

Le fédéralisme et ses deux sens – négatifs – en Belgique francophone

Min REUCHAMPS

Aspirant du Fonds de la Recherche Scientifique-FNRS au Département de Science politique
Politologie générale (Pr. Bernard FOURNIER)
Université de Liège

◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

I.	Fédéralisme, fédération, État fédéral, entités fédérées, gouvernement fédéral et système fédéral	528
A.	En théorie	528
B.	En Belgique	530
II.	Le fédéralisme en Belgique francophone	533
A.	La vision du fédéralisme	533
B.	La compréhension du fédéralisme	536
III.	Conclusion : les deux sens – négatifs – du fédéralisme en Belgique francophone	539



Voilà maintenant quinze années que la Belgique connaît officiellement le fédéralisme. Le fédéralisme belge est le fruit de multiples tensions et revendications qui remontent aux premiers jours de l'indépendance de la Belgique et qui ont animé la vie politique belge depuis lors pour finalement trouver un écho institutionnel dans les réformes de l'État qui se sont succédé depuis la fin des années 1960. Officiellement, c'est en 1993 que la Belgique est devenue une fédération – même si ce terme n'est guère employé.

Fédéralisme et fédération, ou encore État fédéral et entités fédérées, gouvernement fédéral ou système fédéral sont tous des termes fréquemment entendus mais dont la définition échappe bien souvent au commun des mortels, voire même aux citoyens plus informés. Que recouvrent-ils exactement? Le

présent article se penche sur leur signification, en particulier dans le contexte belge, dans un premier temps, et explore la vision du premier d'entre eux – le fédéralisme – par les citoyens belges francophones, dans un second temps.

Cet axe de recherches est alimenté par deux types de sources : la littérature sur le fédéralisme, d'une part, et des données récoltées lors de sondages et lors d'une rencontre citoyenne qui a réuni, en septembre 2007, 64 citoyennes et citoyens sur le thème du fédéralisme en Belgique. De ces analyses ressort le double constat suivant : le fédéralisme et les mots apparentés prennent une signification particulière dans le contexte belge ; et plus précisément, le fédéralisme prend généralement deux sens – négatifs – dans le paysage politique francophone actuel.

I. FÉDÉRALISME, FÉDÉRATION, ÉTAT FÉDÉRAL, ENTITÉS FÉDÉRÉES, GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET SYSTÈME FÉDÉRAL

Dans cette première partie, afin de pouvoir explorer la compréhension du fédéralisme par les citoyens belges francophones, il importe de préciser les jalons étymologiques de la réflexion, d'abord en théorie, ensuite dans le contexte belge.

A. En théorie

Si ces mots emportent un – voire, parfois, plusieurs – sens différent(s), ces concepts partagent tous la même racine latine : *foedus*. En français, alliance, contrat ou encore pacte traduisent généralement cette origine commune. Ainsi, tout arrangement « fédéral » se fonde sur un partenariat entre plusieurs parties. C'est ainsi que l'on trouve, dans tous les domaines de la vie en société, des fédérations, des confédérations et toutes sortes d'ententes fédérales. Pensons notamment aux fédérations sportives, aux fédérations ou confédérations syndicales ou encore aux fédérations patronales ou sectorielles. Bien que largement différentes dans leur but, toutes ces organisations reposent sur une même volonté de partenariat, d'alliance, à la poursuite d'un objectif commun. Si l'on se tourne spécifiquement vers le champ politique, de nombreux concepts découlant du *foedus* latin apparaissent. On pense presque immédiatement à la Confédération helvétique – qui, soit dit en passant, n'a de confédération que le nom puisque le système politique suisse est une fédération – ou à la C.E.I., la Confédération des États indépendants, issue de l'éclatement de l'URSS. Plus proche de nous, on entend souvent parler des fédérations de partis soit qu'elles regroupent plusieurs partis au sein d'une fédération telle le Mouvement réformateur (MR) qui unit le PRL, le FDF et le MCC, soit qu'elles constituent les unités constitutives d'un parti comme c'est le cas avec les fédérations provinciales qui composent le Parti socialiste (PS). Finalement, en Belgique, c'est probablement l'ensemble des concepts tournant autour du « fédéralisme » auquel on songe en premier lieu. En

effet, les mots fédéralisme, État fédéral, entités fédérées, gouvernement fédéral et système fédéral font partie du vocabulaire politique courant en Belgique et semblent animer, en fait, la vie politique belge. Que signifient exactement ces termes dans ce contexte ?

A priori, la notion de fédéralisme apparaît au cœur de ce vocable. La théorie politique, d'abord, la science politique, ensuite, ont depuis longtemps façonné et étudié la définition de ce terme et de ses dérivés. Plusieurs conceptions en sont sorties. Une première conception, fondatrice et héritée des écrits de Johannes Althusius⁽¹⁾, est le courant philosophique qui, s'opposant à la vision de l'État unitaire et centralisé théorisée par des penseurs tels que Jean Bodin⁽²⁾ et Thomas Hobbes⁽³⁾, propose une organisation étatique reposant sur un partage – fédéral – de la souveraineté entre différents ordres de gouvernement régnant sur un même territoire⁽⁴⁾. Afin d'assurer l'unité dans la diversité, il y a une recherche d'un équilibre politique, dans l'organisation du pouvoir, entre l'autonomie et la participation. Deux conceptions découlent de cette inspiration philosophique. D'une part, voulant dépasser le strict cadre politique, le « fédéralisme intégral », prôné par Pierre-Joseph Proudhon dans la seconde moitié du XIX^e siècle⁽⁵⁾, ou le « fédéralisme global », avancé plus récemment par Alexandre Marc⁽⁶⁾, proposent une philosophie compréhensive, souvent teintée d'un certain utopisme, qui tente de rapprocher l'individu de tous les points de décisions qui le concernent. D'autre part, à la suite d'Alexander Hamilton, un des trois auteurs des *Federalist Papers*⁽⁷⁾, le « fédéralisme hamiltonien » prône « un équilibre pragmatique entre les préférences des citoyens pour (a) une action commune pour certains objectifs et (b) une gestion autonome des entités constitutives pour d'autres objectifs »⁽⁸⁾.

(1) J. ALTHUSIUS, *The Politics of Johannes Althusius*, traduit par F. S. CARNEY, une traduction abrégée de la troisième édition (1614) de *Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, Boston, Beacon Press, [1614] 1964.

(2) J. BODIN, *Les six livres de la République*, Stuttgart, Scientia, [1576] 1961.

(3) T. HOBBS, *Leviathan. Or The matter, Forme and Power of a Commonwealth, Ecclesiasticall and Civil*, New York, Touchstone, [1651] 1997.

(4) Pour certains auteurs, on trouve la trace ici du principe de subsidiarité qui a été remis au goût du jour dans le processus de construction européenne, voy. sur ce sujet : T. FLEINER et N. SCHMITT (dir.), *Towards a European Constitution: Europe and Federal Experiences*, Fribourg, Institut du fédéralisme, coll. « Études et Colloques », 1996.

(5) Voy. notamment, P.-J. PROUDHON, *Œuvres complètes: Du principe fédératif et des œuvres diverses sur les problèmes politiques européens*, Paris, Marcel Rivière, [1863] 1959.

(6) A. MARC, « New and Old Federalism: Faithful to the Origins », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 9, n° 4, 1979, pp. 117-130 ou A. MARC, *Fondements du fédéralisme. Destin de l'homme à venir*, Paris, L'Harmattan, 1997.

(7) A. HAMILTON, J. MADISON et J. JAY, *The Federalist Papers*, New York, Mentor, [1788] 1999.

(8) R. L. WATTS, « Federalism, Federal Political Systems, and Federations », *Annual Review of Political Science*, n° 1, 1998, p. 120 (notre traduction).

Si l'on s'éloigne des débats philosophiques autour de cette « philosophie compréhensive de la diversité dans l'unité »⁽⁹⁾ pour se rapprocher des structures institutionnelles proprement dites, pour Daniel J. Elazar⁽¹⁰⁾, suivi par de nombreux spécialistes de la question⁽¹¹⁾, le fédéralisme repose donc sur la combinaison entre *self-rule* et *shared rule* ou, ce que l'on a traduit en français, entre autonomie (ou gestion séparée) et participation (ou gestion commune). Les compétences et les pouvoirs se répartissent ainsi entre deux – voire trois – ordres juridiques complets et distincts, non hiérarchisés et se superposant : l'ordre⁽¹²⁾ de gouvernement fédéral (ce que l'on qualifie d'« État fédéral » en Belgique, nous y reviendrons) et l'ordre de gouvernement fédéré (les Communautés et Régions).

Après avoir défini le fédéralisme, on peut le distinguer conceptuellement, suivant la recommandation de Preston T. King⁽¹³⁾, de la fédération. Ces deux éléments constituent, toutefois, « deux aspects différents du même phénomène »⁽¹⁴⁾; ils sont d'ailleurs intrinsèquement liés et s'influencent mutuellement. Le premier, d'ordre normatif ou philosophique, renvoie, comme nous venons de l'expliquer, à une dynamique qui tente de concilier la diversité dans l'unité. Le second, plus descriptif, renvoie, quant à lui, « aux applications concrètes du fédéralisme, aux différents arrangements institutionnels possibles pour incorporer des unités autonomes à l'exercice d'un gouvernement central sur des bases constitutionnelles rigoureuses »⁽¹⁵⁾. La fédération, c'est donc « l'ensemble institutionnel résultant du partage de la souveraineté »⁽¹⁶⁾ entre les – deux ou plusieurs – ordres de gouvernement qui sont chacun suprêmes dans leur sphère de compétences et d'action. Cette double précision étymologique apportée, il est possible de caractériser le fédéralisme, la fédération, ainsi que les termes dérivés dans le contexte belge.

B. En Belgique

Le fédéralisme en Belgique est la réponse donnée progressivement à des revendications linguistiques et culturelles venant de Flandre et économiques

⁽⁹⁾ A. MARC, *Dialectique du déchaînement, fondements philosophiques du fédéralisme*, Paris, La Colombe-Éditions du Vieux Colombier, coll. « Réalités du Présent », 1961, p. 14.

⁽¹⁰⁾ D. J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.

⁽¹¹⁾ Voy. notamment M. CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Clefs/Politique », 1999; M. BURGESS, *Comparative Federalism: Theory and practice*, Londres et New York, Routledge, 2006; J. BEAUFAYS et G. MATAGNE, « Fédéralisme », in V. BOURDEAU et R. MERRILL (dir.), *DicoPo, Dictionnaire de théorie politique*, 2007; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, 3^e éd., Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008.

⁽¹²⁾ Le terme « ordre » est privilégié à celui de « niveau », même s'il est souvent employé, pour éviter de marquer une hiérarchisation qui n'existe pas.

⁽¹³⁾ P. T. KING, *Federalism and Federation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

⁽¹⁴⁾ M. CROISAT, *op. cit.*, 1999, p. 15.

⁽¹⁵⁾ *Ibid.*, p. 16.

⁽¹⁶⁾ F. VERGNOLLE DE CHANTAL, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2005, p. 8.

et sociales venant de Wallonie. Répondant à ce double mouvement de revendications, le fédéralisme belge traduit institutionnellement la – tentative de – résolution pacifique des tensions communautaires entre le nord et le sud du pays. Pour ce faire, trois Communautés et trois – pratiquement deux – Régions ont été créées et ont reçu graduellement de plus en plus de compétences et de pouvoirs. Cependant, cette solution fédérale ne fut pas délibérée, comme le rappelle Kris Deschouwer ; elle s'est plutôt imposée par défaut et d'une manière incrémentale, au gré des rapports de forces et des négociations politiques⁽¹⁷⁾. En d'autres mots, il n'y a pas un projet fédéral unique en Belgique, reposant sur l'ensemble des acteurs (politiques et citoyens).

Partant de ce constat et de l'évolution du fédéralisme belge, on peut identifier quatre caractéristiques majeures du fédéralisme en Belgique. Premièrement, le fédéralisme est essentiellement *centrifuge*. Le mouvement de fédéralisation s'opère du fédéral – anciennement national – vers le fédéré. Bien peu de forces fédéralistes centripètes agissent dans cette dynamique, quoique certaines voix appellent à un rééquilibrage du système via notamment la re-fédéralisation de certaines compétences (comme les normes de bruit) ou l'instauration de mécanismes institutionnels (par exemple, une circonscription fédérale).

Deuxièmement, le fédéralisme est *bipolaire*. Malgré l'existence de cinq entités fédérées distinctes, la principale dynamique fédérale oppose les néerlandophones/Flamands aux francophones/Wallons et/ou Bruxellois⁽¹⁸⁾. Il n'y a guère de dossiers politiques qui échappent à cette bipolarité et qui n'entrent pas dans le contentieux communautaire. De nombreux mécanismes institutionnels reposent sur cette vision dualiste de la Belgique ; pensons notamment aux parités gouvernementales qui se fondent sur la logique omniprésente de la division en deux groupes linguistiques.

Troisièmement, le fédéralisme est *asymétrique*. L'architecture – mais est-ce que ce terme est bien choisi ? – fédérale belge semble *a priori* symétrique. À l'analyse, néanmoins, ressortent rapidement des asymétries importantes. La Région flamande, dès sa création en 1980, a été fusionnée avec la Communauté flamande, instaurant ainsi une seule structure gouvernementale pour la Flandre, ce qui constitue, pour certains, un embryon d'État flamand. La Région de Bruxelles-Capitale, dernière née des Régions en 1989, connaît plusieurs asymétries et pas nécessairement en sa faveur. Par exemple, elle légifère par voie d'ordonnances dont le statut est légèrement inférieur au décret ou encore elle ne jouit pas de l'autonomie constitutive qui lui aurait permis d'adapter certaines

⁽¹⁷⁾ K. DESCHOUWER, « La dynamique fédérale en Belgique », in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. « Ouvertures sociologiques », 2009, pp. 65-72.

⁽¹⁸⁾ La structure fédérale reposant sur deux ensembles d'entités fédérées reflète également cette bipolarité, exprimée à travers deux types de revendications différentes – linguistiques et culturelles, d'une part, économiques et sociales, d'autre part – qui ont trouvé écho dans la création des Communautés pour les premières et des Régions pour les secondes.

règles organisationnelles. À l'est du pays, la Communauté germanophone bénéficie également d'une position un peu asymétrique. Son Parlement élu directement – c'est le seul Parlement communautaire qui est composé de la sorte – exerce, en effet, de plus en plus de compétences régionales (normalement dévolues à la Région wallonne qui englobe les neuf communes de cette Communauté) comme la tutelle sur les pouvoirs locaux. À l'inverse, elle non plus ne dispose pas de l'autonomie constitutive.

Enfin, la quatrième caractéristique du fédéralisme belge constitue peut-être le lien entre les trois premières : il s'agit des *compromis*. La transformation fédérale du pays s'est opérée par réformes de l'État à coups de révisions de la Constitution et de lois à majorités spéciales, toutes durement négociées par les parties en présence. Forts d'une pratique antérieure à la fédéralisation du pays, les compromis issus de ces longues négociations ont permis à la Belgique de régler pacifiquement son contentieux communautaire⁽¹⁹⁾. Ainsi, les compromis «à la belge» ont pu sublimer, souvent l'espace de quelques années seulement, les différends entre le Nord et le Sud. Mais il est vrai que dans chaque compromis se trouvait la source du conflit suivant.

Ces quatre caractéristiques du fédéralisme en Belgique expliquent la dynamique fédérale et surtout la forme particulière de sa fédération. Pourtant, les Belges ne se réfèrent guère à leur pays comme à une fédération ; c'est un État fédéral. D'ailleurs, la Constitution ne proclame-t-elle pas depuis 1993 dans son article 1^{er} que «la Belgique est un État fédéral»? C'est vrai. Dans le langage politique belge, État fédéral et fédération sont synonymes. Cependant, si l'on suit les enseignements des spécialistes du fédéralisme, on devrait veiller à ne pas fusionner les deux termes, sinon cela reviendrait à confondre le tout – la fédération – avec une partie du tout – l'État fédéral⁽²⁰⁾. C'est pourquoi certains auteurs belges⁽²¹⁾ préfèrent parler de l'Autorité fédérale pour renvoyer à l'ordre de gouvernement fédéral⁽²²⁾.

Cette distinction permet d'introduire une autre notion, celle des entités fédérées – ou parfois États fédérés. Ces dernières constituent l'ordre gouvernemental fédéré. En Belgique, il s'agit donc des Communautés et des Régions. Elles ne sont hiérarchiquement pas inférieures à l'Autorité fédérale ; le décret est d'ailleurs équipollent à la loi. Symboliquement, toutefois, pour nombre de Belges, le niveau – le terme est ici consciemment utilisé – fédéral jouit d'une

(19) M. REUCHAMPS et J. DODEIGNE, «Le partage des compétences et les relations intergouvernementales dans les fédérations belge et canadienne», in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. «Ouvertures sociologiques», 2009, pp. 123-128.

(20) F. VERGNOLLE DE CHANTAL, *op. cit.*, 2005.

(21) C. SÄGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, CRISP, 2006.

(22) M. REUCHAMPS et Fr. ONCLIN, «La fédération belge», in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. «Ouvertures sociologiques», 2009, pp. 21-40.

aura supérieure aux Communautés et aux Régions. Plus particulièrement, le gouvernement fédéral – son premier ministre en tête – symbolise véritablement la puissance étatique de la Belgique⁽²³⁾.

Finalement, le système fédéral comprend l'ensemble de ces ordres de gouvernement et leurs institutions. Dans ce sens, le système fédéral équivaut à la fédération. On peut, néanmoins, élargir ce concept à des éléments ne faisant pas directement partie de la structure fédérale du pays comme les partis et les systèmes partisans qui font intégralement partie du système fédéral mais non de la fédération.

II. LE FÉDÉRALISME EN BELGIQUE FRANCOPHONE

Cette seconde partie explore, d'abord, la vision et, ensuite, la compréhension du fédéralisme par les citoyens belges francophones. Pour ce faire, deux types d'outils différents sont mobilisés : pour étudier la vision, ce sont les résultats de sondages, tandis que pour la compréhension, ce sont les analyses de discussions menées lors d'une rencontre citoyenne sur le fédéralisme.

A. La vision du fédéralisme

Étudiant la vision des Belges francophones à l'endroit du fédéralisme – et de son avenir – dans leur pays, la plupart des sondages montrent que les citoyens francophones se répartissent en trois grands scénarios : ceux qui soutiennent le rétablissement de la Belgique unitaire ou en tout cas moins de compétences pour les Communautés et les Régions, puis les partisans du *statu quo* fédéral actuel ou éventuellement son adaptation, enfin ceux qui souhaitent l'attribution de davantage de compétences aux entités fédérées, voire la scission de la Belgique⁽²⁴⁾. À ces trois scénarios, on peut ajouter un quatrième un peu différent : ceux qui ne savent pas⁽²⁵⁾. Ces 3 + 1 scénarios ne reçoivent cependant pas tous le même soutien. Les résultats de sondages récents le montrent clairement.

Interrogés dans le cadre de l'enquête post-électorale de 2007 du Pôle Interuniversitaire sur l'Opinion publique et la Politique (PIOP), 717 Wallons en

⁽²³⁾ M. REUCHAMPS, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in R. DANDOY, G. MATAGNE et C. VAN WYNSBERGHE (dir.), *Le fédéralisme belge*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, coll. « Science Politique », à paraître en 2010.

⁽²⁴⁾ Voy. notamment les sondages pré – et post-électorales du Pôle Interuniversitaire sur l'Opinion publique et la Politique (PIOP) et celui mené conjointement par les journaux *Le Soir* et *De Standaard* en mars 2007.

⁽²⁵⁾ G. GRANDJEAN, M. REUCHAMPS, É. FLABA et B. FOURNIER, « Le fédéralisme “incompris” : perceptions et préférences d'un auditoire d'étudiants de l'ULg », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, vol. 54, n° 3, 2009 et M. REUCHAMPS, G. GRANDJEAN et É. FLABA, « Dessinez la Belgique » : *Comment de jeunes Belges francophones voient le fédéralisme*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2009.

droit de voter ont répondu à la traditionnelle question de leur vision de l'évolution de la Belgique⁽²⁶⁾. Regroupant les répondants selon les 3 + 1 scénarios, on trouve ainsi parmi les francophones : 66 % qui optent pour le renforcement du pouvoir central dont 44 % souhaitent purement et simplement le rétablissement de la Belgique unitaire ; 12 % qui désirent conserver la situation actuelle ; 21 % qui choisissent une option centrifuge (17 % pour davantage de compétences pour les entités fédérées et 4 % pour la scission) ; 2 % qui ne savent pas ou n'ont pas d'opinion⁽²⁷⁾.

On le voit d'emblée, le poids des opinions dites centripètes est largement prédominant parmi les Belges francophones. Or, ce scénario est irréaliste⁽²⁸⁾. Bien que cela puisse paraître choquant de le dire ainsi, la position d'une majorité de citoyens francophones est, en effet, tout simplement irréaliste. Ce scénario irait, en effet, à l'encontre de la transformation de la Belgique – passée en moins de trente ans d'un État unitaire à un État fédéral, une fédération⁽²⁹⁾. Pour les auteurs de cette enquête, il s'agirait « d'une sorte d'« hystérésis » (persistance d'une attitude du passé même lorsque les conditions changent), accompagnée d'une survalorisation de ce qui est peut-être appelé à disparaître et qui n'en prend dès lors que plus de prix »⁽³⁰⁾. Il y a, en tout cas, un décalage entre la réalité politique (ce qui est possible compte tenu de la dynamique fédérale) et l'opinion d'un grand nombre de citoyens francophones. Évidemment se cache vraisemblablement derrière cette position irréaliste, le souhait de voir s'éloigner des conflits communautaires et d'ainsi rétablir l'unité entre les Belges.

Il est possible de poursuivre cette exploration des opinions des Belges francophones dans deux directions : la première est de creuser leur vision du fédéralisme en posant des questions plus précises sur la perception de celui-ci ; la seconde est de tenter de jauger la compréhension même du fédéralisme par les citoyens – cela demande, cependant, un dispositif de collecte des données différent des sondages ; cette question est l'objet de la seconde section de cette partie. De cette exploration ressort ce que nous qualifierions en conclusion de deux sens négatifs du fédéralisme.

Tout d'abord, on peut demander aux citoyens d'énoncer quel est le lieu idéal de décision. Depuis le début de ses enquêtes électorales, le PIOP pose une telle question en offrant une échelle graduée de 0 (« Les nouvelles entités doivent décider de tout ») à 10 (« La Belgique doit décider de tout »). L'enquête de

(26) A.-P. FROGNIER, L. DE WINTER et P. BAUDEWYNS, « Les Wallons et la réforme de l'État. Une analyse sur la base de l'enquête post-électorale de 2007 », *Pôle Interuniversitaire sur l'Opinion publique et la Politique*, n° 3, 2008, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 23 p.

(27) La somme n'équivalait pas à 100 en raison des arrondis.

(28) D. SINARDET, « Futur(s) de la fédération belge : paradoxes fédéraux et paradoxes belges », in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison socio-politique*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. « Ouvertures sociologiques », 2009, pp. 209-230.

(29) P. PIRET, « Une Belgique en pointillés », *Études*, vol. 55, n° 11, 2006, pp. 441-452.

(30) A.-P. FROGNIER, L. DE WINTER et P. BAUDEWYNS, *op. cit.*, 2008, p. 5.

2007 montre, sans surprise, que la position centrale (5), avec 27% des répondants, obtient une majorité relative. Si l'on regroupe toutefois les positions 6 à 10, ce sont 60% des personnes interrogées qui optent pour une position centralisatrice. À l'inverse, on ne trouve que 13% de citoyens favorables à un pouvoir de décision exclusif pour les entités fédérées. Ainsi, un fédéralisme même équilibré est loin de recevoir un soutien unanime de la part des Belges francophones⁽³¹⁾.

S'éloignant des sondages classiques à l'échantillon aléatoire et représentatif, on peut parfois en apprendre beaucoup d'enquêtes ciblées sur un groupe de citoyens bien déterminé. Ainsi, une recherche expérimentale récente s'est intéressée aux perceptions fédérales d'étudiants universitaires en première ou deuxième année en sciences politiques, sociales et humaines⁽³²⁾. Postulant qu'il était préférable de sonder une population supposée un peu plus informée sur le sujet – surtout lorsqu'il s'agit d'un thème complexe comme celui du fédéralisme⁽³³⁾ –, une dizaine de questions sur le fédéralisme ont été posées à 234 jeunes Belges francophones. Les résultats de deux questions, et plus particulièrement de leur croisement, viennent particulièrement éclairer la réflexion menée ici. Une première proposition énonçait : « D'une manière générale, le fonctionnement actuel du système fédéral belge est satisfaisant » ; la seconde proposait « Le système fédéral belge est la meilleure solution pour garantir la coexistence pacifique entre les néerlandophones et les francophones ».

Si la majorité des étudiants interrogés estiment que le fonctionnement du système fédéral actuel n'est pas satisfaisant (67% ne sont pas d'accord du tout ou plutôt pas d'accord avec la proposition énoncée), une courte majorité des mêmes répondants (55%) pensent que ce système fédéral constitue la meilleure solution pour assurer la coexistence pacifique entre les deux grandes Communautés. Analysant le croisement des réponses avec ces deux indicateurs, il ressort que 37% des étudiants ne perçoivent pas le système fédéral comme satisfaisant et comme la meilleure solution pour assurer la coexistence pacifique des deux Communautés. Ils s'opposent ainsi aux 24% de ceux qui pensent exactement l'inverse. Un troisième groupe (31%) est composé de jeunes insatisfaits du système fédéral actuel mais qui estiment qu'il est la meilleure solution pour la coexistence pacifique. Les 9% restant se disent satisfaits du système fédéral mais ne le considèrent pas comme la meilleure solution⁽³⁴⁾.

(31) Si l'on regroupe les modalités 3 à 7, on ne recueille d'ailleurs que 55% des suffrages.

(32) M. REUCHAMPS, G. GRANDJEAN et É. FLABA, *op. cit.*, 2009.

(33) Plusieurs enquêtes ont montré qu'il était particulièrement difficile pour le citoyen belge de se retrouver dans la structure institutionnelle fédérale belge et que les taux de bonnes réponses même pour des questions simples (comme « qui est compétent pour l'enseignement ? ») sont faibles ; voy. notamment B. FOURNIER et M. REUCHAMPS, « Quelques mesures de la connaissance politique des jeunes Liégeois », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, vol. 53, n° 3, 2008, pp. 371-383.

(34) La somme n'équivaut pas à 100 en raison des arrondis.

Cette double majorité (majorité d'insatisfaits et majorité pour la meilleure solution) ne manque pas d'interpeller. On décèle ici un double sens négatif donné au fédéralisme par les citoyens francophones : il est à la fois vu comme la moins mauvaise solution pour maintenir l'unité de la Belgique et comme un système au fonctionnement largement insatisfaisant. En effet, on l'a vu, la raison principale de l'instauration d'un système fédéral en Belgique est d'apporter une solution aux conflits communautaires mais visiblement cette solution ne semble pas satisfaire dans son fonctionnement. Est-ce pour cela que tant de citoyens francophones souhaitent alors le rétablissement de l'État unitaire ? Quelle est leur véritable compréhension du fédéralisme belge ? Comme nous l'avons écrit ci-dessus, la réponse à ces deux questions ne peut être apportée par les sondages, il semble plus pertinent de se tourner vers un dispositif plus qualitatif tentant d'éclairer ces deux questions.

B. La compréhension du fédéralisme

Pour étudier la compréhension – et non plus la vision simplement – du fédéralisme par les citoyens, un dispositif méthodologique particulier a été mis en place⁽³⁵⁾. C'est ainsi que 64 citoyens, fort diversifiés, ont été réunis pour toute une journée à Liège le 29 septembre 2007⁽³⁶⁾. Lors de cette Rencontre citoyenne sur le fédéralisme, les citoyens participant ont pu discuter avec des experts, des personnalités politiques et avec d'autres citoyens sur des thèmes liés au fédéralisme en Belgique. Ainsi, ils ont pu à la fois s'informer et échanger pendant plus de huit heures. L'ensemble des discussions a été enregistré. On peut, par ailleurs, avancer que les opinions ainsi émises ont été capturées moins superficiellement que ce n'est le cas dans les sondages⁽³⁷⁾. Il s'agit d'une riche source d'enseignements sur la compréhension du fédéralisme par les citoyens.

On peut interroger la compréhension d'un phénomène selon deux angles : la connaissance et la compréhension proprement dite. Ces deux dimensions sont évidemment étroitement liées. Étudions d'abord la connaissance. Certains participants à la rencontre citoyenne avouent ne pas très bien connaître le fédéralisme. Ainsi, un citoyen indique : « Moi, j'aimerais réagir sur le fait que, au départ, le fédéralisme, je ne sais pas ce que c'est. Si quelqu'un veut bien me dire

⁽³⁵⁾ Pour plus de détails sur cette méthodologie, on pourra consulter : M. REUCHAMPS, « Les Belges francophones et le fédéralisme. À la découverte de leurs perceptions et de leurs préférences fédérales », *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 8, n° 2, 2008 ou encore M. REUCHAMPS, « Mini-assemblées citoyennes sur l'avenir du fédéralisme canadien », *Revue parlementaire canadienne/Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, n° 4, 2008, pp. 15-19.

⁽³⁶⁾ L'enquête post-électorale du PIOP s'est déroulée au même moment (d'octobre 2007 à janvier 2008) ; l'enquête auprès des étudiants a été menée, quant à elle, en décembre 2008.

⁽³⁷⁾ J. S. FISHKIN, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1995.

la définition du fédéralisme, peut-être que je saurais intervenir»⁽³⁸⁾. D'autres personnes se lancent dans une tentative de définition, en mentionnant qu'ils ne s'y connaissent pas bien : «[...] le fédéralisme, c'est peut-être essayer de faire vivre ensemble des gens différents dans un même État pour ne pas qu'il y ait de séparation. Je ne sais pas trop». Une autre citoyenne : «Moi, comme je l'ai dit, je m'y connais pas trop mais je me dis que le fédéralisme, c'est peut-être ce qui sert à garder l'union de la Belgique. Je trouve que c'est bien». On le remarque rapidement, même si certains participants pensent ne pas savoir ce qu'est le fédéralisme, leur intervention est généralement fort judicieuse et leur définition assez précise.

Des questions se posent également même pour ceux qui maîtrisent mieux le sujet, comme en atteste l'intervention de ce citoyen : «Moi, je suis plus parti de l'idée que le fédéralisme est au départ le résultat d'un égocentrisme et d'une maladie de riches. C'est sans doute inéluctable mais je me demande s'il peut être efficace. En fait, ma vraie question est de dire : "qu'y avait-il de commun au départ pour créer un État belge?" Ça j'espère que les experts nous feront peut-être un petit rappel historique de ce qui a contribué à la constitution d'un État belge car au départ, il n'y avait quand même pas de Belgique avant 1830 et que va-t-il rester de commun qui justifie un État belge. Donc en fait, c'est surtout des questions».

Si prendre en compte l'aspect connaissance est indéniablement une étape préalable à toute étude de la compréhension d'un phénomène – et le dispositif mis en place avec les interventions des experts et des personnalités politiques lors de la journée devait contribuer à offrir une base d'information commune à l'ensemble des participants –, il devient rapidement utile de se pencher sur les différentes facettes de la perception de l'objet d'étude : le fédéralisme. Sans surprise, l'élément relations communautaires est particulièrement prégnant. Plusieurs interventions en attestent : «Pour moi, le fédéralisme, c'est d'abord l'unité du pays, que ce soit du Nord et du Sud et je souhaite que l'entente se fasse cordialement. Ayant travaillé personnellement dans l'ensemble du pays, je n'ai jamais trouvé de conflit entre néerlandophones et francophones, étant moi-même un néerlandophone, un flamand francophone disons et je n'ai jamais eu le moindre problème de ce côté-là». Sans les mentionner ouvertement, les revendications flamandes sont au cœur de la critique énoncée par cette citoyenne : «Je suis passablement irritée par tout ce, enfin par toutes ces revendications à droite et à gauche, je pense qu'il y a vraiment des problèmes de société plus importants. Mais bon, il faut bien passer par là».

Au-delà des tensions communautaires, à écouter les citoyens échanger sur l'avenir du fédéralisme en Belgique, on sent une certaine forme de peur et plus particulièrement une peur du séparatisme. Au cœur de la compréh-

⁽³⁸⁾ Les extraits présentés ici sont la retranscription telle quelle – sans aucune révision linguistique – des échanges.

sion du fédéralisme par les citoyens, le fédéralisme «à la belge» prend donc un sens négatif, peut-être même doublement négatif. Ainsi, certains citoyens voient dans le fédéralisme une solution aux problèmes communautaires mais qui semble avoir échoué. Ce citoyen explique: «je me dis est-ce que ce n'est pas peut-être une solution qu'on a tentée déjà pour éviter le séparatisme, enfin une séparation de la Belgique. Mais je ne sais pas si c'est la moins bonne solution». Une autre citoyenne de continuer: «Pour moi, c'est plutôt une solution, c'est essayer de rassembler deux parties qui ne sont pas forcément les mêmes. Pour moi, il y a aussi un fort battage médiatique. J'ai l'impression qu'on nous monte les uns contre les autres mais qu'en fait, on peut très bien vivre ensemble».

Pour d'autres, le fédéralisme rime finalement avec séparatisme. À titre d'illustration, cette citoyenne explique: «Moi je pense que, au départ, si on a voulu éviter la scission, la séparation, on a fait croire qu'avec le fédéralisme, on allait pouvoir rester unis et on s'aperçoit que l'on a toujours des reflux de séparation», suivie par un autre participant: «Moi, c'est le sentiment que j'ai aussi face au fédéralisme, même si je ne connais pas la définition. J'ai l'impression que c'est quelque chose qu'on a mis en place pour éviter une séparation mais ça fait pire». Fort de ce constat, un citoyen y voit un certain paradoxe: «Déjà sur le mot, en Belgique, fédéralisme, on pense quand même, en gros, à séparation et déglingue de l'État unitaire qu'on connaissait; par contre, quand on dit de quelqu'un qu'il est un élément fédérateur, justement l'idée qu'il réunit, comme le mot communautaire en Belgique, on pense à "on découpe" mais en fait, c'est commun, la racine. C'est déjà assez paradoxal».

Finalement, dans cette compréhension assez négative du fédéralisme, les femmes et hommes politiques semblent ne pas jouer un bon rôle. En effet, plusieurs citoyens critiquent leur attitude et rejettent les problèmes communautaires sur les «politiciens». Pour ce jeune citoyen, «Peut-être que la base de la population ne représente pas l'avis qu'on fait circuler actuellement dans la presse, etc. et qui est quand même surtout un avis de politicien». Il poursuit: «Bien que je pense que pour l'instant, c'est quand même en train de changer. Je pense qu'il y a tellement de battages médiatiques qu'on va finir par tous se trouver presque obligés d'exiger des différences alors qu'au départ, elles n'étaient pas. Je pense quand même qu'il y a un air du temps mais qui est entretenu à la fois par le monde politique et par les médias parce que ça représente quand même un paquet». Une autre citoyenne partage ce sentiment: «C'est plus politique, c'est plus peut-être, parfois une politique de politiciens. Maintenant, c'est vrai que quand on voit les informations, on voit les gens sortir leurs drapeaux, donc, c'est que quand même derrière les politiques, il y a des gens qui sont d'accord. CD&V, N-VA, Leterme 800.000 voix. Donc, ce n'est quand même pas rien».

III. CONCLUSION : LES DEUX SENS – NÉGATIFS – DU FÉDÉRALISME EN BELGIQUE FRANCOPHONE

Si les Belges vivent sous l'ère du fédéralisme depuis quinze ans, celui-ci ne reçoit pas nécessairement les faveurs du public, en particulier des Belges francophones. Les sondages récents montrent, en effet, qu'une large portion de la population au sud du pays souhaite le rétablissement de la Belgique unitaire. Dans ce choix, nous avons cru déceler l'envie d'échapper aux conflits communautaires. Pour ces citoyens, la période avant le fédéralisme serait ainsi synonyme d'unité entre les Belges; ce serait le fédéralisme qui aurait apporté dans son sillage les problèmes entre le Nord et le Sud. Historiquement, toutefois, la fédéralisation du pays s'explique par la volonté de pacifier ces conflits antérieurs et, surtout, on ne peut guère parler de la Belgique comme un modèle de pays uni – si le clivage linguistique est progressivement devenu prédominant après la Seconde Guerre mondiale, les clivages religieux et socioéconomiques ont longtemps animé la vie politique et sociale en Belgique⁽³⁹⁾. Politiquement, par ailleurs, on ne peut exclure l'hypothèse que le fédéralisme a généré de nouvelles tensions⁽⁴⁰⁾.

D'une manière générale, lorsque l'on creuse la vision du fédéralisme par les citoyens, une forte insatisfaction à son endroit apparaît rapidement. Explorant plus en profondeur la compréhension de celui-ci par les Belges francophones, deux sens – négatifs – du fédéralisme belge ressortent de l'analyse. Le premier – moins négatif – peut se traduire ainsi : fédéralisme = moins mauvaise solution. De nombreux citoyens voient dans le fédéralisme la moins mauvaise solution pour conserver l'«unité» de la Belgique ou, en d'autres termes, pour apaiser les tensions communautaires et donc éviter le séparatisme. Néanmoins, son fonctionnement ne donne visiblement pas satisfaction. Paradoxalement, ces citoyens souhaiteraient retrouver une certaine unité «pré-fédéralisme» caractérisée par l'absence de conflits (pourquoi alors embrasser le fédéralisme?) tout en admettant que la solution fédérale semble la moins mauvaise solution pour résoudre ces conflits. Le fédéralisme serait ainsi la cause et la solution aux conflits.

Le deuxième sens – le plus négatif – s'inscrit dans la continuité du premier et peut, quant à lui, se traduire par : fédéralisme = séparatisme. Étudiant les discours des citoyens francophones, on perçoit rapidement que pour nombre d'entre eux – les extraits proposés ci-dessus l'illustrent –, si le fédéralisme est la moins mauvaise solution pour éviter le séparatisme, il tend finalement à y

⁽³⁹⁾ À ce sujet, voy., par exemple, A. LIJPHART (dir.), *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981 ou X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique: facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 2000, 4^e éd.

⁽⁴⁰⁾ W. SWENDEN et M. Th. JANS, « "Will it stay or will it go?" Federalism and the sustainability of Belgium », *West European Politics*, vol. 29, n^o 5, 2006, pp. 877-894.

conduire, inexorablement. Cette perception négative du fédéralisme rejoint les craintes de certains hommes politiques de la fin des années 1960, au moment où la première réforme de l'État unitaire était discutée, qui voyaient déjà dans le fédéralisme la voie irrémédiable vers le séparatisme. Ces voix de Cassandre semblent avoir été largement entendues par la population actuelle.

Ces deux «sens» du fédéralisme se retrouvent très souvent et simultanément dans le discours des citoyens francophones. Ce qui frappe c'est l'absence d'un sens positif, d'un discours positif. On pourrait, en effet, imaginer – comme cela s'entend dans d'autres fédérations – que certaines voix appellent à une vision positive du fédéralisme comme étant la – meilleure – solution pour combiner la diversité dans l'unité. Un citoyen fait écho à ce sens : « Personnellement, je n'ai pas peur de cette notion de fédéralisme. [...] Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas trouver un équilibre harmonieux justement en maintenant, sans les accentuer, les différences, parfois les divergences, etc. ». Cependant, force est de constater l'absence d'un tel discours. Mais si le fédéralisme est entendu comme une multitude de forces dynamiques et non pas comme un processus statique, on peut s'attendre à son évolution et ainsi à la transformation progressive de la Belgique fédérale et de la façon dont on la comprend.