



LE BLOCAGE COMMUNAUTAIRE DE L'ORANGE BLEUE (I)

Rétrospective sur la crise politique de l'été 2007

Les élections fédérales belges du 10 juin 2007 ont donné des résultats qui ont amené une coalition de partis de droite et du centre à entamer des discussions pour la formation d'un futur gouvernement. Un gouvernement belge est toujours une coalition, étant donné que le scrutin en Belgique est proportionnel et que le paysage politique est assez morcelé, notamment parce qu'il n'existe quasiment pas de partis nationaux, chaque parti traditionnel, en Flandre ou dans le Sud francophone, ayant son pendant dans l'autre grande communauté culturelle. Les citoyens ont assisté quasi en direct via les médias à un premier tour de négociations qui s'est terminé provisoirement par un échec. Celui-ci a été attribué à une série de maladresses du « formateur » nommé pour conduire ces pourparlers, à un manque de confidentialité et même à l'utilisation stratégique des médias par certains négociateurs, en particulier par celui qui représente un petit parti nationaliste flamand (la N-VA) en cartel avec le CD&V (parti chrétien centriste flamand du formateur). Mais sur le fond, c'est la question communautaire qui une fois de plus laisse augurer d'une crise politique prolongée qui pourrait avoir des conséquences dommageables si elle n'aboutissait pas finalement et comme de coutume à un compromis entre les visions flamandes et francophones de l'avenir des structures fédérales de l'Etat. Comment comprendre et faire comprendre ce blocage devant lequel les citoyens et ceux qui agissent parmi eux dans le monde associatif sont souvent restés perplexes voire désorientés ? En ce début d'automne 2007, les analyses commencent à se multiplier dans la presse mais cette avalanche alimente elle-même la confusion et nécessite de faire un tri et d'en retirer l'essentiel. Car l'alternative à des explications appropriables pour tout un chacun et non simplistes est souvent le rejet du monde politique et du débat politique ou encore des lectures manichéistes : il y a les bons et les méchants comme dans les western classiques. La présente rétrospective de la crise de l'été n'a pas la prétention de synthétiser les nombreuses analyses des journalistes et des politologues parues dans les médias, mais de livrer quelques explications essentielles et un commentaire critique qui, tout en étant sommaires, soient accessibles y compris à celui qui, pour une raison ou une autre, est peu familier de politique, ou de politique belge.¹

A

**A L'ISSUE DES ELECTIONS :
UNE PROBABLE COALITION
DE CENTRE-DROIT**

Après 4 années de la coalition « violette » associant socialistes et libéraux, les élections fédérales se sont soldées parmi les électeurs flamands du Nord du pays par la victoire du CD&V - N-VA et une perte de voix de la part des deux autres grands partis démocratiques flamands, le S.PA (socialiste) et l'OpenVLD (droite libérale) qui étaient dans la coalition sortante. Dans le Sud francophone (en Wallonie et à Bruxelles, qui est à 90% francophone), le PS a connu une perte sévère surtout liée aux « affaires » à Charleroi. De nombreux mandataires de l'ancien collège communal, socialiste, et de responsables d'organismes publics municipaux, se sont en effet trouvés tour à tour inculpés par la justice pour des malversations financières ou administratives. Le MR (droite libérale) s'est légèrement renforcé après une campagne jugée inhabituellement agressive. Le CDH (centriste humaniste) conforté par son retour au pouvoir à l'issue des élections régionales précédentes dans les gouvernements régionaux wallon et bruxellois, a également connu une petite avancée. Le CDH ne s'attendait pas à la chute des partis socialistes du Nord et du Sud et a dû se résigner à s'asseoir à la table des négociations pour une coalition « orange-bleue² » avec les deux partis libéraux, outre le CD&V qui semble avoir glissé pendant 8 ans d'opposition vers un profil plus à droite et certainement plus autonomiste.

Si une coalition de centre-droit était pressentie comme la plus probable, l'hypothèse souvent revenue dans les articles des commentateurs politiques est celle d'une coalition tripartite (droite libérale-centristes-socialistes) dont les libéraux ont cependant toujours ne pas vouloir. Certaines revendications communautaires flamandes exigent en effet une majorité des deux tiers pour être adoptées, et il semble difficile de faire coopérer à de telles réformes des partis qui resteraient dans l'opposition. A défaut, les partis flamands devront renoncer à court terme à certaines revendications communautaires.

B

**UN DEBUT DE NEGOCIATION
DOMINE PAR LE COMMUNAUTAIRE**

**Des revendications d'autonomie
aux motivations socio-économiques**

Les questions socio-économiques ont moins défrayé la chronique durant l'été 2007, soit les trois premiers mois de négociation pour la formation du nouveau gouvernement³, que les nombreuses revendications et propositions flamandes visant à renforcer les pouvoirs des entités fédérées, se heurtant à la méfiance et le plus souvent à l'opposition des partis francophones. Dès 1999, tous les partis démocratiques flamands s'étaient préalablement accordés au sein de leur Parlement communautaire sur une série de revendications visant à transférer aux Régions et Communautés de nouvelles compétences. Les partis francophones ont depuis quelques années présenté un front du refus à l'encontre de nouvelles avancées autonomistes des Communautés et des Régions⁴, principalement parce qu'elles pourraient conduire à une forte diminution de la solidarité nationale et à une concurrence notamment fiscale entre la Wallonie, Bruxelles et la Flandre, plus riche. Car il ne faudrait pas s'y tromper, les revendications flamandes sont actuellement davantage motivées par des préoccupations socio-économiques que par des questions linguistiques. Les mandataires politiques flamands sont en effet soucieux de maintenir la bonne compétitivité de la Flandre et son faible taux de chômage, grâce à de nouvelles réductions de cotisations sociales, des incitants financiers à prolonger sa carrière et une fiscalité attractive pour les investisseurs, alors que certains secteurs comme l'automobile se trouvent rudement confrontés à la concurrence mondiale. Ils déclarent pouvoir mieux gérer certaines matières au niveau régional, notamment en collant davantage aux besoins de la Flandre, dès lors que le Président du Gouvernement flamand Yves Leterme, devenu probable Premier Ministre fédéral, a fait campagne sur le thème de la bonne gouvernance. Le « Pacte de solidarité entre les générations » décidé par le Gouvernement précédent afin de limiter les préretraites⁵, a témoigné

de la difficulté de satisfaire à la fois les besoins du Nord, qui connaît des difficultés de recrutement sur le marché du travail, et ceux de la Wallonie et de Bruxelles qui connaissent encore des taux de chômage importants, particulièrement parmi les jeunes et les peu qualifiés. De même, la politique d'activation des chômeurs et en particulier la nouvelle procédure de contrôle des efforts de recherche d'emploi de chaque demandeur d'emploi, assortie d'un certain accompagnement individuel des chômeurs (s'ajoutant à celui des Régions), a soulevé davantage de résistances en Wallonie et à Bruxelles où beaucoup de chômeurs sont découragés par l'indisponibilité de l'emploi ou par le fossé entre leurs compétences et les exigences des employeurs. La Flandre revendique la régionalisation de la politique fédérale de l'emploi, mais elle est considérée comme périlleuse pour la cohésion économique et sociale du pays par les partis francophones ... et les partenaires sociaux qui estiment en outre que cela poserait de grandes difficultés aux sociétés exerçant leurs activités dans plusieurs Régions. Les partis francophones pourraient toutefois accepter de négocier une différenciation territoriale des mesures fédérales et une meilleure coopération entre les Régions.

Bien d'autres revendications flamandes ont été déposées sur la table, qui vont de la participation des Communautés ou des Régions suivant les matières, à certaines politiques fédérales, y compris par exemple en finançant des investissements ferroviaires supplémentaires sur leur propre territoire, jusqu'à la régionalisation/communautarisation de compétences comme les allocations familiales ou certaines compétences fiscales fédérales. Des revendications moins radicales que les transferts de compétences figurent aussi, comme l'octroi de droits de tirages aux entités fédérées sur des budgets fédéraux et la responsabilisation des entités fédérées dans certaines politiques, notamment en matière d'emploi, par exemple en ce qui concerne l'activation des chômeurs⁶. Alors que certaines branches de la sécurité sociale et les conventions collectives sont en point de mire, les syndicats veulent absolument que les mécanismes essentiels de solidarité restent des matières fédérales : la sécurité sociale, le droit du travail, et les conventions

collectives sectorielles et interprofessionnelles (qui en Belgique ont force de loi). La FEB (Fédération des entreprises de Belgique) partagerait cette option même si le patronat flamand est plus divisé. Elle met l'accent sur la nécessaire coopération entre les niveaux de pouvoirs.

Remise en cause des droits dans un arrondissement qui fait tache

Un autre sujet à forte charge symbolique a fortement contribué à bloquer la négociation de l'orange bleue, celui de la scission de l'arrondissement judiciaire et électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, à cheval sur deux Régions (Bruxelles et la Flandre) revendiquée par les partis politiques flamands, qui remettent également en cause le statut linguistique spécial des « facilités » appliqué dans six communes situées en Flandre et jouxtant la Région bruxelloise, où vivent généralement une large majorité de francophones⁷. Les « facilités » permettent notamment aux francophones qui y habitent d'être servis et d'obtenir des documents administratifs en français⁸. Les partis francophones craignent dès lors une perte de droits linguistiques pour de nombreux francophones. Pour les Flamands, il s'agit d'une revendication symbolique visant, pour ces communes périphériques de Bruxelles à ne plus faire d'exception aux lois linguistiques et à l'exercice normal des compétences communautaires et régionales flamandes sur l'ensemble du territoire régional. Certains en espèrent éventuellement encore pouvoir freiner la « francisation » de ces communes liée à la périurbanisation de la capitale, phénomène appelé « de la tache d'huile ». Mais en réponse à cette offensive, dans le jeu de bras de fer qui s'est installé cet été 2007, les partis francophones ont évoqué qu'ils demanderaient l'élargissement de la Région bruxelloise. La scission de l'arrondissement judiciaire et de l'arrondissement électoral posent d'autres problèmes que nous ne décrirons pas ici parce qu'ils ont peu alimenté la polémique.



QUELQUES EXPLICATIONS PLUS FONDAMENTALES

Les arguments et autres ressorts des revendications dites communautaires mais à fortes motivations socio-économiques et budgétaires, mériteraient en soi une analyse. Il en est de même des sources plus fondamentales de la mécontentement communautaire. Deux explications semblent prioritairement pouvoir éclairer le blocage actuel : les différences de conception sur la structure fédérale de l'Etat, d'une part, et la distanciation politique et médiatique entre les deux grandes communautés d'autre part.

Conceptions distantes entre fédéralisme et confédéralisme

Sur le fond, l'enjeu n'est pas le maintien de la Belgique ou sa séparation, même s'il peut sembler étrange pour l'observateur extérieur que l'on puisse autant évoquer l'hypothèse de la séparation. Les Belges sont habitués à ce genre d'épouvantail qui doit probablement forcer les politiques à trouver des orientations communes et des compromis acceptables par leurs opinions publiques respectives, dès lors que les enquêtes montrent que, hormis certains moments de tension, le séparatisme est très minoritaire dans la population y compris en Flandre, et qu'il suscite plutôt de l'inquiétude lorsque la tension politique s'accroît, en même temps

qu'une incrédulité amusée. Familiers des tensions politiques émotionnelles, les Belges qui se souviennent d'autres crises sont pragmatiques et comptent continuer à vivre dans ce qu'ils expriment être un pays de cocagne. Le véritable enjeu est de convenir d'une révision du rôle de l'Etat fédéral et de ses rapports avec les entités fédérées.

A ce sujet, il apparaît que les conceptions de l'Etat fédéral idéal se sont distancées depuis de nombreuses années entre le Nord et le Sud du pays. La vision dominante en Flandre est aujourd'hui celle d'un Etat quasi confédéral, dans lequel les compétences fédérales sont plus limitées qu'aujourd'hui et les entités fédérées tentent de coopérer entre elles dans le champ de plus larges compétences en gardant toute leur autonomie. Les francophones sont partisans du maintien des compétences fédérales actuelles et de davantage de coopérations entre entités fédérées et entre celles-ci et le fédéral. Le Sud y a davantage intérêt afin de maintenir la solidarité nationale et d'éviter la fuite en avant de la concurrence interrégionale notamment fiscale. Car il est moins riche, la différence Nord-Sud de PIB/habitant devrait se situer entre 15 et 20%⁹, ce qui a un impact significatif sur le différentiel de taux de chômage et de taux d'emploi des habitants des trois Régions¹⁰. Vu l'importance du commerce interrégional, la Flandre a intérêt à encore contribuer au développement de la Wallonie et de Bruxelles mais souhaiterait inciter à obtenir des résultats plus rapides des politiques régionales au Sud.

Taux d'emploi et de chômage en 2006

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique	France
Taux d'emploi des habitants (1)	65%	56,1%	53,4%	61%	63%
Taux de chômage (1) (au sens BIT)	5,0%	11,8%	17,7%	8,3%	9,5%
Demandeurs d'emploi inoccupés (2)	8%	17,5%	19,8%		

Sources : (1) EFT- www.statbel.fgov.be, Eurostat ; (2) offices régionaux de l'emploi

L'écart de conception de l'Etat fédéral idéal est aussi lié à l'importance de la Belgique dans l'imaginaire francophone, alors que la référence à la Flandre semble l'emporter dans l'imaginaire flamand¹¹. Cette différence identitaire favorise évidemment en Flandre les tentations de réduire les transferts financiers vers les Régions dont ils attribuent la trop lente convergence économique à une mauvaise gouvernance, à des différences de mentalité, etc. La Région wallonne a adopté un « Plan Marshall » prometteur, focalisé sur certains secteurs porteurs, mais a sans doute besoin d'une gouvernance adaptée à davantage d'ambition pour son développement socio-économique, tandis que Bruxelles doit bénéficier d'un financement correspondant à son rôle métropolitain. L'hypothèse du séparatisme ou d'une Belgique coquille vide n'est pas exclue à plus long terme, ce à quoi les crises politiques pourraient contribuer. A cet égard, la question est de savoir quelles propositions autonomistes et confédéralistes ne comportent guère de risque d'accentuer les tendances centrifuges. Les politiques belges sont capables de bien des compromis, mais il serait préférable d'inventer des solutions qui répondent à des objectifs communs comme un mieux-être pour tous les habitants et le développement économique et social de toutes les Régions auquel chacune d'entre elles a manifestement grand intérêt, compte tenu des relations économiques intra-belges et de l'attractivité de la métropole bruxelloise.

Finalement, l'opposition entre le fédéralisme d'Union encore fort proche de l'Etat central de la Belgique unitaire et le confédéralisme, pourrait être transcendée par une sorte de troisième voie qui ferait écho aux arguments d'efficacité et de cohérence avancés côté flamand et aux soucis de bien commun et de cohésion nationale exprimés par les mandataires politiques francophones. Cette troisième voie serait justement une nouvelle articulation entre niveaux de pouvoirs qui améliore la gouvernance d'ensemble, au profit des entités fédérées comme du pouvoir fédéral. Cela supposerait de créer des structures et des procédures de concertation voire de co-décision. Encore faudrait-il trouver un large consensus pour se départir de l'étanchéité institutionnelle relativement forte actuellement entre les compétences fédérales

et celles des entités fédérées et accepter des possibilités d'influence mutuelle et que puissent être prises certaines orientations politiques qui soient transversales aux différents pouvoirs. Cette voie semble plus proche du fédéralisme tel qu'il existe ailleurs, mais serait-elle pour autant perçue comme adaptée à la réalité sociologique et politique belge ?

Deux espaces politiques et médiatiques

La difficulté actuelle de trouver un accord entre communautés peut en partie s'expliquer par le fait que la Belgique se compose de deux espaces politiques et médiatiques qui ont de moins en moins communiqué entre eux, rendant la cohabitation belge plus distante. Les points de vue exprimés dans les médias respectifs ont depuis très longtemps concouru à une différenciation des attentes politiques en général et des conceptions quant à la structure idéale de l'Etat en particulier. Et depuis 1999, les relations entre partis du Nord et du Sud sont devenues très limitées, en partie du fait d'orientations politiques divergentes entre partis du Nord et du Sud (entre les deux partis socialistes et entre les deux partis anciennement appelés sociaux-chrétiens). Dans ce contexte propice à la méfiance, les engagements préélectoraux des partis, tant du Nord, revendiquant plus de compétences pour les Régions et Communautés, que du Sud refusant toute avancée dans ce sens, n'ont évidemment pas facilité la tâche du « formateur » de gouvernement Yves Leterme, qui s'est d'ailleurs clôturée par un échec et par la nomination d'un « explorateur », également du CD&V. La difficulté s'explique aussi par le fait que les élections régionales qui se profilent en 2009 risquent de sanctionner les partis qui seraient réputés perdants de la négociation pour la formation du gouvernement fédéral. D'aucuns ont ainsi pu qualifier les deux premiers mois de discussions, voire de négociations, post-électorales, de dialogue de sourds, dont le constant écho dans la presse rendait ce dialogue encore plus difficile. C'est pourquoi « l'explorateur » a choisi de se faire plus discret.



CONCLUSION

La prospective est délicate et incertaine. Plus de 100 jours après les élections et après près d'un mois d'exploration des pistes pouvant conduire à un compromis entre les revendications flamandes et le refus des francophones, un échec conduirait à prolonger encore une crise qui fait tomber tous les tabous sur l'avenir de la Belgique. L'expérience du passé rassure, car c'est au paroxysme de la crise que se sont bien souvent dégagés les compromis. Toutefois, il semble que les Belges ont pris davantage conscience du fossé qui s'est creusé entre les conceptions sur l'avenir de la structure de l'Etat. Ce qui pourrait amener les élus francophones à accepter un glissement vers plus d'autonomie et de responsabilité des Régions et Communautés dans certains domaines, et les élus flamands à mieux prendre en compte les propositions visant à renforcer la coopération et certaines politiques

fédérales, pour le bien mutuel. Mais ce chemin de l'un vers l'autre devrait prendre du temps. Or, l'importance des enjeux socio-économiques que rappellent périodiquement les partenaires sociaux, n'autoriseront pas les négociateurs à prolonger trop longtemps la vacance de pouvoir fédéral, car les partis en perdraient en légitimité aux yeux des électeurs, déjà conviés pour des élections régionales et communautaires en 2009. L'issue de la crise, si elle se poursuit après septembre, résultera peut-être dans l'essai d'une coalition alternative, peut-être plus large, ou dans un échelonnement des débats et des négociations sur une partie des sujets de friction, qui ne mette pas en péril permanent la future coalition. Au-delà de quelques réformes pragmatiques et concessions mutuelles, un compromis plus consensuel sur le fédéralisme sera à terme nécessaire, pour éviter que par des virages successifs vers le confédéralisme, le régime ne prête le flanc à des tendances centrifuges plus rapides.

Patrick FELTESSE

Notes

- ¹ Cette analyse figure sous une version adaptée et plus courte dans la première partie d'un article paru en France dans *Chroniques internationale de l'IRES*, n°108, septembre 2007, pp3-14.
- ² Orange pour les centristes et bleue pour les libéraux.
- ³ Les élections ont eu lieu le 10 juin 2007 et la présente analyse a été clôturée le 10 septembre, alors que les pistes d'une possible reprise des négociations après l'échec d'une première phase conduite par Yves Leterme (CD&V) n'étaient pas encore trouvées ou annoncées.
- ⁴ Il peut être utile de rappeler que la Belgique fédérale connaît deux types de composantes « fédérées » : les Communautés et les Régions. Les Communautés flamande, française et germanophone (71.000 habitants à l'Est de la Wallonie) sont compétentes pour des matières comme l'enseignement et la culture. Les Régions flamande, wallonne et bruxelloise disposent d'importantes compétences économiques et sociales. La Communauté française regroupe les francophones de Wallonie et de Bruxelles (4,3 millions sur 10,6 millions d'habitants), tandis que la Communauté flamande se confond presque à la Région flamande (6,1 millions d'habitants) puisque les néerlandophones de Bruxelles ne représentent que quelque 100.000 habitants (10% des Bruxellois).
- ⁵ Voir l'article de Thibauld Moulaert, « Conférence sur la fin de carrière : véritable négociation sociale ou tentative de légitimation de l'action gouvernementale ? », *Chroniques internationales*, n°100, mai 2006, pp35-44.
- ⁶ Sur la question de la régionalisation de la politique de l'emploi et la position des acteurs à ce sujet, voir Paul Palsterman, « Régionaliser la politique de l'emploi ? », *Courrier hebdomadaire*, n°1958-1959, CRISP, 2007, 78p.
- ⁷ Certaines communes de la frontière linguistique et de la région de langue allemande bénéficient aussi de régimes linguistiques particuliers en matière administrative au bénéfice des habitants.
- ⁸ Dans ces communes à statut linguistique spécial, existent aussi des écoles francophones gardiennes et primaires, financées par la Communauté flamande grâce à une adaptation spécifique du financement des Communautés par le pouvoir fédéral. L'inspection de ces écoles est toutefois exercée par la Communauté française, ce qui constitue un sujet de discorde.
- ⁹ Si l'on tient compte de la contribution de Bruxelles comme bassin d'emploi pour la Flandre et pour la Wallonie.
- ¹⁰ Les différences s'expliquent aussi par des différences de structures de qualifications et également par la discrimination à l'embauche. Celle-ci touche particulièrement Bruxelles qui compte une grande proportion de personnes d'origine étrangère et où le bilinguisme est demandé pour beaucoup de postes.
- ¹¹ Les enquêtes montrent que les identités sont largement considérées comme complémentaires plutôt qu'exclusives : le citoyen déclare le plus souvent s'identifier à la fois comme Flamand et comme Belge, ou comme Belge, Wallon et Francophone.



**AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE**