

### **1.3 La partition inéluctable de l'Etat Belge. Voies et Moyens**

Comment et pour combien de temps un Etat sans fondement national peut-il subsister ? Le quart de siècle écoulé de vie fédérale belge a démontré la fragilité persistante de ce système étatique et la permanence des nationalistes flamands aux aspirations encore inassouvis à disposer de leur propre Etat (A). C'est pourquoi une nouvelle et ultime étape de dislocation de la Belgique se met en place, l'étape confédérale, antichambre d'une partition inéluctable malgré l'obstacle bruxellois (B).

#### **A. Les ultimes facteurs de décomposition à l'œuvre**

L'Etat belge est déjà et depuis longtemps miné par l'approfondissement de la division nationale. Sa forme fédérale, bien que récente, est elle-même en voie d'affaiblissement continu, du fait de ses lacunes intrinsèques, de la volonté flamande de poursuivre son démantèlement, comme de l'incapacité chronique des «francophones» de s'y opposer. L'Etat belge est aussi victime des effets pernicioeux de la construction européenne.

Une construction fédérale bicéphale unique, fondamentalement instable et condamnée

Le système fédéral belge, de part ses caractéristiques (voir le chapitre 1.2), est unique. Il est unique en Europe. Il est même unique au monde. Mais il ne pourra le rester. Car son originalité, qui en fait aussi sa faiblesse, le condamne : s'il peut abriter une ou plusieurs minorités nationales, un Etat ne peut durablement réunir deux communautés nationales de même importance. L'Etat fédéral belge bi-communautaire et bicéphale, en magnifiant cette réalité, a lui-même contribué à préparer sa propre disparition.

Les Etats fédéraux, en Europe, sont nombreux. Ils sont «pluriels», comme dans le reste du monde. Ils regroupent, généralement, un nombre élevé de Régions, parfois appelées «Etats» (mais qui n'en sont pas vraiment puisqu'ils ne sont pas alors souverains), dont aucune ne peut donc dominer l'Etat fédéral central. Ces Etats fédéraux européens disposent, contrairement à l'Etat fédéral belge, d'une langue «nationale» commune, et de partis «nationaux» présents dans toutes les Régions, et qui veillent donc à la défense de l'unité nationale et fédérale. Et donc il n'existe pas d'Etat européen qui, comme l'Etat belge, regrouperait deux, et seulement deux, groupes linguistiques et quasi-nationaux de poids comparables. Un Etat qui aurait organisé, comme l'Etat belge, la confrontation institutionnelle de ses deux groupe communautaires. Qui, comme lui aussi, refuserait toute langue d'union (après que l'une des deux langues ait tenu ce rôle). Et qui, de plus, et toujours comme lui, serait dépourvu de forces politiques partisans présentes à l'échelle du pays entier. L'inexistence d'un tel Etat, à l'exception de l'Etat belge, n'est pas surprenante car, avec de telles caractéristiques, qui sont justement celles du seul Etat belge, aucun Etat n'est assez stable et solide pour survivre durablement. La disparition de l'Etat fédéral tchèque et slovaque a démontré récemment les conséquences inévitables de cette quadruple lacune. Et les démembrements successifs de l'Etat fédéral ex-yougoslave ont démontré aussi combien l'absence d'une ou plusieurs de ces conditions peut être lourde de conséquences.

En Espagne, Etat non fédéral formellement mais qui l'est largement de fait, où le bilinguisme a été accepté récemment pour certaines de ses Régions/Communautés à personnalité linguistique propre, la langue d'union reste cependant le castillan, et les deux plus grands partis nationaux restent puissants dans les Régions/Communautés à forte identité linguistique et culturelle. Sans ces deux garde-fous, les revendications d'autonomie accrue, sans cesse renaissantes, des pays basque, catalan et galicien notamment, deviendraient très menaçantes à terme pour l'unité territoriale du pays, déjà fragilisée. En Italie, il en va de même de la permanence des structures partisans nationales, et de la primauté de l'italien, et ce d'autant mieux que les Régions les plus centrifuges ne sont pas celles dotées d'une forte identité linguistique. Dès lors, malgré la grande faiblesse interne de l'Etat italien, l'unité de l'Italie reste solide. Quant à la Suisse, pour quatre langues, elle compte 26 Etats cantonaux, dont 5 Cantons bilingues. Et non deux, trois ou quatre Etats fédérés en fonction du nombre des langues. Cette organisation politique et institutionnelle plurielle de la Suisse écarte donc la constitution de deux ou trois blocs antagonistes, refuse tout face à face linguistique (et religieux), évite toute prépondérance excessive du groupe germanophone (deux suisses sur

trois), écarte tout risque de domination d'un canton sur les autres, et réduit ainsi la tendance au quant à soi linguistique. La Suisse est une nation germanique gouvernée en allemand. A Berne, la langue fédérale est de fait l'allemand, primauté non contestée par les Suisses romands. Mais cette domination est ainsi modérée et donc supportée par la Suisse non alémanique (Suisse romande : un Suisse sur cinq ; Suisse italienne : un Suisse sur dix ; Suisse romanche : un Suisse sur cent). D'autant plus aisément qu'il n'y a pas de politique fédérale linguistique et culturelle. En cette matière, chaque Canton est maître chez lui, y compris les Cantons linguistiquement mixtes. Le principe de territorialité des langues y est bien appliqué par eux, mais de manière posée, puisque 35 communes sont bilingues, sans que quiconque propose d'y mettre fin. Nous l'avons vu (chapitre 1.1 et 1.2), ce n'est pas la voie belge.

Ailleurs en Europe, il existe des groupes linguistiques minoritaires, distincts du groupe principal, dans les Etats balkaniques notamment (cas notamment de la minorité hongroise). Et aussi dans les Etats baltes (qui se sont empressés d'imposer la langue nationale à leur minorité russe). Quand elles y sont en situation numériquement très seconde, ces minorités ne menacent pas l'existence et l'unité des Etats eux-mêmes. Dans le cas contraire, elles pourraient tout au plus menacer l'intangibilité d'une partie de leurs frontières (ainsi pour l'Etat balkanique slovaque ou l'Etat balte estonien, qui refusent, pour cette raison notamment, tout arrangement territorial de type fédéral).

L'observation comparée des situations étrangères hors d'Europe fait nettement apparaître que les Etats fédéraux qui rassemblent plusieurs peuples/ethnies/nations, et qui parviennent à durer, ne mettent pas face à face deux peuples de poids équivalent, comme c'est le cas en Belgique. Soit le fédéralisme (ou des formes d'autonomie) organise le statut d'une ou plusieurs minorités, satellites d'une nation nettement dominante, et qui acceptent la situation, faute d'alternative (Chine, Russie), ou parce que ce statut est convenable (québécois au Canada), soit il s'agit d'Etats géants rassemblant des peuples et langues multiples, dont aucun n'est suffisamment dominant, et qui se donnent une langue commune (l'anglais en Inde et au Pakistan). Dans tous les cas, des partis politiques nationaux puissants sont présents.

Le Canada est bien fait de deux peuples constitutifs, comme la Belgique. Mais il n'est pas organisé en deux entités fédérées, mais en 13 Provinces et Territoires, dont la Province du Québec. Et le peuple québécois est lui-même une vraie minorité face à la masse anglophone de la fédération (rapport de un à quatre, rapport bien différent de celui de deux à trois qui est celui des deux grandes communautés belges), et encore plus face à celle du continent nord-américain. De plus, les petites minorités francophones implantées dans les douze autres «provinces» et territoires de la fédération disposent de garanties étendues, et les anglophones au Québec disposent eux aussi de telles garanties, toutes choses refusées aux «francophones» de Flandre. La majorité anglophone est radicalement partisane du maintien du Québec dans la fédération, lequel ne lui coûte rien économiquement et financièrement, alors que son départ briserait le pays en deux parties géographiquement éloignées, une position qui est à l'exact opposé de celles des milieux dirigeants flamands. Quant au peuple québécois, il hésite bien légitimement entre la sécurité/prospérité canadienne bien réelle et le projet incertain d'une indépendance en solitaire au sein de la grande masse anglo-américaine. Il résulte de tout cela que la vie politique canadienne est structurée par des partis «canadiens», présents au Québec aux côtés du parti indépendantiste québécois. On le voit, nous sommes loin de la situation belge.

Dans l'Union indienne, à cause même de sa diversité culturelle et linguistique (22 langues officielles, et une trentaine d'Etats et territoires), aucune «nation» constitutive n'accepte de reconnaître la prépondérance d'une autre langue «nationale» sur la sienne. De ce fait, la langue «nationale» principale, l'hindi, est rejetée comme langue commune, place occupée magistralement par l'anglais (comme au Pakistan voisin, où il supplante le pendjabi et l'ourdou). Là aussi, la présence, dans certains Etats, de partis politiques «locaux», est compensée par l'existence de partis politiques «indiens», présents et puissants partout.

L'organisation étatique du monde est donc claire : il n'y a pas d'Etat, fédéral ou non, qui puisse subsister durablement sans partis politiques communs, d'implantation généralisée, aptes à prendre en compte les aspirations de la totalité de la population et du territoire. Et sans langue commune acceptée pour traiter les affaires, au moins centrales, qui sont justement celles d'intérêt commun. Et la Belgique fédérale est donc bien une construction étatique

unique. D'autant plus exceptionnelle qu'elle est la seule entité étatique construite sur la confrontation organisée de deux groupes nationaux/linguistiques, de poids globalement équivalents et dont aucun ne peut avoir durablement la préséance (l'infériorité numérique du groupe «francophone» est trop faible pour qu'on puisse le qualifier politiquement de «minorité», d'autant qu'il est majoritaire dans la capitale et qu'il reste culturellement toujours «dominant» par la position propre de la langue française). Deux groupes qu'aucune formation politique, même mineure, ne représente conjointement, et qui refusent de s'entendre sur le simple usage d'un langage commun pour le fonctionnement de l'Etat central. L'Etat belge est bien ce seul pays d'Europe, et probablement du monde, où non seulement la population mais aussi les décideurs des structures fédérales centrales n'ont pas de langue commune reconnue (si le français remplit encore cette fonction, c'est de manière honteuse, sa prépondérance à Bruxelles, qui fait illusion, ne concerne que les Bruxellois sur leur territoire et nullement les structures fédérales centrales et communes qui y sont implantées).

Dans un tel contexte, où de plus le sentiment national belge n'est plus que superficiel, la vie politique belge est très mal supportée. Les Flamands, au motif de leur majorité numérique, même modeste, refusent un Etat fédéral paritaire, et voudraient exercer une domination plus complète, exigence exagérée qui s'explique par leur besoin d'exorciser un passé où ils étaient dominés. Et les Belges «francophones», bien qu'arithmétiquement minoritaires, considèrent qu'ils ne le sont pas suffisamment au point de devoir accepter d'abandonner du même coup leurs anciennes positions dominatrices, fondées notamment sur la supériorité historique du français, langue de culture, sur le «flamand», langue secondaire. Dans ces conditions, chaque groupe communautaire se considère comme brimé par l'autre, l'un comme une majorité qui ne serait pas suffisamment reconnue comme telle, l'autre parce que refusant le statut diminué de minorité qui lui serait abusivement imposé.

Avec de telles conditions, la structure fédérale belge, quant à elle, peut difficilement trouver un équilibre stable et durable, à cause même de ses deux composantes nationales évidentes, de poids humain globalement équivalent bien que numériquement inégal. Il en est ainsi pour les institutions fédérales elles-mêmes, du fait de la faiblesse wallonne et de l'existence propre de l'entité bruxelloise d'un côté, de la volonté flamande d'autonomie accrue et de contrôle de Bruxelles de l'autre. Et alors que l'accentuation de la suprématie flamande n'est pas acceptable par les «francophones» et ne devrait donc plus pouvoir progresser substantiellement et durablement, toute absence de perspective de progression pour les Flamands conduirait leurs dirigeants à sacrifier le système, à une échéance qui se rapprocherait alors vivement.

Dès lors, entre deux groupes nationaux démunis d'une langue commune, au propre comme au figuré, les phases de mésentente et d'affrontement se renouvèlent constamment. Et, du fait de l'absence de partis «nationaux», ces conflits ne peuvent se solder que par des accommodements provisoires édifiés sur une nouvelle étape de démantèlement d'un Etat fédéral, appelé à devenir de plus en plus résiduel, jusqu'à son effacement consenti ou la survenue brutale de sa disparition.

Ce qui peut demeurer de l'Etat central belge, dès lors concentré à Bruxelles, est en tout état de cause inopérant pour faire vivre un espace commun, à défaut d'être «national». Ses attributions comme fédération étant appelées à être encore réduites, il est condamné à devenir, s'il n'éclate pas d'abord, une coquille presque vide comme le disent déjà de nombreux Belges, un Etat formel de type confédéral, une chimère condamnée à s'évanouir peu à peu pour disparaître totalement, à une échéance désormais guère éloignée.

L'Etat fédéral est désormais à direction flamande et cette situation ne peut que s'accroître dans les temps prochains. Depuis plus de cent ans, le Premier ministre n'aura été que rarement Wallon ou Bruxellois «francophone», et depuis trente ans il ne l'a plus jamais été, du fait de la majorité numérique flamande au Parlement (à la Chambre des représentants, laquelle détient la réalité du pouvoir législatif, le Sénat belge n'ayant pas la composition et les pouvoirs qui caractérisent habituellement la chambre haute d'une fédération), et aussi du pouvoir financier flamand assis sur sa suprématie économique. De fait, et en l'absence de forces politiques proprement belges, un pouvoir fédéré, le pouvoir flamand, contrôle le pouvoir fédéral, avec l'assentiment contraint des pouvoirs «francophones», wallon et bruxellois, tous deux financièrement subordonnés, le second l'étant de plus territorialement également. Cet état de

fait est conforté par le caractère déjà partiellement confédéral du système belge, dans lequel les normes et pouvoirs fédérés sont placés par la Constitution sur le même plan que le pouvoir et les normes de source fédérale, privant ainsi les instances fédérales de toute suprématie de principe. Et par l'absence de forces politiques belges susceptibles d'en défendre les attributs.

Au final, ce qui rattache encore chacune des trois composantes à la Belgique et à son Etat est entièrement négatif : pour les Flamands, ne pas perdre Bruxelles ; pour les Wallons, sauvegarder l'équilibre de ses comptes publics et sociaux ; pour les Bruxellois, échapper à l'isolement territorial. Des objectifs au demeurant contradictoires, car rencontrant l'hostilité des autres membres de la fédération, ce qui fait de celle-ci un édifice disputé en permanence et qui ne pourra jamais redevenir une maison commune.

La destruction de l'Etat belge n'est plus aujourd'hui une hypothèse, une simple perspective. C'est un évènement qui viendra, irrémédiablement. Reste la question du temps que prendra le processus de sa démolition, qui pourra être lent ou brutal, continu ou aléatoire. La réponse dépend évidemment du comportement qu'adopteront les trois acteurs «régionaux» de la crise belge au fur et à mesure de ses développements.

### 2) Un processus de démembrement de l'Etat belge qui se poursuit inexorablement

Une telle construction fédérale, à deux, si on consent à faire de la Wallonie et de Bruxelles un couple uni face à la Flandre, est instable par essence. D'abord parce que dans le partage de pouvoirs et des ressources, les gains supposés de l'un seront souvent perçus comme des pertes par l'autre.

Ensuite parce que cet Etat commun ne repose plus sur des forces politiques qui lui soient attachées et qui pourraient le soutenir contre celles qui désormais expriment des intérêts régionaux/nationaux et ont le monopole de l'expression et du pouvoir politiques. Bien au contraire, les forces qui expriment la vie politique belge aujourd'hui sont justement de nature exclusivement régional/national et n'occupent l'Etat fédéral que dans le seul but d'y défendre les intérêts de leur camp, flamand, wallon ou bruxellois.

En outre et surtout, il est instable parce que le mouvement national flamand considère que nombre de ses ambitions pour plus d'autonomie restent à réaliser. En effet, les élites flamandes, majoritairement obnubilées par la compétition économique mondiale, ont réactivé ces dernières années leurs revendications de plus de compétences pour la Flandre, notamment en matière sociale, financière et économique (santé, famille, sécurité sociale, emploi, transports,...), mais aussi dans le champ régalien (minoration de la fonction royale, partage du pouvoir judiciaire), ne souhaitant laisser à l'Etat fédéral que sa compétence internationale, laquelle n'est déjà plus que de façade.

Dans ce cadre étatique belge en voie de décomposition, où se déploie une confrontation permanente entre deux parties, le nouveau cours des exigences flamandes est bien traduit par le passage du concept de «fédéralisme» à celui de «confédéralisme». C'est par ce second concept que les dirigeants nationalistes flamands, qui souhaitent avancer vers l'indépendance par étapes, «pensent», à défaut de la nommer, leur ambition d'aujourd'hui. Ambition qui consiste à vouloir abandonner le cadre d'un Etat organisé sur une base fédérale, l'Etat belge, pour adopter celui d'une union entre deux Etats, l'Etat flamand et l'Etat wallon, avec Bruxelles comme district commun. Ambition qui pourrait se concrétiser progressivement, par de nouveaux transferts vers les deux Communautés/Régions et la mise en co-gestion du maximum des tâches fédérales résiduelles par les entités fédérées, faisant de ce qui survivrait de l'Etat «fédéral» un organe subordonné à la tutelle des deux membres d'une «confédération», de fait ou de droit, se disputant les liens avec l'entité bruxelloise, elle-même en voie de réduction au rang de «district européen», de fait.

Une expression de la marche volontariste ou insidieuse vers le confédéralisme est donnée par la manipulation, côté flamand, mais aussi côté wallon, de l'idée d'une «Constitution» propre à chaque entité «régionale». Projet qui revient peu ou prou à affirmer vouloir passer du statut de «Région» au statut d'«Etat». Projet cohérent avec l'objectif que les pouvoirs de la Flandre, et de la Wallonie, soient les plus étendus possibles, ce qui sied à un «Etat constitutionnel». Et dont les promoteurs défendent la pertinence en faisant valoir que nombre d'Etats fédéraux sont bien constitués d'entités fédérées qualifiées d'Etats et dotées eux-mêmes de constitutions

propres, distinctes de leur constitution fédérale. Mais en oubliant que ces Etats aujourd'hui «fédérés» préexistaient comme Etats «souverains» à la création de l'Etat Fédéral qui les a réunis par la suite, avec donc leurs constitutions (Suisse, Etats-Unis d'Amérique, Allemagne), ou bien qu'ils s'agit d'Etats mono-nationaux qu'aucun ferment divisionniste ne menace (nombre d'Etats d'Amérique latine). Des évolutions ou situations «intégratrices» exactement contraires à celles que connaît la Belgique, ce qui donne un tout autre sens à cette volonté de certains milieux nationalistes flamands, et autonomistes radicaux wallons, de doter leur entité d'une constitution de nature étatique. Le terme «Etat» cache ici, par raccourci, le terme exact et complet qui est celui d'«Etat-nation», aboutissement recherché par les milieux dirigeants flamands (et objectif timidement évoqué par quelques milieux wallons).

Cependant, ce mouvement flamand vers le confédéralisme, de plus en plus pressant, est freiné par divers obstacles, d'ordre juridique, politique, territorial et financier, qui permettent l'exercice d'une opposition «francophone». La Constitution belge, qui aura été modifiée vingt fois ces dix dernières années du fait de la complexité de l'édifice institutionnel belge et de la recherche permanente de nouveaux équilibres entre les entités fédérés, est l'obstacle juridique. Elle rend impossible toute modification de l'organisation, des compétences et des limites des Régions et Communautés, et de leurs systèmes de financement, sans l'accord majoritaire de chaque groupe linguistique, «néerlandophone» et «francophone», de chacune des deux chambres du Parlement belge.

De plus, la constitution d'une majorité parlementaire des deux tiers est nécessaire pour être en pouvoir de procéder aux modifications majeures, de nature constitutionnelle, voulues par les milieux dirigeants flamands. C'est donc là un obstacle politique fondamental, puisque la formation d'une telle majorité exige donc l'adhésion de plusieurs partis «francophones». En outre, le Gouvernement fédéral étant obligatoirement constitué sur une base quasi-paritaire des deux grandes communautés, un accord de ses membres «francophones» est indispensable pour toute nouvelle étape vers une autonomie accrue de la Communauté/Région flamande. Un accord des Belges «francophones» ne peut donc, a priori, être donné sans fortes contreparties, lesquelles devraient être une extension du territoire de Bruxelles aux communes périphériques majoritairement «francophones» pour les Bruxellois, et le renouvellement du pacte de solidarité financière pour les Wallons.

Quant à l'obstacle territorial, il réside tout entier dans Bruxelles. Entité qui par sa triple existence, juridique comme membre à part entière (ou presque) de la fédération, humaine avec sa masse «francophone» auto-agissante, et géographique par son implantation territoriale aux contours saugrenus, rend difficile la mise en œuvre des évolutions voulues par les milieux décisionnels flamands.

Enfin, l'obstacle financier n'est pas mince non plus. La Wallonie, faute d'autonomie financière possible, aujourd'hui et demain, est et restera dans l'incapacité de donner volontairement et pleinement droit à la volonté flamande de réduire nettement le tribut de la Flandre à la solidarité intra-belge. Et Bruxelles pourrait légitimement réclamer sa part de l'impôt sur les revenus du travail des navetteurs flamands (et wallons).

Aussi, si les décideurs flamands comme les décideurs «francophones» wallons et bruxellois acceptaient finalement de s'engager dans cette voie d'une forme de confédéralisme avancé, de droit ou simplement de fait, cette forme constituerait donc un nouveau compromis bancal et provisoire, donnant à l'Etat belge le moyen de se survivre encore un temps, à la satisfaction de la famille royale, des élites bruxelloises encore belgicaines et des couches populaires «francophones» attachés à un certain «état de Belge» et au système belge de protection sociale. Compromis qui offrirait cependant aux nationalistes flamands pragmatiques une période de préparation à l'indépendance pleine et entière de la Flandre et qui serait propice au renforcement du carcan flamand autour de Bruxelles. Qui donnerait aux dirigeants wallons l'illusion d'un répit financier supplémentaire pour maintenir en l'état le système social et l'appareil politico-administratif wallon, censé être mis à profit pour poursuivre le redressement économique de la Wallonie. Et qui laisserait aux Bruxellois le sentiment qu'ils demeurent des «Belges», pour un moment encore, sous la condition que leur enclavement territorial ne soit pas aggravé.

Mais, ces prochaines années, que pourront décider, face aux exigeantes revendications flamandes, les Wallons et les Bruxellois «francophones»? La situation économique comme les mentalités des uns et des autres apportent des éclairages complémentaires.

### 3 La portée essentielle et pressante des dernières revendications flamandes

Leur situation acquise de domination ne comble d'autant pas de satisfaction les élites flamandes que, toujours investies dans leur projet national inachevé, elles sont désormais obnubilées par les exigences de la compétition économique européenne et mondiale. Elles attendent donc avec impatience un nouvel allègement de l'Etat belge, et des contraintes et charges qu'il impose à la Flandre, et aussi un règlement institutionnel et territorial plus satisfaisant de la question bruxelloise. Ce double objectif passe par la transformation rapide de l'Etat fédéral belge en structure de type réellement confédéral, étape préalable à la séparation et à la création de l'Etat flamand, aspiration avouée des plus nationalistes d'entre eux, dissimulée pour les autres. Donc en une structure qui resterait, dans cette étape, un «Etat» unique et souverain pour le monde extérieur, mais qui, à titre interne, dans les rapports entre ses membres, serait bien constitué de deux Etats, la Flandre et la Wallonie, qui se partageraient encore Bruxelles et certaines compétences limitées (on pourra penser aux Emirats-Arabis-Unis, qui sont bien «un» pour la communauté internationale, mais qui forment aussi, dans l'opinion des sept Emirats constitutifs, un rassemblement libre où, dans ce qui est mis en commun, tout se décide à l'unanimité).

Ces dernières années, les milieux dirigeants flamands, dans leur très grande majorité, ont pris partie, tour à tour, pour un nouvel allègement des compétences et des institutions belges communes au profit de la Flandre (et partant de la Wallonie, mais pas de Bruxelles). C'est le cas de presque tous les partis politiques, des institutions patronales, des principaux organes de presse. Seules résistent encore une partie des cercles culturels et des syndicats ouvriers, mais moins par attachement à la Belgique que par crainte de voir céder les liens fédéraux de solidarité qui, par leur nature, font obstacle au développement constant du libéralisme économique et social et à la droitisation continue de la société flamande.

Cette position flamande est économiquement justifiée par le double constat que les transferts de la Flandre à la Wallonie menacent à terme la prospérité flamande puisque l'économie wallonne restera stagnante tant que celle-ci profitera de sa situation d'économie assistée. Plus politiquement, elle repose sur la conviction que les «Belges» n'ont plus grand-chose en commun, qu'ils n'existent plus comme communauté, et que la Belgique n'apporte plus rien à la Flandre. Il en résulte que le principe de subsidiarité, bien souvent simple objet d'incantation dans le cadre de l'Union européenne, est en Belgique un principe puissamment à l'œuvre, sous l'irrésistible pression flamande puisqu'il n'y a rien que fait l'Etat belge que les élites flamandes ne considèrent pas pouvoir faire avec leur Etat propre et en mieux.

Au fond, les élites flamandes ont désormais une conception absolument utilitariste et opportuniste de l'Etat «fédéral» belge, ayant perdu tout attachement affectif à son égard. Elles ont simplement besoin, en le réduisant toujours plus à une forme «confédérale», de son maintien provisoire, de temps et du respect d'étapes préalables pour conforter progressivement leur quasi-Etat-nation, pour régler, d'une manière ou d'une autre, la situation de Bruxelles, et pour faire adhérer le peuple flamand à leur projet indépendantiste, tout en ménageant les Etats européens voisins.

Si les sentiments du peuple flamand sont moins tranchés que ceux de ses dirigeants, son attachement à la Belgique est devenu trop faible pour qu'il fasse obstacle à la volonté de ses élites. En effet, si moins d'un quart des Flamands manifestent dans les sondages leur préférence pour l'indépendance, une telle proportion est déjà élevée en soi, et pèse en vérité plus lourd du fait qu'elle représente une force qui sait ce qu'elle veut, et qu'elle peut compter sur les flamands partisans d'une autonomie accrue, au moins aussi nombreux, pour se rapprocher du but. Et les autres Flamands, hésitants, indifférents, ou même encore partisans de la Belgique unie, n'auront pas le même degré de motivation et une volonté suffisante pour faire barrage, le moment venu, au courant indépendantiste.

Pour les prochaines étapes de dévolution de compétences supplémentaires à la Flandre, les milieux dirigeants flamands formulent avec force, depuis une dizaine d'années, leurs nouvelles exigences. Avec plus ou moins d'ampleur et de précision, mais toujours avec la

même insistance. Ces exigences ont fait l'objet d'un vote d'orientation du Parlement flamand, en 1999, à une très large majorité. Constitué d'une série de cinq résolutions, ce vote demeure la plate-forme consensuelle des revendications flamandes depuis lors, présentement, et pour les années qui viennent. Cette plate-forme est à décrypter car elle exprime une démarche stratégique, qui sert de référence jusqu'à aujourd'hui à tous les partis politiques flamands.

Le projet flamand ainsi défini concerne avant tout la modification radicale de la structure même de l'Etat fédéral. Par le passage à une structure nouvelle, para-étatique, bi-nationale, constituée d'un «Etat» flamand et d'un «Etat» wallon, Bruxelles et l'entité germanophone constituant deux Régions à statut spécial, donc subordonnées à ces deux Etats confédérés. Le territoire de chacun des deux Etats membres serait entièrement défini et intouchable. Des paquets de compétences étendues et homogènes seraient transférés aux deux Etats membres. Y compris dans le champ de la sécurité sociale. Avec des pouvoirs fiscaux et financiers souverains pour les deux Etats. Le principe de non ingérence dans les affaires propres à chaque Etat serait établi. Ainsi que des pouvoirs étendus de cogestion des deux Etats sur Bruxelles et à Bruxelles. Dès lors, ce qui resterait de l'Etat belge lui donnerait les caractéristiques d'un «Etat» confédéral, c'est-à-dire celles d'une simple association para-étatique.

La subtilité du projet tient dans l'affirmation du maintien de principe de la solidarité financière, affichée comme étant maintenue à un niveau élevé. Car il faut là convaincre la Wallonie, et plus précisément les milieux wallons, guère bruxellophiles, qu'ils pourraient gagner en pouvoirs et ne rien perdre en financements dans ce nouveau cadre, s'ils savent se désolidariser quelque peu de Bruxelles. Mais le sens tactique de cette assurance est évident car il est aisé de percevoir qu'une fois obtenue la mise en place d'une telle confédération flamando-wallonne, la Flandre, devenue un Etat presque souverain, tout en ayant affirmé sa mainmise sur Bruxelles, pourrait facilement remettre en cause cet engagement financier, la Wallonie ne pouvant plus alors opposer à une telle décision que de formelles protestations.

Presque dix ans plus tard, le projet demeure et a gagné en force. C'est ainsi que le recours explicite au terme de confédération apparaît. Et que l'achèvement de la définition du territoire flamand, autour de Bruxelles, s'impose comme prioritaire. Par la suppression du dispositif électoral et judiciaire propre à l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (B.H.V.), objectif précis, concret, parallèle à celui maintenu de placer Bruxelles, d'une manière ou d'une autre, sous une certaine forme de co-tutelle flamande et wallonne.

Dans le champ financier, s'inscrivant dans une démarche de démantèlement par étapes du caractère commun de la Sécurité sociale belge, qui recouvre les pensions de retraite, les soins de santé, les prestations familiales et les allocations de chômage, la demande flamande porte présentement pour l'essentiel sur ces deux dernières matières. Pour les deux premières, la modération flamande s'explique par des évolutions démographiques peu favorables à une Flandre vieillissante. Pour la suivante, la Flandre est justement soucieuse de prendre le contrôle des instruments de la politique familiale, avec un objectif nataliste. Pour la toute dernière, la volonté flamande est en cohérence avec leur autre demande de la pleine maîtrise du marché du travail comme de la réglementation du travail et des salaires, et donc de la politique de l'emploi et de la politique économique.

Logiquement, les milieux dirigeants flamands demandent aussi une partie du pouvoir fiscal, tant pour ce qui concerne la fiscalité des ménages que celle des entreprises, pouvoir nécessaire à la maîtrise des instruments de la politique économique et du financement de la politique sociale. Il s'agit à tout le moins d'obtenir que la Flandre puisse moduler à la baisse les taux de principaux prélèvements (impôt sur les revenus des personnes et impôt sur les bénéfices des sociétés) afin de rendre son territoire plus attractif pour les investisseurs et faire profiter sa population de ses marges de manoeuvre financières (amélioration de diverses prestations sociales : familles, dépendance, logement, etc.).

Ils souhaitent également le co-pilotage, la scission ou la privatisation de certains organismes gestionnaires des infrastructures «nationales» et services publics fédéraux de proximité, comme le rail (la Flandre a de gros projets, notamment en rapport avec ses deux ports d'Anvers et de Zeebrugge et avec l'aéroport de Bruxelles, et les moyens pour les financer) ou le réseau postal. Toutefois, leurs demandes se limitent aujourd'hui à une association des Régions à la gestion des organismes en cause, et à la faculté de compléter le financement de

leurs investissements sur leur propre territoire. Et aussi à la soustraction, au moins partielle, de grandes institutions scientifiques et culturelles (musées, instituts, etc.) au pouvoir fédéral, pour les placer sous co-tutelle communautaire, et par là, en contrôler le fonctionnement grâce au pouvoir financier supérieur de la Communauté flamande.

Ces dernières années, les transferts financiers implicites entre Régions/Communautés ne sont pas mis directement en cause par les nationalistes flamands. Ce serait tactiquement erroné. Il s'agit d'abord d'en saper les fondements en rendant plus visibles ces transferts par la communautarisation/régionalisation des pouvoirs fiscaux et para-fiscaux, afin de pouvoir mieux les contester demain. Cette modération des présentes revendications flamandes dans les champs économique, social et financier se comprend aussi parce que la demande prioritaire se situe dans le champ institutionnel avec la suppression de l'essentiel du dispositif électoral et judiciaire propre au territoire de B. H. V., ce dispositif étant une entorse grave à l'unité linguistique de la Flandre, une menace persistante sur son intégralité territoriale et une limite sérieuse à l'encerclement flamand de Bruxelles.

Ces axes revendicatifs flamands sont cohérents. Ils le sont avec le programme de 1999, tout en étant nécessairement restés en retrait jusqu'en 2010, compte tenu de la capacité de résistance du camp «francophone», mise à l'épreuve depuis 2007. Ils portent sur l'achèvement du contrôle, d'une part, du territoire flamand autour de Bruxelles, et, d'autre part, des instruments «actifs», notamment financiers, de toute politique économique et sociale. Ils expriment la position des nationalistes flamands «modérés». Dans cette étape, pour eux, l'obtention, difficile, de l'assentiment des «francophones» au basculement du centre de gravité du pouvoir économique et financier, qui reste encore «belge» aujourd'hui, vers les deux «communautés», suppose de ne pas s'attaquer, maintenant, aux éléments essentiels du système de sécurité sociale, sur lequel repose la solidarité financière intercommunautaire et interpersonnelle. Ces responsables flamands modérés sont disposés à assurer encore cette solidarité pendant un certain temps, tout en en soulignant le coût, sous la réserve qu'ils obtiennent satisfaction sur le transfert des moyens de la politique économique, du marché du travail et de certains dispositifs sociaux, comme sur la scission de l'arrondissement électoral et judiciaire de B.H.V. Toutefois, le refus «francophone» persistant sur le dossier bruxellois conduit à une inversion et à une radicalisation des priorités flamandes. En effet, les élections fédérales de juin 2010 ont donné la main aux nationalistes flamands «radicaux». Ceux-ci, clairement indépendantistes, et pressés d'aboutir, acceptent cependant aussi l'étape confédérale, mais en ont une conception bien autre : elle doit être pour eux de durée brève et de portée considérable, permettant une immédiate et véritable subordination du niveau (con)fédéral aux quasi-Etats (con)fédérés, et assurer sans plus attendre la subordination définitive et irréversible de Bruxelles à la Flandre.

Ainsi, les milieux dirigeants flamands, malgré leur division entre «modérés» et «radicaux», comptent bien obtenir une satisfaction substantielle de leurs revendications par les négociations institutionnelles en cours, celles de 2010/2011, et malgré l'échec total de celles de 2007/2008, d'autant qu'ils offrent toujours en contrepartie de leurs exigences le maintien de l'essentiel de la solidarité financière à un niveau proche du niveau actuel pour le noyau dur de la solidarité interpersonnelle, puisque, notamment, le financement public des risques maladie et vieillesse serait préservé dans cette étape, celui des risques famille et chômage n'étant communautarisé/régionalisé que partiellement. Ils s'inscrivent ainsi avec constance et prudence dans un processus qui conduira au moment où, après de nouveaux dépouillements de compétences, quand le noyau dur de la sécurité sociale et du financement des services publics (système sanitaire, système éducatif) sera en cause à son tour, l'Etat belge, fédéral encore de nom et devenu pleinement confédéral de nature, sera alors si faible, si instrumenté et si dominé qu'il s'effondrera à l'occasion d'un nouveau et dernier conflit communautaire, effondrement que les Wallons et les Bruxellois ne seront plus alors en situation de vouloir ou de pouvoir empêcher, qu'ils ne pourront plus contrôler, et qu'ils devront alors supporter dans des conditions encore plus défavorables qu'aujourd'hui.

#### 4La capacité de résistance limitée et friable des Wallons et des Bruxellois

Depuis plusieurs décennies, les Belges «francophones», et les Wallons tout particulièrement, connaissent un double processus de subordination linguistique et économique. De pôle qui



pouvait se croire encore dominant ou dans une position d'équilibre il y a encore un demi-siècle, ils sont désormais dominés, et appelées à l'être de plus en plus.

Dans cette situation critique, les milieux dirigeants «francophones», historiquement plutôt socialisants et ouvriéristes en Wallonie, clairement bourgeois et libéraux à Bruxelles, ne forment pas un bloc homogène. Les premiers, hier distants vis-à-vis du Roi voire hostiles à la monarchie et premiers promoteurs du fédéralisme, sont désormais des soutiens scrupuleux de l'Etat belge, attentifs à préserver tout ce qui reste de force à l'Etat fédéral - la monarchie et le verrouillage constitutionnel, les compétences fiscales et sociales - garant des équilibres et des solidarités financières, et donc du maintien de la solidarité sociale belge, face aux ambitions flamandes. Les seconds, moins concernés par ces enjeux-là, le sont énormément par celui de la conservation de leur identité culturelle française à Bruxelles, et celui de la défense de l'autonomie réelle donc territoriale de leur Cité, double question qui ne fait souci qu'à une partie des Wallons.

Assez légitimement, la Belgique de culture française, bien qu'en situation de subordination, et malgré cette faiblesse constitutive, ne se représente pas comme étant une minorité. Elle croit encore à la parité entre les deux groupes linguistiques, qu'elle propose d'entériner par le moyen d'une réforme du Sénat. Elle espère sauvegarder, lors des présentes négociations inter-communautaires, l'essentiel de ses intérêts financiers sans trop céder sur la décomposition des institutions fédérales encore communes. Confrontée à cette perspective qu'elle sera pourtant contrainte d'accepter, d'une nouvelle «défédéralisation», elle projette l'idée défensive d'une Union-wallo-bruxelloise, fondée sur une structure commune aux deux Régions, elle-même assise sur la transformation de la Communauté française. Et pour parvenir à repousser les assauts flamands sur la périphérie bruxelloise «francophone», elle dresse un contre-feu en exprimant une proposition d'élargissement du périmètre régional aux communes en cause.

Mais tout achèvement d'une négociation institutionnelle entre les deux composantes de la Belgique ne peut désormais produire, et au mieux, qu'un compromis instable entre le maintien d'une solidarité financière flamande, de durée limitée avec la perspective de sa diminution progressive, contre l'abandon définitif de nouveaux pans de l'Etat commun et le durcissement du carcan bruxellois. Les milieux dirigeants wallons, obnubilés par l'assujettissement financier de leur Région, espèrent toujours et encore pouvoir prolonger aussi longtemps que possible le cadre belge de leur assistantat financier, quitte à devoir accepter le processus de sa lente mais irrésistible dégradation, sans vouloir envisager encore les conséquences de sa fin inéluctable. Quant aux décideurs bruxellois, ils n'ont d'autres options à leur portée que celles qui consistent à exiger un élargissement de Bruxelles comme préalable absolu à toute remise en cause des dispositifs protecteurs péri-bruxellois (B.H.V.) et que toute réforme de l'Etat profite d'abord aux Régions plutôt qu'aux Communautés, afin d'éviter une intrusion accrue de la Communauté flamande dans les affaires bruxelloises. Options plus tactiques que stratégiques, car il n'est nullement acquis que les décideurs wallons resteront durablement aux côtés des décideurs bruxellois dans le soutien à ces deux exigences, alors qu'ils doivent pour eux-mêmes et avant tout protéger l'essentiel des financements inter-communautaires de source flamande sans lesquels leur Région ne peut subsister. Tirés vers le bas par le déclin wallon, les «francophones» peuvent cependant continuer à espérer que toute menace de sécession flamande en cas d'échec de leur projet «confédéral» resterait bloquée par la crainte des Flamands de perdre tout contrôle de Bruxelles et d'apparaître comme un mauvais sujet en de l'Europe.

La capacité de résistance des Belges «francophones» serait évidemment accrue si, comme les Flamands, ils parvenaient effectivement à unir leurs institutions régionales en leur donnant un Parlement et un exécutif communs, via la transformation radicale de l'institution communautaire. Mais il est difficile de croire à une entente durable possible entre les élites bruxelloises et wallonnes dans le pilotage d'une entité commune, quelle qu'elle serait. Géographiquement séparées, culturellement et sociologiquement distantes, elles ne peuvent donc ni se mêler pour fusionner ni accepter la direction de l'une par l'autre. De plus, les premières, en charge d'une Cité de rang international, au contexte urbain et géopolitique particulier, n'ont pas du tout les mêmes problèmes à résoudre que les secondes, responsable du redressement qui tarde d'un pays polycentrique, semi-industriel et semi rural. Leurs relations avec la Flandre sont entièrement différentes, et elles le resteront dans le futur :

déterminantes pour Bruxelles, qui devra composer en permanence, banales pour la Wallonie, qui n'aura nulle peine à les normaliser. L'impossibilité de la réalisation d'un tel projet d'union wallo-bruxellois dans les prochaines années, plus que probable, sera la preuve de la faiblesse du camp «francophone» et de la non viabilité d'un futur Etat commun après la partition de la Belgique.

Face au caractère offensif des milieux dirigeants flamands, les cercles politiques wallons et bruxellois n'opposent, somme toute, qu'une défense statique. Niant encore publiquement pour beaucoup les menaces croissantes qui pèsent sur l'Etat belge, car ils n'osent aborder avec les populations wallonne et bruxelloise la perspective de l'après-partition, retranchés derrière une muraille institutionnelle, dont ils espèrent que les assauts flamands n'auront pas raison, ils se contentent d'invoquer, «pour le cas où», l'hypothèse de l'Etat wallo-bruxellois, dont ils négligent autant le caractère désappareillé que l'inconsistance financière.

#### 5Un environnement européen faussement stabilisateur

Il est courant d'entendre l'avis selon lequel l'Union européenne serait apte à faire et ferait réellement obstacle à une remise en cause de l'existence de l'Etat belge, dont les représentants osent prétendre qu'il est un modèle pour l'Union. Certes, il n'est pas douteux que les membres de l'Union sont désireux de voir l'Etat belge poursuivre son existence, même si ce devait être une existence toute d'apparence. Mais il n'est pas démontré que l'Union, en tant que telle, ait les capacités d'empêcher la scission d'un Etat, quel qu'il soit.

L'histoire des vingt dernières années nous enseigne bien au contraire que l'Union, d'une manière ou d'une autre, après un temps plus ou moins long, est toujours obligée d'accepter les séparations de type étatique, et d'accueillir par la suite en son sein les nouveaux Etats qui en sont issus. Rappelons que la Yougoslavie fédérale s'est décomposée, à la suite de la scission initiale de la Slovénie, puis celle de la Croatie, acceptées par l'Allemagne sans attendre l'accord de ses partenaires de l'Union, en cinq Etats (dont l'un, la Bosnie, et une fiction juridique, un protectorat européen de fait), puis six (Monténégro) et maintenant sept (le Kosovo), tous Etats (donc y compris la Macédoine et la Serbie) qui ont vocation à rejoindre l'Union. Que la Tchécoslovaquie fédérale s'est divisée rapidement dès que ses deux membres ont eu la liberté de le faire, lesquels sont très vite devenus des membres de l'Union. Que les trois Etats baltes ont pu quitter l'Union soviétique puis rejoindre aisément l'Union européenne. Et que l'entrée de Chypre dans l'Union européenne n'a pas abouti à la réunification espérée de ses deux parties grecque et turque.

En vérité, quant on retient que ces scissions auront précédé l'entrée dans l'Union européenne de tous les nouveaux Etats qui en sont issus, force est de constater que l'Union agit tout au contraire comme un déstabilisateur des Etats fragiles, ceux justement constitués de plus d'un peuple constitutif. Offrant la perspective d'un cadre sécurisant, l'existence même de l'Union encourage les mouvements nationaux/régionalistes européens à tenter, sans excès de prudence, la voie de l'indépendance. Normes démocratiques, marché économique commun, soutiens financiers, sont autant de garants européens de la réussite de la scission. Cet effet attractif et dissolvant s'exerce présentement sur les nations slaves d'Ukraine (menacée elle aussi de dislocation) et de Biélorussie, et s'étend jusqu'aux nations du Caucase. Mais il frappe aussi l'Ecosse britannique, le Pays basque et la Catalogne espagnols. Et donc également la Flandre belge.

Le discours mal maîtrisé et substantiellement imprudent de l'Union sur «l'Europe des Régions», largement instrumenté par les mouvements autonomistes et indépendantistes des Régions à forte identité, a encouragé ces orientations. Et, de fait, l'espace économique européen, la législation européenne, la monnaie commune aussi, sont autant de facteurs objectifs qui favorisent les indépendances des «petites nations», en rendant plus aisées les scissions, puis la mise en place et le fonctionnement des nouveaux Etats qu'elles engendrent. Ce que les milieux dirigeants flamands ne peuvent que constater.

Il n'est pas niable qu'une fraction importante du peuple flamand et la majorité de ses milieux dirigeants voient eux aussi dans l'édifice européen la demeure utile à l'accomplissement de leur rêve national indépendantiste. Fascinés par le succès des «petits» Etats européens, qui plus que les «grands», bénéficient du cadre européen, et tout comme les nationalistes écossais, basques, catalans, les Flamands nationalistes se voient à l'identique des Irlandais, des Danois

ou des Luxembourgeois prospères, avec leur «petit» Etat bien protégé derrière les barrières européennes et transatlantiques (barrières institutionnelles, économiques, diplomatiques et militaires), tout en jouissant pleinement et sans réel devoir de partage de leurs avantages comparatifs propres (l'argument «francophone» souvent répété selon lequel le coût futur pour un Etat flamand indépendant de la solidarité financière européenne pourrait être comparable au coût actuel de la solidarité intra-belge n'a évidemment aucune base).

Quant aux Etats voisins de la Belgique, qui ont tous un passé de responsabilité dans la construction de l'Etat belge (Grande-Bretagne, France, Pays-Bas hollandais et Allemagne prussienne), ils auront à cœur, certainement, de l'aider à se survivre. Pour autant, en cas de paralysie de son fonctionnement par suite d'un désaccord profond et persistant, leurs moyens d'action seraient limités voire nuls. Quels arguments pourraient-ils opposer aux résultats de referendums flamands et wallons soutenant largement la séparation (comme il en fut des referendums slovène et croate) ? Au mieux tenteraient-ils de préserver une entité bruxelloise «à leur main», tout en convenant du caractère inéluctable de la survenue du nouvel Etat flamand et en laissant à la Wallonie le choix de sa voie.

Qui plus est, le cadre juridique et institutionnel européen faciliterait grandement la scission de la Belgique, tant sur le strict plan technique que plus généralement sur le plan économique. Pas besoin de créer une monnaie. Ni un régime douanier. Garantie de maintien des échanges commerciaux avec tous les membres de l'Union, comme avec Bruxelles et la Wallonie. Et de la liberté de mouvement des capitaux et des personnes. Et aucun risque, contrairement à ce qui est dit souvent, d'être expulsé de l'Union pour un nouvel Etat flamand non désiré par les Etats membres de l'Union : qui (c'est-à-dire quelle force de l'Union) pourrait décider d'installer puis de gérer effectivement une barrière douanière entre la Flandre et la Wallonie ? Et pourquoi la France et les Pays-Bas hollandais voisins le feraient-ils ? Qui pourrait décider de mettre fin à la circulation de l'euro en Flandre et mettre en oeuvre une telle décision ? Au pire, seuls les décideurs flamands et wallons pourraient organiser un contrôle du passage des personnes si leurs rapports étaient profondément dégradés. Ainsi, il faudrait donc bien que l'Union régularise la situation de «membre de fait» de la Flandre, et elle serait sans doute contrainte de le faire assez vite.

Ainsi, l'Union européenne apporterait à la Flandre, comme à tant d'autres entités nationales ou quasi-nationales, un cadre totalement sécurisant pour le nouvel Etat. Cadre dans lequel l'Etat flamand serait aussi souverain que tous les autres Etats. Souveraineté propre, flamande, qui sera préférée à celle de l'Etat belge quand les charges ou les contraintes imposées par lui seront considérées comme devenues inférieures aux maigres avantages qui lui restent.

En point final, notons que le mouvement de dissociation qui affecte la Belgique s'inscrit dans un mouvement historique, européen et mondial, de mise en cohérence des frontières politiques et des frontières linguistiques, après la quasi-disparition des empires multinationaux et des Etats autoritaires. A cet égard, il sera intéressant d'observer qui, de la Catalogne encore espagnole ou de la Flandre encore belge, accédera la première à l'indépendance. Même dimension (la Catalogne compte sept millions d'habitants). Même passé de contenu prestigieux. Même prétention identitaire, avec une langue propre. Même ouverture maritime, qui offre l'autonomie géographique indispensable. Même vitalité économique, qui donne l'assurance d'un pouvoir-agir propre. Même stratégie indépendantiste : une addition de faits accomplis successifs dont l'accumulation rendra un jour l'indépendance inéluctable, sauf à ce qu'il soit fait usage de la contrainte pour l'interdire. Parions cependant que la Flandre y parviendra la première car elle dispose d'un avantage majeur : son unification linguistique est achevée ou presque, alors que la Catalogne est encore loin d'un tel accomplissement.

«La réalité belge, une réalité hier encore masquée sur la scène européenne et internationale

Vu de l'étranger, de l'Europe et de la France en particulier, l'Etat belge pouvait faire jusqu'à il y a peu encore illusion. Ses dirigeants et représentants veillaient et parvenaient encore à dissimuler son absence d'unité et la menace de partition qui pèse désormais sur lui.

Ne se voyant pas encore comme les représentants d'une véritable minorité, ne sentant pas la communauté belge «francophone» encore pleinement en péril, ses dirigeants n'expriment à la France - dont ils craignent l'attractivité géographique, économique et culturelle, et dont ils

redoutent son supposé centralisme jacobin - aucune demande de soutien, même discrète et modérée. Et les élites belges «francophones», sauf exception, font tout pour nier ou dissimuler la situation véritable de la Belgique d'expression française. Quant aux élites flamandes, et notamment celles qui dirigent l'Etat belge, elles font un usage habile de leurs aptitudes linguistiques francophones persistantes (tout en dissimulant leurs inclinations francophobes tenaces), laissant ainsi accroire que le français est encore la langue du Royaume, et entretiennent ainsi l'ignorance profonde de la France sur la situation de sa voisine pourtant si proche, en parvenant ainsi à occulter la réalité flamande de l'Etat belge. Ceci explique en partie pourquoi cette situation a été jusqu'à présent, si mal connue en France. La majorité des Français, y compris les élites françaises et les milieux dirigeants, croient encore que la Belgique est un Etat «francophone» au sens vrai du terme, sans voir que l'Etat fédéral belge est devenu un Etat à direction flamande.

Et pour les étrangers non français, au contraire, même quand ils sont des locuteurs francophones, le porte-parole d'une délégation belge, fonctionnaire, homme politique ou membre de la famille royale, bien que francophone, s'exprimera en anglais, afin de ne pas fâcher la composante flamande de la délégation. Comportement qui ne peut surprendre dans un monde où des dignitaires français en représentation croient devoir faire de même, et qui permet ainsi de maintenir dans l'ignorance sur la véritable nature bi-nationale de la Belgique.

Dans le cadre européen plus précisément, Bruxelles, entité présentée comme multiculturelle, cosmopolite, et entièrement dévouée à l'accueil des eurocrates, diffuse la vision d'une capitale d'une petite «nation» tranquille, active sur la scène humanitaire et toujours soucieuse de contribuer au règlement des différends communautaires...européens. Une Europe en miniature, un modèle, comme les élites belges ont aimé le dire pendant si longtemps, et comme leurs interlocuteurs européens et plus lointains voulaient encore bien le croire.

Cependant, depuis peu, c'est-à-dire depuis les élections législatives de juin 2007 et la difficulté, après plus de deux ans, de constituer puis de faire fonctionner un Gouvernement fédéral belge, cette vision idyllique de la Belgique est sérieusement mise à mal. Trois ans plus tard, les élections anticipées de juin 2010 ont confirmé ce constat pessimiste. C'est donc désormais avec une vraie attention que les communautés européenne et internationale observent la transformation à haut risque de l'Etat belge en structure pleinement confédérale. Et que divers milieux français commencent à suivre avec intérêt une telle évolution chez leur plus proche voisin.

## **B. La phase confédérale, antichambre de la partition**

Derrière les exigences d'aujourd'hui des milieux dirigeants flamands d'un nouveau surcroît d'autonomie pour leur Région, par le moyen de nouveaux transferts de compétences à orientation économique et sociale, et par la suppression des territoires flamands à statut linguistique encore mixte, se révèle l'objectif de la réduction systématique du pouvoir exécutif fédéral. Une ultime phase, qui peut comporter plusieurs étapes encore, dont la principale sera un Etat fédéral minimal, de fait une « Confédération », et dont la dernière sera la partition du pays.

### 7De la nation flamande à l'Etat flamand : un objectif commun et une stratégie hésitante

Pour la réalisation de leur ambition indépendantiste, les nationalistes flamands peuvent déjà compter sur un contexte belge très favorable. On sait désormais que l'attachement populaire à l'Etat belge et à la monarchie s'effrite. Tout particulièrement côté flamand. Et que ce qui en reste côté wallon et bruxellois a pour ressort la crainte de l'inconnu et le risque de déclassement économique et social.

En vérité, ni la Constitution, ni la monarchie, ni le manque de volonté particulière de scission du peuple flamand, ne peuvent faire obstacle à la volonté de séparation de la très grande majorité des milieux dirigeants flamands. Restent des divergences de stratégie entre les nationalistes flamands, entre ceux soucieux d'abord de digérer les nouvelles compétences qui seraient reçues à la suite de dernières réformes de l'Etat fédéral, de ménager les partenaires européens a priori défavorables à la disparition de l'Etat belge, et ensuite et surtout de préserver une emprise flamande sur Bruxelles, et ceux pressés d'affirmer l'existence de leur

nouvel Etat-nation, quitte à payer pour cela un certain prix, y compris à Bruxelles et pour Bruxelles.

Jusqu'à 2010, on pouvait croire que les nationalistes prudents, séparatistes de conviction et confédéralistes de raison, imposeraient leur démarche. Démarche progressive et dont le succès repose en partie sur une stratégie de dissimulation durable de l'objectif final, l'indépendance pleine et entière de la Flandre, toujours avec Bruxelles comme capitale. C'est pourquoi ils présentent la nouvelle réforme de l'Etat attendue comme ayant pour objet une amélioration de l'efficacité collective, profitable aussi bien à la Wallonie et à Bruxelles qu'à la Flandre. Maintenant, c'est moins crédible, et une phase confédérale de longue durée devient moins probable. On peut donc tout aussi bien s'acheminer rapidement, sous la pression des nationalistes radicaux vers un simple « moment confédéral », une phase limitée de gestion plus ou moins concertée du processus de dissolution de l'Etat fédéral, les décideurs « francophones » y consentant, tout délai gagné justifiant une telle attitude.

Du côté européen, un lâchage trop brutal par la Flandre de l'Etat belge, avec ses conséquences sur le fonctionnement de l'Union, institutionnelles (trois Etats pouvant succéder à la Belgique), et politiques (selon le caractère plus ou moins conflictuel du processus), serait cependant très nuisible aux intérêts flamands. Le confédéralisme, avoué ou masqué, constitué de deux (ou trois) Etats à titre interne, et toujours d'un seul Etat apparent pour le monde extérieur, permet cependant d'occulter de telles conséquences en les rendant lointaines, en les diluant. Une fois le moment de la rupture advenu, il serait toujours temps de les présenter comme étant devenues inéluctables. Nul en Europe ne serait dupe, mais il importe de dissoudre, dans le temps, l'effet défavorable du séparatisme flamand.

Quoi qu'il en sera, il s'agira pour ces milieux décisionnels flamands, « modérés » ou « radicaux », au cours des mois ou années qui viennent, en parallèle à l'œuvre de confortement de l'entité souveraine émergente flamande, encore dissimulée derrière l'Etat-croupion belge, de mettre à profit cette phase confédérale, courte ou longue, pour distendre les liens, notamment financiers, d'avec la Wallonie tout en les resserrant avec Bruxelles. Et le confédéralisme constitue le cadre adéquat pour cette stratégie de division des « francophones », nécessaire à l'affermissement du contrôle flamand sur Bruxelles.

Le cadre confédéral permettrait en effet de pouvoir jouer habilement, et donc complémentirement, de l'outil institutionnel et de l'outil financier. Le chantage financier, fondé sur le « maintien », « contractualisé », des transferts, pourrait permettre d'obtenir le confédéralisme, et ce qui va avec, un Etat ou quasi-Etat flamand, membre presque indépendant de la structure confédérale, ce qui emporterait une grande autonomie financière et donc fiscale, une base contractuelle des rapports entre membres de la structure confédérale, et donc l'effacement de la fonction de médiation autonome d'un Etat supérieur fédéral. Et la formule confédérale autoriserait à son tour la suppression de l'obstacle que constitue encore l'Etat belge fédéral comme garant d'un traitement solidaire des trois Régions, sur les plans social et fiscal notamment. Pour les nationalistes flamands, l'Etat belge confédéral ne devrait conserver à terme, et pour une durée limitée mais encore non définie, qu'une fonction utilitaire de représentation externe, tant que la Flandre ne jugerait pas encore opportun d'apparaître comme un Etat en tant que telle et s'imposer ainsi vis-à-vis de ses partenaires (Etats voisins, Union européenne, ONU, OTAN, etc.). Et le choix de ce moment dépendrait avant tout des résultats apportés par la phase confédérale à la maîtrise de Bruxelles.

Le cadre confédéral, une fois sa logique pleinement installée, autoriserait tout d'abord à réduire voire à mettre fin à l'automaticité des transferts financiers intra-belges, automaticité assurée jusqu'à présent grâce au système fédéral. Et, par là, une fois ces transferts, auparavant constitutionnellement garantis, transformés en concours financiers plafonnés, donc régressifs, ou pire, négociés, donc facultatifs, il deviendrait possible de dissocier le sort des aides financières consenties à la Wallonie de celles accordées à Bruxelles, dans le cadre d'une négociation bilatérale d'Etat autonome à Etat autonome, membres de la structure confédérale. C'est essentiel pour la réussite à terme du double objectif d'abandonner complètement la Wallonie tout en maintenant un mode de rattachement de Bruxelles à la Flandre. L'aboutissement du processus serait enfin le quasi-abandon des aides à la Wallonie, devenues facultatives et obsolètes dans une logique confédérale.

Plus précisément, on peut discerner deux temps possibles dans la phase confédérale. Dans le cas où Bruxelles aurait accepté pendant un premier temps d'être traitée différemment de la Wallonie, le cadre confédéral pourrait n'être conservé dans un second temps qu'entre la Flandre et Bruxelles uniquement. Une fois brisée l'espérance d'une union wallo-bruxelloise, plus qu'illusoire, un résultat ultime de la stratégie flamande pourrait être l'obtention, par la voie confédérale, et après le temps d'un confédéralisme à deux, avec la Wallonie, aussi bref que ce serait possible, de pouvoir passer à un confédéralisme à deux, avec Bruxelles. Un tel confédéralisme à deux, résultat qui, bien qu'en deçà des espérances flamandes d'une Bruxelles juridiquement intégrée à la Flandre, lui en donnerait quand même la maîtrise durable. Sa réussite tiendrait à la faculté de la Flandre de le concrétiser en douceur. Il se marierait fort bien avec l'idée de «Bruxelles, District européen», idée juridiquement inepte, mais politiquement porteuse (voir ci-après au chapitre 1.4, et en partie III, chapitre 3.2).

Le cadre confédéral, chose qui peut exister sans le mot, peut de plus s'accommoder du maintien de la monarchie. Celle-ci contribuerait à entretenir la fiction d'un Etat unique, tout en endossant la forme d'une Union personnelle entre les deux parties semi-étatisées de la Belgique grâce à la personne du Roi. Le système confédéral est donc pour la Flandre le bon moyen et le seul, à bien des points de vue (flamands), de pousser au plus loin les acquis du séparatisme tout en évitant sa mise en œuvre explicite et prématurée, et tout en en minimisant les risques et les critiques, ceux qui concerneraient une maîtrise imposée abusivement à Bruxelles et celles qui pourraient venir des Institutions européennes et internationales.

#### «En face, l'ultime pouvoir, explosif, de blocage des «francophones»

Face à cette stratégie flamande active, somme toute doublement évidente, dans sa pertinence comme dans sa visibilité, l'inertie «francophone» peut étonner. Elle s'explique pourtant, à tout le moins sur le court terme. En premier lieu, nombre de décideurs «francophones», wallons et bruxellois, fondent l'espérance d'un statu-quo relatif du système belge sur les liens économiques anciens et très étroits qui existent entre les trois parties de la Belgique. Pourtant, face aux revendications flamandes, le fait que la Wallonie reste le premier partenaire économique de la Flandre ne devrait apporter aucune sécurité aux Wallons, puisque, dans le cadre de l'Union économique européenne, la garantie de la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes fait que toute scission étatique resterait sans conséquence directe pour l'économie flamande. De même et pour la même raison, le rayonnement économique de Bruxelles ne lui donne pas de moyen d'action sur la Flandre, alors qu'elle est condamnée à lui rester matériellement subordonnée du fait de sa dépendance territoriale.

En second lieu, les «francophones» jugent que les mécanismes de solidarité financière entre les six entités fédérées via l'Etat fédéral, inscrits dans la Constitution belge et les lois spéciales prises pour leur application, qui contraignent la Flandre à garantir, de fait, via l'Etat fédéral, par les transferts auxquels elle contribue massivement, un niveau homogène pour tous les Belges des prestations et services publics et sociaux, sont appelés à perdurer, tant que la Flandre ne pourra imposer leur révision au camp «francophone», lequel peut toujours la refuser. Pourtant, il n'y a pas de perspective possible d'une réduction ni à court ni à moyen terme des écarts d'efficacité économique et social entre la Flandre et la Wallonie. Et le coût financier de la seconde pour la première n'est donc pas prêt de se réduire. Ce qui met à rude épreuve la patience flamande, qui ne peut perdurer que parce que ces mécanismes entraînent aussi la dépendance financière de Bruxelles vis-à-vis de la Flandre.

Dans ces conditions, la mollesse des dirigeants «francophones» face aux exigences flamandes (nous parlons ici de leurs actes et non de leurs paroles) est la conséquence d'un constat lucide des élites wallonnes et bruxelloises : c'est la Flandre et elle seule, à partir de sa suprématie économique et financière, associée au contrôle qu'elle exerce sur Bruxelles, selon sa volonté d'agir, et après appréciation des risques, qui décide de l'opportunité de toute nouvelle démarche dévolutive des compétences, et qui fixe donc les thèmes, les étapes et le rythme de la négociation. Négociation à laquelle les «francophones» ne peuvent finalement pas se dérober, sauf à provoquer l'implosion de l'Etat fédéral, mais dont ils contrôlent cependant le déroulement.

Car le camp «francophone» a bien le pouvoir de dire non. Constitutionnellement, aucune évolution institutionnelle ne peut être imposée aux «francophones» par la partie flamande. Il

faut en effet réunir une majorité des deux tiers au Parlement, que les Flamands ne peuvent obtenir sans un appoint «francophone», qu'aucun parti «francophone» ne peut apporter, a priori, sans garanties, plus une majorité dans chaque groupe parlementaire linguistique, qu'une majorité du groupe «francophone» ne peut accorder sans contrepartie.

En même temps, la subordination financière de la Wallonie comme celle de Bruxelles à la Flandre, via les mécanismes de solidarité fédérale pour la première, de sujétion fédérale pour la seconde, rend difficile l'exercice durable d'une position de refus aux revendications flamandes par la partie «francophone», sauf à accepter le risque d'une paralysie du gouvernement fédéral paritaire. Ce qui mettrait du coup en péril les transferts financiers et l'Etat fédéral lui-même. Le changement d'attitude des décideurs politiques «francophones», après les élections de juin 2010, avec la montée en puissance de l'aile radicale du mouvement nationaliste flamand, aura permis de l'illustrer.

Autrement dit, le pouvoir de blocage des «francophones» est puissant, mais de maniement dangereux. A un moment, il faut céder, c'est à dire céder sur quelque chose. Quelque chose de ce qui reste du fédéralisme. Et quelque chose du périmètre et de la substance «francophone» de Bruxelles. Sinon, le camp «francophone» court le risque de hâter par son refus la fin de l'Etat commun, contre sa propre volonté, par le blocage inconséquent de son fonctionnement. C'est bien pourquoi les décideurs politiques «francophones», wallons comme bruxellois, 2010 n'étant plus 2007, ne condamnent plus vraiment aujourd'hui l'évolution de la Belgique vers une forme confédérale. Il s'agit pour eux d'une nouvelle phase possible, un temps qui leur est utile à eux aussi pour la construction de leur propre «autonomie» à deux : la construction d'une union wallo-bruxelloise au sein même de la construction confédérale belge, toujours nantie, bien entendu, pour ces «francophones», du système financier de solidarité inter-belge. Mais cette ouverture paraît bien abstraite, au regard du niveau ambitieux des exigences flamandes. Et va mettre à rude épreuve la solidarité wallo-bruxelloise.

La poursuite de la transformation, irrésistible, de l'Etat fédéral en structure confédérale

Dans ces conditions - une volonté flamande inflexible et une résistance «francophone» friable - la réduction/transformation de l'Etat fédéral en structure confédérale, déjà bien engagée, devrait s'opérer, de gré ou de force, sauf à déclencher l'irréparable. Elle pourrait aboutir à l'issue d'un parcours chaotique, marqué par la paralysie, temporaire, de l'Etat fédéral central. Situation qui peut comporter une intervention extérieure, européenne, si elle perdurait trop. Une forme d'arbitrage, sollicitée par les deux partis impuissantes. Arbitrage qui, pour être efficace, ne pourrait que confirmer l'évolution confédéraliste. Cette évolution confédéraliste prendrait deux formes, une perte de substance de l'Etat fédéral central, d'une part, l'affaiblissement de ses défenses, d'autre part.

Le champ des nouveaux transferts de compétences attendus par la Flandre, et que la Wallonie comme Bruxelles devraient accepter, est plus ou moins connu, les dirigeants flamands s'exprimant abondamment sur ce sujet, même si c'est de manière quelque peu divergente. Précisées ci-avant, ces exigences appelleront des choix, des arbitrages de part et d'autre, des contreparties conditionnées.

La mise sous conditionnalité des transferts financiers intra-belges ne pouvant être frontale, les dirigeants flamands, à ce stade, on l'a vu, ne proposeront pas de porter atteinte à leurs principes et leurs mécanismes fondamentaux. Ils joueront plus habilement de la faculté d'en réduire mécaniquement l'impact pour la partie flamande par une évolution de la répartition des recettes fiscales fédérales entre entités fédérées, répartition qui deviendrait plus favorable à l'entité flamande. La crise économique présente les poussera, en tout cas, à obtenir un tel assouplissement de leurs obligations financières intra-belges.

Dans cette affaire, la question de la sécurité sociale est majeure, nous l'avons déjà souligné. Non seulement parce que sa scission, même partielle, mettrait en jeu des intérêts financiers importants, ce qui motive donc en partie la démarche flamande et le refus wallo-bruxellois. Mais surtout parce que son démembrement manifesterait clairement, au plan politique, symbolique, pour les Belges «francophones» comme pour les Flamands, que la Belgique ne serait plus un bien commun, et que ce qui en resterait après cette opération serait conditionnel, puis appelé à devenir résiduel, pour finalement disparaître. Ce serait particulièrement évident à Bruxelles, où toute avancée dans le sens d'une dissociation, même limitée, de la prise en

charge des soins de santé et du financement de prestations familiales et des allocations de chômage, sur une base communautaire, mettrait à nu une telle évolution.

La réduction du pouvoir fédéral, pouvoir entendu ici au sens de la capacité à agir, constitue le complément de l'abandon de ses compétences. Toutefois, cette capacité est déjà faible. Du fait du statut minoré du Sénat, qui ne contrebalance pas, comme c'est pourtant habituellement le cas dans les systèmes fédéraux ou confédéraux, la majorité numérique des représentants flamands à la Chambre des députés. Et du fait du paritarisme dans la constitution et le fonctionnement du Gouvernement.

Reste le Roi des Belges, qui est aussi le détenteur théorique d'une partie de ce pouvoir. Selon la Constitution, ses attributions sont, formellement, substantielles (à bien des égards, elles sont équivalentes à celles du Président de la République française : pouvoir de nomination aux emplois publics civils et militaires, de suspension des chambres et de dissolution de la chambre principale, de nomination et de révocation des ministres, d'initiative des lois et de co-élaboration des budgets,...). Cependant, et comme souvent dans les régimes monarchiques contemporains, le rôle réellement rempli par le Roi des Belges est très en deçà de ce que la Constitution lui permet formellement. Il n'empêche qu'il peut toujours mobiliser ses compétences en sommeil en cas de crise majeure, puisqu'il est le garant, ce que la Constitution belge précise justement, de l'unité de la Belgique.

C'est là une situation qui ne convient plus aux nationalistes flamands. Ils cherchent donc à réduire le Roi à son rôle protocolaire. Soucieux avant tout de conserver l'unité de la sécurité sociale et d'autres pans de l'Etat social belge, les partis politiques «francophones» pourraient-ils sacrifier les attributions politiques du Roi à cet objectif immédiat dans le cadre de discussions institutionnelles à venir ? Si c'était le cas, ce sacrifice qui pourrait alors être contrebalancé formellement par une réforme du Sénat, marquerait un pas supplémentaire important en direction de l'«Etat» confédéral, lequel a l'apparence d'un Etat, sans en avoir la substance.

On le voit, la nécessité absolue pour les Belges wallons et bruxellois de sauvegarder le noyau dur du système fédéral de protection sociale et donc la solidarité financière-intra-belge est la garantie que les Flamands peuvent obtenir satisfaction sur de nombreux points. Donc, sous cette importante réserve, un vrai détricotage de l'Etat fédéral au bénéfice des Régions et Communautés fédérées est d'autant plus acceptable par les premiers que nombre d'entre eux se font à l'idée que ce pourrait être supportable voire bon pour la Wallonie et pour Bruxelles. Nous l'avons vu, dans le champ économique et social, il reste encore nombre de matières transférables, ainsi que dans l'ordre symbolique (espace maritime, code la route, etc.). Pour faire bonne mesure, ils sont aussi prêts à sacrifier un dernier pilier régalien de l'Etat fédéral, le système judiciaire commun.

Mais cela n'est pas l'essentiel. En fait, le vrai objectif, la vraie exigence des décideurs politiques flamands, à laquelle il seraient prêts à sacrifier une large part de leurs demandes, est de faire de la structure confédérale, plus ou moins formellement, une union entre un quasi-Etat flamand et un quasi-Etat wallon, Bruxelles ne pouvant prétendre au rang d'un Etat membre à part entière de la structure confédérale. Et par là de positionner la Flandre en co-tutrice de l'entité bruxelloise. Car avec cette position nouvelle et la suppression de la très contre-nature association Bruxelles-Hal-Vilvorde (B.H.V.), la Flandre pourrait du coup en finir avec son erreur d'avoir consenti à la création d'une Région autonome bruxelloise en 1989, comme avec la résistance des «francophones» des communes périphériques. La co-tutelle wallonne étant vouée à être réduite par la suite, une fois ces deux «anomalies» supprimées, puis enfin la Wallonie abandonnée à son sort, le contrôle de Bruxelles pourrait enfin être parachevé.

#### 10 L'échec probable de la volonté flamande de renforcement du carcan bruxellois

Parallèle à la demande flamande d'allègement de l'Etat fédéral, qui peut rencontrer une certaine acceptation «francophone», la volonté de la partie flamande de progresser sur la question bruxelloise, dont le règlement est un véritable préalable à l'émergence complète du futur Etat flamand, est un tout autre enjeu. Ce règlement, pour satisfaire les dirigeants flamands, doit aboutir à conforter et parfaire le double isolement de Bruxelles, territorial et institutionnel. Au plan territorial, par la clarification réductrice et définitive du territoire de



Bruxelles, en consolidant les limites administratives de Bruxelles à celles actuelles des 19 communes. Pour ce faire, le monde dirigeant flamand souhaite fermement remettre en cause tant le régime des «facilités» des six communes péri-bruxelloises qui en bénéficient que le dispositif judiciaire et électoral propre à l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (B.H.V.). Au plan institutionnel, par la subordination de Bruxelles à la Flandre par le détour d'un partage de l'autorité sur Bruxelles avec la Wallonie, phase tactique dont le succès pourrait reposer sur le levier financier dont la Flandre dispose, et qui, plus tard, une fois l'«Etat» confédéral belge dissous, laisserait Bruxelles sous la tutelle juridique et le contrôle effectif de la seule Flandre.

Sur la question des limites territoriales de Bruxelles, les dirigeants «francophones» bruxellois opposent aux demandes flamandes la nécessité de reconnaître l'unité économique et urbaine de l'agglomération par une extension de la Région administrative, et à tout le moins l'inclusion dans celle-ci des six communes à majorité «francophone». Pour soutenir cette double revendication, ils peuvent faire valoir, outre le caractère majoritairement «francophone» de ces six communes, le fait que leur minorité néerlandophone jouirait d'un régime très protecteur en rejoignant Bruxelles, situation contraire aux «francophones» restés en Flandre. Tout compromis sur cette question majeure supposerait le sacrifice, par les Flamands d'une part, de tout ou partie des six communes «flamandes», en acceptant leur rattachement à Bruxelles ou un statut particulier de bilinguisme, par les «francophones» bruxellois (et aussi wallons) d'autre part, des protections résiduelles des «francophones» des autres communes à où leur présence est forte, en consentant à l'abandon de l'arrondissement électoral et judiciaire B.H.V. Ce double sacrifice flamand paraît très difficile à atteindre.

Sur la question institutionnelle, les prétentions flamandes apparaissent encore tout aussi difficilement réalisables, les Bruxellois «francophones» étant désormais devenus très attachés à leur autonomie, acquise depuis plus de 15 ans, et surtout particulièrement prévenus contre la Flandre et ses ambitions. Et nombre de décideurs wallons, même les moins bien disposés à l'égard de Bruxelles, et qui pourraient ne pas la soutenir sur le dossier territorial, pourraient difficilement l'abandonner sur celui de son autonomie institutionnelle, trop emblématique des intérêts «francophones», et qui est aussi la condition de l'union wallo-bruxelloise, solution invoquée tant comme moyen de résistance au sein de l'Etat belge confédéralisé que comme base du futur Etat wallo-bruxellois dans le cas de sa disparition.

En même temps, tous ces débats conflictuels confortent, indirectement, la réalité «francophone» de Bruxelles, et amenuisent d'autant sa légitimité de capitale belge, commune aux «néerlandophones» et aux «francophones», et de capitale flamande. D'autre part, quoi qu'il en sera des conséquences de ces négociations, une modification du cadre actuel de Bruxelles constitue une telle exigence pour les Flamands que l'absence d'évolution en ce sens constituerait une menace directe sur la survie de l'Etat belge, même «confédéralisé» selon les vœux flamands. Ainsi, cette question bruxelloise, qui paraît a priori seconde parce que simplement pérennisable en l'état pour un observateur extérieur de la vie politique belge, revêt au contraire un rôle majeur car absolument explosif.

En vérité, ce changement du rôle de Bruxelles, qui de dernier pilier de l'Etat belge jusqu'à aujourd'hui, est sur le point d'en provoquer la décomposition voire l'éclatement, étonnant en apparence, s'explique très bien si on accepte d'y voir non une question banale d'organisation politique, interne à l'Etat belge, mais un sujet classique et toujours redoutable de territoire et de frontière lié à la création en cours d'un nouvel Etat. L'Etat flamand en gestation a absolument besoin de garantir sa future frontière autour de Bruxelles, en lieu et place de la limite administrative actuelle, et de s'assurer de moyens de contrôle de l'enclave bruxelloise enchâssée en territoire flamand, tout ceci bien avant que le processus de partition de l'Etat belge finissant soit effectivement enclenché et prenne un tour irréversible. Les dirigeants flamands veulent à tout prix éviter de laisser planer une incertitude juridique et politique sur l'emplacement exact de cette future frontière, qui doit entériner la subordination territoriale de Bruxelles à la Flandre. Incertitude qui, si elle persistait, à travers le maintien de la circonscription B.H.V. et du statut des communes périphériques «à facilités», serait susceptible, a minima, d'empoisonner l'existence du nouvel Etat flamand, et au pire de favoriser l'obtention par Bruxelles de l'élargissement et du désenclavement de son territoire, une fois la rupture avec la Flandre consommée par la scission de l'Etat belge.

De plus, cette question du territoire et des limites de Bruxelles ne serait pas seulement la cause possible de la fin de la Belgique, en amont, dans son déclenchement, mais serait aussi, et de loin, le volet le plus délicat et le plus dangereux du processus de la partition même de l'Etat Belge, en aval, pour son bon aboutissement.

### 11 Du piège confédéral à la scission inévitable

La Confédération belge qui se met en place, même si c'est subrepticement, ne sera, pas plus que la Fédération qui l'aura précédée, un aboutissement. Ce sera une étape de plus, une phase du cheminement vers la scission de la Flandre d'avec la Wallonie, qui peut aussi permettre de ménager un lien avec Bruxelles. C'est, on l'a vu, le moyen de préparer l'indépendance de la Flandre dans des conditions optimales.

Internationalement, il n'existe pas de véritable «Etat» confédéral, c'est-à-dire de structure qui soit à la fois et durablement un Etat souverain et une Union d'Etats qui seraient eux-mêmes souverains. On sait ce que les précédents historiques enseignent, qu'une confédération est une structure para-étatique, comme le sont en Europe, l'Union européenne et la «Communauté des Etats Indépendants» (C.E.I., héritière de la défunte URSS fédérale), dont les membres de l'une comme de l'autre ont seuls rang d'Etat indépendant. Dans une logique «ascendante», cette structure confédérale se veut un Etat souverain en voie de constitution, par passage du stade confédéral au stade fédéral, comme le désirent les tenants d'une Europe intégrée (et ce qui fut le cheminement de la Suisse, confirmée comme fédération en 1848, notamment par le transfert du monopole de la force et de la définition de la citoyenneté, réussite rare, à une échelle géographique bien moindre, construction étalée sur plusieurs siècles et non accomplie en quelques décennies comme cela est tenté en Europe). Dans un processus «descendant», la structure confédérale est l'avatar d'un Etat décomposé, le passage du stade fédéral au stade confédéral servant à atténuer les effets, pour quelques temps, de l'éclatement, progressif ou brutal, d'un Etat en plusieurs (cas de la C.E.I.).

Tout processus confédéral «descendant», avoué ou dissimulé (aux populations concernées plus qu'à la communauté internationale), une fois qu'il est bien engagé, débouche inéluctablement sur une scission, la disparition de l'«Etat» confédéral par l'accès à la souveraineté pleine et entière des Etats membres, les véritables Etats. Autrement dit, le processus de dissolution est déjà contenu dans le processus de confédéralisation.

Pour la Belgique, ce double processus de transformation, dans lequel la confédéralisation constitue l'étape préparatoire de la scission, est déjà amorcé. Il va se renforcer ces prochaines années, puis s'accélérer, le «moment confédéral» pouvant être éphémère ou durer quelque peu. Toutes les dernières protections de la Belgique et de l'Etat belge, déjà bien affaiblies - sentiment national, attachement à la royauté - tomberont tour à tour dès que Bruxelles, aujourd'hui dernier ancrage de l'Etat belge, en sera devenu le point de rupture, conjointement ou non avec le différend financier. Ce sera en même temps celui de non retour qui sera alors atteint, et l'échéance de la partition qui sera alors devenu tout proche.

Bref, l'Etat belge se transforme sous nos yeux en un Etat factice, un Etat fantoche, un Etat «Potemkine». Ses gestionnaires politiques, tant flamands que «francophones», ne seront bientôt que des illusionnistes, en charge de sauver les apparences, aux yeux des Belges comme des Européens. Ils comptent justement sur la construction européenne pour les aider à faire tenir debout ce décor belge, aussi longtemps que nécessaire pour les Flamands, aussi longtemps que possible pour les Wallons et les Bruxellois.

Cet Etat apparent, cet Etat postiche, sera lui-même proche de sa fin dès que les nationalistes flamands en seront venus à accepter de «perdre formellement» Bruxelles. Ils en viendront à cette extrémité quand ils verront comme un moindre mal une séparation juridique, et seulement juridique. Ils en seront là quand ils comprendront que l'Etat flamand auquel ils aspirent ne peut se risquer à faire d'un citoyen flamand sur sept un adversaire permanent en la personne du «francophone» bruxellois. Et quand ils auront mentalement accepté ce sacrifice parce que derrière le paravent qu'est l'Etat belge se déroule un combat épuisant et coûteux, qui leur rendra la séparation juridique totale finalement préférable. Et ils en seront vraiment arrivés là si, dans la phase qui se présente, les décideurs flamands peuvent ménager une solution de moindre mal pour une Bruxelles appelée à devenir étatiquement distincte tout en restant territorialement subordonnée et politiquement faible. Ce qui est jouable.

Territorialement, une Bruxelles enclavée et étriquée, de 19 communes, totalement sous leur coupe. Au pire, une Bruxelles un peu élargie, à peine désenclavée, de quelque 25 communes, mais somme toute verrouillée linguistiquement sur ses abords, et dont la dépendance physique à la Flandre resterait forte. Politiquement, une Bruxelles membre d'une hypothétique union wallo-bruxelloise sans consistance et éphémère, et qui resterait finalement seule face à la Flandre après la fin de cette fausse «fédération». Tout comme il en serait pour une Bruxelles formellement «indépendante», satisfaite de son rang de «capitale» européenne, de sa fonction de «district» européen, rôle associé à un protectorat léger et factice des instances de l'Union, et donc, de fait, une Bruxelles abandonnée à la tutelle réelle de la Flandre. Une Bruxelles toujours foncièrement enclavée et qui serait au demeurant tenue de ménager sa minorité flamande, restée placée sous le directoire plus ou moins occulte de la Flandre.

Pour les Wallons et les Bruxellois, la partition n'est pas seulement une menace qu'il faudrait prévenir pour éviter qu'elle ne devienne inéluctable. C'est d'ores et déjà une épreuve inévitable, qu'il faudrait préparer dès à présent, même si son échéance reste encore inconnue, en mettant à profit ce temps des hésitations flamandes, qui s'effiloche.

### 12Le déclenchement du processus et les parties à la scission

Dans l'amorce comme dans le déroulement du processus de scission de l'Etat belge, plusieurs combinaisons sont possibles, qui convergent vers deux scénarios.

Le premier scénario correspond au cas où, confrontés à la paralysie de l'Etat due à l'impossibilité persistante de création ou de fonctionnement d'un gouvernement paritaire, les acteurs institutionnels belges provoqueraient eux-mêmes la dissolution de l'Etat fédéral (ou de son héritier confédéral). Comme il en fut pour l'Etat fédéral tchécoslovaque dans la phase initiale de sa propre partition (appelée, du fait de son caractère consensuel, «partition de velours»). Avec l'hypothèse selon laquelle le Parlement fédéral belge ou le Roi constaterait, conjointement ou isolément, que l'Etat belge ne peut plus se poursuivre. Le mouvement de scission pourrait aussi être déclenché de concert par les Parlements «régionaux», flamand et wallon, définitivement lassés par une confrontation stérile et qui prendraient acte de la paralysie définitive des instances fédérales.

L'autre scénario est celui par lequel, en cas d'inertie des instances fédérales, un Parlement régional/communautaire «déciderait» unilatéralement la scission, contre le vœu de l'autre et celui des organes fédéraux. Un tel événement ne serait pas différent dans ses effets sur la dissolution elle-même mais le serait, selon nombre d'avis, sur l'organisation de la succession. En effet, s'il était alors considéré dans ce scénario que c'est la Flandre qui aurait quitté l'Etat belge, la Belgique «francophone» pourrait prétendre que l'Etat belge poursuivrait son existence propre sur un territoire amputé de celui du nouvel Etat flamand. Cela lui donnerait des atouts directs dans la négociation de la partition et le statut de la victime au plan international et européen.

Mais la Flandre devrait pouvoir s'éviter aisément une telle situation. Il suffirait pour cela que son Parlement limite son action à un vote sur un sujet technique de caractère bloquant, comme celui de BHV, ou bien un vote de simple orientation sur une question de principe en rapport avec le fonctionnement de l'Etat fédéral, mais sans la proclamation d'une décision de scission, une résolution fortement politique mais dénuée de tout effet juridique. Un tel vote, assorti au besoin de la non participation des partis flamands au fonctionnement de l'Etat fédéral, produirait des effets politiques majeurs tout en dédouanant la Flandre de toute responsabilité juridique dans les conséquences de la scission. Ce vote conduirait pourtant bien à la paralysie de l'Etat fédéral belge, par le blocage politique et fonctionnel de ses organes centraux. Ainsi, la Flandre n'aurait nul besoin de proclamer qu'elle se sépare de la Belgique tout en la quittant. Il lui suffirait d'attendre l'entrée en phase terminale, assez rapide, des instances fédérales paralysées. Autrement dit, le deuxième scénario, bien que son déclenchement serait flamand, pourrait parfaitement prendre la forme du premier.

Il sera donc au final de peu d'importance que ce soit la Flandre (ou la Wallonie) qui prenne ou non l'initiative matérielle de la rupture. C'est là une question de nature morale sans effet pratique. La partition serait un événement politique dont la cause tiendrait dans l'incapacité de l'Etat fédéral à poursuivre son existence. Le constat juridique de cette incapacité serait nécessairement de la responsabilité du Roi et du Parlement fédéral, avec l'assentiment du

Gouvernement d'alors s'il en existait encore un en place. L'un comme l'autre seraient contraints de prendre acte, de concert ou séparément, de leur propre inaptitude à poursuivre la représentation et la direction de l'Etat commun. Celui-ci cesserait alors de vivre, sauf pour exécuter, pour quelque temps encore, les affaires courantes, avec l'accord des Etats successeurs.

Cette nécessaire acceptation de l'entrée en phase terminale de l'Etat belge, par ses plus hautes instances, serait accélérée par le contexte économique et ses conséquences financières. La fragilité des économies contemporaines, qui réagissent vivement à toute dégradation de leur environnement, ne permet pas de laisser perdurer une grande incertitude politique. La paralysie de l'Etat belge affecterait rapidement la marche de l'économie et donc ses comptes extérieurs. Les finances publiques belges en seraient tout aussi vite déséquilibrées, et la situation deviendrait vite insoutenable budgétairement, notamment pour les entités les plus fragiles, la Wallonie, Bruxelles, et le système de protection sociale.

Evidemment, les Etats voisins de la Belgique comme les instances européennes et internationales ne pourraient rien empêcher. Car aucune force extérieure - sauf coercitive, ce qui n'est pas vraisemblable - ne pourrait contraindre l'Etat belge à se survivre, quand il n'y aurait plus, définitivement, d'autorité reconnue «à l'intérieur» pour le faire fonctionner. Il n'y a pas de droit international en la matière dont la mise en œuvre permettrait d'interrompre ou d'inverser le cours inexorable de la séparation. Bien au contraire, la jurisprudence issue de la pratique internationale repose sur le principe d'effectivité. La déliquescence des institutions fédérales belges, qui n'exerceraient plus d'autorité effective sur le territoire et la population contraindrait les Etats, en commençant par les plus impliqués, à reconnaître les nouvelles autorités en charge de ces pouvoirs effectifs en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles. Et la reconnaissance d'un nouvel Etat étant un acte discrétionnaire de nature entièrement politique, dès qu'un premier Etat voisin de l'espace belge (Pays-Bas hollandais, France, Allemagne, Grande-Bretagne,...) aura accordé sa reconnaissance à l'Etat flamand qui aura été proclamé unilatéralement par ses propres autorités, il sera imité immédiatement par les autres. Ce qui emportera, au delà du constat internationalement partagé de la fin de l'Etat belge, la reconnaissance des droits des entités wallonne et bruxelloise de fixer leur destin.

Les deux ou trois parties issues de l'Etat belge, Flandre, Wallonie et Bruxelles, comme territoire et population, continueraient à faire partie, « de fait », de l'Union européenne (libre circulation maintenue des gens, des biens et des capitaux, continuation de l'application de la législation européenne intégrée au droit belge, usage conservé de l'euro, etc.), sans qu'il soit nullement nécessaire de prendre rapidement position sur le statut à donner dans l'Union à ces entités. Elles endosseraient transitoirement et collectivement, comme un syndic de liquidation, les activités et responsabilités résiduelles de l'Etat belge, en s'appuyant sur l'administration fédérale toujours en place. Simplement, un tel «Etat» entré en phase de liquidation, et donc alors dépourvu de tout pouvoir de représentation, cesserait de participer aux travaux et au fonctionnement des organes politiques et administratifs de l'Union. Situation certes inconfortable mais parfaitement viable, qui pourrait durer tout le temps nécessaire à l'achèvement du processus de partition, à la condition cependant qu'il ne s'éternise pas.

### 13La conduite du processus de partition : un pilotage à trois, sous forte contrainte

Une fois la certitude acquise et partagée par les principaux acteurs de la scène belge que l'Etat fédéral serait sur le point de cesser d'exister, il faudrait organiser sa partition. Et si le dernier acte fort de l'Etat fédéral serait de constater son impuissance à se continuer, il ne pourrait pas être celui de présider à sa propre disparition.

En effet, les organes de l'Etat fédéral finissant seraient dans l'inaptitude à se voir reconnaître une légitimité quelconque, par les uns et les autres, pour organiser sa propre dissolution/liquidation. D'autant que la conduite de la partition exigerait de traiter en amont toute une série de différends, frontaliers, financiers et autres, qui intéresseraient, de manière distincte et contradictoire, les trois parties en présence, la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, ce qui conduirait inéluctablement et très vite à leur confrontation directe.

Il faut donc plutôt croire que ce sont les organes des trois entités «régionales», détentrices de l'expression des nouvelles souverainetés «nationales» en gestation, qui conduiraient le processus de partition (comme le firent les entités tchèque et slovaque pour la partition de leur

propre Etat fédéral condamné). Au mieux, les organes fédéraux finissants pourraient jouer un rôle formel et éventuellement substantiel pour constater certains actes consécutifs à leur propre disparition, le gouvernement fédéral étant dans ces conditions maintenu un certain temps pour expédier les affaires courantes ou urgentes. Et l'administration fédérale centrale, maintenue elle aussi en l'état, pour une durée plus ou moins longue, pour faire de même, et assurer le secrétariat des instances qui prépareraient et gèreraient la partition.

Le processus de la partition serait fortement conditionné par son contexte politique et économique. On ne peut en effet exclure une situation politique très tendue, avec des mouvements populaires dangereux, voire catastrophiques en cas de crise violente consécutive à des initiatives extrémistes, tout particulièrement à Bruxelles comme aux abords de la «frontière» linguistique, avec des désordres importants, menaçant éventuellement la continuité du fonctionnement des instances européennes. Une telle situation, combinée avec l'impuissance des organes fédéraux belges à la contenir, devrait exiger une accélération des opérations de séparation territoriale entre les entités flamande, wallonne et bruxelloise, toutes alors en phase d'étatisation.

De plus, compte tenu du caractère très ouvert des économies contemporaines et tout particulièrement de celle de la Belgique, l'une des plus ouverte du monde, éviter de laisser ce dégrader la situation économique de l'ensemble belge serait une seconde nécessité pour aller vite dans la clarification des principales conséquences de la scission : entente sur les limites frontalières, sort du couple wallo-bruxellois, accord sur les principaux éléments de la période transitoire (continuité du financement des dépenses publiques, garanties de sécurisation et permanence du cadre juridique pour les personnes et les biens, etc.).

Au total, chacune des trois entités serait sous pression pour aller vite. La Flandre particulièrement par l'extrême sensibilité de son économie à la conjoncture, alors menacée d'être dégradée. La Wallonie précisément par sa dépendance des financements publics intra-belges, exposés au risque immédiat d'être brutalement interrompus. Et Bruxelles plus que jamais du fait son enclavement territorial, susceptible de permettre une remise en cause de ses fonctions vitales.

Dans un tel contexte, marqué par l'incertitude et l'urgence, le processus de séparation de la Wallonie et de Bruxelles d'avec la Flandre serait lourdement conditionné, dans son déroulement comme dans ses résultats, par le choix des Wallons, avec ou sans Bruxelles, pour l'indépendance ou pour une union avec la France. Si cette seconde option était exprimée précocement, dès l'amont du processus, la sécurisation politique, institutionnelle et financière de la Wallonie serait acquise et la France serait en position de l'appuyer pleinement et immédiatement dans la négociation. Si de plus les Wallons optaient rapidement pour une union étroite, la France participerait directement à la négociation voire pourrait la co-piloter. Ce qui serait sans doute de l'intérêt des Wallons. C'est l'intérêt de ce choix de la Wallonie pour la France, comparée aux autres options possibles, qui est examinée ci-après (au chapitre 1.4).

En tout état de cause, le choix de Bruxelles, sans doute mise devant le fait accompli de la partition, serait de suivre la même voie que la Wallonie ou d'adopter une voie propre. Le premier simplifierait nettement le processus de partage de l'Etat fédéral, le second l'aggraverait terriblement, qu'il s'agisse des conditions de la négociation ou de ses résultats (voir au même chapitre, et, en partie III, le chapitre 3.2).

Quant aux conséquences pour l'Union européenne, elles découleraient tout simplement des choix faits par les trois entités issues de l'Etat belge défunt. A l'Etat belge succéderait, a minima, le seul Etat de Flandre, a maxima, deux autres nouveaux Etats, l'Etat wallon et l'Etat bruxellois. L'Union devrait prendre l'héritage comme il se présenterait, et adapter la composition de ses institutions en conséquence. Ce nouvel Etat ou ces Etats nouveaux prendraient leur place dans l'Union d'autant plus aisément que leur territoire et leur population n'en seraient jamais sortis.