

PRESSES
UNIVERSITAIRES
DE FRANCE

Pascal Delwit
Jean-Michel De Waele
Paul Magnette

Gouverner la Belgique

*Clivages et compromis
dans une société complexe*

24674299

32

Gouverner la Belgique

Gouverner

la Belgique

Clivages et compromis
dans une société complexe

dirigé par
PASCAL DELWIT
JEAN-MICHEL DE WAELE
PAUL MAGNETTE



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

DL 1999 - 69956

POLITIQUE D'AUJOURD'HUI

Bel
DL-53 08 1998 27782
462

Gouverner la Belgique

Clivages et compromis
dans une société complexe

Gouverner la Belgique dans une société
complexe, 1

Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette

Un État entre implosion et explosion : corporatisme, participativité et
indivisibilité dans le système public en Belgique, 15

Dimitri Lelièvre

Le fédéralisme de compromis
sous la direction de

PASCAL DELWIT

JEAN-MICHEL DE WAELE

PAUL MAGNETTE

Le régime parlementaire, 31

Paul Magnette

Partis et systèmes de partis en Belgique, 1930-1998, 113

Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele

Politique et justice : entre consensus et suspension, 155

Christine Mottey, Paul Mottey

Le modèle belge de régionalisme, 169

Jacques Nagels

Le modèle social belge, 217

Motse Alduf

La politique étrangère de la Belgique, 247

Jean-Claude Willaert

Entre réalisme et idéalisme : le compromis belge, 275

Emmanuel Darricq



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

277
462
DL-53 08 1998

DL-23 06 1999 27785

la Belgique
Gouvernement
Civiles et militaires
dans une société complexe

avec la direction de
PASCAL DELWIT
JEAN-MICHEL DE WAELE
PAUL MAGNETTE

ISBN 2 13 050200 8

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1999, juin

© Presses Universitaires de France, 1999
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



Sommaire

Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société composite, 1

Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette

Un État entre importation et implosion : consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique, 15

Daniel-Louis Seiler

Le fédéralisme de confrontation, 53

Francis Delpérée

Le régime parlementaire. De l'orléanisme au fédéralisme, 71

Paul Magnette

Partis et systèmes de partis en Belgique : 1830-1998, 113

Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele

Politique et justice : entre convivialité et suspicion, 155

Christine Matray, Paul Martens

Le modèle belge de capitalisme, 169

Jacques Nagels

Le modèle social belge, 217

Mateo Alaluf

La politique étrangère de la Belgique, 247

Jean-Claude Willame

Entre réalités et idéalisme européens : le compromis belge, 275

Emmanuelle Dardenne

Liste des auteurs, 307



Sommaire

Gouvernement de Belgique (Chargés et compétences dans une section)
compétence, 1

Paul Dierckx, Jean-Michel De Waele, Paul Magnien

Un État entre importation et imposition : commentaires juridiques et
législatifs dans la région publique en Belgique, 15

Daniel-Louis Soria

Le fédéralisme de coordination, 23

Paul Dierckx

Le régime parlementaire : De l'ordonnance au fédéralisme, 31

Paul Magnien

Partis et systèmes de partis en Belgique : 1830-1908, 113

Paul Dierckx, Jean-Michel De Waele

Politique et justice : entre centralisme et régionalisme, 125

Christian Stamer, Paul Magnien

Le modèle belge de capitalisme, 169

Jacques Aerts

Le modèle social belge, 217

Mario Dierckx

La politique étrangère de la Belgique, 247

Jean-Claude Willems

Entre régionalisme et nationalisme : le mouvement belge, 275

Emmanuel Lacroix

Le rôle des médias, 287



PASCAL DELWIT, JEAN-MICHEL DE WAELE,
PAUL MAGNETTE

Gouverner la Belgique.

Clivages et compromis dans une société composite

La perception du système politique belge, en Belgique comme au-delà de ses frontières, s'est nettement dégradée depuis plusieurs années. Figurée depuis longtemps comme une société divisée entre « Flamands et Wallons », la Belgique est en outre apparue, depuis les révélations de l'« affaire Dutroux » durant l'été 1996¹, comme un État en crise, frappé de corruption ou d'incompétence et incapable de remplir les fonctions régaliennes qui sont les premières missions de la puissance publique : assurer la sécurité des biens et des personnes et rendre la justice.

Cette représentation est-elle le reflet d'une crise profonde de l'État, ou résulte-t-elle de la mise en exergue de quelques incidents ou événements isolés ? Peut-on interpréter ce phénomène comme un grippage de la petite « démocratie consociative » que plusieurs politologues considéraient naguère comme un modèle de gestion du pluralisme linguistique et idéologique ?² Ces

1. Voir Yves Cartuyvels *et al.*, *L'affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, Complexe, 1997.

2. « Ce qui est remarquable à propos de la Belgique n'est pas qu'il s'agit d'une société culturellement divisée – la plupart des pays dans le monde contemporain sont divisés par des communautés distinctes d'un point de vue culturel, religieux ou ethnique – mais que ces communautés culturelles coexistent pacifiquement et démocratiquement », écrivait

deux questions cardinales sont au centre de l'ensemble des contributions réunies dans ce livre.

1. UNE NATION COMPOSITE

Indépendante depuis 1830, la Belgique est un État relativement jeune ; plus jeune que les grands États européens centralisés (France, Grande-Bretagne), mais plus ancien, toutefois, que les nations du XIX^e siècle (Italie, Allemagne). La Belgique n'a pas connu de phase historique de centralisation. Sa société a été et reste composite, résultant de la conjugaison de nombreuses forces centrifuges.

Il s'agit d'abord d'un État construit dans la sphère intermédiaire de l'Europe, entre les grandes monarchies centralisées de l'Ouest et les empires de l'Est, dans cette zone que l'on a appelée l'Europe des cités-États¹.

Très tôt, les communes y avaient reçu des « franchises et privilèges » et les villes avaient concentré en elles l'essentiel de la vie commerciale, administrative et intellectuelle ; les comtés, duchés et principautés avaient tantôt joui d'une grande autonomie, tantôt été rattachées à l'une ou l'autre des grandes forces européennes. De ces origines lointaines, la Belgique conserve une forte tendance au « campanilisme ». Le principal lieu d'identification des citoyens reste, bien souvent, la commune ou la ville². Le pouvoir central, qui fut longtemps celui d'une domination étrangère (autrichienne, espagnole, hollandaise, française...), continue

Arend Lijphart en 1981. Arend Lijphart, « Introduction : the Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective », in Arend Lijphart (éd.), *Conflict and coexistence in Belgium*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1 ; voir aussi François Perin, Jean Meynaud, Jean Ladrière (éd.), *La décision politique en Belgique*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin, 1963.

1. Stein Rokkan, « Cities, States and Nations : a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development », in Shmuel Noah Eisenstadt, Stein Rokkan (éd.), *Building States and Nations*, London, Sage, 1973, vol. 1, p. 73-97.

2. Voir Liliane Voyé (e.a.), *Belges, heureux et satisfaits, Les valeurs des Belges dans les années 90*, Bruxelles, De Boeck Université, 1992.

d'être perçu avec méfiance¹. Dans aucun pays en Europe², le taux de confiance dans les institutions centrales (gouvernement et parlement nationaux) n'est si faible. Depuis plus de deux ans, un Belge sur cinq seulement exprime une relative confiance dans l'action du gouvernement fédéral.

Évolution de la confiance et de la défiance dans le gouvernement fédéral durant la législature 1995-1999³

	Déc. 1995	Juin 1996	Déc. 1996	Juin 1997	Déc. 1997	Juin 1998	Déc. 1998
Tout à fait confiance	7	4	4	4	4	4	4
Plutôt confiance	19	14	15	15	16	15	18
Plutôt pas confiance	23	19	23	17	21	20	21
Pas du tout confiance	27	37	37	41	36	37	29
Sans opinion	24	26	21	23	23	24	28

Même si l'ampleur est moindre, ce phénomène frappe de la même manière les nouveaux « parlements » et « gouvernements » régionaux. Le fait est particulièrement marquant pour l'exécutif flamand. Inversement, la relative bonne tenue du gouvernement bruxellois doit sans doute beaucoup au caractère spécifique de la région bruxelloise : un statut de ville-région.

Évolution de la confiance et de la défiance dans le gouvernement flamand (1996-1998)⁴

	Déc. 1996	Juin 1997	Déc. 1997	Juin 1998	Déc. 1998
Tout à fait confiance	2	4	1	2	3
Plutôt confiance	16	10	13	14	12
Plutôt pas confiance	21	18	22	22	25
Pas du tout confiance	31	41	34	32	27
Sans opinion	31	27	30	30	33

1. André Molitor, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, Institut belge de science politique, Centre de recherche et d'information sociopolitiques, 1974.

2. Les enquêtes de l'eurobaromètre l'attestent.

3. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*.

4. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*.

*Évolution de la confiance et de la défiance
dans le gouvernement wallon (1996-1998)¹*

	Déc. 1996	Juin 1997	Déc. 1997	Juin 1998	Déc. 1998
Tout à fait confiance	5	5	7	5	5
Plutôt confiance	15	16	21	27	24
Plutôt pas confiance	16	16	15	16	18
Pas du tout confiance	34	30	30	22	21
Sans opinion	31	32	28	30	32

*Évolution de la confiance et de la défiance
dans le gouvernement bruxellois (1996-1998)²*

	Déc. 1996	Juin 1997	Déc. 1997	Juin 1998	Déc. 1998
Tout à fait confiance	8	12	12	13	12
Plutôt confiance	27	25	26	24	31
Plutôt pas confiance	13	15	13	13	12
Pas du tout confiance	21	23	24	22	21
Sans opinion	31	25	25	28	14

Symptôme de ce phénomène, parmi d'autres, les partis politiques n'ont que rarement eu une organisation centralisée. Pour la plupart des partis, l'essentiel de leur pouvoir réside dans leurs sections locales et/ou fédérations d'arrondissement ou provinciales. Il y a généralement un partage des tâches très net au sein des formations politiques : le « centre », incarné par le président du parti, a une compétence et un pouvoir reconnus dans la stratégie du parti et dans la nomination des ministres. En revanche, son intervention n'est pas ou peu admise dans les choix locaux ou provinciaux ; notamment dans la confection des listes à cette échelle³.

1. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*.

2. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*.

3. Pour le détail parti par parti voir Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (éd.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997 (2^e éd.).

Ainsi, le principe du « parachutage » de personnalités est exceptionnel dans la vie politique belge.

La Belgique est aussi un État construit de l'extérieur, conçu à l'origine comme un « tampon » entre les grandes puissances rivales à l'âge du concert diplomatique des États. La formation de l'État belge est moins le fruit de mouvements d'autonomie nationale, comme cela avait été le cas en Allemagne ou en Italie, que de facteurs diplomatiques ponctuels et extérieurs aux aspirations des « Belges », même si comme le rappelle François Perin, la révolution belge fut accueillie avec inquiétude et aberration dans une partie du monde entrepreneurial¹. Un temps, la cohésion du système politique put être assurée par l'homogénéité sociale, culturelle et idéologique, de la bourgeoisie dominante. Les élites flamandes, bruxelloises et wallonnes étaient toutes francophones (Maeterlinck, Rodenbach, Verhaeren..., expressions de l'« âme flamande », n'écrivaient qu'en français). La bourgeoisie tenait dans un égal mépris les masses populaires du Nord, largement paysannes, et du Sud, beaucoup plus ouvrières, du pays. La naissance de mouvements intellectuels et populaires flamands, exigeant la reconnaissance officielle de leur langue, constitua une mise en cause de cette domination bourgeoise francophone, que la consécration du suffrage universel devait consolider. Le « mouvement flamand » s'est structuré, et a contribué à faire naître, par mimétisme et par réaction, un « mouvement wallon », d'abord confiné à quelques élites, mais qui s'est « popularisé » à l'occasion de la grève générale de l'hiver 1960-1961.

La structure unitaire de l'État belge fut progressivement interpellée et mise en cause. Les revendications communautaires et régionalistes, d'abord portées par quelques mouvements qui se concentraient sur cette cause, gagnèrent toutes les formations politiques au lendemain de la seconde guerre mondiale – à l'exception de courants des partis francophones attachés à l'ancienne Belgique et progressivement marginalisés. Depuis près de quarante ans, la « question communautaire » a nettement

1. François Perin, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988, p. 76.

dominé l'agenda politique. Elle a absorbé toute une génération de dirigeants politiques et elle a finalement conduit à la fédéralisation de l'État, entamée en 1970 et qui s'est poursuivie par réformes successives de l'État (1980, 1988, 1993).

Mais l'édification du fédéralisme en Belgique a pris la forme singulière d'un « fédéralisme de confrontation » pour reprendre l'expression de Francis Delpérée. En vérité, sa construction et sa logique organisent l'opposition des communautés, voire l'attisent.

La Belgique est enfin marquée par de profonds clivages idéologiques. Au XIX^e siècle, la bourgeoisie qui régnait sans partage était déjà divisée entre catholiques conservateurs et laïcs « progressistes ». Dans les premières années de l'indépendance, ils prirent l'habitude de rechercher des compromis plutôt que l'alternance. Ce temps est marqué par l'« unionisme » : l'union des catholiques et des libéraux. La Constitution de 1830 reflète cette réalité. L'unionisme s'est toutefois ébréché avec la reconnaissance internationale de la Belgique et la fin des prétentions hollandaises sur le territoire belge en 1839. A partir de ce moment, une polarisation s'organise sur le clivage philosophique entre tenants – libéraux – de la séparation de l'Église et de l'État et partisans – catholiques – d'un poids déterminant de l'Église dans la gestion des affaires de l'État. La « guerre scolaire » symbolise le plus explicitement la portée de ce clivage.

Dès lors s'installe une logique majoritaire dans le cadre d'une alternance entre gouvernements catholiques et libéraux. De 1840 à 1894, la vie politique est caractérisée par une bipolarisation entre catholiques et libéraux dans le cadre d'un système électoral censitaire et majoritaire. Seul un infime pourcentage des habitants prend part à la vie politique. L'élargissement du corps électoral ne se fera qu'au compte-goutte.

La formation du mouvement ouvrier à la fin du XIX^e siècle a ajouté un nouveau clivage fondamental dans la société, opposant les travailleurs salariés aux possesseurs du capital. Mais il fut lui-même traversé par le clivage confessionnel : l'essentiel du mouvement ouvrier a renforcé le camp laïc, mais le camp catholique

a construit, à partir de l'encyclique *Rerum novarum*, son propre mouvement ouvrier (Delwit et De Waele).

La division philosophique n'a cessé de s'approfondir. Chaque camp a organisé sa propre « société dans la société ». Cela a supposé la mise en place de « ses » mutuelles, de « ses » coopératives, de « ses » syndicats, puis même de « ses » réseaux d'enseignement et hospitalier... (Seiler). La société s'est ainsi trouvée divisée en « piliers » très imperméables – les réseaux de sociabilité se construisant dans l'école, cloisonnée en piliers, dans les organisations de jeunesse, et se reproduisant ensuite dans le milieu de travail.

Dans cet enchevêtrement de clivages, la dynamique majoritaire qui a marqué la vie politique au XIX^e siècle a cédé la place à une logique proportionnelle, ce qu'entérine le changement de mode de scrutin en 1899. Aussi, depuis la première guerre mondiale et l'avènement du suffrage universel masculin (1919), les gouvernements homogènes ont été exceptionnels – principalement le gouvernement social chrétien entre 1950 et 1954¹.

2. UN GOUVERNEMENT SUBSIDIAIRE

Construit par agrégation forcée, issu de la fusion de cités-États, l'État belge n'a jamais eu de forte substance, ni d'appareil administratif puissant. Il s'agissait au départ, quand la bourgeoisie n'aspirait qu'à un État minimal, d'un choix délibéré. Plus tard, au moment de l'État social, la puissance publique s'est ramifiée. Mais elle ne s'est pas substituée aux segments organisés. Ceux-ci étant fortement structurés, la vie politique centrale pouvait se réduire à un arbitrage entre eux, ne s'immisçant pas dans leurs organisations. Aucune force politique ne souhaitait une

1. Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « Les mutations du paysage politique en Belgique : questions et perspectives », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, *Les présidents de parti répondent... Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 9-39.

centralisation des autorités, comparable à celle que connut la France de la III^e République. Aux uns, on a reconnu la liberté et les privilèges des cultes ; aux autres l'autonomie des organisations syndicales, ou celle des communes. Il n'y eut jamais en Belgique de nationalisations ou de planification forte de la vie économique (Nagels), l'État se contentant d'arbitrer les négociations entre « partenaires sociaux » (Alaluf)¹.

Gouverner, c'était établir des compromis entre les différents segments de la société, dans une négociation permanente entre leurs dirigeants respectifs, représentant des « piliers ». Ce mode singulier de démocratie fut longtemps qualifié de « démocratie consociative », voire même d'« administration consultative »². La coupure entre les sphères publique et privée n'a jamais été nette, la haute fonction publique répondant elle-même à la logique d'allégeance aux piliers – plutôt qu'à l'État.

3. LA REPRODUCTION DES CLIVAGES

L'État est donc subsidiaire par rapport aux questions religieuses, au régime capitaliste, aux réseaux d'enseignements, à la question sociale... Pour ne prendre qu'un exemple, le ministre des Affaires sociales apparaît bien souvent comme l'animateur et le notaire d'une discussion entre les représentants du monde médical et ceux des mutualités, qui sont les véritables auteurs des décisions qui les concernent. Pendant des décennies, la même dynamique a prévalu dans les relations entre mondes patronal et syndical. La sécurité sociale n'est pas étatique en Belgique, elle est cogérée par les partenaires sociaux, ce qui leur assure d'ailleurs un poids bien plus important que leurs homologues européens. Pour ne prendre que cet exemple, le taux de

1. Voir Guy Vanthemsche, *Les paradoxes de l'État. L'État face à l'économie de marché aux XIX^e et XX^e siècles*, Bruxelles, Labor, 1997.

2. André Molitor, *op. cit.*

syndicalisation en Belgique dépasse largement le cap des 70 % alors qu'il est en déclin généralisé dans les États européens¹.

En conséquence, les politiques volontaristes de l'État sont exceptionnelles. On y imagine mal en Belgique une loi-cadre sur les trente-cinq heures de travail hebdomadaire comme l'a initiée le gouvernement français. Soulignons cependant que la cogestion des affaires sociales et de la question sociale est depuis vingt ans grippée par les effets de la crise économique et les contraintes internationales – notamment celles de l'Union européenne – de plus en plus visibles (Alaluf).

En Belgique, le système politique reflète, comme ailleurs, la complexité sociale. Mais il fait plus : il l'entretient (Magnette). La France ou la Grande-Bretagne étaient aussi, au XIX^e et encore au début du XX^e siècle, traversées d'importants clivages locaux, confessionnels ou idéologiques. Mais leur système politique a amenuisé ces forces centrifuges. Il fut conçu à cette fin : la création d'une École nationale d'administration en France, contemporaine de l'adoption de la constitution de la V^e République et des grands instruments de planification économique, visait à créer une élite (politique, administrative et économique) homogène détachée de ses allégeances particulières, pour assurer la stabilité du système. Il n'y eut jamais rien de tel en Belgique. Les dirigeants économiques et politiques, les membres de la haute fonction publique, sont formés dans des universités qui marquent fortement leur appartenance à l'une ou l'autre communauté et à l'un ou l'autre des deux grands piliers, laïc et confessionnel, ou trois, social chrétien, socialiste et libéral.

A la différence de la France, la Belgique ne comporte pas, « une » élite, unifiant responsables politiques, hauts fonctionnaires, industriels, intellectuels, mais une pluralité de petites élites qui, si elles se connaissent parce qu'elles travaillent à forger des compromis, ne forment pas un « milieu ». Chacun reste immergé dans son milieu d'origine – et la coupure entre « élites »

1. Bureau international du travail, *Le travail dans le monde. Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale*, Genève, OIT, 1997.

et masses paraît dès lors moins nette. Cette logique contribue à entretenir la complexité de la société belge et la logique de marchandages et de lotissement de son système politique. Mais elle a aussi permis d'éviter des conflits sociaux et sociétaux de rupture, tels qu'ils s'expriment épisodiquement en France ou en Grande-Bretagne, par exemple.

4. CRISE DE LA POLITIQUE DES COMPROMIS ?

Depuis 1996, et la macabre et tragique découverte des corps de trois enfants et deux adolescentes, les événements ont semblé dévoiler les limites de cette logique politique singulière. Les politiques de lotissement des années 1970 et 1980, qui répondaient à la fois à une volonté de saupoudrage entre segments et à une croyance fermement enracinée dans les vertus du *deficit spending*, divulguent leurs conséquences. L'endettement spectaculaire de l'État – l'équivalent de 120 % du produit intérieur brut annuel – révèle rétrospectivement les gaspillages que cette logique de répartition a induits. Partant d'une situation où existent trois piliers et deux grandes communautés linguistiques, l'équilibre est devenu de plus en plus complexe à gérer et a généré des marchandages coûteux. Les répartitions au prorata de l'influence politique et/ou syndicale ont parfois été formalisées comme dans le pacte culturel. Mais la crise économique, qui sévit depuis le début des années soixante-dix, et le montant de la dette ont grippé la logique de satisfaction des piliers : depuis vingt ans, ce ne sont plus les bénéfices mais l'austérité qu'il faut partager. Il apparaît alors cruellement que les domaines de l'enseignement, des services de santé, de la justice, de l'aménagement au territoire... ont été négligés par une classe politique absorbée pendant des décennies par la « question communautaire ».

L'interpénétration des sphères publique et privée a aussi induit un « estompement » de la frontière entre les mondes politique et industriel : les échanges de bons services, para- ou

illégaux, très répandus il y a encore dix ans, sont aujourd'hui dénoncés comme actes de corruption¹. S'ils attisent la rivalité entre instances judiciaires et monde politique, ils ne semblent pas affecter lourdement la confiance dans les institutions publiques – déjà très basse – ni envenimer le conflit communautaire – la « corruption » étant à peu près également répandue au Nord et au Sud.

La politisation forcenée de la fonction publique (attribution de « postes » à chaque parti en fonction de son poids, du plus haut degré de l'échelle administrative jusqu'à sa base) est aujourd'hui rendue très largement responsable de l'incurie de l'État – bien que l'on ne prouve pas de manière convaincante que les fonctionnaires « politisés » soient moins compétents que s'ils étaient « neutres ». Les carences des services de justice et de police mis au jour par l'affaire Dutroux – et accrus par les lacunes des politiques d'immigration et d'asile – accréditent le sentiment d'une crise des fonctions régaliennes de l'État (Martens, Matray). Elles mettent aussi en lumière les désinvestissements dans les pouvoirs publics opérés par les gouvernements successifs depuis le début des années quatre-vingt pour arrêter la spirale de la dette et diminuer progressivement son ampleur.

Sans doute ce phénomène apparaît-il particulièrement flagrant dans un pays où la doctrine de la raison d'État est rarement invoquée, où la presse a une longue tradition d'indépendance, et où ces plaies sont étalées au grand jour, quand on les dissimulerait dans d'autres pays. Mais il reste que des événements dramatiques révèlent périodiquement les grippages de l'appareil d'État ; le gouvernement semble ne plus agir que par réaction, entreprenant des réformes longtemps différées quand ces événements spectaculaires rendent la pression de l'opinion publique irrésistible. Il semble que c'est seulement dans ces moments de

1. Voir Daniel-Louis Seiler, « Corruption, échange politique et intérêts privés : comment construire un modèle eurocompatible ? », in Paul Claeys, Corinne Gobin, Isabelle Smets, Pascaline Winand (éd.), *Lobbyisme, pluralisme et construction européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires européennes, 1998, p. 233-253.

crise que les partis et les communautés sont capables de dépasser leurs rivalités pour enclencher une réforme. L'accélération de la réforme de la police et la justice après l'évasion éphémère mais traumatique de Marc Dutroux en avril 1998 en a été une illustration frappante.

Peut-être cette crise aura-t-elle été une phase de transition, nécessaire pour corriger les défauts ou les vices les plus flagrants du gouvernement par compromis. Sans doute, pris en étau entre les régions et communautés d'une part et l'Union européenne d'autre part, le gouvernement fédéral se concentrera-t-il à l'avenir sur un nombre réduit de fonctions politiques – partiellement neutralisées, d'ailleurs, par les contraintes inhérentes à la dette publique et aux critères de convergence du traité de Maastricht¹.

Néanmoins, une question reste aujourd'hui sans réponse : les clivages confessionnels et idéologiques n'entraîneront-ils pas la reproduction, au sein même des entités fédérées, des logiques fédérales de compromis complexes ? Sans doute est-ce parce que cette inquiétude se répand que, depuis quelques années, des segments croissants des classes politiques suggèrent d'opérer des réformes de centralisation à l'échelle régionale (modification des règles de scrutin dans une optique majoritaire, suppression des provinces, créations d'agglomérations urbaines reflétant la réalité socio-économique qui traverse les arrondissements hérités de 1815, création d'une École centrale d'administration, présidentialisation des exécutifs régionaux, centralisation des structures internes des partis...). Mais tout cela n'est aujourd'hui qu'en débat.

L'État belge a-t-il un avenir ? Cette question domine l'agenda politique, médiatique et scientifique. Un certain nombre de contraintes rendent, en l'état, sa « survie » incontournable : la dette publique qu'il est difficile de partager, la sécurité sociale qui continue d'assurer des formes mutuelles de solidarité

1. Voir Paul Magnette, « La recomposition de l'État dans l'Union européenne », in *Revue internationale de politique comparée*, 1997, vol. IV, n° 3, p. 733-754.

entre le Nord et le Sud, la problématique spécifique de la région bruxelloise – qui n'appartient ni à la communauté flamande ni à la région wallonne, mais qu'aucun des deux n'entend laisser à l'autre –, la présence des institutions de l'Union européenne et la nécessité d'une politique étrangère et européenne coordonnée (Willame et Dardenne). Autant de contraintes qui forcent le Nord et le Sud à continuer de collaborer. Mais continueront-elles longtemps à éviter l'éclatement ? L'unité de l'État belge peut-elle tenir par simple impossibilité de concevoir les termes de la séparation ? Pour peu que des solutions puissent être trouvées à l'épineuse question du statut de Bruxelles et au partage de la dette, rien n'est moins sûr. Les forces centrifuges sont fortes. Pourtant, toutes les enquêtes d'opinion montrent l'attachement très majoritaire des habitants du Nord, du Centre et du Sud du pays à la pérennité de l'État belge et à la « belgitude ». Mais cette observation générale doit être relativisée. La perception et la représentation de la structure de l'État belge et de la belgitude recouvrent des versions bien différentes suivant les communautés linguistiques. L'avenir est donc ouvert et le présent complexe. « Complexe » est sans doute le qualificatif qui, faute d'y trouver une logique claire, décrit le mieux la Belgique d'aujourd'hui. Sans doute faut-il y voir la cause de l'intérêt vif qu'elle suscite au-delà de ses frontières, et les malentendus auxquels elle donne lieu. Puisse cet ouvrage contribuer à éclairer cette petite démocratie consociative en pleine(s) interrogation(s).

DANIEL-LOUIS SEILER

*Un État entre importation et implosion :
consociativité, partitocratie et lotissement
dans la sphère publique en Belgique*

« L'État moderne repose tout entier sur la conception de l'intérêt général qui fait plier devant lui tous les intérêts particuliers. C'est là ce qui distingue l'État moderne de l'État féodal. »

Jules Ferry.

Les spécialistes français des sciences sociales connaissent peu, ou mal, la Belgique, pourtant si proche géographiquement et dont près de la moitié de la population parle français. On se souviendra d'un ouvrage important – un « *Thémis* » – qui, il y a quelque trente ans, affirmait avec aplomb que les Flamands, protestants et de langue allemande s'opposaient aux Wallons, catholiques et de langue française... Si de semblables excès ne sont plus de mise, c'est que, depuis, la Belgique a défrayé la chronique politique – et judiciaire – à un point tel que le plus obscur journaliste, de la plus obscure feuille de province de n'importe quel pays tant soit peu alphabétisé de la planète est désormais informé et la France n'échappe point à la règle ! En dépit d'une ouverture récente de la presse française et de certains politistes comme Alain Dieckhoff, la science politique française tant par ses publications que dans ses enseignements, y compris en politique comparée, ignore encore largement le système politique d'outre-Quévrain.

Pourtant ce dernier représente un véritable laboratoire *in vivo*, de possibilités objectives qui s'offrirent à la France et qu'elle se refusa, de réponses à la question – « qu'est-ce qu'il

se serait passé si... ? » –, en bref l'incarnation d'une série d'uchronies, au sens de Weber. En effet, à bien des égards, la Belgique incarne une « monarchie de Juillet » qui aurait résisté à 1848 pour se prolonger jusqu'au milieu des années soixante du *XX^e* siècle ! Et pourtant c'est comme si les politistes et comparatistes français avaient appliqué ce principe stupide de Elie Hecksher qui prétend qu'un petit pays ne peut attendre que son histoire soit étudiée¹. Au contraire l'histoire des petits pays existant au sein d'une aire culturelle plus grande permet de mieux comprendre celle des grands.

La crise belge constitue, à notre sens et dans tous ses aspects – que ce soient la querelle communautaire ou les conséquences de l'« affaire Dutroux-Nihoul » –, l'échec de l'importation de l'État français mi-imposée, mi-consentie. Plus profondément, l'étonnement que la Belgique peut susciter aux yeux d'observateurs hexagonaux reflète une « surprise ébranlant toutes les surfaces ordonnées et tous les plans [...], faisant vaciller et inquiétant pour longtemps notre pratique millénaire du Même et de l'Autre »². Une surprise qui réside dans le contraste chromatique qui opposa longtemps et oppose encore parfois, une théorie juridico-institutionnelle et une vision idéologiques totalement françaises, à une pratique politique et à une réalité historico-culturelle apparentées à la configuration germano-hollando-helvéto-italienne. La pire erreur serait de limiter l'imprégnation intellectuelle française à la seule Belgique romane élargie aux francophones de Flandre : un homme politique aussi attaché à sa patrie flamande que Théo Lefèvre citait volontiers Pascal ou Rimbaud.

On essaiera donc d'interpréter comment un processus d'édification nationale étatique avorté déboucha sur une structure unissant système consociatif, partitocratie et lotissement de l'appareil administratif et judiciaire.

1. Elie Hecksher, *An Economic History of Sweden*, Cambridge, Harvard University Press, 1954.

2. Michel Foucault, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, 1966, p. 7.

1. LA BELGIQUE : UN ÉTAT-NATION AVORTÉ

La réalité de la crise de l'État belge ne fait problème pour aucun politiste. Cependant, jusqu'à une époque récente qui correspond plus ou moins à l'éclatement de l'« affaire Agusta » et à l'assassinat d'André Cools qui en découla, cette crise était identifiée au conflit communautaire, voire à des problèmes linguistiques. Or, à nos yeux, la crise communautaire, crise identitaire et donc profonde, constitue un symptôme parmi d'autres – partitocratie, lotissement de l'appareil administratif et judiciaire et des appareils parapublics, crise des appareils judiciaires et administratifs révélés par l'« affaire Dutroux-Nihoul », corruption politique, etc. – du lent pourrissement d'un État importé dont l'acculturation ne fut possible qu'au prix du dévoiement du système de normes et de valeurs qui le sous-tendaient. La crise communautaire emporta comme une lame de fond l'édifice constitutionnel de cet État, laissant quasi intacts ses appareils judiciaire, policier, administratif ainsi que ses pratiques administratives.

On distinguera respectivement la réalité historico-culturelle de la Belgique, le modèle étatique importé et l'acculturation de ce dernier.

Une culture « lotharingienne »

Lors de la conclusion d'une étude empirique des valeurs et des attitudes des Suisses dans les années quatre-vingt, et soucieux de trouver un schéma interprétatif qui prit quelques distances par rapport à l'empirisme inhérent aux enquêtes, le politiste roman Fabien Dunand invoquait la présence d'une espèce de pays mental, implicite qui convient à notre propos. Ce « pays mental inconscient » « a la bière et le vin pour frontières, les brumes nordiques et les cieux méditerranéens comme sources d'inspiration [...]. Ce pays est comme un long couloir orienté sur l'axe nord-sud qu'empruntent les grandes voies de communication

entre Saint-Gothard et mont Blanc et qui permettent de passer d'une Venise à l'autre, de Bruges à la cité des Doges. Ce corridor apparaît de lui-même sur la carte [...] quand on y reporte les densités de population supérieure à 200 habitants au kilomètre carré. Des Pays-Bas à la péninsule italienne, un ruban humain s'étire et [...] qu'a pour centre le Plateau suisse et qui s'est développé malgré l'obstacle millénaire du massif alpin [...] » et qui « a fini par donner naissance à un "pays mental" tout imprégné des cultures latine et germanique, où les excès de l'une et de l'autre s'annulent »¹.

Les travaux réalisés à Montpellier par le géographe Roger Brunet et le GIP-RECLUS pour le compte de la DATAR mirent en évidence une configuration, recoupant la réflexion plus sociologique du politiste genevois, la dorsale européenne ou « banane bleue » qu'on désigne parfois du nom de celui qui la découvrit : « la banane de Brunet ». En fait il s'agit littéralement de la colonne vertébrale de l'Europe de l'Ouest regroupant aussi bien ses bassins industriels traditionnels – Nord - Pas-de-Calais, sillon Sambre et Meuse, Ruhr, Lorraine, Turin – que les lieux de décision économique – Londres, Bruxelles, Amsterdam, Francfort, Zurich, Genève, Milan –, ainsi que des ports importants – Londres, Rotterdam, Anvers, Hambourg, Barcelone, Marseille ou Gènes. Du point de vue politique – et le fait s'avère d'autant plus intéressant qu'il n'a pas été voulu – tous les centres de décision de l'Union européenne se trouvent dans la dorsale européenne : Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg auxquelles s'ajoutent Francfort pour la banque. On pourrait encore ajouter que les six pays fondateurs qui se lancèrent dans « l'aventure européenne » appartenaient à la banane, soit en totalité pour le Benelux, soit pour l'essentiel dans le cas de la RFA encore séparée de la RDA, soit encore pour moitié dans les cas français et italien.

Occultée et entravée par l'émergence des frontières, la dorsale n'attendit pas les effets du traité de Rome pour exister, ses origines s'inscrivent dans la longue durée. Le premier chapitre

1. Fabien Dunand, *Dessine-moi un Suisse*, Lausanne, 24 heures, 1987, p. 232-233.

du « Que sais-je ? » de Georges-Henri Dumont sur la Belgique s'intitule significativement « Les fleuves et les villes », on ne saurait mieux résumer la réalité « lotharingienne » qui éclaire les origines de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Italie du Nord ainsi que de bien des régions de France et d'Allemagne¹. Cette réalité naît de la rencontre entre une logique territoriale qui procède de la longue durée au sens braudélien du terme, des aléas de l'histoire politique et des effets du développement économique. Stein Rokkan synthétisa ces différentes variables dans sa carte conceptuelle de l'Europe de l'Ouest². Retenons que la dorsale trouva son site à la conjonction – pour reprendre les termes de Braudel – de l'isthme français, de l'isthme allemand et de la péninsule italique. Ce site est effectivement caractérisé par un dispositif hydrographique nord-sud et sud-nord composé des bassins du Rhône d'une part, du Rhin et de ses « satellites » la Meuse et l'Escaut d'autre part. Après la conquête de la Gaule, les Romains tirèrent le meilleur parti de cet axe nord-sud naturel où ils construisirent routes et villes afin de relier Rome aux limes septentrionales de l'Empire. A cette époque, le territoire de ce qui deviendra beaucoup plus tard la Belgique reste périphérique : trois villes dont aucune n'égale, dans la région, Trèves ou Cologne et, bien sûr, Lyon, capitale de la Gaule. C'est au Moyen Âge que les villes vont naître et prospérer dans les bas pays. C'est à ce moment que se structure, selon Stein Rokkan, l'Europe des cités-États et que s'établissent les règles du jeu permettant de repérer une configuration culturelle spécifique.

Les historiographies nationalistes françaises, allemandes, et même Pirenne en Belgique, se rejoignent pour affirmer le caractère non viable de la Francie médiane, part de Lothaire au traité de Verdun : Charles le Chauve aurait ainsi reçu la France, Louis le Germanique, l'Allemagne – deux totalités cohérentes – tandis que l'aîné devait se contenter d'un résidu intermédiaire voué à

1. Georges-Henri Dumont, *La Belgique*, Paris, PUF, 1993.

2. Voir « Dossier : Stein Rokkan », *Revue internationale de politique comparée*, 1995, vol. 2, n° 1.

disparaître. Or rien n'est plus faux, ni plus anachronique. En effet, nul déterminisme ne contribua à former la France et l'Allemagne et à éliminer la Francie médiane de la carte. D'abord des trois frères ce fut Lothaire qui obtint la meilleure part avec le titre impérial, la capitale de Charlemagne – Aix-la-Chapelle –, les villes les plus importantes et les abbayes les plus riches ainsi que tous les types d'agriculture présentes dans l'Empire, du seigle à l'olivier. Ensuite, ce ne furent ni des considérations ethniques ni *a fortiori* nationales qui réglèrent le partage mais des impératifs économiques : types d'agriculture à répartir équitablement, voies de communication. Les fleuves et leur tracé servirent de repères dans la délimitation des royaumes qui resteront confédérés au sein de l'Empire. Enfin, ce ne fut pas la Francie médiane que condamna l'histoire mais la France qui bénéficia d'une chance extraordinaire en se débarrassant des carolingiens et en attribuant la couronne aux capétiens qui rivalisèrent en ruses et en subterfuges afin d'échapper à la règle germanique des partages entre agnats. Michelet évoque, à raison, « ces capétiens qui ont fait la France », car, sans eux, elle n'eut pas existé. Chance que ne connurent ni la Francie médiane, ni même l'orientale qui ne deviendra l'Allemagne que mille ans plus tard. L'une comme l'autre subirent les aléas des partages successoraux. Ainsi la Francie médiane sera répartie entre, du nord au sud, les royaumes de Lotharingie, de Bourgogne et de Provence-Italie. La Lotharingie à laquelle appartenait la Belgique sera divisée en Lothier au nord et en Lorraine au sud.

Le processus de scissiparité des unités territoriales qui affecte la dorsale européenne se continua jusqu'au XIV^e siècle en même temps que se développent les flux d'échanges commerciaux qui en font la colonne vertébrale du monde chrétien au Moyen Âge. En ce temps-là sa configuration n'évoquait pas une banane mais d'avantage une colonne dont les chapiteaux évasés étaient constitués par deux façades maritimes, septentrionale – arc Calais-Hambourg où Bruges bénéficiait d'une position centrale –, et méridionale – avec l'arc Barcelone-Raguse où Venise, métropole économique de l'Occident chrétien jouissait de la même

situation privilégiée ; les deux façades maritimes étant reliées entre elles par un corridor plus étroit dans l'axe nord-sud tracé par les bassins rhénan et rhodanien. La puissance économique qui se développe dans cette partie de l'Europe et les richesses qui s'y accumulent vont engendrer un affaiblissement du pouvoir politique marqué par l'affirmation des communes. C'est pour cette raison que Rokkan désigne la dorsale européenne sous le nom de « Europe des cités-États ».

« Originellement, écrit Georges-Henri Dumont, la commune était une association de bourgeois, fondée sur un serment mutuel, visant à la défense commune des "conjurés", à l'acquisition de droits et libertés et au renforcement de la puissance collective par la réunion de toutes les actions individuelles. Les franchises et libertés concédées aux communes comprenaient généralement la liberté individuelle des bourgeois, l'inviolabilité de leur domicile et le droit de propriété, la suppression des entraves à la circulation des biens et des personnes, la libre organisation et fréquentation des foires et marchés, le droit de détenir une cloche — signe matériel et sonore d'indépendance —, bientôt suivi de celui d'ériger un beffroi ou un perron. »¹ Pouvoir local extrêmement fort, la commune va ainsi s'émanciper progressivement des entraves des féodaux pour acquérir son autonomie et parfois l'indépendance de fait, sinon de droit pour se muer en cité-État dont la plus accomplie fut la sérénissime république de Venise. A côté d'elle, Gènes, son éternelle rivale qui vécut aussi longtemps, Florence qui réinventa la démocratie mais aussi Berne, Zurich, Francfort, Hambourg, etc. Trois conséquences résultent de l'expérience des communes et des cités-États : l'absence d'États forts *sui generis*, l'apparition des confédérations et la force des particularismes locaux. Trois traits qui aujourd'hui marquent fortement la Belgique, la Suisse ou l'Italie et dont on voit, encore parfois, certains aspects poindre, à travers l'armature jacobine, dans celles des régions de France qui

1. Georges-Henri Dumont, *op. cit.*, p. 11.

appartinrent à l'Europe des cités-États, spécialement dans le Nord - Pas-de-Calais et l'Alsace.

Il importe, d'abord, de constater que la loi du monopole, telle que l'énonça Norbert Elias ne joua point dans l'Europe des cités-États, ou ne s'effectua que sur une petite échelle. Lorsque apparaissent les regroupements territoriaux opérés par la Maison de Bourgogne au Nord et celle de Savoie au Sud, ils sont déjà animés d'un projet étatique lotharingien. Mais ces tentatives échoueront, totalement pour celles des Bourguignons, partiellement pour les Savoyards qui créeront un État alpin centré sur Annecy d'abord, Turin ensuite pour se voir embarqués enfin dans l'aventure de l'unification italienne. Le type de système politique qu'on rencontre dans la dorsale est donc la république urbaine, le plus souvent oligarchique, qui constitue, selon les catégories de Charles Tilly, un mode de gouvernement riche en capital mais faible en contrainte¹. On constatera que les deux tentatives lotharingiennes échoueront face à la détermination des confédérés suisses, sauf dans les possessions de la Maison de Savoie, la dorsale ne connaîtrait donc pas cet État absolutiste dont Perry Anderson fait le passage obligé de l'État moderne. À côté des républiques urbaines qui représentent le sommet de l'affirmation communale, on rencontre des entités féodales qui perdureront bien au-delà de la féodalité et où l'autonomie communale est forte – le comté de Flandre ou le duché du Luxembourg par exemple – ainsi que des principautés ecclésiastiques, Liège et la principauté abbatiale de Stavelot-Malmédy, mais aussi Cologne, Salzbourg, Bâle, Lausanne ou Genève ; toutes, formes politiques faibles et archaïques.

Ensuite, sauf – et encore partiellement – le cas néerlandais, les peuples de la dorsale restèrent à l'écart de cette « Révolution nationale », que Rokkan voit apparaître au XVI^e siècle. Faute d'intégration dans un État dynastique puissant, ils seront étrangers à l'État national dont le traité de Westphalie consacra

1. Charles Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe*, Paris, Aubier, 1989.

l'affirmation. Il s'ensuivit une structuration des allégeances et des identités politiques sur la petite patrie génératrice d'un particularisme culturel et politique prononcé qui cadre mal avec l'État-nation de type français. Envisagé positivement, cela signifie des tendances fortes à l'autogouvernement local, aux libertés, franchises et privilèges locaux ou régionaux pour reprendre l'expression de Henri Haag, « aux droits de la cité ». Vu sous un angle négatif, cela signifie le campanilisme, le communautarisme, la prévalence de l'intérêt particulier sur l'intérêt général et l'absence de civisme autre que communal¹.

Il faut constater, enfin, que ce n'est pas un hasard si ce furent les milices suisses qui contraignirent les savoyards à se redéployer au Sud et mirent un terme fatal aux entreprises de Charles le Téméraire en le battant à Morat et à Grandson, et en courant à la rescousse des Lorrains qu'il assiégeait dans Nancy. Les cités-États, formes politiques faibles, que ce fussent des républiques urbaines ou des principautés ecclésiastiques, étaient vouées à se faire phagocyter entre l'État français à l'ouest, l'État prussien et l'empire des Habsbourg à l'est. La seule parade possible tenait dans une formule inventée par les Grecs de l'Antiquité : la ligue ou confédération. En effet, celles-ci se multiplièrent du Nord au Sud de l'Europe des cités-États : ligue hanséatique, confédération souabe, confédération helvétique, ligues grises, ligue lombarde. L'une des plus tardives mais des plus prestigieuses fut la république des Provinces-Unies des Pays-Bas qui bénéficia du déplacement du centre de gravité du *World System*, de la Méditerranée vers l'Atlantique Nord. La Belgique aussi connaîtra sa confédération avec, en 1790, la création des éphémères États belges unis. Pour le reste, il nous paraît quelque peu abusif d'invoquer, comme le fait Georges-Henri Dumont, quelque « fédéralisme provincial sous les ducs de Bourgogne ». En effet, le mode de gouvernement instauré par ces derniers correspond à

1. Qu'on ne nous objecte pas le cas de la Suisse ! Ce pays détient le record occidental de l'abstentionnisme électoral et l'enquête de Fabien Dunand nous révèle l'image d'un suisse joyeusement hédoniste, *op. cit.*

une forme politique connue : l'Empire, même si Philippe le Bon dut se contenter du titre de grand duc d'Occident. Il est certain que la vocation des 17 pays de « par-delà », de la Bourgogne et de la Franche-Comté, était de reconstituer la Lotharingie. Tel était le dessein nourri par Philippe et transmis à son fils Charles le Téméraire qui le poursuivit avec impatience jusqu'à l'échec final. L'autre scénario plausible était, après la renaissance du royaume de France, au sortir de la guerre de cent ans qui l'avait neutralisée, l'incorporation à l'État français dont le projet territorial était de porter sa frontière sur le Rhin. Le mariage de Marie, dernière duchesse de Bourgogne, avec l'empereur Maximilien en décida autrement, la Belgique appartiendra pour trois siècles à l'empire des Habsbourg. Le bilan politique de ces derniers, évalué en terme de processus d'édification stato-nationale, apparaît comme globalement négatif : voués à la conquête de quelque illusoire *Dominium Mundi* (Charles Quint), à la défense de la catholicité (Philippe II) ou mus par le familiarisme amoral, ils maintinrent le *statu quo* institutionnel. Leur règne fut synonyme de non-étatisation de l'Espagne, de la Belgique, de l'Autriche ou de l'Italie. Quoi qu'il en soit, la tourmente de la Révolution de 1789, des guerres de la Convention, du Directoire et de l'Empire, emporta pêle-mêle les possessions septentrionales des Habsbourg, les confédérations¹ et les républiques urbaines. L'heure était à l'universalisation du modèle inventé par la Révolution et l'Empire.

L'adoption du modèle de l'État-nation unitaire

Une « constitution qui est faite pour toutes les nations, n'est faite pour aucune » écrivit le penseur ultra-conservateur Joseph de Maistre². Malheureusement dans l'esprit des libéraux, des

1. La Suisse n'échappa point à la règle et c'est à une décision du 1^{er} Consul, Bonaparte, qu'elle dut de retrouver son statut confédéral. Napoléon considérait que le modèle français ne convenait pas à ces montagnards querelleurs et individualistes.

2. Joseph de Maistre, *Considérations sur la France*, Paris, Garnier, 1980, p. 65.

républicains et des démocrates français, l'État jacobin et impérial convenait à tous les peuples et leurs homologues européens leur emboîtèrent le pas. Il est vrai que, à la suite de Louis XVIII qui s'en accommoda parfaitement, les monarchies issues du Congrès de Vienne dont le royaume de Piémont-Sardaigne et celui des Pays-Bas ne remirent pas en cause le nouvel ordre administratif, territorial et juridique qui, à quelques détails près, leur seyait à merveille.

La force et le succès du modèle étatique français tient dans le fait qu'il donne l'impression d'être imitable et adoptable en tous lieux, qu'il peut être livré en « kit » avec un mode d'emploi clair et facile. Or il n'en est rien et l'État en France est, comme dans le cas de l'Angleterre, le produit d'une longue et parfois douloureuse histoire, le résultat d'une lente et patiente distillation. En définitive, il est aussi singulier que l'État anglais et, partant, ne convient qu'à la France, élément essentiel de ce qu'on qualifie aujourd'hui « d'exception française ». L'essentiel, exportable, du modèle réside dans son caractère d'État d'abord, d'« État plus » ensuite et d'« instituteur du social » enfin.

Le modèle étatique inventé en France est d'abord un État au sens de la définition de Max Weber, c'est-à-dire que sa direction administrative revendique avec succès dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné. D'une part, il bénéficie de l'exclusivité du contrôle politique sur son territoire et qui ne s'arrête qu'au point précis où commence le monopole d'un autre État. Ceci signifie que l'État, évidemment unitaire, ne tolère en dessous de lui que de l'administratif, à la rigueur des élus politiques locaux sans compétences législatives, et au-dessus de lui que du diplomatique, ou à défaut, de l'intergouvernemental. D'autre part, il s'incarne de fait dans une *bureaucratie* – dans l'acception non péjorative donnée à ce mot par Weber – régie par l'adéquation des moyens – rôles et statuts des fonctionnaires – aux fins selon l'action rationnelle en finalité, *zweckrational*. Fortement mandarinale, cette bureaucratie se caractérise par un esprit de corps élevé ainsi que par le « sens de l'État » ou en Angleterre du *Civil*