



Belgique

Quatre ans de blocage institutionnel

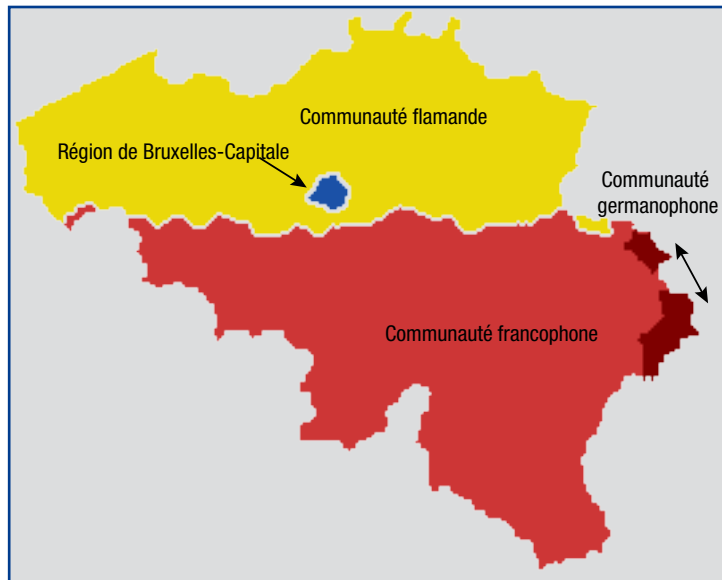
PIERRE VERJANS

Professeur à l'université de Liège (Belgique)

Dans les années 1970 et 1980, la question de l'appartenance linguistique de la commune de Fourons, peuplée de 4 000 habitants, a provoqué la chute de trois gouvernements (Verjans, 1993, 2007). Depuis près de vingt ans et jusqu'à aujourd'hui, la Belgique se déchire sur le sort de l'arrondissement électoral et judiciaire bilingue de Bruxelles – Hal – Vilvorde (BHV). Les partis flamands se montrent particulièrement offensifs sur ce chapitre dont la valeur symbolique est considérable mais la portée négligeable (les électeurs francophones en Flandre sont à peine 70 000, soit moins de 2 % de l'électorat flamand (Devos, 2008). Autrement dit, depuis cinquante ans, des questions symboliques mineures occupent une place de tout premier plan dans l'agenda politique et contribuent à minorer l'importance des dissensions, bien plus fondamentales, que suscite le budget de l'État et dont le règlement apparaît être la conséquence des compromis passés sur les enjeux symboliques.

La diversité culturelle de la Belgique trouve son origine dans une histoire mouvementée marquée d'abord par une fracture linguistique millénaire mais aussi par un clivage à la fois sur le plan religieux, notamment avec la répression du protestantisme par les troupes espagnoles de 1568 à 1648, et sur le plan économique, avec une industrialisation rapide de la partie méridionale du pays qui s'est accompagnée de la migration de populations vers les villes du sud. Par contre, l'instauration, après la Première Guerre mondiale, du suffrage universel *stricto sensu*, après le suffrage universel tempéré par le vote plural introduit en 1893, va permettre d'impliquer la

Les communautés linguistiques et la Région de Bruxelles-Capitale



majorité des électeurs. Il aboutira à l'adoption de lois sociales et, sur le plan identitaire, à l'occupation de postes de décision par des Flamands, majoritaires démographiquement, attirant ainsi les ressources nationales vers le nord et visant à rapprocher la Flandre, la région la plus retardée à l'époque, du niveau de développement de la Wallonie. L'afflux des investissements étrangers vers la Flandre après la Seconde Guerre mondiale et le déclin industriel qui a provoqué différentes formes de résistance ouvrière en Wallonie vont entraîner un basculement du centre de gravité économique : ainsi, dans les années 1960, le produit intérieur brut par habitant de la Flandre rattrape celui de la Wallonie, pour le dépasser ensuite. Dès lors, les Flamands vont percevoir les ouvriers wallons comme étant intrinsèquement grévistes, paresseux, peu ouverts à la modernité, aux langues étrangères et aux nouvelles exigences de la mondialisation.

Une barrière intercommunautaire de longue date établie

Dès la fin de l'empire romain, la toponymie en usage témoigne de l'existence en Belgique d'une frontière linguistique entre un nord germanisé et un sud latinisé. Cette frontière ne bougera pratiquement

pas au cours des siècles alors que les limites des territoires qu'occupe la Belgique actuelle vont être constamment modifiées durant l'Ancien Régime, c'est-à-dire avant la révolution belge de 1830. Après l'annexion en 1794 de la Belgique par la France, son territoire sera divisé en départements majoritairement unilingues, à l'exception de la province du Brabant qui héberge la capitale.

En 1840, soit dix ans à peine après l'indépendance belge arrachée au roi des Pays-Bas, une pétition émanant de la communauté flamande avait réclamé que l'usage du néerlandais soit autorisé en Flandre mais il faudra attendre 1873 pour voir ce droit reconnu par la justice pénale et 1898 par l'administration publique. Sur d'autres points, les Flamands, bien que majoritaires, obtiendront satisfaction encore plus tardivement : 1930 pour la néerlandisation de l'enseignement à l'université d'État de Gand et, date encore plus marquante, 1967 pour que soient officiellement publiées une version française et une version néerlandaise de la Constitution du pays.

Le mouvement flamand s'est constitué à partir des cercles culturels qui se sont créés dans les paroisses catholiques avec le soutien du bas clergé. Ce dernier va contribuer, au terme d'une mobilisation de plusieurs années, à créer en 1890 le syndicat paysan flamand Boerenbond, sur le modèle des Raiffeisenkassen, les coopératives agricoles allemandes, en réponse à la grave crise économique qui secoue l'Europe à la fin du XIX^e siècle et affecte tout particulièrement l'agriculture. De même, le mouvement syndical, encore à l'état d'ébauche, va prendre de l'ampleur après la publication en 1891 de l'encyclique papale *Rerum novarum* qui fait en quelque sorte office de charte du syndicalisme ouvrier chrétien. Dans ces deux cas, comme dans celui de la formation du parti catholique en 1884, les revendications d'ordre linguistique, social et religieux sont intrinsèquement liées, et visent à écarter du pouvoir en Flandre les *fransquillons*, terme désignant les bourgeois et les aristocrates locaux qui utilisent le français comme marqueur d'une domination sociale (Bourdieu, 1979). Le mouvement flamand va hésiter entre deux attitudes, l'une minimaliste visant à faire prévaloir le poids démographique de la Flandre pour mettre à profit le système belge et l'autre maximaliste consistant à revendiquer la fin du système belge considéré comme intrinsèquement anti-flamand. Ces deux tendances traverseront surtout le parti catholique mais aussi les deux autres partis traditionnels, le parti libéral et le parti socialiste.

L'opposition entre le centre et la périphérie est, en Belgique, au cœur de la vie politique. Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, le centre a toujours été assimilé à la communauté francophone

qui, de fait, a longtemps occupé une place prédominante dans les structures étatiques, tandis que la Flandre se perçoit comme étant la périphérie et ce, alors même que les arrondissements flamands ont été et sont plus peuplés que les arrondissements wallons et bruxellois réunis. Plusieurs facteurs ont contribué à la marginalisation de cette région : l'absence d'une langue néerlandaise unifiée avec, pour corollaire, l'utilisation de divers dialectes germaniques, l'emprise de la foi catholique qui a fait barrage pendant une grande partie du XIX^e siècle à l'adoption du néerlandais, langue du calvinisme, et le retard économique. Toutefois la situation a fini par s'inverser. L'économie plus tertiaisée de la Flandre est sensiblement plus prospère que celle de la Wallonie qui ne s'est pas remise de la fermeture des charbonnages et du déclin de l'industrie sidérurgique après 1974. Par ailleurs, la plupart des jeunes Flamands sont bilingues, parlant aussi bien le néerlandais que l'anglais et ne considèrent plus l'apprentissage du français comme une étape obligatoire de leur parcours social et professionnel. Après les traumatismes du premier siècle belge, ce changement radical de la donne économique ne pouvait guère laisser présager une amélioration des rapports entre communautés. Les réformes de l'État mises en œuvre depuis 1970 portent la trace à la fois des revendications flamandes d'autonomie culturelle qui ont abouti à la création des trois communautés et des revendications wallonnes d'autonomie économique qui ont débouché sur la constitution des trois régions.

Face à une identité flamande forte qui s'affirme depuis 1840, les francophones ne semblent pas être autant animés par un projet collectif et ont une attitude plus défensive qu'offensive. Les disparités économiques, quelle que soit la région avantagée, exacerbent les tensions identitaires et font apparaître les Wallons, du côté flamand, comme des exploiters de leurs compatriotes flamands ou des paresseux qui profitent du système de sécurité sociale fédérale, tandis que les Flamands étaient vus par les Wallons, dans les débuts de l'industrialisation, comme un peu lents à comprendre et mal dégrossis (ils venaient d'ailleurs et ne connaissaient pas le français), puis comme des égoïstes refusant de partager quand ils se sont trouvés favorisés par la fortune.

Le système des partis reflète lui aussi les divergences, en termes d'identités, des deux communautés. Ainsi, des partis nationalistes flamands existent – par intermittence – depuis 1862, tandis que des formations régionalistes – ce qui donne la mesure de leur audience – n'ont connu que de courtes périodes de vie en Wallonie, de 1965 à 1980. À Bruxelles, le Front des francophones, fondé en 1964 et rebaptisé

Fédéralistes démocrates francophones avant d'être intégré, en 2002, dans le Mouvement réformateur libéral défend les francophones de la capitale et de sa périphérie. Les partis flamands ont une propension à tenir un discours « flamingant » pour chercher à attirer des électeurs mal disposés envers les francophones. Paradoxalement, l'intégration européenne encourage un nationalisme flamand plus radical, dont les effets déstabilisateurs sur le franc belge ne sont désormais plus à craindre grâce à l'introduction de l'euro, mais en même temps dissuade celui-ci d'aller jusqu'à réclamer la création au sein de l'Europe d'un nouvel État, la république flamande. Il existe bel et bien une barrière linguistique entre les néerlandophones et les francophones, comme l'illustre le fait que la majorité des Belges, quand ils veulent s'informer ou se divertir, ne se tournent pas vers les médias de l'autre communauté. Enfin, Flamands et Wallons ont une conception complètement différente du rôle de l'État : néolibérale au nord, selon laquelle le poids du budget public dans le financement de la sécurité sociale (allocations de chômage, revenus d'insertion et remboursement des soins de santé) doit être allégé au maximum, tandis qu'au sud ces prestations sont considérées comme indispensables pour venir en aide à une population fragilisée depuis la désindustrialisation⁽¹⁾.

Le grand chantier du « confédéralisme »

L'importante révision de la Constitution, intervenue en 1994, a été saluée par les francophones comme celle qui fixait la configuration définitive de l'État, bien que, dans le même temps, le Premier ministre néerlandophone Jean-Luc Dehaene ait jugé bon de rappeler que le système institutionnel belge était évolutif. De fait, le Parlement flamand reprit bientôt son travail en commission sur une prochaine réforme de l'État et vota, le 3 mars 1999, cinq résolutions. Son projet se voulait confédéraliste. L'idée consistait à retirer à l'État l'essentiel de ses compétences qui serait transféré aux communautés flamande et francophone, la région de Bruxelles et celle de langue allemande étant dotées d'un statut spécial et, dans le cas de la première, cogérée dans certains domaines par la Flandre et la Wallonie. L'instauration de l'autonomie fiscale et financière des communautés s'accompagnerait, en outre, de la prise en charge par ces dernières de deux branches de la sécurité sociale : l'assurance maladie et les

(1) Voir Jean Beaufays, Geoffroy Matagne et Pierre Verjans, « Fédéralisation et structures institutionnelles : la Belgique entre refondation et liquidation » in Jean Beaufays et Geoffroy Matagne (éd.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 13-19.

allocations familiales. L'État belge en serait sorti démantelé, vidé de sa substance et les francophones y virent le risque que disparaisse la solidarité nord-sud *via* certaines branches de la sécurité sociale.

En raison de l'affaiblissement du parti chrétien flamand, à la suite de la débâcle qu'il a connue successivement aux élections législatives et régionales de 1999 (affaire Dutroux, affaire de la dioxine dans le poulet, dysfonctionnements à différents niveaux de l'État) et au scrutin législatif fédéral de 2003, ce projet de réforme institutionnelle a été placé entre parenthèses durant huit ans mais il a été remis à l'ordre du jour lors des élections législatives du 10 juin 2007 pour constituer l'un des axes du programme du cartel électoral réunissant le CD&V (chrétien, démocrate et flamand) – dénommé jusqu'en 2001 Parti populaire chrétien, CVP – et la N-VA (Nouvelle alliance flamande), formée par l'aile droite de l'ancienne Volksunie (Union populaire flamande) qui avait siégé au Parlement de 1954 jusqu'à sa dislocation en 2002.

Durant la campagne électorale de 2007, le dialogue de sourds entre les deux communautés fut total. Aussi la mise en place d'un gouvernement fut-elle particulièrement laborieuse et n'aboutit qu'au bout de neuf mois de négociations, sous la pression, en outre, des milieux économiques et financiers. Yves Leterme⁽²⁾, auquel fut confiée la conduite de ce gouvernement, avait promis lors de la campagne électorale de procéder à la scission de l'arrondissement bilingue de Bruxelles – Hal – Vilvorde en « cinq minutes de courage politique ». En réalité, l'équipe au pouvoir ne parvint en trois ans ni à régler le cas de Bruxelles ni, plus largement, à trouver une solution aux problèmes qui occupent presque tout l'agenda politique : les réformes institutionnelles réclamées par les partis flamands. La chute du gouvernement de coalition le 22 avril 2010 fut provoquée par la décision du parti libéral flamand Open VLD de se retirer de l'équipe ministérielle pour protester contre ce qu'ils considéraient comme de la mauvaise foi du côté francophone sur les dossiers institutionnels.

Derniers rebondissements de la crise institutionnelle

En dépit de ce contexte agité, la campagne électorale de 2010 a été relativement paisible et, pour la première fois, des chaînes de télévision ont invité sur leurs plateaux des personnalités appartenant

(2) Yves Leterme prend ses fonctions de Premier ministre le 20 mars 2008 et démissionne à la fin de cette même année. Il est remplacé à ce poste par Herman Van Rompuy (30 décembre 2008-24 novembre 2009). Ce dernier ayant été nommé président du Conseil européen, Yves Leterme est rappelé à la tête du gouvernement où il restera jusqu'à sa démission, le 22 avril 2010.

à l'autre côté de la frontière linguistique. Les discours politiques, sauf ceux de la N-VA, étaient empreints d'un certain sens de l'écoute, confirmant en cela, d'une certaine manière, le constat établi par l'ancien Premier ministre Jean-Luc Dehaene, dans son communiqué du 20 avril 2010 annonçant qu'il renonçait à la mission de médiation entre Flamands et francophones sur les réformes institutionnelles qui lui avait été confiée en novembre 2009 : «Au cours des phases successives de la réforme de l'État belge, la base du compromis de 1970 a toujours été respectée : la majorité ne peut imposer sa volonté à la minorité, mais la minorité accepte qu'il faille négocier». Le processus risque d'échouer si la minorité refuse de négocier».

© AFP / Georges Gobet - 27 janvier 2011



L'impasse politique dans laquelle se trouve aujourd'hui la Belgique est ici symbolisée par un tandem d'un type particulier monté par deux personnes censées représenter, d'une part, les Flamands (en noir), d'autre part, les Wallons (en rouge).

En Belgique, en maintes occasions, la mise en œuvre d'une réforme jugée indispensable par une communauté, mais rejetée par un gouvernement a finalement fait l'objet d'un consensus au sein de l'équipe ministérielle suivante. Ainsi, la démission en 1968 du gouvernement de Paul Vanden Boeynants (social-chrétien francophone), à la suite de la demande des Flamands de fermer la section francophone de l'université de Louvain, a débouché sur la révision de la Constitution de 1970 qui a instauré un État «unitaire décentralisé» en instituant trois communautés culturelles (francophone, néerlandophone et germanophone) dotées d'institutions aux compétences encore limitées ; bien qu'il n'ait pas été mis

en vigueur, le «pacte d'Egmont», signé en 1977 par les Wallons, les Flamands et les Bruxellois et prévoyant la création de trois régions dont les ressortissants bénéficieraient de droits semblables, a constitué la chair des amendements apportés à la Loi fondamentale en 1980 ; en 1987, la crise politique qui a duré 147 jours et a été déclenchée par la candidature d'un militant wallon au poste de bourgmestre de la commune néerlandophone de Fourons pour finalement provoquer, à l'automne, la chute du gouvernement Martens VI (novembre 1985-octobre 1987), a été suivie par un renforcement du fédéralisme avec, en 1988, une extension des compétences des communautés, notamment dans les domaines de l'enseignement et des médias, et des régions avec la création de la Région de Bruxelles-capitale. En revanche, jusqu'à ce jour aucun effet positif ne s'est encore dégagé de la crise de 2007.

La composition de la Chambre des Représentants issue des élections anticipées du 13 juin 2010 reflète l'ampleur de la mutation du système partisan depuis cinquante ans. Elle rompt radicalement avec la simplicité d'antan : douze partis représentent désormais la population belge. Pour la première fois, les partis traditionnels ne parviennent à rassembler que moins de la moitié des électeurs inscrits (19 % pour les partis socialistes, 15 % pour les partis libéraux et 14 % pour les partis chrétiens/centristes, soit 48 % pour tous les partis traditionnels réunis). Le parti qui a remporté le score le plus élevé, la N-VA dirigée par Bart De Wever, n'a obtenu que 27 sièges sur les 150 à pourvoir ; or, pour la première fois dans l'histoire de Belgique, celui-ci n'appartient pas à la catégorie des formations traditionnelles, mais défend (dans sa profession de foi fondatrice de 2002, dans ses statuts mais pas dans son programme électoral de 2010 !) des thèses ouvertement séparatistes. Dès lors, il va devenir extrêmement compliqué de former des alliances, surtout si on entend concilier les programmes : ainsi, tous les partis francophones souhaitent le maintien de l'arrondissement électoral de Bruxelles – Hal – Vilvorde, tandis que les formations flamandes sont unanimes à exiger sa scission. De même, ces dernières militent toutes pour la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle modifiant en profondeur la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés, ainsi que le préconisaient leurs résolutions de 1999, tandis que les partis francophones se montrent prudents, voire réticents face à un tel schéma. Il est à noter que le parti d'extrême droite Vlaams Belang (Intérêt flamand), qui a obtenu douze sièges à la Chambre des Représentants, ne sera pas sollicité pour former un gouvernement car les partis démocratiques ont établi un cordon sanitaire autour de lui. La fragilité et la complexité du fédéralisme belge sont plus

manifestes que jamais et ont encore été aggravées par la longue crise politique qui s'est déclenchée en 2007 et qui, début 2011, est toujours là. Les nouvelles élites qui ont gagné les élections de 2010 n'ont manifestement tiré aucune leçon de ces quatre années noires, se satisfaisant d'avoir rassemblé les voix de leur communauté et ne se souciant visiblement pas suffisamment de chercher des terrains d'entente avec l'autre partie.

Ainsi, l'affrontement sur le sort de l'arrondissement électoral bilingue de Bruxelles – Hal – Vilvorde peut-il être perçu comme la cristallisation de la difficulté de vivre ensemble et de s'insérer, sur des bases communes, dans la mondialisation actuelle. En mars 2011, la situation politique est toujours dans l'impasse, les deux communautés ne parvenant à s'entendre ni sur les réformes institutionnelles, ni sur les politiques socio-économiques à mettre en œuvre. À cette date, la Belgique est donc toujours sans gouvernement investi par la Chambre et se trouve dirigée par une équipe ministérielle chargée des affaires courantes depuis bientôt un an. ■

● Sélection bibliographique

- Beaufays Jean, Matagne Geoffroy, *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruylant, Bruxelles, 2009.
- Beyen Marnix, Destatte Philippe, *Un autre Pays. Nouvelle histoire de Belgique (1970-2000)*, Le Cri, Bruxelles, 2009.
- Bourdieu Pierre, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Éditions de Minuit, Paris, 1979.
- Delwit Pascal, De Waele Jean-Michel, Magnette Paul (éd.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, PUF, Paris, 1999.
- Devos Carl, Bouteca Nicolas, « Brussel-Halle-Vilvoorde : Voeren van de 21^{ste} eeuw », in *Fédéralisme et frontières internes : les enjeux de l'arrondissement de BHV (Bruxelles-Hal-Vilvorde/Brussel-Halle-Vilvoorde)*, *Revue Fédéralisme Régionalisme*, vol. 8, 2008, n° 1, Liège, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=642>.
- Deschouwer Kris, *The politics of Belgium, Governing a Divided Society, Comparative government and Politics*, Palgrave Macmillan, Londres, 2009.
- Mabile Xavier, *Histoire politique de la Belgique. Acteurs et facteurs de changement*, CRISP, Bruxelles, 2000.
- Verjans Pierre, « Fourons » in Destatte, P., *Encyclopédie du mouvement wallon*, Institut Jules Destrée, Charleroi, 2001, volume 2.
- Verjans Pierre, « Voeren : slijpsteen van identiteiten-in-wording. Een historisch-sociologische benadering », dans *Studies over de sociaal-economische geschiedenis van Limburg*, jaarboek van het sociaal historisch centrum voor Limburg, Maastricht, décembre 2007, pp. 22-44.
- Verjans Pierre, « Mutation des systèmes partisans et résultats électoraux » in Beaufays Jean, Matagne Geoffroy, *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 49-96.



Direction de l'information légale et administrative

Accueil commercial : 01 40 15 70 10

Grande Europe n° 30 - mars 2011

N° DF : 2GE30010

ISSN : 1760-5849

0900001030016

Directeur de la publication : Xavier Patier

Rédactrice en chef : Marie-Agnès Crosnier

Pour citer cet article :

Belgique. Quatre ans de blocage institutionnel Pierre Verjans,
Grande Europe n° 30 - mars 2011 - La Documentation française
© DILA.



Abonnez-vous en ligne à notre revue sur :

www.ladocumentationfrancaise.fr/revues/grande-europe/

Et retrouvez sur les pages Grande Europe, en accès libre, des brèves sur un sujet d'actualité dans l'un des 49 pays du continent européen, un agenda signalant colloques, conférences, séminaires... sur l'un ou plusieurs de ces pays, mais aussi les sommaires et avant-propos des numéros en ligne, les résumés en français et en anglais de tous les articles publiés, la liste des auteurs et leurs fonctions.

© Direction de l'information légale et administrative (DILA)
Tous droits réservés pour tous pays

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

Avertissement au lecteur

La Direction de l'information légale et administrative n'est aucunement responsable du contenu des sites externes cités et les opinions exprimées dans les articles n'engagent que les auteurs.