

CITOYENS

ENGAGÉS

**LA CIRCONSCRIPTION FÉDÉRALE OU COMMENT
RESPONSABILISER LES DIRIGEANTS POLITIQUES FÉDÉRAUX
ENVERS TOUS LES ÉLECTEURS BELGES**

PAR DAVE SINARDET

La circonscription fédérale ou comment responsabiliser les dirigeants politiques fédéraux envers tous les électeurs belges

par **Dave Sinardet, Professeur à la VUB**

1. Contexte

Le débat en sciences politiques

Le débat autour de la question de savoir quelles sont les institutions les plus adaptées pour des sociétés hétérogènes ou divisées – que ce soit sur le plan ethnique, culturel ou linguistique – fait l’objet d’une vaste littérature en sciences politiques. C’est que la manière dont on conçoit les institutions peut avoir un effet important sur le développement et la gestion de conflits. Et parmi ces institutions, le système électoral constitue sans aucun doute un des instruments les plus puissants.

Notamment deux grandes écoles de pensée s’opposent sur la meilleure voie à suivre¹. Il y a tout d’abord le modèle consociatif, proné entre autres par le politologue Arend Lijphart, et dont le système Belge est un exemple assez fidèle. En substance, ce modèle considère qu’au niveau des masses, les différents groupes doivent rester le plus séparés possible, parce qu’on considère que sinon, des conflits pourraient se développer. Le rôle pacificateur dans ces systèmes consociatifs est attribué aux élites politiques des différents groupes, appelé par Lijphart des « élites prudentes », qui doivent atteindre un compromis entre eux et le défendre ensuite auprès de leur arrière-ban. En termes de logique électorale, cela signifie notamment que les élites sont supposées représenter leur propre groupe. Chaque groupe doit être représenté dans les institutions et organes étatiques. Le scrutin proportionnel est le système le plus adéquat pour assurer une représentation équitable des différents groupes². Aussi les partis « ethnicisés » sont-ils préconisés, tout comme le sont, lorsque c’est possible, les circonscriptions électorales « homogènes ». La pacification des conflits est permise *a posteriori*, par l’attitude présupposée responsable et modérée des élites.

¹ Pour plus de détails, voir Dave Sinardet, Jérémy Dodeigne et Min Reuchamps, « La circonscription électorale fédérale », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2012,

² Arend LIJPHART, « Constitutional Design for Divided Societies », *Journal of Democracy*, volume 15, n° 2, 2004, p. 98.

Ces dernières années une autre école s'est cependant affirmée dans le débat politologique international. Les défenseurs du modèle qu'on peut appeler « centripète », comme le politologue Donald Horowitz, considèrent qu'un cloisonnement trop fort entre les différents groupes, comme défendu par les tenants du modèle consociatif, peut justement intensifier et essentialiser les conflits entre groupes au lieu de les apaiser. Pour eux, les élites politiques doivent représenter ou, du moins, composer avec les intérêts des différents groupes qui constituent la société. Si ce sont toujours les élites qui assurent la cohésion et la stabilité politique, les représentants fondent cette fois leur légitimité sur un succès électoral dépassant les frontières de leur seule appartenance à un groupe. En effet, selon les défenseurs de ce modèle il n'y a pas de raison de penser que les élites sont capables – ou même désireuses – d'assurer la cohésion sociale³ : il s'agit donc de les inciter structurellement à adopter des positions modérées. Et ceci déjà dans le processus pré-électoral, pas seulement dans le processus post-électoral. Comme le résume Timothy Sisk, « l'objectif est de concevoir une logique centripète du système politique en offrant des incitations électorales pour la modération des dirigeants politiques et en posant des freins à la surenchère extrémiste »⁴. En vertu de quoi, les circonscriptions électorales hétérogènes, les partis nationaux « multi-ethniques » et les coalitions de partis sont fortement recommandés⁵.

Le cas belge

Arend Lijphart écrivait en 1981 que la Belgique est « l'exemple le plus parfait, le plus convaincant et le plus impressionnant de démocratie consociative »⁶. Institutionnellement, le caractère consociatif du pays se reflète surtout dans la bipolarité de la représentation politique basée sur les identités linguistiques, notamment à travers la création de groupes linguistiques au Parlement, et par les mécanismes qui obligent les représentants des deux grandes communautés linguistiques de prendre toutes les décisions importantes quant à l'évolution (institutionnelle) du pays

³ Donald L. HOROWITZ, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-Oxford, 1991, p. 141-143.

⁴ Timothy D. SISK, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 3^e édition, 1999, p. 14.

⁵ Concernant le système électoral proprement dit, le « vote alternatif » et le « système d'Hare » sont mis en avant pour leurs vertus centripètes. Cf. Benjamin REILLY, « The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea », *Electoral Studies*, volume 16, n° 1, 1997 ; M. DUMMET, *Principles of Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 121-157.

⁶ Arend LIJPHART, *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*, University of California Press, Berkeley, 1981, p. 8.

en consensus (majorité spéciale, procédure de sonnette d'alarme, parité au gouvernement)⁷.

La création en 1970 de deux groupes linguistiques – français et néerlandais – et l'obligation pour chaque représentant au Parlement fédéral de faire partie d'un des deux a pour conséquence que les députés fédéraux peuvent être considérés, conformément à la logique consociative, comme étant surtout des représentants de leur communauté. En matière électorale, la logique consociative s'est accentuée au cours des trois dernières décennies, avec une division croissante entre deux « zones électorales » – francophone et flamande. En effet, tant lors de l'organisation des élections européennes de 1979 que lors de la réforme du Sénat en 1993, la logique du « chacun chez soi » a été confirmée. Deux grands collèges électoraux ont été créés – l'un français, l'autre néerlandophone –, les électeurs étant répartis dans trois circonscriptions électorales⁸. Pour les élections à la Chambre des représentants, notamment depuis la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, aucune circonscription ne dépasse les limites des régions. C'est seulement dans la région bruxelloise qu'il est possible de voter pour des candidats néerlandophones et francophones pour les élections à la Chambre. Pour les élections européennes, il faut d'abord choisir entre le collège français et néerlandophone, tout comme pour les élections pour le parlement régional bruxellois d'ailleurs.

Dans le contexte belge où les partis politiques sont très dominants, la prémisse consociative selon laquelle chaque groupe doit être représenté par ses propres élites, se reflète probablement encore le plus dans l'organisation sur base linguistique de tous les partis politiques importants, suite à la scission des trois partis nationaux traditionnels entre 1968 et 1978. Ainsi, la Belgique est la seule fédération sans partis politiques fédéraux représentés au parlement fédéral. De plus ces partis se présentent aux électeurs uniquement dans leur propre région linguistique. Ce comportement s'explique par la tradition consistant à se présenter dans la circonscription où l'on habite mais surtout par le fait que les partis issus d'une même famille idéologique ne veulent évidemment pas se faire de concurrence en se présentant sur le terrain de l'"autre". La pratique politique fédérale confirme dès lors la logique institutionnelle

⁷ Pour plus de détails, voir Dave SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, volume 35, n° 136 (*La Belgique*), 2011, p. 27-28.

⁸ Depuis 1994 il existe également un collège électoral et une circonscription électorale germanophone pour les élections européennes (un siège à pourvoir).

consociative : les candidats de chaque communauté se présentent exclusivement devant leurs électeurs respectifs.

2. Enjeu

Dynamique polarisante

Le système politique belge peut donc être considéré comme suivant en grande partie la logique consociative, notamment dans la manière dont la représentation politique en Belgique est organisée et dont la gestion des conflits est envisagée.

Cependant, le cas belge illustre également l'analyse faite par les opposants au système consociatif que nous avons développée ci-dessus, dans le sens où la logique consociative Belge semble plutôt intensifier les conflits que de les pacifier.

En effet, le système conduit les responsables politiques à ne tenir compte que des intérêts de leur propre communauté, et non de l'intérêt de la fédération dans son entièreté (dans ce sens - et dans d'autres d'ailleurs - la dynamique est comparable à celle de la défense d'intérêts nationaux dans l'Union Européenne).

En plus, aucun parti politique ne représente un groupe dans son entièreté, même si les partis régionalistes et nationalistes prétendent jouer ce rôle : en effet, il existe une compétition entre les partis politiques représentant un même groupe. Cette compétition à l'intérieur des communautés peut entraîner une dynamique centrifuge, car les partis sont incités à se mettre sous pression les uns les autres pour prendre des positions défendant les intérêts de leur propre communauté⁹. Cela menace le rôle des élites devant être des leaders prudents à la recherche d'un consensus.

Ceci a pour conséquence, comme on l'a vu lors des élections 2007, des opinions communautaires radicalement opposées entre partis flamands et francophones (même si partis flamands et francophones ne sont certainement pas d'accord sur tout entre eux non plus). Le lendemain de l'élection, il est dès lors très difficile pour eux de prendre leurs distances avec ces positions radicales. Cela prend donc beaucoup de temps pour arriver à un consensus: des mois, voire des années d'immobilisme et de conflits. Pour finalement arriver au

⁹ Lieven De Winter, « L'impact du clivage communautaire sur le système de partis politiques en Belgique : évolution, dimensions et effets » in Jacek Wódz (dir.), *Réorganiser l'espace public*, Katowice, Éditions Slask, 1993, p. 141-155.

même compromis qui aurait pu être conclu tout de suite après les élections si les positions de chacun avaient été moins tranchées. Car même si un jour, on voulait négocier la fin de la Belgique, il faudrait négocier entre les partis et trouver un compromis.

Les effets pervers de la logique consociative sont toutefois encore plus fondamentaux.

Ainsi, la prémisse de la théorie consociative est que la société est fortement divisée (à un tel degré qu'il faut le plus possible éviter des contacts entre les différents groupes au niveau de la société) et que les élites politiques qui représentent les différents groupes sont des 'leaders prudents' qui s'attèlent à trouver des compromis entre eux et à ainsi pacifier les conflits sociétaux. Pourtant, la pratique belge montre plutôt une situation inverse. En effet, sur base des différentes études scientifiques faites sur le sujet (voir e.a. Deschouwer et Sinardet 2010), les thèmes communautaires ne sont pas considérés comme prioritaires par la grande majorité de la population, même pas en région flamande, et les positions communautaires au sein de l'opinion publique sont assez nuancées et pas fortement divergente entre les habitants du nord et du sud du pays.

Par contre, on constate que la polarisation linguistique est très forte au niveau des élites qui déterminent souvent le communautaire comme la grande priorité et font parfois des déclarations assez fortes sur le sujet. Sans tomber dans le cliché selon lequel les problèmes communautaires seraient créés par les politiques, quod non, il faut tout de même constater que – contrairement aux années 1960 où il y a eu quelques grandes manifestations autour du débat linguistique – la longue crise de ces dernières années n'a vu aucune manifestation populaire d'importance sur ce sujet, sauf une manifestation qui appelait justement à plus de sens du compromis. C'est ce constat qui a amené le sociologue Luc Huyse à appeler la crise politico-communautaire de ces dernières années une 'crise sans public'.

Paradoxalement, lors de la campagne pour les élections de 2007, qui ont marqué le début de la longue crise communautaire en Belgique, le thème communautaire n'était pas fortement présent. Dans une des émissions de débats les plus importantes à la VRT, réunissant pendant une heure et demie les trois candidats-premiers Verhofstadt, Leterme et Vande Lanotte, lors duquel ceux-ci pouvaient librement choisir les thèmes prioritaires à leurs yeux, le

thème communautaire n'a pas du tout été abordé. Mais après les élections, tout le monde était d'accord que la réforme de l'Etat devait être la grande priorité. C'est totalement à l'opposé de ce qu'on devrait attendre selon les défenseurs du modèle consociatif: une polarisation forte avant les élections et une dédramatisation après les élections.

En somme et avec toutes les nuances qu'il faut apporter, le système belge semble plutôt être un système consociatif à l'inverse : au lieu d'avoir une population fortement polarisée et des élites pacificatrices, c'est l'inverse qui semble se produire.

Cela n'est pas surprenant car certains éléments de base du système consociatif belge sont également considérés comme des éléments désintégrateurs et même potentiellement destructeurs par des experts du fédéralisme.

Ainsi, l'absence de partis nationaux, par exemple, est considérée par Ronald Watts¹⁰ comme « une situation particulièrement dangereuse » pour la stabilité et même la survie d'un système fédéral. Il est vrai que les autres exemples historiques de fédérations sans partis fédéraux n'inspirent guère d'optimisme : le Pakistan avant la scission en 1971, la Tchécoslovaquie avant la division de 1992 ou encore le Nigeria avant la guerre civile de 1967.

Un élément d'instabilité supplémentaire est la bipolarité qui a été instaurée en Belgique, en basant largement le système consociatif belge sur les deux grands groupes linguistiques. Comme le remarque Watts, un système fédéral bipolaire est assez instable de nature, puisqu'il oppose toujours les deux mêmes partenaires et aussi parce qu'il peut créer la peur d'être de moins en moins pris en compte chez (les représentants de) la minorité ainsi qu'une frustration chez (les représentants de) la majorité qui doit toujours tenir compte de la minorité. Les logiques bipolaire et consociative vont donc de pair et se renforcent mutuellement.

Un autre élément dangereux selon Watts est d'essayer de résoudre les tensions et de combattre le risque de désintégration en renforçant uniquement les pouvoirs régionaux et donc la diversité sans se soucier de la cohésion et la loyauté fédérale (l'inverse - renforcer uniquement l'unité fédérale sans se soucier de l'autonomie

¹⁰ Ronald Watts, Comparing federal systems, McGill-Queens University Press, Montreal & Kingston 1999

régionale est également à éviter selon Watts). En Belgique, c'est clairement cette voie qui a été suivie : chaque réforme de l'État a toujours divisé un peu plus, en transférant de nouvelles compétences vers les régions et communautés. Aucun effort n'a été fait pour créer également une loyauté et une cohésion fédérale. Ceci peut aussi être imputé à la logique du système consociatif, qui clairement ne tend pas à cela, mais favorise plutôt une logique de séparation des communautés. Il est frappant que les huit partis ayant conclu la sixième réforme de l'Etat, et qui déclarent tous vouloir que la Belgique continue à exister et que les conflits s'apaisent, n'ont prévu quasi aucune mesure pour renforcer structurellement la stabilité et la cohésion fédérale.¹¹

Déficit démocratique

En plus du fait que le système belge actuel semble davantage générer les conflits que les pacifier, il se caractérise également par un déficit démocratique. En effet, l'organisation sur base linguistique des partis politiques en combinaison avec le fait que les circonscriptions électorales ne dépassent pas les frontières des régions, font que dans les faits les parlementaires et ministres fédéraux - qui prennent des décisions qui affectent tous les habitants du pays - ne sont électoralement responsables que devant les électeurs de leur propre communauté. Ils sont donc incités à surtout tenir compte des intérêts de ces électeurs, ce qui peut à son tour renforcer les conflits communautaires quand ces intérêts ne sont pas (perçus comme étant) les mêmes.

Cette situation contribue aussi à l'absence de vraie sphère publique fédérale¹². Ainsi, nombreux sont les responsables politiques tant flamands que francophones qui refusent de venir s'expliquer dans les médias audiovisuels de l'autre communauté. La plupart des ministres, parlementaires et candidats fédéraux n'exposent leurs points de vue et ne justifient leurs décisions que devant l'opinion publique de leur propre région. Pourquoi, en effet, perdraient-ils leur temps avec les médias de l'autre côté de la frontière linguistique puisqu'ils n'y ont aucune voix à gagner ?

¹¹ Patricia Popelier & Dave Sinardet, 'Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur' in Popelier Patricia, Sinardet Dave, Velaers Jan & Cantillon Bea (ed.), *België, Quo Vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen-Cambridge: Intersentia, 2012, p. 1-29

¹² Dave Sinardet, 'Is there a Belgian public sphere? What the case of a federal multilingual country can contribute to the debate on transnational public spheres. And vice versa', in Michel Seymour & Alain-G. Gagnon (ed.), *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, New-York: Palgrave MacMillan, 2012, p. 172-204

Lors des élections fédérales de 2007, on ne vit que très rarement Yves Leterme sur les plateaux politiques des TV francophones, alors qu'il était candidat Premier Ministre pour tout le pays. Il en allait de même en 2010 pour la présence d'Elio Di Rupo dans les médias néerlandophones. Résultat : Leterme et Di Rupo étaient chacun attaqués de l'autre côté de la frontière linguistique, mais les électeurs étaient privés d'un véritable débat fédéral sur la politique fédérale.

Cette situation dans laquelle les débats politiques s'organisent souvent par communauté renforce également la mécompréhension et donc la polarisation communautaire¹³.

Du point de vue des électeurs également, la situation pose un problème démocratique. Ainsi, aux élections de 2014 il ne sera pas possible pour les électeurs en région flamande de se prononcer sur le (parti du) premier ministre, comme c'était le cas pour les électeurs en région wallonne jusqu'en 2010. C'est ainsi que depuis près de 40 ans, le parti du Premier Ministre ne se présente que dans une partie du pays.

Il est également possible pour les électeurs de se prononcer que sur à peu près la moitié des ministres fédéraux qui les gouvernent, vu que les partis de ces ministres ne se présentent que dans une partie du pays. Lors des élections fédérales de 2010, par exemple, alors que la campagne en Flandre portait entre autres sur la gestion du département des finances, les électeurs flamands ne pouvaient pas vraiment se prononcer sur ce thème car il était sous la responsabilité d'un ministre appartenant à un parti francophone: le MR.

Il est vrai qu'en 2010, tous les Flamands n'avaient pas non plus la possibilité de voter pour Yves Leterme, vu qu'il ne se présentait que dans la circonscription de Flandre-Occidentale. Mais tout électeur flamand avait quand même la possibilité de voter pour le CD&V et donc de s'exprimer sur la politique menée par le parti et par ses ministres, le premier ministre inclus. De même, dans un système majoritaire comme la Grande-Bretagne chacun ne pouvait voter directement pour Gordon Brown, mais pouvait voter pour un candidat local du Parti Travailleuse, qui avait clairement annoncé aller

¹³ Dave Sinardet, 'How Linguistically Divided Media Represent Linguistically Divisive Issues. Belgian Political TV-Debates on Brussels-Halle-Vilvoorde' in *Regional and Federal Studies (Special issue on 'The Future of Belgian Federalism')*, 23:3 (2013), p. 311-330

aux élections avec Brown comme candidat Premier Ministre. Ce qui n'est pas possible en Belgique car les partis politiques sont scindés linguistiquement et se présentent donc uniquement à l'électeur dans leur région.

La situation crée une logique finalement très confédérale qui amène certains à considérer que la Belgique est une « conférence diplomatique permanente » ou qu'elle est en fait l'addition de « deux démocraties ». En effet, l'on pourrait dire que nos élections fédérales sont, dans les faits, deux élections régionales (ou plutôt communautaires, dans le langage politique belge): chacun de leur côté, des partis flamands ou francophones se présentent devant des électeurs flamands ou francophones en menant campagne à travers des médias flamands ou francophones, menant à deux résultats électoraux. Ce n'est qu'après ces élections, qu'il faut additionner les résultats de ces deux élections séparées dans la formation d'un gouvernement fédéral.

Le système actuel incite donc à la polarisation et la mécompréhension communautaire, tout en se caractérisant par un déficit démocratique. Pourtant, une scission de la Belgique semble toujours improbable, pour différentes raisons, mais notamment à cause de la situation et du rôle de Bruxelles : région centrale, qui est en même temps le centre des deux autres régions. La manière dont le système belge est organisé ne mènera donc probablement pas au séparatisme, mais risque, à intervalles réguliers, de se caractériser par un immobilisme et des crises politiques. On devra continuer à vivre sous le toit belge : cela devrait donc inciter à en réparer les fissures. C'est notamment le cas pour ceux qui considèrent qu'une scission du pays ou un Etat Belge qui serait vidé de presque toutes les compétences importantes et notamment d'un système de solidarité interpersonnelle n'est pas un scénario souhaitable.

3. Propositions concrètes

Une circonscription fédérale

Sans prétendre que ce serait l'ultime solution miracle, une façon de remédier tant à la dynamique conflictuelle qu'au déficit démocratique du système belge, serait l'attribution d'au moins une partie des sièges au parlement fédéral à travers une circonscription unique correspondant à l'ensemble du territoire de l'Etat fédéral. Ainsi, partout en Belgique, les électeurs pourraient choisir parmi les mêmes listes et les mêmes candidats. Ces derniers seraient incités à

se présenter et à être responsables (entre autres au travers les médias) devant tous les électeurs belges.

Cette proposition d'introduire une circonscription fédérale n'est pas nouvelle: elle a été évoquée depuis plusieurs décennies, mais est restée assez en marge des débats communautaires. Ce n'est que depuis quelques années qu'elle est plus présente dans le débat public et politique et qu'elle s'est retrouvée dans différents documents et notes lors des négociations communautaires (pour l'histoire détaillée de l'idée de circonscription fédérale en Belgique, voir Sinardet, 2012¹⁴). La proposition la plus techniquement détaillée a été faite par le groupe Pavia en 2007¹⁵.

Une objection souvent entendue contre la proposition de circonscription fédérale consiste à dire qu'il n'existerait pas beaucoup d'hommes et de femmes politiques capables de gagner des voix des deux côtés de la frontière linguistique. Tout d'abord, ce n'est pas exact, même s'il faut convenir qu'ils ne sont pas légion aujourd'hui. Les ex-Premiers Dehaene, Verhofstadt ou Van Rompuy faisaient – ou font encore – partie des politiciens les plus populaires en Wallonie, tout comme l'ancien ministre de la justice Marc Verwilghen. Le premier ministre actuel, Elio Di Rupo, a quant à lui une certaine popularité chez les électeurs flamands, comme le montrent divers sondages. Quand il était Ministre des Affaires Étrangères, Louis Michel faisait partie des personnalités politiques les plus appréciées en Flandre.

En d'autres mots: les responsables politiques qui font l'effort de parler les deux langues nationales principales et de s'adresser également à l'opinion publique de l'autre côté de la frontière linguistique - ou qui y sont obligés vu leur fonction - peuvent récolter du soutien dans tout le pays. Ce type de responsables politiques n'est certes pas fréquent aujourd'hui. Mais une circonscription fédérale pourrait justement changer cette situation. Les politiciens qui nourrissent l'ambition d'exercer des responsabilités au niveau fédéral seront alors incités à se présenter et se justifier face aux électeurs du pays tout entier. Une circonscription fédérale ne favorisera donc pas seulement ceux qui bénéficient déjà d'une popularité nationale, mais devrait surtout créer plus de responsables politiques de ce type.

¹⁴ Dave Sinardet, *Le projet de circonscription électorale fédérale*, Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2012.- 48 p. - (Courrier hebdomadaire du CRISP ; 2142)

¹⁵ "Une circonscription fédérale pour la Chambre des Représentants", www.paviagroup.be. Voir aussi Kris Deschouwer et Philippe Van Parijs, "Une circonscription fédérale pour tous les Belges" in *La Revue Nouvelle*, n°4, avril 2007, p. 12-23

Les politiciens francophones devront donc tenir compte des électeurs flamands et les politiciens flamands des électeurs francophones. Ainsi, les partis des deux côtés seront également incités à déjà mettre de l'eau dans leur vin avant les élections, ce qui doit de toute façon se faire en fin de processus. Ceci devrait permettre de boucler des compromis plus vite, sans interminables blocages. Cela pourrait également former un incitant à déjà se parler et faire des accords entre partis frères de chaque côté de la frontière linguistique avant les élections.

Variantes possibles

Il y a bien sûr beaucoup de variantes possibles pour l'instauration d'une circonscription fédérale en Belgique. Nous développons ici les questions les plus essentielles et souvent aussi controversées. Cependant, il faut tenir compte du fait que tout est dans tout: un choix sur un aspect a aussi des effets sur d'autres aspects et sur la dynamique générale.

Un premier choix à faire est celui du nombre de sièges qui serait attribué dans cette circonscription fédérale. Différentes propositions ont été faites à ce sujet: Ecolo et Groen en proposaient 50 dans une proposition de révision de la Constitution, le groupe Pavia en proposait 15, Guy Verhofstadt dans sa note au Roi de janvier 2008 en proposait 33, Elio Di Rupo dans sa note de formateur de juin 2011 en proposait 10, etc. Cette dernière option semble la plus minimaliste, tandis que la plus maximaliste serait d'élire tous les sièges de la Chambre dans une circonscription fédérale.

Pour avoir un vrai effet sur le comportement des candidats et des partis, il est en tout cas préférable d'avoir un nombre assez important d'élus, par exemple une trentaine au minimum. Il est vrai qu'on pourrait supposer que l'existence même d'une série de représentants élus dans une circonscription fédérale suffira à inciter certains qui veulent porter des responsabilités fédérales à s'adresser dans leur campagne électorale aux électeurs des deux grandes communautés. Ainsi, dans ce nouveau scénario il semble par exemple difficile à concevoir qu'un candidat qui n'a attiré des voix que dans une des deux communautés puisse avoir suffisamment de légitimité pour devenir premier ministre de tout le pays. Au moins les candidats premiers ministres devraient donc se présenter dans la circonscription fédérale. Néanmoins, si le nombre de sièges est réduit, l'effet potentiel sur la distribution des sièges entre les

différents partis ne pourrait pas être suffisamment grand pour influencer le comportement des partis . Ainsi, ils pourraient avoir tendance à privilégier les circonscriptions provinciales ou l'enjeu est beaucoup plus grand pour déterminer qui aura le plus de sièges. Un effet similaire peut jouer pour les candidats: un nombre élevé permet d'éviter que des candidats préfèrent se présenter sur une circonscription provinciale, ou ils ont plus de chances d'être élus. L'alternative pour répondre à ce dernier problème serait d'introduire un système de double candidature - tant pour une circonscription provinciale que pour la circonscription fédérale - mais ceci va à l'encontre des évolutions récentes favorisant plus de transparence dans les candidatures en évitant notamment les doubles candidatures (même si, dans ce cas-ci la, « double » candidature serait pour la même assemblée).

Finalement, la probabilité qu'une dynamique plus fédérale au parlement se développe est plus grande si le nombre d'élus dans la circonscription fédérale est plus élevé.

L'option la plus logique et cohérente aurait été de créer une circonscription fédérale simultanément avec la réforme du Sénat. Ainsi, en créant un Sénat qui serait seulement composé d'élus des parlements des entités fédérées, on aurait pu transférer les 40 élus directs du Sénat à la Chambre et décider en un mouvement de les élire à travers une circonscription fédérale. Cette occasion est maintenant malheureusement passée, ce qui fait que si l'on veut introduire une circonscription fédérale avec suffisamment de députés, il faudra soit diminuer le nombre de députés élus à travers des circonscriptions provinciales (mais déjà aujourd'hui il se pose des problèmes de proportionnalité dans certaines de ces circonscriptions, notamment celle du Luxembourg), soit il faudra à nouveau augmenter le nombre de députés qui vient d'être diminué suite à la sixième réforme de l'Etat. Une autre option serait d'abolir entièrement le Sénat et de remplacer ses élus indirects par des parlementaires à la Chambre, élus dans une circonscription fédérale.

Une autre question difficile et assez controversée est de savoir s'il faut prévoir une représentation garantie des groupes linguistiques en introduisant des quotas pour les élus de la circonscription fédérale. Le groupe Pavia avait clairement plaidé en faveur de quotas linguistiques¹⁶, tout comme certains autres partisans d'une circonscription fédérale. L'essentiel de l'analyse est que si l'on

¹⁶ Philippe Van Parijs, 'Pourquoi des quotas?', www.paviagroup.be

n'introduit pas de quotas, on court le risque d'une campagne électorale encore plus communautairement polarisée qu'aujourd'hui, puisque des deux côtés de la frontière linguistique les partis politiques pourraient avoir tendance à inciter les électeurs à voter pour des candidats de leur propre communauté avec l'argument que sinon celle-ci risque de se voir moins représentée au parlement. Un tel système pourrait donc justement renforcer l'appel à l'identité linguistique de l'électeur. Si par contre des quotas sont prévus, un électeur peut voter pour qui il veut sans devoir se soucier d'une quelconque conséquence sur la représentation des groupes linguistiques au parlement. Un autre problème potentiel d'un système sans quotas est que s'il y avait un grand déséquilibre linguistique entre les élus de la circonscription fédérale - et c'est possible dans les deux sens - cela pourrait justement intensifier les frustrations communautaires.

Le désavantage d'une formule de quotas est que c'est une option qui peut sembler en contradiction avec la volonté de générer des responsables politiques qui dépassent les frontières de leur communauté pour tenir compte des intérêts de tous les citoyens belges. Dans ce sens, la logique de quotas partirait d'une vision très consociative et communautaire des choses qui considère que l'identité linguistique des élus est d'importance primordiale. C'est entre autres pour cette raison qu'une formule avec quotas génère beaucoup de résistances, notamment du côté flamand. L'argument est que si l'on veut vraiment développer une dynamique fédérale, il faut être conséquent et ne pas introduire des quotas linguistiques dans une circonscription fédérale.

La question à se poser est savoir si le fait que la représentation d'un groupe linguistique peut varier d'une élection à l'autre est un problème fondamental pour la défense des intérêts de ce groupe. Vu les mécanismes de protection des groupes linguistiques qui existent au niveau fédéral, cela ne semble pas mettre en péril ces intérêts.

Une option de 'compromis' entre les deux pistes pourrait être de prévoir une représentation minimale pour chaque groupe linguistique au sein de la circonscription fédérale pour éviter les déséquilibres trop grands.

Une autre option est de résoudre le problème d'un risque de polarisation communautaire et/ou de sous-représentation d'un groupe linguistique dans le sens totalement opposé en ne collant aucune étiquette linguistique sur les élus de la circonscription

fédérale. Ils ne seraient alors pas divisés dans des groupes linguistiques comme les élus des circonscriptions provinciales, ce qui peut être considéré comme cohérent avec leur vocation fédérale. Ceci impliquerait toutefois d'adapter certains mécanismes au parlement fédéral à cette nouvelle situation, pour continuer à garantir la protection des groupes linguistiques.

La question des quotas est également liée à certains autres choix à faire dans l'introduction d'une circonscription fédérale. Ainsi, si l'on donne plus de poids au vote de case de tête, les équilibres linguistiques au sein de listes bilingues devraient être plus fortement présents au sein des élus.

Elle est également liée à la question de la présence ou non d'incitants dans le système pour effectivement mener campagne des deux côtés de la frontière linguistique, voir à introduire des listes bilingues sous la forme de cartels entre partis néerlandophones et francophones de la même famille politique. Ainsi, il serait possible d'introduire un seuil électoral: par exemple 5 % dans les trois régions, 1 % dans toutes les provinces + la région Bruxelloise, ... Une option plus light serait d'introduire un seuil électoral de 5 % ou plus sur tout le pays, ce qui obligerait soit à obtenir des voix dans toutes les parties du pays, soit à être assez fort dans sa propre région. Encore une autre option, prévue notamment par la proposition Pavia, est de prévoir la possibilité d'apparementements entre listes.

Il est clair que les différentes variantes possibles d'une circonscription fédérale peuvent fortement influencer les effets de la réforme. Ici, nous ne voulons pas prendre position sur toutes les questions à trancher, ni pour un modèle global spécifique, mais nous pensons que les différents choix qui doivent s'opérer doivent être analysés dans leur globalité pour arriver à un système cohérent.

4. Synthèse

Quand on analyse le système fédéral belge actuel, on ne peut que constater que celui-ci présente différents problèmes structurels. Le système contient un déficit démocratique qui est un obstacle pour le développement d'une sphère publique fédérale et contribue également à la polarisation communautaire au niveau des élites politiques. Cette situation renforce les arguments de ceux qui présentent la Belgique comme étant l'addition de « deux démocraties » en vue de légitimer des solutions séparatistes.

Dans ce contexte, il semble incohérent que les partis qui prétendent croire dans le modèle belge à long terme et/ou qui ne croient pas dans la faisabilité de scénarios séparatistes ne se soucient pas plus de renforcer la légitimité démocratique et la stabilité de ce système. Ainsi, la sixième réforme de l'Etat - négocié par huit partis qui s'opposent aux thèses séparatistes - ne contient quasi aucun élément qui va dans ce sens. Si l'on veut continuer à vivre sous un toit fédéral, n'est-il pas irresponsable de ne pas en réparer les fuites?

Une circonscription fédérale n'est certainement pas une recette-miracle pour résoudre tous les problèmes de la fédération belge, mais peut néanmoins être considéré comme la meilleure solution à ce jour pour remédier à certains défauts structurels rencontrés. Il ne s'agit absolument pas d'une tentative de retour à un passé unitaire, comme certains veulent le faire croire. La proposition s'inspire par contre des points de vues dominants en science politique internationale sur la question de savoir quels sont les meilleures institutions pour des sociétés diverses ou divisées.

Le défi dépasse d'ailleurs de loin le contexte belge. Les dynamiques décrites ici pour la fédération belge se retrouvent aussi en grande mesure au niveau de l'Union Européenne. Là aussi, une forme de circonscription européenne (comme d'ailleurs déjà proposée par la commission pour les affaires institutionnelles du Parlement Européen) pourrait être un élément qui contribuerait à réduire le déficit démocratique européen, à créer une sphère publique européenne et à diminuer les conflits et blocages nationaux dans les procédures de décision de l'UE. Dans ce sens, la Belgique pourrait être un laboratoire pour l'Europe, montrant le chemin vers des réponses à une des questions les plus pertinentes et inévitables pour la gouvernance démocratique aujourd'hui: quels sont les institutions démocratiques adéquates pour faire fonctionner des démocraties hétérogènes et multilingues ?