

« Le modèle fédéral belge n'est pas stabilisé »

Des majorités différentes entre niveaux de pouvoir ne posent pas de problème en Allemagne ou en Autriche. Mais pourraient en poser un chez nous, estime le politologue Benoît Rihoux.

Benoît Rihoux, politologue et professeur à l'UCL, compare pour nous le système fédéral belge avec celui en vigueur dans d'autres pays.

Un fédéralisme avec des majorités différentes à différents niveaux de pouvoir. Problème ?

La logique d'un système fédéral, c'est qu'il peut y avoir différents systèmes politiques suivant les différentes composantes de l'Etat fédéral. C'est le cas aux Etats-Unis, en Allemagne ou en Autriche, dont on parle assez peu mais qui est assez similaire au nôtre au niveau politique.

Et en Suisse ?

Il ne faut pas trop comparer avec la Suisse qui fonctionne de manière fort différente avec les cantons. C'est là que se situe le centre de gravité, Berne est une sorte de coupole. Le fédéralisme belge en est très loin. L'Allemagne et l'Autriche s'en rapprochent beaucoup plus.

Quel rapport de force entre Etat fédéral et entités fédérées ?

Dans ces pays-là, les rapports de force et la constitution des coalitions sont relativement peu liés dans les différents länder. Et les élections se passent à des moments différents.

Mais plus en Belgique depuis cette année...

En Belgique, nous avons deux particularités. La première, c'est que nous avons deux entités principales même si officiellement il y en a davantage. Donc, on va toujours réfléchir en termes de poids et contrepoids entre deux grandes communautés. Dans les faits, c'est un fédéralisme à deux. La seconde, c'est

que nous avons cette délicate alchimie pour former le fédéral. Alors qu'on a choisi de synchroniser les élections fédérales et régionales.

Et avant les élections, tous les partis disaient l'inverse...

Absolument. Si le système était vraiment fédéral, on n'aurait pas dû recourir aux coïncidences de dates. Et il y aurait dû y avoir des logiques partisanes, politiques différentes suivant les échelons de pouvoir.

Cela risque-t-il de poser des problèmes avec une coalition suédoise au fédéral et PS-CDH côté francophone ?

Il y aura inévitablement des accents politiques différents sur le socio-économique entre le fédéral et la Wallonie. Mais en Belgique, nous avons tout de même une longue tradition de négociations. Chacun gèrera ses compétences. Il y aura peut-être parfois des politiques qui vont se neutraliser ou qui seront relativement peu efficaces vues ensemble, mais ce n'est pas nouveau en Belgique. Il y a déjà des pertes d'efficacité avec des coalitions homogènes aux différents niveaux de pouvoir.

Au niveau de la mobilité par exemple ?

Très clairement, mais aussi au niveau de la gestion environnementale, énergétique, etc. Je pense aussi aux politiques d'activation de l'emploi qui ne sont pas toujours bien concertées.

Qu'est-ce qui pourrait faire en sorte que cela fonctionne ?

En dehors de la composition des majorités, le principal problème structurel est que nous n'avons

pas une haute administration indépendante. C'est crucial. C'est le cas dans les pays scandinaves qui sont souvent cités en exemple, mais aussi en Allemagne. Ils sont indépendants

des politiques, mais à l'écoute des politiques. Ils occupent une fonction cruciale dans la formulation et le pilotage des politiques publiques. Ce que nous n'avons pas du tout chez nous. Ici, l'administration est politisée et assumée. Tout cela crée une faible cohérence dans les politiques publiques.

De quel modèle la Belgique se rapproche-t-elle le plus ?

L'Autriche est assez comparable au plan politique parce qu'ils ont une longue tradition de pilariation avec des partis chrétiens-démocrates, socialistes et libéraux autour desquels tournent toute une série d'organisations comme des syndicats et des mutualités. On y trouve aussi des défis à droite de l'échiquier politique avec des partis protestataires et des différences assez marquées entre régions.

Mais pas avec des problèmes communautaires ?

Non, mais avec une grosse différence entre Vienne et le reste du pays. Et avec des minorités hongroises et slovènes dont on parle peu chez nous. Mais bon, ce n'est pas la même chose que chez nous. La Belgique est un cas unique et chaque système fédéral a ses spécificités.

Et ailleurs dans le monde ?

Le système fédéral qui se rapproche le plus du nôtre au niveau structurel est la Malaisie

avec trois grandes communautés (Malais, Hindous et Chinois). C'est aussi un modèle de pacification dans lequel il y a des sortes de quotas entre les différents groupes.

Pour en revenir à la Belgique, se dirige-t-on vers le confédéralisme ?

Ce qui m'étonne, c'est qu'on estime que c'est dangereux d'évoluer avec des majorités différentes. J'entends bien qu'il pourrait y avoir des politiques publiques contradictoires, mais la logique d'un système fédéral est aussi que chaque niveau mène des politiques suivant le choix de la coalition qui a été formée. Cela pourrait aussi très bien être une phase de maturité du système fédéraliste.

La difficulté - et elle surtout perçue côté francophone - c'est que la N-VA a un projet au minimum confédéraliste. Pour l'heure, il semble que ce parti ait choisi un stop institutionnel pour quelques années. Il faudra voir à l'épreuve.

Une coalition fédérale très déséquilibrée avec un parti francophone minoritaire et trois néerlandophones...

D'accord, mais les programmes des deux partis libéraux (MR-Open VLD) et du CD&V au niveau socio-économique sont très compatibles. Et la N-VA est également très libérale. Il y a donc une forte cohérence idéologique entre ces quatre partis. Si ce gouvernement est véritablement socio-économique, on ne devrait

pas avoir de problèmes à ce niveau de pouvoir. Les libéraux sont une des dernières familles politiques. Le CDH et le CD&V, par contre, sont plus distants. PS et SP.A également.

Et puis il y a déjà eu des précédents dans le passé...

Il y a déjà eu des différences, mais ici il n'y aurait plus de parti ou de famille pivot qui joue la modération. Il n'y aurait plus de logique grand frère-petit frère puisque le CDH a décliné. Le choix stratégique et idéologique du CDH rend le jeu plus difficile en termes de concertation entre niveaux de pouvoir.

Parce que l'un est plutôt à droite et l'autre plutôt à gauche ?

C'est surprenant car les cadres du CDH sont plus compatibles que ceux de la ligne Milquet. Mais le CDH est surtout le parti le plus « belge » au sens Belgique unitaire. Et au CD&V, la droite du parti a pris le dessus sur son aile gauche de l'ACW (Moc), tout ça sans parler du fait qu'ils sont aussi très flamands.

Réaménager certaines structures pour que le modèle fonctionne ?

Il y a déjà les comités de concertation, sans oublier les concertations informelles entre présidents de partis. Ils jouent le rôle d'arbitres dans une série de dossiers sensibles. Mais cela jouera sans doute moins dans cette configuration-ci, ce qui rend la fonction du MR encore plus cruciale et difficile.

Il ne faut pas perdre de vue que le

modèle fédéral belge n'est pas stabilisé, il est en évolution en termes d'ingénierie politique. En fonction des choix des uns et des autres, il fonctionne vaillamment que vaillamment. Personnellement, je ne m'attends pas à des conflits majeurs en dehors de la rhétorique politique.

Au fédéral, l'opposition francophone pourrait mener la vie dure à la majorité ?

Les partis francophones de centre gauche, PS en particulier, vont avoir un rôle de résistance et vont mobiliser le monde syndical en particulier. Là il pourrait y avoir des frictions fortes. Alors que tant le fédéral que les entités fédérées vont devoir prendre des mesures d'austérité. Et ils pourraient être tentés de faire porter le chapeau au fédéral. Car il faudra couper dans les dépenses aux différents niveaux de pouvoir. On peut s'attendre à un automne-hiver social difficile.

Et des élections anticipées si ça coince vraiment ?

C'est un peu tôt pour dire ça. Je pense que les différents exécutifs vont bien fonctionner parce qu'ils ont des logiques assez cohérentes. L'image de la Belgique sera assez bonne à l'étranger. Le fait de former des coalitions est un signal positif. En 2010-2011, notre image en avait pris un coup. La Belgique a mieux tenu la route durant la crise financière que d'autres. C'est aussi un bon signal. ■

Propos recueillis par
PHILIPPE DE BOECK

Benoît Rihoux

Docteur en science politique de l'UCL, Benoît Rihoux (49 ans) a enseigné les méthodes comparatives dans des institutions en Europe, en Amérique du Nord et au Japon. Il participe à de nombreux projets de recherche, souvent dans un cadre interdisciplinaire, autour de ses propres sujets de spécialisation (partis politiques, mouvements sociaux, changement organisationnel) mais aussi autour d'autres thématiques pouvant être éclairées par la comparaison systématique.