

# Dynamiques institutionnelles et politiques de la Belgique : Pilarisation, Particratie, Compromis et Complexité

## Introduction

La Belgique offre un cas d'étude unique par la conjonction de plusieurs phénomènes politico-institutionnels marquants. Historiquement, sa société a été structurée par la **pilarisation** (ou *verzuiling* en néerlandais), un cloisonnement sociopolitique en « piliers » idéologiques. Parallèlement, le fonctionnement de son système politique lui a valu d'être qualifiée de **particratie**, tant le pouvoir y est concentré dans les partis et leurs dirigeants. De plus, les élites belges ont développé une véritable **culture du compromis**, souvent citée comme un facteur de stabilité dans ce pays profondément divisé, mais non sans effets pervers sur le processus décisionnel. Enfin, la Belgique est passée d'un État unitaire à une **structure institutionnelle particulièrement complexe** : un fédéralisme asymétrique à plusieurs niveaux (Communautés, Régions) issu de longues réformes de l'État. Cette synthèse propose une analyse de ces quatre dynamiques – pilarisation, particratie, compromis et complexité fédérale – en couvrant l'ensemble du pays (Flandre, Wallonie, Bruxelles et communauté germanophone), avec une perspective à la fois historique et contemporaine. Des comparaisons internationales ponctuelles (Suisse, Canada, Pays-Bas, etc.) permettront de situer le cas belge par rapport à d'autres démocraties multipartites ou fédérales.

## Pilarisation : origines, fonctionnement et évolution

### Genèse historique et rôle sociopolitique des « piliers »

La pilarisation désigne l'organisation de la société belge en « **piliers** » **confessionnels et idéologiques** distincts, qui a émergé au cours du XIX<sup>e</sup> siècle <sup>1</sup>. Importé du modèle néerlandais, le terme *verzuiling* évoque l'image de colonnes soutenant l'édifice politique. Concrètement, chaque pilier regroupait un ensemble d'institutions parallèles – partis, syndicats, mutualités, écoles, mouvements de jeunesse, hôpitaux, médias, etc. – affiliées à une même idéologie (catholique, socialiste, libérale, voire communiste) <sup>2</sup>. Comme le décrivait dès 1910 un sociologue britannique, la société belge était alors « coupée *de facto* en mondes sociaux séparés » : dans chaque ville, catholiques, socialistes et libéraux avaient chacun leurs organisations et ne se fréquentaient guère en dehors de leur camp <sup>3</sup> <sup>4</sup>. Les individus étaient ainsi « encadrés du berceau à la tombe » par leur pilier d'appartenance <sup>5</sup>. Ce système dit de **démocratie consociative** a permis de pacifier les clivages philosophiques et socio-économiques en institutionnalisant la représentation de chaque segment de la société <sup>6</sup> <sup>7</sup>.

Née des grands **clivages** du XIX<sup>e</sup> siècle – entre catholiques vs. laïques, et patrons vs. ouvriers notamment – la pilarisation a structuré durablement la politique belge. Chaque pilier disposait de son **parti politique** représentatif (Parti catholique, Parti ouvrier socialiste, Parti libéral, etc.) qui portait les intérêts de son groupe au Parlement <sup>3</sup> <sup>8</sup>. Cela a abouti à un **système de partis segmenté**, mais devant coopérer au sommet : aucun parti ne pouvant gouverner seul, les coalitions multipartites devinrent la norme, encourageant la recherche de compromis inter-piliers. Cette

« démocratie de concordance » était caractéristique de la Belgique (comme des Pays-Bas voisins), contrastant avec les démocraties majoritaires plus homogènes.

## Déclin de la pilarisation et situation actuelle

À partir des années 1960, la société belge a connu d'importantes transformations (urbanisation, sécularisation, individualisme croissant) qui ont érodé l'emprise des piliers traditionnels. On parle de **dépilarisation** pour décrire ce recul progressif des allégeances « de bloc ». Déjà vers 1990, il apparaissait clairement que les piliers perdaient de leur cohésion, **lentement mais irrésistiblement en Belgique** <sup>9</sup>. Aujourd'hui, les analystes s'accordent à dire que **l'ère de la pilarisation classique est révolue en Europe de l'Ouest**, y compris en Belgique <sup>9</sup>. Concrètement, les réseaux institutionnels piliers subsistent partiellement (par exemple les *mutualités* ou écoles libres d'orientation catholique, socialiste, etc.), mais **l'adhésion des individus à un pilier exclusif s'est fortement atténuée**. Les citoyens belges ne vivent plus confinés dans un « monde autarcique » unique ; ils naviguent librement d'une offre à l'autre (médias, écoles, associations) en fonction de choix personnels plus que par fidélité à un pilier.

**La sécularisation** a largement réduit le poids du clivage religieux : l'Église catholique, jadis pilier omniprésent, a vu son influence décliner fortement. De même, la montée de nouveaux clivages (environnemental, sociétal) et la diversification des valeurs ont fragmenté l'électorat autrement qu'en blocs monolithiques. Toutefois, certains **résidus de pilarisation** demeurent visibles. En Flandre, par exemple, le réseau de l'enseignement catholique est encore très étendu et suivi par une majorité d'élèves, même si son public est désormais très hétérogène. De même, en Wallonie, des institutions comme les mutualités socialistes ou chrétiennes continuent de jouer un rôle important, bien que le choix de ces services soit davantage motivé par des considérations pratiques que par loyauté idéologique.

**Comparaison internationale** : Le phénomène de pilarisation n'était pas propre à la Belgique. Les **Pays-Bas** ont connu un système de *verzuiling* similaire (avec un pilier protestant en plus) et tout aussi structurant jusqu'aux années 1960. Cependant, **la dépilarisation y a été plus précoce et plus radicale** : dès les années 1970-80, les piliers néerlandais se sont largement effondrés, et la société néerlandaise est aujourd'hui bien plus sécularisée et individualisée qu'à l'époque <sup>9</sup>. La Belgique, elle, a suivi le même chemin mais de façon plus lente et nuancée <sup>9</sup>, conservant çà et là des traces de ses anciens piliers. D'autres démocraties européennes avaient des clivages segmentaires (par ex. l'Autriche ou la Suisse avec clivages religieux/linguistiques), mais **nulle part ailleurs le « pluralisme segmenté » n'a été aussi institutionnalisé qu'en Belgique et aux Pays-Bas au XX<sup>e</sup> siècle**.

## La partitocratie belge : pouvoir des partis et présidentialisme partisan

### Un « gouvernement par les partis » et la toute-puissance des présidents

Observateurs et politologues décrivent de longue date la Belgique comme une **partitocratie**, c'est-à-dire un système dans lequel **le pouvoir politique est accaparé par les partis** au détriment des autres institutions représentatives <sup>10</sup>. En Belgique, « *les choix cruciaux sont davantage posés par les dirigeants de partis que par le Parlement* », de sorte que « *les parlementaires, et même les ministres, sont les exécutants de ce que les présidents de parti ont décidé* » <sup>10</sup>. Autrement dit, la décision politique revient aux états-majors partisans plutôt qu'à l'assemblée élue : c'est un véritable **gouvernement des partis**. Le rôle de l'électeur se limite en somme à désigner les rapports de force entre partis lors du scrutin, mais **ce sont les partis qui, ensuite, négocient la formation du gouvernement et fixent le programme de**

**législature** <sup>11</sup> <sup>12</sup>. Dans ce contexte, la marge de manœuvre des députés – en particulier de la majorité au pouvoir – est extrêmement réduite, car seule la discipline de vote garantit la stabilité de la coalition gouvernementale <sup>12</sup>. Le parlementaire belge est souvent perçu moins comme le représentant direct de son peuple que comme le **délégué de son parti**, chargé de suivre la ligne fixée par celui-ci <sup>12</sup>. Il n'est dès lors pas surprenant que très peu de lois soient votées à l'initiative de simples députés : l'exécutif (issu des partis) domine largement l'agenda législatif <sup>13</sup>, renforcé au besoin par des mécanismes de délégation (arrêtés royaux, lois-cadres, etc.).

Cette particratie s'exprime surtout à travers la figure du **président de parti**, véritable pivot du système politique belge. Les présidents des principaux partis – bien qu'ils ne soient investis d'aucun mandat électif par la population en tant que tels – concentrent un pouvoir considérable. Comme le souligne un observateur, « *en Belgique, je ne vois pas ce qui procure plus de pouvoir que la présidence d'un grand parti* » <sup>14</sup>. En effet, les présidents **décident de la participation de leur parti aux coalitions**, négocient les accords de gouvernement et **désignent les ministres** issus de leur formation <sup>15</sup>. Ils valident également la **composition des listes électorales** avant les scrutins, ce qui leur donne un levier direct sur la carrière des élus de leur parti <sup>15</sup>. Une fois le Parlement en place, ils transmettent les **consignes de vote** aux élus siégeant à la Chambre ou au Sénat, souvent réduits au rôle de *presse-bouton* entérinant les décisions prises en cénacle <sup>16</sup>. Leur influence s'étend même aux nominations aux postes clés de l'administration publique ou des entreprises parapubliques, via le fameux système des « cabinets » ministériels et du **partage partisan des postes (ou politique des dépouilles)** dans la haute fonction publique <sup>17</sup>.

En somme, la Belgique présente une **forme exacerbée de démocratie des partis**, où les partis politiques forment un intermédiaire incontournable entre le peuple et le pouvoir <sup>18</sup> <sup>11</sup>. Cette évolution s'explique en partie par l'histoire : le suffrage universel (masculin en 1919, puis réellement universel en 1948) a favorisé l'essor de **partis de masse fortement structurés**, nécessaires pour organiser le vote de segments entiers de la population jadis analphabète ou peu politisée <sup>19</sup>. Dès l'entre-deux-guerres, le Parlement belge – jadis lieu de joutes oratoires entre notables indépendants – s'est transformé en une arène dominée par les groupes politiques disciplinés. La formation quasi systématique de gouvernements de coalition (proportionnelle oblige) a encore renforcé le **rôle central des partis dans la gouvernance**, au point qu'après 1945 « l'âge d'or du Parlement » a fait place à l'ère des partis dominants <sup>20</sup>. Au fil du XX<sup>e</sup> siècle, les révisions constitutionnelles et les nouveaux règlements ont entériné cette réalité (par exemple, en reconnaissant un financement public des partis, en leur confiant la nomination des sénateurs de communauté, etc.).

## Débats et critiques démocratiques

Le caractère particratique du système belge fait l'objet de **critiques récurrentes**, car il est souvent perçu comme une **dérive de la démocratie représentative**. En théorie, la Constitution de 1831 garantit que les parlementaires sont **représentants de la Nation entière**, libres de leur vote. En pratique, cette liberté est contrainte par l'appartenance partisane et l'obéissance aux consignes, créant une tension intrinsèque entre **l'idéal parlementaire et la réalité particratique** <sup>21</sup>. Des politologues comme le professeur Wilfried Dewachter ont dénoncé la « particratie » belge en la qualifiant de quasi-oligarchie, où une poignée de dirigeants de parti non élus directement par le peuple tiennent les rênes du pouvoir. La presse et l'opinion publique relancent périodiquement le débat, notamment lorsque des crises révèlent cette toute-puissance des partis. Ce fut le cas lors de l'« affaire » autour du président du MR Georges-Louis Bouchez en 2020 : son style jugé autoritaire a mis en lumière « *les excès d'une particratie malsaine* », selon l'éditorial d'un grand quotidien <sup>22</sup>.

Parmi les **griefs démocratiques** figurent la dilution de la responsabilité et la faible transparence. Beaucoup de décisions se prennent **hors des instances élues**, lors de réunions de négociation entre

présidents de partis (qu'on appelle parfois la *châteaucratie* lorsqu'elles se déroulent de nuit dans des lieux confidentiels) <sup>23</sup> <sup>24</sup> . Le Parlement, censé être le cœur du débat public, se voit relégué à ratifier des accords élaborés en coulisses. Par ailleurs, la **discipline partisane stricte** affaiblit le rôle de contre-pouvoir des députés : la majorité parlementaire ne contrôle plus réellement « son » gouvernement, puisque gouvernement et députés de la coalition sont solidaires sous la direction des mêmes partis. Certains auteurs parlent d'un **déficit démocratique** accru, où le citoyen se sent éloigné des centres réels de décision et où la « **ligne du parti** » l'emporte sur le débat ouvert.

Il convient toutefois de noter que la partitocratie belge, si critiquée soit-elle, a aussi une **fonction de stabilité** dans un paysage politique fragmenté. Sans la cohésion imposée par les partis, les coalitions multiples éclateraient sans doute fréquemment, rendant le pays ingouvernable. En Belgique, la fragmentation en de nombreux partis (souvent 10 à 12 partis représentés au fédéral) rend indispensable des coalitions de 4, 5 voire 7 partis. La **solidarité de parti** et l'autorité de leurs présidents assurent que, une fois un accord de gouvernement conclu, celui-ci pourra être mené à terme sans que chaque vote parlementaire ne remette en cause la majorité <sup>25</sup> <sup>26</sup> . Cette discipline a permis à la Belgique de connaître des gouvernements relativement durables malgré l'hétérogénéité politique. En comparaison, d'autres pays multipartites sans mécanismes partitocratiques aussi poussés ont parfois souffert d'instabilité chronique (on pense à la IV<sup>e</sup> République française ou à l'Italie de l'après-guerre). Au **Pays-Bas**, par exemple, les partis jouent un grand rôle mais les **dirigeants de parti sont généralement membres du parlement ou du gouvernement** (le Premier ministre est souvent le chef du principal parti), ce qui les rend plus directement comptables devant les électeurs. En **Belgique au contraire, les présidents de parti agissent souvent en arrière-plan** (ils ne prennent pas toujours eux-mêmes de mandat ministériel), ce qui accentue le côté opaque du processus. En **Suisse**, la logique diffère encore : le système de concordance intègre presque tous les partis majeurs au gouvernement fédéral, et la démocratie directe permet de corriger ou amender les décisions des partis, limitant de facto la partitocratie. Quant au **Canada** (système de Westminster), il connaît une discipline de parti très forte au Parlement, mais généralement un seul parti gouverne à la fois ; la « partitocratie de coalition » n'y existe pas comme en Belgique car les majorités sont unicolores ou occasionnellement soutenues par un autre parti sans partage formel du pouvoir. Ainsi, si la **centralité des partis** est une constante des démocraties représentatives modernes, la Belgique se distingue par un **partage du pouvoir intégral entre partis** et par le poids inhabituel de dirigeants partisans non élus directement, ce qui nourrit un questionnement permanent sur la qualité démocratique du régime.

## La culture du compromis : un art de la concorde aux résultats mitigés

### Fondements historiques et rôle stabilisateur du compromis

On dit souvent que « *la Belgique est un pays de compromis* ». En effet, depuis sa création en 1830, le Royaume a dû concilier des **divisions profondes** – philosophiques, communautaires, socio-économiques – en évitant les ruptures frontales. La **culture du compromis** belge s'enracine dans cette nécessité historique de **gouverner par la coalition et la négociation**. Plusieurs facteurs structurels y ont contribué. D'abord, l'adoption très tôt du **suffrage universel (1919)** combiné à la **représentation proportionnelle (1899)** a fait qu'aucun parti n'obtient seul la majorité absolue. Ainsi, « *ce régime conduit quasiment toujours à la formation de gouvernements de coalition* », ce qui confère un rôle prépondérant aux partis et **soutient une culture politique du compromis** institutionnalisée <sup>27</sup> <sup>28</sup> . Autrement dit, le compromis n'est pas qu'une vertu civique : c'est une **nécessité mathématique** dans un système multipartite où le consensus entre partenaires est la clé pour gouverner.

Ensuite, la société belge, marquée par ses piliers et clivages, a développé dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle des mécanismes de **concertation inter-communautaire et inter-pilier**. Par exemple, le fameux « **Pacte scolaire** » de 1958 – accord historique entre catholiques et laïques sur le financement de l'enseignement – est un compromis légendaire qui mit fin à des années de « guerre scolaire »<sup>29</sup>. De même, la gestion des relations industrielles s'est appuyée sur le **dialogue social** entre patrons et syndicats (accord de solidarité sociale de 1944, etc.<sup>30</sup>), là aussi un compromis équilibrant paix sociale et progrès sociaux. Chaque crise majeure a été dénouée par un **accord de compromis** plutôt que par l'écrasement d'un camp : la Question Royale en 1950 (conclue par l'abdication négociée de Léopold III pour éviter l'affrontement civil)<sup>31</sup><sup>32</sup>, la transformation institutionnelle du pays via les réformes fédérales successives (chacune fruit d'un laborieux compromis communautaire), etc. Cette tradition consociative a valu à la Belgique la réputation d'une démocratie « **laboratoire du compromis** », capable d'inventer des solutions inédites pour réconcilier les intérêts de groupes divergents.

La **stabilité politique** relative de la Belgique pendant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle est souvent attribuée à cette culture du compromis. Contrairement à d'autres jeunes États, la Belgique n'a pas connu de renversement révolutionnaire ni de dictature, en partie grâce à cette **recherche constante du consensus** entre ses élites. Le compromis est ainsi valorisé comme un **art du « juste milieu »**, où chacun accepte de céder sur certains points pour emporter l'adhésion sur d'autres, évitant que les décisions n'alimentent des ressentiments durables. Cela a permis de **préserver la cohésion d'un pays hétérogène**, composé de Flamands, de Wallons, de Bruxellois (et d'une minorité germanophone), en dépit de tensions parfois vives. Dans les enceintes internationales, on cite volontiers la Belgique comme exemple d'une gestion accommodante des conflits communautaires, aux côtés de pays comme la **Suisse**, autre État multilingue qui pratique également la politique du consensus. La Suisse, en effet, intègre systématiquement les principales forces politiques dans un gouvernement collégial et fonctionne par référendums et concordance, ce qui rejoint l'esprit belge du compromis (même si les mécanismes diffèrent). De même, les **Pays-Bas** ont longtemps appliqué un modèle de *démocratie de concordance* pendant leur période de pilatisation, et plus récemment un « *polder model* » de concertation socio-économique, proche du goût belge pour les pactes négociés.

### **Limites et effets pervers du compromis à la belge**

Si le compromis est érigé en vertu, il n'est pas sans **inconvéniens ni limites**. D'aucuns estiment même qu'il est devenu un **frein à la clarté et à l'efficacité de l'action publique**. Un premier reproche tient à la **lenteur et la lourdeur du processus décisionnel**. Par définition, parvenir à un compromis entre de multiples acteurs prend du temps : discussions à répétition, négociations nocturnes, formules alambiquées pour satisfaire tout le monde. La Belgique en a fourni des exemples extrêmes, comme la formation du gouvernement fédéral en 2010-2011 qui a nécessité un record de **541 jours de tractations** entre partis<sup>33</sup>. Ces marchandages prolongés peuvent paralyser la prise de décision sur les dossiers urgents. On l'a vu lors de crises politiques où le pays est resté sans gouvernement effectif pendant de nombreux mois, faute de compromis – ce qui a pu retarder certaines réformes ou mesures budgétaires.

Ensuite, la recherche permanente du consensus conduit souvent à des décisions **à minima**. Les accords conclus sont le plus souvent des solutions intermédiaires, édulcorées pour être acceptables par tous, ce qui leur donne un caractère de « *moindre dénominateur commun* ». Les observateurs parlent à cet égard de « **décisions molles** » : on évite les choix tranchés au profit de formules floues ou complexes, afin que chaque partie sauve la face<sup>34</sup><sup>35</sup>. Par exemple, au lieu d'opter clairement pour l'une ou l'autre politique, on adoptera un *pacte* où chaque camp obtient une concession. Si cela prévient l'imposition unilatérale des intérêts d'un seul groupe<sup>36</sup>, cela peut aussi donner l'impression d'une **inertie** du pouvoir et d'une **impuissance** à résoudre les problèmes<sup>34</sup><sup>35</sup>. Sur certains enjeux de société

(réformes économiques, transitions écologique, etc.), le compromis peut déboucher sur des mesures trop timorées pour être efficaces, ce qui frustrer une partie de l'opinion.

Un autre effet pervers est le **coût financier** des compromis. Souvent, pour que chaque partie s'estime gagnante, la solution consiste à **multiplier les dépenses ou les postes** afin de contenter tout le monde. Comme l'écrit avec ironie un politologue, la démocratie du compromis belge, c'est « *chacun pour soi et les fonds publics pour tous* »<sup>37</sup>. Concrètement, cela signifie par exemple qu'on duplique des infrastructures ou des organismes dans chaque communauté/région au lieu de rationaliser, afin que chaque entité ait sa part. Les accords politico-communautaires s'accompagnent régulièrement de **moyens budgétaires additionnels** pour acheter la paix. Ainsi, chaque grande négociation institutionnelle s'est soldée par un « package » où l'on transfère des compétences **avec** les financements correspondants – ce qui a pu alourdir la dépense publique pour ne froisser personne<sup>38</sup><sup>39</sup>. Cette surenchère budgétaire est reprochée au système belge, qui entretient une gouvernance relativement coûteuse (beaucoup de niveaux de pouvoir, de ministres, etc.). L'exemple de la crise sanitaire du Covid-19 a mis en lumière ce morcellement coûteux : pas moins de **neuf ministres** exerçaient en 2020 des responsabilités liées à la santé (au fédéral, dans chaque Région ou Communauté compétente), rendant la gestion moins lisible et possiblement moins efficiente<sup>40</sup><sup>41</sup>.

De surcroît, le compromis **encourage parfois l'ambiguïté au détriment de la décision franche**. Pour obtenir l'accord de tous, on rédige les textes de manière suffisamment vague pour que chaque signataire y trouve son compte. Or, cette ambiguïté peut se traduire ensuite par des difficultés d'exécution ou des conflits d'interprétation. Certains politistes parlent alors d'une « *culture de l'ambiguïté* » découlant de la culture du compromis : à force de solutions floues, on reporte les problèmes au lieu de les résoudre. Cela rejoint la critique d'une **vision court-termiste** : le compromis belge apaise les crises dans l'immédiat, mais parfois sans régler le fond du différend, qui resurgit plus tard.

Enfin – et ce n'est pas le moindre paradoxe – la démocratie du compromis peut aboutir à une **frustration des citoyens** et à une polarisation accrue. En effet, à force de voir les grands partis s'allier continuellement et « arrondir les angles », une partie de l'électorat se détourne du processus, jugeant que « rien ne change jamais vraiment ». Ce sentiment d'impuissance civique alimente l'**abstention** et la **désaffection politique**<sup>34</sup><sup>35</sup>. Parallèlement, des partis plus **radicaux ou antisystème** gagnent du terrain en fustigeant ces compromis jugés obscurs et inefficaces. En Flandre par exemple, la montée du Vlaams Belang (extrême droite) et auparavant de la N-VA (nationaliste) s'explique en partie par un rejet du *compromis à la belge* perçu comme un marchandage perpétuel qui empêcherait de « vraies » solutions claires<sup>42</sup>. Ce phénomène n'est pas unique à la Belgique : aux **Pays-Bas**, la fin de la consociation a vu émerger des figures populistes dénonçant le *achterkamertjespolitiek* (politique de l'arrière-salle). Mais le cas belge est emblématique d'un **contraste entre l'élite et le peuple** : ce que les dirigeants voient comme de la saine coopération, une partie de la base le ressent comme de la collusion élitiste.

En somme, la culture du compromis reste un **pilier de la gouvernance belge**, indispensable à la cohésion du pays, mais elle **montre ses limites à l'épreuve du temps**. L'équilibre est subtil entre, d'une part, éviter la domination d'une majorité sur une minorité (vertu du compromis) et, d'autre part, parvenir à décider et réformer efficacement (ce que l'excès de compromis peut freiner). Le défi actuel consiste à renouveler les méthodes de décision pour qu'elles gagnent en transparence, rapidité et lisibilité, sans pour autant renoncer à l'esprit de consensus qui a préservé l'unité nationale.

# La complexité institutionnelle belge : un fédéralisme unique en son genre

## De l'État unitaire aux réformes de l'État : bref historique

La Belgique n'est **pas née fédérale, elle le est devenue** par étapes. Pendant plus d'un siècle après 1830, c'était un État unitaire centralisé (même si des lois linguistiques ont progressivement reconnu certaines spécificités régionales dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle). Ce n'est qu'à partir des années 1970 qu'une vaste transformation institutionnelle, connue sous le nom de **réformes de l'État**, a refaçonné le pays en profondeur <sup>43</sup>. Ce processus, entamé en 1970 et toujours évolutif, a connu **six grandes phases** successives <sup>44</sup>, chaque « réforme de l'État » transférant des compétences du niveau national vers de nouvelles entités fédérées et adaptant les structures du pouvoir. Le tableau ci-dessous en résume les étapes principales :

Réforme de l'État (année)	Principaux changements institutionnels
1 <sup>ère</sup> réforme (1970)	Révision de la Constitution instaurant le principe des <b>Communautés culturelles</b> (française, néerlandaise, allemande) dotées de Conseils culturels législatifs pour les matières culturelles <sup>45</sup> <sup>46</sup> . Reconnaissance de <b>trois Régions</b> (Wallonne, Flamande, Bruxelloise), restées toutefois virtuelles à ce stade. Création des <b>régions linguistiques</b> fixant la frontière linguistique en 1962-63 (unilinguisme en Flandre et Wallonie, bilinguisme à Bruxelles) <sup>47</sup> <sup>48</sup> .
2 <sup>ème</sup> réforme (1980)	Transformation des Communautés culturelles en <b>Communautés autonomes</b> à part entière (Communauté française et Communauté flamande), avec élargissement de leurs compétences aux matières <b>personnalisables</b> (santé, aide sociale, etc.) en plus de la culture <sup>49</sup> . Instauration de <b>gouvernements communautaires</b> (Exécutifs) et création effective de la <b>Région wallonne</b> (dotée d'un Conseil et d'un Exécutif) <sup>49</sup> . En Flandre, la Région flamande est créée juridiquement mais ses institutions seront <b>fusionnées</b> avec celles de la Communauté flamande dès 1980 (un seul Parlement et un seul Gouvernement flamand pour les deux niveaux).
3 <sup>ème</sup> réforme (1988-89)	Nouveau transfert massif de compétences : l' <b>enseignement</b> est communautarisé (sous certaines réserves comme l'âge de l'obligation scolaire ou les pensions des professeurs laissés au fédéral) <sup>50</sup> . Les Communautés héritent aussi de compétences en matière de médias (aide à la presse écrite, publicité à la radio-TV) <sup>51</sup> . Surtout, création de la <b>Région de Bruxelles-Capitale</b> en 1989, dotée de son propre Conseil et Gouvernement, ce qui achève la mise en place des trois Régions <sup>52</sup> <sup>53</sup> . Adoption de la <b>loi spéciale de financement de 1989</b> assurant les ressources des Communautés et Régions <sup>54</sup> . La Belgique devient de facto un <b>État fédéral</b> en fonctionnement, même si le mot <i>fédéral</i> n'est inscrit dans la Constitution qu'en 1993.

Réforme de l'État (année)	Principaux changements institutionnels
4 <sup>ème</sup> réforme (1992-93)	<p>Révision constitutionnelle fondamentale : la Belgique est proclamée « <i>État fédéral composé de Communautés et de Régions</i> » (art. 1 de la Constitution) <sup>55</sup> . Les entités fédérées reçoivent un <b>pouvoir d'auto-organisation</b> (<i>autonomie constitutive</i>) leur permettant de régler par décret certaines matières les concernant (composition et fonctionnement de leurs parlements et gouvernements, mode d'élection...) <sup>56</sup> <sup>57</sup> . Les <b>Parlements régionaux et communautaires</b> sont désormais élus directement (à partir de 1995) et non plus composés de parlementaires nationaux délégués <sup>58</sup> <sup>59</sup> . Le Sénat est transformé en partie en chambre de représentants des entités fédérées (senateurs désignés par les parlements régionaux), tout en voyant ses pouvoirs diminués – il n'est plus l'équivalent de la Chambre.</p>
5 <sup>ème</sup> réforme (2001)	<p>Accords du Lambermont et du Lombard (Gouvernement Verhofstadt I). De nouvelles compétences sont <b>transférées aux Régions</b> (notamment l'agriculture, la pêche maritime, le commerce extérieur, une partie de la politique des revenus, etc.) tandis que les Communautés ne reçoivent pas de compétences supplémentaires <sup>60</sup> . La réforme révisé surtout le <b>système de financement</b> : la loi spéciale de 2001 accroît l'<b>autonomie fiscale des Régions</b> (pourcentage accru de recettes propres, impôts régionaux) <sup>60</sup> et adapte les dotations aux Communautés. Cette réforme, négociée en cours de législature, préfigure une logique plus « confédérale » dans la mesure où les Régions/Communautés ont négocié en fonction de leurs intérêts propres, reléguant l'intérêt fédéral au second plan dans la distribution des moyens <sup>38</sup> <sup>39</sup> .</p>
6 <sup>ème</sup> réforme (2012-14)	<p>Issue de l'accord institutionnel de 2011 (Gouvernement Di Rupo) après la crise politique de 2010-2011. Importants transferts de compétences du fédéral vers les entités fédérées dans des domaines variés : une partie des soins de santé et de la politique familiale (transfert des allocations familiales aux Régions), des compétences en matière d'<b>emploi</b> (politiques d'activation, etc.), de <b>justice</b> (lois de proximité, assistance aux victimes), de <b>circulation routière</b>, etc. <sup>61</sup> <sup>62</sup> . Profonde réforme du <b>Sénat</b>, qui devient une chambre non élue directement et purement réflexive/composite (composée de parlementaires régionaux désignés, sans pouvoir sur la confiance au gouvernement). Révision du financement : nouvelle loi de financement en 2014 modifiant la répartition des recettes en lien avec les nouvelles compétences transférées <sup>63</sup> <sup>64</sup> . Par ailleurs, un accord interne dit de la <i>Sainte-Émilie</i> organise le <b>transfert de certaines compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française)</b> vers la Wallonie et la COCOF (Commission communautaire française) afin d'ajuster l'organisation francophone suite aux nouveaux transferts fédéraux <sup>65</sup> .</p>

(Sources : d'après CRISP et Portail de la Fédération Wallonie-Bruxelles <sup>44</sup> <sup>66</sup> )

Chaque phase de réforme a été le fruit de longues négociations politiques, souvent pour répondre à la pression du **mouvement flamand** réclamant plus d'autonomie et celle du **mouvement wallon** soucieux de maîtriser son développement économique <sup>67</sup> <sup>68</sup> . Il s'agissait à la fois d'apaiser le conflit communautaire et d'adapter l'État aux réalités socio-économiques divergentes des régions (déclin industriel wallon vs. prospérité flamande). Le résultat, après six réformes, est une **Belgique fédérale particulièrement complexe et sui generis**.

## Structures fédérales actuelles et répartition des compétences

Le fédéralisme belge se distingue par sa **complexité, la superposition de ses niveaux de pouvoir et son asymétrie** <sup>69</sup> <sup>70</sup>. Contrairement à un fédéralisme « classique » (tel qu'aux États-Unis ou en Allemagne) où les entités fédérées sont uniquement territoriales et tous de même nature, la Belgique a innové avec une double structure : **trois Communautés et trois Régions** coexistent, s'imbriquant sur le même territoire. Les **Communautés** (flamande, française, germanophone) sont définies par les **langues et les matières « liées à la personne »** : culture, enseignement, politique linguistique, certaines matières de santé et d'aide sociale, etc. Elles visent à représenter les populations de même langue à travers le pays <sup>52</sup>. Les **Régions** (Flandre, Wallonie, Bruxelles-Capitale) sont, elles, des entités **territoriales** compétentes pour l'économie, l'emploi, l'aménagement du territoire, l'environnement, les transports, etc. <sup>52</sup>.

Particularité : en **Région bruxelloise**, qui est bilingue, s'ajoutent des **Commissions communautaires** chargées des matières personnalisables qui ne peuvent être exercées directement par les Communautés dans la capitale. Il y a ainsi la **COCOM** (Commission communautaire commune) qui gère les matières bi-communautaires bruxelloises (communes aux francophones et néerlandophones) et la **COCOF** (Commission communautaire française) pour certaines compétences francophones à Bruxelles, tandis que la **VGC** (Vlaamse Gemeenschapscommissie) fait office de relais flamand <sup>71</sup> <sup>72</sup>. La COCOM a même un statut d'entité fédérée à part entière depuis 1989, ce qui porte en fait à **sept** le nombre d'entités fédérées législatives en Belgique (trois Régions, trois Communautés, plus la COCOM) – sans compter les niveaux locaux (10 provinces et 581 communes).

Toutes les entités fédérées belges disposent d'un **parlement élu** et d'un **gouvernement** responsables de leurs matières <sup>53</sup>. Toutefois, le système est **asymétrique** : la Communauté flamande et la Région flamande ont **fusionné leurs institutions** (il n'y a qu'un seul Parlement flamand compétent pour les matières flamandes et communautaires néerlandophones) <sup>53</sup>. Du côté francophone, la Communauté française (rebaptisée Fédération Wallonie-Bruxelles) a transféré certaines compétences (comme une partie de la politique de santé) vers la Région wallonne et la COCOF bruxelloise <sup>53</sup>. En outre, la Région wallonne a confié à la **Communauté germanophone** l'exercice de quelques compétences régionales sur son territoire (par ex. certains aspects des pouvoirs locaux et de la culture), renforçant l'autonomie de la petite Communauté germanophone de ~80 000 habitants <sup>53</sup>. Ces ajustements internes ajoutent à la complexité de l'architecture : ils montrent une tendance à chercher des solutions sur mesure, rendant le fédéralisme belge **non uniforme** selon les régions.

En pratique, la Belgique est souvent décrite comme un « **millefeuille institutionnel** » ou un système en double couche. Sur n'importe quel point du territoire, on a **toujours trois niveaux de pouvoir législatif** qui s'entrecroisent : le fédéral, une Région et une Communauté (voire deux Communautés à Bruxelles), plus les niveaux subordonnés (province et commune) <sup>73</sup>. Par exemple, un citoyen de Bruxelles dépend simultanément de l'État fédéral, de la Région de Bruxelles, et de sa Commission communautaire (COCOF ou VGC) pour différents aspects de sa vie, sans parler de la commune. Cette **superposition territoriale** est unique : en Suisse ou aux États-Unis, chaque portion de territoire ne relève que d'un État fédéré (canton ou État) en plus de la fédération, alors qu'en Belgique l'appartenance est double (à une Région et à une Communauté, excepté les habitants de Flandre et de Wallonie qui n'ont qu'une communauté parce que territoire unilingue).

La répartition des compétences entre niveaux est définie par les lois spéciales et la Constitution : certaines compétences sont **exclusives** (par ex. l'éducation appartient entièrement aux Communautés depuis 1989, hors normes de diplôme minimales <sup>51</sup>), d'autres sont **partagées** ou nécessitent de la coopération (ex : le climat, la santé – où fédéral et fédérés ont chacun des pans de compétences). Un **arbitrage constitutionnel** est assuré par la Cour constitutionnelle depuis 1983 pour éviter les

empiètements <sup>74</sup> <sup>75</sup> . Des mécanismes de concertation existent également (comité de concertation entre gouvernements). Malgré tout, cette complexité peut conduire à des chevauchements et flous dans la gestion. Par exemple, lors de la pandémie de Covid-19 en 2020, on a souvent pointé du doigt la **dissémination des responsabilités** en matière de santé entre niveaux (prévention aux Communautés, curatif aux fédéral et Régions, etc.), ce qui aurait ralenti la réaction ; même si d'autres facteurs explicatifs ont été avancés, la question d'une rationalisation des compétences s'est posée <sup>40</sup> <sup>41</sup> .

## Impacts sur la gouvernance et comparaisons internationales

La complexité institutionnelle belge a des **impacts contrastés sur la gouvernance**. D'un côté, elle a permis une **pacification des tensions communautaires** en offrant à chaque région et communauté une large autonomie pour gérer ses affaires. Les Flamands disposent de leviers pour protéger leur langue et prospérité économique en Flandre, les Wallons gèrent leur reconversion économique en Wallonie, les francophones de Bruxelles ont des garanties institutionnelles, les germanophones ont leur Conseil propre, etc. Cette **décentralisation poussée** a incontestablement renforcé la légitimité des décisions publiques aux yeux des populations locales, puisqu'elles sont prises plus près d'eux, par des représentants de même communauté linguistique. Le fédéralisme a aussi stimulé un certain **émulation** entre Régions, chacune développant ses politiques (par ex. en matière d'emploi, d'innovation, etc.) adaptées à son contexte.

D'un autre côté, cette architecture enchevêtrée pose des défis de **cohérence et de lisibilité**. Le citoyen moyen peine souvent à savoir quelle entité est compétente pour tel ou tel domaine, et qui est responsable en cas de problème. La coordination entre niveaux peut s'avérer ardue, nécessitant d'incessantes négociations intergouvernementales (le fameux comité de concertation se réunit très régulièrement). Parfois, les différents gouvernements peuvent **se renvoyer la balle** au lieu d'assumer une responsabilité (phénomène du « blame avoidance » facilité par la dispersion des compétences) <sup>76</sup> . Des journalistes belges ont d'ailleurs fustigé « *la non-coordination, ce refus de travailler ensemble, ce rejet de la faute sur l'autre niveau de pouvoir* » lors de crises où chaque niveau accusait l'autre de l'inaction <sup>76</sup> . L'efficacité de certaines politiques souffre de ce morcellement : par exemple, en mobilité ou environnement, il faut l'accord de tous les gouvernements concernés pour mener un plan national cohérent, ce qui complique et ralentit l'action.

Comparativement aux autres fédérations, la Belgique fait figure de **cas extrême de complexité**. La **Suisse**, pourtant multilingue et également dotée de plusieurs niveaux (Confédération, cantons, communes), a un système plus simple en ce sens que ses **cantons sont géographiquement définis et cumulent toutes les compétences régionales** (pas de découpage en communautés linguistiques transversal aux cantons). La Suisse a intégré la gestion de la diversité linguistique dans la structure cantonale (certains cantons sont bilingues ou trilingues) et par des formules de coalition fédérale, sans multiplier les niveaux superposés. Le **Canada** est un autre point de comparaison intéressant : État fédéral bilingue (anglais/français) où la province de Québec incarne la majeure partie de la spécificité francophone. Le Canada a résolu la question linguistique par un **fédéralisme territorial** (provinces) conjugué à des politiques bilingues au niveau fédéral, plutôt que par des entités culturelles transversales. Il en résulte un fédéralisme plus **classique et symétrique** : chaque citoyen n'a qu'un gouvernement provincial en plus du fédéral, et les compétences sont nettement réparties par la Constitution de 1867 (même si des conflits existent, la mécanique générale est plus lisible). La Belgique, elle, a dû innover avec ses Communautés pour satisfaire la population néerlandophone majoritaire sans diviser le pays purement en deux, d'où cette dualité originale Communautés/Régions <sup>77</sup> <sup>78</sup> . Enfin, les **Pays-Bas** voisins sont restés un État unitaire déconcentré (malgré une tentative avortée de fédéralisation dans les années 1990) : ils n'ont pas eu besoin d'une structure complexe car ils n'ont ni la dualité linguistique ni les mêmes clivages ; la question religieuse s'y est réglée par dépillarisation et la question régionale est moins saillante. En somme, **chaque pays a adapté ses institutions à sa**

**sociologie** : la Belgique a poussé très loin l'ajustement institutionnel aux réalités de terrain, au prix d'une **illisibilité chronique** mais avec l'avantage d'une représentation fine de chaque composante de la société.

Aujourd'hui, le débat est ouvert en Belgique sur la nécessité d'une **7<sup>ème</sup> réforme de l'État**. Beaucoup appellent de leurs vœux une **simplification des structures** <sup>79</sup>, arguant que le système actuel est inefficace et coûteux. Parmi les pistes évoquées : fusionner Régions et Communautés en une seule entité par région linguistique (par exemple créer une entité wallonne unique englobant Région wallonne et Fédération Wallonie-Bruxelles), ou au contraire évoluer vers un **modèle confédéral** où les entités fédérées seraient quasi souveraines et le niveau fédéral minimal. Le problème est qu'il n'existe **aucun consensus** entre les partis sur l'orientation à prendre <sup>80</sup>. La Flandre (où nombre de partis sont tentés par le confédéralisme) et la Wallonie/Bruxelles (plus attachés à un fédéralisme solidaire) divergent fondamentalement. Ainsi, la complexité belge, fruit du compromis, est appelée à perdurer encore faute d'accord sur une alternative plus simple.

## Conclusion

L'examen de ces dynamiques belges – pilarisation, partitocratie, compromis et complexité fédérale – met en lumière un **système politique riche et singulier**, façonné par l'histoire et la nécessité de concilier les diversités. Historiquement, la pilarisation a fourni un cadre structurant qui a permis une intégration pacifique de différentes idéologies au sein de l'État, même si ce cadre s'est désagrégé à mesure que la société se modernisait et se diversifiait. La partitocratie, pendant politique de cette histoire, montre comment les partis ont comblé le vide laissé par le déclin des piliers en s'érigeant en véritables piliers du pouvoir décisionnel – non sans susciter des inquiétudes quant à la vitalité démocratique et au rôle du citoyen. La culture du compromis, quant à elle, apparaît comme le fil rouge de la « méthode belge » : elle a assuré une stabilité et une inclusion remarquables dans un pays divisé, mais au prix de lenteurs, de flou et d'un possible essoufflement démocratique. Enfin, la complexité institutionnelle belge illustre concrètement le résultat de ces compromis successifs et de la volonté d'adapter l'État aux clivages internes : elle démontre l'ingéniosité – ou la lourdeur, c'est selon – d'un fédéralisme taillé sur mesure, unique en son genre dans le monde.

Au-delà du cas belge, cette étude révèle en creux les défis universels des démocraties plurielles. Comment articuler **diversité** et **efficacité** ? Comment préserver la **représentation de chaque groupe** tout en maintenant une **gouvernabilité** pour l'ensemble ? La Belgique a choisi la voie de la segmentation organisée et du marchandage permanent, là où d'autres pays ont opté pour l'homogénéisation ou des mécanismes plus simples. Ni totalement échec ni complètement modèle, l'expérience belge offre des **enseignements contrastés**. Elle montre qu'une société profondément divisée peut être gouvernée durablement par la négociation et le respect mutuel (plutôt que par l'imposition d'une majorité), ce qui est en soi une réussite. Mais elle met aussi en garde contre les excès inverses : trop de compromis peut tuer le compromis, trop de niveaux peut diluer la responsabilité. L'équilibre entre **inclusion** et **décision** reste un exercice d'ajustement constant. À l'aube de ses deux siècles d'existence, la Belgique continue d'évoluer au gré de ces dynamiques, cherchant à renouveler son pacte institutionnel. Son avenir dépendra de sa capacité à se réinventer sans renier ce qui a fait sa spécificité : la conviction que, malgré les clivages, le *vivre ensemble* est possible par le dialogue et l'inventivité politique.

---

1 2 5 Piliers, dépilarisation et clivage philosophique en Belgique | CRISP asbl

<https://www.crisp.be/2019/11/piliers-depilarisation-et-clivage-philosophique-en-belgique/>

3 4 6 7 8 9 **Pillarization ('Verzuiling'). On Organized 'Self-Contained Worlds' in the Modern World | The American Sociologist**

<https://link.springer.com/article/10.1007/s12108-020-09449-x>

10 20 21 **Aux sources de la participatie**

<https://www.crisp.be/librairie/catalogue/2004-aux-sources-de-la-participatie-9782870752142.html>

11 12 13 18 25 26 **La "participatie", pour le meilleur ou le pire - Politique**

<https://www.revuepolitique.be/la-participatie-pour-le-meilleur-ou-le-pire/>

14 15 16 17 22 **Revue de presse : les présidents de parti ont-ils trop de pouvoir ?**

<https://www.rtbef.be/article/revue-de-presse-les-presidents-de-parti-ont-ils-trop-de-pouvoir-10601621>

19 27 28 29 30 31 32 **crisp.be**

[https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2010-03\\_Faniel-Conter\\_Belgique\\_fin\\_compromis.pdf](https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2010-03_Faniel-Conter_Belgique_fin_compromis.pdf)

23 24 38 39 **www.forumfed.org**

<https://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed01/936-IFFE0111-be-Lagasse-f.htm>

33 **Politique : 200 jours sans gouvernement tant au fédéral qu'en région ...**

<https://www.rtbef.be/article/politique-200-jours-sans-gouvernement-tant-au-federal-qu-en-region-bruxelloise-et-l-horloge-tourne-11482292>

34 35 36 37 42 76 **cpcp.be**

<https://www.cpcp.be/wp-content/uploads/2019/05/belgique-democratie-compromis.pdf>

40 41 **Une répartition complexe des compétences - Fédération des maisons médicales**

<https://www.maisonmedicale.org/une-repartition-complexe-des-competences/>

43 44 47 48 52 53 55 63 64 67 68 69 70 71 72 73 74 75 77 78 79 80 **réforme de l'État | CRISP asbl**

<https://www.vocabulairepolitique.be/reforme-de-letat/>

45 46 49 50 51 54 56 57 58 59 60 61 62 65 66 **Révisions de la Constitution -**

**Portail de la Fédération Wallonie-Bruxelles**

<https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/a-propos-de-la-federation/apropos/histoire-institutionnelle/revisions-de-la-constitution/>