fin à la discussion en m'avouant qu'il ne pouvait pas la soutenir en raison de la complexité des institutions bruxelloises. Nous n'avons pas le choix : si nous voulons passer nos institutions par le filtre des exigences de légitimité, d'efficacité et de simplicité, il faut plonger les mains dans le cambouis, mettre tous les mécanismes à plat, relier les questions institutionnelles aux enjeux économiques, sociaux et culturels, s'écouter dans le respect mutuel et s'abstenir en tous les cas de dire aux Bruxellois : « Débrouillez-vous avec vos Flamands ! » *(sic)* ou aux Wallons : « Vous n'avez pas d'identité culturelle distincte » *(resic)*…

Je conclus sur ce thème. C'est tout simplement une troisième priorité : il faut au moins que l'espace public formé par les francophones de Wallonie et de Bruxelles devienne enfin un authentique espace de débats. Puissent les partis politiques qui ont une petite tendance à verrouiller ces débats entendre ce modeste appel. Tiens, au fond, où en est le Pacte associatif que les trois gouvernements de l'espace francophone nous avaient promis pour cette actuelle législature ? Si l'on arrivait à le conclure avant la fin de celle-ci dans l'intérêt d'un rapport plus sain entre les acteurs politiques et les groupements de la société civile, la collectivité publique Wallonie-Bruxelles aurait le mérite de prendre dès lors un chemin prometteur. ■

9 Enjeu essentiel, faut-il le dire, compte tenu de la minorité flamande à Bruxelles, de la minorité germanophone en Wallonie et des minorités culturelles issues de l'immigration.