

UNE CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE POUR TOUS LES BELGES?

Kris Deschouwer

1. Problématique

Notre réflexion sur les institutions politiques (électorales) belges est basée sur la constatation que l'absence de partis politiques fédéraux et l'opinion publique strictement divisée en deux communautés linguistiques font obstacle au fonctionnement de la démocratie belge. La recherche de solutions légitimes aux problèmes politiques est particulièrement difficile. Par conséquent, mener une politique fédérale est tout aussi compliqué. C'est surtout le cas – entre autres – quand des tensions communautaires sont à l'ordre du jour. Les hommes et les femmes politiques ne s'adressent qu'aux électeurs de leur propre communauté linguistique, ce qui entraîne une surenchère des deux côtés de la frontière linguistique. Pourtant, la seule issue possible est celle d'un compromis. Ce compromis est d'autant plus difficile à trouver – voire impossible – si dans la phase qui précède chacun revendique la victoire.

Ce besoin de trouver des solutions négociées est aussi une conséquence manifeste de la bipolarité du pays. Lorsque la décision politique est prise par deux acteurs, ce n'est que par le consensus (et donc via un droit de veto réciproque) qu'il y a moyen de trouver une solution. Même une négociation sur l'éventuelle fin du pays – une solution souvent suggérée afin d'écartier pour de bon les blocages institutionnels – doit se faire dans le même cadre institutionnel qui requiert aussi le compromis et le consensus.

L'absence des partis fédéraux pose aussi un problème de légitimité démocratique. Ainsi, il y a des hommes et des femmes politiques – les parlementaires fédéraux et les ministres – qui gouvernent l'ensemble du pays et toute la population, alors que d'un point de vue électoral ils ne peuvent rendre des comptes qu'aux citoyens d'une seule communauté linguistique. Et le niveau régional reste toujours lié au niveau fédéral parce qu'il est gouverné par les mêmes partis (ne fut-ce que parce qu'à chaque élection – régionale ou fédérale – le même personnel politique brigue les votes des électeurs).

La recherche de solutions négociées est en pratique l'apanage d'un groupe de personnes très restreint au sein du gouvernement fédéral. Leur disposition à maintenir le gouvernement fédéral en place garantit la recherche des compromis nécessaires.

Ces constatations nous incitent à trouver un moyen pour adapter les institutions politiques de manière à ce que: (1) non seulement les forces centrifuges, mais aussi les forces centripètes aient une chance d'exister; (2) la légitimité démocratique du système fédéral puisse être renforcée en délimitant clairement les dynamismes régionaux et fédéral et en permettant une responsabilité politique plus claire au niveau approprié. Nous verrons aussi ce que nous pouvons apprendre des autres états fédéraux.

2. Autres expériences fédérales

On dit souvent que la fédération belge est spécifique, ‘sui generis’. C’est vrai, mais ce constat ne nous apporte pas grand chose. Car tous les États fédéraux sont ‘sui generis’. Ils se caractérisent tous par un mélange très spécifique d’institutions que l’on ne peut comprendre qu’à travers l’histoire de ces pays. Les différences entre les pays fédéraux prennent d’ailleurs de l’ampleur.

Toutes les fédérations ont en commun une répartition de compétences entre le niveau central et des entités territoriales, ainsi que la présence de ces entités dans la prise de décision au niveau fédéral. Le fédéralisme combine (parfois de façon très complexe) l’autonomie et la gestion partagée, ‘self rule’ et ‘shared rule’. C’est justement au niveau de cette combinaison que les États fédéraux diffèrent les uns des autres. On remarque toutefois une constante importante: dans (presque) tous les États fédéraux, le rôle central est réservé aux partis politiques. Rien d’étonnant à cela: les partis politiques sont les principaux acteurs politiques dans les démocraties modernes.

La combinaison de *self rule* et *shared rule* signifie qu’on établit dans un État fédéral un double dialogue entre la population et le gouvernement: l’un au niveau régional¹ et l’autre au niveau fédéral. Une distinction entre les deux contribue à la clarté des deux dialogues ainsi qu’à la légitimité démocratique au niveau régional et fédéral. Il y a différentes mesures institutionnelles qui peuvent contribuer à cette distinction. Une première mesure est le calendrier des élections. Le fait d’organiser les élections le même jour dans toutes les régions (ou dans toutes les communes) permet de faire le total des résultats pour la fédération, ce qui rétrograde très fortement le niveau régional. Ainsi, l’élection régionale se transforme facilement en test national. Il en est de même lorsque les élections régionales et fédérales ont lieu le même jour.

Le risque de mélanger les deux niveaux est moindre si le paysage politique est différent aux deux niveaux. Au Canada, certains partis sont totalement scindés et disposent d’organisations indépendantes au niveau régional et national. Les deux partis ont leurs propres membres, leur propre élite et un programme politique adapté au seul niveau où ils sont actifs. En Espagne, on remarque qu’il y a des partis politiques régionaux spécifiques aux différentes régions qui remportent beaucoup plus de voix aux élections régionales qu’aux élections nationales.

En Catalogne, la famille socialiste est représentée par le PSC qui forme avec le PSOE un seul groupe politique au sein du parlement national. En Bavière, la CSU fait de même avec la CDU aux élections fédérales. Nous pouvons citer encore de nombreux autres exemples d’alliances variables et de significations variables d’élections à différents niveaux. Ils illustrent tous comment les partis fédéraux incarnent la dynamique fédérale et comment leurs sections régionales représentent la dynamique régionale en collaboration avec d’éventuels partis régionaux.

Pourtant, il existe aussi des fédérations gouvernées par des partis fédéraux faibles. C’est par exemple le cas aux États-Unis (où les partis sont de toute façon des organisations faibles) et en Suisse. Dans ce dernier pays, les partis sont d’abord des partis cantonaux qui s’associent de

1. Nous utilisons le terme général ‘région’ pour désigner toutes les entités fédérées aux différentes dénominations officielles: états, cantons, provinces, Länder, communautés, régions, ... Nous utilisons le terme ‘fédéral’ ou ‘national’ pour désigner le niveau de gouvernement central.

manière assez souple au niveau fédéral. Ainsi, ce ne sont pas les partis, mais d'autres institutions qui veillent à la spécificité fédérale. Aux États-Unis, le Président et la Cour Suprême sont deux puissants et légitimes acteurs fédéraux. La séparation entre le pouvoir législatif (le Congrès) et le Président crée également une tension entre les deux institutions qui se manifeste entièrement au niveau fédéral.

En Suisse, le canal électoral qui permet d'établir le lien entre la population et la fédération est plutôt faible, avec – comme aux États-Unis – une participation très faible aux élections (moins de 50%). La Suisse a toutefois une longue histoire (avec quelques guerres civiles) et dispose surtout de mécanismes décisionnels permettant une dynamique indépendante au niveau fédéral. En outre – vu le grand nombre d'entités fédérées – on peut faire valoir la logique de la majorité. Pour les référendums habituels une majorité des électeurs est nécessaire tandis que pour les référendums constitutionnels une majorité des électeurs et des cantons est indispensable. Ces majorités peuvent changer en fonction du thème traité, ce qui rend cette technique de prise de décision fédérale très légitime.

Les États fédéraux présentent toujours une séparation claire et donc une dynamique indépendante pour les deux niveaux de prise de décision. Celle-ci peut être atteinte via différents éléments institutionnels:

- En dissociant les différentes élections dans le temps: les élections régionales ne sont pas organisées en même temps que les élections fédérales et toutes les élections régionales ne sont pas organisées le même jour.
- Des partis politiques fédéraux dont les sections régionales peuvent moduler leurs choix (campagne régionale spécifique, formation d'une coalition uniquement en fonction des forces politiques régionales).
- Des mécanismes décisionnels impliquant une participation des régions au niveau fédéral, mais où la technique de prise de décision permet d'instaurer une dynamique fédérale propre.

3. Et la Belgique?

Quelles leçons pouvons-nous en tirer pour la situation belge? Est-ce que l'un des éléments institutionnels mentionnés plus haut peuvent être instaurés? Apparemment, cela ne s'avère pas possible.

Introduire une prise de décision fédérale impliquant le niveau régional, où l'on peut décider avec la majorité des régions et/ou de la population n'est pas possible dans le contexte de la Belgique. La décision prise au niveau fédéral requiert en effet un accord réciproque des deux grandes communautés linguistiques. Comme il n'y a que deux acteurs, seule la règle de l'unanimité régit la prise de décision. Pour la Belgique, cette règle est d'ailleurs plus ancienne que la fédération. Déjà en 1970, la Constitution reconnaît formellement l'existence de deux communautés linguistiques au niveau belge puisque chaque parlementaire se doit d'appartenir à l'un des deux groupes linguistiques. Par ailleurs, plusieurs règles précisent que les deux groupes linguistiques doivent se mettre d'accord afin de gouverner le pays : la parité au gouvernement national qui prend des décisions par consensus, les doubles majorités pour les réformes institutionnelles et la procédure de la sonnette d'alarme afin de protéger la minorité linguistique. Aucun des deux

groupes linguistiques ne peut imposer sa volonté à l'autre groupe. Il faut toujours le consentement d'au moins un quart des membres de l'autre groupe linguistique.

Ce principe de « gouverner ensemble » et du droit de veto réciproque est également valable dans le cas où la négociation concernerait la fin des institutions belges. Dans ce cas, il faudra tenir compte des vetos réciproques. La conclusion principale que nous pouvons en tirer est que la bipolarité du pays – même si les institutions comprenant les régions et les communautés comptent plus de deux acteurs – oblige de passer par le consensus pour toute décision politique au niveau fédéral. Une dynamique fédérale qui serait indépendante des deux communautés linguistiques est exclue.

Que peut-on faire au niveau du calendrier des élections? Apparemment pas grand-chose. Les élections fédérales et régionales en 2003 et 2004 ont démontré à quel point l'absence de partis fédéraux a pour effet que les deux élections n'ont pas leur propre logique. Toutes les élections sont les mêmes. Ainsi, ni les régions ni la fédération n'ont leur propre dynamique électorale. Le fait d'engager le même personnel politique lors des deux élections en est la preuve. Afin de créer des dynamiques électorales régionale et fédérale qui soit distinctes, il faut donc d'autres éléments que deux dates différentes.

Il n'y a pas de partis politiques fédéraux en Belgique, et il n'y a aucune raison de supposer qu'il y en aura à court terme. La séparation des partis traditionnels n'était pas un accident de parcours, mais la conséquence de divergences internes et profondes. L'absence des partis fédéraux est donc un élément pour ainsi dire invariable.

Aucun des trois mécanismes traditionnels qui permettent de combiner dans d'autres fédérations le *self rule* et le *shared rule* de manière démocratique n'est possible en Belgique. Il faut donc faire appel à la créativité pour trouver d'autres mécanismes qui – à défaut d'autres – peuvent avoir un effet. Cet effet doit être d'une part un dialogue démocratique pour la politique régionale, et d'autre part un dialogue démocratique pour la politique fédérale.

Cette argumentation nous mène à la recherche de mécanismes qui emploient le canal électoral. L'organisation des élections a en tout cas un certain effet sur les partis, les hommes et femmes politiques ainsi que les électeurs. Les seuils élevés donnent lieu à des alliances électorales, les circonscriptions à siège unique mettent l'accent sur la représentation politique et territoriale, les listes ouvertes (avec la possibilité d'émettre des votes nominatifs) rendent les hommes et femmes politiques plus indépendants de leur parti et donc moins prévisibles, etc.

Dans la doctrine politique, deux grandes écoles représentent les possibilités de systèmes électoraux et les formes de représentation électorale comme instruments qui peuvent apaiser les forces centrifuges dans les sociétés divisées (ethniquement, culturellement). La première école est celle d'Arend Lijphart et l'autre est celle de Donald Horowitz.

Lijphart défend l'idée que les groupes sociaux sont les mieux représentés par leurs propres élites. Leur tâche et leur responsabilité consistent à jeter des ponts entre les groupes sociaux au niveau des élites. Ce système combine d'une part une séparation claire entre les groupes dans la société et, d'autre part, une élite – les élites propres aux différents groupes – qui veille à établir un dialogue. C'est la technique classique des sociétés cloisonnées et de la démocratie consociative telle qu'elle a été développée en Autriche, aux Pays-Bas ainsi qu'en Belgique. Ces sociétés sont profondément divisées ('segmentées'), mais elles conservent toutefois leur stabilité politique

(démocratique) parce que les élites font preuve de ‘prudent leadership’, d’une volonté d’établir le dialogue, même s’ils ne parlent qu’avec leurs propres électeurs, avec leur propre segment social.

Nous retrouvons cette logique dans la fédération belge. Les représentants politiques peuvent toujours être identifiés comme appartenant à l’une des deux grandes communautés linguistiques. La nouvelle constitution de 1970 a introduit cette identification de façon formelle (les groupes linguistiques à la Chambre et au Sénat). Celle-ci a également été utilisée par la suite pour l’élection des membres du Parlement européen depuis 1979 et pour l’élection des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1989.

La fédération belge est donc très proche de la démocratie de pacification, en étant tout de même différente de la pacification démocratique classique. Une différence très importante est le fait que les segments – les groupes linguistiques – ne sont pas représentés par un seul parti (comme les piliers de la pacification classique), mais par plusieurs partis. Et il y a bien sûr une compétition entre ces partis. Certains partis gouvernent tandis que d’autres sont dans l’opposition. Ceux qui gouvernent recherchent des compromis et jettent des ponts vers l’autre communauté, alors que l’opposition (et c’est son rôle dans une démocratie) critique cette attitude et crie au scandale parce que ceux qui gouvernent se laissent toujours mener par le bout du nez par les Flamands ou les francophones. Alors qu’une démocratie de pacification qui fonctionne bien a besoin d’élites politiques qui jouissent d’une grande confiance au sein de leur segment, la fédération démocratique de pacification belge possède des élites politiques qui sont continuellement critiquées pour leur rôle modéré dans leur propre communauté. Dans une telle dynamique, le discours ‘pur’ est la solution la plus évidente: le discours qui défend systématiquement sa propre communauté au lieu d’un discours qui défend la fédération ainsi que le besoin de modération et de conclure des compromis.

Et pourtant ce système a fonctionné jusqu’à présent. On continue à jeter des ponts et on continue à trouver des compromis – parfois invraisemblables. La fin du régime a souvent été annoncée, en général à la veille du prochain grand accord. Mais ces accords ont été trouvés dans un contexte unitaire. Les réformes successives de l’État ont toujours été négociées et mises en œuvre par le gouvernement national. Parce que c’était le seul forum de prise de décision, et parce que la parité constitutionnelle exige la nécessité de trouver un compromis sous peine de mettre fin au gouvernement et à toutes les actions politiques, la pression était chaque fois très forte pour sortir en fin de compte de la crise au moyen d’une solution négociée (souvent très complexe). C’est ainsi que le nouvel État belge composé de régions et de communautés (un ingrédient essentiel du compromis complexe) a été érigé et que des compétences ont été transférées aux parties constituantes de la fédération. Un élément essentiel était l’élection directe des parlements régionaux, même si la propre dynamique de cette élection n’a pas sorti ses effets avant 2004, l’élection ayant eu lieu le même jour que celle du le parlement fédéral. La formation de coalitions en grande partie congruentes – les mêmes partis qui gouvernent ou qui sont dans l’opposition à tous les niveaux – a conservé l’ancienne logique unitaire, avec le « kern » du gouvernement fédéral comme pierre angulaire de prise de décision.

Aujourd’hui, on est dans une nouvelle situation. Le gouvernement fédéral n’est plus le seul forum pour la négociation et la prise de décision. Vu la composition différente des coalitions au niveau fédéral et régional, la concertation *entre* les gouvernements a pris une position beaucoup plus importante. Mais dans ce forum il n’y a aucune obligation de réussir. Après l’échec d’une négociation, les différents gouvernements – certes frustrés – rentrent chez eux et ne peuvent rien

faire d'autre que de passer à l'ordre du jour dans leurs propres domaines politiques. Actuellement, la Belgique est beaucoup plus proche du scénario canadien où l'on parle des réformes d'État depuis quarante ans alors qu'aucune négociation (entre les gouvernements des entités fédérées) n'a jamais vraiment abouti à une réforme.

Pourtant, ce nouveau cadre fédéral belge est le contexte sur lequel nous basons notre réflexion. Au lieu de s'attarder à la 'Belgique à papa', on s'intéressera surtout au fonctionnement démocratique de cette nouvelle fédération. Ce n'est pas le passé unitaire (qui n'était d'ailleurs pas vraiment glorieux), mais plutôt l'avenir de la fédération qui nous intéresse.

Un autre désavantage du système de Lijphart et de la fédération strictement segmentée autour des groupes linguistiques est le renforcement continu des différences identitaires. Les lignes qui segmentent la population gagnent en importance et les différences sont officialisées, institutionnalisées et rendues essentielles. Cela va de soi lorsque dans un État fédéral ou décentralisé l'autonomie est basée sur une identité claire (comme en Écosse, en Catalogne, au Pays basque, ...). Même s'il est vrai que pour ces autres régions, l'identité qui est représentée politiquement n'est pas seulement l'identité régionale à cause de la présence des partis politiques qui dépassent les frontières entre les régions.

La seconde école qui prétend que l'organisation d'une représentation électorale puisse aider à gouverner une société divisée est celle de Horowitz. On y défend toutefois une autre logique. Horowitz et ses partisans pensent plutôt à des mécanismes électoraux qui obligent les élites politiques d'un certain segment culturel de remporter également des suffrages auprès des membres des autres segments. C'est possible par exemple en combinant l'élection à l'obligation de remporter un minimum de voix dans chaque segment ou dans un certain nombre de segments. Il est aussi possible de demander aux électeurs d'élire une partie de l'élite de l'autre segment.

C'est dans cette perspective que nous voulons réfléchir sur l'avenir de la fédération belge. Nous proposons pour l'élection du parlement fédéral de recourir non seulement à des circonscriptions électorales provinciales, mais aussi à une circonscription électorale fédérale. Un certain nombre de sièges devraient être répartis dans une circonscription électorale qui recouvre l'ensemble du territoire belge. Pour les sièges de cette circonscription électorale fédérale, les partis flamands et francophones peuvent alors – séparément ou en collaboration s'ils le souhaitent – mettre en avant des hommes et femmes politiques qui veulent non seulement remporter des voix dans leur propre groupe linguistique, mais aussi de l'autre côté de la frontière linguistique. Ainsi, un dialogue peut s'établir entre une partie des hommes et femmes politiques fédéraux et l'ensemble de la population de la fédération.

Cette proposition est un peu en contradiction par rapport à ce qui est (devenu) habituel dans la représentation politique belge. Cela entraîne en effet une mise en question de la règle selon laquelle les membres d'une communauté linguistique ne peuvent être représentés que par une personne appartenant à la même communauté. En rompant ce principe, il est toutefois possible d'atteindre un certain nombre d'objectifs.

- Aux élections fédérales – même si elles coïncident avec les élections régionales – il y a toujours un ingrédient spécifiquement fédéral.
- Il y a un plus grand nombre d'hommes et de femmes politiques qui défendent le niveau fédéral. Étant donné que dans un double pays comme la Belgique le niveau

fédéral est souvent le niveau du compromis, les accords peuvent être plus facilement atteints au niveau fédéral.

- Dans le débat communautaire, on retrouve non seulement des hommes et des femmes politiques qui participent au débat au sein de leur propre groupe linguistique, mais aussi ceux et celles qui défendent leur point de vue auprès des électeurs de l'autre groupe linguistique.
- À défaut de partis politiques fédéraux, il est tout de même possible d'établir un dialogue entre la population belge et les représentants du niveau fédéral.

En d'autres termes: une circonscription électorale fédérale pourrait contribuer à rendre la prise de décision plus efficace au niveau fédéral, à clarifier la répartition entre le niveau fédéral et régional, à réaliser une plus grande autonomie pour les deux niveaux ainsi qu'à améliorer la représentation démocratique au niveau fédéral.

4. Conclusion

Tels sont nos arguments. C'est sur cette base que nous voulons réfléchir sur la manière dont la fédération belge pourrait fonctionner mieux et de manière plus démocratique. De nombreuses questions peuvent être posées et nous sommes disposés à les examiner en profondeur et d'en débattre ouvertement avec tous ceux et celles qui s'y intéressent:

- Est-ce que l'analyse ci-dessus est correcte? Y a-t-il en effet un problème au niveau de la gouvernance et de la légitimité démocratique?
- Est-ce que ce problème est inéluctable ou y a-t-il moyen d'y remédier en modifiant les institutions politiques?
- Est-ce que le canal électoral est la meilleure solution? Les systèmes électoraux entraînent clairement des effets, mais les changements peuvent également susciter de grandes résistances. Dans une démocratie compétitive, les partis raisonnent toujours avec une calculatrice à la main. Ainsi, le statut quo est peut-être meilleur qu'un avenir incertain.
- Faut-il intervenir fortement ou à petites doses, sous forme d'une première approche afin de se familiariser peu à peu à la nouvelle logique des différents dynamismes régionaux et fédéral?
- Et quelles sont les questions techniques et pratiques qui se posent lorsqu'on veut élaborer une proposition de circonscription électorale fédérale?

5. Bibliographie utile

- DESCHOUWER K. (2002), Falling apart together. The changing nature of Belgian consociationalism, 1961-2000, in J. Steiner & T. Ertman (ed), *Consociationalism and corporatism in Western Europe. Still the Politics of Accommodation?*, Special issue of Acta Politica, vol 37, p. 68-85
- DESCHOUWER, Kris & JANS, Theo. 1998. "'Je moe nie huil nie, Je moe nie tereur nie' — Electoral Systems and their Effects in Divided Societies", in *Institutional Development in Divided Societies* (B de Villiers, F. Delmartino & A. Alen eds.), Pretoria: HSRC, 1998, 161-202.
- HOROWITZ, Donald L. 1993. "Democracy in Divided Societies", *Journal of Democracy* 4 (4), 18-38.
- HOROWITZ, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press, 1985

- HOROWITZ, D. (2000), Constitutional design: an oxymoron?, in I. Shapiro & S. Macedo (eds), *Designing Democratic Institutions*. Nomos 41, New York: NYU Press, 2000
- HOROWITZ, D. (2000), Provisional pessimism: a reply to Van Parijs, in I. Shapiro & S. Macedo (eds), *Designing Democratic Institutions*. Nomos 41, New York: NYU Press, 2000
- HUYSE L. (1971), *Pacifcatie, passiviteit en verzuiling in de Belgische politiek*, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen
- JANS, M.T. (2001), Leveled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-1989). *Res Publica*, vol. XLIII, nr. 1, pp. 37-58.
- LIJPHART A. (1969), Consociational democracy, *World Politics*, vol 21, no 2, p. 207-225
- LIJPHART A. (ed) (1981) *Conflict and coexistence in Belgium. The dynamics of a culturally divided society*, University of California, Berkeley
- PILET, Jean-Benoit. "The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgian Consociationalism, in *Ethnopolitics* 4(4), 397-411.
- VAN PARIJS, P. (2000), Power-sharing versus border-crossing in ethnically divided societies / Philippe Van Parijs, in I. Shapiro & S. Macedo (eds), *Designing Democratic Institutions*. Nomos 41, New York: NYU Press, 2000