

OU VA LA BELGIQUE ?

Par François Van Gallië¹

Le 16 février 2011

Synthèse

La chute du gouvernement Leterme, le 19 avril 2010, a plongé la Belgique dans une crise politique sans précédent. Vue depuis l'étranger, la situation belge apparaît préoccupante : la victoire le 13 juin dernier aux élections fédérales de la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) a ravivé les inquiétudes autour de possibles dérives nationalistes et séparatistes. Pour autant, il convient de ne pas dramatiser la crise institutionnelle belge, dont l'impact sur le fonctionnement du pays doit être relativisé.

*Sans gouvernement depuis bientôt 10 mois, ce qui constitue une forme de record saluée avec humour ces jours-ci, la Belgique continue néanmoins à être gérée, via les six parlements et gouvernements des entités fédérées. Surtout, elle est engagée dans un **processus de négociations au long cours sur la réforme de l'Etat**, condition imposée par la N-VA à la mise en place d'un nouveau gouvernement. Cette réforme, dont le principe est soutenu par tous, doit notamment renforcer l'indépendance des régions. La N-VA, et plus globalement la Flandre, soutiennent une version maximale de celle-ci ; la Wallonie est de son côté attachée à l'édifice fédéral et aux transferts de solidarité qu'il assure. Cependant, l'opposition n'est pas nécessairement à chercher entre Nord et Sud, mais plutôt au niveau politique, entre réformisme libéral et réformisme progressiste, courants présents à la fois en Flandre et en Wallonie.*

Les négociations institutionnelles en cours, parce qu'elles mettent aux prises des positions irréconciliables (régionalisation et dérégulation pour le N-VA ; maintien des structures fédérales pour les francophones), semblent dans l'impasse. La population ne tolère plus cet enlisement et fait pression pour que se forme un nouveau gouvernement, alors que pointe le spectre d'une crise de la dette souveraine. Plus globalement, cette situation de blocage révèle les limites des choix de gestion de la multi-culturalité en Belgique, qui ont fermé toute perspective d'assimilation des deux communautés.

Perçu à l'étranger comme crédible, le scénario de la scission du pays n'est pris au sérieux ni par les séparatistes flamands, ni par les francophones, attachés à l'unité nationale. En particulier, le « rattachisme » de la Wallonie à la France a un ancrage politique extrêmement limité. Les frontières incertaines de l'entité Flandre, l'intrication des intérêts des deux régions, la question du maintien dans l'Union européenne et les conséquences d'une séparation sont autant d'obstacles à la scission du pays, dont le coût serait de facto beaucoup trop important.

¹ François Van Gallië est le pseudonyme d'un spécialiste de la Belgique.

Dans ces conditions, la France et les partenaires européens de la Belgique doivent lui confirmer leur confiance en sa capacité à surmonter cette crise politique, notamment en ne donnant pas prise aux discours sur le séparatisme et le « rattachisme ». Les responsables politiques belges de leur côté doivent s'attacher à renforcer la cohésion nationale et le dialogue communautaire : la Belgique – et Bruxelles – doivent demeurer un exemple dans l'Union européenne.

Note
intégrale

La Belgique traverse sa plus longue crise politique depuis sa fondation. Privée de gouvernement depuis la chute de la coalition Leterme en avril 2010 sur les dossiers communautaires qui enveniment depuis des années les rapports entre francophones et flamands, la Belgique envoie à l'étranger des signaux préoccupants. Ses partenaires européens s'inquiètent de la résurgence, au cœur de l'Europe, de courants nationalistes délétères pour la cohésion des Etats-nations. Ainsi, la victoire électorale obtenue le 13 juin dernier en Flandre par la N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*), parti nationaliste et séparatiste de Bart de Wever, a radicalisé les clivages entre le Nord et le Sud du pays dans les discussions pour une réforme de l'Etat. Les marchés financiers manifestent des signes croissants d'inquiétude face à une possible crise de la dette souveraine, dans un pays dont l'endettement public dépasse aujourd'hui 100 % du PIB. Les signaux se multiplient : augmentation de la prime de risque pour les emprunts d'Etat, mise en garde des agences financières qui appellent à la normalisation politique par la formation d'un nouveau gouvernement.

Où va la Belgique ? La présente note tente d'y répondre en montrant que la situation est à la fois plus complexe et moins dramatique que la présentation qui en est faite par les grands médias internationaux. Sans atténuer la portée de la crise qui ébranle le Royaume, elle invite à en relativiser l'impact sur le fonctionnement du pays. Elle en expose les principaux ressorts : rôle des courants nationalistes/séparatistes, état de l'opinion publique, perspectives de compromis sur une réforme institutionnelle capable de rallier les communautés francophones et néerlandophones. Ces analyses engagent enfin les messages que la France, partenaire et allié historique de la Belgique, peut adresser à ce pays.

1 - LA CHUTE DU GOUVERNEMENT LETERME EN AVRIL 2010 A PROVOQUE LA PLUS GRAVE CRISE INSTITUTIONNELLE QU'A CONNUE LA BELGIQUE DEPUIS SA FONDATION

1.1 - LES DOSSIERS COMMUNAUTAIRES MINENT, DEPUIS 2007, LA STABILITE POLITIQUE DU PAYS ET ONT PROVOQUE LA CHUTE DU GOUVERNEMENT LETERME EN AVRIL 2010

En décidant de se retirer du gouvernement, les libéraux flamands ont provoqué la démission de la coalition conduite par Yves Leterme le 19 avril 2010, ouvrant la plus longue phase d'instabilité politique que la Belgique ait connue : le cap des 230 jours sans gouvernement a été franchi le 29 janvier dernier, donnant lieu à une nouvelle forme de record que les Belges saluent avec humour et préoccupation. Depuis les élections fédérales du 13 juin 2010, le gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes en attendant la formation d'une nouvelle coalition. Or la N-VA a imposé au lendemain de sa victoire électorale en Flandre que la mise en place d'un nouveau gouvernement soit précédée d'un accord politique sur une vaste réforme de l'Etat. Un cycle de

négociations particulièrement difficiles et heurtées réunit depuis les chefs des sept principaux partis néerlandophones et francophones. L'intervention du Roi, discrète, n'est pas moins fondamentale : son intercession a permis à plusieurs reprises de relancer les discussions par la désignation de personnalités (désignées sous des vocables variables, comme Médiateur, Clarificateur ou Conciliateur, etc.) chargées de fluidifier le dialogue et de formaliser des propositions

1.2 - LA N-VA EXIGE LA REFORME INSTITUTIONNELLE QUE LES PARTIS HISTORIQUES ONT ECHOUÉ A METTRE EN PLACE DEPUIS 2007

Le principe d'une réforme institutionnelle n'est contesté par aucune communauté. La sixième réforme de l'Etat qui est annoncée après celle de 1993, qui a consacré l'organisation fédérale de la Belgique, doit renforcer l'indépendance des régions, leur garantir une plus ample autonomie fiscale et assurer une rationalisation des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées. Elle doit également régler le statut de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde (« BHV ») à la périphérie de Bruxelles, qui ménage une série de dérogations aux populations francophones résidant en territoire flamand, de longue date contestées par la Flandre. Mais le parti de Bart de Wever cherche à imposer une version maximaliste de cette réforme, ce qui a conduit à une radicalisation des débats. La réforme voulue par la NVA tendrait à vider l'échelon fédéral de l'essentiel de ses compétences au profit des régions, à remettre en cause les transferts de solidarité entre régions et à introduire entre elles une concurrence fiscale et sociale. La N-VA demande également la scission de BHV, qui aurait pour effet, si elle n'était accompagnée de contreparties, de priver les populations francophones des « facilités » linguistiques dont elles jouissent actuellement, et également, avec la force du symbole, de rompre la continuité territoriale existant aujourd'hui entre Bruxelles et la Wallonie.

1.3 - LES NEGOCIATIONS EN COURS BUTENT SUR DE PROFONDES DIVERGENCES DE VUES

La Flandre est majoritairement acquise au renforcement de l'indépendance des régions, estimant que les Flamands disposeront de nouvelles marges de manœuvre pour renforcer la compétitivité de leur territoire, dans une économie largement ouverte (plus de 80 % du PNB se forme dans les échanges internationaux). La Wallonie est en train d'achever sa reconversion économique après la vague de désindustrialisation des années 1970, mais sa situation reste fragile, notamment du fait d'un chômage structurel supérieur à la moyenne nationale et de forts contrastes territoriaux. Dans ce contexte, la classe politique francophone cherche à préserver les régulations garanties par les structures fédérales : système d'assurance chômage, soins de santé, transferts de solidarité entre territoires, qui bénéficient aujourd'hui clairement à la Wallonie. D'un point de vue idéologique, il n'y a pas de nationalisme wallon homothétique au nationalisme flamand : sans évoquer un attachement positif à l'Etat national et à ses symboles, la Belgique francophone rejette la remise en cause de l'édifice fédéral. La situation est paradoxale : rétive en 2007 à toute réforme d'ampleur, la classe politique francophone n'a jamais été aussi ouverte aux discussions et prête au compromis avec la Flandre qu'en cette période d'impasse politique.

1.4 - LES CLIVAGES POLITIQUES NE SONT PAS MOINS PUISSANTS QUE LES CLIVAGES COMMUNAUTAIRES

La bulle politico-médiatique grossit la dimension communautaire de la crise : il convient ainsi de la remettre en perspective et la dédramatiser. Les débats se situent à un niveau politique qui ne recoupe que très imparfaitement l'opposition entre le Nord et le Sud. Si l'on fait abstraction des revendications nationalistes, la N-VA recoupe le programme de réforme libéral, qui veut imposer à travers la régionalisation une politique de dérégulation et de compétitivité beaucoup plus offensive. Il rejoint sur ce terrain les courants chrétiens-démocrates et libéraux flamands et francophones. Le réformisme progressiste, incarné en Flandre comme en Wallonie par le parti socialiste et la famille écologiste, constitue un contrepoids puissant. Il réunit les deux aspirations à la préservation du modèle belge d'Etat-providence et du maintien des structures fédérales dans leur rôle de garantes des solidarités interpersonnelles.

L'ampleur du chantier qui est aujourd'hui en cours explique la longueur et la difficulté des négociations : les paramètres sont multiples et les thèmes sur la table concernent tous les segments du modèle politique et social belge. Il n'est pas anormal, dans un système de coalitions où le compromis est requis, que les négociations soient un processus au long cours. Ces débats sont anciens et s'énoncent dans les mêmes termes depuis 2005. Certains éléments sont plus nouveaux : d'une part, l'entrée en scène d'un acteur qui assume pleinement une stratégie de rupture, la N-VA ; d'autre part, le durcissement du contexte socio-économique, qui rend la réforme de l'Etat plus impérieuse encore pour garantir la viabilité des institutions nationales ; enfin, le durcissement de l'opinion publique flamande qui ne tolère plus l'enlisement des réformes dont la faute reviendrait aux francophones.

2 - LA BELGIQUE N'EST PAS PARALYSEE MAIS L'IMPASSE POLITIQUE TOTALE EST DE MOINS EN MOINS TENABLE

2.1 – PENDANT LA CRISE, LA BELGIQUE CONTINUE D'ETRE GOUVERNEE

Le fédéralisme belge atténue les conséquences de la crise fédérale. Les six parlements et gouvernements des entités fédérées (régions et communautés) continuent de légiférer et gérer les dossiers dans leur domaine de compétence, qui est très étendu. Le gouvernement fédéral conserve quant à lui des marges de manœuvre et une légitimité. Depuis qu'Albert II a chargé la coalition Letermé d'expédier les affaires courantes, celui-ci a démontré sa capacité d'action (par exemple en achevant sur un bilan très positif la présidence tournante de l'UE au second semestre 2010). Surtout, les élections du 13 juin n'ont pas privé la coalition gouvernementale de toute légitimité politique puisqu'elle dispose toujours de la majorité des sièges au Parlement. Elle compte des partis de poids, comme le PS francophone qui est sorti renforcé des dernières élections.

2.2 - LES NEGOCIATIONS INSTITUTIONNELLES SONT, ELLES, DANS UNE SITUATION D'IMPASSE TOTALE

On discerne aujourd'hui difficilement l'issue des discussions en cours entre les sept chefs de partis francophones et néerlandophones sur la réforme de l'Etat : les demandes de la N-VA (régionalisation de la politique de l'emploi et de la santé, large dévolution de la politique fiscale aux régions) sont inacceptables pour les francophones. Les chrétiens démocrates-flamands (CD&V, parti d'Yves Leterme), parti historique en Flandre, considérablement fragilisé par les dernières élections, cherchent à reconstituer son capital électoral en faisant monter les enchères aux côtés de la N-VA. Côté francophone, le parti libéral (Mouvement réformateur), qui n'a pas intérêt à un accord tant qu'il ne sera pas associé aux négociations, souffle sur les braises. Les négociations institutionnelles continueront de préempter le jeu politique tant que la N-VA ne reviendra pas sur la condition, posée au lendemain des élections, qu'un accord politique sur la réforme de l'Etat intervienne préalablement à la formation d'un nouveau gouvernement.

2.3 - UNE PRESSION DE PLUS EN PLUS FORTE POUR LA FORMATION D'UN NOUVEAU GOUVERNEMENT... SANS SCENARIO DE SORTIE DE CRISE

La crainte d'une crise de la dette souveraine est brandie par les médias nationaux et désormais internationaux (récemment le *Financial Times* et *The Economist*) alors que les agences de notation menacent désormais de dégrader la note de la Belgique si le pays ne se met pas rapidement en ordre de marche. Apathique depuis le début de la crise, la population manifeste désormais ouvertement son mécontentement : la mobilisation citoyenne a véritablement commencé début 2011 avec la « marche de la honte » (*Shame*) qui a réuni le 23 janvier plus de 35000 francophones et Flamands dans les rues de Bruxelles pour demander la formation sans délai d'un nouveau gouvernement.

La désignation d'un nouveau médiateur libéral par Albert II le 2 février dernier (Didier Reynders, du *Mouvement Réformateur* francophone) doit permettre de relancer les discussions. L'hypothèse de la formation d'un gouvernement provisoire (comme celui de Guy Verhofstadt en 2007) chargé de mener les réformes socio-économiques les plus pressantes et de donner des gages aux marchés financiers n'est pas exclue. Le retour aux urnes est également évoqué mais serait porteur de grands risques s'il devait amplifier les clivages apparus lors des dernières élections.

L'impasse actuelle révèle également les limites du modèle de gestion de la multi-culturalité en Belgique. Le choix de l'unilinguisme des territoires au début du XX^e siècle a scellé l'absence de perspective d'assimilation des deux communautés. La disparition progressive des partis nationaux, l'affaiblissement des dernières plateformes de dialogue entre communautés (notamment le syndicalisme et la vie associative, qui sont les derniers traits d'union entre les communautés) et la coexistence de deux opinions publiques autonomes à travers une presse et un paysage audiovisuel totalement régionalisés contribuent au sentiment d'isolement culturel des deux communautés. Dans un pays qui ne compte plus de classe politique nationale, l'intérêt collectif n'est plus incarné au niveau de l'Etat belge. Néerlandophones et francophones manquent, en pratique, d'un lieu de débat commun pour reformuler un projet de société collectif et inclusif. En l'absence d'un lieu d'expression

pour la démocratie citoyenne, le système des partis capte toute la substance du débat public, qu'il a tendance à enfermer dans les stratégies partisanes ou les intérêts particuliers des communautés.

3 - LA SCISSION DE LA BELGIQUE N'EST PAS A L'AGENDA

3.1 - A COURT TERME, LE SCENARIO DE LA SCISSION DU PAYS N'EST PAS PRIS AU SERIEUX PAR LES PRINCIPAUX PROTAGONISTES

Les séparatistes flamands les plus convaincus, y compris au sein de la N-VA, ne croient pas au scénario d'une disparition prochaine et brutale de la Belgique : l'indépendance de la Flandre pourrait intervenir selon eux au terme d'une lente désagrégation de l'Etat fédéral par le double effet de l'autonomisation des régions et de la construction européenne. Côté francophone, la Wallonie est hermétique au séparatisme : les francophones sont culturellement attachés à l'unité de la Belgique et le nationalisme wallon, représenté par un Front national aujourd'hui minorisé, ne fait pas fond sur ce thème. Si l'hypothèse d'un « plan B » incluant la séparation du pays a bien été évoquée côté wallon à l'automne dernier, il s'agissait d'une répartie tonitruante à l'intransigeance de la N-VA, et non d'un changement de stratégie. Tout concourt à faire du bloc francophone un garant de l'unité nationale. Le parti socialiste mène aujourd'hui le débat avec une légitimité politique confortée lors des derniers scrutins. Elio di Rupo articule depuis le début des négociations un discours de responsabilité qui inclut la sauvegarde des intérêts nationaux. De ce côté de la frontière linguistique, les conditions sont réunies pour qu'un socle commun d'accord puisse se constituer avec les Flamands. La clé des négociations est aujourd'hui détenue par le tandem N-VA et CD&V.

3.2 - LE « RATTACHISME » WALLON RESTE UN EPIPHENOMENE POLITIQUE

On s'interroge beaucoup en France sur la portée du mouvement qui défend le « rattachisme » de la Wallonie à la France comme une solution radicale aux impasses institutionnelles de la Belgique. Ce courant n'a pas d'ancrage politique : il n'a jamais dépassé le seuil des 1,5 % des voix aux élections. Implanté en Wallonie, il n'a jamais prospéré à Bruxelles, qui héberge la seconde grande communauté francophone du pays.

3.3 - LES OPINIONS PUBLIQUES FLAMANDES ET FRANCOPHONES NE VEULENT PAS LA FIN DE LA BELGIQUE

L'indépendantisme reste minoritaire, y compris en Flandre. Les sondages les plus récents le confirment : 16 % des Belges et 19 % des Flamands se disent aujourd'hui prêts à la scission du pays. Les bons résultats obtenus par la N-VA aux dernières élections ne sont pas un plébiscite en faveur du programme séparatiste et traduisent moins une radicalisation de l'opinion publique flamande que la sanction de l'enlisement des réformes. Certes, les dossiers communautaires et la croisade idéologique menée par les courants nationalistes flamands créent un climat de défiance mutuelle entre le Nord et le Sud du pays. Ils ont pu provoquer des réflexes de crispation identitaire aux

frontières des territoires francophones et néerlandophones. Mais dans leur ensemble les Belges cultivent un vivre-ensemble harmonieux et non conflictuel. Bruxelles reste le symbole d'une mixité culturelle et linguistique réussie.

3.4 - LA SCISSION DU PAYS SE HEURTE A DES OBSTACLES AUJOURD'HUI INSURMONTABLES

Une déclaration unilatérale d'indépendance de la Flandre ne fait pas sens aujourd'hui :

- Les frontières de l'entité Flandre sont incertaines : les provinces du Brabant qui entourent la capitale sont linguistiquement et sociologiquement trop mélangées pour que la frontière linguistique devienne une frontière d'Etat. Bruxelles, capitale de la Flandre et siège de ses institutions régionales, juridiquement bilingue mais francophone dans son écrasante majorité (de 80 à 90 % de la population) est un nœud insoluble.

- Les intérêts des deux régions sont inextricables : Flandre et Wallonie sont l'un pour l'autre leurs principaux partenaires commerciaux. Ces deux entités ne seraient pas économiquement viables sans Bruxelles, qui représente aujourd'hui 20 % du PIB national, et seraient fragilisées dans leur positionnement international.

- La déclaration unilatérale d'indépendance de la Flandre placerait de facto cette dernière en dehors de l'Union européenne : on mesure mal aujourd'hui les conséquences tant politiques que juridiques de cette situation (dépôt de candidature pour l'adhésion, requérant l'unanimité des voix des Etats membres de l'UE, dont celle de la Wallonie, Etat successeur de la Belgique, statut au regard de la zone euro, etc.).

- Les conséquences dommageables d'une séparation de la Belgique seraient incommensurables pour la Flandre comme pour le reste du pays : stigmatisation au plan international, remise en question du statut de capitale internationale de Bruxelles, etc.

Toutes les solutions de compromis sont sur la table à condition de lever l'hypothèque nationaliste : une réforme de l'Etat conciliant les revendications flamandes (renforcer l'autonomie et responsabiliser les régions) et francophones (maintenir le rôle de l'Etat comme garant des solidarités interpersonnelles), un règlement équitable du dossier BHV ménageant les droits linguistiques, et une solution de long terme au financement de Bruxelles proportionné aux besoins démontrés par la région-capitale.

4 - QUELS MESSAGES POUR LA BELGIQUE ?

1. Les Belges sont les seuls à détenir la solution de la crise politique. Il faut redire à ce pays la confiance de ses partenaires européens, dont la France, dans sa capacité à résoudre ses problèmes politiques à travers un nouveau compromis communautaire.

Dans les débats institutionnels, les responsables politiques doivent être encouragés à se saisir des propositions qui renforcent la cohésion et la solidarité nationale :

- Préserver les politiques de solidarité entre les régions, qui ne peuvent être démantelées au plan national alors que la construction européenne vise précisément à les conforter.

- Travailler sur des mécanismes qui permettent de restaurer une communauté d'intérêts entre le Nord et le Sud du pays : par exemple la mise en place d'une circonscription électorale unique qui permettrait aux électeurs de voter indifféremment pour des partis francophones et néerlandophones, ce qui n'est plus possible aujourd'hui et contribue à l'isolement des communautés.

2. Tous les partenaires européens du Royaume ont intérêt à une Belgique forte, stable et unie.

La classe politique française, et particulièrement les élus des zones frontalières, ne doit pas donner prise aux mirages du rattachisme : le rattachement de la Wallonie à la France est aussi dangereux pour la cohésion européenne que l'indépendantisme flamand.

3. Un appel à la responsabilité doit être lancé aux grandes formations politiques pour les inviter à un nouveau compromis institutionnel.

- Dans son intérêt comme dans l'intérêt de l'Europe, la Belgique ne doit pas donner à l'Europe un exemple de désunion. L'affaiblissement du dialogue communautaire en Belgique renforce les autres nationalismes en Europe : pays basque, Catalogne, Corse, Ligue du Nord pour l'indépendance de la Padanie, etc.

- La Belgique est aussi responsable de l'avenir de Bruxelles, capitale de l'Union européenne : il faut trouver une réponse urgente à son refinancement pour faire en sorte que la capitale conserve son statut de capitale internationale. Bruxelles doit aussi rester l'exemple d'une gestion réussie de la multiculturalité.

4. La Belgique, membre fondateur de l'Europe et pays résolument pro-européen, a enfin une responsabilité particulière dans la construction européenne : nous comptons sur elle pour l'approfondir dans toutes ses dimensions, dont la dimension sociale, qui était l'une des priorités de sa présidence tournante de l'Union européenne.