

CITOYENS

ENGAGÉS

AU BONHEUR DE LA FÉDÉRATION, LA CIRCONSCRIPTION FÉDÉRALE ?

PAR PASCAL DELWIT

Au bonheur de la fédération, la circonscription fédérale ?

Pascal DELWIT, **Centre d'étude de la vie politique de l'ULB**

1. Contexte

L'idée d'introduire une circonscription nationale-fédérale lors des élections législatives est assez ancienne. Dave Sinardet a retracé le parcours de cette idée dans un *Courrier hebdomadaire du CRISP*¹. Toutefois, c'est l'initiative du groupe Pavia qui l'a le plus nettement introduite dans le débat. Initiée principalement par le philosophe de l'UCL, Philippe Van Parijs, et le politologue de la VUB, Kris Deschouwer, la démarche a été débattue et le groupe a dévoilé une proposition formelle le 14 février 2007².

Contrairement à une idée répandue dans certains milieux, il ne s'agit pas d'une proposition de politologues. Certes, on retrouve une majorité de politologues parmi les signataires mais il y a aussi des scientifiques d'autres disciplines : philosophie, économie, sociologie... Par ailleurs, contrairement à une autre idée répandue, tous les politologues n'ont pas signé l'appel. Loin s'en faut. A titre d'exemple, aucun chercheur du CRISP n'est référencé. De même, aucun politologue de l'ULB ne l'a officiellement soutenu si l'on exclut Paul Magnette, alors entré dans la vie politique et nommé ministre quelques mois plus tard³. D'aucuns y sont même vertement opposés. Le cas le plus emblématique est celui de Bart Maddens, politologue à la KULeuven. Mais Bart Maddens est aussi engagé dans un combat politique aux côtés du mouvement nationaliste flamand. C'est plutôt à ce titre, nous semble-t-il, qu'il s'oppose à l'initiative.

Contrairement à Bart Maddens, je ne suis pas un opposant politique à l'idée de circonscription fédérale. Mais je pense que la circonscription fédérale ne porte pas les vertus qu'on lui prête, notamment la dynamique centripète qu'annoncent certains de ses promoteurs. Pire, elle est, ou peut être, porteuse d'effets inattendus à même de renforcer les effets centrifuges du système politique belge à l'échelle fédérale.

¹ Dave Sinardet, « La circonscription électorale fédérale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, n° 2142.

² « Une circonscription fédérale pour la Chambre des représentants ». <http://www.paviagroup.be/>

³ La proposition est signée par Rik Coolsaet, Kris Deschouwer, Carl Devos, Lieven De Winter, Paul Magnette, Marco Martiniello, Petra Meier, Olivier Paye, Koen Raes, Benoit Rihoux, Gérard Roland, David Sinardet, Antoon Vandevlede, Philippe Van Parijs, Caroline Van Wynsberghe, Pierre Verjans et Stefaan Walgrave.

Dans leur propos, les tenants de la circonscription fédérale évoquent le « renforcement de la légitimité démocratique » de la fédération et de la possibilité de « rendre son fonctionnement plus efficace »⁴. Le 4 juillet 2011, le formateur Elio Di Rupo introduit dans sa note l'horizon d'une circonscription fédérale sur la base d'un schéma non élaboré :

« Une circonscription fédérale représentant dix élus à la Chambre des Représentants sera dès lors créée selon des modalités débattre pour permettre aux Belges, qu'ils soient domiciliés en Wallonie, à Bruxelles ou en Flandre, de voter pour la femme ou l'homme politique qu'ils souhaitent »⁵.

Néanmoins pour permettre l'entrée du CD&V dans la négociation, le point a été retiré et l'accord institutionnel d'octobre 2011 annonce qu'une commission parlementaire spécifique prolongera le travail de remodelage du droit électoral « en examinant notamment :

- les mesures additionnelles susceptibles de moderniser les procédures parlementaires et de promouvoir l'éthique en politique ;
- les conséquences pour la Chambre de la réforme du bicaméralisme ;
- la question d'une circonscription électorale fédérale à la Chambre »⁶.

L'ambition de cette contribution est de s'interroger sur la pertinence des buts annoncés quant à l'avènement d'une circonscription fédérale. Les points que je soulèverai se déclinent tantôt comme des questions de *technique électorale*, tantôt comme des interrogations sur le caractère vertueux ou centripète de la proposition dans une réflexion de logique formelle sur le fonctionnement du régime de démocratie représentative à l'échelle fédérale belge.

⁴ « Une circonscription fédérale pour la Chambre des représentants ».

⁵ Elio Di Rupo, *Un Etat fédéral plus efficace. Des entités plus autonomes*, note du formateur du 4 juillet 2011, p. 22.

⁶ *Un Etat fédéral plus efficace. Des entités plus autonomes. Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat*, 11 octobre 2011, p. 8.

2. Enjeux

L'enjeu, tel qu'il est décliné par les promoteurs de la circonscription fédérale, est protéiforme. De manière simplifiée, l'ambition première est de recréer du lien dans la fédération en évitant une situation où les acteurs politiques et sociaux d'une Communauté ne s'adressent qu'à cette Communauté et rejettent toute responsabilité des manquements sur les acteurs de l'autre Communauté. Par la circonscription fédérale, les partis et responsables politiques de chaque Communauté devraient s'adresser aux citoyens de l'ensemble de la fédération. Tous les citoyens auraient, grâce à un deuxième vote, la possibilité d'opter pour le parti de son choix quel que soit son rôle linguistique.

Dans les faits pourtant, cet enjeu liminaire se présente différemment.

2.1 L'association entre la circonscription fédérale et un dessein politique

De manière schématique, on peut approcher la proposition de circonscription fédérale sous la forme d'une alternative.

- La circonscription fédérale oblige les listes qui se présentent à décliner leur programme à l'ensemble des citoyens du pays. A cette aune, il n'y a pas de relation spécifique entre la proposition de circonscription fédérale et une vision particulière du fédéralisme belge et de son futur. Somme toute, il est possible qu'une majorité de la population souhaite opter pour des acteurs politiques favorables à un transfert maximal de compétences aux entités fédérées ou l'inverse, ou bien sûr un mixte.
- L'autre pan de l'alternative est d'associer la proposition à un dessein. La circonscription fédérale vise à renforcer la thèse et les forces *fédéralistes*. Il faut bien le dire, c'est tel quel qu'elle est le plus souvent reçue et, occasionnellement, défendue. Le politologue de l'ULG, Pierre Verjans, a de ce point de vue été on ne peut plus explicite :
« J'ai signé l'appel du groupe Pavia dans l'esprit de vérification scientifique : testons sérieusement l'hypothèse d'un souhait de vie partagée, de rencontre,

de maintien d'une Belgique unie comme une double trinité (Nous essayons toujours de faire tout un peu plus compliqué que les Romains), de trois Communautés et de trois Régions »⁷.

Dans ce canevas, la promotion de la circonscription fédérale génère deux inconvénients majeurs :

- Elle suscite une hostilité presque immédiate des acteurs, non seulement indépendantistes, mais aussi régionalistes. Les partis ou les personnalités les plus régionalistes ont à peu près tous, quel que soit leur rôle linguistique, marqué leur opposition au projet en raison de ce dessein politique assigné au projet.

Or, dans l'absolu, ce rejet liminaire n'est pas du tout évident. Intellectuellement, la circonscription fédérale peut être un levier à l'approfondissement du régionalisme en Belgique. Par ailleurs, pour ce qui concerne la N-VA, la circonscription fédérale pourrait paradoxalement l'aider à se rendre incontournable, nous y reviendrons.

- Le deuxième risque est d'entretenir un agenda communautaire aux élections fédérales. Si l'ambition de la circonscription fédérale est de mesurer à chaque fois le vouloir vivre ensemble de la fédération, on donne à cette circonscription un effet d'agenda et un effet plébiscitaire dont on peut se demander si c'est réellement le but recherché par ses promoteurs. Le projet et son éventuelle concrétisation ne sont-ils pas alors contre-productif pour les familles et les partis politiques qui portent ou valorisent des thématiques autres que communautaires ?

⁷ *Le Soir*, 4 mai 2007.

3. Propositions concrètes

3.1 Le difficile exercice de créer un effet centripète par la circonscription fédérale

Changer les institutions pour modifier les comportements n'est pas si simple. Les possibles effets centrifuges du projet de circonscription fédérale n'ont, pour partie, pas échappé aux animateurs du groupe Pavia. D'emblée, les signataires ont tenté de les réduire autant que faire se peut. En la matière, deux thématiques méritent d'être initialement pointées.

A. Coloration ou non-coloration linguistique des élus de la circonscription

La première est la coloration linguistique des quinze élus de la circonscription fédérale. Une alternative se posait : aucune coloration linguistique ou l'introduction de quotas linguistiques⁸.

La première voie était sans doute celle qui menait le plus vers un des objectifs assignés à la proposition : l'*obligation* pour les partis politiques francophones de faire campagne au nord du pays et pour les formations néerlandophones de faire campagne au sud du pays. Mais, deux risques entour(ai)ent cette option.

- Le **premier** est la crainte que cette voie puisse générer des inquiétudes chez certains partis, et qu'ils soient dès lors peu ou encore moins à même d'endosser et de soutenir la proposition.
- Le **deuxième**, bien plus substantiel, est la possibilité d'un écart important entre la réalité du vote, la démographie et la représentation parlementaire. Qu'est-ce à dire ?

Imaginons un résultat détonnant, débouchant sur quinze élus néerlandophones et aucun francophone ou, l'inverse, quinze élus francophones et aucun néerlandophone. Impossible, direz-vous. Improbable, diront d'autres. Dans cette forme extrême, peut-être. Mais rien n'exclut une (très) forte distorsion.

Si on applique à la circonscription fédérale le mécanisme de dévolution des sièges entre partis à l'œuvre dans les circonscriptions provinciales et qu'on fait de même pour la répartition des sièges à l'intérieur de la liste, des distorsions fortes sont parfaitement plausibles et mêmes vraisemblables.

⁸ Philippe Van Parijs, « Pourquoi des quotas ? », <http://www.paviagroup.be/>

Le raisonnement est assez simple au demeurant. Imaginons que toutes les listes soient bilingues : 75% de tous les néerlandophones du pays votent pour tous les candidats néerlandophones de la liste de leur choix et 25% votent en tête de liste ; dans le même temps, 75% de tous les francophones du pays optent pour tous les candidats francophones de la liste qui a leur préférence et 25% votent en tête de liste. Dans ce cas d'école, le nombre d'élus néerlandophones serait incomparablement supérieur à celui des francophones. Cette hypothèse est-elle si farfelue ?

Une dynamique inverse pourrait se produire : 80% des francophones choisissent tous les candidats francophones de la liste de leur choix et 20% votent tête de liste ; en parallèle, 40% de tous les néerlandophones votent pour tous les candidats néerlandophones de la liste et 60% optent pour un vote en case de tête. Dans cet exemple, le nombre d'élus francophones serait incomparablement supérieur à celui des néerlandophones.

Une voie qui emprunterait un nombre non défini d'élus francophones et néerlandophones pourrait de la sorte, et très paradoxalement, conduire à des campagnes très *communautaires* et déboucher sur des logiques encouragées de votes bloqués – de votes *ethniques* – pour les listes bilingues : « Votez pour tous les candidats néerlandophones ou tous les candidats francophones de la liste ». Cette perspective n'est pas que théorique. L'histoire électorale nous le montre.

Les élections communales d'octobre 2012 en ont encore fourni certains exemples. Dans la famille verte, où la dimension communautaire impacte pourtant moins les relations entre partis, on relèvera le malaise présent dans certaines locales d'Ecolo de la région bruxelloise au terme de la campagne. A Bruxelles-ville par exemple, trois des sept élus de la liste Ecolo-Groen viennent des rangs de Groen alors qu'aux élections régionales de 2009, Ecolo avait décroché 9.198 voix (87%) dans la commune et Groen 1.364 (13%) dans la même commune. Et certains de dénoncer l'attitude de médias flamands qui n'ont présenté que les candidats néerlandophones des listes en compétition, facilitant des démarches de votes bloqués.

Conscients de ces risques potentiels, c'est donc l'autre pan de l'alternative qui a été promu par le groupe Pavia, une coloration linguistique pour les quinze élus de la circonscription : neuf néerlandophones et six francophones. Ce choix est cohérent eu égard aux risques encourus par l'autre voie. Mais il est aussi très coûteux par rapport aux buts assignés ou, à tout le moins, escomptés.

D'abord, certains partis et responsables politiques peuvent ne voir aucun intérêt à la circonscription dans ces conditions. Comme le montre Dave Sinardet dans sa contribution, c'est par exemple le cas de Jean-Luc Dehaene : « Si on me propose une circonscription fédérale où on répartit les sièges néerlandophones et francophones à l'avance, je ne vois pas le sens de cet exercice »⁹.

Ensuite, cette option éloigne fortement la proposition de son dessein : que les partis et responsables francophones fassent – aussi – campagne en Flandre et que les partis et responsables néerlandophones mènent – également – campagne en Wallonie, et soient redevables devant les deux opinions.

En effet, les *incitants* à une telle démarche paraissent pour le moins réduits. Dans le spectre francophone, la distribution la plus attendue sera : deux élus pour le PS, deux élus pour le MR, un pour le CDH et un pour Ecolo¹⁰. Pour chaque parti, la marge ne jouerait sans doute que sur un siège. Au surplus, nous y reviendrons, une tension existerait dans le choix des partis : est-il plus intéressant de présenter une liste – unilingue – ou d'établir une liste bilingue avec un *parti frère* ?

B. La double candidature

La proposition du groupe Pavia intègre la possibilité d'une double candidature : un candidat pourrait l'être à la fois dans une circonscription provinciale et dans la circonscription fédérale. Sans que cela soit énoncé, l'idée est de permettre aux partis et aux hommes et femmes politiques de se lancer dans la circonscription fédérale sans prendre le risque de ne pas être élu : candidater à l'échelle fédérale n'est de la sorte pas trop s'exposer à une déconvenue ou ... à une situation de quotas non anticipée. La démarche est pragmatique. Mais une nouvelle fois, elle a un coût et dévoile certains illogismes. Le premier a trait à la *culture politique*. Depuis que les élections fédérales et régionales sont découplées, la plupart des partis et des principaux responsables politiques sont sévèrement critiqués pour leur présence répétée à tous les scrutins fédéraux et régionaux alors même que, par définition, ils ne savent pas siéger au fédéral et au plan régional en même temps. C'est d'ailleurs une des raisons qui a mené le législateur à tenter de recoupler les scrutins – il n'y a pas d'assurance en la matière – et à

⁹ Cité par Dave Sinardet, « La circonscription électorale fédérale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, n° 2142, p. 27.

¹⁰ Dans l'hypothèse présentée dans la note du 4 juillet, on imagine que l'incitant serait plus faible encore.

prohiber les doubles candidatures en cas de scrutins concomitants. On signalera d'ailleurs que la Cour constitutionnelle avait cassé le mécanisme de double candidature à la Chambre et au Sénat, voté en 2002 et expérimenté en 2003. La proposition va donc à l'encontre de ce cheminement réclamé par certains secteurs de la société civile. Les responsables du groupe Pavia soulignent que le point est différent dès lors qu'il s'agit de la même assemblée. C'est exact, mais le droit électoral belge ne permet pas la double candidature pour une même assemblée. Le deuxième a trait à la dynamique. Comment en effet présenter une démarche et un programme dans une circonscription provinciale et une démarche et un programme, éventuellement différent, dans une circonscription fédérale ? Sans oublier, bien sûr, comme se dédoubler pendant la campagne ?

3.2 La faute au système électoral ?

Un des points de départ essentiels de la réflexion et de la proposition d'une circonscription fédérale concerne une critique adressée à l'endroit du système électoral. Celui-ci serait à l'origine d'une dynamique centrifuge où les partis néerlandophones ne s'adresseraient plus qu'aux électeurs néerlandophones et les formations francophones qu'aux citoyens francophones. Pour l'essentiel, c'est exact. Mais en quoi le système électoral influe-t-il sur cette situation qui s'est cristallisée depuis une trentaine d'années ?

En Belgique, le mode de scrutin n'a pas beaucoup évolué depuis l'instauration du mode de scrutin proportionnel, qui est intervenue... en 1899. Le mode de dévolution des sièges est demeuré identique : l'utilisation du diviseur D'Hondt pour les élections législatives. Cinq modifications plus ou moins importantes en un siècle ont affecté la règle électorale depuis le vote de la proportionnelle.

- La première est l'introduction de l'apparementement. Elle intervient en 1921, principalement à la demande du parti libéral. L'apparementement a pour effet de rendre le scrutin plus proportionnel, et a eu un effet centripète sur le système en atténuant la représentation d'une Flandre catholique face à une Wallonie socialiste.
- La deuxième est la modification du nombre de sièges dévolus. A la Chambre des représentants, il évolue pour se fixer à 212 jusqu'à l'adoption du fédéralisme en 1993, moment où il est ramené à cent cinquante.

- La troisième est l'introduction du rééquilibrage décennal de la distribution des sièges dans chacune des circonscriptions en fonction de l'évolution démographique.
- La quatrième est l'abaissement tendanciel de l'âge pour prendre part à l'acte électoral. Depuis 1981, il est fixé à dix-huit ans.
- Enfin, en 2002, le législateur a provincialisé les circonscriptions et introduit un seuil à 5% ¹¹.

Dans ces transformations, on ne voit pas bien ce qui aurait impacté le rapport à l'Etat fédéral. On ajoutera que, contrairement à une idée profondément ancrée et quoi qu'ait pu dire un ancien ministre de l'Intérieur – en charge de l'organisation des élections ! –, il n'y a aucune condition linguistique pour un candidat ou un parti dans un acte de présentation. Il est tout à fait possible pour un citoyen ou une formation néerlandophones de faire acte de candidature dans l'espace francophone, ce qui s'est produit par exemple en 2003 et en 2007, et réciproquement. De même, était-il possible pour les citoyens, jusqu'au scrutin fédéral de juin 2010, d'opter soit pour un parti néerlandophone soit pour un parti francophone dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

En vérité, la problématique est ailleurs. Ce n'est pas le système électoral qui a muté, c'est la « société » qui a changé. Le système électoral *accompagne* les mutations socio-politiques en Belgique : affirmation et approfondissement du clivage linguistique, divisions en deux des partis politiques nationaux, unilinguisme des listes, traitement linguistique des élections fédérales par certains médias... toutes évolutions qui correspondaient à des demandes et des réalités sociales. D'aucuns peuvent regretter ce cheminement mais on ne peut l'ignorer. Hypothétiquement, les partis peuvent parfaitement emprunter la voie inverse et recréer des formations politiques nationales-fédérales. Le système électoral ne prohibe pas du tout cette hypothèse. Nous l'avons signalé, il n'interdit nullement aux partis de se présenter partout.

¹¹ Pour la présentation de ces réformes, je renvoie à mon livre *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2012 (3^e édition).

Si les partis ne déposent pas des listes dans toutes les circonscriptions, c'est en première approche pour deux raisons imbriquées :

1. Les *partis frères* de chaque rôle linguistique ne souhaitent pas se faire concurrence. On imagine par exemple mal, dans les circonscriptions wallonne et flamande, la présence concomitante du VLD et du MR, du CD&V et du CDH, d'Ecolo et de Groen ou encore du PS et du SP.a.
2. Compte tenu de la présence d'un parti frère et de la saillance du clivage linguistique, les partis anticipent une piètre score dans le territoire linguistique qui n'est pas le leur et donc un résultat où la probabilité d'en tirer bénéfice – décrocher des sièges – est somme toute très faible sinon nulle.

Pour notre propos, il faut prendre la première raison au sérieux. L'absence de concurrence électorale entre partis frères permet aux formations d'une même famille politique de nouer et d'entretenir des contacts utiles pour la famille politique considérée, mais aussi pour le système politique au plan fédéral.

Sous cet angle, dans l'hypothèse d'une confrontation de listes unilingues dans la circonscription fédérale, deux interrogations peuvent être soumises :

1. La concurrence dans un même espace entre partis d'une même famille politique n'est-elle pas à même de générer des tensions et des effets centrifuges plus substantiels que les effets centripètes escomptés ? Sous cet angle, je ne saisis pas bien en quoi le possible apparemment entre listes, suggéré par le groupe Pavia puisse servir : il y aurait bien compétition entre partis d'une même *famille*.
2. Dès lors qu'il y aurait compétition entre partis d'une famille politique imagine-t-on réellement que nous assisterons de manière substantielle à des votes *traversant la frontière linguistique* ? A l'examen des configurations où cela peut se produire – la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour les élections fédérales et européennes jusqu'en 2010, les élections régionales à Bruxelles –, on peut raisonnablement en douter. Certes, l'échantillon est limité mais il est même temps révélateur.

Compte tenu de ces deux éléments, pourquoi les responsables politiques francophones concernés feraient-ils une campagne digne de ce nom en Flandre et inversement ? D'autant, qu'il y a fort à parier qu'ils seront engagés en parallèle dans une circonscription provinciale. Certes, l'option de la liste unilingue n'est pas la seule envisageable. Des partis frères peuvent parfaitement s'assembler et former une liste bilingue.

Mais *peuvent-ils* le faire et y ont-ils intérêt ? Légalement, bien évidemment, c'est possible et sans doute souhaité. On peut même souligner qu'il existe un – petit – incitant. Toutes choses égales par ailleurs, dans la distribution des sièges, le cumul des deux listes sera plus favorable dans l'affectation que deux listes séparées. Cela dit, comme les politologues le savent, un cartel ne mène pas nécessairement à une agrégation des voix des composantes séparées du cartel. Or, la réalisation du cartel se heurte à des difficultés politiques, d'autant plus prégnantes que les élections régionales se dérouleront occasionnellement le même jour que les élections fédérales. Quelles difficultés ?

1. La première a trait au programme. Certes, on parle de *partis frères*. Mais, il ne faut pas l'oublier, il s'agit de formations indépendantes depuis au moins trente-cinq ans (depuis toujours pour les verts). Ces formations se sont forgé leur identité, ont défini leur profil idéologique et se présenteront aux élections fédérales et régionales avec *leur* programme. Par définition, le programme est différent pour chacun des partis. Il peut même être très différent sinon antagoniste sur certains points cruciaux. Dès lors qu'il y a une liste commune, qu'en sera-t-il d'un point de vue programmatique ? Deux possibilités peuvent se donner à voir :
 - a. c'est un cartel et chaque candidat défend le programme de *son* parti. On peine alors à voir la valeur ajoutée de la démarche et on imagine plus aisément l'impact centrifuge que centripète.
 - b. Il y a un programme spécifique à la liste. Mais comment alors le distinguer des programmes des partis *nationaux* ? Et que devra faire un candidat présent tout à la fois dans la circonscription fédérale et dans une circonscription provinciale ? Défendre deux programmes qui seront nécessairement partiellement différents ? En l'espèce aussi, on ne voit pas bien la *légitimité* et *l'efficacité* attendue par les promoteurs de la proposition ¹².

¹² « Une circonscription fédérale pour la Chambre des représentants ».

2. La deuxième tient dans l'incertitude quant au résultat pour un parti. Dès lors qu'il y a des quotas pour les élus de la circonscription fédérale, il est extrêmement difficile pour un parti d'anticiper s'il est à même de décrocher un ou des élus, car il est confronté à une inconnue, absente en situation de liste unilingue : un ou des candidats qu'il promet seront-ils élus ? En effet, deux éléments peuvent surprendre un parti : la distribution des voix de préférence sur la liste qui peut affecter la distribution des sièges dans la liste ; avoir droit à un élu mais ne pas l'obtenir car le rôle linguistique est déjà plein. On soulignera d'ailleurs que le possible mécanisme d'apparement n'a pas d'effet sur cette incertitude.

Pour illustrer mon propos, prenons une simulation claire : les résultats de 2010 à la Chambre des représentants. Les *partis frères* forment tous une liste bilingue et on suppose que les électeurs se comportent de la même façon. Le résultat serait le suivant.

Vlaams Belang	506.697
Lijst Dedecker	150.577
VLD-MR	1.169.490
SP.a-PS	1.497.410
CD&V-CDH	1.068.427
N-VA	1.135.617
ecolo-Groen	599.036
Autres	400.103

A partir de là, déclinons quatre hypothèses.

Dans la première hypothèse, on part de l'idée que pour toutes les listes bilingues, l'affectation par rôle linguistique serait : un candidat néerlandophone, un candidat francophone, un candidat néerlandophone, un candidat francophone... Quel serait le résultat dans ce cas d'école ? Il est décrit dans le tableau suivant. Dans la première colonne, nous avons l'ordre d'affectation des sièges entre listes, dans la deuxième colonne le rôle linguistique du siège attribué et dans les colonnes 3 et 4, le compteur des sièges néerlandophones et francophones.

Que constate-t-on en première lecture ? Que le treizième siège qui devait être affecté à la N-VA ne peut l'être car tous les sièges néerlandophones ont été distribués. Il revient donc à un candidat PS de la liste PS-SP.a, le quatorzième à un candidat CDH de la liste CD&V-CDH alors même qu'en principe, c'était un candidat CD&V qui devait bénéficier du siège, et le quinzième à un candidat Ecolo de la liste Ecolo-Groen, qui n'atteint pourtant que le seizième diviseur. Dans notre cas d'école, le mécanisme est donc assez perturbateur par rapport à l'affectation telle qu'elle devrait s'opérer sur la base des résultats réels. Nous y revenons dans un instant.

Distribution des sièges sur la base de la première hypothèse

	Ordre de distribution des sièges	Rôle linguistique	Sièges néerlandophones	Sièges francophones
SP.a-PS	1	NL	1	
VLD-MR	2	NL	2	
N-VA	3	NL	3	
CD&V-CDH	4	NL	4	
SP.a-PS	5	FR		1
ecolo-Groen	6	NL	5	
VLD-MR	7	FR		2
N-VA	8	NL	6	
CD&V-CDH	9	FR		3
Vlaams Belang	10	NL	7	
SP.a-PS	11	NL	8	
VLD-MR	12	NL	9	
N-VA	13	NL		
SP.a-PS	14	FR		4
CD&V-CDH	15	NL		5
ecolo-Groen	16	FR		6

Dans la seconde hypothèse, on part de l'idée que pour toutes les listes bilingues, l'affectation par rôle linguistique serait : un candidat francophone, un candidat néerlandophone, un candidat francophone, un candidat néerlandophone,.... Quel serait le résultat dans ce cas d'école ? Il est décrit dans le tableau suivant. Le quinzième siège qui devait être attribué au CDH ne peut lui être octroyé car le rôle linguistique francophone est plein ; il profite ainsi au CD&V. Il y a à nouveau un effet perturbateur.

Distribution des sièges sur la base de la deuxième hypothèse

	Ordre de distribution des sièges	Rôle linguistique	Sièges néerlandophones	Sièges francophones
SP.a-PS	1	FR		1
VLD-MR	2	FR		2
N-VA	3	NL	1	
CD&V-CDH	4	FR		3
SP.a-PS	5	NL	2	
ecolo-Groen	6	FR		4
VLD-MR	7	NL	3	
N-VA	8	NL	4	
CD&V-CDH	9	NL	5	
Vlaams Belang	10	NL	6	
SP.a-PS	11	FR		5
VLD-MR	12	FR		6
N-VA	13	NL	7	
SP.a-PS	14	NL	8	
CD&V-CDH	15	NL	9	

Dans notre troisième hypothèse, on part de l'idée que pour toutes les listes bilingues, l'affectation par rôle linguistique serait initialement liée au nombre de voix décrochée par le parti en 2010. Pour la listes SP.a-PS : PS, SP.a, PS, SP.a... ; pour la liste VLD-MR : MR, VLD, MR, VLD... ; pour la liste CD&V-CDH : CD&V, CDH, CD&V-CDH et pour la liste Ecolo-Groen : Ecolo-Groen-Ecolo... Dans ce cas d'école, il n'y a aucun élément perturbateur.

Distribution des sièges sur la base de la troisième hypothèse

	Ordre de distribution des sièges	Rôle linguistique	Sièges néerlandophones	Sièges francophones
SP.a-PS	1	FR		1
VLD-MR	2	FR		2
N-VA	3	NL	1	
CD&V-CDH	4	NL	2	
SP.a-PS	5	NL	3	
ecolo-Groen	6	FR		3
VLD-MR	7	NL	4	
N-VA	8	NL	5	
CD&V-CDH	9	FR		4
Vlaams Belang	10	NL	6	
SP.a-PS	11	FR		5
VLD-MR	12	FR		6
N-VA	13	NL	7	
SP.a-PS	14	NL	8	
CD&V-CDH	15	NL	9	

Enfin, notre quatrième hypothèse reprend la première sauf que pour la liste SP.a-PS, les trois premiers sièges seraient SP.a. Dans ce cas, le douzième siège qui devait revenir au VLD va au MR, le treizième qui devait revenir à la N-VA ne peut lui être attribué car le rôle linguistique néerlandophone est rempli. Le quatorzième siège revient au CDH alors qu'il devait revenir au CD&V et Ecolo bénéficie du quinzième quand bien même la liste Ecolo-Groen n'atteignait que le seizième diviseur pour ce siège. L'effet est très perturbateur.

Distribution des sièges sur la base de la quatrième hypothèse

	Ordre de distribution des sièges	Rôle linguistique	Sièges néerlandophones	Sièges francophones
SP.a-PS	1	NL	1	
VLD-MR	2	NL	2	
N-VA	3	NL	3	
CD&V-CDH	4	NL	4	
SP.a-PS	5	NL	5	
ecolo-Groen	6	NL	6	
VLD-MR	7	FR		1
N-VA	8	NL	7	
CD&V-CDH	9	FR		2
Vlaams Belang	10	NL	8	
SP.a-PS	11	NL	9	
VLD-MR	12	NL		3
N-VA	13	NL		
SP.a-PS	14	FR		4
CD&V-CDH	15	NL		5
ecolo-Groen	16	FR		6

Une deuxième approche permet de voir que si nous prenons ces quatre hypothèses et une cinquième qui est la distribution des sièges sur la base des résultats obtenus par les partis aux législatives en 2010, la distribution fluctue alors même que le *résultat électoral* est inchangé. Il y a donc un élément d'incertitude non négligeable pour les partis, ce qui n'est pas nécessairement centripète et peu incitatif pour *l'audace*.

Ainsi si on prend 2010 comme base, Ecolo et, dans une très large mesure, le CD&V n'auraient certainement pas, comme *acteur rationnel*, intérêt à constituer une liste bilingue. Certes, les partis ne sont pas toujours des acteurs rationnels. En son temps, Agalev vota une mesure – le seuil à 5% – qui lui coûta toute représentation parlementaire en 2003.

Mais il est quand même loin d'être sûr, que (tous) les partis frères d'une même famille feraient une liste bilingue, ce qui nous ramène à l'intérêt de la circonscription fédérale en circonstance de listes unilingues.

Distribution des sièges dans les cinq hypothèses

	Hyp. 1	Hyp. 2	Hyp. 3	Hyp. 4	Listes unilingues
SP.a	2	2	2	3	2
PS	2	2	2	1	2
VLD	2	1	1	1	1
MR	1	2	2	2	2
N-VA	2	3	3	2	3
CD&V	1	2	2	1	2
CDH	2	1	1	2	1
Vlaams Belang	1	1	1	1	1
Groen	1	0	0	1	0
Ecolo	1	1	1	1	1
	15	15	15	15	15

3.3 Circonscription fédérale et technique électorale

Assez étrangement, peu d'acteurs se sont intéressés à l'impact des propositions en matière de circonscription fédérale en termes d'allocation des sièges. L'observation vaut tout à la fois pour les partisans et pour les opposants. Pourtant, dès lors que vous touchez au droit électoral, des effets sont possibles voire souhaités (implicitement et explicitement) en la matière.

A. L'affectation des sièges aux circonscriptions

Dans la proposition du groupe Pavia, 15 des 150 sièges de la Chambre des représentants seraient affectés à la circonscription fédérale. Dit autrement, les sièges alloués dans les circonscriptions provinciales passeraient de 150 à 135. Cela veut bien évidemment dire, que toutes choses égales par ailleurs, les « territoires » seraient représentés différemment au Parlement fédéral. Sur la base de ce qui a été publié au *Moniteur* pour le scrutin fédéral de 2014, la distribution dans la configuration actuelle et dans la configuration avec une circonscription fédérale serait la suivante.

Affectation des sièges par circonscription

	Configuration pour 2014	Configuration dans l'hypothèse d'une circonscription fédérale	Delta
Anvers	24	22	-2
Bruxelles	15	14	-1
Brabant flamand	15	13	-2
Brabant wallon	5	5	0
Flandre occidentale	16	14	-2
Flandre orientale	20	18	-2
Hainaut	18	16	-2
Liège	15	13	-2
Limbourg	12	11	-1
Luxembourg	4	3	-1
Namur	6	6	0
		135	
Circonscription fédérale		15	
Total	150	150	

A l'exception du Brabant wallon et de la province de Namur, toutes les circonscriptions perdent au moins un siège. A ce stade de la réflexion, trois données doivent être mentionnées :

- La probabilité qu'un parti néerlandophone puisse décrocher un siège dans la circonscription de Bruxelles est plus faible que jamais. Même à quinze sièges, la probabilité était (très) faible. A 14 sièges, elle est à peu près nulle.
- Compte tenu du passage à treize sièges en cas d'introduction de la circonscription fédérale, la probabilité qu'un parti francophone décroche un siège dans le Brabant flamand diminue aussi fortement. Cette possibilité est plus difficile à évaluer que pour les néerlandophones de Bruxelles dès lors qu'on ne connaît pas précisément le nombre d'électeurs francophones en Brabant flamand. En tout état de cause, pour les partis francophones, la possibilité de décrocher un siège dans une circonscription dont la magnitude chute à treize est considérablement réduite.

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de soulever ces deux premiers effets dans les deux circonscriptions où les électeurs ont le choix d'opter pour un parti francophone ou une formation néerlandophone.

- La troisième donnée concerne la représentation de la province du Luxembourg. Il y a en effet fort à parier qu'un *effet de rattrapage* soit moins probable dans la circonscription fédérale que pour les provinces démographiquement importantes, qui accueillent généralement – sans que cela soit une règle – les personnalités politiques les plus connues et les plus médiatisées.

B. L'impact de la réduction de la magnitude

Dès lors que dans neuf circonscriptions, la magnitude serait réduite, il est important de souligner qu'à résultat égal la distribution des sièges différera ; ce qui somme toute, n'est pas un effet électoral anodin ! Le mouvement serait-il suffisant pour affecter la distribution des sièges entre partis dans les circonscriptions provinciales ? Pour le vérifier, nous avons appliqué la distribution des sièges telle qu'elle s'opérerait sur la base des résultats de 2010 sans circonscription fédérale et avec une circonscription fédérale. Pour ne pas introduire trop d'estimations, nous avons conservé le MR comme l'entité politique telle qu'elle se donnait à voir jusqu'en septembre 2011. Pour la circonscription du Brabant flamand, nous avons appliqué l'hypothèse que tous les électeurs francophones des six communes à facilités voteraient à Bruxelles et que les électeurs néerlandophones de ces mêmes communes voteraient pour les listes du Brabant flamand.

Simulation de la distribution des sièges sans et avec circonscription fédérale sur base de la nouvelle affectation des sièges et en partant du résultat des élections fédérales de juin 2010

	Vlaams Belang	LD D	VL D	CD& V	SP. a	N- VA	Groe n	PS	MR	CD H	Ecol o
Anvers	4	0	3	4	3	8	2				
Flandre	1	1	2	4	3	4	1				

occidentale											
Flandre orientale	3	0	4	3	3	6	1				
Limbourg	2	0	1	3	2	4	0				
Brabant flamand	1		3	3	2	5	1				
Bruxelles								5	6	2	2
Brabant wallon								1	2	1	1
Hainaut								11	3	2	2
Liège								7	4	2	2
Namur								2	2	1	1
Luxembourg								1	1	2	
Total	11	1	13	17	13	27	5	27	18	10	8

	Vlaams Belang	LD D	VL D	CD& V	SP. a	N- VA	Groe n	PS	M R	CD H	Ecol o
Anvers	4		2	4	3	7	2				
Flandre occidentale	1	1	2	3	2	4	1				
Flandre orientale	2		3	3	3	6	1				
Limbourg	2		1	2	2	4					
Brabant flamand	1		2	2	2	5	1				
Bruxelles								5	5	2	2
Brabant wallon								1	2	1	1
Hainaut								10	3	2	1
Liège								6	3	2	2
Namur								2	2	1	1
Luxembourg								1	1	1	
Circonscription fédérale	1	0	1	2	2	3	0	2	2	1	1
Total	11	1	11	16	14	29	5	27	18	10	8

De manière attendue, la distribution entre partis est impactée. Dans le spectre francophone, chaque parti retrouverait au final, dans notre exemple, le même nombre de sièges mais dans une configuration bien sûr quelque peu différente.

Côté flamand, la distribution des sièges serait différente. Le principal bénéficiaire serait... la N-VA, qui glanerait 29 sièges plutôt que 27. La première victime serait l'Open VLD. Ceci s'explique principalement par l'ampleur de l'écart entre le premier parti et la seconde formation. De manière générale, plus l'écart est grand, plus la disproportion s'accroît. De manière générale toujours, plus la magnitude des circonscriptions faiblit, plus la disproportionnalité s'accroît aussi. Dès lors, que l'écart entre la N-VA et le CD&V, le SP et le VLD est important et que la magnitude faiblit, la prime pour le premier parti grandit, ce qui explique que dans notre cas d'école, la N-VA passe de 27 à 29 sièges.

Ce n'est de nouveau pas le moindre des paradoxes que de relever que dans sa volonté de se rendre incontournable, la N-VA aurait, toutes choses égales par ailleurs, techniquement plus facile à le réaliser dans un schéma avec une circonscription fédérale que sans.

Certes, ce n'est qu'une simulation avec un résultat donné. Mais cette dimension n'est jamais soulevée.

Epinglons un dernier élément, crucial dans tout scrutin : l'interprétation des résultats donnée par les différents interlocuteurs. En l'espèce aussi, l'effet inattendu (?) pourrait être la mobilisation du résultat comme élément de *recensement linguistique*. Imaginons que toutes les listes en présence soient unilingues et qu'on retienne comme hypothèse qu'il y a peu de votes trans-rôle linguistique – ce qui est débattable –, il y a fort à parier qu'un certain nombre d'acteurs politiques et de médias analyseront les résultats des partis néerlandophones en Wallonie et, plus encore, des partis francophones en Flandre comme une forme de recensement linguistique. Ce serait invérifiable, mais rien n'interdit un acteur de le présenter sous cette forme. Et nous ne sommes pas dans un registre purement théorique en imaginant que cette interprétation trouverait des relais... Quand on connaît l'histoire belge à la lumière du problème du « volet linguistique » du recensement, qui a à voir avec la pérennité de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde... on se dit qu'il faut bien réfléchir à deux fois à la promotion de la circonscription fédérale.

3.4 Et après l'élection ?

Enfin, une question importante se pose. Quel serait le *statut* des parlementaires élus dans la circonscription fédérale ? Présentée aussi banalement, l'interrogation peut avoir de quoi surprendre. Pourtant, cette question est rarement pour ne pas dire jamais traitée, exception faite de Johan Vande Lanotte qui s'oppose à la circonscription fédérale à l'aune de cette problématique. C'est que la thématique est fondamentale.

On imagine que dans l'esprit des promoteurs la circonscription fédérale n'est pas un mécanisme destiné à ne *servir* que pendant quatre semaines de campagne électorale. Il devrait être appelé à produire des effets dans le processus décisionnel.

Mais en serait-il ainsi ? En première approche, la question doit se poser en alternative. Les élus de la circonscription fédérale ont-ils été désignés sur une liste bilingue ou sur une liste unilingue. Si les parlementaires ont été élus sur une liste unilingue, on peut faire l'hypothèse qu'aucun comportement spécifique ou singulier ne sera observé dans leur chef. Ces parlementaires auront été élus sur la base du programme de leur parti et il n'y a pas *a priori* de fortes tensions possibles entre le propos programmatique du parti et les

orientations de la liste unilingue présentée dans la circonscription fédérale.

En revanche, si les députés ont été élus sur une liste bilingue, l'hypothèse d'un comportement spécifique est possible à défaut d'être probable : le parlementaire a été choisi sur une liste qui endosse au minimum deux programmes, ceux des deux partis frères et hypothétiquement même un seul programme de synthèse. Aussi la question de son comportement se pose-t-elle à l'aune de cette configuration. A quelle allégeance le parlementaire doit-il se rapporter ? Dans certaines configurations, les choses peuvent être relativement simples : les députés des listes bilingues siègent dans l'opposition. C'est la posture sans doute la moins complexe, encore que dans des votes spécifiques la question peut se poser. Songeons en particulier à des circonstances brûlantes. Lorsqu'une loi spéciale doit être votée, une triple majorité est requise :

- deux-tiers des parlementaires de la Chambre,
- la moitié des parlementaires du rôle linguistique francophone
- la moitié des parlementaires du rôle linguistique néerlandophone.

Le comportement de l'un ou l'autre député peut faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre ; cela s'est vu plus d'une fois dans l'histoire parlementaire belge. La question peut être plus complexe encore si un groupe de parlementaires souhaite enclencher un mécanisme de sonnette d'alarme. Quel devrait être l'attitude choisie d'un parlementaire élu sur une liste bilingue ?

Dans l'hypothèse où les deux partis siègent dans la majorité, plus d'une nuance peut intervenir dans tous les arbitrages.

Si d'aventure, les deux partis ont une posture distincte – l'un dans la majorité, l'autre dans l'opposition – comme ce fut le cas pour la famille socialiste en 2008, 2009, 2010 et 2011 –, la tension est maximale. On le sait, dans ces occurrences de tensions maximales, un comportement classique est observé : l'abstention. Mais on l'aura compris, celle-ci est structurellement impossible pour un parlementaire. Sans risque de se tromper, l'allégeance se portera à l'endroit de son parti. Dans un parlementarisme classique, il est difficile voire impossible qu'il en soit autrement. Ceci nous ramène à notre problématique liminaire : quel est alors l'impact centripète des parlementaires élus dans une circonscription fédérale ? Et n'induit-on pas finalement l'électorat en erreur ou à tout le moins dans l'erreur sur la base de l'image qu'il se fait de la circonscription fédérale ?

4. Synthèse : pour conclure

Nous l'annonçons d'emblée, notre propos visait surtout à interroger l'intérêt de la circonscription fédérale dans le système politique fédéral en Belgique. Nous avons soulevé un certain nombre de points qui interrogent, à notre estime, l'intérêt ou les objectifs assignés à ladite proposition.

Dans des réunions ou les conférences qui concernent le destin de la Belgique, la proposition de circonscription fédérale est souvent brandie comme une « arme » contre l'indépendantisme ou l'ultra-régionalisme. En vérité, rien n'interdit de penser qu'elle puisse être un levier pour propager les thèses de l'ultra-régionalisme.

Bien que souvent épinglée comme instrument centripète, j'ai voulu montrer, par certaines dimensions politico-techniques, qu'il n'en est pas nécessairement ainsi voire même qu'on pourrait aboutir à une tension centrifuge plus forte.

Si la N-VA se voyait privée d'un siège en raison de la circonscription fédérale, il n'est pas sûr que la légitimation démocratique de la fédération belge en sortirait grandie côté flamand. Si un parti francophone, n'avait aucun siège au terme de la distribution des sièges, il n'est pas plus sûr qu'elle en sorte ragaillardie du côté francophone. Or, nous l'avons vu à travers des exemples simples, c'est tout à fait possible, sinon probable.