
Vers une fédération fédérale

La Belgique est actuellement une fédération sans fédéralisme, c'est-à-dire sans vrai projet fédéral qui incarne la foi dans les principes fédéraux, comme la combinaison d'unité et diversité. Le fédéral y est largement instrumentalisé, dans le sens où la fédération est abordée en fonction d'intérêts flamands ou francophones. Il faut promouvoir un fédéralisme équilibré muni d'instruments fédérateurs et basé sur la responsabilisation des entités fédérées et sur le respect de la langue et de la culture de chacun.

DAVE SINARDET

C'est avec plaisir que je réponds à l'invitation à la discussion et au dialogue lancée par *La Revue nouvelle*. Celle-ci est de toute évidence dictée par un désir de bâtir des ponts. Étant donné qu'il n'est pas possible dans le cadre de cette contribution d'examiner avec un minimum de profondeur toutes les pistes et les hypothèses exposées en préambule, je me concentrerai essentiellement sur celles qui concernent les thèmes correspondant le plus à mon expertise : le fédéralisme et la réforme de l'État. Mais avant de réagir aux pistes et aux hypothèses proposées, je voudrais d'abord apporter quelques nuances aux constats préliminaires.

QUELQUES NUANCES SUR LES PRÉMISSSES

Faut-il considérer que le faible score de « la gauche » aux élections fédérales de 2007 — et si nous devons en croire les sondages, le score encore plus bas auquel on peut s'attendre aux élections régionales de 2009 — n'est qu'une indication d'une droitisation de la société flamande ? Dans ce cas, cette droitisation a fortement évolué en quatre ans. En 2003, le SP.A n'a-t-il pas été le grand vainqueur des élections fédérales, occupant la seconde place en Flandre, juste derrière le VLD. *De Morgen* a pu alors titrer « Steve is God » en faisant allusion à la popularité de Steve Stevaert, le président du SP.A à l'époque. Certes, Agalev a alors disparu du Parlement fédéral — en Flandre, subsiste en partie un effet de vases communicants entre le rouge et le vert —, mais ensemble les deux partis ont alors récolté nettement plus de voix que quatre ans plus tard. À une époque caractérisée par la dépillarisation, la volatilité de l'électorat, et un estompement des profils des partis, leurs pertes et profits ne sont plus seulement à attribuer à

des facteurs idéologiques. Néanmoins, l'accroissement du caractère imprévisible des variations électorales n'enlève rien au fait qu'en Flandre les écologistes et les socialistes se situent à un niveau structurellement bas, et à tout le moins quand on le compare à la situation en Belgique francophone. Mais si on replace la situation belge dans une perspective européenne, on doit bien constater que la situation qui prévaut en Belgique francophone est plutôt une exception, étant donné que dans d'autres pays, les partis de gauche se situent davantage sur la défensive. On devrait peut-être plutôt s'étonner du contexte exceptionnel de la Belgique francophone et tenter d'expliquer celui-ci.

On peut se poser également la question de savoir s'il est possible de limiter la gauche en Flandre à Groen! et au S.P.A. Le mouvement ouvrier chrétien continue en effet d'occuper une position importante dans le paysage politique flamand, via le CD&V. L'ACW (le pendant flamand du MOC) fait sans doute moins souvent la une des médias avec des déclarations fracassantes que certains autres courants du CD&V, mais cela ne veut pas nécessairement dire qu'il a moins d'influence. Mais peut-on dès lors aussi considérer le programme du CD&V comme réellement social? La question appelle une réponse nuancée. C'est un élément complètement noyé dans la mélasse communautaire après les élections fédérales, mais pendant la campagne le CD&V a également mis en avant un agenda clairement social. Alors que le dossier communautaire fut maintenu à l'arrière-fond pendant les dernières semaines cruciales qui ont précédé le scrutin, Yves Leterme a profité de la traditionnelle célébration de l'encyclique *Rerum Novarum*, moment de fête pour le mouvement ouvrier chrétien, pour présenter « un agenda de justice sociale » représentant un coût total de 2 milliards d'euros par an jusqu'à 2011 : la liaison des allocations au bien-être, l'augmentation des salaires les plus bas et la revalorisation du revenu minimum. À cette occasion, Yves Leterme se disait également conscient de l'« inquiétude » suscitée par le programme communautaire de son parti : « Mais permettez-moi d'être très clair : toute réforme doit être mesurée à l'utilité concrète pour toutes les personnes, où qu'elles vivent dans notre pays », disait-il alors.

La question de savoir quels acteurs politiques peuvent être précisément catalogués de gauche dépend également de la manière dont on définit celle-ci. Se base-t-on uniquement sur les positions socioéconomiques ou également sur des positions en matière éthique? Si on prend ce dernier critère, on constate que l'affirmation selon laquelle la « Wallonie » est beaucoup plus à gauche que la Flandre n'est pas juste, mais que c'est le contraire qui est vrai. Sur la question des droits des homosexuels, de l'avortement, de l'euthanasie... l'Open VLD est un parti clairement progressiste, de manière bien plus explicite que le MR. Et bien que le CD&V prenne dans ces dossiers des positions plus conservatrices que le VLD, le SP.A et Groen!, elles sont nettement plus progressistes que celles du CDH. En 2003, dix-sept députés CD&V ont ainsi voté pour le mariage homosexuel alors que seuls trois d'entre eux s'abstenaient. En revanche, aucun des députés CDH ne l'a approuvé. Il est vrai que dans le contexte flamand, les positions explicitement conservatrices sont représentées par le Vlaams Belang, mais il ne s'agit évidemment pas d'un parti traditionnel de gouvernement.

LES « HYPOTHÈSES COMMUNAUTAIRES »

Avant d'aborder les cinq pistes institutionnelles qui sont présentées par *La Revue nouvelle*, je voudrais d'abord réagir à l'une des hypothèses avancées pour expliquer la faiblesse de la gauche en Flandre, qui possède également une dimension communautaire. C'est aussi l'une des hypothèses sur lesquelles j'ai le plus de doutes.

Il ne me semble pas qu'il soit très plausible d'avancer que le socialisme flamand soit la victime d'un attachement trop explicite à la solidarité fédérale.

Les enquêtes scientifiques post-électorales ont à chaque fois montré que les thèmes communautaires et la réforme de l'État ne sont que très peu déterminants du comportement électoral de l'électeur flamand. On pourrait objecter que la recherche quantitative a des limites quand il s'agit de scruter les motivations du vote, mais l'étude la plus rigoureuse dont nous disposons sur les élections de 2007, l'enquête post-électorale de l'ISPO (KUL), fait apparaître que le thème n'est déterminant du choix électoral que dans une mesure très limitée (pour 5,4 % des électeurs flamands, la réforme de l'État était le thème le plus important, pour 13,3 % il constituait l'un des trois thèmes les plus importants pour déterminer le vote pour un parti). De même, contrairement à l'interprétation qui en a été donnée après coup en Flandre et encore plus en Belgique francophone, la campagne électorale flamande a été peu dominée par les thèmes communautaires.

Quand on regarde en particulier le SP.A, on observe, selon cette enquête post-électorale, qu'il est le parti qui compte le plus d'électeurs qui veulent retourner à l'État unitaire (15,5 %) et qui a le moins d'électeurs qui souhaitent la scission du pays (3,6 %). On pourrait tout aussi bien se poser la question de savoir si, en définitive, le SP.A ne met pas trop peu l'accent sur la solidarité fédérale.

Cela nous amène à l'hypothèse inverse selon laquelle le renforcement du manque de clarté des positions communautaires en général, et celle sur la solidarité nationale en particulier, peut jouer un rôle. Ce manque de clarté a certainement été renforcé par le cartel avec les nationalistes flamands progressistes de Spirit. Un cartel qui — tout autant que celui entre le CD&V et la N-VA — s'est créé pour des raisons électorales. Et, bien que la solidarité interpersonnelle ne soit pas remise en question par le SP.A — ainsi que par le VLD et la majeure partie du CD&V —, un certain brouillard a bien été créé dans la discussion sur les allocations de chômage et sur la politique du marché de l'emploi. Bien plus que le résultat d'une tentative d'engranger électoralement le bénéfice d'un positionnement communautaire plus tranché — comme le suggère l'hypothèse —, il me semble qu'il s'agit plutôt de la conséquence des évolutions idéologiques qui sont avancées dans une autre hypothèse, en l'occurrence dans le ralliement à des concepts comme l'État social actif, dont le parti socialiste de l'autre côté de la frontière linguistique a été identifié — à tort ou à raison — comme le grand contempteur.

Le débat sur la régionalisation du marché de l'emploi est fortement connecté avec le débat socioéconomique, notamment celui sur l'activation des sans-emploi. Il tourne en définitive autour de la définition de la « politique du marché

de l'emploi » (car il ne s'agit pas d'une compétence que l'on peut circonscrire facilement) : lorsque l'on définit des éléments du droit du travail et des systèmes d'allocation comme des éléments de la « politique du marché du travail » et qu'on entend dès lors les régionaliser, alors on en vient également à redéfinir des droits sociaux comme des instruments de remise au travail. Cela cadre dans un débat plus large et international entre les concepts de « welfare » et de « workfare », débat qui, en Belgique, se mêle à un débat sur la répartition des compétences, vu que le fédéral est compétent pour la protection sociale et que les Régions sont largement compétentes pour le marché de l'emploi. Si l'on considère que la compétence d'autorisation du travail intérimaire comme instrument de sélection ne doit plus faire partie des compétences fédérales, relatives au droit du travail, mais qu'elle doit être régionalisée, c'est un exemple de cette évolution. Un autre exemple est celui de la régionalisation de la compétence relative à la fixation de la durée des allocations de chômage, qui vise une fois encore à employer un droit social comme un instrument d'activation. Le SP.A est opposé à cette dernière proposition plus flagrante, mais c'est néanmoins l'évolution idéologique qui la sous-tend qui a surtout conduit le parti à la prise de certaines positions sur la réforme de l'État.

Si le flou communautaire constitue une explication des mauvaises performances électorales du SP.A, c'est peut-être parce qu'il n'est qu'une facette d'un manque plus large d'un profil idéologique clair et explicite, notamment sur le plan socioéconomique dont question ci-dessus, qui renvoie à la difficulté de conserver sa base traditionnelle tout en conquérant de nouveaux électeurs.

VERS UNE FÉDÉRATION FÉDÉRALE

Je peux souscrire dans une large mesure aux cinq pistes institutionnelles. Certainement en ce qui concerne leur esprit, mais également en ce qui concerne leur contenu concret. Elles constituent également une bouffée d'air frais dans le « débat » francophone sur la réforme de l'État (pour autant qu'on puisse le qualifier comme tel), car ma conviction est que la classe politique francophone ne fait pas beaucoup plus montre d'une vraie vision fédérale que son homologue flamande. La forte insistance, et, à mon sens, l'insistance exagérée, sur la « Flandre nationaliste », semble parfois constituer un alibi pour se replier sur des intérêts purement wallons ou francophones. En tout cas, ces dernières années, les propositions les plus inspirées par une perspective fédéraliste ne sont pas toujours venues des partis francophones.

Piste 1. Je considère qu'octroyer un contenu et une définition positive à la fédération ne constitue certainement pas un luxe. Dans une grande mesure, la Belgique est une fédération sans fédéralisme. Sur le plan institutionnel, la Belgique est passée depuis 1970 d'un État unitaire à une fédération. Mais cela a plutôt été le résultat (imprévu) d'une logique de gestion des conflits et de considérations d'intérêts de partis que d'un projet réellement fédéral. La plomberie institutionnelle à la belge en est une des extériorisations. Le fédéralisme, au sens d'une fondation idéologico-philosophique de ces institutions, nous fait

en grande partie défaut. La fédération n'est pas animée par un vrai projet fédéral : la foi dans et la propagation de la valeur intrinsèque de principes fédéraux comme la combinaison de l'unité et de la diversité.

Mais c'est une autre question de savoir si un acte de foi de la part des entités fédérées, tel que proposé ici, constituerait le meilleur moyen pour parvenir à cette définition fédérale de la fédération. Ainsi, aujourd'hui, un certain nombre de partis francophones professent bien un discours fédéral, là où il faut en réalité parfois soupçonner la présence d'intérêts régionaux et/ou partisans. Une déclaration de loyauté fédérale constituerait tout au plus la cerise sur le gâteau, mais elle ne signifierait rien si elle n'était pas fondée par des mesures structurelles, qui peuvent elles aussi avoir une signification symbolique.

Si l'on décidait, par exemple, de refédéraliser certaines compétences — même de manière minimale —, cela donnerait le signal que le niveau fédéral n'est pas seulement le lieu où l'on loge les compétences que l'on ne peut pas (encore) scinder pour une raison ou une autre, mais constitue un niveau disposant d'une valeur intrinsèque potentielle. Cela indiquerait également qu'une réforme de l'État ne doit pas être automatiquement synonyme de dépouillement de l'État fédéral, mais qu'elle peut également être inspirée par des considérations rationnelles et sans tabou sur une répartition appropriée des compétences (même si une réforme de l'État complètement objectivable constitue également une illusion, en raison des autres débats idéologiques qui s'y mêlent, comme illustré ci-dessus avec la discussion sur la politique du marché du travail).

Du reste, le fameux « premier paquet » de la réforme de l'État (approuvé en février 2008, mais toujours pas voté) — qui est marqué par quelques tares caractéristiques de la plomberie institutionnelle belge — comporte une série de pas très modestes en direction d'une revalorisation du niveau fédéral : le droit de substitution du pouvoir fédéral lorsqu'une entité fédérée ne respecte pas certaines obligations internationales ainsi que la création dans le cadre d'un accord de coopération d'un guichet d'investissements fédéral pour accueillir et informer des investisseurs étrangers.

Une autre piste concrète recelant une valeur symbolique encore bien plus grande serait de doter l'État fédéral de la compétence et des moyens financiers lui permettant de soutenir certaines mesures bénéficiant à la cohésion fédérale et à la compréhension entre les communautés, comme des initiatives communes, dépassant les frontières linguistiques, sur le plan de la culture, des médias et de l'enseignement.

Piste 2. Sur ce point, ce sont deux propriétés différentes du système fédéral belge qui sont soulevées : le caractère dual et le manque de responsabilisation. Bien qu'il y ait un lien entre ces deux caractéristiques, elles ne sont pas indissociables : on peut concevoir tant un fédéralisme à quatre composantes sans responsabilisation qu'un fédéralisme dual qui responsabilise.

Fonder la construction fédérale belge sur une base territoriale, régionale et donc plus sur une base communautaire et linguistique me semble une position sensée, surtout quand on tient compte du contexte bruxellois. La segmentation

bipolaire communautaire qui a été imposée en son temps à partir du niveau national sur la Région bruxelloise ne correspond pas (plus) à la réalité sociologique du terrain.

Le système d'apartheid électoral appliqué à Bruxelles, qui rend impossible le dépôt de listes multilingues et qui rend dès lors difficile la conclusion d'alliances politiques dépassant les cloisonnements linguistiques, n'est désormais plus défendable, pour autant qu'il l'ait un jour été. Il a vu le jour à la suite des expériences négatives des candidats Flamands avec l'élection de « faux Flamands » sur des listes FDF aux élections pour l'agglomération bruxelloise dans les années septante. Mais il existe d'autres mécanismes qui rendent possible une représentation garantie des groupes linguistiques et qui n'excluent pas, eux, la possibilité de listes multilingues.

Mais autre chose est de savoir s'il est possible à court terme d'organiser l'enseignement et la culture à Bruxelles sur une base exclusivement territoriale. On pourrait en tout cas déjà faire un premier pas en dotant la Région de compétences complémentaires sur ces terrains qui pourraient ultérieurement mener à plus d'intégration sur le niveau régional. Par contre, en ce qui concerne le tourisme, la jeunesse et les sports, une régionalisation à court terme me semble tout à fait souhaitable.

Cette vision d'« émancipation bruxelloise » me semble recevoir un accueil de plus en plus favorable, en ce compris chez des politiques flamands, en tout cas à Bruxelles, mais également en dehors. Une indéniable dynamique bruxelloise a progressivement pris forme, en ce compris du côté flamand.

Je souscris également complètement à l'analyse concernant la nécessité d'une responsabilisation des entités fédérées — quelle que soit leur forme. C'est également positif que cette analyse soit effectuée par *La Revue nouvelle*, parce que traditionnellement, elle est plutôt faite du côté flamand.

Pourtant le principe de la responsabilisation fait partie de tout fédéralisme digne de ce nom. Son absence relative actuelle en Belgique est la conséquence d'un fédéralisme instrumental: les entités fédérées (ou plutôt les partis politiques qui sont organisés sur la base linguistique) considèrent le niveau fédéral d'abord du point de vue de ce qu'il peut leur rapporter. Cela vaut pour nombre de politiques flamands, mais également francophones.

La responsabilisation est surtout nécessaire dans la répartition des moyens financiers entre les différentes entités fédérées de ce pays (mais je suis d'accord pour qu'elle ne soit pas appliquée au système de la solidarité interpersonnelle). Une révision de la loi spéciale de financement des Régions et Communautés devrait intégrer un certain nombre de mécanismes de responsabilisation, comme le calcul du financement des Régions sur la base d'une grande partie des recettes de l'impôt des personnes perçu dans chacune des Régions.

Mais certaines choses sont déjà possibles aujourd'hui, sans toucher à la loi de financement. C'est ainsi que l'on peut faire financer par les Régions une plus grande partie de la charge de pension de leurs fonctionnaires. Cela allégerait

la charge financière du niveau fédéral et cela renforcerait la responsabilisation des entités fédérées. Actuellement, les entités fédérées ne sont pas suffisamment responsabilisées à l'impact de leurs politiques salariales et d'embauches sur les pensions publiques qui continuent d'être payées par le fédéral.

Un autre exemple de manque de responsabilisation réside dans le fait que les Régions peuvent déterminer de manière totalement autonome les conditions d'accès à certains statuts de remise au travail. C'est ainsi qu'au cours de ces dernières années, nombre de statuts qui réclamaient le paiement de cotisations patronales pour la sécurité sociale ont été transformés en statuts d'agent contractuel subventionné, qui sont dispensés du paiement de cotisations à l'ONSS. Il s'agit donc de décisions des entités fédérées qui ont un impact sur la sécurité sociale fédérale.

Piste 3. La mise en place d'instruments fédérateurs constitue l'un des éléments cruciaux pour la mise en place d'un système fédéral démocratique et efficace. En tant que membre du groupe Pavia, je reste convaincu qu'une circonscription fédérale en est l'un des plus importants. Ici aussi, il faut constater une évolution positive des esprits. Il y a huit ans que je défends cette piste et, si la référence à la circonscription unique me valait l'étiquette de scientifique éthéré il y a encore quelques années, on peut constater qu'au cours des deux dernières années, elle a acquis une place centrale dans le débat communautaire : nombre de leaders d'opinion ont pris position en sa faveur et quatre partis politiques la défendent, dont celui de l'ancien Premier ministre Guy Verhofstadt. Le revers de la médaille, c'est qu'il faut bien constater que les points de vue politiques sur cette proposition sont en grande partie dictés par des considérations de stratégie électorale. De part et d'autre de la frontière linguistique, les socialistes et les chrétiens démocrates y restent toujours opposés (même si quelques figures importantes au sein de ces partis la défendent) parce qu'ils pensent qu'elle les pénaliserait sur le plan électoral.

Piste 4. Un système fédéral équilibré implique également la reconnaissance et le respect des différentes langues et cultures. L'incompréhension qu'affichent certains francophones à l'égard du principe de territorialité a tendance à m'énerver. Parce que dans les années vingt, à une époque où le choix pour une Belgique intégralement bilingue était encore possible, ce principe a notamment été défendu par des représentants wallons. Parce que certains francophones n'hésitent pas à soutenir les revendications des francophones québécois — qui revendiquent le principe de territorialité — tout en considérant que les revendications linguistiques flamandes sont discriminatoires, séparatistes ou racistes. Un minimum d'honnêteté intellectuelle devrait pourtant leur faire comprendre que les Québécois sont en quelque sorte des « Flamands qui parlent le français ».

Mais il faut en même temps bien reconnaître que, ces deux dernières années, un certain nombre d'excès ont été commis dans la défense du caractère néerlandophone de la Région flamande (et notamment de la périphérie flamande de Bruxelles), qui ont été approuvés par le gouvernement flamand, ou du moins n'ont pas été clairement condamnés par celui-ci. On peut ne pas être d'accord avec les prescriptions concernant les exigences en matière de « bonne volonté linguistique » (« *taalbereidheid* ») qui figurent dans le code flamand du

logement, mais cette mesure peut être justifiée par des arguments acceptables, dans la mesure où elle n'exclut a priori personne (tout le monde peut suivre des cours de langues). Ce n'est pas le cas des exigences de connaissance linguistique qui sont imposées à Vilvorde et à Zaventem pour l'octroi de certains logements sociaux et qui devraient donc être plus fermement condamnées par le gouvernement flamand. De même, le décret sur les terrains à bâtir qui réserve l'accès de certains de ces terrains dans soixante-sept communes aux personnes qui peuvent montrer un lien avec la Région, exclut d'avance certaines personnes.

Piste 5. Enfin, en ce qui concerne le rôle de la Région-capitale, bien que je ne sois pas en désaccord avec l'analyse selon laquelle la Région bruxelloise est sous-financée, j'estime que cette question ne peut être traitée indépendamment d'un certain nombre de réformes institutionnelles à effectuer au plan bruxellois. Celles-ci pourraient renforcer l'efficacité des institutions bruxelloises et permettre des économies d'échelle. Je pense notamment à l'intégration des six zones de police et au transfert d'une série de compétences exercées par les dix-neuf communes au niveau régional (il faudrait à tout le moins éviter autant que possible la concurrence sur les mêmes compétences). Mais chaque fois qu'un représentant politique flamand lance des propositions dans cette direction, des politiques francophones (et souvent il s'agit de bourgmestres ou d'échevins de ces communes) hurlent à l'attaque flamingante sur les francophones (étant donné que les Flamands sont bien moins représentés au plan communal qu'au plan régional). De tels procès d'intention peuvent peut-être être faits à certains politiques flamands, mais ils ne peuvent être adressés de manière intellectuellement honnête à des gens comme Pascal Smet, Guy Vanhengel, Sven Gatz ou Steven Vanackere. Mais cela dispense évidemment de discuter du fond et cela permet d'enterrer le débat.

Par ailleurs, la Région a un besoin urgent de trouver une manière d'être mise en relation avec son hinterland socioéconomique (des études indiquent que la « zone métropolitaine bruxelloise » concerne jusqu'à soixante-deux communes). Mais pour mener cette discussion de manière sereine, il faut cependant l'aborder indépendamment de la discussion sur son élargissement purement administratif (et linguistique).

La promotion du bilinguisme me semble dans la droite ligne de mon analyse sur la nécessité d'un renforcement de la dynamique régionale bruxelloise. Le développement de l'enseignement en immersion linguistique et de toute forme d'enseignement bilingue, de même que le soutien et la promotion de projets culturels dépassant les frontières linguistiques, en constitue une partie importante. Ce type de projets est maintenant déjà développé par des acteurs de terrain, non seulement sans le soutien de structures institutionnelles et de financement adaptées qui pourraient y inciter, mais plutôt malgré des structures qui les découragent. Cette thématique bruxelloise a d'ailleurs aussi un lien avec le constat initial de manque de fédéralisme à la fédération belge. Car il n'est pas exclu que le développement d'un espace réellement bilingue dans la Région bruxelloise ne puisse à terme inspirer la Belgique dans son ensemble. ■

Traduction : Benoît Lechat